

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN
DESA TRANSMIGRASI DI KABUPATEN MAMUJU
PROVINSI SULAWESI BARAT**

**TRI MURNI SAKTI
NO.POKOK P0800209004**



**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR 2012**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN
DESA TRANSMIGRASI DI KABUPATEN MAMUJU
PROVINSI SULAWESI BARAT**

Tesis

**Sebagai salah satu syarat untuk mencapai Gelar Magister
Program Studi Administrasi Pembangunan**

Diajukan Oleh :

**TRI MURNI SAKTI
NO.POKOK P0800209004**

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR 2012**

TESIS

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN DESA TRANSMIGRASI DI KABUPATEN MAMUJU PROVINSI SULAWESI BARAT

Disusun dan diajukan oleh

TRI MURNI SAKTI

Nomor Pokok P0800209004

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
pada tanggal 23 Juli 2012
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

Komisi Penasihat,


Prof. Dr. Suratman, M.Si.
Ketua


Dr. Alwi, M.Si
Anggota

**Ketua Program Studi Magister
Administrasi Pembangunan**


Dr. Alwi, M.Si

**Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin**


Prof. Dr. H. Mursalim



ABSTRAK

TRI MURNI SAKTI. *Implementasi Kebijakan Pembangunan Desa Transmigrasi di Kabupaten Mamuju Provinsi Sulawesi Barat* (dibimbing oleh **Suratman dan Alwi**)

Penelitian ini bertujuan mengetahui pengaruh langsung dan tidak langsung dari komunikasi (X1), struktur birokrasi (X2), disposisi (X3), dan sumber daya (X4) terhadap implementasi pembangunan desa transmigrasi (Y) di Kabupaten Mamuju.

Penelitian ini bersifat deskriptif. Sampel yang diambil sebanyak 45 orang implementator yang dilakukan secara purposif. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dokumentasi. Data dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur birokrasi (X2) tidak berpengaruh signifikan terhadap implementasi pembangunan desa transmigrasi di Kabupaten Mamuju Sulawesi barat. Pengaruh implementasi kebijakan pembangunan baik langsung maupun tidak langsung terhadap implementasi pembangunan desa transmigrasi secara berturut-turut adalah sumber daya, disposisi, atau sikap implementator, dan yang paling rendah adalah komunikasi program.

Kata kunci : implementasi, kebijakan, transmigrasi



ABSTRACT

TRI MURTI SAKTI. *The Implementation of Deve Village in Mamuju Regency of West Sulawesi P and Alwi)*

The aim of the research is to find out th communication (X1), bureaucracy structure (X2) (X4) on the implementation of the developmen Mamuju Regency.

The method used in the research was si implementers and they were all taken as samples.

The results of the research reveal that bu have a significant influence. The influences of th policy on transmigration program are respectively or implementers' attitude, and communication.

Key words : implementation, policy, transmigrator

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Tri Murni Sakti

Nomor Pokok Mahasiswa : P0800209004

Program Studi : Administrasi Pembangunan

Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa tesis yang saya tulis benar-benar merupakan hasil karya sendiri, dan bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia memenuhi sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 27 Juli 2012

Yang menyatakan

TRI MURNI SAKTI

PRAKATA

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillah, hanya kepada Allah SWT puji dan syukur senantiasa kita panjatkan atas segala limpahan hidayah-Nya dan Nikmat-Nya. Shalawat dan salam semoga tercurahkan kepada Rasul-Nya, Muhammad, yang telah menyucikan jiwa kita, dan mengajarkan hal-hal yang kita tidak ketahui

Tesis yang ada di tangan pembaca saat ini adalah hasil penelitian yang dilakukan penulis sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar magister pada program studi administrasi pembangunan. Tujuan dari penelitian “Implementasi kebijakan pembangunan desa transmigrasi di kabupaten Mamuju Provinsi Sulawesi Barat” ini adalah untuk mengetahui besaran pengaruh langsung dan tidak langsung komunikasi, struktur organisasi, sikap (disposisi), dan sumber daya terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan desa transmigrasi di kabupaten Mamuju.

Dengan selesainya penulisan tesis ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan kepada :

Direktur Pascasarjana Unhas Makassar beserta seluruh dosen dan staf akademik atas segala bantuan, perhatian, dan fasilitas yang disediakan selama penulis menempuh pendidikan di Pascasarjana FISIP Unhas.

Ketua program studi magister pembangunan, Bapak Dr. Alwi, M.Si semoga kesuksesan senantiasa menyertai beliau.

Ucapan terima kasih yang tulus pula penulis sampaikan kepada Prof.Dr. Suratman, M.Si selaku ketua Komisi Penasihat, para Bapak Penguji : Prof. Dr. Haselman, M.Si, Dr. Syaiful Cangara, M.Si, Dr. H. Baharuddin, M.Si yang telah memberikan masukan-masukan dalam penulisan tesis ini sehingga dapat rampung tepat pada waktunya.

Kepada suami tercinta Dr. Marigan Rasyid, S.Sos, M.Si yang telah memberikan motivasi dan spirit bagi saya sehingga dapat menempuh dan menyelesaikan studi pada program magister APB Unhas Makassar

Kepada Ayahanda dan Ibunda Nurhaeni Yusuf, yang tiada duanya di dunia dengan kasih sayang dan pengorbanan yang ikhlas kepada saya, serta doa dan harapan yang senantiasa menjadi pemacu semangat bagi ananda dalam menempuh pendidikan, semoga Allah SWT senantiasa mencurahkan Karunia dan Kasih Sayang-Nya.

Ananda tersayang A.M. Yuswinarto Adhi Hartawan yang sabar dan mengerti dengan aktivitas ibunda selama aktif dalam perkuliahan dan ketika sibuk dalam penyusunan tesis ini, semoga ananda Adith selalu dalam lindungan Allah SWT dan dijadikan anak yang sukses dunia dan akhirat.

Kepada My Siste Chaca yang telah ikhlas dalam mengantar dan menjemput ketika penulis dalam pengurusan tahap akhir penyusunan,

semoga Allah SWT membalas semua kebaikannya dan diberikan masa depan yang baik.

Penulis ingin menyampaikan bahwa keluarga adalah hal yang paling istimewa takkan ada penggantinya di dunia ini, penulis sangat mencintai orang tua dan keluarga semuanya.

Semoga Allah memberkahi keluarga kami dan melindungi kami dalam kebaikan dunia dan akhirat.

Kepada semua pihak yang telah membantu, sahabatku, mahasiswa reguler APB '09 Unhas, semoga Allah membalas semua budi baik dengan kebaikan yang banyak.

Demikianlah, harapan penulis, semoga Allah SWT melimpahkan taufik-Nya kepada kita semua.

Makassar, 27 Juli 2012

Tri Murni Sakti

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
HALAMAN KEASLIAN TESIS	vi
PRAKATA	vii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Teori Tentang Kebijakan	12
B. Implementasi Kebijakan	15
C. Kebijakan Transmigrasi	28
D. Kerangka Pikir Penelitian	45
E. Hipotesis Penelitian	48

BAB III METODE PENELITIAN.....	49
A. Jenis Penelitian	49
B. Operasionalisasi Variabel Penelitian.....	49
C. Waktu dan Lokasi Penelitian.....	50
D. Populasi dan Sampel Penelitian.....	50
E. Jenis dan Sumber Data.....	53
F. Instrumen Penelitian	54
G. Analisis Data	54
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	59
A. Hasil Penelitian	59
1. Komunikasi.....	59
2. Struktur Birokrasi.....	63
3. Disposisi.....	66
4. Sumberdaya.....	70
5. Implementasi Kebijakan Transmigrasi	73
B. Uji Hipotesis Penelitian	84
1. Hipotesis Penelitian	84
2. Pengaruh Gabungan	85
3. Pengaruh Parsial	87
4. Analisis Korelasi Antar Variabel.....	90
5. Analisis Pengaruh secara Proporsional	92

C. Pembahasan	93
1. Analisis Komunikasi menentukan Implementasi	93
2. Analisis Struktur Organisasi menentukan Implementasi	95
3. Analisis Disposisi menentukan Implementasi	97
4. Analisis Sumberdaya menentukan Implementasi	99
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	100
A. Kesimpulan	100
B. Saran-saran	101
DAFTAR PUSTAKA.....	102
LAMPIRAN.....	110

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.	Transmigrasi dalam Perspektif Pusat, Provinsi, dan Kabupaten	43
Tabel 3.1.	Operasionalisasi variable penelitian.....	49
Tabel 3.2.	Keadaan Desa Transmigrasi	52
Tabel 4.1.	Tingkat Pemahaman Implementor terhadap Isi Kebijakan.....	61
Tabel 4.2	Tingkat Kejelasan Isi Kebijakan	62
Tabel 4.3.	Tingkat Konsistensi Informasi Kebijakan	63
Tabel 4.4.	Pelaksanaan Koordinasi Antara Organisasi.....	65
Tabel 4.5.	Tingkat Kesesuaian Standar Operasional Prosedur	66
Tabel 4.6.	Tingkat prasangka dari implementor.....	67
Tabel 4.7.	Kondisi Kepuasan Kerja Implementor.....	68
Tabel 4.8.	Komitmen pada Organisasi.....	69
Tabel 4.9.	Kompetensi Impelementor Kebijakan	71
Tabel 4.10.	Keterampilan Implementor.....	72
Tabel 4.11.	Pendapat Implementor tentang Fasilitas.....	73
Tabel 4.12.	Perkembangan Pemukiman Desa Transmigrasi.....	74
Tabel 4.13.	Ketersediaan Lapangan Pekerjaan.....	75
Tabel 4.14.	Kontribusi Desa Transmigrasi terhadap pembangunan .	77
Tabel 4.15.	Dampak terhadap Lingkungan Fisik.....	78
Tabel 4.16.	Dampak Lingkungan Sosial-Budaya	79
Tabel 4.17.	Integrasi Penduduk Desa Transmigrasi	81
Tabel 4.18.	Tingkat Asmilasi Penduduk Desa Transmigrasi.....	82
Tabel 4.19.	Ketegangan Sosial di Desa Transmigrasi	83

