

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan di Indonesia merupakan pembangunan manusia seutuhnya yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi setiap warga masyarakat. Didalam GBHN dinyatakan bahwa tujuan pembangunan adalah untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, merata materiil dan spriritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Untuk merealisasikan tujuan tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan yang mendukung proses pembangunan di bidang kesejahteraan sosial yang merupakan upaya - upaya untuk menangani permasalahan sosial yang timbul di masyarakat.

Tetapi pada kenyataannya didalam proses pelaksanaannya, negara Indonesia masih dihadapkan pada berbagai permasalahan sosial yang salah satunya adalah masalah keluarga miskin. Kemiskinan erat kaitannya dengan kehidupan yang tidak mempunyai kemampuan, potensi serta berbagai macam keterbatasan pada dirinya. Lebih lanjut Soerjono Soekanto memberikan batasan pengertian kemiskinan sebagai berikut:

“Kemiskinan diartikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mau memanfaatkan tenaga mental maupun fisiknya dalam kelompok tersebut.”¹

¹ Soerjono Soekanto, 1990, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: PT Raja Grafindo, hal 406

Kemiskinan merupakan masalah sosial, karena secara langsung mempengaruhi kemampuan orang dalam menjalankan fungsi sosialnya. Orang akan mengalami hambatan sebagai akibat tidak terpenuhinya kebutuhan pokoknya seperti: makan, pakaian, rumah, kesehatan dan pendidikan. Ketidakmampuan keluarga miskin dalam memenuhi kebutuhan pokoknya tidak hanya disebabkan keterbatasan sumber mata pencaharian saja, melainkan pada sisi lain keluarga miskin pada umumnya mempunyai ciri-ciri antara lain: keterbatasan dan kekurangmampuan ekonomi, ketrampilan, pendidikan, rendahnya tingkat gizi keluarga, terbatasnya kesempatan dan lapangan kerja.

Masalah kemiskinan dilatarbelakangi oleh rendahnya tingkat pendidikan dan kualitas sumber daya yang menyebabkan mereka mengalami kesulitan dalam mencari pekerjaan yang lebih layak, sehingga mempengaruhi tingkat pendapatannya. Lebih lanjut untuk menentukan faktor penyebab kemiskinan, dinyatakan dalam panduan program IDT yaitu: kemiskinan antara lain ditandai oleh sikap dan tingkah laku yang menerima keadaan yang seakan-akan tidak dapat diubah, yang mencerminkan didalam lemahnya kemauan untuk maju, rendahnya kualitas sumber daya, lemahnya nilai tukar hasil produktifitas, terbatasnya modal yang dimiliki, rendahnya pendapatan dan terbatasnya kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan.

Keadaan ini semakin parah ketika krisis mulai melanda Indonesia. Dampak dari krisis ini menyangkut beberapa aspek kehidupan, seperti pendidikan, pekerjaan dan kesehatan. Dampak lain dari krisis ekonomi yang terjadi dalam masyarakat adalah pendapatan masyarakat yang kurang, salah

satunya karena banyaknya pekerja yang berhenti dari pekerjaannya. Dampak yang paling nyata terlihat adalah meningkatnya jumlah pengangguran dan meningkatnya jumlah kemiskinan di Indonesia.

Masalah kesejahteraan sosial merupakan bagian dari masalah sosial. Sebagai gambarnya, kemiskinan merupakan masalah utama yang dominan dalam masalah sosial dan kesejahteraan sosial. Namun secara khusus, masalah kemiskinan kemudian menyentuh dimensi sosial seperti orang miskin, anak-anak yang busung lapar, rumah tidak layak huni, mutu pendidikan dan kesehatan yang rendah serta banyaknya pengangguran di pedesaan. Dari masalah-masalah inilah yang menjadi prioritas dalam Program Pengembangan Kecamatan.

Untuk mengatasi masalah kemiskinan tersebut, Pemerintah telah melakukan upaya yang diawali dengan langkah-langkah pembuatan peta-peta kemiskinan karena sebagian besar penduduk Indonesia bertempat tinggal di pedesaan. Maka peta-peta kemiskinan yang dihasilkan menunjukkan bahwa daerah-daerah kemiskinan masih berada di pedesaan. Oleh karena itu kebijaksanaan pembangunan ini lebih ditekankan pada pembangunan di wilayah pedesaan.

Dalam situasi seperti saat ini pemerintah mengeluarkan Program Pengembangan Kecamatan yang bertujuan mempercepat penanggulangan kemiskinan berdasarkan pengembangan masyarakat melalui peningkatan kapasitas masyarakat, pemerintah lokal, serta penyediaan sarana dan prasarana sosial dasar serta ekonomi.

Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sebagai suatu kebijakan yang ditujukan memberdayakan masyarakat miskin merupakan kelanjutan dari Inpres Nomor 5 Tahun 1993 tentang Penanggulangan Kemiskinan. Secara khusus PPK dirancang untuk meningkatkan keterpaduan pengembangan usaha produktif melalui pemberian bantuan modal usaha maupun pembangunan sarana/prasarana (Juknis PPK, 1998).

