

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Deskripsi Teori**

Teori merupakan seperangkat konsep, definisi dan preposisi yang saling berhubungan yang disusun secara sistematis sebagai hasil dari penulisan ilmiah terdahulu dengan menggunakan seperangkat metodologi penulisan tertentu untuk menjelaskan gejala tertentu atau hubungan-hubungan dalam fenomena yang sedang diteliti. Berbagai teori yang dikemukakan dalam kajian teori disini merupakan sarana untuk menjawab rumusan masalah yang telah dituliskan di muka dan sebagai landasan untuk melakukan analisis dalam penelitian ini.

Dalam bab ini penulis akan membahas yang *pertama* kebijakan publik, *kedua* implementasi kebijakan, *ketiga* Program Pagu Wilayah Kecamatan, *keempat* pertumbuhan ekonomi, dan *kelima* pemerataan pembangunan wilayah.

#### **1. Kebijakan Publik**

Leslie A. Pal dalam widodo (2010:10) mengkategorikan definisi kebijakan publik menjadi dua macam yaitu definisi yang lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama kebijakan dan definisi yang lebih menekankan pada dampak dari tindakan pemerintah. Definisi yang lebih menekankan pada maksud dan tujuan utama kebijakan menurut Leslie A. Pal dalam Widodo (2010:11) dapat diidentifikasi diantaranya yaitu :

- a. *A purposive course of action allowed by an actor or set of actors dealing with a problem or matter of concern.... public policies are those policies develop by governmental bodies an officials.* (James E.

Anderson)

- b. *A set of interrelated decisions taken by the political actor or group of actors concerning the selection of goals and the mean of achieving them within a specified situation where these decision should, in principle, be within the power of these actor to achieve.* (W.I Jenkins)
- c. *Public policy is whatever goverment choose to do or not to do* (Thomas R. Dye)
- d. *A Projected program of goal values and practices* (Harold D. Laswell and Abraham Kaplan)

Sementara katergori pengertian kebijakan yang lebih menekankan pada dampak dari tindakan pemerintah, menurut Leslie A. Pal dalam Widodo (2010:11) diantaranya yaitu “*What government actually do and why* (Richard Semeon), *Action taken by government* (Ira Sharkansky)”

Diantara pengertian yang telah disebutkan di atas hanya ada sedikit perbedaan, oleh karena itu Leslie A. Pal dalam Widodo (2010:12) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah “*as a course of action or inaction chosen by public authorities to address a given problem or interrelated set of problems*”. Thomas R. Dye dalam Subarsono (2009:2) mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*publik policy is what ever government choose to do or not to do*)”. Subarsono (2009:2) mengartikan kebijakan menurut Thomas R. Dye tersebut bahwa (1) kebijakan publik dibuat oleh pemerintah bukan organisasi swasta dan (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah

Atas dasar pengertian kebijakan publik yang telah disebutkan di atas, dapat ditemukan elemen yang terkandung dalam kebijakan publik

sebagaimana yang dikemukakan oleh Anderson dalam Widodo (2010:14)

yaitu :

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan pemerintah.
- d. kebijakan publik bersifat positif (mengenai tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- e. kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa.

Michael Howlet dan M. Ramesh sebagaimana dikutip Subarsono (2009:13) menyatakan proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut :

- a. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan oleh pemerintah.
- c. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- e. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil kinerja kebijakan.

Sedangkan menurut pakar kebijakan publik, James Anderson dalam Subarsono, (2009:12) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk ke dalam agenda pemerintah?
- b. Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif –alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi

- kebijakan?
- c. Penentuan kebijakan (*adoption*): bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi kebijakan yang telah ditetapkan?
  - d. Implementasi (*implementation*): siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
  - e. Evaluasi (*evaluation*): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Menurut pandangan Ripley dalam Subarsono (2009:11), bahwa tahapan kebijakan publik terdiri dari (1) Penyusunan agenda kebijakan, (2) Formulasi dan legitimasi kebijakan, (3) Implementasi kebijakan dan (4) Evaluasi terhadap implementasi, kinerja, & dampak kebijakan. Dalam tahap penyusunan agenda kebijakan, menurut Ripley dalam (Subarsono, 2009:11) menyatakan bahwa terdapat tiga kegiatan yang perlu dilakukan yaitu:

- a. Membangun persepsi di kalangan stake holder bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap masalah
- b. Membuat batasan masalah dan
- c. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut bisa masuk dalam agenda pemerintah.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, Ripley dalam Subarsono (2009:12) mengatakan bahwa