Tabel 4.20.	ANOVA	85
Tabel 4.21.	Tabel besaran Pengaruh Variabel	86
Tabel 4.22.	Pengaruh Variabel Bebas (X1,X2,X3, dan X4) terhadap Variabel Terikat (Y).....	87
Tabel 4.23.	Pengaruh Variabel Bebas (X1,,X3, dan X4) terhadap Variabel Terikat (Y).....	89
Tabel 4.24.	Hubungan antara Variabel Bebas	90

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Model Direct and Indirect Impact on Implementation	22
Gambar 2.2. Kerangka Pikir Penelitian	48

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Luas Kawasan Timur Indonesia (KTI) mencakup hampir 70% wilayah Indonesia. Jumlah penduduknya hanya 20% dari total jumlah penduduk Indonesia. Sementara itu, Jawa, Bali dan Sumatera dengan luas wilayah kurang lebih 30% dari luas wilayah Indonesia dihuni oleh sekitar 80% penduduk Indonesia. Pada saat ini masih banyak sumberdaya alam di KTI yang belum diolah. Di masa mendatang untuk mengolah sumber-sumber alam tersebut diperlukan banyak tenaga kerja terampil dan terdidik. Arus tenaga kerja masuk ke KTI diperkirakan akan bertambah besar, terutama bila laju pertumbuhan pembangunan di KTI semakin meningkat (Wae, 2003).

Realitas obyektif menunjukkan, bahwa Indonesia bukan saja merupakan sebuah negeri besar kepulauan (*archipelago*) di Kawasan Asia Tenggara, tetapi lebih dari itu juga sebuah negeri kepulauan yang kaya akan sumberdaya alam. Masalahnya sebagian besar penduduk terkonsentrasi di Pulau Jawa (Suparno, 2007). Sekarang ini tingkat kepadatan penduduk di Pulau Jawa, Madura, Bali dan Lombok telah mencapai tingkat kepadatan 2.133 orang per Km² (Sensus Penduduk Nasional 2005). Sedangkan tingkat kepadatan penduduk di Pulau Sumatera 97 jiwa orang per km², Kalimantan 31 jiwa per km², Sulawesi 87

per km², Papua 7 jiwa per km² dan pulau-pulau lainnya 80 jiwa per km² (BPS, 2006).

Persebaran penduduk yang tidak merata memacu adanya perpindahan penduduk ke daerah atau pulau lain. Kebijakan awal program *kolonisatie* sampai program transmigrasi, bertujuan mengurangi ketimpangan demografis antara Pulau Jawa dan luar Jawa. Jika tujuannya hanya itu, program pemindahan penduduk besar-besaran ini tentu tidak memenuhi sasaran. Sebagai contoh, walaupun sebenarnya sudah 6,4 juta jiwa ditransmigrasikan sejak tahun 1905-1990 ke luar Jawa, tetap saja penduduk Jawa meningkat dari 30 juta jiwa menjadi sekitar 108 juta jiwa pada periode tersebut. Ternyata, besarnya penambahan penduduk tersebut bukan karena *kolonisatie* dan transmigrasi umum, melainkan justru karena adanya transmigrasi swakarsa mandiri (ke P.Jawa) yang besarnya mencapai tiga sampai lima kali lipat dibanding dengan program transmigrasi itu sendiri. Sebagai contoh, pada tahun 1905, penduduk Lampung berjumlah 157 ribu jiwa, dan pada sensus tahun 2005 telah menjadi lebih dari tujuh juta jiwa, 75% di antaranya suku Jawa, Sunda, dan Bali. (Utomo, 2007).

Pertumbuhan ekonomi regional di wilayah Indonesia yang tidak merata dari waktu ke waktu, justru menciptakan pola arus migrasi dan mobilitas penduduk yang relatif stabil yaitu terbentuknya pola asal dan tujuan migran. Pola arus migran tersebut antara lain: *satu*, antara desa ke kota dengan fenomena terjadinya diversifikasi pola usaha dari pertanian

ke industri/jasa dan *dua*, antara Jawa dan luar Jawa dengan konversi sosial lainnya (pendidikan, mencari kerja, ikut suami/keluarga dan sebagainya). Migrasi demikian ditengarai secara kuantitas lebih didominasi oleh kaum migran spontan (Harjono, 1997)

Salah satu pendekatan yang realistis dalam rangka pembebasan manusia dari kondisi dehumanis yang mencekamnya, adalah melalui pindah, atau hijrah. Perpindahan adalah suatu cara sekaligus peluang bagi individu untuk dapat mengembangkan potensi diri dari martabatnya. Perpindahan juga merupakan ciri dinamik dan universal dalam kehidupan manusia untuk memperoleh peluang memanfaatkan kelimpahan alam (Heeren, 1979).

Gerak keruangan manusia haruslah didukung sepenuhnya, bukan saja demi perbaikan kondisi kehidupan, tetapi sekaligus juga dalam kerangka pengenalan terhadap perbedaan ciri eksistensi dirinya sebagai makhluk yang beragam. Manusia hadir dan diciptakan dalam keragaman dan perbedaan, baik warna kulit (ras), perilaku budaya (etnik), dan system kepercayaannya (agama), yang harus disadari dengan penuh pengertian (Koentjaraningrat, 1984)

Pembangunan nasional, sebagai upaya pembebasan manusia Indonesia dari segala bentuk dan proses dehumanisasi, haruslah mencakup di dalamnya penyediaan kesempatan bagi masyarakat untuk melakukan perpindahan (hijrah) sebagai salah satu pendekatan. Dalam konteks inilah maka transmigrasi sebagai konsep pembangunan, sangat

diperlukan (Tarumingkeng, 2003). Transmigrasi diarahkan untuk mencapai keberhasilan lima hal, yaitu: (1) mendukung ketahanan pangan dan kebutuhan papan, (2) mendukung ketahanan nasional, (3) mendukung kebijakan energi alternatif di kawasan transmigrasi, (4) mendorong pemerataan pertumbuhan ekonomi, dan (5) menunjang penanggulangan kemiskinan dan pengangguran (Suparno, 2007)

Sesuai dengan UU NO 15 Tahun 1997 Tentang Ketransmigrasian mengamanatkan bahwa program transmigrasi merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilaksanakan sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitarnya, peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah, serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Selanjutnya dalam PP NO 2 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Transmigrasi Program transmigrasi diwujudkan melalui penyediaan kesempatan kerja dan peluang usaha, pemberian hak milik atas tanah, pemberian bantuan permodalan dan atau prasarana/sarana produksi, memfasilitasi pengurusan administrasi dengan badan usaha, peningkatan pendapatan, pendidikan dan pelatihan, pelayanan kesehatan, pemantapan ideologi, mental spiritual, sosial dan budaya

Hasil penelitian Warsono (2004), menunjukkan bahwa untuk kelompok pulau-pulau besar (Sumatera, Kalimantan, Sulawesi Selatan, Jawa, NTT dan Bali, Papua dan Maluku) menunjukkan *trend* perpindahan penduduk Jawa yang tinggal di luar Jawa secara absolut lebih tinggi dari

penduduk luar Jawa yang masuk ke Jawa, masing-masing 5.38 juta jiwa dan 2.23 juta jiwa, sedangkan menurut kelompok yang lain, penduduk Kawasan Barat Indonesia (KBI) yang tinggal di Kawasan Timur Indonesia (KTI) juga lebih tinggi dari penduduk KTI yang menetap di KBI, masing-masing 2.16 juta jiwa dibandingkan 0.88 juta jiwa.

Kondisi tersebut meskipun tidak digambarkan dengan data antara kelompok migran spontan dan kelompok migran terprogram, dapat diduga bahwa dukungan perpindahan penduduk baik transmigrasi terprogram maupun transmigrasi spontan, selama ini telah memberikan andil persebaran yang positif.

Para transmigran berpindah karena suatu motivasi atau dorongan hati untuk mengembangkan diri demi mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Tanpa motivasi tentunya para transmigran tidak akan mewujudkan keinginannya dengan mengambil resiko meninggalkan daerah asal. Daerah tujuan transmigrasi diasumsikan sebagai kawasan akomodatif menerima kehadiran kaum trans-migran yang datang dari daerah lain. Daerah tujuan transmigrasi, dengan sendirinya, berfungsi sebagai *the hope land* bagi kaum transmigran (Suparno, 2007). Dengan adanya dorongan atau faktor internal dan adanya stimuli atau faktor eksternal membuat mereka memutuskan untuk berpindah ke daerah tujuan dengan suatu harapan (Taylor, 1970). Sebagaimana teori harapan yang dikemukakan oleh Victor Vroom, Transmigran menginginkan hal-hal yang

baik sehingga daya penggerak yang memotivasi semangat seseorang terkandung dari harapan yang akan diperoleh di masa depan.