Program Pengembangan Kecamatan adalah salah satu bentuk kegiatan pemerintah untuk memberdayakan masyarakat pedesaan dengan menanggulangi masalah kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan. Oleh karena itu, kehadiran PPK ditengah-tengah masyarakat desa diharapkan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat (kesehatan dan pendidikan).²

PPK merupakan koreksi terhadap sistem pembangunan terdahulu yang pada umumnya dinilai bersifat sentralistik. PPK juga merupakan penyempurnaan terhadap berbagai program penanggulangan kemiskinan terdahulu seperti IDT dan P3DT. PPK diharapkan dapat menjadi suatu sistem pembangunan yang memungkinkan segala bentuk sumber daya pembangunan dapat diakses secara merata dan adil oleh seluruh pelaku dan komponen bangsa.³

Adanya uluran tangan pemerintah untuk menghidupkan PPK sebagai suatu lembaga dalam menanggulangi kemiskinan di pedesaan perlu didukung dengan menggerakkan masyarakat membantu menghidupkan PPK melalui

² Tim koordinasi PPK, 2005. *Petunjuk Teknis Operasional*. Jakarta.

³ *Ibid*, hal. 1.

partisipasi aktif dalam pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) tersebut.

Desa Kradenan merupakan salah satu desa yang berada di Kecamatan Trucuk Kabupaten Klaten Jawa Tengah. Desa Kradenan terletak sekitar 0,5 km dan Kota Kecamatan Trucuk dan 10 km dari Ibu Kota Kabupaten Klaten, secara administratif Desa Kradenan terdiri dari 14 RW dan 31 RT. Sedangkan luas wilayah Desa Kradenan 198,5960 km². Kondisi desa Kradenan adalah daerah persawahan yang luas dan dataran rendah, tetapi masyarakatnya masih banyak yang tergolong masyarakat miskin sebagaimana yang ditunjukkan pada point “c” indikator tingkat kemiskinan pada alinea berikutnya. Meskipun secara kuantitatif, pasca terjadinya musibah gempa bumi 26 Mei 2006 silam belum ada data secara pasti yang menunjukkan berapa jumlah masyarakat miskin yang ada di Desa Kradenan. Sebab, akibat adanya musibah gempa bumi tersebut tingkat kemiskinan melonjak tajam. Sebagaimana yang diutarakan oleh Bapak Wiyono sebagai berikut :

“Pasca adanya musibah gempa bumi, memang pihak Pemerintah Desa Kradenan belum melakukan pendataan ulang mengenai berapa jumlah pasti angka kemiskinan yang dialami oleh penduduk desa, sebab kami masih berkonsentrasi pada tahap rekonstruksi dan rehabilitasi berbagai infrastruktur yang ada di Desa Kradenan.”⁴

Masyarakat miskin semakin terjepit oleh himpitan ekonomi maupun keterbatasan sumber daya yang mereka miliki. Seharusnya dengan kondisi seperti ini, segala kebijakan pemerintah yang berorientasi pada masyarakat miskin memberikan peluang yang lebih besar bagi mereka untuk dapat

⁴ Wiyono, Kepala Desa Kradenan, wawancara dengan Penulis, tanggal 27 Mei 2008

- c. Masih banyaknya keluarga di Desa Kradenan, yang termasuk dalam kategori Keluarga Pra Sejahtera dan Sejahtera I yaitu sebesar 472 KK atau sekitar 41% dari keseluruhan Kepala Keluarga (KK) yang ada di Desa Kradenan, Kecamatan Trucuk.

Beberapa data di atas menunjukkan bahwa masih tingginya tingkat kemiskinan yang dialami oleh sebagian besar penduduk Desa Kradenan, Kecamatan Trucuk, Kabupaten Klaten. Diharapkan, adanya Program Pengembangan Kecamatan (PPK) ini diharapkan dapat mengentaskan masyarakat setempat dari jurang kemiskinan, yang ditandai dengan semakin meningkatnya taraf hidup dan kesejahteraan untuk memenuhi kebutuhan hidup secara layak.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis menjadikan kondisi tersebut untuk diangkat menjadi topik utama dalam penelitian ini dengan judul ***“IMPLEMENTASI PROGRAM PENGEMBANGAN KECAMATAN (PPK) DI DESA KRADENAN KECAMATAN TRUCUK KABUPATEN KLATEN TAHUN 2006-2007”***.

B. Perumusan Masalah

Sejalan dengan uraian latar belakang masalah di atas, maka peneliti dapat merumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut : *“Bagaimana pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di Desa Kradenan, Kecamatan Trucuk, Kabupaten Klaten Tahun 2006 – 2007?”*

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui keberhasilan dari pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di Desa Kradenan, Kecamatan Trucuk, Kabupaten Klaten tahun 2006-2007.
- b. Untuk mengetahui proses dari pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) tersebut, khususnya dalam memberikan bantuan kepada masyarakat.
- c. Untuk mengetahui masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) tersebut.
- d. Untuk mengetahui manfaat dari pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan bagi masyarakat di Desa Kradenan, Kecamatan Trucuk, Kabupaten Klaten tahun 2006-2007.

