

**IMPLEMENTASI INTRUKSI PRESIDEN NOMOR 3 TAHUN 1999
TENTANG PROGRAM PEMBAHARUAN KEBIJAKSANAAN
PENGELOLAAN IRIGASI DI KECAMATAN PORTIBI
KABUPATEN PADANG LAWAS UTARA**

TESIS

Oleh

**DEAN HASIHOLAN SIREGAR
161801039**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 22/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)22/1/20

**IMPLEMENTASI INTRUKSI PRESIDEN NOMOR 3 TAHUN 1999
TENTANG PROGRAM PEMBAHARUAN KEBIJAKSANAAN
PENGELOLAAN IRIGASI DI KECAMATAN PORTIBI
KABUPATEN PADANG LAWAS UTARA**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi
Publik dalam Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik pada program
Pascasarjana Universitas Medan Area

OLEH

**DEAN HASIROLAN SIREGAR
NPM. 161801039**

**PROGRAM STUDI ILMU MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 22/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)22/1/20

UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Implementasi Intruksi Presiden Nomor 3 tahun 1999
Tentang Program Pembaharuan Kebijakan
Pengelolaan Irigasi Di Kecamatan Portibi Kabupaten
Padang Lawas Utara

Nama : Dean Hasiholan Siregar

NPM : 161801039

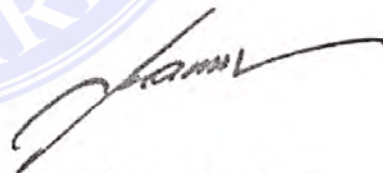
Menyetujui

Pembimbing I



Dr. Warjio, MA

Pembimbing II



Dr. Isnaini, SH, M.Hum

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik



UNIVERSITAS MEDAN AREA MA

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 22/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Telah diuji pada tanggal 21 Mei 2018

Nama : Dean Hasiholan Siregar

NPM : 161801039



Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang : Dr. Nina Siti Salmaniah Siregar, M.Si

Sekretaris : Drs. Kariono, MA

Pembimbing I : Dr. Warjio, MA

Pembimbing II : Dr. Isnaini, SH, M.Hum

Pengujinya : Dr. Heri Kusmanto, MA

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 22/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)22/1/20

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Mei 2018

Yang menyatakan,



Dean Hasiholan Siregar

A B S T R A K

IMPLEMENTASI INTRUKSI PRESIDEN NOMOR 3TAHUN 1999 TENTANG PROGRAM PEMBAHARUANKEBIJAKSANAAN PENGELOLAAN IRIGASI DI KECAMATAN PORTIBI KABUPATEN PADANG LAWAS UTARA

N a m a : Dean Hasiholan Siregar
N P M : 161801039
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Warjio, MA
Pembimbing II : Dr. Isnaini, SH, M.Hum

Untuk dapat mengimplementasikan pengembangan kelembagaan pengelolaan irigasi, maka perlu dilakukan proses pengembangan dan pemberdayaan kelembagaan Perkumpulan Petani Pemakai Air di daerah yang didukung sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah tersebut. Perumusan masalah dalam penelitian ini berdasarkan latar belakang masalah adalah bagaimana Implementasi Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Program Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis Implementasi Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Program Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara. Teknik analisis data dilakukan secara deskriptif dengan cara pengumpulan data, penilaian data, interpretasi dan penyajian data serta penyimpulan. Untuk pengumpulan data dilakukan meliputi data primer dan data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Intruksi Presiden No. 3 Tahun 1999 tentang Program Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara yang dilihat dari aspek komunikasi, sumber daya, kondisi sosial, ekonomi dan politik, dan sikap para pelaksana sudah berjalan dengan baik namun belum maksimal dilaksanakan. Hal ini dikarenakan sosialisasi kepada masyarakat petani tentang kebijakan pengelolaan irigasi belum maksimal serta tidak memanfaatkan momentum pertemuan secara berkelanjutan untuk melakukan penyampaian informasi program pembaharuan kebijakan dalam pengelolaan irigasi tersebut. Sumber daya petani dalam pengetahuannya tentang program pembaharuan kebijakan pengelolaan irigasi juga masih sangat rendah.

Kata kunci : Implementasi, Inpres No. 3 Thn 1999, Pengelolaan irigasi, Perkumpulan Petani Pemakai Air, Analisis data.

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF INTRUKSI OF NUMBER PRESIDENT 3 YEAR 1999 ABOUT RECONDITIONAL PROGRAM (OF) WISDOW OF IRRIGATION MANAGEMENT IN DISTRICT OF PORTIBI OF SUB -PROVINCE OF FIELD OF LAWAS NORTH

N a m e : Dean Hasiholan Siregar
N P M : 161801039
Study Program : Master of Science in Public Administration
Supervisor I : Dr. Warjio, MA
Supervisor II : Dr. Isnaini, SH, M.Hum

Implementation of Development of management institute to be able to irrigation, hence require to be [done/conducted] [by] process of development and enableness of institute of Bevy of Farmer [of] [User/ wearer] Irrigate [in] area supported fully by the Local Government. Internal issue Formulation this research pursuant to problem background [is] how Implementation of Intruksi of Number President 3 Year 1999 About Reconditional Program [of] Wisdom of Irrigation Management [in] District of Portibi of Sub-Province of Field of Lawas North. Intention of this research is to analyse the Implementation of Intruksi of Number President 3 Year 1999 About Reconditional Program [of] Wisdom of Irrigation Management [in] District of Portibi of Sub-Province of Field of Lawas North. Technique analyse the data [done/conducted] descriptively by data collecting, data assessment, interpretation and data presentation and also recapitulating. For the data collecting of [done/conducted] to cover the data of primary and data sekunder. Result of research indicate that the Implementation of Intruksi of President No. 3 Year 1999 about Reconditional Program [of] Wisdom of Irrigation Management [in] District of Portibi of Sub-Province of Field of Lawas North seen from communications aspect, resource, condition of sosial, ekonomi and political, and attitude [of] [all] executor have walked better but not yet executed maximal. This matter because of socialization to farmer society [of] about policy of irrigation management not yet maximal and also [do] not exploit the meeting momentum on an ongoing basis to [do/conduct] the forwarding of information of program of policy renewal in the irrigation management. Farmer resource in its knowledge about program of renewal of policy of irrigation management also still very low.

Keyword : *Implementation, Inpres No. 3 Thn 1999, Irrigation management, Bevy of Farmer [of] [User/ wearer] Irrigate the, Data Analysis.*

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis sanjungkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **“Implementasi Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Program Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara”**. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada pihak yang telah ikut serta didalam penyelesaian Tesis ini. Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif, dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi dunia usaha dan pemerintah.

Medan, Mei 2018

P e n u l i s,

Dean Hasiholan Siregar

UCAPAN TERIMAKASIH

Puji syukur penulis sanjungkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karuniannya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan judul **“Implementasi Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Program Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara”**. Dalam penyusunan Tesis ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan materil maupun dukungan moril dan membimbing (penulisan) dari berbagai pihak. Untuk itu penghargaan dan ucapan terimakasih disampaikan kepada :

1. Rektor Universitas Medan Area, Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Sc, M.Eng
2. Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area, Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kusmawardani, MS
3. Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Dr. Warjio, MAdan Komisi Pembimbing I penulis yang telah bersedia meluangkan waktu, memotivasi sehingga penyusunan Tesis ini tepat pada waktunya.
4. Komisi Pembimbing II : Bapak Dr. Isnaini, SH. M. Hum
5. Terimakasih kepada seluruh Dosen dan Staff Prodi Magister Ilmu Administrasi Publik yang telah menjalankan tugas dan fungsinya dengan sangat baik.
6. Orang tua penulis, istri dan anak-anak, keluarga besar serta teman-teman satu angkatan, saya ucapkan terimakasih yang tak terhingga atas doa, semangat, kasih sayang, pengorbanan, dan ketulusannya dalam mendampingi penulis.

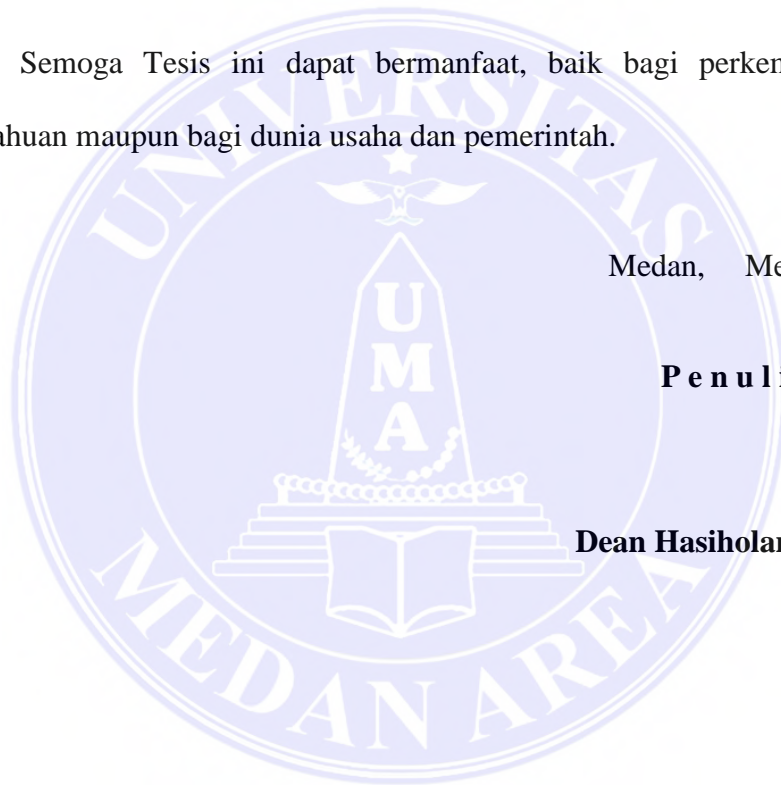
7. Kadis Pertanian Kabupaten Padang Lawas Utara, Bapak Sarwoedi Harahap, SP. beserta jajarannya.
8. Seluruh Ketua Perkumpulan Petani Pemakai Air di seluruh Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara.
9. Semua pihak yang namanya tidak dapat peneliti sebutkan satu persatu yang telah banyak berperan membantu penulis dalam menyusun Tesis ini.

Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi dunia usaha dan pemerintah.

Medan, Mei 2018

Penulis,

Dean Hasiholan Siregar

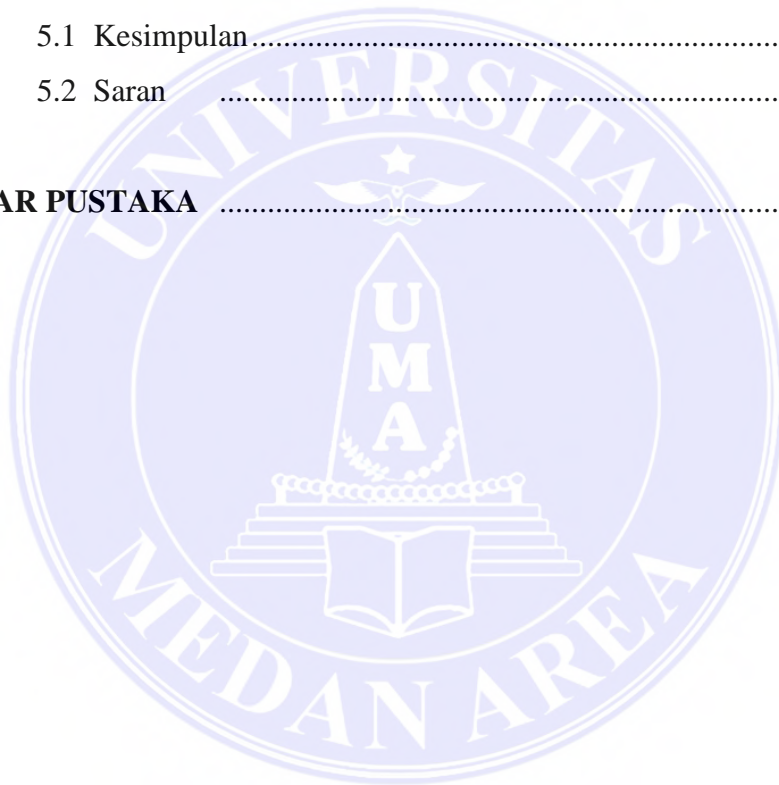


DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN PERSETUJUAN	
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	vii
BAB I : PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian	6
1.4. Manfaat Penelitian	7
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Kebijakan Publik	8
2.2. Implementasi Kebijakan	11
2.3. Model Implementasi Kebijakan.....	19
2.4. Pengelolaan Irigasi	25
2.5. Kajian Variabel Penelitian.....	37
BAB III : METODE PENELITIAN	
3.1. Waktu dan Tempat Penelitian.....	44
3.2. Metode Penelitian	44
3.3. Teknik Pengumpulan Data	44
3.4. Jenis Data	45
3.5. Teknik Analisis Data	46

BABIV : GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN DAN HASIL PENELITIAN PEMBAHASAN	
4.1 Gambaran Umum Kabupaten Padang Lawas Utara	48
4.2 Gambaran Umum Kecamatan Portibi.....	49
4.3 Hasil Penelitian.....	51
4.4 Pembahasan Penelitian	69
BABV : KESIMPULAN DAN SARAN	
5.1 Kesimpulan.....	76
5.2 Saran	77
DAFTAR PUSTAKA	79



DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel 1.1 Matrik Perubahan Kewenangan Pengelolaan Irigasi.....	2
--	---



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sejak Indonesia tidak mampu lagi mencapai swasembada pangan, berbagai perubahan kebijakan terus dilakukan pemerintah dalam pengelolaan Irigasi. Salah satu dari kegagalan tersebut adalah ekspansi besar-besaran daerah irigasi tidak diimbangi dengan ketersediaan dana untuk melakukan operasional dan pemeliharaan jaringan irigasi. Dengan demikian pemindahan tanggung jawab operasional dan pemeliharaan jaringan irigasi dari pemerintah kepada Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) dipandang sebagai solusi atas permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan irigasi.

Keberadaan lembaga pengelola irigasi tingkat petani di suatu daerah tidak hanya bergelut dalam kegiatan teknis irigasi semata seperti operasi dan pemeliharaan irigasi, namun dapat berkembang menjadi suatu lembaga sosial, atau bahkan lembaga ekonomi. Lembaga pengelola irigasi di tingkat petani juga dapat berperan sebagai mediator dalam transfer teknologi seperti pendidikan, pelatihan, penyuluhan terhadap petani. Namun demikian, hal-hal penting yang perlu diperhatikan pada saat pembentukan lembaga pengelola irigasi tersebut adalah seberapa jauh struktur wewenang, kepentingan individu, keadaan masyarakat, adat dan kebudayaan masing-masing daerah mengingat sistem kemasyarakatan yang ada di Indonesia merupakan sistem kemasyarakatan yang

majemuk sehingga kekhasan masing-masing masyarakat atau wilayah seyogyanya perlu mendapat pertimbangan.

Dikeluarkannya Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 tentang program pembaharuan kebijaksanaan pengelolaan irigasi sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1982 tentang irigasi, telah terjadi perubahan yang mendasar dalam hal pengelolaan irigasi yang semula pengaturan dan pengurusan air irigasi dan jaringan air irigasi beserta bangunan pelengkap yang ada didalam wilayah daerah tetap dikelola oleh pemerintah, dalam Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999, pengelolaannya diserahkan kepada kelembagaan masyarakat (P3A/GP3A).

Tabel 1.1. Matrik Perubahan Kewenangan Pengelolaan Irigasi

No	Uraian	Perubahan Kewenangan Pengelolaan Irigasi	
		PP No. 23 Thn 1982	INPRES No. 3 Thn 1999
1	Bangunan Utama	Pemerintah Daerah	P3A/GP3A dan Pemerintah Daerah
2	Jaringan Primer	Pemerintah Daerah	P3A dan GP3A
3	Jaringan Sekunder	Pemerintah Daerah	P3A dan GP3A
4	Jaringan Tersier	P3A dan GP3A	P3A dan GP3A
5	Jaringan Pembuang	Pemerintah Daerah	P3A dan GP3A

Karena Stich dan Eagle dalam Purwanto (2018:84) juga mengungkapkan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses implentasi. Menurutnya keterlibatan masyarakat seharusnya dipahami lebih dari sekedar adanya kebutuhan atau tuntutan demokrasi. Keterlibatan masyarakat memiliki makna yang lebih tinggi, yaitu sebagai media pembelajaran bersama antara masyarakat dengan masyarakat.

Secara umum kebijakan pengaturan irigasi yang dikeluarkan pemerintah memuat tentang perlindungan sumberdaya air dan pengaturan pemanfaatannya. Perubahan itu terlihat dari kebijakan pemerintah dalam pengelolaan air irigasi yaitu Inpres No.3/1999 tentang pembaharuan kebijaksanaan pengelolaan irigasi yang memuat 5(lima) isi pokok sebagai berikut : (1) Redefinisi tugas dan tanggung jawab lembaga pengelola irigasi, (2) Pemberdayaan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A), (3) Penyerahan Pengelolaan Irigasi (PPI) kepada P3A, (4) Pembiayaan operasional dan pemeliharaan (OP) jaringan irigasi melalui IPAIR, dan (5) keberlanjutan sistem irigasi.

Implementasi kebijakan pemerintah tersebut membawa perubahan besar dalam pola pengelolaan irigasi, baik dalam aspek peran dan tanggung jawab lembaga pengelola irigasi serta pendanaan terhadap kegiatan Operasional dan Pemeliharaan (OP) jaringan irigasi. Mengingat setiap daerah memiliki kondisi teknis jaringan dan sosiokultur yang beragam, maka perlu adanya pedoman penyerahan pengelolaan irigasi (PPI) secara jelas dan rinci sesuai dengan kondisi dan situasi daerahnya. Dengan adanya pedoman tersebut diharapkan dapat terwujud pelaksanaan OP jaringan irigasi yang efisien dan efektif serta berkelanjutan melalui peran aktif masyarakat dan pemberdayaan kelembagaan P3A/GP3A.

Di Kabupaten Padang Lawas Utara terdapat Daerah Aliran Sungai (DAS) Batang Ilung yang terletak di Kecamatan Padang Bolak. Daerah aliran sungai Batang Ilung yang airnya dibutuhkan untuk ketersediaan air baik itu debitnya ataupun dalam hal pendistribusiannya pada saluran irigasi yang diperuntukkan

pertanian persawahan maupun palawija (Kecamatan Padang Bolak dan Kecamatan Portibi). Aliran sungai Batang Ilung dalam hal pendistribusiannya pada saluran irigasi di Kecamatan Portibi mampu mengairi \pm 3141 Ha lahan persawahan dan palawija. Pada umumnya di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara, pola pertanaman padi sawah sebanyak dua kali setahun dan satu kali penanaman palawija. Untuk menunjang agar manajemen pola tanam di Kecamatan Portibi dapat terlaksana dengan baik dalam hal pengelolaan dan pemeliharaan saluran irigasi di Kecamatan Portibi telah dibentuk suatu kelembagaan masyarakat petani yaitu Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A).

