

**ANALISIS IMPLEMENTASI PROYEK
SINERGITAS PENGEMBANGAN EKONOMI
KERAKYATAN (PROSPEK) DI KABUPATEN
PEMALANG TAHUN ANGGARAN 2002**

TESIS

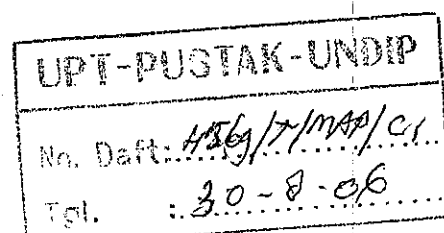
Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



Diajukan oleh :
SRI SUTJIATMI
D4E003011

**Kepada
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2005**



PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, Maret 2005



SRI SUYIATMI

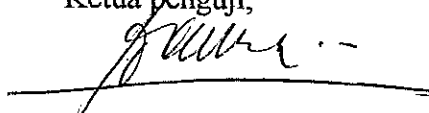
ANALISIS IMPLEMENTASI PROYEK
SINERGITAS PENGEMBANGAN EKONOMI
KERAKYATAN (PROSPEK) DI KABUPATEN
PEMALANG TAHUN ANGGARAN 2002

Dipersiapkan dan disusun oleh
SRI SUTJIATMI
D4E003011

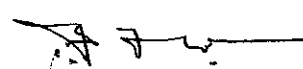
Telah dipertahankan di depan tim penguji
Pada tanggal : 17 Maret 2005

Susunan tim penguji

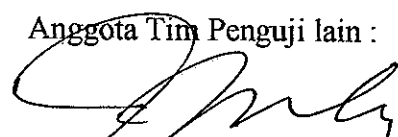
Ketua penguji,


Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD

Sekretaris penguji,


Drs. Hardi Warsono, MTP

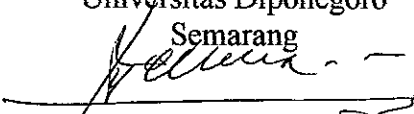
Anggota Tim Penguji lain :


1. Drs. H. Yusmilarso, MA


2. Dra. Maesaroh, Msi

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
Untuk memperoleh gelar Magister Sain
Tanggal :

Ketua Program Studi MAP
Universitas Diponegoro
Semarang


Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD
NIP: 130227811

PRAKATA

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan YME, karena atas berkat limpahan kasih sayang-Nya akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan karya ilmiah (tesis) ini sebagai salah satu rangkaian dari studi pada Program Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro Semarang.

Dalam hal ini Penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Drs. Y. Warella. PhD selaku pembimbing I dalam penyusunan tesis
2. Ibu Dra. Sri Suwitri Msi selaku pembimbing II dalam penyusunan tesis
3. Bapak Kepala BAPPEDA Kabupaten Pematang
4. Bapak Pengelola Mitra PEK Kabupaten Pematang
5. Semua pihak yang tidak dapat disebut satu-persatu yang telah membantu selesainya tesis ini.

Akhir kata penulis berharap semoga karya ini dapat memberi kemanfaatan bagi para pembacanya.

Semarang, Maret 2005

SRI SUTJIATMI

RINGKASAN

Proyek Sinergitas Ekonomi Kerakyatan (PROSPEK) merupakan kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan ekonomi masyarakat kurang mampu yang memiliki usaha kecil menengah (UKM). Penelitian ini berangkat dari permasalahan bahwa implementasi proyek sinergitas ekonomi kerakyatan (PROSPEK) di Kabupaten Pemalang masih rendah. Kondisi ini tercermin dari tingginya tunggakan PROSPEK sebesar 633 juta rupiah. Ironisnya sebagian besar tunggakan ini justru berada pada resipien yang berasal dari keluarga mampu dan tidak memiliki usaha kecil menengah (UKM). Fenomena ini menunjukkan adanya indikasi “salah sasaran” dalam alokasi dana PROSPEK. Padahal sesuai dengan ketentuan normatif dana PROSPEK hanya diperuntukkan bagi masyarakat kurang mampu yang memiliki usaha kecil menengah (UKM) dan dikelola oleh Mitra Pengembangan Ekonomi Kerakyatan (MitraPEK) dengan pembinaan dari Badan Perencanaan Pembangunan daerah (BAPPEDA) Kabupaten Pemalang. Mengacu pada temuan selama penelitian peninjauan paling tidak terdapat tiga faktor dominan yang diduga menjadi penyebab kegagalan implementasi PROSPEK. Pertama, adalah Sikap resipien yang tidak mendukung kelancaran proyek. Kedua, adalah Sumber Daya yang tersedia bagi implementasi PROSPEK. Ketiga, adalah Koordinasi yang lemah dalam implementasi PROSPEK. Tidak menutup kemungkinan adanya variabel bebas lain yang turut mempengaruhi implementasi PROSPEK.

Penelitian ini memakai perangkat metodologi kualitatif dengan mempertajam analisis terhadap hasil wawancara (*interview guide*) terhadap para informan yaitu resipien PROSPEK, MitraPEK dan BAPPEDA selaku penanggungjawab proyek dengan didukung dengan berbagai studi dokumentasi yang relevan. Temuan menonjol yang didapat selama penelitian adalah rendahnya sikap resipien yang kurang memiliki kesadaran mengembalikan dana PROSPEK karena asumsi bahwa “uang PROSPEK adalah bukan pinjaman melainkan bantuan”. Dari aspek sumber daya diketahui bahwa pelatihan kewirausahaan yang didapat oleh para resipien PROSPEK sangat minimal bahkan sebagian di antaranya tidak mendapat pelatihan sama sekali. Adapun dari aspek koordinasi ditemukan bahwa mekanisme koordinasi belum berjalan efektif karena lemahnya manajemen proyek. Diluar ketiga variabel tersebut ternyata terdapat beberapa variabel lain yang menonjol, yaitu muatan politis dalam alokasi dana PROSPEK dimana pengucuran kredit hanya diperuntukkan bagi kelompok resipien tertentu yang memiliki kedekatan secara politis dengan pejabat eksekutif setempat dan lemahnya sanksi hukum bagi para pelanggar (*delinquent*) yang menunggak pinjaman PROSPEK. Berbagai variabel ini turut memberi kontribusi dalam implementasi PROSPEK di Kabupaten Pemalang.

Sebagai sebuah umpan balik penelitian maka penulis menyimpulkan bahwa keberadaan proyek sinergitas ekonomi kerakyatan secara normatif sangat diperlukan namun begitu sampai pada tataran empiris ternyata banyak persoalan yang terjadi. Beberapa faktor dominan yang berpengaruh dalam implementasi PROSPEK antara lain Sikap, Sumber Daya dan Koordinasi serta sebuah variabel lain yaitu muatan politis yang menyertainya. Temuan penelitian ini sekaligus memperkuat teori implementasi program yang diajukan oleh George C. Edwards III bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh Sikap, Sumber Daya, Koordinasi, dan Struktur Birokrasi. Berdasarkan kesimpulan tersebut maka penulis merekomendasikan perlunya perbaikan proyek dari ketiga aspek di atas (sikap, sumber daya dan koordinasi) disamping penegakan hukum (*law enforcement*) atas pelanggaran yang terjadi dan meminimilisir nuansa politis dalam alokasi dana PROSPEK. Hal ini penting mengingat tujuan dan sasaran PROSPEK itu sendiri yaitu memberdayakan secara ekonomi kelompok usaha kecil menengah (UKM) yang memerlukan bantuan modal dalam pengembangan kewirausahaan.

ABSTRAKSI

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui implementasi PROSPEK di Kabupaten Pemalang.
2. Menganalisa fenomena-fenomena yang berkecenderungan mempengaruhi implementasi PROSPEK di Kabupaten Pemalang.

Penelitian yang dilakukan terhadap implementasi PROSPEK di Kabupaten Pemalang ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif kualitatif dan analisa data dilakukan secara induktif.

Fenomena menonjol yang menyertai pelaksanaan PROSPEK di Kabupaten Pemalang adalah minimnya pengadaan pelatihan kewirausahaan yang diterima oleh resipien PROSPEK. Kondisi ini memberi konsekuensi pada terjadinya penyimpangan penggunaan dana bergulir PROSPEK.

Beberapa faktor dominan yang dianggap mempengaruhi implementasi PROSPEK tersebut antara lain *pertama*, sikap negatif resipien terhadap PROSPEK yang menganggap uang PROSPEK sebagai bantuan, bukan "pinjaman". *Kedua*, dari sisi sumber daya pengelola diketahui bahwa dukungan sumber daya untuk PROSPEK masih minim. Hal ini dicirikan dengan rendahnya *reward* untuk pihak pengelola yang berhasil, maupun dukungan sarana (mobil dan komputer) yang tidak layak. *Ketiga*, aspek koordinasi antar MitraPEK, BAPPEDA maupun usaha kecil menengah (UKM) yang belum optimal sehingga penindakan terhadap para pelanggar (*delinquent*) tidak maksimal.

Sejumlah fenomena yang mengindikasikan adanya kecenderungan faktor-faktor dominan yang mempengaruhi implementasi PROSPEK di Kabupaten Pemalang perlu disikapi secara proporsional, Ketiga faktor tersebut, yaitu Sikap, Sumber daya dan Koordinasi para pelaksana PROSPEK menjadi ujung tombak yang sangat berarti dalam implementasi PROSPEK ke depan.

Fenomena lain, yaitu adanya muatan politis (*political interest*) dalam alokasi kredit perlu kita sikapi dengan proporsional, sebab baik secara empiris maupun normatif peluang untuk masuknya "nuansa kepentingan" terbuka lebar dalam implementasi sebuah kebijakan publik.

Kata kunci: Implementasi, Sikap, Sumber daya, Koordinasi

ABSTRACT

SRI SUTJIATMI, 2005, Analysis on the Implementation of Sinergy Project for the Development of People's Economy (PROSPEK) in Pematang Regency in the 2002 Budget Year

Keywords : PROSPEK, Attitude, Resources, Coordination

This research is aimed at (1) Knowing the implementation of PROSPEK in Pematang Regency, and (2) Analyzing phenomenons tend to influence the implementation of PROSPEK in Pematang Regency. This is a descriptive qualitative research. Datisis was done inductively. A prominent phenomenon in the implementation of PROSPEK in Pematang is the minimal entrepreneurship training received by the recipients, giving consequence in the mis management of PROSPEK's revolving fund. Several factors influencing PROSPEK implementasi are : *First*, recipient negative attitude toward PROSPEK that the revolving fund is seen more as a grant. *Second*, the minimal quality of PROSPEKmanagement personnel, reflected in the low reward for successful staff and limited supporting facilities (car, computer), *Third*, low coordination among MitraPEK the Regencial Planning Board (Bappeda) and small-scale business (UKM) making punishment for the delinquents is not maximally given. There are several phenomenon indicate the existence of dominant factors influencing PROSPEK implementation covering Attitude, Resources and Coordination among the implementors. There is also political interest as another important influencing factor that should be given attention since both empirically and normatively it creates "interest nuance" in the implementation of a public policy.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
PERNYATAAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PRAKATA.....	iv
RINGKASAN.....	v
ABSTRAKSI.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Kegunaan Penelitian.....	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	16
A. Implementasi Kebijakan.....	16
B. Sikap.....	32
C. Sumber Daya.....	38
D. Koordinasi.....	42
E. Hubungan sikap dengan implementasi kebijakan.....	45

F. Hubungan Sumber daya dengan implementasi kebijakan	47
G. Hubungan Koordinasi dengan implementasi kebijakan.....	48
BAB III METODE PENELITIAN.....	51
A. Perspektif/ Pendekatan Penelitian.....	51
B. Ruang Lingkup/ Fokus Penelitian.....	52
C. Pemilihan Informen.....	54
D. Instrumen Penelitian	55
E. Teknik Pengumpulan Data	56
F. Teknik Analisis Data	58
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	60
A. Deskripsi Wilayah Penelitian.....	50
B. Implementasi PROSPEK di Kabupaten Pematang	63
C. Sikap Resipien terhadap PROSPEK.....	100
D. Sumber Daya yang tersedia bagi PROSPEK	109
E. Koordinasi dalam Implementasi PROSPEK	115
F. Diskusi atas Hasil Penelitian	120
BAB V PENUTUP.....	125
A. Kesimpulan	125
B. Rekomendasi	126
 DAFTAR PUSTAKA	 128

DAFTAR TABEL

	halaman
1. Tabel 1 Rekap Angsuran Pinjaman UKM.....	10
2. Tabel 2 Mata Pencarian Penduduk Pemasang	63
3. Tabel 3 Produk Non Makanan yang dibiayai PROSPEK	91
4. Tabel 4 Produk Makanan yang dibiayai PROSPEK	92
5. Tabel 5 Tingkat Kebutuhan terhadap PROSPEK	107

DAFTAR GAMBAR

	halaman
1. Gambar 1 Realisasi Angsuran PROSPEK.....	12
2. Gambar 2 Tahapan Kebijakan menurut Dunn	20
3. Gambar 3 Model Implementasi (Riant Nugroho)	22
4. Gambar 4 Model Implementasi (Van Meter- Horn).....	25
5. Gambar 5 Model Implementasi (Mazmanian-Sabatier)	28
6. Gambar 6 Model Implementasi (MS. Grindle)	30
7. Gambar 7 Model Implementasi (G. Edwards III).....	32
8. Gambar 8 Bangun Teori	50
9. Gambar 9 Struktur Organisasi MitraPEK.....	69
10. Gambar 10 Mekanisme pengguliran pinjaman PROSPEK	74

DAFTAR LAMPIRAN

1. Lampiran 1 Panduan Wawancara (Interview Guide)
2. Lampiran 2 Hasil wawancara
3. Lampiran 3 Perijinan Lembaga
4. Foto-foto hasil penelitian

B A B I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem ekonomi yang diwarisi dari rezim Orde Baru adalah sistem ekonomi yang bercirikan oleh ketimpangan penguasaan aset yang tinggi, ketimpangan pendapatan dan kesempatan usaha yang hanya menguntungkan kelompok pengusaha yang dekat dengan penguasa. Sistem yang demikian ternyata tidak tahan terhadap guncangan dunia yang berakibat timbulnya krisis ekonomi.

Krisis yang menerpa perekonomian Indonesia saat ini sangat berkaitan dengan ketidakberdayaan sistem ekonomi pasar. Hal itu menyebabkan paradigma pelaksanaan pembangunan ekonomi tidak lagi bertumpu pada dominasi pemerintah pusat dan sistem ekonomi konglomerasi sebagaimana pada masa itu, karena ternyata dengan krisis itu pilar ekonomi yang kita harapkan sangat rapuh dan bahkan menjadi beban negara melalui berbagai pinjaman luar negeri serta fasilitas yang telah banyak diserap yang hanya dinikmati oleh sekelompok kecil konglomerat saja.

Di sisi lain, ekonomi kecil yang dilakukan sebagian besar masyarakat kita dengan segala keterbatasan yang ada ternyata lebih resisten terhadap pengaruh krisis ekonomi, bahkan mampu menjadi penyelamat ekonomi nasional. Sebab

basis ekonomi kerakyatan ini bertumpu pada sumber daya lokal, tidak mengandalkan bahan baku import, bahkan produk mereka mampu menembus pasar ekspor.

Dalam GBHN 1999, ada beberapa arah kebijakan pembangunan ekonomi yang penting (Mardiasmo, 2002 : 62), antara lain :

1. Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja, perlindungan hak-hak konsumen serta perlakuan yang adil bagi seluruh rakyat,
2. Mengembangkan perekonomian yang berorientasi global sesuai kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan komparatif berdasarkan keunggulan komparatif sebagai negara maritim dan negara agraris,
3. Memberdayakan pengusaha kecil, menengah dan koperasi agar lebih efisien, produktif dan berdaya saing dengan menciptakan iklim berusaha yang kondusif dan peluang usaha yang seluas-luasnya. Bantuan fasilitas negara diberikan secara efektif dalam bentuk perlindungan dari persaingan yang tidak sehat, pendidikan dan pelatihan, informasi bisnis dan teknologi, permodalan dan lokasi.

Ekonomi kerakyatan merupakan ekonomi yang memiliki keberpihakan pada masyarakat kecil, seperti masyarakat petani, pengusaha kecil, industri kecil dan usaha sektor informal lainnya. Sebagian besar ekonomi masyarakat kecil adalah mereka yang bukan padat modal yang berada pada sektor pertanian, sektor perdagangan dan industri kecil.

Usaha kecil merupakan kegiatan ekonomi yang mendominasi lebih dari 90 % struktur perekonomian Indonesia. Sektor ini memiliki peran yang strategis baik secara ekonomi maupun sosial politis. Secara ekonomi, usaha kecil memainkan peranan strategis dalam produksi dan distribusi barang dan jasa,

menjadi katup penyelamat masalah tenaga kerja yang terus membengkak dan mempunyai peranan penting dalam memperoleh devisa negara melalui produk-produk manufaktur maupun barang kerajinan serta souvenir.

Seiring dengan perkembangan dunia usaha dan semakin banyak bermunculannya usaha-usaha menengah ke atas, maka semakin mepurukkan usaha kecil dalam posisi yang semakin terjepit terutama dalam segi pemodalan. Keterbatasan permodalan seringkali menjadi penghambat usaha kecil untuk meningkatkan usahanya di samping adanya keterbatasan dari segi sumber daya manusia baik dilihat dari kuantitas maupun kualitasnya, terutama bagi usaha kecil yang masih menjadikan satu antara urusan rumah tangga dan usahanya. Keterbatasan (akses dan penguasaan) keuangan merupakan masalah yang melekat pada usaha kecil di sektor manapun. Institusi keuangan formal yang ada hingga saat ini walaupun masih belum dapat melayani kebutuhan usaha kecil, masih tetap diperlukan. Berdasarkan tahap perkembangannya ada 2 masalah keuangan yang dihadapi oleh usaha kecil. Pertama, masalah menghimpun dana untuk memulai mendirikan suatu usaha. Kedua, akumulasi untuk pengembangan usahanya. Sampai saat ini kebutuhan dana jenis pertama umumnya dipenuhi oleh lembaga informal yang keberadaannya masih langka. Sebagaimana dikatakan oleh Bustanul Arifin dan Didik J.Rachbini (2001 : 6) bahwa “negara wajib membangun struktur kelembagaan yang mampu mendorong inisiatif pelaku dan agen ekonomi sebagai individu dan sebagai anggota masyarakat, sekaligus wajib

menciptakan suatu proses dan kesempatan agar struktur kelembagaan itu dapat dimodifikasi jika kondisi sosial ekonomi memungkinkan.” Apa yang disampaikan oleh kedua pakar tersebut sesuai dengan tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah.

Menurut Mardiasmo (2002 : 59) kebijakan pemberian otonomi daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal, yaitu :

1. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman desintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat dan masalah pembangunan sumberdaya manusia.
2. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah yang strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Dari apa yang dikemukakan Mardiasmo diatas, jelas bahwa dengan otonomi daerah dan desentralisasi diharapkan perekonomian daerah akan semakin kuat dan mandiri sehingga dapat memperkokoh perekonomian Nasional. Atas dasar kenyataan diatas, di era otonomi daerah yang menekankan prinsip demokratisasi, transparansi serta peran serta masyarakat, pembangunan ekonomi yang berbasis dan berorientasi pada sistem ekonomi kerakyatan menjadi suatu tuntutan yang harus dipenuhi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat, percepatan pemerataan, peningkatan pertumbuhan dan pencapaian kemandirian daerah. Menurut Sumodiningrat (1999 : 56) “Perekonomian yang diselenggarakan oleh rakyat berarti perekonomian nasional berakar pada potensi dan kekuatan masyarakat secara luas dalam menjalankan roda perekonomian mereka sendiri “.

Pengertian di atas memberikan pemahaman bahwa ekonomi kerakyatan adalah sistem ekonomi yang mengikutsertakan seluruh lapisan masyarakat dalam proses pembangunan. Hal ini sesuai dengan penjelasan pasal 33 UUD 1945 bahwa produksi ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dilaksanakan oleh semua dan di bawah pemilikan anggota masyarakat.

Secara garis besar, pembangunan yang berorientasi pada ekonomi kerakyatan dapat diidentifikasi :

1. Bersifat Tradisional,
2. Teknologi masih sederhana,
3. Kemampuan untuk memperoleh fasilitas pinjaman melalui lembaga keuangan sangat terbatas,
4. Skala usaha kecil dan hanya bersifat kebutuhan primer,
5. Akses kepada pembuat kebijakan terbatas,
6. Pengaruh terhadap mekanisme pasar terbatas,
7. Adanya ketergantungan pada skala usaha besar dan tidak menampakkan hubungan keterkaitan yang menguntungkan “(Tim Koordinasi Pengelola Proyek Prospek Kabupaten Pematang Jaya, 2002:2).

Strategi yang dapat dilakukan dalam memberdayakan ekonomi kerakyatan antara lain melalui :

1. Keterpaduan antar sektor, sub sektor, antar daerah dan lintas sektor di daerah ,
2. Pemberdayaan masyarakat, dan pemberdayaan kepada para pembuat kebijakan lokal secara seimbang melalui mekanisme perencanaan dari bawah, pelaksanaan dan pengawasan serta didukung penelitian,
3. Mempotensikan dan mendinamisasikan penyaluran informasi pasar yang cepat dan tepat guna. (TKPP PROSPEK Kab. Pematang Jaya 2002:2)

Dalam rangka pengembangan ekonomi yang berbasis dan berorientasi kerakyatan yang telah menjadi komitmen nasional, sebagaimana diamanatkan dalam “PROPENAS” dan “PROPEDA” serta “RENSTRA”, Pemerintah Daerah

Kabupaten Pematang Jaya dalam tahun anggaran 2002 telah mencanangkan program “PROYEK SINERGITAS PENGEMBANGAN EKONOMI KERAKYATAN” (PROSPEK) Proyek ini merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya untuk mengentaskan kemiskinan, dimana program semacam ini di daerah lain mungkin mempunyai nama yang berbeda, namun dengan substansi yang sama.. Selanjutnya dalam penelitian ini digunakan istilah PROSPEK.

Kegiatan ini mempunyai tujuan :

1. Menggerakkan potensi ekonomi kerakyatan, khususnya bagi kelompok / usaha kecil / menengah potensial,
2. Menciptakan sinergitas antara *stakeholder*, yaitu pelaku ekonomi kerakyatan, pemerintah daerah dan swasta,
3. Menciptakan sinergitas antar kegiatan pengembangan ekonomi kerakyatan mulai dari permodalan, manajemen, sarana dan prasarana serta pemasaran,
4. Mengembangkan simpul-simpul ekonomi kerakyatan melalui pendekatan sektoral dan wilayah,
5. Memperkuat kelembagaan antar komponen masyarakat, swasta dan pemerintah,
6. Menumbuhkan peran swadaya masyarakat,
7. Dapat memberikan kontribusi bagi pendapatan daerah baik langsung maupun tidak langsung. (TKPP PROSPEK Kab. Pematang Jaya 2002 : 3).

Sesuai dengan tujuan PROSPEK di atas, sasaran utama penerima proyek ini adalah pelaku ekonomi kerakyatan yang memerlukan pekerjaan, yaitu pengusaha kecil yang mempunyai potensi usaha, penduduk yang memerlukan pekerjaan sebagai tenaga kerja di desa lokasi proyek, pedagang kaki lima (PKL) yang memerlukan tempat penjualan.

Berdasarkan sasaran utama penerima proyek, kemudian ditentukan sasaran lokasi PROSPEK tahun 2002, yaitu :

1. Simpul-simpul pengembangan ekonomi kerakyatan, seperti tempat strategis untuk penataan PKL, los/ tempat berjualan di lokasi obyek wisata tertentu, pasar kota maupun desa, tempat bagi pengembangan suatu produk unggulan,
2. Desa/ Kelurahan tertentu yang ditetapkan sebagai lokasi proyek yang memerlukan pembiayaan di desa berdasarkan usulan kegiatan yang masuk, serta kebijakan khusus dengan mensinkronkan kegiatan proyek lain, sehingga tidak terjadi *overlapping* kegiatan,
3. Lokasi strategis di lingkungan kota, untuk memperkenalkan produk ekonomi kerakyatan, serta melakukan kegiatan kemitraan,
4. Tempat usaha kecil menengah (UKM) sebagai mitra dimana kegiatan usaha dilakukan. (TKPP PROSPEK Kab. Pemalang 2002 : 3).

Proyek ini dilaksanakan dengan prinsip pengelolaan yang bersifat *acceptable, transparency, accountability, resposnsibility, sustainability, equality, competitiveness dan participation*. Dalam pengelolaan kegiatan dan mendukung pelaksanaan PROSPEK dibentuk suatu sistem organisasi manajemen pengelolaan dan tim pembinaan, yang terdiri dari :

1. Tim Koordinasi Pengelolaan Proyek (TKPP),
2. Pemimpin proyek,
3. Konsultan,
4. Tim Pembina Kecamatan dan pembina Desa,
5. Mitra Pengembangan Ekonomi Kerakyatan (Mitra PEK),
6. Panitia pembangunan desa,
7. Forum Lintas Pelaku.(TKPP PROSPEK Kab. Pemalang 2002 : 4)

Salah satu alokasi dana PROSPEK tahun 2002 dimanfaatkan untuk penyertaan Modal Kemitraan, dimana diharapkan pengusaha kecil menengah potensial dapat mengembangkan usaha. Plafon besarnya alokasi penyertaan modal untuk setiap usaha dan prospek pengembangan usaha yang dilakukan.

Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan penyertaan modal kemitraan yang akan dilakukan, Pimpinan Proyek dan Mitra PEK bersama konsultan berdasarkan inventarisasi dan identifikasi kegiatan yang telah diusulkan oleh UKM/ Kelompok Usaha, maupun berdasarkan masukan dari TKPP dan dinas/ instansi terkait segera melakukan survey dan penilaian kelayakan usaha langsung ke lokasi kegiatan UKM yang telah menjadi nominasi, dengan kriteria :

1. Kegiatan usaha yang dilakukan mempunyai prospek yang bagus, pangsa pasar yang jelas,
2. Besarnya modal kemitraan disesuaikan dengan jenis kegiatan usahanya,
3. Hasil penilaian kelayakan usahanya tidak merusak lingkungan,
4. Dapat menyerap tenaga kerja yang cukup besar,
5. Bentuk penyertaan modal yang ditawarkan adalah sistem bagi hasil dan sistem jasa pinjaman, minimal 18 % per tahun dari pokok pinjaman.(TKPP PROSPEK Kab. Pematang Jaya 2002 : 6)

Berdasarkan hasil survei kelayakan yang telah dilakukan Konsultan Proyek Kabupaten dan setelah dibahas di TKPP, maka pada tahap awal ada 20 UKM yang memperoleh penyertaan modal dengan total pinjaman Rp. 633.500.000,-. UKM tersebut tersebar di Kecamatan Taman, Randudongkal, Pematang Jaya, Comal, Petarukan Ampelgading, Moga dan Belik.

Dari hasil laporan rutin bulanan yang dilaksanakan oleh Mitra PEK, menunjukkan bahwa PROSPEK dapat memberi dampak yang baik dalam mengangkat perekonomian masyarakat. Namun demikian pelaksanaannya belum berjalan sebagaimana diinginkan. Terbukti masih terdapat beberapa hal yang menghambat kelancaran proyek ini, antara lain ditandai adanya tunggakan

PROSPEK yang ada di UKM yang seharusnya menjadi kewajiban untuk mengangsur sesuai dengan perjanjian yang telah dibuat. Kondisi yang demikian disebabkan karena kurang intensifnya koordinasi, sikap pelaksana maupun penerima yang kurang mendukung kelancaran program ini dan minimnya sumberdaya yang tersedia.

