

**IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL  
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT**

( Studi Kasus Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi  
Wilayah Di Kabupaten Bone )

**ANWAR PARAWANGI**

**P0900307003**



**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2011**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur, penulis panjatkan ke hadirat Illahi Robbi, atas segala rahmat dan taufik-Nya, sehingga penulis pada akhirnya disertasi ini dapat dirampungkan dan diselesaikan.

Penyelesaian penulisan disertasi ini, rasanya tidaklah mudah. Ia memerlukan waktu dan kesabaran yang cukup panjang. Berbagai kendala yang dihadapi dan tantangan yang dilalui, tidaklah mungkin penulis bisa atasi dengan kemampuan sendiri. Penulis sadari bahwa bantuan dari berbagai pihak telah memberikan jalan keluar terhadap semua hambatan dan tantangan yang dialami itu. Bahkan dapat dikatakan disertasi ini tidak akan mungkin rampung tanpa dukungan dari pihak lain.

Peran para dosen yang juga merupakan guru-guru bagi penulis, baik di kampus maupun di dunia akademik telah mengerahkan kami dengan penuh dedikasi, kesabaran yang tinggi meluangkan waktu demi waktu, walau mereka dalam beban kerja dan kesibukan yang luar biasa.

Oleh karena itu, sepantasnyalah ucapan terima kasih dan penghargaan penulis haturkan kepada bapak-bapak para dosen, begitu pula para anggota dewan penguji, atas segala bantuan, koreksi dan penyempurnaan yang sangat berarti dalam menambah kualitas ilmiah penulisan disertasi ini. Penulis sadar sepenuhnya bahwa tanpa bantuan dari bapak-bapak, maka kesuksesan akan sulit diraih.

Terima kasih dan penghargaan kami haturkan pula kepada pimpinan Universitas Hasanuddin dan seluruh jajarannya, khususnya kepada :

- (1) Rektor, Prof. Dr. Idrus A. Paturusi yang telah memberi kesempatan kepada kami untuk mengikuti Program Doktor pada Universitas Hasanuddin.
- (2) Direktur Pasca Sarjana, Prof.Dr.Ir.Mursalim dan para Asisten Direktur, serta seluruh staf dan karyawan, yang telah menyiapkan fasilitas, memberikan pelayanan akademik, administrasi, dan lain-lainnya selama penulis mengikuti program Doktor sampai pada saat penulisan disertasi ini.
- (3) Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Prof.Dr. H. Hamka, MA.
- (4) Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Prof.Dr.Sangkala,MA yang banyak memberi dorongan, memfasilitasi serta memediasi dalam berbagai proses akademik.
- (5) Promotor Prof.Dr.Suratman Nur M.Si, Ko-Promotor Prof. Dr. Muh.Kausar Bailusy.MA, Ko-Promotor Dr.Alwi, serta penguji lainnya masing-masing; Prof.Dr.Ismail Said,SH.MH, Prof.Dr.H.Sulaeman Asang,MS, Prof. Deddy T.Tikson.Ph.D, Dr.Muhammad Rusdi,M.Si, di tengah kesibukannya telah meluangkan waktunya, dengan tulus memberi bimbingan dan mengarahkan selama proses penulisan hingga selesai disertasi ini.
- (6) Para dosen Pasca Sarjana yang telah membimbing dan mentransfer pengetahuan kepada penulis. Untuk itu, penulis tak lupa menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya atas segala kebaikan yang diberikan.
- (7) Para pejabat instansi dan Kepala Desa terkait serta masyarakat di Kabupaten Bone khususnya di wilayah Program PISEW KSK, dan bapak/ibu yang

tidak disebut namanya dalam tulisan ini, yang telah menyediakan waktunya untuk memberikan informasi yang sangat berguna dalam penyelesaian tulisan disertasi ini.

- (8) Isteri yang tercinta, Hj. Arnida S.Pd, dan anak-anak saya tersayang, Astrid Nugraha.S.Pd., Pratiwi Purna Nugraha.S.Sos, Eva Satya Nugraha, Yusuf Karya Rio Nugraha, selama ini memberikan dukungan dan kesabarannya dalam mengarungi perjuangan ini.
- (9) Orang tua saya Hj. Maryam (almh) dan H.Parawangi (alm) yang telah mengasuh dengan penuh ketulusan, dan mertua saya H.Muhiddin dan Hj.St.Normah (almh), serta sanak leluarga yang selama ini memberikan dukungan dan do'anya yang tulus sehingga studi ini berhasil diselesaikan.
- (10) Teman-teman, Pak Yunus Namzah, Pak Syafri Arief, dan teman-teman angkatan 2007 lainnya yang tidak disebutkan namanya disini yang selama ini terjadi interaksi akademik secara langsung dan tidak langsung memberikan dukungan atas tulisan ini.

Akhirnya, penulis menyampaikan terima kasih pula kepada semua pihak yang tidak sempat disebutkan. Penulis menyampaikan permintaan maaf atas segala kehilafan dan kesalahan, kepada pihak-pihak yang terkait. Penulis berharap semoga *disertasi* ini akan lebih baik ke depan, Insya Allah. Amin.

Makassar, 16 Mei 2011,  
Penulis,

**Anwar Parawangi**

**IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN  
MASYARAKAT**

( Studi Kasus Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah Di  
Kabupaten Bone )

**IMPLEMENTATION OF COMMUNITY EMPOWERMENT  
NATIONAL PROGRAM**

( A Case Study Of Infrastructure Development of Regional Social  
Economy in Bone Ragency )

**Oleh**

**ANWAR PARAWANGI**

**P0900307003**

**DISERTASI**

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian  
Guna memperoleh gelar Doktor dalam bidang Administrasi ini  
telah disetujui oleh Tim Promotor pada tanggal  
Seperti tertera di bawah ini

Makassar,

2011

Prof.Dr. Suratman, M.Si  
Promotor

Prof.Dr. Muh.Kausar Bailusy, MA  
Kopromotor

Dr. Alwi, M.Si  
Kopromotor

**PENGESAHAN UJIAN PRAPROMOSI**

**IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN  
MASYARAKAT**

( Studi Kasus Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah  
Di Kabupaten Bone )

Disusun dan diajukan oleh

**ANWAR PARAWANGI**

Nomor Pokok P0900307003

Menyetujui ;  
Tim Promotor,

---

**Prof. Dr. Suratman Nur, M.Si**  
Promotor

---

**Prof. Dr.Muh. Kausar Bailusy, MA**  
KoPromotor

---

**Dr. A l w i, M.Si**  
KoPromotor

Mengetahui :  
Dekan Fisip,

**Prof. Dr. H. Hamka, MA**  
NIP. 196111041987021001

## ABSTRAK

ANWAR PARAWANGI. Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat. Studi Kasus Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah di Kabupaten Bone. (dibimbing oleh **Suratman Nur, Muh.Kausar Bailusy, Alwi.**

Penelitian ini bertujuan menentukan model konseptual implementasi Program Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah, mempercepat proses pengentasan kemiskinan, mengurangi angka pengangguran dan menekan kesenjangan antar wilayah di Kabupaten Bone.

Penelitian ini bersifat deskriptif. kualitatif. Metode yang digunakan dalam penyelesaian masalah adalah melalui studi kasus. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Untuk pemeriksaan keabsahan data, digunakan teknik triangulasi. Data dianalisis dengan analisis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kegiatan yang terekam dalam MPK sebagai program yang terkoordinasi secara aspiratif dan demokratis, belum sepenuhnya terealisasi. Pertumbuhan komoditas unggulan, kemampuan organisasi dan antarorganisasi sebagai penanggung jawab program, belum menunjukkan adanya komitmen dan koordinasi dengan lembaga-lembaga terkait. Organisasi LKD selaku pelaksana program KSK sangat sulit melakukan diskresi karena tidak diberikan ruang gerak yang besar terutama dalam pengelolaan program. Begitu juga keterlibatan kelompok masyarakat (*target group*) dalam kegiatan program KSK hanya menyerupai tenaga kerja, dan tidak memperlihatkan program-program pemberdayaan masyarakat yang sesungguhnya.

## ABSTRACT

**Anwar parawangi.** The Implementation of National Program of Community Empowerment : A Case study of Infrastructure Development of Regional Social Economy in Bone regency.( supervised by Suratman Nur,Muh.Kausar Bailusy, and Alwi)

The aim of the research is to find out a conceptual model of the implementation of Regional Social Economic Infrastructure Program, to accelerate the process of poverty alleviation, to reduce unemployment, and to reduce disparities among regions in Bone regency.

The research used qualitative approach. The method used was a case study. The data were obtained through interview and observation. To check the validity of the data, the research used triangulation technique.

The results reveal that the activities recorded in MPK as the programs coordinated an aspirated and democratic way are not completely realized. In the growth of eminent commodities, the ability of the organization and interorganization as the ones which are in charge of the programs do not show commitment and coordination with relevant agencies. It is very difficult for LKD organization as the implementer of KSK to do discretion because of limited given latitude, especially in the management of the program. Similarly, the involvement of community groups (target group) in KSK program activity just like a mere labor and does not show the truly community empowerment programs.

## DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul .....	i
Lembar Pengesahan .....	ii
Abstrak .....	iii
Abstract .....	iv
Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	viii
Daftar Tabel .....	xi
Daftar Gambar .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	15
1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian .....	16
1.3.1 Maksud Penelitian .....	16
1.3.2 Tujuan Penelitian .....	17
1.4 Manfaat Penelitian .....	17
1. Manfaat Teoritis.....	17
2. Manfaat Praktis.....	18
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Landasan Teoritis.....	19
2.1.1 Hasil-hasil Penelitian .....	19
2.2 Beberapa Pemikiran .....	25
2.2.1 Paradigma Administrasi Publik .....	25
2.2.2 Implementasi Kebijakan Publik .....	26
2.2.2.1 Integreted Implementation .....	26
2.2.2.2 Perspektif Implementasi .....	29
2.2.2.3 Desain Kebijakan dan Implementasi .....	34
2.2.2.4 Pengertian Implementasi Kebijakan .....	38
2.2.2.5 Model-model Implementasi Kebijakan .....	49
1. Model Edward III .....	50
2. Model Mazmanian dan Sabatier .....	53
3. Model Vam Meter dan Van Horn .....	57
4. Model Merilee S.Grindle .....	61
5. Model Goggin .....	65
6. Model Winter,Seren C .....	68

2.3.	Paradigma dan teori-teori yang mendasari PISEW KSK ...	75
2.3.1.	Grand Theory .....	75
2.3.2.	Teori Pemberdayaan .....	78
2.3.3.	Integreted Implementation Theory .....	83
2.4.	Struktur Kelembagaan Program PISEW KSK .....	86
	1. Tim Koordinasi Kabupaten .....	88
	2. Sekretariat Kabupaten .....	89
	3. Satuan Kerja ( Satker ) .....	91
	4. Penanggung Jawab Operasional (PJOK) .....	92
	5. Kelompok Diskusi Sektor ( KDS ) .....	93
	6. Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) .....	94
	7. Penguatan Kapasitas Pemerintah Daerah .....	96
2.5.	Pelaksanaan Program PISEW KSK .....	102
	1. Kriteria Infrastruktur Transportasi .....	103
	a. Infrastruktur Jalan dan Jembatan.....	103
	b. Tambatan Perahu .....	118
	2. Infrastruktur Peningkatan Produksi Pertanian .....	121
	3. Infrastruktur Pemasaran Pertanian .....	126
	4. Peningkatan Air Bersih dan Sanitasi .....	129
	5. Infrastruktur Sarana Pendidikan .....	132
	6. Infrastruktur Sarana Kesehatan .....	133
2.6.	Komoditas Unggulan Daerah .....	134
2.7.	Perspektif Komunikasi Dalam Program PISEW KSK ..	139
	a. Persamaan Tingkah laku .....	142
	b. Perubahan Tingkah laku .....	143
	Kerang Pikir Penelitian .....	144

### BAB III DESAIN DAN PROSEDUR PENELITIAN

3.1.	Objek Penelitian .....	145
	1. Tingkat Perkembangan PISEW KSK .....	145
	2. Sektor Komoditas Unggulan .....	145
	3. PISEW KSK .....	146
3.2.	Definisi Konsep .....	146
	1. Perilaku Organisasi dan Antarorganisasi .....	146
	2. Perilaku Birokrasi Level Bawah .....	146
	3. Perilaku Target Grup .....	147
	4. Kawasan Strategi Kabupaten (KSK) .....	147
3.3.	Desain dan Jenis Penelitian .....	147
3.3.1.	Strategi Penelitian .....	149
3.3.2.	Informan .....	151
3.3.3.	Teknik Pengumpulan Data .....	152

3.3.4.	Teknik Pengolahan dan Analisis Data .....	153
	1. Teknik Penjadohan Pola .....	154
	2. Teknik Pembuatan Penjelasan .....	155
	3. Teknik Analisis Deret Waktu .....	156
3.3.5.	Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data .....	157
<b>BAB IV HASIL, PEMBAHASAN DAN TEMUAN PENELITIAN</b>		
4.1.	Profil Pemerintahan dan Kawasan Strategi Kabupaten ..	158
4.1.1.	Profil Pemerintahan Kabupaten Bone .....	158
4.1.2.	Profil Kawasan Strategi Kabupaten (KSK) .....	174
4.2.	Proses Implementasi Program PISEW KSK .....	193
	1. Kecamatan Palakka .....	205
	2. Kecamatan Awangpone .....	209
	3. Kecamatan Barebbo .....	211
4.3.	Model Implementasi Program PISEW KSK .....	213
4.3.1.	Analisis Perilaku Implementasi Organisasi dan Antar Organisasi dalam Penentuan Keberhasilan Program PNPM PISEW .....	213
4.3.1.1.	Komitmen Organisasi .....	214
4.3.1.2.	Koordinasi.....	220
4.3.2.	Analisis Perilaku Birokrasi Level Bawah ( <i>Street Level Bureaucracy</i> ) dalam Implementasi Program PISEW KSK	230
4.3.3.	Analisis Kelompok Sasaran ( <i>Target Group</i> ) terhadap Keberhasilan Program PISEW KSK .....	243
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN</b>		
5.1.	Kesimpulan .....	254
5.2.	Saran .....	259

## DAFTAR GAMBAR

		Halaman
Gambar	2.1. Model Direct and Indirect Impacts on Implementation ( George C.Edward III ) .....	50
Gambar	2.2 Model A Framwork for Implementation Analysis ( Mazmanian dan Paul A.Sabatier ).....	54
Gambar	2.3 Model The Policy Implementation Process ( Donal Van Meter dan Carl Van Horn ).....	60
Gambar	2.4 Model Implementation as a Political and Administrative Process ( Merelee S. Drindle ) .....	65
Gambar	2.5. Implementasi Kebijakan ”Communication Model”. ( Malcolm Goggin ).....	66
Gambar	2.6. An Integrated Implementation Model (Soren C.Winter ) .....	68
Gambar	2.7. Model Penguatan Kapasitas Pemerintah daerah .....	99
Gambar	4.1 Model Peran Instansi Terkait Dalam Pengembangan SK..	225
Gambar	4.2 Struktur Organisasi Pengelola KSK.....	228
Gambar	4.3 Mekanisme Penyaluran dan Pencairan Dana PISEW KSK .....	238

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Salah satu komponen proses kebijakan publik yang penting adalah implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan publik akan mengalami kegagalan, kalau implementasi kebijakan tersebut mengalami distorsi. Hal ini telah menempatkan implementasi kebijakan menjadi sesuatu yang perlu dikaji, sehingga dari berbagai ahli menganggap implementasi sebagai bidang studi yang berdiri sendiri. Hal ini dapat ditunjukkan, dalam berbagai literatur implementasi kebijakan publik telah mengalami perkembangan yang cukup pesat. Perkembangan ini dapat dilihat dengan munculnya berbagai model teoritis atau generasi implementasi kebijakan publik, mulai generasi pertama, generasi kedua, hingga generas ketiga ( Goggin,1986; Winters, 2004 ).

Perkembangan model teoritis implementasi kebijakan publik menunjukkan bahwa implementasi kebijakan publik adalah bidang studi yang kompleks. Tentu, kompleksitas ini tidak terlepas dari perkembangan masalah publik yang kompleks pula. Banyak masalah publik yang tidak teratasi dengan efektif oleh suatu kebijakan, karena implementer kebijakan tidak mampu menjalankan kebijakan tersebut dengan efektif ( Presman dan Wildavsky, 1973 ). Mereka meragukan bahwa seberapa jauh kebijakan dapat diimplementasikan, dan sejauhmana kemungkinannya dapat dilakukan dengan sukses. Salah satu masalah publik yang belum teratasi hingga sekarang adalah masalah kemiskinan. Penduduk miskin di

Indonesia berjumlah 31.6 juta jiwa atau 13,3 persen, dan mayoritas mereka bermukim di pedesaan dengan pendidikan tidak tamat/tamat sekolah dasar (SP.2010).

Dalam kerangka empirik, kemiskinan muncul karena tidak memiliki sumber daya dalam mengakses setiap kesempatan dalam pembangunan dan membuat menganggur. Akibatnya tidak memiliki pendapatan yang menyebabkan kemiskinan. Untuk itu, berbagai program kemiskinan dikoordinir langsung instansi teknis, mulai dari pusat hingga daerah, telah digulirkan. Dengan demikian, pada tahun 2011, pemerintah memiliki angka patokan yang jelas untuk menekan angka kemiskinan ini menjadi 11,5 sampai 12,5 persen, dan penyerapan tenaga kerja sebesar 400 ribu untuk setiap satu persen pertumbuhan ekonomi.

Masalah ini juga telah diintervensi oleh Pemerintah mulai zaman orde baru hingga orde reformasi ini. Namun masalah tersebut belum membuahkan hasil yang memuaskan, bahkan orang miskin tidak berubah secara signifikan baik secara kualitas maupun secara kuantitas. Hal ini menunjukkan kelemahan implementer yang tidak memahami persis keinginan dari suatu kebijakan, yakni seperti apa menjadi harapan kebijakan tersebut untuk mencapai tujuan program. Ini merupakan tantangan berat bagi setiap implementer dalam menginterpretasi kebijakan yang lazim terjadi selama ini. Karena itu, dalam tulisan ini akan lebih bermuara pada *proses implementasi kebijakan PISEW KSK*. Untuk itu, Winter (2004) membingkai variabel-variabel penting sebagai faktor kunci yang digunakan dalam pengorganisasian untuk suatu proses implementasi kebijakan, disebut *An Integrated Implementation Model*.

Menurut Winter (2004) salah satu variabel menjadi faktor kunci dalam implementasi kebijakan adalah *perilaku implementasi organisasi dan antar organisasi*. Artinya, pengembangan implementasi kebijakan sangat tergantung dari sumber daya organisasi, yang ikut berpartisipasi dengan kemampuan membangun jaringan hubungan mata rantai yang saling berpengaruh.

Begitu pula dengan *perilaku birokrasi level bawah*. Mereka lebih mengutamakan hubungan dengan masyarakat dalam penyampaian kebijakan. Birokrasi level bawah ini sebagai aktor yang esensial dalam implementasi kebijakan publik, dan kinerjanya sangat konsisten dengan standar program yang berkaitan dengan aktivitasnya (Lipsky,1980). Sementara *perilaku target grup* dalam implementasi kebijakan adalah masyarakat penerima jasa yang berperan bukan hanya dari sisi dampak kebijakan, tetapi juga dalam mempengaruhi kinerja implementasi program melalui tindakan ( Winter 2004 ). Tindakan tersebut dapat berupa mendukung atau menolak (Van Meter dan Van Horn,1975:463). Variabel-variabel yang disebutkan di atas, akan dibahas lebih jauh pada Bab II dan Bab IV dalam tulisan ini.

Itulah sebabnya sehingga fenomena pemberdayaan masyarakat mulai muncul. Karena itu Implementasi berbagai kebijakan atau program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat miskin patut untuk dikaji.

Salah satu program pemerintah yang tergabung dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri adalah Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW). Ini langkah upaya pemberian informasi dan penjelasan mengenai muatan-muatan kebijakan dan strategi pemerintah dalam

mengurangi kesenjangan antarwilayah dan pengentasan kemiskinan. Program ini berusaha mengatasi kemiskinan melalui pembangunan infrastruktur ekonomi di wilayah masyarakat miskin. Salah satu keunikan program ini dibandingkan program pemberdayaan masyarakat miskin lainnya adalah program Kawasan Strategi Kabupaten (KSK). KSK ini bertujuan untuk menggerakkan ekonomi lokal di Kabupaten melalui pembangunan infrastruktur sosial ekonomi masyarakat di wilayah KSK.

Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) di Provinsi Sulawesi Selatan meliputi empat kabupaten, salah di antaranya adalah Kabupaten Bone. Kabupaten Bone merupakan Kabupaten yang terbanyak jumlah kecamatan yang tercakup dalam program ini, termasuk juga kabupaten yang terbanyak kecamatan masuk wilayah KSK, yaitu 3 kecamatan. Sedangkan kabupaten lainnya hanya meliputi satu kecamatan. Penetapan kawasan strategis ini dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2002, tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), dengan harapan dapat memberikan imbas positif bagi pertumbuhan ekonomi di wilayah sekitarnya melalui pemberdayaan sektor/sub sektor unggulan sebagai penggerak ekonomi daerah dan wilayah, di Kabupaten Bone.

Pengaturan penataan ruang dilakukan melalui penetapan ketentuan peraturan perundang-undangan bidang penataan ruang termasuk pedoman bidang penataan ruang. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas Penataan Ruang Kawasan Strategis Nasional, Penataan Ruang Kawasan Strategis Provinsi, dan Penataan Ruang Kawasan Strategis Kabupaten/Kota.

Kebijakan untuk pengembangan KSK didasarkan atas pertimbangan:

- a. Kebijakan Pengembangan KSK berorientasi pada kekuatan pasar (*market driven*), pemberdayaan masyarakat yang tidak saja diarahkan pada upaya pengembangan usaha budidaya (*on-farm*), tetapi juga meliputi pengembangan agribisnis hulu (penyediaan sarana pertanian) dan agribisnis hilir (*processing* dan pemasaran) dan jasa-jasa pendukungnya.
- b. Memberikan kemudahan melalui penyediaan prasarana dan sarana yang dapat mendukung pengembangan agribisnis dalam suatu keistimewaan yang utuh dan menyeluruh, mulai dari subsistem budidaya (*on-farm*), subsistem agribisnis hulu, hilir, dan jasa penunjang.
- c. Agar terjadi sinergi daya pengembangan tenaga kerja, komoditi yang akan dikembangkan hendaknya yang bersifat *export base* bukan *row base*. Dengan demikian, konsep pengembangan KSK hendaknya mencakup agribisnis, agro processing dan agro industri.
- d. Diarahkan pada *consumer oriented* melalui sistem keterkaitan desa dan kota (*urban-rural linkage*) ( Anonim, 2009 ).

Terdapat pemahaman dan perhatian yang makin besar diantara para penentu kebijakan pembangunan nasional dan pembangunan daerah, yaitu berusaha melanjutkan strategi nasional untuk membangkitkan perekonomian lokal. Peningkatan pembangunan diupayakan agar dapat dirasakan oleh masyarakat luas (nasional) ataupun oleh masyarakat dalam lingkup yang lebih kecil atau terbatas (lokal). Kepentingan ekonomi nasional seiring motivasi perusahaan besar seringkali tidak bersesuaian, bahkan berbeda secara nyata

dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat lokal. Para tenaga kerja lokal yang tidak memiliki keterampilan atau golongan masyarakat yang termasuk dalam kelompok yang berpendapatan rendah, dan perusahaan kecil yang tersebar di seluruh daerah yang memiliki modal, ketrampilan dan kemampuan manajemen serta pemasaran yang masih lemah.

Dalam hubungan itu, implementasi program KSK di Kabupaten Bone, nampak tidak selalu sejalan dengan apa yang sudah direncanakan dalam tahap perencanaan program, atau antara visi dengan realitas. Banyak faktor yang menimbulkan distorsi tersebut, misalnya sumber dana minimal yang dibutuhkan (*activity sharing*) ternyata tidak atau kurang tersedia, dan *skill* tenaga kerja lokal yang kurang memadai, sementara pelaksanaan kebijakan KSK yang lebih mengarah pada pengentasan kemiskinan tidak bisa ditunda.

Karena itu, pemerintah daerah sebagai fasilitator dan regulator selain mempunyai tujuan (*goals*) yang harus direalisasikan, ia juga mempunyai pelbagai permasalahan yang harus diatasi, dikurangi atau dicegah. Masalah yang harus diatasi pemerintah daerah adalah masalah publik, seperti; nilai, kebutuhan atau peluang yang tak terwujudkan, yang meskipun bisa diidentifikasi, tetapi hanya mungkin dicapai lewat tindakan publik (Dun,1994:58).

Sementara itu, Grindle (1980) menyebutkan ada 3 (tiga) hambatan besar yang acapkali muncul dalam pelaksanaan suatu kebijakan, sehingga kebijakan tersebut dapat mengalami distorsi, yakni : (1) *ketiadaan kerjasama vertikal* , dalam hal ini organisasi pelaksana KSK dengan anggota tim yang ada,(2) *hubungan kerja horizontal yang tidak sinergis*,(3) *penolakan terhadap perubahan*

*yang datang dari publik maupun kalangan birokrasi.*

Sebagai *decision maker*, pemerintah daerah dapat membangun hubungan dan koordinasi dengan pihak-pihak lain, seperti kerja sama dengan pihak swasta dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM), atau hubungan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah (SKPD), dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih berkualitas dan pertumbuhan ekonomi lokal. Suatu pertimbangan, bagaimana hubungan antar organisasi secara terkoordinasi dapat mempengaruhi proses implementasi KSK, dan implikasinya terhadap masyarakat penerima manfaat program, serta berusaha mengatur untuk suksesnya program ini yang dicanangkan sejak tahun 2008 lalu.

Suatu penelitian tentang hubungan organisasi dan interorganisasi (Winter,1994; O'Tool,2000) mengindikasikan penerapan kebijakan publik jarang terjadi dalam kelompok/organisasi sendiri, tanpa menggunakan piranti penyelenggara yang terkoordinasi dengan baik. Implementasi kebijakan memerlukan institusi untuk membawa perubahan kebijakan umum ke dalam aturan yang jelas.

Hubungan dan koordinasi antar organisasi ini menjadi sangat penting, baik organisasi publik maupun organisasi non publik, karena organisasi-organisasi saat ini, tidak terkecuali pemerintah daerah memiliki keterbatasan sumber daya dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Suasana seperti ini sangat diperlukan agar pemerintah daerah sebagai organisasi publik mendapat sumber-sumber daya dan kapabilitas untuk dapat memberikan pelayanan publik yang efisien sebagaimana diharapkan. Fungsi sentral dari pemerintah daerah, adalah bagaimana

menyiapkan, menentukan dan menjalankan kebijakan atas nama dan untuk keseluruhan masyarakat daerah kekuasaannya ( Hoogerwerf,1985:9). Karena itu, Lembaga Administrasi negara ( 1993 : 3-7 ) menyebut bentuk-bentuk kebijakan seperti ini terkait dengan penyelenggaraan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas pembantuan.

Beberapa kajian literatur dan penelitian yang dilakukan oleh Becerra (dikutif Alwi,2007:3-4) mengenai jaringan atau kerjasama sama antar organisasi. Ia menyimpulkan bahwa efektivitas organisasi,baik organisasi publik maupun non publik, sangat dipengaruhi oleh jaringan antar organisasi . Ia juga menunjukkan bahwa kajian-kajian atau penelitian yang telah dilakukan oleh para pakar mengenai hal ini, pada umumnya memfokuskan diri pada faktor-faktor yang berpengaruh terhadap jaringan antar organisasi ( Vivio,2004; Anderson dkk,2002; Cordero-Guzman,2001; Becerra,1999; Anderson dkk,1998; Gulati dan Gargiulo, 1998; Egg dan Englet, tanpa tahun ).

Berangkat dari tujuan PISEW, maka pengembangan KSK dengan hasil yang dicapai, diharapkan dapat memberikan peluang sekaligus manfaat bagi masyarakat perdesaan. Karena itu, perencanaan yang terintegrasi atas dasar koordinasi dan kerja sama, serta berbagai upaya yang dilkakukan akan mewujudkan pertumbuhan ekonomi lokal yang diinginkan. Akan tetapi, perlu digaris bawahi bahwa prospek pembangunan ekonomi lokal yang diharapkan ini akan terwujud manakala potensi KSK baik sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia lokal, kelembagaan lokal termasuk kebijakan pendukung tersedia (Hamidi, 2009). Strategi perencanaan dan perspektif pengembangan KSK

terfokus pada persoalan bagaimana menjamin atau meningkatkan perbaikan taraf hidup rakyat secara terus menerus, yang tercermin dari kenaikan pendapatan nasional atau pendapatan per kapita (GNP) secara kumulatif.

Konsep pertumbuhan ekonomi lokal akan lebih cepat karena dampak negatif berupa pengurasan sumberdaya (*backwash effect*) lokal tidak terjadi. Akumulasi keuntungan yang diterima pelaku usaha lokal selanjutnya digunakan untuk menambah investasi baik dalam bentuk fisik maupun sumberdaya manusia lokal yang berdampak terhadap meningkatnya lapangan kerja baru, produktivitas, dan tingkat upah. Apabila kondisi ini terus berlanjut maka ketimpangan wilayah, pengangguran, dan kemiskinan akan berkurang.

Lewat mekanisme semacam itu, perbaikan hidup rakyat pedesaan, yang mayoritas miskin, diharapkan dapat terwujud. Para pengambil kebijakan memiliki pandangan bahwa pertumbuhan ekonomi baik nasional maupun regional yang dapat dilihat dari pendapatan perkapita, bisa mendorong kegiatan ekonomi lainnya, sehingga dapat menciptakan lebih banyak peluang berusaha.

Aspek potensi Kawasan Strategi Kabupaten (KSK) memberikan gambaran kemampuan kawasan untuk menghasilkan produk-produk unggulan pertanian yang efisien dengan biaya per satuan output rendah, disertai dengan kualitas yang dapat diterima pasar. Kawasan yang ditetapkan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi di masing-masing kabupaten lokasi PNPM PISEW berpotensi untuk menghasilkan produk-produk unggulan yang mampu bersaing dan diterima pasar. Alasannya, karena didukung oleh lahan yang sesuai untuk pengembangan komoditas unggulan cukup luas dan dikenal masyarakat lokal.

Bagi daerah-daerah yang memiliki sumber daya lokal, tetapi tidak memiliki kemampuan keuangan untuk mengolahnya, diperlukan intervensi pihak luar (investor) guna membangun atau mengolah potensi daerah tersebut. Untuk memperkenalkan potensi-potensi tersebut ke investor memerlukan biaya yang tidak sedikit, sementara pemerintah daerah memiliki keterbatasan dana. Dengan demikian, salah satu upaya yang dapat dilakukan yakni kegiatan promosi yang merupakan gerbang awal dalam menjaring sumber dana di luar Anggaran Daerah. Tentu saja dengan adanya promosi kegiatan KSK melalui pendekatan "*Integrated Marketing Communication*" merupakan kebijakan dalam mempercepat proses pengembangan komoditas unggulan dalam pertumbuhan ekonomi lokal.

Senapas dengan itu, dalam mempercepat pembangunan pedesaan dan pertanian diperlukan komitmen dan tanggung jawab dari segenap aparatur pemerintah, masyarakat maupun swasta, sehingga pembangunan pertanian dapat dilakukan secara efektif, efisien, terintegrasi dan sinkron dengan pembangunan sektor lainnya yang berwawasan lingkungan. Menyikapi berbagai tantangan dan ancaman dalam pengembangan agribisnis pedesaan, maka diperlukan terobosan program yang melibatkan berbagai pihak yang perlu dilakukan secara terarah dan terkoordinasi.

Salah satu program yang diluncurkan oleh pemerintah untuk mempercepat pembangunan di wilayah pedesaan adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat – Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM-PISEW) pada tanggal 06 Agustus 2008. Ini langkah upaya pemberian informasi dan penjelasan mengenai muatan-muatan kebijakan dan

strategi pemerintah dalam mengurangi kesenjangan antarwilayah dan pengentasan kemiskinan. Diharapkan percepatan pembangunan ekonomi masyarakat, melalui komitmen antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten dapat terwujud yang didukung APBD. Program yang berorientasi pada konsep “*Community Driven Development (CDD)*” dan “*Labor Intensive Activities (LIA)*” ini, memiliki 3 (tiga) tujuan utama, **pertama;** mengurangi kesenjangan antarwilayah dengan cara membentuk dan membangun Kawasan Strategis Kabupaten (KSK), **Kedua;** memperkuat Lembaga Pemerintah daerah dan Institusi Lokal di tingkat desa, melalui pelaksanaan diseminasi, sosialisasi dan pelatihan di berbagai tingkatan pemerintahan. **Ketiga;** mengurangi tingkat kemiskinan dan angka pengangguran.

Manfaat yang diharapkan dari penerapan *Community Driven Development* ini yaitu ; (1) melengkapi kegiatan pemerintah ataupun swasta yang belum bisa menjangkau orang miskin. (2) menjaga keberlanjutan kegiatan penanggulangan kemiskinan (3) mengurangi biaya (efisiensi) sekaligus mempercepat pencapaian tujuan (efektifitas) kegiatan (4) mengurangi kemiskinan sesuai kemampuan atau skala setempat, (5) membantu penduduk miskin dan tersingkir untuk menciptakan rasa memiliki kegiatan (6) memberdayakan penduduk miskin, lembaga setempat, ketata-pemerintahan ( Wrihatnolo & Nugroho : 2007 ).

Dalam pelaksanaan program, proses perencanaan PNPM-PISEW dilakukan secara partisipatif, dan diarahkan sebagai wujud pelaksanaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), sebagaimana tertuang dalam UU

NO.25 Tahun 2004 tentang SPPN. Usulan kegiatan partisipatif PNPM-PISEW akan dapat mengisi dan merupakan bagian dari pelaksanaan Rencana Strategis Daerah (Renstrada) dari masing-masing kecamatan dan kabupaten peserta PNPM-PISEW. Dengan demikian, diharapkan kegiatannya dapat bersinergi dengan kegiatan lainnya dari program pembangunan daerah terkait, dan memiliki kontribusi dalam pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang merupakan penjabaran dari RPJM Nasional.

Dari sisi penyelenggaraan pemerintahan daerah, penguatan proses penyusunan Renstrada kecamatan dan kabupaten oleh PNPM-PISEW ini, diharapkan dapat memperkuat proses Otonomi daerah dan Desentralisasi sebagaimana diamanatkan oleh UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana perihal renstrada kecamatan secara khusus tertuang dalam PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Adapun pembentukan dan penguatan Kawasan Strategi Kabupaten (KSK) diarahkan sebagai pelaksanaan Rencana tata Ruang Wilayah Kabupaten, sehingga PNPM-PISEW juga diharapkan dapat menjadi bagian dari pelaksanaan UU No.26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang.

Sebagaimana diuraikan diatas, salah satu strategi pengimplementasian PNPM PISEW adalah penetapan dan pengembangan Kawasan Strategis Kabupaten (KSK) yang diharapkan akan memacu pertumbuhan wilayah sekitar, atau sebagai magnet/motor percepatan pembangunan kawasan. Konsep pengembangan Kawasan Strategis Kabupaten (KSK) didasarkan atas prinsip pengembangan ekonomi lokal yang merupakan suatu konsep pembangunan yang mendasarkan diri pada pendayagunaan sumberdaya lokal yang ada pada suatu

masyarakat, baik sumberdaya alam, sumberdaya manusia, dan sumberdaya kelembagaan.

Pada PNPM-PISEW melalui KSK ini, salah satu arah kebijakan maupun program yang akan diupayakan dalam bidang ekonomi adalah mendorong pengembangan komoditas unggulan sebagai motor penggerak dan sektor basis dari pengembangan pedesaan maupun pengembangan wilayah kabupaten secara umum. Hal ini dimaksudkan untuk dapat mendukung pencapaian indikator yang memuat pengembangan komoditas yang diunggulkan serta kawasan yang partisipatif. Artinya pada kawasan tersebut, upaya yang akan dilakukan sudah terjadi sinkronisasi antara aspirasi masyarakat dengan program pemerintah kabupaten maupun provinsi dan pusat.

Kabupaten yang menjadi wilayah sasaran PNPM PISEW di Provinsi Sulawesi Selatan salah satunya adalah Kabupaten Bone yang mencakup 12 kecamatan regular yaitu Kecamatan Tellu Siangtinge, Amali, Ajangale, Libureng, Ponre, Salomekko, Cina, Sibulue, Mare, Bengo, Ulaweng, dan Lamuru. Selain kecamatan tersebut, juga ada tiga kecamatan yang ditetapkan sebagai wilayah Kawasan Strategis Kabupaten (KSK) yaitu Kecamatan Awangpone, Barebbo dan Palakka. Ketiga kecamatan tersebut diharapkan mampu menjadi pusat pertumbuhan ekonomi kabupaten melalui pengembangan komoditas unggulan.

Secara konseptual di wilayah KSK ini akan dikembangkan komoditas unggulan yang dipilih berdasarkan kriteria penilaian tertentu. Namun berdasarkan dokumen Rencana Pengembangan KSK di Kabupaten Bone diketahui bahwa

belum ada ditentukan secara spesifik jenis komoditas unggulan yang akan dikembangkan di wilayah KSK.

Belum teridentifikasinya komoditas unggulan di wilayah KSK di Kabupaten Bone hingga sekarang membuat KSK tidak dapat diandalkan sebagai penggerak ekonomi wilayah di Kabupaten Bone. Sejak dimulai program ini belum pernah dilakukan promosi potensi atau komoditas unggulan kepada para pengusaha lokal dan nasional. Ketidakberhasilan ini, berdasarkan pengamatan awal penulis, belum efektifnya Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat Kabupaten Bone sebagai organisasi yang mengintegrasikan lembaga-lembaga yang terkait dengan program ini.

Fenomena ini menjadi perhatian dari model teoritis implementasi terintegrasi dari Winter (2004). Menurutnya, komitmen organisasi para pelaksana seperti SPKD-SKPD yang terlibat belum kelihatan jelas. Dinas Pertanian misalnya, belum menjalankan fungsinya dalam pemberian penyuluhan kepada para petani komoditas unggulan di wilayah KSK Bone. Demikian Pula, komitmen Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat masih kurang dalam memberikan dukungan terhadap pengembangan komoditas unggulan. Selanjutnya, sebagai organisasi berbasis jaringan, tim ini belum menunjukkan adanya koordinasi yang efektif dalam menyelenggarakan berbagai kegiatan-kegiatan pada program PISEW KSK.

Demikian halnya dengan para pelaksana yang berada di barisan depan belum ditunjukkan oleh para LKD. Mereka sangat sulit melakukan diskresi karena tugas-tugasnya sangat teknis, seperti membangun jalan dan jembatan, serta irigasi. Begitu pula dengan para petani komoditas unggulan selaku kelompok sasaran,

belum menunjukkan dukungannya yang positif secara jelas, dan tidak juga menunjukkan perilaku negatif terhadap program ini. Oleh karena itu, penulis menjadikan dasar dalam memahami masalah sosial ekonomi di wilayah KSK di Kabupaten Bone.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, studi empiris dan studi pustaka, bahwa program Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat – Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM PISEW) melalui Kawasan Strategi Kabupaten (KSK) dapat mempercepat pembangunan ekonomi masyarakat perdesaan dengan berbasis pada sumber daya lokal, mengurangi kesenjangan antarwilayah, pengentasan kemiskinan, serta memperkuat institusi lokal di tingkat desa. Namun kenyataan menunjukkan, bahwa program PNPM-PISEW belum sepenuhnya terlaksana secara optimal, terutama pada 3 kecamatan wilayah KSK di Kabupaten Bone.

Begitu pula, pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tanpa disertai kebijakan pertumbuhan ekonomi lokal, tidak akan mampu menanggulangi kemiskinan yang mayoritas dialami oleh rakyat jelata, terutama diperdesaan.

Penanggulangan kemiskinan tentu bukan saja monopoli pemerintah dengan berbagai departemen sektoralnya, tapi penanggulangan tersebut merupakan permasalahan multi dimensi yang tanggung jawab seluruh pihak-pihak terkait. Tentu termasuk tanggung jawab seluruh elemen masyarakat itu sendiri.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dengan berbagai asumsi dan pertimbangan, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian kebijakan ini sebagai berikut :

- 1) Bagaimana proses implementasi Program PNPM PISEW pada wilayah KSK di Kabupaten Bone
- 2) Bagaimana perilaku organisasi dan antar organisasi (*Organizational and Interorganizational Behavior*) dalam menentukan keberhasilan imlementasi Program PISEW KSK di Kabupaten Bone.
- 3) Bagaimana perilaku birokrasi level bawah (*street level beoucratic*) dalam implementasi Program PISEW KSK di Kabupaten Bone.
- 4) Bagaimana perilaku kelompok sasaran (*target group*) terhadap keberhasilan program PISEW KSK di Kabupaten Bone.

### **1.3. Maksud dan Tujaun Penelitian**

#### 1.3.1. Maksud Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk mengungkap dan menganalisis proses, peran dan manfaat Program Inprastruktur Sosial Ekonomi Wilayah pada Kawasan Strategi Kabupaten, yang berorientasi pada konsep pembangunan yang dikendalikan oleh masyarakat. Suatu program yang bertujuan untuk mempercepat pembangunan ekonomi masyarakat perdesaan, mengurangi kesenjangan antar wilayah, pengentasan kemiskinan, memperbaiki pengelolaan pemerintahan daerah (kabupaten, kecamatan, desa), serta penguatan institusi lokal di tingkat desa.

### 1.3.2 Tujuan Penelitian.

Penelitian yang dilakukan terhadap implementasi Program Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) pada wilayah Kawasan Strategis Kabupaten (KSK) di Kabupaten Bone bertujuan untuk :

- 1) Menggambarkan proses implementasi kebijakan Program PISEW pada wilayah KSK di Kabupaten Bone.
- 2) Menjelaskan Perilaku implementasi organisasi dan antarorganisasi dalam menentukan keberhasilan Program PISEW KSK di Kabupaten Bone.
- 3) Menjelaskan Perilaku birokrasi level bawah ( *street-level bureaucratic* ) dalam implementasi Program PISEW KSK di Kabupaten Bone
- 4) Menjelaskan Perilaku kelompok sasaran ( *target group* ) terhadap keberhasilan Program PISEW KSK di Kabupaten Bone

### 1.4. Manfaat Penelitian

#### 1). Manfaat Teoritis

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran bagi siapa saja yang memiliki perhatian, terutama dalam pengembangan ilmiah guna mendorong percepatan pertumbuhan masyarakat perdesaan melalui pemberdayaan masyarakat dengan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah, untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai.

## 2) Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membuka wawasan bagi pemerintah daerah dan masyarakat serta berbagai pihak mengenai implementasi Program PISEW sebagai suatu kebijakan dalam upaya pengentasan kemiskinan, pengurangan tingkat pengangguran dan kesenjangan antar wilayah.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Landasan Teoritis

##### 2.1.1. Hasil – hasil Penelitian

Beberapa hasil penelitian implementasi yang telah dikemukakan oleh sejumlah pakar, telah menambah jumlah deretan proses implementasi dalam pengambilan suatu kebijakan. Untuk memperlihatkan urgensi penelitian ini dalam penelitian implementasi kebijakan publik, atau meletakkan di mana posisi penelitian ini dalam penelitian terdahulu, maka penelitian-penelitian tersebut diuraikan sebagai berikut .

1. Penelitian yang dilakukan oleh TR.Rachmat Sentika (Disertasi,2007), yang berjudul “*Implementasi Kebijakan Nasional Dan Peran Pemerintah daerah Dalam Penghapusan Perdagangan Anak.( Studi Di Kabupaten Karawang )* .

Penelitian ini bertujuan untuk menelusuri masalah yang berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Nasional Penghapusan Perdagangan Anak khususnya peran Pemerintah Daerah dalam mengimplementasikan kebijakan nasional Penghapusan Perdagangan Anak secara komprehensif dari para pelaksana di tingkat kabupaten.

Ada tiga faktor yang mempengaruhi implementasi Kebijakan Penghapusan Perdagangan Anak yaitu : ***Faktor lingkungan, faktor nilai*** dan ***faktor sumber daya***, yang ketiganya saling berinteraksi melalui peran pemerintah daerah yang kuat. Hasil analisis kondisi EVR digambarkan dalam penelitian ini berada dalam kuadran kiri seimbang diantara atas dan

bawah, sehingga disimpulkan bahwa EVR rendah sehingga menjadi faktor kelemahan dan faktor ancaman bagi implementasi Kebijakan Penghapusan Perdagangan Anak, sehingga dibutuhkan pengikat berupa peran Pemerintah Daerah yang peduli anak.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif, dimana instrumen utama dalam penelitian adalah peneliti sendiri. Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder yang berkaitan dengan situasi dan kondisi empiris implementasi kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak di Kabupaten Karawang, baik yang ditemukan di lapangan, maupun yang dianalisis dengan data sekunder. Sedangkan teknik pengumpulan datanya adalah observasi, wawancara mendalam, fokus diskusi group dan studi dokumentasi.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa Implementasi Kebijakan Nasional Penghapusan Perdagangan Anak belum dilaksanakan sebagaimana mestinya dan Pemerintah Daerah dalam mengimplementasikan kebijakan penghapusan perdagangan anak belum berperan sebagaimana mestinya sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh kebijakan nasional penghapusan perdagangan anak. Hal ini karena kepemimpinan pemerintah daerah belum peduli anak dan belum mampu memadukan tiga unsur EVR.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Timbul Butar-Butar (Disertasi,2007), berjudul “Pengaruh Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, Dan Struktur Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Angkutan Kota (Studi Implementasi Kebijakan Angkutan Kota Di Kota Bogor )”.

Tujuan penelitian ini adalah untuk membangun konsep baru berupa model implementasi kebijakan angkutan kota dalam meningkatkan kualitas pelayanan angkutan kota di Kota Bogor, meliputi ; 1) Besarnya pengaruh komunikasi terhadap kualitas pelayanan angkutan kota di Kota Bogor 2) Besarnya pengaruh sumber-sumber daya terhadap kualitas pelayanan angkutan kota di Kota Bogor 3) Besarnya pengaruh disposisi terhadap kualitas pelayanan angkutan kota di Kota Bogor, dan 4) Besarnya pengaruh struktur birokrasi terhadap kualitas pelayanan angkutan kota di Kota Bogor.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kuantitatif. Strategi penelitian yang digunakan adalah survey. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara terstruktur, pengamatan, dan dokumentasi. Teknik analisisnya menggunakan analisis jalur. Uji validitas alat ukur yang digunakan adalah *produk moment pearson* dan uji reliabilitas instrumen yang digunakan adalah *alfa cronbach*.

Hasil penelitian menunjukkan, bahwa komunikasi, sumber daya, dan disposisi berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan angkutan kota di Kota Bogor. Pengaruh komunikasi yang signifikan ini (25,2%), karena baik para pejabat pelaksana maupun para petugas lapangan memahami dengan baik isi kebijakan tersebut. Kemudian, pengaruh sumber daya yang signifikan (22,0%), karena para petugas lapangan memiliki kemampuan melalui teknik pemagangan yang dikoordinir oleh koordinator lapangan. Pengaruh disposisi yang signifikan (23,3%), karena para petugas lapangan, selain mereka direkrut melalui sistem kontrak juga mereka diberikan

insentif yang menarik bagi mereka yang memiliki prestasi. Sedangkan struktur birokrasi tidak berpengaruh secara signifikan dalam penelitian ini. Hal ini disebabkan oleh belum efektifnya koordinasi eksternal (Fragmentasi) antara polisi lalu lintas dan para petugas lapangan dalam menangani kemacetan lalu lintas.

Penelitian ini tidak banyak memberikan penjelasan mengenai belum efektifnya koordinasi eksternal yang dibangun antara polisi lalu lintas dan para petugas lapangan terutama dalam menangani kemacetan lalu lintas. Tidak juga menjelaskan lebih rinci bagaimana strategi menghadapi bila terjadi kemacetan.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Thoriq, Muhammad ( Thesis, 2005) yang berjudul Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik Pada Prona Swadaya Di Kabupaten Semarang.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis seberapa besar pengaruh komunikasi, kemampuan pegawai dan struktur birokrasi terhadap pelaksanaan pensertifikatan tanah melalui Prona Swadaya di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang.

Hasil penelitian diperoleh jawaban responden dimana Implementasi Kebijakan Publik pada Prona Swadaya di Kabupaten Semarang dikategorikan baik. Namun penilaian yang kurang baik dan tidak baik ada sebanyak 45,5 %. Hal ini menunjukkan bahwa masih ada kekurangan dalam implementasi kebijakan publik pada pronaswadaya di Kabupaten Semarang dimana target selama tiga tahun terakhir tidak tercapai, baik ditinjau dari

jumlah pendaftar maupun jumlah bidang tanah yang didaftarkan. Dalam hal komunikasi perlu ditingkatkan dalam menunjang implementasi kebijakan publik pada prona swadaya di Kabupaten Semarang. Selain itu, hal-hal yang perlu mendapatkan perhatian antara lain sosialisasi yang belum merata, termasuk kepala desa/perangkat desa yang belum memahami tentang Prona Swadaya. Begitu pula media yang belum maksimal dalam penyampaian informasi Prona Swadaya. Berkaitan dengan pegawai, hal ini menunjukkan masih diperlukan adanya pembenahan dan perbaikan dalam peningkatan mutu atau kualitas pegawai di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang.

Adapun struktur birokrasi secara umum dinilai belum menunjukkan secara proporsional dan profesional yang memerlukan pembenahan segera, seperti; adanya kontradiktif kewenangan dalam pelaksanaan tugas antar seksi, beban tugas yang tidak seimbang antar seksi, kurangnya koordinasi dengan Kepala Desa/Kelurahan dan belum adanya strategi yang akan dilaksanakan untuk tahun berikutnya.

Penelitian ini hanya menyoroti dan menampilkan data-data yang sifatnya mikro melalui data-data sekunder dan sangat miskin penjelasan yang konkrit melalui kasus-kasus atau bukti-bukti empiris.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Alamsyah (2003) berjudul “Perilaku Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Publik (*Studi pada Dinas-Dinas di Kabupaten Lebak Provinsi Banten*)”. Masalah utama dalam penelitian ini kualitas pelayanan publik di Kabupaten Lebak yang dilakukan oleh dinas-

dinas belum optimal, dan perilaku birokrasi belum kondusif terhadap kualitas pelayanan publik.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pangruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan publik di Kabupaten Lebak. Metode penelitian yang digunakan adalah kuantitatif dengan tipenya adalah survey. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis jalur.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku birokrasi yang dilakukan oleh dinas-dinas Kabupaten Lebak secara parsial berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan publik, dengan kata lain bahwa dimensi adil, peduli, disiplin, peka dan tanggung jawab adalah dimensi-dimensi konstruk yang signifikan atau bermakna dari variabel laten perilaku birokrasi. Sedangkan perilaku birokrasi yang dilakukan oleh dinas-dinas di Kabupaten Lebak secara simultan berpengaruh signifikan atau nyata terhadap kualitas pelayanan publik. Artinya, semakin baik perilaku birokrasi akan diikuti, semakin baik pula kualitas pelayanan publik pada dinas-dinas di Kabupaten Lebak.

Penelitian ini kurang memberikan penjelasan mengenai dimensi-dimensi dari perilaku birokrasi seperti; adil, peduli, disiplin, peka dan tanggung jawab.

Dari hasil-hasil penelitian yang telah disebutkan di atas, dapat disimpulkan bahwa belum ada penelitian yang memfokuskan pada peningkatan kualitas pelayanan publik dengan mengintegrasikan berbagai *stakeholder* yang terkait dan saling berpengaruh dalam pelaksanaan kegiatan. Hal tersebut terutama

dalam hubungan organisasi dan antar organisasi untuk membangun komitmen dan koordinasi dalam implementasi kebijakan, seperti ; hubungan koordinasi organisasi pemangku kepentingan, pelaksana kebijakan level bawah dan sasaran dari suatu kebijakan. Hal inilah yang menjadi alasan utama sehingga memilih fokus penelitian sebagaimana diuraikan dalam tulisan ini, yang berbeda dengan penelitian sebelumnya.

## **2.2. Beberapa Pemikiran**

### **2.2.1 Paradigma Administrasi Publik**

Pada dasarnya perkembangan suatu ilmu dapat ditelusuri melalui perubahan paradigmanya. Sebagaimana dikemukakan Thomas Kuhn (1993) dalam karyanya “*Peran Paradigma dalam Revolusi Sains ( The Structure of Scientific Revolutions)*” bahwa “ Paradigma merupakan suatu cara pandang , nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan suatu masalah, yang dianut suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu “.

Mengikuti perkembangan studi administrasi publik, pada akhir tahun 1960 dan awal tahun 1970 terdapat dua jalur pemikiran administrasi publik, yaitu jalur pemikiran untuk di negara-negara Dunia Ketiga, dan jalur pemikiran untuk negara-negara maju. Dalam perkembangannya, untuk dinegara maju, berkembang *The New Public Administration*, dan untuk di negara Dunia Ketiga berkembang Administrasi Pembangunan (Frederickson, 1984).

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan, karena pengaruh globalisasi sebagai akibat perkembangan iptek, kemudian pada tahun 1992 muncul paradigma disebut “ *post bureaucratic paradigm* ” dari Barzelay ( 1992 ) . Pada

waktu yang bersamaan juga muncul paradigma “*Reinventing Government*” yang dipaparkan oleh D.Osborne dan T.Gaebler ( 1992 ). Paradigma ini juga dikenal dengan diterapkannya prinsip “*good government*” (Keban, 2004). Selanjutnya pada tahun 2003 muncul paradigma terakhir “*The New Public Service*” yang disampaikan oleh J.V. Denhardt (2003).

Untuk di negara Dunia Ketiga, pada hakekatnya Administrasi Pembangunan adalah administrasi publik, tetapi lebih ditujukan untuk mendukung proses pembangunan. Menurut Tjokroamidjojo “Administrasi pembangunan adalah suatu administrasi negara yang bisa berperan sebagai agen perubahan (*agent of change*) atau *Management of change* (1988:38). Dengan demikian, studi administrasi pembangunan bukan saja yang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan, akan tetapi juga yang berkaitan dengan penyelenggaraan pembangunan .

## 2.2.2. Implementasi Kebijakan Publik.

### 2.2.2.1 *Integreted Implementation.*

Dalam konteks penelitian implementasi, Soren C.Winter (2004) mengawali dengan pengenalan, disamping mempresentasikan sebuah model yang mengintegrasikan beberapa variabel penting dalam penelitian implementasi. Dalam bingkai administrasi publik, Winter memaparkan apa yang disebut *model implementasi yang terintegrasi*.

Penelitian Implementasi berkembang seiring dengan penelitian evaluasi. Analisis evaluasi klasik berkembang, kemudian menghasilkan kesimpulan sementara bahwa penelitian tersebut dapat memberikan intervensi kebijakan yang

memiliki sejumlah efek, yang intensitasnya belakangan masih dipertanyakan. Para peneliti analisis evaluasi mulai frustrasi dalam usaha pembuktian efek dimaksud (Albaek,1988)

Beberapa kegagalan yang terjadi dalam penelitian ini mulai menimbulkan berbagai interpretasi mengenai teori kausal yang dianggap salah dalam analisis evaluasi. Namun, dikatakan bahwa tak ada yang salah dengan teori kausal yang berada di belakang rencana pelaksanaan kebijakan, tapi pelaksanaan tersebut yang justru mungkin tidak bekerja dengan optimal. Kajian makin serius dalam hubungan antara perencanaan dan implementasi kebijakan. Begitu pula proses administrasi antara pembuat kebijakan dengan efek yang ditimbulkan.

Selanjutnya, banyak peneliti implementasi kemudian mengacu pada buku '*Implementasi*' yang ditulis Jeffrey Pressman dan Aron Wildavsky's pada tahun 1973. Dalam buku ini dipaparkan sebuah studi kasus program pengembangan ekonomi di Oakland di California tentang pengangguran bagi penduduk minoritas. Ternyata, penelitian ini juga gagal dalam memperkirakan kompleksitas banyak aktor yang bekerja sama di dalamnya. Tapi buku ini paling tidak membuka wawasan kita untuk berfikir pada permasalahan implementasi (seperti ; Kaufman,1960; Murphy, 1971).

Meski demikian, Pressman dan Wildavsky (1973) kembali mengembangkan pertanyaan; seberapa baik pemegang kewenangan (hukum, regulasi, program, keputusan resmi) diimplementasikan, dan seberapa jauh hak itu dapat diimplementasikan. Karena itu, menurutnya penelitian implementasi menjadi salah satu panduan ilmu politik dan analisis kebijakan, terutama tahun 1980-an.

Kini penelitian tersebut telah menjadi bagian dari ilmu administrasi publik dan manajemen (Bardach,2001), pelaksanaan distribusi (Kagan,1994; Scholz dan Wey,1986); Birokrasi kelas elit ( Lipsky,1980 ); teori agen prinsipal (Brehm dan Gates,1999 ); Institusionalisme baru, pemerintahan (Bagason,2000); Jaringan (O'Toole,2000); Instrumen dan Desain Kebijakan (Linder dan Peters,1989; Salamon,1981). Penelitian implementasi telah menjadi salah satu bagian penelitian kebijakan publik yang fokus terhadap level yang berbeda dari proses kebijakan seperti pengaturan jadwal,formasi kebijakan,desain kebijakan, implementasi, evaluasi, utilisasi pengetahuan dan perubahan kebijakan (Parson,1995).

Dalam kurun waktu hampir 30 tahun penelitian implementasi kebijakan, tak ada satupun teori yang paten dapat dijadikan *grand theory*. Meskipun banyak peneliti yang mencoba mengembangkan beberapa teori Implementasi sebagai payung teorinya, namun sejauh ini hasilnya belum memuaskan. Begitu pula dalam pendekatan yang berbeda, mempresentasikan strategi penelitian yang berbeda, standar evaluasi, metodologi, konsep dan sudut pandang penelitian.

Dalam metodologi, analisis implementasi banyak diwarnai oleh studi kasus tunggal sebagai fenomena untuk dipelajari secara detail dan kontekstual. Dalam setiap kasus beberapa sumber data biasanya digunakan sebagai bahan laporan dan dokumentasi. Implementer dengan tinjauan kualitatif, sedangkan cakupan data sebagai hasil akhir dari penelitian adalah tinjauan kuantitatif (Yin,1982).

Beberapa ahli lainnya terfokus pada proses implementasi sebagai variabel terikat (Lester dan Goggin,1998), sementara lainnya terfokus pada hasil akhir sebagai variabel terikat (Lipsky,1980) untuk menjelaskan proses dan variabel pengorganisasian (Mazmanian dan Sabatier,1981; Winter 1999).

#### 2.2.2.2. *Perspektif Implementasi : Status dan Peninjauan ulang*

Meski penelitian implementasi telah dikembangkan selama hampir 30 tahun, Implementasi telah diuji secara perspektif dari berbagai strategi, standar evaluasi, konsep, ruang lingkup dan metodologi sebagaimana disebutkan sebelumnya. Para ahli telah mengidentifikasi tiga generasi penelitian implementasi ( Goggin, 1986 ) .**Pertama;** *mereview* segala sesuatu yang dapat memberikan kontribusi untuk pengembangan selanjutnya. **Kedua;** Strategi penelitian model : *top down* dan *bottom up*. **Ketiga** : pengujian secara sistematis berdasarkan kepada perbandingan dan disain penelitian statistik.

Senada dengan Goggin dikemukakan Peter deLeon dan Linda deLeon (2002) mengakomodir pendekatan-pendekatan implementasi kebijakan publik ke dalam tiga kelompok generasi. **Generasi Pertama** yaitu; pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan pelaksanaannya. Peneliti yang mempergunakan pendekatan ini antara lain Graham T.Allison dengan studi kasus misil kuba (1971,1999). Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sektor publik. **Generasi Kedua;** tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas ke bawah” (top-downer). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi

untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini, terutama Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983), Robert Nakamura dan Frank Smallwood (1980), dan Paul Berman (1980). Pada saat yang sama, muncul pendekatan *bottom-upper* yang dikembangkan oleh Michael Lipsky (1971,1980), dan Benny Hjern (1981,1983). **Generasi Ketiga;** tahun 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Malcolm L.Goggin (1990), memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, muncul pendekatan kontigensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan pendekatan ini antara lain Richard Matland (1995), Helen Ingram (1990) dan Denise Scheberle (1997).

Tapi suatu pernyataan yang memprihatinkan dikemukakan deLeon, bahwa pada tahun 2000-an, *studi tentang implementasi kebijakan secara intelektual berada di ujung buntu. (The study of policy implementation has reached an intellectual dead end ).*

Sesungguhnya, studi implementasi kebijakan, jika kita cermati dewasa ini, bukan berada di ujung buntu, seperti dikuatirkan deLeon tersebut, namun pada suatu muara di mana begitu banyak cabang ilmu pengetahuan memberikan kontribusi pada studi implementasi kebijakan.

Salah satu pengaruh yang akan kita lihat akhir-akhir ini adalah **manajemen**, khususnya manajemen yang dikembangkan sektor bisnis,

sebagaimana halnya Winter, Seren C (2004) yang mengembangkan suatu model "*An Integreted Implementation Model*" yang menyoroti implementasi kebijakan pada sektor ekonomi, yang kemudian diadaptasi penulis dalam kerangka pikir di akhir Bab ini. Studi implementasi kebijakan akan mati jika dipahami sebagai sesuatu yang *kaku* berada dalam domain ilmu administrasi negara, dan paling jauh ilmu politik. Masuknya pengaruh berbagai cabang ilmu pengetahuan, menurut Riant Nugroho (2008:503) memang membawa implikasi *praktikalitas*.

Pressman dan Wildavsky (1973) telah mengawali perdebatan dalam penelitian implementasi dewasa ini. Bahkan sejumlah peneliti terfokus pada permasalahan implementasi, dan diekspous pada sejumlah seminar. Dalam kasus implementasi ini diangkat sekaitan dengan program pengembangan ekonomi federal untuk mengurangi jumlah pengangguran diantara kelompok etnik minoritas di Oakland. Perhatian tertuju kepada "kompleksitas kehidupan kelas bawah" sebagai kunci permasalahan implementasi. Dari sini nampak bahwa permasalahan implementasi tidak hanya diperkuat oleh banyaknya aktor-aktor implementasi, tapi juga dipengaruhi oleh banyaknya keputusan yang diabaikan selama proses imlementasi berjalan. Di antara aktor-aktor tersebut dengan misi yang berbeda dalam pemecahan masalah, justeru memperlambat tercapainya kesepakatan, distorsi dan kegagalan dalam implementasi kebijakan.