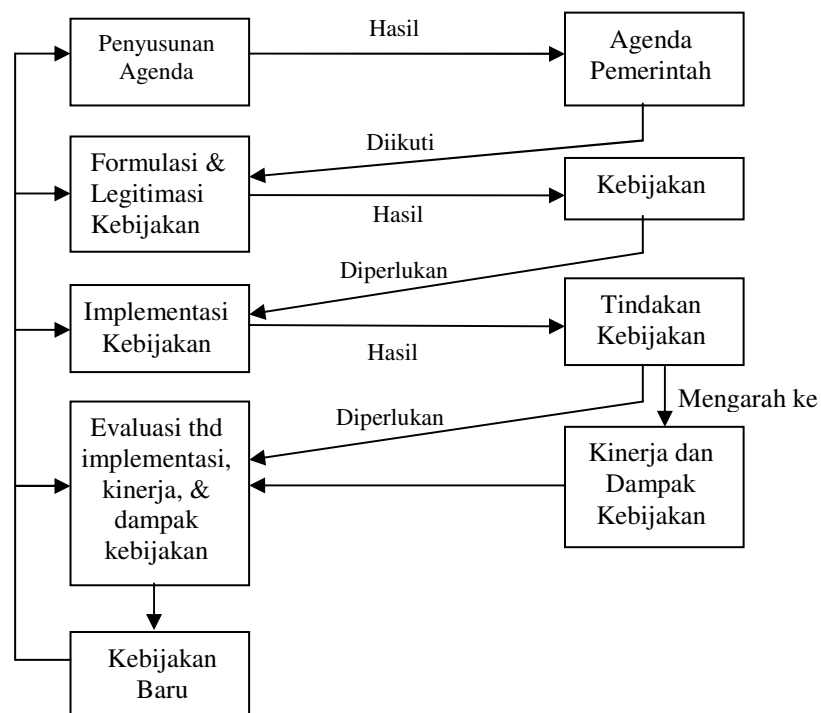
analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisa informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Ripley dalam

Subarsono (2009:12) mengatakan bahwa

Pada tahap ini diperlukan dukungan sumber daya dan penusunan organisasi pelaksanaan kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik.

Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan. Menurut Riplye dalam Subarsono (2009:12) bahwa “hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang”. Tahapan kebijakan publik menurut Ripley dalam subarsono (2009:11) dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1. Tahapan Kebijakan Publik menurut Ripley

## 2. Implementasi Kebijakan Publik

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab (2004:64) adalah “*to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”. Sementara Donald S. Van Metter dan Carl E. Va dalam Widodo (2010:86) memberikan pengertian implementasi dengan mengatakan:

*Policy implementation encompasses those action by public and private individual (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision. This include both one time efforts to transfrom decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policyyy decision*

Dan Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo (2010:87) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan :

*To understand what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject of policy implementation. Those event and activities that occur after the isuing of outhoritative public policy directives, wich included both the effort to administer and the substantives, which impacts on the people and event*

Sehingga Joko Widodo (2010:88) memberikan kesimpulan pengertian bahwa :

Implementasi merupakan suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

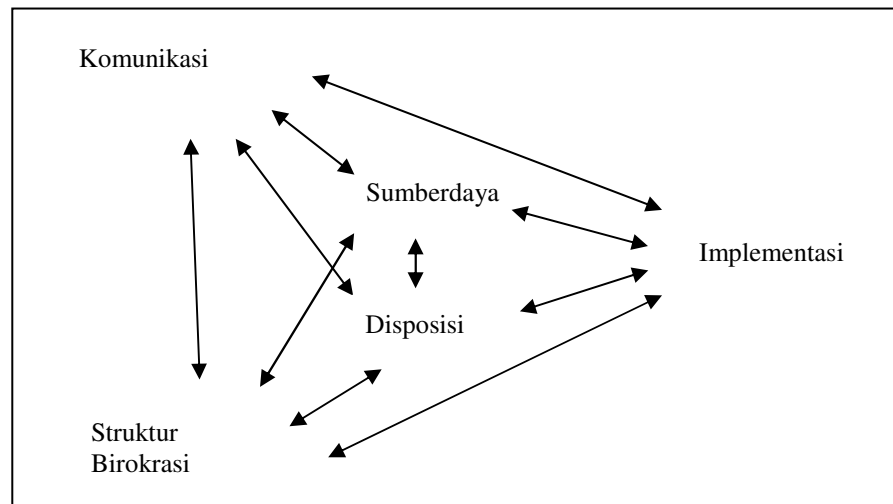
Sebuah implementasi kebijakan yang melibatkan banyak organisasi dan tingkatan birokrasi dapat dilihat dari beberapa sudut pandang. Menurut