Untuk mengetahui berapa tunggakan yang ada pada UKM dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

Tabel 1
 Rekapitulasi Angsuran Pinjaman UKM
 Mitra Pengembangan Ekonomi Kerakyatan
 Sampai bulan Maret 2004

NO.	UKM	Tanggal Pencairan	Jangka Waktu	Nilai Pinjaman	Angsuran Masuk	Angsuran Seharusnya	Tunggakan	% (Rata-rata)	Ranking
1	Sumber Jitu	06 Oct 02	3 th	72.000.000	18.830.000	58.520.000	39.690.000	67.82	13
2	Media Jaya	20 Nov 02	1 th	30.000.000	11.300.000	35.400.000	24.100.000	68.08	11
3	Teguh Perkasa	09 Aug 02	3 th	20.000.000	2.977.800	16.256.000	13.278.200	81.68	4
4	Mahkota	09 Aug 02	2 th	10.000.000	3.091.700	10.767.000	7.675.300	71.29	10
5	Taruna Bumi	09 Aug 02	3 th	50.000.000	31.900.000	40.639.000	8.739.000	21.50	19
6	Apik Tunas Muda	16 Aug 02	3 th	125.000.000	14.444.600	101.597.000	87.152.400	85.78	2
7	Rizki Jaya	21 Aug 02	3 th	30.000.000	4.600.000	24.383.000	19.783.000	81.13	5
8	Fajar Jaya	05 Sep 02	3 th	6.500.000	1.597.700	5.005.000	3.407.300	68.08	12
9	PT. BHIS	10 Aug 02	3 th	20.000.000	3.656.000	16.256.000	12.600.000	77.51	7
10	Lancar Jaya	16 Sep 02	3 th	20.000.000	10.683.600	15.400.000	4.716.400	30.63	17
11	Sri Rama Grafika	10 Sep 02	3 th	30.000.000	5.366.800	23.100.000	17.733.200	76.77	8
12	Ternak Ayam KR. Talok	09 Aug 02	3 th	35.000.000	12.403.300	28.447.200	16.043.900	56.40	15
13	Sarana Karya Abadi	16 Sep 02	3 th	60.000.000	6.891.700	46.199.100	39.307.400	85.08	3
14	Swa Karya Hasil M.	16 Sep 02	3 th	15.000.000	1.091.700	11.549.100	10.457.400	90.55	1
15	YSKU	23 Sep 02	3 th	50.000.000	8.550.000	38.499.100	29.949.100	77.79	6
16	Gale Ning Senin	23 Sep 02	3 th	35.000.000	9.191.000	26.949.100	17.758.100	65.89	14
17	Jampi Stress	20 Sep 02	1 th	10.000.000	11.800.000	11.800.000			
18	Ternak Ayam Paduraksa	20 Oct 02	2 th	6.000.000	1.450.000	5.780.000	4.330.000	74.91	9
19	Berkah Jaya	21 Sep 02	3 th	5.000.000	2.578.000	3.849.100	1.271.100	33.02	18
20	Laras Piring	21 Sep 02	2 th	4.000.000	1.994.200	4.079.100	2.084.900	51.11	16
				633.500.000	164.398.100	524.474.800	360.076.700	66.58	

SUMBER : MITRAPEK Kab.Pemalang, April 2004 setelah diolah

Dari tabel di atas, dapat kita lihat bahwa dari 20 UKM yang telah menerima bantuan modal sebagian besar, yaitu 19 UKM (95 %) mempunyai tunggakan yang relatif besar, rata-rata 66, 58 %. Tunggakan yang ada pada UKM dapat diklasifikasikan menjadi beberapa golongan, yaitu :

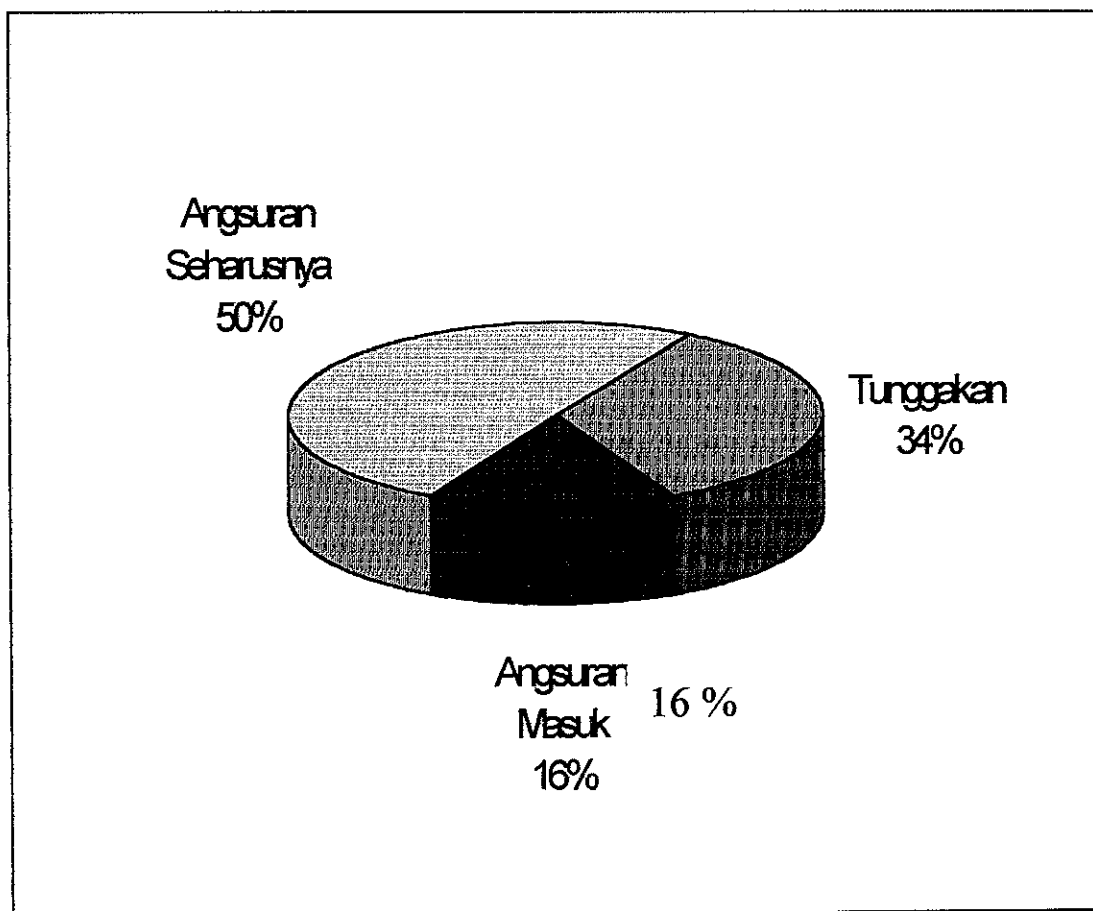
1. Tunggakan di bawah 50 % ada 3 (tiga) UKM, yaitu Berkah Jaya, Lancar Jaya dan Taruna Bumi,
2. Tunggakan antara 51 % sampai dengan 75 % ada 8 (delapan) UKM, yaitu Laras Printing, Ternak Ayam Paduraksa, Gale ning Senin, Ternak Ayam Karang Talok, Fajar Jaya, Media Jaya, Super Jitu dan Mahkota,
3. Tunggakan di atas 75 % ada 8 (delapan) UKM, yaitu Teguh Perkasa, Apik Tunas Muda, Rizki Jaya, PT BHIS, Sri Rama Grafika, Sarana Kerja Abadi,, Swa Karya Mandiri dan YSKU.

Berdasarkan laporan yang ada di MITRAPEK, sampai dengan bulan Maret 2004, diperoleh data perbandingan antara angsuran masuk, besarnya tunggakan dan besarnya angsuran yang seharusnya sebesar 16 % : 34 % : 50 %. Ini menunjukkan bahwa besarnya tunggakan dua kali lipat lebih dari angsuran yang telah masuk.

Fenomena ini mengindikasikan bahwa implementasi PROSPEK tahap pertama kurang dapat berjalan dengan lancar. Besarnya tunggakan ini tentunya akan menghambat jalannya perguliran dana untuk tahap berikutnya.

Untuk memperjelas bagaimana perbandingan antara besarnya angsuran masuk dengan besarnya tunggakan dan besarnya angsuran yang harus sudah disetor oleh UKM dapat dilihat dalam gambar seperti tertera di bawah ini :

Gambar 1
Realisasi Angsuran Prospek di Kabupaten Pemalang
sampai dengan Maret 2004



Sumber: MITRAPEK Kab. Pemalang, April 2004 setelah diolah

Berdasarkan hasil wawancara dengan Mitra PEK, tunggakan ini disebabkan antara lain masih ada UKM yang belum berproduksi., kurang tepatnya dalam menentukan kelompok sasaran proyek, para pemilik usaha kurang menyadari arti pinjaman, artinya mereka mengira bahwa dana ini merupakan dana bantuan sehingga pengembalian pinjaman bergulir ini cukup lamban. Sikap penerima dana atau resipien yang kurang mendukung menyebabkan kurang berhasilnya implementasi PROSPEK tahap pertama ini.

Kurangnya koordinasi disebabkan karena belum adanya kesamaan pandangan antara penerima dengan pelaksana dan sikap yang kurang serius dari penerima maupun pelaksana untuk mensukseskan proyek ini disebabkan rendahnya persepsi mereka tentang proyek ini. Sumberdaya yang terbatas ini disebabkan antara lain anggaran pendampingan yang disediakan masih minim dan jumlah pelaksana proyek yang kurang.

Bagaimanakah implementasi PROSPEK di Kabupaten Pematang ? Fenomena apa yang sebenarnya menyebabkan implementasi program PROSPEK ini kurang efektif ? Itulah beberapa hal yang melatarbelakangi pentingnya penelitian ini. Sebab apabila kita telah tahu permasalahannya, dapat memberikan saran dalam pembuatan kebijakan atau memperbaiki program yang telah dilaksanakan dengan memperhatikan fenomena-fenomena yang mempengaruhinya, demi keberhasilan program PROSPEK di masa datang.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Prospek yang mempunyai tujuan untuk mensinergikan potensi ekonomi kerakyatan, khususnya bagi kelompok/ usaha kecil dan antar kegiatan pengembangan ekonomi, dalam implementasinya belum seperti yang diharapkan, hal ini terbukti antara lain dari dana yang digulirkan masih banyak yang belum dikembalikan, sehingga menghambat perguliran tahap berikutnya. Kondisi yang demikian disebabkan antara lain sikap resipien yang kurang mendukung, minimnya sumber daya yang tersedia dan kurang intensifnya koordinasi.

Atas dasar fenomena tersebut, masalah yang ada dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi PROSPEK di Kabupaten Pemalang ?
2. Fenomena-fenomena apakah yang berkecenderungan mempengaruhi implementasi PROSPEK di Kabupaten Pemalang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Mengetahui implementasi PROSPEK di Kabupaten Pemalang
2. Menganalisa fenomena-fenomena yang berkecenderungan mempengaruhi implementasi PROSPEK di Kabupaten Pemalang.

D. Kegunaan Penelitian

1. Memberi sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Kabupaten Pemalang tentang implementasi PROSPEK yang efektif.

2. Memberi masukan kepada Bappeda Kabupaten Pemalang tentang fenomena-fenomena yang berkecenderungan mempengaruhi implementasi PROSPEK yang telah dilaksanakan dan alternatif untuk perbaikan selanjutnya.
3. Memberikan gambaran/ informasi kepada peneliti lain yang berminat untuk mengkaji permasalahan program PROSPEK di Kabupaten Pemalang, khususnya yang menyangkut penelitian pengembangan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Implementasi Kebijakan Publik

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya. Dalam kaitan ini, maka mudah dipahami jika kebijakan acapkali diberikan makna sebagai tindakan politik (Wahab : 2002 : 3). Makna kebijakan tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Friedrich (dalam Wahab 2000 : 3) yang menyatakan bahwa “ Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan “.

Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik , yakni para tetua adat, ketua suku, para eksekutif, para legiaslator, hakim dan sebagainya. Mereka merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan-urusan politik dari suatu sistem politik dan dianggap oleh sebagian warga sebagai pihak yang bertanggungjawab atas urusan politik tersebut dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu sepanjang masih berada dalam batas-batas peran dan

kewenangan mereka. Dari ciri khusus tersebut, terlihat bahwa pemerintah merupakan lembaga yang berwenang dalam pembuatan kebijakan.

Thomas Dye (dalam Yuwono : 2002 : 8) mengatakan “ Kebijakan publik itu apapun baik yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah “. Sementara itu David Easton (dalam Wahab, 2002 : 5) mengatakan “ Kebijakan negara diartikan sebagai pengalokasian nilai secara paksa dan syah kepada masyarakat”.

Dari kedua pendapat tersebut dapat kita lihat bahwa apa yang dikemukakan Thomas Dye sebenarnya belum memadai untuk mendiskripsikan kebijakan negara, karena kemungkinan terdapat perbedaan yang cukup besar antara apa yang ingin dilakukan pemerintah dengan apa yang senyatanya mereka lakukan. Di samping itu definisi ini sebenarnya mempunyai ruang lingkup yang sangat luas dan kabur. Sedangkan David Easton lebih menekankan pada fungsi pemerintah yang dapat memaksakan berlakunya kebijakan.

Harold Laswell mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu (dalam Riant Nugroho, 2003 : 4). Senada dengan pendapat Laswell tersebut adalah apa yang dikemukakan oleh Charles O Jones (dalam Oberlin Silalahi, 1989 : 1) yang menyatakan kebijakan negara adalah “Keputusan-keputusan pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah“. Menurutnya, kebijakan terdiri dari komponen-komponen : *goal* (tujuan), *plan* (proposál), *program*, *deciston* dan *efek*.

Dari pengertian kebijakan tersebut , membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan negara , yaitu :

1. Kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan,
2. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri,
3. Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu,
4. Kebijakan negara mungkin berbentuk positif , mungkin pula negatif. (Wahab , 2002 : 6 – 7).

Anderson (dalam Wahab : 2002 : 3) merumuskan kebijakan sebagai “ langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi “.

Mirip dengan pendapat Anderson, kebijakan publik menurut Mustopadidjaya (2000 : 4) merupakan “ suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan. “.

Kebijakan publik merupakan output atau keluaran dari sistem politik, dimana kebijakan tersebut dibuat untuk :

1. Menanggapi tuntutan dan dukungan dari semua aktor yang terlibat di dalam sistem ,
2. Mengelola atau merespon umpan balik yang berasal dari atau diakibatkan oleh keluaran sistem politik itu sendiri. (Wibawa, 1994:13)

Pembuatan kebijakan publik selain merupakan perjuangan politik, dapat dipandang sebagai persoalan pemilihan alternatif. Karena pembuatan kebijakan melibatkan berbagai aktor dan karena setiap aktor mengusulkan kebijakan yang berusaha memenuhi atau memuaskan kepentingannya, maka kebijakan yang pada akhirnya dibuat adalah satu diantara berbagai usulan kebijakan dari para aktor tersebut.

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks, karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang dikaji. Menurut Dunn (dalam Winarno 2002 : 28- 30), ada beberapa tahap kebijakan publik, yaitu :

1. Tahap penyusunan agenda,
Pada tahap ini, masalah yang dapat masuk ke dalam agenda harus berkompetisi terlebih dahulu.
2. Tahap formulasi kebijakan,
Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan untuk diidentifikasi dan kemudian dicari pemecahan yang terbaik. Dalam tahap ini, masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah,
3. Tahap Adopsi Kebijakan,
Dari beberapa alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.
4. Tahap Implementasi Kebijakan,
Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan administrasi maupun agen-agen pemerintah tingkat bawah. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan bersaing, beberapa implementasi kebijakan akan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh pelaksana.

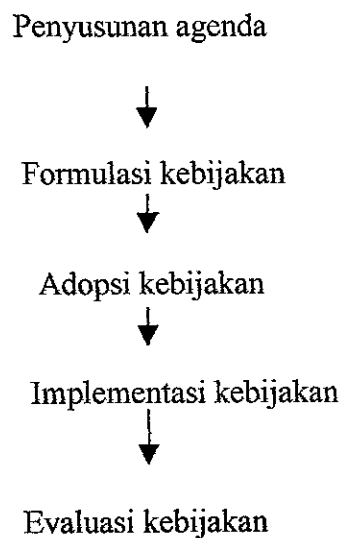
5. Tahap Penilaian Kebijakan,

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauhmana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah.

Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, karena itu perlu ditentukan ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Dari tahapan kebijakan yang dikemukakan oleh Dunn di atas, dapat digambarkan dalam skema dibawah ini :

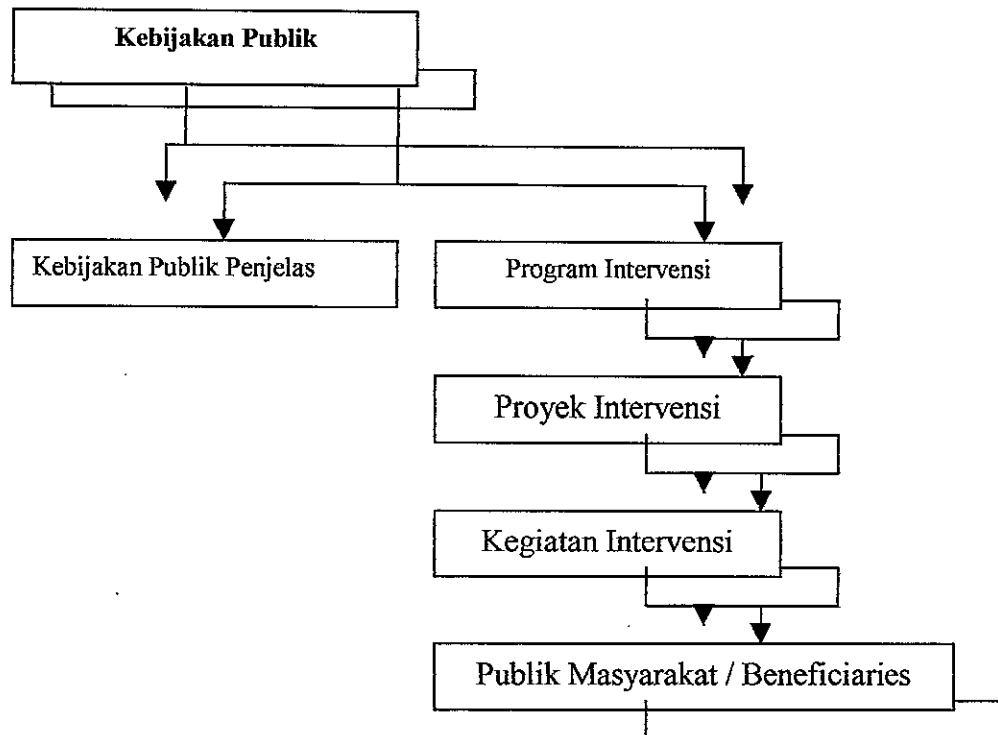
Gambar 2. Tahapan kebijakan menurut Dunn



Sumber: Riant Nugroho, (2003,34)

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan tehnik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Winarno, 2002 : 102). Sementara itu Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno 2002 : 102) membatasi implementasi kebijakan sebagai “ Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Beberapa ahli berpendapat bahwa yang paling esensial dalam kebijakan negara adalah usaha untuk melaksanakan kebijakan negara. Jika suatu kebijakan telah diputuskan, kebijakan tersebut tidak akan berhasil dan terwujud bilamana tidak dilaksanakan. Menurut Riant Nugroho (2003 : 158) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah “ Cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak kurang dan tidak lebih”. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, menurutnya ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik. Hal ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 3. Model Implementasi Kebijakan menurut Riant Nugroho



Sumber : Riant Nugroho(2003: 159.)

Rangkaian implementasi kebijakan seperti tertera dalam gambar diatas menginformasikan kepada kita, yakni implementasi dimulai dari program ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadopsi mekanisme yang lazim didalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik.

Kebijakan publik sejak formulasi hingga implementasi perlu mengikuti kaidah-kaidah tersebut, karena memang kaidah tersebut tidak dapat ditolak. Inti permasalahan dalam implementasi kebijakan adalah bagaimana kebijakan yang dibuat disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia, namun demikian ada satu

hal penting yang perlu ditambahkan adalah pedoman *diskresi* atau ruang gerak bagi individu pelaksana untuk memilih tindakan sendiri didalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus.

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering disebut peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang langsung operasional antara lain Keppres , Inpres , Keputusan Kepala Daerah , Keputusan Kepala Dinas , dan lain-lain. Presman dan Wildavsky (dalam Silalahi , 1989 : 149) , menyatakan implementasi sebagai “ Interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan”. Atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Implementasi menurut kamus Webster (dalam Wahab, 2002 : 64) berasal dari kata *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu) *to give practical effect to* (menimbulkan dampak / akibat terhadap sesuatu).

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan kebijakan. Berdasarkan pendapat beberapa pakar di atas, dapatlah kita asumsikan bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab. Untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut

jaringan kekuatan-kekuatan politik , ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat , dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak , baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Implementasi kebijakan mempunyai tujuan yaitu melakukan intervensi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan intervensi itu sendiri.

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing- leading – controlling*. Jadi ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut.

Ada dua pemilahan jenis tehnik atau model implementasi kebijakan (Nugroho, 2003 : 165), yaitu :

1. Implementasi kebijakan yang berpola dari atas ke bawah (*top bottomer*) versus dari bawah ke atas (*bottom topper*),
2. Pemilahan implementasi yang berpola paksa dan mekanisme pasar

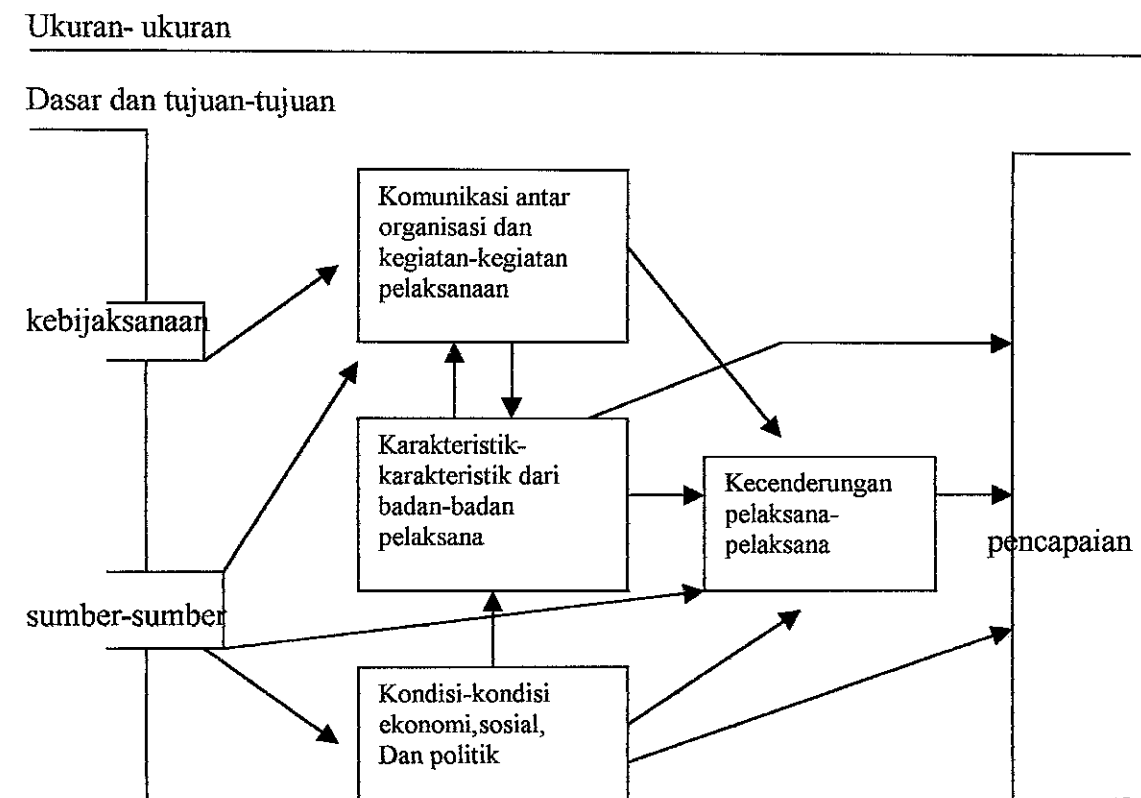
Model pertama adalah model yang paling klasik, yaitu model yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn.

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan linier dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Ada beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik, yaitu :

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi,
- b. Karakteristik dari agen pelaksana/ implementator,
- c. Kondisi ekonomi, sosial dan politik,
- d. Kecenderungan dari pelaksana/ implementator

Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn dapat digambarkan dalam skema di bawah ini :

Gambar 4. Model Proses Implementasi Kebijakan Van Meter Dan Van Horn



Sumber : Budi Winarno, (2002: 111.)

Model implementasi lain dikembangkan oleh Brian W.Hogwood dan Lewis A. Gunn. Menurut kedua pakar tersebut, untuk melakukan implementasi kebijakan di perlukan beberapa syarat, yaitu :

- a. Jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar. Hambatan yang sering muncul dalam implementasi kebijakan dapat berupa hambatan fisik, politis.
- b. Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu.
- c. Apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada.
- d. Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal.
- e. Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi.
- f. Apakah hubungan saling ketergantungan kecil.
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Model Hoogwood dan Gun ini mendasarkan kepada konsep manajemen strategis yang mengarah kepada praktek manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok kebijakan publik.