Dua penulis yakni Pressman dan Wildavsky mengomentari kegagalan itu. Menurutnya, tidak hanya diakibatkan oleh implementasi yang buruk, tapi juga diakibatkan oleh instrumen kebijakan yang buruk. Karena itu, banyak permasalahan di Oakland, lebih cenderung menghindar dalam membuat

instrumen kebijakan ekonomi , terutama mengeksposnya terlebih dahulu kepada kaum pekerja minoritas. Karena itu, Erwin Hargrove (1975) menganggap penelitian implementasi sebagai '*jaringan yang hilang (the missing link)*'. Juga diutarakan oleh Walter Williams dan Richard Elmore (1976), atau Peter deLeon dan Linda deLeon (2002) yang melihatnya "berada di ujung buntu" dalam studi proses implementasi kebijakan .

Meski demikian, beberapa studi menampik kekuatiran di atas dan lebih optimis dengan kesuksesannya dalam implementasi kebijakan, terutama apa disebut dengan metode *top down* dan *bottom up* dalam implementasi kebijakan. Para *top downer* ini konsentrasi kepada sebuah keputusan politik secara spesifik seperti yang terjadi pada hukum, meskipun bertentangan dengan latar belakang tujuan resminya. Mereka mengimplementasi ke bawah melalui suatu sistem. Dalam kapasitasnya sebagai pembuat keputusan level tinggi, mereka juga mengasumsikan sebuah kontrol perpektif dalam implementasi. Dengan metode ini, mereka memberi petunjuk bagaimana menstrukturalisasikan proses implementasi agar dapat mencapai tujuan.

Paling terkenal dan sering digunakan (Sabatier,1986) adalah bingkai analisis *top down* yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Sabatier (1981). Metode analisis ini mengandung 17 variabel yang dikelompokkan kedalam 3 kelompok utama, dikhususkan kepada *permasalahan legislatif, konteks sosial politik* dan *kemampuan legislatif* dalam mengatur proses implmentasi. Dengan waktu antara 10 – 15 tahun untuk implementasi, permasalahan pertama yang muncul biasanya diatasi dengan proses strukturalisasi terhadap implementasi

pembuat kebijakan. Hal ini memberi indikasi optimis yang tinggi terhadap proses implementasi, bukan seperti yang diragukan Pressman dan Wildavsky (1973) dan beberapa peneliti lainnya tentang implementasi.

Mazmanian dan Sabatier dalam penelitiannya mengidentifikasi dua jenis kritikan yang berbeda. Menurut mereka, salah satu model terkesan naif dan tidak nyata, yakni intervensi pembuat kebijakan dalam implementasi. Hal ini mengabaikan kemampuan sejumlah implementor yang kebetulan tidak berpihak pada kebijakan itu, dan ambil bagian dalam proses strukturalisasi implementasi (Moe, 1989). Kerap kali para pembuat kebijakan dengan tujuan tidak jelas, dan bahkan mereka meningkatkan pengaruhnya terhadap proses implementasi, dan menghindari beberapa efek yang ditimbulkan sebagai akibat kebijakan. Secara konseptual model ini sesungguhnya mengabaikan desain dan formulasi kebijakan politik.

Bentuk kritik lainnya, lebih tertarik terhadap model *bottom up* dalam sistem implementasi. Mereka lebih condong ke sektor publik yang bersentuhan langsung dengan masyarakat dan industri. Sebagaimana para peneliti *top down*, juga beberapa peneliti *bottom up* menggunakan objektivitasnya sebagai standar evaluasi (Lipsky 1980; Winter, 1986a). Lipsky mengembangkan sebuah teori dalam salah satu bukunya berjudul "*Street-Level Bureaucracy*". Buku ini lebih fokus terhadap keputusan yang bijak, dan lebih mengutamakan hubungan kepada masyarakat dalam penyampaian kebijakan. Kewenangan dalam menentukan kebijakan, membuat *street-Level Bureaucracy* menjadi aktor yang esensial dalam implementasi kebijakan publik. Lipsky agak memilih proses kebijakan *upside-*

*down dengan mengklaim birokrasi level bawah* ini merupakan pembuat kebijakan yang real.

Salah satu aspek yang sangat unik dalam teori ini adalah Lipsky tidak menekankan perlunya aturan individual dari birokrasi level bawah dalam mengimplementasikan kebijakan publik, tetapi mereka tetap bekerja bersama-sama membuat karakter yang sama dalam penerapan kebijakan tersebut.

Hal itu mengindikasikan bahwa birokrasi level bawah meskipun masing-masing mempunyai arah kebijakan yang berbeda, tetapi mereka mempunyai kesamaan dalam penerapan implementasi kebijakan, dan tidak terlepas apakah itu seorang guru, polisi, perawat, atau para pekerja sosial, dan sebagainya.

Mengacu pada uraian di atas, perspektif *top down dan botton up* dinilai bermanfaat dalam meningkatkan proses implementasi, tapi dalam perjalanan dua pendekatan tersebut, ternyata tidak demikian, sebagaimana realitas implementasi seperti yang dipaparkan Elmore (1985).

Penelitian lain dalam mensintesis dua pendekatan di atas dilakukan Hull dan Hjern (1987). Mereka terkonsentrasi terhadap aktor dan aktivitas yang terjadi di posisi *bottom*. Dalam proposal sintesis, mereka sebut sebagai pendekatan induktif dengan merekomendasikan analisis interview secara sistematis dari beberapa aktor yang relevan dari bawah (rakyat) ke bagian paling atas (birokrasi dan legislatif), termasuk pemetaan aktivitas implelementasi dan struktur.

#### 2.2.2.3. *Desain Kebijakan dan Implementasi*

Adalah suatu fakta, sebuah kebijakan di lapangan, terkadang berbeda dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. Hal itu disebabkan adanya

distorsi implementasi kebijakan tersebut. Ini merupakan isu penting bagi para ahli implementasi untuk mengatasinya, dengan harapan agar suatu desain kebijakan dapat diterapkan dengan sukses. Beberapa argumen mencoba memodifikasi suatu kebijakan dalam proses implementasi dengan merefleksikan kondisi yang sesungguhnya. Tapi hal itu tak dapat dilakukan terutama dalam menambah nilai kebijakan tersebut (Palumbo dan Calista,1990 ; Schnider dan Ingram 1997).

Pendapat lain mengenai kenyataan dalam suatu kebijakan, melihat seperti melaksanakan sesuatu yang belum jelas. Ia bagaikan prakiraan cuaca. Salah satu sebabnya karena ketidakjelasan tujuan kebijakan itu, dan adanya konflik di antara para implementor itu sendiri. (Matland,1995; Pressman dan Wildavsky, 1973, Stoker,1991).

Merujuk dari kenyataan itu, belakangan ada upaya lebih luas mengenai konstitusi yang dibentuk dengan desain kebijakan yang lebih baik. Dari sini menghadirkan tantangan tersendiri bagi mereka yang ingin memahami hubungan antara *desain kebijakan* dengan *implementasi kebijakan* . Beberapa literatur dalam administrasi publik dan ilmu politik memperlihatkan tantangan dengan berbagai aspek yang ada di dalamnya. Ada yang berpendapat bahwa asumsi dan nilai itu dapat dimasukkan kedalam desain kebijakan (Bobrow dan Dryzek,1987; Ingraham,1987; Linder dan Peters, 1984). Ada pula yang beranggapan bahwa instrumen kebijakanlah yang membentuk elemen kebijakan ( Hood,1983 ; Mc.Donnell dan Elmore,1987;Salamon , 1989 ; Scheinere dan Ingraham, 1990), dan selebihnya melihat cara dalam pembentukan kebijakan dan pengiriman sinyal kepada implementor untuk dilaksanakan (Elmor,1987;Goggin et al;1990;Smith

dan Ingram, 2002 ).

Kearifan suatu kebijakan biasanya butuh proses yang lama. Misalnya, bagaimana mengembangkan analisis masalah dan pilihan solusinya, memberi dan menerima dalam ruas politik , serta otorisasi keputusan dalam merancang sebuah kebijakan. Semuanya merupakan tindakan yang dapat diterima. Tapi beberapa desain kebijakan lainnya, tidak lahir dari suatu kerangka jelas, sebagaimana halnya membangun sebuah rumah yang tidak memiliki konstruksi. Padahal suatu desain kebijakan merupakan karya seni dalam mengidentifikasi yang kemungkinannya dapat diimplementasikan dengan mudah dari sejumlah pilihan kebijakan. Dengan kata lain, ia menjadi landasan ilmiah dalam mengestimasi setiap biaya dan dampak yang ditimbulkan dari berbagai pilihan kebijakan yang berbeda. Secara perspektif pula, suatu desain pada umumnya menjadi perhatian yang digunakan sebagai tolok ukur atas setiap konten, dimana kebijakan diformulasikan dan diimplementasikan ( Lihat Linder dan Peters , 1984, 1989; May, 1991; Schneider dan Ingram, 1997).

Perlu dipahami bahwa kebijakan mengisyaratkan keinginan untuk berbuat sesuai struktur implementasi. Bagaimanapun, suatu desain kebijakan yang berbeda dapat memengaruhi implementasi dalam skala lebih luas. Studi implementasi mengindikasikan bahwa masalah yang muncul akibat kegagalan berbuat, mengandung potensi konflik di antara para pembuat kebijakan. Dalam ( Mazmanian dan Sabatier, 1983; Van Meter dan Van Horn, 1975 ) menunjukkan bahwa implementasi itu tidak terbatas pada poin-poin kebijakan semata, dan ia merupakan mata rantai yang sangat kompleks dalam mengimplementasi dan

mengevaluasi secara tidak langsung dengan faktor-faktor atau menurut faktor-faktor yang tidak ada dalam aturan.( lingkungan politik yang tidak mendukung).

Untuk itu, baik Elmore, 1987; Goggin et al, 1990 ; May, 1993,1995; Stoker, 1991, mengatakan bahwa implementor kebijakan yang tidak memiliki keahlian dalam menghadapi setiap masalah, akan berhadapan dengan sejumlah kesulitan dalam implementasi. Apakah itu tujuan yang tidak jelas atau struktur implementasi yang sangat kompleks.

Dari sudut pandang ini, prospek implementasi di bagi kedalam tiga ketentuan kebijakan, yaitu ; *pertama*, kelompok dibentuk dalam kapasitas penyampaian kebijakan secara sistematis . *Kedua*, penentu kebijakan memperkuat komitmen penyampaian kebijakan kepada sasaran. Karena itu, komitmen harus dipublikasikan dengan baik, seperti tujuan kebijakan yang tidak memadai, sanksi kegagalan dalam bertindak, biaya konsultasi yang diperlukan, dan insentif untuk mewujudkan program yang telah ditentukan. *Ketiga*, menetapkan kebijakan yang dapat meringankan beban pekerjaan. Kesemuanya itu berlangsung melalui suatu mekanisme yang keliru terhadap struktur implementasi.

Dunia politik yang sangat kontras bagaikan kebijakan tanpa publik. Ini adalah kebalikan dari rangkaian kebijakan publik yang dipilih untuk menemukan dan membentuk lingkungan yang buta politik. Suatu keyakinan bahwa permasalahan sistem politik dan solusinya hanya bersifat sementara yang didominasi oleh opini para teknokrat. Bahkan suatu diskusi mengenai kebijakan yang relevan dengan sistem politik ini diakomodir oleh lembaga politik, dalam menyusun perangkat kebijakan.

#### 2.2.2.4. *Pengertian Implementasi Kebijakan*

Implementasi merupakan terjemahan dari kata “*implementation*”, yang berasal dari kata kerja “*to implement*”. Sedangkan menurut Webster’s Dictionary (1979) dalam Tachan (2008), kata “*to implement*” dimaksudkan sebagai : 1) *to carry into effect; to fulfill; accomplish*; 2) *to provide with the means for carrying out into effect or dulling; to give practical effect to*; 3) *to provide or equive with implement*. Kata “*to implement*” ini dimaksudkan *pertama* “membawa suatu hasil (akibat); *kedua*, menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; atau memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu; dan *ketiga*, dimaksudkan sebagai menyediakan atau melengkapi dengan alat.

Secara etimologis, implementasi dapat didefinisikan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil atau mencapai maksud yang diinginkan. Suatu kebijakan mengandung “hipotesis yang berisi kondisi awal dan perkiraan konsekuensi. Jika X dilakukan pada waktu  $t_1$ , maka akan terjadi Y pada waktu  $t_2$  ( Pressman dan Wildavsky, 1973,xiii). Karena itu, implementasi adalah sebuah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut (hlm xv). Inti dasarnya suatu implementasi adalah “*membangun hubungan*” dan mata rantai sebab akibat agar kebijakan bisa berdampak .

Menurut mereka, implementasi akan semakin tidak efektif jika hubungan antara semua agen yang menjalankan kebijakan justru menghasilkan “*defisit implementasi*” Untuk menghindari hal tersebut, tujuan harus didefinisikan secara jelas dan dipahami dengan baik, sumber daya harus disediakan, rantai

komando harus bisa menyatukan dan mengontrol sumber-sumber daya tersebut, dan sistem harus bisa berkomunikasi secara efektif dan mengontrol individu dan organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan tugas.

Bilamana kata “implementasi” dirangkai dengan kata “kebijakan”, maka implementasi kebijakan diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan atau disetujui dengan penggunaan sarana ( alat untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut ).

Dengan demikian, dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dapat dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Anderson (1978:25) mengemukakan bahwa : *“Policy Implementation is the application of the policy by the goverment’s administrative machinery to the problem”*. Kemudian Edwards III (1980:1) mengemukakan bahwa : *” Policy Implementation .....is the stage of plocity making between the establishment of a policy .....and the consequences of the policy for the people whom it effect”*. Sedangkan Grindle (1980:6) mengemukakan bahwa : *“Implmentation, a general process of adminisrtative action that can be investigated at specific program level”*.

Implementasi kebijakan memiliki banyak pengertian berdasarkan persepsi dari berbagai ahli, seperti Masmanian dan Sabatier (1983:71). Implementasi kebijakan menjadi pelaksanaan keputusan dari suatu perencanaan, apakah itu dari legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Implementasi kebijakan merupakan tindakan –tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat atau

kelompok pemerintah atau swasta, yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (Van Meter dan Van Horn (1975:447).

Sejalan dengan hal tersebut, juga dikemukakan Wahab (1990) sebagai : "suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan". Definisi yang sama juga dikemukakan Jones (1996:126) implementasi kebijakan merujuk pada pelaksanaan secara efektif, sehingga implementasi kebijakan memuat tentang aktivitas-aktivitas program yang akan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan dirasakan manfaatnya oleh kelompok sasaran yang dituju.

Pengertian implementasi kebijakan mengandung unsur-unsur seperti : 1) *proses*, yaitu rangkaian aktivitas atau aksi nyata yang dilakukan untuk mewujudkan sasaran / tujuan yang telah ditetapkan, 2) *tujuan*, yaitu sesuatu yang hendak dicapai melalui aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan, dan 3) *hasil dan dampak*, yaitu manfaat nyata yang dirasakan oleh kelompok sasaran. Dengan demikian, studi implementasi kebijakan publik pada prinsipnya berusaha memahami apa sesungguhnya yang nyata setelah suatu program dirumuskan. Maksudnya, peristiwa atau kegiatan apa saja yang terjadi setelah proses kebijakan ditetapkan, baik menyangkut usaha-usaha yang mengadministrasikan maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-pristiwa.

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu *tujuan*, *sasaran* dan *cara* dalam mencapai tujuan dan sasaran tersebut (Wibawa, 1994:5). Hubungan antara satu dengan lain dari ketiga komponen

tersebut dapat disebut sebagai implementasi. Kemudian dalam proses kebijakan publik, implementasi merupakan suatu tahap yang harus senantiasa ada yang tak dapat dipisahkan dari keseluruhan proses kebijakan sebagai suatu sistem.

Secara esensial berbagai tahap kebijakan yang dikemukakan oleh berbagai ahli (Jones, 1996:27-28; Anderson 2000:23-24; Lance, 1986: x, dan Islami, 1984:82), menempatkan aspek implementasi sebagai tahap terpenting dalam sistem kebijakan publik. Alasannya bahwa aspek implementasi menjadi elemen penentu dalam merealisasikan kebijakan publik menjadi nyata untuk memenuhi suatu kepentingan publik. Suatu kebijakan tidak lebih dari sekedar konsep atau rencana bagus di atas kertas belaka, tanpa diikuti tindakan nyata dalam bentuk implementasi. Dalam hal ini, program pengembangan infrastruktur sosial ekonomi wilayah yang menjadi cita-cita mulia pihak pemerintah untuk mengangkat harkat masyarakat miskin dan terbelakang sebagai suatu program nasional, hanya berupa wacana belaka tanpa adanya implementasi yang menjadi kebijakan pemerintah.

Dengan demikian, implementasi mempunyai kedudukan penting dalam kebijakan negara. Karena itu, betapapun baiknya suatu kebijakan dirumuskan tidak akan bermakna, tanpa diikuti tindakan yang nyata. Pengalaman selama ini menurut Kartasmita (1996:64) pembangunan yang dilakukan banyak mengalami hambatan karena pelaksanaan tidak maksimal. Untuk itu, dalam kebijakan publik ada beberapa langkah yang perlu diperhatikan (Dye, 1981:340), yaitu 1) *problem identification*, 2) *formulstion*, 3) *legitimation*, 4) *implementation*, dan 5) *evaluation*. Semua tahapan dalam proses kebijakan publik tersebut sama

pentingnya dan berperan secara sebangun, karena semuanya memiliki peran masing-masing yang saling melengkapi satu sama lainnya.

Dari uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang “*top-down*”.

Maksudnya, Program Pengembangan Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW), diturunkan/ditafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika “*bottom-up*” ,dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahaannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan. Jadi segala bentuk kebutuhan masyarakat yang bersifat infrastruktur sosial ekonomi wilayah di perdesaan, diakomodir oleh masyarakat desa bersama lembaga masyarakat desa (LKD) dan pemerintah lokal berdasarkan skala prioritas, kemudian diusulkan untuk kemudian ditetapkan menjadi pelaksanaan program pengembangan infrastruktur sosial ekonomi wilayah.

Proses administratif yang dilakukan oleh unit-unit administratif pada setiap level pemerintahan seiring dengan tipe-tipe kebijakan yang telah ditetapkan. Tipe-tipe kebijakan ini dapat bersifat: “*distributif, regulatory, self-regulatory, re-distributive*”.(Anderson,1978:127; Ripley,1986 : 71).

Selanjutnya tindakan implementasi kebijakan dapat pula dibedakan ke dalam “*Policy inputs*”, berupa masukan sumber daya, and “*policy process*”, bertalian dengan kegiatan administratif, organisasional, yang membentuk transformasi masukan kebijakan ke dalam hasil-hasil (*outputs*), dan dampak (*impact*) kebijakan . (Dunn,1994:338).

Bertitik tolak dari uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa fungsi dan tujuan implementasi adalah membentuk hubungan yang memungkinkan tujuan ataupun sasaran kebijakan publik dapat diwujudkan sebagai “*outcome*” (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Implementasi dapat disebut sebagai “*policy delivery system*”. Maksudnya, implementasi sebagai suatu sistem penyampaian program.

Selanjutnya, Implementasi kebijakan memiliki unsur-unsur yang mutlak harus ada, yaitu : “ (1) unsur pelaksana (*Implementor*), (2) adanya program yang akan dilaksanakan, dan (3) target group “ ( Abdullah, 1988:11 Smith, 1977 : 261)

#### .1) Unsur Pelaksana (Implementor)

Pihak yang terutama mempunyai kewajiban untuk melaksanakan suatu kebijakan adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokratif (Ripley dan Grace A Franklin, 1986) pada setiap tingkat pemerintahan. Pihak-pihak inilah yang disebut oleh Smith dalam Quade (1977) sebagai “*implementing organization*” atau birokrasi pemerintah yang mempunyai tanggungjawab dalam melaksanakan kebijakan publik . Sebagaimana dikemukakan pula Ripley & Grace A. Franklin (1986:33) bahwa : “*Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have veying degrees of importance in other stages of*

*the policy process. In policy and program formulation and legitimation activities, bureaucratic units play a large role, although they are not dominant”.*

Maksudnya, unit-unit birokratik ini dominan dalam implementasi program dan kebijakan. Adapun dalam perumusan dan legitimasi kebijakan, mempunyai peran luas akan tetapi tidak dominan.

Unsur pelaksana implementasi kebijakan pada dasarnya memiliki fungsi sebagai wahana melalui dan dalam hal berbagai kegiatan administatif yang bertalian dengan proses kebijakan publik dilakukan. Dalam implementasi kebijakan, pelaksana memiliki *diskresi* mengenai instrumen apa yang paling tepat akan digunakan dalam implementasi kebijakan tersebut. Implementor memiliki otoritas dan kapasitas administatif yang dimilikinya untuk melakukan berbagai tindakan, mulai dari ; “penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan kegiatan operasional, pengawasan dan penilaian” (Dimock dan Dimock, 984:117; Tjokroamidjojo, 1974:114; Siagian, 1985:69).

Menurut Dimock & Dimock (1994:117) ilmu administrasi terdiri dari pengetahuan tentang apa yang harus dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya. Karena itu, yang harus dilakukan oleh administrator adalah menetapkan tujuan dan sasaran dari rencananya. Selanjutnya, rencana-rencana yang telah disusun dijabarkan lagi ke dalam program-program operasional. Penyusunan PNPM yang dijabarkan lebih teknis pada program PISEW harus bersifat mempermudah dan memperlancar pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional di lapangan.

Salah satu hal yang harus jelas dalam penyusunan program PISEW ini adalah penggambaran tentang jenis kegiatan yang harus dilakukan dalam bentuk uraian kegiatan yang jelas, baik uraian kegiatan bagi setiap satuan kerja maupun uraian kegiatan dari setiap orang yang terlibat di dalamnya. Unit administrasi, jika dipandang sebagai suatu sistem, di dalamnya terkandung kebijakan-kebijakan administratif, yaitu kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknik operasional, untuk selanjutnya dituangkan ke dalam program-program operasional sehingga terbentuk *struktur program* (Lemay, 2002,33).

2). Program yang akan diimplementasikan

Program-program yang telah dibuat oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan telah diorganisasikan masih berupa pernyataan-pernyataan umum yang berisikan tujuan, sasaran, serta berbagai macam sarana. Agar dapat diimplementasikan perlu dijabarkan lagi ke dalam program-program yang bersifat operasional. Untuk itu, pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program yang dapat tersosialisasikan kepada publik secara mudah, efisien dan efektif. Filosofi inilah yang harus dilakukan oleh Tim Sekretariat dan Tim Koordinasi di kabupaten, selaku pelaksana program PISEW KSK yang akan dilaksanakan. Filosofi yang sama juga dikemukakan oleh Grindle (1980) bahwa *“implementing is that set of activities directed toward putting a program into effect”*, dalam arti bahwa Implementasi suatu kelompok kegiatan secara langsung akan membawa hasil ke dalam program.

Sementara Tachan (2008) menyebutkan bahwa program-program harus bersifat operasional penjabarannya di lapangan. Tidak hanya berisi mengenai

kejelasan tujuan/sasaran yang ingin dicapai, melainkan secara rinci telah menggambarkan pula alokasi sumber daya yang diperlukan, kemudian kejelasan metode dan prosedur kerja yang harus ditempuh, dan kejelasan standar yang harus dipedomani.

Selanjutnya isi program-program tersebut harus menggambarkan aspek *”kepentingan yang terpengaruhi oleh program. Begitu pula dengan jenis manfaat yang akan dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, serta status pembuat keputusan. siapa pelaksana program, dan sumber daya yang digunakan dalam menjabarkan program di lapangan”*. Pendapat yang sejalan juga dikemukakan Grindle (1980 : 11) bahwa isi (*cintent*) suatu program harus mencakup; *“(1) interest affected, (2) type of benefits, (3) extent of change envisioned, (4) site of decision making, (5) program implementor, (6) resources committed”*.

Masih dalam bingkai program bahwa program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget. Sebagaimana dikemukakan Terry (1977:253) bahwa : *“A program can be defined as a comprehensive plan that includes future use of different resources in an integrated pattern and established a sequence of required actions and times schedules for each in order to achieve stated objectives. The makeup of a program can include objectives, procedures, methods, standards, and budgets”*.

Senapas dengan Terry dikemukakan Siagian (1985:85) bahwa program tersebut harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- 1) Sasaran yang hendak dicapai
- 2) Jangka waktu diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu
- 3) Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya
- 4) Jenis-jenis kegiatan yang akan dilaksanakan, dan
- 5) Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi, keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

Logika akhir dari struktur program ini bahwa setelah diidentifikasi masalah dan pemilihan alternatif yang paling rasional untuk diajukan sebagai kebijakan, kemudian dijabarkan ke dalam rencana, maka tahap *implementasi* akan mencakup langkah-langkah sebagai berikut :

1. Merancang bangunan program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu.
2. Melaksanakan program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber lainnya.
3. Membangun sistem penjadualan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dikemukakan bahwa, untuk mengukur kualitas program PISEW KSK di Kabupaten Bone, dapat dilakukan dari *aspek struktur* dan *aspek isinya ( content )* . Struktur program menggambarkan struktur permasalahan yang menjadi hambatan, dan akan dipecahkan. Sedangkan isi program menggambarkan volume (bobot) pekerjaan yang dikerjakan dan sumber daya yang terserap. Dalam mengukur kualitas

program PISEW, diperlukan pengidentifikasian keberhasilan dan / atau kegagalan kegiatan program itu sendiri. Secara umum dikenal ada dua tipe, yakni; *on-going evaluation* ( *evaluasi Menerus*), dan *ex-post evaluation* (evaluasi terakhir).

Tujuan dilakukan dari dua tipe tersebut adalah; (a) mengidentifikasi tingkat pencapaian tujuan program PISEW, (b) mengukur dampak langsung yang terjadi pada kelompok sasaran sebagai hasil implementasi kebijakan, (c) mengetahui dan menganalisis konsekuensi-konsekuensi lain yang mungkin terjadi di luar rencana (*externalities*). Kegiatan ini senantiasa didasarkan atas hasil dari monitoring (Marjuki dan Suharto, 1996).

### 3). Kelompok Sasaran (*target groups*)

Kelompok sasaran yakni sekelompok orang, organisasi, atau individu dalam masyarakat yang akan menerima barang dan jasa, atau manfaat program yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan. Dalam program PISEW KSK, yang menjadi sasaran yaitu ; masyarakat tani atau kelompok masyarakat lainnya yang diharapkan dapat menerima manfaat dan menyesuaikan diri terhadap pola-pola interaksi yang ditentukan oleh kebijakan.

Tentang siapa kelompok sasaran yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan, dan seberapa jauh kelompok sasaran dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan, sangat tergantung kepada kesesuaian isi kebijakan (program) dengan harapan mereka. Suatu hal yang perlu diketahui bahwa karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti ; besaran kelompok sasaran, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia, dan keadaan sosial ekonomi dapat mempengaruhi tingkat

efektivitas suatu implementasi. Sementara itu, sebagian dari karakteristik tersebut dipengaruhi oleh lingkungan dimana mereka hidup, apakah itu pada lingkungan geografis maupun lingkungan sosial-budaya.

Sekaitan dengan uraian tersebut, hal yang tak kalah pentingnya adalah faktor komunikasi, ikut berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran. Terjadinya “*error*” atau “*distorsi*” atas proses komunikasi akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian, penyebarluasan isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Dalam hal ini media komunikasi massa formal (televisi, radio, surat khabar, majalah, buku), dan media komunikasi massa informal (keluarga, kerabat, sahabat / teman, orang lain), sangat berperan dalam sosialisasi atau menyebarkan informasi isi kebijakan kepada kelompok sasaran.

Tingkat kegagalan suatu implementasi kebijakan, sangat berbeda-beda satu sama lain. Mengikuti kerangka pemikiran yang dikemukakan oleh Hoogewerf (1978) bahwa penyebab kegagalan implementasi kebijakan sangat terkait pula dengan; isi (*content*) dari kebijakan yang harus diimplementasikan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat pada implementasi, banyaknya dukungan bagi kebijakan yang harus diimplementasikan, dan pembagian dari potensi - potensi yang ada (struktur organisasi, dan perbandingan kekuasaan).

#### 2.2.2.5 Model-Model Implementasi Kebijakan

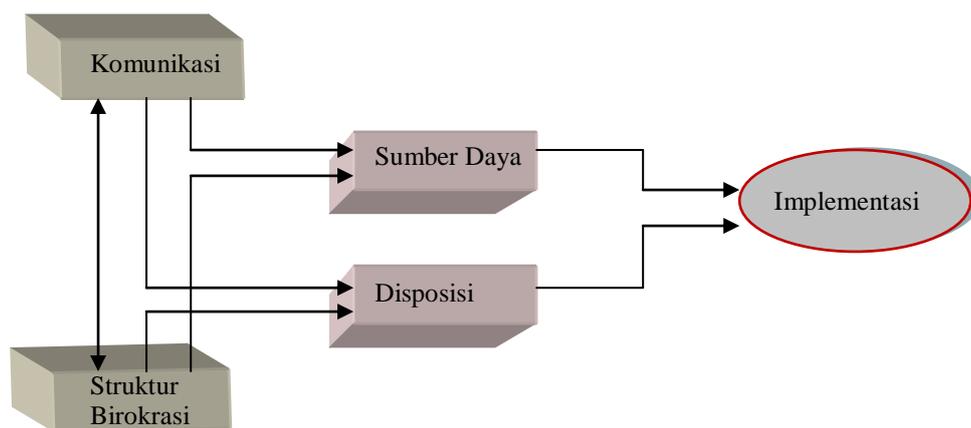
Untuk memudahkan pengertian mengenai implementasi kebijakan, dapat kita lihat beberapa model implementasi yang ditampilkan oleh sejumlah pakar :

### 1) Model Edward III

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh George C. Edward III ( 1980 ) disebutnya dengan “*Direct and Indirect Impact on Implementation*”. Edwards mengemukakan implementasi kebijakan sebagai “*Policy Implementation.....is the stage of policy making between the establishment of a policy ... and the consequence of the policy for the people whom it affects*” ( Implementasi kebijakan ..... adalah langkah bagi pembuat kebijakan atas suatu kebijakan yang telah ditetapkan.....dan konsekuensi dari kebijakan itu terhadap orang-orang yang mempengaruhi)”. Menurutnya, masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention the decision of policy makers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu ; (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi, sebagaimana tergambar berikut :

Gambar :2.1

*Model Direct and Indirect Impacts on Implementation: ( Edward :1980).*



Variabel *pertama* yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah *komunikasi*. Komunikasi menurutnya, sangat menentukan

keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan. Implementasi yang efektif baru akan tercapai apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan itu baru dapat berjalan manakala komunikasi berlangsung dengan baik. Artinya, suatu keputusan kebijakan atau peraturan implementasi harus ditransmisikan kepada implementer yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus *tepat, akurat, dan konsisten*.

Untuk mengetahui sejauhmana komunikasi itu dapat berfungsi secara tepat, akurat, dan konsistensi, ada tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu :

**(a) Transmisi;** dalam penyaluran komunikasi tidak jarang terjadi kesalahpahaman (miskomunikasi) disebabkan komunikasi melalui beberapa tingkatan birokrasi. Akibatnya, terjadi distorsi membuat implementasi suatu kebijakan gagal. **(b). Kejelasan :** komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan. Ketidaktepatan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, tetapi pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Pada tataran yang lain, hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang hendak ditetapkan. **(c) Konsistensi,** yakni perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas (untuk diterapkan dan dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Variabel *kedua* adalah *Sumberdaya*. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Ada beberapa faktor yang berpengaruh sehingga sumberdaya dapat berjalan dengan baik, yaitu :

- a. *Staf*, atau lebih tepat dikenal *Street-level bureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya.
- b. *Informasi*, dalam implementasi kebijakan informasi mempunyai dua bentuk, yaitu (1) informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan di saat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. (2) Informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c. *Wewenang*, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
- d. *Fasilitas*, Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana), maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Variabel *ketiga* yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan, bagi George C. Edwad III, adalah *disposisi*. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan, tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Variabel *keempat*, hal yang tak kalah pentingnya menurut Edward III turut mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan adalah *struktur birokrasi*. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan dapat menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan, harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Di Indonesia sebagai misal, karena kurangnya koordinasi dan kerjasama di antara stakeholder membuat implementasi kebijakan sering kali mengalami gangguan atau “kacau-balau”.

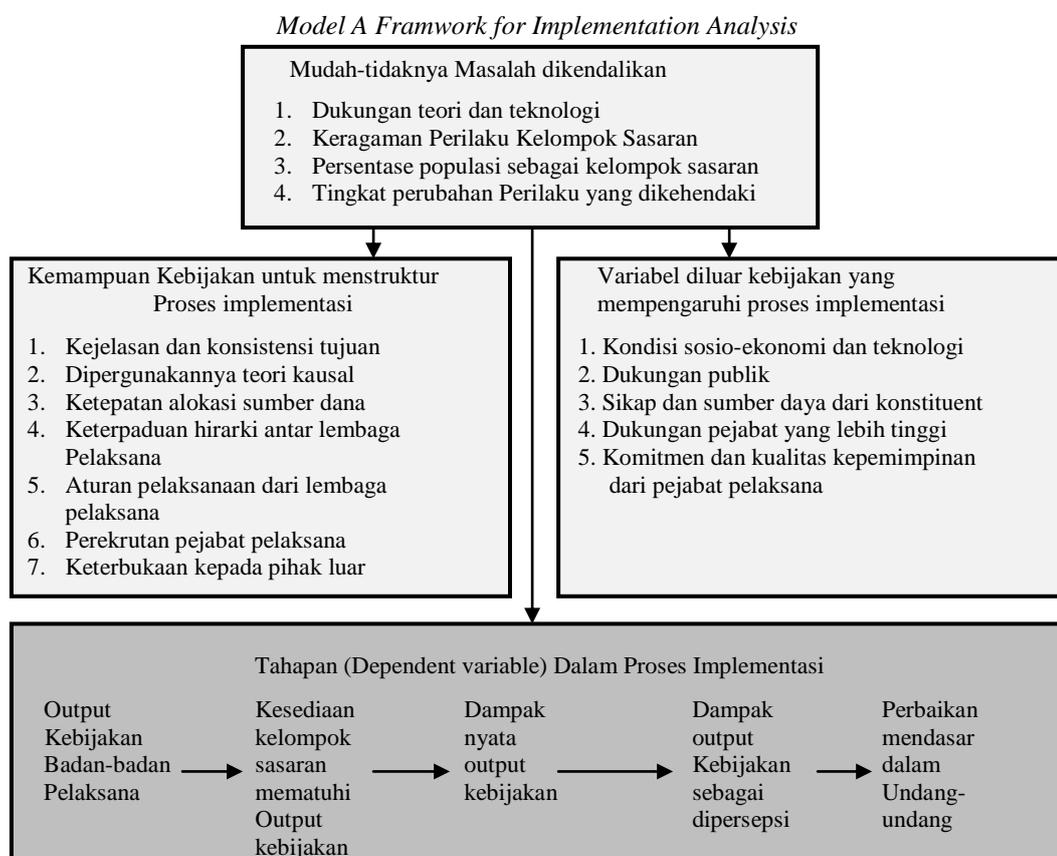
Meski demikian berdasarkan model implementasi kebijakan Edward III di atas, maka kelebihan yang dimilikinya adalah kemampuan menyederhanakan fenomena-fenomena yang kompleks menjadi suatu model implementasi kebijakan yang tidak rumit. Kelemahannya adalah tidak mengidentifikasi dan menjelaskan faktor-faktor di luar organisasi pelaksana, atau birokrasi pemerintahan.

## 2). Model Mazmanian dan Sabatier

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (1983:61), bahwa : “Pelaksanaan Keputusan kebijakan dasar,

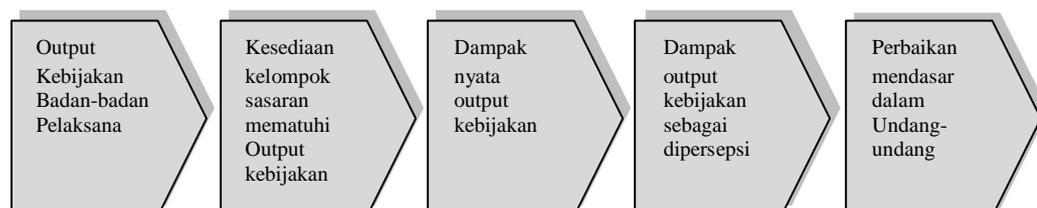
biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya”.

Gambar. 2.2



Sumber : Mazmanian dan Paul A. Sabatier; 1983 : 22

Selanjutnya, mengenai langkah-langkah dalam Proses Implementasi sebagai variabel yang dipengaruhi (Variabel Tergantung), sebagai berikut :



Model dikembangkan Mazmanian dan Sabatier ( 1983:21-30 ) sebagaimana digambarkan di atas, yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan . Katanya, *“Implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but with can also take the form of important executives orders or court decision. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, ‘structures’ the implementation process “*. (Dikutif deLeon & deLeon, 2001, 473). Model Mazmanian dan Sabatier disebut model *Kerangka Analisis Implementasi ( A Frame Work for Implementation Analysis )*.

Menurut kerangka pemikiran ini, variabel - variabel yang telah mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi dapat diklasifikasi menjadi tiga kategori:

1. Variabel independen
2. Variabel intervening
3. Variabel dependen.

Maksud dari ketiga kategori variabel tersebut adalah :

1. Variabel Independen, yaitu mudah /tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator :
  - a. Kesukaran-kesukaran teknis
  - b. Keragaman perilaku kelompok sasaran
  - c. Prosentasi kelompok sasaran sebanding jumlah penduduk
  - d. Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.

2. Variabel Intervening , yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, dengan indikator :
  - a. Kejelasan dan konsistensi tujuan
  - b. Digunakannya teori kausal yang memadai
  - c. Ketepatan alokasi sumber dana
  - d. Keterpaduan hirarki dalam dan diantara lembaga pelaksana
  - e. Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana
  - f. Rekrutmen pejabat pelaksana
  - g. Akses formal pihak luar
  
3. Variabel dependen yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan – pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar. Kelima tahapan dimaksud yang mempengaruhi proses implementasi, dengan indikator yaitu ;
  - a. Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi
  - b. Dukungan publik
  - c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok- kelompok
  - d. Dukungan dari pejabat atasan
  - e. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat- pejabat pelaksana.

Ketiga kategori variabel tersebut sebagai variabel bebas, yang mempengaruhi langkah - langkah proses implementasi kebijakan. Berdasarkan model implementasi ini, terlihat keunggulan adanya kemampuan mengidentifikasi dan menjelaskan proses implementasi kebijakan, mulai dari out put kebijakan sampai pada dampak yang dihasilkan dari kebijakan tersebut, yaitu ditunjukkan sebagai variabel tergantung dan dipengaruhi oleh variabel-variabel bebas yang teridentifikasi sebagaimana ditampilkan pada model di atas. Kelamahannya adalah model proses implementasi ini tampil relatif lebih rumit. Kerumitannya tidak hanya terletak pada unsur birokrasi sebagai implementer, tetapi juga faktor-faktor di luar birokrasi.

### 3) Model Van Meter dan Horn

Van Meter dan Van Horn (1975:65) , mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai :

“ Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu –individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Selanjutnya duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn memperkenalkan suatu model yang dianggap paling klasik, yang disebut sebagai “ *A Model of the Policy Implementation Process* “. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan. Variabel-variabel tersebut meliputi :

#### 1. Standar dan sasaran kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur sejauh mana tingkat

keberhasilan yang dicapai oleh para pelaksana kebijakan berdasarkan dengan standar keputusan yang telah ditetapkan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil. Untuk itu, ukuran kebijakan tergolong berhasil, apabila warga dapat melakukannya sesuai tujuan kebijakan itu sendiri.

## 2. *Sumber daya*

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. *Manusia* adalah sumberdaya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumberdaya itu minim, maka kinerja kebijakan publik agak sulit diharapkan secara optimal. Di Indonesia masalah kompetensi dan kapabilitas sumberdaya manusia nampak terabaikan, terutama pembangunan yang berorientasi pada masyarakat miskin, kesenjangan antar wilayah, sehubungan standar kebijakan publik untuk dilaksanakan di level warga.

## 3. *Karakteristik organisasi pelaksana*

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh corak para agen pelaksana. Misalnya, implementasi kebijakan

publik yang berusaha untuk merubah perilaku masyarakat agar tidak radikal menerima keputusan apapun dari para pembuat kebijakan, maka agen pelaksana haruslah berkarakteristik tegas dan ketat pada aturan hukum sebagai pedoman kebijakan.

#### *4. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana.*

Koordinasi merupakan mekanisme yang tangguh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi dan arus komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi, maka semakin kecil kemungkinannya akan terjadi kesalahan yang dapat menimbulkan konflik. Begitu pula sebaliknya.

#### *5. Sikap para pelaksana*

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana sangatlah mempengaruhi berhasil dan tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Di Indonesia, hal tersebut sangatlah mungkin dapat terjadi, mengingat proses kebijakan publik bukanlah lahir atau hasil formulasi masyarakat setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka hadapi. Tetapi kebijakan yang akan dilaksanakan implementor semata-mata kebijakan yang lahir dari atas (*top-down*) yang cenderung bersifat general. Pada hal permasalahan yang dihadapi di satu daerah belum tentu persis sama dengan permasalahan yang ada di daerah lain.

#### *6. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik*

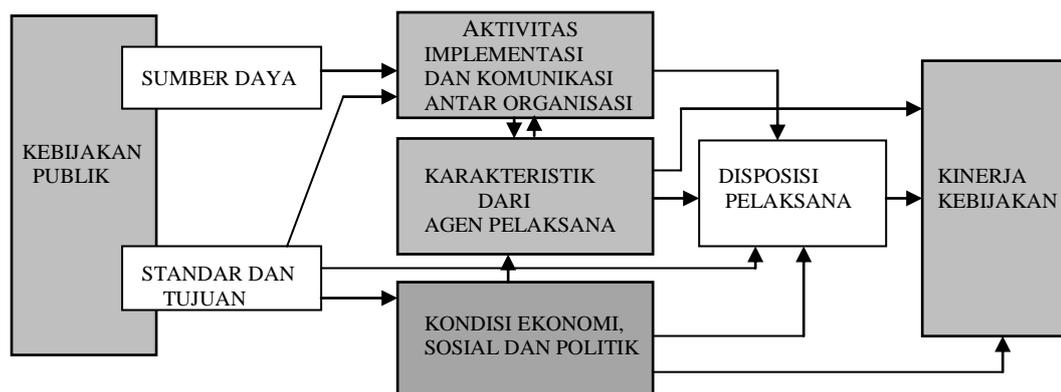
Pada bagian ini, yang perlu menjadi perhatian dalam menilai kinerja implementasi kebijakan publik, sebagaimana yang ditawarkan oleh Van Meter

dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan sosial, ekonomi dan politik mendorong terciptanya keberhasilan kebijakan publik sesuai yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif, akan berpengaruh dan menjadi potensi kegagalan kinerja implementasi kebijakan publik. Karena itu, keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat ditentukan adanya dukungan dan lingkungan yang kondusif.

Mengikuti penjelasan di atas, duet Van Meter dan Van Horn menawarkan model “*The Policy Implementation Process*” berikut ini :

Gambar. 2.3

*Model The Policy Implementation Process*



Sumber : Donal Van Meter dan Carl Van Horn (1975 :463)

Model tersebut sebagaimana diuraikan di atas pada dasarnya melengkingi kelemahan pendekatan implementasi kebijakan dari atas ke bawah ( *Top-Down*) yang selama ini banyak dirasakan pada model pembangunan yang dikembangkan di Indonesia. Akibatnya, tidak heran jika pembangunan itu terjadi apa disebut “*implementation gap*” dimana suatu keadaan dalam proses kebijakan selalu terbuka kemungkinan untuk terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan, keinginan masyarakat penerima manfaat kebijakan, dengan

kenyataan yang ada di lapangan.

Kelebihan model implementasi ini adalah terciptanya kejelasan variabel-variabel implementasi kebijakan, dan terukurnya kejelasan hubungan yang saling mempengaruhi antara variabel-variabel tersebut. Sementara kelemahan model implementasi kebijakan yang dibangun Van Meter dan Van Horn yaitu terjadinya tumpang tindih antara indikator dan dimensi dari variabel performance (kinerja kebijakan). Hal tersebut terlihat jelas dalam penjelasan hipotesis yang dibangun, standar dan tujuan kebijakan, dan sumber daya yang berubah menjadi variabel antara.

#### 4) Model Merilee S. Grindle

Selanjutnya, Grindle (1980:6) mengemukakan bahwa : *“implementation, a general process of administrative action that can be investigated at specific program level”*. ( suatu proses kegiatan administrasi publik (umum) yang dapat dilaksanakan berdasarkan tingkatan program). Sementara Anderson (1978) mengemukakan bahwa *“policy implementation is the application of the policy by the government’s administrative machinery to the problem”* (implementasi kebijakan merupakan aplikasi dari setiap kebijakan administrasi oleh pemerintah melalui tahapan dalam menyelesaikan setiap masalah).

Model yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle (1980) ditentukan oleh *isi kebijakan* dan *Konteks implementasinya*. Ide dasarnya bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilan implementasi ditentukan oleh *derajat implementability* dari kebijakan itu sendiri. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut :

A. *Content of Policy yang terdiri atas :*

1. *Interest affected ( Kepentingan - kepentingan yang mempengaruhi).*

*Interest Affected* ini berkaitan dengan berbagai kepentingan yang ikut berpengaruh dalam suatu implementasi kebijakan. Suatu argumen mengemukakan bahwa mengimplementasikan suatu kebijakan pasti melibatkan banyak kepentingan.

2. *Type of Benefits ( Tipe manfaat ).*

Di dalam *Type of Benefits* ini berupaya untuk menjelaskan bahwa dalam setiap kebijakan harus memiliki azas mamfaat yang dapat menunjukkan adanya keinginan positif yang akan dihasilkan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

3. *Extent of Change Emision ( perubahan yang ingin dicapai ).*

Karena memiliki keinginan positif dalam pengimplementasian suatu kebijakan, maka *point Extent of Change Emision ini*, menaruh harapan seberapa jauh perubahan yang ingin dicapai dengan adanya implementasi kebijakan. Perubahan itu tentunya memberi dampak positif terhadap pencapaian hasil dari suatu kebijakan yang hendak dilaksanakan.

4. *Site of Decision making ( Letak pengambilan keputusan ).*

Pada dasarnya, suatu rumusan kebijakan yang akan diputuskan menjadi suatu kebijakan untuk dimplementasikan, seyogyanya memperhatikan waktu yang tepat untuk mengambil suatu keputusan. Letak keputusan yang tepat dapat melahirkan hasil yang maksimal. Karena itu, *Site of Decision marking*, hendaknya dijelaskan di mana letak pengambilan keputusan dari

suatu kebijakan yang hendak diimplementasikan.

5. *Program Implementor* ( pelaksana program ).

Yang perlu dijelaskan dalam point ini bahwa dalam melaksanakan suatu kebijakan apapun, atau suatu program, terlebih lagi bila program itu menyentuh langsung kepentingan publik, seyogyanya didukung oleh pelaksana kebijakan yang handal dan kapabel demi keberhasilan kebijakan.

6. *Resorces Committed* ( Sumber daya yang digunakan ).

Untuk mencapai suatu hasil yang maksimal, maka pelaksanaan suatu kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang potensial, sehingga pelaksanaan kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik seperti yang diharapkan.

B. *Context Policy*, seperti dkemukakan Grindle adalah :

1. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* ( kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat ).

Suatu hal yang perlu diperhatikan adalah seorang aktor yang akan melaksanakan suatu kebijakan, seyogyanya memperhatikan kekuatan dan kekuasaan yang ikut berpengaruh, kepentingan yang bermain di dalamnya, serta strategi yang digunakan dalam melaksanakan suatu kebijakan. Apabila hal tersebut terabaikan, maka bukan mustahil akan terjadi hambatan atau distorsi. Akibatnya, implementasi suatu kebijakan mengalami kegagalan. Dengan demikian, formulasi kebijakan yang akan diimplementasikan menjadi program yang nyata,tidak lagi berjalan sesuai dengan harapan.

2. *Institution, and Regime Characteristic* ( karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa ).

Salah satu faktor yang tak kalah pentingnya adalah lingkungan. Lingkungan yang kondusif sangat mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Artinya, berhasil dan tidaknya pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh implemntor, ditentukan oleh karakteristik institusi dan rezim penguasa.

3. *Compliance and Responsiveness* ( tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana )

Salah satu faktor penting yang perlu mendapat perhatian dalam proses pelaksanaan satu kebijakan adalah dengan adanya respon dan kepatuhan dari unsur pelaksana. Karena itu, dalam implementasi kebijakan Pilkada, keberhasilan kinerja dapat diukur sejauh mana kepatuhan dan respon pelaksana kebijakan dalam menginterpretasi suatu kebijakan.

Sementara itu, Grindle juga mengemukakan bahwa pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari masing-masing :

1. Dalam proses, dapat dilihat pelaksanaan kebijakan, apakah sesuai yang telah ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
2. Tujuan kebijakan yang dicapai. Dimensi ini dapat diukur dengan melihat dua faktor, yakni
  - a. Impak atau efek terhadap masyarakat secara individu dan kelompok.
  - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran atas perubahan tersebut.

Dari uraian tersebut diatas, sebagaimana model implementasi yang dipaparkan Grindle, memiliki kelebihan yaitu kemampuan mengidentifikasi dan menjelaskan bukan saja karakteristik birokrasi sebagai pelaksana, tetapi juga kekuasaan dan kelompok-kelompok kepentingan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut. Kelemahan dari model ini, tidak adanya benang merah yang menjadi penjelas mana variabel yang berpengaruh secara langsung dan mana variabel yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap hasil kebijakan. Untuk lebih jelasnya, model Grindle sebagaimana diuraikan di atas, dapat kita lihat pada gambar berikut :

Gambar. 2.4

*Model Implementation as a Political and Administrative Process*



Sumber : Merilee S. Grindle , 1980 : 11

## 5. Model Goggin

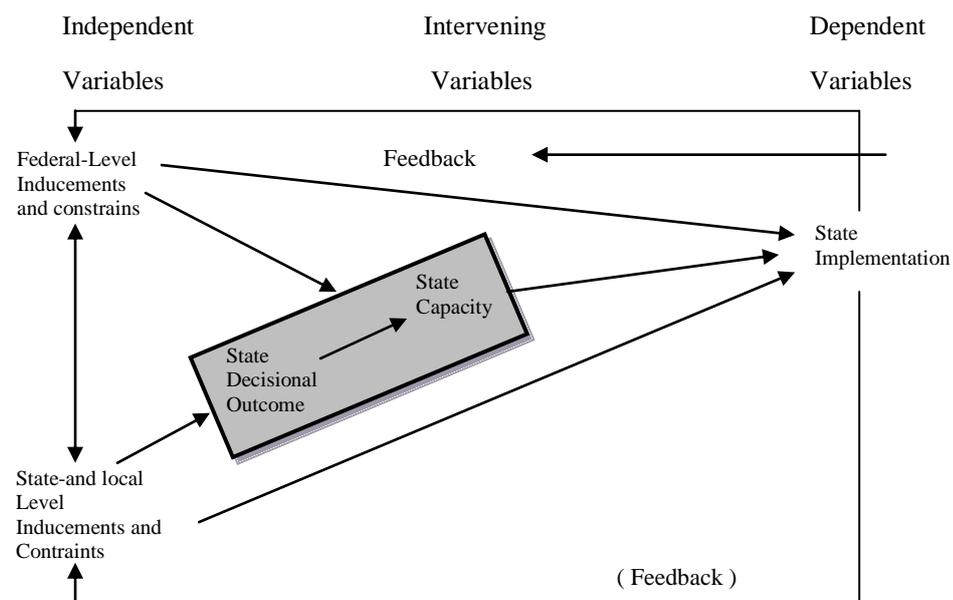
Malcolm Goggin, Ann Bowman dan James Lester mengembangkan suatu model disebut “*Communication model* “. Dalam perkembangan implementasi kebijakan, model ini sebagai “*Generasi Ketiga Model Implementasi Kebijakan*”

(1990). Model ini, bagi Goggin dan kawan-kawan memiliki tujuan untuk mengembangkan implementasi kebijakan yang “lebih ilmiah” dengan mengedepankan pendekatan “metode penelitian”. Metode ini, berpijak pada variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dengan meletakkan faktor “*komunikasi*” sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

Sejauhmana metode ini dikembangkan oleh Goggin dan kawan-kawan dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar. 2.5.

*Implementasi Kebijakan "Communication Model".*



Sumber : Model Goggin. 1990: 32.

Berpijak dari beberapa model yang ditampilkan oleh berbagai pakar di atas, Michael Hill dan Peter Hupe (2003) mengembangkan diskusi meta-teori yang komprehensif tentang teori-teori implementasi dalam *Implementing Public Policy* (2006).

Sebagaimana lazimnya diskusi meta-teori ini didasarkan metode *Skeptis*. Dalam pandangannya tentang berbagai model tadi, Michael dan Peter senada bahwa antara satu teori dan teori lainnya saling mengungguli. Model *top-down* misalnya, kini semakin tergeser oleh model *bottom-up* seiring berkembangnya demokrasi. Karena itu, model yang disimak sebagai “sintesis” adalah ***An Integrated Implementation Model*** sebagaimana yang dikembangkan oleh Winter (Winter, 2004). Alasannya, model ini dianggap paling mendekati kesesuaian dengan topik yang diangkat oleh penulis berdasarkan perkembangan yang muncul dewasa ini.

Pada dasarnya, tidak terdapat proses *kompetisi* ataupun *kontestasi* di antara model implementasi kebijakan yang ada, dan isu yang lebih relevan adalah kesesuaian implementasi dengan kebijakannya itu sendiri.

Kalau ada pertanyaan yang muncul *model manakah yang terbaik untuk digunakan* ? Nugroho siap dengan jawaban bahwa *tidak ada model yang terbaik* (Nugroho, 2009: 519). Setiap jenis implementasi kebijakan publik menurutnya, memerlukan model yang berlainan. Ada kebijakan publik memerlukan model implementasi *top-down*, seperti kebijakan yang berhubungan dengan keselamatan negara (anti-teorisme, operasi OPM). Berbeda dengan kebijakan yang diimplementasikan secara *bottom-up*, yang biasanya berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung menyentuh *national security* seperti implementasi program pengembangan infrastruktur sosial ekonomi wilayah (PISEW).

Dengan demikian, secara esensial, tidak ada pilihan model lebih unggul dari yang lain. Bahkan pilihan yang paling efektif adalah jika dapat membuat

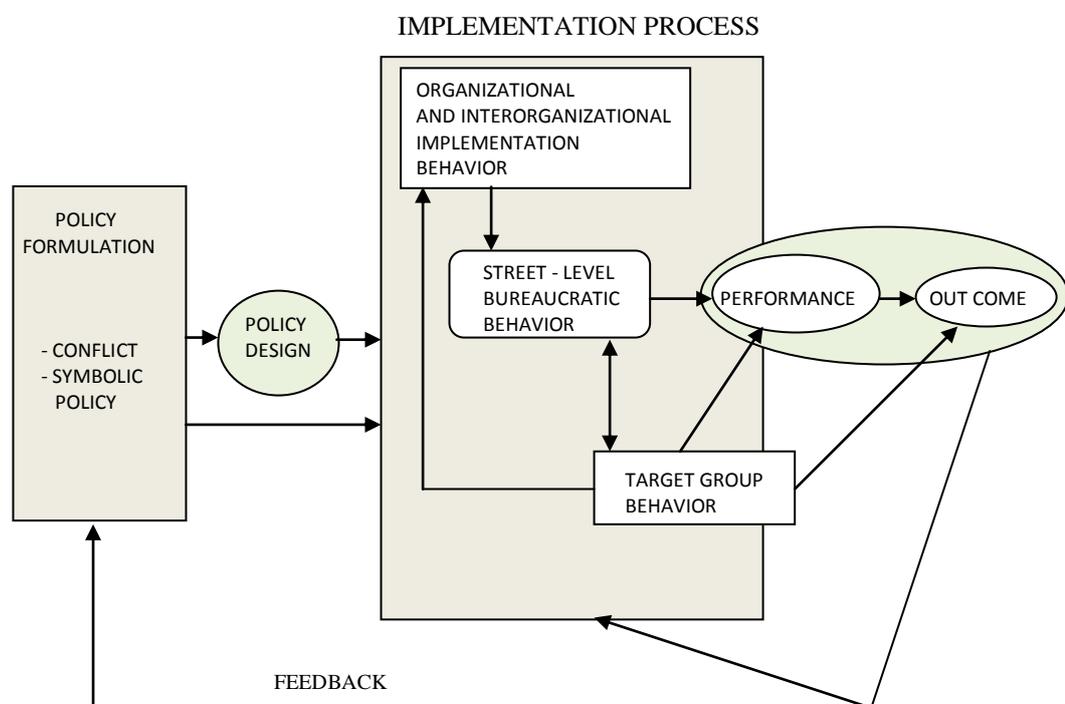
*kombinasi implementasi* kebijakan publik yang partisipatif. Suatu Implementasi kebijakan bersifat *top - Down* dan *Bottom - Upp*. Model seperti ini lebih memungkinkan berjalan secara efektif, dan berkesinambungan.

## 6. Model Soren C.Winter

Salah satu bentuk bangunan untuk mensinergikan beberapa variabel penting dalam penelitian implementasi, maka variabel-variabel tersebut dapat diintegrasikan sebagaimana dipresentasikan oleh Winter (2004) yang dikenal dengan istilah “*An Integreted Implementation Model*”. Beberapa faktor kunci dalam model tersebut digunakan sebagai prinsip utama dalam pengorganisasian yang menstrukturalisasikan dalam beberapa bagian pembahasan sebelumnya.

Gambar 2.6

*An Integrated Implementation Model*



Sumber : Model Soren C.Winter. 2004 :207

Ia menekankan bahwa dalam konteks sosio-ekonomi keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh :1) formulasi kebijakan; 2) proses implementasi kebijakan; dan 3) dampak/hasil implementasi kebijakan.Selanjutnya dikemukakan variabel-variabel yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan sebagai berikut :

- 1) Perilaku organisasi dan antarorganisasi (*Organizational and inter-organizational behavior*). Dimensi-dimensinya adalah komitmen dan koordinasi antar organisasi.

Penerapan kebijakan publik dalam mencapai hasil yang optimal, jarang berlangsung dalam kelompok sendiri, tanpa menggunakan organisasi lain sebagai pendukung atau piranti pelaksana. Implementasi kebijakan memerlukan hubungan antar organisasi untuk membawa perubahan kebijakan umum ke dalam aturan yang jelas, dan ini berlangsung secara berkelanjutan dalam proses sosial yang dapat mengkonversi arah kebijakan melalui tindakan. Proses implementasi dapat diterapkan melalui banyak cara. Salah satu cara di antaranya adalah implementasi kebijakan dapat terpenuhi dalam satu organisasi (Torenvlied,1996). Tetapi, agar kinerja implementasi lebih efisien dan efektif, memerlukan kerjasama dan koordinasi dengan berbagai organisasi, atau bagian-bagian organisasi itu (Hjer dan Porter,1981). Tingkat implementasi dapat ditempuh pada organisasi formal, sementara administrasi pemerintahan dapat diterapkan melalui hasil kebijakan (O'Toole,1996a).

Perkembangan hubungan *antarorganisasi* belakangan kian populer, sehingga para praktisi dan sarjana melahirkan istilah '*kolaboratif*'

(Bardach,1998), yang menentukan dan mempengaruhi hasil suatu program. Beberapa tahun terakhir muncul istilah yang lebih dikenal '*jaringan*', dan '*manajemen jaringan*' (Hufen dan Ringeling,1990 ; Kickert et al,1997; O'Toole,1997b). Istilah ini secara keseluruhan dikenal dalam hubungan koordinasi antar organisasi yang dapat meningkatkan dan menentukan pola implementasi kebijakan.

Faktor selanjutnya adalah proses implementasi kebijakan organisasi dan antar organisasi ditandai oleh adanya *komitmen* dan *koordinasi* (Winter,2004). Dalam tataran implementasi, *komitmen* dimaksud adalah kesepakatan bersama dengan instansi terkait dalam menjaga *stabilitas* organisasi dan jaringan antar organisasi yang ada, dalam kaitannya dengan pelaksanaan program. Hal tersebut dimaksudkan untuk menjaga kemungkinan munculnya rasa egoisme di antara organisasi pelaksana program yang dapat mempengaruhi hasil akhir dari suatu implementasi. Kontribusi suatu organisasi terhadap implementasi sangat tergantung input yang diterima dari hubungan inter organisasi secara timbal balik dan saling bergantung satu sama lain. Dengan demikian, proses implementasi kebijakan dapat dicapai pada titik optimal dalam merealisasikan kebutuhan dan kepentingan.

Pada tataran *koordinasi* pola hubungan antar organisasi sangat urgen dan berpengaruh terhadap penentuan strategi suatu implementasi. Pengaturan suatu kebijakan publik dapat diterapkan melalui dua atau lebih organisasi. Sebab, bagaimanapun, implementasi kebijakan sifatnya rumit, dan tantangan atas tindakan yang direncanakan lebih besar, sehingga kemungkinan untuk

bekerjasama secara khas akan lebih rumit. Itulah sebabnya, kadangkala akibat '*kerumitan*' tadi membuat permasalahan kebijakan terbengkelai (Rittel dan Webber,1973). Pemerintah belum bisa menerapkan kebijakan yang menyentuh akar permasalahan antara yang satu dengan lainnya. Katakanlah program pengentasan kemiskinan yang ditangani dua atau lebih kementerian dibawah koordinasi Menko Kesra. Atau dalam program PISEW yang melibatkan pemerintah pusat dan lokal, dengan memerlukan pengembangan administrasi dan operasional lintas organisasi.

Riset di beberapa negara Eropa menunjukkan pentingnya hubungan koordinasi antar organisasi diterapkan. Analisa Kickert dan Koppenjam,1997; Rhodes, 1997; dan Schrap,1993, memberi pembuktian dalam suatu studi dokumen, yang amat sulit dihadapi oleh organisasi dan pengurus di beberapa negara tertentu (lihat juga Klijn, 1996; Mayntz dan Scharpf, 1995).

Sejumlah sarjana sosial telah menunjukkan bahwa di negara-negara tersebut, para manajer diposisikan dalam menghadapi tantangan agar termotivasi untuk mengembangkan kegiatan dalam skala kecil melalui hubungan *koordinasi antar organisasi* yang luas (Hull dan Hjern,1987)

Di Amerika Serikat, riset telah menunjukkan secara substantif, dimana programnya dikembangkan melalui hubungan *koordinasi* antar organisasi (O'Toole dan Montjoy,1984; Hall dan O'Toole,2000). Begitu pula di tingkat lokal, hubungan *koordinasi* antar organisasi juga telah menjadi acuan (lihat Agranoff dan Mcguire, 2003).

2) Perilaku birokrasi tingkat bawah (*Street Level bureaucratic behavior*).

Dimensinya adalah : diskreasi.

