

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

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

Penelitian terdahulu ini digunakan sebagai acuan peneliti dalam melakukan penelitian sehingga peneliti dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan dan untuk menghindari pengulangan atau bahkan plagiasi karya ilmiah. Peneliti terdahulu dicantumkan untuk mengetahui bangunan keilmuan yang sudah diletakkan oleh orang lain, sehingga penelitian yang akan dilakukan benar-benar baru dan belum diteliti oleh orang lain. Berikut ini merupakan penelitian terdahulu beberapa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan peneliti:

1. (Maulida, Reno Affrian, Agus Surya Dharma, 2024) melakukan penelitian tentang “Implemetasi Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Bebas Masyarakat (PAMSIMAS) Pada Kecamatan Amuntai Tengah Kabupaten Hulu Sungai Utara” tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat bertujuan menyediakan air bersih yang terjangkau untuk setiap lapisan masyarakat. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara. Hasil Penelitian ini menjelaskan cukup baik hal ini dapat dilihat dari: Pertama) standar dan sasaran kebijakan, meliputi kejelasan kebijakan cukup baik

dan sasaran kebijakan cukup baik. Kedua) Sumber daya, meliputi adanya dukungan finansial belum terkelola dengan baik, adanya dukungan sumber daya manusia yang memadai belum baik. Ketiga) Komunikasi antar badan pelaksana meliputi koordinasi antar instansi dan koordinasi antar pelaksana cukup baik. Keempat) Karakteristik badan pelaksana meliputi dukungan birokrasi yang baik. Kelima) Kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan politik meliputi lingkungan sosial belum baik, lingkungan ekonomi dan politik cukup baik. Keenam) Sikap pelaksana meliputi pemahaman program dan sikap atas kebijakan cukup baik. Faktor yang mempengaruhi terdiri dari: 1) Faktor pendukung adanya dukungan finansial dalam menunjang pamsimas 2) Faktor penghambat sebagian masyarakat menolak menggunakan bantuan pamsimas dan kurangnya partisipasi masyarakat, maka disarankan: Kepada Kepala Desa agar melakukan pengawasan lebih detail lagi terhadap jalannya pamsimas. Kepada pengelola pamsimas agar mengelola sarana dan prasarana dengan baik. Kepada masyarakat hendaknya menggunakan pamsimas dan berpartisipasi aktif dalam pelaksanaannya.

2. (Kholiq, 2023) melakukan Penelitian tentang “Implementasi Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) Oleh Pemerintah Desa Karang Mulya Kecamatan Padaherang Kabupaten Pangandaran” Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Implementasi Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS). Penelitian ini menggunakan Teori Edward III, yaitu: Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Hasil Penelitian ini menjelaskan tentang Implementasi Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) belum optimal, Hal ini dapat dilihat dari adanya hambatan-hambatan, yaitu: sarana prasaran penyuluhan yang belum merata, Kualitas SDM belum sesuai dengan kualifikasi dan kompetensi, kurang lengkapnya pelaporan program, kurang optimal pelaksanaan program, kurangnya kontribusi swadaya masyarakat, penyampaian informasi yang masih belum konsisten.
3. (Petter Yoseph Sollar, Sarah Sambiran, Welly Waworundeng, 2023) melakukan penelitian tentang “Implementasi Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) Di Pulau Siau Kabupaten Kepulauan Siau Tangulandang Biaro” tujuan dari penelitian ini untuk melihat berbagai tantangan yang dihadapi untuk memberikan pelayanan air minum dan sanitasi yang memadai. Penelitian ini menggunakan

metode kualitatif. Hasil Penelitian ini menjelaskan bahwa dari aspek komunikasi yang menjadi faktor penentu Kebijakan Pamsimas di Pulau Siau Kabupaten SITARO, belum dilaksanakan secara optimal seperti yang ada di Desa Sawang kurangnya partisipasi dan responsive dari masyarakat beberapa masyarakat yang hanya ingin mengikuti arahan dari pemerintah yang sesuai dengan partai politik yang di pilih, Di Desa Sawang dan Desa Balirangen masih kurang pelatihan dalam peningkatan kapasitas sumber daya manusia agar dapat paham program pamsimas.