2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. Bagi aspek akademik, hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoritis berupa tambahan khasanah keilmuan dalam bidang ilmu-ilmu: sosial pada umumnya dan studi kebijakan publik dan politik pada khususnya.

- b. Bagi aspek praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi masyarakat sehingga segala bentuk pelaksanaan dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dapat diketahui oleh masyarakat.
- c. Sebagai sumber informasi atau bahan bagi peneliti lain yang berminat pada masalah sejenis di masa yang akan datang.

D. Kerangka Dasar Teori

1. Kebijakan

Di dalam pencapaian tujuan program-program pemerintah yang bersifat kemajuan atau peningkatan yang biasa disebut dengan pembangunan senantiasa dilahirkan kebijakan-kebijakan dalam pelaksanaan program-program tersebut.

Kebijakan sendiri mempunyai arti yang bermacam-macam, yaitu:

- a. Kebijakan adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek yang terarah.⁶
- b. Kebijakan adalah sebagai suatu proses yaitu:

"Kalau kita memandang kebijakan sebagai suatu proses, maka pusat perhatian diberi tahapan-tahapan yang biasa dilalui oleh kebijakan tersebut, pada umumnya tahapan-tahapan proses kebijakan tersebut mencakup isu-isu penyusunan agenda pemerintah, perumusan kebijakan dan isi dampak kebijakan serta program-program evaluasi dampak kebijakan dan pengakhiran kebijakan".⁷

⁶ William Dunn, 1995. "*Analisis Kebijakan Publik*". Hardindita Yogyakarta, hal 15.

⁷ Solihin Abdul Wahab, 1990. "*Pengantar Analisis Kebijakan Negara*". Jakarta, Rineka Cipta, hal 22.

- c. Proses kebijakan adalah proses kebijakan dapat dilukiskan sebagai deretan berbagai keadaan dalam menyiapkan dan menentukan serta mengendalikan suatu kebijakan.⁸

Dengan tahapan-tahapan yang terdapat dalam proses kebijakan tersebut di atas, pada penelitian ini hanya akan difokuskan ke dalam tahapan evaluasi atau analisis kebijakan saja. Dalam hal ini penyusun hendak menganalisis kebijakan pemerintah daerah tentang pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan.

Analisis kebijakan pada dasarnya merupakan proses kognitif, sementara pembuat kebijakan bersifat politik. Isu kebijakan merupakan hasil dari konflik mengenai masalah kebijakan definisi yang diberikan mengenai masalah kebijakan ditentukan pula oleh keterlibatan bermacam-macam perilaku kebijakan, sedangkan untuk sistem kebijakan dan tanggapan terhadap lingkungan kebijakan serta sistem kebijakan bersifat dialektis, dimana kebijakan merupakan subyektif dari pada perilaku kebijakan, sistem kebijakan dalam kenyataan tidak bersifat obyektif, perilaku kebijakan merupakan produk dari kebijakan.⁹

Dalam analisis kebijakan terdapat 3 bentuk pokok, yaitu:

- a. Analisis Prospektif
- b. Analisis Retospektif
- c. Analisis Terintegrasi/Terpadu

⁸ Ibid, hal 47.

⁹ Ibid, hal 85.

Sedangkan pada penelitian ini lebih dititikberatkan pada analisis terintegrasi atau terpadu, dimana bentuk analisis terpadu merupakan suatu bentuk analisis yang lebih komprehensif yang menggabungkan gaya-gaya operasi dari para praktisi dalam menghasilkan dan memindahkan informasi baik sebelum atau sesudah tindakan kebijakan dilakukan.

Analisis terpadu bersifat kontinyu atau terus-menerus dan tidak terbatas. Jenis analisis ini dapat dimulai dari produksi dan transformasi informasi pada setiap titik dari lingkaran analisis, baik sebelum atau sesudah tindakan dan hubungan antar setiap dua tahapan analisis. Analisis kebijakan, misalnya: antar perumusan masalah dengan peramalan merupakan analisis yang bersifat dialektis dari segi waktu dalam arti sulit ditentukan dimana penggunaan metode kebijakan berawal dan berakhir.¹⁰

Seperti dijelaskan dalam pengertian analisis kebijakan di atas, bahwa tujuan pokok dari analisis kebijakan adalah diketahui dampak atau hasil kebijakan itu sendiri, maka pengertian hasil atau dampak kebijakan adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, tidak semua dari hasil tersebut terjadi sesuai dengan harapan atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.¹¹

