

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara yang tergolong negara yang sedang berkembang dengan jumlah penduduk merupakan salah satu potensi dalam pembangunan. Akan tetapi realitas telah membuktikan dan sungguh sangat disayangkan. Masih ada daerah tertentu yang belum tersentuh oleh pembangunan. Pembangunan idealnya ditujukan kepada masyarakat secara adil dan merata atau didasarkan pada asas pemerataan supaya masyarakat terpenuhi kebutuhannya. Hakekat dari pada pembangunan dalam menyongsong fajar Indonesia baru adalah menciptakan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang mandiri agar dicapai apabila manusianya berkreativitas dan mempunyai sendi-sendiri dan pilar-pilar ekonominya yang kokoh sebagai penyokong kehidupan bangsa demi terwujudnya bangsa yang mandiri dan berkeadilan sosial dalam kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan hendaknya memperbaiki bentuk-bentuk terpuruk kemiskinan. Sasaran harus ditetapkan atas dasar mengurangi dan akhirnya melenyapkan kemiskinan, hidup melarat, pengangguran dan perbedaan-perbedaan diantara sesama golongan masyarakat yang berada dalam wilayah Indonesia.

Penduduk di pedesaan merupakan sumber daya manusia yang harus ditempatkan sesuai fungsinya dalam rangka pengentasan kemiskinan. Peningkatan kualitas sumber daya manusia tentu saja akan memberikan dampak yang meluas pada pengembangan secara keseluruhan. Sumber daya manusia meliputi keadaan penduduk, proses dan lingkungan penduduk. Dilihat dari kualitas sumber daya manusia bukan merupakan problema dalam pembangunan menuju tingkat hidup yang lebih baik.

Mengaji sumber daya manusia erat kaitannya dengan pendapatan perkapita, rasio ketergantungan maupun tingkat pendidikan dan kesehatan. Pendapatan perkapita penduduk dapat mencerminkan bagaimana taraf hidup semakin baik, namun sebaliknya jika semakin rendah pendapatan perkapita maka taraf hidup atau kualitas hidup semakin buruk.

Suatu pembangunan di pedesaan dikatakan berhasil tidaknya hanya apabila pembangunan itu berhasil mengurangi jumlah orang miskin atau berhasil menyediakan jalan mulus dan jembatan yang kokoh. Namun juga harus diukur dengan sejauhmana pembangunan itu dapat menimbulkan keamanan dan kemampuan dari masyarakat desa untuk menciptakan pembangunan dan melestarikan serta mengembangkan hasil-hasil pembangunan baik yang berasal dari prakarsa yang datang dari luar masyarakat desa itu.¹

Pembangunan desa dan masyarakat desa pada dasarnya akan terus didorong melalui peningkatan koordinasi dan peningkatan pembangunan sektoral, pengembangan sumber daya manusia, pemanfaatan sumber daya alam dan menumbuhkan iklim yang mendorong tumbuhnya prakarsa dan swadaya masyarakat, sehingga bisa semakin mempercepat peningkatan perkembangan desa swadaya dan desa swakarya menuju desa swasembada.

Berbagai bantuan yang telah dilaksanakan dengan menggunakan mekanisme pelaksanaan yang bertumpu ada masyarakat, yaitu bantuan yang disalurkan langsung kepada masyarakat terus dimanfaatkan. Salah satu program yang sedang dikembangkan dan terus disempurnakan adalah bantuan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dimulai pada tahun 1998 dan dasar pelaksanaannya melalui SK Menteri Negara PPN/Kepala Bappeda No. 310/K/09/1998 tanggal 29 september 1998 tentang Tim Koordinasi Pengelolaan Program Pengembangan Kecamatan. Bantuan PPK merupakan pengembangan program IDT (Inpres Desa Tertinggal). Program pengembangan Kecamatan mengutamakan pembangunan yang dikelola langsung oleh masyarakat desa yang didukung dengan pengalihan berbagai program bantuan yang langsung ditujukan kepada masyarakat.

PPK merupakan model pembangunan kelembagaan masyarakat yang berkelanjutan yang menerapkan prinsip pembangunan yang

partisipatif Model

pembangunan yang dilaksanakan dan dikelola langsung oleh masyarakat lokal pedesaan dalam wadah yang dikoordinasi oleh lembaga lokal di tingkat Kecamatan dalam wadah musyawarah tingkat Kecamatan.

Program pengembangan Kecamatan selain untuk menanggulangi kemiskinan masyarakat pedesaan melalui bantuan modal usaha dari penyediaan sarana dan prasarana yang menunjang kegiatan ekonomi juga merupakan media pembelajaran bagi masyarakat dan aparat melalui kegiatan pengambilan keputusan yang demokratis, baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian kegiatan.

Program pengembangan kecamatan mempunyai tujuan umum yaitu memberdayakan masyarakat, mempererat kelembagaan dan mempercepat penanggulangan kemiskinan secara nasional melalui pemberian bantuan modal usaha untuk mengembangkan kegiatan usaha yang produktif dan dana hibah untuk mengembangkan sarana prasarana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi pedesaan. Sasaran utama adalah Kecamatan miskin yang prioritas dipilih berdasarkan kriteria bahwa kecamatan tersebut mempunyai jumlah desa tertinggal relatif lebih banyak.

Kecamatan Kelapa Kampit mempunyai jumlah penduduk 15.568 jiwa yang terdiri dari 7 desa yaitu Desa Cendil, Desa Buding, Desa Mentauwak, Desa Senyubuk, Desa Mayang, Deas Air Kelik, dan Desa pembaharuan. Sesuai dengan SK Bupati No 410/462/BAPPEDA/2006 tentang Penetapan Desa Tertinggal di Kecamatan Kelapa Kampit

Data data di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan di Kelapa Kampit telah memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat desa bahkan banyak yang telah membuat kemajuan dalam memberdayakan masyarakat desa, utamanya dengan dilibatkannya masyarakat dalam perencanaan dan pengambilan keputusan.