4. (Palupi, Larasati Retno, 2018) melakukan penelitian tentang “Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Malang (Studi di Desa Gunungronggo Kecamatan Tajinan)” tujuan penelitian ini untuk mengatasi kelangkaan air minum yang terjadi di banyak daerah indonesia sehingga adanya program ini dapat memberikan pemerataan akses air minum terhadap seluruh masyarakat indonesia. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil Penelitian ini menjelaskan tentang aspek SDM dalam implementasi kebijakan Pamsimas ditingkat kabupaten jumlahnya dan kualitasnya cukup sedangkan upaya pemerintah kabupaten Malang untuk mengoptimalkan program Penyediaan Air minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) dengan memberikan pelatihan kepada masyarakat

baik pelatihan teknis dan non teknis. Kesimpulan dari penelitian ini yaitu dilihat dari aktor pelaksana, komunikasi dan sumber daya yang cukup memadai sehingga infrastuktur air minum terbangun. Adapun faktor pendukung kebijakan ini meliputi dukungan pemerintah dan masyarakat, sedangkan faktor penghambatnya yaitu disebabkan oleh jauhnya dan sulitnya medan akses ke sumber air dan kondisi cuaca.

5. (Majid, 2024) melakukan penelitian tentang “Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Bersih Bagi Masyarakat Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur” Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi penyediaan air bersih bagi Masyarakat Kota Kupang serta apa kendala dan upaya dalam mengatasi kendala pada pelaksanaan implementasi kebijakan tersebut. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Hasil Penelitian ini menjelaskan tentang adanya Implementasi Kebijakan Air Bersih bagi Masyarakat Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur dapat dikatakan belum berjalan optimal yang dapat dilihat dari dimensi organisasi pelaksana, anggaran pelaksanaan dan Sumber Daya lainnya (Teknologi) dalam hal ini ketersediaan infrastuktur yang belum berjalan optimal, sedangkan pada dimensi sumber daya manusia dalam peraturan pelaksanaan sudah berjalan dengan baik.

## B. Kerangka Teori

### 1. Paradigma Administrasi Publik

Henry (Ahmad, 2015) mengemukakan paradigma publik sebagai berikut:

- a. Paradigma pertama (1900-1926): dikotomi politik dan administrasi. Tokoh dari paradigma tersebut adalah J. Goodnow dan Leonard D. White. Paradigma ini hanya ditekankan aspek locus saja, yaitu *government bureaucracy*, tetapi focus atau metode apa yang harus dikembangkan dalam administrasi publik kurang dibahas secara jelas dan terperinci.
- b. Paradigma kedua (1927-1937) disebut sebagai paradigma prinsip-prinsip administrasi. Tokoh terkenal dari paradigma ini adalah Wiloughby, Gullick & Urwick, yang sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi focus administrasi publik. Prinsip tersebut dituangkan dalam apa yang disebut sebagai POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*) yang bersifat universal.
- c. Paradigma ketiga (1950-1970) disebut paradigma administrasi negara sebagai ilmu politik. Tokoh terkenal pada paradigma ini adalah Morstein- Marx yang mengatakan bahwa pemisahan politik dan administrasi sebagai sesuatu yang tidak mungkin

atau tidak realistis. Kemudian Herbert Simon menilai bahwa prinsip-prinsip administrasi tidak berlaku universal, tetapi administrasi negara adalah berlaku universal di mana saja. Locus-nya adalah birokrasi pemerintahan sebagai penekanan pada paradigma ini.

- d. Paradigma keempat (1956-1970) adalah administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya, dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisis sistem, riset operasi, dan sebagainya menjadi focus pada paradigma ini
- e. Paradigma kelima (1970-sekarang) merupakan paradigma terakhir yang disebut sebagai administrasi publik. Paradigma tersebut telah memiliki focus dan locus yang jelas. Fokusnya adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik; sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik.