Variabel selanjutnya menjadi faktor kunci dalam implementasi kebijakan adalah perilaku birokrasi level bawah. Hal ini dimaksudkan sebagai kemampuan untuk melaksanakan dan menjalankan program-program sebagai keputusan penting dengan menggunakan pengaruh yang lebih dominan diluar kewenangan formal (diskresi). Sehingga menurut Lipsky (1980) perilaku pelaksanaan kebijakan secara sistematis adakalanya 'menyimpang' dari tugas terkait dengan kewenangan selaku pelaksana kebijakan. Mereka lebih mengutamakan hubungan dengan masyarakat dalam penyampaian kebijakan. Karena itu, birokrasi level bawah menjadi aktor yang esensial dalam implementasi kebijakan publik, dan kinerjanya sangat konsisten dengan standar program yang berkaitan dengan aktivitasnya (Lipsky, 1980).

Kontribusi pemikiran Lipsky sangat penting untuk memahami model implementasi yang satu ini, dan teorinya lebih khusus terhadap mekanisme dalam menjelaskan berbagai kebijakan dan konsekuensinya. Birokrat level bawah bekerja dalam situasi yang ditandai dengan berbagai kebutuhan masyarakat. Mereka berupaya mengatasi permasalahan dan membuat prioritas kebijakan, mengontrol dan memodifikasi tujuan kebijakan berdasarkan persepsi masyarakat. Michael Lipsky (1980:3) menggambarkan birokrasi level bawah ini sebagai "*jabatan yang berhubungan langsung dengan masyarakat*". Dan secara substansial, mereka memiliki pertimbangan sekaitan dengan tugasnya masing-masing. Bahkan, berdasarkan posisinya di tengah masyarakat itu, mereka

memiliki peluang lebih besar dalam putusan kebijakan. Mereka dapat memberi pertimbangan, menggunakan pengaruhnya di luar kewenangan formal, sebagaimana Lipsky menyebut bahwa dalam implementasi kebijakan pengaruh lebih dominan berasal dari pekerja level bawah ini.

Sementara itu, Vinzant dan Crothers (1998) berpikir lain. Alasannya, pekerja level bawah ini pada prinsipnya mempunyai pilihan pada hasil mana yang harus dicapai, dan bagaimana cara melakukannya. Demikian halnya dengan Maynard-Moody dan Musheno (2003) melihat dari sisi lain berdasarkan temuannya. Kedua tokoh ini menunjukkan bahwa pekerja inti dimaksud (tokoh masyarakat, lembaga adat, konselor dan semacamnya), secara rutin berhubungan dengan birokrasi level bawah. Mereka ini mengabdikan diri sebagai “warga negara yang membantu menciptakan dan melakukan pelayanan publik berdasarkan norma”. Pendapat kedua tokoh tersebut diakomodir Meyers, Glas dan McDonald (1998) dengan menyebut bahwa kinerja pekerja level bawah ini terkait dengan *ketenagakerjaan*.

- 3) Perilaku kelompok sasaran (*target grup behavior*) yang tidak hanya memberi pengaruh pada efek/dampak kebijakan, tetapi juga mempengaruhi kinerja birokrat/aparat tingkat bawah. Dimensinya mencakup respon positif dan negatif masyarakat dalam mendukung atau tidak mendukung kebijakan.

Variabel *perilaku target grup* dalam implementasi kebijakan publik adalah sekelompok orang, organisasi, atau individu penerima jasa yang berperan bukan hanya dari sisi dampak kebijakan, tetapi juga dalam mempengaruhi kinerja

implementasi program melalui tindakan *positif* dan *negatif* ( Winter : 2004). Dengan demikian, kinerja implementasi program sangat dipengaruhi oleh karakteristik partisipan yakni mendukung atau menolak ( Van Meter dan Van Horn,1975:463). Model ini merupakan kerangka kerja yang menyajikan mekanisme dan menjadi faktor kunci yang dapat mempengaruhi hasil akhir dari suatu implementasi.

Tentang siapa kelompok sasaran yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan, dan seberapa jauh dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan , sangat tergantung kepada kesesuaian isi kebijakan (program) dengan harapan mereka. Hal yang tak kalah pentingnya adalah faktor komunikasi, ikut berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran. Terjadinya '*error*' atau '*distorsi*' atas proses komunikasi akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan.

Tingkat kegagalan suatu implementasi kebijakan, sangat berbeda-beda satu sama lain. Menurut Hoogewrf (1978) bahwa penyebab kegagalan implementasi kebijakan sangat terkait pula dengan ; isi (*content*) dari kebijakan yang harus diimplementasikan. Tingkat informasi dari implementer yang terlibat pada implementasi, banyaknya dukungan dari kebijakan yang harus diimplementasikan, dan pembagian dari potensi-potensi yang ada.

Berdasarkan model implementasi kebijakan Winter di atas, maka kelebihan yang dimiliki adalah kemampuan mengintegrasikan dan menyederhanakan beberapa model implementasi menjadi suatu model yang tidak rumit terutama pada jaringan organisasi. Kelemahannya adalah tidak

menjelaskan lebih rinci pengertian perilaku dan mengidentifikasi faktor-faktor yang ikut berpengaruh dalam proses implementasi kebijakan.

### **2.3. Paradigma dan teori-teori yang mendasari PISEW KSK**

Selanjutnya, teori-teori yang menjadi dasar dalam Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah Kawasan Strategi Kabupaten (PISEW KSK), dapat dikelompokkan menjadi 3 kelompok yaitu *Grand Theories*, *Middle Range*. “Teori Pemberdayaan” yaitu suatu teori yang mencakup pengertian *community development* (pembangunan masyarakat), dan *Community Based Development* (pembangunan yang bertumpu pada masyarakat), dan selanjutnya dapat disebut *Community–Driven Development* (Pembangunan yang digerakkan masyarakat). Selain itu adalah “*An Integrated Implementation Theory*”, dimana proses implementasi dapat mempengaruhi hasil akhir dari suatu kebijakan.

#### **2.3.1 *Grand Theory*.**

Dalam penelitian ini, penulis mengangkat teori dasar (*Grand Theory*) sebagai pijakan dalam penulisan ini adalah teori-teori *administrasi publik*. Alasannya adalah topik yang diangkat penulis dalam penelitian ini, berada dalam bingkai administrasi publik. Sementara itu, pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi PISEW KSK sebagai *Middle Range Theory-nya*, adalah teori yang dikemukakan oleh Goggin dkk (1990) dengan keyakinannya mengatakan bahwa “kegagalan dalam suatu pelaksanaan adalah hasil dari desain yang kurang mempertimbangkan berbagai faktor yang bakal berpengaruh dalam implementasi kebijakan”.Maksudnya, penanggulangan kemiskinan sangat ditentukan oleh hasil desain penerapan pemberdayaan masyarakat yang digunakan

sebagai salah satu bentuk implementasi kebijakan publik. Karena itu, variable perilaku aktor pelaksana lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Irama yang sama, juga dikemukakan oleh Winter C Soren (2004). Dalam *An Integrated Implementation* dikemukakan bahwa “ akar permasalahan implementasi biasanya ditemukan dalam proses formulasi kebijakan, yang kadangkala diadopsi dari suatu permasalahan tanpa sesuai dengan kenyataan yang terjadi. Karena itu, konflik dalam formulasi kebijakan dapat berlanjut dan menyebabkan kegagalan dalam suatu implemementasi “.

Mengikuti uraian di atas, semakin mempertegas bahwa kemiskinan yang terjadi selama ini, antara lain karena program-program pembangunan yang direncanakan secara terpusat (*top down*), seringkali tidak sesuai dengan masalah-masalah yang dihadapi, dan kebutuhan-kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat bawah yang menjadi tujuan pembangunan.

Paradigma pembangunan yang mengetengahkan dalam bentuk program pengembangan infrastruktur sosial ekonomi wilayah kawasan strategi kabupaten (PISEW KSK), adalah jawaban atas kenyataan adanya kesenjangan yang belum tuntas terpecahkan. Kenyataan itu terutama dirasakan masyarakat di daerah perdesaan, kawasan terpencil, dan terbelakang.

Dalam Program PISEW KSK, ada tiga hal yang perlu diperhatikan yaitu: *pertama*, program perlu diletakkan pada arah perubahan struktur. *Kedua*, program perlu diletakkan pada arah pemberdayaan masyarakat untuk menuntaskan masalah; berupa kesenjangan antar wilayah, pengangguran, kemiskinan, dan ketidakmerataan. *Ketiga*, program perlu diletakkan pada arah koordinasi lintas

sektor mencakup pembangunan antar sektor, dan pembangunan antar daerah.

Selama ini, keterlibatan masyarakat hanya dilihat dalam konteks yang sempit, dimana manusia cukup dipandang sebagai tenaga kasar untuk mengurangi biaya pembangunan sosial. Peran serta masyarakat terbatas pada implementasi atau penerapan program. Dengan demikian, partisipasi masyarakat mencapai bentuknya yang pasif (Midgley, dalam Vidhyandika Moeljarto, 1996). Pada hal, sebagaimana tujuan pokok pembangunan adalah memperluas pilihan-pilihan manusia (Ul Haq, 1995), guna memantapkan pertumbuhan dan kesejahteraan manusia, serta keadilan dan kelestarian pembangunan itu sendiri (Korten, 1984). Logika dominan dari paradigma ini adalah memberi peran kepada individu bukan sebagai objek, melainkan sebagai pelaku yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumberdaya, dan mengarahkan proses yang memengaruhi kehidupannya (lihat juga, Theotonio Dos Santos, 1969, Tavares dan Serra, 1970, serta Cariola dan Sunkel, 1982).

Untuk itu, proses PISEW diharapkan dapat menghasilkan model sebagai berikut : (1) terciptanya 'solidaritas baru' yang mendorong pembangunan yang berakar dari bawah (*grassroots oriented*), (2) memelihara keberagaman budaya dan lingkungan, dan (3) menjunjung tinggi martabat dan kebebasan bagi manusia dan masyarakat.

Penerapan PNPM PISEW dalam konteks implementasi kebijakan, akan berhubungan mengenai; administrasi publik dan manajemen (Bardach, 2001), pelaksanaan distribusi (Kagan, 1994, Scholz dan Wey 1986; Winter, 2004), Elit birokrasi (Livaky, 1980), teori agen prinsipal (Brehm dan Gates, 1999).

Institusionalisme baru, pemerintahan (Bagason,2000), Jaringan (O'Toole,2000), Desain kebijakan (Linder dan Peters,1989, Salamun, 1981) dll.

### **2.3.2 Teori Pemberdayaan**

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, bahwa paradigma pembangunan yang dilakukan dalam upaya mengangkat derajat masyarakat miskin, berorientasi pada pendekatan pemberdayaan masyarakat. Mendasar pada teori ini, maka konsep pembangunan dalam aras pemberdayaan masyarakat lebih cocok digunakan dan dianalisis pada aras mikro, misalnya aras komunitas. Adapun pendekatan ilmiah yang lebih tepat dilaksanakan dalam hal ini adalah pendekatan Induktif. Dengan demikian, konsep pembangunan dalam artian pemberdayaan masyarakat lebih memungkinkan untuk menggunakan metode kualitatif. Mengenai penggunaan metode kuantitatif bermakna sebagai penjelas atau pendalaman dari data kualitatif.

Selanjutnya,dalam pengertian konvensional bahwa konsep pemberdayaan sebagai terjemahan *empowerment* mengandung dua pengertian, yaitu (1) *to give power or authority* atau memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan, atau mendelegasikan otoritas ke pihak lain, (2) *to give ability to* atau *to enable* atau usaha untuk memberi kemampuan atau keberdayaan. Eksplisit dalam pengertian Program Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah adalah bagaimana menciptakan peluang untuk mengaktualisasikan keberdayaan seseorang, sehingga orang tersebut dapat eksis dalam kehidupannya secara pribadi.

Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam :

(a) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (*freedom*), dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, dan bebas dari kemiskinan; (b) Menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang dan jasa yang mereka perlukan; dan (c) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan yang mempengaruhi mereka.

Berikut pengertian pemberdayaan dikemukakan beberapa ahli dilihat dari tujuan, proses, dan cara-cara pemberdayaan ( Suharto , 1997: 210-224 ) :

- (a) Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung ( Ife, 1995 )
- (b) Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk memengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya (Parson et al, 1994)
- (c) Pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial (Swift dan Levin,1987).
- (d) Pemberdayaan adalah suatu cara dengan mana rakyat (individu), organisasi, dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya ( Rappaport, 1984 ).

Mengacu dari beberapa pengertian di atas, maka pemberdayaan adalah sebuah proses sekaligus tujuan. *Sebagai proses*, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok

lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. *Sebagai tujuan*, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial.

Kristiadi (1977) melihat bahwa ujung dari pemberdayaan masyarakat harus membuat masyarakat menjadi swadiri, mampu mengurus dirinya sendiri, swadana, mampu membiayai keperluan sendiri, dan swasembada, mampu memenuhi kebutuhannya sendiri secara berkelanjutan.

Berdasarkan deskripsi aspek teoritis, pemberdayaan masyarakat, dapat *di-breakdown* ke dalam dimensi dan indikator yang dapat digunakan untuk mengukur proses pemberdayaan masyarakat sebagai bentuk kebijakan ( Wrihatnolo & Nugroho,2007: 124 ). Dimensi dan indikator proses pemberdayaan masyarakat yang dimaksud adalah :

(1) Dimensi masyarakat sebagai subjek pembangunan, indikatornya :

- a. Partisipatif
- b. Desentralisasi
- c. Demokrasi
- d. Transparasi
- e. Akuntabilitas.

(2) Dimensi penguatan kelembagaan masyarakat , indikatornya :

- a. Pembentukan dan penguatan kelembagaan
- b. Pelatihan bagi pengelola dan masyarakat
- c. Desentralisasi kepada lembaga masyarakt
- d. Partisipasi lembaga masyarakat

- (3) Dimensi kapasitas dan dukungan aparat pemerintah, indikatornya :
- a. Kapasitas aparat dalam memfasilitasi
  - b. Kapasitas aparat dalam mendukung dan melakukan pendampingan
- (4) Dimensi upaya penanggulangan kemiskinan, indikatornya :
- a. Pemetaan kemiskinan
  - b. Kesesuaian usulan dengan kebutuhan
  - c. *Coverage* program
  - d. Ketepatan pemberian dana dan kemampuan pengelolaan Bantuan Langsung Masyarakat (BLM).

Pada bagian lain, Rappaport (1987) mengartikan pemberdayaan sebagai suatu proses, suatu mekanisme; dalam hal ini, individu, organisasi, dan masyarakat menjadi ahli akan masalah yang mereka hadapi. Ditingkat individu, pemberdayaan merupakan pengembangan psikologis yang menggabungkan persepsi kendali personal, pendekatan proaktif pada kehidupan, dan pengetahuan kritis akan lingkungan sosiopolitis.

Tingkat organisasi, pemberdayaan mencakup proses dan struktur yang meningkatkan keahlian para anggotanya dan memberikan dukungan timbal-balik yang diperlukan oleh anggotanya untuk memengaruhi perubahan di tingkat masyarakat (Zimmerman,1995).Di tingkat masyarakat, pemberdayaan berarti tindakan kolektif untuk meningkatkan kualitas hidup suatu masyarakat dan hubungan antara organisasi masyarakat (Perkins dan Zimmerman,1995; dan Zimmerman, 1995).

Dari perspektif organisasi, Lyons, et al, (2001) berpendapat bahwa suatu komunitas masyarakat harus memenuhi dua kondisi sosial untuk dapat mengalami proses pemberdayaan, yaitu anggota masyarakat harus mempunyai perasaan bermasyarakat (*sense of community*), dan anggota masyarakat harus berpartisipasi secara aktif dalam kegiatan komunitas tersebut. Perasaan bermasyarakat dipandang sebagai : (1) suatu semangat kebersamaan; (2) suatu perasaan akan adanya struktur kekuasaan yang bisa dipercaya; (3) suatu kesadaran bahwa saling manfaat (*trade and mutual benefit*) timbul karena kebersamaan; dan (4) suatu semangat yang datang dari pengalaman bersama yang dijaga sebagai suatu seni (McMillan,1996).

Senapas dengan McMillan adalah Chavis dan Wandersman (1990) melihat bahwa perasaan bermasyarakat sangat penting dalam pembangunan lokal, karena hal tersebut memberikan kontribusi pada perasaan individu dan pemberdayaan kelompok yang mendorong masyarakat sekelilingnya untuk bertindak secara kolektif dalam upaya memenuhi kebutuhan bersama. Partisipasi masyarakat lokal (*citizen*) adalah proses turut berpartisipasinya para individu dalam pengambilan keputusan tentang institusi, program, dan lingkungan yang memengaruhi mereka (Florin dan Wandersman,1990; Rich, Edestein, Hallman, dan Wandersman,1995).

Dalam organisasi masyarakat, partisipasi masyarakat lokal adalah metode untuk meningkatkan kualitas lingkungan fisik, memperbaiki pelayanan, dan meningkatkan kondisi sosial (Chavis dan Wandersman,1990). Partisipasi individu dalam suatu organisasi sukarela, merupakan kondisi penting karena partisipasi ini

memberikan sarana efektif yang dapat memberikan keahlian, pengetahuan, persepsi diri, persepsi politis, dan praktik bagi individu tersebut untuk meningkatkan pemberdayaan individu yang bersangkutan (Prestby, et al, 1990).

Banyak pustaka yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat memberikan contoh bagaimana teori pemberdayaan dilaksanakan dalam praktik pembangunan dan perencanaan nasional. Konsep ini dapat terlaksana secara luas pada berbagai sektor pembangunan, seperti : kesehatan (Li,et al, 2001), pertanian (Beeker, 1995; Baron dan Prinsen,1999), ketenagakerjaan (Foster-Fishman,et al,1998), dan konstruksi (Lyons,et al,2001).

### **2.3.3. Integrated Implementation Theory**

Dasar pijakan dari teori ini melihat dari sejumlah penelitian yang dilakukan oleh beberapa ahli yang gagal mengkonseptualisasikan hubungan antara *formulasi kebijakan, desain kebijakan dan implementasi*. Pada hal akar permasalahan implementasi biasanya ditemukan dalam proses formulasi kebijakan sebelumnya. Formulasi kebijakan ini biasanya berlanjut dalam proses implementasi kebijakan ( Bardach, 1977). Bahkan adakalanya suatu simbol kebijakan diadopsi untuk sebuah permasalahan tanpa sesuai dengan kenyataan yang terjadi. ( Winter, 2004 ).

Dalam pengembangan PISEW James Anderson (Abdul Wahab,1990) mengartikan sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan instansi-instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Kebijakan memerlukan implementasi dalam bentuk multi program, tentunya aktor-aktor yang bukan pemerintah atau swasta dapat memengaruhi perkembangan atau *desain* kebijakan publik.

Maksudnya, desain kebijakan dapat memberikan dampak terhadap proses dan hasil dari berbagai cara yang berbeda.

Menurut Wibawa (1994) implementasi kebijakan publik merupakan hasil rumusan atas penyaringan dan pemilihan terhadap berbagai tuntutan dan kepentingan, yang bergayutan dengan tugas pemerintah, yakni menyerap semua tuntutan dan kepentingan, menghimpun sumber daya, dan memenuhi tuntutan serta kepentingan tersebut. Akan tetapi, karena tidak semua tuntutan dapat dipenuhi dalam waktu bersamaan, terutama karena jumlah dan kualitas sumber daya yang lebih sedikit dibandingkan tuntutan tersebut, pemerintah selalu melakukan penyaringan dan pemilihan tuntutan atau kepentingan. Ada tuntutan yang dapat dipenuhi segera, tetapi tidak sedikit yang harus ditunda atau disingkirkan. Hasil penyaringan dan pemilihan inilah yang dirumuskan sebagai kebijakan publik untuk diimplementasikan.

Upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai salah satu bentuk kebijakan yang terintegrasi dalam program PISEW KSK, secara praktis berlangsung dalam dua variasi :

**Pertama;** adanya satu program yang mengadopsi lebih dari satu strategi secara paralel dan berkaitan. Misalnya, program pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah di daerah. Disini diperlukan berbagai strategi dengan menformulasikan berbagai bentuk kebijakan dalam menangani wilayah kecamatan yang menjadi sasaran program. Katakanlah program pengembangan komoditas unggulan pada wilayah kawasan strategi kabupaten, program pengentasan kemiskinan dan penanggulangan kesenjangan antarwilayah.

**Kedua;** adanya satu program yang hanya mengadopsi salah satu dari strategi tersebut. Misalnya Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada Rumah Tangga Miskin sebagai instrumen strategi perlindungan sosial. Program Kompensasi Bahan Bakar Minyak kepada Rumah Tangga Miskin melalui komponen Pendidikan (program Bantuan Operasional sekolah- BOS ) dan Kesehatan ( program Asuransi Kesehatan untuk keluarga Mniskin- ASKESKIN).

Apa yang menjadi program nyata tersebut di atas, merupakan hasil akhir dari suatu implementasi kebijakan dimana pengaturan implementasi Inter-Organisasi, menjadi sangat penting seperti yang terlihat dalam buku O'Tooles yang berjudul "*Inter-Organizational Relations In Implementation*". Meskipun, Pressman dan Wildavzky (1973) konsentrasi terhadap ciri khas "*Complexity of Joint Action*". Menurutnya, hal tersebut dapat menjadi implementasi yang sukses dan kemudian dapat menjadi suatu hubungan terhadap para aktor kebijakan yaitu dalam hal perspektif dari sejumlah keputusan.

Mengacu pada uraian di atas, program-program sebagaimana dijelaskan tersebut, dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik. Sebuah kebijakan atau program pada hakekatnya adalah sebuah instrumen yang digunakan pemerintah untuk melakukan perubahan ekonomi, sosial, maupun budaya pada masyarakat. Demikian halnya dengan program-program yang menjadi tuntutan pada wilayah PISEW KSK untuk diwujudkan berdasarkan dampak yang diinginkan, guna memenuhi kepentingan atau kebutuhan masyarakat. Program-Program semacam ini merupakan salah satu bentuk operasionalisasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang menjadi komitmen nasional yang harus diimplementasikan.

#### **2.4. Struktur Kelembagaan Program PISEW KSK**

Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) atau juga disebut *Regional Infrastruktur for Social and Economic Development (RISE)*, dikemas sebagai salah satu upaya Pemerintah untuk mengurangi tingkat kemiskinan di perdesaan, peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dan kelembagaan tingkat desa, serta mengurangi kesenjangan pembangunan antar wilayah.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009, telah menempatkan upaya penanggulangan kemiskinan dan pengurangan ketimpangan pembangunan antar wilayah sebagai bagian dari prioritas utama pembangunan nasional. Ada 5 sasaran yang ingin dicapai dalam agenda ini :

- 1) Menurunnya jumlah penduduk miskin dan terciptanya lapangan kerja yang mampu mengurangi tingkat pengangguran terbuka.
- 2) Berkurangnya kesenjangan antarwilayah yang tercermin
  - a. Meningkatnya peran perdesaan sebagai basis pertumbuhan ekonomi.
  - b. Meningkatnya pembangunan pada daerah-daerah terbelakang dan tertinggal
  - c. Meningkatnya pengembangan wilayah yang didorong oleh daya saing kawasan dan produk-produk unggulan daerah
  - d. Meningkatnya keseimbangan pertumbuhan pembangunan antar kota-kota metropolitan, besar, menengah, dan kecil dengan memperhatikan keserasian pemanfaatan ruang dan penatagunaan tanah.

- 3) Meningkatnya kualitas manusia yang secara menyeluruh tercermin dari membaiknya angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) serta meningkatnya pemahaman dan pengalaman ajaran-ajaran agama.
- 4) Membaiknya mutu lingkungan hidup dan pengelolaan sumber daya alam yang mengarah pada pengarusutamaan ( *mainstreaming* ) prinsip pembangunan berkelanjutan di seluruh sektor dan bidang pembangunan.
- 5) Membaiknya infrastruktur yang ditunjukkan oleh meningkatnya kuantitas dan kualitas berbagai sarana penunjang pembangunan.

Pengembangan dan pengelolaan Kawasan Strategi Kabupaten (KSK), merupakan aplikasi dari kegiatan PNPM PISEW, yang dinilai memiliki potensi dan prospek yang dapat meningkatkan akselerasi kegiatan ekonomi suatu daerah. Implementasi kegiatan KSK didasarkan atas kebijakan-kebijakan pemerintah daerah, yang diarahkan melalui peningkatan kegiatan-kegiatan sektor ril dan bisnis, dengan dukungan infrastruktur sosial, ekonomi yang memadai. Potensi keberhasilan KSK ditentukan keterlibatan oleh instansi terkait, pada setiap tahapan pelaksanaan. Mulai dari tahap *perencanaan*, *pelaksanaan* sampai tahap *monitoring* dan *evaluasi*, sesuai dengan tugas pokok dan fungsi kelembagaan masing-masing.

Pelaksanaan koordinasi secara intens, sangatlah penting terutama dalam pengembangan komoditas di wilayah KSK. Karena itu, sesuai hirarki yang ada, Pemerintah pusat bersama pemerintah provinsi , berperan untuk melakukan pembinaan dalam bentuk kegiatan supervisi dan pemantauan. Sedangkan Pemerintah Kabupaten melakukan pengelolaan dan pengendalian, sementara

Kecamatan dan Desa melakukan kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pemeliharaan. Untuk menunjang kegiatan KSK ini, maka struktur kelembagaan PNPM PISEW dapat dilihat sebagai berikut :

### **1. Tim Koordinasi Kabupaten**

Tim koordinasi PISEW kabupaten merupakan pengelola PISEW sekaligus menjadi *task force*, yang mempunyai waktu dan tenaga yang memadai. Selain itu, ia juga mempunyai komitmen untuk terlibat secara penuh dalam pelaksanaan teknis sebagai rangkaian proses kegiatan-kegiatan PISEW, khususnya yang berada di tingkat kabupaten. Dalam Surat Keputusan Bupati Bone NO.35 Tahun 2008 tentang pembentukan tim koordinasi, disebutkan perlunya program PNPM PISEW dikelola secara terpadu oleh unsur-unsur instansi terkait.

Tim koordinasi ini merupakan wadah pengendali koordinasi antar Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) dalam berbagai informasi dan komunikasi, perencanaan, dan pelaksanaan. Tim ini menjadi pusat informasi, terutama bagi instansi terkait yang ada di kabupaten. Mengkoordinasikan peran serta masyarakat dan swasta, sehingga lahir semacam pengarahannya sumber daya yang tersedia dan pengembangan potensi yang ada, yang mencakup seluruh masyarakat. Tim Koordinasi PNPM PISEW Kabupaten mempunyai tugas, yaitu :

- a. Menyusun dokumen Program Jangka Menengah Pemberdayaan Sosial Ekonomi (PSE) Kabupaten Bone.
- b. Menyusun Dokumen Memorandum Program Koordinatif
- c. Mengkoordinasikan rencana pendanaan dan sumber pembiayaan

kepada pihak-pihak terkait.

- d. Menyusun rencana dan langkah - langkah operasional dalam bidang administrasi dan bidang teknis pelaksanaan PNPM PISEW .
- e. Membina, membantu dan memfasilitasi kegiatan pemberdayaan sosial ekonomi kabupaten
- f. Melaksanakan kegiatan monitoring dan evaluasi
- g. Mengkoordinasikan seluruh proses pelaksanaan PNPM PISEW Kabupaten

Dengan dikeluarkannya Keputusan Bupati Bone tertanggal 2 Januari 2008, maka segala biaya yang ditimbulkan, dibebankan kepada APBD. Hal tersebut bergayutan dengan tugas Pemerintah Daerah Kabupaten, yakni membentuk tim koordinasi dalam rangka menyerap semua tuntutan dan kepentingan masyarakat, melalui kegiatan PISEW.

Tim koordinasi ini dipimpin oleh seorang Ketua, dibantu anggota-anggota dari lintas sektor. Dalam proses kebijakan, terdapat tidak saja perilaku administrasi dan organisasional, melainkan juga perilaku politis ( Dunn, 1981 ).

## **2. Sekretariat Kabupaten**

Pelaksanaan program PNPM PISEW di Kabupaten Bone, juga dikendalikan oleh sekretariat PISEW Kabupaten. Sekretariat ini terdiri dari instansi yang terkait dalam pengembangan *prasarana fisik, potensi sosial ekonomi* yang akan dilakukan oleh SKPD – SKPD di kabupaten.

Agar tidak terjadi stagnan, Kepala Bappeda dan Statistik Kabupaten Bone selaku Ketua Tim Koordinasi, telah menerbitkan Surat Keputusan No.273 Tahun

2008 tentang Pembentukan sekretariat Program PNPM PISEW Tingkat Kabupaten Bone.

Keterlibatan SKPD dalam sekretariat kabupaten ini, berperan melaksanakan keseharian kegiatan PISEW di tingkat kabupaten sesuai jadwal. Melaksanakan TUPOKSI sesuai bidang masing-masing, serta secara penuh dapat melaksanakan kegiatan sesuai manual teknis. Komunikasi yang intensif antara sekretariat kabupaten dengan SKPD terkait, dilakukan dalam rangka membahas rencana kegiatan PISEW, yang dapat membentuk dukungan dalam wujud *activity Sharing* yang tepat, yaitu kegiatan – kegiatan pemerintah kabupaten yang didanai dengan APBD kabupaten dalam mendukung atau sinkron dengan kegiatan-kegiatan program PNPM PISEW. Dana APBD kabupaten dialokasikan melalui Dinas / lembaga / kantor / SKPD terkait untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang tertuang dalam dokumen MPK ( *Memorandum Program Koordinatif* ) kabupaten dan tidak termasuk dalam kategori atas pembiayaan pinjaman JBIC. Sekretariat kabupaten mempunyai tugas-tugas:

- a. Melaksanakan diseminasi dan pelatihan
- b. Menyusun arahan kebijakan Pemberdayaan Sosial Ekonomi
- c. Melaksanakan sosialisasi, konsolidasi dan sinkronisasi kebijakan Pemberdayaan Sosial Ekonomi
- d. Menyusun dan melaksanakan sosialisasi PJM-PSE.
- e. Menyusun dan melaksanakan sosialisasi Rencana Kegiatan Tahunan (RKT) Kabupaten Bone
- f. Melaksanakan kegiatan promosi PSE

- g. Melaksanakan kegiatan perencanaan, dan monitoring program PNPM PISEW
- h. Melaksanakan rapat koordinasi

### **3. Satuan Kerja ( Satker ) Kabupaten.**

Satuan kerja PNPM PISEW yang dibentuk di tingkat kabupaten adalah pejabat pengelola anggaran sebagai Kuasa Pengguna Anggaran ( KPA ) yang ditetapkan oleh Menteri Pekerjaan Umum (PU) atas usulan Bupati. Satker ini diberi kewenangan menyelenggarakan kegiatan-kegiatan sesuai dengan rencana kerja dan anggaran yang telah ditetapkan dalam Daftar Isian Pelaksana Anggaran (DIPA). Tugas dan fungsi Satuan Kerja ( Satker ) yang dibentuk itu, sesuai usulan Bupati dalam suratnya Nomor 600/00225/I / DPU/2008 tanggal 28 Januari 2008, mengacu pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum, yaitu :

1. Mendukung Tim Koordinasi Kabupaten dan sekretariat kabupaten dalam menyelenggarakan program
2. Melakukan pencairan dan pengelolaan dana sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
3. Menjamin pelaksanaan program sesuai pedoman dan panduan teknis PNPM PISEW
4. Melaporkan hasil pelaksanaan kepada Tim Koordinasi Kabupaten
5. Membuat laporan dengan Sistem Akuntansi Instansi .
6. Menyusun program dan perencanaan anggaran serta kegiatan tahunan.

#### **4. Penanggung Jawab Operasional Kegiatan ( PJOK )**

Untuk menjamin kelancaran Pembangunan Sosial Ekonomi Masyarakat melalui program PISEW di Kabupaten Bone, maka telah ditunjuk Penanggung Jawab Operasional Kegiatan ( PJOK ) di kecamatan penerima PNPM PISEW, dan Penanggung Jawab Operasional KSK yang berasal dari instansi lintas sektor. Penunjukan PJOK dimaksud, berdasarkan Keputusan Bupati Bone Nomor 103 Tahun 2010, tertanggal 28 Januari 2010, berperan sebagai penanggung jawab administrasi pelaksanaan PISEW di wilayah kerjanya.

Penetapan keputusan tentang Penunjukan PJOK kecamatan dan PJOK KSK tersebut, diharapkan dapat mengaktualisasikan bentuk – bentuk kebijakan yang menjadi acuan dalam pelaksanaan kegiatan di lapangan. Tim ini melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait , dan bertanggungjawab atas pelaksanaan program mulai tahap *perencanaan, Implementasi, monitoring* dan *Evaluasi* . Adapun tugas – tugas pokok PJOK PISEW dan PJOK KSK sebagai berikut ;

- a. Memantau pelaksanaan PISEW di wilayah kerjanya sesuai dengan pentahapan yang sudah ditentukan
- b. Melaksanakan administrasi program berupa penandatanganan SPBB, memproses SPB ke Bank pembayar dan lain-lain.
- c. Membuat laporan perkembangan pelaksanaan tugas, termasuk laporan pertanggungjawaban akhir masa jabatan.
- d. Melakukan koordinasi dan sinkronisasi kegiatan PISEW dengan Konsultan Managemen dan Advisory Wilayah ( KMAW ) dan Tim Fasilitator untuk bersama-sama menangani penyelesaian

permasalahan dan pengaduan mengenai PISEW di wilayahnya.

- e. Melakukan pemeriksaan terhadap penggunaan dana yang telah disalurkan kepada masyarakat sesuai dengan usulan yang disetujui.

## 5. Kelompok Diskusi Sektor ( KDS )

Kelompok Diskusi Sektor ini dibentuk berdasarkan kondisi geografis hamparan kecamatan . Kelompok Diskusi Sektor ini merupakan unsur pelaksana kegiatan program meliputi hanya satu di desa, atau lebih. Selaku unsur pelaksana, KDS dapat berperan sebagai berikut :

- a. Mendiskusikan kondisi kelompoknya dari aspek Kekuatan, Kelemahan, Peluang,dan Ancaman ( SWOT ).
- b. Mengidentifikasi kebutuhan infrastruktur dan kegiatan peningkatan perekonomian masyarakat.
- c. Menyelenggarakan musyawarah dan rembuk warga untuk menetapkan usulan kegiatan infrastruktur dan kegiatan yang mendukung perekonomian
- d. Ketua Kelompok Diskusi Sektor ( KDS ) atau yang mewakili mengikuti kegiatan pramusrembang I ( pertama ) tentang ***Rencana Strategi Kecamatan*** dan pramusrembang II tentang ***Program Investasi Kecamatan***

Mencermati peran KDS di atas, maka sangatlah tepat jika sekiranya kelompok diskusi sektor ini menjadi pilar dalam penjangkaran usulan dengan berbagai analisis, sehingga teridentifikasi mana yang harus difasilitasi PISEW, dan mana APBD yang harus fasilitasi. Bahkan mana yang bisa difasilitasi oleh

pihak lain dalam pelaksanaan program, atau mana kegiatan yang dapat dilaksanakan melalui program lain. Dengan demikian, pengelolaan atas kelompok dalam komunitas kecil ini, memungkinkan untuk dilakukan secara akrab.

## **6. Lembaga Kemasyarakatan Desa ( LKD )**

Sesuai dengan *Loan Agreement* yang telah disepakati antara *Japan Bank for International Cooperation (JBIC)* dengan *Pemerintah Republik Indonesia*, maka pelaksanaan infrastruktur PNPM-PISEW dilakukan oleh LKD. LKD dalam pelaksanaan konstruksi bertujuan yakni : (a) Menurunkan jumlah penduduk miskin dan terciptanya lapangan kerja, (b) memberdayakan masyarakat desa, (c) meningkatkan kapasitas dan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, (d) memberi kesempatan kepada masyarakat setempat untuk ikut belajar dan meningkatkan kemampuan dalam pelaksanaan pembangunan prasarana, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan sampai dengan pemeliharaan, (e) mengembangkan rasa memiliki pada masyarakat, yang ditandai adanya rasa tanggung jawab dalam memelihara dan mengembangkan prasarana selanjutnya.

Lembaga Kemasyarakatan Desa adalah lembaga kemasyarakatan yang sudah ada dan diakui keberadaannya oleh masyarakat desa dan Pemerintah desa. Lembaga ini dapat disebut sebagai simpul sosial karena terdiri dari kelompok sosial yang telah ada, dibentuk oleh masyarakat dan anggotanya dari kalangan masyarakat sendiri, seperti; Kelompok Perkumpulan Petani Pemakai Air ( P3A ), Karang Taruna, PKK, Remaja Masjid, Remaja Gereja, dan kelompok masyarakat lainnya. Secara sosiologis, disebut simpul sosial karena kelompok masyarakat seperti mereka adalah ujung tombak perubahan di tengah masyarakat, penggerak

program, dan penggali ide-ide berasaskan mufakat. LKD ini mempunyai struktur organisasi yang terdiri dari Ketua, Bendahara, Sekretaris, Tenaga Teknis, dan anggota, termasuk di dalamnya 1 orang perempuan, sebagaimana *Memorandum of Understanding (MoU)* yang telah ditandatangani antara JICA (*Japan International Cooperation Agency*) dan Pemerintah Indonesia tentang partisipasi perempuan dalam program PNPM PISEW. Lembaga ini memiliki peran seperti :

- a. Mengikuti pelatihan administrasi objek dan teknis konstruksi yang diadakan di kecamatan dan mengikuti *On the Job Training (OJT)* atau pelatihan kerja lapangan di desa .
- b. Melaksanakan kegiatan pembangunan infrastruktur.
- c. Melakukan pencatatan kegiatan harian yang mencakup penggunaan dana pada buku kas harian dan mengumpulkan bukti-bukti pengeluaran.
- d. Mengajukan termin pengajuan pencairan dana kepada Program Pengembangan Kecamatan atau lazim disebut Pejabat Pembuat Komitmen ( PPK ) dengan lampiran sesuai yang dipersyaratkan.
- e. Menyusun laporan pencairan dan pengelolaan dana.
- f. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan setiap tahap pencairan dana melalui musyawarah Desa .
- g. Menyelenggarakan transparansi pelaksanaan kegiatan melalui musyawarah desa dan penempelan informasi pelaksanaan kegiatan di papan-papan pengumuman dan memastikan dapat diakses oleh semua pihak.
- h. Memfasilitasi pembentukan Kelompok Pemanfaat dan Pemeliharaan.

Sesuai dengan kriteria infrastruktur yang dibangun, LKD mengutamakan teknologi sederhana, peralatan sederhana, terutama material lokal. Karena itu, nilai setiap paket pekerjaan dibatasi maksimal 50 juta rupiah. Jika di satu desa terdapat paket pekerjaan dengan nilai lebih besar dari 50 juta, maka secara teknis dapat dilakukan pemecahan per bagian jenis pekerjaan menjadi beberapa paket sesuai dengan batasan dana, dan hal ini akan dibahas lebih jauh pada BAB IV.

Namun, jika di desa yang bersangkutan ada beberapa LKD, maka masing-masing LKD dapat ditunjuk sebagai pelaksana secara langsung. Kontrak paket pekerjaan disesuaikan dengan Surat Perintah Kerja (SPK) tanpa jaminan pelaksanaan. Untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang / jasa, maka harus dibentuk panitia pengadaan yang dilakukan oleh pengguna jasa yaitu *Satuan Kerja PIP di kabupaten*.

## **7. Penguatan Kapasitas Pemerintah Daerah**

Penguatan kapasitas aparatur pemerintah daerah, fasilitator dan masyarakat, merupakan penguatan peran-peran dari *berbagai pihak* dalam mendukung proses kemandirian dan pemberdayaan masyarakat dalam menanggulangi masalah pembangunan, pengangguran dan masalah sosial lainnya. Hal ini diakui Parson et.al. (1994) bahwa proses pemberdayaan umumnya dilakukan dengan cara kolektif. Dalam beberapa situasi, strategi pemberdayaan dapat saja dilakukan secara individual, meskipun pada gilirannya strategi ini pun tetap berkaitan dengan kolektivitas.

Penguatan kapasitas kelembagaan yang akan dilakukan difokuskan pada penguatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone dan

kecamatan, sehingga dapat memberikan suatu kerangka kerja pengelolaan (manajemen) bagi *perangkat pelaksana program* sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Perangkat pemerintah didorong untuk mampu berperan menjadi fasilitator masyarakat, dan selalu berorientasi pada pengembangan masyarakat dengan mengedepankan peran masyarakat. Bentuk dari penguatan kapasitas ini dapat berupa sosialisasi, diseminasi, pelatihan maupun workshop.

Dalam era pelaksanaan otonomi daerah sejak awal tahun 2001, persoalan utama yang dihadapi daerah adalah upaya penguatan kapasitas (*capacity building*) pemerintah daerah. Hal ini terkait erat dengan tanggung jawab daerah dalam menyusun dan menentukan mulai dari aspek kebijakan sampai dengan tingkatan kegiatan/proyek sesuai hakekat dari otonomi. PNPM-PISEW berupaya untuk mendukungnya, melalui desain pada bagian tujuan program, komponen hingga bagian operasional di lapangan, dengan sasaran utama kelembagaan pemerintah di tingkat kabupaten dan tingkat desa.

Penguatan kapasitas Pemerintah Daerah dalam PNPM-PISEW pada prinsipnya dilaksanakan melalui *penguatan peran, pengetahuan dan pengalaman* dari institusi dan aparatur yang ada di dalamnya. Proses kemandirian daerah dan pengarusutamaan pemberdayaan masyarakat diharapkan dapat menanggulangi masalah pembangunan, pengangguran, dan masalah sosial lainnya di daerah.

Selanjutnya, akan muncul **kemampuan penyusunan kebijakan** (*policy formulation*) serta melahirkan kesadaran dan inisiatif perencanaan dan penganggaran (*sense of planning and budgeting*) yang memihak kepada

masyarakat miskin (*pro poor*). Disini mengandung makna tidak hanya dimensi sosial suatu komunitas, namun juga dimensi sosial suatu organisasi atau lembaga pemerintah Daerah ( Perkins dan Zimmerman, 1995 ).

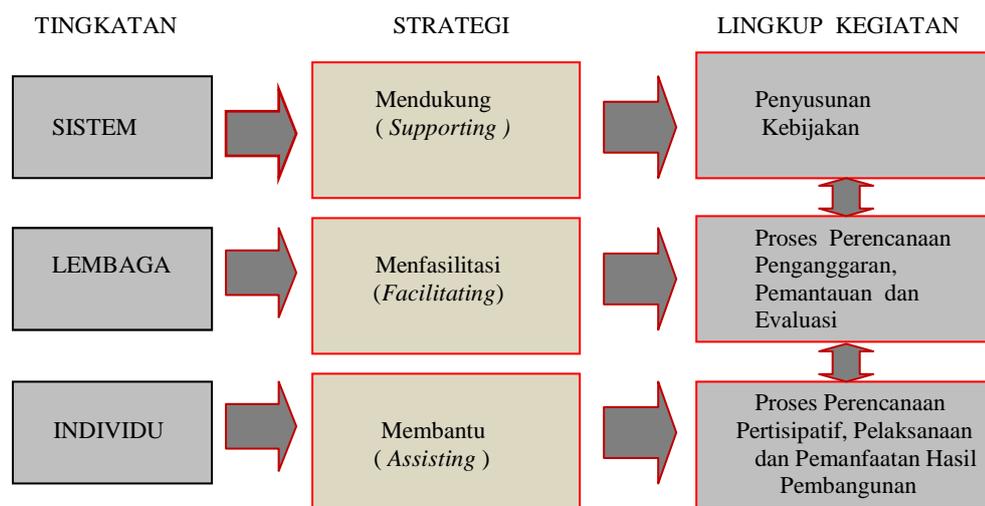
Strategi yang digunakan untuk mewujudkan tujuan dan komponen penguatan kapasitas Pemerintah Daerah dilakukan melalui 2 (dua) pendekatan; *Pertama*; pendekatan kemitraan yang melibatkan seluruh aparat dari instansi yang terkait dengan PNPM-PISEW . *Kedua* ; melakukan sinkronisasi substansi dan alokasi anggaran antara kebijakan, program dan kegiatan pembangunan daerah di bidang infrastruktur, Sosial dan Ekonomi. Kedua pendekatan tersebut akan dilakukan pada 3 (tiga) tingkatan, yaitu *sistem, lembaga* dan *individu*, dan 7 (tujuh) *lingkup* kegiatan, yaitu penyusunan kebijakan, perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemanfaatan, pemantauan, dan evaluasi. Strategi penguatan kapasitas Pemerintah Daerah dapat dilihat lebih jelas pada gambar berikut .

Pada skema di bawah, terlihat pada **tingkatan sistem**, PNPM PISEW memberikan suatu kerangka kerja kebijakan (*policy framework*) bagi para pengambil keputusan di Kabupaten Bone ( eksekutif dan Legislatif). Strategi yang dilakukan adalah mendukung (*suppoting*) dengan cara memberikan masukan substansi dalam proses *penyusunan kebijakan* dalam bentuk peraturan perundangan di tingkat kabupaten, sehingga kebijakan daerah menjadi lengkap. Kebijakan-kebijakan yang diupayakan terkait Pengembangan Wilayah (PW), Pemberdayaan Masyarakat (PM), Penguatan Kelembagaan (PK), dan Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL). Kegiatan ini ditindaklanjuti dengan adanya

kegiatan pemantauan dan Evaluasi kebijakan di Kabupaten Bone sebagai penerima PNPM PISEW untuk melihat sejauhmana proses menyusun dan melengkapi kebijakan tersebut berjalan.

Gambar 2.7.

Strategi Penguatan Kapasitas Pemerintah daerah



Selanjutnya, pada **tingkatan lembaga**, PNPM PISEW menitikberatkan pada kinerja pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dari lembaga/instansi yang terlibat, yaitu BAPPEDA, Dinas Pekerjaan Umum, dan BPMD. Model kinerja semacam ini dapat dipahami sebagai pelaksanaan distribusi kegiatan. Adapun strategi yang dilakukan adalah memfasilitasi (*facilitating*) dalam proses *perencanaan, penganggaran, pemantauan, dan evaluasi* terhadap program dan kegiatan yang terkait dibidang; *Pengembangan Wilayah, Pemberdayaan Masyarakat, Penguatan Kelembagaan, dan Pemberdayaan Ekonomi Lokal*. Kegiatan yang akan dilakukan adalah keterlibatan para konsultan pendamping PNPM PISEW dalam proses Musrenbang Kabupaten Bone sampai dengan disepakatinya kegiatan-kegiatan di SKPD. Kegiatan ini ditindaklanjuti dengan

pengecekan status kemajuan pelaksanaan melalui koordinasi, monitoring, dan evaluasi dalam bentuk Rapat Teknis Provinsi, dan Rakorwil.

Pada **tingkatan individu**, PNPM PISEW mengutamakan suatu kerangka pengembangan profesionalisme, kompetensi dan kemampuan aparatur (SDM) Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Strategi yang dilakukan yaitu memberikan bantuan (*assisting*) dari konsultan pendamping PNPM PISEW berusaha mendorong agar aparat mau berdiri di depan dan mampu berperan menjadi fasilitator masyarakat dalam *proses perencanaan, partisipatif, pelaksanaan dan pemanfaatan hasil-hasil* pembangunan infrastruktur yang diperlukan oleh masyarakat.

Sebagai bekal untuk melakukan kegiatan tersebut, dalam PNPM PISEW telah dirumuskan agenda kegiatan (*event*) yang terintegrasi dengan peningkatan pengetahuan (*knowledge*), pengalaman (*experience*) dan sikap (*attitude*) bagi setiap aparat yang terlibat didalamnya. Kegiatan utama, yaitu koordinasi, monitoring, evaluasi, pelatihan dan pendampingan serta kegiatan pendukung, seperti forum diskusi, workshop/lokakarya dan seminar.

Adapun materi penguatan kapasitas sehubungan diatas, sebagai berikut :

- 1) Tahap persiapan dan perencanaan partisipatif
- 2) Tahap pelaksanaan ( Implementasi) hingga proses monitoring dan evaluasinya
- 3) Sinergi kegiatan antara masyarakat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan kegiatan secara bersama, antara lain : aktifitas kegiatan, pendanaan, monitoring dan evaluasi.

- 4) Menjadi fasilitator dalam setiap proses pelaksanaan kegiatan, mulai dari persiapan hingga monitoring dan evaluasi
- 5) Upaya penanganan berbagai permasalahan, pengaduan, konflik yang timbul dalam pelaksanaan PISEW dengan menyiapkan sarana yang dibutuhkan

Berpijak dari uraian diatas, dalam implementasi KSK, diperlukan adanya peran pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten Bone. Mereka bagaimana bersinergi memberikan arahan, fasilitas, dan pembinaan serta kemudahan untuk menciptakan iklim berinvestasi dan berusaha yang kondusif. Pemerintah Daerah Kabupaten Bone yang notabene wilayah KSK memiliki peranan yang jelas, yaitu ;

- a. Memahami aspirasi masyarakat dan harus peka terhadap masalah yang dihadapi oleh masyarakat
- b. Membangun partisipasi masyarakat dengan pendekatan melalui sikap kepercayaan pada masyarakat untuk memperbaiki lingkungan dan tingkat kehidupannya. Aparat pemerintah membantu memecahkan masalah yang tidak dapat diatasi oleh masyarakat.
- c. Menyiapkan masyarakat secara baik dari segi pengetahuan maupun cara melaksanakan program PNPM-PISEW agar upaya pemberdayaan masyarakat dapat efektif. Hal ini merupakan bagian dari upaya pendidikan sosial untuk memungkinkan masyarakat dapat membangun dengan kemandiriannya.

- d. Membangun dialog dengan masyarakat. Keterbukaan dan konsultasi ini amat perlu untuk meningkatkan kesadaran (*awareness*) masyarakat, dan agar aparat dapat segera membantu jika ada masalah yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh masyarakat.
- e. Membuka jalur informasi dan akses yang diperlukan oleh masyarakat yang tidak dapat diperolehnya sendiri
- f. Menciptakan instrumen peraturan dan pengaturan mekanisme pasar yang memihak golongan masyarakat lemah
- g. Melakukan promosi investasi KSK dalam pengembangan ekonomi lokal komoditas unggulan kepada pihak swasta maupun pemda lain.

## **2.5. Pelaksanaan Program PISEW KSK**

Untuk pembangunan infrastruktur yang akan dilaksanakan harus mempertimbangkan hal hal sebagai berikut:

- 1) Memenuhi kebutuhan infrastruktur yang prioritas bagi masyarakat miskin dan diusulkan oleh masyarakat melalui kelompok diskusi sektor (KDS) dalam musyawarah desa;
- 2) Tidak memerlukan pembebasan lahan;
- 3) Dapat dilaksanakan dalam waktu yang singkat;
- 4) Memprioritaskan pemberian kesempatan kerja kepada masyarakat desa setempat;
- 5) Mengutamakan penggunaan material setempat;
- 6) Penggunaan teknologi sederhana yang dapat dilaksanakan oleh masyarakat atau teknologi yang sesuai dengan kebutuhan setempat;

- 7) Merupakan infrastruktur yang dapat dilaksanakan dan dikelola oleh masyarakat;
- 8) Tidak menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan, sosial dan budaya;
- 9) Tidak tumpang tindih dengan kegiatan sektor lain yang sejenis;
- 10) Terintegrasi dengan sisten infrastruktur yang ada

Untuk masing-masing jenis infrastruktur yang akan dilaksanakan harus memenuhi atau berlandaskan pada kriteria-kriteria sebagai berikut:

## **1. Kriteria Infrastruktur Transportasi**

### **a. Infrastruktur Jalan dan Jembatan**

Pembangunan baru, peningkatan ataupun rehabilitasi Jalan Tanah, Jalan Sirtu, Jalan *Telford*, Jalan Rabat Beton, dan kelengkapannya yaitu Jembatan Kayu, Jembatan Besi, Jembatan Beton, Jembatan Gantung, Gorong-gorong dan lain-lain dengan mempertimbangkan kriteria-kriteria sebagai berikut:

- 1) Lahan untuk jalan desa telah tersedia;
- 2) Berorientasi kepada pengembangan wilayah (jalan poros/penghubung desa);
- 3) Menghubungkan pusat kegiatan (pasar, TPI, sentra produksi) ke *outlet* (jalan poros desa lain/jalan dengan fungsi lebih tinggi / sungai / laut / ferry);
- 4) Diprioritaskan untuk infrastruktur jalan dan jembatan pedesaan yang memiliki nilai pelayanan ekonomi yang tinggi;

- 5) Konstruksi sederhana dengan mempertimbangkan sumber daya setempat (tenaga kerja, material, peralatan dan teknologi) sehingga mampu dilaksanakan oleh LKD;
- 6) Konstruksi Jalan dan Jembatan harus memenuhi standar teknis sebagaimana diatur dalam Panduan Teknis PNPM PISEW.

- **Jalan Desa**

Jalan desa adalah jalan yang dapat dikategorikan sebagai jalan dengan fungsi lokal di daerah pedesaan. Artinya jalan desa dapat berfungsi sebagai penghubung antar desa atau ke lokasi pemasaran, atau berfungsi sebagai penghubung hunian/perumahan, serta juga berfungsi sebagai penghubung desa ke pusat kegiatan yang lebih tinggi tingkatannya (kecamatan).

Jalan desa dibangun atau ditingkatkan untuk membangkitkan manfaat bagi masyarakat pedesaan, seperti :

- Memperlancar hubungan dan komunikasi dengan tempat lain
- Mempermudah pengiriman sarana produksi ke desa
- Mempermudah pengiriman hasil produksi ke pasar, baik yang di desa maupun yang diluar
- Meningkatkan jasa pelayanan sosial, termasuk kesehatan, pendidikan dan penyuluhan.

Hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan jalan baru antara lain :

- Trase jalan mudah untuk dibuat
- Pekerjaan tanahnya relatif cepat dan murah
- Tidak banyak bangunan tambahan (jembatan, gorong-gorong, dll)

- Pembebasan tanah tidak ada ganti rugi
- Tidak akan merusak lingkungan dan yang perlu diperhatikan dalam peningkatan jalan lama antara lain :
  - a. Lokasi memungkinkan untuk pelebaran jalan
  - b. Geometri jalan harus disesuaikan dengan syarat teknis / sesuai dengan kondisi lapangan
  - c. Tanjakan yang melewati batas diupayakan sesuai syarat teknis
  - d. Sistem drainase dan pekerjaan tanah tidak akan merusak lingkungan.

Pembangunan jalan didaerah pedesaan selain perlu memperhatikan aspek teknis konstruksi jalan, juga perlu memperhatikan aspek konservasi tanah mengingat kondisi wilayah dengan topografi yang berbukit dan tanah yang peka terhadap erosi.

Dari hasil survey lapangan menunjukkan bahwa tidak sedikit erosi tanah yang berasal dari jalan, khususnya berupa longsor dari tanggapan dan tebing jalan. Tujuan dari pengendalian erosi pada jalan adalah untuk mengamankan jalan dan membangun jalan yang tidak menjadi sumber erosi.

Pemilihan trase jalan untuk mengurangi masalah lingkungan perlu dilakukan misalnya dengan mengurangi galian dan timbunan bilamana mungkin. Alasannya karena tidak mungkin di daerah perbukitan menghilangkan masalah erosi dengan pemilihan trase (misal pemindahan trase atau mengurangi tanjakan).

Contoh solusi untuk kawasan perbukitan dalam hal pengendalian erosi misalnya dengan pembangunan tembok penahan tanah dan bronjong atau

penanaman bahan-bahan vegetatif untuk menstabilkan lereng atau mengurangi erosi alur kecil. Standar Teknis Jalan Desa mengacu pada Petunjuk Teknis Pembangunan Jalan Desa yang sudah ada meliputi ;

### **1. Pertimbangan Drainase**

Drainase diperlukan karena air mempunyai pengaruh yang buruk untuk jalan, antara lain yaitu :

- Jalan menjadi jelek jika badan jalan tidak cepat kering sehabis hujan
- Jalan akan mudah terputus (*pavement erosions*) bila air dibiarkan melintangi permukaan jalan
- Jalan menjadi rusak bila air dibiarkan mengalir di tengah jalan
- Jalan menjadi bergelombang bila pondasi jalan tidak kering

Pertimbangan yang paling sederhana dari masalah drainase adalah :

- Jalan kawasan perbukitan diusahakan mengikuti punggung bukit karena jalan yang mengikuti punggung bukit tidak akan mengalami masalah drainase sebab air tidak perlu melintangi jalan.
- Jalan yang dibuat pada lereng bukit harus ada galian dan timbunan, selokan pinggir jalan, talud, gorong-gorong dan bangunan pelengkap lainnya.
- Jalan yang dibangun di lembah (cekungan) sebaiknya dihindari karena kemungkinan jalan tidak bisa dikeringkan.

## 2. Geometri Jalan

Jalan direncanakan untuk kecepatan 15 s.d. 20 km/jam, pandangan bebas harus memperhatikan keselamatan pemakai jalan yaitu :

- Tanjakan vertikal dengan pandangan bebas 30 m.
- Tikungan horizontal dibuat dengan pandangan bebas 30 m.
- Jari-jari tikungan minimal 10 m dan untuk tikungan tajam perkerasan dibuat dengan pelebaran dan kemiringan melintang miring ke dalam.

## 3. Tempat Persimpangan

Pertimbangan yang harus diperhatikan adalah tempat menunggu kendaraan yang berjalan dari lain arah, tempat ini harus kelihatan dari tempat sebelumnya.

## 4. Tanjakan Jalan

- Tanjakan diukur dengan rumus “*jumlah meter naik per setiap seratus meter horisontal* “ (10 m naik per 100 m horisontal sama dengan tanjakan 10 %) atau disesuaikan dengan kondisi lapangan yang tidak terlalu menyimpang dengan syarat teknis.
- Untuk peningkatan keselamatan dan penggunaan jalan, pilih trase jalan tanjakan yang tidak terlalu curam. Jika jalan menanjak terus, tanjakan maksimal dibatasi 7 %.
- Pada bagian pendek, tanjakan di batasi 20 %. Setelah 150 m, harus disediakan bagian datar atau menurun.

## 5. Tikungan pada Tanjakan Curam

Pada daerah perbukitan sering dijumpai pada jalan yang menanjak dengan kemiringan  $> 10\%$ . Bila terdapat tikungan tajam didaerah tersebut jalan bila memungkinkan harus direncanakan sebagai berikut:

- Perkerasan pada tikungan diperlebar menjadi  $> 4$  m atau tergantung dari jenis jalan
- Tikungan dibuat pada bagian datar untuk mempermudah perjalanan bagi yang naik atau turun
- Perencanaan drainase jalan dibuat sedemikian hingga saluran dari atas diteruskan lurus ke depan dan airnya dibuang jauh dari jalan, dan saluran pada jalan bagian bawah dimulai dari luar bagian datar (sesudah tikungan)

## 6. Bentuk Badan Jalan

Penentuan bentuk badan jalan disarankan sebagai berikut :

- Pada kondisi biasa badan jalan dibuat miring ke saluran tepi dengan kemiringan badan jalan 4-6 %.
- Untuk daerah relatif datar, badan jalan dibuat seperti “punggung sapi” (lebih tinggi  $\pm 6-8$  cm di bagian tengah) dengan catatan bila punggung sapi sudah terlihat dengan mata telanjang berarti sudah cukup miring untuk drainase.
- Pada tikungan jalan dibuat miring ke dalam dengan kemiringan maksimal 10% dan pelebaran perkerasan dibagian luar tikungan

demi keamanan dan kenyamanan.

- Pada jurang jalan dibuat miring ke arah bukit dan saluran, hal ini demi keselamatan dan drainase.

## **7. Bentuk Badan Jalan Di Daerah Curam**

Badan jalan di daerah curam harus dibuat miring ke bukit dan saluran tepi jalan. Ukuran saluran minimum 50 cm dalam  $\times$  30 cm lebar, dengan bentuk trapesium. Kemiringan tebing maksimum 2 : 1, dengan galian lebar maksimal diperkerasan disarankan 4,00 meter. Timbunan maksimal 1,50 m.

## **8. Bahu Jalan**

Fungsi bahu jalan antara lain :

- Pelindung permukaan jalan
- Perantara antara aliran air hujan yang ada di permukaan jalan menuju saluran tepi.
- Tempat pemberhentian sementara.

Persyaratan teknis bahu jalan sebagai berikut :

- a. Dibuat disebelah kiri dan atau kanan sepanjang jalan, dengan lebar minimum 50 cm
- b. Harus dibuat dengan kemiringan yang lebih miring dari permukaan jalan, biasanya 6-8 cm (sama dengan turun 3-4 cm per 50 cm)

- c. Material penyusunnya seharusnya terdiri dari tanah yang dapat ditembusi air, sehingga pondasi jalan dapat dikeringkan melalui proses perembesan.
- d. Tanah pada bahu jalan harus dipadatkan.
- e. Lebih baik bila ditanami rumput ditepi luar bahu, mulai 20 cm dari tepi yang berfungsi sebagai stabilisasi tepi jalan.
- f. Penanaman pohon perdu di luar bahu (dan saluran bila ada) untuk membantu stabilitas timbunan baru.

## **9. Pematatan Tanah**

Tanah pada bagian galian tidak perlu dipadatkan lagi kecuali pernah mengalami gangguan yang mengakibatkan tanah menjadi kurang padat. Sebelum kegiatan pemasangan perkerasan jalan, semua daerah timbunan harus dipadatkan dengan mesin gilas, steamper, atau timbrisan. Pematatan ini membantu menjaga stabilitas dan daya dukung tahan badan jalan.

Proses pematatan dilakukan pada kadar air tanah optimum yaitu tanah pada keadaan sedikit basah, tetapi kalau digenggam tidak ada air mengalir ke luar. Pelaksanaan pematatan tanah dilakukan lapis demi lapis dengan setiap lapis mempunyai tebal maksimum 20 cm. Untuk daerah tempat tanah dasarnya jelek, maka badan jalan harus diadakan perkuatan, misalnya cerucuk atau stabilisasi.

Berdasarkan data dari Biro Pusat Statistik, fungsi dan jenis Jalan Desa dapat ditetapkan berdasarkan Kepadatan Penduduk untuk setiap  $\text{Km}^2$ , seperti terlihat pada tabel :

Tabel Perkiraan Penduduk, Jenis dan Fungsi Jalan

No.	Perkiraan Penduduk / Km <sup>2</sup>	Jenis dan Fungsi Jalan	Keterangan
1.	≤ 10	Jalan Setapak	Lebar dan jenis perkerasan disesuaikan dengan standar dan spesifikasi teknis jalan desa
2.	11 – 15	Jalan tanah untuk roda 2	
3.	16 – 25	Jalan tanah untuk roda 4	
4.	26 – 35	Jalan untuk roda 4 diperkeras	

Untuk dapat melindungi badan jalan dari pengaruh lalu lintas atau perubahan alam, maka diatas badan jalan diberi lapisan perkerasan.