Selanjutnya McClelland mengembangkan teori motivasi yang mendorong perilaku manusia yaitu: (1) motivasi berprestasi, (2). Motivasi berafiliasi, dan (3) motivasi berkuasa. Motivasi berprestasi adalah dorongan untuk mengerjakan sesuatu untuk menjadi lebih baik atau lebih efisien daripada sebelumnya. Motivasi berafiliasi yaitu dorongan untuk berhubungan dengan orang lain serta disenangi orang lain. Sedangkan motivasi berkuasa sebagai kebutuhan untuk mempengaruhi, mendesak, serta mengontrol orang lain

Di lokasi tujuan transmigran melakukan penyesuaian diri dengan lingkungan yang baru, lingkungan yang berbeda dari daerah asal baik secara ekologi maupun sosial budaya. Penyesuaian terhadap sumberdaya alam terutama lahan pertanian merupakan hal yang tidak dapat dihindari demi kelangsungan hidup. Program transmigrasi diantaranya diarahkan kepada pertanian tanaman pangan sehingga lahan transmigrasi itu bisa digunakan untuk tanaman padi atau pangan. Diharapkan masalah pangan tidak impor lagi, bila perlu swasembada pangan atau ekspor, tujuan lainnya supaya ada pendekatan sosial budaya (Suparno, 2006) Dengan program transmigrasi tersebut maka transmigran mempunyai suatu keharusan untuk menyesuaikan dengan kondisi lingkungan fisik, ekonomi maupun sosial budaya di lokasi tujuan.

Logika sosial yang melandasi pelaksanaan program transmigrasi adalah pemanfaatan faktor ke-unggulan komparatif berupa kekayaan alam melalui prakarsa-prakarsa yang bersukmakan keunggulan kompetitif. Sementara itu, prakarsa yang bersukmakan keunggulan kompetitif ditentukan oleh adanya inovasi dan terobosan berdasarkan formasi sumberdaya manusia. “Modal sosial” dalam konteks ini lalu terkait dengan derajat apresiasi sumberdaya manusia terhadap sumberdaya alam. Bagaimana manusia memberlakukan sumber-sumber produktif dari kekayaan alam menjadi agenda penting. Logika sosial inilah yang kemudian mengarahkan aktualisasi modal sosial pada sinergi yang koheren di antara berbagai elemen yang terkait di dalamnya (Suparno, 2007).

Penyesuaian diri merupakan bentuk mempertahankan kelangsungan hidup keluarga secara efektif dalam mengalokasikan sumber daya yang terbatas untuk menghadapi perubahan-perubahan sosial ekonomi. Dalam proses penyesuaian terhadap lingkungan yang baru memacu kreativitas transmigran untuk memanfaatkan sumberdaya yang ada secara efektif. Kreatifitas tidak hanya kemampuan untuk bersikap kritis pada diri sendiri, tetapi juga kemampuan untuk menciptakan sesuatu yang baru dalam hal ini hubungan antara dirinya dengan lingkungan, baik dalam hal materiil, sosial maupun psikis (Daljoeni, 1997).

Kecamatan Karossa Kabupaten Mamuju merupakan salah satu daerah penempatan transmigrasi. Sejak sekitar tahun 1985-an daerah ini

merupakan tujuan transmigrasi baik transmigrasi umum maupun transmigrasi swakarsa mandiri. Transmigrasi umum berasal dari penduduk di Pulau Jawa, Pulau Bali, dan Pulau Lombok maupun bagi pendatang dari daerah lain di Sulawesi Selatan. Di Kabupaten Mamuju terdapat penempatan Transmigrasi Umum pada 14 UPT (Unit Pemukiman Transmigrasi) yang tersebar di 2 kecamatan dengan jumlah 1760 KK yang berasal dari Jawa, Bali, NTB, Lombok, Poso, dan Sulawesi Selatan (Dinas Tenaga kerja dan Transmigrasi Kabupaten Mamuju, 2011). Transmigrasi Umum dilaksanakan mengutamakan penduduk yang mengalami keterbatasan dalam mendapatkan kesempatan kerja dan peluang usaha di daerah asal.

Keadaan sosial ekonomi di masyarakat Kecamatan Tobadak dan Karossa dihuni oleh para petani kelapa sawit yang tergabung dalam PIR Transmigrasi. Sedang masyarakat penduduk asli berkebun coklat dan kelapa. Penduduk di daerah pesisir bermata pencarian sebagai nelayan.

Keadaan penduduk heterogen terdiri dari berbagai suku, di mana penduduk asli dari etnis Mandar, sedang penduduk pendatang berasal dari etnik Bali, Jawa, Lombok, Madura, dan lain-lain.

Untuk Transmigrasi Swakarsa Mandiri dilaksanakan dengan mengutamakan penduduk yang relatif berpotensi dan ingin meningkatkan kesejahteraannya. Transmigran Swakarsa Mandiri adalah penduduk yang berasal dari Pulau Jawa, Pulau Bali, Dan Pulau Sulawesi atau daerah lainnya. Transmigran Swakarsa Mandiri melakukan transmigrasi ke lokasi tujuan dengan biaya dan kemauan sendiri. Pada umumnya Transmigran

Swakarsa Mandiri diajak oleh saudara, tetangga atau kenalannya yang telah lebih dahulu pindah ke lokasi tujuan. Jadi Transmigran Swakarsa Mandiri adalah orang-orang yang tertarik untuk pindah setelah mendengar cerita keberhasilan saudara, tetangga atau kenalannya di lokasi tujuan. Adanya rangsangan untuk bertransmigrasi dengan mudah dan murah memberikan harapan keberhasilan yang tinggi, membuat arus transmigrasi spontan ini deras dan cepat sekali (Warsono, 2005).

Berkaitan dengan arus transmigrasi dari daerah asal ke lokasi tujuan, timbul beberapa hal yang menjadi pertanyaan antara lain: Apa yang menjadi faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi program transmigrasi ini. Hal ini penting sebab masalah implementasi dari kebijakan transmigrasi melibatkan tidak hanya pelaku implementasi tetapi juga masyarakat sebagai sasaran dari kebijakan transmigrasi.

Terdapat dugaan yang kuat bahwa komunikasi antar pelaksana kebijakan, struktur organisasi pelaksana kebijakan, disposisi atau sikap para pelaksana, dan sumber daya merupakan factor yang diperkirakan iku berpengaruh dalam implementasi kebijakan public seperti halnya kebijakan transmigrasi.

Hal-hal seperti itulah yang menjadi pertanyaan pokok dari penelitian ini dan ditulis dalam sebuah karya ilmiah tesis dengan judul "Kajian Implementasi Kebijakan Pembangunan Desa Transmigrasi di Kabupaten Mamuju.

B. Rumusan Masalah

1. Berapa besar pengaruh langsung dan pengaruh tidak langsung komunikasi terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan desa transmigrasi di Kabupaten Mamuju.
2. Berapa besar pengaruh langsung dan pengaruh tidak langsung struktur organisasi terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan desa transmigrasi di Kabupaten Mamuju.
3. Berapa besar pengaruh langsung dan pengaruh tidak langsung disposisi (sikap) pelaksana terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan desa transmigrasi di Kabupaten Mamuju.
4. Berapa besar pengaruh langsung dan pengaruh tidak langsung sumber daya yg tersedia terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan desa transmigrasi di Kabupaten Mamuju.

C. Tujuan Penelitian

Dengan merujuk pada permasalahan di atas maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis besaran pengaruh langsung dan tidak langsung komunikasi terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan desa transmigrasi di Kabupaten Mamuju.
2. Untuk menganalisis besaran pengaruh langsung dan tidak langsung struktur organisasi terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan desa transmigrasi di Kabupaten Mamuju.

3. Untuk menganalisis besaran pengaruh langsung dan tidak langsung sikap (disposisi) terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan desa transmigrasi di Kabupaten Mamuju.
4. Untuk menganalisis besaran pengaruh langsung dan tidak langsung sumber daya yang tersedia terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan desa transmigrasi di Kabupaten Mamuju.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada pihak terkait dalam hal:

- a. Manfaat teoritis
 1. Untuk mengembangkan penelitian mengenai studi kebijakan publik kaitannya dengan pembangunan desa transmigrasi
 2. Sebagai bahan masukan dalam pengembangan studi administrasi pembangunan di masa yang akan datang
- b. Manfaat Praktis
 1. Bahan pertimbangan untuk penyusunan program transmigrasi yang tepat sasaran, lokasi dan prospek pengembangan daerah ke depan.
 2. Pengambilan keputusan pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan pengembangan serta faktor yang memengaruhi pembangunan desa transmigrasi

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Tentang Kebijakan

Istilah kebijakan disepadankan dengan kata bahasa Inggris (policy). Secara sederhana kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan dalam pengambilan keputusan. Menurut Ealau dan Prewitt (1973) yang dikutip dari buku Analisis Kebijakan Publik karangan Edi Suharto, Ph.D., "kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dirincikan oleh pelaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu)".

Timtus (1974) mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan menurut Timtus, senantiasa berorientasi kepada masalah (problem oriented) dan berorientasi kepada tindakan (action oriented). Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan pengertian kebijakan publik menurut Thomas Dye yang dikutip dari buku Analisis Kebijakan Publik karangan Edi Suharto, (2005:44) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak

melakukan (*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep itu sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah disamping yang tidak dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi sesuatu masalah publik.

Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye mengandung makna bahwa :

1. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah bukan organisasi swasta.
2. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

James E. Anderson mendefinisikan kebijakan publik yang dikutip dari buku Analisis Kebijakan Publik karangan Drs. AG. Subarsono, M.Si, MA (2005:2) sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh pars aktor dan faktor dari luar pemerintah dari definisi tersebut kita dapat membuat rumusan pemahaman tentang kebijakan publik :

1. Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh administrator negara, atau administrator public. Jadi kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.
2. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang perorang atau golongan.