Wahab (2005:63) “implementasi kebijakan dapat dilihat dari sudut pandang (1) pembuat kebijakan, (2) pejabat-pejabat pelaksana di lapangan, dan (3) sasaran kebijakan (*target group*)”. Perhatian utama pembuat kebijakan menurut Wahab (2005:63) memfokuskan diri pada “sejauh mana kebijakan tersebut telah tercapai dan apa alasan yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan kebijakan tersebut”. Dari sudut pandang implementor, menurut Wahab (2005:64) implementasi akan terfokus pada “tidakkan pejabat dan instansi di lapangan untuk mencapai keberhasilan program”. Sementara dari sudut pandang *target groups*, menurut Wahab (2005:64) implementasi akan lebih dipusatkan pada “apakah implementasi kebijakan tersebut benar-benar mengubah pola hidupnya dan berdampak positif panjang bagi peningkatan mutu hidup termasuk pendapatan mereka”.

Perlu disadari bahwa dalam melaksanakan implementasi suatu kebijakan tidak selalu berjalan mulus. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Untuk menggambarkan secara jelas variabel atau faktor-faktor yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, maka akan digunakan model-model implementasi kebijakan.

Terdapat banyak model implementasi menurut para ahli, diantaranya model implementasi kebijakan publik menurut Van Metter dan Van Horn (1975), George Edward III (1980), Grindle (1980) dan Masmanian dan

Sabatier (1987). Menurut George Edward III dalam Widodo (2010:96) terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu faktor (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi.



Gambar 2. Faktor Penentu Keberhasilan Implementasi menurut Edward III

#### a. Komunikasi

Menurut Edward III dalam Widodo (2010 :97), komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan”. Informasi mengenai kebijakan publik menurut Edward III dalam Widodo (2010:97) perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan.

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97), komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain dimensi transmisi

(*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*).

- 1) Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- 2) Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.
- 3) Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

## **b. Sumberdaya**

Edward III dalam Widodo (2010:98) mengemukakan bahwa faktor sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:98) bahwa sumberdaya tersebut meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, dan sumberdaya peralatan dan sumberdaya kewenangan

### **1) Sumberdaya Manusia**

Sumberdaya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:98) menyatakan bahwa “*probably the most essential resources in implementing policy is staff*”. Edward III dalam Widodo (2010:98) menambahkan “*no matter how clear and consistent implementation order are and no matter accurately they*

*are transmitted, if personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementing will not effective”*

## 2) Sumberdaya Anggaran

Edward III dalam Widodo (2010:100) menyatakan dalam kesimpulan studinya *“budgetary limitation, and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This is turn limit the quality of service that implementor can be provide to public”*. Menurut Edward III, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas.

Edward III dalam Widodo (2010:100) menyatakan bahwa *“new towns studies suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program”*. Menurut Edward III, terbatasnya insentif yang diberikan kepada implementor merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan program.

Edward III dalam Widodo (2010:101) menyimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah.

### 3) Sumberdaya Peralatan

Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan bahwa sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan :

*Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation will not succeed*

### 4) Sumberdaya Kewenangan

Sumberdaya lain yang cukup penting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah kewenangan.

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:103) menyatakan bahwa:

Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan.

Oleh karena itu, Edward III dalam Widodo (2010:103), menyatakan bahwa pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan

kebijakan yang menjadi kewenangannya.

### c. Disposisi

Pengertian disposisi menurut Edward III dalam Widodo (2010:104) dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”. Edward III dalam Widodo (2010:104-105) mengatakan bahwa :

jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustinus (2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- 1) Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
- 2) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

#### d. Struktur birokrasi

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005:149-160) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

- 1) Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair*).
- 2) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.
- 3) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
- 4) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
- 5) Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
- 6) Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementors*) mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mempunyai keinginan untuk melakukannya, namun Edward III dalam Widodo (2010:106) menyatakan bahwa “implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi”. Struktur birokrasi ini menurut Edward III dalam Widodo (2010:106) mencakup aspek-aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya.

Menurut Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: ”*Standard Operational Procedure* (SOP) dan fragmentasi”. Menurut Winarno (2005:150),

*”Standard operational procedure (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”*. Edward III dalam Widodo (2010:107) menyatakan bahwa :

demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, system dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Namun, berdasarkan hasil penelitian Edward III dalam Winarno (2005:152) menjelaskan bahwa:

SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi

Edward III dalam Winarno (2005:155) menjelaskan bahwa *”fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi”* Edward III dalam Widodo (2010:106), mengatakan bahwa:

struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar red.) dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif”.