## 2. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Thomas R. Dye (Joko Pramono. S. Sos., 2020) yang mengatakan bahwa kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai "*whatever government choose to*

*do or no to do*”, artinya, kebijakan publik adalah apa saja dipilih oleh pemerintahan untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Menurut James E. Anderson (Indiahono, 2009) mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pembicaraan tentang kebijakan memang tidak lepas dari kaitan kepentingan antar kelompok, baik di tingkat pemerintahan maupun masyarakat secara umum.

Menurut Robert Eyestone (Winarno, 2016) mengatakan bahwa “secara luas” kebijakan publik dapat mendefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik mencakup banyak hal.

Menurut Dunn (Delly Maulana, Arif Nugroho, 2019) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian pilihan tindakan pemerintah (termasuk pilihan untuk tidak bertindak) guna menjawab tantangan yang menyangkut kehidupan masyarakat.

Menurut Bill Jenkins (Uddin B. Sore, Sobirin, 2017) kebijakan publik adalah suatu keputusan berdasarkan hubungan kegiatan yang dilakukan oleh aktor politik guna menentukan tujuan dan mendapat hasil berdasarkan pertimbangan situasi tertentu.

### 3. Tahapan Kebijakan Publik

Adapun Tahap-tahapan kebijakan publik menurut (Winarno, 2016) sebagai berikut:

#### a. Tahap Penyusunan Agenda

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

#### b. Tahap Formulasi Kebijakan

masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang

diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak terimplementasi. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

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

4. Model-model Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan (Winarno, 2016).

Berikut ini model-model implementasi kebijakan menurut beberapa ahli:

1) Model George Charles Edward III

Model Implementasi Kebijakan publik yang dikemukakan oleh Edward III menunjukkan empat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Empat variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (Indiahono, 2017).

- a) Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target group). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program (Indiahono, 2009) Dalam (Winarno, 2016) ada banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan yaitu:

- (1) Transmisi, Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung

sebagaimana tampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan atau jika tidak demikian, sering kali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan

(2) Kejelasan, Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Sering kali instruktur-instruktur yang diteruskan kepada pelaksana-pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Ada enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, diantaranya:

- (a) Kompleksitas kebijakan publik
- (b) Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat
- (c) Kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan

- (d) Masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru
  - (e) Menghindari pertanggung jawaban kebijakan
  - (f) Sifat pembentukan kebijakan pengadilan.
- (3) Konsistensi, Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka pemerintah-pemerintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Disisi 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. Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat konsistensi keputusan-keputusan menyangkut, di antaranya:

- (a) Kerumitan kebijakan publik
  - (b) Masalah-masalah yang mengawali program-program baru dan akibat banyaknya ketidakjelasan tujuan.
  - (c) Semakin besarnya kepentingan yang bersaing yang berusaha untuk memengaruhi implementasi kebijakan
- b) Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya adalah secukupnya baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran.

menurut George C. Edward III (Ahmad, 2015) dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- (1) Staf; Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf atau implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian serta kemampuan

yang diperlukan (kompeten dan kapabilitas) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

- (2) Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: (i) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Dan (ii) informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- (3) Wewenang; pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.
- (4) Fasilitas; fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin

memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

- c) Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan atau program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen dan demokratis.