Senada dengan pendapat yang disampaikan oleh Hogwood dan Gunn di atas, Badjuri (2002 : 117), juga mengatakan bahwa ada beberapa kondisi yang mempengaruhi kesuksesan sebuah implementasi kebijakan, yaitu :

1. Ada tidaknya keterbatasan eksternal yang parah,
2. Ketersediaan waktu yang cukup,
3. Adanya dukungan berbagai kombinasi sumber daya yang cukup dalam setiap tahapan implementasi kebijakan,
4. Analisis kausalitas,
5. Perlunya sebuah lembaga koordinator,
6. Harus ada kejelasan dan kesepakatan mengenai tujuan dan sasaran,

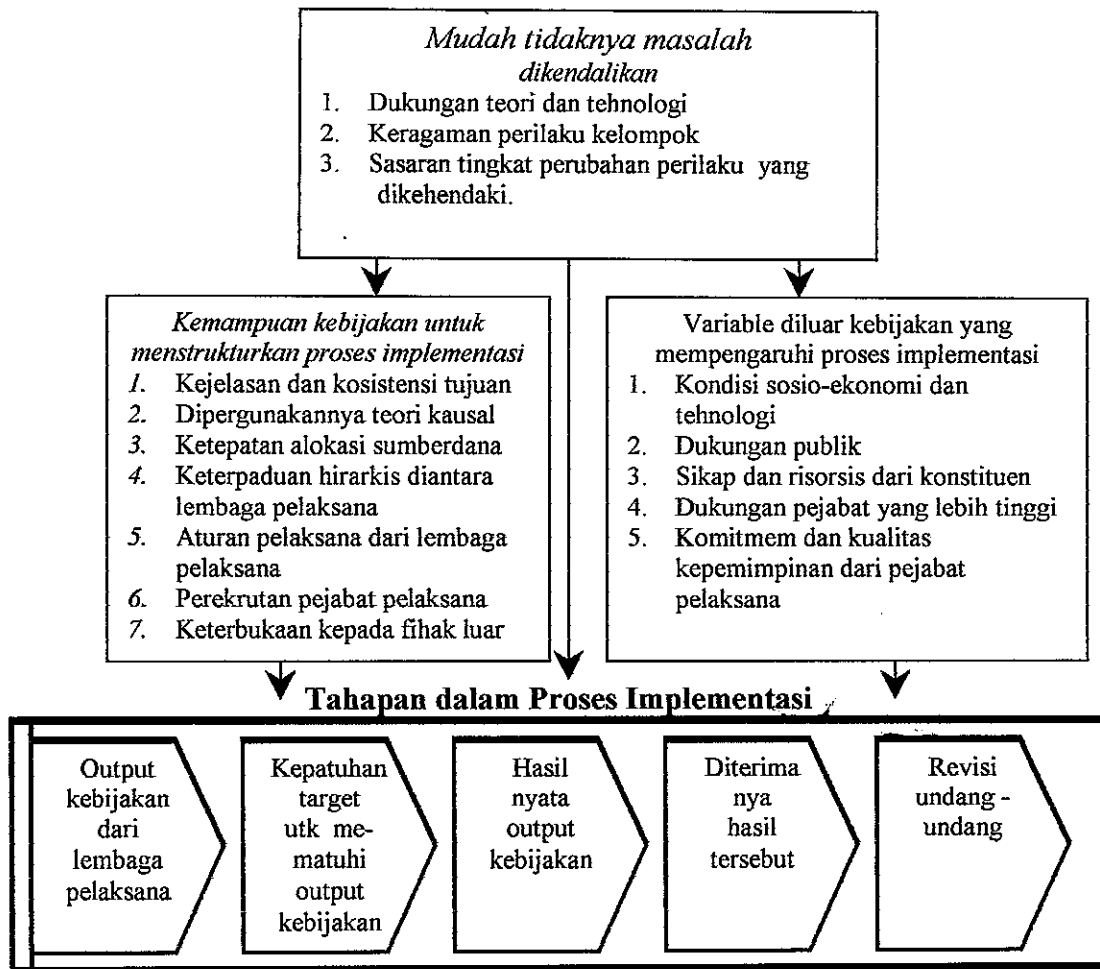
7. Koordinasi, komunikasi dan kerjasama yang baik antar lembaga pelaksana kebijakan,
8. Kepatuhan terhadap kesepakatan dan tujuan yang telah ditetapkan dalam koordinasi,
9. Adanya pembagian kerja yang jelas dalam setiap tahapan implementasi.

Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yaitu :

- a. Variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- b. Variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi.
- c. Variabel dependent, yaitu tahapan dalam proses implementasi.

Model tersebut dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut :

Gambar 5. Model Implementasi Daniel Mazmanian & Sabatier



Sumber : Riant Nugroho (2003:170.)

Model Implementasi lain dikemukakan oleh Merille S Grindle. Model ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

Isi kebijakan mencakup :

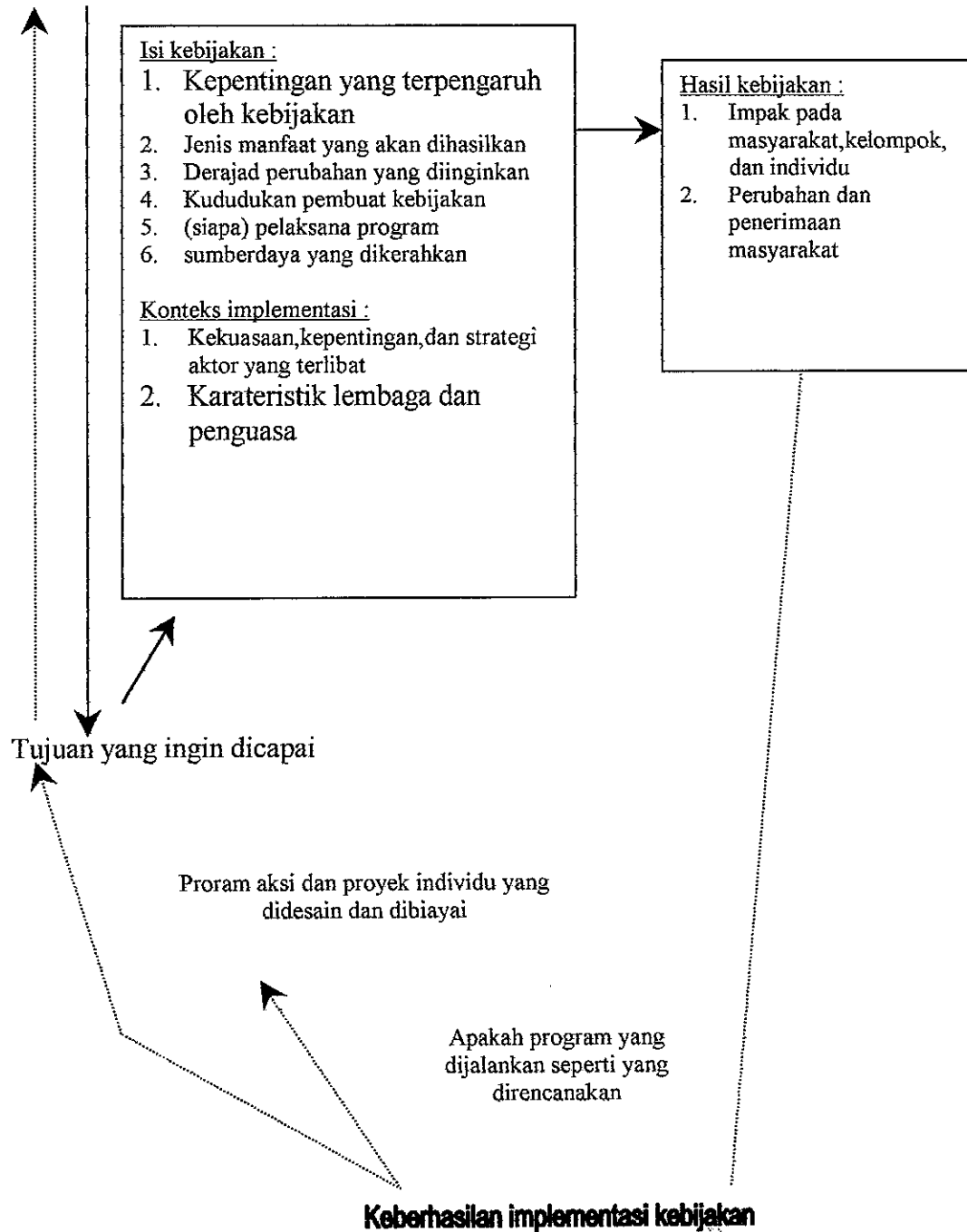
- a. kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan
- b. jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c. derajat perubahan yang diinginkan
- d. kedudukan pembuat kebijakan
- e. siapa pelaksana program
- f. sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan konteks implementasinya adalah :

- a. kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
- b. karakteristik lembaga dan penguasa
- c. kepatuhan dan daya tanggap.

Model Grindle tersebut dapat di gambarkan sebagaimana tertera di bawah ini :

Gambar 6. Model Implementasi Kebijakan dari Grindlee
Tujuan kebijakan



Sumber : Riant Nugroho, (2003: 176)

Sementara itu George C. Edward III (dalam Winarno 2002 : 125) menyatakan implemetasi adalah “ Tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya”. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sebaliknya, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh pelaksana kebijakan.

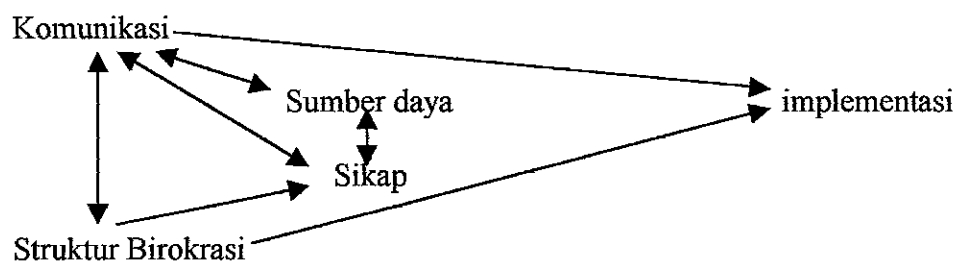
Ada empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan menurut Edwards III (Winarno 2002 : 126), yaitu :

1. Komunikasi; merupakan proses menyalurkan informasi dari para pembuat kebijakan kepada para pelaksana sehingga mereka mengetahui apa yang harus dikerjakan. Agar komunikasi menjadi efektif, maka harus dipilih orang-orang yang tepat untuk menyampaikan dan menerima informasi agar informasi itu akurat.
2. Sumber-sumber; dalam hal ini sumber daya yang dimaksud adalah jumlah dan kemampuan para staf, kekuasaan dan wewenang serta fasilitas-fasilitas yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan kepada publik
3. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku/ sikap; sikap dari pelaksana program akan sangat berpengaruh di dalam pelaksanaan program. Sikap pelaksana yang positif terhadap suatu program atau kebijakan akan memungkinkan pelaksanaan dengan sukarela sesuai aturan.
4. Struktur birokrasi; dua karakteristik birokrasi adalah SOPs (standart operating procedure) atau prosedur standar pelaksanaan dan fragmentasi. SOPs dapat mempengaruhi implementasi yaitu mempengaruhi perubahan-perubahan dalam kebijakan. Hal yang bisa terjadi adalah pemborosan sumber daya, peningkatan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan, menghambat koordinasi dan membingungkan para pelaksana di tingkat bawah.

Ke empat faktor tersebut bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan.

Untuk memperjelas bagaimana keempat faktor tersebut saling berinteraksi dalam implementasi kebijakan dapat dijelaskan melalui gambar di bawah ini :

Gambar 7. Model Implementasi Kebijakan menurut Edwards III



Sumber : Budi Winarno (2002:155)

Dari beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi di atas, penulis akan memakai teori implementasi dari Edwards III yang dikombinasikan dengan pendapat Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, yaitu sikap dan sumber daya serta koordinasi dari Hogwood dan Gunn yang merupakan fenomena yang cenderung dominan dalam mempengaruhi implementasi PROSPEK di Kabupaten Pematang.

B. Sikap

Dalam kita melakukan interaksi dengan lingkungan, akan terjadi mekanisme mental yang mengevaluasi, membentuk pandangan, mewarnai perasaan yang akan ikut menentukan kecenderungan perilaku kita terhadap manusia atau sesuatu yang kita hadapi. Mekanisme tersebut merupakan

fenomena sikap yang timbulnya tidak saja ditentukan oleh keadaan objek yang sedang kita hadapi, tetapi juga oleh kaitannya dengan pengalaman masa lalu, oleh situasi sekarang dan oleh harapan-harapan kita di masa mendatang. Menurut Gibson (1993 : 47) sikap adalah kesiapsiagaan mental yang diorganisasi lewat pengalaman yang mempunyai pengaruh tertentu kepada tanggapan seseorang terhadap orang atau obyek dan situasi yang berhubungan dengannya. Sikap merupakan faktor yang menentukan perilaku, karena sikap itu berhubungan dengan persepsi, kepribadian, belajar dan motivasi. Sikap merupakan bagian hakiki dari kepribadian seseorang. Sementara itu, M. Enoch Markum (1994 : 90) mengatakan bahwa pada dasarnya sikap dapat dirumuskan sebagai kecenderungan untuk merespon baik secara positif maupun negatif terhadap orang, atau obyek atau situasi. Di dalamnya terkandung situasi penilaian emosional yang dapat berupa suka atau tidak suka, setuju atau takut dan sebagainya. Dari dua pendapat tersebut, dapat kita simpulkan bahwa sikap berpengaruh terhadap perilaku seseorang. Secord dan Beckman (dalam Azwar, 2003 : 5), mendefinisikan sikap sebagai “keteraturan tertentu dalam hal perasaan (afeksi), pemikiran (kognisi), dan

Dalam kita melakukan interaksi dengan lingkungan, akan terjadi mekanisme mental yang mengevaluasi, membentuk pandangan, mewarnai perasaan yang akan ikut menentukan kecenderungan perilaku kita terhadap manusia atau sesuatu yang kita hadapi. Mekanisme tersebut merupakan fenomena sikap yang timbulnya tidak saja ditentukan oleh keadaan objek yang sedang kita hadapi,

tetapi juga oleh kaitannya dengan pengalaman masa lalu, oleh situasi sekarang dan oleh harapan-harapan kita di masa mendatang. Menurut Gibson (1993 : 47) sikap adalah kesiapsiagaan mental yang diorganisasi lewat pengalaman yang mempunyai pengaruh tertentu kepada tanggapan seseorang terhadap orang atau obyek dan situasi yang berhubungan dengannya. Sikap merupakan faktor yang menentukan perilaku, karena sikap itu berhubungan dengan persepsi, kepribadian, belajar dan motivasi. Sikap merupakan bagian hakiki dari kepribadian seseorang. Sementara itu, M. Enoch Markum (1994 : 90) mengatakan bahwa pada dasarnya sikap dapat dirumuskan sebagai kecenderungan untuk merespon baik secara positif maupun negatif terhadap orang, atau obyek atau situasi. Di dalamnya terkandung situasi penilaian emosional yang dapat berupa suka atau tidak suka, setuju atau takut dan sebagainya. Dari dua pendapat tersebut, dapat kita simpulkan bahwa sikap berpengaruh terhadap perilaku seseorang. Secord dan Beckman (dalam Azwar, 2003 : 5), mendefinisikan sikap sebagai “keteraturan tertentu dalam hal perasaan (afeksi), pemikiran (kognisi) , dan predisposisi tindakan (konasi) seseorang terhadap suatu aspek di lingkungan sekitarnya” . Fishbein dan Ajzen (dalam Azwar, 2003 : 6) mendefinisikan sikap sebagai “ afek atau penilaian positif atau negatif terhadap suatu objek”.

Dari dua pendapat di atas, ada perbedaan pandangan di mana Secord memandang sikap terdiri dari komponen kognitif, afektif dan konatif yang saling berinteraksi dalam memahami suatu objek, sedangkan Fishbein memandang sikap hanya dari penilaian efektif saja.

Mengikuti skema *triadik*, struktur sikap terdiri atas tiga komponen yang saling menunjang, yaitu :

1. Komponen kognitif, merupakan representasi apa yang dipercayai oleh individu pemilik sikap,
2. Komponen afektif, merupakan perasaan yang menyangkut aspek emosional,
3. Komponen konatif, merupakan aspek kecenderungan berperilaku tertentu sesuai dengan sikap yang dimiliki seseorang. (Azwar, 2003:24).

Ketiga struktur sikap tersebut di atas berinteraksi selaras dan konsisten, karena apabila dihadapkan pada satu objek sikap yang sama, maka ketiga komponen itu harus mempolakan arah sikap yang seragam. Apabila salah satu saja di antara ketiga komponen tersebut tidak konsisten dengan yang lain, maka akan terjadi ketidakselarasan yang menyebabkan timbulnya mekanisme perubahan sikap sedemikian rupa sehingga konsistensi itu tercapai kembali.

Orang akan selalu berusaha untuk mempertahankan konsistensi antara komponen-komponen sikap, yaitu afek, kognisi dan konatif atau perilaku. Pada kenyataannya seringkali terjadi komponen-komponen itu saling bertentangan dan tidak konsisten, yang oleh Gibson (1993 : 60) disebut terjadi “dissonansi kognitif”.

Dissonansi kognitif mempunyai pengaruh penting dalam organisasi, yaitu :

1. Membantu menjelaskan pilihan yang diambil oleh orang apabila komponen-komponen itu tidak konsisten,
2. Membantu meramalkan kecenderungan orang untuk merubah sikapnya. (Gibson, 1993:60).

Sikap sosial terbentuk dari adanya interaksi sosial yang dialami oleh individu. Interaksi sosial mengandung arti lebih daripada sekedar adanya kontrak sosial dan hubungan antar individu sebagai anggota kelompok sosial. Dalam interaksi sosial, terjadi hubungan saling mempengaruhi diantara individu yang satu dengan yang lain, terjadi hubungan timbal balik yang turut mempengaruhi pola perilaku masing-masing individu sebagai anggota masyarakat. Interaksi sosial itu juga meliputi hubungan antara individu dengan lingkungan fisik maupun lingkungan psikologis di sekelilingnya.

Ada beberapa sumber pembentukan sikap yang dipunyai seseorang, antara lain :

1. Keluarga,
2. Teman sejawat dalam kelompok,
3. Lingkungan masyarakat,
4. Pengalaman pekerjaan sebelumnya,
5. Kebudayaan, adat istiadat dan bahasa masyarakat,
6. Media massa, dan sebagainya. (Azwar, 2003:31-37).

Globalisasi yang dipacu oleh kemajuan teknologi komunikasi telah menyentuh hampir semua bidang kehidupan manusia. Media komunikasi yang merupakan penyampai pesan dan komunikasi semakin dominan menentukan corak dan warna manusia baik sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial. Fenomena tersebut tentu akan berpengaruh terhadap sikap manusia, satu sisi sikap manusia terbentuk dan berubah oleh dampak modernisasi komunikasi dan pada gilirannya sikap itu sendiri berpengaruh terhadap berbagai aspek kehidupan sosial.

Kelman (dalam Azwar, 2003 : 61), mengatakan, bahwa sikap bisa mengalami perubahan melalui tiga proses, yaitu kesediaan, identifikasi dan internalisasi.

Dalam implementasi kebijakan, sikap konstituen maupun pelaksana sangat menentukan keberhasilannya. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan, artinya ada dukungan, sangat memungkinkan bagi mereka untuk

melaksanakan kebijakan sebagaimana diinginkan pembuat kebijakan sejak awal.

Pemahaman pelaksana tentang tujuan umum maupun ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan merupakan satu hal yang penting. Implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh, sehingga kegagalan implementasi sering diakibatkan oleh ketidaktaatan para pelaksana terhadap kebijakan.

Sikap para pelaksana kebijakan dapat dipengaruhi antara lain oleh sumber-sumber yang tersedia untuk mendukung kegiatan implementasi. Jika jumlah uang atau sumber lain yang tersedia mendukung, maka pelaksana mungkin memandang program dengan semangat dan senang hati dan kemungkinan besar hal ini akan mendorong ketaatan para pelaksana kebijakan, karena mereka berharap akan memperoleh keuntungan dari sumber-sumber tadi. Demikian pula sebaliknya, jika suatu program tidak mempunyai cukup sumber-sumber pendukung dan dengan demikian tidak prospektif, maka dukungan dan ketaatan terhadap program akan menurun.

C. Sumber Daya

Berdasarkan teori dari Ms. Grindle dan Hoogwood dan Gunn, implementasi kebijakan antara lain dipengaruhi oleh sumber daya.

Talizuduhu Ndraha (2003 : 184) mengatakan bahwa sumber daya adalah kekayaan suatu bangsa yang menjadi modal bagi kejayaan masa depan.

Ada beberapa fungsi sumber daya, yaitu :

1. Sebagai anugerah Allah bagi alam semesta,
2. Sebagai sumber kehidupan atau lingkungan hidup bagi manusia sepanjang jaman, yang terus menerus dilestarikan,
3. Sebagai kekuatan pengikat, penggerak atau pola perilaku masyarakat menjadi sebuah bangsa yang harus terus menerus dipelihara,
4. Sebagai modal yang harus dikelola secara efisien, efektif dan produktif,
5. Sebagai bahan yang nilainya terus dikembangkan dan diperbaiki,
6. Sebagai kekayaan atau alat yang bermanfaat bagi pemiliknya,
7. Sebagai bargaining power dalam hubungan antar pihak yang bersangkutan (Ndraha, 2003 : 184).

Menurut Josep W. Easton (1986 : 25) sumber daya “ merupakan faktor penting dalam suatu organisasi, karena merupakan sumber energi bagi organisasi”. Sumber daya merupakan masukan-masukan yang oleh organisasi diubah menjadi produk atau jasa untuk menambah kemampuan organisasi itu sendiri.

Milton J. Esman (1982 : 33) mengklasifikasikan sumber daya menjadi enam kategori, yaitu : staff, wewenang, dana, peralatan, fasilitas dan informasi. Sedangkan sumber daya yang diperlukan dalam implementasi kebijakan menyangkut staff, informasi, wewenang dan fasilitas yang dimiliki.

Sumber yang paling penting dalam implementasi kebijakan adalah *staff*. Jumlah *staff* tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi, artinya jumlah *staff* yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil, karena hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh pegawai pemerintah atau *staff*, namun di sisi lain kekurangan *staff* juga akan menimbulkan persoalan pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif. Dari sini dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi kebijakan tidak cukup hanya dengan jumlah *staff* yang memadai, namun yang penting adalah ketrampilan yang diperlukan untuk melaksanakan program. Salah satu permasalahan yang dihadapi pemerintah adalah sedikitnya pejabat yang mempunyai ketrampilan pengelolaan. Seringkali mereka yang mempunyai latar belakang profesionalisme dinaikkan pangkatnya dalam jabatan administratif, sehingga ketrampilan profesional yang dimiliki tidak dipakai lagi. Kurangnya ketrampilan pengelolaan ini antara lain disebabkan oleh minimnya sumber yang dapat digunakan untuk latihan profesional, kesulitan dalam merekrut dan mempertahankan administrator yang kompeten, pemrakarsa program kebijakan dan pembiayaan program (Winarno, 2002 : 133).

Informasi merupakan sumber penting lain dalam implementasi kebijakan. Ada dua bentuk informasi (Winarno, 2002, 134), yaitu informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan, berkaitan dengan petunjuk dalam pelaksanaan kebijakan dan data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap

peraturan pemerintah. Pelaksana harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang atau tidak. Kurangnya pengetahuan tentang bagaimana mengimplementasikan sebuah kebijakan mempunyai beberapa konsekuensi secara langsung, yaitu beberapa tanggungjawab secara sungguh-sungguh tidak akan dapat dipenuhi atau tidak dapat dipenuhi tepat waktu dan munculnya ketidakefisienan.

Informasi tentang ketaatan dari organisasi atau individu terhadap hukum juga diperlukan dalam implementasi kebijakan, namun data ini biasanya sulit untuk diperoleh. Hal ini disebabkan kurangnya staff yang mampu memberikan informasi mengenai ketidaktaatan hukum yang mungkin dilakukan. Informasi ini sebenarnya dapat diperoleh dari individu di luar pemerintah, namun sering mereka tidak mau memprakarsai untuk memberikan informasi ketidaktaatan pada hukum tersebut.

Sumber lain yang penting dalam implementasi kebijakan adalah *wewenang*. Wewenang ini akan berbeda-beda dari satu program ke program lainnya serta mempunyai bentuk yang berbeda-beda. Dalam beberapa hal, suatu badan mempunyai wewenang yang terbatas atau kekurangan wewenang untuk melaksanakan suatu kebijakan dengan tepat, artinya bisa saja terjadi suatu badan mempunyai wewenang formal yang besar tetapi tidak efektif dalam menggunakannya. Terdapat banyak pembatasan pada penggunaan wewenang yang efektif, meskipun demikian, saksi-saksi dapat memainkan peranan yang penting dalam pelaksanaan kebijakan.

Kurangnya wewenang yang efektif disadari oleh para pejabat, oleh karena itu mereka membutuhkan kerjasama dengan pelaksana lain jika ingin berhasil dalam melaksanakan program. Pejabat yang lebih tinggi biasanya meminta pandangan pejabat dibawahnya atau pelaksana tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan. Menurut Edwards (dalam Winarno,2002:136) cara seperti itu dapat menguntungkan dalam dua hal yaitu *pertama* mendorong keterlibatan para pelaksana kebijakan sehingga pada akhirnya akan mendorong partisipasi. *Kedua*, mengeliminasi penolakan yang mungkin timbul dari para pelaksana kebijakan. Kurangnya wewenang yang efektif disadari oleh para pejabat, sehingga mereka membutuhkan kerjasama dengan pelaksana lain jika menginginkan pelaksanaan program berhasil. Menurut Lindblom (dalam Winarno 2202 : 137) kewenangan dapat dipahami dengan sebaik-baiknya kalau kita mengenal dua jalur di mana berbagai orang memakai metode kontrol. *Jalur pertama*, setiap kali bila seseorang ingin menggunakan metode kontrol, ia menerapkan berbagai metode kontrol antara lain persuasi, ancaman dan tawaran keuntungan) terhadap orang yang akan dikontrolnya. *Jalur ke dua* , pihak pengontrol hanya kadang-kadang saja menggunakan metode itu untuk membujuk orang-orang yang dikontrolnya agar mentaati peraturan yang ada bahwa mereka tunduk kepadanya. Dari apa yang dikemukakan Lindblom tersebut, kontrol tidak berarti kewenangan, sebab kewenangan ada hanya jika satu pihak bersepakat terhadap dirinya sendiri untuk mentaati aturan yang dikemukakan pihak lain. Ada beberapa ciri kewenangan : 1) kewenangan bersifat khusus; 2) kewenangan baik sukarela maupun paksaan, merupakan konsesi dari

mereka yang bersedia tunduk; 3) kewenangan itu rapuh; 4) kewenangan diakui karena berbagai sebab, antara lain : sebagian orang beranggapan bahwa mereka lebih baik jika ada seseorang yang memerintah, kewenangan mungkin juga ada karena adanya ancaman, teror, dibujuk, diberi keuntungan dan sebagainya. (Winarno 2002 : 137).

Selain ketiga hal di atas, faktor yang tidak kalah pentingnya bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah *fasilitas*. Fasilitas merupakan hal-hal yang mempermudah pelaksanaan program, yang berupa perlengkapan fisik yang dapat dimanfaatkan untuk memperlancar implementasi kebijakan.

Kekurangan fasilitas akan menghambat implementasi kebijakan yang efektif. Akibat dari kekurangan fasilitas bisa berakibat fatal. Sementara itu penyediaan fasilitas yang layak untuk mendukung implementasi yang efektif tidak selalu mudah. Masyarakat sering menentang bahkan dengan mengkonsolidasikan diri untuk menentang pembangunan fasilitas..

D. Koordinasi

Koordinasi merupakan salah satu faktor atau aspek yang penting dalam sebuah implementasi kebijakan, karena pemerintah bukanlah *the only actor* dalam kebijakan publik, sehingga koordinasi antara tiga dasar tata pemerintahan, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat menjadi sesuatu yang tidak dapat dihindari.

Banyak pakar yang memberikan definisi tentang koordinasi. Leonard D. White (dalam Syafie 98 : 41) menyatakan bahwa koordinasi adalah

“ penyesuaian diri dari masing-masing bagian dan usaha untuk menggerakkan serta mengoperasikan bagian-bagian pada waktu yang cocok, sehingga dengan demikian masing-masing bagian dapat memberikan sumbangan terbanyak pada keseluruhan hasil “.