### 3. Program Pagu Wilayah Kecamatan

Strategi pemerintah daerah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan wilayah dirumuskan dalam Program Pagu Wilayah Kecamatan atau disingkat Program PWK. Program PWK yang dilaksanakan Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung dibagi dalam dua komponen utama yaitu (1) Program PWK Bidang Prasarana Wilayah dan (2) Program PWK Bidang Ekonomi. Program PWK yang dilaksanakan Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung berpedoman pada Peraturan Bupati Temanggung Nomor 82 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Pagu Wilayah Kecamatan.

Kata “program” dalam Peraturan Bupati Temanggung Nomor 82 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Pagu Wilayah Kecamatan tersebut mempunyai arti:

instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Menurut peraturan lain dalam hal ini peraturan dirjen sumber daya dan perangkat pos dan informatika nomor 52/DIRJEN/2011, pengertian pagu anggaran adalah “batas tertinggi alokasi dana atau anggaran untuk satu tahun anggaran”. Sementara tahun anggaran adalah “periode waktu anggaran yang berlaku mulai tanggal 1 januari sampai dengan tanggal 31 desember”.

Sedangkan Pagu Wilayah Kecamatan mempunyai arti “pagu anggaran pembangunan di bidang prasarana wilayah dan bidang ekonomi dalam rangka pemerataan pembangunan antar wilayah kecamatan dan percepatan pertumbuhan ekonomi”. Sehingga pengertian Program PWK menurut Peraturan Bupati Temanggung Nomor 82 Tahun 2011 adalah :

Pemberian sejumlah dana modal kerja bergulir kepada kelompok masyarakat di tingkat kecamatan, sebagai sarana untuk memberdayakan masyarakat dalam arti menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan hidup, kemandirian, maupun kesejahteraannya

Tujuan Program PWK menurut Peraturan Bupati Temanggung Nomor 82 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Pagu Wilayah Kecamatan yaitu ”meningkatkan tercapainya pemerataan pembangunan, percepatan pertumbuhan ekonomi dan pemberdayaan ekonomi produktif masyarakat di wilayah kecamatan di Kabupaten Temanggung”. Sementara sasaran Program PWK menurut adalah :

- a. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan berupa perencanaan kegiatan pembangunan yang dilakukan secara mandiri atau swakelola oleh masyarakat.
- b. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses peningkatan pertumbuhan ekonomi.
- c. Memberdayakan kelompok potensial produktif baik kelompok perempuan, maupun kelompok masyarakat lainnya.
- d. Meningkatnya inovasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna di bidang agroindustri dan agribisnis.
- e. Meningkatnya perkembangan kluster unggulan, sehingga menjadi komoditas daerah/desa yang mempunyai keunggulan komparatif maupun kompetitif.
- f. Meningkatnya kemandirian kelompok tani dalam melaksanakan budidaya pertanian melalui usaha pertanian terpadu.
- g. Meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat yang mengakar, representatif dan akuntabel.

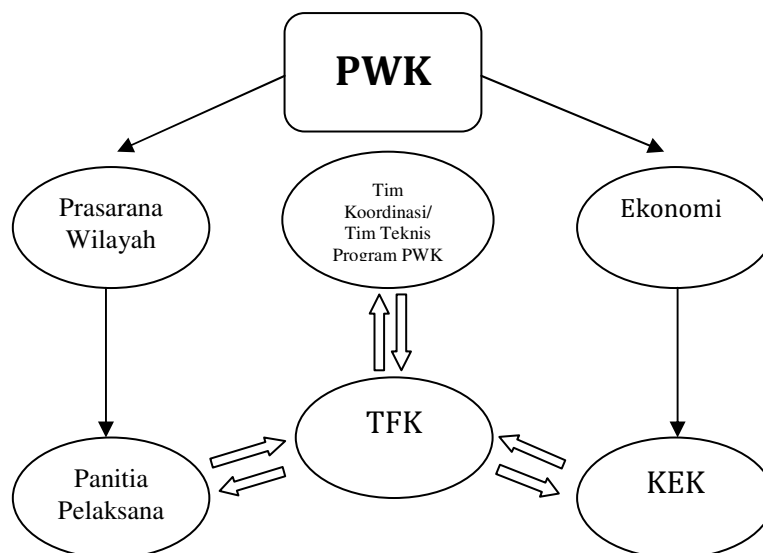
- h. Meningkatnya kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat melalui kebijakan, program dan penganggaran yang berorientasi pada pertumbuhan (*pro-growth*) dan penyediaan lapangan kerja (*pro-job*)

Dalam upaya mencapai tujuan dan sasaran program yang telah disebutkan di atas, pemerintah daerah Kabupaten Temanggung menetapkan strategi pelaksanaan yang menjadi acuan pelaksanaan program. Strategi tersebut tercantum dalam Peraturan Bupati Nomor 82 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Pagu Wilayah Kecamatan yaitu :

- a. Memilih kelompok pengelola program yang benar-benar mempunyai komitmen dan integritas dalam memberdayakan masyarakat.
- b. Memilih jenis kegiatan yang benar-benar potensial untuk dikembangkan dan dapat diandalkan sebagai upaya percepatan pertumbuhan ekonomi dan penanggulangan kemiskinan.
- c. Melaksanakan semua kegiatan program secara tertib.
- d. Mempertanggungjawabkan pengelolaan dan program secara transparan dan bertanggungjawab.