Menurut (Ahmad, 2015) Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi Edward III, adalah:

- (1) Efek Disposisi; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

- (2) Melakukan Pengaturan Birokrasi (*staffing the bureaucracy*); dalam konteks ini Edward III mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus

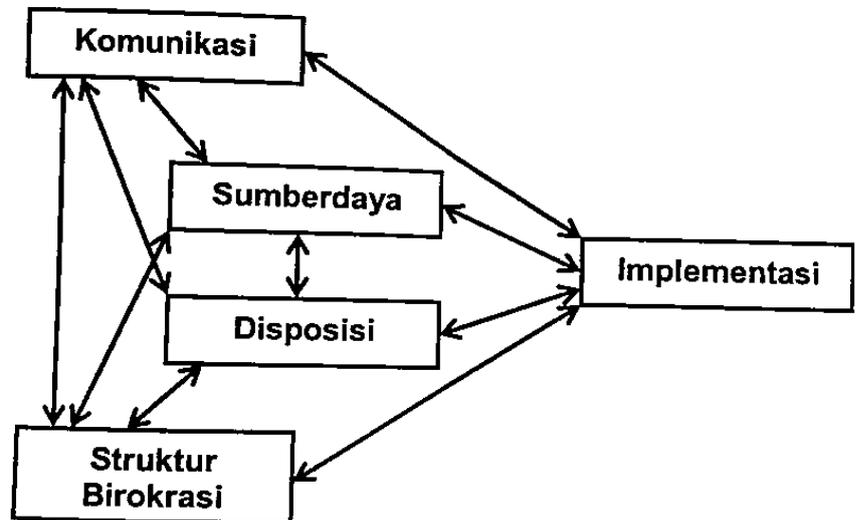
dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya

- (3) Insentif; Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan manipulasi intensif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka 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 kebijakan melaksanakan pemerintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.
- d) Struktur Birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri.

Menurut (Ahmad, 2015) ada dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja stuktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik adalah:

- (1) Membuat Standar Operating procedures (SOPs) yang lebih fleksibel; SOPs adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administrator, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).
- (2) Melaksanakan fragmentasi, tujuannya untuk menyebar tanggung-jawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

**Gambar 2.1 Model Implementasi Edward III**



Sumber: (Indiahono, 2009)

2) Model Van Meter dan Van Horn

Model implementasi kebijakan dari Meter dan Horn menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan. Beberapa variabel yang terdapat dalam Model Meter dan Horn adalah sebagai berikut (Indiahono, 2009):

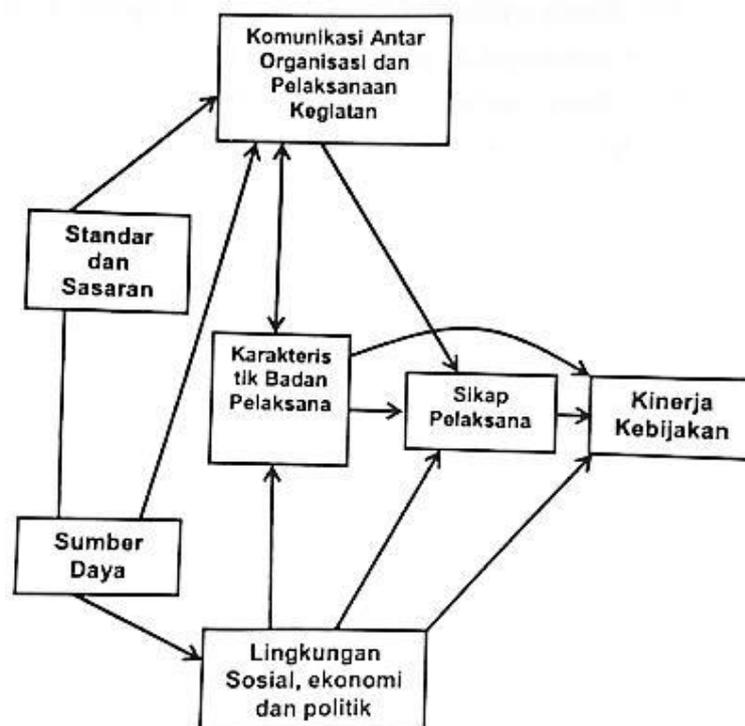
- a) Standar dan sasaran kebijakan, standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga diakhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.