- **Jenis - Jenis Perkerasan Jalan**

Jenis lapis perkerasan yang disarankan dan untuk dipergunakan dalam pembangunan jalan desa adalah :

**Perkerasan sirtu** (pasir campur batu), dimana bahan perkerasan Sirtu terdiri dari campuran pasir batu yang langsung diambil dari alam (sungai) atau campuran antara kerikil ukuran 2 – 5 cm dengan pasir urug. Hamparkan Sirtu lapis demi lapis dengan ketebalan lepas tiap lapis 15 cm. Bila tebal pondasi antara 15 – 25 cm, maka pondasi harus dihamparkan dalam dua lapis yang sama tebalnya. Pematatan dapat dilakukan dengan mesin gilas, apabila sulit ditemukan mesin gilas maka dapat dilakukan pematatan dengan timbris.

**Perkerasan batu belah** (*telford*), terdiri atas pasir urug, batu belah, batu pengisi dan batu tepi. Batu belah disusun sesuai dengan spesifikasi diatas alas pasir urug dengan ketebalan 15-20 cm. Batu belah dipasang dengan posisi tegak dan dipinggir dipasang batu dengan ukuran 20 cm dan diatas batu belah dipasang batu pengunci ukuran 5-7 cm atau sirtu dengan ketebalan 5 cm. Badan jalan harus

sudah dipersiapkan terlebih dahulu sebelum pasir dihamparkan. Perkerasan *Telford* harus bebas dari akar, rumput atau sampah dan kotoran lain.

Pondasi jalan batu belah ini perlu ditutup dengan lapis penutup yang berfungsi sebagai lapisan aus serta untuk memperoleh permukaan akhir yang rata. Sementara lapisan pasir urug dimaksudkan sebagai perbaikan tanah dasar, mencegah kontaminasi tanah liat atau air kapiler dari tanah dasar, atau untuk melancarkan pembuangan air hujan yang masuk dari atas.

Pada jalan lama yang sudah mempunyai permukaan cukup kuat, lapisan pasir urug dan/atau batu belah dapat ditiadakan, cukup meletakkan lapis pengisi dan lapis penutup saja. Jika mesin gilas mekanis tidak tersedia, maka pemadatan dapat dilakukan dengan alat timbris manual. Pemadatan dengan timbris mencakup serentak selebar jalan (berbaris). Untuk itu diperlukan sekitar 6 – 10 pekerja, disesuaikan dengan lebar jalan rencana.

- **Jembatan**

Jembatan adalah suatu bangunan konstruksi di atas sungai atau jurang yang digunakan sebagai prasarana lalu lintas darat. Tujuan dari pembangunan jembatan di perdesaan adalah untuk sarana penghubung pejalan kaki atau lalu-lintas kendaraan ringan di perdesaan, dengan konstruksi sederhana dan menggunakan bahan-bahan lokal atau bahan setempat. Selain itu, jembatan pada jalan desa menghubungkan perkampungan dengan pusat-pusat kegiatan produksi, seperti produksi pertanian, perkebunan dan lain lain.

Jenis jembatan dikembangkan di perdesaan terdiri dari : Jembatan Gantung, Jembatan Kayu, Jembatan Beton, Jembatan Kayu dengan Gelagar Besi.

## Alternatif Pilihan Konstruksi Jembatan

Jenis Konstruksi	Fungsi Pemakaian	Ukuran Konstruksi
Jembatan Gantung	Pejalan kaki & roda dua	Lebar maks. = 1,5 meter Panjang maks = 60,0 meter
Jembatan Beton	Kendaraan roda empat beban ringan	Lebar maks. = 3,5 meter Panjang maks = 6,0 meter
Jembatan Kayu	Kendaraan roda empat beban ringan	Lebar maks. = 3,5 meter Panjang maks = 12 meter
Jembatan Kayu dengan Gelagar Besi	Kendaraan roda empat beban ringan	Lebar maks. = 4,5 meter Panjang maks = 12 meter

Sumber : Pedoman Teknis PNPM PISEW 2008

- **Jembatan Kayu dan Gelagar Besi**

#### Kriteria Desain

Jembatan desa difungsikan untuk prasarana penghubung lalu lintas kendaraan ringan dengan volume rendah.

#### 1. Ketentuan Tinggi Jagaan (ruang bebas dibawah jembatan/clearance)

Kondisi	Sifat Aliran Sungai	Tinggi Jagaan dari Muka Air Banjir (MAB)
Irigasi	Tenang	0.50 meter
Dataran	Tenang	0.60 meter
	Deras	1.00 meter
Perbukitan	Tenang	1.0 meter
	Deras	1.50 eter

Sumber : Pedoman Teknis PNPM PISEW 2008

#### 2. Konstruksi Bangunan Atas

##### a. Bentang Jembatan

- Bentang jembatan < 6 m dengan gelagar kayu
- Bentang jembatan 6 s/d 12 meter dengan gelagar besi

b. Konstruksi jembatan gelagar kayu

Konstruksi jembatan gelagar kayu dengan dua perletakan

- Kayu yang digunakan minimal kayu klas kuat II (kruing, meranti merah, rasamala, atau menggunakan bahan lokal)
- Lantai menggunakan kayu 6/20 cm
- Baut dan paku untuk sambungan struktur kayu.

c. Konstruksi Jembatan Gelagar Besi

Konstruksi jembatan gelagar besi dengan dua perletakan sistem *simple beam*

- i. Besi profil yang digunakan I profil
- ii. Lantai dengan balok kayu 6/20 cm
- iii. Baut dan paku untuk menghubungkan elemen struktur besi dan kayu. Gelagar Kayu untuk jembatan beban ringan dapat dilihat sbb :

Bentang Bersih	Penampang Balok	Panjang Balok	Ukuran Balok (mm)	Lebar Jembatan (m)		
				2.5	3	4.5
				Jumlah Balok		
s/d 3,0 m	Persegi panjang Persegi bundar	3,0 m + 50 cm	255 × 150 215 × 215 255	3	4	6
s/d 4,5 m	Persegi panjang Persegi bundar	4,5 m + 50 cm	300 × 150 240 × 240 300	3	4	6
s/d 6,0 m	Persegi panjang Persegi bundar	6,0 m + 50 cm	300 × 200 280 × 280 400	3	4	6

Sumber : Pedoman Teknis PNPM PISEW 2008

### 3. Pembebanan Jembatan

Pembebanan pada jembatan untuk lalu lintas ringan

- Beban merata  $300 \text{ kg/cm}^2$

- Beban kendaraan ringan : - poros depan 1,5 ton
- Poros belakang 3,5 ton

#### 4 Konstruksi Bangunan Bawah

Konstruksi bangunan bawah jembatan terdiri dari kepala jembatan dengan pondasi langsung.

- a. Pondasi langsung tipe pasangan batu kali.
- b. Pondasi langsung tipe balok kayu
- c. Pondasi tiang pancang kayu untuk tanah jelek

Bentang Bersih	Penampang Gelagar (m)	Tinggi (H) (mm)	Lebar Leher (mm)	Berat per m <sup>3</sup> (kg)	Lebar Jembatan (m)		
					2.5	3	4.5
					Jumlah Balok		
3	3,5	200	90	78			
4	4,5	200	90	105			
5	5,5	230	102	166			
6	6,5	260	113	250			
7	7,5	280	119	333			
8	8,5	300	125	430			
9	9,5	320	131	545	3	4	6
10	10,5	360	143	757			
11	11,5	380	149	918			
12	12,5	400	155	1100			
3	13,5	425	163	1340			
14	14,5	425	163	1442			
15	15,5	450	170	1725			
16	16,5	475	178	2040			

Sumber : Pedoman Teknis PNPM PISEW 2008

Konstruksi ini digunakan untuk bangunan bawah jembatan yang lokasinya berada di tanah jelek, sehingga kayu yang digunakan harus terbuat dari kayu kelas kuat I.

- Ukuran balok kayu persegi 15 × 15 cm s/d 30 × 30 cm
- Ukuran balok gelondong / bulat diameter 24 cm s/d 34 cm

kedalaman pancang yang disyaratkan untuk pondasi ini minimal 3 meter dan maksimum 6 meter.

- **Jembatan Beton**

Untuk desain dan konstruksi jembatan beton konsultan pendamping dapat menggunakan Standar Bina Marga atau Kimpraswpil kabupaten. Keuntungan dan kerugian penggunaan jembatan beton dibanding jembatan kayu atau jembatan gelagar besi, antara lain:

Keuntungan

- Masa pakainya lebih lama
- Kebutuhan untuk pemeliharaan seharusnya/relatif lebih ringan
- Harga tidak jauh berbeda dengan jembatan kayu, dan lebih murah daripada gelagar besi
- Dapat dibangun di tempat yang tidak ada kayu dan pengangkutan gelagar besi sangat sulit/relatif mahal
- Masyarakat mendapatkan ketrampilan baru, yaitu cara menggunakan bahan beton yang notabene sangat dipengaruhi oleh tingkat dan kualitas pemahaman struktur beton dan cara pengerjaannya.

Kerugian

- Perlu ketrampilan khusus dalam desain
- Perlu pengawasan tenaga trampil yang dapat mengawasi tanpa meninggalkan lokasi bangunan
- Perlu perhatian khusus untuk menjamin kualitas pekerjaan

- Sangat peka terhadap penurunan tanah (settlement)/ turunnya pondasi, maka perlu pondasi yang terjamin kuat.
- Lebih sulit pemeliharaan bila ada kerusakan
- Kerusakan lebih sulit dideteksi sampai dengan jembatan ambruk, maka lebih berbahaya
- Bila dibuat lebar dan panjang, proporsi biayanya sangat besar, dan proporsi dana untuk bahan lebih tinggi dibanding proporsi untuk tenaga kerja
- Tanpa pengawasan yang ketat, resiko kegagalan cukup besar
- Ketrampilan untuk membangun jembatan beton tidak dapat diterapkan oleh masyarakat sendiri pada masa pasca proyek, karena sangat bergantung pada konsultan dan pemngawas. Mereka tidak mendapatkan ketrampilan yang dapat diterapkan pada kebutuhan lain-lain.

### **Persyaratan untuk Jembatan Beton**

Karena masalah-masalah yang telah diuraikan diatas, maka perlu beberapa pembatasan dan persyaratan untuk jembatan beton, sebagai berikut :

1. Ukuran bentang dibatasi yaitu maksimal 6 meter.
2. Desainer harus sudah berpengalaman dalam pembuatan jembatan beton
3. Harus tersedia tenaga pengawas lapangan yang sudah berpengalaman dengan pembuatan struktur yang sama. Orang

tersebut harus siap bekerja di tempat jembatan selama pelaksanaan jembatan, dan tidak boleh merangkap pengawas lokasi proyek lain.

4. Pondasi harus jelas kuat dan stabil, yang dapat diperiksa melalui tes pit atau pengeboran (*soil auger*). **Jembatan beton tidak diijinkan pada lokasi yang mempunyai sifat tanah kurang stabil dan daya dukung lemah.** Jembatan beton untuk lokasi dengan tanah kurang baik memerlukan suatu penelitian yang cukup mahal, termasuk test laboratorium tanah, dengan pondasi yang rumit dan mahal. Harganya sudah tidak memenuhi persyaratan yang ada pada pedoman operasional program.

## 2. Tambatan Perahu

- a. Pembangunan baru, peningkatan ataupun rehabilitasi tambatan perahu termasuk di dalamnya jalan penghubung antara tambatan perahu dengan perumahan dan permukiman;
- b. Konstruksi Tambatan Perahu harus memenuhi standar teknis sebagaimana diatur dalam Panduan Teknis PNPM PISEW.

Tambatan perahu adalah tempat untuk mengikat/ menambat perahu-perahu saat berlabuh. Perencanaan pembuatan tambatan perahu haruslah merupakan bagian kelengkapan sistem pelayanan masyarakat, baik yang sudah ada maupun yang akan direncanakan dibangun seperti; tempat pelelangan ikan, dermaga bongkar muat, tempat rekreasi, lokasi parkir umum, gudang dan jalan penghubung antar tambatan perahu dengan perumahan atau permukiman.

Tambatan perahu berfungsi sebagai tempat untuk mengikat perahu saat berlabuh dan tempat penghubung antar 2 tempat yang dipisahkan oleh laut, sungai maupun danau.

- Terdapat 2 tipe tambatan perahu; terdiri dari :
  - a. Tambatan tepi, digunakan apabila dasar tepi sungai atau pantai cukup dalam, dibangun searah tepi sungai atau pantai.
  - b. Tambatan dermaga, digunakan apabila dasar sungai atau pantai cukup landai, dibangun menjorok ketengah.

Yang perlu diperhatikan dalam penempatan tambatan perahu terdiri dari ;

(a) Pada sungai tidak pada bagian berbelok, (b) tidak pada bagian mudah erosi, (c) pada lalu lintas sungai cukup padat dan sempit, tidak menggunakan tipe tambatan dermaga, (d) tidak pada pantai yang ombaknya cukup besar. Data-data yang perlu diketahui dalam pembangunan tambatan perahu meliputi ;

- Kecepatan air sungai
- Tinggi gelombang laut
- Tinggi muka air pasang dan surut
- Kedalaman sungai atau laut
- Jenis tanah
- Jumlah pengguna tambatan perahu
- Ukuran perahu yang akan menggunakan/pemakai

#### **Persyaratan Teknis**

- a. Tambatan perahu berbentuk memanjang dengan jenis konstruksi berdasarkan bentuk tepi pantai atau tepi sungai adalah :

NO	Bentuk Tepi Pantai atau Tepi Sungai	Perbedaan Muka Air Pasang Surut	Jenis Konstruksi
1.	Landai	< 2 m	Tambatan Dermaga Berlantai Satu
2.	Landai	> 2 m	Tambatan Dermaga berlantai dua
3.	Curam	< 2 m	Tambatan Tepi Berlantai satu
4.	Curam	> 2 m	Tambatan tepi berlantai dua

Sumber : Pedoman Teknis PNPM PISEW 2008

#### b. Ukuran

Jenis dan ukuran bahan serta jarak pemasangan bagian konstruksi dari tambatan perahu antara lain :

#### c. Bahan

##### 1. Bahan Utama

Material utama yang digunakan untuk konstruksi tambatan perahu adalah kayu keras kelas I (satu) atau kelas Kuat II (dua) sesuai dengan SKBI 4.3.53.1987 mengenai spesifikasi untuk perumahan dan gedung.

NO	JENIS	UKURAN	JARAK MAKSIMAL
1.	Tiang	6 × 12 cm	1,00 meter
		8 × 12 cm	1,50 meter
		8 × 15 cm	1,75 meter
		15 × 15 cm	2,00 meter
2.	Sekur	5 × 10 cm	1,50 meter
		6 × 12 cm	2,00 meter
3.	Gelagar Melintang	8 × 12 cm	1,50 meter
		8 × 15 cm	2,00 meter
4.	Gelagar memanjang	8 × 12 cm	1,50 meter
		8 × 15 cm	2,00 meter
5.	Lantai	3 × 20 cm	Rapat
		3 × 30 cm	Rapat

Sumber : Pedoman Teknis PNPM PISEW 2008

##### 2) Bahan Bantu

- Paku dengan panjang 5 s.d 12 cm
- Besi plat tebal 3 s.d 5 mm panjang bebas minimal 10 cm / plat

- Mur dan baut Ø 12 mm, panjang 15 .d 25 cm
- Kayu dolken atau bambo besar untuk tripod
- Palu beton 30 × 30 × 40 cm
- Katrol
- Patok besi tambat anti karat diameter 5 s.d 10 cm
- Tambang

3) Kekuatan dan ketahanan

Kekuatan standar untuk tambatan perahu pada beban lantai, minim.300 kg/m<sup>2</sup>,sedangkan ketahanan bahan minimum 10 tahun.

4) Lokasi

Tambatan perahu harus ditempatkan pada:

- Bagian sungai yang lurus
- Tanah yang tidak mudah erosi
- Pantai dengan tinggi gelombang maksimal 40 cm
- Kedalaman tepi sungai atau pantai maksimal 6 meter.

## 2. Kriteria Infrastruktur untuk Peningkatan Produksi Pertanian

Pembangunan baru, peningkatan atau rehabilitasi irigasi pedesaan berupa Irigasi Pedesaan, Embung, Bendung Sederhana atau Air Tanah/Mata Air yang dikelola masyarakat secara mandiri; dilakukan dengan kriteria-kriteria berikut:

- 1) Luas areal daerah irigasi pedesaan maksimum 100 hektar;
- 2) Konstruksi sederhana dengan mempertimbangkan sumber daya setempat (tenaga kerja, material, peralatan dan teknologi) sehingga mampu dilaksanakan oleh LKD;

- 3) Bukan bagian dari irigasi teknis atau irigasi yang telah masuk dalam inventarisasi DPU Pengairan;
- 4) Jenis infrastruktur yang boleh dilaksanakan terdiri atas bangunan pengambilan, saluran, bangunan bagi, dan bangunan pelengkap;
- 5) Konstruksi memenuhi standar teknis sebagaimana diatur dalam Panduan Teknis PNPM PISEW.

Untuk pembangunan suatu jaringan **irigasi perdesaan** bertujuan yaitu :

- a. Meningkatkan produksi pangan terutama beras.
- b. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan air irigasi.
- c. Meningkatkan intensitas tanam.
- d. Meningkatkan dan memberdayakan masyarakat dalam pembangunan jaringan irigasi perdesaan
- e. Konstruksi memenuhi standar teknis sebagaimana diatur dalam Panduan Teknis PNPM PISEW.

Adapun kriteria untuk pembangunan irigasi baru ini meliputi :

- Ada sumber air cukup dan sawah (tadah hujan)
- Ada petani
- Kualitas air memenuhi
- Tanah/ sawah baik untuk pertanian (padi)
- Ada pemasaran hasil produksi
- Daerah irigasi perdesaan bukan merupakan daerah banjir rutin.
- Kapasitas bangunan mampu untuk mengalirkan debit air yang direncanakan, sehingga pembagian air akan lebih adil dan merata.

Untuk **Rehabilitasi Irigasi** harus memenuhi ketentuan :

- a. Saluran atau bangunan yang berkurang fungsi pelayanannya
- b. Perbaiki penahan Talud saluran dan penahan tebing sungai
- c. Perbaiki bangunan terjun, pembagi dan bangunan sadap.

Kriteria :

- Bangunan masih kuat dan akan bertahan lama
- Bangunan akan tetap stabil
- Kapasitas bangunan mampu untuk mengalirkan debit rencana
- Sambungan antara bagian lama dan bagian baru akan mempunyai daya ikat yang kuat
- Mudah dioperasikan petani
- Dapat menjamin pembagian air
- Melindungi jaringan irigasi dari pengaruh alam
- Mengurangi biaya pemeliharaan

Untuk memanfaatkan secara maksimal dari suatu bendungan, maka pembangunannya dapat dilakukan melalui **standar teknis** yang terdiri :

**a. Bendung Sederhana,**

- Terdiri dari Bendung Pasangan Batu, Bendung Bronjong dan Bendung Cerucuk.
- Berfungsi untuk meninggikan permukaan air sungai sesuai dengan kebutuhan dan membelokan air ke saluran pembawa sesuai dengan debit yang dibutuhkan.
- Digunakan pada daerah irigasi yang elevasi permukaan sawahnya

lebih tinggi dibanding dengan elevasi permukaan air sungai terendah.

- Bendung ditempatkan pada alur sungai yang lurus dan dasar sungai relatif stabil.
- Panjang bendung tidak lebih dari 15 m

#### **b. Bendung Pasangan Batu**

Bendung Pasangan batu adalah bangunan air sederhana yang sifatnya permanen, dibuat susunan dari susunan batu yang spesinya terbuat dari adonan semen dan pasir, melintang sungai yang lebarnya lebih kecil dari 5 m dan berfungsi menaikkan muka air sungai sehingga air sungai dapat dialirkan ke daerah irigasi tadah hujan yang akan dikembangkan dengan ketentuan sebagai berikut:

- Bendung harus stabil pada kondisi air normal / banjir.
- Bendung harus aman terhadap pengaruh gaya geser.
- Tanah pondasi harus mampu memikul berat tubuh bendung.

#### **c. Bendung Bronjong**

Bendung bronjong adalah bangunan air sederhana yang sifatnya tidak permanen, dibuat dari susunan atau tumpukan bronjong kawat diisi batu kali, melintang sungai yang lebarnya lebih kecil dari 15 m dan berfungsi menaikkan muka air sungai sehingga air sungai dapat dialirkan ke daerah irigasi tadah hujan yang akan dikembangkan dengan ketentuan sebagai berikut:

- Bendung bronjong tidak diperkenankan pada arus sungai yang mengangkut batu, kayu dan air sungai agresif.

- Kemiringan bagian hilir bendung 1 : 2 dan untuk hulu 1 : 1
- Ukuran bronjong dapat disesuaikan dengan kebutuhan, dengan ketebalan 0,5 m
- Kawat yang digunakan adalah kawat galvanis dengan minimum  $\emptyset$  3 dan  $\emptyset$  4 mm
- Untuk mengurangi kebocoran dapat digunakan lapisan ijuk yang dipasang diantara bronjong.
- Tinggi bendung maks. 2 m, panjang lantai : 2 – 3 m tinggi bendung.
- Lebar mercu (bagian atas tubuh) bendung minimum 2 m
- Elevasi mercu bendung direncanakan berdasarkan perhitungan tinggi air saluran ditambah 20 cm.

#### **d. Bendung Cerucuk**

Bendung cerucuk adalah bangunan air sederhana yang sifatnya tidak permanen, dibuat dari susunan Kayu atau bambu, melintang di sungai yang lebarnya lebih kecil dari 15 m dan berfungsi menaikkan muka air sungai sehingga air sungai dapat dialirkan ke daerah irigasi tadah hujan yang akan dikembangkan, dengan ketentuan sebagai berikut:

- Sifatnya tidak permanen, terbuat dari baris-baris cerucuk yang dipancang melintang sungai pada ruas sungai yang relatif lurus dan dasarnya tidak terlalu keras.
- Lebar dasar sungai tidak lebih dari 10 m dan debit sungai dalam keadaan banjir maksimum  $10 \text{ m}^3/\text{det}$ .

- Luas daerah irigasi maksimum 2,5 ha
- Pada sekitar rencana lokasi bangunan tidak terdapat sumber batu.
- Banyaknya baris cerucuk tidak kurang dari tiga baris dengan jarak antar cerucuk paling lebar 0,5 m
- Tiap baris cerucuk terdiri dari tiang-tiang yang dipancang secara vertikal dengan jarak tiang paling jauh 1 m.
- Tiap baris cerucuk ditutupi dengan dinding penutup yang terdiri dari kayu yang dipasang mendatar secara rapat agar bahan pengisi yang diletakan pada ruang antara baris cerucuk tidak lolos.
- Tiap tiang pada baris cerucuk dihubungkan ke tiap tiang pada baris cerucuk yang lainnya dengan kayu mendatar yang diikat dengan tali pengikat agar baris cerucuk menjadi kesatuan.
- Bahan kayu/bambu yang digunakan adalah jenis keras, tali sebaiknya dari bahan tahan lapuk.

### **3. Kriteria Infrastruktur untuk Pemasaran Pertanian / Pasar Desa**

Pembangunan baru, peningkatan dan rehabilitasi pasar desa untuk pemasaran pertanian dapat berupa bangunan pasar desa, gudang, lantai jemur, dan jenis infrastruktur lain yang mendukung pemasaran produk pertanian; dilakukan dengan kriteria-kriteria yaitu ; diperuntukkan bagi desa dengan dominasi mata pencaharian penduduk sebagai petani yang belum memiliki infrastruktur untuk pemasaran pertanian atau dalam kondisi tidak bisa berfungsi secara optimal;

Pasar desa merupakan suatu jenis sarana dan prasarana perdesaaan yang digunakan untuk melakukan kegiatan ekonomi jual-beli. Persyaratan utama

untuk pengadaan pasar adalah ada penjual dan pembeli serta komoditi yang akan diperjualbelikan. Pembangunan pasar desa dapat ditinjau dari empat hal utama :

- Potensi dan Lokasi (*Site plan*) Pasar
- Calon Pengguna dan Kebutuhan Luas Bangunan Pasar (Operasional Pasar)
- Kebutuhan Sarana Penunjang/Pelengkap
- Tata Ruang Pasar /Konstruksi dan *landscape* pasar.

Potensi dan kebutuhan suatu daerah akan pasar secara praktis dapat dilakukan dengan survei lokasi yang akan ditetapkan untuk pasar desa. Hal ini dapat dilakukan oleh beberapa penduduk atau tokoh masyarakat yang ada di sekitar lokasi pasar di dalam desa maupun di luar desa dengan menggunakan peta desa lengkap serta jalan porosnya. Data yang didapatkan harus mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut :

- a. Lokasi rencana pembangunan harus sudah ada beberapa bakal calon (embrio) pedagang.
- b. Jarak antara pasar terdekat yang sudah ada minimal 5 km ( $\pm 5$  km).
- c. Lokasinya strategis (misalnya di pertigaan jalan/perempatan jalan kendaraan atau tempat singgah kendaraan umum), dekat dengan pemukiman penduduk dan transportasinya mudah dijangkau.
- d. Jumlah yang cukup untuk calon pedagang yang akan berdagang di lokasi pasar yang baru yang dilakukan dengan cara mendaftar.
- e. Secara umum untuk Jumlah Pembeli = Jumlah Penduduk  $\times$  koefisien (koefisien maks = 1)

## Permasalahan Pasar Desa

No	Lokasi Pasar	Masalah	Akibat Masalah	Saran/Rekomendasi
A	Ditepi jalan Utama	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pedagang cenderung menempati bagian luar (dekat pembeli)</li> <li>• Kendaraan pembeli sulit masuk lokasi parkir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potensial mengganggu pengguna jalan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tempat parkir diperlebar ke dalam</li> <li>• Dipagar</li> </ul>
B	Di dalam masuk dari jalan utama	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembeli kurang menyukai bila harus berjalan jauh</li> <li>• Sulit dikenal pembeli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurang diminati pedagang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jalan masuk diperlebar</li> <li>• Jangan jauh dari jalan utama</li> <li>• Diberi papan nama yang besar</li> </ul>
C	Disimpang jalan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Areal pasar dibatasi jalan didua sisi</li> <li>• Pedagang cenderung menempati bagian luar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sulit dikembangkan</li> <li>• Sumber kemacetan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parkir diperlebar</li> <li>• Dipagar tembok</li> <li>• Disiplin dalam pengaturan pedagang</li> </ul>
D	Dekat sungai/ Aliran air	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cenderung membuang sampah ke sungai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pencemaran sungai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jangan pilih lokasi dekat sungai</li> <li>• Dibuat sekat tembok tinggi pembatas dengan sungai</li> </ul>

Sumber : Padoman Teknis PNPM PISEW 2008

Pada setiap bangunan pasar memerlukan sarana penunjang yaitu, MCK, Parkir Kendaraan, Bak Sampah, dan Listrik. Untuk menentukan jumlah sarana yang dibutuhkan, bisa mengikuti langkah-langkah sebagai berikut:

1. MCK (Mandi Cuci Kakus). Kebutuhan jumlah MCK ditentukan dengan menggunakan rumus berikut :

$$MCK = \frac{\text{Jumlah Calon Pedagang}}{15}$$

dimana; 15 adalah kemampuan pelayanan 1 unit/hari

2. Parkir ; Luas kebutuhan parkir untuk pasar desa direncanakan berdasarkan jumlah pedagang yang menggunakan pasar. Rumus yang digunakan : Luas Parkir ( $m^2$ ) = Jumlah Pedagang  $\times$  P

Dimana : P = Luas lahan parkir per kapita pedagang ( $m^2$ ). Luas P antara  $10 m^2$  sampai dengan  $20 m^2$ . Untuk ukuran lebar pada lahan parkir, minimal 10 m.

3. Luas bak Sampah (dengan tinggi 1,5 m)

$$\text{Luas bak sampah (m}^2\text{)} = \frac{\text{JumlahPedagang} \times 0,1\text{m}^3\text{(sampah)}}{1,5\text{m}}$$

dimana :

- Tinggi bak sampah 1,5 m yang pada sisi tengah bagian depannya bisa di buka
- Volume bak sampah untuk satu orang pedagang rata-rata = 0,1  $m^3$ /hari

4. Listrik (Bila diperlukan)

- Kebutuhan 1 orang pedagang di tempat Los rata-rata = 100VA
- 1 buah kios membutuhkan rata-rata = 450 VA

#### 4. Kriteria Pembangunan Air Bersih dan Sanitasi

##### a. Air Bersih

Pembangunan baru, peningkatan dan rehabilitasi pembangunan air minum berupa Sumur Gali/SGL, Sumur Pompa Tangan/SPT, Penangkapan Mata Air/PMA, Penampungan Air Hujan/PAH, Pengelolaan Air Permukaan/PAP, Instalasi Pengolahan Air Sederhana/IPAS, Hidran Umum / HU dilakukan dengan kriteria-kriteria sebagai berikut:

- 1) Diperuntukkan bagi masyarakat miskin yang rawan air minum, yaitu desa yang air tanah dangkalnya tidak laik minum karena

payau/asin atau langka dan selalu mengalami kekeringan pada musim kemarau;

- 2) Memiliki cakupan pelayanan yang luas (jumlah jiwa calon pengguna);
- 3) Sesuai dengan kebutuhan dan kondisi/karakteristik setempat

Air bersih adalah air yang memenuhi persyaratan kesehatan untuk kebutuhan minum, masak, mandi dan energi. Air sebagai salah satu faktor essensial bagi kehidupan sangat dibutuhkan dalam kriteria sebagai air bersih. Air dikatakan bersih bila memenuhi syarat sebagai berikut: (a) jernih/tidak berwarna, (b) tidak berbau, (c) tidak berasa, (d) tidak payau.

#### 1. Pengukuran Kualitas Air Baku

##### a. Kekeruhan

Perhatikan kekeruhan bilamana kekeruhan tinggi dalam periode yang lama, maka sungai dapat dipakai dengan memperhitungkan biaya investasi, operasi, dan pemeliharaan.

##### b. Rasa

Tes rasa air, jika rasa air payau atau asin, maka cek hasil laboratorium terhadap kandungan Klorida, jika hasil laboratorium tidak ada, lihat nilai EC. Nilai EC menunjukkan lebih dari 1.500 micro S/cm, maka ada salinitas, air tidak dapat dipergunakan sebagai sumber air.

##### a. Warna dan Bau

Periksa warna dan bau air, jika ditemukan warna dan bau, maka penyebab timbulnya harus diperiksa. Untuk menjamin

kualitas air tersebut dapat digunakan sebagai sumber air. Untuk mengetahui kualitas sumber air dapat dilihat seperti pada tabel dibawah ini:

Evaluasi Kualitas Air (1/2)

PARAMETER	MASALAH KUALITAS	PENGOLAHAN	KESIMPULAN
Bau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bau Tanah</li> <li>• Bau Besi</li> <li>• Bau sulfur</li> <li>• Bau lain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dengan saringan karbon aktif</li> <li>• Aerasi + saringan pasir lambat</li> <li>• Kemungkinan aerasi</li> <li>• Tergantung jenis bau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bisa dipakai namun perlu pengolahan</li> <li>• Bisa dipakai dengan pengolahan</li> <li>• Kalau bau sekali tidak bisa dipakai kalau bau sedikit bisa dipakai dengan pengolahan</li> <li>• Tidak bisa dipakai kecuali percobaan pengolahan berhasil</li> </ul>
Rasa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasa asin/ payau</li> <li>• Rasa Besi</li> <li>• Rasa tanah tanpa kekeruhan</li> <li>• Coklat bersama</li> <li>• Rasa lain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak mungkin</li> <li>• Aerasi + saringan pasir lambat</li> <li>• Kemungkinan dengan saringan karbon aktif</li> <li>• Sama dengan kekeruhan</li> <li>• Tergantung jenis rasa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tergantung kadar CI dan pendapat masyarakat.</li> <li>• Bisa dipakai dengan pengolahan</li> <li>• Mungkin bisa dipakai perlu pengolahan percobaan dulu</li> <li>• Sama dengan kekeruhan</li> <li>• Tidak bisa dipakai kecuali percobaan pengolahan berhasil</li> </ul>
Kekeruhan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kekeruhan sedang</li> <li>• Kekeruhan tinggi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saringan pasir lambat</li> <li>• Dengan pembubuhan tawas (<math>Al_2SO_4</math>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bisa dipakai dengan pengolahan</li> <li>• Bisa dipakai dengan pengolahan</li> </ul>

Sumber : Panduan Teknis PNPM PISEW 2008

#### b. Sanitasi Pedesaan

Pembangunan baru, peningkatan dan rehabilitasi sanitasi pedesaan berupa sarana MCK dan drainase dilakukan dengan kriteria-kriteria sebagai berikut:

- 1) Diperuntukkan pada masyarakat miskin dengan kondisi sanitasi lingkungan buruk;
- 2) Lokasi/kawasan yang rawan air bersih;

- 3) Memiliki cakupan pelayanan yang luas (jumlah jiwa calon pengguna);
- 4) Dampak lingkungan yang ditimbulkan adalah yang paling minimum;
- 5) Higienis dan mudah dalam pemeliharannya, dalam arti masyarakat dapat melakukannya secara mandiri;

Dalam buku panduan teknis, pengelolaan air bersih perdesaan dibuat dengan beberapa contoh, antara lain : Sumur pompa. Sumur Pompa Tangan adalah sarana penyediaan air bersih berupa sumur yang dibuat dengan membor tanah pada kedalaman air minimal 7 meter dari permukaan tanah, kedalaman dasar pada umumnya antara 12 – 15 meter sehingga diperoleh air sesuai dengan yang diinginkan.

## **5. Kriteria Sarana Pendidikan**

Peningkatan dan rehabilitasi sarana Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama dengan prioritas untuk Sekolah Dasar dilakukan dengan kriteria-kriteria sebagai berikut:

- 1). Dapat berupa rehabilitasi dan atau pembangunan baru atau penambahan kelas, bangku dan kursi, kamar mandi dan WC, air bersih dan bangunan penunjang lainnya;
- 2) Tidak boleh untuk membangun sekolah baru, insentif pengajar, alat tulis dan buku;
- 3) Diprioritaskan pada sekolah dengan kondisi buruk dan atau di kawasan penduduk miskin;

- 4) Konstruksi memenuhi standar teknis sebagaimana diatur dalam Panduan Teknis PNPM PISEW.

### **1. Kriteria Infrastruktur untuk Sarana Kesehatan**

Pembangunan dan rehabilitasi untuk Poskesdes dan Posyandu, rehabilitasi untuk Puskesmas dan Puskesmas Pembantu, berupa sarana penunjang seperti ruang perawatan, ruang periksa, pengadaan meja dan kursi, kamar mandi dan WC, air bersih atau bangunan penunjang lainnya sesuai dengan kriteria-kriteria sebagai berikut:

- 1). Hanya untuk fasilitas non medis, tidak boleh untuk insentif paramedis, pengadaan obat-obatan dan alat-alat kedokteran;
- 2). Diprioritaskan pada wilayah rawan penyakit atau tingkat prevalensi penyakit tinggi;
- 3). Memiliki cakupan pelayanan yang luas (jumlah penduduk pengguna) dan atau kawasan penduduk miskin;

Kegiatan yang akan dilakukan dalam kategori ini adalah pembangunan dan rehabilitasi Poskesdes dan Posyandu, rehabilitasi Puskesmas dan Puskesmas Pembantu, seperti ruang periksa, kamar mandi dan WC, air bersih serta pengadaan meja dan kursi.

Perencanaan prasarana yang akan dilaksanakan melalui bantuan PNPM - PISEW merupakan perencanaan sederhana, namun harus dapat dipakai untuk menghitung rencana biaya pelaksanaan yang akan ditangani oleh Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD). Prasarana yang akan direncanakan, harus sudah ditetapkan di dalam dokumen **Program Investasi Kecamatan (PIK) dan**

**Memorandum Program Koordinatif (MPK) Tahunan**, sebagaimana diuraikan pada Bab IV halaman 170.

## **2.6. Komoditas Unggulan Daerah**

Kegiatan pembangunan pertanian dilaksanakan melalui tiga program, yaitu: (1) Program peningkatan ketahanan pangan, (2) Program pengembangan agribisnis, dan (3) Program peningkatan kesejahteraan petani. Operasionalisasi program peningkatan ketahanan pangan dilakukan melalui peningkatan produksi pangan, menjaga ketersediaan pangan yang cukup aman dan halal di setiap daerah setiap saat, dan antisipasi agar tidak terjadi kerawanan pangan. Operasionalisasi program pengembangan agribisnis dilakukan melalui pengembangan sentra/kawasan agribisnis komoditas unggulan. Operasionalisasi program peningkatan kesejahteraan petani dilakukan melalui pemberdayaan penyuluhan, pendampingan, penjaminan usaha, perlindungan harga gabah, kebijakan proteksi dan promosi lainnya (Departemen Pertanian, 2005).

Dalam rangka upaya pembangunan ekonomi daerah, inventarisasi potensi daerah mutlak diperlukan agar dapat ditetapkan kebijakan pola pengembangan baik secara sektoral maupun secara multisektoral. Salah satu langkah inventarisasi potensi ekonomi daerah adalah dengan menginventarisasi produk-produk potensial, andalan dan unggulan daerah tiap-tiap sub sektor di tingkat kabupaten.

Selaras dengan sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional diharapkan, terjadi peningkatan peran dan kontribusi kawasan pedesaan sebagai basis pertumbuhan ekonomi nasional yang diukur dari meningkatnya peran sektor pertanian dan nonpertanian yang terkait dalam mata rantai

pengolahan produk-produk berbasis pedesaan. Salah satu titik berat pengembangan pedesaan adalah diversifikasi usaha pertanian ke arah komoditas pertanian bernilai ekonomis tinggi, berdaya saing tinggi baik tingkat regional maupun internasional dan memperkuat keterkaitan kawasan pedesaan dan perkotaan.

Setiap kabupaten memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif yang berbeda-beda atas komoditas pertanian yang dipengaruhi oleh kesesuaian lahan, jumlah produksi, kapasitas SDM dan kelembagaan. Komoditas unggulan tersebut ada yang telah dikembangkan baik oleh Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Provinsi, dukungan dari tingkat pusat dan pihak swasta.

Menurut Sudarsono (2001), dinamika keunggulan daerah di masa mendatang ditandai dengan mampu tidaknya daerah dalam meraih peluang menghadapi kompetisi pasar bebas baik di tingkat regional maupun global. Beberapa langkah dan strategi yang perlu dilakukan agar daerah mampu berkompetisi antara lain :

1. Birokrasi pemerintah perlu melakukan reorientasi peran dan tanggung jawabnya yakni hanya bersifat mengarah dan membina bukan menentukan (*steering than rowing*). Sehingga peranan dan tanggung jawab pemerintah daerah hanya berkisar pada bidang-bidang dimana sektor swasta atau pihak ketiga lainnya tidak memungkinkan untuk melakukan tugas tersebut misalnya dalam situasi terjadinya kegagalan pasar (*market failure*).
2. Birokrasi Pemda harus dapat berkiprah secara efektif dan efisien dalam

memberikan pelayanan prima terutama untuk meraih investasi dalam dan luar negeri.

3. Membentuk sistem dan jaringan kerja (*networking*) dengan lembaga /asosiasi bisnis dan atase perdagangan luar negeri, khususnya dalam mendukung pemasaran produksi ekspor.
4. Mengembangkan lembaga R & D (*Research and Development*) terhadap jenis komoditas unggulan untuk menjamin kualitas produk, kestabilan harga, kebutuhan pasar (*demand*) dan jaminan kontinuitas ketersediaannya (*delivery/supply*).
5. Memfasilitasi lembaga keuangan agar bersedia memberikan modal usaha bagi industri skala kecil dan menengah pada berbagai sektor unggulan daerah, sehingga mereka dapat menjamin dan mempertahankan keberlangsungan usahanya.
6. Berperan mentransformasikan ilmu pengetahuan dan teknologi terapan di berbagai sektor unggulan produksi daerah agar proses produksi dapat mencapai efektifitas, efisiensi dan ekonomis.
7. Mendorong agar para produsen mengembangkan jenis-jenis komoditas unggulan yang bersifat komplementer baik intern maupun antar region, memiliki nilai tambah (*value added*) dan menghasilkan manfaat ganda (*multiple effect*) baik secara *backward-linkage* dan *forward linkage* terhadap berbagai sektor, dengan demikian dapat memperkuat posisi daerah dari pengaruh fluktuasi ekonomi.
8. Memposisikan birokrasi pemerintah daerah cukup berperan sebagai

*katalisator, stimulator, dan regulator* agar mekanisme pasar dapat bekerja secara sehat.

9. Memprioritaskan program pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan dalam rangka kemudahan aksesibilitas usaha di bidang industri meliputi sarana transportasi, komunikasi, energi, lokasi industri, sarana dan prasarana pelayanan umum yang baik serta situasi lingkungan yang sehat dan aman.

Secara umum komoditas adalah produk yang dihasilkan secara kontinue oleh suatu produsen. Komoditas unggulan daerah menggambarkan kemampuan daerah menghasilkan produk, menciptakan nilai, memanfaatkan sumber daya secara nyata, memberi kesempatan kerja, mendatangkan pendapatan bagi masyarakat maupun pemerintah, memiliki prospek untuk meningkatkan produktivitas dan investasinya. Sebuah komoditas dikatakan unggul jika memiliki daya saing sehingga mampu untuk menangkal produk pesaing di pasar domestik dan/atau menembus pasar ekspor (Ahmadjayadi, 2001).

Pengembangan komoditas unggulan dan pemberdayaan sebagai potensi ekonomi daerah pada era otonomi adalah suatu pekerjaan yang tidak mudah dilaksanakan, hal tersebut disebabkan karena pengembangan komoditas unggulan terkait erat dengan kemauan politik atau kebijakan dari Pemerintah Daerah. Peranan pemerintah daerah sangat diperlukan dan sangat penting dalam pengembangan dan pemberdayaan komoditas unggulan daerah sebagai salah satu tonggak dari pada ekonomi daerah. Oleh karena itu, komoditas unggulan daerah terkait beberapa *stakeholders* yang saling berperan sesuai dengan kewenangannya

masing-masing. *Stakeholders* dimaksud adalah pemilik bahan baku dan pengolah/penghasil bahan baku, pengguna atau konsumen, fasilitator atau pemerintah dan lembaga sosial masyarakat. *Stakeholders* tersebut saling terkait dan menunjang satu sama lain sehingga peranan koordinasi dalam pencapaian tujuan menjadi unsur utama dalam pengembangan komoditas unggulan. Koordinasi ini menjadi instrumen penting dalam pengembangan komoditas unggulan daerah (Ahmadjayadi, 2001).

Komoditas unggulan merupakan suatu strategi pembangunan yang tidak mudah didikte oleh daerah/negara lain. Komoditas unggulan daerah tidaklah harus berupa hasil industri yang berteknologi canggih atau dengan investasi tinggi tetapi komoditas unggulan bisa dengan produk lokal yang disebut dengan *One Area Five Products* (satu daerah bisa dengan lima komoditas unggulan).

Menurut Ambardi (2002), ada beberapa ciri komoditas unggulan, diantaranya:

1. Komoditas unggulan harus mampu menjadi penggerak utama (*prime mover*) pembangunan, artinya memberikan kontribusi yang menjanjikan pada peningkatan produksi dan pendapatan.
2. Memiliki keterkaitan ke depan dan ke belakang (*forward and backward linkages*) yang kuat, baik sesama komoditas unggulan maupun komoditas-komoditas lainnya.
3. Mampu bersaing (*competitiveness*) dengan produksi sejenis dari wilayah lain di pasar nasional, baik dalam harga produk, biaya produksi, kualitas pelayanan maupun aspek-aspek lainnya.

4. Memiliki keterkaitan dengan daerah lain (*complementarity*) baik dalam hal pasar (konsumen) maupun pemasokan bahan baku.
5. Mampu menyerap tenaga kerja berkualitas secara optimal dengan skala produksinya.
6. Pengembangan komoditas unggulan harus mendapatkan berbagai bentuk dukungan, misalnya keamanan, sosial budaya, informasi, peluang pasar, kelembagaan, fasilitas infrastruktur dan lain-lain.

### **2.7. Perspektif Komunikasi dalam Program PNPM – PISEW KSK**

Unsur komunikasi penting bagi suatu implementasi kebijakan. Implementasi yang gagal dapat diakibatkan oleh komunikasi yang lemah. Pencitraan suatu implementasi kebijakan dari kelompok organisasi, lembaga pemerintah timbul karena berbagai persoalan yang belum terpecahkan. Wakil Presiden Jusuf Kalla pun mengakui hal itu, “banyak kebijakan yang sebetulnya bagus, tapi implemenetasinya masih lemah”, katanya. Untuk terhindar dari kondisi demikian, faktor komunikasi ikut menentukan. Karena itu, tidak ada kebijakan yang dilaksanakan oleh kelompok organisasi manapun yang dapat berjalan mulus tanpa komunikasi, terutama dalam perpindahan ‘*makna*’ di antara anggota-anggotanya, di antara para pelaksana program yang terlibat di dalamnya. Adapun kesalahan mengenai pemindahan ‘*makna*’ terutama dapat terjadi dalam penyampaian informasi, berbeda dengan pemahaman atas informasi tersebut. (Lee & Lee : 1979). Lebih dari itu, komunikasi juga harus ‘*dipahami*’. Suatu kebijakan publik, seberapa hebatnya, tidak berguna sebelum diteruskan kepada dan dipahami oleh kelompok sasaran. Sebab komunikasi yang sempurna apabila isi

pikiran atau ide (kebijakan) yang disampaikan dimana gambaran mental yang dispersepsikan penerima, persis sama dengan yang dibayangkan oleh pembuat kebijakan.

Dalam PNPM PISEW unsur komunikasi berfungsi terutama dalam; pengendalian, motivasi, pengungkapan, emosi, dan informasi ( W.G.Scott dan Mitchell ;1976 ). Selanjutnya ( Goldhaber; 1979) mengatakan bahwa “*makna*” dapat terbaca melalui ; tubuh dan penampilan, gerak - gerak, sentuhan, sikap tubuh secara umum, suara ( volume, intonasi, kecepatan), ekspresi wajah, dan seterusnya.

Banyak pakar menilai bahwa komunikasi adalah suatu kebutuhan yang sangat fundamental bagi seseorang dalam hidup berorganisasi dan bermasyarakat. Professor Wilbur Schramm (1971) misalnya menyebut komunikasi,dan masyarakat, adalah dua kata kembar yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Begitu pun suatu organisasi atau Lembaga Keswadayaan Masyarakat, tanpa jalinan komunikasi yang baik, mustahil organisasi atau lembaga itu dapat berjalan dengan baik.

Everett M Rogers seorang pakar Sosiologi Pedesaan Amerika yang banyak memberikan riset komunikasi, membuat definisi bahwa “komunikasi adalah proses dimana suatu ide (kebijakan) dialihkan dari sumber ( pembuat kebijakan ) kepada satu penerima ( kelompok masyarakat ) atau lebih, dengan maksud untuk merubah tingkah laku mereka“.

Definisi ini kemudian dikembangkan oleh Rogers bersama D. Lawrence Kincaid (1981) dengan melahirkan definisi baru yang menyatakan “komunikasi

adalah suatu proses di mana dua orang atau lebih membentuk atau melakukan pertukaran informasi dengan satu sama lainnya, yang pada gilirannya akan tiba pada saling pengertian yang mendalam“. Jika kebijakan harus diimplementasikan secara tepat, ukuran implementasi mesti tidak hanya diterima, namun mesti juga jelas bagi mereka. Jika tidak, para pelaksana kebijakan akan kacau dengan apa yang seharusnya mereka lakukan.

Definisi-definisi yang dikemukakan tersebut, belum mewakili semua definisi komunikasi yang dibuat banyak pakar. Untuk itu, Shannon dan Weaver (1949) memberi pengertian komunikasi sebagai bentuk integral manusia yang saling berpengaruh satu sama lainnya, sengaja atau tidak disengaja. Artinya, dengan mengimplementasikan program kebijakan PNPM-PISEW ini, mungkin meliputi berbagai ragam tindakan yang dapat mengintegrasikan berbagai pihak yang saling membutuhkan.

Frank Dance dalam Little John (1995) melihat komunikasi dari unsur *penilaian normative*. Ia mengatakan bahwa “komunikasi adalah pertukaran verbal dari suatu pemikiran atau ide“. Asumsi ini berangkat dari suatu pemikiran atau ide dalam bentuk kebijakan dimana komunikasi secara sukses dipertukarkan untuk dapat diimplementasikan secara sukses pula. Dengan demikian, komunikasi sebagai suatu proses pengoperan ‘*makna*’ yang mengandung arti dari satu pihak (seseorang atau pembuat kebijakan) kepada pihak lain (penerima kebijakan) dalam usaha mendapatkan saling pengertian.

Bertolak dari beberapa definisi tersebut, maka ditarik suatu kesimpulan bahwa komunikasi terdapat di segala bidang lapangan kehidupan, apakah itu di

birokrasi, parlemen, lembaga politik, organisasi kemasyarakatan, dan sebagainya. Terdapat dua indikator yang dapat dipakai ( atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu :

a. Persamaan Tingkah laku (*The Commonness of human behavior*).

Tujuan komunikasi adalah berupaya mempersamakan tingkah laku manusia (*common the human behavior*). Dalam teori biologi menyebutkan bahwa yang mendorong manusia sehingga ingin berkomunikasi dengan manusia lainnya, dipengaruhi oleh adanya dua kebutuhan, yakni kebutuhan mencapai suatu keberhasilan , dan kebutuhan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Dengan demikian, bagaimana program PISEW ini dapat dipertahankan, dikomunikasikan, dan disesuaikan dengan lingkungan dimana kebijakan itu diimplementasikan tanpa mengalami distorsi yang berarti.

Lazarsfeld menyebut adanya “pengaruh personal“. Perspektif tampak pada model “*two step flow of communication*”. Dalam model ini, informasi bergerak melewati dua tahap. Pada satu sisi, informasi kebijakan bergerak pada sekelompok individu yang relatif lebih tahu dan sering memperhatikan media massa. Pada sisi lain, informasi bergerak dari orang-orang tertentu - “pemuka pendapat” – dan kemudian melalui saluran-saluran interpersonal disampaikan kepada individu yang bergantung kepada mereka dalam hal informasi. Studi media massa dan opini publik, Katz dan Lazarsfeld (1977) menemukan bahwa media massa tidak membuat pengaruh langsung atas kebanyakan individu.

b. Perubahan Tingkah laku ( Behavioral Changes )

Variabel lain mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan, adalah efek media, meski belum diperoleh kesepakatan yang jelas mengenai efek media tersebut, apakah bersifat langsung atau tidak langsung, memberikan pengaruh yang besar, kecil atau tidak sama sekali. Namun teori komunikasi menunjukkan adanya efek-efek media terhadap individu, kelompok masyarakat, maupun terhadap organisasi.

Menurut Robert (Schramm dan Robert, 1977 : 359) ada yang beranggapan bahwa efek hanyalah “*perubahan perilaku manusia setelah diterpa pesan media*“. Karena fokusnya pesan, maka efek haruslah berkaitan dengan pesan yang disampaikan media. Sedangkan Chaffe dalam Wilhoit dan Harold de Bock (1980 : 78) berpendapat bahwa ada 3 (tiga) pendekatan untuk melihat efek media. *Pertama*, melihat efek media massa baik yang berkaitan dengan pesan maupun dengan media itu sendiri. *Kedua*, melihat jenis perubahan yang terjadi pada diri khalayak penerima informasi (perubahan kognitif), perubahan perasaan atau sikap (perubahan afektif), dan perubahan perilaku (*behavioral*). *Ketiga*, meninjau satuan observasi yang dikenal efek komunikasi, apakah individu, kelompok masyarakat, organisasi birokrasi, lembaga politik, atau bangsa.

Sangatlah jelas bahwa “*perubahan tingkah laku*” itu terletak pada gambaran yang ada di kepala setiap orang (*picture in our head*) setelah menerima signal komunikasi mengenai suatu kebijakan yang disampaikan media, dan dianalisa, dicermati kemudian menentukan sikap dalam pemberian makna isi pesan yang diterima, dan selanjutnya menjelma dalam tingkah laku diri seseorang.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1. Objek Penelitian**

Objek penelitian adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PNPM PISEW), sebagai program yang dikembangkan dalam rangka mempercepat pengentasan kemiskinan dan menekan kesenjangan antar wilayah. Penelitian ini dilakukan pada Wilayah Kawasan Strategi Kabupaten (KSK) Kabupaten Bone, yaitu ; Kecamatan Awangpone, Barebbo, dan Palakka. Penetapan wilayah KSK PISEW Kabupaten Bone sebagai lokasi penelitian didasarkan pada pertimbangan antara lain :

1). **Tingkat perkembangan PISEW KSK**

Tingkat perkembangan sebagaimana wilayah lainnya yang menjadi sasaran program PISEW KSK di Sulawesi Selatan, tidak ada perbedaan spesifik yang menonjol aktivitasnya dibandingkan yang lain. Sebagaimana hasil observasi, pelaksanaan program PISEW di wilayah ini relatif baik, meski pada beberapa hal masih menyisahkan hambatan yang dinilai belum senapas dengan tuntutan program yang ada.

2) **Sektor Komoditas Andalan**

Program PISEW KSK di Sulawesi Selatan memiliki sektor komoditas andalan yang relatif sama. Pada wilayah sasaran PISEW KSK pada umumnya bertumpu pada; pertanian tanaman pangan, perkebunan, perikanan dan industri.

- 3). PISEW KSK di Kabupaten Bone yaitu; Awangpone, Barebbo, dan Palakka pada dasarnya memiliki sarana dan prasarana yang memadai, serta perangkat hukum yang dapat mendukung aktivitasnya. Namun, tingkat perkembangan program belum dapat mendorong laju pergerakan ekonomi lokal, termasuk wilayah sekitarnya.

### 3.2. Definisi Konsep

Berdasarkan judul penelitian ini adalah Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus Pengembangan Infrastruktur Sosial Eekonomi Wilayah di Kabupaten Bone), maka definisi konsep variabel penelitian terdiri :

1. Perilaku Organisasi dan Antar Organisasi (*Organizational and Interorganizational Behavior*) dimaksudkan adalah perilaku organisasi dimana kemampuan organisasi dan antar organisasi sebagai media untuk melakukan *komitmen* dan *koordinasi* dalam mencapai tujuan, merealisasikan kepentingan atau kebutuhan. Pengembangan implementasi sangat tergantung dari sumber daya organisasi, diantaranya organisasi yang ikut berpartisipasi dengan kemampuan membangun jaringan hubungan mata rantai yang saling berpengaruh.
2. Perilaku birokrasi Level Bawah (*Street Level Bureaucratic Behavior*) dimaksudkan adalah kemampuan pelaksana program (LKD) untuk melaksanakan dan menjalankan program-program sebagai keputusan penting dengan menggunakan pengaruh yang lebih dominan diluar kewenangan formal (*diskresi*). Mereka lebih mengutamakan hubungan

dengan masyarakat dalam penyampaian kebijakan.

3. Perilaku Target Grup ( *Target Group Behavior*) dimaksudkan adalah masyarakat penerima jasa yang berperan bukan hanya dari sisi dampak kebijakan, tetapi juga dalam mempengaruhi kinerja implementasi program melalui tindakan *positif* dan *negatif*.
4. Kawasan Strategi Kabupaten (KSK) dimaksudkan adalah kawasan sasaran program yang memiliki *multiplier effect* terbesar dimana bila dilakukan intervensi investasi akan memberikan pertumbuhan ekonomi yang tinggi bagi kabupaten dengan kemampuan menggerakkan ekonomi lokal.

### **3.3. Desain dan Jenis Penelitian**

Desain penelitian merupakan susunan logis yang menghubungkan data empiris dengan pertanyaan penelitian, sehingga mendapatkan suatu kesimpulan-kesimpulan yang sesuai dengan faktanya (Yin,2000:27)

Untuk memberikan pemaknaan terhadap fenomena dalam implementasi Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW), maka digunakan desain penelitian kualitatif. Dalam bahasa sehari-hari, desain penelitian adalah suatu rencana tindakan untuk berangkat dari sini ke sana, dimana “di sini” bisa diartikan sebagai rangkaian pertanyaan awal yang harus dijawab, dan “di sana” merupakan serangkaian konklusi (jawaban) tentang pertanyaan-pertanyaan tersebut. Antara sini dan sana mungkin ditemukan sejumlah langkah pokok, termasuk pengumpulan dan analisis data yang relevan. Desain penelitian berkenaan dengan problem atas dasar *logika*, bukan problem atas dasar logistik.

Desain penelitian kualitatif digunakan karena diharapkan dapat diperoleh prinsip-prinsip umum yang mendasari wujud suatu gejala yang ada dalam implementasi program pemberdayaan masyarakat ini, baik di organisasi pemerintah, individu, kelompok masyarakat sebagai publik dan sasaran lainnya dari kebijakan tersebut. Oleh Prof. Parsudi Suparlan (1994) mengemukakan bahwa dalam pendekatan kualitatif yang dianalisis bukan variabel-variabelnya saja, melainkan hubungan-hubungannya dengan prinsip-prinsip umum dari satuan-satuan gejala lainnya dengan menggunakan konsep pemberdayaan masyarakat.

Penelitian kualitatif ini memposisikan *peneliti sebagai instrumen* penelitian dan berperan di semua aspek proses penelitian (Bogdan dan Biklen, 1982:58 ). Oleh karenanya, data dalam penelitian ini adalah *ucapan* dan *perilaku* yang dapat diamati dari orang-orang (obyek) itu sendiri (Bogdan dan Taylor, 1975), maupun data sekunder berupa laporan, statistik, dan literatur terkait yang selanjutnya dianalisis untuk menjawab hakekat permasalahan dalam implementasi program PISEW tersebut.

Dalam penentuan suatu desain atau metode yang digunakan dalam penelitian, peneliti perlu bijaksana agar tidak terperangkap pada istilah “*like and dislike*”. Peneliti perlu mengedepankan kira-kira metode mana yang paling “*powerful*” untuk menjawab masalah penelitian atau mencapai tujuan penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya.

Obyek utama dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Bone ( kabupaten, kecamatan, lurah / desa ) lembaga kemasyarakatan desa,

kelompok diskusi sektor, serta sumber lainnya. Obyek penelitian sebagai sampel tidak memiliki keterbatasan tetapi disesuaikan dengan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian (Lincoln dan Guba, 1985).

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka penulis menetapkan metode kualitatif sebagai metode dalam penelitian ini, dengan alasan sebagai berikut :

- 1). Permasalahan-permasalahan yang muncul dalam Implementasi PNPM-PISEW pada wilayah Kawasan Strategi Kabupaten sebagai wilayah andalan dalam percepatan pertumbuhan ekonomi daerah, lebih banyak terjadi pada "*proses*", sehingga akan lebih bermakna kalau didekati secara kualitatif.
- 2). Dalam pengambilan keputusan atau penentuan strategi dalam pengambilan kebijakan, Pemerintah daerah tidak terlepas dari nilai-nilai yang ada dalam organisasi tersebut. Karena itu, dapat dipahami dengan baik kalau menggunakan metode kualitatif.

### **3.3.1. Strategi Penelitian**

Berbagai strategi yang biasa digunakan dalam penelitian, seperti studi kasus, eksperimen, survey, etnometodologi, fenomenologi, grounded research, metode geografi, penelitian tindakan, model klinik dan sejarah (Yin, 2000, Denzin & Lincoln, 1994; Moleong, 2001). Strategi-strategi penelitian ini menurut Yin (2000:4-5) jangan didudukan secara hirarkis, dan kalau hal ini terjadi akan mengakibatkan bias pada penelitian tersebut. Untuk itu, tidak dapat dikatakan bahwa eksperimen lebih baik dari studi kasus, karena setiap strategi memiliki keunggulan-keunggulan dan kelemahan-kelemahan tersendiri. Dalam menentukan

strategi penelitian perlu memahami keunggulan-keunggulan dan kelemahan-kelemahannya, sehingga strategi penelitian yang dipilih betul-betul dapat menjawab masalah penelitian yang telah ditetapkan.

Dalam penelitian ini, strategi yang digunakan untuk menjawab masalah penelitian atau mencapai tujuan penelitian yang telah ditetapkan adalah *studi kasus* (*case study* research). Sering pula disebut penelitian lapangan. Studi kasus dimaksudkan dalam penelitian ini, adalah suatu inkuiri empiris yang ; menyelidiki fenomena dalam konteks kehidupan nyata, dan bilamana ; batas-batas antara fenomena dan konteks tidak tampak dengan tegas, serta dimana ; multi sumber bukti dimanfaatkan ( Yin, 2000 : 18 ). Atau sebagai kajian rinci yang mencakup sejumlah peristiwa atau keseluruhan yang kurang kejelasan suatu latar masalah, atau suatu tempat atau peristiwa tertentu, yang kemudian dieksplorasi ke dalam bentuk empiris temuan penelitian (Yin, 1997 : 28).

Studi kasus dipersepsi dalam penelitian ini, berkisar pada keputusan-keputusan, program-program, perencanaan, proses implementasi, dan bahkan dalam perubahan organisasi. Penelitian yang bersifat *public research ini*, dilaksanakan melalui prosedur penelitian dan pengembangan (*research and development*) dengan pendekatan kualitatif. Tujuannya adalah untuk mengembangkan, menghasilkan rekomendasi yang implementatif bagi pembuat kebijakan, dan menvalidasi produk model implementasi kebijakan ( Borg dan Gall, 1989 : 624 ) , sekaligus meningkatkan peran serta masyarakat (pemberdayaan) dalam implementasi Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) pada KSK di Kabupaten Bone.

Ada beberapa alasan menggunakan strategi penelitian studi kasus, sebagaimana dikemukakan Yin ( 1981:20 ), yaitu :

- 1). Pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini, berkenaan dengan “*bagaimana*” (how). Pertanyaan seperti ini akan dapat mengungkap dan menjelaskan fenomena-fenomena yang terjadi dalam pengambilan keputusan
- 2). Pertanyaan menyangkut dengan “*bagaimana*” (how), lebih diarahkan dalam mengungkap seperangkat peristiwa masa kini (*kontemporer*), dimana peneliti hanya memiliki peluang yang kecil sekali, atau tak mempunyai peluang sama sekali untuk melakukan kontrol terhadap peristiwa tersebut.
- 3) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat – Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi (PNPM-PISEW) pada Kawasan Strategi Kabupaten dalam percepatan pertumbuhan ekonomi daerah, merupakan suatu fenomena kontemporer dan sangat sedikit peluang untuk dapat mengontrol fenomena-fenomena yang ada.