Program PWK Bidang Ekonomi adalah salah satu komponen Program PWK yang dialokasikan untuk “kegiatan pengembangan, pembinaan, peningkatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat di tingkat wilayah kecamatan terutama dipergunakan untuk memberikan akses permodalan kepada pelaku ekonomi produktif”. Program PWK Bidang Ekonomi diharapkan “mampu menangkap potensi ekonomi masyarakat di wilayah kecamatan untuk dapat membentuk kluster-kluster ekonomi unggulan sesuai karakteristik masing-masing wilayah kecamatan”.

Struktur birokrasi Program PWK yaitu di tingkat kabupaten, Tim Koordinasi dan Tim Teknis Program PWK berfungsi sebagai PMO (*Programe Management Office*) yang bertugas dalam rangka persiapan, perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan, monitoring, pengendalian, evaluasi dan pelaporan. Di tingkat kecamatan, Tim Fasilitasi Kecamatan (TFK) sebagai koordinator pelaksanaan Program PWK dalam proses perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan, monitoring, pengendalian, evaluasi dan pelaporan serta pembimbingan teknis di tingkat kecamatan. Dan Komisi Ekonomi Kecamatan (KEK) sebagai penerima dan pengelola dana hibah Program PWK Bidang Ekonomi yang terdiri dari Komisi Pelaksana dan Komisi Pengawas. Struktur Birokrasi Program PWK berdasarkan Peraturan Bupati Temanggung Nomor 82 Tahun 2011 digambarkan sebagai berikut:



Gambar 3. Alur Koordinasi dan Komponan Program PWK

KEK merupakan lembaga yang dibentuk secara sah oleh Camat sebagai pengelola kegiatan Program PWK Bidang Ekonomi di Kecamatan.

Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 82 Tahun 2011, KEK bertugas untuk:

- a. Melaksanakan kegiatan secara langsung maupun tidak langsung yang berkaitan dengan usaha peningkatan ekonomi masyarakat.
- b. Melakukan sosialisasi keberadaan Program PWK Bidang Ekonomi kepada masyarakat.
- c. Menghimpun usulan pengajuan dana modal kerja kepada masyarakat.
- d. Melakukan survey dan verifikasi kelayakan calon penerima manfaat.
- e. Memutuskan pemberian dana modal kerja bergulir kepada masyarakat yang mengajukan, sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang berlaku.
- f. Menyusun proposal untuk keperluan pencairan dana Program PWK Bidang Ekonomi yang dikelola KEK.
- g. Memberikan jaminan dan bertanggungjawab terhadap penyaluran dan pemanfaatan dana modal kerja bergulir sesuai dengan proposal yang diajukan.
- h. Melaksanakan pengelolaan dana Program PWK Bidang Ekonomi secara transparan dan akuntabel.
- i. Melakukan penarikan dana bergulir yang telah jatuh tempo.
- j. Menarik dan menyimpan agunan/jaminan secara tertib.
- k. Menyusun dan atau menyempurnakan Anggaran dasar dan Anggaran Rumah Tangga.
- l. Menyusun dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban (SPJ) penggunaan dana Program PWK Bidang Ekonomi.
- m. Melaporkan perkembangan pengelolaan dana Program PWK secara berkala kepada Bupati c/g Kepala Bappeda diketahui oleh Camat.
- n. Melakukan pemantauan, pembinaan dan bimbingan kepada masyarakat penerima dana modal kerja bergulir.
- o. Melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait.
- p. Melakukan langkah-langkah proaktif dalam rangka mengembangkan organisasi/lembaga KEK.
- q. Menyelenggarakan pengadministrasian, pengelolaan dana secara tertib, transparan, penuh tanggung jawab (akuntabel) sesuai dengan ketentuan perundangundangan yang berlaku.