Desa Cendil merupakan salah satu desa di wilayah Kecamatan Kelapa Kampit yang menerima manfaat PPK sejak tahun pertama. Alokasi dana PPK yang diterima Desa Cendil pada tahun pertama sebesar Rp 134.493.300,- digunakan untuk kegiatan peningkatan jalan Rp. 25.100.500,- dan pembuatan jembatan sebesar Rp. 109.392.800. Pada tahun kedua dana yang diterima sebesar Rp 134.566.315 digunakan untuk jalan Rp. 56.663.158, pembangunan talud Rp. 14.324.210 dan saluran irigasi Rp. 63.578.947, -. Sedangkan tahun ketiga dana yang diterima sebesar Rp. 156.257.855,00 yang digunakan untuk kegiatan ekonomi produktif serta simpan pinjam. Semua kegiatan yang dilaksanakan tersebut direncanakan sendiri oleh masyarakat Cendil dalam forum rapat Musbangdes yang dimulai dari rapat tingkat RT dengan pendampingan fasilitator. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa pelaksanaan PPK di Desa Kelapa Kampit sejak awal telah berhasil menumbuhkan semangat bermusyawarah dan membangun atas kehendak sendiri.

Dengan demikian dengan dilaksanakannya PPK, pembuatan proyek-proyek pembangunan yang diprakarsai Pemerintah Kabupaten Belitung Timur menjadi relevan bagi kepentingan masyarakat Desa Cendil. Hal itu terkait dengan PPK yang menciptakan sebuah model pember...

desa yang termasuk desa tertinggal yaitu desa Senyubuk, Desa Cendil, Desa Mentauwu, Desa Mayang.

Ada beberapa program yang dilaksanakan di empat desa tersebut :

1. Desa Senyubuk

- a. Peningkatan sarana ibadah
- b. Pembuatan jalan setapak
- c. Pembuatan sarana hiburan

2. Desa Cendil

- a. Peningkatan jalan
- b. Pembuatan Saluran Irigasi
- c. Bantuan permodalan / simpan pinjam

3. Desa Mayang

- a. Pembuatan pagar batas kantor desa dan pembuatan taman deas
- b. Perbaikan jembatan air parit
- c. Peningkatan sarana ibadah
- d. Pembuatan jalan setapak

4. Desa Mentawak

- a. Pembuatan tempat penampungan air
- b. Pembuatan sumur gali
- c. Perbaikan jembatan air parit

membantu pemerintah daerah dalam menerapkan prinsip-prinsip demokratisasi dan partisipasi. Dalam PPK warga desa dapat meminta dan mengamati pertanggungjawaban pejabat pemerintah daerah terhadap tindakan yang mereka lakukan, masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam perencanaan dan pemilihan proyek. Pendek kata program ini telah membuat kemajuan dan memberikan sumbangan yang positif terhadap peningkatan kinerja Pemerintah Daerah dan upaya pemberantasan kemiskinan.

Kenyataan empiris di lapangan menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di Desa Cendil, terdapat beberapa kondisi yang tidak sejalan dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip PPK. Pendekatan PPK yang menggunakan sistem perencanaan dari bawah ke atas; "*bottom up planning*," dan peningkatan partisipasi masyarakat tampaknya masih berhadapan dengan struktur kekuasaan yang ada di desa (elit desa). Dalam hal ini memang disadari bahwa pendekatan peningkatan partisipasi masyarakat memerlukan waktu yang cukup untuk mengembangkannya. Pada satu pihak, beberapa kemajuan telah dapat dicapai, namun partisipasi masyarakat, terutama kelompok perempuan dan kelompok miskin masih terus memerlukan perbaikan (peningkatan). Dalam kaitan ini, masih terlihat adanya dominasi elite Desa dalam proses pelaksanaan program.

Pada sisi yang lain, dijumpai pula indikasi mengenai lemahnya penyebaran informasi (sosialisasi program), belum optimalnya transparansi, terutama yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan dan

mengembalikan dana pinjaman program. Sejalan dengan itu, sanksi yang telah disepakati bersama ternyata tidak dilaksanakan secara efektif dan tidak diterapkan dengan tegas/konskuen serta penyelesaian pengaduan yang masih berjalan lambat.

Berbagai kendala tersebut di atas apabila terus berlanjut dan tidak ditangani secara intensif serta proporsional maka dapat berdampak pada ketidakberhasilan implementasi kebijakan PPK. Hal tersebut tentu menjadi iklim yang kontraproduktif dalam upaya mengentaskan kemiskinan, khususnya di Desa Cendil Kecamatan Kelapa Kampit.

B. Rumusan Masalah

Bagaimanakah pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di Desa Cendil Kecamatan Kelapa Kampit Tahun 2005-2006?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mendeskripsikan implementasi Program Pengembangan Kecamatan di Desa Cendil Kecamatan Kelapa Kampit Tahun 2005-2006.
- b. Mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang muncul dalam implementasi PPK di Desa Cendil Kecamatan Kelapa Kampit Tahun 2005-2006.

2. Manfaat Penelitian

- a. Memberi penjelasan mengenai pelaksanaan implementasi kebijakan program pengembangan kecamatan di Desa Cendil Kecamatan Kelapa Kampit Tahun 2005-2006
- b. Dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan khususnya bagi jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang dipergunakan di dalam melakukan penelitian sehingga kegiatan ini menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah. Selain itu, penulis pun di sini memaparkan pula definisi lain dari teori menurut para ahli disertai pula dengan definisi dari Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan, Rancangan Umum Tata Ruang Kota, dan Reklame. Adapun definisinya sebagai berikut: Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi,

“Teori adalah Serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep”.²

Sedangkan menurut Koentjoroningrat,

“Teori merupakan Pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”³

Berbeda dengan pendapat dari Sarlito Wirawan Sarwono, yang mengatakan bahwa “teori merupakan serangkaian hipotesa atau proposisi

² Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Sosial*, LP3ES, Jakarta.

yang saling berhubungan tentang suatu gejala atau fenomena atau sejumlah gejala.”⁴

Dari ketiga definisi tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa teori merupakan sarana pokok yang mengatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti, sedangkan teori-teori yang digunakan tersebut sebagai dasar atau pijakan dalam penelitian yang penulis lakukan.

Definisi-definisi mengenai teori apabila kita hubungkan dengan kerangka dasar teori yang penulis gunakan yaitu mengenai implementasi kebijakan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di Desa Cendil Kecamatan Kepala Kampit Kabupaten Belitung Timur Tahun 2005-2006.

1. Kebijakan Publik

Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai “...*anything a government chooses to do or not to do*” (pilihan dari pemerintah untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu). Definisi itu kurang memberi kerangka analisis dan pemahaman jauh ke depan karena tidak membedakan secara jelas mana aktivitas pemerintah yang dikategorikan sebagai kebijakan publik dan yang merupakan aktivitas rutin.⁵

Menurut Lynn, bahwa lingkup kebijakan publik dimulai dari ketika dirumuskannya tujuan, program yang memiliki tujuan-tujuan tertentu, ketentuan umum yang mengatur keputusan-keputusan penting pemerintah di masa yang akan datang, suatu jalur tindakan tertentu, konsekuensi dari suatu tindakan maupun sikap pasif pemerintah dan bahkan sampai pada semua tindakan pemerintah.⁶

⁴ Sarlito W.S., *Teori-teori Psikologi Sosial*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal. 4.