### **3.3.2. Informan**

Berdasarkan pertimbangan di atas, informan penelitian ditentukan *secara sengaja (purposive)* yaitu mereka yang dianggap mempunyai kompetensi dalam kaitannya dengan program PISEW yang menjadi masalah serius di tengah-tengah masyarakat . Penentuan seperti ini didasarkan pada penilaian dari ahli (atau peneliti sendiri) untuk tujuan tertentu atau situasi tertentu ( Neuman, 1997:206 ).

Adapun informan dalam penelitian ini adalah :

1. Bupati Bone sebagai penanggung jawab program PNPM PISEW
2. Pelaksana program PNPM PISEW ( Tim Koordinasi, Tim Sekretariat,

Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PJOK), dan LKD.

3. Para Pimpinan SKPD yang memiliki keterkaitan dengan program.
4. Para LSM, Kelompok sosial masyarakat, pelaku wirausaha
5. Para informan lainnya yang dianggap memiliki pengetahuan dengan program .

### 3.3.3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian yang telah disebutkan pada bab pendahuluan, maka dilakukan pengumpulan data yang berkaitan dengan hal-hal tersebut. Dalam pengumpulan data, perlu diperhatikan teknik apa yang lebih sesuai dengan data yang akan dikumpulkan. Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang dikemukakan adalah **pengamatan, wawancara mendalam** (*in-depth interview*), dan **dokumentasi**.

Untuk mengumpulkan data yang berkaitan dengan pertanyaan '*bagaimana perilaku organisasi dan antar organisasi dalam menentukan keberhasilan implementasi program PISEW di Bone*', maka digunakan teknik wawancara mendalam dan pengamatan. Wawancara mendalam dilakukan kepada pimpinan Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) yang berkaitan langsung dengan program pada wilayah Kawasan Strategi Kabupaten Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah ( *KSK PISEW* ). Pengamatan dilakukan pada *tangible object* yang dilakukan oleh pelaku program PISEW yang berkaitan dengan sistem informasi pengambilan keputusan. Selain data primer yang dikumpulkan melalui wawancara mendalam tersebut, juga sangat diperlukan dukungan berbagai data sekunder, seperti potensi sumber daya ekonomi KSK dan kegiatan PISEW.

Data-data yang dikumpulkan dari para informan, sebagaimana yang telah disebutkan di atas, adalah :

1. Bupati Bone selaku penanggung jawab kegiatan Kawasan Strategi Kabupaten Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonom Wilayah (KSK PISEW), mengumpulkan data yang berkaitan dengan perkembangan program, aktivitas-aktivitas yang dilakukan, dan hambatan-hambatan yang dihadapi selama ini.
2. Para pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), mengumpulkan data yang berkaitan dengan kemampuan sistem informasi, kemampuan sistem koordinasi, dan sasaran pengembangan program yang ada.
3. Para mitra kerja lainnya, mengumpulkan data yang berkaitan dengan tanggapan mereka tentang proses pelaksanaan kerja sama pengembangan komoditas unggulan kawasan strategi kabupaten.

Pada intinya bahwa studi kasus adalah suatu metode untuk mempelajari, menerangkan, atau menginterpretasi suatu kasus (*case*) dalam konteksnya secara natural tanpa adanya intervensi dari pihak luar. Dengan demikian, studi kasus yaitu kecenderungan utama di antara semua ragam studi yang berusaha untuk menyoroti suatu keputusan atau seperangkat keputusan : *mengapa keputusan itu diambil, bagaimana diterapkan dan apakah hasilnya ?* (Schramm dalam Yin, 1981), terutama dalam proses implementasi kebijakan PISEW KSK.

#### **3.3.4. Teknik Pengolahan dan Analisis Data**

Data yang terkumpul melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi diolah dan direduksi dengan cara penggolongan, pengkategorian,

dan pengklasifikasian data. Cara mereduksi data yang seperti ini diperoleh dari hal-hal yang berbeda dari fenomena yang sama dan hal-hal yang sama dari fenomena yang berbeda.

Setelah data diolah melalui reduksi data, maka hasilnya akan dianalisa dengan menggunakan strategi analisis studi kasus, yaitu *Mendasarkan pada Proposisi Teoritis atau Hipotesis* ( Yin,2000:136). Strategi analisis ini digunakan pada tipe *penelitian studi kasus eksplanatif*. Peran strategi ini adalah membantu peneliti untuk menetapkan pilihan diantara berbagai teknik dan memenuhi langkah analisisnya secara efektif.

Berpijak pada hipotesis, sebagaimana dipahami dalam studi kasus, adalah untuk memperkuat validitas eksternalnya. Dalam hal ini generalisasi yang digunakan adalah generalisasi analitik, bukan generalisasi yang ditujukan pada populasi. Dalam generalisasi analitik,peneliti berusaha menggeneralisasikan sarangkaian hasil tertentu terhadap teori yang lebih luas, dalam hal ini hipotesis (Yin,2000 : 43).

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini, sebagaimana strategi tersebut, adalah teknik *penjodohan pola, teknik pembuatan penjelasan, dan teknik analisis deret waktu*. Dalam penelitian ini,ketiga teknik tersebut digunakan secara bersama-sama untuk saling melengkapi antara satu dengan yang lainnya.

#### **1) Teknik Penjodohan Pola**

Teknik analisi penjodohan pola merupakan satu teknik analisis yang memperbandingkan suatu pola yang didasarkan pada empirik dengan pola yang

diprediksikan (atau beberapa prediksi alternatif), atau beberapa informasi kasus yang sama dikaitkan dengan beberapa hipotesis. Jika kedua pola tersebut terdapat persamaan, hasilnya dapat menguatkan validitas internal studi kasus yang bersangkutan ( Yin, 2000 : 140 ).

Sehubungan dengan itu, pola yang diprediksikan adalah hipotesis yang telah dibangun pada kerangka pemikiran. Dalam penelitian ini, temuan-temuan berupa hasil wawancara, hasil pengamatan pada “tangible object”, dan data sekunder akan dapat memperlihatkan sistem jaringan antar organisasi menentukan atau tidak menentukan strategi pertumbuhan ekonomi daerah.

## **2) Teknik Pembuatan Penjelasan**

Secara esensial, teknik pembuatan penjelasan ini masih merupakan kelanjutan dari teknik penjadohan pola atau merupakan tipe khusus dari penjadohan pola. Teknik ini bertujuan menganalisis data studi kasus dengan cara membuat suatu penjelasan tentang kasus yang bersangkutan.

Pada penelitian ini, hasil analisis dari data yang terkumpul melahirkan suatu penjelasan umum yang diperoleh dari KSK PISEW Kabupaten Bone tersebut. Penjelasan umum ini akan dikaitkan dengan hipotesis-hipotesis yang telah ditetapkan sebelumnya. Artinya, apakah penjelasan umum ini sejalan dengan hipotesis-hipotesis tersebut atau tidak.

Perbedaan antara kedua teknik ini adalah penjelasan umum pada teknik penjadohan pola dibuat dari awal penelitian, sedangkan teknik pembuatan penjelasan dilakukan pada akhir penelitian. Penjelasan umum terjadi melalui proses sebagai berikut :

- (1) Membuat suatu pernyataan teoritis awal atau proposisi awal tentang kebijakan atau perilaku sosial.
- (2) Membandingkan temuan-temuan kasus awal dengan pernyataan atau proposisi tadi.
- (3) Memperbaiki pernyataan atau proposisi
- (4) Membandingkan rincian-rincian kasus lainnya dalam rangka perbaikan tersebut
- (5) Memperbaiki lagi pernyataan atau proposisi
- (6) Membandingkan perbaikan tersebut dengan fakta-fakta dari kasus kedua, ketiga, atau lebih.
- (7) Mengulangi proses ini sebanyak mungkin sebagaimana diperlukan .  
( Yin, 2000:148 )

### **3) Teknik Analisis Deret Waktu**

Salah satu teknik analisis studi kasus untuk memperkuat validitas internalnya adalah analisis deret waktu. Logika esensial yang mendasar desain ini adalah pasangan kecenderungan butir-butir data dalam perbandingan dengan: (1) Kecenderungan yang signifikan secara teoritis yang ditentukan sebelum permulaan penelitian yang bersangkutan, dalam perbedaannya dengan (2) beberapa kecenderungan tandingan, yang juga ditetapkan sebelumnya, dibedakan dengan (3) kecenderungan yang didasarkan atas beberapa perangkat atau ancaman terhadap validitas internal (Yin, 2000 : 151-152).

Pada penelitian ini, analisis deret waktu dapat digunakan untuk menganalisis pengaruh sistem jaringan antar organisasi dalam penentuan strategi

pertumbuhan ekonomi lokal dengan menggunakan data perkembangan pertumbuhan ekonomi.

### 3.3.5. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data.

Salah satu hal yang penting dalam pengumpulan data adalah keabsahan data. Data yang bias akibat adanya kesalahan dalam pengumpulan data akan sangat berpengaruh terhadap ketepatan dalam menarik kesimpulan. Hal inilah yang menjadikan pentingnya memahami teknik pemeriksaan keabsahan data, agar data yang terkumpul sesuai dengan faktanya.

Salah satu teknik pemeriksaan keabsahan data yang umum digunakan oleh peneliti kualitatif adalah **triangulasi** ( Huberman & Miles, 1994 : 438 ). Teknik ini menggunakan berbagai cara dalam melakukan pengecekan keabsahan data yang terkumpul, melalui berbagai sumber informasi yang berbeda, peneliti yang berbeda, dan metode pengumpulan data yang berbeda (Creswell, 1994 : 158)

Dalam penelitian ini, untuk menjamin keabsahan data penelitian ini, peneliti menggunakan berbagai sumber informasi yang berbeda dan metode pengumpulan data yang berbeda. Sumber informasi yang digunakan untuk keabsahan data ini adalah antar *key informan* dari berbagai *stakeholders*, tokoh masyarakat, hasil penelitian, artikel, dan berbagai media informasi program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah, terutama pada Kawasan Strategi Kabupaten. Metode penelitian yang digunakan adalah **wawancara dan pengamatan** (termasuk keikutsertaan peneliti dalam kegiatannya seperti seminar).

## BAB IV

### HASIL, PEMBAHASAN DAN TEMUAN PENELITIAN

#### 4.1. Profil Pemerintahan dan Kawasan Strategi Kabupaten Bone

##### 4.1.1. Pemerintahan Kabupaten Bone.

Pemerintahan Kabupaten Bone, diawali terbentuknya Kerajaan Bone pada awal abad ke-XIV atau pada tahun 1330. Meski sebelumnya, sudah ada kelompok-kelompok yang memiliki pimpinan masing-masing disebut *KULALA*.

Dengan datangnya *TO MANURUNG Mata Silompo'E* dilakukan penggabungan kelompok-kelompok tadi, yaitu; Cina, Barebbo, Awangpone dan Palakka. Ketika *TO MANURUNG Mata Silompo'E* diangkat menjadi Raja Bone, rakyat Bone bersumpah pertanda setia kepada Raja. Disini merupakan pencerminan awal berdirinya Pemerintahan Kerajaan.

Sistem Pemerintahan Kerajaan Bone , senantiasa berdasarkan musyawarah dan mufakat. Hal-hal yang menyangkut sistem pemerintahan, diselenggarakan oleh *Kawerang* (Ikatan Persekutuan Tanah Bone) yang terdiri dari *Matoa Anang*, dimana *TO MANURUNG* sebagai ketuanya. Sistem *Kawerang* ini berlangsung dari Raja Bone Ke - I hingga Raja Bone ke- IX *Lapattawe Matinro'E ri Bettung* sampai akhir abad ke - XVI . Tahun 1605, pada pemerintahan Raja Bone ke - X *We Tenritappu Matinro 'E ri Sidenreng*, agama Islam mulai masuk. Sebutan *Matowa Pitu* diubah menjadi Hadat Tujuh ( Ade Pitu) meliputi ; *Timojong, Ta, Tanete Riattang, Tanete Riawang , Macege, Ponceng dan Ujung*.

*La Tenri Ruwa Raja Bone ke – XI* secara resmi menerima Agama Islam masuk di Kerajaan Bone, hingga Raja Bone ke – XII *La Tenripale Matinro'E ri Tallo* dan Raja Bone ke-XIII *La Maddaremmeng Matinro'E ri Bukaka*. Raja Bone ke – XV *La Tenritatta Daeng Serang Malampe'E Gemmena Arung Palakka* dikenal sebagai sosok Raja yang memiliki perikemanusiaan. Kemampuannya berkomunikasi secara arif dan bijaksana dengan kerajaan lain, ia bangun sehingga dikenal sebagai raja orang bugis.

Dalam perkembangan selanjutnya, Raja Bone ke-XVI *La Patau Matanna Tikka Matinro'E ri Nagauleng*, dikenal pengembang syiar Islam, dan memiliki pengaruh di daerah bugis lainnya, seperti; Soppeng, Sidenreng, Luwu dan lain-lain. Begitu pula *Raja Bone XXIII La Tenri Tappu*, yang salah satu karyanya diberi judul “NURUL HADI”. Buku Tasawuf ini mengupas soal Kepercayaan Kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan mendapat pengakuan dari para ahli Tasawuf di Mekah pada masanya.

Pada masa pemerintahan *Raja Bone ke – XXX Fatima Banri*, perhatiannya tercurah bagaimana keadaan negeri aman, pemerintahan stabil, perekonomian maju, dan masyarakat sejahtera. Selanjutnya, ketika penjajahan mulai berkecamuk, *Raja Bone ke-XXXI La Pawawoi Karaeng Sigeri*, dikenal anti terhadap Belanda, dan mempertahankan sumber ekonomi rakyat, terutama lalu lintas perdagangan di Pelabuhan BajoE dan Pallime. Merasa gagal, Belanda melancarkan serangan dengan tiga Batalion tentara pilihan. Perang pecah. Raja melakukan perlawanan, meski persenjataan yang tidak seimbang. Korban jiwa berjatuhan pada kedua belah pihak.

Sementara itu, Raja Bone bersama Angkatan Perangnya *Andi Abdul Hamid* alias *Baso Mappagiling Petta PonggawaE* ketika itu, memilih mundur ke Bulu Awo Pitumpanua Wajo. Pertempuran kali ini kembali menelan korban, yang mengakibatkan gugurnya *Petta PonggawaE* dan dimakamkan di sana, untuk kemudian dipindahkan di Desa Matuju Kecamatan Awangpone. Sedang *Raja Bone ke- XXXI La Pawawoi Karaeng Sigeri* ditangkap dan dibawa ke Pare-Pare, selanjutnya diasingkan ke Bandung dan mangkat di sana.

Pada tahun 1905, Bone jatuh ke tangan penjajah dan terbentuk pemerintahan sendiri (Zelf Bestur) di bawah pengawasan Belanda. Berhubung karena tertangkapnya Raja Bone La Pawawoi Karaeng Sigeri, tahta Kerajaan Bone kosong, maka atas usaha Belanda diangkat La Tenri Sukki (*Andi mappanyukki*) putra dari La Makkulawu Karaeng Lembampareng Sombaya ri Gowa, dinobatkan sebagai Raja Bone ke- XXXII dengan gelar *Sultan Ibrahim* pada tahun 1931. Raja *Andi Mappanyukki* tidak menerima keberadaan NICA dan berdiri di belakang Pemerintah RI, dan akhirnya menarik diri dari tahta kerajaan. Atas permufakatan anggota Hadat Tujuh, memilih *Andi Pabbenteng Petta MatinroE ri Matuju* (putra *Petta PonggawaE*) menjadi Raja Bone ke – XXXIII tahun 1946. Selanjutnya, sistem kerajaan berubah dan mengikuti sistem Pemerintahan Republik Indonesia.

Sejak sistem Pemerintahan Kerjaan sampai dengan pada sistem Pemerintahan Republik, ada sejumlah nama yang pernah memimpin Kabupaten Bone sebagai salah satu kabupaten yang ada di Sulawesi Selatan. Adapun nama-nama Pemimpin Daerah Bone secara berurut sebagai berikut :

Tabel. 4.1 Nama-nama pemimpin Daerah Bone 1952-2008

NO	Nama yang memerintah	Masa Pemerintahan
1	Abdul Rachman Daeng Mangung (Kepala Afdeling)	1951
2	Andi Pengerang Daeng Rani (Kepala Afdeling/Kepala Daerah	1951 – 1955
3	Ma'maun Daeng Mattiro ( Kepala Daerah )	1955 – 1957
4	H.A.Mappanyukki Sultan Ibrahim MatinroE ri Gowa (Kepala Daerah/Raja Bone)	1957 – 1960
5	Andi Suradi ( Bupati Kepala Daerah )	1960 – 1966
6	Andi Djamuddin (Pejabat Bupati Kepala Daerah)	1966 – 1966
7	Andi Tjatjo (yang menjalankan tugas Bupati Kepala Daerah)	1966 – 1967
8	Andi Baso Amir (Bupati Kepala Daerah)	1967 – 1969
9	Suaib (Bupati Kepala Daerah)	1969 – 1976
10	H.P.B.Harahap (Bupati Kepala Daerah)	1976 – 1982
11	H.A.Madeali (Pejabat Bupati Kepala Daerah)	1982 – 1983
12	Andi Syamsu Alam (Bupati Kepala Daerah)	1983 – 1988
13	Andi Syamsoel Alam (Bupati Kepala Daerah)	1988 – 1993
14	Andi Muhammad Amir (Bupati kepala Daerah)	1993 – 1998
15	Andi Muhammad Amir (Bupati Kepala Daerah)	1998 – 2003
16	H.A.Muh.Idris Galigo (Bupati Bone)	2003 - 2008
17	H.A.Muh.Idris Galigo (Bupati Bone)	2008 - -

Berdasarkan Perda Kabupaten Daerah Tingkat II Bone, Nomor 1 Tahun 1990 tanggal 15 Pebruari 1990, maka hari jadi Bone ditetapkan pada tanggal 6 April 1330.

Kabupaten Bone merupakan salah satu kabupaten di pesisir timur Propinsi Sulawesi Selatan yang berjarak sekitar 174 km dari Kota Makassar. Mempunyai garis pantai sepanjang 138 km dari arah selatan kearah utara. Secara astronomis terletak dalam posisi  $4^{\circ}13'$  –  $5^{\circ}06'$  lintang Selatan dan antara  $119^{\circ}42'$  –  $120^{\circ}40'$  Bujur Timur dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Wajo dan Soppeng
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Sinjai dan Gowa
- Sebelah Timur berbatasan dengan Teluk Bone
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Maros, Pangkep dan Barru.

Luas wilayah Kabupaten Bone adalah 4.559 km<sup>2</sup>. Secara administratif Kabupaten Bone terbagi dalam 27 wilayah kecamatan, dengan JUMLAH wilayah desa/kelurahan sebanyak 372.

Kecamatan yang paling luas adalah Kecamatan Bontocani 463,35 km<sup>2</sup> (10,16%), menyusul Kecamatan Libureng 344,25 km<sup>2</sup> (7,55%). Sedangkan - kecamatan yang memiliki luas wilayah terendah adalah Kecamatan Tanete Riattang 23,79 km<sup>2</sup> (0,52%).

Secara administrasi pemerintahan, luas wilayah lokasi penelitian yaitu Kecamatan Barebbo 114,20 km<sup>2</sup> (2,50%), Palakka 115,32 (2,53%) dan Awangpone 110,70 (2,43%). Jumlah desa/kelurahan di Kecamatan Barebbo dan Awangpone sama yaitu masing-masing 18 desa/kelurahan, dan Kecamatan Palakka sebanyak 15 desa/kelurahan. Suatu hal yang perlu digaris bawahi bahwa ke tiga wilayah lokasi penelitian ini adalah pencerminan awal berdirinya pemerintahan kerajaan Bone. Untuk lebih jelasnya, dapat di lihat pada Tabel 4.2 berikut:

**Tabel 4.2 Luas wilayah menurut kecamatan di Kabupaten Bone  
Tahun 2008**

No.	Kecamatan	Luas (km <sup>2</sup> )	Persentase (%)	Desa/ kelurahan
1	Bontocani	463,35	10,16	11
2	Kahu	189,50	4,16	20
3	Kajuara	124,13	2,72	18
4	Salomekko	84,91	1,86	8
5	Tonra	200,32	4,39	11
6	Patimpeng	130,47	2,86	10
7	Libureng	344,25	7,55	20
8	Mare	263,50	5,78	18
9	Sibulue	155,80	3,42	20
10	Cina	147,50	3,24	12
11	<b>Barebbo</b>	<b>114,20</b>	<b>2,50</b>	<b>18</b>
12	Ponre	293,00	6,43	9
13	Lappariaja	138,00	3,03	9
14	Lamuru	208,00	4,56	12
15	Tellu Limpoe	318,10	6,98	11
16	Bengo	164,00	3,60	9
17	Ulaweng	161,67	3,55	15
18	<b>Palakka</b>	<b>115,32</b>	<b>2,53</b>	<b>15</b>
19	<b>Awangpone</b>	<b>110,70</b>	<b>2,43</b>	<b>18</b>
20	Tellu Siattinge	159,30	3,49	17
21	Amali	119,13	2,61	15
22	Ajangale	139,00	3,05	14
23	Dua Boccoe	144,90	3,18	22
24	Cenrana	143,60	3,15	16
25	Tanete Riattang Barat	53,68	1,18	8
26	Tanete Riattang	23,79	0,52	8
27	Tanete Riattang Timur	48,88	1,07	8
	<b>Jumlah</b>	<b>4.559,00</b>	<b>100,00</b>	<b>372</b>

Sumber : Kabupaten Bone dalam Angka, 2009

## 2. Ketinggian Tempat (*Elevation of Place*)

Daerah Kabupaten Bone terletak pada ketinggian yang bervariasi mulai dari 0 meter hingga lebih dari 1.000 meter dari permukaan air laut. Ketinggian daerah digolongkan sebagai berikut :

- Ketinggian 0 - 25 meter seluas 81.925,2 Ha (17,97 %)
- Ketinggian 25 – 100 meter seluas 101.620 (22,29 %)
- Ketinggian 100 – 250 meter seluas 202.237,2 Ha (44,36 %)
- Ketinggian 250 – 750 meter seluas 62.640,6 Ha (13,74 %)
- Ketinggian 750 – meter diatas seluas 40.080 Ha (13,76 %)
- Ketinggian 1000 – meter diatas seluas 6.900 Ha (1,52 %)

## 3. Kemiringan Lereng (*Slope of Mountain*)

Keadaan permukaan lahan bervariasi mulai dari landai , bergelombang hingga curam, daerah landai dijumpai sepanjang pantai dan bagian utara, sementara dibagian barat dan selatan umumnya bergelombang hingga curam, dengan rincian sebagai berikut:

- Kemiringan Lereng 0 – 2 % (datar) : 164.602 Ha (36,1 %)
- Kemiringan Lereng 0 – 15 % (landai dan sedikit bergelombang): 91.519 Ha (20,07 %)
- Kemiringan Lereng 15-40 % (bergelombang) : 12.399 Ha (24,65 %)
- Kemiringan Lereng >40 % (curam) : 12.399 Ha (24,65 %)

## 4. Kedalaman Tanah (*Depth of Land*)

Kedalaman efektif tanah terbagi dalam empat kelas yaitu :

- 0 – 30 cm seluas 120.505 Ha (26,4 %)

- 30 – 60 cm Seluas 120.830 Ha (26,50 %)
- 60 – 90 cm seluas 30.825 Ha (6,76 %)
- Lebih besar dari 90 cm seluas 183.740 Ha (40,30 %)

## **5. Jenis Tanah (*Type of land*)**

Jenis tanah yang ada di Kabupaten Bone terdiri dari tanah aluvial gleyhunos, litasol, rigosol, mediteran dan renzina , jenis tanah didominasi oleh tanah mediteran seluas 67,6 % dari total wilayah, kemudian renzina 9,59% dan tanah litosol 9%. Penyebaran jenis tanahnya sepanjang Pantai Timur Teluk Bone ditemukan tanah aluvial.

## **6. Iklim (*Climate*)**

Wilayah Kabupaten Bone termasuk daerah beriklim sedang kelembaban udara berkisar antara 95% - 99% dengan temperatur berkisar 26°C - 43°C pada periode April – September, bertiup angin timur yang membawa hujan. Sebaliknya pada bulan Oktober – Maret bertiup angin Barat, saat dimana mengalami musin kemarau di Kabupaten Bone.

Selain kedua wilayah yang terkait dengan iklim tersebut, terdapat juga wilayah perairan yaitu Kecamatan Bontocani dan Kecamatan Libureng yang sebagian mengikuti wilayah barat dan bagian lain mengikuti wilayah timur. Rata – rata curah hujan tahunan di wilayah Kabupaten Bone bervariasi, yaitu : rata-rata < 1.750 mm, 1.750-2.000 mm, 2.000-2.500 mm dan 2.500 - 3.000 mm.

Pada wilayah Kabupaten Bone terdapat juga pegunungan dan perbukitan yang celah-celahnya terdapat aliran sungai. Disekitarnya terdapat lembah yang cukup dalam. Kondisi sungai yang berair pada musim hujan kurang lebih 90 buah.

Namun pada musin kemarau sebagian mengalami kekeringan, kecuali sungai yang cukup besar seperti sungai Walanae, Cenrana, Palakka, Jaling, Bulu-bulu, Salomekko, Tobunne dan sungai Lekoballo.

## **7. Jumlah Penduduk**

Jumlah penduduk Kabupaten Bone Tahun 2006 sebanyak 696.712 jiwa, kemudian naik menjadi 699.474 pada tahun 2007 yang terdiri dari laki-laki 331.059 jiwa dan perempuan 368.415 jiwa dengan rasio jenis kelamin 89,86. Ini berarti bahwa dalam seratus penduduk perempuan terdapat 90 penduduk laki-laki. Untuk mengetahui jumlah penduduk menurut kecamatan dan jenis kelamin di Kabupaten Bone dapat dilihat pada Tabel 4.3 di bawah.

Kepadatan penduduk Kabupaten Bone pada tahun 2008 rata-rata lebih dari 153 jiwa/km<sup>2</sup>. Kepadatan penduduk terbesar didominasi oleh kecamatan kota, yakni Kecamatan Tanete Riattang sekitar 1.824 jiwa/km<sup>2</sup>, disusul Kecamatan Tanete Riattang Timur sekitar 766 jiwa/km<sup>2</sup>, lalu Kecamatan Tanete Riattang Barat sekitar 694 jiwa/km<sup>2</sup>. Sedangkan kepadatan penduduk terkecil di Kecamatan Bontocani 34 jiwa/km<sup>2</sup>, disusul Kecamatan Tellu Limpoe 41 jiwa/km<sup>2</sup>, kemudian Kecamatan Ponre 44 jiwa/km<sup>2</sup>. Ketiga kecamatan dengan penduduk terkecil tersebut merupakan daerah pegunungan.

Jumlah penduduk terbesar terletak di Kecamatan Tanete Riattang sebanyak 43.403 jiwa, disusul Kecamatan Tellu Siattinge sebanyak 42.056 jiwa, kemudian Kecamatan Tanete Riattang Timur sebanyak 37.430 jiwa. Sedangkan jumlah penduduk terkecil terdapat di Kecamatan Tonra sebanyak 11.530 jiwa,

terus Kecamatan Tellu Limpoesebanyak 13.004 jiwa, kemudian Kecamatan Ponre sebesar 13.016 jiwa.

Untuk mengetahui keadaan penduduk menurut kecamatan dan jenis kelamin dapat dilihat pada tabel 4.3. berikut :

**Tabel 4.3 . Jumlah penduduk menurut kecamatan dan jenis kelamin di Kabupaten Bone tahun 2008**

No.	Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-laki	Perempuan	
1	Bontocani	7.698	7.851	15.549
2	Kahu	17.030	18.771	35.801
3	Kajuara	15.315	16.635	31.950
4	Salomekko	6.561	7.213	13.774
5	Tonra	5.429	6.101	11.530
6	Patimpeng	7.037	7.598	14.635
7	Libureng	14.292	14.825	29.117
8	Mare	11.287	12.031	23.318
9	Sibulue	14.062	16.514	30.576
10	Cina	11.840	13.147	24.987
11	Barebbo	11.686	13.506	25.192
12	Ponre	6.309	6.707	13.016
13	Lappariaja	10.772	11.650	22.422
14	Lamuru	11.893	13.214	25.107
15	Tellu LimpoE	6.352	6.652	13.004
16	Bengo	12.561	13.460	26.021
17	Ulaweng	12.281	13.787	26.068
18	Palakka	9.886	11.544	21.430
19	Awangpone	13.227	15.737	28.964
20	Tellu Siattinge	19.652	22.404	42.056
21	Amali	10.100	11.936	22.036
22	Ajangale	13.279	15.553	28.832
23	Dua Boccoe	14.168	17.074	31.242
24	Cenrana	11.804	12.944	24.748
25	Tanete Riattang Barat	17.862	19.404	37.266
26	Tanete Riattang	20.374	23.092	43.466
27	Tanete Riattang Timur	18.302	19.128	37.430
	<b>Jumlah</b>	<b>331.059</b>	<b>368.478</b>	<b>699.537</b>

Sumber : *Kabupaten Bone Dalam Angka, 2009.*

## 8. Potensi Sektor Pertanian Kabupaten Bone

### a. Pertanian Tanaman Pangan (*Food Crops*)

Sasaran yang ingin dicapai adalah peningkatan produktifitas dan kualitas tanaman pangan. Pembangunan pertanian khususnya tanaman pangan diarahkan untuk meningkatkan produksi padi, palawija dan hortikultura. Peningkatan produksi padi dilakukan melalui program dalam bentuk insus dan innum serta ditunjang dengan pencetakan sawah baru dan peralatan yang memadai. Secara umum perekonomian daerah Kabupaten Bone didominasi sektor pertanian, khususnya sub sektor pertanian tanaman pangan, selanjutnya sub sektor perkebunan, sub sektor peternakan dan sub sektor perikanan. Untuk mendapatkan gambaran mengenai luas panen, produksi dan produktivitas tanaman pangan di Kabupaten Bone dapat dilihat pada Tabel 4.4. berikut:

Tabel 4.4 Luas, produksi dan produktivitas tanaman pangan di Kabupaten Bone, 2008

No.	Komoditas	Luas Panen (Ha)	Persentase (%)	Produksi (ton)	Produktivitas tk. Kab. (ton/Ha)	Produktivitas tk. Prov. (ton/Ha)
1	Padi	130.503	66,86	764.800	5,86	4,89
2	Jagung	41.313	21,17	171.523	4,15	4,19
3	Ubi Jalar	445	0,23	3.689	8,29	10,67
4	Ubi Kayu	615	0,32	6.061	9,86	16,92
5	Kacang Tanah	13.815	7,08	35.709	2,58	1,18
6	Kacang Kedele	5.980	3,06	11.053	1,85	1,53
7	Kacang Hijau	2.503	1,28	3.567	1,43	1,24
	<b>Jumlah</b>	<b>195.174</b>	<b>100,00</b>	<b>996.402</b>		

Sumber : Dinas Pertanian Tanaman pangan dan Hortikultura Kabupaten, Bone, 2009.

Berdasarkan Tabel 4.4 menunjukkan bahwa penggunaan lahan untuk tanaman padi jauh lebih luas dari pada tanaman pangan lainnya, hal ini terlihat dari luas panen untuk tanaman padi yang mencapai 66,86 % dibanding tanaman lainnya yang luas panennya dibawah 5% seperti ; tanaman ubi jalar 0.23 %, kacang tanah 7.8 %, kacang kedele 3.06 %, dan kacang hijau 1.28 %, kecuali jagung yang mencapai 21%. Sementara dari segi produktivitas, tanaman padi belum berproduksi secara maksimal mengingat target padi yang rata-rata produksinya bisa mencapai 5 – 7,8 ton/ha. Namun demikian, produktivitas padi di Kabupaten Bone masih lebih tinggi dibanding produktivitas padi di tingkat Provinsi Sulawesi Selatan yaitu hanya mencapai 4,89 ton/Ha. Begitu pula dengan kacang tanah, kacang hijau, kacang kedele yang produktivitasnya masih lebih tinggi dari tingkat provinsi Sulawesi Selatan.

#### **b. Perkebunan (*Estate Crops*)**

Usaha pokok yang ditempuh dalam pembangunan tanaman perkebunan adalah intensifikasi, rehabilitasi dan ekstensifikasi. Usaha pengembangan tanaman perkebunan menempati urutan prioritas bagi masyarakat Bone setelah padi. Hal itu ditandai makin intensifnya usaha di bidang perkebunan ini terutama di pedesaan.

Walaupun jenis komoditi tanaman perkebunan Kabupaten Bone cukup banyak, namun yang mempunyai peranan dalam perekonomian Kabupaten Bone dan dianggap cukup berpotensi dari segi produksi hanya beberapa jenis saja yaitu: kelapa, cengkeh, kakao, tebu rakyat , kemiri dan jambu mete. Jumlah produksi, luas lahan dan produksi tanaman perkebunan dapat dilihat pada tabel 4.5.

Komoditas yang luas panennya paling tinggi adalah komoditas kakao, hal ini karena minat petani dalam mengusahakan kakao lebih tinggi dibanding komoditas lainnya. Produktivitas untuk komoditas perkebunan di kabupaten Bone masih tergolong rendah, hal ini disebabkan karena teknik budidaya yang diusahakan oleh petani tidak secara intensif. Pada umumnya petani belum melakukan pemberian pupuk secara teratur sesuai kebutuhan tanaman. Dari 9 komoditas yang dibudidayakan di Kabupaten Bone, ada 3 komoditas yang memiliki produktivitas lebih tinggi dibanding produktivitas pada tingkat provinsi yaitu kakao, kelapa, kemiri dan tebu rakyat.

Tabel 4.5 Luas, produksi dan produktivitas komoditas perkebunan yang diusahakan di Kabupaten Bone, 2008

No.	Komoditas	Luas Panen (Ha)	Persentase (%)	Produksi (ton)	Produktivitas tk. Kabupaten. (ton/Ha)	Produktivitas tk. Provinsi. (ton/Ha)
1	Kopi	986	1,50	264	0,27	0,55
2	Cengkeh	3.578	5,45	2.087	0,58	0,45
3	Lada	770	1,17	83	0,11	5,38
4	Kakao	30.047	45,79	12.870	0,43	0,39
5	Kelapa	11.896	18,13	9.382	0,79	0,31
6	Jambu Mete	8.242	12,56	2.863	0,35	11,33
7	Kemiri	9.145	13,94	6.892	0,75	0,53
8	Tebu Rakyat	695	1,06	45.095	64,88	50,09
9	Vanili	260	0,40	36	0,14	0,32
	Jumlah	65.619	100,00	79.572		

Sumber : *Statistik Perkebunan, 2009.*

### c. Kehutanan (*Forestry*)

Hutan sebagai sumber daya alam adalah merupakan modal kekayaan bangsa yang mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Karena hutan juga berfungsi sebagai daerah penyangga

terutama sangat berperan dalam menjaga kelestarian sumber air dan lingkungan hidup. Dengan demikian hutan perlu dilindungi, dikelola atau dimanfaatkan dengan baik untuk kemakmuran rakyat sekaligus dijaga kelestariannya, tentunya dengan melakukan usaha seperti reboisasi dan penghijauan bagi hutan/tanah yang nampak mulai gundul. Pada tahun 2007 luas areal reboisasi 2.100 hektar sedangkan luas areal penghijauan 1.150 hektar.

#### d. Peternakan (*Animal Husbandry*)

Sumber protein yang utama bagi manusia berasal dari protein hewani termasuk ikan. Populasi ternak besar di Kabupaten Bone yaitu populasi ternak besar (sapi, kerbau, kuda, dan kambing) dan ternak unggas (ayam ras petelur, ayam ras pedaging, ayam buras dan itik). Jumlah populasinya dapat dilihat pada Tabel berikut:

Tabel 4.6. Jumlah ternak besar dan ternak unggas yang dipelihara di Kabupaten Bone tahun 2008

No.	Jenis ternak	Jumlah (ekor)	Persentase (%)
1	Sapi	143.361	38,63
2	Kerbau	5.466	1,47
3	Kuda	8.795	2,37
4	Kambing/Domba	9.440	2,54
5	Ayam Buras	48.670	13,12
6	Ayam Ras	40.743	10,98
7	Itik	114.609	30,88
	<b>Jumlah</b>	<b>371.084</b>	<b>100,00</b>

Sumber : Dinas Peternakan Kabupaten Bone, 2009.

Persentase ternak yang diusahakan di Kabupaten Bone yang cukup tinggi populasinya yaitu ternak sapi sebesar 38,63% lebih besar jumlahnya dibanding populasi ternak lainnya. Tingginya minat peternak dalam mengembangbiakkan

sapi disebabkan oleh pertimbangan bahwa sapi lebih menguntungkan dimana jumlah permintaannya selalu tinggi, selain itu sapi juga bisa dimanfaatkan untuk sumber tenaga kerja usahatani dan ketersediaan bahan pakan ternak yang cukup.

#### e. Perikanan (*Fishery*)

Kabupaten Bone terletak di pinggir pantai yang berpotensi terhadap sub sektor perikanan, khususnya penangkapan ikan di laut dan budidaya tambak. Untuk sub sektor perikanan darat menurut jenis pemeliharaan meliputi tambak dan kolam masing-masing luasnya tercatat sebesar 15.244 hektar dan 1.970 hektar. Beberapa komoditas perikanan di Kabupaten Bone merupakan komoditas ekspor seperti udang dan kepiting.

Adapun produksi perikanan di Kabupaten Bone dapat dilihat pada Tabel berikut:

Tabel 4.7. Luas areal dan produksi tambak di Kabupaten Bone tahun 2008

No.	Komoditas	Luas Panen (Ha)	Persentase (%)	Produksi (ton)	Produktivitas tk. Kabupaten. (ton/Ha)
1	Bandeng	10.730	19,59	5.365	0,50
2	Udang Windu	8.400	15,34	840	0,10
3	Udang Api-Api	12.480	22,79	1.248	0,10
4	Kepiting Bakau	11.750	21,46	1.175	0,10
5	Rumput Laut	11.402	20,82	18.243	1,60
	Jumlah	54.762	100,00	26.871	

Sumber : *Dinas Perikanan Kabupaten Bone, 2009.*

Tabel 4.7 menunjukkan persentase luas areal panen untuk komoditas bandeng, udang api-api, kepiting bakau dan rumput laut hampir sama, kecuali

udang windu yang lebih rendah yaitu hanya 15,34%. Selain rumput laut, produktivitas tambak yang cukup tinggi dibanding komoditas lainnya yaitu bandeng 0,50 ton/ha. Hal ini karena bandeng lebih tahan terhadap serangan penyakit dibanding komoditas udang. Padahal udang memiliki nilai jual lebih tinggi ketimbang dengan bandeng.

## **9. Perkembangan Ekonomi**

Perkembangan ekonomi suatu daerah tergantung pada potensi sumber daya alam dan kemampuan sumber daya manusia yang dimiliki untuk mengolah dan memanfaatkan potensi tersebut. Potensi sumber daya alam yang didukung dengan potensi sumber daya manusia yang handal, akan melahirkan pertumbuhan ekonomi yang baik. Berbagai langkah dan kebijakan pembangunan ekonomi yang ditempuh oleh pemerintah dengan dukungan segenap lapisan masyarakat telah berhasil, meskipun beberapa tantangan harus dilalui.

Penyajian *Produc Domestic Regional Bruto* (PDRB) dibedakan atas dasar harga berlaku dan atas dasar harga konstan. PDRB atas dasar harga konstan digunakan untuk mengukur pertumbuhan ekonomi, karena nilai PDRB ini tidak dipengaruhi oleh perubahan harga. Sedangkan PDRB atas dasar harga berlaku digunakan untuk melihat besar dan struktur ekonomi suatu daerah. Seberapa jauh perkembangan PDRB Sulawesi Selatan dan PDRB Kabupaten Bone selama 5 tahun terakhir. Berdasarkan Atas Dasar Harga Berlaku dapat digambarkan pada Tabel 4.8.

PDRB Kabupaten Bone dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan yang sangat signifikan . Pada Tahun 2008, nilainya telah naik mencapai sekitar

Rp. 4.423.743,58 juta atas dasar harga berlaku. Bila dibandingkan dengan keadaan tahun sebelumnya terjadi peningkatan sekitar 0,12 persen.

Kontribusi Kabupaten Bone terhadap pembentukan PDRB Propinsi Sulawesi Selatan pada tahun 2008 ini sekitar 6,34 persen yang berarti sumbangan daerah ini terhadap perekonomian Sulawesi Selatan cukup besar.

Tabel 4.8. PDRB Sulawesi Selatan dan PDRB Kabupaten Bone atas dasar harga berlaku tahun 2004 – 2008.

Tahun	PDRB Sulsel (Juta Rp)	PDRB Bone (Juta Rp)	Presentase Bone Thd Sulsel
<b>2004</b>	39.414.659,75	2.915.609,11	<b>7,40</b>
<b>2005</b>	44.744.532,59	2.978.646,53	<b>6,66</b>
<b>2006</b>	51.780.442,52	3.327.715,77	<b>6,39</b>
<b>2007</b>	60.902.823,80	3.860.830,96	<b>6,34</b>
<b>2008</b>	<b>69.107.119,49</b>	<b>4.423.743,58</b>	<b>6,34</b>

Sumber : *PDRB Kabupaten Bone, 2009.*

#### 4.1.2. Profil Kawasan Strategis Kabupaten (KSK)

##### 1. Sumberdaya Alam

Secara geografis, kawasan Strategis Kabupaten berada pada jajahir sebelah Timur Kabupaten Bone. Terletak pada posisi 04'23" – 04'37" LS dan 120'12" – 120'23" BT dengan batas wilayah sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Tellu Siattinge, sebelah selatan berbatasan Kecamatan Cina dan Sibulue, sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Ulaweng dan sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Tanete Riattang Barat dan Teluk Bone.

Kondisi topografi KSK berada pada ketinggian 0 – 25 m (7.862 Ha), 25 – 100 m (17.825 Ha), 100 – 500 m (10.768 Ha). Keadaan jenis tanah yaitu berupa Allufial 4.110 Ha, Gleihumus 1.902 Ha, Regosol 170 Ha, Grumusol 2.855 ha, Rasial dan Litosol 4.052 Ha dan Mediteran 23. 208 Ha. Luas wilayah KSK adalah 340,30 km<sup>2</sup> atau 7,46% dari luas Kabupaten Bone. Secara administratif terbagi atas 3 kecamatan yaitu Kecamatan Palakka, Awangpone dan Barebbo. Jumlah desa/kelurahan KSK sebanyak 51 yang dirincikan pada Tabel 4.9. berikut:

Tabel 4.9. Luas Kawasan Strategis Kabupaten (KSK) di Kabupaten Bone

No.	Kec. Barebbo		Kec. Awangpone		Kec. Palakka	
	Desa	Luas (km <sup>2</sup> )	Desa	Luas (km <sup>2</sup> )	Desa	Luas (km <sup>2</sup> )
1	Cempaniga	4,63	Buluampare	4,15	Siame	4,31
2	Bacu	5,30	Carebbu	5,10	Cinennung	11,04
3	Cingkang	4,32	Abbanuang	4,73	Pasempe	9,76
4	Congko	4,58	Paccing	7,01	Lemoape	15,14
5	Cinnong	5,50	Maccope	11,06	USA	9,33
6	Lampoko	6,00	Mallari	7,57	Ureng	4,66
7	Wollangi	7,46	Kading	7,71	Mico	10,57
8	Kajaolaliddong	4,70	Cakke Bone	3,90	Bainang	4,97
9	Samaelo	3,98	Lappoase	5,36	Passipo	6,88
10	Parippung	7,51	Cumpiga	4,50	Tanah Tengah	7,10
11	Mario	8,70	Awalogading	3,90	Tirong	3,32
12	Sugiale	7,00	Jaling	6,44	Panyili	6,54
13	Kampuno	7,33	Mappolo Ulaweng	5,50	Matbua	6,01
14	Corowalie	7,31	Unra	6,60	Maduri	5,81
15	Talungeng	6,80	Kajuara	4,75	Melle	9,88
16	Barebbo	10,10	Carigading	4,50		
17	Watu	5,66	Matuju	8,58		
18	Kading	7,40	Latekko	9,34		
	<b>Jumlah</b>	<b>114,28</b>		<b>110,70</b>		<b>115,32</b>

Sumber : *Kabupaten Bone Dalam Angka Tahun 2009.*

Berdasarkan Tabel 4.9. diatas yang bersumber dari Kabupaten Bone Dalam Angka Tahun 2009, terlihat bahwa Kecamatan Palakka merupakan wilayah terluas yaitu 115,32 km<sup>2</sup> dengan jumlah desa sebanyak 15 desa menyusul Kecamatan Barebbo seluas 114,20 km<sup>2</sup> dan Kecamatan Awangpone seluas 110,70 km<sup>2</sup> dengan jumlah desa masing-masing sebanyak 18 desa.

#### **a. Penggunaan Lahan**

Sumberdaya lahan merupakan salah satu sarana produksi yang sangat penting. Lahan merupakan salah satu faktor produksi yang dapat mempengaruhi besar kecilnya hasil produksi. Lahan yang luas disertai sistem garapan yang baik, akan mendatangkan hasil maksimal, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan petani. Karena itu, setiap lahan sedapat mungkin digarap dan dimanfaatkan secara optimal, utamanya di sektor pertanian dengan memperhatikan kelestarian sumberdaya alam. Tidaklah heran, sekiranya lahan yang tersedia petani senantiasa berupaya melakukan pola garapan ekstensifikasi dan intensifikasi. Adapun potensi lahan sawah di KSK dapat dilihat pada tabel 4.10. berikut.

Berdasarkan Tabel 4.10. nampak bahwa lahan sawah yang paling luas adalah di Kecamatan Barebbo yaitu 5.248 Ha, yang terdiri dari lahan sawah irigasi teknis seluas 4.124 Ha, irigasi sederhana 1.059 Ha dan sawah tadah hujan 65 Ha sedangkan irigasi ½ teknis dan irigasi non PU tidak ada. Selanjutnya luas lahan sawah di Kecamatan Awangpone dengan luas 5.002 Ha (39%) yang terdiri dari sawah irigasi 758 Ha, lahan sawah irigasi 1/2 teknis seluas 1.274 Ha, irigasi sederhana 274 Ha, sawah tadah hujan seluas 2.696 Ha dan tidak ada irigasi non PU

Sedangkan luas lahan sawah yang terendah adalah di Kecamatan Palakka 2.654 ha (20%), dimana ketersediaan sarana pengairan yang dimiliki masih relatif rendah yaitu belum memiliki pengairan irigasi baik teknis maupun ½ teknis. Pengairan yang digunakan masih berupa irigasi sederhana dengan luas lahan 1.090 Ha, irigasi non PU seluas 356 Ha dan sawah tadah hujan seluas 1.208 Ha.

Tabel 4.10 Luas lahan sawah pada KSK tahun 2008

No.	Kecamatan	Luas Lahan Sawah (Ha)					Jumlah
		Irigasi Teknis	Irigasi 1/2 Teknis	Irigasi Sederhana	Irigasi Non PU	Tadah Hujan	
1	Palakka	0	0	1.090	356	1.208	2.654
2	Awangpone	758	1.274	274	0	2.696	5.002
3	Barebbo	4.124	0	1.059	0	65	5.248
	<b>Jumlah</b>	<b>4.882</b>	<b>1.274</b>	<b>2.423</b>	<b>356</b>	<b>3.969</b>	<b>12.904</b>

Sumber: Kabupaten Bone Dalam Angka, 2009.

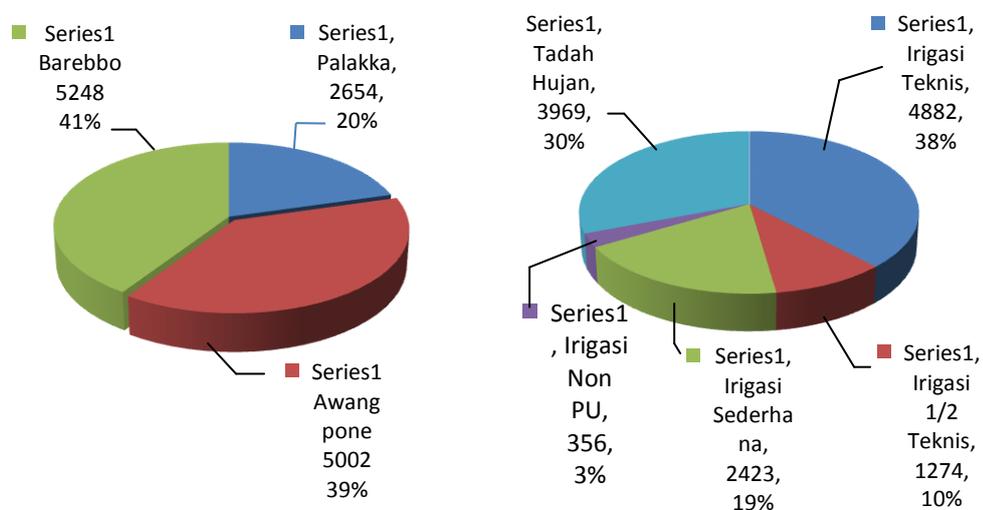


Diagram 2, Persentase luas lahan sawah Kawasan Strategi Kabupaten di Kabupaten Bone

Secara umum pengairan lahan sawah pada KSK masih perlu mendapat perhatian dalam pembangunannya. Perhatian tersebut terutama diharapkan dalam rangka meningkatkan produksi para petani. Hal ini terlihat dari masih banyaknya sawah yang berupa sawah tadah hujan yaitu mencapai 30%. Selanjutnya potensi lahan kering dapat dilihat pada Tabel 4.11 berikut:

Tabel 4.11 Potensi luas lahan kering tahun 2008 pada KSK

No.	Kecamatan	Tegalan/ Kebun	Ladang	Padang Rumput	Tambak	Perkebunan	Lainnya
1	Palakka	1.578	351	41	0	1.514	6.908
2	Awangpone	2.373	0	37	850	956	1.815
3	Barebbo	1.545	0	0	270	1.020	3.337
	Jumlah	5.496	351	78	1.120	3.490	12.060

Sumber: *Kabupaten Bone Dalam Angka, 2009*

Berdasarkan Tabel 11, menunjukkan bahwa luas penggunaan lahan pada setiap kecamatan sangat bervariasi. Tetapi tidak memiliki hubungan signifikan dengan luas wilayah. Jenis penggunaan lahan kering yang paling tinggi adalah penggunaan lainnya seluas 12.060 Ha, selanjutnya tegalan/kebun dengan luas 5.496 Ha dan perkebunan 3.490 Ha. Penggunaan lahan untuk tegalan/kebun yang paling luas adalah di Kecamatan Awangpone seluas 2.373 Ha.

Sementara itu, penggunaan lahan untuk ladang hanya ada di Kecamatan Palakka dengan luas 351 Ha, namun di kecamatan ini tidak memiliki lahan tambak. Lahan tambak hanya ada di Kecamatan Awangpone dengan luas 850 Ha, disusul Kecamatan Barebbo seluas 270 Ha.

## b. Luas dan Produksi Tanaman Pangan dan Palawija

Subsektor tanaman pangan terdiri dari tanaman padi, jagung, ubi jalar, ubi kayu, kacang tanah, kacang kedelai dan kacang hijau. Produksi subsektor tanaman pangan ini bervariasi pada masing-masing kecamatan. Gambaran tentang luas tanaman pangan di wilayah KSK dapat dilihat pada Tabel 4.12 .

Pada tabel 4.12 ini menunjukkan bahwa luas panen tanaman pangan dan palawija tertinggi adalah di Kecamatan Barebbo yaitu seluas 11.235 Ha, kemudian Kecamatan Awangpone 7.441 Ha dan Kecamatan Palakka seluas 4.514 Ha. Luas panen untuk komoditas padi mendominasi pada ketiga kecamatan tersebut yaitu secara keseluruhan mencapai 16.560 Ha (71,41%). Hal ini dipengaruhi oleh tingginya minat petani didukung fungsi irigasi yang baik dan curah hujan yang tinggi dalam memanfaatkan lahan yang dimiliki untuk menanam padi.

Tabel 4.12. Luas panen tanaman pangan dan palawija pada KSK tahun 2008

No.	Komoditas	Luas Panen (Ha)			Jumlah	%
		Kec. Palakka	Kec. Awangpone	Kec. Barebbo		
1	Padi	2.766	6.155	7.639	16.560	71,41
2	Jagung	1.086	1.188	2.182	4.456	19,22
3	Ubi Jalar	10	6	15	31	0,13
4	Ubi Kayu	19	8	23	50	0,22
5	Kacang Tanah	61	7	604	672	2,90
6	Kacang Kedelai	423	10	326	759	3,27
7	Kacang Hijau	149	67	446	662	2,85
	<b>Jumlah</b>	<b>4.514</b>	<b>7.441</b>	<b>11.235</b>	<b>23.190</b>	<b>100,00</b>

Sumber : *Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Bone, 2008.*

Kalau curah hujan tinggi, maka irigasi akan berfungsi dengan baik. Dengan demikian, petani lebih condong untuk menanam padi, dari pada tanaman palawija, atau tanaman lainnya, terutama tanaman ubi jalar dan ubi kayu atau jagung. Kondisi ini terutama pada lahan sawah dataran rendah yang mudah dijangkau oleh irigasi. Sementara pada lahan tadah hujan hanya mengandalkan curah hujan untuk menanam padi. Adapun produksi tanaman pangan dan palawija pada ketiga kecamatan tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.13.

Produksi Tanaman Pangan dan Palawija pada wilayah KSK yang tertinggi adalah di Kecamatan Barebbo dengan jumlah produksi 57.209 ton, selanjutnya menyusul Awangpone sebanyak 42.170 Ha dan Kecamatan Palakka sebanyak 20.992 Ha. Komoditas yang memiliki produksi tertinggi diantara komoditas lainnya adalah padi dengan jumlah 97.785 ton (81,24% dari jumlah total produksi tanaman pangan dan palawija), disusul jagung dengan jumlah 16.591 ton atau 13,78 %, pada ketiga kecamatan tersebut.

Tabel 4.13. *Produksi tanaman pangan dan palawija pada KSK tahun 2008*

No.	Komoditas	Produksi (ton)			Jumlah	%
		Kec. Palakka	Kec. Awangpone	Kec. Barebbo		
1	Padi	14.131	35.902	47.752	97.785	81,24
2	Jagung	5.459	4.459	6.673	16.591	13,78
3	Ubi Jalar	89	48	120	257	0,21
4	Ubi Kayu	170	64	206	440	0,37
5	Kacang Tanah	103	1.589	1.101	2.793	2,32
6	Kacang Kedelai	818	14	644	1.476	1,23
7	Kacang Hijau	222	94	713	1.029	0,85
	<b>Jumlah</b>	<b>20.992</b>	<b>42.170</b>	<b>57.209</b>	<b>120.371</b>	<b>100,00</b>

Sumber : *Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Bone, 2009.*

### c. Luas dan Produksi Perkebunan

Perkebunan mempunyai peranan yang penting di dalam pengembangan pertanian baik di tingkat regional maupun nasional. Tanaman perkebunan merupakan tanaman perdagangan yang cukup potensial untuk dikembangkan. Karena itu, pada wilayah KSK tanaman perkebunan menjadi komoditas yang diharapkan dapat mengangkat perekonomian lokal. Hal tersebut terutama ditunjang oleh luas areal pada ketiga kecamatan tersebut.

Tabel 4.14. Produksi tanaman perkebunan rakyat menurut jenisnya pada KSK

No.	Komoditas	Luas Areal (Ha)			Jumlah	%
		Kec. Palakka	Kec. Awangpone	Kec. Barebbo		
1	Kopi	0	0	7	7	0,11
2	Cengkeh	0	0	9	9	0,14
3	Lada	0	0	0	0	0
4	Kakao	801	1.206	533	2.540	40,73
5	Kelapa	636	569	813	2.018	32,36
6	Jambu Mete	281	1.080	164	1.525	24,45
7	Kemiri	37	56	44	137	2,20
8	Tebu Rakyat	0	0	0	0	0
	<b>Jumlah</b>	<b>1.755</b>	<b>2.911</b>	<b>1.570</b>	<b>6.236</b>	<b>100,00</b>

Sumber : Dinas Perkebunan Kabupaten Bone, 2009.

Tabel 4.14 menjelaskan bahwa usaha tanaman perkebunan di wilayah KSK paling banyak diusahakan di Kecamatan Awangpone yaitu 2.911 Ha yang terdiri dari tanaman kakao seluas 1.206 Ha, jambu mete seluas 1.080 Ha, kelapa 569 Ha dan kemiri 56 Ha. Pemanfaatan areal yang ada banyak digunakan untuk tanaman Kakao yaitu seluas 2.540 Ha (40,73%), menyusul luas areal tanaman kelapa seluas 2.018 Ha (32,36%), kemudian tanaman jambu mete seluas 1.525 Ha (24,45%) dan selebihnya adalah untuk tanaman kemiri, cengkeh dan kopi. Namun

untuk tanaman cengkeh dan kopi hanya ada di Kecamatan Barebbo. Untuk mengetahui produksi tanaman perkebunan di KSK dapat dilihat pada tabel 4.15 berikut:

Tabel 4.15. Produksi tanaman perkebunan rakyat menurut jenisnya pada KSK tahun 2008

No.	Komoditas	Produksi (ton)			Jumlah	%
		Kec. Palakka	Kec. Awangpone	Kec. Barebbo		
1	Kopi	0	0	1	1	0,03
2	Cengkeh	0	0	0	0	0,00
3	Lada	0	0	0	0	0,00
4	Kakao	318	481	374	1.173	39,05
5	Kelapa	480	378	215	1.073	35,72
6	Jambu Mete	25	537	66	628	20,91
7	Kemiri	32	55	42	129	4,29
8	Tebu Rakyat	0	0	0	0	0,00
	<b>Jumlah</b>	<b>855</b>	<b>1.451</b>	<b>698</b>	<b>3.004</b>	<b>100,00</b>

Sumber : *Dinas Perkebunan Kabupaten Bone, 2009*

Tabel 4.15 menunjukkan bahwa kecamatan yang memiliki produksi perkebunan yang besar adalah Kecamatan Awangpone sebanyak 1.451 ton. Komoditas kakao dan kelapa merupakan komoditas perkebunan di wilayah KSK yang cukup besar dibanding komoditas lainnya yaitu masing-masing sebanyak 1.173 ton (39,05%) dan 1.073 (35,72%). Disusul komoditas jambu mete sebanyak 628 ton (20,91 %).

#### **d. Populasi Ternak**

Pembangunan subsektor peternakan tidak hanya untuk meningkatkan populasi dan produksi ternak dalam usaha memperbaiki gizimasyarakat, akan

tetapi juga untuk meningkatkan pendapatan peternak. Populasi ternak pada tahun 2008 dapat dilihat pada Tabel 4.16 berikut :

Tabel 4.16. Populasi ternak dan unggas menurut jenisnya tahun 2008

No.	Jenis Ternak	Populasi (ekor)			Jumlah	%
		Kec. Palakka	Kec. Awangpone	Kec. Barebbo		
1	Sapi	7.027	6.779	7.326	21.132	14,65
2	Kerbau	10	103	55	168	0,12
3	Kuda	295	341	340	976	0,68
4	Kambing	42	198	64	304	0,21
5	Ayam Buras	35.284	47.349	27.627	110.260	76,42
6	Ayam Ras	1.900	6.800	0	8.700	6,03
7	Itik	112	1.729	895	2.736	1,90
	<b>Jumlah</b>	<b>44.670</b>	<b>63.299</b>	<b>36.307</b>	<b>144.276</b>	<b>14,65</b>

Sumber : *Dinas Peternakan Kabupaten Bone, 2009.*

Tabel 4.16 menunjukkan bahwa usaha peternakan banyak dilakukan di Kecamatan Awangpone yaitu populasi ternak mencapai 63.299 ekor secara keseluruhan yang didominasi oleh ternak ayam buras. Populasi ternak yang banyak adalah Ayam Buras sebanyak 110.260 ekor (76,42%) dan Sapi sebanyak 21.132 ekor (14,65%). Usaha ayam buras banyak diusahakan di Kecamatan Awangpone yang mencapai 47.349 ekor, sementara usaha ternak sapi banyak diusahakan di Kecamatan Barebbo yang mencapai 7.326 ekor. Petani mengusahakan ternak sapi sebagai sumber penghasilan tambahan mengingat harga dan permintaan sapi cukup tinggi.

#### **e. Luas Areal dan Produksi Perikanan**

Usaha perikanan tambak pada wilayah KSK hanya terdapat di Kecamatan Awangpone dan Kecamatan Barebbo yang merupakan daerah pesisir

pantai. Kecamatan Palakka berada pada topografi yang berbukit sampai pegunungan sehingga tidak ada masyarakat yang mengusahakan budidaya tambak. Untuk lebih jelasnya potensi luas areal tambak dapat dilihat pada Tabel 4.17 berikut:

Tabel 4.17. Luas areal tambak menurut jenis komoditas pada KSK di Kabupaten Bone tahun 2008

No.	Tambak	Luas Areal (Ha)			Jumlah	%
		Kec. Palakka	Kec. Awangpone	Kec. Barebbo		
1	Udang	0	98	14	112	15,95
2	Kepiting	0	25	10	35	4,99
3	Rumput Laut	0	237	153	390	55,56
4	Bandeng	0	95	70	165	23,50
	<b>Jumlah</b>	<b>0</b>	<b>455</b>	<b>247</b>	<b>702</b>	<b>100,00</b>

Sumber: Dinas Perikanan Kabupaten Bone Tahun 2009.

Tabel 4.17 menunjukkan bahwa luas areal pertambakan di KSK sebagian besar berada di Kecamatan Awangpone yaitu seluas 455 Ha (64,81%), dimana pemanfaatan lahan yang cukup banyak dibanding tambak lainnya adalah untuk usaha rumput laut (237 Ha), kemudian untuk udang seluas 98 Ha, bandeng seluas 95 Ha dan kepiting seluas 25 Ha. Sementara di Kecamatan Barebbo luas areal tambak hanya 247 Ha (35,19%) yang juga didominasi oleh usaha tambak rumput laut seluas 70 Ha.

Secara keseluruhan pada wilayah KSK areal tambak rumput laut menempati urutan pertama dibanding luas areal tambak untuk komoditas lainnya yaitu seluas 390 Ha (55,56%). Selanjutnya untuk mengetahui produksi tambak

setiap jenis komoditas perikanan di wilayah KSK dapat dilihat pada Tabel 4.18 berikut:

Tabel 4.18. Produksi tambak pada KSK tahun 2009

No.	Komoditas	Produksi (ton)			Jumlah	%
		Kec. Palakka	Kec. Awangpone	Kec. Barebbo		
1	Udang	0	129	139	268	4,42
2	Kepiting	0	106	58	163	2,68
3	Rumput Laut	0	2.475	2.455	4.930	81,14
4	Bandeng	0	258	457	715	11,76
	<b>Jumlah</b>	<b>0</b>	<b>2.968</b>	<b>3.108</b>	<b>6.076</b>	<b>100,00</b>

Sumber: *Dinas Perikanan Kabupaten Bone Tahun 2009.*

Tabel 4.18 menunjukkan bahwa produksi tambak yang tertinggi adalah di Kecamatan Barebbo yaitu 3.108 ton yang terdiri dari rumput laut 2.455 ton, bandeng 457 ton, udang 139 ton dan kepiting 58 ton. Adapun produksi tambak di Kecamatan Awangpone sebanyak 2.968 ton yang terdiri dari rumput laut 2.475 ton, bandeng 258 ton, udang 129 ton dan kepiting 106 ton. Secara keseluruhan pada kedua kecamatan tersebut, produksi rumput laut yang tertinggi yaitu sebanyak 4.930 ton (81,14 %) dan terendah adalah produksi kepiting sebanyak 163 ton (2,68%).