3. Dikatakan kebijakan publik jika manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya.

Untuk memahami berbagai definisi kebijakan publik ada baiknya jika kita membahas beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik yang dikutip dari buku Analisis Kebijakan Publik karangan Edi Suharto, Phd (2005:44 - 45) yaitu :

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
2. Sebuah rekasi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupa merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan Kebijakan publik, biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Sebuah keputusan untuk tidak melakukan atau melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat

dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak melakukan tindakan tertentu

5. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

B. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya ditujukan untuk tercapainya tujuan dari Suatu kebijakan. Implementasi kebijakan memiliki banyak pengertian, seperti yang dikemukakan Mamanian dan Sabatier adalah sebagai pelaksanaan berbagai keputusan, baik yang berasal dari legislative, eksekutif, dan yudikatif. Sementara itu menurut Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu atau kelompok pemerintah dan swasta, yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Terdapat banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi.

Instisusi dari suatu program melibatkan upaya-upaya policy maker untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

Namun dalam praktek badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari undang-undang yang terlalu makro dan mendua, sehingga memaksa mereka untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk memperkaya pemahaman tentang berbagai variabel yang terlihat di dalam implementasi, maka dalam pembahasan ini akan dijelaskan beberapa teori implementasi dan kira-kira yang mana yang cocok untuk diterapkan dalam kebijakan implementasi transmigrasi.

1. Teori George Edward III (1980)

Dalam pandangan Edward III, dalam buku Analisis Kebijakan Publik karangan Drs. AG. Subarsono, M.Si, MA (2005: 90-91) yaitu implementasi kebijakan dipengaruhi oleh komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

a. Komunikasi

Keberhasilan implementasi mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan dan yang menjadi tujuan dan

sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mempengaruhi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

Untuk mengetahui sejauh mana komunikasi itu dapat berfungsi secara tepat akurat, maka terdapat paling tidak tiga hal yang harus diperhatikan sekaligus yang dapat dijadikan ukuran keberhasilan komunikasi yaitu:

- (a) *Transmisi*, atau penyaluran. Dalam penyaluran pesan-pesan dalam berkomunikasi tidak terjadi kesalahpahaman disebabkan komunikasi melalui beberapa tingkatan birokrasi yang terlibat dalam implementasi. Akibatnya, terjadi distorsi membuat implementasi suatu kebijakan gagal.
- (b) *Kejelasan*, hal ini disebabkan karena komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan tidak jelas dan membingungkan. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, tetapi pada hal-hal tertentu para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan.

Pentingnya memahami komunikasi dalam organisasi menurut Pace dan Faules (2000) adalah karena komunikasi adalah salah satu unsure dari organisasi. Hanya saja dalam proses berkomunikasi

yang penting jua diperhatikan adalah proses penciptaan makna atas interaksi yang ada dalam organisasi.

b. Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas kepada kelompok sasaran tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan secara efektif.

Implementasi tidak akan efektif jika sumberdaya pendukung terhadap pelaksanaan jauh dari kebutuhan yang dianggap memadai. Sumber daya ini dapat berupa: staf dalam bentuk kualitas sumber daya manusia, informasi, kewenangan, dan fasilitas-fasilitas lainnya.

Kualitas sumber daya manusia merupakan unsur penting dalam melakukan suatu kebijakan. Suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik kalau didukung oleh sumber daya manusia yang memadai, baik dari segi kompetensi, keahlian serta ketrampilan yang sesuai dengan kebutuhan.

Selain sumber daya manusia, informasi juga penting. Informasi mempunyai dua bentuk, yaitu: informasi tentang bagaimana melaksanakan kebijakan, artinya para pelaksana perlu mengetahui apa yang harus dilaksanakan dan bagaimana cara melakukannya, dan data tentang ketaatan para pelaksana terhadap peraturan pemerintah dan bentuk informasi tersebut penting bagi

efisiensi dan kesungguhan para pelaksana dalam melaksanakan tugas masing-masing.

Dalam kaitan dengan wewenang, hal ini penting terutama dalam hal luasnya kewenangan yang dimiliki. Dapat saja seseorang pembuat kebijakan memiliki wewenang yang luas akan tetapi tidak berjalan efektif dalam proses implementasinya, karena kurangnya kerjasama dengan pelaksana di lapangan.

Fasilitas yang terkait dengan sumber daya adalah ketersediaan sarana fisik yang mendukung terlaksananya suatu kebijakan.

c. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau prespektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Selain itu disposisi dapat diartikan sebagai persepsi, kewenangan, pemahaman dan komitmen para pelaksana atau implementor untuk menerapkan suatu kebijakan. Menurut Butarbutar (2007) ada tiga kemungkinan sikap dari disposisi yaitu: menerima, menolak, atau bersikap netral. Agar implementasi

kebijakan dapat efektif, maka segenap upaya harus dilakukan oleh pembuat kebijakan agar isi dan tujuan kebijakan dapat bersesuaian dengan keinginan para implementor melalui pemahaman setiap individu akan arah yang mereka lakukan.

Sikap merupakan bagian penting dalam hidup manusia, terutama yang berhubungan dengan pekerjaan. Menurut Greberg (dalam Butarbutar, 2007) dalam hubungannya dengan pekerjaan yang berkaitan dengan sikap, meliputi: sikap terhadap yang lain (termasuk prasangka), sikap terhadap pekerjaan (dikenal dengan kepuasan kerja) dan sikap terhadap organisasi (dikenal sebagai komitmen organisasi).

Semua staf harus memiliki sikap yang positif baik terhadap apa yang dikerjakan maupun terhadap organisasi, hal ini tentunya semata-mata untuk keberhasilan organisasi dalam mengimplementasi program.

d. Struktur Birokrasi

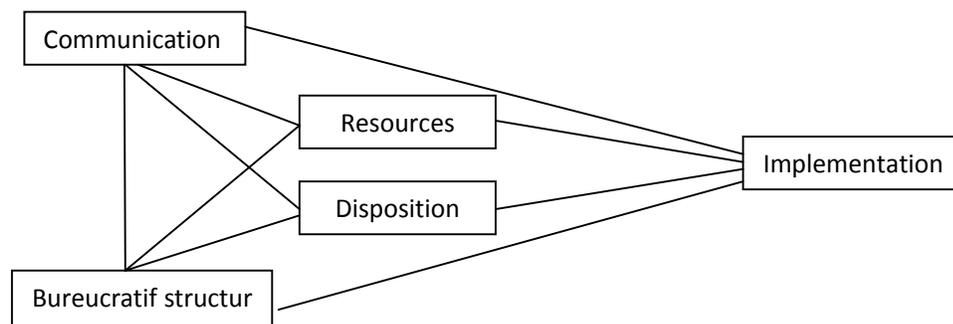
Struktur organisasi bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standar operating procedur* atau *SOP*). *SOP* bisa menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

Menurut Butarbutar (2007) kelemahan birokrasi saat ini yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah ia terlalu dibatasi oleh struktur dan prosedur-prosedur. Terdapat dua hal penting dalam struktur organisasi yaitu prosedur-prosedur dan ukuran dasar kerja atau standar operasional prosedur (SOP) yang berasal dari dalam organisasi. SOP berisi standar-standar baku dalam melaksanakan suatu pekerjaan, yang cocok untuk organisasi yang relatif tidak menghadapi perubahan drastis, namun akan sulit menyesuaikan diri terhadap organisasi yang menghendaki perubahan cara-cara yang lazim dilakukan, Dengan kata lain semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam sebuah organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi.

Galbraith (dalam Butarbutar, 2007) menjelaskan bahwa dalam organisasi, struktur dapat menghambat pencapaian tujuan organisasi kalau struktur tersebut tidak disesuaikan dengan tugas-tugas organisasi. Demikian pula organisasi tidak dapat beradaptasi dengan lingkungannya kalau struktur tidak fleksibel terhadap perubahan-perubahan lingkungan.

Dari uraian di atas tentang model George C, Edward III dapat ditegaskan bahwa model implementasi kebijakan yang dikembangkannya adalah "*Direct and indirect impact on implementation*". Model ini memperlihatkan bahwa dampak

langsung dan tidak langsung terhadap implementasi kebijakan yaitu: komunikasi dan struktur birokrasi berpengaruh langsung dan tidak langsung terhadap implementasi kebijakan. Sumber daya dan dsposisi berpengaruh langsung terhadap implementasi kebijakan. Ada pun visualisasi dari model itu adalah sebagai berikut.



Gambar 1. Model Direct and Indirect Impact on Implementation

2. Teori Merilee S. Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi menurut Grindle (dalam Arief, 2012) menyatakan bahwa model yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle (1980) ditentukan oleh dua hal pokok, yaitu: Isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*contex policy*). Lebih jauh ia mengatakan bahwa ide dasar pemikiran Grindle bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilan Implementasi ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan itu sendiri. Isi kebijakan tersebut menurut Arief (2012) dengan berdasar atas pandangan dari Grindle adalah sebagai berikut.