Sementara tugas Kepala Desa selaku Komisi Pengawas dalam Program PWK, berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 82 Tahun 2011 yaitu:

- a. Mengawasi Kinerja KEK dalam hal pengelolaan dana Program PWK Bidang Ekonomi

- b. Memberikan arahan dan bimbingan kepada KEK
- c. Memberikan masukan kebijakan kepada KEK
- d. Melakukan tugas lain demi kelancaran tugas KEK dalam mengembangkan dana Program PWK Bidang Ekonomi dan memberdayakan ekonomi masyarakat.

Selain tugas selaku Komisi Pengawas, berdasarkan Peraturan Bupati

Nomor 82 Tahun 2011, Kepala Desa juga mempunyai tugas untuk :

- a. Menyosialisasikan Program PWK Bidang Ekonomi dan keberadaan KEK kepada masyarakat.
- b. Menandatangani usulan pengajuan /permohonan bantuan dana modal bergulir dari masyarakat.
- c. Melakukan pengawasan, bimbingan, dan pembinaan kepada masyarakat penerima bantuan modal kerja bergulir.
- d. Melakukan koordinasi dengan Camat, TFK dan KEK dalam rangka mensukseskan Program PWK Bidang Ekonomi.

#### **4. Pertumbuhan Ekonomi**

Boediono (1999:1) berpendapat bahwa pertumbuhan ekonomi adalah “suatu proses dari kenaikan output perkapita dalam jangka waktu yang panjang”. Menurut Boediono (1999:1) terdapat “tiga aspek yang perlu diperhatikan dalam pertumbuhan ekonomi yaitu: proses, output per kapita dan prespektif waktu jangka panjang”. Menurut Boediono (1999:1-2)

- a. Pertumbuhan ekonomi adalah suatu proses, bukan suatu gambaran ekonomi pada suatu saat. Disini dapat dilihat aspek dinamis dari suatu perekonomian, yaitu melihat bagaimana perekonomian berkembang atau berubah dari waktu ke waktu.
- b. Pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan kenaikan output per kapita. Ada dua sisi hal yang perlu diperhatikan yaitu sisi output totalnya dan sisi jumlah penduduknya. Output per kapita adalah output total dibagi jumlah penduduk. Jadi proses kenaikan output per kapita, tidak bisa tidak, harus dianalisa dengan jalan melihat apa yang terjadi dengan output total di satu pihak, dan jumlah penduduk dilain pihak.
- c. Aspek yang ketiga dari defenisi pertumbuhan ekonomi adalah prespektif waktu jangka panjang. Kenaikan output per kapita selama satu atau dua tahun, yang kemudian diikuti dengan penurunan output per kapita bukan pertumbuhan ekonomi. Suatu perekonomian tumbuh

apabila dalam jangka waktu yang cukup lama untuk mengalami kenaikan output per kapita.

Sementara itu, Lincoln Arsyad (1999:5) memberikan pengertian yang berbeda antara pembangunan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi. Menurut Arsyad (1999:6) pembangunan ekonomi didefinisikan sebagai “suatu proses yang menyebabkan kenaikan pendapatan riil perkapita penduduk suatu negara dalam jangka panjang yang disertai oleh perbaikan sistem kelembagaan”

Sementara pertumbuhan ekonomi didefinisikan Arsyad (1999:7) sebagai “kenaikan PDB/PNB tanpa memandang apakah kenaikan itu lebih besar atau lebih kecil dari tingkat pertumbuhan penduduk, atau apakah perubahan struktur ekonomi terjadi atau tidak”. Namun demikian, Arsyad (1999:7) menambahkan bahwa pada umumnya para pakar ekonomi memberikan pengertian sama untuk kedua istilah tersebut. Mereka mengartikan pertumbuhan atau pembangunan ekonomi sebagai pembangunan PDB/PNB saja.

Boediono (1999:2) mendefinisikan teori pertumbuhan ekonomi sebagai “penjelasan mengenai faktor-faktor apa yang menentukan kenaikan output per kapita dalam jangka panjang, dan penjelasan mengenai bagaimana faktor-faktor tersebut berinteraksi satu sama lain, sehingga terjadi proses pertumbuhan”. Terdapat banyak teori pertumbuhan ekonomi, menurut Boediono (1999:2) seringkali bahwa teori yang dibawa oleh para ekonom dipengaruhi keadaan ketika ekonom tersebut hidup maupun ideologi yang

dianut. Sehingga Boediono (1999:2) menyarankan untuk tidak berpendapat bahwa teori yang kebetulan dipelajari adalah satu-satunya kebenaran yang tidak dapat dibantah. Semakin banyak teori yang dipelajari, semakin luas pandangan, dan semakin mudah menghindari perangkap fanatisme intelektual tersebut.