Dari pendapat tersebut, dapat kita lihat beberapa unsur koordinasi, yaitu :

1. Penyesuaian diri,
2. Pengoperasian,
3. Waktu yang cocok,
4. Sumbangan terbanyak,
5. Hasil. (Safiie, 1998:42).

George Terry (dalam Syaffie, 1998 : 42), mendefinisikan koordinasi sebagai “Sinkronisasi yang teratur dari usaha-usaha untuk menciptakan pengaturan waktu dan terpinpin, dimana dalam hasil pelaksanaan yang harmonis dan bersatu untuk mengasilkan tujuan yang ditetapkan”. Jadi menurut Terry, ada beberapa unsur dari koordinasi, yaitu :

1. Usaha-usaha sinkronisasi yang teratur,
2. Harmonis,
3. Tujuan yang ditetapkan.

Dari kedua pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa koordinasi pada intinya adalah pengaturan waktu dan tempat kerja serta tindakan dalam pencapaian tujuan. Ada beberapa alasan mengapa koordinasi sangat penting dalam implementasi (Yuwono, 2002 : 120), yaitu :

1. Agar ada kejelasan arah, tujuan dan tindakan yang akan dilakukan berkaitan dengan implementasi sebuah kebijakan publik. Keadaan seperti ini penting karena mempengaruhi efektifitas dan keharmonisan gerak langkah dari para pelaksana kebijakan;

2. Akan menumbuhkan kesatupaduan tindakan dan metode yang akan dipakai dalam implementasi kebijakan publik. Tanpa koordinasi, maka para agen pelaksana kebijakan akan berjalan sendiri-sendiri menurut versi mereka. Celaknya dari ketiadaan koordinasi akan menimbulkan kebijakan publik tersebut gagal diimplementasikan;
3. Memungkinkan *sharing of information* dari berbagai agen pelaksana kebijakan. Ini artinya bahwa suatu kejelasan yang penting tentang berbagai hal yang dipandang perlu untuk dibahas bersama ataupun didapat alternatif yang dapat ditempuh untuk mensukseskan implementasi kebijakan tersebut;
4. Memungkinkan partisipasi dan keterlibatan intensif dari berbagai elemen dan publik, oleh karena itu menyediakan waktu dan kesempatan bagi terbukanya keterlibatan umum.
5. Sangat memungkinkan pembagian pekerjaan yang jelas antara pelaksana kebijakan baik pada tingkat manajemen pusat maupun daerah.

Koordinasi dalam implementasi kebijakan akan dapat berjalan dengan baik, apabila :

1. Adanya kesesuaian yang jelas antara kebijakan yang diambil dengan keputusan pelaksanaannya. Artinya bahwa jika keputusan operasional berjalan seiring dengan kebijakan yang ditempuh, maka akan lebih mudah dalam melakukan koordinasi dengan berbagai pihak,
2. Perlakuan yang sama terhadap semua lembaga atau pihak yang terlibat. Hal ini akan menciptakan semangat kebersamaan dalam koordinasi yang berorientasi positif pada produktivitas kebijakan,
3. Perilaku yang baik dari para pegawai yang mengimplementasikan kebijakan tersebut. Jika mereka mampu bekerja sesuai *job description*nya masing-masing, maka akan memudahkan pelaksanaan koordinasi implementasi kebijakan,
4. Adanya penghargaan yang kuat dari para implementator terhadap prosedur dan proses yang mesti dilalui dalam implementasi kebijakan termasuk ketaatan dan konsistensi terhadap *deadline* dari setiap tahapan implementasi kebijakan,
5. Adanya kejelasan tentang kebijakan dan tindakan pemerintah tentang apa yang diinginkan dan akan dilakukan. Konsistensi ini akan semakin mempermudah dalam koordinasi implementasi kebijakan.

Kondisi-kondisi di atas pada dasarnya mengarah pada salah satu tujuan koordinasi yaitu meminimalkan inkonsistensi kebijakan yang menjengkelkan. Melalui koordinasi, maka berbagai perkembangan dapat dipantau sehingga jika ada kesalahan langsung dapat diperbaiki.

Dalam melakukan koordinasi pendekatan utama yang harus dilakukan adalah dengan komunikasi, baik formal maupun informal; hal ini penting karena dalam pengaturan ruang dan waktu yang memperlancar pencapaian tujuan koordinasi adalah hubungan antar individu atau instansi.

E. Hubungan sikap dengan Implementasi

Dalam sikap terdapat tiga komponen (Irwanto,1991:260) yaitu: Pertama, adalah komponen kognitif, dimana sikap melibatkan proses evaluatif, baik membanding-bandingkan, menganalisis atau mendaya gunakan pengetahuan yang ada untuk memberikan suatu rangsang, komponen ini sangat penting artinya karena perubahan pada arah kognitif, seperti pengetahuannya pada objek tertentu akan merubah sikapnya.

Kedua adalah komponen afektif, dimana sikap melibatkan senang dan tidak senang serta perasaan emosional lain sebagai akibat atau hasil dari proses evaluatif yang dilakukan. Perasaan ini berpengaruh kuat pada perilaku seseorang.

Ketiga adalah komponen konatif atau perilaku, dimana sikap selalu di ikuti oleh kecenderungan untuk berpola perilaku tertentu. Ketidak cocokan perilaku seseorang dengan sikapnya disebut disonansi sikap, akan menimbulkan

masalah psikologis pada individu yang bersangkutan sehingga ia akan berusaha merubah perilakunya atau sikapnya.

Dari ketiga komponen diatas dapat diketahui bahwa sikap merupakan dasar atau landasan seseorang untuk berperilaku atau bertindak. Dikaitkan dengan implementasi, implementasi merupakan pelaksanaan. Untuk melaksanakan sesuatu itu harus dengan perilaku atau tindakan, jadi tindakan apa yang akan dilakukan dalam implementasi tergantung dari sikap yang terbentuk.

Seperti dikatakan oleh George C. Edwards bahwa sikap merupakan faktor yang penting untuk suksesnya implementasi. Jika pelaksana implementasi berpandangan positif terhadap suatu kebijakan, maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan apa yang dikehendaki oleh pembuat kebijakan. Tetapi jika sikap atau perspektifnya berbeda, maka proses implementasi menjadi terancam kesuksesannya.

Mengenai implementasi proyek PROSPEK sangat berkaitan dengan sikap. Jika masyarakat mempunyai sikap positif terhadap kebijakan tersebut dan yakin bahwa kebijakan tersebut menguntungkan baginya, maka tanpa paksaanpun mereka akan mendukung program. Namun bila mereka memiliki sikap negatif terhadap kebijakan tersebut maka mereka enggan melaksanakan sehingga implementasi kebijakan tersebut tidak berhasil. Demikian pula pelaksana di lapangan dalam hal ini Mitrapek harus mempunyai sikap yang positif dalam melaksanakan proyek ini, sehingga akan tercipta situasi kerjasama

yang harmonis antara kelompok sasaran maupun pelaksana yang tentunya harus didukung juga oleh birokrasi.

F. Hubungan Sumber Daya dengan Implementasi

Sumber daya dapat dilukiskan sebagai masukan bagi organisasi yang kemudian melalui proses akan dirubah menjadi produk-produk atau jasa-jasa. Sumber daya merupakan determinan bagi terlaksananya suatu kegiatan atau program dalam suatu organisasi.

Kebijakan atau program yang telah dirumuskan untuk dapat diimplementasikan selalu memerlukan sumber daya yang memadai apabila sumber daya tersebut tidak tersedia maka implementasi program tidak akan berhasil.

Selanjutnya Josep W. Eaton (1986 : 25) memberi definisi tentang sumber daya sebagai masukan-masukan yang oleh organisasi dirubah menjadi produk-produk atau jasa-jasa untuk menambah kemampuan organisasi itu sendiri. Sumber daya merupakan sumber energi bagi organisasi.

Sumber daya yang dimaksud dalam hal ini meliputi tiga jenis yaitu: staff, informasi dan fasilitas. Tanpa adanya sumber daya tersebut maka pelaksanaan program tidak akan efektif dan mencapai hasil yang diharapkan.

Sumber daya atau staf merupakan sumber daya terpenting karena manusialah yang pertama kali akan memproses sumber daya lainnya. Dengan kemampuan yang dimilikinya maka staff ini akan mampu menyampaikan informasi tentang program dengan lebih efektif, mampu menciptakan suatu iklim

yang mendorong peserta binaan untuk lebih berpartisipasi dalam pelaksanaan program dan mengembangkan dirinya untuk menggunakan segala sumber daya baik yang ada pada dirinya sendiri, sumber daya alam maupun fasilitas-fasilitas yang merupakan sumber daya buatan.

Selain sumber daya yang berupa sumber daya manusia, informasi dan fasilitas juga sangat penting bagi efektifitas pelaksanaan proyek PROSPEK. Walaupun memiliki jumlah staf yang memadai tapi tanpa sarana dan prasarana yang mendukung maka pelaksanaan program tersebut juga akan terhambat.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa sumber daya merupakan faktor yang sangat menentukan bagi kelancaran pelaksanaan suatu program atau kebijakan.

G. Hubungan Koordinasi dengan Implementasi

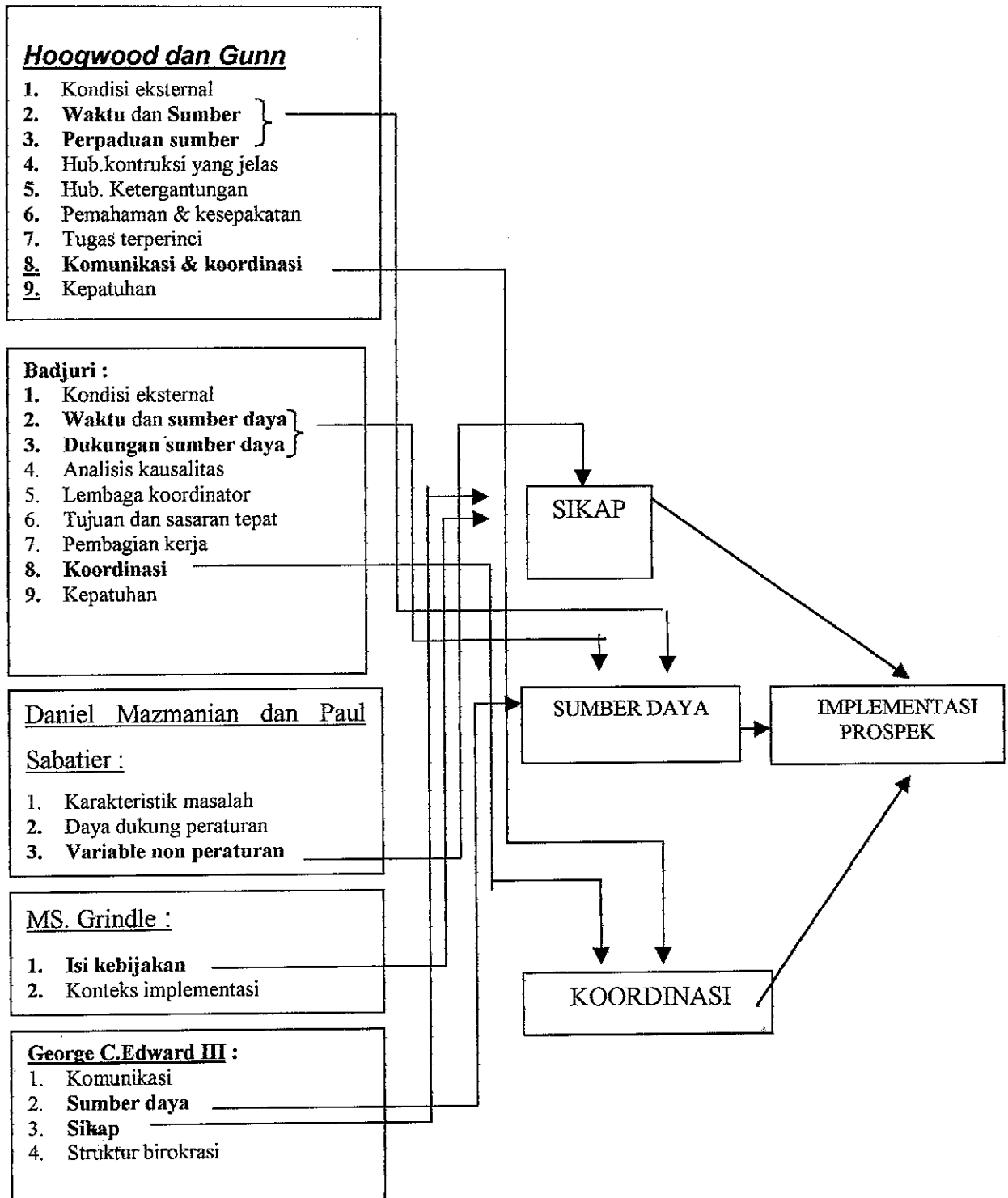
Koordinasi merupakan salah satu faktor atau aspek yang penting dalam sebuah implementasi kebijakan, karena pemerintah bukanlah *the only actor* dalam kebijakan publik, sehingga koordinasi antara tiga dasar tata pemerintahan, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat menjadi sesuatu yang tidak dapat dihindari. Melalui koordinasi akan ditumbuhkan kesatupaduan tindakan dan metode yang akan dipakai dalam implementasi kebijakan publik. Tanpa koordinasi, maka para agen pelaksana kebijakan akan berjalan sendiri-sendiri menurut versi mereka. Celakanya dari ketiadaan koordinasi akan menimbulkan kebijakan publik tersebut gagal diimplementasikan. Dipihak lain koordinasi juga memungkinkan *sharing of information* dari berbagai agen pelaksana kebijakan. Ini artinya bahwa suatu kejelasan yang penting tentang berbagai hal yang

dipandang perlu untuk dibahas bersama ataupun didapat alternatif yang dapat ditempuh untuk mensukseskan implementasi kebijakan tersebut.

Pelaksanaan (implementasi) proyek PROSPEK memerlukan pula adanya kesatupaduan gerak di antara para pelaksananya. Kesatupaduan inilah yang hendak diraih melalui adanya koordinasi di antara para pelaksana kebijakan.

Dari berbagai fenomena yang mempengaruhi implementasi PROSPEK di atas, untuk mempermudah pemahaman kerangka berpikir, dapat dilihat dalam skema bangun teori sebagaimana tergambar di bawah ini :

**Gambar 8. BANGUN TEORI
TEORI-TEORI DARI :**



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Perspektif/ Pendekatan Penelitian

Penelitian yang dilakukan terhadap implementasi PROSPEK di Kabupaten Pematang adalah penelitian yang bersifat deskriptif kualitatif. Metode kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alami, di mana peneliti adalah sebagai instrumen kunci (Sugiono, 1998 : 4), data yang dihasilkan bersifat deskriptif, dan analisa data dilakukan secara induktif.

Penelitian kualitatif menurut Moleong (2002 : 2) berakar pada latar alamiah sebagai keutuhan, mengandalkan manusia sebagai alat penelitian, memanfaatkan metode kualitatif, mengadakan analisis data secara induktif, mengarahkan sasaran penelitiannya pada usaha menemukan teori dari dasar, bersifat deskriptif, lebih mementingkan proses daripada hasil, membatasi studi dengan fokus, memiliki seperangkat kriteria untuk memeriksa keabsahan data, rancangan penelitiannya bersifat sementara dan hasil penelitiannya disepakati oleh kedua belah pihak, yaitu peneliti dan subyek penelitian.

Hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi. Untuk mempertajam gambaran dari fenomena yang diteliti, interpretasi langsung dari kejadian memperoleh prioritas yang tinggi dalam penelitian kualitatif daripada interpretasi terhadap pengukuran data. Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah fenomenologis, di mana pendekatan ini lebih menekankan pada aspek subyektif pada perilaku orang. Peneliti berusaha masuk ke dalam dunia konseptual dari subyek yang diteliti sedemikian rupa sehingga mengerti apa dan bagaimana suatu pengertian yang dikembangkan oleh mereka di sekitar peristiwa dalam kehidupannya sehari-hari.

B. Ruang Lingkup/Fokus Penelitian

Penelitian ini akan memfokuskan pada bagaimana implementasi PROSPEK di Kabupaten Pemalang. Adapun fenomena yang diamati yaitu sikap, sumber daya dan koordinasi. Walaupun tidak menutup kemungkinan adanya fenomena lain yang berkecenderungan mempengaruhi implementasi PROSPEK, antara lain komunikasi, sosialisasi, dan sebagainya.

Fenomena- fenomena tersebut adalah :

1. Implementasi Kebijakan adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau kelompok individu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam kebijakan sebelumnya,
2. Sikap adalah suatu konstruk multidimensional yang terdiri atas respon kognisi, respon afeksi dan respon konasi dari seseorang terhadap suatu hal,

3. Sumber daya adalah seperangkat masukan yang terdiri dari staff, informasi, wewenang dan fasilitas dalam melaksanakan implementasi kebijakan,
4. Koordinasi adalah susunan yang teratur dari usaha kelompok untuk menciptakan kesatuan tindakan dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Dari fenomena di atas, kemudian dijabarkan dalam gejala-gejala yang dapat diamati. Dalam penelitian ini, gejala yang diamati adalah sebagai berikut :

1. Implementasi PROSPEK, dilihat dari :
 - a. Bagaimana pengelolaannya,
 - b. Pengelola program
 - c. Kelompok sasaran,
 - d. Apa yang diharapkan dari program ini.
 - e. Sejauh mana dampak program ini terhadap kesejahteraan masyarakat dan
 - f. Bagaimana keberlanjutan program ini di masa mendatang.
 - g. Revisi kebijakan.
2. Sikap, dapat diamati melalui gejala-gejala :
 - a. Proses kognisi kelompok sasaran terhadap PROSPEK yang terdiri dari persepsi, pendapat dan kepercayaan terhadap program, hal ini mencakup :
 1. Bagaimana pemahaman kelompok sasaran dan pelaksana tentang tujuan PROSPEK.

2. Pemahaman kelompok sasaran dan pelaksana terhadap ketentuan-ketentuan PROSPEK
3. Bagaimana persepsi kelompok sasaran dan pelaksana terhadap pengaruh PROSPEK bagi kesejahteraan masyarakat.
 - b. Komponen afeksi kelompok sasaran dan pelaksana setelah memahami PROSPEK yang merupakan tanggapan emosional, pernyataan senang atau tidak senang terhadap program.
 - c. Komponen perilaku kelompok sasaran dan pelaksana terhadap PROSPEK antara lain tercermin dalam keikutsertaannya mensukseskan PROSPEK.
3. Sumberdaya, mencakup kemampuan pelaksana dalam melaksanakan tugasnya, kelengkapan fasilitas, kejelasan kewenangan, ketepatan waktu dalam penyampaian informasi yang di butuhkan kelompok sasaran, persepsi kelompok sasaran terhadap kewenangan aparat dalam melaksanakan PROSPEK.
4. Koordinasi, dapat diketahui melalui beberapa indikator antara lain penyesuaian diri dari pelaksana maupun kelompok sasaran, usaha-usaha sinkronisasi, konsistensi baik dari pemerintah, pelaksana maupun kelompok sasaran.

B. Pemilihan Informan

Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Untuk memperoleh informan diperlukan

persyaratan, yaitu ia harus jujur, taat pada janji, patuh pada peraturan suka berbicara, tidak termasuk anggota salah satu kelompok yang bertentangan dalam latar penelitian dan mempunyai pandangan tertentu tentang suatu hal atau peristiwa yang terjadi. Menurut Lincoln dan Guba (dalam Moleong, 2002 : 90), kegunaan informan bagi peneliti adalah membantu agar secepatnya dan tetap seteliti mungkin dapat membenamkan diri dalam konteks setempat terutama bagi peneliti yang belum mengalami latihan etnografi, di samping itu agar dalam waktu yang relatif singkat banyak informasi yang terjangkau.

Untuk meneliti implementasi PROSPEK di Kabupaten Pematang, informan yang dipakai adalah mereka yang merupakan tokoh kunci, yaitu terdiri dari Ketua Bappeda, Pimpinan Proyek, Konsultan, pelaksana, dalam hal ini adalah Ketua dan dua anggota MITRAPEK dan kelompok sasaran, yaitu UKM yang memperoleh kucuran dana sebanyak 20 UKM.

D. Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif peneliti merupakan instrumen utamanya, oleh karena itu peneliti memegang peranan sebagai instrumen kreatif. Peneliti akan melacak fakta/informasi deskriptif dan sekaligus melakukan refleksi dan secara simultan juga menggunakan berpikir konvergen dan divergen dalam merangkai informasi atas fakta atau informasi yang ada ke dalam konsep, hipotesa atau teori. Kedudukan peneliti adalah sebagai perencana, pelaksana pengumpulan data, analis, penafsir data dan sekaligus menjadi pelapor hasil penelitiannya.

Untuk memperoleh data yang valid peneliti berperan sebagai instrumen penelitian dengan jalan ikut berbaur dalam kegiatan yang dilakukan oleh UKM, MITRAPEK maupun aparat pelaksana di lapangan. Kegiatan ini dilengkapi dengan alat bantu berupa tape recorder, film dan dokumen yang berkaitan dengan PROSPEK. Pencarian data dilakukan dengan menggunakan wawancara dan *focus group discussion*.

E. Tehnik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data dalam penelitian, digunakan beberapa tehnik, yaitu :

1. Observasi

Dalam observasi peneliti tidak hanya mencatat suatu kejadian atau peristiwa, tetapi juga segala sesuatu yang mungkin ada kaitannya. Pengamatan harus dilakukan seluas mungkin dan hasil observasi harus selengkap mungkin. Data observasi berupa diskripsi yang faktual, cermat dan terinci mengamati keadaan lapangan, kegiatan manusia dan situasi sosial serta konteks dimana kegiatan itu terjadi (Nasution : 1988:59).

Pengamatan dalam penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana kelompok sasaran yang telah memperoleh kucuran dana menjalankan usahanya dan melihat sejauh mana keberhasilan program ini terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Melalui observasi ini diharapkan memperoleh informasi tentang implementasi PROSPEK di Kabupaten Pematang.

2. Wawancara

Wawancara merupakan proses interaksi dan komunikasi tanpa wawancara peneliti akan kehilangan informasi yang hanya dapat diperoleh dengan jalan bertanya langsung kepada respon dan syarat menjadi pewawancara yang baik adalah ketrampilan mewawancarai, motivasi yang tinggi dan rasa aman, artinya tidak ragu dan takut menyampaikan pertanyaan (Singarimbun : 1985:145).

Untuk memperoleh data penelitian ini, penulis mengadakan wawancara dengan Kepala Bappeda Kabupaten Pematang, pimpinan proyek, MITRAPEK dan UKM yang menjadi kelompok sasaran.

3. Dokumentasi

Menurut Lincoln dan Guba (dalam Faisal, 1990 : 81) sumber informasi yang berupa dokumen dari rekaman /catatan sesungguhnya cukup bermanfaat, ia telah tersedia sehingga akan relatif murah pengeluaran biaya untuk memperolehnya. Dokumen adalah semua jenis rekaman /catatan sekunder berupa surat-surat, memo, foto, kliping, hasil penelitian dan agenda kegiatan, data statistik dan lain-lain. Dokumentasi dipakai dalam pengumpulan data untuk melengkapi analisa.

4. Focus group discussion

Tujuan dari teknik ini adalah untuk : 1) mengungkap pemaknaan dari suatu kelompok berdasarkan hasil diskusi yang terpusat dari suatu permasalahan

tertentu, 2) Menghindari pemaknaan yang salah dari seorang peneliti terhadap fokus masalah yang sedang diteliti, 3) Menarik kesimpulan terhadap makna intersubyektif yang sulit dimaknakan sendiri oleh peneliti. (Bungin, 2003 : 131) Melalui *focus group discussion* ini informasi yang diperoleh adalah informasi kelompok, sikap kelompok, pendapat kelompok, dan keputusan kelompok terhadap sebuah fenomena.

F. Tehnik Analisa Data

Menurut Moleong (2002:123) analisis data adalah “proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data”.

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen resmi, foto dan hasil diskusi kelompok (*focus group discussion*) sebagainya. Data yang diperoleh dari hasil penelitian dianalisa dengan menggunakan taksonomi yang dibantu dengan tabel prosentase. Adapun langkah-langkahnya adalah :

1. Pengumpulan data baik primer maupun skunder
2. Penilaian keabsahan data.

Data yang terkumpul setelah dibaca, dipelajari dan ditelaah maka langkah selanjutnya adalah mengadakan :

1. Reduksi data, dilakukan dengan jalan membuat abstraksi. Abstraksi merupakan usaha membuat rangkuman yang inti, proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada didalamnya. Reduksi data karenanya merupakan alat analisis, sebab tindakan-tindakan tersebut tidak lain adalah pilihan-pilihan analisis.
2. Menyusun dalam satuan-satuan.
3. Mengkategorisasikan, kategori-kategori itu dilakukan sambil membuat koding.
4. Mengambil kesimpulan dan *verifikasi*.

Data yang sudah dikumpulkan dicari makna dengan jalan mencari pola, tema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul dan sebagainya. Kesimpulan yang mula-mula masih bersifat tentatif, kabur, diragukan dengan bertambahnya data maka kesimpulan akan lebih *grounded*. Jadi kesimpulan senantiasa harus diverifikasi selama penelitian berlangsung. Verifikasi dapat tepat dapat cepat mencari data baru, dapat pula lebih mendalam bila penelitian dilakukan oleh suatu team untuk mencapai persetujuan bersama agar lebih menjamin *validitas* atau *confirmability*.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Wilayah Penelitian

Kabupaten Pemalang terletak pada 109,17° - 109,40° Bujur Timur, 8,52° - 7,20° Lintang Selatan. Secara administrative sebelah utara laut Jawa, sebelah timur Kabupaten Pekalongan, sebelah selatan Kabupaten Purbalingga dan sebelah barat Kabupaten Tegal.

Luas wilayah secara keseluruhan adalah 1.115,30 km² dan terdiri dari 14 kecamatan, 222 desa dengan jumlah penduduk 1.271.912 jiwa pada tahun 2003. Adapun laju pertumbuhan penduduk selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir yaitu tahun 1990 sampai tahun 2000 menunjukkan angka 1,27% .

Perincian mengenai jumlah kecamatan yang masuk dalam wilayah hukum Pemerintah kabupaten Pemalang antara lain:

- a. Kecamatan Pemalang
- b. Kecamatan Taman
- c. Kecamatan Petarukan
- d. Kecamatan Ampelgading
- e. Kecamatan Comal
- f. Kecamatan Ulujami
- g. Kecamatan Bantarbolang
- h. Kecamatan Randudongkal

- i. Kecamatan Bodeh
- j. Kecamatan Warungpring
- k. Kecamatan Moga
- l. Kecamatan Belik
- m. Kecamatan Watukumpul
- n. Kecamatan Pulosari

Adapun perincian pembagian daerah di wilayah Kabupaten Pemalang meliputi empat kategori daerah sebagai berikut:

- a. Daerah dataran pantai

Dengan ketinggian 6-15 meter di atas permukaan air laut. Daerah ini meliputi 6 kecamatan di antaranya 17 desa dan 1 kelurahan, terletak di bagian utara wilayah Kabupaten Pemalang.

- b. Daerah dataran rendah

Dengan ketinggian 6-15 meter di atas permukaan air laut. Daerah ini meliputi empat kecamatan di antaranya, 94 desa dan 3 kelurahan, terletak di bagian utara wilayah Kabupaten Pemalang.

- c. Daerah dataran tinggi

Dengan ketinggian 16-212 meter di atas permukaan air laut, daerah ini meliputi empat kecamatan diantaranya 35 desa terletak di bagian selatan Kabupaten Pemalang.

- d. Daerah pegunungan

Dengan ketinggian 213-294 meter di atas permukaan air laut, daerah ini meliputi 55 desa terletak di bagian tengah dan selatan wilayah Kabupaten Pemalang. Selain itu mencakup pula daerah dengan ketinggian 925 meter di atas permukaan air laut, terletak di bagian selatan Kabupaten Pemalang, meliputi 10 desa dan berbatasan langsung dengan Kabupaten Purbalingga.