1. Content of Policy, hal ini berkaitan dengan:

- a. *Interest affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi). *Interest affected* ini berkaitan dengan berbagai kepentingan yang ikut berpengaruh dalam suatu implementasi kebijakan. Suatu argumen mengemukakan bahwa mengimplementasikan suatu kebijakan pasti melibatkan banyak kepentingan. Hanya saja yang penting untuk dilihat adalah sejauh mana kepentingan itu berpengaruh terhadap implementasi suatu kebijakan.
- b. *Type of Benefits* (Tipe manfaat). Yang penting dalam tipe manfaat dari isi kebijakan adalah harus memiliki manfaat yang dapat memacu upaya-upaya pelaksana dalam mempercepat pelaksanaan atau pencapaian dari implementasi suatu kebijakan.
- c. *Extent of Change Emission* (perubahan yang ingin dicapai). Suatu kebijakan diambil tentunya memiliki tujuan untuk mengubah atau terjadinya perubahan dalam suatu masyarakat. Perubahan-perubahan yang ingin dicapai tentunya adalah perubahan positif dalam makna adanya perbaikan atau peningkatan dari kondisi sebelum dan sesudah suatu kebijakan diimplementasikan.

- d. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan). Pada dasarnya suatu formulasi kebijakan yang akan diputuskan menjadi suatu kebijakan untuk diimplementasikan, seyogyanya memperhatikan waktu yang tepat untuk mengambil suatu keputusan. Letak keputusan yang tepat melahirkan hasil yang maksimal. Karena itu *site of decision making* hendaknya dijelaskan di mana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakann yang hendak diimplementasikan.
- e. *Program Implementor* (pelaksana program). Perlu dijelaskan dalam point ini bahwa dalam melaksanakan suatu kebijakan apapun terlebih lagi bila program itu menyentuh langsung kepentingan publik, seyogyanya didukung oleh pelaksana kebijakan yang handal dan kapabel demi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.
- f. *Resources Committed* (sumber daya yang digunakan). Untuk mencapai suatu hasil yang maksimal, maka pelaksanaan suatu kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang potensial, sehingga pelaksanaan kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik seperti yang diharapkan.

2. Context Policy, hal ini berkaitan dengan:

- a. *Power, interest, and strategy of actors involved* (kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat). Dalam kaitan dengan aktor, seyogyanya aktor memperhatikan secara

seksama kekuasaan apa yang kemungkinan berpengaruh, kepentingan apa yang ikut bermain dalam upaya mengimplementasikan suatu kebijakan publik. Sebab bila tidak memperhatikan hal-hal itu yang menyangkut kekuasaan dan kepentingan yang ada bisa menyebabkan implementasi kebijakan tadi menjadi gagal.

b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa). Salah satu faktor yang tidak kalah pentingnya dalam implementasi kebijakan publik adalah faktor lingkungan. Lingkungan yang kondusif sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Ini berarti tingkat keberhasilan implementasi yang dilakukan oleh aktor pelaksana sangat tergantung dari karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa.

c. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana). Respon merupakan hal yang penting diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan publik. Selain respon juga yang penting adalah tingkat kepatuhan para implementor yang akan bekerja di lapangan.

3. *Isi Kebijakan* (Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier yang dikutip dalam buku Analisis Kebijakan Publik karangan Drs. AG. Subarsono, M.Si, MA

(2005 : 94-98) : yaitu terdapat tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu :

a. Karakteristik dan masalah

- 1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.
- 2) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran, suatu program akan lebih mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen.
- 3) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.

b. Karakteristik kebijakan dan undang-undang

- 1) Kejelasan isi kebijakan
- 2) Seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan secara teoritis.
- 3) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut.
- 4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana.
- 5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada.
- 6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.

c. Variabel lingkungan kebijakan

- 1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.
- 2) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan.
- 3) Sikap dari kelompok.

4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.

3. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E Van Horn (1975)

Menurut Meter dan Horn yang dikutip dalam buku Analisis Kebijakan Publik karangan Drs. AG, Subarsono, M.Si, MA (2005 : 99-101) : yaitu terdapat lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

- a. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasi.
- b. Sumberdaya
- c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas.
- d. Karakteristik agen pelaksana.
- e. Kondisi sosial ekonomi dan politik
- f. Disposisi implementator, mencakup tiga hal penting, yaitu :
 - 1) Respon implementator terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan:
 - 2) Kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan.
 - 3) Intensitas disposisi implementator, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementator.

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh policy makers bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Terdapat banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun

kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya policy makers untuk mempengaruhi birokrat pelaksanaan agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari hari ke hari yang membawa dampak kepada warganya. Dalam literatur administrasi negara klasik, politik dan administrasi dipisahkan. Politik menurut Frank Goodnow yang menulis pada tahun 1900, berhubungan dengan penetapan kebijakan yang akan dilakukan oleh negara. Ini berhubungan dengan nilai keadilan dan penentuan apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Sedangkan administrasi di pihak lain berhubungan dengan pernyataan fakta bukan yang seharusnya. Konsekuensi ini administrasi memfokuskan perhatian pada mencari cara yang efisien, one best way untuk mengimplementasikan kebijakan publik (Andeson, 1979 dan Henry 1988).

C. Kebijakan Transmigrasi

1. Tinjauan Historis Transmigrasi

Sejarah perpindahan penduduk dari pulau yang padat penduduknya ke pulau-pulau lainnya di Indonesia yang masih memiliki wilayah yang luas dengan penduduk yang masih kurang diawali pada

bulan November 1905. Ketika itu 155 kepala keluarga asal Jawa diberangkatkan menuju Lampung. Mereka inilah yang menjadi sasaran program kolonisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Hindia Belanda ketika itu. Desa kolonisasi pertama yang dibentuk di Provinsi Lampung ketika itu diberi nama Bagelen sesuai dengan kabupaten-kabupaten asal mereka yang ada di daerah “Bagelen” di pulau Jawa.

Ide kolonisasi bermula dari keyakinan tentang adanya kelebihan penduduk di pulau Jawa. Dengan kolonisasi diharapkan agar penduduk pulau Jawa dapat dikurangi. Dengan mengutip laporan Thomas Raffles tentang kepadatan penduduk pulau Jawa, Swasono (1985) mengungkapkan :

“Pelaksanaan kolonisasi merupakan ungkapan kecemasan nyata yang selama itu terpendam dalam pandangan demografi sentris pada saat itu. Misalnya saja dari Thomas Raffles sebagai penguasa Inggris di Jawa (1814) telah dikemukakan olehnya gejala kelebihan penduduk Jawa dan melihat ke depan kepada Sumatera, Kalimantan dan pulau-pulau lain yang langka penduduknya siap menerima kolonisasi dari Jawa.”

Kekuatiran penjajah ketika itu tentang semakin padatnya penduduk pulau Jawa memang banyak menghiasi buku-buku sejarah pada masa sekarang ini. Suatu laporan atas kekuatiran itu misalnya dikemukakan oleh Swasono (1985), dengan mengutip laporan Du Bus de Gisignies (1827) yang mengatakan:

“.... Demikian pulla Du Bus de Gisignies (1827) telah mencemaskan masalah kelebihan penduduk Jawa pula. Du Bus memperkirakan bahwa suatu ketika apabila seluruh tanah Jawa dibuka, maka tanah-tanah itu akan penuh dengan manusia, berhimpit-himpit seperti terjadi sekarang ini terhadap tanah-tanah terbuka yang sedang mereka kerjakan.”

Dalam konteks masa kini sebenarnya kekuatiran para penjajah ketika itu tentang ancaman kepadatan penduduk pulau Jawa terasa sangat berlebihan. Sebab dari catatan sejarah dapat diketahui bahwa angka pertumbuhan penduduk pulau Jawa pada tahun 1940 hanya sekitar 1,6 % saja (Swasono, 1985). Jadi, kelebihan penduduk pulau Jawa ketika itu hanyalah berdasarkan persepsi kecemasan saja, atau dengan kata lain hanya merupakan mitos belaka. Selanjutnya menurut Swasono (1985) mitos ini kemudian berkembang lebih lanjut menjadi keyakinan yang berlebihan, bahwa penyelesaian kelebihan penduduk pulau Jawa ini hanya melalui pemindahan penduduk besar-besaran ke luar pulau Jawa. Mitos ini masih sering nampak hingga saat ini.

Dengan mengutip beberapa pendapat akhirnya Swasono (1985) berkesimpulan bahwa kelebihan penduduk itu tidak dapat dijadikan alasan rasional bagi kebijaksanaan dan pelaksanaan kolonisasi, meskipun kecemasan melekat padanya tidak mustahil melekat pula pada pembuat keputusan politik tersebut. Beberapa pihak mencari alasan yang masuk akal dan kemudian menaruh dugaan dan prasangka terhadap program kolonisasi, yang tidak lebih adalah sarana penyediaan buruh murah bagi pengembangan perusahaan-perusahaan kapitalis Belanda dan Asing di pulau Sumatera.

Kekuatiran atau kecemasan yang dilatarbelakangi oleh pertimbangan demografis-sentris tidak hanya dominan di dalam zaman penjajahan. Tetapi pertimbangan demokratis-sentris yang hanya melihat

kemungkinan terjadinya kepadatan penduduk pula Jawa berlangsung terus sesudah masa kemerdekaan. Bahkan dalam sejarah transmigrasi di Indonesia pernah terjadi ditargetkan mengurangi penduduk pulau Jawa menjadi 31 juta pada tahun 1981 (Swasono, 1985).