Dalam pembangunan ekonomi, peran pemerintah mutlak diperlukan. Menurut Arsyad (1999:120) terdapat empat peran yang dapat diambil oleh pemerintah daerah dalam proses pembangunan ekonomi daerah, yaitu sebagai “entrepreneur, koordinator, fasilitator, dan stimulator bagi lahirnya inisiatif-inisiatif pembangunan daerah”. Sebagai entrepreneur menurut Arsyad (1999:121) “pemerintah daerah bertanggungjawab untuk menjalankan suatu usaha bisnis. Pemerintah daerah bisa mengembangkan suatu usaha sendiri (BUMD)”. Sebagai koordinator menurut Arsyad (1999:121) pemerintah daerah dapat “menetapkan kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan di daerahnya”. Lebih lanjut Arsyad (1999:121) mengatakan bahwa “dalam perannya sebagai koordinator, pemerintah daerah juga bisa melibatkan lembaga-lembaga pemerintah lainnya, dunia usaha dan masyarakat dalam penyusunan saran-saran ekonomi, rencana-rencana, dan strategi-strategi”

Sebagai fasilitator, Arsyad (1999:121) mengatakab bahwa pemerintah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan *attitudinal* (perilaku atau budaya masyarakat) di daerahnya. Sementara sebagai simulator, Arsyad (1999:121) mengatakan bahwa pemerintah daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-

tindakan khusus yang mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang telah ada tetap berada di daerah itu

Demi melakukan pengembangan daerah, diperlukan strategi. Arsyad (1999:122) mengatakan bahwa strategi pengembangan daerah dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok besar yaitu :

(1) Strategi Pembangunan Fisik/ lokalitas (*Locality or Physical Development Strategy*), (2) Strategi Pengembangan Dunia Usaha (*Business Development Strategy*), (3) Strategi Pengembangan Sumberdaya Manusia (*Human Resource Development Strategy*) dan (4) Strategi Pengembangan Masyarakat (*Community-based Development Strategy*)

## 5. Pemerataan Pembangunan Wilayah

Salah satu tujuan pembangunan ekonomi daerah adalah untuk mengurangi ketimpangan (*disparity*). Mudrajat Koncoro (2003:87) memberikan pengertian kesenjangan atau ketimpangan sebagai “standar hidup relatif dari seluruh masyarakat”. Peningkatan pendapatan per kapita memang menunjukkan tingkat kemajuan perekonomian suatu daerah. Namun meningkatnya pendapatan per kapita tidak selamanya menunjukkan bahwa distribusi pendapatan lebih merata.

Ketimpangan yang terjadi tidak hanya terhadap distribusi pendapatan masyarakat, akan tetapi juga terjadi terhadap pembangunan antar daerah di dalam wilayah suatu negara.. Bort dalam Sjafrizal (2008:95) mengatakan bahwa :

pertumbuhan ekonomi suatu daerah akan sangat ditentukan oleh kemampuan daerah tersebut untuk meningkatkan produksinya. Sementara itu kegiatan produksi suatu daerah tidak hanya ditentukan oleh potensi

daerah yang bersangkutan, tetapi ditentukan pula oleh mobilitas tenaga kerja dan mobilitas modal antar daerah

Ketimpangan yang terjadi antar wilayah menurut Sjafrizal (2008) disebabkan oleh perbedaan kandungan sumberdaya alam dan perbedaan kondisi demografi yang terdapat pada masing-masing wilayah, sehingga kemampuan suatu daerah dalam mendorong proses pembangunan menjadi berbeda. Perbedaan kekayaan daerah ini yang pada akhirnya menimbulkan adanya wilayah maju (*develop region*) dan wilayah terbelakang. (*underdeveloped region*).

Menurut Sjafrizal (2008: 108-109) bahwa ketimpangan dan pemerataan dalam pendapatan dapat dilihat dengan indeks Williamson. Indeks Williamson (IW) merupakan koefisien penyebaran dari pendapatan per kapita dimana rata-rata dari nilai sebaran dihitung berdasarkan estimasi dari nilai PDRB dan penduduk. Walaupun Indeks Williamson mempunyai kelemahan yaitu sensitif terhadap definisi wilayah yang digunakan dalam perhitungan tetapi indeks ini cukup lazim digunakan dalam mengukur ketimpangan antar wilayah. Kuncoro (2004:133) mengatakan bahwa semakin tinggi nilai indeks Williamson maka disparitas antar wilayah akan semakin besar.