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini akan

pencapaian nilai, dalam hal ini adalah kebijakan pemerintah terhadap kehidupan sosial masyarakat. Sekalipun kebijakan telah dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuannya, tidak selalu tindakan tersebut dapat mewujudkan semua kehendak kebijakan, kecuali disebabkan lemahnya daya antisipasi para pembuat kebijakan maupun pendesain program dan proyek. Tergantungnya implementasi, dimana tujuan suatu kebijakan tidak tercapai dengan baik dapat disebabkan oleh pengaruh dari berbagai kondisi lingkungan yang tidak teramal sebelumnya. Oleh karena itu, pemerintah selaku pembuat kebijakan bagaimanapun juga ingin agar tujuan kebijakan dapat tercapai dengan baik, sehingga pemerintah merasa berkepentingan untuk menjaga proses implementasi sebaik mungkin dan jika dikemudian hari terjadi penyimpangan dari tujuan kebijakan yang diharapkan, pemerintah ingin mengetahui penyebab kegagalan tersebut agar hal yang sama tidak terulang di masa datang. Untuk kepentingan inilah evaluasi kebijakan sangat penting dilakukan oleh pemerintah.

Evaluasi kebijakan memiliki 4 fungsi:¹²

a. Eksplanasi

Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dibuat generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamati.

¹² William Dunn, *Op.cit.* hal 278.

b. Kepatuhan

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh perilaku lain sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.

c. *Auditing*

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran maupun penerima lain (individu, keluarga, organisasi, birokrasi desa, dan lain-lain). Untuk itu, *auditing* perlu dilakukan untuk mengetahui ada tidaknya penyimpangan dari implementasi kebijakan sebagaimana yang telah ditetapkan.

d. *Accounting*

Dengan evaluasi dapat diketahui akibat sosial ekonomi yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut. Misalnya :

- a) Seberapa jauh suatu program dapat meningkatkan kesejahteraan.
- b) Dampak apa yang ditimbulkan oleh program tersebut.

Penjelasan di atas menyiratkan bahwa seorang evaluator kebijakan harus mengetahui secara jelas aspek-aspek apa yang perlu dikaji. Disamping itu, harus mengetahui sumber-sumber informasi yang perlu dilacak untuk memperoleh data yang valid. Selain mengetahui teknik analisis yang tepat untuk melakukan evaluasi, kemampuan evaluator sangat menentukan apakah hasil evaluasinya dijadikan oleh pembuat kebijakan sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan apakah kebijakan layak untuk diteruskan atau dihentikan.

2. Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu: tujuan yang luas, sasaran yang spesifik, dan cara pencapaian sasaran tersebut. Dari komponen-komponen di atas, komponen ketiga dari suatu kebijakan yaitu “cara”, merupakan komponen yang berfungsi untuk mewujudkan dua komponen yang pertama, yaitu tujuan dan sasaran khusus, cara ini biasa disebut sebagai implementasi.

Menurut Meter dan Horn, implementasi kebijakan didefinisikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksud untuk mencapai tujuan sebagaimana yang dirumuskan didalam kebijakan. Untuk lebih jelas tentang evaluasi kebijakan implementasi Program Pengembangan Kecamatan dilihat dari proses implementasi.

Menurut Muhajir Darwin proses implementasi adalah proses mekanis dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acapkali rumit, diwarnai pembenturan antara aktor yang terlibat baik secara administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran.¹³

Proses kebijakan dilihat dari dua komponen yang utama, yaitu: aktivitas dan produk. Aktivitas formulasi dan legitimasi menghasilkan keputusan kebijakan antara lain: Undang-Undang, Keputusan Presiden,

¹³ Dikutip dari skripsi Arif Fatkurrohman, “Analisis Implementasi Program JPS bidang UED-SP di Desa Kradenan, Kecamatan Tumpang, Tahun 1999-2000”, Yogyakarta: 2004, hal. 12

Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, dan lain-lain. Dalam proses implementasi berbagai aktifitas terjadi, antara lain :

- a. Pengadaan sumber daya baik sumber daya alam, teknologi, maupun sumber daya keuangan.
- b. Interpretasi terhadap kebijakan.
- c. Perencanaan (penyusunan rencana-rencana tindakan untuk melaksanakan keputusan dan kebijakan).
- d. Pengkoordinasian (pendayagunaan organisasi publik, keterlibatan lembaga-lembaga lain, koordinasi kegiatan dan lain-lain).
- e. Penyediaan jasa layanan.

Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan, tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih seperti yang dikemukakan oleh Hoogerwarf. Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih.¹⁴ Jadi yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan-tindakan seperti tindakan-tindakan yang sah atau tidak yang telah dilakukan berkenaan dengan pembagian potensi diantara aktor-aktor yang terlibat :

- a. Efektifitas implementasi kebijakan

Dalam pelaksanaan implementasi kebijakan harus didukung lembaga yang menjalankan fungsinya dengan jelas. Efektifitas implementasi suatu kebijakan dapat diukur berdasarkan :

¹⁴ Hoogerwarf, *How Government Policies*, London, 1962, hal. 157

a) Geografi

Apakah lembaga-lembaga yang ada mempunyai kewenangan di luar daerah yang merupakan wewenang pokoknya.

b) Sektor dan integrasi internal

Adakah lembaga yang dapat mengkoordinasikan antara instansi-instansi di setiap sektor yang ada.