Dalam era kemerdekaan perpindahan penduduk pulau Jawa ke pulau lainnya masih tetap dilanjutkan dan mulailah istilah kolonisasi ditinggalkan dan diganti dengan nama transmigrasi. Transmigrasi kelihatannya mempunyai kaitan dengan "*etische politiek*" yang diperkenalkan oleh kolonial untuk memberi balas jasa kepada daerah jajahan. Dalam *etische politiek* mengandung makna bahwa pemerintah kolonial melakukan pembangunan di bidang-bidang pendidikan, irigasi, dan emigrasi atau perpindahan penduduk dari pulau yang padat ke pulau yang masih kurang penduduknya. Sekalipun perpindahan penduduk dalam bentuk kolonisasi merupakan politik etis dari penjajah kolonial Belanda, kegiatan ini banyak dicurigai sebagai suatu tindakan yang "*tidak etis*" dari pemerintah kolonial Belanda yang hanya ditujukan untuk menyediakan tenaga kerja buruh dengan upah yang rendah atau buruh murah pada perusahaan-perusahaan perkebunan dan industri yang dibangun pemerintah kolonial di Sumatera.

Tujuan perpindahan penduduk pasca kemerdekaan, sekalipun diembeli dengan tujuan dalam rangka pembangunan nasional untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia, namun pendekatan demografis sentris masih kelihatan

kental mempengaruhi para pengambil kebijakan transmigrasi. Akibatnya tujuan pembangunan transmigrasi menjadi kurang menentu yang ditandai dengan berubah-ubahnya tujuan dan departemen yang harus melaksanakannya. Kondisi seperti itu oleh Swasoni (1985) digambarkannya dengan mengatakan.

“Kemudian dikenal slogan-slogan yang terus menerus mendorong dominasi aspek demografis dan mengarah pada mitos yang lebih sulit dimengerti, yang menyakini bahwa transmigrasi adalah masalah mati-hidup bangsa Indonesia. Untuk itu, di zaman orde lama pernah ditargetkan memindahkan penduduk pulau Jawa 5.000 orang perhari dan membuka tanah di luar pulau Jawa 2000 hektar perhari.”

Besarnya perhatian pemerintah ketika itu untuk memindahkan penduduk ke luar pulau Jawa oleh kebanyakan praktisi dan akademisi pembangunan dipandang sebagai upaya untuk meningkatkan taraf hidup bagi penduduk miskin yang berdesakan di pulau Jawa. Karena itu digalakkanlah usaha pemerintah ini dengan memberi lahan dua hektar ditambah rumah dan jaminan hidup setahun kepada si miskin. Dengan bantuan ini diharapkan si miskin tadi dapat meningkatkan taraf hidupnya. Namun demikian upaya ini tetap mengalami kesukaran untuk mewujudkannya. Setidaknya terdapat empat alasan pokok yang menyebabkan tujuan itu tidak mudah dicapai seperti yang diberikan oleh Mangoenperajo (1985). Keempatnya adalah sebagai berikut.

“*Pertama*, tentang penyediaan lahan yang layak huni tersedia, hal ini merupakan masalah yang paling rawan. *Kedua*, tentang si miskin dengan segala keterbelakangannya, hal ini merupakan masalah yang paling ruwet meskipun sering digampangkan. *Ketiga*, tentang cara meningkatkan taraf hidup di daerah yang baru, yang tentu saja tidak lebih mudah dari penduduk miskin desa/kota yang

telah settled. *Keempat*, tentang pembiayaannya, kita semua harus berhati-hati karena adanya *comparative advantage*. Dana pembangunan juga diperlukan bagi sektor-sektor yang lebih penting.

Kesulitan-kesulitan yang diprediksi bisa muncul dalam pemindahan penduduk yang begitu besar ke luar pulau Jawa tidak menyurutkan niat pemerintah untuk tetap melangsungkan proses pemindahan penduduk itu. Jadi kegiatan pemindahan penduduk yang dimulai dengan model kolonisasi oleh pemerintah kolonial Belanda tetap dilanjutkan oleh pemerintah sesudah kemerdekaan. Hanya saja menurut kalangan birokrasi pemerintahan dan disahkan oleh Undang Undang yang ada menegaskan bahwa perpindahan penduduk yang dikenal dengan nama transmigrasi pasca kemerdekaan bukan dan tidak sama dengan kolonisasi yang dilakukan oleh pemerintah kolonial di masa lalu. Namun ada kalangan yang justru melihat keduanya – kolonisasi dan transmigrasi – adalah dua model yang sama. Collin (1979) misalnya menilai bahwa keduanya tidak berbeda, tujuan-tujuan transmigrasi tetap sama dan konsisten sejak tahun 1905. Bahkan pola dasar yang digunakannya pun tetap sama yaitu *resettlement*.

Resettlement yang dimaksudkan adalah kegiatan pembukaan bidang-bidang tanah yang belum didiami dan akan digarap oleh sekelompok orang tertentu. *Resettlement* ini banyak dilakukan di Asia Tenggara dan Afrika. Menurut Mangoenperajo (1985) dalam *resettlement* dikenal tiga tahapan, yaitu: *Pertama*, perencanaan fisik terhadap bidang

tanah kosong. *Kedua*, penyiapan fisik sesuai rencana yang dibuat. *Ketiga*, mengisi lahan kosong yang sudah disiapkan dengan manusia pendatang.

Tahapan *resettlement* di atas dalam pelaksanaannya terutama pada tahapan pertama yaitu perencanaan fisik terhadap bidang tanah kosong dan tahap kedua penyiapan fisik sesuai rencana yang dibuat dalam kenyataannya mengalami kemudahan dan tidak terlalu menimbulkan masalah. Hal ini disebabkan karena adanya kekuatan dan kekuasaan birokrasi pemerintahan yang didukung oleh perundang-undangan yang berlaku untuk memilih dan menyiapkan secara fisik proyek perpindahan penduduk. Tetapi pada tahap ketiga di mana tanah-tanah kosong yang telah disiapkan akan diisi dengan para transmigran, tahap ini menjadi sangat krusial. Hal ini disebabkan karena telah menyangkut aspek manusia dan pembinaannya.

Kendala-kendala pada tahap pemindahan manusia inilah yang banyak menimbulkan masalah dan mengundang kritikan dari berbagainpiah, baik dari praktisi pembangunan, kalangan akademisi, lebih-lebih dari pemerintah daerah dan masyarakat lokal di mana proyek perpindahan penduduk dengan gaya *resettlemen* tadi dilaksanakan. Demikian pula perubahan paradigma pemerintahan atau hubungan pemerintah pusat setelah berlakunya UU nomor 22 tahun 1999 dan UU nomor 32 tahun 2004 tentang otonomi Daerah mau tidak mau membawa implikasi terhadap model pelaksanaan perpindahan penduduk yang bernama transmigrasi itu.

Dilihat dari masalah di atas, pembangunan transmigrasi lebih menekankan pada pemecahan masalah penduduk dan masalah institusional. Karena program transmigrasi merupakan salah satu solusi untuk mengatasi masalah penduduk dalam pembangunan nasional, dan masalah institusional menyangkut koordinasi antara organisasi birokrasi.

Swasono dan Singariimbun (1986) mengatakan:

Transmigrasi adalah perpindahan penduduk dari suatu daerah ke daerah lain dalam rangka pembentukan masyarakat baru untuk membantu pembangunan baik di daerah yang ditinggalkan maupun daerah yang didatangi dalam rangka pembangunan nasional. Ada empat kriteria untuk menentukan prioritas perpindahan penduduk, yaitu: daerah-daerah terkena bencana, daerah krisis, daerah yang padat penduduknya, dan daerah yang terkena pembangunan”.

Konsep dasar transmigrasi adalah mempertemukan sumber daya manusia (tenaga kerja) dan pemanfaatan sumber daya alam melalui perpindahan penduduk untuk bermukim secara menetap. Sedangkan dalam batasan operasional transmigrasi adalah perpindahan penduduk secara sukarela dan berencana untuk meningkatkan kesejahteraan dan menetap di wilayah pengembangan transmigrasi atau lokal pemukiman transmigrasi (Puslitbang Ketransmigrasian, 2002).

Konsep ini mengandung pengertian adanya campur tangan pemerintah. Campur tangan pemerintah dipahami sebagai pengarahan (*directing*) maupun pelaksanaan (*rowing*) sesuai dengan kebutuhan dan kewenangan yang ada. Sebagai program perpindahan penduduk berskala besar transmigrasi jelas merupakan bagian dari pembangunan nasional Indonesia. Campur tangan tersebut khususnya dalam pembangunan dan

atau pengembangan pemukiman bagi penduduk yang dipindahkan disertai dengan penyediaan lapangan kerja sesuai dengan sumber daya yang tersedia, serta dalam mengarahkan arus perpindahan penduduk.

2. Transmigrasi dalam Era Otonomi Daerah

Belajar dari pengalaman masa lalu dan pemahaman untuk pengembangan ke masa depan serta keinginan untuk melakukan perbaikan yang mendasar dan sistematis maka perlu disadari bahwa sebenarnya pada pembangunan transmigrasi telah terjadi pergeseran paradigma. Pergeseran paradigma ketransmigrasian muncul sebagai konsekuensi dari diterapkannya sistem pemerintahan yang menganut prinsip otonomi atau desentralisasi.

Dalam konteks pembangunan otonomi daerah yang ditujukan untuk meningkatkan pembangunan masyarakat dan pembangunan sosial demi percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah diyakini dapat menjawab tuntutan pemerataan pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan politik yang efektif. Di sinilah letak urgensi penempatan pelaksanaan transmigrasi sebagai bagian dari pembangunan daerah atau pemerataan pembangunan di daerah. Sebab hanya dengan berorientasi kepada pembangunan di daerahlah yang dapat memberi rasa memiliki birokrasi pemerintahan daerah dan masyarakat daerah dapat menerima program perpindahan penduduk ke suatu wilayah. Dengan demikian pelaksanaan program transmigrasi mau tidak mau harus mengubah paradigmanya dari

paradigma sentralisasi ke paradigma baru pelaksanaan transmigrasi di era otonomi daerah.