⁵ Dye, Thomas R., 1972, *Understanding Public Policy*, Printice, Hall Inc, New Jersey. p : 2 .

⁶ Lynn, Laurence E. 1978, *Kebijakan Publik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Dari dua pengertian di atas menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan konsep yang kompleks. Bagaimana seseorang menjelaskan kebijakan publik dan aspek yang menjadi fokus perhatiannya sangat dipengaruhi oleh kerangka referensinya, dan kerangka referensi juga tergantung pada kepentingan, ideologi serta pengalamannya. Dalam konteks ini peneliti memahami kebijakan publik sebagai suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam usaha memilih tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan.

Sedangkan dalam hubungannya dengan proses kebijakan terdapat beberapa tahap yang perlu dilalui. Menurut Ripley bahwa proses perjalanan kebijakan publik terdiri dari tahap-tahap; (1) *Agenda Setting* (2) *Formulation of Policy* (3) *Policy Implementation* (4) *Policy Evaluation*. Pentahapan itu menunjukkan bahwa perjalanan kebijakan publik merupakan suatu proses administratif yang sifatnya berurutan, sehingga memudahkan pengambil kebijakan memfokuskan pada pengambilan keputusan.⁷

Agenda setting merupakan tahap awal dalam pembuatan kebijakan yang biasanya dimulai dengan sederet isu utama yang harus ditangani pemerintah. Cobb dan Elder memilah agenda menjadi dua macam, yaitu ;⁸

⁷ Gaffar, Afan, 2000, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 3.

⁸ James G. Cobb dan Robert D. Elder, *Public Policy: A Case Study Approach*, McGraw-Hill, 1982, hlm 10.

1. Agenda Sistematis (*systemic agenda*), yaitu semua isu yang secara umum dipersepsikan oleh anggota masyarakat politik sebagai masalah publik dan masalah-masalah yang terlibat dalam kekuasaan resmi dari otoritas pemerintah yang ada.
2. Agenda Institusional (*institutional agenda*), yaitu serangkaian masalah yang secara eksplisit diangkat untuk pertimbangan aktif dan serius dari pengambil keputusan yang berwenang.

Tahap kedua adalah *formulation of policy*, menurut Jones formulasi adalah turunan dari formula dan berarti untuk pengembangan rencana, metode, resep, dalam hal ini untuk meringankan suatu kebutuhan, untuk tindakan dalam suatu masalah, atau merupakan pengembangan fase atau aktivitas. Karakteristik khasnya adalah pengertian yang berguna untuk menyatukan persepsi seseorang tentang kebutuhan yang muncul dalam masyarakat. Bagaimana hal ini dilaksanakan, siapa yang berpartisipasi dan siapa yang dapat memanfaatkan keuntungan dari satu isu atau masalah kelainnya.⁹

Merujuk pada eksplanasi di atas maka formulasi merupakan aktivitas yang tidak hanya menyangkut pembuatan perencanaan, tetapi merupakan aktivitas yang lebih luas, termasuk menetapkan tujuan dan desain program yang harus dilakukan pemerintah terhadap masalah publik. Oleh karena itu, beberapa tindakan yang perlu dilakukan dalam formulasi antara lain ; (1) pengumpulan, analisis dan penyebaran informasi, (2) pengembangan alternatif, (3) induksi dan penyelesaian konflik.

Setelah tahap formulasi adalah implementasi, yang secara ringkas akan peneliti bahas dalam sub bahasan tersendiri. Tahap terakhir dari proses kebijakan publik adalah evaluasi. Tahap ini merupakan kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat dan dampak dari kebijakan yang diimplementasikan terhadap masyarakat atau kelompok sasaran dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, paling tidak tujuan evaluasi dapat diidentifikasi ke dalam : (1) tujuan yang bersifat politis, (2) tujuan yang bersifat organisasional dan (3) tujuan yang bersifat substantif atau nyata. Sedangkan kegiatan evaluasi dicirikan oleh sub-sub kegiatan ; spesifikasi, pengukuran, analisis dan rekomendasi. Dengan evaluasi yang terus-menerus akan sedini mungkin diketahui kebijakan yang tidak dikehendaki rakyat, oleh karena itu akan segera dapat memformulasikan ulang sesuatu kebijakan sehingga tidak hanya dapat diterima secara politis tetapi juga sesuai dengan kehendak rakyat.

2. Implementasi Kebijakan Publik

a. Pengertian Implementasi

Menurut Nakamura dan Smallwood bahwa pertanyaan pokok yang harus dijawab oleh studi implementasi adalah mengapa suatu kebijakan atau program mengalami kegagalan.¹⁰

Sedangkan menurut Mc Clintock keberhasilan implementasi belum menjadi lahan studi karena jumlahnya relatif terbatas; baik

¹⁰ Sabatier, Paul A., and Daniel Mazmanian, 1986, Top Down and Bottom Up Implementation Research. In *Journal of Public Policy*, 1986, 6-20.

untuk negara berkembang maupun negara-negara kapitalis maju. Kedua pendapat itu menunjukkan bahwa studi implementasi sebenarnya lebih difokuskan pada pencarian akar masalah mengapa sebuah kebijakan gagal atau tidak efektif diimplementasikan.¹¹

Implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, implementasi merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan (*policy statement*) ke dalam aksi kebijakan (*policy action*). Sedangkan Ripley¹² mengartikan implementasi sebagai proses yang terjadi setelah sebuah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otorisasi terhadap suatu kebijakan, program atau *output* tertentu. Dengan demikian implementasi merujuk pada serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan (dan non-tindakan) oleh berbagai aktor, terutama birokrasi, yang sengaja didesain untuk menghasilkan efek tertentu demi tercapainya suatu tujuan

Goggin dengan menggunakan pendekatan komunikasi, melihat implementasi sebagai suatu proses, serangkaian

¹¹ Goggin, Malcolm L., et al., 1991, *Implementation Theory and Practice : Toward a Third Generation*, Scott, Foresman / Little, Brown Higher Education, Glenview Illinois, p 22