c) Otonomi

Apakah lembaga tersebut mempunyai otonomi baik dalam arti administrasi maupun keuangan. Semakin besar otonominya semakin efektif lembaga tersebut.

d) Artikulasi

Apakah lembaga tersebut mempunyai kesempatan untuk mengartikulasikan kemampuannya dalam mengatasi masalah yang akan dihadapi. Apakah lembaga tersebut harus berkonsultasi dengan lembaga lain bila menghadapi masalah.

e) Definisi fungsional

Apakah ada pemisah fungsi yang tegas antara peraturan dan pelaksanaan. Untuk lebih mengetahui bukti-bukti dari efektifitas lembaga tersebut.

b. Model-model Implementasi

a) Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A

Gunn. Menurut mereka implementasi kebijakan yang baik maka

harus di penuhi beberapa persyaratan yaitu :

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala yang serius.
 - 2) Tersedianya waktu dan sumber-sumber yang memadai.
 - 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
 - 4) Kebijakan didasarkan atas prinsip sebab-akibat (kausalitas), yaitu:
 - (a) Hubungan bersifat langsung dan kecilnya hubungan saling ketergantungan.
 - (b) Pemahaman kesepakatan terhadap tujuan dan terdapat perinci dan penempatan tugas.
 - (c) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
 - (d) Pihak yang mempunyai wewenang keluasaan dapat memuntut dan mendapat kepatuhan sempurna.
- b) Model yang dikembangkan oleh Donald V Meter dan Van horn (1997) yang disebut sebagai *A Model Polic Implementation Process* (model proses implementasi kebijakan). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementer dan kinerja kebijakan publik.¹⁵
- c) Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A Sabatier disebut *A Frame For Implementation Analisis* (kerangka analisis implementasi), yaitu peran penting dari analisa

¹⁵ Daniel S. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, 1986, *Policy Implementation and Organizational Design*, Sage, p. 10.

implementasi kebijakan adalah mengidentifikasi variabel-variabel tersebut dapat di kategorikan sebagai berikut :

- 1) Mudah tidaknya masalah yang akan dikendalikan
 - 2) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstruktur secara tepat proses implementasinya.
 - 3) Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap kesinambungan dukungan, tujuan yang akan memuat dalam keputusan kebijakan tersebut.¹⁶
- d) Model yang dikembangkan oleh George C. Edward III implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik termasuk didalamnya kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Selanjutnya dalam bukunya yang berjudul "*Implementing Public Policy* ", Edward mengemukakan pendapatnya bahwa terdapat empat faktor atau variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap kecenderungan) dan struktur birokrasi.

a. Komunikasi

Agar implementasi dapat efektif, setiap penanggungjawab implementasi sebuah keputusan harus mengetahui apa yang harus dilakukan. Dalam mengimplementasikan kebijakan, Pemerintah

haruslah mentransmisikannya kepada personal yang terdapat dan perintah tersebut haruslah jelas, akurat dan konsisten.

Dalam konteks implementasi kebijakan, menurut Edward III dalam komunikasi terdapat tiga aspek pokok, yaitu: tranmisi, kejelasan, dan konsisten.¹⁷

1) Tranmisi

Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, pejabat harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan surat perintah telah dikeluarkan. Namun ada beberapa hambatan yang mungkin timbul dalam mentranmisikan perintah-perintah implementasi tersebut:

- a) Pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan (*Disagreement of Implementers*)
- b) Distorsi yang ditimbulkan karena informasi melalui banyak lapisan hirarki birokrasi (*Distortion may aries as information passes through multiple layers of the bureaucratic hierarchy*)
- c) Penangkapan komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan (*Implementers selective perception and disinclination to know about a policy's requirement*).

¹⁷ Edward III, George C. 1980. "Implementing Public Policy ". Washington DC: Congressional Quarterly Press, hal. 17.

2) Kejelasan

Jika suatu kebijakan akan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima tapi juga harus jelas. Edward mengidentifikasi terdapat enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu:¹⁸

- a) Kompleksi kebijakan publik
- b) Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok dalam masyarakat.
- c) Kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan.
- d) Masalah-masalah dalam memulai kebijakan baru.
- e) Menghindari akuntabilitas kebijakan.
- f) Hakekat pembuatan keputusan judicial.

3) Konsisten

Jika implementasi akan berlangsung secara efektif, maka perintah-perintah pelaksana harus konsisten dan jelas. Dari beberapa faktor yang menghasilkan komunikasi yang tidak jelas yang menyebabkan komunikasi terjadi secara tidak konsisten, antara lain:¹⁹

- a) Kompleksitas kebijakan publik
- b) Kesulitan-kesulitan untuk memulai program baru
- c) Banyaknya tujuan dari berbagai kebijakan

b. Sumberdaya

Implementasi kebijakan akan tidak efektif apabila para implementor kekurangan sumber daya yang penting untuk melaksanakan kebijakan:

*“ implementation orders may be accurately transmitted, clear and consistent, but if there is lack of resources, implementation is likely to be ineffective ”.*²⁰