## **B. Penelitian Relevan**

1. Penelitian yang dilakukan oleh Andika Putra (2009) dengan judul “Implementasi Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) (Studi Kasus di Kelurahan Sie Sikambing B)”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan tujuan untuk mengetahui proses implementasi

Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) di Kecamatan Sie Sikambing B dan permasalahan yang ditemukan di lapangan. Hasil penelitian ini adalah Implementasi Kebijakan P2KP di Kelurahan Sie Sikambing B berjalan baik. Masalah yang ditemukan di lapangan adalah paradigma masyarakat yang berfikir apatis dan pragmatis dalam menilai program ini.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Asna Aneta (2010) dengan judul “Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) Di Kota Gorontalo”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan tujuan untuk Mengetahui implementasi kebijakan, tingkat responsivitas pemerintah, tingkat keberterimaan masyarakat, dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa bentuk-bentuk implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo telah dilaksanakan sesuai tahapan kebijakan P2KP, responsivitas pemerintah Kota Gorontalo tinggi dalam implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan, masyarakat menerima dan mendukung program penanggulangan kemiskinan, dan faktor komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan P2KP di Kota Gorontalo.

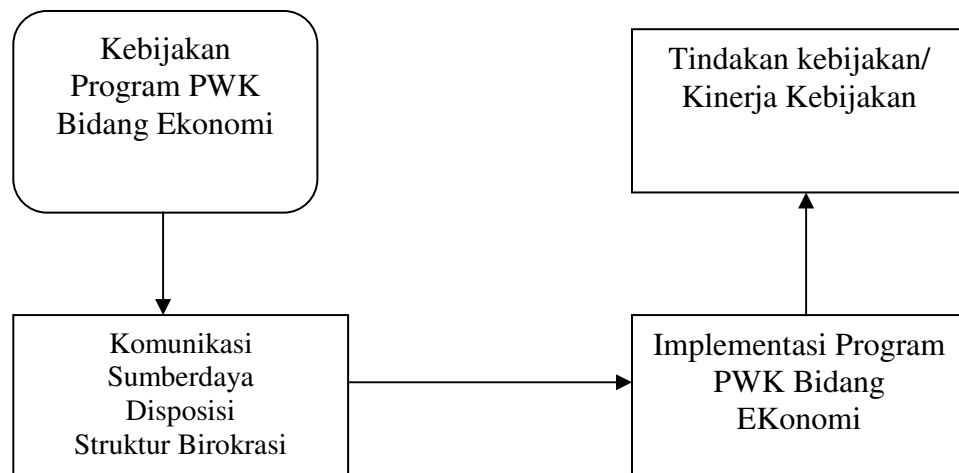
### **C. Kerangka Berfikir**

Strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan wilayah dirumuskan dalam Program Pagu Wilayah Kecamatan atau disingkat dengan Program PWK. Program PWK Bidang Ekonomi adalah salah satu komponen Program PWK yang dialokasikan untuk kegiatan pengembangan, pembinaan, peningkatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat di tingkat wilayah kecamatan terutama dipergunakan untuk memberikan akses permodalan kepada pelaku ekonomi produktif. Program PWK Bidang Ekonomi diharapkan mampu menangkap potensi ekonomi masyarakat di wilayah kecamatan untuk dapat membentuk kluster-kluster ekonomi unggulan sesuai karakteristik masing-masing wilayah kecamatan.

Berdasarkan observasi yang peneliti lakukan, potensi ekonomi Kecamatan Kedu yang sebagian besar warganya berprofesi sebagai petani sangat besar. Namun, potensi berupa bahan-bahan hasil pertanian belum banyak diolah dan dimanfaatkan secara maksimal. Masalah klasik yang menjadi penghambatan utama bagi masyarakat dalam mengolah dan memanfaatkan potensi ada adalah keterbatasan modal. Oleh karena itu, Program PWK Bidang Ekonomi sangat cocok diterapkan untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonomi Kecamatan Kedu, Kabupaten Temanggung.

Dalam penelitian ini, penulis memakai pendapat George Edward III yang penulis anggap relevan dengan masalah-masalah awal yang peneliti temukan dilapangan. Merujuk pada model implementasi menurut Edward III yang

penulis gunakan, terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Dari uraian yang telah dijabarkan di atas, alur berpikir penulis dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 4. Bagan Kerangka Berpikir dalam Proses Implementasi Program Pagu Wilayah Kecamatan (PWK) Bidang Ekonomi

#### D. Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana implementasi Program PWK Bidang Ekonomi di Kecamatan Kedu, Kabupaten Temanggung?
2. Hambatan apa saja yang muncul dalam implementasi Program PWK Bidang Ekonomi di Kecamatan Kedu, Kabupaten Temanggung?
3. Apa penyebab munculnya hambatan-hambatan dalam implementasi Program PWK Bidang Ekonomi di Kecamatan Kedu, Kabupaten Temanggung?