- b) Kinerja kebijakan merupakan penilaian terhadap pencapaian standar dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan di awal.
- c) Sumber daya menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Hal sulit yang terjadi adalah berapa nilai sumber daya (baik finansial maupun manusia) untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja baik. Evaluasi program/kebijakan seharusnya dapat menjelaskan nilai yang efisien.
- d) Komunikasi antar badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi antar organisasi juga menunjuk adanya tuntutan saling dukung antar institusi yang berkaitan dengan program/kebijakan. Dalam contoh di muka disebutkan bahwa koordinasi antara kelompok pendamping, LKMD, kepala desa dan aparat desa telah berhasil meyakinkan dan menjelaskan dengan baik arti penting IDT, sehingga kelompok sasaran mampu memahami dan bertanggung jawab atas program yang dijalankan.
- e) Karakteristik badan pelaksana, menunjuk seberapa besar daya dukungan struktur organisasi, nilai-nilai yang

berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.

- f) Sikap Pelaksana, menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan beberapa dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana ini.

**Gambar 2.2 Model Implementasi Kebijakan – Van Meter dan Van Horn**

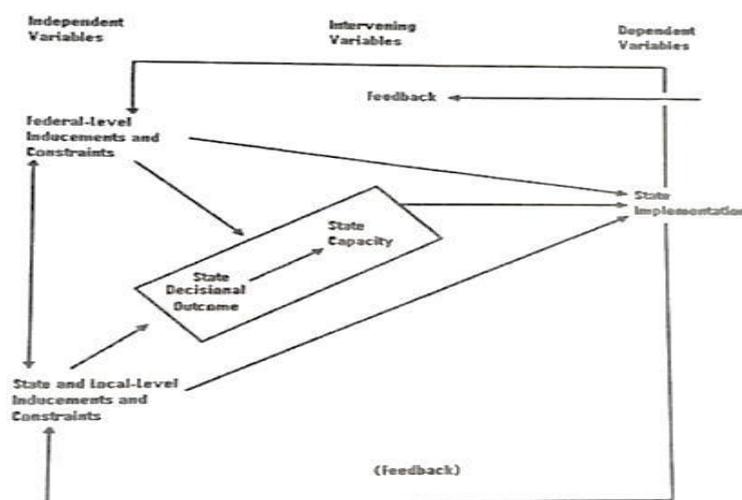


Sumber: (Indiahono, 2009).

### 3) Model Goggin, Bowman, dan Lester

Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang disebutkan sebagai “communication model” untuk implementasi kebijakan yang disebutkan sebagai “generasi ketiga model implementasi kebijakan” (1990). Goggin dan kawan-kawan bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dan meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan. (Muhammad Saidi, 2021).

**Gambar 2.3 Model Komunikasi dari Implementasi Kebijakan Antar-Pemerintah (*The Communication Model of Intergovernmental Policy Implementation*)**



Sumber: (Indiahono, 2009)

## 5. Faktor Penghambat dan Pendukung Proses Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan atau program merupakan suatu kegiatan yang memerlukan dukungan dari semua pihak terkait, tanpa adanya dukungan maka pelaksanaannya tidak bisa berjalan dengan optimal. Dukungan dalam implementasi tersebut berasal dari faktor internal dan eksternal.

Proses implementasi kebijakan seringkali dipengaruhi oleh beberapa faktor penghambat dan pendukung yang dapat mempengaruhi (Chusniati, 2018).

### 1. Faktor Pendukung

- a) Adanya metode pemberdayaan yang melibatkan keberadaan masyarakat, memberikan inovasi dan menggugah kreativitas warga melalui kerja kelompok.
- b) Peran aktif masyarakat melalui pemicuan dan pemberdayaan merupakan cara strategis dalam penyebaran, sosialisasi dan implementasi kegiatan dalam PAMSIMAS
- c) Komitmen di semua tingkat terdapat kesepakatan komitmen antara pemerintah, masyarakat dan berbagai kalangan pejabat di daerah, mulai kabupaten hingga pedesaan, tingkat RW dan RT.