¹² Ripley, Donald R. 1995. *Political Analysis in Public Administration*, p 111

keputusan dan tindakan negara yang diarahkan untuk menjalankan suatu mandat yang telah ditetapkan. Implementasi sering disejajarkan dengan ketaatan (*compliance*) negara, atau suatu pemenuhan tuntutan prosedur hukum sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Implisit dalam pernyataan tersebut adalah tidak adanya modifikasi atau perubahan terhadap suatu keputusan kebijakan yang justru bertentangan dengan maksud para pembuat kebijakan.¹³

Grindle menyatakan bahwa implementasi merupakan upaya menerjemahkan kebijakan publik yang merupakan pernyataan luas tentang maksud, tujuan dan cara mencapai tujuan ke dalam berbagai program aksi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Dengan demikian, implementasi berhubungan dengan penciptaan "*policy delivery system*" yang menghubungkan tujuan kebijakan dengan output atau *outcomes* tertentu.¹⁴

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka implementasi *pertama*, merupakan proses perakitan berbagai elemen yang dibutuhkan untuk menghasilkan *outcome programatik* tertentu. *Kedua*, proses melakukan sejumlah permainan yang saling berhubungan, dengan mana elemen-elemen tertentu dari suatu program dipertahankan atau disalurkan kepada proses formulasi suatu program.

¹³ Goggin, *op.cit.*, . 34.

¹⁴ Grindle, Merilee S., 1980, *Politics and Policy Implementations in the Third World*, New Jersey : Princenton University Press.p. 6.

b. Kompleksitas Proses Implementasi

Proses implementasi biasanya terdiri atas serangkaian aktivitas penting yang sangat kompleks. *Pertama*, implementasi berkaitan dengan akumulasi dan akuisisi sumberdaya yang dibutuhkan untuk menggerakkan suatu program. Sumberdaya tersebut meliputi personil, perlengkapan, material dan uang atau anggaran. *Kedua*, interpretasi dan perencanaan. Lembaga yang dipercayakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan harus terlebih dahulu menerjemahkan kebijakan ke dalam arahan-arahan, peraturan serta desain dan rencana program yang riil. *Ketiga*, organisasi kegiatan. Lembaga pelaksana yang diberi otoritas sebagai implementor kebijakan harus mengatur perencanaan dan aktivitasnya dengan membentuk unit-unit pelaksana serta rincian kegiatan rutin sesuai dengan beban kerjanya. *Keempat*, penentuan sasaran kebijakan, yaitu siapa-siapa yang akan mendapatkan keuntungan atau pelayanan dari kebijakan tersebut dan siapa saja yang tidak termasuk dalam lingkup target kebijakan.

c. Pendekatan dalam Studi Implementasi

Menurut Riney terdapat dua pendekatan utama dalam

Pertama pendekatan kepatuhan atau *compliance*, adalah sejauh mana implementor kebijakan tunduk dibawah prosedur, jadwal dan batasan-batasan yang telah ditetapkan. Pendekatan ini hanya membandingkan antara apa yang seharusnya terjadi (*das sollen*) dan apa yang senyatanya terjadi (*das sein*) dalam proses implementasi kebijakan dengan mendasarkan pada arahan resmi atau dokumen kebijakan. Pendekatan *compliance* paling tidak mengandung kekurangan yaitu, (1) kurang diperhatikannya faktor-faktor non-birokratis yang justru sangat berpengaruh dalam proses implementasi. (2) adanya program-program yang tidak disusun dengan baik (*maldesigned*).

Kedua, pendekatan *induktif-empiris* yang melihat realitas implementasi sebagaimana adanya. Ia berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang dapat dan telah mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut sering berada di luar kontrol administratif seperti pengaruh kelompok kepentingan dan kelompok penekan, tekanan internasional, gejala alam (banjir, gempa bumi, perubahan cuaca), dan sebagainya. Pendekatan ini berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti apa yang telah dicapai, mengapa, apa yang sebenarnya terjadi, dan sebagainya. Karenanya, pendekatan ini juga dikenal sebagai pendekatan "*What's Happening ?*". Ia berusaha menguak harapan atau keinginan berbagai faktor walaupun belum terdapat model yang tepat untuk mengukurnya.

Sedangkan menurut Sabiter dan Mazmanian (1986 : 9) bahwa studi implementasi dapat ditinjau dari perspektif administrasi negara dan perspektif ilmu politik. *Pertama*, perspektif administrasi negara, melihat implementasi kebijakan hanya sebagai pelaksana kebijakan secara tepat dan efisien. *Kedua*, perspektif ilmu politik memberi perhatian terhadap pentingnya input dari luar area administrasi, seperti ketentuan kebijakan administratif dan legislatif yang baru, perubahan-perubahan preferensi publik, inovasi teknologi, dan sebagainya.

Menurutnya, pendekatan kedua dalam analisis ini

adalah sejauh mana terdapat konsistensi antara *output* kebijakan dari agensi administratif dan hasil-hasil lanjutannya (*subsequent outputs*) dari keputusan-keputusan ini dengan tujuan awal suatu kebijakan.

Selain pendekatan-pendekatan di atas, ada juga penulis yang membedakan pendekatan implementasi ke dalam pendekatan *top-down* dan *bottom-up* serta pendekatan *backward mapping* dan *forward mapping*. Sedangkan Dalam penelitian ini, pendekatan yang akan dipakai adalah pendekatan ilmu politik atau pendekatan *What's Happening*. Pendekatan ini dinilai lebih cocok dengan realitas implementasi di Indonesia di mana terjadi banyak kegagalan karena campur tangan berbagai faktor di luar desain awal implementasi.

d. Determinan Implementasi Kebijakan

Yang dimaksudkan dengan faktor-faktor penentu adalah segala aspek yang sangat berpengaruh, dan karenanya menentukan, kinerja implementasi. Aspek-aspek tersebut perlu diidentifikasi secara teoritis sehingga nantinya dapat diperoleh gambaran yang jelas mengenai penyebab tinggi atau rendahnya kinerja implementasi suatu kebijakan.

Para ahli kebijakan publik menganalisis dan membuat kategorisasi tentang determinan implementasi kebijakan publik.

Hal tersebut terlihat pada uraian berikut ini :

1) Merilee S. Grindle (Konteks dan Isi Kebijakan).