Jika dibandingkan antara Tabel 4.17 dan Tabel 4.18 dapat diketahui bahwa produktivitas perikanan tambak di Kecamatan Barebbo lebih tinggi dibanding di Kecamatan Awangpone. Luas areal di Kecamatan Barebbo lebih sedikit dibanding Kecamatan Awangpone tapi dari segi produksi Kecamatan Barebbo lebih tinggi dibanding Kecamatan Awangpone.

## **2. Kondisi Infrastruktur**

Infrastruktur merupakan bagian penting dalam memahami perkembangan dan pertumbuhan kawasan. Semakin baik kondisi sarana dan prasarana, penyebaran dan tingkat pelayanan akan mendorong wilayah tersebut untuk tumbuh dan berinteraksi dengan wilayah lain, baik dalam skala ekonomi, sosial dan politik. Itulah sebabnya sehingga faktor infrastruktur sangat menunjang keberhasilan wilayah KSK, yang pada gilirannya akan memperbaiki pertumbuhan ekonomi lokal.

### **a. Prasarana Jalan**

Jalan merupakan prasarana perhubungan yang penting untuk memperlancar kegiatan perekonomian. Dengan makin meningkatnya usaha pembangunan maka akan menuntut peningkatan pembangunan jalan untuk memudahkan mobilitas penduduk dan memperlancar lalulintas barang dari satu daerah ke daerah lain.

Keberadaan jaringan jalan di kawasan ini sangat menunjang pengembangan wilayah dalam pemanfaatan potensi sumberdaya alam, sumberdaya manusia dan potensi ekonomi lainnya. Pola jaringan jalan diharapkan untuk mendukung fungsi kawasan dan mampu mengintegrasikan dengan satuan wilayah pengembangan yang mampu membentuk energi pertumbuhan kawasan. Menghilangkan kesenjangan antara pembangunan wilayah perkotaan sebagai pusat kegiatan dan pertumbuhan ekonomi, dengan wilayah perdesaan sebagai pusat kegiatan pertanian.

Adapun keberadaan prasarana jalan yang ada yaitu panjang jalan keseluruhannya berjumlah 172,690 km, yang terdiri dari Jalan Nasional 10 km, Jalan Propinsi 17 km dan Jalan Kabupaten 145,69 km. Menurut kondisinya, panjang ruas jalan dengan kondisi baik 20%, kondisi sedang 30% dan kondisi rusak mencapai 50%.

#### **b. Transportasi Laut**

Keberadaan transportasi laut bagi kawasan ini sangat penting untuk mendistribusi pergerakan antar pulau, khususnya ke dan dari Sulawesi Tenggara. Pergerakan ini bukan saja melayani pergerakan penumpang, akan tetapi juga mendistribusikan barang dan hasil bumi antar kedua wilayah tersebut. Salah satu kecamatan yang memiliki pelabuhan pada wilayah KSK adalah Kecamatan Barebbo yaitu pelabuhan Kading.

#### **c. Telekomunikasi**

Selain prasarana jalan, infrastruktur perhubungan juga penting keberadaannya terutama prasarana telekomunikasi. Pengembangan prasarana telekomunikasi diharapkan mampu menciptakan sinergi untuk penyampaian informasi dalam waktu singkat. Sarana komunikasi berupa telepon merupakan alat penting dalam penyampaian informasi secara efektif. Usaha transaksi perdagangan/bisnis akan menjadi lancar dengan keberadaan sarana tersebut. Dari data yang ada, sejumlah sambungan telepon yang telah terpasang di kawasan ini yaitu 1.239 satuan sambungan dan kecenderungannya setiap tahun akan meningkat.

Upaya pemenuhan sistem telekomunikasi dengan menggunakan teknologi digital, dipergunakan untuk pelayanan ke konsumen. Dan untuk masa mendatang diperlukan sinergi pertumbuhan kawasan dengan memacu investasi bidang telekomunikasi seperti pengadaan internet. Hal ini diharapkan nantinya dengan keberadaan prasarana tersebut petani ataupun pihak yang bekepentingan lainnya dapat mengakses berbagai informasi yang bermanfaat seperti informasi harga, daerah pemasaran, cara pengembangan budidaya tanaman dan sebagainya. Kemampuan sistem informasi semacam ini merupakan salah satu dimensi pokok dari kemampuan dan pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi lokal.

#### **d. Listrik**

Sumber energi listrik di kawasan ini diperoleh dari Perusahaan Listrik Negara (PLN) yang dipergunakan untuk jenis kegiatan perumahan, perdagangan, perkantoran, fasilitas sosial, pelayanan umum dan penerangan jalan.

Kebutuhan listrik berdasarkan perkiraan hingga akhir tahun perencanaan (2013) kecenderungannya semakin meningkat seiring dengan kemajuan pembangunan. Untuk memenuhi kebutuhan energi listrik, selain menggunakan produksi PLN juga menggunakan sistem interkoneksi antar wilayah yang mampu mensuplay jumlah energi yang lebih besar.

Pengembangan jaringan distribusi dan gardu-gardu listrik mengikuti pola jaringan jalan dan utilitas lainnya sehingga memudahkan pengawasan. Diharapkan keberadaan gardu listrik yang dialokasikan pada pengembangan kawasan dapat mendukung jenis kegiatan potensial dan mampu menggerakkan kegiatan agroindustri.

### 3. Sumberdaya Manusia

#### a. Jumlah Penduduk

Jumlah penduduk di wilayah KSK sebanyak 75.586 jiwa yang terdiri dari laki-laki 34.799 jiwa dan perempuan 40.787. Adapun jumlah penduduk dirinci menurut jenis kelamin pada setiap kecamatan yang merupakan wilayah KSK dapat dilihat pada Tabel 19 berikut:

Tabel 4.19. Banyaknya penduduk menurut jenis kelamin dirinci per kecamatan pada KSK Bone tahun 2008

No.	Kecamatan	Penduduk		
		Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	Palakka	9.886	11.544	21.430
2	Awangpone	13.227	15.737	28.964
3	Barebbo	11.686	13.506	25.192
	Jumlah	34.799	40.787	75.586

Sumber: *Kabupaten Bone Dalam Angka, 2009.*

Tabel 4.19 menunjukkan bahwa penduduk perempuan pada setiap kecamatan lebih tinggi dibanding laki-laki yaitu di Kecamatan Palakka jumlah penduduk perempuan sebanyak 11.544 jiwa sedangkan laki-laki hanya 9.886 jiwa, sementara di Kecamatan Awangpone jumlah penduduk perempuan sebanyak 15.737 jiwa dan perempuan 13.227 jiwa, kemudian di Kecamatan Barebbo jumlah penduduk perempuan sebanyak 13.506 jiwa dan laki-laki sebanyak 11.686 jiwa. Hal ini dapat memberi indikasi bahwa ke depan pada wilayah KSK jumlah penduduk akan meningkat lebih cepat, yang merupakan suatu masalah sosial tersendiri. Jumlah perempuan yang lebih tinggi dari laki-laki adalah potensi untuk melakukan re-produksi.

Adapun persentase penduduk yang berada pada masing- masing kecamatan dapat dilihat pada Diagram 3 berikut:

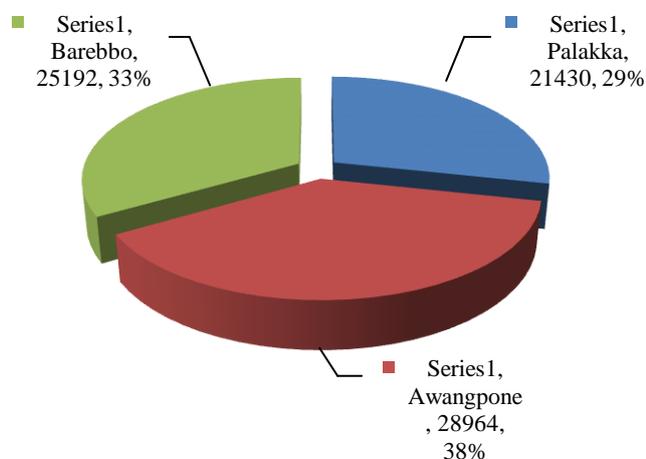


Diagram 3. *Persentase penduduk kecamatan pada KSK di Kabupaten Bone tahun 2009*

Berdasarkan data dari Kabupaten Bone Dalam Angka Tahun 2009 yang dipersentasekan sesuai Diagram 3, jumlah penduduk yang terbanyak pada wilayah KSK berada di Kecamatan Awangpone yaitu sebanyak 28.964 jiwa (38%), kemudian di Kecamatan Barebbo sebanyak 25.192 jiwa (33%) dan di Kecamatan Palakka sebanyak 21.430 jiwa (29%). Dari jumlah penduduk tersebut, jumlah Rumah Tangga yang terserap pada sektor pertanian di Kecamatan Awangpone sebanyak 5.204. Akan tetapi di Kecamatan Palakka dan Barebbo tidak dapat diketahui jumlah penduduk yang terserap sebagai tenaga kerja di setiap sektor pertanian karena tidak adanya data yang tersedia baik dari Kecamatan Dalam Angka maupun dari sumber lainnya.

#### **b. Penduduk Menurut Kelompok Umur**

Salah satu hal yang perlu diperhatikan dalam mengatasi permasalahan penduduk adalah karakteristik penduduk menurut kelompok umur di suatu

wilayah. Hal ini penting agar pihak-pihak yang terkait dapat mengambil suatu kebijakan yang akan mengarahkan, membina, dan mengembangkan potensi-potensi yang mungkin ada pada setiap kelompok umur tersebut.

Tabel 4.20. Persentase penduduk menurut kelompok umur dirinci per kecamatan pada KSK Bone tahun 2008

No	Kecamatan	Umur		
		0 - 14 Tahun	15 - 64 Tahun	+ 65 Tahun
1	Palakka	31,59	60,80	7,61
2	Awangpone	32,17	61,95	5,88
3	Barebbo	30,47	63,70	5,83
	<b>Jumlah</b>	<b>31,41</b>	<b>62,15</b>	<b>6,44</b>

Sumber: *Kabupaten Bone Dalam Angka, 2009*.

Berdasarkan Tabel 4.20 diatas, menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk Kabupaten Bone secara rata-rata berada pada kelompok umur produktif yaitu 15 - 64 tahun (62,15 %), selanjutnya adalah kelompok umur remaja anak-anak dan remaja yaitu 0 - 14 tahun (31,41 %) dan yang terkecil berada pada kelompok umur +65 tahun (6,44 %) dari 75.586 penduduk yang berada pada wilayah KSK tersebut .

Data tersebut menunjukan bahwa Kabupaten Bone memiliki peluang dan potensi untuk meningkatkan kinerja sumber daya manusia. Hal ini terutama dalam proses pemanfaatan tenaga kerja muda dan umur produktif pada masa yang akan datang. Namun masih perlu kajian yang lebih mendalam dalam hal ini terutama yang kaitannya dengan pemanfaatan sumberdaya manusia di sektor pertanian untuk melihat berapa banyak jumlah penduduk yang mengusahakan masing-masing komoditas, selanjutnya bagaimana tingkat pendidikan dan ketrampilan

yang dimilikinya mengingat sejauh ini tidak ada ketersediaan data yang secara spesifik menyangkut hal tersebut.

#### 4. Kelembagaan

Guna terselenggaranya pengelolaan pembangunan secara komprehensif dan terpadu, tentunya dibutuhkan kelembagaan yang tersedia secara efektif. Kelembagaan yang dimaksud baik berupa lembaga pemerintahan, lembaga ekonomi maupun lembaga masyarakat, Dukungan kelembagaan yang ada di kecamatan KSK dapat dilihat sbb:

Tabel 4.21. Jenis kelembagaan pada KSK Bone tahun 2009

No.	Jenis Kelembagaan	Palakka	Awangpone	Barebbo
1.	BRI	0	1	0
2.	Balai Penyuluhan Pertanian (BPP)	1	1	1
3.	Koperasi Unit Desa (KUD)	1	2	1
4.	Koperasi Tani	3	8	9
5.	LSM	2	1	1
6.	LKMD	15	18	18
7.	Kelompok Tani	108	79	90

Sumber : *BPP Kecamatan Palakka, Awangpone dan Barebbo, 2009.*

Peranan lembaga ekonomi sangat penting dalam mengembangkan potensi komoditi unggulan suatu wilayah. Karena dengan adanya kelembagaan ini, maka dapat membantu masyarakat tani dalam aktivitas kesehariannya di sektor pertanian.

Lembaga pemerintahan, ekonomi dan sosial yang ada di kecamatan KSK diantaranya adalah BRI, BPP, KUD, Koperasi Tani, LSM, LPMD dan Kelompok Tani. Semua kelembagaan ini menunjang aktivitas sosial ekonomi masyarakat.

Dari segi jumlah kelompok tani yang ada di Kecamatan Palakka cukup banyak jumlahnya namun tidak semuanya aktif. Keberadaan lembaga perbankan seperti BRI di kawasan ini masih minim yaitu hanya ada di Kecamatan Awangpone sedangkan di Kecamatan Palakka dan Barebbo belum ada, sehingga masyarakat setempat yang akan mengakses bank biasanya langsung ke ibukota kabupaten.

#### **4.2. Proses Implementasi Program PISEW pada wilayah KSK**

Kawasan Strategi Kabupaten (KSK) adalah kawasan di wilayah kabupaten yang dinilai memiliki potensi dan prospek untuk dapat mengaktifkan kegiatan-kegiatan ekonomi lokal . Kegiatan-kegiatan dimaksud dalam rangka pengembangan ekonomi lokal dan memacu pengembangan wilayah untuk mengurangi kesenjangan antar wilayah.

Kawasan dalam suatu wilayah administratif kabupaten dikatakan strategis dalam konsep PNPM PISEW, yakni; kawasan itu memiliki komoditas atau sektor unggulan yang dapat dikelola dalam suatu kegiatan bisnis. Dapat menghidupkan kegiatan ekonomi lokal di kawasan dan wilayah tersebut. Artinya, jika kawasan dan aktifitas bisnis di kawasan itu dikelola dengan baik, maka dapat memberikan iuran yang signifikan terhadap pendapatan daerah.

Dalam penetapan komoditas atau sektor unggulan, berkaitan dengan menumbuh-kembangkan kegiatan bisnis , ada 5 hal yang dapat mengungkit aktifitas ekonomi lokal, ( Kusman, 2010 ) yaitu :

1. Komoditas yang dipilih adalah komoditas dominan dalam hamparan kawasan tersebut, atau yang mempunyai produksi dan nilai produksi dominan dalam hamparan kawasan tersebut.

2. Komoditas yang banyak dibutuhkan di luar kawasan/wilayah, atau dapat dikategorikan sebagai “substitusi import” .
3. Komoditas yang sudah berkembang dari hulu ke hilir (produksi, pasca produksi)
4. Mayoritas penduduk cukup *familiar* dalam mengelola (membudidayakan atau memproduksi) komoditas tersebut, serta bersifat padat karya, sehingga dapat menyerap banyak tenaga kerja dalam pengelolaannya.
5. Sudah ada dukungan pengembangan oleh pemerintah kabupaten, provinsi, maupun pemerintah pusat.

Berdasarkan hal tersebut di atas, kawasan strategis Watampone yang terletak didalam sub wilayah pengembangan V (SWP V), diarahkan sebagai pengembang tanaman pangan, peternakan/perkebunan, peternakan, perkebunan, dan perikanan. Dalam analisa LQ, diperoleh petunjuk untuk menentukan komoditas pertanian (*dalam arti luas*) yang mempunyai keunggulan dari sisi produksi di Kecamatan Palakka, Awangpone, dan Barebbo sebagai wilayah KSK di Kabupaten Bone.

Hasil analisa nilai produksi komoditas pertanian di Kecamatan Palakka menunjukkan koefisien LQ masing-masing komoditas selama periode 2004-2008 yaitu komoditi pertanian yang merupakan komoditi unggulan dimana  $LQ > 1$ . Komoditas tersebut meliputi : tanaman pangan dan palawija (ubi jalar, ubi kayu, kacang kedelai, kacang hijau). Untuk tanaman buah-buahan (sukun dan durian). Untuk jenis tanaman perkebunan (kakao, kelapa dan jambu mete).

Sedangkan untuk peternakan dan perikanan, tidak ada satupun komoditas yang memiliki nilai  $LQ > 1$ , atau tidak ada yang merupakan komoditas unggulan. Pada tabel dibawah ini dapat dilihat jenis komoditas yang memiliki potensi untuk dikembangkan sebagai berikut :

Tabel 4.22. : Produksi jenis komoditas di Kecamatan Palakka tahun 2006-2010.

No	Komoditas	Produksi ( ton )									
		2006		2007		2008		2009*		2010*	
		Luas	produk	Luas	produk	Luas	produk	Luas	produk	Luas	produk
1	Kakao	1.206	566	987	476	801	318	948	455	948	548
2	Kelapa	569	378	572	432	636	519	652	527	574	457

Sumber : KSK, RTRW, Bone Dalam Angka, Aminah 2010 (diolah)  
\*) Dinas Perkebunan

Tabel di atas diperoleh petunjuk bahwa di kecamatan Palakka komoditas Kakao dan Kelapa merupakan komoditas perkebunan yang memiliki potensi untuk menjadi komoditas andalan dibanding komoditas lainnya. Untuk jenis kakao tingkat produksi cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya, kecuali pada tahun 2008 sedikit menurun disebabkan faktor alam atau curah hujan tinggi. Untuk jenis komoditas Kakao , sentra produksi terutama di desa Passippo, USA,Pasempe,dan Cinennung. Jumlah pekerja yang diserap terbanyak tahun 2006 yakni 2.264 atau 42.20 % dari jumlah rumah tangga yang ada ( lihat tabel 4.25). Begitu pula dengan jenis tanaman kelapa, jumlah produksi terbanyak pada tahun 2009 telah mencapai 527 ton pada lahan seluas 625 Ha, terutama di desa

Panyili, Tirong, dan Lemo Ape. Data tersebut sekaligus memberi indikasi bahwa di Kecamatan Palakka 2 jenis komoditas ini paling dominan diminati masyarakat.

Selanjutnya, pada wilayah Kecamatan Awangpone, berdasarkan analisa LQ, untuk jenis tanaman pangan dan palawija, hanya komoditas padi yang memiliki nilai  $LQ > 1$ . Sementara untuk tanaman sayuran yaitu tomat, terong dan kangkung. Untuk tanaman buah-buah yaitu mangga dan pisang. Sedangkan untuk jenis tanaman perkebunan meliputi; kakao, kelapa, dan jambu mete. Selanjutnya untuk peternakan yang dinyatakan unggul adalah sapi dan itik dengan nilai  $LQ > 1$ . Adapun komoditas perikanan yang memiliki nilai  $LQ > 1$  yaitu ikan laut, udang dan kepiting.

Tabel 4.23 : Produksi jenis komoditas di Kecamatan Awangpone tahun 2006-2010.

No	Komoditas	Produksi ( ton )									
		2006		2007		2008		2009*		2010*	
		Luas	produk	Luas	produk	Luas	produk	Luas	produk	Luas	produk
1	Jambu Mete	89	225	473	286	1.080	537	1.084	541	1.034	534
2	Kepiting	25	122.5	25	123.4	25	120.0	25	124.3	25	124.0

Sumber : KSK, RTRW, Bone Dalam Angka, Aminah 2010 (diolah)

\*) Dinas Perkebunan, Dinas Perikanan

Tabel di atas menunjukkan bahwa di Kecamatan Awangpone ada 2 jenis komoditas memiliki potensi untuk dikembangkan menjadi komoditas unggulan yakni Jambu Mete dan Kepiting. Untuk jenis Jambu Mete, perkembangan produksi cenderung meningkat dari tahun ke tahun, dimana produksi tertinggi mencapai 541 ton pada tahun 2009, dengan jumlah petani yang terserap sebanyak 2.164 atau 32.91 % dari total rumah tangga.. Sedangkan produksi terendah sebanyak 225 ton pada tahun 2006. Untuk jenis komoditas kepiting juga

mengalami perkembangan, terutama pada tahun 2009 yang mencapai 124.3 ton, terutama di desa Carigading dan sekitarnya.

Adapun di Kecamatan Barebbo selama pengamatan periode 2004-2008, komoditas pertanian untuk jenis tanaman pangan dan palawija yang memiliki koefisien  $LQ > 1$  yaitu hanya padi. Sementara jenis tanaman sayuran yaitu cabe. Untuk jenis tanaman perkebunan terdiri; kopi, lada, kakao, kelapa dan jambu mete. Untuk peternakan hanya sapi yang memiliki nilai komoditas unggul. Jenis komoditi perikanan yaitu udang dan kepiting yang memiliki nilai  $LQ > 1$ .

Tabel 4.24 : Produksi jenis komoditas di Kecamatan Barebbo tahun 2002-2010.

No	Komoditas	Produksi ( ton )									
		2006		2007		2008		2009*		2010*	
		Luas	produk	Luas	produk	Luas	produk	Luas	produk	Luas	produk
1	Kakao	533	440	533	456	533	374	533	476	533	437
2	Padi	7.375	47.636	7.787	46.722	9.637	60.044	10.049	64.452	10.326	65.024

Sumber : KSK, RTRW, Bone Dalam Angka, Aminah 2010 (diolah)

\*) Dinas Pertanian, Dinas Perkebunan

Tabel diatas memberi petunjuk bahwa di Kecamatan Barebbo, selain jenis komoditas perkebunan yang banyak diminati masyarakat, juga jenis komoditas tanaman pangan. Untuk jenis komoditas kakao di wilayah ini, merupakan komoditas yang memiliki potensi untuk dikembangkan dengan nilai produksi rata-rata di atas 400 ton. Jumlah produksi tertinggi sebanyak 476 ton, dengan serapan petani sebanyak 1.904 atau 30.15 %, dari total rumah tangga, terutama didesa Congko, Lampoko, Kading. Sedangkan nilai produksi terendah sebanyak 374 ton dalam luas lahan 533 Ha.

Sedangkan jenis komoditas padi, adalah komoditas yang memiliki produksi tertinggi di antara wilayah KSK lainnya, terutama di desa Wollangi, Corawalie, Parippung, Apala, dan sekitarnya. Hal ini tentu saja dipengaruhi oleh tingginya minat petani didukung fungsi irigasi yang baik dan curah hujan yang tinggi.

Sehubungan dengan hal di atas, berdasarkan kebijakan pengembangan wilayah KSK Kabupaten Bone, telah disepakati antara Pemerintah Kabupaten Bone dengan DPRD Kabupaten Bone, dalam Program PISEW disebut dengan Memorandum Program Koordinatif (MPK). Kesepakatan tersebut, dituangkan dalam Berita Acara yang ditandatangani oleh kedua lembaga itu pada tanggal 30 Desember 2008. Program ini tak meminta dana pendamping, hanya aktivitas pendamping (activity sharing). Dalam PNPM PISEW terdapat dua macam dana, yakni reguler dan KSK. Dana reguler dikucurkan sebesar Rp 1,5 Milyar perkecamatan, dan Dana KSK sebesar 2 Milyar untuk kabupaten. Sesuai perencanaan sejak awal, KSK ditetapkan pada kecamatan Palakka, Awangpone dan Barebbo.

Beberapa usulan kegiatan yang masuk dalam MPK KSK untuk diimplementasikan adalah :

1. Program Peningkatan Iklim Investasi dan Realisasi Investasi
  - Penyiapan rumusan kebijakan pelaksanaan bagi investor
  - Inventarisasi lahan milik pemerintah daerah
  - Peningkatan kualitas infrastruktur
2. Program Peningkatan Promosi dan Kerjasama Investasi
  - Bimbingan teknis implementasi peraturan perundang-undangan
  - Koordinasi dan sinkronisasi kebijakan pengembangan industri dan perdagangan

- Pengembangan informasi dan peluang pasar perdagangan
  - Pengembangan data base informasi potensi unggulan
  - Kerjasama standarisasi produk (Regional, Nasional, Bilateral dan Internasional)
  - Kerjasama dengan lembaga internasional dalam rangka pengembangan produksi
  - Membangun jaringan dan eksportir
  - Pengembangan kluster produk ekspor
  - Peningkatan kapasitas laboratorium penguji mutu barang
  - Promosi produk unggulan daerah
3. Program Peningkatan Kesejahteraan Peternak
    - Pelatihan bagi peternak dan pelaku agribisnis
  4. Program Pemberdayaan Penyuluh Peternakan
    - Diklat penyuluh peternakan
    - Rekrutmen tenaga teknis peternakan
  5. Program Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit Ternak
    - Pencegahan dan penanggulangan penyakit ternak
  6. Program Peningkatan Produksi Hasil Peternakan
    - Penyediaan sarana dan prasarana (RPH, RPU, dan Pusat Pembibitan)
    - Pemberian modal
    - Pengamanan ternak
    - Dibutuhkan lembaga perdagangan antara daerah
    - Pembentukan forum koordinasi perdagangan antar daerah
  7. Program Peningkatan Kesejahteraan Petani
    - Pelatihan petani dan pelaku agribisnis
    - Penyuluhan dan pendampingan petani
    - Peningkatan kemampuan lembaga petani
  8. Program Peningkatan Penerapan Teknologi Pertanian
    - Penanganan pasca panen dan pengolahan hasil pertanian
  9. Program Peningkatan Produksi Pertanian
    - Pengembangan intensifikasi tanaman padi
    - Pengembangan pembenihan / pembibitan
    - Pengadaan alsintan
    - Penyediaan saprodi
    - Perbaikan budaya pertanian
    - Diklat teknis

10. Program Pemberdayaan Penyuluh Pertanian
  - Perbaiki irigasi
11. Program Peningkatan Kesejahteraan Petani Perikanan
  - Pelatihan petani dan pelaku agribisnis
  - Peningkatan kelembagaan petani budidaya
12. Program Peningkatan Penerapan Teknologi Perikanan
  - Fasilitasi pengembangan agribisnis
  - Penelitian dan pengembangan teknologi budidaya
  - Penyuluhan penerapan teknologi
13. Program Peningkatan Produksi Perikanan
  - Penyuluhan penerapan teknologi
  - Penyediaan dan pengembangan bibit unggul
  - Peningkatan kapasitas tenaga penyuluh
  - Pendampingan petani budidaya
  - Pembangunan prasarana jalan/jembatan, irigasi tambak
  - Bantuan modal kerja
14. Program Pemberdayaan Penyuluh Perikanan
  - Perbaiki irigasi tambak
15. Program Peningkatan Kesejahteraan Petani Perkebunan
  - Pelatihan petani dan pelaku agribisnis
  - Peningkatan kemampuan lembaga petani
  - Fasilitasi pengembangan agribisnis
  - Penelitian dan pengembangan teknologi perkebunan
  - Penyuluhan penerapan teknologi tepat guna
  - Penyediaan saprodi
  - Pengembangan bibit unggul
  - Penanganan pasca panen
  - Rehabilitasi tanaman
  - Peningkatan kapasitas tenaga penyuluh
  - Diklat teknis aparatur
  - Pembangunan prasarana jalan/jembatan
16. Program Peningkatan Penerapan Teknologi Perkebunan
  - Pelatihan petani dan pelaku agribisnis
  - Peningkatan kemampuan lembaga petani
  - Fasilitasi pengembangan agribisnis
  - Penelitian dan pengembangan teknologi perkebunan
  - Penyuluhan penerapan teknologi tepat guna

- Penyediaan saprodi
  - Pengembangan bibit unggul
  - Penanganan pasca panen
  - Rehabilitasi tanaman
  - Peningkatan kapasitas tenaga penyuluh
  - Diklat teknis aparatur
  - Pembangunan prasarana jalan/jembatan
17. Program Peningkatan Produksi Perkebunan
- Pelatihan petani dan pelaku agribisnis
  - Peningkatan kemampuan lembaga petani
  - Fasilitasi pengembangan agribisnis
  - Penelitian dan pengembangan teknologi perkebunan
  - Penyuluhan penerapan teknologi tepat guna
  - Penyediaan saprodi
  - Pengembangan bibit unggul
  - Penanganan pasca panen
  - Rehabilitasi tanaman
  - Peningkatan kapasitas tenaga penyuluh
  - Diklat teknis aparatur
  - Pembangunan prasarana jalan/jembatan
18. Program Pemberdayaan Penyuluh Perkebunan
- Pelatihan petani dan pelaku agribisnis
  - Peningkatan kemampuan lembaga petani
  - Fasilitasi pengembangan agribisnis
  - Penelitian dan pengembangan teknologi perkebunan
  - Penyuluhan penerapan teknologi tepat guna
  - Penyediaan saprodi
  - Pengembangan bibit unggul
  - Penanganan pasca panen
  - Rehabilitasi tanaman
  - Peningkatan kapasitas tenaga penyuluh
  - Diklat teknis aparatur
  - Pembangunan prasarana jalan/jembatan
19. Program Peningkatan Kualitas Kelembagaan Koperasi
- Koordinasi pelaksanaan kebijakan koperasi
  - Peningkatan sarana dan prasarana
  - Diklat perkoperasian

- Pembangunan sistem informasi
  - Sosialisasi prinsip-prinsip perkoperasian
  - Pembinaan, pengawasan, dan penghargaan koperasi berprestasi
  - Peningkatan dan pengembangan jaringan kerjasama
  - Penyebaran modal pola pengembangan koperasi
  - Rintis penerapan teknologi sederhana
  - Bantuan modal kerja
20. Program Penciptaan Iklim Usaha Kecil, Menengah yang Kondusif
- Penyusunan kebijakan usaha mikro, kecil, dan menengah
  - Sosialisasi kebijakan
  - Fasilitasi kemudahan formal sisi badan usaha
  - Pendirian unit pengolahan
  - Perencanaan, koordinasi dan pengembangan usaha
  - Pengembangan jaringan infrastruktur usaha
  - Fasilitasi permasalahan proses produksi
  - Pemberian fasilitas pengawasan kawasan
  - Promosi hasil usaha
  - Diklat wira usaha
21. Program Pembangunan Jalan dan Jembatan
- Pengaspalan jalan
  - Pengerasan jalan
  - Perintisan jalan
  - Rehabilitasi jalan/jembatan
  - Pemeliharaan jalan/jembatan
  - Pembangunan jembatan
22. Program Rehabilitasi Jalan dan jembatan
- Pengaspalan jalan
  - Pengerasan jalan
  - Perintisan jalan
  - Rehabilitasi jalan/jembatan
  - Pemeliharaan jalan/jembatan
  - Pembangunan jembatan
23. Program Pembangunan Prasarana dan Fasilitas Perhubungan Laut
- Rehabilitasi dermaga pelabuhan
  - Penyediaan fasilitas pelabuhan
  - Pembangunan dermaga pelabuhan

Berdasarkan program tersebut di atas, menurut hasil pengamatan penulis, belum seluruhnya berjalan, kecuali program infrastruktur perintisan jalan desa, jembatan dan irigasi di wilayah KSK. Kemudian apabila program tersebut di atas dikaitkan dengan komoditas unggulan, dari hasil analisis LQ, ternyata program-program tersebut pada umumnya belum ada terealisasi untuk mendukung komoditas unggulan di tiga kecamatan wilayah KSK Kabupaten Bone. Bahkan, sebagaimana data yang ditunjukkan melalui realisasi opsi pintas pada tahun 2009, pelaksanaan beberapa proyek pemberdayaan di wilayah KSK seperti; MCK, Poskesdes, Posyandu, dan sebagainya, dianggap kurang ideal.

Secara konseptual beberapa keterlambatan pelaksanaan kegiatan persiapan tahun 2008, terutama pengadaan jasa konsultan di PU Ditjen Ciptakarya, maka telah diputuskan untuk dilakukan mekanisme perencanaan singkat (*opsi pintas*). Artinya, menyederhanakan beberapa tahap proses perencanaan dengan asumsi, seperti menggunakan hasil musrembang yang telah berjalan di tingkat kabupaten (proses musrembang berjalan dengan proses partisipatif). Dengan demikian, konsep tahap perencanaan ideal PISEW KSK yang dilakukan pada tahun 2009, dengan tujuan meningkatkan kualitas partisipatif perencanaan opsi pintas dimaksud dan menggerakkan ekonomi lokal belum tercapai.

Pengembangan Kawasan Strategi Kabupaten dalam PNPM PISEW tidak saja merupakan jenis penataan ruang yang ditetapkan berdasarkan nilai strategis kawasan, namun pengembangan ekonomi masyarakatnya berbasis potensi ekonomi lokal. Kawasan Strategi ini merupakan salah satu program yang berada

dalam Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW). Keberadaan kawasan ini memiliki prinsip yakni memperhatikan potensi komoditi sektor unggulan yang dapat dikembangkan.

Tujuan utama KSK adalah sebagai penggerak ekonomi wilayah. Dalam pengembangannya, KSK diarahkan melalui peningkatan kegiatan-kegiatan sektor riil dan bisnis, dalam kerangka meningkatkan kegiatan ekonomi lokal, yang harus didukung oleh keberadaan infrastruktur sosial ekonomi yang memadai. Sebagai salah satu program nasional, dalam tataran operasional KSK diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar wilayah, menekan angka kemiskinan dan menitikberatkan pada penguatan kapasitas dan kemandirian pemerintah daerah. Hal ini seirama dengan karakteristik utama yang dimiliki program PISEW, dimana karakteristik ini tidak dimiliki oleh program lain.

Kawasan Strategi Kabupaten Bone yang mencakup 3 (tiga) Kecamatan dan 51 Desa/Kelurahan, memiliki keunggulan sumber daya alam yang patut diperhatikan untuk dikembangkan, yakni; Pertanian (padi), Perkebunan (kakaο), Perikanan (kepiting bakau) dan Peternakan (sapi). Sumber daya alam ini yang merupakan keunggulan, diharapkan dapat menggerakkan ekonomi lokal yang membawa perubahan kehidupan masyarakat setempat. Disamping itu, memiliki juga keunggulan lokasi yang bisa mendukung potensi wilayah, yaitu:

- Hubungan desa – kota (watampone) sangat efektif
- Tersedianya sumber daya manusia (tenaga kerja)
- Tersedianya dukungan transportasi yang memadai, pelabuhan laut , terminal Angkutan darat, jalan Alteri.

Dalam hubungan KSK sebagai penggerak ekonomi wilayah, organisasi pelaksana Tim Sekretariat Kabupaten Bone sebagai penanggung jawab dalam implementasi program KSK, telah menetapkan Sub Wilayah Pengembangan V sebagai pusat-pusat pengembangan yang meliputi pengembangan seperti disebutkan di atas.

## **1. Kecamatan Palakka**

### **a. Program Unggulan Pertanian**

Program unggulan pertanian ini pada prinsipnya telah dikembangkan pada 3 wilayah Kecamatan sebagai wilayah KSK di Kabupaten Bone. Sektor pertanian tanaman pangan meliputi; padi, jagung, ubijalar, ubikayu, kacangtanah, kacangkedele, dan kacang hijau. Jumlah areal pertanian tanaman pangan di tiga kecamatan wilayah KSK Kabupaten Bone, sebanyak 23.190 Ha ( tabel 4.12, halaman 179 ). Berdasarkan tabel tersebut menunjukkan, tanaman padi merupakan tanaman yang luas arealnya, lebih besar dari tanaman pangan lainnya yakni mencapai 16.560 Ha.

Kemudian, pada diagram 2 halaman 145, di atas juga menunjukkan, irigasi teknis 38 %, irigasi setengah teknis 10 %, irigasi sederhana 19 %, irigasi non PU seluas 3 % dan luas lahan tadah hujan 30%. Dengan demikian bahwa irigasi teknis yang ada pada wilayah KSK, terutama di kecamatan Barebbo dan Awangpone (tabel 4.10 halaman 177) diharapkan dapat mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat tani. Namun, pada sisi lain, secara umum pengairan lahan sawah pada KSK, masih ada yang perlu mendapat perhatian untuk dibenahi. Hal ini terlihat dari masih banyaknya sawah yang berupa sawah tadah hujan

terutama di Kecamatan Palakka yang mencapai 1.208 Ha. Padahal, di wilayah ini masyarakat pada umumnya bertumpu pada komoditas padi yang memiliki lahan terluas di antara lahan komoditas lainnya.

Berdasarkan hasil perhitungan dengan menggunakan *Location Quotion* (LQ) diperoleh petunjuk bahwa setiap kecamatan yang merupakan wilayah KSK di Kabupaten Bone memiliki komoditas unggulan dimana LQ lebih besar dari angka 1 ( $LQ > 1$ ). Analisis LQ ini digunakan untuk menentukan komoditas pertanian yang mempunyai keunggulan dari sisi produksi di Kecamatan Palakka, Awangpone dan Barebbo. Apabila koefisien  $LQ > 1$ , maka komoditi tersebut dikatakan sebagai komoditi unggulan. Sebaliknya apabila koefisien  $LQ < 1$ , maka komoditi tersebut bukan merupakan komoditi unggulan di ketiga kecamatan tersebut.

Berdasarkan analisis Location Quetient (LQ) wilayah KSK Kabupaten Bone (Aminah, 2010), maka untuk mengetahui komoditas unggulan pertanian tanaman pangan di Kecamatan Palakka sebagai salah satu wilayah KSK Kabupaten Bone, dapat divisualisasikan berupa tabel sebagaimana terlampir .

Berdasarkan tabel ini, komoditas unggulan KSK di Kecamatan Palakka selain padi adalah ubi jalar, ubikayu, kacang kedelai, dan kacang hijau, hanya memiliki luas lahan 4.514 Ha, sedangkan khusus padi (tabel 4.13 halaman 180) memiliki lahan terluas yakni 2.766 Ha. Padahal berdasarkan hasil perhitungan analisis LQ, nilai prduksi padi justeru hanya mencapai rata-rata 0,93 atau  $LQ < 1$ , atau hal ini mengindikasikan bahwa padi di Kecamatan Palakka tidak tergolong komoditas unggulan, termasuk jagung dan kacang tanah. Sementara itu, nilai

produksi tertinggi adalah komoditas kacang kedelai mencapai rata-rata 3.26 atau  $LQ > 1$ . Sedangkan produksi kacang hijau rata-rata 1.71, disusul ubi kayu 1.49, dan ubi jalar 1.35.

#### **b. Program Unggulan Perkebunan**

Untuk program unggulan perkebunan mempunyai peranan penting setelah padi. Tanaman perkebunan ini pada prinsipnya telah dikembangkan pada 3 wilayah Kecamatan KSK di Kabupaten Bone. Sektor perkebunan merupakan tanaman pangan yang cukup potensial untuk dikembangkan yang meliputi ; kopi, cengkeh, lada, kakao, kelapa, jambu mete, kemiri, dan tebu rakyat. Jumlah areal perkebunan di tiga kecamatan wilayah KSK Kabupaten Bone, sebanyak 6.236 Ha ( tabel 4.14 halaman 181 ). Berdasarkan tabel tersebut menunjukkan, tanaman kakao merupakan tanaman yang luas arealnya, mencapai 2.540 Ha. Tanaman perkebunan jenis ini paling banyak diusahakan di Kecamatan Awangpone yaitu 1.206 dari seluruh tanaman yang ada.

Berdasarkan perhitungan  $LQ$  telah menunjukkan bahwa tanaman perkebunan di Kecamatan Palakka yaitu komoditas kelapa yang memiliki nilai produksi tertinggi mencapai 519 ton. Kemudian disusul tanaman kakao yang mencapai nilai produksi 318 ton, Dengan demikian, maka kedua komoditas tanaman perkebunan di wilayah KSK ini , berada pada posisi  $LQ > 1$ .

#### **c. Program Unggulan Peternakan**

Pengembangan subsektor peternakan pada wilayah KSK tidak hanya untuk meningkatkan populasi dan produksi ternak, tetapi lebih utama pada peningkatan pendapatan peternak. Hal ini berkaitan dengan pemberdayaan

lokal yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan petani ternak.

Untuk program unggulan peternakan yang dikembangkan pada wilayah KSK di Kabupaten Bone meliputi; sapi, kerbau, kuda, kambing, ayam buras, ayam ras, dan itik mencapai 144.276 ekor. Usaha populasi ternak dan unggas banyak dilakukan di Kecamatan Awangpone yakni 63.299 ekor, disusul Kecamatan Palakka yaitu 44.670 ekor dan Kecamatan Barebbo sebanyak 36.307 ekor, sebagaimana tabel 4.16 halaman 185.

Berdasarkan tabel tersebut menunjukkan, populasi ternak terbesar pada 3 wilayah KSK yaitu sapi mencapai 21.132 ekor, disusul dengan ayam buras mencapai 110.260 ekor. Hal ini mengindikasikan bahwa kedua jenis ternak tersebut paling banyak diusahakan di wilayah KSK di Kabupaten Bone. Mengingat bahwa usaha peternakan merupakan sumber penghasilan tambahan, dan karenanya di Kecamatan Palakka sebagai salah satu wilayah KSK, usaha ternak sapi banyak dilakukan petani yang mencapai 7.027 ekor setelah ayam buras 35.284 ekor.

Berdasarkan perhitungan analisis LQ telah menunjukkan bahwa nilai produksi rata-rata komoditi ternak di Kecamatan Palakka, adalah tidak ada satupun jenis ternak yang dapat dijadikan komoditas unggulan, atau semuanya berada pada nilai  $LQ < 1$ . Dengan demikian, perlu ada pemikiran baru bagi pemangku kepentingan dalam mengembangkan komoditas yang satu ini.

#### **d. Program Unggulan Perikanan**

Usaha perikanan tambak pada wilayah KSK di Kabupaten Bone meliputi; udang, kepiting, rumput laut, dan bandeng dengan luas areal tambak mencapai 702 Ha. Namun, untuk wilayah KSK Kecamatan Palakka, berdasarkan hasil

analisis *Location Quotient* dari semua komoditas unggulan sektor perikanan tidak ada satupun komoditas yang memiliki nilai  $LQ > 1$ , atau tidak ada yang merupakan komoditas unggulan.

## **2. Kecamatan Awangpone**

### **a. Program unggulan tanaman pangan dan palawija**

Hasil analisis LQ nilai produksi komoditas pertanian di Kecamatan Awangpone menunjukkan bahwa komoditas pertanian yang merupakan komoditi unggulan (koefisien  $LQ > 1$ ) yaitu untuk jenis *tanaman pangan* dan *palawija* hanya satu komoditas yang unggul yaitu padi dengan nilai rata-rata LQ 1,30. Untuk wilayah KSK ini, sebagaimana ditunjukkan tabel 4.13 halaman 182, areal tanaman padi seluas 6.155 Ha, dengan nilai produksi sebesar 35.902 ton.

Sementara itu, untuk jenis tanaman sayuran yang memiliki nilai  $LQ > 1$  yaitu tomat, terong dan kangkung. Begitu pula untuk tanaman buah-buahan yaitu mangga dengan nilai rata-rata LQ 1.37, dan pisang yang mencapai nilai rata-rata LQ 2.49. Hal ini menunjukkan bahwa kedua jenis tanaman buah-buahan ini merupakan komoditas unggulan pada wilayah KSK ini. Sementara untuk jenis tanaman seperti; sukun, durian, pepaya dan nangka, tidak termasuk komoditas unggulan di wilayah KSK ini.

### **b. Program unggulan tananaman perkebunan**

Untuk jenis tanaman perkebunan terdiri atas kakao, kelapa dan jambu mete yang memiliki nilai rata-rata  $LQ > 1$ . Di kecamatan kawasan strategis ini luas areal tanaman perkebunan seluruhnya mencapai 2.911 Ha, dengan nilai produksi menurut jenisnya masing-masing : jambu mete 537 ton, kakao 481 ton dan kelapa

378 ton. (tabel 4.15, halaman 182). Sementara jenis tanaman lainnya seperti; kopi, cengkeh, lada, kemiri dan tebu rakyat, hanya memiliki nilai rata-rata  $LQ < 1$ , atau tidak ada yang merupakan jenis tanaman unggulan.

### **c. Program unggulan peternakan**

Selanjutnya usaha peternakan banyak dilakukan di Kecamatan Awangpone yang merupakan salah satu kawasan strategis di Kabupaten Bone. Populasi ternak secara keseluruhan di kecamatan ini mencapai 63.299, yang didominasi oleh ternak ayam buras sebanyak 47.349 ekor .( tabel 4.16, halaman 185 ). Meskipun usaha ayam buras banyak dilakukan petani ternak, untuk peternakan yang dinyatakan unggul sesuai nilai  $LQ > 1$  adalah sapi dan itik.

Usaha ayam buras, masyarakat pada umumnya hanya dijadikan usaha sampingan, dan bukanlah usaha serius yang bisa membawa tingkat kehidupan lebih layak. Untuk itu, ayam buras yang banyak diminati masyarakat peternak perlu mendapat intervensi dari pihak-pihak terkait, agar bisa masuk dalam kategori komoditas unggulan di wilayah ini. Berbeda ternak sapi, petani mengusahakan ternak sapi sebagai sumber penghasilan tambahan berdasarkan kebutuhan pangsa pasar yang cukup tinggi. Selain itu, sapi bagi masyarakat tani juga merupakan ternak yang sangat membantu terutama pada saat turun sawah.

### **d. Program Unggulan perikanan**

Selanjutnya, usaha komoditas perikanan tambak banyak dilakukan di Kecamatan Awangpone sebagai salah satu wilayah kawasan strategis, mengingat posisinya berada di pesisir pantai. Luas areal pertambakan seluruhnya mencapai 455 Ha, dengan nilai produksi mencapai 2.968 ton. Jenis komoditas perikanan

yang ada di kawasan ini terdiri atas; udang, kepiting, rumput laut, dan bandeng. Namun, komoditas perikanan yang memiliki nilai  $LQ > 1$  yaitu ; ikan laut, udang dan **kepiting**. Komoditas perikanan lainnya, seperti; rumput laut dan bandeng, dinyatakan tidak tergolong komoditas unggulan di Kecamatan Awangpone, karena hanya memiliki nilai  $LQ < 1$ .

### **3. Kecamatan Barebbo**

#### **a. Program unggulan Pertanian**

Hasil analisis nilai produksi komoditas pertanian di Kecamatan Barebbo menunjukkan koefisien LQ masing-masing komoditas sebagaimana pada Tabel lampiran 5.

Untuk jenis tanaman komoditas yang dikembangkan di wilayah ini meliputi; padi, jagung, ubi jalar, ubi kayu, kacang tanah, kacang kedelai, dan kacang hijau, dengan luas areal tanaman seluruhnya 11.235 Ha. Produksi tanaman pangan dan palawija pada wilayah KSK yang tertinggi adalah Kecamatan Barebbo dengan jumlah produksi 57.752 ton.

Pada tabel ini menunjukkan bahwa selama periode 2004 – 2008 komoditi pertanian yang merupakan komoditi unggulan (koefisien  $LQ > 1$ ) di Kecamatan Barebbo yaitu untuk jenis tanaman pangan dan palawija yaitu padi. Sementara untuk jenis tanaman sayuran yaitu cabe. Untuk tanaman buah-buahan yaitu sukun, durian, mangga dan nangka.

#### **b. Program unggulan perkebunan**

Usaha jenis tanaman perkebunan yang dikembangkan di wilayah ini adalah paling rendah di antara wilayah kawasan strategis yang ada di Kabupaten

Bone, yaitu mencapai 1.570 Ha, dengan nilai produksi sebesar 698 ton. Pemanfaatan areal yang ada banyak digunakan untuk jenis tanaman kelapa seluas 813 Ha, dengan nilai produksi 215 ton. Sementara untuk jenis tanaman kakao hanya memanfaatkan lahan seluas 533 Ha, tetapi tingkat produksi lebih tinggi dari kelapa yaitu mencapai 374 ton.

Adapun jenis tanaman perkebunan yang meliputi kopi, lada, kakao, kelapa dan jambu mete, telah menunjukkan koefisien  $LQ > 1$ , atau jenis tanaman ini merupakan komoditas unggulan. Sementara jenis tanaman perkebunan lainnya seperti; cengkeh dan kemiri telah memiliki nilai produksi rata-rata  $LQ < 1$ , atau tidak termasuk komoditas unggulan.

#### **c. Program unggulan peternakan**

Usaha pengembangan komoditas ternak di wilayah ini paling rendah di antara wilayah kawasan strategis lainnya, yakni hanya mencapai 36.307 ekor. Jenis komoditas ternak tertinggi ayam buras sebanyak 27.627 ekor, disusul sapi mencapai 7.326 ekor, kemudian itik 895 ekor.

Sementara itu, dari seluruh jenis ternak yang dikembangkan hanya sapi yang memiliki nilai produksi rata-rata  $LQ > 1$ . Jenis ternak lainnya berdasarkan analisis *Location Quotient* tidak bersyarat untuk menjadi komoditas unggulan.

#### **d. Program unggulan perikanan**

Luas areal tambak menurut jenis komoditas pada KSK ini mencapai 247 Ha, dengan nilai produksi 3.108 ton. Angka ini lebih tinggi pencapaiannya dari Kecamatan Awangpone, meskipun pemanfaatan lahan lebih rendah dari Kecamatan Awangpone yang mencapai 455 Ha.

Selanjutnya untuk komoditas perikanan yang memiliki nilai  $LQ > 1$  yaitu udang dan kepiting, yang merupakan komoditas unggulan. Untuk jenis udang dan kepiting dengan melihat potensi yang dimiliki di wilayah Barebbo, tentu saja bukan tidak mungkin akan mengalami peningkatan produksi. Dengan demikian, akan menjadi produksi komoditas terbesar setelah Kecamatan Awangpone. Namun untuk jenis komoditi seperti; rumput laut dan bandeng, tidak tergolong komoditas unggulan.

### **4.3. Model Implementasi Program PISEW-KSK**

#### **4.3.1. Analisis Perilaku Implementasi Organisasi dan Antar Organisasi Dalam Penentuan Keberhasilan Implementasi Program PISEW KSK.**

Salah satu faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan adalah perilaku implementasi organisasi dan antar organisasi, menurut Winter (2004). Perilaku implementasi organisasi dan antarorganisasi meliputi dua komponen, yaitu *komitmen* dan *koordinasi*.

Sebagaimana dipahami bahwa koordinasi merupakan kegiatan yang substansial dari organisasi yang berbentuk jaringan, seperti Tim Sekretariat atau Tim Koordinasi KSK (Becerra, 1999; Hill, 2002). Koordinasi dilakukan karena di dalam organisasi tersebut, terdapat beberapa organisasi lintas sektor sebagai pelaksana program yang memiliki beberapa kegiatan dalam menumbuhkan potensi komoditas unggulan sebagai '*taruhan*' dalam program PISEW KSK.

Meski demikian, faktor-faktor yang menyebabkan kegiatan-kegiatan KSK di Kabupaten Bone berjalan kurang mulus, sebagai berikut :

#### 4.3.1.1. Komitmen Organisasi

Komitmen pelaksana program KSK adalah kesepakatan bersama dengan instansi terkait dalam menjaga *stabilitas* organisasi dan jaringan antar organisasi yang ada, dalam kaitannya dengan pelaksanaan program KSK di Kabupaten Bone. Tidak mudah untuk menjaga stabilitas jaringan dimaksud, karena tentunya terdapat berbagai kepentingan yang diemban oleh masing - masing instansi yang terlibat. Disinilah komitmen instansi dibutuhkan untuk tidak mengedepankan kepentingan masing-masing dalam mencapai tujuan Program di kawasan. Itulah sebabnya, sehingga Ketua Tim Sekretariat PNPM PISEW Kabupaten Bone, mengungkapkan bahwa :

“Semua instansi yang terlibat dalam program belum ada yang melaksanakan pengembangan *prasarana fisik* dan *potensi sosial ekonomi* secara bersinergi. Bahkan instansi pelaksana program belum ada yang melakukan sosialisasi secara terkoordinasi, baik kepada masyarakat maupun kepada calon investor. “ (MT. wawancara tanggal 15 Juli 2010 ).

Menyikapi hasil wawancara di atas, sangatlah jelas bahwa tanpa adanya komitmen, tak mungkin implementasi PISEW KSK dapat berjalan dengan maksimal. Karena itu, harus ada komitmen bagi organisasi dan antar organisasi pelaksana program KSK yang ditandai dengan adanya Memorandum of Understanding (MoU) dalam menjalankan program PISEW KSK, sehingga masalah sosial di wilayah kawasan ini dapat terselesaikan dengan cepat.

Sementara itu, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Program PNPM PISEW Kabupaten Bone, mengemukakan bahwa :

“Unsur komitmen adalah penting sekali bagi masing-masing instansi pelaksana program, terutama dalam penggunaan anggaran untuk menghindari terjadinya kesalahpahaman di antara mereka. Sebab bila kondisi ini terwujud akan melahirkan distorsi yang pada gilirannya

menghambat implementasi program”.(HR.Wawancara tanggal 16 Juli 2010)

Berdasarkan hasil pengamatan penulis, program-program yang telah direncanakan belum banyak terealisasi atau berhasil dilaksanakan. Program rehabilitasi jalan dan jembatan, sebagai contoh, selama tahun anggaran 2009 belum ada yang terelaisasi sepenuhnya. Padahal program ini merupakan program yang sangat penting dalam mendukung lalu lintas komoditas unggulan. Demikian pula program – program lainnya. Terjadinya hal tersebut, karena menurut salah sorang konsultan KSK dikemukakan :

“ Program-program KSK yang diusulkan dalam mendukung komoditas unggulan di wilayah KSK, sesungguhnya tidak banyak terealisasi secara kuantitas. Bahkan beberapa kegiatan di antaranya yang telah diprogramkan menyalahi implementasi program “. (NH, wawancara 27 November 2010 ).

Berdasarkan hasil wawancara tersebut di atas, ternyata program-program yang lahir tidak/belum didukung sepenuhnya oleh instansi, karena program-program tersebut tidak mendapat persetujuan pimpinan instansi terlebih dahulu. Dalam birokrasi pemerintahan aktivitas-aktivitas yang lahir harus mendapat dukungan lebih awal dan berjalan secara hirarkis.

Dalam pengambilan keputusan semacam itu, dikenal dengan model pengambilan keputusan *top down*. Aktivitas-aktivitas tersebut harus mendapat persetujuan pimpinan terlebih dahulu. Budaya pengambilan keputusan semacam ini, menunjukkan peranan bawahan hanya mendukung keputusan tersebut, dan tidak memiliki peluang yang besar dalam memberikan kontribusi terhadap lahirnya suatu keputusan atau kebijakan.

Apabila dicermati lahirnya KSK, sebenarnya ia merupakan hasil dari “*top-down dicision making model*” dilakukan oleh pemerintah tanpa adanya kontribusi pemikiran dari masyarakat

Hal ini nampak jelas bahwa birokrasi akan sulit menjalankan aktivitas-aktivitas bersifat pemberdayaan sebagaimana yang diemban oleh program PNPM PISEW. Program PISEW dalam menjalankan aktivitas pemberdayaan masyarakat sangat penting dalam pembangunan lokal, karena hal tersebut dapat memberikan kontribusi pada individu dan pemberdayaan kelompok yang mendorong masyarakat untuk bertindak secara kolektif dalam upaya memenuhi kebutuhan bersama ( Chavis dan Wandersman, 1990 ).

Komitmen antar organisasi merupakan kesepakatan yang dilakukan secara bersama. Kesepakatan ini penting dibangun karena melibatkan lebih dari satu organisasi atau pemangku kepentingan. Kesepakatan ini dapat terwujud melalui program-program yang disusun secara bersama di Tim Sekretariat sebagai wadah atau organisasi yang berbentuk jaringan. Tugas utama Tim Sekretriat (berkedudukan di Bappeda Kabupaten Bone) adalah membuat kebijakan, melakukan sosialisasi, dan promosi (Buku Panduan PNPM PISEW, 2009). Tugas-tugas tersebut merupakan tugas-tugas yang memberi dukungan terhadap pelaksanaan program pengembangan komoditas di wilayah KSK.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Camat Palakka, salah satu wilayah KSK Drs. Bahtiar, bahwa “Sosialisasi dilakukan hanya pada saat ada kegiatan lembaga-lembaga yang terkait dengan PISEW. Hal tersebut mengingat demi efesiensi waktu dan biaya yang tidak perlu memobilisasi kelompok sasaran.

Begitu pula dari segi efektif tenaga dan kegiatan yang berbeda, dapat dilakukan pada saat yang sama”.

Data tersebut menunjukkan, bahwa program utama PISEW berupa sosialisasi ternyata hanya dilakukan tidak secara terencana. Kegiatan itu hanya merupakan kegiatan ‘*ikutan*’ pada lembaga lain. Padahal kegiatan sosialisasi merupakan salah satu kegiatan penentu keberhasilan program PISEW. Dalam hal ini, ketidakberhasilan KSK sebagai penggerak ekonomi kawasan, disebabkan kelompok sasaran dari program ini tidak memahami dengan baik substansi program tersebut. Hal ini sesuai dengan wawancara Ambo Mai, masyarakat tani Desa Panyili Kecamatan Palakka (kelompok sasaran) bahwa “tidak mengetahui apa itu KSK dan programnya. Selama ini tidak pernah mendengar tujuan dari program KSK yang ada di wilayahnya, baik secara formal maupun non formal”. Hal yang sama juga dikemukakan PJOK KSK A.Hasanuddin bahwa “kegiatan sosialisasi secara formal dilakukan hanya satu kali dalam setahun. Kegiatan sosialisasi ini hanya dapat dilakukan, setelah para pelaksana program mengikuti Training of Trainer (TOT) PNPM PISEW di tingkat provinsi Sulawesi Selatan”.

Data tersebut menunjukkan bahwa suatu program tidak akan berhasil kalau tidak memahami dengan baik tujuan dari program tersebut. Fenomena ini telah ditunjukkan oleh Edward III (1980), bahwa tujuan suatu kebijakan atau program harus dipahami dengan baik oleh implementernya dan kelompok sasarannya, dan menurutnya disebut dengan komunikasi.

Sehubungan dengan hal di atas, dalam implementasi kebijakan atau program melibatkan berbagai pemangku kepentingan baik individu maupun

lembaga. Pemangku kepentingan yang berada pada organisasi berbasis jaringan seperti Tim Sekretariat ini perlu memahami dengan baik tujuan dan kelompok sasaran suatu kebijakan. Lembaga-lembaga yang tergabung dalam suatu organisasi berbasis jaringan salah satu pengikat adalah tujuan yang sama. Jadi ketidakberhasilan program PNPM PISEW karena masyarakat petani sebagai target group program ini tidak memahami tujuan dari KSK. Hal ini disebabkan oleh aktivitas sosialisasi yang tidak dilakukan secara terencana, sebagaimana pengakuan dari informan di atas.

Senapas dengan itu, dikemukakan oleh konsultan KSK ibu Nurhaedah, “tidak berjalannya kegiatan-kegiatan di KSK termasuk kegiatan sosialisasi, dan promosi, salah satu penyebabnya dana Pembinaan Administrasi Proyek ( PAP ), atau dana operasional yang kurang mendukung”. Dana PAP ini dianggarkan dalam APBD Tk.II Bone sebesar 10 % dari total dana BLM ( Buku Panduan PNPM PISEW 2009). Dana yang bersifat pembinaan dimaksud dianggarkan melalui BAPPEDA untuk biaya operasional Tim Sekretariat dan Dinas PU untuk biaya operasional Tim PJOK. Untuk Tim PJOK misalnya, anggaran sebesar Rp 323 juta, diperuntukan pada kegiatan operasional, seperti ; perjalanan dinas, Pembinaan ke lapangan, honor tim PJOK, ATK, makan dan minum, dan sebagainya.

Salah satu kegiatan Tim Sekretariat, selain sosialisasi adalah promosi. Promosi yang dimaksudkan adalah aktivitas yang dilakukan oleh tim sekretariat untuk memperkenalkan potensi wilayah KSK atau komoditas-komoditas unggulan KSK kepada para calon investor. Selama ini aktivitas yang dilakukan oleh Tim

Sekretariat dalam hal promosi belum berjalan. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh PJOK KSK, yaitu A.Hasanuddin “promosi komoditas-komoditas di KSK belum pernah dilakukan selama ini”. Pernyataan ini diperkuat oleh konsultan teknik KSK, Ibu Nurhaedah, mengakui belum pernah terlibat dalam kegiatan promosi KSK. Kemudian, didukung oleh hasil pengamatan penulis, beberapa kali ke Sekretariat PISEW Kabupaten Bone belum pernah melihat leaflet, booklet atau semacamnya, yang menginformasikan potensi komoditas KSK.

Demikian juga kunjungan pada *wab site* PISEW Bone yang selama ini tidak pernah ditemukan informasi tentang komoditas unggulan KSK. Padahal keberadaan media elektronik ini sangat penting, terutama dalam menampilkan profil singkat potensi daerah. Media ini juga menjadi sarana promosi untuk mendatangkan calon investor dan memasarkan komoditas-komoditas yang ada di kawasan.

Adanya media ini merupakan bagian dari sistem jaringan yang menyebarluaskan informasi kepada *stakeholder*. Web Site yang menjadi salah satu *internet marketing tactics*, telah digunakan secara meluas saat ini seiring dengan perkembangan teknologi yang sangat pesat (Cohen,2001:70). Fungsi utama dari media ini berkaitan dengan program KSK adalah mempromosikan potensi sumber daya alam dan komoditas unggulan yang dimiliki melalui dunia maya. Namun, media ini tidak dimanfaatkan secara maksimal oleh pelaksana program. Hal tersebut disebabkan oleh Tim Sekretariat merupakan organisasi pelaksana cenderung mengikuti sistem kerja birokrasi pemerintahan ketimbang

mengikuti sistem kerja organisasi bisnis.

Sesungguhnya adanya informasi yang demikian itu, sebagaimana pengamatan peneliti, dan secara teknis sistem informasi tim sekretariat, telah memiliki peralatan yang modern dan mengoperasionalkannya dengan baik. Namun, informasi-informasi tentang sumber daya ekonomi daerah masih belum lengkap, terutama keunggulan-keunggulan potensi yang dimiliki belum dipahami secara tepat. Begitu pula skill tentang pemasaran dan promosi belum dimiliki.

#### **4.3.1.2. Koordinasi**

Salah satu faktor yang urgen dalam jaringan antar organisasi dan berpengaruh terhadap penentuan strategi pertumbuhan ekonomi daerah adalah koordinasi (Tjokroamidjojo, 1994; Sutan, 2001; Alwi, 2007). Koordinasi dilakukan dengan organisasi lintas sektor selaku pelaksana program KSK terikat dalam jaringan pertumbuhan ekonomi daerah. Koordinasi dilakukan, baik dalam hal pengambilan keputusan terutama dalam penyediaan data dan informasi maupun dalam hal pelaksanaan kegiatan.

Menurut Malon, dikutip oleh MASL (tanpa tahun:1) koordinasi adalah *the act managing interdependencies between activities*. Pengertian ini menunjukkan bahwa kegiatan-kegiatan yang sifatnya kompleks memerlukan adanya koordinasi agar kegiatan dapat menghasilkan output yang maksimal (Borgatti, 1996:1). Kerumitan dalam organisasi dapat menyebabkan koordinasi biasanya tidak berjalan sesuai yang diharapkan.

Implementasi program PISEW KSK adalah sesuatu yang rumit, dan karenanya memerlukan banyak macam pengaturan dasar. Aturan dasar ini dapat

diterapkan melalui dua atau lebih organisasi, sebab tantangan atas tindakan yang direncanakan lebih besar, sehingga kemungkinan untuk bekerjasama secara khas akan lebih rumit pula. Itulah sebabnya sehingga diperlukan adanya hubungan antar organisasi (O'Tool,2000), atau kerja sama dan koordinasi dari berbagai organisasi, atau bagian-bagian organisasi (Hjer dan Porter, 1981).

Kemampuan sistem koordinasi dalam pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi lokal, ditentukan oleh keterpaduan potensi sumber daya ekonomi daerah dan keterpaduan kegiatan-kegiatannya sebagai fasilitator investor dari luar. Hal ini telah terbukti, berdasarkan hasil penelitian, bahwa Tim sekretariat maupun Tim koordinasi selaku penanggungjawab pelaksana program KSK belum mendapatkan investor dengan usaha sendiri hingga saat ini . Situasi seperti ini juga diakui Ketua Tim Organisasi, Muhammad Tang bahwa, “sampai saat ini kami belum memikirkan atau membicarakan khusus dengan SKPD-SKPD mengenai strategi kemungkinannya mendapatkan calon investor untuk berinvestasi atas komoditas di wilayah KSK, demi mempercepat pertumbuhan ekonomi lokal. Kami masih berkonsentrasi bagaimana bisa mengembangkan komoditas unggulan yang ada pada tiga kecamatan wilayah KSK di Bone, walupun kami menyadari bahwa keterpaduan inilah merupakan esensi atau keberadaan sekretariat”.

Penjelasan di atas, terutama disebabkan oleh sistem yang ada pada tim sekretariat dan tim koordinasi belum menunjukkan *entrepreneurial spirit* sebagaimana yang dianjurkan Osborne & Gaebler (1995:22). Artinya, prinsip-prinsip semangat kewirausahaan belum mewarnai sistem tim sekretariat PISEW KSK Bone, yang meliputi: 1) Pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang

mengayuh; 2) Pemerintahan milik masyarakat:memberi wewenang ketimbang melayani; 3) Pemerintahan yang kompetitif: menyuntikan persaingan ke dalam pemberian pelayanan; 4) Pemerintahan yang digerakan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakan oleh peraturan; 5) Pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan; 6) Pemerintahan yang berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi; 7) Pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjan; 8) Pemerintahan antisipatif: mencegah dari pada mengobati; 9) Pemerintahan desentralisasi ; 10) Pemerintahan yang berorientasi pasar; mendonkrak perubahan melalui pasar.

Untuk mengarah seperti dianjurkan Osborne & Gaebler di atas, peran organisasi lintas sektor terhadap pengembangan KSK sangat menentukan. Bupati Bone dengan kewenangan otoritas yang dimiliki memberi mandat penuh kepada organisasi – organisasi terkait di bawah kendali Tim Sekretariat, untuk melakukan *kooordinasi* ditandai dengan kebersamaan mereka dalam melakukan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan program KSK.

Selanjutnya, dalam sistem jaringan antar organisasi, sistem koordinasi memegang peranan penting dalam keberhasilan penentuan dan pelaksanaan suatu strategi atau keputusan (Becerra,1999, Page,2003). Penentuan dan penetapan strategi pertumbuhan ekonomi daerah,ditentukan oleh koordinasi penyediaan data sebagai bahan informasi untuk mempermudah masuknya investor di wilayah KSK

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, hingga sat ini belum ada investor yang menawarkan jasa untuk berinvestasi di kawasan. Hal itu menunjukan belum efektifnya sistem koordinasi dalam penyediaan data dan

informasi mengenai komoditas-komoditas unggulan yang dimiliki KSK, seperti padi, jambu mente, ubi kayu, kakao, kelapa dan sayur-sayuran, dsb. Karena itu, Tim Sekretariat selaku penerima mandat sudah waktunya melakukan perhitungan pasar, seperti; komoditas apa yang akan dipasarkan, seperti apa kualitasnya, berapa harganya, dan produk tersebut dikuasai oleh siapa (individu atau kelompok), kemudian berapa luas potensi sumber daya alam yang dikuasainya, sampai kepada bagaimana bisa menjamin kontinuitasnya barang-barang yang diproduksi.

Hal tersebut di atas penting, karena di Kabupaten Bone terdapat tiga wilayah KSK yang masing-masing memiliki jenis potensi sumber daya ekonomi yang berbeda. Para pemangku kepentingan (*stakeholders*) mengharapkan melakukan koordinasi data seperti potensi daerah, kegiatan investasi, peluang bisnis, dan peluang pasar.

Namun, hal itu belum direalisasikan, karena belum terbiasa melakukan kegiatan seperti itu. Salah satu faktor penyebab bahwa organisasi seperti tim sekretariat tidak dipolakan sebagaimana pola/sistem dalam organisasi bisnis. Dalam birokrasi termasuk organisasi tim sekretariat, data-data yang demikian itu, kelihatannya belum merupakan suatu sumber daya organisasi yang penting. Dalam pengambilan keputusan, model “top-down” masih banyak digunakan, yang mana kekuasaan (*power*) menjadi orientasi dalam hal tersebut.

Organisasi yang berbasis sistem jaringan antar organisasi merupakan salah satu aktor pembangunan ekonomi lokal (Esman, 1991:11), yang sudah merupakan ”mode” atau kecenderungan dewasa ini, terutama pada organisasi bisnis, termasuk organisasi publik untuk mendapatkan sumber-sumber daya yang

sangat dibutuhkan oleh organisasi tersebut. Keberadaan KSK adalah untuk menanggulangi kesenjangan pembangunan antar wilayah, mengurangi angka kemiskinan melalui pembangunan infrastruktur, dan secara konseptual sudah tepat. Tapi secara aplikasi masih banyak menuai kegagalan ketimbang keberhasilan dalam memfasilitasi calon investor untuk berinvestasi di kawasan.

Fenomena di atas menunjukkan, bahwa sistem koordinasi selama ini tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Disamping belum efektif memberikan informasi yang akurat kepada para stakeholdernya, juga belum efektif menjalankan strateginya. Ketidakberhasilan menjalankan strategi dalam pertumbuhan ekonomi daerah, terutama disebabkan belum efektif melakukan koordinasi, baik dari penyediaan informasi potensi sumber daya ekonomi daerah secara terpadu, maupun pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi lokal.

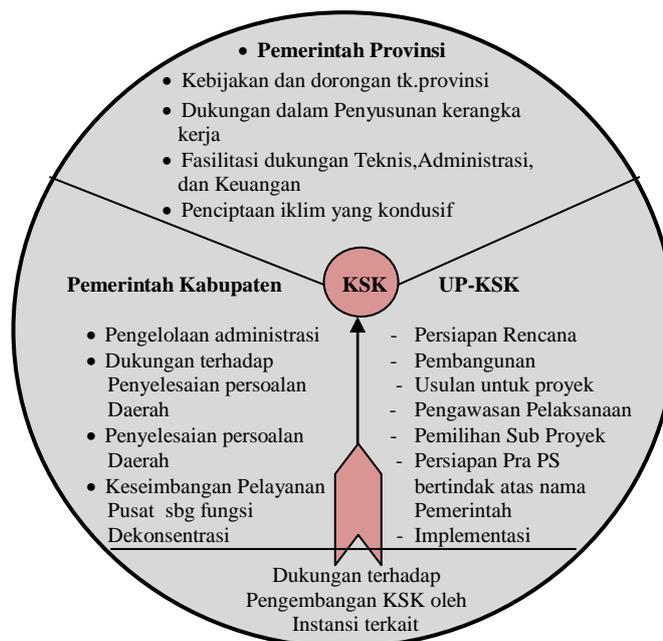
Dengan demikian, keberhasilan tim sekretariat dalam memfasilitasi investor ke tiga wilayah KSK di Kabupaten Bone, sangat diperlukan pemetaan potensi sumber daya ekonomi di wilayah itu. Potensi ini, merupakan hal yang tak terpisahkan dari kebijakan dan program serta kegiatan, sebagai suatu organisasi yang berbasis sistem jaringan antar organisasi.

Ketiadaan potensi sumber daya ekonomi daerah yang terpadu mengakibatkan penentuan dan pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi yang bias. Akibatnya, tim organisasi pelaksana program ini kesulitan mendapatkan atau memfasilitasi investor. Demikian pula kesulitan menciptakan "*market niche*" untuk komoditas-komoditas unggulan di wilayah KSK.

Karena itu, pengelolaan KSK secara konseptual dilakukan dengan membentuk UP-KSK ( *Unit Pengelolaan Kawasan Strategis Kabupaten* ) yang posisinya secara organisatoris dibawah kendali Tim Sekretariat Kabupaten. UP-KSK yang telah ditetapkan terdiri dari seorang Kepala UP-KSK yang dipilih dari anggota tim sekretariat, para Manajer UP-KSK dipilih dari staf Bappeda dan SKPD terkait serta para Satuan Unit Bisnis Kawasan Strategis Kabupaten (SUB-KSK).

Untuk melihat seperti apa koordinasi antar organisasi dalam pengembangan KSK, dan bagaimana organisasi ini berjalan dalam membangun jaringan baik secara vertikal maupun secara lintas sektor, dapat divisualisasikan dalam gambar berikut :

GAMBAR 4.1 : PERAN INSTANSI TERKAIT DALAM PENGEMBANGAN KSK



Sumber : PROSIDING; Departemen Pekerjaan Umum ,2009.

Pelaksanaan koordinasi UP-KSK dengan SKPD Kabupaten berlangsung pada saat pembahasan perencanaan, pelaksanaan program, dan Evaluasi program-program UP-KSK dan program-program SKPD di Kawasan Strategis Kabupaten. Tugas dan fungsi pelayanan masyarakat, dan program-program yang sifatnya *Non-Cost Recovery* merupakan tugas dan *fungsi SKPD*, sedangkan tugas dan program yang berorientasi *bisnis* di bawah kendali UP-KSK.

Dalam implementasi program-program KSK, maka Kepala UP-KSK dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh sejumlah manager. Setiap bagian ini memiliki fungsi dan peran masing-masing yang saling berkoordinasi satu sama lain dalam rangka pengembangan program-program KSK di kabupaten. Fungsi dan peran itu terlihat masing-masing :

- Kepala UP-KSK bertanggung jawab kepada Ketua Tim Koordinasi Kabupaten mengenai rencana dan pelaksanaan, Rencana Pengembangan Kawasan strategis Kabupaten, serta kinerja pengelolaan KSK pada umumnya.
- Manajer Perencana dan Evaluasi UP-KSK bertanggungjawab kepada Kepala UP-KSK dalam hal perencanaan pengembangan KSK, serta evaluasi pengembangan KSK.
- Manajer Operasional UP-KSK bertanggung jawab kepada Kepala UP-KSK dalam hal pemasaran dan kerjasama dalam operasionalisasi pelaksanaan program KSK.
- Manajer Keuangan UP-KSK bertanggung jawab kepada Kepala UP-KSK, dalam hal pengelolaan keuangan.

- Manajer Umum UP-KSK bertanggung jawab kepada Kepala UP-KSK dalam hal pengelolaan administrasi umum/perusahaan, personalia, hukum dan kerumahtanggan.
- Kepala Satuan Unit Bisnis (SUB) KSK adalah penanggung jawab pengelolaan untuk suatu kegiatan bisnis tertentu, yang bertanggung jawab kepada Kepala UP-KSK, melalui manajer UP-KSK yang bersangkutan. Dalam melaksanakan tugasnya, setiap manager di dibantu oleh bagian dan seksi masing-masing, sesuai kebutuhan.

Pelaksanaan serta pengelolaan KSK, akan menggunakan dan melibatkan SKPD yang terkait berdasarkan tupoksinya masing-masing. Untuk itu, tingkat koordinasi sangat diperlukan dan mutlak adanya. Hal itu, demi untuk menghindari terjadinya tumpang tindih atas pengelolaan suatu jenis komoditas. Misalnya, Dinas Peternakan Kabupaten Bone akan mengurus kegiatan investasi pada komoditas unggulan peternakan di KSK. Dinas Perikanan mengurus kegiatan investasi pada komoditas unggulan tambak udang/kepiting, terutama pada wilayah pelaksana budidaya tambak. Dinas Perhubungan, yang banyak konsentrasi tentang jaringan jalan yang menghubungkan antara satu wilayah dengan lainnya. Dengan demikian, perekonomian bisa maju karena jarak tempuh dari tempat produksi ke pasar bisa lebih cepat.

Penggerakan ekonomi lokal sebagaimana tujuan program PISEW KSK akan lebih dinamis. Pemanfaatan sumber daya lokal akan lebih efektif, karena semua potensi yang dimiliki diberdayakan berdasarkan kapasitasnya sebagai kawasan budidaya. Suatu kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk

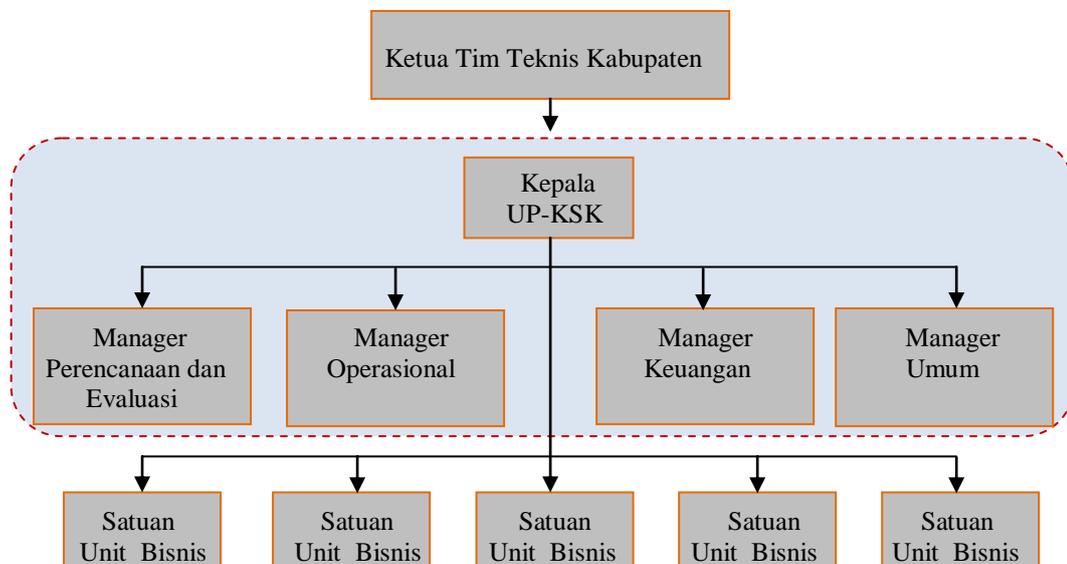
membudidayakan komoditas unggulan atas dasar kondisi, potensi sumberdaya alam, sumberdaya manusia dan sumberdaya buatan.

Pada sisi lain, pengembangan Kawasan Strategi Kabupaten ini dengan mencermati aspek-aspek pengembangan masyarakat dapat melalui; *pendekatan partisipatif* yang diarahkan pada *penguatan kapasitas masyarakat, penguatan kelembagaan masyarakat, pengembangan kemitraan,* dan lain-lain. Pengembangan masyarakat semacam itu, diarahkan menuju masyarakat dengan sikap mental dan perilaku produktif, efisien, peduli lingkungan, serta berwawasan modern, dengan tetap memelihara dan mengembangkan nilai-nilai positif yang sudah berkembang di dalam masyarakat itu sendiri.

Untuk mengetahui peran pengelola KSK dalam membangun ekonomi wilayah, dapat digambarkan karakteristik sebagai berikut.

GAMBAR. 4.2

STRUKTUR ORGANISASI PENGELOLA KAWASAN STRATEGIS KABUPATEN



Sumber : *PROSIDING; Departemen Pekerjaan Umum, 2009.*

Untuk memperoleh suatu rencana Pengembangan KSK di Kabupaten Bone secara menyeluruh, terpadu, dan berkelanjutan, telah disusun pula berupa : Rencana Induk Pengembangan KSK (lima tahunan) dan Rencana Pengusahaan/bisnis. Kedua rencana tersebut kemudian dijabarkan kedalam Rencana Induk dan Rencana Pengusahaan/bisnis dalam rencana Aksi tahunan. Sementara pengelolaan Kawasan Strategi Kabupaten yang dilakukan, tetap berpedoman pada prinsip-prinsip yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2008 tentang Pengembangan Kawasan Strategis Cepat Tumbuh di Daerah, yaitu :

- Penciptaan iklim usaha yang kondusif bagi pengembangan investasi.
- Kepastian hukum tentang jaminan keamanan investasi, kemudahan dan transparansi pengelolaan perijinan usaha melalui pelayanan satu pintu, keharmonisan hubungan investor dengan tenaga kerja, keadilan diantara pelaku usaha di hulu dengan di hilir
- Keterpaduan program dan kegiatan instansi sektoral di pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, dengan kegiatan pelaku usaha dan masyarakat sesuai dengan kebutuhan
- Peningkatan keterkaitan bisnis yang saling menguntungkan antara pelaku usaha skala besar, dengan usaha mikro, kecil, dan menengah ( UMKM ) melalui pemberdayaan masyarakat UMKM.

- Pengutamaan keterkaitan yang saling menguntungkan antar pelaku usaha dan antarkawasan, seperti mengupayakan keterkaitan pengembangan pusat pertumbuhan dengan sentra produksi di kawasan lainnya.
- Pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara optimal dan berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat
- Pengutamaan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi guna meningkatkan dayaguna dan hasilguna industri pengolahan di dalam negeri berbahan baku lokal dengan tujuan ekspor dalam bentuk barang jadi.

#### **4.3.2. Analisis Perilaku Birokrasi Level Bawah (*Street Level Bureaucracy*) dalam Implementasi Program PISEW-KSK.**

Sesuai *Loan Agreement* yang telah disepakati antara *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) dengan Pemerintah Republik Indonesia, maka pelaksanaan infrastruktur PNPM PISEW dilakukan oleh Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) yang berbentuk birokrasi level bawah (*Street Level Bureaucracy*) sebagai pelaksana program KSK yang nyata (Lipsky,1980; Winter,1986a).

Hal tersebut, sesuai Permendagri No. 5 Tahun 2007 dan PP No. 72 Tahun 2007. Disebutkan bahwa Lembaga Kemasyarakatan atau yang disebut dengan lembaga lain adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra Pemerintah Desa dan Lurah dalam

memberdayakan masyarakat. Sehingga secara umum tugas Lembaga Kemasyarakatan Desa ini membantu Kepala Desa/Lurah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, memberdayakan masyarakat, melaksanakan, mengendalikan, memanfaatkan, memelihara dan mengembangkan pembangunan secara partisipatif.

Itulah sebabnya sehingga keberadaan LKD dalam program KSK dapat disebut sebagai *simpul sosial*, karena ia ujung tombak perubahan di tengah masyarakat, penggerak program, dan penggali ide-ide berasaskan mufakat.

Selanjutnya, perilaku birokrat level bawah yang dimaksudkan di sini adalah kemampuan Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) dalam menjalankan program-program KSK di Kabupaten Bone. Kemampuan LKD ini sebagai implementer program di wilayah KSK sudah merupakan ketetapan dalam program ini dan juga menunjukkan sebagai program pemberdayaan sosial ekonomi masyarakat. Kemampuan LKD ini ditunjukkan oleh diskresi dalam menjalankan tugasnya.

Pengikutsertaan LKD dalam pelaksanaan program PISEW KSK di bidang konstruksi bertujuan : (a) menurunkan jumlah penduduk miskin dan terciptanya lapangan kerja, (b) memberdayakan masyarakat desa, (c) meningkatkan kapasitas dan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, (d) memberi kesempatan kepada masyarakat setempat untuk ikut belajar dan meningkatkan kemampuan dalam pelaksanaan pembangunan prasarana, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan sampai dengan pemeliharaan, (e) mengembangkan rasa memiliki pada masyarakat, yang pada akhirnya mengembangkan rasa tanggung jawab dalam memelihara prasarana selanjutnya,

(f) menguatkan kapasitas kelembagaan LKD di desa dengan pengalaman melaksanakan kegiatan PNPM PISEW (PROSIDING; Departemen PU,2009)

Keterlibatan LKD dalam program PISEW KSK ini melalui beberapa proses yaitu; *pertama*, penentuan LKD di desa melalui musyawarah desa; *kedua*, hasil musyawarah tersebut diusulkan ke kepala desa untuk dibuatkan SK pengurus; *ketiga*, LKD yang terpilih di usulkan kepada SKPD terkait; *keempat*, LKD ditetapkan sebagai pelaksana proyek/kegiatan melalui seleksi yang dilakukan SKPD tersebut ( Hasil wawancara para Kepala Desa di wilayah KSK dan Fasilitator Kecamatan dan Teknik). Kemudian, LKD yang layak sebagai pelaksana proyek/kegiatan akan diberi pelatihan oleh konsultan/fasilitator kabupaten dan fasilitator kecamatan, adapun pelatihan yang dimaksud adalah:

- a. Mengikuti pelatihan administrasi, teknis konstruksi dan *on the job training (OJT)* atau disebut pelatihan kerja lapangan.
- b. Melaksanakan kegiatan pembangunan infrastruktur.
- c. Mengajukan termin pencairan dana kepada PPK (*Kecamatan Development Program*) atau lazim disebut Pejabat Pembuat Komitmen disertai lampiran yang dipersyaratkan.
- d. Menyusun laporan pencairan, dan pengelolaan dana.
- e. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban, penggunaan dana, kemajuan, dan hasil akhir pelaksanaan kegiatan setiap tahap pencairan dana melalui musyawarah desa.

Lembaga Kemasyarakatan Desa yang sudah sesuai dengan persyaratan dan kemudian diberikan pelatihan seperti diatas, dianggap sebagai LKD yang

mampu menangani proyek / kegiatan KSK. Berdasarkan hasil wawancara dengan para informan, - Kepala Desa dan fasilitator kecamatan dan tenaga teknik lapangan di wilayah KSK, bahwa penentuan LKD di desa ditentukan sepenuhnya oleh Kepala Desa. Penentuan ini tidak melalui proses seleksi semua LKD di tingkat desa, melainkan penunjukan kepada LKD tertentu.

Proses seperti ini menunjukkan tidak adanya transparansi, sehingga LKD yang lain tidak ikut berpartisipasi dalam proses tersebut. Model semacam ini, berlangsung dibawah gaya kepemimpinan kepala desa yang masih paternalistik. Kepala desa menunjuk salah satu LKD yang ada di desa tersebut tanpa ada complain dari LKD yang lain atau kelompok masyarakat lain. Hal ini dapat ditunjukkan oleh hasil wawancara dengan para kepala desa dan fasilitator kecamatan dan tenaga teknik lapangan di wilayah KSK, bahwa selama ini tidak pernah ada complain dari LKD lain yang tidak mendapat proyek/kegiatan PISEW-KSK.

Sesuai dengan kriteria infrastruktur yang akan dibangun, ia merupakan skala kecil, dan karenanya dilaksanakan oleh LKD. Dalam pelaksanaan kegiatan, LKD yang mendapat proyek lebih mengutamakan teknologi sederhana, peralatan sederhana, terutama material lokal. Karena itu, maka nilai setiap paket pekerjaan dibatasi maksimal 50 juta rupiah. Jika di satu desa terdapat paket pekerjaan dengan nilai lebih besar dari 50 juta, maka secara teknis dapat dilakukan pemecahan per bagian jenis pekerjaan menjadi beberapa paket sesuai dengan batasan dana yang sudah ditetapkan.

Namun, jika di desa yang bersangkutan ada beberapa LKD, maka masing-masing LKD dapat ditunjuk sebagai pelaksana secara langsung. Atau LKD yang memenuhi persyaratan lebih dari satu, sedangkan paket pekerjaan hanya ada satu, maka seluruh LKD yang mendaftar diupayakan untuk bergabung dalam satu wadah LKD yang ditunjuk untuk melaksanakan pekerjaan. Apabila kesepakatan tidak tercapai, maka diadakan pemilihan LKD dengan metode penawaran (*kompetisi unit cost*) sesuai dengan Keppres RI No. 80 Tahun 2003 dan Pepres NO. 95 Tahun 2007 dengan metode harga penawaran terendah wajar.

Kontrak paket pekerjaan dengan nilai maksimal 50 juta rupiah, dapat dilaksanakan dengan Surat Perintah Kerja (SPK) tanpa jaminan pelaksanaan. Untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa, maka harus dibentuk panitia pengadaan yang dilakukan oleh pengguna jasa yaitu *Satuan Kerja PIP* di kabupaten. Disamping itu, ada jaminan bahwa kegiatan yang akan dilaksanakan benar-benar ditangani oleh pihak yang mampu (rekomendasi kemampuan), serta dengan mengikuti ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan. Ketentuan-ketentuan dimaksud diwajibkan terutama bagi setiap calon penyedia jasa yang akan melakukan kontrak kerja, sebagaimana divisualisasikan pada tabel 4.25 berikut.

Apabila paket pekerjaan dilakukan dengan prosedur *penuinjukan langsung*, maka harus betul-betul dikerjakan oleh pelaksana program di tingkat bawah sebagai cerminan dari kelompok masyarakat yang menjadi pengguna jasa. Paket pekerjaan tersebut tidak diperkenankan jatuh di tangan orang-orang yang

tidak berkompoten (pengusaha yang menjadi sub kontraktor), karena hal tersebut tidak mencerminkan kelompok masyarakat yang akan diberdayakan .

Tabel. 4.25. Metode Penyedia Barang dan Jasa

Metode Pemilihan Penyedia Jasa/Barang	Penjelasan
Pelelangan Umum	Semua pengadaan pada prinsipnya harus dapat dilelang dengan cara diumumkan secara luas agar dapat menciptakan persaingan yang sehat.
Pelelangan Terbatas	Bila pelelangan umum sulit dilaksanakan karena penyedia yang mampu mengerjakan diyakini terbatas, maka diumumkan juga secara luas dengan mencantumkan penyedia barang/jasa yang diyakini mampu melaksanakan pekerjaan. Kriteria: 1. Penyedia yang mampu mengerjakan diyakini terbatas. 2. Pekerjaan kompleks
Pemilihan Langsung	Bila pelelangan umum sulit dilaksanakan dan kemungkinan tidak akan mencapai sasaran. Pejabat/Panitia Pengadaan mengundang penyedia barang/jasa untuk memasukkan penawaran kemudian membandingkan penawaran tersebut yang memenuhi syarat. Negosiasi teknis dan harga dilakukan secara bersaing. Kriteria: Pekerjaan dengan nilai > 100 juta rupiah.
Penunjukan Langsung	Penunjukan langsung dilakukan ke satu penyedia barang/jasa, lalu dilakukan negosiasi teknis dan harga. Kriteria: 1. Keadaan Tertentu: a. Pekerjaan dengan nilai < 50 juta rupiah. b. Darurat yang tidak bisa ditunda. 2. Keadaan khusus: a. Tarif resmi pemerintah b. Pekerjaan spesifik (penyedia tunggal, pabrikan, dan pemegang hak paten). c. Pekerjaan kompleks dengan penyedia yang mampu mengerjakan hanya satu. d. Merupakan hasil produksi usaha kecil yang mempunyai pasar dan harga yang stabil.

Sumber : *PROSIDING; Departemen Pekerjaan Umum ,2009.*

Apabila paket pekerjaan dilakukan dengan prosedur *penunjukan langsung*, maka harus betul-betul dikerjakan oleh pelaksana program di tingkat bawah sebagai cerminan dari kelompok masyarakat yang menjadi pengguna jasa. Paket pekerjaan tersebut tidak diperkenankan jatuh di tangan orang-orang yang tidak berkompoten (pengusaha yang menjadi sub kontraktor), karena hal tersebut tidak mencerminkan kelompok masyarakat yang akan diberdayakan .

Selanjutnya, setiap desa di wilayah KSK Kabupaten Bone terdiri 2 sampai 3 LKD. Tetapi tidak semua LKD yang ada mendapat paket kontrak. Untuk wilayah KSK di Kabupaten Bone terdapat 45 LKD yang dianggap lolos dan dapat mengerjakan sebanyak 45 paket kontrak dengan nilai kontrak seluruhnya sebesar Rp. 2 milyar. Dengan demikian bahwa tidak semua desa/kelurahan di wilayah KSK memperoleh bantuan kegiatan, atau hanya ada 45 desa/kelurahan memperoleh bantuan dari sebanyak 51 desa/kelurahan yang ada di wilayah KSK Kabupaten Bone, sebagaimana Tabel 3 terlampir.

Dalam kaitan ini, Desa Panyili sebagai contoh. Desa Panyili merupakan salah satu desa yang ada di Kecamatan Palakka yang menerima bantuan dari program Pisew KSK, di Kabupaten Bone. Paket pekerjaan diterima berupa pekerjaan jalan lingkar dengan panjang 450 meter dari 1.000 meter yang diusulkan, menghubungkan dusun 1 dengan dusun 2. Di desa ini terdapat 2 LKD sebagai pelaksana program di tingkat lapangan, yaitu ; LPM Duppamatae diketuai Syahrullah yang terbentuk sejak tahun 2004, dan LPM Abbarangge diketuai Baharuddin, yang dibentuk tahun 2008. Kedua LPM ini dilengkapi dengan susunan pengurus melalui musyawarah tingkat desa yang dihadiri unsur masyarakat, tokoh masyarakat, tokoh agama unsur wanita.

Berdasarkan hasil musyawarah itu, diusulkan kepada Kepala Desa untuk kemudian diterbitkan SK Kepala Desa Panyili. Untuk mendapatkan bantuan, LPM Duppamatae mengusulkan proposal perencanaan seperti apa yang akan dilakukan di desanya. Dalam hal ini, ada 3 proposal rencana kegiatan yang diajukan masing - masing; pekerjaan jalan lingkar sepanjang 1 km, irigasi, dan

pengerasan jalan menuju kuburan umum.

Kemudian, pekerjaan pengerasan jalan, LPM Duppamatae memanfaatkan sumber daya masyarakat yang ada . Masyarakat dipekerjakan dengan sistem upah harian, yakni ; untuk tukang batu Rp.40 ribu – Rp.45 ribu per hari, sedangkan untuk pekerja biasa / buruh harian Rp.30 ribu per hari. Adapun sistem pencairan dana (Pedoman Umum PNPM PISEW,2009), dapat dilakukan setelah semua dokumen dilampirkan sesuai yang dipersyaratkan. Selanjutnya, oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) sekaligus Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PJOK) di kabupaten, dapat mengucurkan dana melalui 3 tahap, yakni :

Tahapa. I ( 15 % )

Lampirannya :

- a. SP3
- b. Surat Rekomendasi Camat
- c. Rencana Jadwal pelaksanaa
- d. Berita Acara Pembayaran Uang Muka (Form LKD-10 a.1)
- e. Kuitansi Pembayaran Angsuran tanpa materai (Form LKD-10.b)
- f. Rencana Penggunaan Dana (Form LKD-10.a)

Tahap II dan III ( 50 % dan 35 % ). Total dana sebesar Rp. 48.432 000.

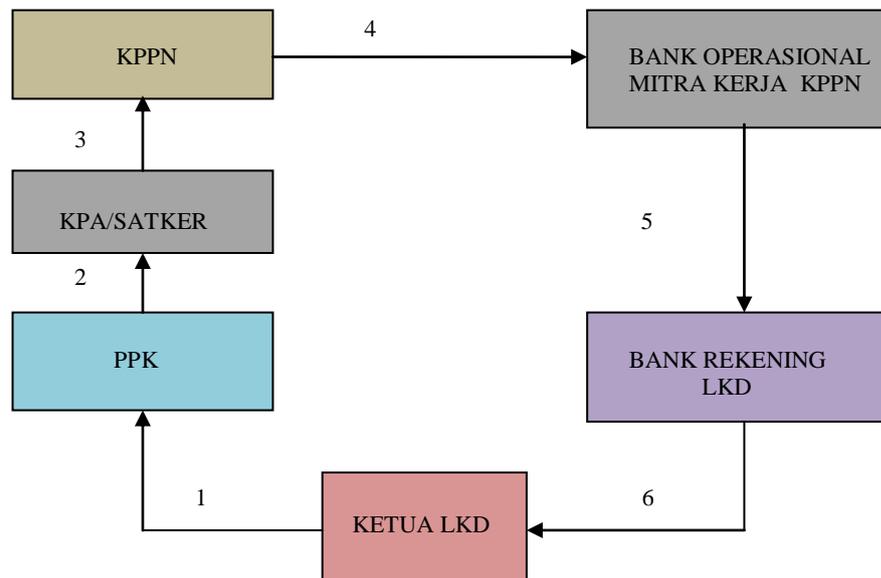
Lampirannya :

- a. Berita Acara Pembayaran/Penarikan Dana (Form LKD-10.a.2)
- b. Berita Acara Prestasi Pekerjaan (Form LKD-10.c)
- c. Laporan Kemajuan Pelaksanaan Pekerjaan (Form LKD-10.d)
- d. Kuitansi Pembayaran Angsuran tanpa materai (Form LKD-10.b)
- e. Rencana Penggunaan Dana (Form LKD-10.a)

Untuk mengetahui seberapa jauh proses pencairan dana dilakukan, dan siapa saja yang terlibat dalam pencairan dana tersebut, dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 4.3

MEKANISME PENYALURAN DAN PENCAIRAN DANA PNPM PISEW KSK



Sehubungan dengan hal di atas, dalam pelaksanaan kegiatan berbagai proyek KSK pada tahun 2009, semua proyek tersebut berjalan sesuai dengan jadwal waktu yang telah ditentukan, sebagaimana perencanaan dan realisasi yang divisualisasikan pada tabel berikut :

Tabel 4.26 : Realisasi Kegiatan program PNPM PISEW pada KSK Kabupaten Bone , Tahun 2009

NAMA PAKET	DESA	ALOKASI DANA (RP)	VOLUME KEGIATAN	NAMA LKD	NAMA KETUA LKD
<b>PALAKKA</b>					
Perkerasan Jalan	Ds. Maduri	47.672.000	450 m	BKM Sejahtera	H. Muh. Jaili
Perkerasan Jalan	Ds. Panyili	48.432.000	450 m	LPM Duppamatae	Syahrullah
Perkerasan Jalan	Ds. Tirong	48.163.000	450 m	BKM Desa Tirong	Naje, S.Pd
Perkerasan Jalan	Ds. Bainang	49.030.000	450 m	BKM Siamaturu	Ramli
Lantai Jemur	Ds. Mat. Bua	36.520.000	1 unit	Kr. Taruna Mula Menre'e	Astomo Ardy
Perkerasan Jalan	Ds. Tanah Tengah	48.665.000	500 m	BKM Arung Palakka	Muh. Yunus
Perkerasan Jalan	Ds. Passippo	47.880.000	450 m	BKM Siuddaninge	A. Rosnaeni, SH
Pasar Desa	Ds. Pasempe	48.385.000	1 unit	LPM Amanah	Syamsul Bahri
Poskesdes	Ds. Pasempe	48.998.000	1 unit	PKK	Ida Amir
Perkerasan Jalan	Ds. Ureng	43.410.000	400 m	PKK	A. Rosdiana
Perkerasan Jalan	Ds. Usa	47.134.000	500 m	Kr. Taruna Aru Salam	A. Irian Abbas
Rehab Posyandu	Ds. Siame	48.998.000	1 unit	PKK	Sarianti
Perkerasan Jalan	Ds. Cinennung	48.793.000	150 m	PKK	Sarianti
Pasar Desa	Ds. Lemoape	48.385.000	1 unit	PKK	A. Mariani
Perkerasan Jalan	Ds. Mico	47.512.000	450 m	PKK	Astina
Perkerasan Jalan	Ds. Melle	48.786.000	450 m	BKM Mattiro Deceng	Muh. Badwi
Perkerasan Jalan	Ds. Ureng	41.291.000	200 m	Kr. taruna Kec. Palakka	Abd. Azis
<b>TOTAL :</b>	<b>17 Desa</b>	<b>798.000.000</b>		<b>17 LKD</b>	
<b>AWANGPONE</b>					
Poskesdes	Ds. Latekko	48.998.000	1 unit	PKK	Nurmalasari
Jembatan Kayu	Ds. Kading	46.536.000	9x3 m	LPM	Firdaus
Jembatan Beton 5x2 M	Ds. Maliari	33.686.000	2x5 m	Kr. Taruna Assikurukenge	Supriadi
Pasar Desa	Ds. Jaling	48.385.000	1 unit	R.Masjid Nurul Ikhlas	Muh. Rusli
Posyandu	Ds. Kajuara	48.998.000	1 unit	LPM	Arifuddin
Perkerasan Jalan	Ds. Macope	38.261.000	400 m	LPM	Madeaming
MCK	Ds. Unra	17.982.000	1 unit	OMS Langali	Muh. Asmi
MCK	Ds. Cakke Bone	35.415.000	2 unit	LPM	Jabbar
Perkerasan Jalan + Deuker	Ds. Cari Gading	35.359.000	350 m	LPM Sipakainge	Supardi
Perkerasan Jalan	Ds. Pacing	37.073.000	400 m	LPM	Muh. Hatta
Posyandu	Ds. Mappalo Ullaeng	48.998.000	1 unit	Kr.Taruna Mappalo Ulaweng	M. Basri
Perkerasan Jalan	Ds. Abbanuang	37.330.000	400 m	LPM	Selle
Perkerasan Jalan	Ds. Bulumpare	37.091.000	450 m	BKM Siporio	Ramli
Perkerasan Jalan	Ds. Matuju	35.326.000	350 m	Kelp. Tani Tea Malaia	A. Pasamalangi
Saluran Tersier	Ds. Awolagading	35.417.000	200 m	LPM	Passiringi
Posyandu	Ds. Cumpiga	48.998.000	1 m	LPM	A. Sukarman
Perkerasan Jalan	Ds. Cerebbu	36.857.000	400 m	LPM	Syamsul
Perkerasan Jalan + Deuker	Ds. Lappoase	36.290.000	400 m	Kr. Taruna Lappoase	Arifuddin
<b>TOTAL :</b>	<b>18 Desa</b>	<b>707.000.000</b>		<b>18 LKD</b>	

<b>BAREBBO :</b>					
Perkerasan Jalan	Ds. Barebo	49.624.000	400 m	LPMD Sejahtera	Muh. Nur
Perkerasan Jalan (Rabat)	Ds. Talungeng	49.975.000	300 m	LKD Sejahtera	Rusli
Saluran Tersier	Ds. Kampuno	49.583.000	270 m	Kr. Taruna Bangkit	A. Muhlis, S.Pdi
Pasar Desa	Ds. Apala	48.385.000	1 unit	LKD Harapan	Muh. Arafah
Perkerasan Jalan + Talud	Ds. Samaelo	49.404.000	300 m	BKM Padaidi	Muh. Jamal
Perkerasan Jalan	Ds. Parippung	49.450.000	400 m	BKM Maccolli Loloe	Masri
Perkerasan Jalan	Ds. Wollangi	49.924.000	400 m	LPM Maccolli Loloe	A. Rayon
Perkerasan Jalan	Ds. Cinnong	48.971.000	400 m	LPM Cinnong	Masniar
Perkerasan Jalan	Ds. Cingkang	49.842.000	400 m	OMS Cingkang	A. Dadi
Perkerasan Jalan	Ds. Cempaniaga	49.842.000	400 m	LPM Damai	Muh. Ressa
<b>TOTAL :</b>	<b>10 Desa</b>	<b>495.000.000</b>		<b>10 LKD</b>	

Sumber : Diolah dari berbagai sumber. 2009

Meski demikian, dalam perencanaan proyek/kegiatan KSK di Kabupaten Bone ternyata tidak didasarkan pada informasi tentang sarana dan prasarana apa yang dibutuhkan pada masyarakat di wilayah KSK.

Hal tersebut terutama disebabkan oleh LKD tidak diberikan pemahaman tentang informasi apa yang perlu diperhatikan dalam perencanaan proyek KSK oleh kepala desa, fasilitator kecamatan dan tenaga teknis lapangan yang bertugas di wilayah KSK. Tidak adanya informasi tersebut, karena kepala desa saja kurang memahami program PISEW-KSK Kabupaten Bone. Hal ini dapat ditunjukkan oleh hasil wawancara Kepala Desa Panyili Drs. Nurdin bahwa ia merasa tidak tahu sama sekali tentang *Program PISEW KSK* yang ada di wilayahnya, dan yang diketahui hanyalah program PISEW secara umum (reguler).

“Saya hanya mendengar melalui pembicaraan biasa dengan teman-teman ( sesama kepala desa ), ketika bertemu suatu ketika di kantor daerah. Sejak itu saya melakukan koordinasi dengan LKD untuk membuat proposal perencanaan kegiatan . Hasilnya, Alhamdulillah, terealisasi satu paket pekerjaan (jalan lingkar), dari 3 paket yang diusulkan untuk Tahun 2009. Kami tidak pernah mendengar informasi dari atas (pelaksana program Tingkat Kabupaten) seperti apa program PISEW KSK itu. Karena itu, dimaklumi kalau kami

mengusulkan perencanaan kegiatan diluar kriteria program KSK, seperti pengerasan jalan ke penguburan umum.”

Hal yang sama, dikemukakan Syahrullah, Ketua LPM Duppamatae Desa Panyili, salah satu LKD yang menerima bantuan kegiatan di wilayah KSK Kabupaten Bone, mengemukakan bahwa :

“Selama ini saya tidak pernah mengetahui bentuk-bentuk kegiatan, terutama tujuan KSK. Saya hanya mengenal program PNPM PISEW secara umum (reguler). Saya ingat ketika mengikuti pelatihan di kabupaten dan kecamatan, yang dipelajari adalah bagaimana membuat proposal rencana kegiatan yang baik menurut ketentuan yang dipersyaratkan. Menyangkut seperti apa komoditas unggulan dan bagaimana cara mengembangkannya, saya belum paham betul. Untuk itu, saya baru mengerti kalau program KSK itu adalah program pergerakan ekonomi lokal dalam rangka mempercepat pengentasan kemiskinan di desa”.

Berdasarkan hasil wawancara di atas dan perencanaan dan realisasi tahun 2009 tentang dibangunnya jalan menuju ke pekuburan umum di Desa Panyili dan didirikannya satu unit Poskedes di Desa Latekko, satu unit Posyandu di Desa Kajuara, satu unit MCK di Desa Unra, dan dua unit MCK di Desa Cakke Bone. Hal ini menunjukkan adanya ketidakpahaman para implementer tentang tujuan program PISEW-KSK. Tujuan utama KSK adalah penggerak ekonomi lokal. Namun infrastruktur yang dibangun di beberapa desa di wilayah KSK Kabupaten Bone tidak mendukung tujuan tersebut. Demikian pula, tentang pembangunan prasarana jalan yang menuju kuburan umum, yang sama sekali tidak ada kaitannya dengan kemudahan aksesibilitas komoditas unggulan di wilayah KSK.

Selain ketidakpahaman para pemangku kepentingan tentang tujuan program PISEW-KSK, hal ini juga disebabkan oleh belum adanya informasi tentang komoditas unggulan di wilayah KSK. Padahal kemampuan sistem

informasi dalam penentuan strategi pertumbuhan ekonomi daerah merupakan kemampuan sistem ini menyediakan informasi akurat, yang dapat digunakan untuk menilai alternatif-alternatif strategi, sehingga melahirkan strategi pengembangan komoditas unggul yang dominan ( *dominant strategy* ). Kemampuan sistem informasi ini, ditentukan oleh ketersediaan atau kelengkapan data-data potensi sumber daya ekonomi lokal, sehingga lahir informasi akurat dalam menentukan strategi ekonomi lokal yang tepat.

Sebagaimana diketahui bersama bahwa salah satu fungsi utama suatu sistem informasi adalah menyediakan informasi akurat bagi pengambil keputusan (Davis,1999:3). Dalam pendekatan sistem, kualitas informasi yang dihasilkan (output) tergantung pada kualitas input dan proses sebagai sub-sub sistem. Adanya informasi yang akurat untuk menentukan strategi pertumbuhan ekonomi lokal yang tepat, tergantung kualitas input dan proses data potensi sumber daya yang dimiliki setiap wilayah KSK. Data yang berkaitan dengan modal, kemampuan SDM/tenaga kerja, potensi sumber daya ekonomi, baik sumber daya alam maupun komoditas-komoditas unggulan yang dimiliki wilayah KSK, merupakan informasi akurat dalam mengembangkan potensi ekonomi di wilayah itu. Demikian pula sarana dan prasarana transportasi, yang kesemuanya itu merupakan data potensi yang menjadi informasi dalam menggerakkan ekonomi lokal yang dimiliki.

Secara teoritis, informasi adalah penting untuk melahirkan kebijakan atau strategi. Namun, dalam penentuan/perumusan kebijakan birokrasi pemerintahan tentang pentingnya hal ini, masih dalam tataran konsep. Belum banyak digunakan

pada tataran aplikasi dalam proses pengambilan keputusan/kebijakan. Tidak sedikit kebijakan atau strategi yang dilahirkan oleh birokrasi pemerintahan, merupakan kebijakan yang lahir dari keinginan pejabatnya. Akibatnya, kebijakan-kebijakan tersebut mengalami stagnansi pada saat “*resource input*” dikurangi, apalagi sampai dihilangkan. Keberadaan Tim sekretariat sebagai contoh, bertujuan menjadi *prime mover* terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Namun sampai sekarang kontribusinya terhadap pertumbuhan ekonomi daerah di wilayah KSK masih belum jelas. Terlebih lagi terhadap pendapatan asli daerah (PAD). Kondisi seperti itu, menyebabkan sistem informasi dalam birokrasi pemerintahan, belum pernah efektif dalam menyediakan informasi akurat untuk penetapan suatu strategi

Berdasarkan data di atas, sebenarnya tidak terlihat adanya *diskresi* para pelaksana proyek/kegiatan KSK di Kabupaten Bone. Hal ini disebabkan oleh : pertama, para implementer terutama kepala desa dan LKD belum memahami sesungguhnya tujuan dibentuknya KSK; Kedua, kegiatan-kegiatan yang sifatnya teknis, seperti pembangunan infrastruktur jalan atau infrastruktur yang lainnya sangat ketat dengan jadwal waktu; ketiga, organisasi pelaksana sangat birokrastis. Ketiga hal tersebut tidak memungkinkan adanya diskresi bagi implementer.

#### **4.3.3. Analisis Kelompok Sasaran ( *Target Group* ) terhadap keberhasilan Program PISEW-KSK**

Kelompok sasaran (*target group*) yang dimaksud di sini sesuai dengan program PNPM PISEW yaitu para *petani komoditas unggulan* yang berada di Kecamatan Palakka, Awangpone dan Barebbo sebagai wilayah KSK Kabupaten Bone. Untuk mengetahui seberapa besar jumlah petani komoditas pada masing-masing wilayah KSK, dapat dilihat pada tabel 4.27 berikut :

Tabel 4.27 : Rata-rata jumlah petani komoditas di wilayah KSK Kabupaten Bone Tahun 2006-2010

No	Kecamatan	Petani Komoditas				
		2006	2007	2008	2009*	2010*
1	Palakka	5.364	5.412	5.436	5.643	5.734
2	Awangpone	6.485	5.927	6.569	6.574	6.592
3	Barebbo	6.037	6.203	6.118	6.314	6.327

Sumber : Kantor Camat dan Desa 2010

\*) Dinas Pertanian, Dinas Perkebunan

Tabel di atas menunjukkan bahwa minat masyarakat untuk mengembangkan komoditas dengan keterampilan yang dimiliki pada masing-masing wilayah KSK cukup tinggi dan perkembangannya meningkat dari tahun ke tahun. Hal tersebut sekaligus membuktikan dimana masyarakat mulai cenderung bekerja terutama pada sektor pertanian tanaman pangan dan palawija, perkebunan dan perikanan, tanpa mengabaikan sektor lainnya sebagai komoditas pendukung.

Untuk mengetahui seberapa besar petani yang bekerja pada masing-masing jenis komoditas pada setiap wilayah KSK, dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4.28 : Rata-rata jumlah petani menurut jenis komoditas di wilayah KSK Kabupaten Bone Tahun 2006-2010

No	Jenis komoditas	Jumlah petani per jenis komoditas				
		2006	2007	2008	2009*	2010*
1	Palakka					
	Kakao	2.264 (42.20 %)	1.904 (35.02 %)	1.272 (23.39 %)	1.820 (32.25 %)	2.192 (38.22 %)
	Kelapa	1.512 (26.83 %)	1.728 (31.78 %)	2.076 (38.18 %)	2.108 (37.35 %)	2.192 (38.22 %)
2	Awangpone					
	Jambu Mete	900 (13.87 %)	1.144 (19.39 %)	2.148 (32.69 %)	2.164 (32.91 %)	2.136 (32.49 %)
	Kepiting	490 (7.55 %)	524 (8.84 %)	480 (7.30 %)	497 (7.56 %)	496 (7.54 %)
3	Barebbo					
	Kakao	1.760 (27.13 %)	1.824 (30.77 %)	1.496 (22.77 %)	1.904 (30.15 %)	1.748 (25.60 %)
	Padi	1.905 (29.38 %)	2.343 (39.53 %)	2.401 (36.55 %)	2.578 (40.82 %)	2.600 (41.09 %)

Sumber : Kantor Camat dan Desa 2010

\*) Dinas Pertanian, Dinas Perkebunan

Keberadaan kelompok sasaran ini sangat penting bagi program KSK, karena keberhasilan atau kegagalan program ditentukan oleh mereka. Dukungan positif masyarakat sebagai kelompok sasaran dalam program ini sangat besar artinya terhadap keberhasilan program. Begitu pula sebaliknya, dukungan negatif atau tindakan negatif akan berdampak negatif pula terhadap program ini dalam pencapaian tujuannya. Hal ini berkaitan dengan perilaku masyarakat atau karakteristik kelompok sasaran sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan program KSK (Winter,2004:207). Dengan demikian, kinerja implementasi program PISEW KSK sangat dipengaruhi oleh karakteristik partisipan yakni mendukung atau menolak (Van Meter dan Van Horn, 1975:463). Dengan kata lain, keberhasilan pelaksanaan program KSK sangat ditentukan adanya dukungan dan lingkungan yang kondusif.

Sehubungan dengan hal tersebut, setidaknya ada 3 faktor yang berpengaruh, sehingga suatu kebijakan dapat ditolak atau ditunda pelaksanaannya (Agustino,2006: 173), yaitu :

1. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai.

Bila suatu kebijakan dipandang bertentangan dengan sistem nilai yang dianut oleh masyarakat secara luas, atau kelompok-kelompok tertentu secara umum, maka dapat dipastikan kebijakan publik yang hendak diimplementasikan akan sulit untuk terlaksana. Suatu contoh adalah upaya pemerintah tahun 2000-an melakukan pembinaan olah raga dengan mengumpulkan dana melalui usaha perjudian. Usaha ini gagal karena banyak mengalami resistensi dari masyarakat. Apabila tetap dilaksanakan,

akan mengalami banyak kendala selama kebijakan tersebut terlaksana.

2. Tidak adanya kejelasan kebijakan atau kepastian hukum

Tidak adanya kejelasan kebijakan atau kepastian hukum yang saling bertentangan dan tumpang tindih, dapat menjadi sumber ketidak patuhan masyarakat pada kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Atau seseorang merasa dirugikan oleh kebijakan tersebut.

3. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi atau / kelompok.

Seseorang yang mendukung atau tidak mendukung pada suatu kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, dapat disebabkan oleh keterlibatannya dalam suatu organisasi atau kelompok tertentu. Jika tujuan organisasi atau kelompok tersebut seide dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, maka ia akan mau melaksanakan kebijakan tersebut dengan tulus. Tetapi apabila tujuan organisasi atau kelompok bertolak belakang dengan ide dan gagasan kebijakan, maka sebegus apapun kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah akan sulit untuk diimplementasikan dengan baik.

Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (outcomes). Proses pelaksanaan kebijakan hanya dapat tercapai apabila sesuai dengan yang ditentukan (Grindle,1980) Begitu pula dampak atau efek yang ditimbulkan pada masyarakat baik secara individu atau kelompok, apabila kebijakan dapat dipahami atau diinterpretasikan sesuai tujuan program yang akan diimplementasikan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan sejumlah informan, dapat disimpulkan bahwa mereka tidak mengetahui adanya program PISEW-KSK di wilayah KSK Kabupaten Bone. Hal ini dapat ditunjukkan salah seorang petani penggarap yaitu Kinase di Desa Tirong Kecamatan Palakka “saya tidak pernah mendengar yang namanya KSK atau program PISEW.” Kemudian, Ridwan salah seorang petani dan peternak ayam di Desa Panyili Kecamatan Palakka, mengatakan “tidak pernah ada orang yang memberitahu namanya program PISEW – KSK di desa ini. ”

Dalam hubungan itu, Naje, S.Pd, tokoh masyarakat yang mendapat kepercayaan sebagai Ketua Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Desa Tirong Kecamatan Palakka, dalam suatu wawancara mengemukakan, bahwa :

“Salah satu hal dari sekian banyak hal yang mengagumkan BKM Desa Tirong adalah adanya keberanian melakukan pertemuan dengan masyarakat setempat dalam menyampaikan program kerjanya. Meskipun itu tidak punya insentif dan tidak jarang mendapat kritikan,tetapi mereka tetap solid apabila mendapat kepercayaan dari pemerintah (Kepala Desa) melaksanakan suatu program untuk masyarakat. Solidaritas itu tertuang dalam bentuk masyarakat membawa kue, air minum, kopi, teh dan sebagainya” [09/12/2010].

Lebih jauh lagi, mengenai kegiatan dari program PISEW KSK yang mengarah pada tujuan KSK yakni memacu pergerakan ekonomi lokal dengan mengembangkan komoditas unggul yang ada di wilayahnya, Nasire Petani Desa Tirong Kecamatan palakka, mengemukakan bahwa :

“Sejauh ini saya bersama masyarakat tidak memahami persis seperti apa program KSK itu. Yang kami pahami adalah bagaimana desa ini terbangun dan dapat dinikmati oleh masyarakat setempat. Mengenai kegiatan pengerasan jalan yang dikerjakan, tidak lebih dari sekedar bagaimana menghubungkan antara satu perkampungan dengan perkampungan lainnya. Pada hal, ada cita-cita lebih mulia yakni

mengakses informasi antara produsen dengan pasar lebih gampang. Ini suatu ketidaktahuan program KSK itu sendiri” [10/12/2010].

Data ini menunjukkan bahwa masyarakat tani tidak ada yang mengetahui program ini di wilayah KSK Kabupaten Bone. Hal ini dapat dimengerti karena para kepala desa saja dan LKD, seperti data yang disebutkan di atas, sebagai pelaksana proram ini tidak tahu dengan jelas tentang proram KSK ini.

Sehubungan dengan hal di atas, keberadaan program ini di wilayah KSK Kabupaten Bone yang tidak dipahami masyarakat sebagai kelompok sasarannya, dan juga sebageian besar para pelaksananya (LKD) dan para kepala desa, tidak terlepas dari kegiatan sosialisasi tentang program ini kepada para pelaksana dan kepada masyarakat tani sebagai kelompok sasarannya (seperti dikemukakan sub bab 4.3.2. hal 204 ).

Selain Tim Sekretariat sebagai penanggung jawab kegiatan sosialisasi yang tidak menjalankan kegiatan ini dengan intensif, juga fasilitator kecamatan dan tenaga teknis lapangan sebagai pendamping di wilayah KSK, tidak dapat melakukan kegiatan ini dengan efektif. Alasannya, hal itu karena keterbatasan tenaga pendamping (hanya 2 orang) dan jumlah desa di wilayah KSK, sebanyak 51 desa/keluarhan. Hanya 1 orang fasilitator sebagai pendampingan manajemen dan 1 orang fasilitator sebagai pendamping teknik, yang dapat memantau seperti pekerjaan prasarana jalan dan jembatan.

Fenomena ini menunjukkan para fasilitator tidak dapat mensosialisasikan program ini (sasaran dan tujuannya), karena tugas utamanya mendampingi para pelaksana (LKD) yang menjalankan proyek infrastruktur di wilayah KSK di Kabupaten Bone. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh tenaga teknis

lapangan KSK Kabupaten Bone (Nd), bahwa “saya tidak dapat mensosialisaikan program ini dengan efektif, karena banyaknya desa (51 desa/ kelurahan) di wilayah KSK”

Dalam kaitan tindakan positif dan negatif, keberhasilan suatu kebijakan atau program dipengaruhi oleh karakteristik kelompok sasaran, atau kalau ada dukungan positif dari kelompok sasarannya (Winter, 2003: 207 ). Namun dalam program PISEW-KSK ini di Kabupaten Bone tidak menunjukkan hal ini, karena masyarakat tani sebagai kelompok sasaran ternyata tidak mengerti tentang program ini, tetapi semua proyek berjalan sesuai dengan jadwal waktu (lihat lampiran 2 ). Dalam hal ini, seorang atau sekelompok orang akan melakukan sesuatu kalau mereka memahami dengan baik hal tersebut, atau seseorang atau sekelompok orang akan melakukan sesuatu kalau hal tersebut sesuai dengan yang dibutuhkannya. Artinya, seseorang akan melakukan tindakan positif kalau mereka mendapatkan manfaat yang besar dari suatu kegiatan, sebagaimana dalam pandangan analisis biaya manfaat.

Dalam program PISEW-KSK di Kabupaten Bone, sebagai program pemberdayaan sosial ekonomi masyarakat pedesaan, sebenarnya bukan program pemberdayaan, melainkan lebih menyerupai proyek padat karya di pedesaan. Hal ini terlihat proyek-proyek infrastruktur yang dilakukan LKD di wilayah KSK Kabupaten Bone melibatkan masyarakat setempat dengan upah semaksimalnya seperti dikemukakan di atas, dan menggunakan sumber-sumber daya (material) lokal. Kemudian, hampir semua proyek infrastruktur yang dibangun di wilayah KSK Kabupaten Bone adalah proyek infrakstruktur jalan. Hal ini dapat dipahami

karena *leading sector* program ini adalah Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bone dan fasilitator terdepan di lapangan adalah tenaga-tenaga (insinyur) teknik, sehingga perencanaan dan pelaksanaan program adalah proyek-proyek teknik infrastruktur.

Berdasarkan fenomena di atas, proses berbagai kegiatan yang berlangsung dalam program PISEW-KSK, sebenarnya melibatkan masyarakat bukan suatu penyadaran akan potensi masyarakat, melainkan keterlibatannya sebagai tenaga kerja. Itulah sebabnya sehingga fenomena pemberdayaan masyarakat ini diperhadapkan pada suatu “proses menjadi”, bukan sebuah “proses instan”. Sebagai proses, pemberdayaan mempunyai tiga tahapan, yaitu; *penyadaran, pengkapasitasan, dan pendayaan* ( Wrihatnolo & Nugroho,2007 :3 ).

Sebagai *penyadaran* target grup siberi “pencerahan” bahwa mereka sesungguhnya mempunyai hak untuk memiliki “sesuatu”. Mereka diberikan pemahaman bahwa sesungguhnya bisa berdaya dan itu dapat dilakukan jika mempunyai kapasitas untuk berbuat sesuatu, dan proses tersebut dimulai dari diri mereka sendiri. Selanjutnya pada tahap *pengkapasitasan (capacity building)* atau lebih sederhana disebut *memampukan (enabling)*, masyarakat tani sebagai target grup diberi daya atau kuasa, dimana mereka harus memiliki kemampuan terlebih dahulu. Misalnya, sebelum menurunkan proyek infrastruktur, mereka terlebih dahulu diberi program pemampuan atau *capacity building* untuk membuat mereka “cakap” (skilfull) dalam mengelola proyek tersebut yang diterimanya.

Inilah kemudian dimaksud Muh.Tang, Ketua Tim Sekretariat PNPM PISEW Kabupaten Bone,dalam suatu wawancara terpisah bahwa “sebelum

anggaran proyek infrastruktur diturunkan, sebaiknya masyarakat terlebih dahulu diberi pengetahuan dan kemampuan seperti apa kegiatan infrastruktur yang akan dikerjakan. Mereka terlibat tidak sekedar menjadi tenaga kerja, namun memahami makna proyek”.

Selain penyadaran dan pengkapasitasan di atas, tahap berikutnya adalah ”*pemberian daya*” atau *empowerment* dalam makna sempit. Pada tahap ini kepada masyarakat tani selaku target grup diberikan daya, kekuasaan, otoritas, atau peluang. Pemberian ini disesuaikan dengan kualitas kecakapan yang dimiliki. Artinya, mereka lebih terarah pada profesionalisme dimana kecakapan yang dimiliki searah dengan pertumbuhan komoditas unggulan yang ada di wilayahnya. Misalnya, Kecamatan Palakka sebagai salah satu wilayah sasaran program KSK, yang memiliki komoditas unggulan di antaranya kelapa. Bagaimana masyarakat diberdayakan agar produksi kelapa tidak sekedar dijual, tetapi diproses lebih jauh menjadi kopra yang memiliki nilai jual lebih tinggi. Tidak semata mereka diarahkan pada proyek infrastruktur jalan dan jembatan, yang selama ini mewarnai program KSK di kabupaten Bone, yang menuntut pelaporan dan pertanggungjawaban yang harus selesai tepat waktu.

Selanjutnya, dalam pengertian konvensional bahwa konsep pemberdayaan sebagai terjemahan *empowerment* mengandung dua pengertian, yaitu (1) *to give or authority* atau memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan, atau mendelegasikan kekuatan ke pihak lain, (2) *to give ability to* atau *to enable* atau usaha untuk memberi kemampuan atau keberdayaan. Eksplisit dalam pengertian program PISEW KSK adalah bagaimana menciptakan peluang untuk

mengaktualisasikan keberdayaan seseorang, sehingga orang tersebut dapat eksis dalam kehidupannya secara pribadi. Hal ini sesuai dengan harapan baik yang dikemukakan Halid (47), petani kelapa di Desa Panyili Kecamatan Palakka, bahwa :

“Selama ini memiliki potensi komoditas unggulan kelapa untuk dikembangkan menjadi kopra, tetapi saya tidak punya pengetahuan di bidang itu. Saya bersama masyarakat setempat tidak pernah diberi bimbingan pengetahuan tentang tata cara mengolah kelapa menjadi kopra, termasuk pemasarannya. Tidak pernah ada penyuluhan termasuk latihan dasar keterampilan yang diberikan dari atas ( Dinas Perkebunan, Dinas Perindag Kab.Bone )” [09/12/2010].