## 2. Faktor Penghambat

- a) Kurangnya kerjasama dan koordinasi baik formal maupun informal, khususnya antara pemerintah daerah dan masyarakat selaku penerima program tersebut
- b) Kondisi alam di Desa Wayau karna adanya pencemaran yang terjadi pada sumber air adanya hujan deras membuat air sungai naik yang biasanya dikirim dari pelosok kampung bagian pegunungan yang mengakibatkan air menjadi keruh
- c) Kualitas sumber daya air yang belum termanfaatkan dengan baik serta adanya beberapa kawasan yang rawan bencana dalam menjadi kendala pengembangan wilayah.

## 6. Pemberdayaan

Pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial. Yaitu masyarakat miskin yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya (Bahri, 2013).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemberdayaan adalah proses menyeluruh: suatu proses aktif antar motivator, fasilitator dan kelompok masyarakat yang perlu diberdayakan

melalui peningkatan pengetahuan, keterampilan, pemberian berbagai kemudahan serta peluang untuk mencapai akses sistem sumber daya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Bahri, 2013).

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

Penyediaan Air Minum Berbasis Masyarakat merupakan sistem penyediaan air minum yang diprakarsai, dipilih, dibangun dan dibiayai oleh masyarakat atau dengan pihak lain, dikelola secara berkelanjutan oleh masyarakat berdasarkan kesepakatan kelompok pengguna air minum yang bersangkutan (Gusti Ngurah Kerta Arsana, 2023).

Adapun peraturan perundang-undangan yang mendukung program PAMSIMAS sebagai berikut (Meylinda Miolo, Nur Mohamad Kasim, Lusiana Margareth Tijow, 2020):

##### a) Berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Penyediaan air minum bagi masyarakat merupakan urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dan merupakan urusan wajib pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana tercantum dalam pasal 12 ayat (1) huruf c “Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2)

diantaranya meliputi pekerjaan umum dan penataan ruang. Sedangkan untuk sub urusan air minum masuk dalam urusan pekerjaan umum dan penataan ruang dimana pemerintah daerah juga memiliki kewenangan untuk mengatur urusan maupun sub urusan yang telah termuat dalam peraturan perundang-undangan yang ada.

b) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air

Sebagaimana yang telah diatur dalam undang-undang Dasar 1945, maka perlu dibentuk undang-undang yang lebih mengatur tentang spesifikasi terkait sumber daya air, sehingga dalam undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air pasal 6 menyatakan bahwa negara menjamin hak rakyat atas air guna memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari bagi kehidupan yang sehat dan bersih dengan jumlah yang cukup, kualitas yang baik, aman, terjaga keberlangsungan, dan terjangkau.

Ketersediaan akses air minum dan sanitasi layak akan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu kunci berkelanjutan. Secara umum, target pembangunan air minum dan sanitasi di tahun 2024 adalah terwujudnya 100% akses air minum layak termasuk 15% akses air minum aman dan terwujudnya 90% akses