Berdasarkan sensus penduduk tahun 2003 jumlah penduduk Kabupaten Pemalang adalah sebanyak 1.284.998 jiwa (205.038 rumah tangga). Jumlah itu terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 634.050 (49,33%) dan perempuan sebanyak 650.948 (50,67%) dengan rasio jenis kelamin (*sex ratio*) 97. Laju pertumbuhan penduduk sebesar 0,72% dalam periode 1999-2000 dengan kepadatan 1.135 orang per km².

Jumlah penduduk tersebut terbesar terdapat di Kecamatan Pemalang, yaitu sebanyak 175.330 jiwa (13,855) dengan kepadatan 1.720 orang per km² dan terkecil di Kecamatan Pulosari sebanyak 50.453 jiwa (3,99%) dengan kepadatan 576 orang per km². Laju pertumbuhan penduduk tertinggi ada di Kecamatan Moga sebesar 1,35% dan terendah di Kecamatan Randudongkal sebesar 0,30%.

Mata pencaharian penduduk Kabupaten Pemalang sebagian besar adalah pada sektor pertanian (petani sendiri dan buruh tani) yaitu sebesar 45,30% sedang pensiunan menempati jumlah yang terkecil, yaitu 1,43% dan sektor-sektor yang lain dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2. Mata Pencaharian Penduduk Kabupaten Pemalang

No	Mata Pencaharian	Jumlah	Prosentase
1.	Petani	211.844	21,98
2.	Buruh Tani	224.764	23,32
3.	Nelayan	12.659	1,31
4.	Buruh Industri	57.663	5,98
5.	Buruh Bangunan	32.873	3,41
6.	Pedagang	76.305	7,92
7.	Angkutan	18.315	1,90
8.	PNS/ABRI	18.315	1,90
9.	Pensiunan	13.748	1,43
10	Lain-lain	296.657	30,78
	Jumlah	963.657	100

Sumber: BPS Kabupaten Pemalang, 2004

B. Implementasi Proyek Sinergitas Pengembangan Ekonomi Kerakyatan (PROSPEK) di Kabupaten Pemalang

Paradigma pelaksanaan pembangunan di bidang ekonomi sekarang ini tidak lagi bertumpu pada dominasi pemerintah pusat dan sistem ekonomi konglomerasi sebagaimana dialami pada masa itu, dengan pemikiran melalui ekonomi konglomerasi akan menjadi lokomotif yang dapat menarik gerbong ekonomi lainnya. Menyadari akan hal tersebut, maka pemerintah melalui paradigma baru, telah *komit* untuk mengembangkan ekonomi kerakyatan, yang banyak melibatkan peran serta masyarakat secara luas.

Arah kebijakan dalam rangka membangun perekonomian lebih memperhatikan ekonomi yang berbasis kerakyatan. Apalagi dalam era otonomi

sekarang ini, melalui sistem desentralisasi yang lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokratisasi, transparansi, serta peran serta masyarakat. Maka pembangunan ekonomi yang berbasis dan berorientasi pada sistem ekonomi kerakyatan menjadi suatu tuntutan yang harus dipenuhi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat, percepatan pemerataan, peningkatan pertumbuhan dan pencapaian kemandirian daerah.

Untuk Kabupaten Pemalang, ekonomi kerakyatan dapat dikatakan sebagai ekonomi masyarakat kecil seperti masyarakat petani, pengusaha kecil, industri kecil dan usaha sektor informal lainnya. Sebagian besar ekonomi masyarakat kecil adalah mereka yang bukan padat modal yang berada pada sektor pertanian, sektor perdagangan dan industri kecil. Dengan demikian berarti sektor pertanian, perdagangan, dan industri kecil dapat disimpulkan sebagai pondasi utama ekonomi kerakyatan. Di kabupaten Pemalang 3 sektor pilar ini merupakan sektor penting sebagai penyumbang PDRB terbesar di Kabupaten Pemalang. Pondasi utama ekonomi rakyat perlu diperhatikan sepenuhnya disamping sektor-sektor pendukung lain oleh para pembuat kebijakan.

Dalam rangka pengembangan ekonomi yang berbasis dan berorientasi kerakyatan sebagaimana diamanatkan dalam PROPENAS dan juga kebijakan daerah yang termuat dalam dokumen perencanaan seperti PROPEDA dan RENSTRA DAERAH maka Pemerintah Daerah Kabupaten Pemalang dalam mengaktualisasikan secara riil kegiatan pengembangan ekonomi telah mencanangkan program strategis

yang salah satu bentuknya adalah melalui “Proyek Sinergitas Pengembangan Ekonomi Kerakyatan”. Kebijakan pemberdayaan ekonomi masyarakat yang menjadi amanat dari PROPENAS ini diberi nama PROSPEK dan berlaku di wilayah Kabupaten Pematang Jaya. Bentuk kebijakan serupa di daerah-daerah yang lain mungkin mengambil nama yang berbeda namun dengan semangat yang sama sebagaimana digariskan oleh PROPENAS yaitu pemberdayaan ekonomi masyarakat lemah yang memiliki usaha kecil menengah (UKM).

Implementasi PROSPEK di Kabupaten Pematang Jaya bertujuan untuk:

1. Mengerakan potensi ekonomi kerakyatan (khususnya bagi kelompok/ usaha kecil/ menengah potensial).
2. Menciptakan sinergitas antara *stakeholders*, yaitu pelaku ekonomi kerakyatan, pemerintah daerah dan swasta.
3. Menciptakan sinergitas antar kegiatan pengembangan ekonomi kerakyatan mulai dari permodalan, manajemen, sarana prasarana dan pemasaran.
4. Mengembangkan simpul-simpul ekonomi kerakyatan melalui pendekatan sektoral dan wilayah.
5. Memperkuat kelembagaan antar komponen masyarakat, swasta dan pemerintah.
6. Menumbuhkan peran swadaya masyarakat.
7. Dapat memberikan kontribusi bagi pendapatan daerah baik langsung maupun tidak langsung.

Adapun yang menjadi sasaran dilaksanakannya PROSPEK di Kabupaten Pemalang adalah:

- a) Tertampungnya pencari kerja baik pria maupun wanita dengan kesempatan yang sama;
- b) Berkembangnya kegiatan ekonomi rakyat berskala mikro dan kecil yang dijalankan baik oleh pria maupun wanita.
- c) Terpeliharanya sarana dan prasarana ekonomi masyarakat serta terpeliharanya kelestarian lingkungan hidup.
- d) Teraksesnya sistem pasar bagi kegiatan ekonomi rakyat.
- e) Terciptanya kemitraan yang saling menguntungkan.

Sedangkan untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan PROSPEK di Kabupaten Pemalang maka ditentukan prioritasnya adalah:

- a) Intervensi pada simpul-simpul pengembangan ekonomi kerakyatan , melalui penataan pedagang kaki lima (PKL), mendukung obyek wisata, pengembangan produk unggulan.
- b) Kegiatan penyertaan modal yang dapat menunjukkan sumbangan langsung terhadap peningkatan lapangan kerja, pendapatan masyarakat, kesempatan berusaha dan kegiatan pengembangan usaha dijamin oleh adanya potensi pasar, serta pendampingan manajemen.
- c) Kegiatan pemeliharaan dan pembangunan sarana dan prasarana yang memberi manfaat dan melibatkan banyak anggota masyarakat desa/

kelurahan, baik sebagai pekerja (padat karya) maupun sebagai pemakai. Jenis sarana dan prasarana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat, antara lain yang dapat meningkatkan akses pasar, serta penyediaan sarana dan prasarana sosial ekonomi rakyat.

- d) Kegiatan informasi dan promosi serta display produk ekonomi kerakyatan dalam rangka membantu akses pasar.
- e) Kegiatan pembentukan lembaga profesional yang menjembatani antara Pemerintah Daerah dengan UKM/pelaku ekonomi kerakyatan, serta pelestarian kegiatan kemitraan.

Adapun prinsip-prinsip pengelolaan PROSPEK menerapkan beberapa prinsip, antara lain:

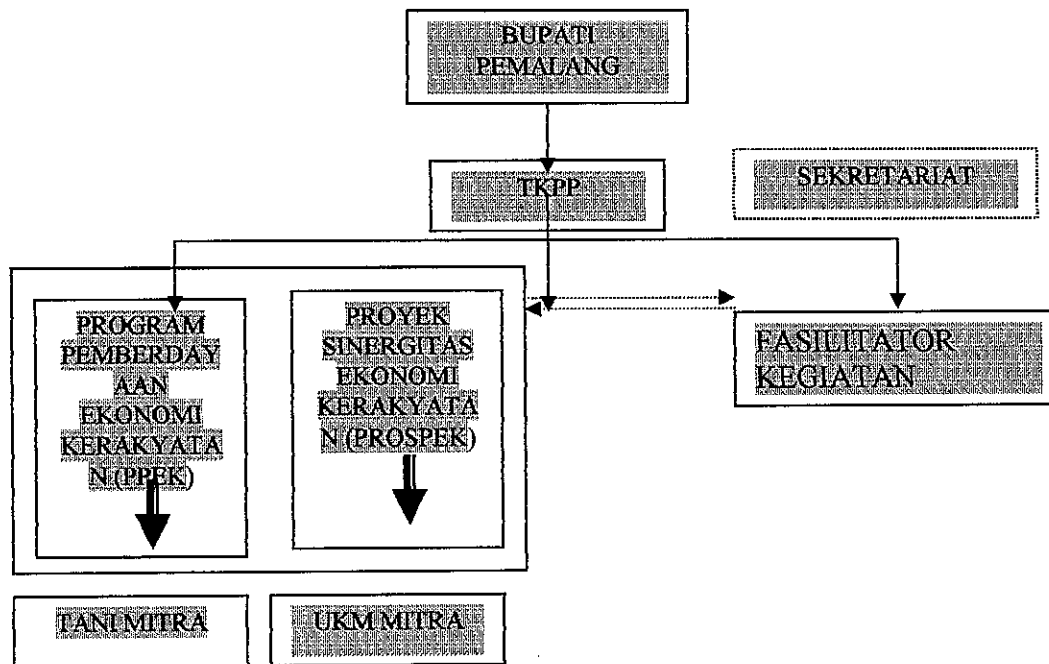
- a. *Acceptable*: prinsip ini adalah pelaksanaan pengambilan keputusan yang didasarkan pada proses musyawarah, kesepakatan bersama sehingga memperoleh legitimasi dan dukungan semua pihak.
- b. *Transparency*: untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan kegiatan adalah dengan keterbukaan/transparansi dalam pengelolaan dan pelaksanaan kegiatan.
- c. *Accountability*: seluruh kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara teknis maupun administratif.
- d. *Responsibility*: kegiatan dilaksanakan sebagai bentuk kepedulian terhadap kondisi lingkungan dan permasalahan yang mendesak.

- e. *Sustainability*: hasil-hasil pelaksanaan kegiatan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat secara berkelanjutan dan berkembang secara lestari.
- f. *Equality*: pemberian kesempatan kepada kelompok lain yang belum memperoleh kesempatan agar masyarakat merasakan manfaat langsung.
- g. *Competitiveness*: dapat mendorong terciptanya kompetisi yang sehat dan jujur dalam pengembangan ekonomi kerakyatan.
- h. *Participation*: dapat mendorong peran aktif masyarakat, dan menumbuhkan peran swadaya masyarakat.

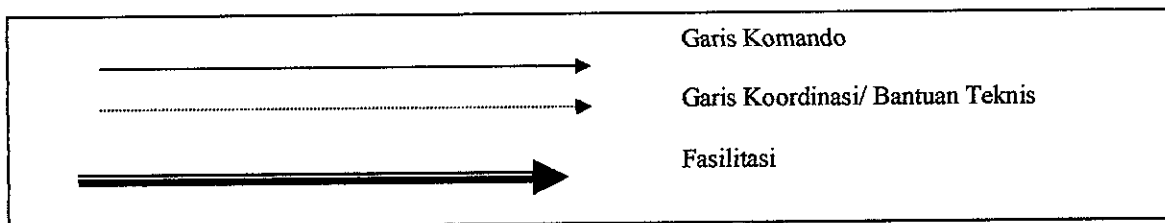
Dalam pengelolaan Proyek Sinergitas Ekonomi Kerakyatan (PROSPEK) terdapat struktur organisasi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan proyek di lapangan. Sebagai penanggung jawab tertinggi adalah Bupati Kabupaten Pematang . Adapun pelaksanaan operasionalnya dijalankan oleh TKPP (Tim Koordinasi Pengelolaan Proyek) dan fasilitator kegiatan. Tani Mitra dan Usaha Kecil Menengah (UKM) mitra adalah sasaran dari pelaksanaan proyek. Struktur organisasi tersebut dapat dilihat dalam skema di bawah.

Gambar 9

**STRUKTUR ORGANISASI
MITRA PENGEMBANGAN EKONOMI KERAKYATAN
(MitraPEK)**



Keterangan:



Sumber : Mitra Pek, Kabupaten Pemalang, April 2004

Pendinamisasian pemberdayaan ekonomi kerakyatan memerlukan adanya komitmen, kompetensi serta pendekatan yang lebih konseptual, operasional dalam penerapannya, sehingga pergeseran paradigma pembangunan yang bertumpu dari pertumbuhan kepada kesejahteraan rakyat benar-benar dapat dirasakan.

Pemberdayaan disini mengandung pengertian keberpihakan (*targetting*), mempersiapkan (*enabling*), dan melindungi (*protecting*). Untuk itu diperlukan pendampingan dengan prinsip pembangunan partisipatif.

Prinsip pembangunan partisipatif ini setidaknya mencakup visi pembangunan yang memihak rakyat, mekanisme pembangunan yang dimulai dari bawah, koordinasi antar unsur penggerak pembangunan dan instrumen pembangunan yang mampu melestarikan proses perubahan strategi ke arah yang baru. Melihat kenyataan itu maka proyek PROSPEK dengan lima kegiatan dilakukan sebagai upaya untuk mengembangkan usaha kecil melalui kegiatan penyertaan modal kemitraan dengan memberikan modal pinjaman sehingga diharapkan pengusaha kecil/menengah potensial dapat mengembangkan usaha.

Dana PROSPEK mengikuti mekanisme pendanaan APBD Kabupaten Pematang. Alokasi dana perkegiatan ditetapkan oleh Bupati. Sedangkan hasil penetapan kegiatan PROSPEK beserta jumlah dana yang dialokasikan ke setiap kegiatan PROSPEK ditandatangani oleh Bupati dan dituangkan ke dalam Surat Keputusan.

Pelaksanaan kegiatan PROSPEK dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu:

1. Swakelola baik oleh pengelola proyek maupun masyarakat yang mendapat BLM (bantuan langsung masyarakat) apabila masyarakat setempat mampu melakukan sendiri.

2. Kerjasama dengan rekanan/kontraktor apabila masyarakat tidak mampu melaksanakan sendiri.

Adapun struktur alokasi dana proyek PROSPEK terdiri dari:

- a. Bantuan Management; dana ini diperuntukkan bagi keperluan konsultan pendamping kabupaten yang dialokasikan untuk operasional dan manajemen konsultan, pembekalan/ pelatihan bagi fasilitator kegiatan Mitra PEK dan UKM, pembekalan bagi panitia pembangunan dan biaya-biaya lain yang diperlukan.
- b. Operasional dan Pengendalian; dialokasikan untuk administrasi proyek, pembinaan proyek, biaya perjalanan, pelatihan tingkat kabupaten, penyebarluasan informasi dan sosialisasi proyek, biaya tim penilai kelayakan usaha dan kelayakan teknis, rapat koordinasi, insentif pelatih, biaya-biaya yang diperlukan dalam rangka tugas TKPP dan pemimpin proyek.
- c. Dana Konsultan Monitoring dan Evaluasi seluruh Proyek APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kabupaten Pematang Jaya; dana ini diperuntukkan bagi pembiayaan konsultan monitoring dan evaluasi seluruh proyek yang dibiayai dari APBD Kabupaten Pematang Jaya.
- d. Dana Intervensi dan Fasilitasi Kegiatan; dana ini dialokasikan untuk melakukan kegiatan pengembangan Ekonomi Kerakyatan, yang meliputi:
 1. Intervensi pada simpul-simpul pengembangan Ekonomi Kerakyatan; dialokasikan untuk menata, membangun simpul-simpul

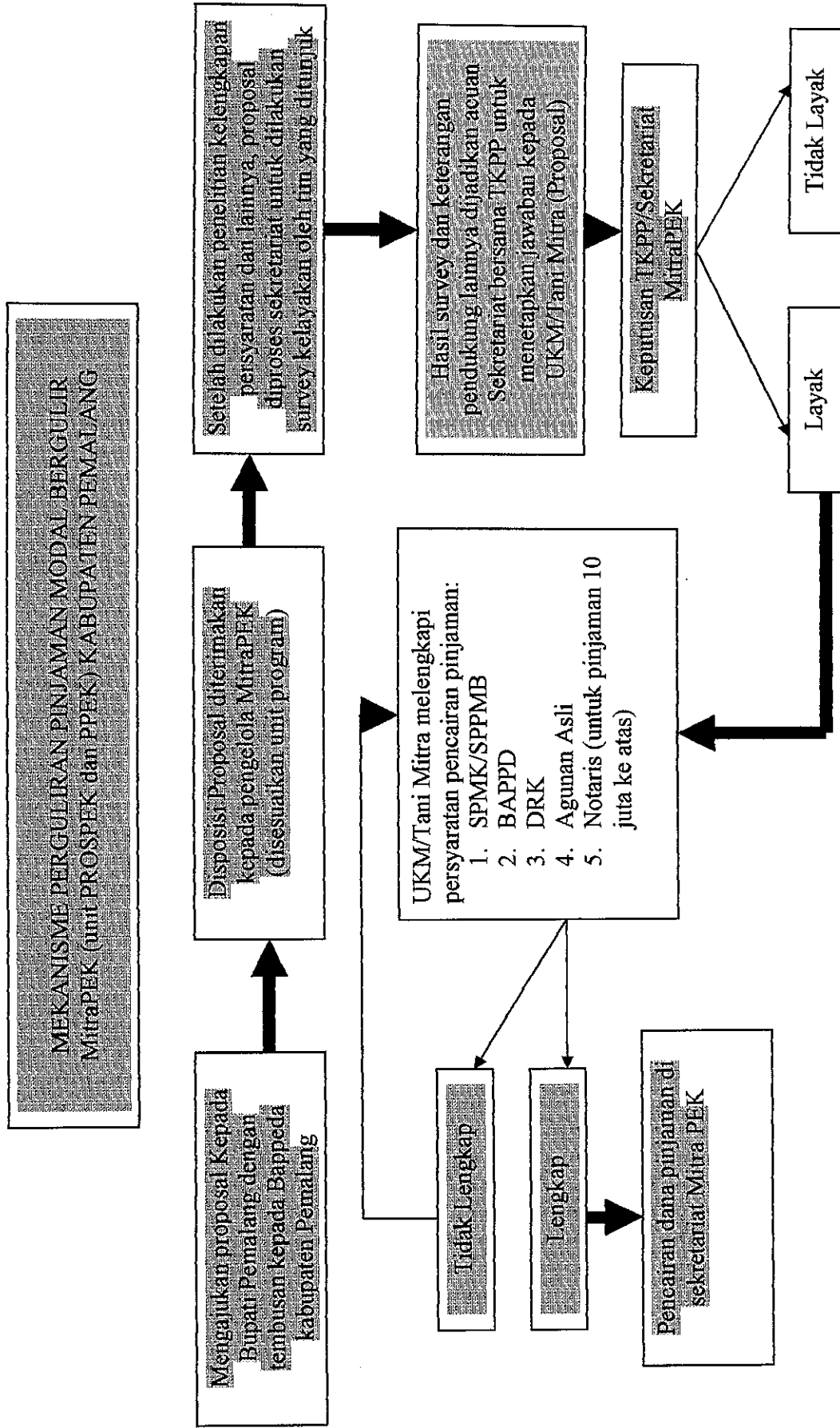
pengembangan ekonomi kerakyatan seperti pembuatan tempat-tempat penjualan yang dapat menampung Pedagang Kaki Lima (PKL). Los-los buah/ hortikultura produk unggulan serta pendukung obyek wisata pada pelaksanaannya dapat dikerjakan secara swakelola maupun dikontrakkan kepada rekanan serta mensinergikan keterkaitan antar lembaga, baik antara Dinas/Instansi terkait, PKL maupun konsultan.

2. Penyertaan Modal Kemitraan; dilaokasikan untuk mengembangkan kegiatan ekonomi kerakyatan melalui penyertaan modal kemitraan untuk setiap usaha ditentukan berdasarkan hasil analisa kelayakan usaha dan prospek pengembangan usaha yang dilakukan.
3. Promosi dan Informasi serta *Display* Produk Ekonomi Kerakyatan; adalah dana yang dialokasikan untuk menyiapkan tempat dengan segala perangkat pendukungnya seperti peralatan kantor, sarana *display* produk untuk melaksanakan kegiatan promosi dan pemberian informasi termasuk produk yang dihasilkan oleh UKM sebagai mitra.
4. Pembentukan dan penguatan lembaga Mitra Pengembangan Ekonomi Kerakyatan; dana ini dialokasikan untuk mendukung honor personil MitraPEK, administrasi dan mobilisasi dana ini dikelola oleh MitraPEK.
5. Intervensi dan Fasilitasi Kegiatan Kegiatan di Desa; dialokasikan untuk melaksanakan proyrk atau kegiatan pembangunan/rehabilitasi

sarana dan prasarana desa lokasi proyek, berdasarkan usulan yang masuk, untuk suatu jenis kegiatan fisik tertentu yang mendesak untuk ditangani/dibiayai sesuai dengan RENSTRA Desa.

Beberapa kriteria yang dipakai dalam penyertaan modal kemitraan PROSPEK antara lain; 1) Kegiatan usaha yang dilakukan mempunyai prospek yang bagus dan pangsa pasar yang jelas. 2) Besarnya modal kemitraan disesuaikan dengan jenis kegiatan usahanya. 3) Hasil penilaian kelayakan usaha tidak merusak lingkungan. 4) Dapat menyerap tenaga kerja yang cukup besar. 5). Bentuk penyertaan modal yang ditawarkan adalah sistem bagi hasil dan sistem jasa pinjaman, minimal 18% per tahun dari pokok pinjaman. Mekanisme pengguliran dana PROSPEK dapat dilihat dalam bagan dibawah ini :

Gambar No. 10



Pelaksanaan Proyek Sinergitas Pengembangan Ekonomi Kerakyatan (PROSPEK) terdiri dari empat tahapan pelaksanaan: (1) *tahap persiapan*, yaitu sejak dimulainya proyek sampai dengan terbentuknya pengelola proyek di tingkat desa/kelurahan. (2) *tahap perencanaan*, yaitu sejak proses identifikasi penerima bantuan dan jenis kegiatan di desa/kelurahan sampai dengan pengajuan dokumen pencairan dana. (3) *tahap pelaksanaan kegiatan*, yaitu sejak pencairan dana sampai dengan dimulainya pelaksanaan proyek, (4) *tahap pelestarian*, yaitu kegiatan pelestarian terhadap kegiatan penyertaan modal kemitraan dan hasil pelaksanaan kegiatan pemeliharaan/pembangunan sarana dan prasarana yang dilakukan oleh masyarakat organisasi masyarakat lokal yang terbentuk.

Pada tahap *persiapan* terdapat beberapa aspek yang menjadi perhatian, antara lain:

1. Pembentukan Organisasi Pengelola Proyek, yang terdiri dari;
 - a. Tim Koordinasi Pengelola Proyek (TKPP), yang dibentuk untuk membina dan mengkoordinasikan pengelolaan proyek, serta memantau kemajuan pelaksanaan proyek PROSPEK.
 - b. Pemimpin Proyek (Pimpro), diadakan untuk membantu TKPP dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara. Pimpro Kabupaten diusulkan oleh Kepala Bappeda Kabupaten untuk ditetapkan oleh Bupati.

- c. MitraPEK, dibentuk dengan mengembangkan dan melestarikan kegiatan ekonomi dan kemitraan.
 - d. Panitia Pembangunan Desa (Kegiatan Intervensi dan fasilitasi kegiatan di desa), dimana Panitia pembangunan desa sebagai pengelola proyek di tingkat desa dipilih dan ditetapkan oleh masyarakat secara demokratis dan terbuka melalui musyawarah desa/kelurahan. Musyawarah Desa difasilitasi oleh Kepala desa/kelurahan. Adapun proses pemilihan dan penetapan panitia pembangunan desa dipandu oleh Fasilitator Kegiatan (FK). Sebelum proses pemilihan dilakukan, FK terlebih dahulu menjelaskan tugas-tugas dari pengelola proyek tingkat desa/kelurahan tersebut, alokasi dana, terutama yang dialokasikan untuk biaya operasional dan pengendalian panitia pembangunan desa.
2. Penetapan Intervensi dan Fasilitasi Kegiatan dengan bentuk-bentuknya yang meliputi:
- a. Intervensi pada simpul-simpul pengembangan Ekonomi Kerakyatan; merupakan penentuan kegiatan dalam rangka menjawab permasalahan yang mendesak di masyarakat yang segera perlu penanganan sebagai alternatif solusi untuk menata dan menempatkan PKL, seperti penyediaan los-los pada simpul-simpul strategis, penyediaan prasarana bagi produk unggulan los pendukung lokasi wisata, serta kegiatan pengembangan produk unggulan.

- b. Promosi, informasi dan *display* produk Ekonomi Kerakyatan; TKPP menetapkan besarnya alokasi dana untuk kegiatan promosi, informasi dan *display* produk ekonomi rakyat.
 - c. Penyertaan Modal Kemitraan; Menetapkan besarnya alokasi dana yang digunakan untuk penyediaan modal kemitraan bagi UKM/kelompok usaha, berdasarkan kebutuhan modal sesuai bentuk kegiatan usahanya serta bentuk kemitraannya berdasarkan analisa kelayakan usaha.
 - d. Intervensi dan Fasilitasi Kegiatan di Desa; dialokasikan untuk bantuan langsung masyarakat (BLM), TKPP menentukan jumlah BLM untuk beberapa desa, sebagai dana stimulan berdasarkan proposal usulan yang disampaikan dalam rangka membangun/ memelihara sarana dan prasarana fisik yang mendukung perekonomian desa.
3. Sosialisasi Proyek, terdiri dari beberapa kegiatan yaitu:
- a. Sosialisasi Kabupaten; TKPP Kabupaten mengadakan diseminasi Proyek dan diadakan di Ibu Kota Kabupaten dengan tujuan menginformasikan proyek PROSPEK. Diseminasi dihadiri oleh TKPP-Kabupaten, Pimpro, Camat, Dinas/Instansi terkait, konsultan, kepala desa dan undangan lainnya. Hasil pelaksanaan diseminasi Kabupaten adalah dapat tercapainya persamaan persepsi dan pemahaman mengenai proyek PROSPEK di antara pengelola proyek tingkat kabupaten, memantapkan

proses perencanaan, mendapatkan pemahaman dalam operasionalisasi proyek dan seterusnya rencana tindak lanjut di daerah.