Sumberdaya yang penting untuk implementasi kebijakan meliputi:

- a) Staf (*Staffs*). Jumlah staf yang mencukupi dan memiliki *skill* yang memadai untuk melaksanakan tugas-tugas.
- b) Informasi (*Information*). Informasi mempunyai dua bentuk, yaitu:
 - (1) Informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan, implementor perlu mengetahui apa yang dilakukan;
 - (2) Data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksanaan harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang atau tidak.
- c) Wewenang (*Authoriy*). Wewenang akan berbeda-beda dari satu program keprogram lain serta memiliki bentuk yang berbeda-beda, seperti misalnya: hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk datang kepengadilan, mengeluarkan perintah kepada jabatan lain, memilih dan dari suatu program menyediakan dana staf dan

bantuan teknis kepada pemerintahan di tingkat lebih rendah, membeli barang dan jasa, dan memungut pajak.

d) Fasilitas-fasilitas (*Facilities*). Fasilitas-fasilitas meliputi bangunan, perlengkapan, dan perbekalan.

c. Disposisi (sikap kecenderungan)

Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembentuk keputusan awal. Demikian juga sebelumnya apabila sikap-sikap dan persepektif implementor berbeda dari pembuatan keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Edward III dalam kaitannya dengan hal ini mengatakan:

"If implementers are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as original decision makers intended. But when implementers' attitudes or perspectives differ from the decision makers the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated"

21

Beberapa kebijakan masuk ke dalam *Zone of Indifference* dari para administrator. Kebijakan-kebijakan tersebut mungkin merupakan konflik dengan pandangan kebijakan sustansi para implementor atau kepentingan pribadi atau organisasi mereka. Dalam hal inilah disposisi menimbulkan hambatan terhadap implementasi. Kecenderungan-kecenderungan mungkin menghalangi implementasi kebijakan bila implementor benar-benar tak setuju dengan substansi suatu kebijakan

Kadang-kadang implementasi dihambat oleh keadaan-keadaan yang sangat kompleks, seperti bila para pelaksana menanggukkan pelaksanaan suatu kebijakan yang mereka setuju untuk meningkatkan kemungkinan-kemungkinan mencapai tujuan kebijakan lain yang berbeda.

Unit-unit birokrasi yang berbeda mungkin mempunyai pandangan-pandangan berbeda mengenai kebijakan. Ketidaksepakatan dalam dan antara badan-badan menghalangi kerjasama dan menghambat implementasi dalam suatu bidang kebijakan. Masing-masing badan tertarik mungkin memiliki prioritas-prioritas yang berbeda, dan cara penanggulangan masalah yang berbeda.²²

d. Struktur birokrasi

Menurut Edwad III, ada dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu prosedur-prosedur kerja standard (*Standard Operating Procedures*) dan frakmentasi (*Fragmentatioan*).

a) *Standard Operating Procedures (SOP)*

SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumberdaya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam pekerjaanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal dari masa lalu mungkin menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi

²² Ibid, hal. 116.

atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personal baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar SOP menghambat implementasi.

b) Fragmentasi

Fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komisi-komisi legislatif, kelompok kepentingan, pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan, dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik.

Edward III menyatakan fragmentasi adalah penyebaran tanggungjawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi.

"Fragmentation is the dispersion for a policy area among several organizational units".²³

Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Menurut Edward III Fragmentasi berimplikasi terhadap definisi tanggung jawab, dan hal ini akan membuat koordinasi kebijakan menjadi sulit. Sumber-sumber dan

keputusan yang di butuhkan untuk membuat...

secara komprehensif seringkali terdistribusi di antara banyak unit-unit birokrasi. Semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil.²⁴

3. Program Pengembangan Kecamatan (PPK)

a. Pengertian Program Pengembangan Kecamatan

Program Pengembangan Kecamatan (PPK) adalah bagian upaya pemerintah Indonesia untuk memberdayakan masyarakat pedesaan dengan menanggulangi masalah kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan. Secara umum, visi PPK adalah terwujudnya masyarakat mandiri dan sejahtera.²⁵

Dalam mewujudkan visi tersebut, misi PPK adalah memberdayakan masyarakat pedesaan dalam rangka menanggulangi permasalahan kemiskinan melalui:

- a) Peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya.
- b) Pelembagaan sistem pembangunan partisipatif.
- c) Mengoptimalkan fungsi dan peran pemerintahan lokal.
- d) Peningkatan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana dasar masyarakat.
- e) Mengembangkan kemitraan dalam pembangunan.

PPK dikelola dengan pendekatan keproyekan secara regular atau umum. Hal tersebut ditandai dengan semakin meningkatnya peran

²⁴ Ibid, hal. 137.