Upaya pengelolaan irigasi di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara yang melibatkan antara Pemerintah Daerah dengan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) masih kurang berjalan dengan baik. Ada beberapa hal yang menyebabkan manajemen dalam pengelolaan dan pemeliharaan saluran irigasi di Kecamatan Portibi belum berjalan dengan optimal, antara lain :

- ❖ Sistem operasi dan pemeliharaan irigasi yang kurang baik
- ❖ Kurangnya koordinasi dan komunikasi antar lembaga pemerintah serta seluruh stakeholder terkait dalam hal operasional dan pemeliharaan sistem irigasi
- ❖ Kurangnya pemberdayaan petani dan kelembagaannya oleh pemerintah daerah karena adanya birokrasi pengelolaan irigasi pemerintah yang turunan mengerjakan pekerjaan yang seharusnya menjadi tanggung jawab petani dan kelembagaannya

- ❖ Meningkatnya persaingan penggunaan air irigasi pertanian dengan non pertanian
- ❖ Kerusakan sarana prasarana irigasi dan kerusakan jaringan irigasi terjadi sangat cepat sesudah konstruksi selesai
- ❖ Rendahnya partisipasi masyarakat
- ❖ Lemahnya kapasitas kelembagaan pengelolaan irigasi

Hal ini sebagaimana pendapat Arif (2006 : 149-150) tujuan pembangunan adalah membangun kesejahteraan masyarakat, jadi sudah selayaknya masyarakat terlibat dalam proses pembangunan, atau dengan kata lain partisipasi masyarakat (dalam Suwandi dan Dewi Rostyaningsih). Kebijakan “reformasi irigasi” yang terkandung dalam Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 lebih menegaskan arah kebijakan pemerintah daerah untuk memberi peran kepada petani dan kelembagaan masyarakat, sehingga peran serta petani dalam pengelolaan dan pemeliharaan irigasi akan sangat menentukan keberlanjutan sistem irigasi dan pertanian beririgasi secara keseluruhan.

Selanjutnya dalam hal pembentukan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) yang pendekatannya berdasarkan batas wilayah administratif, dikuatirkan akan mengalami kesulitan dalam perbaikan dan pemeliharaan baik untuk saluran primer maupun sekunder yang kebetulan melintasi lebih dari satu wilayah administratif. Dengan pola pendekatan tersebut, bagi wilayah administratif yang dilewati oleh saluran primer dan sekunder akan tetapi secara formal tidak menikmati kegunaan air tersebut tentunya tidak mau berkontribusi dalam pembiayaan operasional dan pemeliharaan (OP). Sebaliknya, bagi wilayah

administratif pengguna air di saluran sekunder ada kecendrungan tidak mau membiayai OP untuk saluran tersebut yang berada di wilayah administratif lainnya, walaupun air yang digunakannya bersumber dari saluran sekunder tersebut. Mereka lebih tertarik untuk berkontribusi dalam pembiayaan OP sepanjang saluran primer yang melalui wilayah administratifnya.

Potensi permasalahan yang lain di Kecamatan Portibi adalah tidak adanya keseimbangan antara hak atas pelayanan air dengan besarnya kewajiban yang dibebankan antara Perkumpulan Petani Pemakai Air yang satu dengan Perkumpulan Petani Pemakai Air yang lainnya.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis ingin melakukan penelitian tentang Implementasi Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Program Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi (Studi Kasus di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara) .

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini yaitu : “Bagaimana Implementasi Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Program Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara?”

1.3. Tujuan Penelitian

Dari masalah yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah :

1. Mengetahui Implementasi Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Program Pembaharuan Kebijaksanaan Pengelolaan Irigasi di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara.
2. Menganalisis Implementasi Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Program Pembaharuan Kebijaksanaan Pengelolaan Irigasi di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Memberikan pengetahuan dan pemahaman terhadap masalah yang diteliti, baik untuk peneliti maupun untuk yang membacanya.
2. Memberikan suatu rekomendasi kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara untuk mengambil langkah terbaik dalam pelaksanaan Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Program Pembaharuan Kebijaksanaan Pengelolaan Irigasi di Kecamatan Portibi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya, atau seringkali diberikan makna sebagai tindakan politik. Hal ini semakin jelas dengan adanya konsep kebijakan dari Carl Freidrich (Irfan Islami, 2001 : 3) yang mendefinisikan kebijakan sebagai berikut : “a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing abstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in and effort to reach a goal or realize an objective or a purpose “ (.... serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan untuk mencapai tujuan).

James E. Anderson mendefinisikan kebijakan itu adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set actors in dealing with a problem or metter of concern*“ (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Sedangkan Amara Raksasa Taya menyebutkan bahwa kebijakan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan

untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan harus memuat 3 (tiga) elemen, yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Sedangkan pemahaman mengenai kebijakan publik sendiri masih terjadi adanya silang pendapat dari para ahli. Namun dari beberapa pendapat mengenai kebijakan public terdapat beberapa persamaan, diantaranya yang disampaikan oleh Thomas R. Dye (Irfan Islamy, 2001 : 18) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ is what ever government chose to do or not to do” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu, “sesuatu yang tidak dilaksanakan” oleh pemerintahpun termasuk kebijaksanaan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

George C. Edward III dan Ira Sharkansky memiliki pendapat yang hampir sama dengan Thomas R. Dye mengenai kebijakan publik, yaitu “.... Is what government say to do or not to do, it is goals or purpose of government

program ..” (... adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah ...). Namun dikatakan bahwa kebijakan publik itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah (Irfan Islamy, 2001 : 19).

Oleh karenanya dalam terminologi ini, kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan riil yang muncul ditengah-tengah masyarakat untuk dicarikan jalan keluar baik melalui peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, keputusan pejabat birokrasi dan keputusan lainnya termasuk peraturan daerah, keputusan pejabat politik dan sebagainya. Dalam perannya untuk pemecahan masalah, Dunn (1994:30) berpendapat bahwa tahap penting dalam pemecahan masalah publik melalui kebijakan adalah :

- a. Penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*)
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*)
- c. Adopsi kebijakan (*policy adoption*)
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*)
- e. Penilaian Kebijakan (*policy assessment*)

Setiap tahap dalam pengambilan kebijakan harus dilaksanakan dan dengan memperhatikan sisi ketergantungan masalah satu dengan yang lainnya. Proses penetapan kebijakan atau yang sering dikenal dengan *policy making process*, menurut Shafrits dan Russel dalam Keban (2006: 63), 1) merupakan

agenda setting dimana isu-isu kebijakan diidentifikasi, 2) keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan kebijakan, 3) tahap implementasi kebijakan, 4) evaluasi program dan analisa dampak, 5) feedback yaitu memutuskan untuk merevisi atau menghentikan.

Proses kebijakan diatas bila diterapkan akan menyerupai sebuah siklus tahapan penetapan kebijakan. Dengan demikian kebijakan publik adalah produk dari pemerintah maupun aparatur pemerintah yang hakekatnya berupa pilihan-pilihan yang dianggap paling baik, untuk mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi publik dengan tujuan untuk dicarikan solusi pemecahannya secara tepat, cepat dan akurat. Sehingga benar adanya apa yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah dapat saja dipandang sebagai sebuah pilihan kebijakan. Selanjutnya Richard Rose (dalam Winarno, 2002:15) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “Serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri”.

2.2 Implementasi Kebijakan

Menurut Michael Howlett dan Ramesh (1995:153) mengenai implementasi kebijakan, menerangkan bahwa : “ after a public problem has made its way to the policy agenda, various options have been proposed to resolved it, and government has made some choice among those options, what remains is putting the decision into practice”....the policy implementation is defined as the process where by programs or policies are carried out; its denotes the translation

of plans into practice” (setelah masalah publik ditentukan, maka itu merupakan jalan menuju agenda kebijakan, bermacam pilihan telah ditentukan untuk memecahkannya, dan pemerintah telah membuat beberapa pilihan dari alternative tersebut, yang menempatkan keputusan menjadi pelaksanaan,implementasi kebijakan merupakan proses dari sebuah program atau kebijakan dilaksanakan; yang ditandai dengan terjemahan dari rencana menuju pelaksanaan”.

Pandangan lain mengenai implementasi kebijakan dikemukakan oleh William dan Elmore sebagaimana dikutip Sunggono (1994: 139), didefinisikan sebagai “keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan”. Sementara Mazmanian dan Sabatier (Wibawa dkk, 1986: 21) menjelaskan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang nyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Konsep implementasi kebijakan bervariasi tergantung dari sudut pandang atau pendekatan yang digunakan. Implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses menurut pendapat Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2002: 102) membatasi implementasi kebijakan sebagai berikut:

“Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun

waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut”.

Dengan demikian pada tahap implementasi kebijakan ini mencakup usaha-usaha mengubah keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional maupun usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil. Dan tahap implementasi baru terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan.

Namun demikian suatu implementasi kebijakan tidak selalu berhasil, ada kalanya tujuan tidak tercapai. Suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai disebut sebagai *implementation gap* (Andrew Dunsire dalam Abdul Wahab, 1997:61). Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut (Walter Williams dalam Abdul Wahab, 1997:61).

Lebih lanjut Hogwood dan Gunn (dalam Abdul Wahab, 1997:61) membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam 2 (dua) kategori, yaitu :

1. *Non implementation* (tidak terimplementasikan)

Bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat didalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau

karena mereka tidak sepenuhnya menguasai persoalan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi.

2. *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil)

Terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Hal ini biasanya dipengaruhi oleh faktor-faktor :

- a. Pelaksanaannya jelek (*bad execution*)
- b. Kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*)
- c. Kebijakan itu sendiri bernasib jelek (*bad luck*)
- d. Sejak awal kebijakan tersebut memang jelek, dalam artian telah dirumuskan secara sembrono, tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan yang keliru, atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realitis.

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa peran pelaksana implementasi sangat menentukan terimplementasikannya suatu kebijakan sehingga pelaksana implementasi harus benar-benar memahami kebijakan yang akan dilaksanakan. Disamping itu faktor eksternal perlu diperhatikan pula untuk dapat mendukung bagi kelancaran dalam implementasi kebijakan tersebut. Untuk mengetahui apa yang sebenarnya terjadi setelah suatu kebijakan dibuat dan dirumuskan adalah subyek implementasi kebijakan.