Terdapat pandangan yang tidak kondusif tentang transmigrasi di era otonomi daerah yang memberi kewenangan kepada daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Menurut Poeloengan (2002), bahwa terdapat pandangan negatif daerah terhadap penyelenggaraan program transmigrasi sebagai berikut.

- a. Program transmigrasi adalah program pemerintah pusat untuk memecahkan masalah pulau Jawa melalui daerah lain.
- b. Program transmigrasi adalah program pemindahan kemiskinan, sehingga dengan adanya program transmigrasi masyarakat miskin di daerah tersebut tidak pernah beranjak untuk berkurang.
- c. Program transmigrasi merupakan program untuk mengeksploitasi sumber daya alam untuk kepentingan pendatang.
- d. Program transmigrasi hanya mengurus pendatang dengan perhatian, input, sarana dan prasarana yang tidak berimbang dibandingkan dengan yang diperleh penduduk setempat.
- e. Program transmigrasi adalah program Jawanisasi, budaya yang dikembangkan adalah budaya Jawa, sehingga sasaran terciptanya harmonisasu budaya di pemukiman yang baru tidak tercapai.

Pandangan destruktif seperti itu menyebabkan terjadinya kesulitan dalam pencapaian tujuan pembangunan transmigrasi. Hal itu misalnya menyebabkan pemerintah daerah beserta masyarakat enggan menerima transmigran dengan tangan terbuka, pemerintah daerah hanya memberikan lahan yang tidak mendukung, dan adanya pandangan bahwa pemerintah daerah tidak berkepentingan untuk merealisasikan program tersebut kepada masyarakat sekitar. Selain itu pandangan-pandangan destruktif ini juga besar kemungkinannya untuk menimbulkan

kecemburuan sosial dari masyarakat setempat yang pada gilirannya akan menimbulkan terjadinya konflik antara masyarakat pendatang dengan masyarakat setempat. Akibat semua itu menyebabkan tujuan penyelenggaraan transmigrasi untuk meningkatkan akselerasi pembangunan daerah dengan membentuk pusat-pusat pertumbuhan ekonomi hanya tersimpan rapi di dalam peraturan-peraturan dan tidak dapat membumi di dalam kehidupan masyarakat.

Puslitbang Ketransmigrasian (2002) mengemukakan perubahan paradigma transmigrasi di dalam era otonomi daerah, sebagai berikut:

- a. Transmigrasi masa lalu mengutamakan visi pemerintah pusat yang ditekankan pada pertimbangan demografis, ke depan mengutamakan solusi bagi kepentingan masyarakat pendatang dan lokal, daerah, dunia usaha dan pemerintah.
- b. Di masa lalu transmigrasi lebih menekankan pada upaya pemindahan penduduk dari suatu tempat ke tempat lain dalam wilayah Indonesia dan diatur untuk mencapai target pemindahan setiap tahun, ke depan dilihat sebagai pengarah dan pesebaran penduduk secara permanen ke daerah yang membutuhkan dan sesuai dengan peruntukannya.
- c. Transmigrasi masa lalu berorientasi pada target dan masukan kegiatan, ke depan pada hasil yang terfokus pada pemberdayaan penduduk dan peningkatan kesejahteraan serta pengembangan wilayah.

- d. Di masa lalu penyelenggaraan transmigrasi untuk pemecahan masalah ketimpangan pembangunan antar daerah direalisasikan dengan pemerataan proyek transmigrasi di seluruh wilayah. Di masa akan datang adanya kompetisi pembangunan antar daerah menempatkan pemerintah untuk mengelola pembangunan antar daerah mencapai keseimbangan dinamis.
- e. Pada masa lalu transmigrasi menyediakan fasilitas dengan lebih mengedepankan pemukiman tanpa jaminan prospek dan usaha. Ke depan transmigrasi dimaksudkan sebagai penyedia peluang berusaha atau kesempatan kerja dengan prospek dan tingkat kepastian yang terjamin.
- f. Transmigrasi di masa lalu mempunyai pola pemukiman yang seragam dengan produk beragam dan tanpa unggulan. Pada masa mendatang pola pemukiman transmigrasi disesuaikan terhadap sumber daya yang khas setempat dengan produk unggulan.
- g. Perencanaan pembangunan transmigrasi di masa lalu didekati secara reaktif responsif dan bersifat mekanistik-normatif. Ke depan perencanaan pembangunan transmigrasi didekati secara proaktif antisipatif dan bersifat organik-generatif.
- h. Pembiayaan transmigrasi di masa lalu mengandalkan dana pemerintah. Ke depan pembiayaan mengandalkan dana dunia usaha dan masyarakat.

Seiring dengan bergulirnya reformasi politik sejak tahun 1998, desakan politik dan lingkungan strategis serta dominannya pihak-pihak yang menghendaki perubahan secara mendasar dalam penyelenggaraan transmigrasi semakin menguat. Dari berbagai seminar dan kajian tentang ketransmigrasian yang dilaksanakan sejak tahun 1998 diperoleh kesimpulan bahwa pada tataran konsepsi sesungguhnya transmigrasi tidak mempunyai masalah. Problema muncul hanya pada tataran pelaksanaan sebagaimana tercermin pada berbagai citranya seperti proyek oriented, sentralistik, dan tidak memberi kontribusi signifikan terhadap pembangunan daerah (Puslibang Ketransmigrasian, 2002).

Urgensi paradigma baru ketransmigrasian ini muncul sebagai akibat logis dari perubahan paradigma baru pemerintahan di Indonesia. Karena itu ke masa depan konsep penyelenggaraan transmigrasi harus mengadopsi semangat dan jiwa desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam kerangka itulah Poeloengan (2002) dalam diskusi panel "*Hubungan Pusat Daerah pada Era Otonomi Daerah dalam Penyelenggaraan Transmigrasi*", menyebutkan bahwa paradigma baru pelaksanaan transmigrasi haruslah dilakukan dengan memprioritaskan pendekatan sosial (*social acceptable*) dan sistem perencanaan yang bersifat desentralisasi dan parsial.

Pembangunan transmigrasi sebagai bagian dari pembangunan nasional, mempunyai tujuan sejalan dengan tujuan pembangunan nasional. Tujuan transmigrasi tidak hanya mengembangkan persebaran penduduk yang belum merata, tetapi dimaksudkan juga untuk

meningkatkan harkat dan martabat para transmigran untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Tujuan transmigrasi adalah peningkatan taraf hidup, pembangunan daerah, keseimbangan persebaran penduduk, pembangunan yang merata, pemanfaatan sumber daya alam dan tenaga manusia, kesatuan dan persatuan bangsa, serta memperkuat pertahanan dan keamanan nasional. Sesuai dengan tujuan tersebut, tolak ukur untuk menilai keberhasilan program transmigrasi, yaitu peningkatan taraf hidup, keseimbangan penyebaran penduduk, pengembangan sumber daya, peningkatan perdagangan regional, kesatuan dan persatuan bangsa dalam usaha memperkuat pertahanan dan keamanan nasional (Swasono dan Singarimbun, 1986).

Selama ini keberhasilan transmigrasi baru diukur dari pencapaian out-putnya, seperti jumlah unit pemukiman transmigrasi (UPT) yang dibangun, banyaknya transmigran yang ditempatkan, luas lahan yang dibagikan, banyaknya jumlah desa eks transmigrasi yang didefinisikan, dan lain-lain. Pengukuran seperti ini diperkirakan menjadi salah satu penyebab belum tampaknya kontribusi transmigrasi bagi pembangunan daerah dan belum memperlihatkan hasil seperti dinyatakan tujuan transmigrasi yang telah ditegaskan dalam Undang Undang Nmr 15 tahun 1997 tentang ketransmigrasian, yaitu: "Tujuan transmigrasi adalah meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitarnya, meningkatkan dan pemerataan pembangunan daerah, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa".

Berdasar atas hal itulah, maka Pusat Penelitian dan Pengembangan Ketransmigrasian menyatakan (2000), menyatakan bahwa pengukuran keberhasilan pembangunan transmigrasi seharusnya memperlihatkan pencapaian hasil seperti dinyatakan tujuan transmigrasi. Sesuai dengan tujuan transmigrasi, keberhasilan program transmigrasi diukur dengan parameter sebagai berikut.

- a. Pencapaian tujuan pertama (meningkatkan kesejahteraan transmigrasi dan masyarakat sekitar) diukur dengan parameter yang menggambarkan perkembangan pemukiman transmigrasi, peningkatan kesempatan kerja serta kesejahteraan penduduknya (transmigran dan penduduk sekitar).
- b. Pencapaian tujuan kedua (peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah) diukur dengan parameter yang memperlihatkan besarnya kontribusi yang disumbangkan transmigrasi untuk pembangunan wilayah. Transmigrasi sebagai pendekatan pembangunan yang berkesinambungan, juga memerlukan pengukuran keberhasilan dan dampaknya terhadap lingkungan baik fisik, sosial, maupun budaya.
- c. Pencapaian tujuan ketiga (memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa) diukur dengan terjadinya proses integrasi dan asimilasi antara penduduk yang berbeda latar belakang.

Pelaksanaan program pembangunan sebagai suatu program pembangunan nasional di dalam era otonomi daerah mau tidak mau melibatkan kewenangan di dalam hierarki pemerintahan. Kewenangan pemerintah pusat, kewenangan pemerintah provinsi, dan kewenangan pemerintah kota dan kabupaten. Dalam konteks pembagian wewenang dalam perspektif penyelenggaraan transmigrasi ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2.1.