²⁵ Tim Koordinasi PPK 2006. *Program Pengembangan Kecamatan*. Jakarta: Ditjen

masyarakat dan pemerintah lokal, serta semakin berkurangnya peran pemerintah pusat dan konsultan secara simultan. Di sisi lain, PPK juga memberikam ruang yang lebih luas kepada dunia usaha untuk ikut berpartisipasi dalam pemberdayaan masyarakat pedesaan. Sesuai dengan tujuannya, PPK senantiasa menyesuaikan dengan dinamika yang berkembang.

b. Tujuan Program Pengembangan Kecamatan

Tujuan umum PPK adalah mempercepat penanggulangan kemiskinan berdasarkan pengembangan kemandirian masyarakat melalui peningkatan kapasitas masyarakat, pemerintah lokal, serta menyediakan sarana prasarana sosial dasar dan ekonomi.

Sedangkan tujuan khusus PPK yaitu:

- a) Meningkatkan peran serta masyarakat terutama kelompok miskin dan perempuan dalam pengambilan keputusan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelestarian pembangunan.
- b) Melembagakan pengelolaan pembangunan partisipatif dengan me adayagunakan potensi dan sumber daya lokal.
- c) Mengembangkan kapasitas pemerintah lokal dalam memfasilitasi pengelolaan pembangunan pedesaan yang berkelanjutan.
- d) Menyediakan sarana prasarana sosial dasar dan ekonomi yang diprioritaskan masyarakat.

e) Melembagakan pengelolaan keuangan mikro dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat miskin.²⁶

c. Prinsip Program Pengembangan Kecamatan

Prinsip dari PPK adalah suatu nilai-nilai dasar yang selalu menjadi landasan atau acuan dalam setiap pengambilan keputusan maupun tindakan yang akan diambil dalam pelaksanaan rangkaian kegiatan PPK. Nilai-nilai dasar tersebut diyakini mampu mendorong terwujudnya tujuan PPK.

Prinsip PPK meliputi:

a) Keberpihakan kepada orang miskin

Prinsip keberpihakan kepada orang miskin adalah mendorong orang miskin untuk ikut berperan aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pelestarian seluruh kegiatan PPK baik di desa maupun antar desa, termasuk menerima manfaat atau menikmati hasilnya.

b) Transparansi

Prinsip transparansi atau keterbukaan adalah masyarakat dan pelaku PPK yang berdomisili di kecamatan atau desa lokasi PPK tersebut harus tahu, memahami dan mengerti adanya kegiatan

PPK serta memiliki hak-hak yang sama dalam proses

c) Partisipasi

Prinsip partisipasi adalah masyarakat berperan secara aktif dalam setiap tahapan PPK, mulai dari tahap sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pelestarian kegiatan dengan memberikan tenaga, pikiran, dana maupun barangnya.

d) Kompetisi sehat

Prinsip kompetisi sehat adalah memilih sesuatu yang menjadi prioritas dengan mempertimbangkan keberadaan sumber daya yang tersedia. Setiap pengambilan keputusan di desa maupun antar desa dilakukan secara musyawarah berdasarkan pada prioritas kebutuhan nyata.

e) Desentralisasi

Prinsip desentralisasi adalah masyarakat memiliki kewenangan dan tanggungjawab yang luas untuk mengelola PPK secara mandiri dan partisipatif tanpa intervensi negatif dari luar.

f) Akuntabilitas

Prinsip akuntabilitas adalah bahwa setiap pengelolaan kegiatan PPK harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat setempat maupun kepada semua pihak yang berkompeten sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku atau yang telah disepakati.

2. Implementasi kebijakan

Adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan berdasarkan kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan.

3. Program Pengembangan Kecamatan (PPK)

Adalah bagian dari upaya Pemerintah Indonesia untuk memberdayakan masyarakat pedesaan dengan menanggulangi masalah kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan.

F. Definisi Operasional

Beberapa definisi operasional yang melandasi analisis terhadap hasil penelitian nantinya, antara lain :

1. Isi dan konteks program

Isi program yang dijalankan dalam Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di tingkat Desa Kradenan, Kecamatan Trucuk, Kabupaten Klaten melalui kegiatan :²⁹

- a. Kegiatan simpan pinjam desa untuk kelompok perempuan,
- b. Kegiatan pembuatan talud desa dibidang sarana prasarana sektor pertanian sebagai basis utama perekonomian lokal.

Sedangkan konteks program di atas yaitu pemilihan dan penetapannya berdasarkan pada hasil musyawarah antar desa dalam agenda penetapan usulan kegiatan PPK di Desa Kradenan dan didasarkan atas pertimbangan

²⁹ Tim koordinasi PPK, 2005. *Petunjuk Teknis Operasional*. Jakarta, hal 1.

bahwa kedua kegiatan di atas merupakan prioritas penanggulangan kemiskinan yang paling mendesak dan siap untuk segera direalisasikan.³⁰

2. Empat faktor atau variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik, yaitu:
 - a. Komunikasi,
 - b. Sumberdaya,
 - c. Disposisi (sikap kecenderungan)
 - d. Struktur birokrasi.