Menurut Grindle bahwa implementasi ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya (*policy content* dan *policy context*). Isi kebijakan (*policy content*), meliputi beberapa faktor penentu yang meliputi : (1) kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan, (2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan (3) derajat perubahan yang diupayakan (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) implementor pelaksana program (6) sumberdaya yang dikerahkan. Sedangkan konteks kebijakan (*policy context*), meliputi ; (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi para aktor yang terlibat, (2) karakteristik rezim dan institusi, (3) ketaatan dan tingkat daya tanggap.¹⁶

2) Malcolm L. Goggin (Model Komunikasi).

Goggin menyatakan bahwa keberhasilan implementasi pada dasarnya ditentukan oleh kejelasan pesan yang disampaikan para pembuat kebijakan kepada para pelaksana. Dengan menganalogikan kebijakan sebagai pesan, ia berpendapat bahwa derajat implementabilitas suatu kebijakan pada dasarnya ditentukan oleh 3 faktor, yaitu isi pesan (*message content*), bentuk dari pesan itu sendiri, serta reputasi komunikatornya (yaitu para pembuat kebijakan).¹⁷

Isi kebijakan merupakan kombinasi dari sumberdaya dan kredibilitas kebijakan sebagai solusi atas sebuah persoalan publik. Bentuk pesan atau bentuk kebijakan, terdiri dari kejelasan kebijakan yang diformulasikan, adanya konsistensi kebijakan, adanya frekuensi pengulangan yang terus menerus, serta diterimanya pesan tersebut oleh para pelaksana di

¹⁶ Wibawa, Samodra, dkk, 1997, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta; hlm 22

¹⁷ Tangkilisan, Hessel Nogis, 2003, *Implementasi Kebijakan Publik Transformasi Pikiran*, Grafindo Persada, Jakarta; hlm 22

lapangan. Reputasi komunikator, yaitu siapa yang menyampaikan pesan atau membuat suatu kebijakan. Reputasi tersebut ditentukan oleh legitimasi yang dimiliki oleh seorang pembuat kebijakan.

3) Paul Sabatier dan Daniel Mazmanian.

Menurut Sabatier dan Mazmanian bahwa kinerja implementasi ditentukan oleh beberapa faktor, seperti (1) kejelasan konsistensi tujuan, (2) adanya dukungan teori kausal yang memadai, (3) adanya proses implementasi yang disusun secara legal untuk menegakkan kepatuhan agen pelaksana dan kelompok target, (4) kehadiran agen pelaksana yang terampil dan memiliki komitmen yang tinggi, (5) adanya dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dan seorang "fixer", dan (6) tidak adanya perubahan kondisi sosio-ekonomi drastis yang dapat mengurangi dukungan politik dan mengganggu teori kausal.¹⁸

Berdasarkan uraian di atas, terdapat 3 hal yang penulis simpulkan. Pertama, implementasi kebijakan lebih merupakan proses politik daripada sebagai proses teknis murni. *Kedua*, kinerja implementasi suatu kebijakan pada dasarnya merupakan hasil interaksi berbagai faktor yang dikenal sebagai faktor-faktor penentu, baik di dalam maupun di luar struktur kebijakan. *Ketiga*, mengingat implementasi merupakan proses yang kompleks, maka kinerja implementasi kebijakan tidak hanya diukur dari output yang dihasilkan dari interaksi berbagai faktor tersebut tetapi juga proses menghasilkan output tersebut.

¹⁸ Sabatier, Paul A., and Daniel Mazmanian, 1986, *Top Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research*, In *Journal of Public Policy*, 1986, p 10.

3. Program Pengembangan Kecamatan

Menurut Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 414.2/1649/PMD tanggal 24 Desember 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) tahun anggaran 1999/2000, bahwa pengelolaan kegiatan Program Pengembangan Kecamatan meliputi ; perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, pengorganisasian dan pengawasan. Sedangkan pelaksanaan dan pengendalian terdiri dari beberapa kegiatan, yaitu (1) Penyiapan masyarakat, (2) Perencanaan pelaksanaan (3) Persiapan pelaksanaan, (4) Pelaksanaan Kegiatan (5) Pelestarian Kegiatan (6) Pemantauan, Evaluasi dan Pelaporan. Untuk lebih jelasnya, masing-masing kegiatan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut ;

a. Penyiapan Masyarakat

Penyiapan masyarakat dilaksanakan melalui kegiatan sosialisasi dan penyebarluasan informasi. Pada tingkat Kecamatan meliputi penyebarluasan informasi mengenai PPK, pola pelaksanaan serta pembinaannya. Sosialisasi dilakukan dalam Forum yang difasilitasi Fasilitator Kecamatan bersama Kepala Seksi PMD/Penanggunjawab Operasional Kegiatan (PjOK) dan dihadiri oleh Camat, Muspika, Instansi Sektoral Kecamatan, Kepala Desa, Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), tokoh masyarakat dan organisasi lokal lainnya di Kecamatan.

Sosialisasi PPK di desa bertujuan untuk menjelaskan kebijakan dan prinsip PPK serta mekanisme pelaksanaannya. Sosialisasi dilakukan dalam Forum Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) yang difasilitasi oleh Kepala Desa dan Ketua LKMD yang dihadiri oleh Penanggungjawab Operasional Kegiatan, Fasilitator Kecamatan, Aparat Desa, Pengurus LKMD, tokoh-tokoh masyarakat desa, organisasi lokal dan wakil-wakil setiap dusun.

b. Perencanaan pelaksanaan.

1) Perencanaan pada tingkat Kecamatan.

Kegiatan yang dilakukan pada tahap ini antara lain meliputi :

- a) Pemilihan Desa, yang dilakukan melalui Forum Diskusi UDKP I dengan menggunakan kriteria penduduk miskin desa. Pada tahun pertama maksimal dipilih 10 desa yang berpartisipasi dalam mengajukan usulan berdasarkan jumlah penduduk miskin. Pada tahun kedua yang berpartisipasi adalah seluruh sisa desa yang belum memperoleh dana bantuan PPK tahun pertama.
- b) Identifikasi Tim Teknis Desa (TTD) dan Tim Verifikasi (TV), dilakukan dalam pertemuan koordinasi Fasilitator Kecamatan dengan Konsultan Manajemen Tingkat-

Kabupaten melakukan pendataan dan sertifikasi calon Identifikasi Tim Teknis Desa dan Tim Verifikasi serta menyampaikan daftar calon anggota Tim Teknis Desa kepada LKMD untuk dipilih dan ditetapkan. Sedangkan calon Tim Verifikasi disampaikan kepada Camat untuk dibahas dan ditetapkan.

- c) Pembentukan Tim Verifikasi, ia dipilih dari daftar calon yang telah disampaikan oleh KM-Kab. Penetapannya dilakukan Camat atas hasil rapat kecamatan yang dihadiri oleh Camat, Muspika, ISK dan Fasilitator Kecamatan.
- d) Verifikasi Usulan Desa.

Verifikasi dilakukan terhadap semua usulan LKMD yang disampaikan kepada PjOK dengan penilai Tim Verifikasi dan Konsultan Manajemen Tingkat-Kab sebelum dibahas dalam Forum UDKP. Verifikasi bertujuan untuk meneliti kebenaran dan kelayakan usulan serta pemeriksaan apakah usulan sudah memenuhi syarat-syarat PPK. Tim Verifikasi hanya memberikan rekomendasi teknis kepada forum UDKP II dan tidak berwenang menolak usulan. Forum UDKP II merupakan musyawarah tertinggi dalam proses pengambilan keputusan PPK di Kecamatan. Kegiatan

- (1) Penelitian kelengkapan administrasi setiap usulan.
- (2) Pembahasan substansi usulan, termasuk biaya dan pelayanan teknis dan ekonomi serta dampak lingkungan.
- (3) Peninjauan lapangan.
- (4) Pemberian masukan/saran kepada LKMD untuk menyempurnakan usulan kegiatan. Usulan yang telah diperbaiki segera disampaikan kembali kepada Tim Verifikasi.
- (5) Penyusunan rekomendasi dan Berita Acara sebelum diajukan ke Forum UDKP.

e) Penetapan Usulan PPK.

Semua usulan Desa peserta PPK yang telah diverifikasi dibahas dalam forum UDKP II untuk ditetapkan menjadi kegiatan PPK. Usulan kegiatan yang tidak dapat didanai dengan PPK agar diusulkan dengan sumber dana lain. Forum ini dipimpin oleh Camat dan difasilitasi oleh Fasilitator Kecamatan dan Penanggungjawab Operasional Kegiatan, yang dihadiri oleh anggota forum UDKP II.

f) Pemilihan Pengurus Unit Pengelola Keuangan .

Forum UDKP II memilih pengurus Unit Pengelola

Kemungkinan akan ada tambahan informasi di bagian bawah.

Bendahara. Forum ini juga sebagai forum evaluasi kerja pengurus Unit Pengelola Keuangan .

2) Perencanaan pada tingkat Desa.

- a) Pemilihan Fasilitator Desa, dilakukan dalam Musbangdes I yang difasilitasi oleh Fasilitator Kecamatan dan Penanggungjawab Operasional Kegiatan untuk memilih dan menetapkan Fasilitator Desa guna melaksanakan penggalan gagasan di dusun / kelompok. Fasilitator Kecamatan bersama Penanggungjawab Operasional Kegiatan melatih Fasilitator Desa untuk memfasilitasi pertemuan di dusun / kelompok dalam rangka penggalan gagasan kegiatan.
- b) Penggalan Gagagasan, difasilitasi oleh Fasilitator Desa dalam pertemuan kelompok masyarakat di dusun. Gagasan kegiatan harus mencerminkan aspirasi masyarakat dengan mencerminkan kemitrasejajaran.
- c) Penentuan Usulan Desa, Tenaga Teknis Desa dan Wakil Desa dilakukan dalam Musbangdes II yang difasilitasi oleh Fasilitator Desa yang dibantu oleh Fasilitator Kecamatan dan Penanggungjawab Operasional Kegiatan. Dalam forum ini akan diputuskan :
 - (1) Penentuan Usulan Desa, sebagai prioritas kegiatan Desa yang berasal dari gagasan kegiatan kelompok dengan tidak

- (2) Penetapan Tim Teknis Desa Tahap Perencanaan, yang dipilih berdasarkan hasil Musbangdes II dan ditetapkan oleh Ketua LKMD.
 - (3) Penetapan Wakil Desa untuk menghadiri UDKP II bersama dengan Ketua LKMD dan Kepala Desa..
 - (4) Penyusunan Jadwal Kerja, ditetapkan oleh Tim Penyusun Usulan Desa yang terdiri dari unsur Pokmas, Tim Teknis Desa, unsur LKMD yang dibantu oleh Fasilitator Desa dan Fasilitator Kecamatan .
 - (5) Memilih calon pengurus Unit Pengelola Keuangan untuk dipilih dan ditetapkan dalam Forum UDKP II.
- d) Penyusunan Usulan Kegiatan.

Setelah Musbangdes II, TPU mengadakan musyawarah untuk memperoleh persetujuan seluruh kelompok sasaran. Kelompok pengusul kegiatan sarana dan prasarana harus membuat kesepakatan tentang mekanisme pemeliharaan dan pengembanganm sdangkan kelompok pengusul kegiatan usaha ekonomi produktif membuat kesepakatan tentang mekanisme pengembalian pinjaman dan jasa pinjaman. Kebutuhan Tim Teknis Desa pada tahap pelaksanaan perlu dicantumkan secara rinci pada usulan sehingga perkiraan kebutuhan dana untuk bantuan teknis serta mekanisme rekrutmennya diketahui dan

e) Pengajuan Usulan ke Kecamatan.

Usulan yang telah disepakati dalam Musbangdes II dan telah disusun oleh TPU selanjutnya dikonfirmasi kepada kelompok masyarakat yang bersangkutan dan kemudian diajukan ke Kecamatan untuk diverifikasi. Dalam rangka transparansi pelaksanaan program semua usulan harus disebarluaskan melalui papan informasi PPK di Kecamatan.

f) Musbangdes III.

Musbangdes III dilaksanakan untuk (a) menyampaikan hasil musyawarah Forum UDKP II, (b) memilih dan menetapkan Tim Pelaksana yang sekurang-kurangnya terdiri dari Ketua, Bendahara dan Sekretaris (c) membahas dan menetapkan besarnya insentif Tim Pelaksana dan biaya operasional lainnya (d) membahas dan menetapkan Tim Teknis Desa dan Fasilitator Desa serta insentifnya pada tahap pelaksanaan (e) menetapkan persetujuan tertulis dari kelompok penerima modal usaha ekonomi produktif tentang pengembalian dana pinjaman kepada Unit Pengelola Keuangan yang diketahui LKMD.

c. Persiapan Pelaksanaan

Kegiatan persiapan pelaksanaan program pengembangan Kecamatan terdiri dari :

- 1) Penyusunan Rencana Kerja Tim Pelaksana.
- 2) Pemilihan dan penetapan Tim Teknis Desa tahap pelaksanaan serta pembuatan perjanjian kerja antara Tim Teknis Desa dan LKMD yang diketahui oleh Fasilitator Kecamatan dan Penanggungjawab Operasional Kegiatan.
- 3) Revisi kegiatan, dimungkinkan jika ternyata diperlukan perubahan-perubahan terhadap volume, jenis atau biaya sesuai kebutuhan nyata di lapangan.
- 4) Pendataan tenaga kerja, dilakukan oleh Tim Verifikasi bersama dengan Tim Teknis Desa, Fasilitator Desa, Kepala Desa, Ketua LKMD dan Fasilitator Kecamatan .
- 5) Penyiapan administrasi baik untuk dokumen Surat Perjanjian Pemberian Bantuan (SPPB) antara LKMD dan Unit Pengelola Keuangan maupun dokumen Surat Perjanjian Pemberian Dana (SP2D) antara Unit Pengelola Keuangan, Penanggungjawab Operasional Kegiatan. dan diketahui Camat.
- 6) Pengajuan dana, berdasarkan SP2D Penanggungjawab Operasional Kegiatan. mengajukan SPP-LS ke KPKN untuk pencairan dana dan berdasarkan SPPB dan kelengkapannya LKMD mengajukan penarikan dana ke Unit Pengelola Keuangan .

d. Pelaksanaan Kegiatan

Kegiatan-kegiatan yang terdapat dalam pelaksanaan Program

Dangamlangan Kecamatan meliputi :

- 1) Pencairan dana, dilakukan oleh Ketua I LKMD berdasarkan SPPB mencairkan dana dari rekening Bantuan PPK untuk diserahkan kepada Unit Pengelola Keuangan, Tim Pelaksana dan Kelompok Masyarakat sesuai ketentuan.
- 2) Bagi Usaha Ekonomi Produktif, setelah menerima dana maka kelompok masyarakat melaksanakan kegiatan usaha ekonomi produktif sesuai dengan rencana kerjanya.
- 3) Bagi pembangunan prasarana dan sarana, setelah dana yang dibutuhkan tersedia maka pembangunan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana kerja dan tahapan kegiatan yang telah disusun.
- 4) Pengendalian dan pengawasan. Dalam konteks ini, PjOK, Fasilitator Kecamatan dan Pengurus Unit Pengelola Keuangan di Kecamatan dan Kepala Desa serta Fasilitator Desa di desa melakukan kegiatan pengendalian dan pengawasan kepada kelompok-kelompok masyarakat penerima bantuan dana PPK dengan cara kunjungan langsung maupun dengan menggunakan mekanisme laporan kegiatan.

d. Pelestarian Kegiatan

Agar kegiatan PPK dapat bermanfaat secara berkelanjutan, maka perlu upaya pelestarian kegiatan. Pelestarian kegiatan pada prinsipnya merupakan upaya dari seluruh pihak yang terlibat dalam kegiatan PPK agar kegiatan, hasil, dan manfaat yang diperoleh dapat terus

prinsip dari oleh dan untuk masyarakat. Segala pengambilan keputusan pelestarian PPK di Kecamatan dilakukan dalam forum UDKP dan pengelolaannya dilakukan Unit Pengelola Keuangan yang bertanggungjawab kepada masyarakat melalui Forum UDKP. Pengambilan keputusan pada tingkat desa dilakukan dalam forum Musbangdes dan pengelolaannya dilakukan oleh Tim Pelaksana yang bertanggungjawab kepada masyarakat melalui Musbangdes.

Pelestarian kegiatan PPK berdasarkan jenis kegiatan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu :

a. Pelestarian Modal Usaha.

Pelestarian modal usaha dilakukan dengan cara pengguliran. Pinjaman modal usaha dikembalikan kepada Unit Pelaksana Keuangan disertai dengan tambahan jasa pinjaman. Untuk memperlancar pengembalian pinjaman kelompok, maka Tim pelaksana bertugas membantu Unit Pengelola Keuangan dalam pembinaan dan pengawasan. Pengelolaan pengguliran dana dilakukan oleh Unit Pengelola Keuangan dengan tata cara :

- 1) Pengembalian pinjaman dan tambahan jasa pinjaman tersebut merupakan dana bergulir yang sebagian digulirkan kepada pokmas peminjam dana yang terdahulu agar kegiatan usahanya dapat terus berjalan dengan dapat diulangkan kepada kelompok

2) Mekanisme pengguliran dana, baik kepada kelompok peminjam lama maupun kepada kelompok peminjam baru mengikuti proses pengajuan usulan kegiatan sebagaimana tahapan pengajuan usulan kegiatan PPK.

b. Pelestarian Bantuan Prasarana dan Sarana.

Dilakukan melalui kegiatan pemeliharaan dan pengembangan. Tim pelaksana dan masyarakat penerima bantuan bertanggungjawab terhadap pelestarian ini. Bentuk kegiatan pemeliharaan dan pengembangan dapat berupa iuran rutin atau penggantian jasa pemakaian. Hasil jasa pemakaian dan iuran pemeliharaan dimanfaatkan untuk : biaya pemeliharaan dan pengembangan prasarana dan sarana serta modal kegiatan usaha ekonomi produktif.

e. Pemantauan, Evaluasi dan Pelaporan

1) Pemantauan dan Evaluasi.

Sistem pemantauan dan evaluasi PPK ditetapkan berdasarkan prinsip-prinsip manajemen untuk mengetahui kemajuan pelaksanaan, pencapaian tujuan, permasalahan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pemanfaatan kegiatan. Dengan demikian diperoleh gambaran sebelum dan sesudah program dilaksanakan. Kegiatan ini meliputi mutu dan kemajuan pelaksanaan kegiatan dan harus dapat menggambarkan keadaan selama pelaksanaan PPK. Mekanisme pemantauan dan evaluasi dilakukan dengan memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut terlibat didalamnya.

2) Pelaporan.