Selanjutnya implementasi kebijakan dapat dianalisa dari beberapa pendekatan meliputi pendekatan struktural, pendekatan prosedural, pendekatan manajerial, pendekatan keperilakuan dan pendekatan politik seperti yang ditulis oleh Abdul Wahab (1997:111-120). Dalam penelitian ini implementasi kebijakan dianalisa dengan menggunakan pendekatan prosedural. Dilihat dari pendekatan prosedural maka implementasi dipandang sebagai proses prosedural. Pendekatan prosedural menjelaskan implementasi dari proses prosedur yang tepat dijalankan dalam implementasi kebijakan.

Defenisi prosedur (procedure) menurut Richard F. Neulschel (dalam Jogiyanto, 2001:1), sebagai berikut :

“ Suatu prosedur adalah suatu urutan operasi klerikal (tulis menulis), biasanya melibatkan beberapa orang di dalam satu atau lebih departemen, yang diterapkan untuk menjamin penanganan yang seragam dari transaksi-transaksi bisnis yang terjadi”.

Pendapat yang lain dikemukakan oleh Jerry Fitz Gerald, Ardra F. Fitz Gerald dan Warren D. Stallings, Jr., (dalam Jogiyanto, 2001:2) mendefenisikan prosedur sebagai berikut :

“Suatu prosedur adalah urutan yang tepat dari tahapan-tahapan instruksi yang menerangkan apa (what) yang harus dikerjakan, siapa (who) yang mengerjakannya, kapan (when) dikerjakan dan bagaimana (how) mengerjakannya”.

Dengan demikian yang dimaksud prosedur adalah urutan, tahapan-tahapan instruksi bagaimana suatu kegiatan dilaksanakan menyangkut pelaksana, waktu, tata cara dan aturan maupun ketentuan yang berlaku yang dijalankan. Dengan demikian implementasi kebijakan sesuai tata cara, aturan maupun

ketentuan yang berlaku. Dimana yang dimaksud dengan tata cara adalah urutan bagaimana kegiatan dilakukan, aturan adalah hal-hal yang bersifat mengatur sebagai pegangan dalam melaksanakan kegiatan dan ketentuan adalah hal-hal yang bersifat mengikat berkaitan dengan aturan yang ada.

Pada tahap ini suatu kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit eksekutor tertentu dengan memobilisasikan sumber dana dan sumber daya lainnya (teknologi dan manajemen), dan pada tahap ini monitoring dapat dilakukan. Menurut Patton dan Sawicki (dalam Tangkilisan 2003:78) bahwa implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan.

Jadi tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk out-put yang jelas dan dapat diukur. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan dari program pemerintah. (Tangkilisan, 2003:9).

Menurut Nakamura dan Smallwood (dalam Tangkilisan, 2003:78), hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkan ke dalam keputusan yang bersifat khusus. Sedangkan menurut Pressman dan Wildavsky (dalam Tangkilisan, 2003:79) implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Jones (dalam Tangkilisan, 2003:79) menyatakan kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus-menerus, usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi, suatu kebijakan yang dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam kebijakan publik.

Dalam implementasi sebuah kebijakan dibutuhkan proses implementasi sebagai bahan persiapan dalam melaksanakan rumusan kebijakan yang telah ditetapkan. Menurut Lineberry, proses implementasi setidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut : 1) pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana, 2) penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana (*standart operating procedures/SOP*), 3) koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada

kelompok sasaran; pembagian tugas di dalam dan diantara dinas-dinas/badan pelaksana, 4) pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan (Tangkilisan, 2003:81). Lain dengan Anderson (dalam Tangkilisan, 2003:82) yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat aspek yaitu;

- a) Siapa yang mengimplementasikan kebijakan, maksudnya yaitu bahwa pelaksanaan suatu kebijakan tidak hanya terbatas pada jajaran birokrasi, tetapi juga melibatkan aktor-aktor di luar birokrasi pemerintah, seperti organisasi kemasyarakatan, bahkan individu juga sebagai pelaksana kebijakan.
- b) Hakekat dari proses administrasi. Untuk menghindari pertentangan atau perbedaan persepsi dalam pelaksanaan antar implementor (unit birokrasi maupun non birokrasi), proses administrasi harus selalu berpijak pada standar prosedur operasional (sebagai acuan pelaksanaannya).
- c) Kepatuhan (kompliansi) kepada kebijakan atau sering disebut sebagai perilaku taat hukum. Karena kebijakan selalu berdasarkan hukum atau peraturan tertentu, maka pelaksana kebijakan tersebut juga harus taat kepada hukum yang mengaturnya. Untuk menumbuhkan sistem kepatuhan dalam implementasi kebijakan, memerlukan sistem control dan komunikasi yang terbuka, serta penyediaan sumber daya untuk melakukan pekerjaan. Sedangkan untuk dapat mewujudkan implementasi yang efektif, Islamy menyebutnya dengan tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi

anggota masyarakat sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara.

d) Efek atau dampak dari implementasi kebijakan. Menurut Islamy (1997:119) setiap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan akan membawa dampak tertentu terhadap kelompok sasaran, baik yang positif (*intended*) maupun yang negatif (*unintended*). Ini berarti bahwa konsep dampak menekankan pada apa yang terjadi secara aktual pada kelompok yang ditargetkan dalam kebijakan. Jadi, dengan melihat konsekuensi dari dampak, maka dapat dijadikan sebagai salah satu tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan dan juga dapat dijadikan sebagai masukan dalam proses perumusan kebijakan yang akan meningkatkan kualitas kebijakan tersebut.

2.3 Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting didalam kebijakan publik.

Menurut Robert Nakamura dan Frank Smallwood (1980), hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkan ke dalam keputusan-keputusan yang bersifat khusus. Sedangkan menurut Pressman dan Wildavsky (1984), implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk

menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan (Grindle dalam Abdul Wahab, 1990 : 59). Grindle (dalam Wibawa dkk., 1990 : 22) berpendapat bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua hal, yaitu : *content of policy* dan *contexs of policy*.

Tingkat derajat perubahan tingkah laku yang mencakup dalam program adalah salah satu dari isi kebijakan yang berpengaruh terhadap implementasi. Selanjutnya Brian W. Hoogwod dan Lewis A. Gunn (dalam Wibawa dkk., 1990 : 57) mengemukakan suatu model yang sering disebut “*the top down approach*”, dimana ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan atau program :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi badan/institusi pelaksana;
2. Waktu dan sumber daya yang memadai;
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
4. Kebijakan didasari oleh adanya hubungan kausalitas;
5. Hubungan kausalitas tersebut bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil;
7. Pemahaman dan kesepakatan terhadap tujuan;

8. Tugas-tugas terperinci dan urutan yang tepat;
9. Koordinasi dan komunikasi yang sempurna.

Dalam tulisan ini peneliti mengukur tingkat implementasi kebijakan cenderung menggunakan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Horn dan Van Meter. Berdasarkan pendapat Hoogwood dan Gunn tersebut, salah satu faktor diatas yaitu komunikasi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Di samping itu, Van Horn dan Van Meter (dalam Wibawa dkk., 1990 : 9) menegaskan pula pentingnya komunikasi antar organisasi pelaksana dan organisasi di dalam implementasi implementasi kebijakan. Keduanya menjelaskan proses implementasi dengan merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan.

Lebih lanjut Van Horn dan Van Meter (dalam Wibawa dkk., 1990 : 9) menjelaskan :

“ Implementasi kebijakan dilakukan untuk meraih kinerja yang tinggi yang dipengaruhi beberapa faktor antara lain : (a) Kejelasan standard dan tujuan; (b) Sumber daya; (c) Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pengukuhan; (d) Karakteristik organisasi dan komunikasi antar organisasi; (e) Kondisi sosial, ekonomi, dan politik; dan (f) Sikap pelaksana.

Van Horn dan Van Meter (dalam Winarno, 2000 : 109-121) menawarkan suatu model implementasi. Model ini mempunyai enam variabel yang membentuk ikatan antara kebijakan dan pencapaian. Variabel-variabel tersebut antara lain :

1. Standard an sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan

Menurut Van Horn dan Van Meter, perlu mengidentifikasi indikator-indikator pencapaian, indikator ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan telah direalisasikan. Dalam melakukan implementasi, tujuan dan sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

2. Sumber daya

Sumber-sumber yang dimaksud mencakup manusia, dana atau perangsang (insentif) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketetapan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.

4. Karakteristik organisasi pelaksana

Dalam melihat badan-badan pelaksana, maka tidak akan lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan.

5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik

Sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan mendapat perhatian yang kecil, namun menurut Van Horn dan Van Meter, faktor tersebut mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

6. Sikap para pelaksana pelaksana

Implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Para pelaksana mungkin menolak tujuan yang terkandung dalam kebijakan tersebut dan begitu sebaliknya, penerimaan terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan yang diterima secara luas oleh para pelaksana kebijakan akan menjadi pendorong bagi implementasi kebijakan yang berhasil.

Berbagai studi teoritis maupun empiris mengakui bahwa birokrasi yang sangat mengagungkan rasionalitas dan efektivitas serta efisiensi merupakan bentuk organisasi yang sangat diperlukan dalam proses pembangunan dan modernisasi, sehingga birokrasi adalah alat pemerintahan yang sangat utama dan paling dominan perannya. Dominasi birokrasi ini terjadi bukan semata-mata karena kelemahan swasta dan preferensi ideologi di negara-negara tadi, tetapi lebih karena luasnya jangkauan birokrasi pemerintah sehingga memiliki fungsi integratif yang sangat besar.

Menurut Muhaimin (1989 : 75) agar birokrasi modern dapat berfungsi secara efektif, ada dua prinsip dasar yang harus dipahami, diantaranya yaitu :

“*Pertama*, birokrasi harus menuruti tata cara yaitu peraturan-peraturan yang telah diciptakan sesuai dengan norma yang ada, artinya tidak bisa birokrasi

itu bekerja atas dorongan perasaan dan kekeluargaan, jadi harus ada norma tertentu yang mampu merefleksikan suatu kepastian (*certain*) yang baik bagi pemerintah atau penguasa untuk masyarakat. Jadi ada semacam *predictability* yang bisa diciptakan oleh birokrasi. Oleh karenanya birokrasi harus menuruti peraturan yang telah ditetapkan bersama. *Kedua*, birokrasi itu seharusnya tidak terkait dengan kekuasaan jelasnya birokrasi harus apolitis”.

Selanjutnya di dalam setiap lingkungan terdapat apa yang dinamakan pola-pola perilaku (*pattern of behavior*). Pola-pola perilaku merupakan cara-cara masyarakat bertindak dan berkelakuan yang sama dan harus diikuti oleh semua anggota masyarakat tertentu. Setiap tindakan manusia dalam masyarakat selalu mengikuti pola-pola perilaku masyarakat tadi sangat dipengaruhi oleh kebudayaan masyarakatnya (Soekanto, 1990 : 127).

Van Horn dan Van Meter (dalam Winarno, 2000 : 116) menyetujui beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu :

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
2. Tingkat pengawasan hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;
3. Sumber-sumber politik suatu organisasi;
4. Vitalitas suatu organisasi;
5. Tingkat komunikasi-komunikasi terbuka, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi; dan

6. Kaitan formal dan informal suatu badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

2.4 Pengelolaan Irigasi

Irigasi berasal dari istilah *irrigate* dalam bahasa Belanda atau *irrigation* dalam bahasa Inggris. Irigasi dapat diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan untuk mendatangkan air dari sumbernya guna keperluan pertanian, mengalirkan dan membagikan air secara teratur dan setelah digunakan dapat pula dibuang kembali (Erman Mawardi et al. 2002). Istilah dari irigasi adalah sebuah kegiatan yang berkaitan dengan mendapatkan air dari sebuah kebun atau usaha pertanian untuk meningkatkan produksi dari hasil pertanian.

Irigasi merupakan usaha untuk mendatangkan air dengan membuat bangunan-bangunan dan saluran untuk mengalirkan air guna keperluan pertanian, membagikan air kesungai, atau lading dengan cara yang teratur dan membuang air yang tidak digunakan lagi, setelah digunakan air semuanya mengambil tindakan untuk melakukan pembatasan dari pengambilan air kesumbernya dibawa ketempat dimana air yang dibutuhkan atau diperlukan untuk membagikan kepada tanaman yang membutuhkan (Gandakoesuma, 1981:9).

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang irigasi adalah sebagai berikut : “Irigasi adalah usaha penyediaan, pengaturan dan pengembangan air irigasi untuk menunjang pertanian yang jenisnya meliputi irigasi permukaan, irigasi rawa, irigasi air bawah tanah, irigasi pompa dan irigasi tambak”.

Tujuan irigasi pada suatu daerah adalah upaya untuk penyediaan dan pengaturan air untuk menunjang pertanian, dari sumber ke daerah yang memerlukan dan mendistribusikan secara teknis dan sistematis. Penyediaan air irigasi adalah penentuan volume air/satuan waktu yang dialokasikan dari suatu sumber air untuk suatu daerah irigasi yang didasarkan waktu, jumlah, dan mutu sesuai dengan kebutuhan untuk menunjang pertanian dan keperluan lainnya. Pengaturan air irigasi adalah kegiatan yang meliputi pembagian, pemberian, dan penggunaan air irigasi.

Adapun manfaat dari suatu sistem irigasi, adalah :

- a. Untuk membasahi tanah, yaitu pembasahan tanah pada daerah yang curah hujannya kurang atau tidak menentu.
- b. Untuk mengatur pembasahan tanah, agar daerah pertanian dapat diairi sepanjang waktu pada saat dibutuhkan , baik pada musim kemarau maupun musim penghujan.
- c. Untuk menyuburkan tanah, dengan mengalirkan air yang mengandung lumpur dan zat-zat hara penyubur tanaman pada daerah pertanian tersebut, sehingga tanah menjadi subur.
- d. Untuk kolmatase, yaitu meninggikan tanah yang rendah/rawa dengan pengendapan lumpur yang dikandung oleh air irigasi.
- e. Untuk pengelontoran air, yaitu dengan menggunakan air irigasi, maka kotoran/pencemaran/limbah/sampah yang terkandung di permukaan tanah dapat digelontor ke tempat yang telah disediakan (saluran drainase) untuk diproses penjernihan secara teknis atau alamiah.

- f. Pada daerah dingin, dengan mengalirkan air yang suhunya lebih tinggi dari pada tanah, sehingga dimungkinkan untuk mengadakan proses pertanian pada musim tersebut.

Sejalan dengan perkembangan irigasi di Indonesia dapat dilihat ada beberapa sistem irigasi yang digunakan di Indonesia. Jika ditinjau dari proses penyediaan, pemberian, pengelolaan dan pengaturan air, sistem irigasi dapat dikelompokkan menjadi empat (Acmadi, 2013), yaitu:

1) Sistem Irigasi Permukaan (Surface Irrigation System)

Sistem irigasi permukaan terjadi dengan menyebarkan air ke permukaan tanah dan membiarkan air meresap (infiltrasi) ke dalam tanah. Air dibawa dari sumber ke lahan melalui saluran terbuka baik dengan atau lining maupun melalui pipa dengan head rendah. Investasi yang diperlukan untuk mengembangkan irigasi permukaan relatif lebih kecil daripada irigasi curah maupun tetes kecuali bila diperlukan pembentukan lahan, seperti untuk membuat teras.

Sistem Irigasi Permukaan (*Surface Irrigation System*), khususnya irigasi alur (*Furrow irrigation*) banyak dipakai untuk tanaman palawija, karena penggunaan air oleh tanaman lebih efektif. Sistem irigasi alur adalah pemberian air di atas lahan melalui alur, alur kecil atau melalui selang atau pipa kecil dan mengalirkannya sepanjang alur dalam lahan.

Terdapat beberapa keuntungan menggunakan irigasi furrow. Keuntungannya sesuai untuk semua kondisi lahan, besarnya air yang mengalir dalam lahan akan meresap ke dalam tanah untuk dipergunakan

oleh tanaman secara efektif, efisien pemakaian air lebih besar dibandingkan dengan sistem irigasi genangan (basin) dan irigasi galengan (border).

2) Sistem Irigasi Bawah Permukaan (Sub Surface Irrigation System)

Sistem irigasi bawah permukaan dapat dilakukan dengan meresapkan air ke dalam tanah di bawah zona perakaran melalui sistem saluran terbuka ataupun dengan menggunakan pipa porus. Lengas tanah digerakkan oleh gaya kapiler menuju zona perakaran dan selanjutnya dimanfaatkan oleh tanaman.

3) Sistem Irigasi dengan Curah/Pancaran (Sprinkle Irrigation)

Irigasi curah atau siraman (sprinkle) menggunakan tekanan untuk membentuk tetesan air yang mirip hujan ke permukaan lahan pertanian. Disamping untuk memenuhi kebutuhan air tanaman. Sistem ini dapat pula digunakan untuk mencegah pembekuan, mengurangi erosi angin, memberikan pupuk dan lain-lain.

4) Sistem Irigasi Tetes (Drip Irrigation)

Sistem irigasi tetes adalah suatu sistem pemberian air melalui pipa/selang berlubang dengan menggunakan tekanan tertentu, dimana air yang keluar berupa tetesan-tetesan langsung pada daerah perakaran tanaman. Tujuan dari irigasi tetes adalah untuk memenuhi kebutuhan air tanaman tanpa harus membasahi keseluruhan lahan, sehingga mereduksi kehilangan air akibat penguapan yang berlebihan, pemakaian air lebih efisien, mengurangi limpasan, serta menekan/mengurangi pertumbuhan gulma.

Untuk klasifikasi jaringan irigasi apabila ditinjau dari segi pengaturannya maka dapat dibedakan menjadi tiga jenis yakni :

a) Jaringan irigasi sederhana

Di dalam irigasi sederhana, pembagian air tidak diukur dan diatur sehingga kelebihan air yang ada pada suatu petak akan dialirkan ke saluran pembuang. Pada jaringan ini terdapat beberapa kelemahan antara lain adanya pemborosan air, sering terjadi pengendapan, dan pembuangan biaya akibat jaringan dan penyaluran yang harus dibuat oleh masing-masing desa.

b) Jaringan irigasi semi teknis

Di dalam irigasi jaringan semi teknis, bangunan bendungnya terletak di sungai lengkap dengan pintu pengambilan tanpa bangunan pengukur di bagian hilirnya., Beberapa bangunan permanen biasanya sudah dibangun di jaringan saluran. Bangunan pengaliran dipakai untuk melayani daerah yang lebih luas dibanding jaringan irigasi sederhana.

c) Jaringan irigasi teknis

Pada jaringan irigasi teknis, saluran pembawa dan saluran pembuang sudah benar-benar terpisah. Pembagian air dengan menggunakan jaringan irigasi teknis adalah merupakan yang paling efektif karena mempertimbangkan waktu seiring merosotnya kebutuhan air. Pada irigasi jenis ini dapat memungkinkan dilakukan pengukuran pada bagian hilir.

Kegiatan pengelolaan air irigasi untuk pertanian (Rehabilitasi Jaringan Irigasi) merupakan kegiatan perbaikan/penyempurnaan jaringan irigasi guna mengembalikan/meningkatkan fungsi dan pelayanan irigasi seperti semula

sehingga menambah luas areal tanam dan/atau meningkatkan intensitas pertanaman (IP). Selain itu kegiatan ini dapat dilaksanakan untuk peningkatan jaringan irigasi yaitu kegiatan meningkatkan fungsi dan kondisi jaringan irigasi yang sudah ada atau kegiatan menambah luas areal pelayanan pada jaringan irigasi yang sudah ada dengan mempertimbangkan perubahan kondisi lingkungan daerah irigasi.

Rehabilitasi jaringan irigasi (tersier) adalah salah satu langkah nyata yang dilakukan dalam rangka menyelesaikan masalah ketersediaan air irigasi untuk pertanian. Rusaknya jaringan irigasi (tersier) merupakan salah satu masalah yang terjadi di lahan pertanian. Hal tersebut menyebabkan efisiensi dan efektifitas irigasi menurun.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang mengamanatkan bahwa tanggung jawab pengelolaan jaringan irigasi tersier sampai ke tingkat usaha tani menjadi hak dan tanggung jawab petani sesuai dengan kemampuannya. Selanjutnya dikeluarkannya Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 tentang program pembaharuan kebijaksanaan pengelolaan irigasi sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1982 tentang irigasi, telah terjadi perubahan yang mendasar dalam hal pengelolaan irigasi yang semula pengaturan dan pengurusan air irigasi dan jaringan air irigasi beserta bangunan pelengkap yang ada didalam wilayah daerah tetap dikelola oleh Pemerintah, dalam Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 pengelolaannya diserahkan kepada kelembagaan masyarakat (P3A/GP3A).

Dominasi pemerintah dalam pembangunan irigasi pada masa revolusi hijau dipandang sebagai penyebab utama kegagalan pembangunan irigasi. Salah satu dari kegagalan tersebut adalah ekspansi besar-besaran daerah irigasi tidak dimbangi dengan ketersediaan dana untuk melakukan operasional dan pemeliharaan jaringan irigasi. Dengan demikian pemindahan tanggung jawab operasional dan pemeliharaan jaringan irigasi dari pemerintah kepada kelembagaan masyarakat (P3A/GP3A) dipandang sebagai solusi atas permasalahan yang dihadapi dalam pembangunan sector irigasi. Konsep inilah yang sebenarnya diadopsi oleh pemerintah di sektor irigasi atau yang lebih dikenal sebagai Irrigation Management Transfer (IMT), yang menempatkan P3A sebagai aktor utama dalam operasional dan pemeliharaan jaringan irigasi.

Pengelolaan irigasi mempunyai dua kegiatan utama, yaitu pengorganisasian dan pemeliharaan. Tugas pokok pengoperasian irigasi adalah mengalokasikan dan mendistribusikan air untuk berbagi kelompok pemakai air yang berbeda dan merencanakan pola eksploitasi temperal yang menyeluruh guna menyediakan dari sumber air irigasi utama. Pengoperasian irigasi selain membutuhkan ketrampilan teknis, juga memerlukan ketrampilan berorganisasi dan kemampuan kepemimpinan guna memecahkan konflik antar kelompok pemakai air.

Kegiatan pemeliharaan irigasi, baik yang bersifat rutin dan berkala maupun yang bersifat mendadak (darurat) mengacu pada serangkaian kegiatan yang harus dilaksanakan untuk mempertahankan integritas bangunan-bangunan dan kemampuan jaringan supaya dapat menyalurkan air secara terkendali.

Contoh dari kegiatan pemeliharaan irigasi adalah membersihkan saluran-saluran irigasi dari endapan, memotong rumput di tepi saluran, memperbaiki bangunan dan saluran yang rusak, dan member minyak pada pintu-pintu air. Apabila kegiatan pemeliharaan irigasi mengalami kegagalan, maka dilakukan kegiatan rehabilitasi (perbaikan). Rehabilitasi jaringan irigasi yang dilakukan tersebut merupakan usaha terakhir dalam penyelamatan sumber daya jaringan irigasi supaya saluran irigasi dapat tetap berfungsi dan produktif.

Partisipasi masyarakat petani/P3A/GP3A dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi dimaksudkan untuk meningkatkan rasa memiliki, rasa tanggung jawab dan kemampuan perkumpulan petani pemakai air dalam rangka meningkatkan efisiensi, efektivitas dan keberlanjutan sistem irigasi partisipatif dimaksudkan untuk mewujudkan sistem penyelenggaraan yang memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas. Partisipasi Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) dan Gabungan Perkumpulan Petani Pemakai Air (GP3A) dalam pengembangan dan pengelolaan irigasi (Kodoatie dkk., 2008), meliputi :

1) Partisipasi dalam kegiatan pengelolaan jaringan irigasi;

Bentuk partisipasi Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) dalam pengelolaan irigasi meliputi partisipasi pada operasi dan pemeliharaan jaringan irigasi serta partisipasi pada rehabilitasi jaringan irigasi.

2) Partisipasi dalam kegiatan pengembangan jaringan irigasi;

Bentuk partisipasi Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) dalam pengembangan jaringan irigasi meliputi partisipasi pada pembangunan dan peningkatan jaringan irigasi.

Bentuk partisipasi dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi antara lain : (1) Diwujudkan mulai dari pemikiran awal, pengambilan keputusan, serta pelaksanaan kegiatan dalam pembangunan, operasi, pemeliharaan, dan rehabilitasi; (2) Diwujudkan dalam bentuk sumbangan pemikiran, gagasan, waktu, tenaga, material dan dana; (3) Dilakukan secara perseorangan atau melalui P3A; (4) Didasarkan atas kemauan dan kemampuan masyarakat petani serta semangat kemitraan dan kemandirian; (5) Dapat disalurkan melalui Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) diwilayah kerjanya.

Hal inipun didukung oleh Peraturan Menteri Pertanian Nomor 79 Tahun 2012 tentang pedoman pembinaan dan pemberdayaan perkumpulan petani pemakai air, yang secara umum bertujuan :

- 1). Meningkatkan kemampuan Perkumpulan Petani Pemakai Air sebagai organisasi petani untuk melaksanakan fungsi pengelolaan jaringan irigasi pada petak tersier/tingkat usaha tani;
- 2). Meningkatkan kemandirian Perkumpulan Petani Pemakai Air dalam bidang teknik irigasi, sosial, ekonomi, dan organisasi sehingga dapat berperan aktif dalam kegiatan pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi partisipatif;
- 3). Meningkatkan pelayanan pendistribusian air irigasi untuk petani anggota Perkumpulan Petani Pemakai Air dalam melaksanakan kegiatan usaha tani;
- 4). Meningkatkan kemampuan Perkumpulan Petani Pemakai Air dalam menjalin kerjasama dengan pihak luar, termasuk pemerintah daerah atau lembaga lain untuk kepentingan petani; dan

5). Meningkatkan peran petani dalam penyelenggaraan irigasi secara partisipatif mulai dari perencanaan, pelaksanaan, rehabilitasi, operasi dan pemeliharaan jaringan irigasi, dan pengelolaan sumber daya air untuk peningkatan produksi pangan dan kepentingan pembangunan pertanian pedesaan.

Untuk dapat mengimplementasikan pengembangan kelembagaan pengelolaan irigasi, maka perlu dilakukan proses pengembangan dan pemberdayaan kelembagaan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) atau Gabungan Perkumpulan Petani Pemakai Air (GP3A). Secara umum pemberdayaan kelembagaan P3A/GP3A adalah memandirikan lembaga/organisasi tersebut dalam perencanaan, pelaksanaan, koordinasi, pengorganisasian dan pengawasan serta meningkatkan kemampuan dalam bidang teknik, sosial, ekonomi dan kelembagaan. P3A/GP3A memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam pengelolaan irigasi di petak tersier dan berpartisipasi pada jaringan sekunder dan primer. Sehingga P3A/GP3A harus memberikan kontribusi dalam pendanaan pengelolaan irigasi yang menjadi wewenangnya (Effendi dkk., 1988).

Peningkatan kapasitas kelembagaan Perkumpulan Petani Pemakai Air /Gabungan Perkumpulan Petani Pemakai Air (Effendi dkk., 1988), antara lain :

- (1)Pemberdayaan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A)/Gabungan Perkumpulan Petani Pemakai Air (GP3A)
 - a. pembentukan dan penguatan kelembagaan P3A/GP3A
 - b. legalisasi badan hukum, pendampingan dan pelatihan teknis irigasi-pertanian-organisasi

c. pelatihan dan penyusunan dan pelaksanaan rencana pengelolaan irigasi per daerah irigasi

(2)Pemberdayaan petani tingkat usaha tani dan jaminan keberlanjutan ketersediaan air irigasi

a. pengembangan teknologi usaha tani yang adaptif dan mudah diterapkan sesuai dengan kondisi lokal

b. penyusunan mekanisme insentif dan disinsentif untuk mencegah alih fungsi lahan beririgasi

c. mendorong adanya penegakan hukum untuk mencegah alih fungsi lahan beririgasi teknis

(3)Keberlanjutan dan fungsi operasi dan pemeliharaan jaringan irigasi

(4)Penyusunan, penetapan dan sosialisasi Dana Pengelolaan Irigasi (DPI)

Kapasitas individu petani yang dikembangkan mencakup kapasitas: (1) Mengaksesinformasi pengetahuan, sumberdaya finansial dan material. (2) Menganalisis situasi, mengidentifikasi masalah yang dihadapi serta potensi yang dimiliki. (3) Merencanakan anggaran, mengelola dan melaksanakan program atau proyek. (4) Memonitor dan mengevaluasi. (6) Membuat keputusan dan berpartisipasi dalam proses pembangunan. (7) Membangun kerjasama dan mengembangkan jejaring kegiatan. (8) Mengatasi konflik. (9) Mengembangkan kepercayaan diri.

Petani mempunyai kepercayaan diri dalam mengelola irigasi serta tidak mempunyai ketergantungan dengan pihak eksternal, dalam hal ini adalah pemerintah atau donatur. Sikap tersebut yang dikatakan sebagai sikap mandiri

petani. Dengan menunjukkan kemampuan di tengah-tengah kelompok petani yang dapat memberikan pelayanan pengelolaan irigasi secara professional dan bukan sebaliknya minta untuk dilayani terus-menerus oleh pemerintah. Kemandirian pengelolaan irigasi tersebut ditunjukkan dengan dapat mengenal lembaganya sendiri (*self-knowledge*), mengenal kelebihan dan kekurangan lembaga, mengenal potensi yang dimiliki oleh lembaga dan bagaimana mengembangkannya. Selanjutnya dapat mengarahkan visi dan misi lembaga (*self direction*), dapat mengambil keputusan sendiri di tingkat petani (*self-decision*) serta berani bertanggung jawab atas putusan yang diambil (*self-responsibility*).

Peran serta masyarakat petani dapat pula dalam hal pembiayaan operasi dan pemeliharaan sistem irigasi primer dan sekunder yang menjadi tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah, sedangkan pembiayaan operasi dan pemeliharaan sistem irigasi tersier menjadi tanggung jawab petani dan dapat dibantu oleh pemerintah dan atau pemerintah daerah.

Bantuan pemerintah/pemerintah daerah yang diberikan kepada kelembagaan P3A/GP3A dituangkan dalam dokumen operasi dan pemeliharaan partisipatif yang memuat kesepakatan pembagian pembebanan (*sharing*) dalam pelaksanaan kegiatan maupun penyediaan pembiayaannya yang ditandatangani oleh kepala dinas/kota yang membidangi irigasi dan ketua P3A/GP3A. Mekanisme partisipasi kelembagaan P3A/GP3A dalam pelaksanaan kegiatan pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi partisipatif dibangun dari saling percaya, saling membutuhkan, dan saling peduli diantara berbagai pihak terkait

irigasi dari aspek teknis dan sosial dalam semua tahap kegiatan sejak perencanaan, pelaksanaan, dan pemanfaatan termasuk monitoring dan evaluasi.

Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi diselenggarakan secara partisipatif, terpadu, berwawasan lingkungan, transparan, akuntabel dan berkeadilan, dengan kata lain penyelenggaraan pelayanan publik ini ditujukan untuk menciptakan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi yang baik (*good governance*) dengan ciri-ciri : 1) Partisipasi secara konstruktif yaitu keterlibatan masyarakat secara langsung maupun melalui P3A/GP3A dalam pembuatan keputusan; 2) Transparansi, dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan; 3) Kebertanggungjawaban (*responsiveness*), lembaga pengelola irigasi cepat dan tanggap dalam melayani stakeholders; 4) Kesepakatan berorientasi pada kepentingan dan kemanfaatan umum yang lebih luas, tidak terbatas untuk irigasi saja; 5) Keadilan, setiap masyarakat petani memiliki kesempatan yang sama dalam pemanfaatan sistem irigasi; 6) Efisiensi dan efektivitas pengelolaan sistem irigasi dilakukan secara efisien dan efektif; dan 7) Akuntabel, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.

2.5 Kajian Variabel Penelitian

Dalam rangka penelitian ini, berdasarkan pada teori yang ada tersebut maka akan ditinjau beberapa faktor yang dianggap dominan dan memiliki

relevansi yang tinggi dalam mempengaruhi implementasi Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 tentang Program Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi, di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara.

Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 tentang Program Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara belum berhasil terealisasi dengan baik diduga ada suatu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan sehingga belum berhasil dilaksanakan dengan baik. Dimungkinkan INPRES tersebut belum adanya koordinasi dan komunikasi terlebih dahulu pada pelaksanaan kebijakan, sehingga tujuan dari kebijakan tersebut belum dapat dimengerti oleh individu yang bertanggung jawab atas pencapaian hasil kebijakan. Seharusnya ada komunikasi antara Pemerintah Daerah dengan kelembagaan masyarakat (Perkumpulan Petani Pemakai Air/P3A) serta keseragaman (konsistensi) berbagai sumber informasi yang harus dipahami oleh pihak yang akan mengimplementasikan kebijakan. Sehingga diharapkan masyarakat petani (Perkumpulan Petani Pemakai Air) sebagai obyek kebijakan akan menerima informasi yang jelas dan tepat.

Dengan demikian yang menjadi variabel dalam penelitian tentang implementasi Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 tentang Program Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara ini, penulis menggunakan model implementasi yang dikemukakan oleh Van Horn dan Van meter. Menurut Van Horn dan Van Meter yang membentuk ikatan antara kebijakan dan pencapaian dalam implementasi kebijakan ada enam variabel (dalam Winarno, 2000 : 109-121) antara lain : (a)

Ukuran dasar dan tujuan kebijakan; (b) Sumber daya; (c) Komunikasi antar organisasi; (d) Karakteristik badan pelaksana; (e) Kondisi ekonomi, sosial dan budaya; dan (f) Sikap para pelaksana.

Untuk memberikan kemudahan peneliti dalam menggunakan variabel yang akan diukur dalam penelitian ini, perlu dirumuskan pengertian dan istilah yang digunakan untuk memperoleh batasan yang jelas dan memudahkan dalam menentukan indikatornya, maka itu peneliti hanya menggunakan empat variabel yang dikemukakan oleh Van Horn dan Van Meter, yaitu *komunikasi, sumber daya, kondisi sosial, ekonomi dan politik, dan sikap para pelaksana*. Karena keempat variabel inilah yang mewakili untuk meraih kinerja yang tinggi didalam implementasi kebijakan Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara.

Komunikasi merupakan alat utama untuk berhubungan satu dengan yang lain dan terutama sangat penting dalam kehidupan manusia. Berkomunikasi mengandung arti yang luas bukan sekedar menyatakan atau menulis sesuatu tetapi didalamnya tercakup suatu pengertian. Komunikasi menurut Arifin (1988 : 12) merupakan sebuah konsep multi makna. Dalam makna sosial, komunikasi merupakan proses sosial yang berkaitan dengan kegiatan manusia dan kaitannya dengan pesan dan perilaku.

Komunikasi adalah proses penyampaian pesan di antara manusia itu hanya bisa terjadi, apabila ada seseorang yang menyampaikan pesan kepada orang lain dengan tujuan tertentu, artinya komunikasi bisa terjadi kalau didukung oleh

adanya unsur-unsur komunikasi yaitu sumber, pesan, media, penerima, dan efek, ini biasanya juga bisa disebut komponen atau elemen komunikasi.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan/dikoordinasikan kepada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap, dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan (Riant Nugroho, 2008 : 447).

Semua peristiwa komunikasi akan memperlihatkan sumber sebagai pembuat atau pengirim informasi. Dalam komunikasi antara manusia, sumber bisa terdiri dari satu orang, namun juga bisa dalam bentuk kelompok misalnya seperti partai, organisasi atau lembaga. Sumber sering disebut pengirim, komunikator atau menurut bahasa Inggrisnya disebut *source, sender, atau encoder*.

Analisis variabel ini akan membantu menjelaskan bagaimana implementasi Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 1999 tentang Program Pembaharuan Kebijaksanaan Pengelolaan Irigasi, di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara yang tidak berjalan dengan baik dikarenakan kurangnya koordinasi dan komunikasi antara Pemerintah Daerah dengan kelembagaan masyarakat petani pemakai air untuk keperluan lainnya dalam rangka operasional dan pemeliharaan jaringan irigasi pada satu atau sebagian daerah irigasi yang jaringan utamanya berfungsi multiguna, serta dibentuk atas dasar kebutuhan dan kepentingan bersama.

Sumber daya merupakan faktor yang penting dalam setiap kegiatan karena tanpa tersedianya sumber daya yang memadai maka pencapaian tujuan

akan mengalami hambatan. Sumber daya ialah sesuatu yang mempunyai daya, ialah kemampuan atau kapasitas untuk berbuat (Prawiro, 1980:4). Dalam bahasa Inggris member istilah “resources” untuk sumber daya. Seperti juga yang dikatakan oleh Erich W. Ziemmermann (dalam Prawiro, 1980:4) bahwa resources atau sumber daya dapat berupa benda atau keadaan yang memiliki kapasitas untuk memungkinkan untuk berbuat sesuatu. Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa sumber daya adalah kemampuan atau kapasitas untuk berbuat sesuatu yang dapat berupa benda atau keadaan. Sumber daya ini dapat berupa sumber daya manusia, sumber daya dana, sumber daya teknologi ataupun sumber daya fisik.

Dalam hubungannya dengan kehidupan berorganisasi, maka sumber daya manusia menjadi penting karena akan selalu menjadi faktor utama dalam menggerakkan organisasi yang ada terlepas dari besarnya atau kecilnya organisasi.

Sumber daya manusia menyangkut dua aspek yaitu aspek kuantitas dan kualitas. Kuantitas menyangkut jumlah sumber daya manusia (aparatur pelaksana) dan kualitas sumber daya manusia menyangkut kemampuan bekerja, berpikir, dan keahlian-keahlian lain. Sumber daya agar dapat dimanfaatkan secara efektif maka perlu adanya pengembangan sumber daya baik dari segi kuantitas maupun dari segi kualitas.

Dalam rangka implementasi kebijakan maka sumber daya tersebut sangat menentukan bagi keberhasilan implementasi kebijakan, seperti yang dikemukakan oleh Grindle (dalam Wibawa, 1994:22) bahwa implementasi kebijakan ditentukan

oleh isi kebijakan diantaranya adalah sumber daya yang dikerahkan menyangkut sumber daya manusia maupun ketersediaan sumber dana.

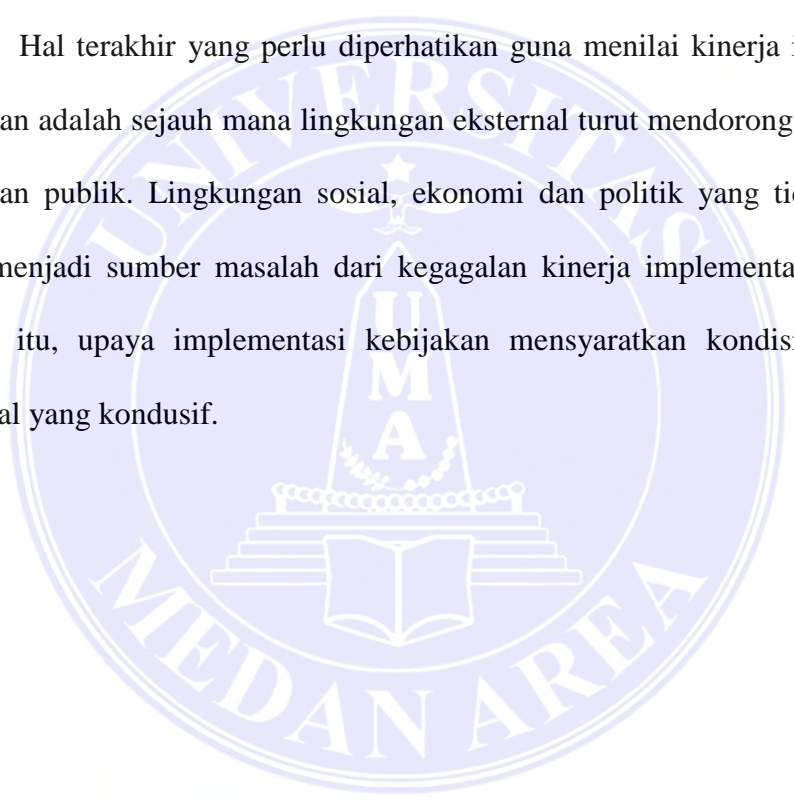
Pendapat senada dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2002:112) bahwa sumber-sumber daya layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Setiap organisasi harus mempersiapkan program yang berisi kebijakan yang dapat meningkatkan kemampuan dan profesionalisme sumber daya supaya program kebijakan bisa bertahan dan berkembang sesuai dengan lingkungan organisasi.

Menurut Simamora (1995 : 19), proses pengembangan (*development*) sumber daya manusia berhubungan erat dengan konsep pendidikan (*education*) dan pelatihan (*training*). Pendidikan dan pelatihan dalam konteks ini adalah cara yang mesti dilalui untuk mencapai suatu pengembangan. Pengembangan ini dapat berjalan secara optimal bila dilakukan melalui cara-cara yang terencana dan secara mendasar dan sistematis.

Menurut pendapat Van Horn dan Van Meter (dalam Agustinus., 2006), sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan.

Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Horn dan Van Meter (1975) menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementers*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan.

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Waktu dan Tempat Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Kecamatan Portibi Kabupaten Padang Lawas Utara, dan dilaksanakan selama 2 (dua) bulan yaitu bulan Maret 2018 sampai dengan bulan April 2018.

3.2 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif. Penelitian deskriptif ditujukan untuk memberi penggambaran secara cermat suatu fenomena tertentu, oleh karenanya penelitian ini berusaha untuk mengembangkan konsep dan menghimpun fakta (Singarimbun dkk., 1995 : 4).

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang langsung diperoleh dari lapangan dengan cara :

- a. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan cara tanya jawab dan berhadapan langsung dengan sumber informasi yang mengerti permasalahan yang diteliti terutama pada bidang yang menangani langsung pelaksanaan program. Adapun sumber informasi yang diperoleh peneliti dilapangan antara lain : Kadis Pertanian Kabupaten Padang Lawas Utara, Kepala

Bidang Sarana dan Prasarana Dinas Pertanian, Kepala Unit Pelaksana Lapangan (UPL) Irigasi Kabupaten Padang Lawas Utara, Kepala Seksi Lahan dan Irigasi Dinas Pertanian, Koordinator Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) Kecamatan Portibi dan Ketua Perkumpulan Petani Pemakai Air 3 orang dan 7 orang yang berasal dari masyarakat petani.

- b. Dokumen, pengumpulan data yang melalui penelaahan buku-buku, arsip, kumpulan peraturan perundang-undangan, makalah-makalah, hasil penelitian ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini.
- c. Observasi, penulis melakukan pengamatan langsung terhadap objek penelitian yang dalam hal ini adalah proses program pembaharuan kebijaksanaan pengelolaan irigasi di Kecamatan Portibi.

3.4 Jenis Data

Adapun jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah :

1. Data Primer

Data primer adalah data yang berasal dari hasil pengamatan langsung pada objek yang diteliti. Prosedur pengumpulan data primer yang akan dilakukan penelitian ini antara lain adalah wawancara dan observasi ke lapangan

2. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber kedua atau sumber sekunder. Data sekunder dikategorikan menjadi dua, yaitu :

- Internal data, merupakan data yang tersedia secara tertulis pada data sekunder yang berupa undang-undang, peraturan-peraturan daerah.

- Eksternal data, data yang diperoleh dari sumber luar dapat berupa keterangan yang relevan bisa dari ahli yang terkait.

3.5 Teknik Analisis Data

Data-data yang sudah terkumpul selanjutnya perlu dianalisis agar dapat memberikan informasi yang jelas. Dengan format penelitian deskriptif, maka analisis data dilakukan melalui interpretasi berdasarkan pemahaman intelektual yang dibangun oleh pengalaman empiris. Interpretasi dan analisis data dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a) Pengumpulan data, melalui teknik dokumentasi untuk memperoleh data sekunder serta wawancara dan observasi untuk memperoleh data bersifat primer.
- b) Penilaian data dengan memperhatikan prinsip validitas, obyektivitas dan rehabilitas. Untuk itu ditempuh prosedur :
 - ❖ mengkategorikan data primer dan sekunder dengan sistem pencatatan yang relevan
 - ❖ melakukan kritik atas data yang telah diperoleh dengan tujuan untuk melakukan kontrol apakah data tersebut relevan untuk digunakan.
- c) Interpretasi dan penyajian data, dilakukan dengan membuat analisis data dan fakta melalui pemahaman intelektual yang dibangun atas dasar pengalaman empiris. Untuk itu diperlukan kecermatan dan harus dibekali dengan seperangkat teori yang relevan. Agar penyajian data lebih informatif dan

jelas, maka hasil interpretasi dan analisis data disajikan dalam bentuk table, persentase serta membuat deskripsi dalam rangkaian yang logis.

d) Kesimpulan, yaitu penarikan kesimpulan atas dasar interpretasi dan analisis data.



DAFTAR PUSTAKA

- Abidin., 2006. *Kebijakan Publik*, Jakarta: Suara Bebas.
- Agustino, Leo., 2006. *Politik & Kebijakan Publik*, Bandung: AIPI Bandung
- Anderson, James E., 1975, *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Arikunto, Suharsimi, 2002, *Prosedur Penelitian; Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Bryan & White., 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Pembangunan Negara Berkembang*, alih bahasa Rusyanto L. Simatupang, Jakarta: LP3ES.
- Chris I Nwagboso (Ph.D In-View) Assistant Lecturer Departement of Political Science University of Calabar, Calabar P.M.B 1115, Unical Cross River State-Nigeria., April 2012. *Public Policy and Challenges of Policy Evaluation in Third World*, "British Journal of Humaniora and Social Science".
- Dunn, William N., 2013. *Analisis Kebijakan Publik, terjemahan Public Policy Analysis; an Introduction*, Yogyakarta: Prasetia Widya Pratama.
- Dye, Thomas R., 1995, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall.
- Edward III., 1980, *Implementation Public Policy*, Washington DC: Congressional Quarter Press.
- Gibson, James L., 1990, *Organisasi dan Manajemen*, Penerbit Erlangga, Jakarta
- Grindle, Merilee S., (ed), 1980, *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*, new jersey: Princetown University Press.

- Hadari Nawawi., 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: GMU Press.
- Hadari Nawawi., 2011. *Metode Pelatihan Bidang Sosial*, Yogyakarta: GMU Press.
- Handayaniingrat, Soewarno., 1993. *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Gunung Agung
- Islamy, M. Irfan., 2000, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Jones, Charles O., 1991. *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Manila, I GK., 1996. *Praktek Manajemen Pemerintahan Dalam Negeri*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier., 1983. *Implementation and Public Policy*, New York: Harper Collins.
- Meter, Donald Van, dan Carl Van Horn., 1975. *“The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework dalam Admoinistration and Society 6*, London: Sage
- Muhammad Rusli dan Hamsinah., Maret 2014. *Policy Evalution Study on Subsidy Policy, Qualitative basis, for Poverty Alleviation in Pare-pare, South Sulawesi*, International Journal of Sains and Research”.
- Nazir, Moh., 1999. *Metode Penelitian*, Jakarta: Graha Indonesia.
- Nugroho D, Riant., 2004. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

- Purwanto, Erwan Agus & Dyah Ratih Sulistyatutu., 2007. *Metode Penelitian Kuantitatif Untuk Administrasi Publik dan Masalah-Masalah Sosial*. Yogyakarta: Gava Media.
- Osborne, David, dan Ted Gaebler., 1993. *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume Book.
- Republik Indonesia., 2004. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: CV. Tamita Utama
- Simamora, Henry., 1995. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Edisi III*. Yogyakarta: STIE YKPN.
- Sugiyono., 2008. *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung: Alfabeta.
- Tangkilisan, Hesel Nogi., 2003. *Implementasi Kebijakan Publik: Transformasi Pemikiran George Edward*. Yogyakarta: YPAPI
- Tjokroamidjojo, Bintoro., 2000. *“Good Governance”*:Paradigma Baru Manajemen Pembangunan, Jakarta: *kertas kerja*.
- Toha, Miftah, 1991 (1987). *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta: Rajawali.
- Turner, Mark, dan David Hulme., 1997. *Governance, Administration, and Development*, London: Mac Millan Press.
- Wahab, Solichin Abdul., 2002. *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Wibawa, Samudra., 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Sumber Lainnya :

1. *Bps 1220 @ bps.go.id*
2. Kertyawitaradya., April 2010. *Implementasi kebijakan Publik Model Van Horn dan Van Meter*, diunggah dari <http://kertyawitaradya.wordpress.com>
3. Siregar, Arpan., Januari 2013. *Model dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan*, diunduh dari <http://arpansiregar.wordpress.com>