- b. Sosialisasi Tingkat Kecamatan; sosialisasi untuk kegiatan intervensi dan fasilitasi kegiatan di desa diselenggarakan di Ibukota kecamatan, dilaksanakan dan dipandu oleh Kasi PMD kecamatan. Sosialisasi tingkat kecamatan ini bertujuan untuk memberikan informasi, pola pelaksanaan, serta menyusun rencana tindak lanjut.
 - c. Sosialisasi Tingkat Desa/Kelurahan; Sosialisasi PROSPEK tingkat desa/kelurahan dilakukan saat musyawarah desa/kelurahan. Kegiatan ini difasilitasi oleh kepala desa dan pelaksanaannya dipandu oleh fasilitator kegiatan (FK). Sosialisasi proyek ini bertujuan untuk menjelaskan PROSPEK kepada masyarakat, pola pelaksanaannya serta menyusun rencana tindak lanjut di tingkat desa.
4. Pengadaan Konsultan; Konsultan diadakan untuk membantu TKPP-Kabupaten dalam mengkoordinasikan pengelolaan program, membantu secara teknis, memantau, mengawasi, mengumpulkan data/informasi dan menyusun laporan kemajuan pelaksanaan PROSPEK secara rutin di wilayah kerjanya.
 5. Pelatihan Proyek PROSPEK; Dalam upaya untuk menjamin pelaksanaan proyek PROSPEK sesuai petunjuk pelaksanaan PROSPEK dilakukan kegiatan pelatihan yang diselenggarakan sesuai dengan jenis kegiatan baik di tingkat kabupaten maupun kecamatan dan desa. Ada empat jenis pelatihan yang

dilakukan pada proyek PROSPEK, yaitu pelatihan FK (fasilitator kegiatan), pelatihan panitia pembangunan desa, pelatihan UKM (usaha kecil menengah)/ penyertaan modal kemitraan dan pelatihan MitraPEK.

Setelah persiapan selesai, maka tahap berikutnya adalah *perencanaan*. Pada tahap ini meliputi identifikasi kegiatan, perencanaan teknis, penilaian kelayakan usaha penetapan UKM (usaha kecil menengah)/ kelompok Usaha Mitra, penyusunan dan pengajuan dokumen pencairan dana serta kegiatan verifikasi. Identifikasi kegiatan dilakukan oleh TKPP dengan melakukan koordinasi dengan dinas/instansi terkait lain serta inventarisasi permasalahan di masyarakat yang berkaitan dengan ekonomi kerakyatan.

Di dalam tahap perencanaan ini diadakan pula survey dan tinjauan lapangan untuk mengetahui :

- a. Kelayakan Teknis:
 - Lokasi layak digunakan untuk pembangunan sarana/prasarana
 - Desain teknis sudah memenuhi standar.
- b. Kelayakan Anggaran:
 - Komponen pengeluaran biaya sudah dihitung dan angkanya realistik.
 - Komponen pemasukan sudah dihitung dan angkanya realistik.
- c. Prospek Keuntungan:
 - Ada kejelasan tentang rencana pemanfaatan.
 - Ada kejelasan tentang rencana pemeliharaan.

- Ada kejelasan tentang rencana pengembangan.

d. Kelayakan Lingkungan:

- Bebas polusi/limbah
- Berdampak pada pelestarian sumber daya alam.
- Ramah pada lingkungan sosial.

Apabila beberapa hal di atas telah terpenuhi maka diadakan verifikasi terhadap proses penetapan penerima program dan jenis kegiatan serta dokumen pencairan dana dilakukan oleh TKPP dan pimpinan proyek.

Tahapan ketiga adalah *tahapan pelaksanaan* proyek, yang terdiri dari kegiatan intervensi pada simpul-simpul pengembangan ekonomi kerakyatan, kegiatan penyertaan modal kemitraan, promosi, informasi dan *display* produk ekonomi kerakyatan serta pembentukan MitraPEK dan intervensi dan fasilitasi desa. Dalam hal ini bentuk penyertaan modal yang ditawarkan adalah:

- a. *sistem bagi hasil*: keuntungan dari hasil usaha bersama dibagi sesuai proporsi kesepakatan yang dituangkan dalam perjanjian.
- b. *sistem jasa pinjaman*: minimal 18 persen per tahun dari pokok pinjaman.

Pada tahapan ketiga ini juga terdapat kegiatan promosi, informasi dan *display* produk ekonomi kerakyatan yaitu menentukan suatu tempat di pusat keramaian kota, agar mudah diketahui oleh masyarakat umum untuk pusat informasi dan promosi sekaligus tempat penjualan bagi produk-produk ekonomi kerakyatan dan

juga sebagai tempat kegiatan kemitraan yang pengelolaannya secara langsung ditangani oleh MitraPEK.

Tahap berikutnya adalah *tahap pelestarian* yang mencakup pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan kegiatan. Kegiatan ini dilakukan dengan:

1. Pembangunan simpul-simpul yang dikerjakan oleh rekanan/pemborong dilakukan oleh unit pengawasan pembangunan bersama FK (fasilitator kegiatan) dan konsultan, pimpro, di bawah bimbingan TKPP.
2. Pelaksanaan penyertaan modal kemitraan, kegiatan *display* produk dan pelaksanaan kegiatan lain yang dilakukan oleh MitraPEK, pengawasannya dilakukan oleh FK dan konsultan, pimpinan proyek di bawah bimbingan TKPP.
3. Pelaksanaan kegiatan pembangunan di desa yang dikerjakan oleh panitia pembangunan desa pengawasannya dilakukan oleh Badan Perwakilan Desa (BPD), FK, Tim Pembina Desa dan Kecamatan, serta masyarakat desa.

Sistem pelaporan proyek PROSPEK dilakukan pada prinsip-prinsip manajemen, yang ditujukan untuk mengetahui perkembangan pelaksanaan PROSPEK pada tahap persiapan sampai tahap pelaksanaan kegiatan yang dipergunakan untuk pengendalian pelaksanaan, bagi pengelola dan pelaku proyek dalam segala tingkatan mulai dari tingkat desa sampai kabupaten. Untuk kebutuhan pengendalian pelaksanaan dan pembinaan, maka laporan-laporan pelaksanaan setiap kegiatan harus

dapat memberikan manfaat bagi pengambilan keputusan yang cepat, tepat dan dapat dipercaya demi kelangsungan keberhasilan proyek secara keseluruhan.

Dalam upaya memenuhi sasaran proyek serta terlaksananya prinsip-prinsip proyek PROSPEK, diperlukan suatu mekanisme pengawasan dan pengendalian proyek yang tanggap terhadap berbagai permasalahan yang mungkin timbul. Oleh karena itu mekanisme penanganan pengaduan menjadi suatu kebutuhan yang tidak dapat ditunda. Mekanisme penanganan pengaduan tersebut harus dapat bersifat umpan balik, sehingga dapat segera dilakukan upaya perbaikan, penyempurnaan dan penyelesaian segra terhadap berbagai masalah yang timbul dalam pelaksanaan proyek. Sehubungan dengan pelaksanaan proyek yang langsung dilaksanakan di desa/kelurahan dan pengelolaannya yang melibatkan pemerintah kabupaten, maka mekanisme pengaduan yang efisien dan efektif perlu diatur baik di tingkat kelurahan maupun kabupaten.

Apabila penyelesaian pengaduan memerlukan tindak lanjut penanganan, maka pengaduan tersebut diserahkan kepada lembaga yang berkepentingan untuk dilakukan penyelesaian. Bentuk tindak lanjut penyelesaian masalah sangat beragam, dan bergantung pada klarifikasi masalah serta pihak yang menangani. Hasil penyelesaian masalah itu nantinya akan disosialisasikan kembali ke daerah.

Permasalahan yang berkaitan dengan prosedur pencairan dana dan kesalahan proyek yang tidak mengikuti prosedur pedoman umum atau petunjuk pelaksanaan tindak korektif langsung dilakukan sesuai dengan kesepakatan bersama

di tingkat desa/kelurahan dan kabupaten/kota. Tindak korektif tersebut dapat mencakup pengembalian dana yang disalahgunakan, permintaan maaf, maupun sanksi administratif berupa pemecatan bagi pejabat berwenang yang menyalahgunakan pengelolaan dana PROSPEK.

Alokasi dana PROSPEK Kabupaten Pematang tahun 2002 telah dimanfaatkan untuk penyertaan modal kemitraan yang bertujuan agar pengusaha kecil menengah potensial dapat mengembangkan usaha. Plafon besarnya alokasi penyertaan modal untuk setiap usaha ditentukan berdasarkan hasil analisa kelayakan usaha dan prospek pengembangan usaha yang dilakukan.

Pada tahap awal pelaksanaan PROSPEK tahun 2002 terdapat 20 Usaha Kecil Menengah (UKM) yang memperoleh penyertaan modal dengan total pinjaman Rp. 633.500.000,- yang tersebar diberbagai kecamatan antara lain Belik, Moga, Ampelgading, Petarukan, Randudongkal, Taman, dan Pematang. Apabila dilihat dari segi kuantitas (aspek penyerapan dana) maka pelaksanaan PROSPEK dapat dikatakan berjalan dengan baik.

Sampai dengan Oktober 2003 beberapa kegiatan telah memasuki tahap penyelesaian pekerjaan. Kegiatan intervensi simpul-simpul pengembangan ekonomi kerakyatan diwujudkan dengan pengelolaan empat simpul yang telah ditetapkan. Keempat simpul dimaksud adalah 1) Koordinasi dengan pihak terkait. 2) Musyawarah Desa 3) Pengalihan Lokasi Simpul-simpul Pengembangan Ekonomi Kerakyatan. 4) Kemajuan Pelaksanaan Pekerjaan.

Koordinasi dilakukan antara Bappeda (PIMPRO) dengan fasilitasi KP khususnya dengan dinas dan instansi terkait baik di lingkungan kabupaten maupun dengan dinas provinsi serta desa/kelurahan penerima program. Koordinasi dilakukan melalui kunjungan langsung ke dinas maupun persurat, yang pada intinya merupakan pemberitahuan pelaksanaan proyek serta permintaan dukungan terhadap pelaksanaan program tersebut.

Dalam kaitan ini peneliti mengambil contoh pelaksanaan PROSPEK di Kelurahan Widuri. Musyawarah desa dilakukan karena di kalangan masyarakat nelayan berkembang pemahaman yang berbeda-beda tentang keberadaan proyek penataan los ikan bakar di Widuri yang kebetulan sebagian besar lokasi proyek berlokasi di tanah yang diakui milik nelayan Widuri. Setelah diadakan penjelasan baik oleh Kepala Desa, Pimpinan Proyek, KP, dan Komandan Koramil setempat, masyarakat akhirnya bisa memahami tetapi pada Musyawarah Desa tersebut masyarakat nelayan masih keberatan sehingga pembangunan dan penataan los ikan bakar di pantai Widuri dibatalkan. Pada acara Musyawarah Desa tersebut antara lain dihadiri oleh:

1. Pimpinan Proyek PROSPEK
2. Subdin Cipta karya DPU Kabupaten Pematang
3. Konsultan Pendamping
4. Konsultan Pengawas
5. Aparat Muspika

6. Kepala Kelurahan
7. Tokoh Masyarakat
8. Nelayan

Berdasarkan keputusan akhir dari Musyawarah Desa tersebut maka Proyek pembangunan los ikan bakar di Widuri dibatalkan karena masyarakat menolak dan menginginkan pembangunan dermaga di kawasan itu. Pada akhirnya proyek pembangunan itu dialihkan ke lokasi lain yang lebih membutuhkan sesuai dengan alokasi dana yang tersedia.

Pengalihan lokasi baru pembangunan los ikan bakar dialihkan ke pantai wisata Widuri. Setelah diadakan pengalihan lokasi sekaligus pengukuran/peninjauan lapangan (*uitzet*) maka dipilihlah rekanan yang menjadi pelaksana proyek pembangunan yaitu CV. Pratama. Jenis pembangunan yang dilaksanakan antara lain berupa pembangunan batas lokasi daerah wisata pantai Widuri sejauh 25 meter di sisi Barat dan sisi Timur sejauh 17 meter (melanjutkan bangunan yang sudah ada) dan juga perbaikan kawasan wisata pantai Widuri tersebut serta penambahan pembangunan los buah di daerah Beluk Kecamatan Belik.

Selain untuk pembangunan los ikan Bakar di daerah wisata pantai Widuri, PROSPEK juga menyalurkan bantuan untuk pengembangan budidaya tanaman melati. Kegiatan ini dikonsentrasikan pada peningkatan kegiatan tumpangsari Melati-Tambak Mangrove di kawasan pesisir. Kegiatan pengembangan budidaya tanaman melati sepenuhnya dilakukan oleh BPPT (Balai Pengkajian dan Penerapan

Teknologi) Jakarta sebagai kelanjutan dari proyek yang telah dilakukan oleh lembaga yang sama pada tahun-tahun sebelumnya. Perincian kegiatan adalah mengenai studi potensi daerah, peningkatan dan pemanfaatan lingkungan pesisir serta evaluasi demplot tanaman melati.

Kegiatan yang telah dilakukan oleh BPPT adalah berkaitan dengan teknologi pembibitan melati dengan cara setek mini dengan menggunakan bahan setek dari bibit kultur jaringan. Demonstrasi plot di daerah Desa Blendung Kecamatan Ulujami Kabupaten Pematang Jaya yang bertujuan untuk memperlihatkan kepada masyarakat tentang budidaya tanaman melati. Sedangkan penanganan pasca panen dibahas melalui kajian ekstraksi minyak melati berskala laboratorium.

Percobaan setek mini dengan menggunakan bahan setek dari tanaman unggul hasil kultur jaringan telah berhasil diperoleh bibit melati. Adapun tingkat keberhasilannya bervariasi. Media setek berupa campuran tanah dan pasir yang mengandung hara sama dengan media *Murashige* dan *Skoog* tanpa zat pengatur tumbuh BAP dapat menumbuhkan tunas dalam waktu satu bulan. Sedangkan media tanam yang dimodifikasi dengan zat pengatur tumbuh menunjukkan pertumbuhan tunas yang lebih lambat.

Metode ekstraksi minyak melati menggunakan bahan pelarut petroleum ether, benzen dan heksan. Sedangkan bunga melati dipanen pada pagi hari (08.00-09.00) dan sore hari (16.00 – 17.00). Hasil yang diperoleh ternyata bahwa bunga yang dipanen pagi hari dan langsung diproses ternyata menunjukkan kualitas yang

lebih baik. Produktifitas tanaman melati dengan metode ini ternyata sesuai dengan karakter lokasi tanah berpasir dimana kegiatan ini dijalankan.

Segala bentuk kegiatan tersebut di atas disertai dengan pendampingan dari penyelenggara PROSPEK. Adapun kegiatan pendampingan UKM dilakukan setelah pencairan dana. Pendampingan itu dilakukan dalam bentuk bantuan manajemen serta administrasi dan pembukuan. Kegiatan pendampingan dilakukan secara berkala dan terjadwal dengan penekanan terhadap UKM yang benar-benar membutuhkan.

Memasuki periode bulan Juli 2004 perkembangan pengelolaan dana PROSPEK telah mencakup pendanaan terhadap beberapa jenis kegiatan usaha ekonomi produktif. Beberapa jenis usaha yang digeluti antara lain, jamu tradisional, mebelair, pembuatan batu pecah, peternakan, konveksi, perbengkelan, percetakan, industri makanan kecil, perkebunan palawija, warung telekomunikasi (wartel), kerajinan tangan dan sebagainya.

Dari hasil survei kelayakan yang telah dilakukan oleh TKPP dan pimpinan proyek maka telah disetujui pengucuran dana dari Kantor Kas Daerah (KASDA) Kabupaten Pematang Jaya untuk beberapa usaha kecil menengah (UKM), yaitu:

- a. UKM "SARANA KERJA ABADI" desa Pelutan usaha budi daya bawang merah sebesar Rp. 60.000,-
- b. UKM 'SWAKARYA HASIL MANDIRI' desa Pelutan usaha tumpangsari palawija sebesar Rp. 15.000.000,-

- c. UKM “Yayasan Solidaritas Kesejahteraan Ummat (YSKU)” desa Banyumudal Moga usaha peternakan ayam pedaging sebesar Rp. 50.000.000,-
- d. UKM “Gale Ning Senen” desa Belik usaha mebeler, jok, karpet, plastik dan lain-lain sebesar Rp. 35.000.000,-
- e. UKM “JAMPI STRESS” usaha jamu gendong beranggotakan 20 orang penjual dan penyedia bahan jamu dari pinjaman tersebut akan dialokasikan kepada anggota dan pengurusnya sesuai dengan kebutuhan masing-masing.

Di luar proposal yang telah disetujui pengucuran dana itu terdapat pula beberapa proposal lain yang masuk pada tahun yang sama dan menunggu pemrosesan lebih lanjut. Proposal-proposal yang masuk itu antara lain:

- a. UKM “NN” pemilik Ruiyah desa Sirau Paduraksa dengan usaha ternak ayam buras, pengajuan sebesar Rp. 20.000.000,-
- b. UKM “NGUDI ILMU BAROKAH” desa Ampelgading dengan usaha ternak burung puyuh, pengajuan sebesar Rp. 25.000.000,-
- c. UMK “NN” (H. Toto Maulana) desa Moga dengan usaha ternak ayam, pengajuan sebesar Rp. 76.000.000,-

Namun mengingat dana yang tersisa hanya Rp. 15.000.000,- sedangkan UKM yang menginginkan menjadi mitra masih banyak maka disarankan agar menanti perguliran dana berikutnya lewat MitraPEK.

Adapun kegiatan pendampingan UKM dilakukan setelah pencairan dana. Pendampingan itu dilakukan dalam bentuk bantuan manajemen serta administrasi dan pembukuan. Kegiatan pendampingan dilakukan secara berkala dan terjadwal dengan penekanan terhadap UKM yang benar-benar membutuhkan.

Pendampingan yang telah dilakukan terhadap beberapa UKM yang telah menerima pinjaman dana sampai akhir Oktober 2003 antara lain diberikan kepada:

- a. UKM "SRI RAMA GRAFIKA" bergerak di bidang usaha percetakan yang memperoleh pinjaman sebesar Rp. 30.000.000,-. Dari pinjaman PROSPEK ini pemilik usaha mengalokasikan dana untuk membeli bahan-bahan/ alat-alat yang menunjang usahanya sesuai dengan DRK (daftar rencana kegiatan) yang diajukan. Pendampingan yang dilakukan lebih ditekankan pada sisi administrasi pembukuan yang selama ini belum tercatat dengan baik.
- b. UKM "FAJAR JAYA" dengan usaha pembuatan tahu tempe memperoleh pinjaman sebesar Rp. 6.500.000,-. Dari pinjaman PROSPEK tersebut digunakan untuk penambahan pembelian bahan baku pembuatan tempe dan tahu yang hingga akhir Oktober 2003 telah hampir terserap semuanya. Pendampingan yang dilakukan lebih ditekankan pada aspek administrasi pembukuan yang belum tertib.
- c. UKM "NN" (M. Iksan) dengan usaha ternak ayam mendapatkan pinjaman PROSPEK sebesar Rp. 35.000.000,-. Pinjaman tersebut

dialokasikan untuk pembelian bahan kebutuhan pembuatan kandang dengan kapasitas 10 ribu ekor. Pendampingan yang diberikan lebih ditekankan pada aspek pembukuan.

- d. UKM “MAHKOTA” dengan usaha pembuatan kue semprong. Usaha ini ternyata mengalami penurunan pembeli. Dari dana yang didapatkan melalui PROSPEK 2/3 bagian telah terserap dan sesuai dengan rencana pengembangan usaha. Pendampingan yang dilakukan ditekankan pada aspek pembukuan.
- e. UKM “GALE NING SENIN” dengan usaha meubeler mendapatkan pinjaman Rp. 35.000.000,-. Namun dari hasil pemantauan ternyata dana tersebut masih utuh. Adapun pendampingan yang diberikan ditekankan pada aspek pembukuan.

Bantuan Management diperuntukkan bagi keperluan konsultan pendamping kabupaten yang dialokasikan untuk operasional dan manajemen konsultan, pembekalan/ pelatihan bagi fasilitator kegiatan Mitra PEK dan UKM, pembekalan bagi panitia pembangunan dan biaya-biaya lain yang diperlukan. Sedangkan Operasional dan Pengendalian dialokasikan untuk administrasi proyek, pembinaan proyek, biaya perjalanan, pelatihan tingkat kabupaten, penyebaran informasi dan sosialisasi proyek, biaya tim penilai kelayakan usaha dan kelayakan teknis, rapat koordinasi, insentif pelatih, biaya-biaya yang diperlukan dalam rangka tugas TKPP dan pemimpin proyek.

Berdasarkan hasil survey pendataan yang dilakukan oleh koordinator proyek diperoleh beberapa data yang dapat digunakan untuk pedoman pengadaan produk-produk unggulan yang tersebar di Kabupaten Pemalang yang dikategorikan menjadi dua yaitu produk non makanan dan produk makanan. Selengkapnya mengenai produk yang dihasilkan dari proyek PROSPEK di Kabupaten Pemalang dapat dilihat dalam tabel

Tabel 3

Produk Non Makanan yang dibiayai dana PROSPEK
Di Kabupaten Pemalang

Produk Andalan	Lokasi	Harga	Pemilik
Tenun ATBM	Wanarejan	-	Sultoni dkk
Sarung ATBM	Wanarejan	Rp. 75.000 - Rp.100.000,-	H. Amim
Sarung	Wanarejan	Rp. 25.000 - Rp.100.000,-	Ust. Karto
Konveksi	Comal	Rp. 10.000 – Rp. 80.000,-	Hj. Tasiman
Batik	Comal	-	Yahya
Tikar	Ulujami	-	-
Konveksi	Comal	Rp. 10.000 – Rp. 80.000,-	Rohmani
Konveksi	Comal	Rp. 19.000,-	Zaenuddin
Kerajinan Akar Pohon	Petarukan	Rp. 750.000,-Rp. 7.000.000,-	Gogi
Kerajinan Kulit Ular	Comal	-	Kobra Jaya
Meubel	Pemalang	-	-
Sapu Glagah	Watukumpul	Rp. 1500 – Rp. 5000,-	Sofyan
Keramik	Pemalang	-	Tri Kuswanto
Textile	Comal	-	-
Kaos Kaki	Pemalang	-	-
Kompur	Wanarejan	Rp. 40.000,-Rp. 80.000,-	Daliman
Sabuk	Pemalang	Rp. 15.000,-	-
Tas	Pemalang	Rp. 18.000,- Rp. 42.500,-	Ruyatno
Sepatu	Ampelgading	-	-

Sumber: Bappeda, Kabupaten Pemalang 2004

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa pemanfaatan dana Prospek ini lebih banyak digunakan untuk industri rumah tangga dengan skala yang relative masih kecil.

Sedangkan usaha yang digeluti resipen dalam bidang makanan dapat dilihat dalam table di bawah ini :

Tabel 4
Produk Makanan yang dibiayai dana PROSPEK
Di Kabupaten Pemalang

No	Produk Andalan	Lokasi	Harga	Pemilik
1	Pembuatan Terasi	Kabunan	-	-
2	Rempeyek Paris	Kabunan	-	Agus
3	Sale Pisang	Mulyoharjo	-	Darti
4	Kamir Arab	Payaman	-	Khotijah
5	Kacang Kulit	Randudongkal	-	-
6	Manisan Pepaya	Moga	-	-
7	Semprong	Comal	-	Sri Rahayu
8	Makanan Kering	Ampelgading	-	Neneng
9	Keripik Ketela	Ampelgading	-	-
10	Keripik Kulit Ikan	Asemdoyong	-	-
11	Pengolahan Ikan	Widuri	-	-

Sumber: Bappeda, Kabupaten Pemalang 2004

Setelah dilakukan pendataan produk-produk unggulan selanjutnya ditindaklanjuti dengan pembelian produk tersebut oleh MitraPek. Pengadaan produk unggulan tersebut dilakukan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan dan ketersediaan dana. Dalam jangka pendek keberadaan Mitra Pek secara kelembagaan ditetapkan dengan Surat Keputusan (SK) Bupati Pemalang yang dalam pelaksanaannya setelah pasca proyek keberadaan MitraPek berada di bawah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda).

Mitrapek sebagai pengelola dan UKM sebagai kelompok sasaran proyek ini telah diketahui oleh resipien, hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Ngesti

(38 tahun) seorang resipien PROSPEK di Kecamatan Moga menuturkan dengan logat Pematang yang khas:

“Pangapunten nggih...kadosipun pengelola PROSPEK menika saking Pemda kaliyan Mitra PEK. Lha ingkang dipun tuju kaliyan PROSPEK menika nggih ingkang kagungan usaha kecil mandiri. Menapa leres?” (Sumber: wawancara)

Meskipun dengan jawaban yang kurang tepat namun pendapat resipien tersebut sudah dianggap baik karena mengetahui bahwa pengelola PROSPEK adalah unsur pemerintah daerah dalam hal ini adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Ngesti bukanlah satu-satunya responden yang memberikan jawaban seperti itu. Ranidjan (30 tahun) seorang pengusaha konveksi muda asal Kecamatan Ulujami menuturkan :

“ Sudah jelas PROSPEK kan dari Pemda, tapi pelaksanaanya ya Mitra PEK. Sasarannya sebetulnya untuk masyarakat miskin ” (Sumber: wawancara)

Crosscheck jawaban responden dengan penuturan pegawai Bappeda menunjukkan adanya sedikit kemiripan. Artinya responden menjawab sebagaimana Bappeda pernah memberi penjelasan kepada masyarakat. Saidin (45 tahun) seorang pegawai senior Bappeda Kabupaten Pematang mengatakan bahwa secara umum masyarakat (resipien) telah mengetahui bahwa ini merupakan program pemerintah untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat miskin. Saidin mengatakan:

“ Secara umum masyarakat sudah tahu apa itu PROSPEK. Apa sasarnya , namun mereka tidak mau tahu kalau itu adalah dana bergulir yang harus dikembalikan. Jadi masyarakat hanya tahu aturan tapi belum mau melaksanakan. ” (Sumber: wawancara)

Sesuatu yang dikhawatirkan dari sebuah kebijakan adalah apabila kebijakan itu sudah *misleading* dari awal. Tidak menutup kemungkinan *design* kebijakan yang sebaik apa pun akan mentah di lapangan apabila terdapat kecenderungan sikap negatif dari resipien. Pendapat Budi (50 tahun) seorang pengelola Mitra PEK barangkali dapat direnungkan:

“ Saya khawatir, mereka (resipien) berasumsi bahwa orang-orang besar yang pinjam miliaran rupiah saja tidak dikembalikan tidak apa-apa. Apalagi mereka yang hanya pinjam jutaan rupiah. . ” (Sumber: wawancara)

Berdasarkan jawaban dari unsur Bappeda, MiraPEK maupun resipien PROSPEK dapatlah ditarik kesimpulan bahwa ketercapaian aspek kognitif oleh masyarakat ternyata belum tentu diikuti dengan kesesuaian tindakan. Kasus ketidaksesuaian inilah yang menyertai PROSPEK sejak awal. Kondisi ini juga yang menjadi ciri negatif sikap masyarakat terhadap kebijakan publik, dengan hanya mau menarik untung pribadi tetapi tidak bertanggung jawab atas keberhasilan kebijakan.

Mekanisme pengelolaan dana Propek ini telah diatur dalam petunjuk pelaksanaan (juklak) namun belum tersosialisasikan dengan baik.