Sistem pelaporan dalam Program Pengembangan Kecamatan dilaksanakan dalam tiga bentuk pelaporan, yaitu pelaporan jalur struktural, pelaporan jalur fungsional dan pelaporan keuangan. Pelaporan jalur struktural pada dasarnya merupakan pelaporan yang dilaksanakan oleh aparat pelaksana PPK secara berjenjang mulai dari Kelompok penerima, Kepala Desa, Camat, Bupati, Gubernur kepada Tim Teknis-PPK Pusat. Sedangkan laporan jalur fungsional merupakan sistem pelaporan yang dilakukan oleh petugas fungsional PPK dalam hal ini Konsultan Pendamping secara berjenjang, yaitu Fasilitator Kecamatan menyampaikan laporan bulanan kemajuan pelaksanaan PPK kepada Penanggungjawab Operasional Kegiatan dengan tembusan Konsultan Manajemen Tingkat Kabupaten, Konsultan Manajemen Tingkat Kabupaten kemudian menyampaikan laporan ke Konsultan Manajemen Propinsi yang selanjutnya ke Konsultan Manajemen Pusat yang kemudian didistribusikan ke Tim Teknis PPK Pusat. Kemudian untuk pelaporan keuangan pada dasarnya merupakan pelaporan dokumen keuangan PPK yang dimulai dari Penanggungjawab Operasional Kegiatan, dibantu oleh Fasilitator Kecamatan menyampaikan dokumen pembayaran (*copy*) SPM kepada KM-Pusat.

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual yaitu merupakan suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perubahan. Definisi konseptual ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk memahami

kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Adapun pengertian atau definisi konseptual dalam pembahasan ini adalah:

1. Implementasi Kebijakan, adalah proses pelaksanaan atau penerapan isi atau substansi keputusan melalui serangkaian aktivitas dalam rangka merealisasikan tujuan-tujuan yang tertuang dalam keputusan itu.
2. Program Pengembangan Kecamatan, adalah suatu usaha penanggulangan kemiskinan dengan tujuan umum yaitu memberdayakan masyarakat, memperkuat kelembagaan dan mempercepat penanggulangan kemiskinan secara nasional melalui pemberian bantuan berupa modal usaha untuk pengembangan kegiatan usaha produktif.

F. Definisi Operasional

Adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur variabel. Dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur variabel.¹⁹

Adapun definisi operasional dari penyusunan skripsi mengenai pelaksanaan implementasi kebijakan program pengembangan kecamatan di Kecamatan Kelapa Kampit Kabupaten Belitung Timur adalah :

1. Analisis Implementasi PPK
 - a. Indikator Proses Perencanaan
 - 1) Transparansi dalam proses perencanaan
 - 2) Partisipasi *stakeholder* dalam proses penyusunan rencana

¹⁹ Ibid, hal 46

b. Indikator Kegiatan-kegiatan yang Dijalankan Implementor

- 1) Kesesuaian antara jadwal yang ditetapkan dengan kegiatan yang dijalankan.
- 2) Partisipasi dan kerjasama *stakeholders* dalam pelaksanaan kegiatan.
- 3) Kreativitas pelaksana dalam pelaksanaan kegiatan.
- 4) Tranparansi dalam pengelolaan kegiatan, khususnya pengelolaan anggaran.

c. Indikator Pengawasan program

- 1) Pengawasan struktural
- 2) Pengawasan fungsional
- 3) Pengawasan masyarakat

2. Analisis Faktor-faktor yang Berpengaruh dalam Pelaksanaan PPK

- a. Faktor Pendorong
- b. Faktor Penghambat

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Deskriptif (*Descriptive Research*). Dimana dalam penelitian deskriptif data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.²⁰

Berbeda dari persepsi umum yang menyatakan bahwa penelitian deskriptif adalah sesuatu metode dalam penelitian, dimana meneliti status kelompok manusia, kondisi dalam sistem pemikiran di masa sekarang.²¹

²⁰ <https://www.researchgate.net/publication/351111111>

Dari beberapa pengertian di atas, apabila kita persempit kembali dari aspek tujuan pada dasarnya secara umum memiliki maksud membuat deskriptif atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antara fenomena yang diselidiki. Jenis penelitian ini digunakan karena dalam penelitian ini berusaha menggambarkan atau melukiskan keadaan, objek atau subjek penelitian pada saat ini berdasarkan fakta sebagaimana adanya. Dalam penelitian ini menganalisis penelitian ini berusaha menggambarkan atau melukiskan keadaan, objek atau subjek penelitian pada saat ini berdasarkan fakta sebagaimana adanya.

Dalam penelitian ini, menganalisis kebijakan yang dilaksanakan untuk mengetahui formulasi kebijakan guna memperoleh pengetahuan yang mendalam tentang objek penelitian melalui pengkajian apa yang ada dan yang terlihat. Sehubungan dengan hal itu dapat disimpulkan bahwa jenis penelitian adalah “deskriptif kualitatif” yang merupakan jenis penelitian yang dianggap tepat dalam penelitian ini.

2. Data dan Sumber Data

a. Data Primer

Data diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian yang peneliti lakukan, pihak-pihak tersebut adalah pegawai pemerintahan yang berhubungan dengan penyaluran dana alokasi umum atau dana pembangunan desa/kelurahan mulai dari perencana hingga pelaksana diantaranya: Kantor Kecamatan Kelapa Kemiri dan struktur pemerintahan Desa

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari buku-buku, media masa, makalah, dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang peneliti lakukan.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Teknik yang dipergunakan untuk mendapatkan data atau memperoleh keterangan atau informasi dengan mewawancarai orang yang terlibat langsung dengan aktivitas yang dihadapi dalam penelitian.

b. Observasi

Teknik yang dipergunakan untuk mendapatkan data melalui pengamatan langsung di lapangan yang terkait langsung dengan masalah yang sedang diteliti, yang berfungsi sebagai pedoman mencari permasalahan yang terjadi (pada implementasi kebijakan yang berlangsung sekarang)

c. Dokumentasi

Teknik pengambilan data diperoleh melalui dokumen-dokumen, arsip, dan lain-lain yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

4. Unit Analisis

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah orang-orang yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan, seperti Kepala Desa Cendil, Ketua RPD Desa Cendil, Kepala Kepala Dusun di Desa Cendil

Pengurus dan Anggota Kelompok Masyarakat, Fasilitator Desa, Tenaga Teknis di Tingkat Desa, Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat Kelapa Kampit dan Fasilitator Kecamatan.

5. Teknik Analisa Data

Dalam menganalisa data penelitian ini penyusun menggunakan teknik analisa secara kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat dipisahkan-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan berupa angka-angka. Dengan demikian laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah-naskah wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan sebagainya.

Pada penelitian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat, tetapi lebih berupa memahami situasi tertentu dan mencoba mendalami gejala dengan menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti permasalahan sebagaimana dijabarkan oleh (Moleong, 2007).