Berdasarkan hasil wawancara di atas, ditarik kesimpulan bahwa sistem informasi sangatlah penting bagi masyarakat di wilayah KSK. Karena itu, sebagai organisasi yang bertugas memfasilitasi masuknya investor dan memasarkan produk-produk unggulannya, semestinya SKPD-SKPD terkait memiliki data mengenai strategi yang akan diterapkan dan data tersebut diproses sehingga menghasilkan informasi bagi pengambil keputusan. Pimpinan sebagai pengambil keputusan akan memanfaatkan informasi tersebut dalam menilai alternatif-alternatif strategis yang dapat memfasilitasi masuknya investor di wilayahnya.

Sehubungan dengan hal di atas, lahirnya kegiatan-kegiatan berupa proyek infrastruktur menunjukkan tidak berfungsinya dengan efektif Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat sebagai organisasi yang berbasis jaringan dan sekaligus sebagai penanggung jawab program PISEW-KSK di Kabupaten Bone. Kegiatan pertama dan utama yang perlu dilakukan oleh Tim Sekretariat sebagai penanggung jawab program ini adalah mengidentifikasi potensi atau komoditas unggulan yang ada di wilayah KSK Kabupaten Bone melalui analisis ilmiah (LQ: Location Question).

Setelah potensi atau komoditas unggulan teridentifikasi, maka Tim Sekretariat kemudian memfasilitasi SKPD-SKPD yang terkait dengan komoditas unggulan tersebut. Bukan proyek-proyek infrastruktur yang mewarnai atau mendominasi program ini. Aktivitas-aktivitas merupakan aktivitas awal yang akan melahirkan aktivitas pemberdayaan masyarakat tani, yang berusaha pada sektor komoditas unggulan.

Aktivitas-aktivitas tersebut di atas akan melahirkan aktivitas yang bersinergi dengan lembaga-lembaga yang berkaitan dengan komoditas unggulan. Dinas Pertanian, sebagai contoh, akan melakukan penyuluhan secara intensif kepada masyarakat tani mengenai pengolahan lahan secara ekstensifikasi dan intensifikasi, sehingga produksi tanaman pangan dan palawija lebih meningkat. Dinas Perkebunan yang lebih konsentrasi pada penanganan komoditas unggulan dengan sistem petik, olah dan jual, untuk meningkatkan pendapatan masyarakat yang ada di wilayah KSK Kabupaten Bone dan pada akhirnya tujuan program PISEW-KSK, sebagai penggerak ekonomi lokal akan tercapai.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **5.1. Kesimpulan**

*Pertama* ; Kawasan Strategis Kabupaten (KSK) adalah kawasan di wilayah kabupaten yang dinilai memiliki potensi dan prospek untuk dapat mengaktifkan kegiatan-kegiatan ekonomi lokal di kabupaten, dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran, dan memacu pengembangan wilayah guna mengurangi kesenjangan antar wilayah.

Salah satu proses pembentukan KSK tersebut adalah adanya penyusunan Memorandum Program Koordinatif (MPK) Kabupaten, yang aspiratif dan demokratis. Namun, kegiatan-kegiatan yang terekam dalam MPK ini, belum sepenuhnya terealisasi. Hanya ada beberapa kegiatan fisik yang terlaksana, seperti; pembuatan jalan, jembatan, irigasi dan sebagainya. Beberapa kegiatan fisik lainnya, sebagaimana data yang ditunjukkan melalui realisasi opsi pintas pada tahun 2009, seperti; MCK, Poskesdes, Posyandu, dan sebagainya, dianggap kurang ideal.

Proses pembangunan secara fisik ini merupakan kegiatan yang bersifat sektoral maupun local, dan hal itu terkait dengan input – proses - output ( IPO ) yang telah direncanakan dan dapat diukur pencapaiannya. Sementara pengembangan jenis komoditas unggulan di kawasan, sebagai kesimpulan sementara dapat dikatakan belum tersentuh sama sekali. Dalam era otonomi daerah yang dinamis ini, fenomena tersebut bukanlah sesuatu yang mustahil,

mengingat kita belum memiliki proses pembelajaran yang baik dalam pengintegrasian program dan kegiatan pembangunan, baik secara lintas sektor maupun lintas pelaku lainnya.

**Kedua** ; Organisasi-organisasi pelaksana program PNPM-PISEW dalam melaksanakan berbagai programnya, seperti Tim Koordinasi, Tim Sekretariat, dan beberapa SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) Kabupaten Bone, berkaitan langsung dengan program PISEW KSK sebagai salah satu upaya dalam pertumbuhan ekonomi lokal. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa organisasi ini belum memberikan perhatian serius dalam menentukan/menetapkan dan melaksanakan strategi dalam rangka pertumbuhan ekonomi daerah di Kabupaten Bone. Salah satu indikasi yang dapat dibuktikan bahwa belum ada investor yang siap berinvestasi di wilayah ini, meskipun dalam panduan umum program PISEW dituntut adanya investor sebagai mitra guna mempercepat tumbuhnya pergerakan ekonomi lokal. Salah satu penyebab adalah dalam penetapan strategi atau keputusan, organisasi ini masih didominasi budaya birokrasi yaitu "*top-down decision making model*".

Budaya pengambilan keputusan seperti ini menunjukkan peranan anggota organisasi lainnya atau personil yang tergabung dalam tim pelaksana program hanya mendukung keputusan, tidak memiliki peluang yang besar dalam memberikan kontribusi terhadap lahirnya keputusan atau kebijakan yang mencerminkan kepentingan bersama. Akibatnya, secara empiris (hasil penelitian), organisasi tersebut belum menunjukkan adanya hasil investor yang berinvestasi di kawasan program, meskipun hal tersebut sudah menjadi tugas utamanya.

Selanjutnya, dalam pelaksanaan strategi pertumbuhan ekonomi daerah di Kabupaten Bone, organisasi Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat belum menunjukkan kemampuan untuk melakukan sosialisasi dan promosi potensi sumber daya ekonomi daerah yang dimiliki. Belum ada investor menyatakan siap untuk berinvestasi. Dengan demikian, kuat dugaan bahwa pertumbuhan ekonomi lokal akan mengalami hambatan, yang pada gilirannya pengentasan kemiskinan juga ikut terhambat.

Perilaku implementasi organisasi dan antar organisasi di wilayah KSK Kabupaten Bone meliputi *komitmen* dan *koordinasi* para organisasi pelaksana program PISEW- KSK di Kabupaten Bone.

Komitmen pelaksana program KSK adalah kesepakatan bersama dengan instansi terkait untuk menjaga stabilitas organisasi dan jaringan antar organisasi yang ada, dalam kaitannya dengan pelaksanaan program KSK di Kabupaten Bone. Komitmen organisasi, seperti Tim Koordinasi dan Tim Sekretariat Kabupaten Bone belum berjalan, karena organisasi ini belum pernah membahas atau mendiskusikan hal-hal yang perlu dilakukan dalam membangun kawasan KSK di Kabupaten Bone. Hal yang sama pula dengan koordinasi pada semua lembaga-lembaga yang terkait dengan pembangunan KSK. Tim Koordinasi yang dimotori Bappeda Kabupaten Bone belum pernah menyusun perencanaan dan pelaksanaan kegiatan KSK secara bersama dengan lembaga-lembaga yang terkait. Belum munculnya komitmen dan koordinasi dengan lembaga-lembaga terkait menyebabkan pembangunan KSK belum berhasil di Kabupaten Bone.

*Ketiga* ; Lembaga Kemasyarakatan Desa ( LKD ) adalah unsur pelaksana dalam menjalankan program-program KSK di Kabupaten Bone. Kemampuan LKD ini ditunjukkan oleh diskresi dalam menjalankan tugasnya.

Pelaksanaan tugas LKD di KSK Kabupaten Bone sangat sulit untuk melakukan diskresi, karena: *pertama*, LKD ditunjuk oleh Kepala Desa setempat, bukan dipilih oleh masyarakat. Model semacam ini menuntut adanya kesetiaan dan loyalitas kepala Kepala Desa, dan LKD tidak lagi berorientasi pada pencapaian tujuan yang memerlukan inovasi dalam pikiran maupun dalam tindakan. Organisasi seperti LKD semestinya diberikan ruang gerak yang besar dan pengelolaannya tidak seperti birokrasi pemerintahan yang menuntut kesetiaan dan loyalitas, melainkan manajemen diolah seperti organisasi bisnis yang mengedepankan ide-ide dalam penentuan kebijakan dan strategi untuk mencapai masyarakat yang sejahtera.

Begitu pula dalam penentuan pekerjaan infrastruktur dalam menunjang pertumbuhan komoditas unggulan di wilayah KSK, tidak mesti ditunjuk atau *diswastanisasikan* oleh kepala desa, melainkan berdasarkan profesionalisme dan proporsionalisme dari LKD itu sendiri. Apalagi setiap desa memiliki LKD rata-rata lebih dari satu; *kedua*, LKD berada pada organisasi birokratis yang sangat sulit melakukan diskresi. Alasannya, setiap ruang gerak LKD dalam melaksanakan pekerjaan selalu berdasarkan 'petunjuk' Kepala Desa; dan *ketiga*, tugas-tugas LKD selama ini adalah tugas yang sifatnya teknis, seperti pekerjaan atau pengerasan jalan dan pembuatan jembatan, yang hanya dapat dilakukan oleh orang-orang yang memiliki pengetahuan di bidang konstruksi.

*Keempat* ; Keberhasilan atau kegagalan program PISEW KSK di Kabupaten Bone ditandai dengan adanya dukungan positif atau negatif dari para *petani komoditas* unggulan yang ada di wilayah KSK selaku kelompok sasaran.

Para petani di wilayah KSK Kabupaten Bone ikut terlibat dalam proyek-proyek infrastruktur pedesaan. Keterlibatan mereka dalam proyek-proyek tersebut sebagai tenaga kerja (mereka diupah), bukan sebagai orang-orang yang memiliki kepentingan dibangunnya proyek tersebut. Disebut seperti itu, karena mereka tidak tahu keberadaan program KSK di desanya. Oleh karena itu, program KSK ini di Kabupaten Bone, sebenarnya tidak menyerupai program-program pemberdayaan masyarakat yang sesungguhnya.

Sesungguhnya keberadaan kelompok sasaran ini sangat penting bagi program KSK. Keberhasilan atau kegagalan program ditentukan oleh mereka. Dukungan positif masyarakat sebagai kelompok sasaran sangat besar artinya terhadap program yang dilaksanakan, terutama bila hal tersebut menyangkut dengan kepentingan mereka. Sebaliknya, dukungan negatif atau tindakan negatif dapat berpengaruh langsung terhadap pencapaian program.

Artinya, perilaku masyarakat atau karakteristik kelompok sasaran sebagai salah satu faktor penentu, ikut berpengaruh atas keberhasilan program KSK, atau masyarakat merasa tidak ikut berkepentingan dengan program yang dilaksanakan. Dengan kata lain, keberhasilan pelaksanaan program KSK sangat ditentukan adanya dukungan dan lingkungan yang kondusif.

## 5.2. Saran-saran

*Pertama* ; Proses implementasi PISEW diharapkan tidak saja merupakan jenis penataan ruang yang ditetapkan berdasarkan nilai strategis kawasan, namun pengembangan ekonomi masyarakatnya berbasis potensi ekonomi lokal patut ikut dipikirkan, terutama komoditi sektor unggulan yang dapat dikembangkan seperti; pertanian (padi), perkebunan(kakao), perikanan (kepiting bakau) dan peternakan (sapi), dan harus didukung oleh keberadaan infrastruktur sosial ekonomi yang memadai. Begitu pula pengairan lahan sawah pada KSK masih perlu mendapat perhatian dalam pembangunannya. Perhatian tersebut terutama diharapkan dalam rangka meningkatkan produksi para petani.

Selanjutnya, pembangunan infrastruktur seperti jalan dan jembatan, lebih diharapkan dapat berfungsi sebagai penghubung antar desa atau ke lokasi pemasaran, atau berfungsi sebagai penghubung hunian/perumahan, serta juga berfungsi sebagai penghubung desa ke pusat kegiatan yang lebih tinggi tingkatannya (kecamatan). Untuk itu, secara esensial maka kawasan dalam suatu wilayah administratif kabupaten dikatakan strategis dalam konsep PNPM PISEW, yakni kawasan itu memiliki komoditas atau sektor unggulan yang dapat dikelola dalam suatu kegiatan bisnis. Dapat menghidupkan kegiatan ekonomi lokal di kawasan dan wilayah tersebut. Artinya, jika kawasan dan aktifitas bisnis di kawasan itu dikelola dengan baik, maka dapat memberikan iuran yang signifikan terhadap pendapatan daerah.

Dengan demikian, apabila hal tersebut dapat dilakukan dengan baik, maka potensi untuk menekan angka kemiskinan, mengurangi tingkat

pengangguran dan kesenjangan antar wilayah dapat tercapaim sebagaimana tujuan dari program PNPM PISEW itu sendiri.

*Kedua ; Perilaku implementasi organisasi dan antarorganisasi* disarankan agar Tim Koodinasi dan Tim Sekretariat semestinya berfungsi sebagai organisasi yang dapat mengintegrasikan berbagai kegiatan KSK di Kabupaten Bone. Menyusun rencana pelaksanaan kegiatan pengembangan komoditas dan merancang strategi untuk menarik investor ke wilayah KSK melalui kegiatan sosialisasi dan promosi sumber daya ekonomi lokal. Diharapkan program-program KSK sebagai tumpuan kebijakan pemerintah daerah dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi lokal, maka personil yang diakomodir dalam organisasi tim koordinasi dan tim sekretariat adalah personil-personil yang memiliki waktu dan banyak peluang untuk mengurus organisasi tersebut. Untuk itu, SKPD-SKPD yang terkait langsung dengan program pengembangan komoditi, perlu menunjuk personil yang memiliki minat dan terbebas dari tugas organisasi induk, sehingga dapat konsentrasi penuh pada kedua organisasi yang mewadahi kegiatan KSK tersebut.

Meningkatkan pemanfaatan data kuantitatif dan kualitatif sebagai acuan dalam diagnose permasalahan dan perumusan kebijakan, tujuan dan sasaran yang lebih jelas dan terukur dengan memperhatikan kondisi lokal dan komitmen antar organisasi. Mempertajam peran dan fungsi Tim Koordinasi dan Tim Sekrtetariat program PISEW KSK sebagai forum koordinasi, memediasi segala bentuk hambatan, serta memfasilitasi segala kemungkinan munculnya inovasi baru dalam kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi lokal, sekaligus sebagai tempat

konsultasi berbagai pihak dalam perumusan kebijakan dan pengembangan komoditas unggulan di Kabupaten Bone.

Sementara itu, kegiatan sosialisasi dan promosi perlu diintegrasikan dengan memberi tugas kepada para camat di tingkat kecamatan dan kepala desa di tingkat desa serta semua elemen masyarakat yang memiliki potensi untuk itu. Jadi bukan Tim Sekretariat semata. Demikian halnya dengan mengembangkan dialog dan jejaring sebagai pembelajaran melalui pengembangan e-government, penyebaran informasi lewat web site, dan peran asosiasi.

*Ketiga;* pada tingkat pelaksanaan di lapangan, *perilaku birokrasi level bawah* sebagai organisasi yang memiliki jaringan lebih dekat dengan masyarakat, maka disarankan agar Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD) sebagai pelaksana program perlu di musyawarakan di tingkat desa, sehingga memiliki peluang besar untuk berinovasi sesuai kebutuhan masyarakat setempat. Bukan ditunjuk oleh kepala desa yang selalu memberi ‘petunjuk’ sesuai keinginannya, karena dengan musyawarah tersebut, maka nilai-nilai kebersamaan masih tercermin dalam proses pemberdayaan masyarakat.

Organisasi LKD yang memiliki otoritas dalam setiap perencanaan kegiatan program sesuai kebutuhan masyarakat di wilayahnya, dapat dilakukan tanpa merasa ada intervensi dari Kepala Desa. Implementasi kebijakan yang dinilai berhasil adalah kebijakan yang diadopsi dari permasalahan nyata di lapangan melalui model *bottom up*. Tidak didominasi budaya birokrasi dalam hal ini *top-down decision making model*. Begitu pula penggunaan anggaran proyek, bahwa LKD yang menerima kucuran dana dari Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)

melalui tiga tahapan, diharapkan digunakan sepenuhnya untuk kepentingan kegiatan program tanpa ada campur tangan dari pihak manapun.

***Keempat*** ; demikian halnya dengan ***Target Group***, dalam pelaksanaan program dilapangan keterlibatan masyarakat perlu diperjelas, apakah sebagai tenaga kerja atau sebagai orang yang memiliki kepentingan terhadap proyek tersebut. Kalau mereka sebagai tenaga kerja maka keberlangsungan dan pemeliharaan proyek tersebut bukan oleh mereka.

Itulah sebabnya, sehingga perlu ada pemahaman tentang makna dibalik kehadiran program KSK. Sebelum anggaran proyek infrastruktur diturunkan, sebaiknya masyarakat selaku kelompok sasaran program terlebih dahulu diberi pengetahuan dan kemampuan seperti apa kegiatan infrastruktur yang akan dikerjakan. Sehingga mereka terlibat tidak sekedar menjadi tenaga kerja, namun memahami makna proyek.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku – Buku

- Abdullah, M.Sy.1988; *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and case Studies)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Agranoff,Robert and McGuire, Mark (2003);*Collaborative Public Management*. Washington DC: Georgetown University Press.
- .Agustino,Leo, 2006 ; *Politik dan Kebijakan Publik*,AIPI Bandung – Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad.
- Albaek, Erik, 1988; *Fra Sandhed til information : Evoluerings forskning I USA – for og nu* .Copenhagen: Akademisk Forlag.
- Anderson, James E, 1978; *Public Policy making*. Chicago: Holt, Rinehart and Winston.
- Anderson, J.E,1979 ;*Public Policy-Marking*, New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Bardach,Eugene,1998; *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington DC: Brookings Institution
- Bardach,Eugene,2001; *Implementation Political*. International Encyclopedia of the social and Behavioral Sciences . New York : Elsevier Science.
- Bar-On, A.A. and Princen, G, Planning, 1999; *Palanning, Communities and Empowermant : An Introduction to Participatory Rural Appraisal*, International Social Work.
- Barzelay, Michael, 1992 ; *Breaking Through Buraucracy : At New Vision For Managing Government*. California : University of California Press.
- Bobrow, Davis B and John S Dryzek, 1987; *Policy Analysisby Design*.Pittsburgh. University of Pittsburgh Press.
- Beeker,C. Guenther-Grey, C, and Raj, A, 1995;*Community Empowermant Paradigm Drift and The Primery Prevention of HIV/AIDS, Social Science and Medicine*.
- Bogason,Peter, 2000; *Public Policy and Local Governence Institution in Postmodern Society*. Cheltenham : Edward Elgar.
- Bogdan, R. C. dan S. Taylor, 1975. *Introduction to Qualitative Research Methods*. John Wiley and Sons Inc., NewYork.
- Bogdan, R. C. dan K. S. Biklen, 1982. *Qualitative Research for Education : An Introduction to Theory and Methods*. Allyn dan Bacon Inc., Boston.

- Borg, Walter R; and Gall Meredith D, 1989 . *Education Research*; Longman.
- Budiman Arief,1995; *Teori Pembangunan Dunia Ketiga* (Jakarta:Gramedia).
- Chavis D.M and Wandersman A.H. 1990; *Sense of Community in the Urban Environment: A Catalyst for Partisipation and Community*, American Journal of Community Psychology.
- deLeon,Peter & Linda,2002; “*What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach*”, Journal of Public Administration Research and Theory, J-PART 12 (2002).
- Denhard,Janet V, & Roberth B.Denhardt,2003. *The New Public Service* . New York : M.E. Sharpe.
- Denzin,Norman K, & Lincoln,Yvonna S.1994. Introduction : Entering the Field of Qualitative Research, dalam Denzin, Norman K, & Lincoln, Yvonna S,(editor). *Handbook of Qualitative Research* . hlm 1 – 18. USA : SAGE Publication, Inc.
- Dimock, Marshal E, & Gladys Ogden Dimock, 1984. *Administrasi Negara*. .Terjemahan Husni Thamrin Pane.Jakarta : Aksara Baru.
- Dye.T.R. 1981; *Understanding Public Policy*. Fourt Edition. New Jersey: Prentice-Hall,Inc.
- Dunn, W.N., 1981. *Public Policy Analysis : An Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall International Inc., Englewood Cliffs.
- Dunn,W.N, 2000, Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Gadjahmada University Press,Yogyakarta.
- Edward III, George.C., 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quartely Press. Washington DC.
- Elmore, R. F,1985 ; *Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy* . in K Hanf and T.A.J Toonen (eds).*Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.pp 33-70.
- Elmore, R.F,1987; *Instrument and Strategy in Public Policy* , *Policy Studies Review*, 7 (1) 174-86.
- Esman, Milton J,1991. *Management Dimension of Devolopment : Perspectives and Strategies*. USA : Kumarian Press.
- Foster-Fishman, P. G, Salem, D.A. Chibnall, S. Legler, R, and Yapchai, C, 1998; *Empirical Support for the Critical Assumption of Empowermant Theory*, American Journal of Community Psychology.
- Frants, Rogers S, *X – Effeciency Theory,Evidance and Application*.Boston. Kluwer Academic Publisher.
- Frederickson, H.G. 1984; *Administrasi negara Baru*. Terjemahan Al-Ghozi Usman. Jakarta : LP3ES.

- Goggin, Malcolm, L. 1986; *The "Too Few Cases Too Many Variables" Problem in Implementation Research*. The Western Political Quarterly. 39:328-47.
- Goggin, Malcolm, L, Ann O'M Bowman, James P. Lester, and Lawrence J. O'Toole Jr, 1990; *Implementation Theory and Practice: Toward A Third Generation*, Glenview: Scott, Foresman/Little Brown Higher Education.
- Goldaber, Gerald M ; 1979; *Organizational Communication*, ed. ke 2 Dubuque, Iowa, Wm.C.Brown
- Grindle, M.S, 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hadi, Sutrisno, 1986. *Metodologi Research*, Jilid 1, 2, UGM
- Hagul, Peter (ed) ; *Pembangunan Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat Desa* ( Jakarta : Rajawali, 1985), hal.vi.
- Hall, Thod E and O'Toole, Laurence J. Jr, 2000; *Sturctures for Policy Implementation: An Analysis of National Legislation, 1965-66 and 1993-94; Administration and Society*, 31 (6):667-86
- Hargrove, Erwin, 1975; *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy* . Wshington ,DC. The Urban Institute.
- Hill, Michael, dan Peter Hupe, 2003; *Implementing Public Policy*. London: Sage.
- Hjer, Benny and Porter, David O, 1981; *Implementation Structures, A New Unit of Administrative Analysis, Organization Studies* , 2 (3): 211-27
- Hood, Christopher C, 1983; *The Tools of Government* . London Macmillan.
- Hood, Christopher H, 1996; United Kingdom: *From Secon Chance to Near-Miss Learning* ,in Johan P Olsen and B. Guy Peters (eds), *Lessons from Experience Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democraies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Hoogerwerf, 1978. *Politikologi : Pengertian dan Problem-Problemnya*. Terjemahan R.I.I.Tobing. Jakarta :Erlangga.
- Huberman, A. Michael, & Miles, Matthew B. 1994. *Data Managament and Alanalysing Methode*. Dalam Denzin, Norman K & Lincolln. Yvonna S (editor). *Handbooks of Qulatitative Research*, hlm.428-444, USA; SAGE Publication.Inc.
- Hufen J.A.M. and Ringeling, A.B. (eds), 1990; *Beleidsnetwerken Overheids, Semi Overheids , en particuliere organisaties in wisselwerking*. The Hague: VUGA.
- Hull, Christopher J With Hjern, Benny 1987 : *Helping Small Firm Grow : An Implementation Perspective*. London : Croom Helm.

- Ibrahim, Idi Subandy, Kuntowijoyo, *Budayawan Profetik*, Harian Pikiran Rakyat , Selasa 1 Maret 2005
- Ife, Jim. 1995; *Community Development: Creating Community Alternative, Vision, Analysis and Practice*, Australia : Longman.
- Ingram H (1990) ; *Implementation : A Review and Suggested Framework* ' in L Lynn and A Wildavsky (eds), *Public Administration : The State of the Discipline*. Chatham, NJ : Chatham House, pp 462-80.
- Ingraham, Patricia W, 1987; *Toward More Systematic Consideration of Policy Design*, Policy Studies Journal, 15 (4) : 61-28.
- Islami, M.I, 1984; *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta . Bina Aksara.
- Kagan, Robert A, 1994; *Regulatory Enforcement*. In David H Roosenbloom and Richard D Schwartz (eds), *Handbook of Regulation and Administration Law*. New York: Marcel Decker: pp, 383-422.
- Kartasasmita, G. 1996. *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan Dan Pemerataan*. Jakarta. CIDES.
- Kaufman, Herbert, 1960 ; *The Forest Ronger*. Baltimore , MD: Johns Hopkins University Press.
- Keban, Y.T, 2004 ; *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik. Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta . Gaya Media.
- Kickert, Walter, Klijn, Erik-Hans and Koppenjam, Joop (eds), 1997; *Managing Complex Network: Network Management and the Public Sector*, London: Sage.
- Korten, David C. Dan Rudi Klauss (eds). 1984; *People-Centered Development : Contribution Toward Theory and Planning Framework*, Kumarian Press, West Hartford.
- Lazarsfeld P.F. dan R. K. Merton, 1977 . *Mass Communication: Populer Taste and Organize Social Action* . The Process and Effect of Mass Communication, W. Schramm dan D.F. Robert, editor. University of Illinois. Inc. Urbana.
- Lee, Irving J, dan Laura L Lee, 1979. *Handing Borries In Communiacion* , New York : Harper & Row, .
- Lemay, M.E. 2002; *Public Administration*. Canada: Thomson Learning.
- Lester, James P and Goggin, Melcolm L (1998) ; *Back to Future: The Redsccovery of Implementation Studies*, *Policy Currents – Newsletter of the Public Policy Section of the American Political Science Association*, 8 (3): 1-9
- Li, V.C, Shaoxian, W, Kunyi, W, Wentao, Z, Buchtal, O. Wong, G.C. and Burris, M.A; *Capacity Building to Improve Women's Health in Rural China*, Social Science and Medicine.

- Lin, A.C, 2000; *Reform in The Making: The Implementation of Social Policy in Prison*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lincoln, I. S., dan E. G. Guba, 1985. *Naturalistic Inquiry*. Sage Publication, Beverly Hills, London
- Linder, Stephen H and Peters B Guy, 1989; *Instruments of Government: exception and Contexts*. *International Public Policy* 9 : 35-58.
- Linder, Stephen H and Peters B Guy, 1984; *From Social Theory to Policy Design* , *Journal of Public Policy* 4 (3) 237-59.
- Little John, Stephen W, 1995. *Theories of Human Communication* : Wodswrth Publishing Company, California.
- Lyons, M and Smuts, C. Stephens, A. 2001; Participation; *Empowerment and Sustainability: (How) Do the Links Work ?*, *Urban Studies*, 38 (8).
- Lipsky, Michael, 1980; *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Majchrzak, Ann, 1984 ; *Methods for Policy Research*, Beverly Hill : Sage Publications.
- May, Peter J, 1991 ; *Reconsidering Policy Design: Policies and Publics* , *Journal of Public Policy* 11 (2) 187-206.
- May, Peter J, 1993; *Mandate Design and Implementation: Enhancing Implementation Efforts and Shaping Regulatory Styles*, *Journal of Policy Analysis and Management*, 12: 634-63.
- May, Peter J, 1995; *Can Cooperation Be Mandated? Implementing Intergovernmental Environmental Management in New South Wales and New Zealand* , *Publius: The Journal of Federalism*, 25 (1): 89-113.
- Maynard-Moody, S and Musheno M, 2003; *Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Mayntz, Renate and Scharp, Fritz W, 1995; *Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus*, in Renate Mayntz, and Fritz W, Scharpf (eds) *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*. Frankfurt a.M: Campus Verlag.
- Marjuki dan Edi Suharto. 1996; *Perubahan Sosial dan Perencanaan Sosial*, Bandung: STKS
- Matlan, Richard E. 1995 ; *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity – Conflict Model of Policy Implementation* , *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2):145-74.
- Mazmanian, Daniel A and Sabatier, Paul A (eds) 1981; *Effective Policy Implementation* Lexington, MA: Lexington Books.

- Mazmanian, Daniel A and Sabatier, Paul A, 1983 ; *Implmenetation and Public Policy* , Glenview II : Scott Foresman.
- Meyers,M.K, Glaser.B, and Mcdonald, K , 1998; *On The Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms. Journal of Policy Analysis and Management*, 17 (1): 1-22.
- Miles, M. B. dan M. A. Huberman, 1984. *Qualitative Data Análisis : A Sourcebook of New Methods*. Sage Publication – Beverly Hills. London.
- Moe,Terry M, 1989: *The Politic of Bureaucratic Structure, in John E Chuubb and Paul E Peterson (eds), Can the Government Govern?* Washington , DC : Brookings Institutions.
- Moleong,Lexy J.Dr.MA.2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif* .Cet. XIV, Bandung: PT.Remaja Rosdakarya Offset.
- Murphy,Jerome T. 1971; *Title I of ESEA : The Politic of Administering Federal Education Reform*. Haevard Educational Review, 42 (1):35-63
- Mustopadidjaja, A.R., 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. LAN - Duta Pertiwi Foundation. Jakarta
- Nakamura, Robert T, and F,Smallwood,1990, *The Politics of Policy Implementation*, New York: st. Martin Press.
- Nasution, 1988. *Metode Naturalistik Kualitatif*. Tarsito, Bandung.
- Neuman, W Lawrence, 1997. *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative approaches*.(3<sup>rd</sup>),USA : Allyn and Bacon.
- Nugroho, Riant, 2009; *Public Policy, Teori Kebijakan, Analisis Kebijakan, Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evalusasi, Revisi Risk Management Dalam Kebijakan Publik. Kebijakan Sebagai The Fifth Estate. Metode Penelitian Kebijakan. Cetakan Pertama, PT Gramedia-Jakarta*.
- Osborne, D & Ted Gaebler, 1993. *Reinventing Government : Haw The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. New York: Addison – Wesley.
- Osborne, D & Ted Gaebler,1995. *Mewirusahaakan Birokrasi*.Terjemahan Abdul Rosyid . Jakarta : Pustaka Binaman Pressindo.
- O'Toole Laurence J. Jr, 2000; *Research on Policy Implementation Assesment and Prospects* , *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10: 263-88.
- O'Toole Laurence J. Jr, 1996a; *Implementting Public Program, in James L Perry (ed), Handbook of Public Administration, 2nd edn. (San Francisco: Jossey – Bass,1996).pp 250-62*.

- O'Toole, Laurence J. Jr, 1997b; *Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration*, *Public Administration Review*, 57 (1) 45-52.
- O'Toole Jr. and Montjoy, 1984; *Intereorganizational Policy Implementation : A Theoretical Perspective*, *Public Administration Review*, 44 (6): 491-503.
- Palumbo, Dennis J and Calista, Donald J , 1990; *Opening Up the Black Box: Implementation and the Policy Process*, in Dennis J. Palumbo, and Donald J Calista (eds), *Implementation and the Policy Process. Opening Up the Black Box*. Westport, CT Greenwood Press, pp 3-18.
- Parson, Ruth J, James D. Jorgensen dan Santos H. Hermandes, 1994; *The Integration of Social Work Practice*, California :Brooks/Cole.
- Patton, M. Q ; 1980 . *Qualitative evaluation Methods*. Beverly Hills, CA. Sage.
- Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky , Aron, 1973 ; *Implmentation Berkeley, CA: University of California Press*.
- Quade, E.S 1977. *Analysis for Public Decisions*. New York :Elsevier.
- Rappaport, J . 1984 ; *Studies in Empowerment : Introduction to the Issue, Prevention In Human Issue, USA*.
- Rhodes, R.A.W , 1997 ; *Understanding Governance: Policy Network , Governance, Reflexivity and Accountability: Buckingham: Open University Press*.
- Ripley, R.B., & Grace A. Franklin. 1986. *Analysis In Political Science*. Chicago: Nelson – Hall Publishers.
- Rittel, Horst W.J. and Webber, Melvin, 1973; *Dilemmas in A General Theory of Planning, Policy Sciences*, 4: 155-69.
- Rogers, Everett M, and D. Lawrence Kincaid, 1981. *Communication Network : Towards a new paradigm for researc* . Free Press, New York.
- Sabatier, Paul A . 1986 ; *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis* . *Journal of Public Policy* , 6 (1) 21-48.
- Salamon, Lester, 1981; *Rethinking Public Management Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action*. *Public Policy* , 29 (3) 256-75.
- Salamon, Lester, 1989; *Beyon Privatization : The Tools of Government Action* . Washington , DC: Urban Institute Press.
- Scheinedere, Anne and Ingraham, Helen 1990; *Behavioral Assumption of Policy Tolls Tools*, *Jurnal of Politics*, 52 (2): 510-29.

- Schnider, Anne Larason and Ingraham, Helen. 1997 ; *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Schramm, Wilbur, 1971. *The Process and Effect of Communication*. University of Illinois Press, Urbana.
- Scholz, J.T and Wei, F.H, 1986 ; *Regulatory Enforcement in a Federalist System : American Political Science Review*. 80.1249-70.
- Shannon, Claude E, and Warren Weaver, 1949. *The Mathematical Theory of Communication*. University of Illinois Press, Urbana.
- Siagian, S.P. 1985. *Analisis serta Perumusan Kebijaksanaan dan Strategi Organisasi*: Jakarta .PT.Gunung Agung and Development, 18:85-92.
- Smith, B.C ;1998. *Local Government and the Transition to Democracy : A Review Article*. Public Administration, vol,20.
- Smith, Steven Rathgeb and Ingram, Helen, 2002; *Policy Tools and Democracy, in Lester Salamon (ed). The Tools of Government A Guide to the New Governance*. New York:Oxford University Press.
- Spradley, James. P, 1980. *Participant Observation*. Holt, Reinhart dan Winston. New York.
- Stoker, Robert P ,1991; *Reluctant Partners, Implementing Federal Policy* .Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.
- Sugiyono, 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Alfabeta, Bandung.
- Suharto, Edi. 1997; *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*, Bandung: Lembaga Studi Pembangunan STKS (LSP-STKS).
- Suparlan, S., 1994. *Metode Penelitian Kualitatif*. Program Kajian Wilayah Amerika. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Swift, C dan G. Levin, 1987; *Empowerment : An Emerging Mental Health Technology*, Journal of Primary Prevention, USA.
- Tachjan, H., 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. AIPI – Puslit KP2W Lemlit UNPAD. Bandung.
- Terry, G.R. 1977; *Principles of Management*. Third Edition. Illinois:Richard D.Irwin, Inc.
- Tjokroamidjojo, Bintoro.1994. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES
- Torenvlied, Rene, 1996; “*Political Control of Implementation Agencies, Effects of Political Consensus on Agency Compliance*”. *Rationality and Society*.8 (1): 25-26
- Ul-Haq, Mahbub. 1995 ; *The Poverty Curtain: Choices for the Third World*, Columbia University Press, New York.

- Tjokroamidjojo, B. 1979. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Van Meter, Donald S and Van Horn, Carl E, 1975; *The Polici Implementation Process: A Conceptual Framework , Administration and Society*. 6: 445-68.
- Vinzant, J.C and Crothers, L, 1998; *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington, DC: Deorgetown University Press.
- W.G.Sott dan T.R.Mitchell ; *Organization Theory : A Structural and Behavioral Analiysis (Homeword II; Richard D Irwin,1976 )*
- Wahab, S A, 1990 ; *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Williams,Walth and Elmore, Richard F, (eds) (1976); *Social Program implementation*. New York Academic Press.
- Winter,Soren, 2004 ; *Handbook of Public Administration, Edited by B.Guy Peters & John Pierre*. SAGE Publications.
- Yin, Robbert K (1982); *Studying The Implementation of Public Programs*, in W.Williams et al (eds). *Studying Implementation*. NJ.Chatam House, pp 36-72.
- Yin, Robert K. 1997 . *Case Study Researc : desaign and methods. 2nd.ed (application social researc methods series, v.5)* Sage Publication ,Inc.
- Yin, Robert K. 2000.*Studi Kasus : Desain dan Metode. Cet.III*, Terjemahan M.Djauzi Muszakir. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Zimmerman, M.A. 1995; *Psychologycal Empowermant: Issues and Illustrations*, American Journal of Community Psycholofy, 23 (5).

## B. Dokumen dan Tulisan Ilmiah

- Ahmadjayadi, 2001. *Profil Produk Potensial, Andalan & Unggulan Daerah*  
[http://download.purbalinggakab.go.id/j01/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=26&Itemid=26](http://download.purbalinggakab.go.id/j01/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=26&Itemid=26).  
 [22/05/2009].
- Alwi, 2007 . *Analisis Tentang Sistem Jaringan Antar Organisasi Dalam Penentuan Strtaegi Pertumbuhan Ekonomi Daerah ( Studi Kasus Pada Badan Pengelola Kawasan Pengembangan Ekomomi Terpadu, Pare-Pare- Sulsel)*. Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Administrasi, Program Pascasarjana-Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Ambardi , 2002. *Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah, Kajian Konsep dan Pengembangan*. Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, Jakarta.
- Aminah, 2010. *Studi Komoditas Unggulan Pada Kawasan Strategis Kabupaten Bone*. Tesis untuk memperoleh gelar Master bidang Agribisnis, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Anderson,Ulf, Bjorkman, Forsgren, Mats,Pedersen, Torben.1998. *The MNC as a Differentiated Network : Subsidiary Technology Embeddedness and Performance*.  
 <<http://old.cbs.dk/departments/int/publicatings/wp-1999wp3.pdf>>  
 > [30/3/2004]
- Anderson,Ulf, Bjorkman, Ingmar, Forsgren, Mats. 2002. *Explaining Subsidiary Network Embeddedness : The Impact of Headquarters Control Mechanism*.  
 <<http://www.aueb.gr/deos/EIBA2002.files/PAPERS/w24.pdf>>  
 [30/3/2004]
- Anonim, 2009, Pedoman Penyusunan Rencana Pengembangan Kawasan Strategi Kabupaten (KSK). PIU Cipta Karya, Jakarta.
- Becerra,Raquel L.1999. *Interorganizational Service Delivery Systems : Studying a Different Kind of Arrangement*. Dalam *Proceeding Twelfth Annual International conference of Public Administration Theory Network*. Florida.

- Borgatti, Stephen P. 1996; *Coordination* melalui  
<http://www.analytictech.com/mbo21/coordination.htm>  
 [5/4/2005]
- Cordero-Guzman, Hector R.2001. *Interorganizational Network Among Community – Based Organization* melalui  
 <<http://www.newschool.edu/milano/edre/pubs/r.2002.pdf>>  
 [3/26/2004]
- Departemen Pertanian, 2005. Pembangunan Pertanian.  
<http://www.damandiri.or.id/file/dwiharyonoipbbab2.pdf>.  
 [15/5/2009 ].
- Eggs,Holger. Englert,Jurgen.1999; *Interorganizational Networling of Small and Medium –Sized Enterprises, A Framework and Hypotheses- Based Case Studies*. Melalui <<http://.ug.unifreiberg/telematic/publicationen/pubfiles/EgEn1999.pdf>> [3/26/2004]
- Gulati,Ranjay; Gargiulo, Martin.1998. *Where Do Interorganizational Network Come Frome ?* Melalui  
 <<http://www.ranjaigulati.com/new/research/interorg.pdf>>  
 [3/30/2004]
- Hamidi,Hirwan,2009. *Kajian Pengembangan Ekonomi Lokal*. Makalah dibawakan pada Rapat Koordinasi Wilayah PNPM PISEW RMAC III, Tanggal 3-5 Juni 2009.
- Kusman, 2010 ; KSK Sebagai Pengungkit Daerah .  
[http://www.pnpm-pisew.org/admin/files/Artikel-PISEW/KSK:Sebagai %20Pengungkit%20Daerah;Kusman%20Kusumanegar.pdf](http://www.pnpm-pisew.org/admin/files/Artikel-PISEW/KSK:Sebagai%20Pengungkit%20Daerah;Kusman%20Kusumanegar.pdf). [23 /11/2010].
- Lembaga Administrasi Negara, 1993. *Sistem Administrasi negara Republik Indonesia* Jilid I + II. Jakarta : C.V.Haji Masagung.
- , PROSIDING. Departemen Pekerjaan Umum, Direktorat Jenderal Cipta Karya; Seminar Nasional “*Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) Untuk Menunjang Kawasan Strategi Kabupaten (KSK)*”. Jakarta 4-6 Agustus 2009.
- Sudarsono, 2001. *Profil Produk Potensial, Andalan & Unggulan Daerah*  
[http://download.purbalinggakab.go.id/j01/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=26&Itemid=26](http://download.purbalinggakab.go.id/j01/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=26&Itemid=26).  
 [22/05/2009].

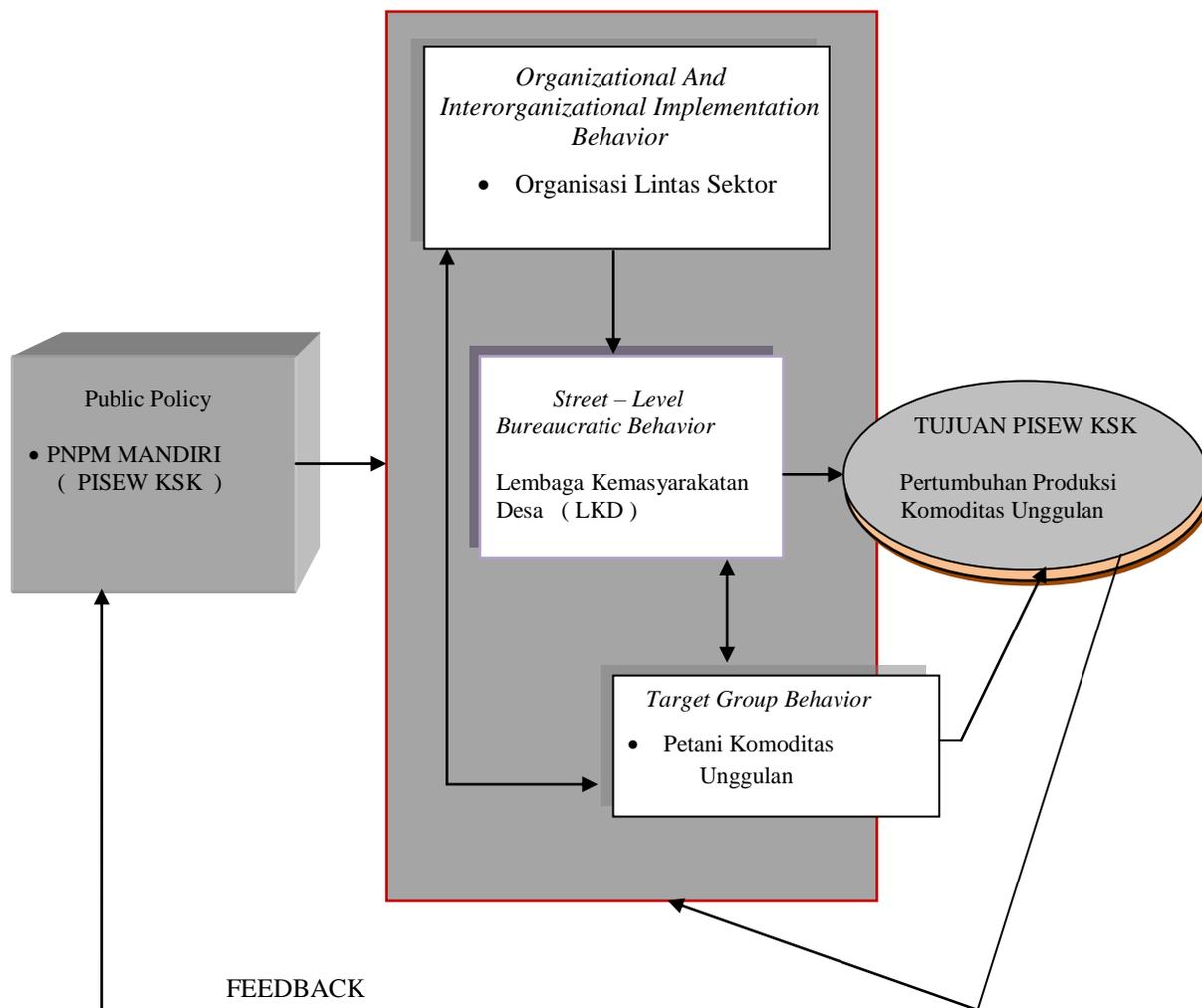
- , Kabupaten Bone Dalam Angka, 2009
- , Tim Litbang Kompas, *Indonesia Dalam Krisis 1997-2002*, (Jakarta: Kompas 2002), hlm.279-288.
- , 1998, Reformasi Pelayanan Publik Menuju Sistem Pelayanan Yang Responsif dan Berkualitas. Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang.
- , 1987 ; *Terms of Empowerment/Exemplars of Prevention: Toward a Theory for Community Psychology*, American Journal of Community Psychology , 15 (2).
- , 1987 ; *Terms of Empowerment/Exemplars of Prevention: Toward a Theory for Community Psychology*, American Journal of Community Psychology , 15 (2).
- , 1994. *Public Policy Analysis : An Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall International Inc., Englewood Cliffs.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU nomor 32 tahun 2004, Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 108 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4548.

Vivio, Nicholas J. 2004. Alliance Strategies : *Case Studies*. Melalui <http://gwcs.gwu.edu/gwcs/ops/CSGOP-04-pdf> [6/22/2004]

## KERANGKA PIKIR PENELITIAN

### Proses Implementasi Program PNPM PISEW pada Wilayah KSK Di Kabupaten Bone



## LAMPIRAN 1.

**Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah  
(PNPM – PISEW)**

**Hasil Komitmen Kegiatan Tahun 2009 yang didanai oleh JBIC, APBD, dan Sumber Pembiayaan Lainnya**

**MPK KSK**

**Nama Kecamatan : Barebbo**

**1. Infrastruktur : Transportasi (Jalan, Jembatan dan Drainase)**

NO	KODE	NAMA USULAN KEGIATAN	VOLUME	SATUAN	LOKASI (DESA/KELURAHAN)	BIAYA	SUMBER BIAYA	INSTANSI PENGELOLA	POLA
1	005	Pengerasan Jalan Sirtu	1.1	Km	Barebbo	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
2	008	Perintisan Jalan	1.5	Km	Talungeng	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
3	011	Pengerasan Jalan Sirtu	2	Km	Kampuno	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
4	020	Pengerasan Jalan Sirtu	1.2	Km	Parippung	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
5	018	Pengerasan Jalan Sirtu	1	Km	Samaelo	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
6	022	Pengerasan Jalan Sirtu	0.750	Km	Wellangi	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
7	026	Pengerasan Jalan Sirtu	1.5	Km	Cinnong	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
8	035	Pengerasan Jalan Sirtu	2	Km	Cingkang	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
9	036	Pengerasan Jalan Sirtu	1.5	Km	Campaniaga	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
10		Pengaspalan Jalan Bajoe-Kading	2	Km	Kec. Barebbo-TR Timur	500,000,000	APBD	Dinas PU	Kontraktual
11		Pasangan Talud Corowali	400	M	Kel. Corowali-Kec. Barebbo	18,000,000	APBD	Dinas PU	Kontraktual

**2. Infrastruktur : Peningkatan Pemasaran Pertanian**

NO	KODE	NAMA USULAN KEGIATAN	VOLUME	SATUAN	LOKASI (DESA/KELURAHAN)	BIAYA	SUMBER BIAYA	INSTANSI PENGELOLA	POLA
1	016	Pembangunan Pasar Desa	1	Unit	Desa Apala	45,000,000	JBIC	Dinas Pertanian	SP 3

**Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah  
(PNPM – PISEW)  
Hasil Komitmen Kegiatan Tahun 2009 yang didanai oleh JBIC, APBD, dan Sumber Pembiayaan Lainnya**

MPK KSK

Nama Kecamatan : Palakka

**1. Infrastruktur : Transportasi (Jalan, Jembatan dan Drainase)**

NO	KODE	NAMA USULAN KEGIATAN	VOLUME	SATUAN	LOKASI (DESA/KELURAHAN)	BIAYA	SUMBER BIAYA	INSTANSI PENGELOLA	POLA
1	001	Pengerasan Jalan Sirtu	1	Km	Desa Maduri	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
2	002	Pengerasan Jalan Sirtu	1	Km	Desa Panyili	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
3	003	Pengerasan Jalan Sirtu	0.750	Meter	Desa Tirong	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
4	004	Pengerasan Jalan Sirtu	1	Km	Desa Bainang	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
5	005	Pengerasan Jalan Sirtu	0.400	Meter	Desa Mat Bua	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
6	006	Pengerasan Jalan Sirtu	1.5	Km	Desa Tana Tengah	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
7	007	Pengerasan Jalan Sirtu	1.5	Km	Desa Passito	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
8	012	Pengerasan Jalan Sirtu	0.600	Km	Desa Usa	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
9	014	Pengerasan Jalan Sirtu	0.800	Km	Desa Cenennung	50,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
10	016	Pengerasan Jalan Sirtu	0.500	Km	Desa Mico	48,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
11		Pengerasan Jalan Mico-Kuburan	250	M	Desa Mico – Kec. Palakka	50,000,000	APBD	Dinas PU	Kontraktual
12		Pengerasan Jalan	400	M	Desa Usa – Kec. Palakka	50,000,000	APBD	Dinas PU	Kontraktual
13		Pasippo-Tengnga-Tengnga	2	Km	Kec. Palakka	1,800,000,000	APBD	Dinas PU	Kontraktual
14		Pengerasan Jalan-Talud Tirong	350	M	Kel. Tirong – Kec. Palakka	50,000,000	APBD	Dinas PU	Kontraktual
15		Pengerasan Jalan Kel Tirong	295	M	Kel. Tirong – Kec. Palakka	45,000,000	APBD	Dinas PU	Kontraktual

NO	KODE	NAMA USULAN KEGIATAN	VOLUME	SATUAN	LOKASI (DESA/KELURAHAN)	BIAYA	SUMBER BIAYA	INSTANSI PENGELOLA	POLA
1	002	Pembangunan Jembatan	3x5	Meter	Desa Kading	43,000,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
2	003	Pembangunan Jembatan	5x2	Meter	Desa Mallari	41,500,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
3	006	Pengerasan Jalan Sirtu	0.547	Km	Desa Macope	41,500,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
4	009	Pengerasan Jalan Sirtu+Plat Dulker	0.100	Km	Desa Carigading	41,500,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
5	010	Pengerasan Jalan Sirtu	1	Km	Desa Pacing	41,500,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
6	012	Pengerasan Jalan Sirtu	0.700	Km	Desa Abbanuang	41,500,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
7	013	Pengerasan Jalan Sirtu	1	Km	Desa Bulu Pare	41,500,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
8	014	Pengerasan Jalan Sirtu	0.500	Km	Desa Matuju	41,500,000	JBIC	Dinas PU	SP 3
9		Pengerasan jalan Desa Anabanua	350	M	Desa Abbanuang	50,000,000	APBD	Dinas PU	Kontraktual
10		Campalagi-Waetuo	2	Km	Kec. Awangpone	1,800,000,000	APBD	Dinas PU	Kontraktual
11		Jembatan Mamuju	20	M	Kec. Awangpone	1,700,000,000	APBD	Dinas PU	Kontraktual
12		Watampone - Mallari	2	Km	Kec. Awangpone-Tanete Riattang	500,000,000	APBD	Dinas PU	Kontraktual







## LAMPIRAN. 3

Hasil perhitungan analisis *Location Quotient (LQ)* nilai produksi komoditi pertanian di Kecamatan Palakka tahun 2004 – 2008.

No.	Komoditas	LQ					
		2004	2005	2006	2007	2008	Rata-rata
	Tanaman Pangan dan Palawija:						
1	Padi	0,79	0,90	0,98	1,11	0,89	0,93
2	Jagung	1,04	1,22	0,58	0,60	1,33	0,96
3	Ubi Jalar	1,70	1,05	1,42	1,19	1,40	1,35
4	Ubi Kayu	2,29	1,75	1,25	1,14	1,05	1,49
5	Kacang Tanah	0,77	0,62	0,33	0,46	0,19	0,47
6	Kacang Kedelai	3,38	2,67	4,19	2,40	3,68	3,26
7	Kacang Hijau	1,82	1,46	1,83	1,20	2,27	1,71
	Tanaman Sayuran:						
8	Cabe	1,05	0,94	1,06	1,51	0,69	1,05
9	Tomat	0,94	0,88	0,95	0,39	0,71	0,78
10	Ketimun	1,11	1,24	1,28	0,22	1,02	0,97
11	Terung	0,90	0,88	0,84	1,01	1,08	0,94
12	Kacang Panjang	1,02	1,14	0,91	1,12	0,81	1,00
13	Kangkung	0,85	1,39	0,79	0,87	0,10	0,80
	Tanaman Buah-Buahan:						
14	Sukun	1,18	0,96	1,01	1,35	0,76	1,05
15	Durian	2,77	2,81	2,85	0,00	0,77	1,84
16	Mangga	1,13	1,66	0,68	0,56	0,43	0,89
17	Pepaya	0,60	0,48	0,43	0,84	1,23	0,72
18	Pisang	0,59	0,52	0,55	2,08	7,76	0,90
19	Nangka	0,49	0,87	0,51	0,66	0,43	0,59
	Tanaman Perkebunan:						
20	Kopi	0	0	0	0	0	0
21	Cengkeh	0	0	0	0	0	0
22	Lada	0	0	0	0	0	0
23	Kakao	1,32	1,46	1,41	4,42	4,47	2,62
24	Kelapa	4,28	3,69	3,19	3,46	5,88	4,10
25	Jambu Mete	0,83	0,95	1,04	1,88	1,58	1,25
26	Kemiri	0,36	0,39	0,37	0	0,84	0,39
27	Tebu Rakyat	0	0	0	0	0	0
	Peternakan :						
28	Sapi	1,15	0,58	0,51	0,45	0,71	0,68
29	Kerbau	0,05	0,04	0,04	0,20	0,02	0,07
30	Kuda	0,38	0,35	0,32	0,38	0,43	0,37
31	Kambing	0,50	0,46	0,40	0,24	0,07	0,33
32	Ayam Buras	0,34	0,43	0,38	0,56	0,62	0,47
33	Ayam Ras	0,40	0,23	0,20	0,59	0,29	0,34
34	Itik	0,10	0,04	0,04	0,01	0,02	0,04
	Perikanan:						
35	Ikan Laut	0	0	0	0	0	0
36	Udang	0	0	0	0	0	0
37	Kepiting	0	0	0	0	0	0
38	Rumput Laut	0	0	0	0	0	0
39	Bandeng	0	0	0	0	0	0

Sumber : Aminah, 2010 ( pengutipan ini mendapat izin dari Aminah ).

## LAMPIRAN 4

Hasil perhitungan analisis *Location Quotient (LQ)* nilai produksi komoditi pertanian di Kecamatan Awangpone Tahun 2004 – 2008

No.	Komoditas	LQ					Rata-rata
		2004	2005	2006	2007	2008	
	<b>Tan. Pangan dan Palawija:</b>						
1	Padi	1,48	1,29	1,32	1,26	1,13	1,30
2	Jagung	0,31	0,53	0,47	0,55	0,54	0,48
3	Ubi Jalar	0	0	0,38	0,27	0,38	0,21
4	Ubi Kayu	0	0	0,17	0,17	0,20	0,11
5	Kacang Tanah	0,32	0,37	0,70	0,52	1,44	0,67
6	Kacang Kedelai	0	0	0,04	0,05	0,03	0,02
7	Kacang Hijau	0,42	0,52	0,37	0,66	0,48	0,49
	<b>Tanaman Sayuran:</b>						
8	Cabe	0,83	0,57	0,95	0,15	0,71	0,64
9	Tomat	1,18	1,20	1,01	1,03	0,65	1,01
10	Ketimun	0,63	1,12	1,20	0,14	0,38	0,69
11	Terong	1,09	1,07	0,89	2,75	4,78	2,12
12	Kacang Panjang	1,15	1,21	0,85	0,85	0,55	0,92
13	Kangkung	1,85	3,02	2,51	3,29	1,82	2,50
	<b>Tanaman Buah-Buahan:</b>						
14	Sukun	0,34	0,64	0,61	1,20	1,05	0,77
15	Durian	0	0	0	0	0	0
16	Mangga	0,98	1,28	2,42	1,11	1,08	1,37
17	Pepaya	1,09	1,68	0,76	0,63	0,39	0,91
18	Pisang	2,28	1,42	1,54	1,54	5,69	2,49
19	Nangka	0,56	0,84	0,64	1,24	0,68	0,79
	<b>Tanaman Perkebunan:</b>						
20	Kopi	0	0	0	0	0	0
21	Cengkeh	0	0	0	0	0	0
22	Lada	0	0	0	0	0	0
23	Kakao	1,62	1,97	1,80	1,41	1,57	1,67
24	Kelapa	8,30	8,11	8,23	1,66	1,53	5,56
25	Jambu Mete	0,41	0,33	0,38	8,08	7,89	3,42
26	Kemiri	0,02	0,02	0	0,39	0,34	0,15
27	Tebu Rakyat	0	0	0	0	0	0
	<b>Peternakan :</b>						
28	Sapi	1,12	1,10	1,08	1,03	1,06	1,08
29	Kerbau	0,08	0,08	0,08	0,06	0,29	0,12
30	Kuda	1,08	1,04	1,09	0,61	0,62	0,89
31	Kambing	0,73	0,65	0,65	0,78	0,38	0,64
32	Ayam Buras	0,67	0,76	0,77	1,37	0,99	0,91
33	Ayam Ras	0,39	0,81	0,17	0	1,23	0,52
34	Itik	0,06	0,63	0,84	2,62	1,58	1,14
	<b>Perikanan:</b>						
35	Ikan Laut	0,85	1,76	0	1,38	1,28	1,05
36	Udang	0,92	1,46	1,09	0,90	1,49	1,17
37	Kepiting	1,65	0,29	1,46	1,39	1,97	1,35
38	Rumput Laut	0,65	0,30	0,75	0,73	0,23	0,53
39	Bandeng	0,90	0,84	0,96	0,92	1,22	0,97

Sumber : Aminah 2010 ( Pengutipan ini mendapat izin dari Aminah )

## LAMPIRAN 5

Hasil perhitungan analisis *Location Quotient (LQ)* nilai produksi komoditi pertanian Kecamatan Barebbo tahun 2004 – 2008

No.	Komoditas	LQ					Rata-rata
		2004	2005	2006	2007	2008	
	<b>Tan. Pangan dan Palawija:</b>						
1	Padi	0,90	1,02	1,04	1,20	1,17	1,07
2	Jagung	0,94	0,65	0,62	0,44	0,63	0,66
3	Ubi Jalar	0,80	0,08	0,80	0,55	0,73	0,59
4	Ubi Kayu	0,94	0,46	0,47	0,58	0,49	0,59
5	Kacang Tanah	0,31	0,57	0,30	0,87	0,78	0,57
6	Kacang Kedelai	4,52	3,21	4,15	0,47	1,12	2,70
7	Kacang Hijau	0,76	0,49	0,73	0,15	0,28	0,48
	<b>Tanaman Sayuran:</b>						
8	Cabe	0,74	0,70	1,34	2,28	0,90	1,19
9	Tomat	1,09	1,02	1,20	0,33	0,94	0,92
10	Ketimun	0,85	0,89	0,83	0,94	1,20	0,94
11	Terung	0,92	1,02	1,12	0,10	1,11	0,85
12	Kacang Panjang	1,37	1,35	0,02	0,83	0,97	0,91
13	Kangkung	1,97	2,61	2,59	0,23	1,39	1,76
	<b>Tanaman Buah-Buahan:</b>						
14	Sukun	0,56	0,62	0,63	1,24	2,00	1,01
15	Durian	2,23	2,29	2,49	2,62	2,60	2,45
16	Mangga	2,24	3,45	3,14	0,47	0,17	1,89
17	Pepaya	0,15	0,22	0,21	0,46	0,64	0,34
18	Pisang	1,10	0,45	0,47	0,20	0,81	0,60
19	Nangka	1,49	1,43	1,38	0,67	0,67	1,13
	<b>Tanaman Perkebunan:</b>						
20	Kopi	2,55	3,52	2,36	5,82	5,12	3,88
21	Cengkeh	0,00	0,00	0,00	0,91	0,00	0,18
22	Lada	4,43	1,53	1,43	0,00	0,00	1,48
23	Kakao	1,44	1,57	1,47	4,34	3,90	2,54
24	Kelapa	1,12	2,22	2,08	0,73	1,95	1,62
25	Jambu Mete	0,57	0,79	0,85	1,39	3,09	1,34
26	Kemiri	0,27	0,35	0,33	1,06	0,82	0,57
27	Tebu Rakyat	0	0	0	0	0	0
	<b>Peternakan :</b>						
28	Sapi	1,14	1,11	1,11	1,01	1,09	1,09
29	Kerbau	0,09	0,08	0,08	0,46	0,04	0,15
30	Kuda	0,68	0,66	0,69	0,86	0,66	0,71
31	Kambing	0,90	0,88	0,83	0,53	0,10	0,65
32	Ayam Buras	0,62	0,82	0,84	1,26	0,94	0,90
33	Ayam Ras	0,72	0,43	0,49	1,34	0,44	0,68
34	Itik	1,76	0,07	0,07	0,02	0,02	0,39
	<b>Perikanan:</b>						
35	Ikan Laut	0,61	0,87	0,91	0,54	0,44	0,67
36	Udang	0,94	1,58	1,03	0,98	0,87	1,08
37	Kepiting	1,69	0,31	1,38	1,51	1,14	1,21
38	Rumput Laut	0,66	0,33	0,71	0,79	1,31	0,76
39	Bandeng	0,92	0,91	0,90	1,00	0,71	0,89

Sumber : Aminah 2010 ( Pengutipan ini mendapat izin dari Aminah )

## LAMPIRAN 6.

FOTO-FOTO KEGIATAN PROGRAM PISEW KSK KABUPATEN BONE  
TAHUN 2009



Foto : Pembangunan Jalan Sirtu Desa Panyili  
Kecamatan Palakka.



Foto : Pembangunan Jalan Sirtu Desa Tirong  
Kecamatan Palakka.



Foto : Pembangunan Jalan Sirtu Desa Cempaniga  
Kecamatan Barebbo.



Foto : Pembangunan Saluran Tersier Desa Wollangi  
Kecamatan Barebbo.



Foto : Pembangunan Perkerasan Jalan + Deuker Desa Cari Gading  
Kecamatan Awangpone



Foto : Pembangunan Saluran Tersier Desa Unra  
Kecamatan Awangpone