Salah satu responden adalah Sumadi (50 tahun) seorang peternak sapi dan ayam potong di kecamatan Pernalang. Sumadi menceritakan:

“Kulo nggih mba, mboten pati ngertos, kados pundi mek..mek.. mek apa itu? Mekanisme? Mekanisme pengelolaan PROSPEK. Yang saya tahu saya dapat dana bergulir. Kangge modal usaha. Lha pripun wong mboten nate diberi penjelasan.. ” (Sumber: wawancara)

Jawaban polos responden tersebut cocok dengan pengakuan pengelola MitraPEK Yani (40 tahun) yang mengatakan bahwa alokasi waktu untuk memberi pengarahan kepada masyarakat hampir bisa dikatakan tidak ada. Yani mengatakan:

"Sulit sekali mengumpulkan orang-orang. Tiap ada undangan yang datang hanya satu dua." (Sumber: wawancara)

Sebetulnya mekanisme pengelolaan PROSPEK sudah sangat jelas sebagaimana tercantum dalam acuan normatif, yaitu buku petunjuk pelaksanaan PROSPEK. Tetapi di lapangan ternyata terjadi beberapa penyimpangan sebagaimana diakui sendiri oleh Saidin seorang pegawai Bappeda Kabupaten pemalang yang bersinggungan langsung dengan pelaksanaan PROSPEK. Dikatakan oleh Saidin:

"Aturan tinggallah aturan. Pelaksanaan ternyata sulit untuk disesuaikan 100 persen dengan aturan. Disini terjadi kasus dimana seorang petugas (MitraPek) bisa bekerja tengah malam hanya untuk nagih utang. Padahal ini tidak disebutkan dalam aturan. Lain lagi nanti dengan koordinasi yang ternyata untuk mengumpulkan orang-orang (resipien) saja sulitnya setengah mati.." (Sumber: wawancara).

Demikianlah bahwa tidak jarang *gap* antara *das sein* dan *das sollen* dalam implementasi kebijakan itu terjadi. Berangkat dari sini saja terbayang jelas bahwa determinan yang mempengaruhi implementasi ternyata sangat beraneka ragam.

Tidak berbeda dengan program-program yang lain, PROSPEK pun sangat diharapkan oleh masyarakat dapat meningkatkan kesejahteraan dan pada akhirnya akan mengurangi penduduk miskin. Dengan penuh optimisme Sri Nuryati (30 tahun) seorang resipien PROSPEK asal kecamatan Taman menuturkan:

“Mudah-mudahan dengan PROSPEK saya kesejahteraannya meningkat. Meskipun ternyata usaha saya juga biasa-biasa saja (belum ada peningkatan). Namun saya berharap bisa dapat bantuan lebih banyak lagi dari PROSPEK.” (Sumber: wawancara).

Seorang resipien lain Sumadi (50 tahun) seorang peternak sapi dan ayam potong di kecamatan Pemasang menuturkan:

“Dulunya saya berharap bahwa usaha saya akan sukses bila ikut PROSPEK. Ternyata sesudah ikut saya malah nunggak dan sekarang sapi saya tinggal sedikit. Tapi saya berharap dapat bantuan PROSPEK lagi.” (Sumber: wawancara)

Walaupun terdapat inkonsistensi sikap resipien terhadap proyek PROSPEK namun dalam kenyataannya resipien tetap berharap agar proyek pemberdayaan ekonomi ini tetap eksis bahkan dalam jumlah lebih besar. Seperti diakui oleh pengelola PROSPEK dari MitraPEK Reni Amalia dijelaskan:

“Masyarakat itu aneh, sudah menunggak malah pengin jumlah pinjaman lebih besar. Tapi kalau dananya tidak dipakai untuk modal usaha bagaimana bisa mengangsur?” (Sumber: wawancara)

Pertanyaan ini penting sekali untuk dijawab mengingat dampak langsung PROSPEK bagi masyarakat itu bagaimana? Seorang resipien Sumadi (50 tahun) seorang yang mendapat kucuran dana untuk ternak sapi menuturkan:

“Dana yang kami terima ampai saat ini belum mampu untuk mengubah kehidupan, karena kondii perekonomian belum membaik “

Sumadi pantas terkejut karena tunggakan PROSPEK yang ada padanya masih berjumlah cukup banyak. Ketika diminta penjelasan mengenai besar besar dan peng-

gunaannya, dia menjawab :

“Uang PROSPEK sudah saya pakai untuk modal beli sapi potong. Dulu saya memiliki 60 ekor sapi potong, hasil dari pinjaman PROSPEK sebesar 50 juta rupiah yang sasay dapat. Tetapi kini dari jumlah sapi itu yang tersisa disini hanya kandang sapi yang kosong. Sisa sapi sebanyak 30 ekor saya titipkan di Ndoro (Pekalongan). Kini saya harus melakukan cicilan PROSPEK dengan bunga 2% per bulan yang dibayarkan tiap 3 bulan sekali. Saya merugi..” (Sumber: wawancara)

Jawaban Sumadi hanyalah sebuah sampel kecil yang sesungguhnya tidak berbeda jauh dengan nasib resipien lainnya setelah mengikuti proyek PROSPEK. Hal ini bukan karena besarnya dana PROSPEK yang mereka terima melainkan dari manajemen pengelolaan dana yang tidak disertai dengan pelatihan kewirausahaan.

Sumadi menuturkan:

“Tidak pernah ada pelatihan. Hanya pernah dipanggil sekali secara perorangan. Tiap setoran PROSPEK pun dijemput sendiri oleh petugas. Sehingga akhirnya sisa uang yang ada saya simpan di Bank”. (Sumber: wawancara)

Temuan ini menunjukkan adanya suasana kontras antara tataran normatif dengan dimensi empiris dalam pelaksanaan PROSPEK. Padahal sebagaimana dirujuk dalam buku petunjuk pelaksanaan PROSPEK dijelaskan bahwa dalam PROSPEK terdapat bantuan manajemen Operasional dan Pengendalian dialokasikan untuk administrasi proyek, pembinaan proyek, biaya perjalanan, pelatihan tingkat kabupaten, penyebarluasan informasi dan sosialisasi proyek, biaya tim penilai kelayakan usaha dan kelayakan teknis, rapat koordinasi, insentif pelatih, biaya-biaya yang diperlukan dalam rangka tugas TKPP dan pemimpin proyek. Namun dalam kenyataannya kondisi normatif di atas belum terwujud.

Sesuai dengan cita-cita proyek PROSPEK maka diharapkan tercipta peningkatan terhadap kesejahteraan masyarakat khususnya resipien PROSPEK melalui usaha ekonomi produktif. Tetapi sejauh pengamatan penulis ternyata harapan ini masih jauh dari kenyataan. Kondisi ini dimungkinkan karena pengelolaan pinjaman PROSPEK itu sendiri yang tidak didukung dengan mekanisme kontrol maupun pelatihan wirausaha yang memadai. Hal lain yang turut memberi kontribusi bagi penyelewengan dana PROSPEK adalah pemanfaatan pinjaman bergulir itu oleh resipien untuk keperluan konsumtif maupun kepentingan lain yang tidak ada kaitan sama sekali dengan usaha ekonomi produktif yang semestinya dibiayai. Wawancara dengan Bapak Sumadi yang terlihat lesu memberi sedikit gambaran:

“Yah..., kalau kesejahteraan dibilang meningkat bagaimana. Dibilang tidak meningkat juga bagaimana. Sebab dalam kenyataannya usaha saya malah rugi dan tiap tiga bulan harus membayar cicilan PROSPEK” (Sumber: wawancara)

Walaupun dalam kenyataannya proyek PROSPEK belum mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat namun semua responden yang dijumpai memberikan jawaban yang sama, yaitu program pemerintah ini perlu dilanjutkan. Harapan yang ada pada resipien adalah bahwa kelak kebijakan semacam ini benar-benar sampai pada orang yang memerlukan dan didampingi dengan pelatihan yang memadai. Belajar dari program-program pemerintah serupa seperti inpres desa tertinggal (IDT), kredit usaha keluarga sejahtera (kukesra), kredit usaha tani (KUT) maupun program-program lain yang ternyata macet semestinya ada hikmah ataupun pelajaran yang dapat diambil agar kesalahan serupa tidak selalu terulang.

Titik lemah proyek PROSPEK di dalam implementasi dilapangan adalah tidak adanya sanksi hukum yang dapat menjerat setiap pelanggaran dan penyelewengan yang terjadi. Berdasarkan hasil wawancara dengan salah seorang Mitra PEK M.Nasir (45 tahun) diketahui bahwa kemacetan PROSPEK adalah pengalaman pahit yang tidak boleh terulang, sebagaimana dikemukakannya :

“ Sebagian masyarakat menganggap dana PROSPEK bukan sebagai pinjaman melainkan bantuan/hibah sehingga tidak perlu dikembalikan. Prosentase kemacetan PROSPEK sebesar 40% berada di tangan UKM. Kami terpaksa meminta advokasi pemerintah untuk menyelesaikan kasus tunggakan. Namun seringkali ketika sampai pada saksi-saksi berikutnya, misalnya ada pihak ketiga yang memanfaatkan uang PROSPEK Siapa pihak ketiga itu? Itu tidak dikejar sampai kesana.” (Sumber: Wawancara)

Dalam kenyataannya tidak sedikit resipien PROSPEK yang membandel untuk melakukan pembayaran pinjaman. Ada kecenderungan bahwa resipien hendak melakukan “*balas dendam*” kepada pemerintah dikarenakan banyaknya kredit macet dalam skala besar yang tidak terselesaikan. Sehingga mereka menganggap bahwa tunggakan mereka belum seberapa besar bila dibandingkan dengan kredit-kredit macet para usahawan besar yang nilainya milyaran rupiah. Dari sini saja terlihat bahwa aturan tinggallah aturan yang dalam pelaksanaannya ternyata sulit untuk ditaati, seperti dikatakan oleh M. Nasir:

“Orang biasanya ketika membayar bunga pinjaman pada bulan-bulan pertama masih menikmati kredit. Pinjamannya berjangka waktu 3 tahun. Baru setelah sampai pada cicilan bulan-bulan berikutnya terasa berat. Sekarang kita konsentrasi pada penagihan. Namun person to person saja sulit. Belum tentu bisa ditemui pada hari dan jam kerja. Akhirnya kami datangi malam hari atau pagi hari sekali. Kami terpaksa bekerja di luar jam kerja.” (Sumber: Wawancara)

Berbagai kasus pelanggaran dan kemacetan dana PROSPEK ternyata mengundang kepedulian sebagian resipien maupun Mitra PEK yang memandang perlu untuk diadakan perbaikan program di masa mendatang. Beberapa alternatif yang diajukan umumnya menyangkut tiga hal, yaitu *pertama*, waktu diperpendek, *kedua*, dari bulan pertama sampai berikutnya pembayaran cicilan sudah dihitung pokok plus bunga, *ketiga*, untuk pinjaman berapapun besarnya harus disertai dengan agunan.

C. Sikap Resipien terhadap Implementasi PROSPEK

Di dalam kerangka teori sebagaimana dikatakan oleh M. Enoch Markum (1994 : 90) dikatakan bahwa pada dasarnya sikap dapat dirumuskan sebagai kecenderungan untuk merespon baik secara positif maupun negatif terhadap orang, atau obyek atau situasi. Di dalamnya terkandung situasi penilaian emosional yang dapat berupa suka atau tidak suka, setuju atau takut dan sebagainya.

Sesuai dengan kepentingan penelitian sikap disini mengacu kepada kecenderungan responden (resipien) untuk merespon baik secara positif maupun negatif terhadap pelaksanaan kebijakan proyek sinergitas ekonomi kerakyatan (PROSPEK) di Kabupaten Pematang Jaya. . Secara rinci sikap diteliti dari aspek pemahaman responden terhadap tujuan PROSPEK, pemahaman terhadap ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam PROSPEK, pendapat responden tentang pengaruh program ini terhadap kesejahteraan masyarakat, menaruh minat terhadap PROSPEK dan keinginan untuk mensukseskan PROSPEK.

Secara runut pembahasan mengenai sikap ini diawali dengan penggalan informasi mengenai sejauhmana pengetahuan (aspek kognisi) yang dimiliki responden terhadap keberadaan proyek PROSPEK. Pemahaman mengenai tujuan (filosofi) diadakannya proyek PROSPEK ini sangat penting sebab dari sinilah dimungkinkan kebijakan itu nantinya berhasil atau gagal saat diimplementasikan.

Seperti halnya kebijakan-kebijakan pengentasan kemiskinan lainnya Proyek PROSPEK memiliki cita-cita normatif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat di perkenalkan dengan nama dan substansi kebijakan baru. Namun tidak jarang aspek normatif tersebut terlalu utopis dan hanya sebatas pada tataran ide.

Berdasarkan wawancara diketahui bahwa pemahaman resipien terhadap proyek PROSPEK ternyata belum cukup baik.

Temuan penelitian menunjukkan adanya pemahaman yang keliru mengenai tujuan PROSPEK. Ruyatno (45 tahun) salah seorang resipien PROSPEK yang bergerak dalam bidang kerajinan tas di kecamatan Pernalang mengatakan

“Proyek PROSPEK berisi pengguliran dana. Uang PROSPEK adalah bantuan modal usaha yang diberikan tanpa agunan dan tidak disertai dengan keharusan membayar.” (Sumber:wawancara)

Senada dengan responden pertama Neneng (30 tahun) seorang resipien PROSPEK yang bergerak dalam usaha makanan kecil juga memberikan jawaban serupa. Menurutnya :

“Uang PROSPEK adalah “bukan pinjaman” melainkan “bantuan” yang diberikan cuma-cuma oleh pemerintah. Saya tidak tahu kalau harus mengembalikan pinjaman dari PROSPEK.” (Sumber:wawancara)

Padahal apabila dilihat dari pengelolaan usaha, bisnis makanan kecil yang digelutinya tergolong sukses karena memiliki pelanggan yang setia di daerah Comal, Petarukan dan wilayah sekitarnya. Namun Neneng tidak memiliki kemauan yang tinggi untuk mengembalikan pinjaman PROSPEK tersebut.

Sementara itu, Ani selaku anggota Mitrapek mengatakan :

“ Propek dilaksanakan antara lain bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat miskin “.

Seorang pengelola PROSPEK bernama Priyo (36 tahun) warga kecamatan Pernalang mengatakan bahwa sebenarnya di dalam PROSPEK terdapat dua macam kegiatan, yaitu proyek dan pasca proyek. Proyek dilaksanakan oleh konsultan. Untuk pengucuran dana proyek dikenakan biaya administrasi sedangkan pasca proyek tidak dikenakan biaya administrasi.

Biasanya ketika resipien mendapatkan kucuran dana pada saat proyek tidak diperlukan adanya jaminan. Yang ada di saat pemberian dana proyek hanyalah komitmen yang didapat melalui negosiasi. Padahal besarnya dana yang dipinjamkan termasuk besar yaitu antara Rp. 4.000.000 ,- sampai dengan Rp. 125.000.000,-. Dari sini saja terlihat bahwa proyek PROSPEK sebenarnya masih kurang matang.

Sambil menarik nafas panjang pengelola PROSPEK ini mengatakan:

“Mekanisme pengucuran dana yang tanpa agunan dan hanya berdasarkan kesepakatan tersebut tidak diatur dalam petunjuk pelaksanaan (juklak) PROSPEK.

Hal ini cukup didasarkan pada negosiasi dan komitmen bersama antara pimpinan proyek (Pimpro) dengan resipien". (Sumber:wawancara)

Temuan ini menunjukkan bahwa titik lemah program tidak hanya terdapat pada sikap resipien namun juga pada aparatur pelaksana (pimpinan proyek) yang kurang memperhitungkan resiko kemacetan dalam pengembalian dana PROSPEK.

Tidak jauh berbeda dengan pengakuan pengelola PROSPEK di atas, M. Nasir (40 tahun) seorang anggota MitraPEK ketika diwawancarai mengatakan bahwa secara filosofis kebijakan PROSPEK sangat bagus, yaitu untuk menonjolkan produk asli dari Pemalang agar kesejahteraan UKM meningkat. Misalnya mebel, jamu dan konveksi. Untuk keperluan ini pembukaan *showroom* produk kerajinan resipien PROSPEK di sekitar tempat praktek "Mba Atun" (pengobatan alternatif) di kelurahan Pelutan ternyata cukup membantu mempromosikan hasil kerajinan lokal Pemalang tersebut.

Raut muka sedih tidak mampu disembunyikan ketika anggota MitraPEK ini bercerita bahwa total tunggakan PROSPEK yang ada sekarang telah mencapai angka 663 juta rupiah. Jumlah yang sebenarnya lebih kecil bila dibandingkan dengan kemacetan program-program pemerintah lainnya seperti KUT maupun KUKESRA yang angkanya mencapai milyaran rupiah. Namun tak pelak kenyataan ini cukup membuat anggota MitraPEK yang menaruh minat tinggi terhadap PROSPEK ini kecewa.

Keinginan untuk mensukseskan program ini sebetulnya cukup baik. Tidak jarang petugas bekerja siang dan malam untuk menagih tunggakan yang ada pada

anggota UKM. Secara pribadi Ruyatno (45 tahun) yang merupakan resipien mengatakan bahwa sebenarnya dia ingin agar proyek PROSPEK berhasil. Namun di tetap menganggap bahwa dana PROSPEK merupakan hibah yang tidak perlu dikembalikan. Jawaban Ruyatno di atas senada dengan pengakuan M. Nasir yang mengatakan bahwa ketika bertemu kepada anggota PROSPEK untuk menagih hutang harus menggunakan pendekatan-pendekatan personal agar yang bersangkutan bersedia membayar tunggakan. Namun hasilnya belum memuaskan. Walaupun demikian langkah ini merupakan usaha untuk memperbaiki pengelolaan program.

Berdasarkan temuan di atas dapat dikatakan sikap responden terhadap PROSPEK masih diwarnai dengan pemahaman yang keliru tentang pengembalian dana PROSPEK. Artinya Responden belum memahami bahwa pinjaman yang didapatkan dari proyek PROSPEK merupakan dana bergulir yang wajib disetorkan kembali melalui keuntungan dalam berwira usaha. Padahal secara teoritis dalam implementasi kebijakan, sikap konstituen maupun pelaksana sangat menentukan keberhasilannya. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan, artinya ada dukungan, sangat memungkinkan bagi mereka untuk melaksanakan kebijakan sebagaimana diinginkan pembuat kebijakan sejak awal.

Untuk keperluan ini penulis sependapat dengan Mann (dalam Azwar, 1988: 18) yang menjelaskan bahwa komponen kognitif berisi persepsi, kepercayaan dan stereotip yang dimiliki individu mengenai sesuatu. Asumsi dasarnya adalah bahwa kepercayaan mempengaruhi perilaku. Kecenderungan berperilaku secara konsisten, selaras dengan kepercayaan dan perasaan ini akan membentuk sikap individual. Dalam kerangka ini sikap “berat hati” untuk mengembalikan pinjaman PROSPEK merupakan cerminan rendahnya aspek kognisi yang dimiliki oleh resipien PROSPEK.

Sebagai pembanding kita bisa kembali kepada tujuan PROSPEK, dimana sasaran utama penerima proyek ini adalah pelaku ekonomi kerakyatan yang memerlukan pekerjaan, yaitu pengusaha kecil yang mempunyai potensi usaha, penduduk yang memerlukan pekerjaan sebagai tenaga kerja di desa lokasi proyek, pedagang kaki lima (PKL) yang memerlukan tempat penjualan. Hal ini sesuai dengan penjelasan pasal 33 UUD 1945 bahwa produksi ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dilaksanakan oleh semua dan di bawah pemilikan anggota masyarakat. Dalam hal ini bentuk penyertaan modal yang ditawarkan adalah:

- a. *sistem bagi hasil*: keuntungan dari hasil usaha bersama dibagi sesuai proporsi kesepakatan yang dituangkan dalam perjanjian.
- b. *sistem jasa pinjaman*: minimal 18 persen per tahun dari pokok pinjaman.

Sikap resipien terhadap PROSPEK sebagai konstelasi komponen kognitif, afektif dan konatif ternyata menunjukkan kecenderungan negatif. Artinya secara normatif resipien belum mengetahui aturan main yang harus ditaati bila mereka terdaftar sebagai masyarakat penerima PROSPEK.

Pengetahuan ini antara lain menyangkut kriteria yang dipakai dalam PROSPEK antara lain; 1) Kegiatan usaha yang dilakukan mempunyai prospek yang bagus dan pangsa pasar yang jelas. 2) Besarnya modal kemitraan disesuaikan dengan jenis kegiatan usahanya. 3) Hasil penilaian kelayakan usaha tidak merusak lingkungan. 4) Dapat menyerap tenaga kerja yang cukup besar. 5). Bentuk penyertaan modal yang ditawarkan adalah sistem bagi hasil dan sistem jasa pinjaman, minimal 18% per tahun dari pokok pinjaman.

Resipien pada kenyataannya membutuhkan mekanisme penyaluran dana dan kemitraan yang terdapat dalam PROSPEK dengan kegiatan promosi, informasi dan *display* produk ekonomi kerakyatan yaitu menentukan suatu tempat di pusat keramaian kota, agar mudah diketahui oleh masyarakat umum untuk pusat informasi dan promosi sekaligus tempat penjualan bagi produk-produk ekonomi kerakyatan dan juga sebagai tempat kegiatan kemitraan yang pengelolaannya secara langsung ditangani oleh MitraPEK. Sikap butuh tersebut dapat kita lihat dalam table di bawah ini :

Tabel 5 Tingkat Kebutuhan terhadap Proyek PROSPEK

Sangat butuh	15	75
Butuh	5	25
Kurang butuh	-	-
Tidak butuh	-	-
Jumlah	20	100

Sumber: Hasil Penelitian, 2004

Pada tabel di atas terlihat deskripsi dimana tingkat kebutuhan resipien akan kebijakan PROSPEK ternyata cukup tinggi. Dinamika empiris ini sejalan dengan teori pelembagaan program dari David C. Korten (1988) yang mengatakan bahwa keberhasilan suatu program akan terjadi apabila terdapat kesesuaian antara tujuan kebijakan dengan kebutuhan masyarakat sasaran.

Kenyataan ini terbukti dari banyaknya responden yang menyatakan “butuh” terhadap keberadaan PROSPEK. Bahkan dalam penuturannya sebagian responden berharap agar nilai bantuan PROSPEK lebih diperbesar dengan syarat pinjaman yang lebih mudah. Namun tentu hal ini perlu mendapat tanggapan serius dari pemerintah setempat, mengingat resiko kredit macet tetap terbuka bila tanpa disertai dengan manajemen kebijakan yang baik.

Dalam studi kepustakaan mengenai sikap sebagaimana dijelaskan oleh Louis Thurstone dan Charles Osgood (dalam Mar’at, 1984: 23) sikap merupakan bentuk evaluasi atau reaksi perasaan. Pada umumnya reaksi emosional yang merupakan bagian dari komponen afektif banyak ditentukan oleh kepercayaan atau

apa yang kita percaya sebagai benar bagi objek tertentu, dalam hal ini Proyek PROSPEK. Temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa mayoritas responden memiliki perasaan yang positif (senang) terhadap Proyek PROSPEK.

Berdasarkan hasil survei kelayakan yang telah dilakukan Konsultan Proyek Kabupaten pada tahap awal pengadaan PROSPEK saja terdapat 20 UKM (usaha kecil menengah) yang memperoleh penyertaan modal dengan total pinjaman Rp. 633.500.000,-. UKM tersebut tersebar di Kecamatan Taman, Randudongkal, Pemasang, Comal, Petarukan Ampelgading, Moga dan Belik. Tingkat serapan dana PROSPEK ini merupakan petunjuk bahwa resipien telah merespon dengan baik keberadaan proyek ini. Perasaan yang positif (senang) ini sekaligus menjadi potensi bagi pelaksanaan PROSPEK selanjutnya.

D. Sumber Daya yang Tersedia Bagi Implementasi PROSPEK

Berdasarkan teori pokok yang telah disebutkan di muka bahwa implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor kritis yang menghambat atau memperlancar kebijakan. Salah satu di antara faktor-faktor kritis itu adalah sumber daya. Menurut Josep W. Easton (1986 : 25) sumber daya “ merupakan faktor penting dalam suatu organisasi, karena merupakan sumber energi bagi organisasi”. Sumber daya merupakan masukan-masukan yang oleh organisasi diubah menjadi produk atau jasa untuk menambah kemampuan organisasi itu sendiri.

Dalam penelitian ini sumber daya mengacu kepada masukan-masukan kebijakan berupa kemampuan pelaksana dalam menjalankan tugas untuk mensukseskan proyek, fasilitas yang tersedia, kewenangan yang ada pada pelaksana, dan informasi yang dibutuhkan berkaitan dengan pelaksanaan Proyek PROSPEK. Sumber daya yang paling penting dalam implementasi kebijakan adalah *staff*. Jumlah *staff* tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi, artinya jumlah *staff* yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil, karena hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh pegawai pemerintah atau *staff*, namun di sisi lain kekurangan *staff* juga akan menimbulkan persoalan pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif. Dari sini dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi kebijakan tidak cukup hanya dengan jumlah *staff* yang memadai, namun yang penting adalah ketrampilan yang diperlukan untuk melaksanakan program.

Faktor kemampuan pelaksana menjadi begitu penting mengingat sebaik apa pun *design* kebijakan tanpa disertai dengan kemampuan aparat pelaksana yang baik maka akan terasa sulit untuk pelaksanaannya. Berdasarkan hasil wawancara dengan Mitra PEK, tunggakan yang terjadi dalam implementasi PROSPEK salah satunya disebabkan antara lain masih ada UKM yang belum berproduksi, para pemilik usaha kurang menyadari arti pinjaman, artinya mereka mengira bahwa dana ini merupakan dana bantuan sehingga pengembalian pinjaman bergulir ini cukup lambat.

Berdasarkan wawancara dengan staf Bappeda Kabupaten Pemalang Saidin ,S.IP. dikatakan sebagai berikut:

“Berdasarkan pantauan kami para pelaksana PROSPEK yakni MitraPEK, sudah cukup memadai karena mereka telah diseleksi secara ketat.” (Sumber: wawancara)

Dalam kenyataannya, rekrutmen pelaksana PROSPEK yang sudah cukup ketat tidak disertai dengan pengetahuan resipien mengenai kewirausahaan. Kenyataan ini semakin diperburuk dengan minimnya pengadaan pelatihan kewirausahaan. Padahal sesuai dengan garis kebijakan dari Tim Koordinasi Pengelola Proyek (TKPP) PROSPEK Kabupaten. Pemalang yang menyebutkan bahwa alokasi dana Prospek diperuntukkan bagi penyertaan Modal Kemitraan, dimana diharapkan pengusaha kecil menengah potensial dapat mengembangkan usaha.

Ketentuan normatif menyebutkan adanya pelatihan Proyek PROSPEK dalam upaya untuk menjamin pelaksanaan proyek PROSPEK sesuai petunjuk pelaksanaan PROSPEK. Pelatihan yang diselenggarakan sesuai dengan jenis kegiatan baik di tingkat kabupaten maupun kecamatan dan desa. Ada empat jenis pelatihan yang dilakukan pada proyek PROSPEK, yaitu pelatihan FK (fasilitator kegiatan), pelatihan panitia pembangunan desa, pelatihan UKM (usaha kecil menengah)/ penyertaan modal kemitraan dan pelatihan MitraPEK.

Dalam rangka pengembangan permodalan dan usaha kelompok UKM maka perlu ditingkatkan keterampilan para pengelola proyek dan anggotanya secara terus menerus dan berkesinambungan. Keterampilan ini sangat diperlukan untuk mengembangkan usaha, baik secara individu maupun kelompok di kemudian hari.

Dalam melaksanakan sebuah proyek, diperlukan kemampuan yang cukup memadai dari pelaksana itu sendiri, karena pelaksana merupakan ujung tombak keberhasilan PROSPEK.