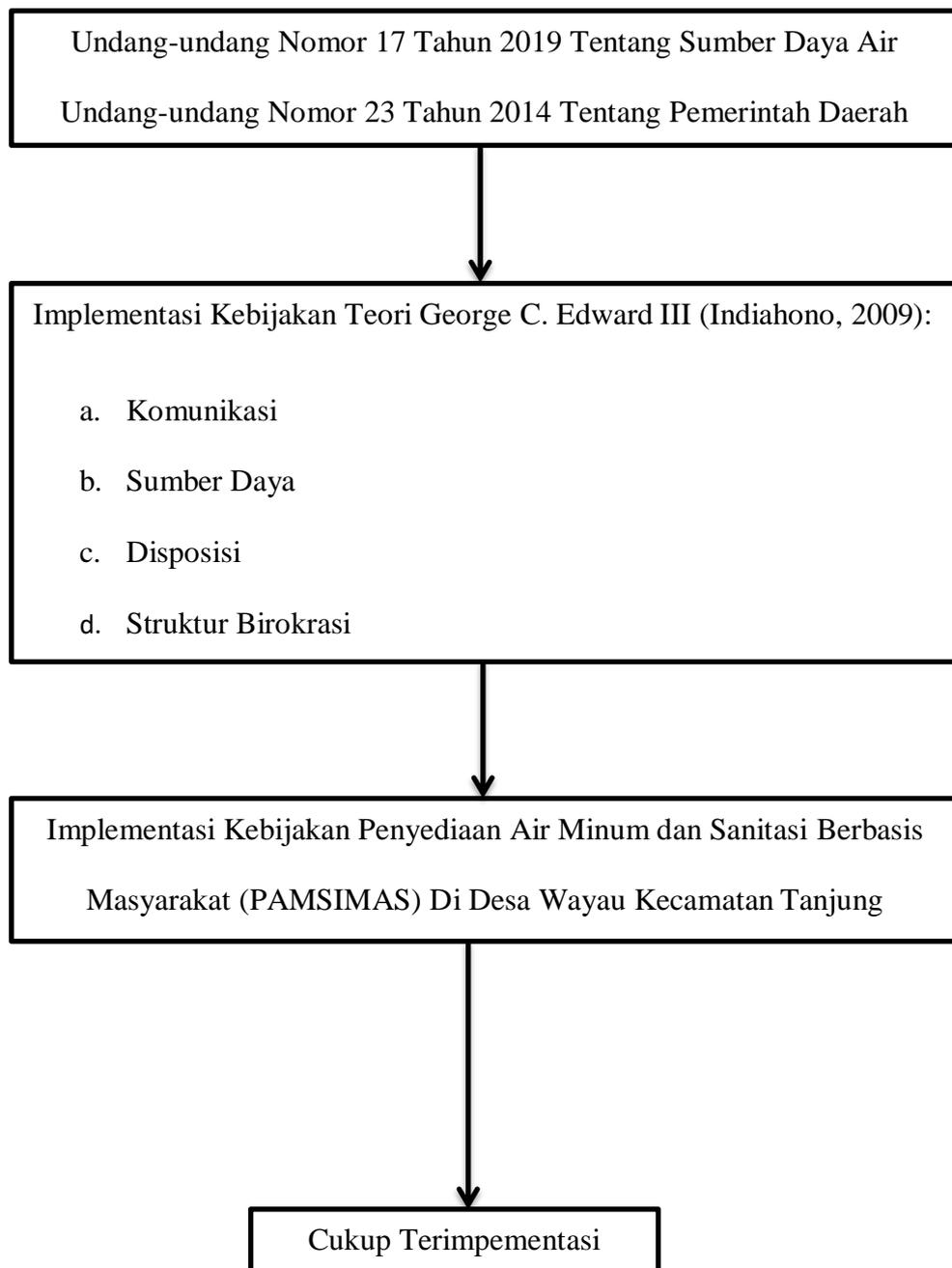
sanitasi layak termasuk 15% akses sanitasi aman (Perpres No. 18/ 2020) (Indri Hapsari Syamsuddin, Janviter Manalu, Maklon Warpur, 2024).

PAMSIMAS kegiatan dibidang air mium dan sanitasi bagi masyarakat perdesaan dan dilaksanakan berbasis masyarakat (Acep Irham Gufroni, 2021) Secara lebih rinci PAMSIMAS bertujuan untuk:

- a) Meningkatkan praktek hidup bersih dan sehat di masyarakat
- b) Meningkatkan jumlah masyarakat yang memiliki akses air minum
- c) Meningkatkan kapasitas masyarakat dan kelembagaan lokal
- d) Meningkatkan efektifitas dan kesinambungan jangka panjang

### C. Kerangka Konseptual

**Gambar 2.4 Kerangka Konseptual Penelitian**



*diolah oleh Peneliti, 2025*