G. Metode Penelitian

Dalam suatu penelitian, metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya tujuan penelitian tersebut. Dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntutan berfikir yang sistematis agar dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Metodologi adalah pengetahuan tentang berbagai macam cara kerja yaitu dari kerja untuk memahami obyek-obyek yang menjadi sasaran dari ilmu pengetahuan yang bersangkutan.³¹

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis, artinya bahwa data tentang masalah penelitian disusun, dijelaskan, kemudian dianalisis dan digambarkan dalam bentuk tulisan secara teliti dan sistematis.

³⁰ Laporan akhir kegiatan PPK Desa Kradenan, 2007.

³¹ William S. Shuman, "Research Methods in Social Science", 1960, p. 100.

Adapun ciri-ciri penelitian deskriptif adalah:

- 1) Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang dan masalah-masalah aktual.
- 2) Data yang dikumpulkan mula-mula disusun dan dijelaskan, kemudian dianalisis.³²

Berdasarkan uraian diatas maka penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif.

2. Data yang Dibutuhkan

Adapun data yang dibutuhkan dalam memahami pokok-pokok permasalahan yang diteliti meliputi:

a. Data primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari responden yaitu pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan di Desa Kradenan, Kecamatan Trucuk, Kabupaten Klaten.

b. Data sekunder

Yaitu data yang didapat dari buku-buku ilmiah, laporan dari hasil penelitian, data statistik, media massa dan dokumen yang ada di wilayah Desa Kradenan, Kecamatan Trucuk, Kabupaten Klaten.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, adapun teknik pengumpulan data yang digunakan adalah:

- a) Dokumentasi, yaitu metode dimana penulis memperoleh data dari dokumen-dokumen yang ada pada benda-benda tertulis seperti: buku-buku, notulen, peraturan-peraturan, catatan harian, dan lain-lain.³³
- b) Wawancara, yaitu suatu percakapan dengan bertatap muka, dengan tujuan untuk memperoleh informasi aktual tentang masalah tertentu, sedangkan jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara yang bebas yakni penulis datang mengajukan pernyataan terlampir.³⁴

Dalam rangka mencari data yang jelas mengenai implementasi kebijakan PPK ditingkat responden yang dipilih adalah :

- (a) Ketua PPK di Kecamatan
 - (b) Ketua PPK di Desa Kradenan.
 - c) Observasi, adalah sebuah pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengamati secara langsung terhadap obyek yang diteliti dan mencatat data secara sistematis fenomena yang diteliti.³⁵
4. Analisis Lokasi Penelitian

Daerah yang digunakan dalam penelitian ini adalah daerah Kabupaten Klaten yang masih dihadapkan pada masalah kemiskinan yang relatif tinggi dan tingkat mutu pendidikan dan kesehatan yang relatif rendah, sehingga pemerintah membuat suatu program untuk mengatasi masalah kemiskinan tersebut yang terjadi di pedesaan. Dalam pelaksanaan program tersebut, pemerintah perlu mengarahkan dan mensosialisasikan kepada masyarakat guna mengatasi tingkat kemiskinan di masa yang akan

³³ Syharsimi Arikunto, 1993. *Prosedur Penilaian*. Jakarta: Rineka Cipta, hal.127.

³⁴ Kartini Kartono, 1990. *Pengantar Metodologi Riset Sosial*. Bandung: Madar maju, hal.17.

³⁵ Sutrisno Hadi, 1989. *Metodologi Research*, jilid I, II. Yogyakarta: Andi Offset, hal.4.

datang dalam rangka mewujudkan masyarakat pedesaan yang mandiri dan sejahtera. Penulis mengadakan penelitian di Kabupaten Klaten dengan fokus pada kajian mengenai implementasi Program Pengembangan Kecamatan di Desa Kradenan, Kecamatan Trucuk.

5. Unit Analisis Data

Unit analisis data menjelaskan mengenai apa atau siapa yang diteliti atau dianalisis. Dalam hal ini, unit analisis menentukan apa atau siapa yang menjadi sumber untuk pengumpulan data atau informasi yang dibutuhkan untuk penelitian. Dari tema penelitian yaitu analisis implementasi Program Pengembangan Kecamatan, dapat diambil kesimpulan bahwa yang menjadi unit analisis dari penelitian ini adalah masyarakat miskin di pedesaan, kelembagaan masyarakat di pedesaan dan kelembagaan pemerintah lokal.

6. Teknik Analisis Data

Dalam melakukan analisis data penelitian, penulis menggunakan analisa kualitatif dimana data yang diperoleh diklasifikasikan dan digambarkan dalam bentuk kata-kata menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan, dimana data yang dikumpulkan bukan merupakan angka-angka. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumen pribadi, dokumen resmi dan sebagainya. Untuk memperoleh keabsahan data penelitian ini diujikan dengan memperhatikan validitas, reabilitas dan objektivitas.³⁶

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif dengan cara memaparkan atau menjelaskan suatu kondisi atau obyek dalam bentuk kata-kata atau kalimat logis. Teknik analisis data ini digunakan untuk menggambarkan bagaimana pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan di Desa Kradenan, Kecamatan Trucuk, Kabupaten Klaten berdasarkan hasil penelitian yang telah peneliti ajukan.