Transmigrasi dalam Perspektif Pusat, Provinsi, dan Kabupaten

PUSAT	PROVINSI	KABUPATEN
Transmigrasi diselenggarakan sebagai bagian dari pembangunan nasional untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendukung pembangunan daerah	Transmigrasi merupakan pengembangan pusat-pusat pertumbuhan yang berkaitan erat dengan upaya penciptaan kesempatan kerja dan peluang usaha di daerah, yang pada akhirnya diharapkan dapat menjadi magnet atau daya tarik bagi perpindahan penduduk yang sebesar-besarnya secara mandiri	Transmigrasi sebagai dinamisor pembangunan, dalam kaitan ini transmigrasi diarahkan untuk membangun dan mengembangkan sentra produksi, perluasan kesempatan kerja dan penyerahan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan pembangunan daerah
Mobilitas penduduk melalui transmigrasi, dari kacamata nasional adalah untuk kebutuhan distribusi penduduk, lingkungan, dan persatuan dan kesatuan	Mobilitas penduduk merupakan cara untuk penyediaan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan pengembangan wilayah atau sentra-sentra produksi	Mobilitas penduduk merupakan cara mengisi peluang kesempatan kerja dengan kompetensi yang sesuai kebutuhan lokal

Dari konsep transmigrasi mulai dari kolonisasi, resettlement, transmigrasi dalam nuansa sentralistis hingga transmigrasi paradigma baru dalam era otonomi daerah memberi indikasi bahwa program ini masih sangat diperlukan. Sepanjang ditujukan kepada peningkatan

kesejahteraan penduduk pendatang dan penduduk lokal, terjadinya pemerataan pembangunan di daerah, hingga terciptanya suasana kondusif yang dapat memperkokoh kesatuan dan persatuan bangsa. Pemerintah daerah dalam era otonomi daerah sekarang ini tentunya mempunyai peluang yang cukup terbuka untuk melakukan terobosan-terobosan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya lewat pembukaan-pembukaan kawasan pemukiman baru untuk para pendatang dan masyarakat lokal di daerahnya.

Dalam era otonomi daerah maka pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah seharusnya tertata dengan lebih proporsional. Dalam era otonomi daerah fungsi pemerintah pusat lebih banyak berfungsi sebagai *steering*, yaitu sebagai perumus kebijakan pembuat standarisasi, mekanisme dan pedoman, serta memfasilitasi kerjasama antar provinsi. Pembagian kewenangan ini penting diatur bersama. Sebab dalam UU nomor 22 tahun 1999 tidak diatur atau tidak menyebutkan kewenangan dibidang transmigrasi. Demikian pula Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tidak menyebutkan transmigrasi. Ini berarti kewenangan pemerintah pusat dalam pelaksanaan transmigrasi menjadi kewenangan daerah. Hanya saja dalam pelaksanaan transmigrasi yang cukup besar itu tidak mungkin diselenggarakan sendiri oleh pemerintah daerah.

D. Kerangka Pikir

Implementasi kebijakan publik ditentukan oleh banyak faktor, dan setiap faktor saling terkait dan saling mempengaruhi. Ada banyak pakar yang memiliki pandangan tentang berbagai faktor yang berpengaruh terhadap suatu kebijakan. Salah satu pakar tersebut adalah George Edward III (1980). Edward III mengungkapkan bahwa ada empat faktor yang berpengaruh dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Keempat faktor itu adalah: (1) komunikasi, (2) struktur birokrasi, (3) disposisi, dan (4) sumber daya.

Menurut Edward III *komunikasi* sebagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik ditentukan oleh tiga indikator, yaitu transmisi dimana seharusnya pesan yang ada dalam organisasi dapat diterima secara tepat oleh implementor sehingga tidak menghasilkan distorsi atau kesalahfahaman dalam organisasi. Indikator kedua adalah *kejelasan*, yang berarti para pelaksana kebijakan harus menerima informasi secara jelas dan tidak membingungkan. Sedangkan indikator ketiga adalah *konsistensi*, yang berarti perintah yang diberikan harus konsisten dan tidak selalu berubah-ubah.

Faktor kedua adalah struktur birokrasi. Struktur birokrasi mempersyaratkan adanya struktur yang sesuai dengan tugas-tugas organisasi dan struktur yang dapat beradaptasi dengan lingkungan. Jelasnya harus terdapat struktur organisasi yang dapat dengan melakukan

koordinasi diantara bagian-bagian dari organisasi yang terlibat dalam suatu kebijakan.

Faktor ketiga adalah sikap atau *disposisi* dari para pelaksana kebijakan. Dalam kaitan dengan pekerjaan maka selayaknya para pelaksana pekerjaan memiliki sikap yang positif terhadap sesama termasuk prasangka, sikap positif terhadap pekerjaan (kepuasan kerja) dan sikap positif terhadap organisasi (komitmen organisasi).

Faktor keempat yang dapat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah *sumberdaya*. Kualitas sumber daya manusia yang terlibat dalam implementasi akan menentukan, kualitas ini menyangkut kompetensi dan keterampilan yang sesuai dengan keperluan. Selain itu fasilitas fisik dan non fisik juga ikut menentukan.

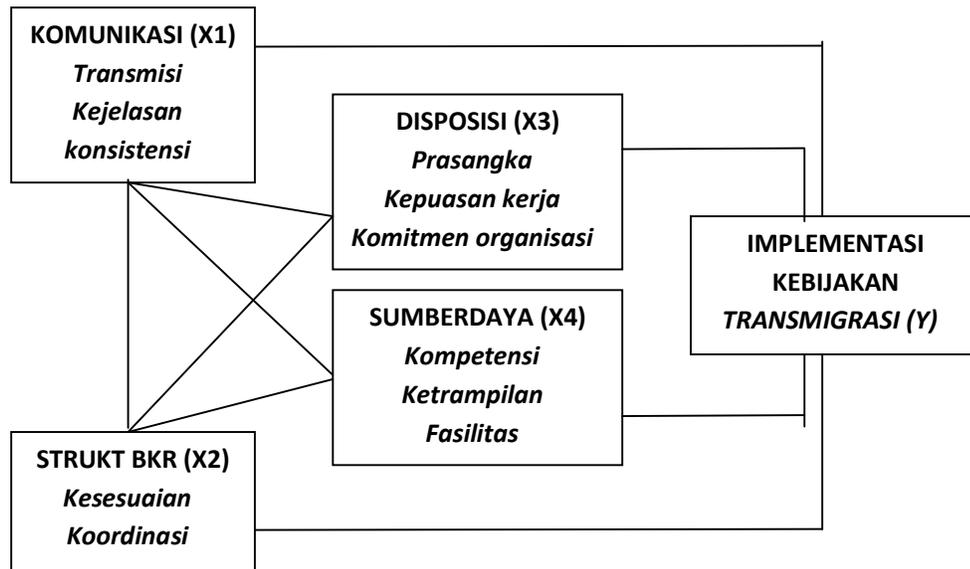
Keempat faktor itulah – komunikasi, struktur birokrasi, disposisi, dan sumber daya – yang oleh Edward III (1980) memiliki pengaruh langsung dan tidak langsung terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Karena itulah teori dari Edward III ini juga disebut sebagai *“Direct and Indirect Impact on Implementation”*.

Dalam kaitan dengan implementasi kebijakan Pembangunan Desa Transmigrasi di Kabupaten Mamuju, keempat hal tersebut di atas akan saling terkait dan saling berpengaruh. Kebijakan transmigrasi sendiri sebagai suatu pola kebijakan memiliki tujuan tertentu sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Puslitbang Ketransmigrasian.

Secara jelas tujuan transmigrasi ada tiga, yaitu : (1) Meningkatkan kesejahteraan transmigran dan penduduk sekitar, (2) Peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah, dan (3) Memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa.

Tujuan pertama meningkatkan kesejahteraan transmigran dan penduduk sekitar akan terwujud lewat tiga indikator yaitu: perkembangan pemukiman transmigrasi, peningkatan kesempatan kerja, dan kesejahteraan penduduk. Sedang tujuan kedua yaitu peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah terwujud lewat empat hal, yaitu (a) kontribusi yang disumbangkan transmigran untuk pembangunan wilayah, (b) dampak transmigrasi terhadap lingkungan fisik, (c) dampak transmigrasi terhadap lingkungan sosial, dan (d) dampak transmigrasi terhadap budaya. Untuk tercapainya tujuan yang keempat memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa dapat terwujud lewat empat hal, yaitu: (a) terjadinya proses integrasi antar penduduk yang berbeda latar belakang, (b) terjadinya proses asimilasi, (c) kriminilitas, dan (d) ketegangan antar suku, agama, tepat tinggal.

Dari uraian tentang kerangka pikir di atas dapat digambarkan ke dalam gambar berikut.



Gambar 2. Kerangka Pikir Penelitian

E. Hipotesis Penelitian

1. Komunikasi antar pelaksana kebijakan berpengaruh secara langsung dan tidak langsung terhadap keberhasilan implementasi program desa transmigrasi di Kabupaten Mamuju.
2. Struktur birokrasi organisasi pelaksana kebijakan berpengaruh secara langsung dan tidak langsung terhadap keberhasilan implementasi program desa transmigrasi di Kabupaten Mamuju.
3. Disposisi dari pelaksana kebijakan berpengaruh secara langsung dan tidak langsung terhadap keberhasilan implementasi program desa transmigrasi di Kabupaten Mamuju.
4. Sumber daya yang tersedia berpengaruh secara langsung dan tidak langsung terhadap keberhasilan implementasi program desa transmigrasi di Kabupaten Mamuju.