Crosscheck pendapat staf Bappeda dengan wawancara terhadap Bapak Imam selaku Pimpro, disimpulkan bahwa pelaksana mempunyai kemampuan yang cukup memadai dalam melaksanakan tugasnya, hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan sebagai berikut:

“ Para pelaksana yang ada di Mitrapek mempunyai kemampuan yang cukup memadai, karena perekrutannya melalui seleksi yang antara lain harus mempunyai pengalaman dalam mengelola program perguliran dana “(Sumber: wawancara)

Hal senada juga disampaikan oleh Bapak Nasir selaku Ketua Mitrapek yang mengatakan bahwa :

“ Semua pegawai yang ada di Mitrapek bekerja sesuai dengan fungsinya masing-masing dan kerjasama dilakukan cukup baik”

Dalam petunjuk pelaksanaan PROSPEK dijelaskan bahwa Tim Koordinasi Pengelola Proyek (TKPP) PROSPEK harus menyampaikan materi pelatihan yang berisi cara-cara pengolahan bahan mentah untuk berproduksi, manajemen keuangan, pengetahuan dan keterampilan dalam menggerakkan usaha ekonomi produktif. Dari hasil wawancara dengan Ir. Imam Sulistyono (pimpinan proyek) diketahui bahwa animo masyarakat untuk mengikuti kegiatan pelatihan kewirausahaan ternyata sangat rendah. Begitu sulitnya mengumpulkan resipien-resipien PROSPEK untuk diberikan pelatihan atau pengarahan.

Sulitnya mengumpulkan resipien PROSPEK untuk diberi pengarahan dan pelatihan juga diakui oleh Reni Amalia (Pengelola MitraPEK) yang mengatakan:

“ Ada persepsi negatif di dalam kelompok resipien PROSPEK yang menganggap bahwa pengarahan dalam pengelolaan dana PROSPEK hanya sekedar formalitas. Sebagian resipien menganggap alokasi dana PROSPEK sudah ditentukan untuk kelompok-kelompok UKM yang memiliki kedekatan dengan pejabat-pejabat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Pematang Jaya.”
(Sumber:wawancara)

Apabila informasi ini benar adanya maka alokasi dana PROSPEK tersebut tidak lagi bersifat netral karena adanya muatan-muatan politis yang menyertainya. Temuan ini juga mengisyaratkan adanya variabel-variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi sebagaimana dikatakan oleh Daniel Mazmanian dan Sabatier, yaitu dukungan dari pejabat yang lebih tinggi . Hal mana juga dikatakan oleh Merille S. Grindle di luar isi kebijakan masih terdapat faktor eksternal yaitu konteks kebijakan yang juga turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Penggalian informasi yang didapat dari wawancara yang dilakukan dengan resipien PROSPEK menemukan data bahwa besarnya alokasi dana yang dikucurkan ternyata dianggap belum mencukupi. Kuswanto, S.Hut (salah seorang resipien PROSPEK) mengatakan bahwa disamping dana yang dikucurkan kecil, alat transportasi yang diperlukan dalam pelaksanaan PROSPEK juga kurang memadai. Beberapa jenis usaha yang digeluti antara lain, jamu tradisional, mebelair, pembuatan batu pecah, peternakan, konveksi, perbengkelan, percetakan, industri makanan kecil, perkebunan palawija, warung telekomunikasi (wartel), kerajinan tangan dan sebagainya.

Dalam kenyataannya tidak sedikit kelompok usaha ekonomi produktif yang mempunyai hasil produksi barang atau jasa baik, namun produksi barang atau jasa tersebut hanya terjual sedikit saja. Apalagi kalau hasil produksi barang atau jasa yang dimilikinya mempunyai kualitas yang kurang memenuhi selera konsumen. Untuk informasi (gambaran) tentang pagsa pasar kemana barang atau jasa yang akan dihasilkan itu, seharusnya sudah dipikirkan sehingga apabila kegiatan telah menghasilkan barang atau jasa sudah ada yang akan memanfaatkannya.

Informasi tentang pemasaran ini diperlukan untuk mengurangi resiko usaha yang akan dilakukan, mengetahui masalah yang ada di pasar dan membaca peluang yang ada untuk dimanfaatkan dengan baik. Dalam kaitan ini menarik untuk disimak bahwa proyek PROSPEK dilengkapi dengan kegiatan informasi dan promosi serta *display* produk ekonomi kerakyatan dalam rangka membantu akses pasar.

Fasilitas yang tersedia untuk melaksanakan program ini sangat mendukung pelaksanaan PROSPEK. Dalam pandangan resipien maupun MitraPEK diakui bahwa kemampuan pelaksana PROSPEK dalam menjalankan tugas untuk mensukseskan program ini sebenarnya cukup baik, namun kurang maksimal. Kondisi ini tidak terlepas dari minimnya fasilitas penunjang operasional PROSPEK. M. Nasir yang merupakan Ketua MitraPEK mengatakan :

“Sampai saat ini fasilitas gedung khusus untuk proyek PROSPEK belum ada, sebab masih satu atap dengan kantor pengelolaan PPK (program pengembangan kecamatan). Fasilitas lain adalah satu unit mobil operasional untuk menjangkau seluruh wilayah kabupaten Pemalang. Selain itu terdapat empat unit komputer namun satu di antaranya sudah rusak.” (Sumber:wawancara)

Selain fasilitas penunjang yang dirasakan masih minim, insentif yang diberikan bagi petugas yang berhasil menarik pelunasan dari resipien ternyata juga tidak ada. Padahal seperti diakui oleh petugas (yang tidak mau disebut identitasnya) insentif itu merupakan *reward* yang bisa meningkatkan semangat petugas saat menarik pelunasan dari resipien yang menunggak.

Terdapat tiga item yang dikerjakan dalam PROSPEK, yaitu ekonomi, fisik dengan menggunakan rekanan, dan fisik tanpa menggunakan rekanan. Khusus untuk ekonomi menggunakan tenaga konsultan (S2), yang terdiri dari tenaga ahli ekonomi dan tenaga ahli pemberdayaan masyarakat. Namun hasilnya justru jelek, Sehingga kemudian dibantu oleh Fasilitator Kecamatan (di luar birokrasi).

Apabila dilihat dari aspek kewenangan yang ada pada pelaksana jawaban yang didapat pun belum terlalu melegakan. Setiap sisa anggaran yang ada dalam PROSPEK harus dilaporkan pada BAWASDA. MitraPEK tidak punya kewenangan untuk memanfaatkan. Sementara informasi yang dibutuhkan berkaitan dengan program ini belum terdistribusikan dengan merata. Sehingga pemberian informasi masih bersifat *door to door* tergantung pada keuletan para pengelola PROSPEK.

Secara teoritis *Informasi* merupakan sumber penting lain dalam implementasi kebijakan. Ada dua bentuk informasi (Winarno, 2002: 134), yaitu informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan, berkaitan dengan petunjuk dalam pelaksanaan kebijakan dan data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan pemerintah. Kurangnya pengetahuan tentang bagaimana mengimplementasikan proyek PROSPEK mempunyai beberapa konsekuensi secara langsung, yaitu beberapa tanggungjawab secara sungguh-sungguh tidak akan dapat dipenuhi atau tidak dapat dipenuhi tepat waktu dan munculnya ketidakefisienan.

E. Koordinasi dalam Implementasi PROSPEK

Koordinasi merupakan salah satu faktor atau aspek yang penting dalam sebuah implementasi kebijakan, karena pemerintah bukanlah *the only one actor* dalam kebijakan publik, sehingga koordinasi antara tiga dasar tata pemerintahan, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat menjadi sesuatu yang tidak dapat dihindari. Leonard D. White (dalam Syafie 98 : 41) menyatakan bahwa koordinasi adalah “penyesuaian diri dari masing-masing bagian dan usaha untuk menggerakkan serta

mengoperasikan bagian-bagian pada waktu yang cocok, sehingga dengan demikian masing-masing bagian dapat memberikan sumbangan terbanyak pada keseluruhan hasil “.

Pelaksanaan Proyek Sinergitas Pengembangan Ekonomi Kerakyatan (PROSPEK) terdiri dari empat tahapan pelaksanaan: (1) *tahap persiapan*, yaitu sejak dimulainya proyek sampai dengan terbentuknya pengelola proyek di tingkat desa/kelurahan. (2) *tahap perencanaan*, yaitu sejak proses identifikasi penerima bantuan dan jenis kegiatan di desa/kelurahan sampai dengan pengajuan dokumen pencairan dana. (3) *tahap pelaksanaan kegiatan*, yaitu sejak pencairan dana sampai dengan dimulainya pelaksanaan proyek, (4) *tahap pelestarian*, yaitu kegiatan pelestarian terhadap kegiatan penyertaan modal kemitraan dan hasil pelaksanaan kegiatan pemeliharaan/pembangunan sarana dan prasarana yang dilakukan oleh masyarakat organisasi masyarakat lokal yang terbentuk.

Adanya koordinasi diperlukan dalam tiap tahapan Implementasi PROSPEK. Pada tahap *persiapan* terdapat beberapa aspek yang menjadi perhatian, antara lain pembentukan Organisasi Pengelola Proyek , yang terdiri dari;

- a. Tim Koordinasi Pengelola Proyek (TKPP), yang dibentuk untuk membina dan mengkoordinasikan pengelolaan proyek, serta memantau kemajuan pelaksanaan proyek PROSPEK.
- b. Pemimpin Proyek (Pimpro), diadakan untuk membantu TKPP dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara. Pimpro

Kabupaten diusulkan oleh Kepala Bappeda Kabupaten untuk ditetapkan oleh Bupati.

- c. MitraPEK, dibentuk dengan mengembangkan dan melestarikan kegiatan ekonomi dan kemitraan.
- d. Panitia Pembangunan Desa (Kegiatan Intervensi dan fasilitasi kegiatan di desa), dimana Panitia pembangunan desa sebagai pengelola proyek di tingkat desa dipilih dan ditetapkan oleh masyarakat secara demokratis dan terbuka melalui musyawarah desa/kelurahan. Musyawarah Desa difasilitasi oleh Kepala desa/kelurahan.

Koordinasi sebagai “Sinkronisasi yang teratur dari usaha-usaha untuk menciptakan pengaturan waktu dan terpinpin, dimana dalam hasil pelaksanaan yang harmonis dan bersatu untuk mengasilkan tujuan yang ditetapkan (G.R Terry, dalam Syafei 1998: 42)”. Tataran normatif ini ternyata bertentangan dengan pelaksanaan PROSPEK di lapangan. Hasil wawancara dengan Kuswantoro Sueb, S.Hut (pengelola PROSPEK) menunjukkan bahwa koordinasi antar pelaksana PROSPEK belum berjalan dengan baik. Dicontohkan dalam koordinasi antara pemerintah dengan *stakeholder* PROSPEK dalam pengelolaan dan pemantauan kemajuan proyek ternyata masih tumpang tindih. Padahal salah satu tujuan koordinasi yaitu meminimalkan inkonsistensi kebijakan yang menjengkelkan. Melalui koordinasi, maka berbagai perkembangan dapat dipantau sehingga jika ada kesalahan langsung dapat diperbaiki. Dalam melakukan kordinasi pendekatan utama yang harus

dilakukan adalah dengan komunikasi, baik formal maupun informal; hal ini penting karena dalam pengaturan ruang dan waktu yang memperlancar pencapaian tujuan koordinasi adalah hubungan antar individu atau instansi.

Ada beberapa alasan mengapa koordinasi sangat penting dalam implementasi PROSPEK, antara lain agar ada kejelasan arah, tujuan dan tindakan yang akan dilakukan berkaitan dengan implementasi kebijakan. Keadaan seperti ini penting karena mempengaruhi efektifitas dan keharmonisan gerak langkah dari para pelaksana kebijakan. Selain itu dengan koordinasi yang baik juga diharapkan akan menumbuhkan kesatuan tindakan dan metode yang akan dipakai dalam implementasi PROSPEK. Celaknya dari ketiadaan koordinasi inilah yang turut mengurangi keberhasilan PROSPEK di lapangan.

Dalam hal ini penulis sependapat dengan pandangan Yuwono (2002:120) bahwa koordinasi memungkinkan *sharing of information* dari berbagai agen pelaksana kebijakan. Ini artinya bahwa suatu kejelasan yang penting tentang berbagai hal yang dipandang perlu untuk dibahas bersama ataupun didapat alternatif yang dapat ditempuh untuk mensukseskan implementasi kebijakan tersebut.

Selain itu juga terbuka bagi partisipasi dan keterlibatan intensif dari berbagai elemen dan publik, oleh karena itu menyediakan waktu dan kesempatan bagi terbukanya keterlibatan umum.

Konsistensi dari pemerintah, pelaksana maupun kelompok sasaran PROSPEK menentukan berhasil atau gagalnya implementasi PROSPEK di lapangan.

Prinsip pembangunan partisipatif ini setidaknya mencakup visi pembangunan yang memihak rakyat, mekanisme pembangunan yang dimulai dari bawah, koordinasi antar unsur penggerak pembangunan dan instrumen pembangunan yang mampu melestarikan proses perubahan strategi ke arah yang baru. Melihat kenyataan itu maka proyek PROSPEK dengan lima kegiatan dilakukan sebagai upaya untuk mengembangkan usaha kecil melalui kegiatan penyertaan modal kemitraan dengan memberikan modal pinjaman sehingga diharapkan pengusaha kecil/ menengah potensial dapat mengembangkan usaha.

Dalam pelaksanaan kebijakan, koordinasi sangat diperlukan. Petikan wawancara yang bisa diambil dari Resipien PROSPEK antara lain menemukan bahwa koordinasi yang dilakukan untuk mendukung suksesnya program ini ternyata belum berjalan dengan efektif. Imam Sulistyono pelaksana dari Bappeda mengatakan:

“ Terjadinya tunggakan sebesar 633 juta rupiah dimana 40 persen dari jumlah itu ada pada UKM merupakan cerminan dari lemahnya koordinasi PROSPEK. Sebab sebagaimana dijelaskan dimuka terdapat kesulitan yang besar untuk menghadirkan resipien-resipen PROSPEK maupun pengelola Mitra PEK. Disisi lain masih terdapat anggapan yang apriori tentang alokasi dana PROSPEK yang bersifat politis.” (Sumber: wawancara)

Sehingga tidak mengherankan apabila dana PROSPEK yang mengalir tidak kembali sepenuhnya. Untuk keperluan ini telah disiapkan advokasi pemerintah bila ternyata hasil PROSPEK lebih rendah dari yang diharapkan. Permasalahannya adalah bahwa setiap temuan mengenai sumber tunggakan ternyata tidak ditindaklanjuti

dengan menempuh jalur hukum terhadap para penunggak sebenarnya.

Diakui oleh Sulistyو bahwa dengan jangka waktu pinjaman 3 tahun membuat resipien menikmati kucuran dana PROSPEK tetapi melupakan kewajiban untuk membayar. Besarnya tunggakan PROSPEK menjadi pengalaman buruk sehingga kemudian ditempuh beberapa upaya perbaikan antara lain: waktu diperpendek, pengenaan jaminan berapapun pinjaman yang diajukan. Disini Sangat perlu adanya keserasian dan konsistensi dalam koordinasi antara masing-masing pelaksana proyek.

Pengakuan Sulistyو senada dengan penuturan resipien PROSPEK Mar'atun (38 tahun) yang mengatakan:

'Angel nemen.. angger dikumpulake. Lha kepriben bisa maju? Koordinasine durung genah.' (Susahnya ...untuk dikumpulkan. Lha bagaimana bisa maju. Koordinasinya belum jelas.) (Sumber: wawancara)

Minimnya koordinasi sama dengan mempertaruhkan keberhasilan implementasi kebijakan. Koordinasi yang rendah dalam implementasi PROSPEK ternyata menyebabkan rendahnya pula kinerja implementasi PROSPEK.

F. Diskusi atas Hasil Penelitian

Bagian ini akan memberikan pembahasan mengenai hasil penelitian atas Impelementasi Proyek Penegembangan Sinergitas Ekonomi Kerakyatan di Kabupaten Pematang tahun anggaran 2002 sebagaimana telah dipaparkan dimuka. Apabila dilihat dari latar belakang, dalam rangka pengembangan ekonomi yang berbasis dan

berorientasi kerakyatan sebagaimana diamanatkan dalam Program pembangunan Nasional (PROPENAS) dan juga kebijakan daerah yang termuat dalam dokumen perencanaan seperti Program Pembangunan Daerah (PROPEDA) dan Rencana Strategis (RENSTRA) Daerah maka Pemerintah Daerah Kabupaten Pematang Jaya dalam mengaktualisasikan secara riil kegiatan pengembangan ekonomi telah mencanangkan program strategis yang salah satu bentuknya adalah melalui “Proyek Sinergitas Pengembangan Ekonomi Kerakyatan”.

Ekonomi kerakyatan merupakan ekonomi yang memiliki keberpihakan pada masyarakat kecil, seperti masyarakat petani, pengusaha kecil, industri kecil dan usaha sektor informal lainnya. Sebagian besar ekonomi masyarakat kecil adalah mereka yang bukan padat modal yang berada pada sektor pertanian, sektor perdagangan dan industri kecil. Sebagai catatan, usaha kecil merupakan kegiatan ekonomi yang mendominasi lebih dari 90 % struktur perekonomian Indonesia.

Berdasarkan tahap perkembangannya ada 2 masalah keuangan yang dihadapi oleh usaha kecil. Pertama, masalah menghimpun dana untuk memulai mendirikan suatu usaha. Kedua, akumulasi untuk pengembangan usahanya. Sampai saat ini kebutuhan dana jenis pertama umumnya dipenuhi oleh lembaga informal yang keberadaannya masih langka.

Sebagaimana dikatakan oleh Bustanul Arifin dan Didik J.Rachbini (2001 : 6) bahwa “negara wajib membangun struktur kelembagaan yang mampu mendorong inisiatif pelaku dan agen ekonomi sebagai individu dan sebagai anggota masyarakat,

sekaligus wajib menciptakan suatu proses dan kesempatan agar struktur kelembagaan itu dapat dimodifikasi jika kondisi sosial ekonomi memungkinkan.”.

Salah satu alokasi dana Prospek tahun 2002 dimanfaatkan untuk penyertaan Modal Kemitraan, dimana diharapkan pengusaha kecil menengah potensial dapat mengembangkan usaha. Plafon besarnya alokasi penyertaan modal untuk setiap usaha ditentukan berdasarkan hasil analisa kelayakan usaha dan prospek pengembangan usaha yang dilakukan. Aparat pemerintah telah melakukan survey dan penilaian kelayakan usaha langsung ke lokasi kegiatan UKM yang telah menjadi nominasi, dengan criteria : 1). Kegiatan usaha yang dilakukan mempunyai prospek yang bagus, pangsa pasar yang jelas 2). Besarnya modal kemitraan disesuaikan dengan jenis kegiatan usahanya 3). Hasil penilaian kelayakan usahanya tidak merusak lingkungan dan 4) Dapat menyerap tenaga kerja yang cukup besar.

Adanya tunggakan dana PROSPEK yang ada di UKM yang seharusnya menjadi kewajiban untuk mengangsur sesuai dengan perjanjian yang telah dibuat, kurang intensifnya koordinasi dan sikap pelaksana maupun penerima yang kurang mendukung kelancaran program ini merupakan permasalahan penting di lapangan yang menyebabkan kebijakan ini kurang efektif.

Setelah diteliti ternyata terdapat kecenderungan “salah persepsi” pada sebagian resipien PROSPEK yang menganggap bahwa dana PROSPEK merupakan hibah dari pemerintah yang tidak perlu dikembalikan. Lebih buruk lagi pengelolaan dana itu sendiri belum sepenuhnya dipakai untuk kegiatan produktif melainkan konsumtif.

Dalam teori pelembagaan program dari David C. Korten (1988) dikatakan bahwa keberhasilan suatu program akan terjadi apabila terdapat kesesuaian antara tujuan kebijakan dengan kebutuhan masyarakat sasaran. Determinan kebijakan ini telah diteliti dari aspek sikap, sumber daya dan koordinasi. Pada penelusuran mengenai sikap responden terhadap PROSPEK sebetulnya resipien memiliki pengetahuan yang cukup tentang apa dan bagaimana proyek PROSPEK. Resipien juga merasa senang dengan kehadiran proyek yang mengutamakan pengembangan ekonomi kerakyatan. Namun sikap non kooperatif yang menyalahi ketentuan PROSPEK ditandai dengan munculnya asumsi tentang “dana hibah” PROSPEK. Temuan ini cukup mempengaruhi implementasi PROSPEK di lapangan.

Persoalan lain yang mengemuka adalah minimnya kuantitas dan kualitas pendampingan serta pelatihan kewirausahaan bagi para resipien PROSPEK. Kasus klasik seperti yang senantiasa terulang dari kebijakan-kebijakan pengentasan kemiskinan sebelumnya adalah pemakaian dana PROSPEK untuk keperluan konsumtif. Hal ini tidak mengherankan mengingat bentuk pendampingan yang diberikan oleh pengelola kebijakan baru pada taraf tertib pembukuan (administrasi) (Hasil observasi, 2004). Minimnya sumber daya dari aspek pelatihan dan pendampingan ini menjadi kontributor bagi lemahnya implementasi PROSPEK.

Faktor lain yang tidak kalah pentingnya adalah koordinasi dalam implementasi PROSPEK. Sebagaimana dikatakan oleh GR. Terry George Terry (dalam Syafiie, 1998 : 42), bahwa koordinasi merupakan “Sinkronisasi yang teratur dari usaha-usaha untuk menciptakan pengaturan waktu dan terpinpin, dimana dalam hasil pelaksanaan yang harmonis dan bersatu untuk mengasilkan tujuan yang ditetapkan”. Dalam kasus PROSPEK sesuai dengan temuan penelitian aspek koordinasi ternyata telah berjalan dengan baik dengan adanya Tim Koordinasi Pengelola Proyek (TKPP), yang dibentuk untuk membina dan mengkoordinasikan pengelolaan proyek, serta memantau kemajuan pelaksanaan proyek PROSPEK.

BAB V

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Sebagai akhir dari alur penelitian ini maka penulis dapat mengajukan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara umum implementasi proyek sinergitas pengembangan ekonomi kerakyatan (PROSPEK) di Kabupaten Pemalang belum berjalan dengan baik. Perkembangan terakhir ditandai dengan adanya tunggakan (kredit macet) pada resipien yang memiliki usaha kecil menengah (UKM) sebesar 633 juta rupiah. Walaupun bukan merupakan sorotan satu-satunya dalam implementasi PROSPEK namun kasus tunggakan macet ini bisa menjadi gejala kegagalan proyek pemberdayaan ekonomi kerakyatan di masa mendatang.
2. Fenomena menonjol yang menyertai pelaksanaan PROSPEK di Kabupaten Pemalang adalah minimnya pengadaan pelatihan kewirausahaan yang diterima oleh resipien PROSPEK. Kondisi ini memberi konsekuensi pada terjadinya penyimpangan penggunaan dana bergulir PROSPEK.
3. Beberapa faktor dominan yang dianggap mempengaruhi implementasi PROSPEK tersebut antara lain *pertama*, sikap negatif resipien terhadap PROSPEK yang menganggap uang PROSPEK sebagai bantuan bukan "pinjaman". *Kedua*, dari sisi sumber daya pengelola diketahui bahwa dukungan sumber daya untuk PROSPEK masih minim. Hal ini dicirikan

dengan rendahnya “reward” untuk pihak pengelola yang berhasil, maupun dukungan sarana (mobil dan komputer) yang tidak layak. *Ketiga*, aspek koordinasi antar MitraPEK, BAPPEDA maupun usaha kecil menengah (UKM) yang belum optimal sehingga penindakan terhadap para pelanggar (*delinquent*) tidak maksimal.

4. Faktor dominan lain di luar variabel yang diteliti adalah munculnya indikasi muatan kepentingan dalam alokasi kredit. Asumsi yang beredar adalah Usaha Kecil Menengah (UKM) yang dekat dengan pejabat legislatif maupun eksekutif setempat.

B. Rekomendasi

1. Arah kebijakan dalam rangka membangun perekonomian perlu lebih memperhatikan ekonomi yang berbasis kerakyatan. Melalui sistem desentralisasi dalam pelaksanaan PROSPEK yang lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokratisasi, transparansi, serta peran serta masyarakat diharapkan pembangunan ekonomi yang berbasis dan berorientasi pada sistem ekonomi kerakyatan akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, percepatan pemerataan, peningkatan pertumbuhan dan pencapaian kemandirian daerah.
2. Beberapa fenomena yang mengindikasikan adanya kecenderungan faktor-faktor dominan yang mempengaruhi implementasi PROSPEK di Kabupaten

Pemalang perlu disikapi secara proporsional. Ketiga faktor tersebut, yaitu Sikap, Sumber daya dan Koordinasi para pelaksana PROSPEK menjadi ujung tombak yang sangat berarti dalam implementasi PROSPEK ke depan.

3. Fenomena lain, yaitu adanya muatan politis (*political interest*) dalam alokasi kredit perlu disikapi dengan proporsional. Sebab, baik secara empiris maupun normatif peluang untuk masuknya “nuansa kepentingan” terbuka lebar dalam implementasi sebuah kebijakan publik. Dalam hal ini sebagaimana menjadi tujuan normatif dari PROSPEK yaitu pemberdayaan ekonomi kerakyatan bagi usahawan kecil menengah (UKM) maka praktek-praktek pilih kasih dalam alokasi dana PROSPEK sudah semestinya dihindari.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Bustanul, Didik J. Rachbini, 2001, *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*, Grasindo, Jakarta.
- Azwar, Saefudin, 2003, *Sikap Manusia, Teori dan Pengukurannya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Badjuri, Abdulkahar, Teguh Yuwono ,2002, *Kebijakan Publik, Konsep dan strategi*, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Buchori, Imam; 1997, *Administrasi Negara*, LAN, Jakarta.
- Dunn, William. N.; 1992, *Analisis Kebijakan Publik*, Cetakan Pertama, Gadjah Mada University Press , yogyakarta.
-; 1994, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. .
- Dwiyanto, A.; 1994, *Kebijakan Publik*, Penerbit Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Edward, George C.; 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington DC.
- Faisal, Sanapiah, 1990, *Penelitian Kualitatif, dasar – dasar dan Aplikasi*, Yayasan asah asih asuh, Malang.
- Gibson, Donnelly Ivancevich, 1994, *Organisasi dan Manajemen* , Bumi Aksara, Jakarta.
- Hoogerwerf, A.; 1903, *Ilmu Pemerintahan*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Islamy, Irfan; 1986, *Analisis Implementasi Kebijakan*, Bina Aksara, Jakarta.
- Korten, David C.; 1988, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

- Mar'at; 1984, *Sikap Manusia: Perubahan Serta Pengukurannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Moleong, J. Lexy, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya
- Nasution, 1988, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung, Tarsito.
- Ndraha, Talizidhuhu, 2003, *Kybernology (Ilmu pemerintahan baru) 1*, Jakarta, Rineka cipta.
- Quade. E.S; 1984, *Analysis For Public Decision*, Second Edition, Fourth Printing, New York, Elsevier Science Publishing.
- Silalahi, Oberlin; 1999, *Studi Tentang Ilmu Administrasi Negara (Konsep, Teori dan Dimensi)*, Bandung, Sinar Baru Algesindo.
- Sugiyono; 2000, *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung, Alfabeta.
- Singarimbun, Masri, Dkk.; 1981, *Metode Penelitian Sosial*, Edisi Pertama, Mustika Jaya, Jakarta.
- Syafie, Inue Kencana, 1998, *Manajemen Pemerintahan*, PT Pertja, Jakarta.
- Sumodiningrat, Gunawan, 1999, *Pemberdayaan Rakyat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Winardi; 1983, *Asas-Asas Manajemen*, Alumni, Bandung.
- Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta
- Wibawa, Samodera, 1994, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis*, Intermedia, Jakarta
- Wahab, Solichin, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta