

Asna Aneta

**ideas**  
PUBLISHING

# PENANGGULANGAN *KEMISKINAN* PERKOTAAN



**ideas**  
PUBLISHING

Jl. Pangeran Hidayat No. 110 Kota Gorontalo  
Surel : [infoideaspublishing@gmail.com](mailto:infoideaspublishing@gmail.com)  
[www.ideaspublishing.co.id](http://www.ideaspublishing.co.id)

**Asna Aneta**

**PENANGGULANGAN**  
**Kemiskinan** **Perkotaan Gorontalo**



IP.82.03.2014

**Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan**

**Gorontalo**

Asna Aneta

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia

Oleh Ideas Publishing, Juni 2014

Alamat:

Jl. Gelatik No. 24 Kota Gorontalo

Telp/Fax. 0435 830476

e-mail: [infoideaspublishing@gmail.com](mailto:infoideaspublishing@gmail.com)

Anggota Ikapi, Februari 2014

No . 001 / Gorontalo / 2014

Penata Letak & Ilustrasi dan Sampul:

Tim Kreatif Ideas

ISBN : **978-602-9262-99-5**

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang  
dilarang mengutip atau mempebanyak sebagian  
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

# Kata Pengantar

Sujud syukur Alhamdulillah, saya panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan kekuatan, ketabahan, kemudahan, dan keselamatan kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan buku ini. Disadari dalam penulisan buku ini, masih terdapat kekurangan dan kelemahan, oleh karena itu kritikan dan saran yang membangun sangat diharapkan demi penyempurnaan buku ini.

Buku ini adalah hasil interpretasi dari penelitian penulis yang mengangkat masalah bagaimana penanggulangan kemiskinan perkotaan yang khususnya perkotaan kota Gorontalo. Kemiskinan di perkotaan Gorontalo merupakan masalah kompleks, dan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam, dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sehari-hari.

Melalui strategi yang terencana dengan baik, pemberdayaan masyarakat tidak dilakukan hanya untuk memenuhi kebutuhan formal organisasi dan bersifat sporadis sehingga kemiskinan di perkotaan dapat terrealisasikan dengan baik. Kebijakan P2KP digulirkan sebagai wujud konkrit pemerintah dalam rangka penanggulangan kemiskinan di perkotaan, yang pelaksanaannya berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 5 : Tahun 1993 tentang Upaya Mempercepat Penanggulangan Kemiskinan melalui Pemberdayaan Masyarakat.

Akhir kata penulis ucapkan terima kasih yang mendalam kepada *Ideas Publishing* baik secara langsung maupun tidak langsung yang telah memberikan kontribusi demi penerbitan buku ini, semoga Amal Bhakti kita semua akan diridhai, diberkahi dan dirahmati Allah SWT, dan kepada pihak-pihak yang ikut membantu serta kerjasamanya sehingga penulis mendapatkan data dan informasi guna penulisan buku ini penulis ucapkan terima kasih.

Gorontalo, Maret 2014

Penulis

# Daftar Isi

Kata Pengantar .....	<i>i</i>
Daftar Isi.....	<i>iii</i>

## Bagian 1

Kemiskinan .....	1
------------------	---

## Bagian 2

Kebijakan Publik .....	9
A. Teori kebijakan publik .....	9
B. Pengertian Kebijakan Publik.....	14
C. Proses dan lingkungan kebijakan publik .....	19
D. Aktor atau pelaku kebijakan publik .....	43

## Bagian 3

Implementasi Kebijakan Publik.....	47
A. Pengertian Implementasi Publik .....	47
B. Pendekatan implementasi kebijakan publik.....	60
C. Model-model implementasi kebijakan .....	67

## Bagian 4

Strategi dan Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan.....	103
A. Sebab-sebab terjadinya kemiskinan .....	103
B. Karakteristik kemiskinan.....	113
C. Strategi penanggulangan kemiskinan .....	116

## Bagian 5

Birokrasi dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin.....	127
--	-----

## **Bagian 6**

Eksistensi kebijakan program Penanggulangan kemiskinan perkotaan (p2kp) di kota gorontalo .....	145
A. Tujuan dan Sasaran P2KP .....	146
B. Prinsip-prinsip P2KP.....	147
C. Ketentuan Dasar dan Indikator Keberhasilan P2KP .....	150
D. Fungsi dan Peran Organisasi Pelaku P2KP .....	155

## **Bagian 7**

Kemiskinan di Kota Gorontalo .....	157
A. Bentuk/ wujud implementasi kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo. ....	159
B. Responsivitas Pemerintah Kota Gorontalo dalam Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan di Kota Gorontalo. ....	193
C. Keberterimaan Masyarakat Terhadap Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan di Kota Gorontalo. ....	201
D. Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo. ....	212
<b>Daftar Pustaka</b> .....	251

# Bagian 1

## KEMISKINAN

Kemiskinan merupakan masalah kompleks, dan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam, dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sehari-hari dalam kehidupan sosial politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki.

Begitu kompleksnya masalah kemiskinan, sehingga dapat dilihat dari perkembangan data kemiskinan pada tahun 2005 yang dikutip dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 berdasarkan PP Nomor 7 Tahun 2005 (2005:10) yang menyebutkan bahwa : "Persentase penduduk miskin pada tahun 2005 masih sekitar 16,6 persen atau 36,1 juta jiwa".

Pada umumnya, penduduk yang tergolong miskin adalah "golongan residual", yakni kelompok masyarakat yang belum tersentuh oleh berbagai kebijakan pemerintah yang terkonsentrasikan secara khusus, seperti melalui IDT, namun secara umum sudah melalui PKT, Program Bimas, KUD, PKK didesa, dan PPK, P2KP, dll. Golongan ini termasuk sulit disentuh, karena kualitas sumber daya yang rendah sehingga kurang memanfaatkan fasilitas, termasuk faktor-faktor produksi.



Mereka juga kurang memiliki kemampuan, tingkat pendidikan yang rendah, pelatihan yang sangat minimal, termasuk memanfaatkan pemberian bantuan bagi kebutuhan dasar manusia, dan perlindungan hukum atau perundang-undangan yang tidak kurang memihak mereka.

Kriteria lain tentang penduduk miskin berkenaan dengan implementasi Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) berpedoman pada indikator menurut Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), bahwa untuk menentukan penduduk miskin paling tidak memenuhi 6 (enam) kriteria sebagai berikut:

1. Rumah layak huni: a) milik sendiri dan b) bukan milik sendiri.
2. Akses air bersih dan sanitasi
3. Pendapatan/dikonversi dengan pengeluaran
4. Kepemilikan aset
5. Frekuensi makan (lebih dari 2 kali sehari) dan kualitas gizi makanan
6. Dalam setahun dapat membeli minimal 1 stel pakaian baru.

Terjadinya kemiskinan karena ketidakberdayaan masyarakat untuk keluar dari permasalahan kemiskinan yang dihadapinya. Karena itu pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah adalah sangat penting dikemukakan sebagai bagian terpenting dari berbagai strategi kebijakan yang dilaksanakan oleh daerah. Melalui strategi yang terencana dengan baik, pemberdayaan masyarakat tidak dilakukan hanya untuk memenuhi kebutuhan formal

organisasi dan bersifat sporadis seolah-olah mempunyai tujuan nyata, tetapi substansinya hanya administratif.

Berbagai kebijakan dan program pemerintah selama ini telah dilaksanakan dalam rangka menanggulangi kemiskinan di Indonesia, antara lain: Inpres Desa Tertinggal (IDT), Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Raskin dan Subsidi BBM, serta Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP). Dalam tataran inilah, maka yang menarik adalah kebijakan penanggulangan khususnya di perkotaan melalui kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), yang menjadi alternatif pilihan dari sekian kebijakan penanggulangan kemiskinan di Indonesia, karena ternyata kawasan perkotaan masih banyak juga masyarakat yang miskin.

Kebijakan P2KP digulirkan sebagai wujud konkrit pemerintah dalam rangka penanggulangan kemiskinan di perkotaan, yang pelaksanaannya berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 5 : Tahun 1993 tentang Upaya Mempercepat Penanggulangan Kemiskinan melalui Pemberdayaan Masyarakat. Selanjutnya pada tahun 2004 diderivasi oleh Direktorat Jenderal Perumahan dan Pemukiman Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah yang menerbitkan Keputusan Nomor: UM.01.11.Ma/594 tanggal 1 Mei 2004 tentang Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP).

Kemitraan tersebut tampak dari posisi dan peran aparat pemerintah lokal sebagai pembinaan dan fasilitator terhadap pelaku/masyarakat dalam pelaksanaan seluruh rangkaian program P2KP sejak dari perencanaan kegiatan, pelaksanaan sampai dengan pengendalian kegiatan P2KP, sebagai upaya pencapaian

terhadap konsep strategis P2KP yang dikembangkan untuk:

1. Mendorong proses transformasi sosial dari masyarakat tidak berdaya menuju masyarakat berdaya,
2. Mendorong proses transformasi sosial dari masyarakat berdaya menuju masyarakat mandiri, dan
3. Mendorong proses transformasi sosial dari masyarakat mandiri menuju masyarakat madani.

Berbagai bentuk atau wujud implementasi kebijakan P2KP yang telah dilaksanakan sejak tahun 2005 berkenaan dengan penanggulangan kemiskinan di kota Gorontalo, diantaranya melalui:

1. Program pendidikan dan ketrampilan teknis bagi kelompok unit usaha masyarakat.  
Pendidikan dan ketrampilan teknis diberikan kepada kelompok usaha bersama dalam bentuk diklat manajemen usaha kecil dan *home industry*, kursus komputer dengan bimbingan Dinas Koperasi, dan UMKM.
2. Pemberian bantuan permodalan bagi kelompok unit usaha masyarakat. Jenis usaha yang diberikan dana bergulir melalui program P2KP-PNPM meliputi : usaha kecil pembuatan kue, usaha dagang kaki lima, waserda.
3. Program pembangunan Rumah Layak Huni (Mahyani) bagi masyarakat miskin.  
Pemerintah daerah juga melalui kebijakan P2KP mengalokasikan pembangunan rumah layak huni (Mahyani) bagi kelompok masyarakat miskin di Kota Gorontalo, dan pada tahun 2008 telah



dibangunan Mahyani sebanyak 170 unit, serta pada tahun 2009 dibangun 175 unit Mahyani.

4. Program pendampingan teknis dan skill dari instansi teknis (Dinas Koperasi dan UMKM) yang bermitra dengan Lembaga Swadaya Masyarakat untuk pengembangan kelompok unit usaha masyarakat miskin.

Dalam implementasi kebijakan P2KP, pemerintah daerah memprioritaskan keterlibatan LSM untuk bermitra dengan dinas teknis dalam upaya pengembangan unit usaha masyarakat.

Disamping itu dapat dikemukakan beberapa faktor pendukung yang perlu di efektifkan karena jika tidak, maka faktor-faktor pendukung tersebut justru akan menjadi penghambat terhadap efektivitas implementasi kebijakan P2KP. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Komunikasi. Implementor kebijakan harus mampu menyampaikan pesan-pesan kebijakan secara jelas, akurat dan konsisten, khususnya isi kebijakan P2KP yang disampaikan kepada masyarakat sasaran, berikut bahwa implementor kebijakan harus mampu menggunakan bahasa yang dapat dengan mudah dipahami dan dimengerti oleh masyarakat sasaran, sehingga pelaksanaan kebijakan P2KP tersebut tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki.
- b. Sumber daya. Faktor sumber daya tidak hanya mencakup jumlah sumber daya manusia/aparat semata melainkan juga mencakup kemampuan sumber daya manusia untuk mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan

demikian sumber daya yang memadai dan memenuhi kualifikasi akan menghasilkan pelaksanaan kebijakan yang tepat dan efektif.

- c. Sikap pelaksana. Sikap pelaksana yang dimaksud adalah keinginan pelaksana/implementor untuk melaksanakan kebijakan tersebut, para pelaksana tidak selalu melaksanakan kebijakan sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan akibatnya pembuat kebijakan sering berhadapan dengan tugas-tugas untuk memanipulasi atau bekerja dalam lingkungan dimana kebijakan itu diimplementasikan.
- d. Struktur birokrasi. Dalam organisasi penentu kebijakan mestinya mampu mengkondisikan aparat bawahannya sebagai implementor atau pelaksana kebijakan untuk memiliki idealita sebagaimana yang dikehendaki oleh kebijakan P2KP. Struktur birokrasi pelaksana yang memiliki karakteristik norma dan pola hubungan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan karena organisasi pelaksana memiliki variabel kompetensi dan jumlah staf, rentang dan derajat pengendalian, dukungan politik yang dimiliki, kekuatan organisasi dan derajat keterbukaan dan kebebasan berkomunikasi.

P2KP merupakan media pembelajaran dan pengembangan kemampuan para pelaku pembangunan, serta media mewujudkan masyarakat sebagai penggagas dalam sebuah kegiatan pembangunan. Keberterimaan

masyarakat menunjukkan bahwa mereka memiliki empati yang dibangun dari prinsip *silih asih*, *silih asuh*, dan *silih asah*. Keberterimaan juga menunjukkan bahwa produk kebijakan P2KP dipahami, dimengerti, dan didukung sepenuhnya oleh masyarakat sasaran implementasi kebijakan P2KP. Oleh karena itu, pengembangan kapasitas masyarakat melalui peningkatan pengetahuan dan ketrampilan teknis merupakan elemen yang sangat esensial jika pembangunan daerah berkelanjutan dan bertumpu pada masyarakat (*community based development*), sebagaimana yang menjadi hakeket P2KP yang bermuara pada dimensi :

1. Memberikan wewenang dan kepercayaan kepada masyarakat untuk menentukan sendiri kebutuhannya, merencanakan dan mengambil keputusan secara terbuka dan penuh tanggungjawab,
2. Menyediakan dukungan lingkungan yang kondusif untuk mewujudkan peran masyarakat dalam pembangunan, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan mereka sendiri.



## Bagian 2

# KEBIJAKAN PUBLIK

### A. Teori kebijakan publik

Menurut Keenan (2004:55) bahwa: “*Public Policy* dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya”.

Dari pendapat tersebut dapat ditegaskan bahwa setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran dari kebijakan, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijalankan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut.

Oleh karena itulah, maka untuk melahirkan sebuah produk kebijakan harus pula memahami konsepsi kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Wahab (dalam Kadji, 2008:6-8) sebagai berikut:

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan. Paling tidak ada tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan, yakni:

- 1) ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar daripada keputusan;
  - 2) pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan; dan
  - 3) kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi.
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik tersebut kini banyak dikritik, karena model pembuatan kebijakan dari atas misalnya, semakin lama semakin tidak lazim dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Pada kenyataannya, model pembuatan kebijakan yang memadukan antara *top-down* dengan *bottom-up* menjadi pilihan yang banyak mendapat pertimbangan.
- c) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Langkah pertama dalam menganalisis perkembangan kebijakan negara ialah melalui perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Pada kenyataannya cukup sulit mencocokkan antara perilaku yang senyatanya dengan harapan para pembuat keputusan.
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan. Perilaku kebijakan mencakup pula kegagalan melakukan tindakan yang tidak disengaja serta keputusan untuk tidak berbuat yang disengaja (*deliberate decisions not to*

*act*). Ketiadaan keputusan tersebut meliputi juga keadaan di mana seseorang atau sekelompok orang yang secara sadar atau tidak sadar, sengaja atau tidak sengaja menciptakan atau memperkokoh kendala agar konflik kebijakan tidak pernah tersingkap di mata publik.

- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai, yang mungkin sudah dapat diantisipasi sebelumnya atau mungkin belum dapat diantisipasi. Untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai pengertian kebijakan perlu pula kiranya meneliti dengan cermat baik hasil yang diharapkan ataupun hasil yang senyatanya dicapai. Hal ini dikarenakan, upaya analisis kebijakan yang sama sekali mengabaikan hasil yang tidak diharapkan (*unintended results*) jelas tidak akan dapat menggambarkan praktik kebijakan yang sebenarnya.
- f) Kebijakan kebanyakan didefinisikan dengan memasukan perlunya setiap kebijakan melalui tujuan atau sasaran tertentu baik secara eksplisit ataupun implisit. Umumnya, dalam suatu kebijakan sudah termasuk tujuan atau sasaran tertentu yang telah ditetapkan jauh hari sebelumnya, walaupun tujuan dari suatu kebijakan itu dalam praktiknya mungkin saja berubah atau dilupakan paling tidak secara sebagian.
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. Kebijakan itu sifatnya dinamis, bukan statis. Artinya setelah kebijakan tertentu dirumuskan, diadopsi, lalu

diimplementasikan, akan memunculkan umpan balik dan seterusnya.

- h) Kebijakan meliputi baik hubungan yang bersifat antar organisasi ataupun yang bersifat intra organisasi. Pernyataan ini memperjelas perbedaan antara keputusan dan kebijakan, dalam arti bahwa keputusan mungkin hanya ditetapkan oleh dan melibatkan suatu organisasi, tetapi kebijakan biasanya melibatkan berbagai macam aktor dan organisasi yang setiap harus bekerja sama dalam suatu hubungan yang kompleks.
- i) Kebijakan negara menyangkut peran kunci dari lembaga pemerintah, walaupun tidak secara eksklusif. Terhadap kecabangan antara sektor publik dengan sektor swasta, disini perlu ditegaskan bahwa sepanjang kebijakan itu pada saat perumusannya diproses, atau setidaknya disahkan atau diratifikasi oleh lembaga-lembaga pemerintah, maka kebijakan tersebut disebut kebijakan negara.
- j) Kebijakan dirumuskan atau didefinisikan secara subjektif. Hal ini berarti pengertian yang termaktub dalam istilah kebijakan seperti proses kebijakan, aktor kebijakan, tujuan kebijakan serta hasil akhir suatu kebijakan dipahami secara berbeda oleh orang yang menilainya, sehingga mungkin saja bagi sementara pihak ada perbedaan penafsiran mengenai misalnya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

Dari konsepsi dan penjelasan diatas, dapat ditegaskan bahwa *Public Policy* secara esensial harus mampu mencermati substansi dari sebuah produk kebijakan yang akan dirumuskan dalam bentuk program, untuk selanjutnya dapat diimplementasikan, dan seterusnya bagaimana kebijakan tersebut dapat dievaluasi untuk memperoleh umpan balik mengarah kepada perbaikan kebijakan selanjutnya.

Selanjutnya dalam perspektif kepentingan dan kebijakan publik, peran pemerintah sangat dibutuhkan, dengan beberapa alasan menurut Musgrave dan Musgrave (dalam Setyawati dan Tangkilisan, 2005 : 9), yakni:

- 1) Pemerintah dan kebijakan yang dijalkannya dibutuhkan untuk menjamin terjadinya mekanisme pasar yang sehat dan kompetitif.
- 2) Peraturan pemerintah dan tindakan lainnya dibutuhkan apabila persaingan dalam pasar enjadi tidak efisien.
- 3) Pengaturan dan pertukaran berdasarkan perjanjian yang dibutuhkan dalam operasi pasar tidak dapat terjadi tanpa adanya proteksi dan pemaksaan dari suatu struktur resmi yang diadakan oleh pemerintah.
- 4) Adanya masalah eksternalitas yang menuju pada kegagalan pasar dan menghendaki pemecahan melalui pemerintah, baik melalui penyediaan anggaran, subsidi maupun pajak.
- 5) Nilai-nilai sosial menghendaki adanya penyesuaian dalam distribusi pendapatan dan kesejahteraan.

Sekalipun tindakan kebijakan dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuannya. Tidak selalu tindakan tersebut dapat mewujudkan semua kehendak kebijakan publik. Kecuali disebabkan oleh lemahnya daya antisipasi para pembuat kebijakan maupun pendisain program dan proyek, terganggunya implementasi yang menjadikan tidak tercapainya tujuan kebijakan mungkin juga karena pengaruh dari berbagai kondisi lingkungan yang tidak teramalkan sebelumnya.

## **B. Pengertian Kebijakan Publik**

Suatu tinjauan definisi atau pengertian dari setiap disiplin ilmu dipandang penting sebagai pijakan dasar dalam memahami lebih mendalam terhadap disiplin ilmu tersebut, tak kecuali ilmu kebijakan publik yang mesti diketahui sejak awal khususnya tentang definisi atau pengertian dari kebijakan publik itu sendiri. Oleh karena itulah, dalam kajian ini dapat dikemukakan beberapa definisi tentang *public policy*.

Chandler dan Plano (dalam Tangkilisan, 2005) mengemukakan bahwa : “Kebijakan Publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah”. Kenyataan menunjukkan bahwa kebijakan itu telah banyak membantu para pelaksana pada tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah-masalah publik. Olehnya itu dapat dikatakan pula bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

Secara konseptual menurut Rahmat (2009 : 127), bahwa : "Kata *Policy* diartikan dan diterjemahkan menjadi istilah kebijakan atau kebijaksanaan, karena memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah dalam suatu pemerintahan". Selanjutnya Dye (dalam Joko Widodo, 2001:189) memberikan pengertian dasar tentang kebijakan publik: "*public policy is whatever governments choose to or not to do*" (kebijakan publik adalah apa yang dilakukan maupun apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah").

Dari pendapat ini, disimpulkan bahwa kebijakan itu merupakan upaya untuk memahami:

1. Apa yang dilakukan dan atau tidak dilakukan oleh pemerintah,
2. Apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan
3. Apa dampak dari kebijakan publik tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Sementara Carl Friedrich (dalam Wahab 1997:3) mengatakan bahwa: Kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa, sebaik-baik kebijakan, jika kebijakan itu mempertimbangkan siapa yang menjadi sasaran kebijakan itu sendiri, agar pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut dapat segera memahami dan mencari solusi jika terjadi permasalahan dalam implementasi sebuah kebijakan.

Dengan demikian bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu, yang benar-benar dapat dilakukan dan diimplementasikan.

Dari berbagai definisi tersebut di atas, maka sesungguhnya istilah kebijakan publik dipergunakan dalam pengertian yang berbeda-beda. Kebijakan adalah cara bertindak yang sengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan. Jadi pada prinsipnya studi kebijakan publik berorientasi pada pemecahan masalah riil yang terjadi di tengah masyarakat. Dengan demikian analisis kebijakan publik secara umum merupakan ilmu terapan dan berperan sebagai alat atau ilmu yang berusaha untuk memecahkan masalah. Pada konteks ini, kebijakan publik memiliki beragam perspektif, pendekatan maupun paradigma sesuai dengan fokus dan lokus dari obyek penelitian atau obyek kajian.

Selanjutnya, menurut Jones (dalam Tangkilisan, 2005:3) kebijakan terdiri dari komponen-komponen:

1. *Goal* atau tujuan yang diinginkan,
2. *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan.
3. *Programs*, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan,
4. *Decision* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. *Effect*, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Atas dasar uraian dan definisi di atas, maka dapat ditemukan beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik sebagai berikut:

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu,

2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah,
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimaksud akan dilakukan,
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu), dan
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Anderson (dalam Setyawaty, 2005 : 10-11) mengemukakan bahwa: "Kebijakan publik merupakan pengembangan dari kebijakan yang dilakukan oleh institusi pemerintah dan aparatur".

Dari pernyataan tersebut, dapat ditegaskan bahwa:

- a. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
- d. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif, dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.
- e. Kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada

peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Selanjutnya menurut Eulau (dalam Setyawaty, 2005 : 11-12), bahwa : "Suatu kebijakan dapat dikatakan sebagai kebijakan publik atau tidak, dilihat dari komponen *Public Polici-nya*", yang meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) Niat dari sebuah kebijakan.
- 2) Tujuan atau keadaan akhir yang hendak dicapai.
- 3) Rencana atau usulan untuk mencapai tujuan.
- 4) Program yang disahkan untuk mencapai tujuan kebijakan.
- 5) Keputusan atau pilihan atas tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan program.
- 6) Dampak atau pengaruh yang dapat diukur.

Dengan demikian tugas pemerintah adalah menampung semua tuntutan dan kepentingan publik, menghimpun sumber daya, dan memenuhi tuntutan serta kepentingan tersebut. Namun dalam pelaksanaannya tidak semua tuntutan dapat dipenuhi dalam waktu yang sama, terutama disebabkan oleh jumlah dan kualitas sumber daya yang lebih sedikit dibanding tuntutan-tuntutan itu, maka pemerintah selalu melakukan penyaringan dan pemilihan tuntutan atau kepentingan. Ada tuntutan yang dapat dipenuhi segera, tetapi tidak sedikit tuntutan yang harus ditunda atau disingkirkan.

Pada hakekatnya seorang pejabat publik harus memahami kebutuhan masyarakat yang dipimpinnya.

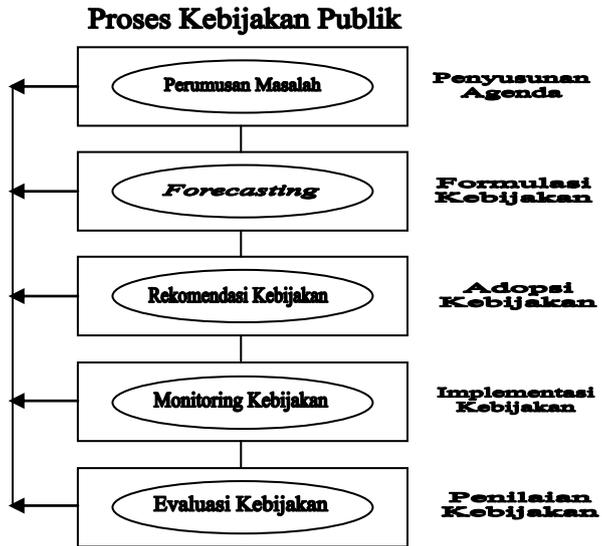
Hofferbert (dalam Setyawati, 2005:14) menawarkan dua buah cara untuk memahami suatu kebijakan, yakni:

- 1) Mendekati suatu *policy* melalui substansinya (rumusan-rumusan redaksi suatu kebijakan yang berisi tujuan-tujuan/*goal* apa yang hendak dicapai), dan
- 2) Memahami suatu *policy* dari proses pelaksanaannya yang membeberkan kepada kita hasil yang bersifat sementara maupun formal.

### **C. Proses dan lingkungan kebijakan publik**

#### **a. Proses kebijakan publik**

Proses analisis kebijakan publik menurut Dunn (dalam Subarsono, 2005:9) adalah : Serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan, dan divisualisasikan sebagai rangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, yang meliputi : penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sementara aktivitas intelektual meliputi : perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan. Secara sistematis proses analisis kebijakan publik menurut Dunn dapat dilihat pada skematis berikut ini:



Gambar 1 : Proses kebijakan publik menurut Dunn

Dari gambar di atas dapat dijelaskan tahapan aktivitas intelektual dalam proses kebijakan, yakni:

1. Perumusan masalah; memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah,
2. *Forecasting* (peramalan) : memberikan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan,
3. Rekomdesai kebijakan: memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi,
4. Monitoring kebijakan: memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya, dan

5. Evaluasi kebijakan: memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.

Peran sang analis kebijakan adalah memastikan bahwa kebijakan yang hendak diambil benar-benar dilandaskan atas manfaat optimal yang akan diterima oleh publik, dan bukan asal menguntungkan pengambil kebijakan.

Oleh karena itu, menurut Patton & Sawicky (dalam Nugroho 2003:85) seorang analis kebijakan perlu memiliki kecakapan-kecakapan dan kompetensi profesional dalam melakukan aktivitas sebagai sebagai seorang analisis. Paling tidak 14 indikator yang perlu diperhatikan berikut ini:

1. Mampu cepat mengambil fokus pada kriteria keputusan yang paling sentral,
2. Mempunyai kemampuan analisis multi-disiplin, jikapun tidak, mampu mengakses kepada sumber pengetahuan diluar disiplin yang dikuasainya,
3. Mampu memikirkan jenis-jenis tindakan kebijakan yang dapat diambil,
4. Mampu menghindari pendekatan *toolbox* (atau *textbook*) untuk menganalisa kebijakan, melainkan mampu menggunakan metode yang paling sederhana namun tepat dan menggunakan logika untuk mendesain metode jika metode yang dikehendaki memang tidak tersedia,
5. Mampu mengatasi ketidakpastian,
6. Mampu mengemukakan dengan *angka* (tidak hanya asumsi-asumsi kualitatif),

7. Mampu membuat rumusan analisa yang sederhana namun jelas,
8. Mampu memeriksa fakta-fakta yang diperlukan,
9. Mampu meletakkan diri dalam posisi orang lain (empati), khususnya sebagai pengambil kebijakan dan publik yang menjadi konstituennya,
10. Mampu menahan diri *hanya* untuk memberikan analisis *kebijakan*, bukan *keputusan*,
11. Mampu tidak saja mengatakan *ya* atau *tidak* pada usulan yang masuk, namun juga mampu memberikan definisi dan analisa dari usulan tersebut,
12. Mampu menyadari bahwa tidak ada kebijakan yang *sama sekali benar*, *sama sekali rasional*, dan *sama sekali komplet*,
13. Mampu memahami bahwa ada batas-batas intervensi kebijakan publik, dan
14. Mempunyai etika profesi yang tinggi.

Selanjutnya Dunn (1992) mendefinisikan analisa kebijakan sebagai disiplin ilmu sosial terapan yang menerapkan berbagai metode penyelidikan, dalam konteks argumentasi dan debat publik, untuk menciptakan secara kritis menaksir, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

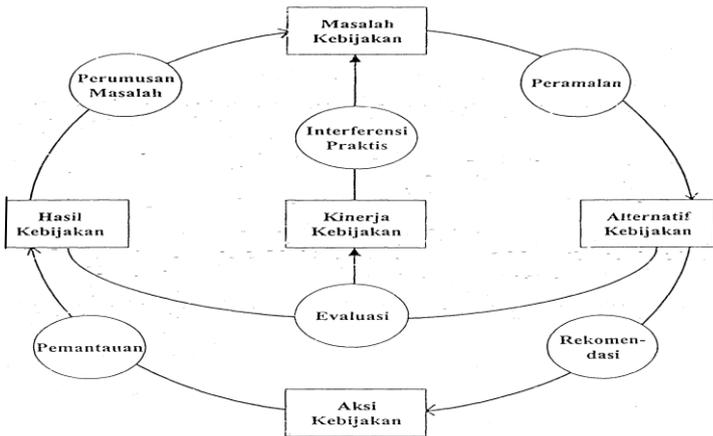
Analisa kebijakan adalah sebuah bentuk kajian terapan untuk memperoleh pemahaman yang mendalam dari isu-isu sosial untuk dapat dikedepankan sebuah solusi yang lebih baik. Analisis kebijakan adalah proses intelektual yang mengawali perumusan kebijakan yang biasanya bersifat politis. Namun demikian, bukan berarti

analisa kebijakan tidak memasukkan variabel politik didalamnya.

Kebijakan publik dalam aktivitas analisisnya dipastikan dipengaruhi oleh banyak faktor yang menyertainya, yang muaranya pada berbagai dimensi baik dimensi sosial, budaya, politik, ekonomi, dan lain-lain yang bersentuhan langsung dengan kepentingan publik, dimana kebijakan itu akan diformulasi, diimplementasi, dan dievaluasi, serta untuk umpan balik apakah perlu tidaknya revisi kebijakan dilakukan.

Kebijakan publik dalam proses analisisnya, senantiasa mengedepankan proses akademik yang bisa dipertanggungjawabkan oleh yang melakukan analisis, sebab hasil analisis kebijakan akan mempengaruhi proses kebijakan pemerintahan. Berkenaan dengan analisa kebijakan, Dunn mengenalkan skema Proses analisa kebijakan. sebagai berikut:

**PROSES ANALISIS KEBIJAKAN**



Gambar 2: Proses analisis kebijakan

Dalam memecahkan masalah yang dihadapi dalam kebijakan publik, Dunn (1992) mengemukakan bahwa ada beberapa tahap analisis yang harus dilakukan yaitu: penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*); formulasi kebijakan (*policy formulation*); adopsi kebijakan (*policy adoption*) isi kebijakan (*policy implementation*), dan evaluasi kebijakan (*policy assesment*).

Tahapan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *Agenda Setting*. Tahap penetapan agenda kebijakan ini, yang harus dilakukan pertama kali adalah menentukan masalah publik yang akan dipecahkan. Pada hakekatnya permasalahan ditemukan melalui proses *problem structuring*. Woll (1966) mengemukakan bahwa suatu isu kebijakan dapat berkembang menjadi agenda kebijakan apabila memenuhi syarat berikut ini:
    - a. Memiliki efek yang besar terhadap kepentingan masyarakat,
    - b. Membuat analog dengan cara memancing dengan kebijakan publik yang pernah dilakukan,
    - c. Isu tersebut mampu dikaitkan dengan simbol-simbol nasional atau politik yang ada,
    - d. Terjadinya kegagalan pasar (*market-failure*), dan
    - e. Tersedianya teknologi dan dana untuk menyelesaikan masalah publik.
- Menurut Dunn *problem structuring* memiliki 4 fase yaitu:
- a. Pencarian masalah (*problem search*),
  - b. Pendefinisian masalah (*problem definition*),

- c. Spesifikasi masalah (problem specification) dan
- d. Pengenalan masalah (problem setting).

Sedangkan teknik yang dapat dilakukan untuk merumuskan masalah adalah analisis batasan masalah, analisis klarifikasi, analisis hirarki dan brainstorming, analisis multi perspektif, analisis asumsional serta pemetaan argumentasi.

2. *Policy Formulation*. Berkaitan dengan *policy formulation*, Woll (1966) berpendapat bahwa formulasi kebijakan berarti pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, dimana pada tahap para analis kebijakan publik mulai menerapkan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa sebuah pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain. Dalam menentukan pilihan kebijakan pada tahap ini dapat menggunakan analisis biaya manfaat dan analisis keputusan, dimana keputusan yang harus diambil pada posisi tidak menentu dengan informasi yang serba terbatas.

Pada tahap formulasi kebijakan ini, para analis harus mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan melalui prosedur *forecasting* untuk memecahkan masalah yang di dalamnya terkandung konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan yang akan dipilih.

3. *Policy Adoption*. Tahap adopsi kebijakan merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para *stakeholders* atau pelaku yang terlibat. Tahap ini dilakukan

setelah melalui proses rekomendasi dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Mengidentifikasi alternatif kebijakan (policy alternative) yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu bagi kemajuan masyarakat luas,
  - b. Pengidentifikasi kriteria-kriteria tertentu dan terpilih untuk menilai alternatif yang akan direkomendasi,
  - c. Mengevaluasi alternatif-alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan (tertentu) agar efek positif alternatif kebijakan tersebut lebih besar daripada efek negatif yang akan terjadi.
4. *Policy Implementation*. Pada tahap ini suatu kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit eksekutor (birokrasi pemerintah) tertentu dengan memobilisasikan sumber dana dan sumber daya lainnya (teknologi dan manajemen), dan pada tahap ini monitoring dapat dilakukan.

Menurut Patton dan Sawicki (1993) bahwa implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan

interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan.

Jadi tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk *output* yang jelas dan dapat diukur. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan dari program pemerintah.

5. *Policy Assesment*. Tahap akhir dari proses pembuatan kebijakan adalah penilaian terhadap kebijakan yang telah diambil dan dilakukan. Dalam penilaian ini semua proses implementasi dinilai apakah telah sesuai dengan yang telah ditentukan atau direncanakan dalam program kebijakan tersebut sesuai dengan ukuran-ukuran (kriteria-kriteria) yang telah ditentukan.

Evaluasi kebijakan dapat dilakukan oleh lembaga independen maupun pihak birokrasi pemerintah sendiri (sebagai eksekutif) untuk mengetahui apakah program yang dibuat oleh pemerintah telah mencapai tujuannya atau tidak. Apabila ternyata tujuan program tidak tercapai atau memiliki kelemahan, maka pemerintah harus mengetahui apa penyebab kegagalan (kelemahan) tersebut sehingga kesalahan yang sama tidak terulang di masa yang akan datang.

Menurut Dunn evaluasi kebijakan publik mengandung arti yang berhubungan dengan penerapan skala penilaian terhadap hasil kebijakan dan program yang dilakukan. Jadi terminologi evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Dalam arti yang lebih spesifik lagi, evaluasi kebijakan berhubungan dengan produk informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Dari ulasan tersebut, maka dapat diketahui sifat dari evaluasi sebagai berikut:

- a. *Fokus nilai*, dimana evaluasi dipusatkan pada penilaian me-nyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan program. Evaluasi merupakan upaya untuk menentukan manfaat dan kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar upaya untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat diperdebatkan, maka evaluasi mencakup juga prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.
- b. *Interdependensi fakta dan nilai*, dimana tuntutan evaluasi tergantung pada fakta dan nilai untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi atau rendah. Untuk itu diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, sekelompok atau seluruh masyarakat, namun

implikasi yang lebih luas terhadap perkembangan sosial yang ada. Mencapai hal ini harus didukung bukti secara aktual yang merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan suatu masalah publik yang luas

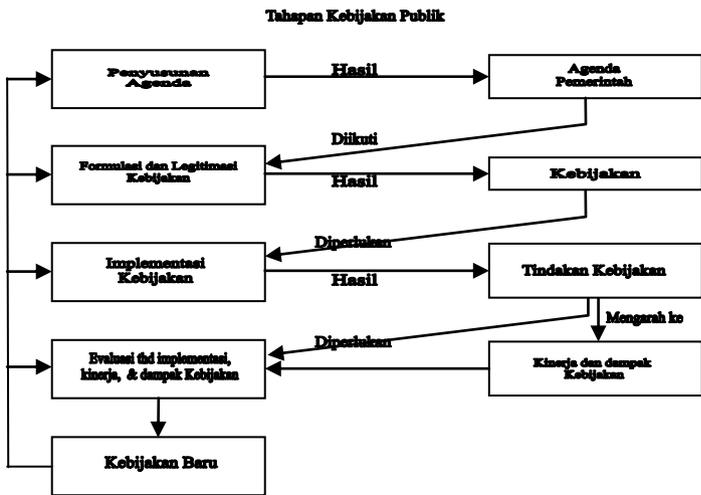
- c. *Orientasi masa kini dan masa lampau*, dimana evaluasi bersifat retrospektif dilakukan setelah aksi-aksi dilakukan, sekaligus bersifat prospektif untuk kegunaan masa mendatang.
- d. *Dualitas nilai*, dimana nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda karena dipandang mempunyai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai intrinsik atau ekstrinsik. Nilai-nilai terpola dalam suatu hirarki yang mempengaruhi kepentingan para pelaku dan bersifat saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran

Proses kebijakan dilakukan untuk menciptakan dan secara kritis menilai, serta mampu mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan.

Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap ditengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linier.

Tahapan-tahapan kebijakan sudah seharusnya dipahami oleh para analis kebijakan publik, agar pada aktivitasnya setiap apa yang dikemukakannya memang benar-benar berdasarkan hasil analisisnya yang dilegitimasi oleh stepnya kebijakan yang ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya Ripley (dalam Kadji, 2008:13) memberikan alur tahapan kebijakan publik seperti dalam gambar berikut ini:



Gambar 3 : Tahapan Kebijakan Publik menurut Ripley

Dari gambar di atas dapat dijelaskan, bahwa dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan, yakni;

1. Membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh kelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat lain

atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah;

2. Membuat batasan masalah; dan
3. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa dan sebagainya.

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

Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada sistem insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik.

Sementara itu James Anderson (dalam Soebarsono, 2005:12-13) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

1. Formulasi masalah (*problem formulation*): Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau

alternatif- alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?.

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

Sedangkan Michael Howlet dan M. Ramesh (dalam Soebarsono, 2005:14) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk

melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.

4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Dari pandangan di atas, dapat ditegaskan bahwa proses pembuatan kebijakan seharusnya dilaksanakan dengan memperhatikan tahapan-tahapan analisis kebijakan publik secara utuh dan komprehensif, dan paling tidak bermuara pada tingkat yang paling ideal bahwa kebijakan publik itu berkenaan dengan dua isu penting, yaitu:

- a. Apakah kebijakan publik yang dirumuskan itu melalui prosesur yang rasional atau tidak, dan
- b. Apakah kebijakan publik itu mampu mengakomodasikan tuntutan demokratisasi, transparansi dan akuntabel serta fleksibilitas untuk diimplementasikan ke masyarakat publik.

Selanjutnya menurut Thomas R. Dye (dalam Joko Widodo,2005:16-17) bahwa proses kebijakan publik meliputi:

- 1) Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*)  
Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah.
- 2) Penyusunan Agenda (*agenda setting*)

Penyusunan agenda (*agenda setting*) merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.

- 3) Perumusan kebijakan (*policy formulation*)  
Perumusan (*formulation*) merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislatif.
- 4) Pengesahan kebijakan (*legitimizing of policy*)  
Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres.
- 5) Implementasi kebijakan (*policy implementation*)  
Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.
- 6) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*)  
Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, dan masyarakat (publik).

Proses kebijakan sebagaimana dikemukakan di atas merupakan aktivitas yang berkaitan dengan bagaimana:

1. Masalah dirumuskan
2. Agenda kebijakan ditentukan
3. Kebijakan dirumuskan
4. Keputusan kebijakan diambil
5. Kebijakan dilaksanakan
6. Kebijakan dievaluasi

Setiap tahapan proses kebijakan menurut Suharto, Edi (2005) terdapat pertanyaan kunci yang perlu dijawab untuk kepentingan analisis proses kebijakan publik.

- 1) Problem identification
  - a. Apa yang dimaksud dengan masalah kebijakan?
  - b. Apa yang menyebabkan masalah menjadi kebijakan?
- 2) Formulation
  - a. Bagaimana alternatif kebijakan dikembangkan?
  - b. Siapa yang berpartisipasi dalam perumusan (*formulation*) kebijakan?
- 3) Adopsi
  - a. Bagaimana alternatif kebijakan diadopsi dan diundangkan?
  - b. Persyaratan apa yang harus dipenuhi?
  - c. Siapa saja yang mengadopsi kebijakan?
  - d. Proses apa yang dilakukan?
  - e. Apa saja muatan kebijakan yang telah diadopsi?
- 4) Implementasi
  - a. Siapa yang terlibat dalam pelaksanaan?
  - b. Apa yang dilakukan agar suatu kebijakan publik dapat menimbulkan efek?
  - c. Apa dampaknya terhadap muatan kebijakan publik?
- 5) Evaluation
  - a. Bagaimana efektivitas atau dampak suatu kebijakan diukur?
  - b. Siapa yang melakukan kebijakan?

- c. Apa konsekuensi yang ditimbulkan oleh evaluasi kebijakan?
- d. Apa ada tuntutan (*demands*) untuk mengubah atau mencabut kebijakan?

Robert Presthus (dalam Panji Santosa, 2008 : 32-34), mengemukakan empat pendekatan yang digunakan dalam proses analisis kebijakan publik, masing-masing:

1. Pendekatan kebijakan sebagai suatu proses hasil  
Analisis proses hasil amat diwarnai oleh bidang-bidang biologi dan teknik. Hal yang dicari adalah satu kerangka rasional yang dapat dipergunakan untuk menilai proses-proses kebijakan. Dalam beberapa hal, ia telah memotivasi para perancang ekonomi klasik, khususnya ketika mereka merumuskan model mekanisme pasar. Teori-teori rasional berusaha untuk membangun hubungan linier dan logis antara berbagai tuntutan yang harus diliput sistem kebijakan, dan konsekuensi pola umpan balik, dan tanggapan pendukung.  
Implikasi penting dari model analisis demikian adalah mempersamakan kebijakan dengan hasil. Dipandang sebagai suatu hasil, kebijakan dapat dipandang sebagai produk proses yang telah ditentukan sebelumnya. Secara keseluruhan, ia merupakan variabel dependen. Artinya, isi, ruang lingkup, dan dampaknya dipertajam oleh masukan tuntutan dan tingkat pencapaiannya.  
Pendekatan inipun tidak lepas dari kelemahan. Hal yang seringkali diabaikan adalah bahwa kebijakan ternyata tidak selamanya merupakan konsekuensi logis. Banyak keputusan diambil

tanpa penilaian alternatif, dan bahkan amat sering tanpa keputusan yang sistematis yang diangkat dari inti permasalahan itu sendiri.

2. Pendekatan studi kasus

Pendekatan ini melibatkan dirinya pada pengujian masalah-masalah kebijakan, seperti manajemen sumber air, hak-hak rakyat, kebijakan luar negeri, dan sebagainya. Tujuannya adalah untuk menyajikan satu ilustrasi terperinci mengenai sesuatu perumusan kebijakan-kebijakan. Pendekatan ini menjauhi generalisasi yang memandang proses kebijakan sebagai satu keseluruhan. Sebaliknya, pendekatan ini lebih memusatkan diri pada observasi dalam konteks yang amat spesifik.

3. Strategi inkrementalisme terpisah

Seperti halnya dengan Dye, Presthus juga mengakui bahwa pendekatan inkrementalis semula dikembangkan oleh Charles E. Lindblom. Menurut pemikiran inkrementalis, proses kebijakan paling mudah apabila kita pandang sebagai perangkat keputusan yang tidak dikaitkan satu sama lain. Setiap masalah yang harus dihadapi oleh pembuat keputusan harus diasingkan dari keputusan-keputusan yang lain. Pada dasarnya, Lindblom menginginkan agar kebijakan dibuat dalam pengertian yang lebih kuantitatif, teknologis, dan administratif daripada sebagai prinsip dari penentuan nilai yang berbeda. Perhatian dicurahkan secara individual, tanpa memperhatikan problem dan kebijakan yang terdahulu. Sekiranya terjadi perubahan, maka perubahan itu harus dilihat

sebagai proses evolusioner gradual, bukan sebagai inovasi radikal.

#### 4. Kebijakan sebagai variabel independen

Belakangan ini, banyak ahli yang mempersoalkan nilai kerangka konseptual, yang semata-mata memperlakukan kebijakan sebagai hasil atau variabel dependen dalam kebijakan publik.

Banyak masalah yang begitu kompleks yang harus diperhatikan dalam menerapkan pendekatan kebijakan sebagai independent variabel. Keberadaannya harus mengamati tipologi proses kebijakan yang berlaku dalam satu sistem politik dan administrasi. Pada sisi lain, pernyataan ini hendak menjelaskan bahwa tidak ada satu kebijakanpun yang dapat memuaskan semua bentuk tuntutan. Pendekatan sekadar alat untuk menganalisis kebijakan. Karena itu, jika keberadaannya tidak kita kaitkan dengan kategori proses kebijakan, maka keberadaannya dapat merupakan alat penyeimbang diantara berbagai macam pendekatan yang dipergunakan.

#### **b. Lingkungan kebijakan publik**

Teori sistem mengisyaratkan bahwa proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan atau dilepaskan dari pengaruh lingkungan sekitarnya. Hal ini relevan dengan apa yang ditegaskan Winardi (1997:64) bahwa: "...system sebagai suatu kumpulan keseluruhan elemen-elemen, yang saling berinteraksi dan menuju kearah pencapaian tujuan atau sasaran tertentu". Sebuah sistem dipastikan dikelilingi oleh lingkungannya

(Winardi, 1997:65). Kebijakan publik pasti akan dibentuk dan membentuk lingkungan sekitarnya sebagai sebuah sistem (sosial, ekonomi, politik, dan budaya). Artinya, interaksi antara lingkungan kebijakan dan kegiatan kebijakan publik itu sendiri memiliki hubungan yang saling pengaruh.

Oleh karena itulah, sebuah kebijakan yang tersusun dengan baik dan terarah dalam suatu sistem yang baik pula, seharusnya memperhatikan hal-hal yang dikemukakan Winardi (1990:120), sebagai berikut:

1. Memungkinkan penafsiran terbuka dan penilaian
2. Bersifat konsisten dan tidak boleh ada dua kebijakan yang saling bertentangan dalam suatu organisasi.
3. Harus sesuai dengan keadaan yang berkembang.
4. Harus membantu pencapaian sasaran dan harus dibantu dengan fakta-fakta obyektif.
5. Harus sesuai dengan kondisi-kondisi eksternal

Lingkungan kebijakan yang lebih spesifik perlu dipahami dalam pemaknaan yang pluralistik, dapat meliputi:

- 1) Lingkungan umum di luar pemerintahan dalam arti pola-pola yang melibatkan faktor sosial, ekonomi, politik, dan nilai-nilai tertentu.
- 2) Kingkungan di dalam pemerintahan dalam arti institusional, seperti: karakteristik birokrasi, sumberdaya yang dimiliki, sumberdaya finansial yang tersedia.
- 3) Lingkungan khusus yang mempengaruhi kebijakan. Tidak hanya itu, beberapa bentuk

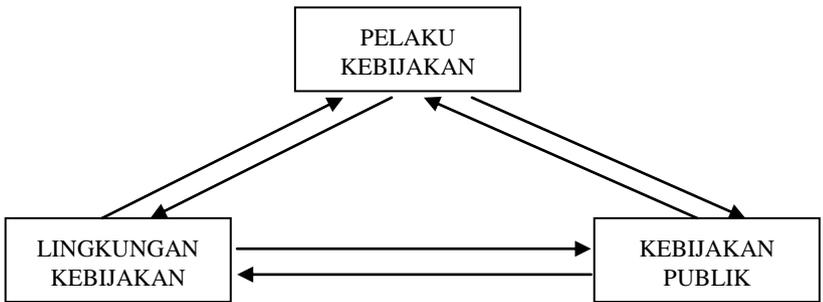
lingkungan lain yang dapat mempengaruhi kegiatan kebijakan publik, baik dilihat dari tahapan formulasi, implementasi sampai evaluasi atau bahkan perubahan kebijakan publik, antara lain: karakteristik geografis, seperti sumber alam, iklim dan topografi; variabel demografi, seperti populasi masyarakat, persebaran usia, hingga lokasi; budaya politik; sistem social; serta sistem ekonomi.

Dalam pandangan lain Subarsono (2005:14) mengatakan bahwa : Lingkungan kebijakan, seperti adanya pengangguran, kriminalitas, krisis ekonomi, gejala politik yang ada pada suatu negara akan mempengaruhi atau memaksa pelaku atau aktor kebijakan untuk meresponnya, yakni memasukannya ke dalam agenda pemerintah dan selanjutnya melahirkan kebijakan publik untuk memecahkan masalah-masalah yang bersangkutan

Selanjutnya Dunn (1992:63) mengemukakan adanya Sistem Kebijakan (*Policy System*) atau pola institusional melalui mana kebijakan dibuat, mengandung tiga elemen yang memiliki hubungan timbal balik:

- (1) Kebijakan publik,
- (2) Pelaku kebijakan, dan
- (3) Lingkungan kebijakan.

Ketiga domain sistem kebijakan menurut Dunn tersebut dalam dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 4: Elemen sistem kebijakan

Patton dan Sawicky, mengemukakan pembagian jenis-jenis analisis kebijakan, yakni; (1) analisis deskriptif; yang hanya memberikan gambaran, dan (2) analisis perspektif; yang menekankan kepada rekomendasi-rekomendasi Analisis Deskriptif, oleh Micael Carley disebut sebagai *ex-post*, disebut oleh Lineberry sebagai analisis *post-hoc*, disebut oleh William Dunn sebagai *retrospective*. Nugroho (2003:88) menyatakan bahwa analisa kebijakan yang baik adalah analisa kebijakan yang bersifat *preskriptif*, karena memang perannya adalah memberikan *rekomendasi kebijakan* yang patut diambil eksekutif.

Subarsono (2005:15-16) memfokuskan lingkungan kebijakan pada dua variabel, yakni : "Variabel kebudayaan politik (*political culture variable*) dan variabel sosial ekonomi (*socio economic variable*)"

1. Kebudayaan politik. Setiap masyarakat memiliki budaya yang berbeda, dan ini berarti nilai dan kebiasaan hidup berbeda dari satu masyarakat ke masyarakat lain. Sebagian besar ilmuwan berpendapat bahwa kebudayaan masyarakat

dapat membentuk atau mempengaruhi tindakan social, tetapi bukan satu-satunya penentu. Kebudayaan hanya salah satu faktor lingkungan yang mempengaruhi perilaku masyarakat. Kebudayaan politik merupakan bagian dari kebudayaan masyarakat, yang mencakup nilai, kepercayaan, dan sikap tentang apa yang akan dilakukan oleh pemerintah dan bagaimana melakukannya, serta bagaimana menjalin hubungan dengan warganegaranya.

2. Kondisi sosial ekonomi. Kebijakan publik sering dipandang sebagai instrument untuk menyelesaikan masalah atau konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat, dan antara pemerintah dengan privat. Salah satu sumber konflik, khususnya dalam masyarakat yang maju, adalah aktivitas ekonomi. Konflik dapat berkembang dari kepentingan yang berbeda antara perusahaan besar dan kecil, pemilik perusahaan dan buruh, debitor dan kreditor, customer dan penjual, petani dengan pembeli hasil-hasil pertanian, dan sebagainya. Hubungan antara kelompok-kelompok yang berbeda diatas dapat dikurangi atau diselesaikan dengan kebijakan pemerintah dalam wujud perubahan ekonomi atau pembangunan. Kebijakan pemerintah dapat melindungi kelompok yang lemah, dan menciptakan keseimbangan hubungan antara kelompok yang berbeda.

Dalam pandangan David Easton (dalam Subarsono, 2005:17) kebijakan publik dapat dilihat: “Sebagai suatu sistem yang terdiri dari *input*, konversi, dan *output*. Dalam konteks ini ada dua variabel makro yang mempengaruhi kebijakan publik, yakni : lingkungan domestik, dan lingkungan internasional”.

Baik di lingkungan domestik maupun internasional atau global dapat memberikan *input* yang berupa dukungan dan tuntutan terhadap sebuah sistem politik. Kemudian para aktor dalam sistem politik akan memproses atau mengkonversi *input* tersebut menjadi *output* yang berwujud peraturan atau kebijakan. Peraturan atau kebijakan tersebut akan diterima masyarakat, selanjutnya masyarakat akan memberikan *feed-back* dalam bentuk *input* baru kepada sistem politik tersebut. Apabila kebijakan tersebut memberikan insentif, maka masyarakat akan mendukungnya. Sebaliknya, apabila kebijakan tersebut bersifat dis-insentif, misalnya kenaikan bahan bakar minyak (BBM) atau pajak, maka masyarakat akan melakukan tuntutan baru, berupa tuntutan penurunan harga BBM dan penurunan pajak.

#### **D. Aktor atau pelaku kebijakan publik**

Sebelum memahami siapa aktor atau pelaku/pembuat kebijakan publik, maka sebaiknya kita perlu mengetahui jenis dan hirarki peraturan perundangan-undangan atau dapat pula disebut sebagai hirarki kebijakan yang berlaku di Indonesia, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 pada pasal 7 ayat (1) bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945;

2. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah

Selanjutnya menurut Nugroho (2006:31) bahwa secara sederhana rentetan atau hirarki kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni:

1. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yaitu (a) UUD 1945, (b) UU/Perpu, (c) PP, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah.
2. Kebijakan Publik yang bersifat *meso* atau menengah, atau penjas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati atau Walikota.
3. Kebijakan publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-undang atau Peraturan Daerah merupakan jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keputusan Presiden,

Instruksi Presiden, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, namun bisa juga bahwa sebuah kebijakan dalam bentuk Instruksi Presiden masih dijabarkan dalam bentuk Petunjuk Pelaksanaan atau Surat Edaran oleh Menteri terkait.

Bila demikian siapakah aktor pelaku/pembuat kebijakan?. Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, aktor kebijakan adalah lembaga-lembaga negara dan pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan atau kebijakan, yang terdiri dari:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dengan struktur keanggotannya adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
4. Presiden;
5. Pemerintah, yang meliputi: (1) Presiden sebagai kepala pemerintahan (Pemerintah Pusat), (2) Menteri, (3) Lembaga Pemerintah Non Departemen, (4) Direktorat Jenderal (Ditjen) dalam lingkup Departemen, (5) Badan-Badan Negara lainnya (Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Pemegang otoritas keuangan dan moneter, BUMN), (6) Pemerintah Daerah Provinsi/Kab. dan Kota serta Pemerintah Desa.
6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
7. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota; dan
8. Badan Perwakilan Desa (BPD)

Lembaga-lembaga negara dan pemerintah sebagai aktor kebijakan tersebut memiliki tugas pokok dan

kewenangan masing-masing untuk membuat peraturan perundangan-undangan atau produk kebijakan publik sesuai kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Dari hirarki pembuatan kebijakan di atas, dapat dijelaskan pula bahwa dalam sistem ketatanegaraan dan pemerintahan Indonesia, setiap Badan/Lembaga termasuk Pemerintah/Presiden, dilain pihak bertindak sebagai aktor pembuat kebijakan tapi disisi lain akan menjadi pelaksana kebijakan.

## Bagian 3

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

### A. Pengertian Implementasi Publik

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, yang juga menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan publik serta dapat diterima oleh publik. Dalam hal ini, dapat ditekankan bahwa bisa saja dalam tahapan perencanaan dan perumusan formulasi kebijakan dilakukan dengan sebaik-baiknya, tetapi jika tahapan pada implementasinya, tidak diperhatikan optimalisasinya, maka apa yang diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu. Pada akhirnya pun dipastikan pada tahapan evaluasi kebijakan, akan menghasilkan penilaian bahwa antara formulasi dan implementasi kebijakan tidak seiring sejalan, bahwa implementasi dari kebijakan itu tidak sesuai dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri.

Oleh karena itu, Adiwisastra (dalam Tachjan, 2006:xii) menegaskan, bahwa : "Implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi 'macan kertas' apabila tidak berhasil dilaksanakan". Selanjutnya, masih menurut Adiwisastra (dalam Tachjan, 2006:xiv) bahwa : "Berbeda dengan formulasi kebijakan publik yang mensyaratkan rasionalitas dalam membuat suatu keputusan, keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon

harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan”.

Berkenaan dengan domain implementasi kebijakan tersebut, Edwards III (1980:1) menegaskan bahwa:

*The study of policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy-making between the establishment of a policy – such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule – and the consequences of the policy for the people whom it affects. If a policy is inappropriate, if it cannot alleviate the problem for which it was designed, it will probably be a failure no matter how well it is implemented. But even a brilliant policy poorly implemented may fail to achieve the goals of its designers.*

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pembuatan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan, seperti hanya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan – dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Jika sebuah kebijakan diambil secara tepat, maka kemungkinan kegagalanpun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya tidak tepat. Bahkan sebuah kebijakan yang handal sekalipun jika diimplementasikan secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya.

Hal tersebut mengisyaratkan bahwa implemetasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Untuk lebih mengimplementasikan kebijakan publik Nugroho (2003:158) menawarkan dua pilihan langkah, yaitu: “Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut”. Dari dua pilihan tersebut, agar setiap kebijakan dapat diimplementasikan, maka seharusnya pula memperhatikan apa dan bagaimana bentuk program yang realistis, sehingga dapat memenuhi kepentingan publik.

Sementara Mazmanian dan Sabatier (dalam Solichin :1998) mengatakan bahwa: Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.

Implementasi Kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu tidak salah jika dikatakan

implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Begitu pentingnya tentang implementasi sebuah kebijakan, maka persyaratan utama yang harus diperhatikan adalah bahwa mereka yang harus mengimplementasikan suatu keputusan mesti tahu apa yang mereka harus kerjakan. Keputusan kebijakan dan peraturan implementasi mesti ditransmisikan kepada personalia yang tepat sebelum bisa diikuti. Jika kebijakan harus diimplementasikan secara tepat, ukuran implementasi mesti tidak hanya diterima, akan tetapi mesti juga jelas. Jika tidak, maka para implementor akan kacau dengan apa yang seharusnya mereka lakukan, dan mereka akan memiliki diskresi (kewenangan) untuk mendorong tinjauannya dalam implementasi kebijakan, memandang bahwa mungkin berbeda dengan pandangan seorang Top Manajemen.

Keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai atau diimplementasikan apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut. Efektivitas dari implementasi kebijakan ini sangat dipengaruhi oleh perilaku pelaksananya (*policy stakeholders*) serta lingkungan (*environment*), karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah dan lingkungan kebijakan (*policy environment*) yang merupakan konteks khusus dimana kejadian-kejadian disekeliling isu kebijakan terjadi. sehingga proses kebijakan merupakan proses yang dialektis dimana dimensi obyektif dan subjektif dari pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dari praktiknya.

Kemudian Van Metter dan Van Horn (dalam Winarno,2004:19), mendefinisikan bahwa : “Implementasi Kebijakan sebagai suatu rangkaian kegiatan yang sengaja dilakukan untuk meraih kinerja. Mereka merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antara berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja kebijakan. Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat standar dan sasaran. Menurutnya, sebagai suatu kebijakan tentulah mempunyai standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan”.

Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Yang perlu ditekankan di sini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Olehnya itu dapat dikatakan bahwa kebijakan publik yang diimplementasikan dengan baik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan publik sekaligus mendorong terciptanya partisipasi publik dalam pembangunan secara luas. Oleh karena itu, dalam

aspek implementasi kebijakan merupakan upaya untuk memahami :

1. Apa yang patut dan layak dilakukan serta apa tidak perlu dilakukan oleh pemerintah dan implementor dalam tahapan implementasi kebijakan,
2. Apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan
3. Apa dampak dari kebijakan publik tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Sehubungan dengan implementasi kebijakan, Dunn (dalam Nugroho, 2003:115) menegaskan bahwa: "Implementasi Kebijakan adalah pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan". Kebijakan pada umumnya dirumuskan dengan strategi tersendiri yang menyangkut dengan pengambilan keputusan bagi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan atau negara dalam menjalankan misi pemerintah. Kebijakan biasanya dilakukan dengan bentuk kegiatan formal. Kebijakan yang telah diambil, dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia.

Selanjutnya Subarsono (2005:12) mengemukakan bahwa : "Aspek implementasi dalam proses kebijakan publik harus memperhatikan siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dan apa yang mereka kerjakan, serta apa dampak dari isi kebijakan itu". Sementara Suharto (2005:14) menyatakan bahwa : "Implementasi kebijakan itu merupakan proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil".

Untuk mencapai hasil yang diinginkan dari sebuah Implementasi kebijakan, menurut Adiwisatra (dalam Tachjan, 2006 : xv) sangat tergantung pada : “Keberhasilan mengidentifikasi jejaring kerjasama antar aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik itu, karena pada akhirnya aktor itulah yang akan melaksanakan apapun kebijakan publik yang dibuat. Karena itu, sejak tahapan formulasi kebijakan publik sudah harus diketahui secara pasti siapa yang berkepentingan, bagaimana interaksi antar aktor terbentuk, serta strategi apa yang digunakan untuk mencapai kepentingan itu”.

Dari pandangan di atas, lebih menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya terletak pada kemampuan dari implementor atau pelaksana kebijakan, akan tetapi bagaimana para pembuat/penentu atau aktor kebijakan tersebut dapat bertanggungjawab sampai pada keberhasilan pelaksanaan implementasi setiap kebijakan yang dibuatnya.

Disamping itu pula kita patut menyadari bahwa tercapai tidaknya misi dari sebuah produk kebijakan dalam proses implementasinya, juga tidak dapat dipisahkan atau dilepaskan dari sebuah sistem. Tentang sistem itu sendiri menurut Winardi (1997:64) : “Sebagai suatu kumpulan keseluruhan elemen-elemen, yang saling berinteraksi dan menuju ke arah pencapaian tujuan atau sasaran tertentu. Sebuah sistem dipastikan dikelilingi oleh lingkungannya”.

Produk kebijakan publik yang siap diimplementasikan pasti akan didukung dan dipengaruhi lingkungan sekitarnya sebagai sebuah

sistem (sosial, ekonomi, politik, dan budaya). Di mana pada suatu saat kebijakan menyalurkan masukannya pada lingkungan sekitarnya, namun pada saat yang sama atau yang lain, lingkungan sekitar membatasi dan memaksanya pada perilaku yang harus dikerjakan oleh implementor kebijakan. Artinya, interaksi antara lingkungan kebijakan dan implementasi kebijakan publik itu sendiri memiliki hubungan yang saling pengaruh.

Demikian pentingnya implementasi kebijakan, sehingga dalam tahapan ini sangat membutuhkan kerjasama antar semua pihak (pemerintah, swasta, dan masyarakat) dalam kerangka mencapai optimalisasi dari implementasi kebijakan itu sendiri. Solihin (1998:10) mengemukakan bahwa; “Implementasi kebijakan merupakan suatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan itu sendiri”. Suatu kebijakan hanya merupakan rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak diimplementasikan dengan baik.

Implementasi kebijakan adalah apa yang dikemukakan oleh Adiwisastra (dalam, Tachjan, 2006:iv) bahwa: “Dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan publik, maka yang perlu diperhatikan juga adalah nilai-nilai kepercayaan (*trust*) dan tanggungjawab (*responsibility*). Kepercayaan menjadi penting untuk membangun penerimaan masyarakat terhadap suatu kebijakan publik, sehingga masyarakat mau mendukung pelaksanaan kebijakan publik tersebut. Sementara itu, tanggungjawab merupakan jaminan bagi konsistensi pelaksanaan kebijakan publik. Kepercayaan merupakan modal utama yang sangat penting, tapi tidak mengabaikan unsur tanggungjawab dalam implementasi kebijakan publik. Implementasi merupakan perpaduan

antara tanggungjawab dan kepercayaan untuk merealisasikan visi yang terkandung dalam kebijakan publik”.

Dengan penegasan tersebut, maka mestinyalah setiap kebijakan itu akan menumbuhkan rasa kepercayaan dari masyarakat kepada aktor dan implementor kebijakan publik, dan sebaliknya kepercayaan itu juga akan lebih menumbuhkembangkan budaya rasa tanggungjawab dalam diri para aktor dan implementor kebijakan, yang kesemuanya itu bermuara pada efektivitas pencapaian hakekat dari setiap kebijakan publik yang diimplementasikan. Karena itu sangat rasional apa yang ditegaskan oleh Adiwisastra (dalam Tachjan, 2006:xi) bahwa : Implementasi kebijakan publik, menjembatani visi dan realitas”.

Orientasinya dengan implementasi kebijakan publik, Joko Widodo (2007 : 90-92) menjabarkan secara operasional proses implementasi kebijakan publik, sebagai berikut:

### **1. Tahap Interpretasi (*Interpretation*)**

Tahap interpretasi merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional. Kebijakan umum atau kebijakan strategis (*strategic policy*) akan dijabarkan ke dalam kebijakan manajerial (*managerial policy*) dan kebijakan manajerial akan dijabarkan dalam kebijakan teknis operasional (*operational policy*). Kebijakan umum atau kebijakan strategis diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah (Perda) yang dibuat bersama-sama antara lembaga legislatif (DPRD) dan lembaga eksekutif (pemerintah daerah).

Kebijakan manajerial diwujudkan dalam bentuk keputusan-keputusan kepala daerah (bupati atau walikota) dan kebijakan teknis operasional diwujudkan dalam bentuk keputusan kepala dinas, kepala badan atau kepala kantor sebagai unsur pelaksana teknis pemerintah daerah.

Aktivitas interpretasi kebijakan tadi tidak sekedar menjabarkan sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang bersifat lebih operasional, tetapi juga diikuti dengan kegiatan mengkomunikasikan kebijakan (sosialisasi) agar seluruh masyarakat (*stakeholders*) dapat mengetahui dan memahami apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran (kelompok sasaran) kebijakan tadi. Kebijakan ini perlu dikomunikasikan atau disosialisasikan agar mereka yang terlibat, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan tadi. Tidak saja mereka menjadi tahu dan paham tentang apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran kebijakan, tetapi yang lebih penting mereka akan dapat menerima, mendukung, dan bahkan mengamankan pelaksanaan kebijakan tadi.

## **2. Tahap Pengorganisasian (*to Organized*)**

Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan (penentuan lembaga organisasi), siapa yang akan melaksanakan, dan siapa pelakunya); penetapan anggaran (berapa besarnya anggaran yang diperlukan, dari mana sumbernya, bagaimana menggunakan, dan mempertanggung-

jawabkan); penetapan prasarana dan sarana apa yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, penetapan tata kerja (juklak dan juknis); dan penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan termasuk penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan.

a. Pelaksana Kebijakan (*Policy Implementor*)

Pelaksana kebijakan (*policy implementors*) sangat tergantung kepada jenis kebijakan apa yang akan dilaksanakan, namun setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Dinas, badan, kantor, unit pelaksana teknis (UPT) di lingkungan pemerintah daerah.
- b. Sektor swasta (*private sectors*).
- c. Lembaga swadaya masyarakat (LSM).
- d. Komponen masyarakat.

Penetapan pelaku kebijakan bukan sekedar menetapkan lembaga mana yang melaksanakan dan siapa saja yang melaksanakan, tetapi juga menetapkan tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab dari masing-masing pelaku kebijakan tersebut.

b. Standar Prosedur Operasi (*Standard Operating Procedure*)

Setiap melaksanakan kebijakan perlu ditetapkan *standard operating procedure* (SOP) sebagai pedoman, petunjuk, tuntutan, dan referensi bagi para pelaku kebijakan agar mereka mengetahui apa yang harus disiapkan dan dilakukan, siapa sasarannya, dan hasil apa yang ingin dicapai dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu, SOP dapat pula

digunakan untuk mencegah timbulnya perbedaan dalam bersikap dan bertindak ketika dihadapkan pada permasalahan pada saat mereka melaksanakan kebijakan. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang dibuat perlu dibuat prosedur tetap (Protap) atau prosedur baku berupa standar prosedur operasi dan atau standar pelayanan minimal (SPM).

c. Sumber Daya Keuangan dan Peralatan

Setelah ditetapkan siapa yang menjadi pelaku kebijakan dan standar prosedur operasi (SOP), langkah berikutnya perlu ditetapkan berapa besarnya anggaran dan dari mana sumber anggaran tadi, serta peralatan apa yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu kebijakan.

Besarnya anggaran untuk melaksanakan kebijakan tentunya sangat tergantung kepada macam dan jenis kebijakan yang akan dilaksanakan. Namun sumber anggaran setidaknya dapat ditetapkan antara lain berasal dari pemerintah pusat (APBN), APBD, sektor swasta, swadaya masyarakat, dan lain-lain.

Demikian pula macam, jenis, dan besar kecilnya peralatan yang diperlukan sangat bervariasi dan tergantung kepada macam dan jenis kebijakan yang akan dilaksanakan. Meskipun demikian, yang lebih penting untuk diketahui dan ditegaskan adalah untuk melaksanakan kebijakan perlu didukung oleh peralatan yang memadai. Tanpa peralatan yang cukup dan memadai akan dapat

mengurangi efektivitas dan efisiensi dalam melaksanakan kebijakan.

d. Penerapan Manajemen Pelaksanaan Kebijakan

Manajemen pelaksanaan kebijakan dalam hal ini lebih ditekankan pada penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Apabila pelaksanaan kebijakan melibatkan lebih dari satu lembaga (pelaku kebijakan) maka harus jelas dan tegas pola kepemimpinan yang digunakan, apakah menggunakan pola kolegal, atau ada salah satu lembaga yang ditunjuk sebagai koordinator. Bila ditunjuk salah satu diantara pelaku kebijakan untuk menjadi koordinator biasanya lembaga yang terkait erat dengan pelaksanaan kebijakan yang diberi tugas sebagai leading sektor bertindak sebagai koordinator dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

e. Penetapan Jadwal Kegiatan

Agar kinerja pelaksana kebijakan menjadi baik setidaknya dari "dimensi proses pelaksanaan kebijakan", maka perlu ada penetapan jadwal pelaksanaan kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan tadi harus diikuti dan dipatuhi secara konsisten oleh para pelaku kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan ini penting, tidak saja dijadikan sebagai pedoman dalam melaksanakan kebijakan, tetapi sekaligus dapat dijadikan sebagai standar untuk menilai kinerja pelaksanaan kebijakan, terutama dilihat dari

dimensi proses pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, setiap pelaksanaan kebijakan perlu ditegaskan dan disusun jadwal pelaksanaan kebijakan.

### **3. Tahap Apalikasi (*Aplication*)**

Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses implemntasi kebijakan ke dalam realitas nyata. Tahap aplikasi merupakan perwujudan dari pelaksanaan masing-masing kegiatan dalam tahapan yang telah disebutkan sebelumnya.

## **B. Pendekatan implementasi kebijakan publik**

Pendekatan implementasi kebijakan merupakan pendekatan ilmiah. Dan oleh karena itu dalam pendekatan implementasi kebijakan perlu memperhatikan ciri-ciri yang ditunjukkan dalam pendekatan ilmiah sebagaimana dikemukakan oleh Said Zainal Abidin (2004:62-63), bahwa dalam pendekatan ilmiah terdapat hal-hal yang perlu diperhatikan:

- a. Pengumpulan data dan analisis bersifat objektif atau tidak bias. Dalam pendekatan ilmiah, analisis dilakukan setelah memperoleh data secara objektif. Dengan demikian diharapkan dapat diperoleh informasi tentang kepastian dalam pelaksanaan sesuatu kebijakan yang siap diimplementasikan.
- b. Pengumpulan data secara terarah. Untuk kepentingan implementasi kebijakan dibutuhkan data yang akurat dan terarah agar setiap produk kebijakan dapat diimplementasikan sesuai dengan substansi dari produk kebijakan tersebut.

- c. Penggunaan ukuran atau kriteria yang relevan.
- d. Rumusan kebijakan yang jelas

Selanjutnya Budi Winarno (2002:39-40) mengemukakan perlunya penggunaan pendekatan dalam mengkaji kebijakan publik, yang meliputi:

1. Pendekatan Kelompok, secara garis besar pendekatan ini menyatakan bahwa pembuatan kebijakan pada dasarnya merupakan hasil dari perjuangan antara kelompok-kelompok dalam masyarakat. Suatu kelompok merupakan kumpulan individu-individu yang diikat oleh tingkah laku atau kepentingan yang sama.
2. Pendekatan Proses Fungsional, suatu cara lain untuk mendekati studi pembentukan kebijakan adalah dengan jalan memusatkan perhatian pada berbagai kegiatan fungsional yang terjadi dalam proses kebijakan.
3. Pendekatan kelembagaan (*institutionalisme*), suatu kebijakan tidak menjadi suatu kebijakan sebelum kebijakan itu ditetapkan dan dilaksanakan oleh suatu lembaga pemerintah. Lembaga-lembaga pemerintah memberi tiga karakteristik yang berbeda terhadap kebijakan publik. *Pertama*, pemerintah memberi legitimasi kepada kebijakan-kebijakan. Kebijakan-kebijakan pemerintah secara umum dipandang sebagai kewajiban-kewajiban yang sah yang menuntut loyalitas warga negara. *Kedua*, kebijakan-kebijakan pemerintah memerlukan prinsip universalitas. Hanya kebijakan-kebijakan pemerintah yang menjangkau dan dapat

menghukum secara sah orang-orang yang melanggar kebijakan tersebut.

4. Pendekatan peran warga negara, yang menekankan pengaruh yang baik dari peran warga negara dalam perkembangan kebijakan publik.
5. Pendekatan psikologis, yang menekankan pada hubungan antarpribadi dan faktor-faktor kejiwaan yang mempengaruhi tingkah laku orang-orang yang terlibat dalam proses pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik. Individu-individu selama dalam proses implementasi kebijakan tidak kehilangan diri, tetapi sebaliknya mereka dianggap sebagai peserta yang sangat penting yang memainkan peranan penting dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan.

Dalam perspektif lain, pendekatan implementasi kebijakan publik juga berkenaan dengan pengambilan keputusan terhadap sesuatu kebijakan yang akan dilaksanakan. Oleh karena itulah, perlu juga memahami pendekatan dalam pengambilan keputusan, paling tidak memperhatikan dua model yakni:

a. Model Brinckloe

Menurut Brinckloe (dalam Salusu, 2000 : 64-65), seorang eksekutif dapat membuat keputusan dengan menggunakan satu atau beberapa pendekatan, sebagai berikut:

1. Fakta. Seorang eksekutif yang selalu bekerja secara sistematis akan mengumpulkan semua fakta mengenai satu masalah dan hasilnya ialah kemungkinan keputusan akan lahir

dengan sendirinya. Artinya, fakta itulah yang akan memberi petunjuk keputusan apa yang akan diambil.

2. Pengalaman. Pengalaman adalah sokoguru yang baik. Seorang eksekutif dapat memutuskan boleh tidaknya sesuatu dilaksanakan berdasarkan pengalamannya.
  3. Intuisi. Tidak jarang eksekutif menggunakan intuisinya dalam mengambil keputusan dan tidak jarang keputusan-keputusan itu dikritik.
  4. Logika. Pengambilan keputusan yang berdasar logika ialah suatu studi yang rasional terhadap semua unsur pada setiap sisi dalam proses pengambilan keputusan. Unsur-unsur itu diperhitungkan secara matang, sambil semua informasi yang masuk dipertimbangkan tingkat reliabilitasnya.
  5. Analisis Sistem. Kecanggihan dari komputer telah merangsang banyak orang untuk berkesimpulan bahwa pengambilan keputusan kuantitatif memiliki tingkat kemampuan yang lebih tinggi sehingga ia dipandang lebih superior terhadap penilaian dan pemikiran manusia.
- b. Model McGrew
- Menurut McGrew (dalam Salusu, 2000 : 66-67) terdapat tiga pendekatan dalam pengambilan keputusan, yakni:
1. Pendekatan proses pengambilan keputusan rasional. Memberi perhatian utama pada hubungan antara keputusan dengan tujuan dan sasaran dari pengambilan keputusan. Suatu keputusan dapat dikatakan rasional

jika ia dapat dijelaskan dan dibenarkan dengan berusaha mengaitkannya dengan sasaran dari pengambil keputusan.

2. Model proses organisasional. Model ini menangani masalah yang jelas tampak perbedaannya antara pengambil keputusan individu dan organisasi. Disini, organisasi tidak dapat disamakan dengan individu, bahkan tidak dapat dianggap sebagai super individu yang memiliki kemampuan yang lebih besar dalam menangani informasi.
3. Model tawar menawar. Bahwa pengambilan keputusan kolektif sesungguhnya dilaksanakan melalui tawar menawar. Memang dalam suatu kelompok, tiap-tiap individu mungkin sudah memberi alasan-alasan atau perhitungan rasional dan berbagai pedoman dan aturan organisasi sudah ditampilkan.

Dalam kaitannya dengan pendekatan spesifik terhadap implementasi kebijakan publik, Solichin Abdul Wahab (2001:110-111) menegaskan bahwa untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan perlu menyandarkan diri pada pendekatan-pendekatan berikut ini:

- 1) Pendekatan Struktural (*Struktural Approaches*). Analisis organisasi modern telah memberikan sumbangan yang berharga pada studi implementasi, karena rancang bangun kebijakan dan rancang bangun organisasi, sedapat mungkin seyogyanya dipertimbangkan secara bersamaan.

- 2) Untuk menyederhanakan masalah yang luas ini kita perlu menarik perbedaan antara perencanaan mengenai perubahan (*planning of change*) dan perencanaan untuk melakukan perubahan (*planning for change*). Perencanaan mengenai perubahan mengandung arti bahwa perubahan ditimbulkan dari dalam organisasi atau sepenuhnya berada dibawah kendali organisasi, baik arah, laju maupun waktunya.
- 3) Pendekatan Prosedural dan Manajerial (*Procedural and Managerial Approaches*). Setelah identifikasi masalah dan pemilihan kebijakan yang dilihat dari sudut biaya dan efektivitasnya, maka tahap implementasi kebijakan paling tidak mencakup:
- Merancang bangun (mendisain) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu.
  - Melaksanakan program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur dan metode-metode yang tepat.
  - Membangun sistem penjadwalan, monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.
  -
- 4) Pendekatan Keprilakuan (*Behavioural Approaches*). Perilaku manusia beserta segala sikapnya dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.

Pendekatan keprilakuan diawali dengan suatu kesadaran bahwa seringkali terdapat penolakan terhadap perubahan (*resistance to change*). Dalam kenyataannya, alternatif-alternatif yang tersedia jarang sekali yang sesedarhana seperti menerima atau menolak, dan sebenarnya terbentang spektrum kemungkinan reaksi sikap, mulai dari penerimaan aktif hingga penerimaan pasif, acuh tak acuh, dan penolakan pasif hingga penolakan aktif.

- 5) Pendekatan Politik (*Political Approaches*). Pendekatan politik ini secara fundamental menentang asumsi yang diketengahkan oleh ketiga pendekatan sebelumnya, khususnya pendekatan keprilakuan. Pada umumnya para ilmuwan sosial menentang asumsinya bahwa konflik itu adalah suatu bentuk penyimpangan yang dapat disembuhkan dengan cara menyempurnakan kemampuan komunikasi antar pribadi. Konflik yang berlangsung di antara dan di dalam lingkungan kebanyakan organisasi dan kelompok-kelompok sosial merupakan gejala yang sifatnya endemis, karenanya tidak bisa hanya diatasi lewat komunikasi dan koordinasi.

Dalam proses implementasi kebijakan terdapat beberapa hambatan yang perlu diperhatikan sebagaimana dikemukakan oleh Keban (dalam Rahmat, 2009 : 146), antara lain:

- a. Hambatan politik, ekonomi, dan lingkungan,
- b. Kelemahan institusi,

- c. Ketidakmampuan sumber daya manusia di bidang teknis dan administratif,
- d. Kekurangan dalam bantuan teknis,
- e. Kurangnya desentralisasi dan partisipasi,
- f. Pengaturan waktu,
- g. Sistem informasi yang kurang mendukung,
- h. Perbedaan agenda tujuan antara aktor,
- i. Dukungan yang berkesinambungan.

### C. Model-model implementasi kebijakan

Pada prinsipnya, kebijakan dibuat mengandung tujuan untuk mewujudkan suatu keadaan yang diinginkan yang pelaksanaannya disesuaikan dengan kemampuan sumber daya yang ada. Implementasi kebijakan ini dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Jadi, ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan pelaksanaan atau mengimplementasikan kebijakan tersebut. Salah satu contoh sebuah Kebijakan Pemerintah adalah dirumuskannya sebuah model strategi penanggulangan kemiskinan yang disebut Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP).

Apapun produk kebijakan itu, pada akhirnya bermuara pada tataran bagaimana mengimplementasikan kebijakan tersebut teraktualisasi. Untuk lebih mengenal substansi dari implementasi kebijakan (*policy implementation*), maka berikut ini dideskripsikan beberapa model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para pakar kebijakan, yaitu:

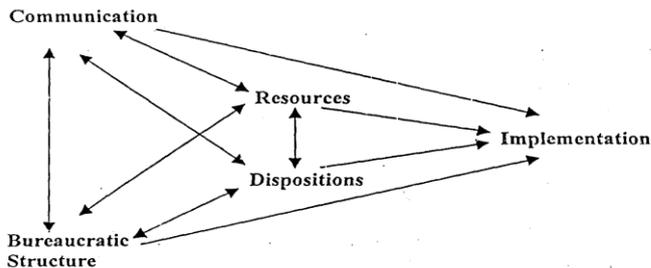
#### a. Model George Edwards III

Edwards III (1980:9) mengemukakan: *“In our approach to the study of policy implementation, we begin in the abstract and ask: What are the preconditions for successful*

*policy implementation? What are the primary obstacles to successful policy implementation?"* Untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edwards III (1980:10) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni: *"Communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure"*.

Keempat faktor implementasi menurut George Edwards III tersebut dipandang krusial dalam setiap implementor dalam menjalankan kebijakan publik. Keempat faktor tersebut saling berinteraksi satu sama lain, artinya tidak adanya satu faktor, maka tiga faktor lainnya akan terpengaruh dan berdampak pada lemahnya implementasi kebijakan publik.

Selanjutnya Model Edwards III tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 5 : Implementasi kebijakan menurut Edwards III

Dalam proses implementasi kebijakan, komunikasi memegang peranan penting karena pelaksana harus mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Perintah untuk melaksanakan kebijakan harus diteruskan kepada aparat, tepat, dan konsisten. Kurangnya sumber daya akan berakibat ketidakefektifan penerapan kebijakan. Disposisi atau sikap pelaksana diartikan sebagai

keinginan kesepakatan di kalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan.

Jika penerapan kebijakan akan dilaksanakan secara efektif, pelaksana bukan hanya mengetahui apa yang harus mereka kerjakan dan memiliki kemampuan untuk menerapkannya, tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan untuk menerapkan kebijakan tersebut. Akhirnya struktur birokrasi mempunyai dampak atas penerapan dalam arti bahwa penerapan itu tidak akan berhasil jika terdapat kekurangan dalam struktur birokrasi tersebut.

#### 1. Faktor Komunikasi (*Communication*)

Edwards III (1980:10) menegaskan :

*“For Implementation to be effective, those whose responsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear, accurate, and consistent. If the policies decision-makers wish to see implemented are not clearly specified, they may be misunderstood by those at whom they are directed. Obviously, confusion by implementers about what to do increases the chances that they will not implement a policy as those who passed or ordered it intended”.*

Implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif, maka yang harus bertanggungjawab terhadap implementasi sebuah kebijakan harus mengetahui apa yang harus dilakukannya. Perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus disampaikan secara jelas, akurat, dan konsisten kepada orang-orang yang mampu.

Jika implementasi kebijakan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tampak tidak secara jelas terspesifikasikan, mungkin saja terjadi

kesalahpahaman oleh para pelaksana yang ditunjuk. Jelas sekali bahwa kebingungan yang dialami para pelaksana mengenai masalah yang harus dilakukannya dapat memberi peluang untuk tidak mengimplementasikan kebijakan sebagaimana dikehendaki oleh para pemberi mandat.

Faktor komunikasi menunjukkan peranan sebagai acuan agar pelaksana kebijakan mengetahui persis apa yang akan mereka kerjakan. Berarti komunikasi juga dapat dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksana-pelaksana kebijakan sehingga penerapan kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Dengan demikian komunikasi tersebut harus dinyatakan dengan jelas, tepat, dan konsisten,

Tidak sempurnanya aspek komunikasi juga dapat mengakibatkan para pelaksana menafsirkan kebijakan sebagai otoritas, seperti tindakan-tindakan untuk menyempitkan kebijakan umum menjadi tindakan-tindakan spesifik. Otoritas ini tidak akan diperiksa sebagaimana mestinya guna mendahulukan tujuan semula dari pembuat kebijakan.

Dengan demikian instruksi implementasi tidak tertransmisikan dan terdistorsi dalam proses transmisi. Inkonsistensi dapat mengakibatkan hambatan yang serius bagi implementasi kebijakan. Sebaliknya, petunjuk-petunjuk yang terlalu detail dapat menghambat implementasi kebijakan itu sendiri karena dipahami sebagai pembatasan kreatifitas dan kemampuan beradaptasi.

Persyaratan pertama supaya implementasi kebijakan dapat berfungsi efektif adalah mengetahui apa yang harus dilakukan. Sebuah kebijakan dan instruksi

implementasi harus ditransmisikan kepada personel-personel yang tepat sebelum dilaksanakan. Komunikasi semacam ini harus akurat dan harus dipahami oleh para pelaksananya. Banyak hambatan transmisi komunikasi mengenai implementasi sebuah kebijakan.

Jika sebuah kebijakan hendak diimplementasikan secara sempurna, maka instruksi implementasi tidak hanya dapat diterima saja tapi pesan-pesan didalamnya pun harus dapat diterima dengan jelas. Jika tidak, para pelaksana akan kesulitan mengenai tindakan yang harus dilakukan, mereka akan leluasa menafsirkan implementasi kebijakan tersebut, sebuah penafsiran yang mungkin saja berbeda dengan maksud atasannya.

Aktivitas komunikasi dalam rangka penyampaian pesan informasi tersebut, harus pula memperhatikan bentuk komunikasi organisasi secara umum, yang menurut Rosidah (2003:61) dibagi menjadi dua yaitu:

- a) Bentuk komunikasi formal adalah bentuk hubungan komunikasi yang diciptakan secara terencana, melalui jalur-jalur formal dalam organisasi, yang melekat pada saluran-saluran yang ditetapkan sebagaimana ditunjukkan melalui struktur. Bentuk khas dari komunikasi formal ini adalah berupa komunikasi tugas.
- b) Komunikasi non formal, adalah berupa komunikasi yang ada di luar struktur, biasanya melalui saluran-saluran non formal yang munculnya bersifat insidental, menurut kebutuhan atau hubungan interpersonal yang baik, atau atas dasar kesamaan kepentingan. Inti dari kedua bentuk komunikasi tersebut bermuara pada penciptaan produktivitas

kerja baik secara individual maupun kolektivitas dalam sebuah organisasi.

2. Faktor sumber daya (*Resourches*)

Sehubungan dengan faktor *Resourches* (Sumber Daya), Edwards III (1980:10) menjelaskan:

*“Important resourches include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation; the authority to ensure tha policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land, and supplies) in which or with which to provide services. Insufficient resourches will mean that laws will not be enforced, services will not be provided, and reasonable regulations will not be developed”.*

Sumber daya yang penting meliputi staf dalam ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan; informasi yang cukup dan relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan dalam penyesuaian lainnya yang terlibat di dalam implementasi; kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan semuanya sebagai dimaksudkan; dan berbagai fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah dan persediaan) di dalamnya atau dengan memberikan pelayanan. Sumber daya yang tidak cukup akan berarti bahwa Undang-undang tidak akan diberlakukan, pelayanan tidak akan diberikan, dan peraturan-peraturan yang layak tidak akan dikembangkan.

Faktor sumber daya tidak hanya mencakup jumlah sumber daya manusia/aparat semata melainkan juga mencakup kemampuan sumber

daya manusia untuk mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut. Hal ini dapat menjelaskan tesis bahwa sumber daya yang memadai dan memenuhi kualifikasi akan menghasilkan pelaksanaan kebijakan yang tepat dan efektif.

Betapapun jelas dan konsistennya perintah implementasi kebijakan dan akuratnya perintah tersebut disampaikan namun apabila orang-orang yang bertanggungjawab terhadap implementasi kebijakan tersebut kekurangan sumber daya dalam pekerjaan mereka, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Sumber daya yang penting antara lain jumlah staf yang cukup dengan keahlian yang memadai, informasi yang cukup dan relevan mengenai instruksi implementasi kebijakan, otoritas yang menjamin bahwa kebijakan tersebut dilaksanakan sesuai dengan apa yang dimaksud, dan fasilitas, termasuk bangunan-bangunan, tanah, dan suplai untuk memberikan pelayanan. Sumber daya yang tidak mencukupi menunjukkan bahwa hukum tidak akan dapat dilaksanakan, pelayanan tidak akan dilaksanakan, dan aturan-aturan yang masuk akal tidak akan disusun.

### 3. Faktor sikap pelaksana (*Dispositions*)

Kembali Edwards III (1980:11) menjelaskan :

*“The dispositions or attitudes of implementations is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementers know what to do and have the capability to do it, but they*

*must also desire to carry out a policy. Most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reason is the complexity of the policies themselves. The way in which implementers exercise their discretion, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. Their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies affecting their organizational and personal interests".*

Sikap pelaksana merupakan faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai studi implementasi kebijakan publik. Jika implementasi kebijakan diharapkan berlangsung efektif, para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kebanyakan para pelaksana menggunakan sedapat mungkin otoritas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan.

Salah satu alasan mengenai hal ini disebabkan independensi mereka terhadap pembuat kebijakan. Alasan yang lain adalah kompleksitas dari kebijakan itu sendiri. Meskipun cara lain para pelaksana menggunakan otoritasnya tergantung dari disposisi mereka yang mengacu kepada kebijakan-kebijakan tersebut namun pada akhirnya sikap merekalah yang akan mempengaruhi cara pandang mereka terhadap kebijakan tersebut dan bagaimana mereka

melihat kebijakan akan berdampak terhadap kepentingan perorangan dan organisasi mereka. Para pelaksana tidak selalu melaksanakan kebijakan sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Akibatnya pembuat kebijakan sering berhadapan dengan tugas-tugas untuk memanipulasi atau bekerja dalam lingkungan disposisi para pelaksananya atau bahkan membatasi otoritasnya.

Jika para pelaksana mendapatkan disposisi yang baik terhadap kebijakan tertentu, mereka cenderung melaksanakannya diluar yang telah diharapkan pembuat kebijakan sebelumnya. Tetapi ketika perilaku dan perspektif para pelaksana berbeda dari pembuat keputusan, proses implementasi kebijakan menjadi secara tak terbatas lebih membingungkan.

Dalam hal mengimplementasikan kebijakan perlu sikap independen, walaupun implementor memiliki atasan. Akan tetapi mereka secara langsung dapat berpartisipasi sejak awal pembuatan keputusan yang menjadi produk kebijakan. Itulah sebagai bukti bahwa para implementor kebijakan secara umum memiliki kecakapan, perilaku yang baik terhadap kebijakan, serta merekapun memahami dan mengetahui apa yang mungkin menjadi penghambat efektifitas implementasi kebijakan.

#### 4. Faktor struktur birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Edwards III (1980:11) menjelaskan:

*“Even If sufficient resources to implement a policy exist and implementers know what to do and want to*

*do it, implementation may still be thwarted because of deficiencies in bureaucratic structure. Organizational fragmentation may hinder the coordination necessary to implement successfully a complex policy requiring the cooperation of many people, and it may also waste scarce resources, inhibit change, create confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important functions being overlooked”.*

Meskipun sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan telah mencukupi dan para pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan serta bersedia melaksanakannya, implementasi kebijakan masih terhambat oleh inefisiensi struktur birokratis. Fragmentasi organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan guna keberhasilan kompleksitas implementasi sebuah kebijakan yang membutuhkan kerjasama dengan banyak orang. Hal ini menyebabkan terbuangnya sumber daya yang langka, menutup kesempatan, menciptakan kebingungan, menggiring kebijakan-kebijakan untuk menghasilkan tujuan silang, dan mengakibatkan fungsi-fungsi penting menjadi terlupakan.

Sebagai administrator kebijakan unit organisasi, mereka membangun standar prosedur operasional untuk menangani tugas rutin sebagaimana biasanya mereka tangani. Sayangnya standar dirancang untuk kebijakan-kebijakan yang telah berjalan dan kurang dapat berfungsi dengan baik untuk kebijakan-kebijakan baru sehingga sulit terjadi perubahan, penundaan, pembaharuan, atau tindakan-tindakan yang tidak dikehendaki. Standar

kadang-kadang lebih menghambat dibandingkan membantu implementasi kebijakan.

Para pelaksana kebijakan akan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai keinginan dan sumber daya untuk melakukan kebijakan, tetapi mereka akan tetap dihambat proses implementasinya oleh struktur organisasi yang mereka layani. Asal usul karakteristik organisasi, fragmentasi birokrasi yang berbeda akan tetap menghambat implementasi kebijakan. Mereka selalu menghambat implementasi kebijakan, pemborosan sumber daya, menyebabkan tindakan yang tidak diharapkan, menghambat koordinasi, akibat proses kebijakan pada maksud yang berlawanan, dan sebab beberapa kebijakan yang gagal.

#### **b. Model Meter dan Horn**

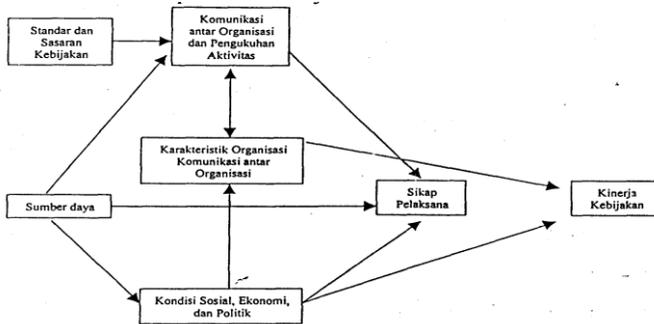
Model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (dalam Subarsono, 2005:99), menegaskan bahwa : “Implementasi Kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik”. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi dan yang menyangkut dalam proses kebijakan publik adalah:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi,
2. Karakteristik dan agen pelaksana atau implementor,
3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik,

4. Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana atau implementor.

Implementasi kebijakan dilakukan untuk meraih kinerja yang tinggi berlangsung dalam antarhubungan berbagai faktor. Suatu kebijakan menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan.

Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.



Gambar 6 : Model implementasi kebijakan menurut Meter dan Horn

Karena dijadikan sebagai kriteria penilaian, maka standar dan sasaran dirumuskan secara spesifik dan kongkrit. Kebijakan menuntut tersedianya sumber daya, baik yang berupa dana maupun insentif lain. Kinerja kebijakan akan rendah apabila dana yang dibutuhkan tidak disediakan oleh pemerintah secara memadai. Kejelasan standar dan sasaran tidak menjamin implementasi yang efektif apabila tidak dibarengi dengan adanya komunikasi antar organisasi dan aktivitas pengukuhan.

Semua pelaksana harus memahami apa yang diidealkan oleh kebijakan yang implementasinya menjadi tanggung jawab mereka. Hanya saja komunikasi adalah proses yang rumit, yang sangat potensial untuk terjadinya penyimpangan. Ini menyangkut persoalan kewenangan dan kepemimpinan.

Persoalan di atas juga berkaitan erat dengan karakteristik birokrasi pelaksana. Struktur birokrasi pelaksana, yang memiliki karakteristik, norma dan pola hubungan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan.

Organisasi pelaksana memiliki variabel:

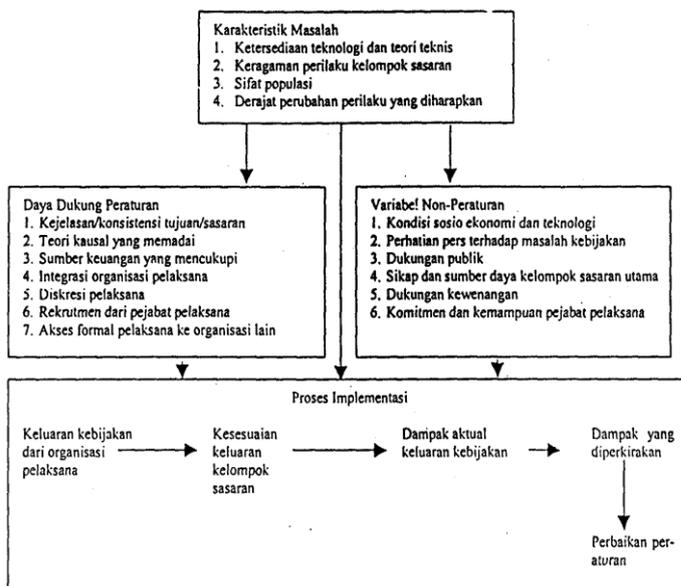
- (1) Kompetensi dan jumlah staf,
- (2) Rentang dan derajat pengendalian,
- (3) Dukungan politik yang dimiliki,
- (4) Kekuatan organisasi,
- (5) Derajat keterbukaan dan kebebasan komunikasi, dan
- (6) Keterkaitan dengan pembuat kebijakan.

Kesemua variabel tadi membentuk sikap pelaksana terhadap kebijakan yang mereka implementasikan, dan menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakannya. Kognisi, netralitas, dan obyektivitas para individu pelaksana sangat mempengaruhi bentuk respons mereka terhadap semua variabel tersebut.

#### c. **Model Mazmanian dan Sabatier**

Model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*) yang diperkenalkan oleh Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Nugroho, 2006:129), yang mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel. yaitu:

1. Variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan yang dikehendaki.
  2. Variabel intervening: yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dan pejabat pelaksana.
  3. Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan. yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana. kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.
- Penjelasan singkat dari model tersebut dapat dilihat pada gambar berikut.



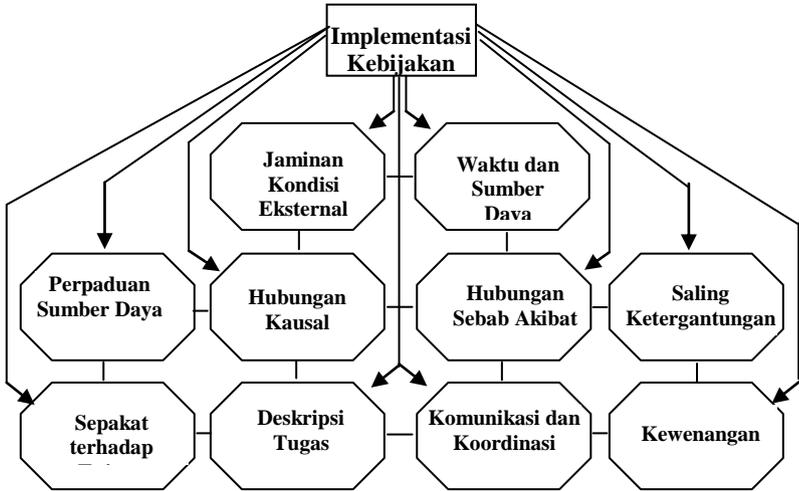
Gambar 7 : Model implementasi kebijakan menurut Sabatier dan Mazmanian

Model di atas menyiratkan sebuah pengakuan bahwa meskipun formulasi kebijakan dulunya telah dirumuskan melalui proses *bargaining*, konflik maupun persuasi, tidak berarti para pelaku menghentikan desaknya ketika kebijakan mulai diimplementasikan. Justru para pelaku tersebut, baik politisi, kelompok penekan, birokrat tingkat atas maupun bawah, dan kelompok sasaran sendiri seringkali lebih intensif memperjuangkan kepentingannya pada tahap implementasi.

#### d. Model Hoogwood & Gun

Model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun (dalam Nugroho, 2006:131) mengetengahkan bahwa untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu:

1. Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar.
2. Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu.
3. Syarat ketiga apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada.
4. Syarat keempat adalah apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal.
5. Syarat kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan "sebab-akibat", semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai.
6. Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, justru implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif.
7. Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.
9. Syarat kesembilan adalah komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Syarat kesepuluh adalah bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.



Gambar 8 : Model implementasi kebijakan menurut Hoogwood & Gun  
(Sumber : Kadji, 2008 : 50)

Sebenarnya, model Hogwood dan Gunn mendasarkan kepada konsep manajemen strategis yang mengarah kepada praktek manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok kebijakan publik. Kelemahannya, konsep ini tidak secara tegas mana yang bersifat politis, strategis, dan teknis atau operasional.

#### e. Model Grindle

Model Grindle (dalam Nugroho, 2006:134) ditentukan oleh : “Isi kebijakan dan konteks implementasinya”. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan”.

Dalam model Grindle tingkat keberhasilannya sangat ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

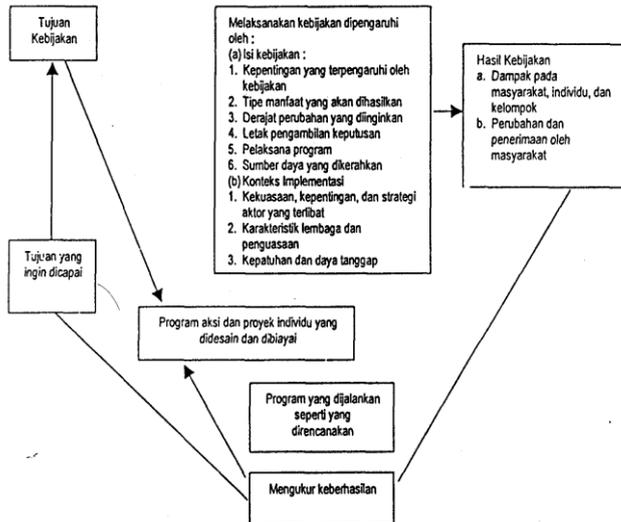
Isi kebijakan mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan,
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan,
3. Derajat perubahan yang diinginkan,
4. Kedudukan pembuat kebijakan,
5. Pelaksana program, dan
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu konteks implementasinya adalah:

- a) Kekuasaan, kepentingan, strategi aktor terlibat,
- b) Karakteristik lembaga dan penguasa,
- c) Kepatuhan dan daya tanggap.

Model Grindle dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 9 : Model implementasi kebijakan menurut Grindle

Dari model diatas, maka yang dimaksudkan dengan konteks kebijakan dapat diuraikan yaitu:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat,
2. Karakteristik lembaga dan penguasa, dan
3. Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.  
Intensitas keterlibatan para perencana, politisi, pengusaha, kelompok sasaran dan para pelaksana program akan bercampur-baur mempengaruhi efektivitas implementasi.

**f. Model Elmore, Lipsky, Hjem & O'Porter**

Model yang disusun oleh Richard Elmore, Michael Lipsky dan Benny Hjern & David O'Porter (dalam Nugroho, 2006:134), bahwa :  
"Model ini di mulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki".

Model implementasi ini didasarkan kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran bawah.

Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya.

Pada prinsipnya Model implementasi tersebut dapat dilihat pada tahapan sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat

2. Jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya, atau masih melibatkan pejabat pemerintah di level terbawah.
3. Kebijakan yang dibuat sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target.
4. Prakarsa Masyarakat secara langsung atau melalui Lembaga Swadaya Masyarakat.

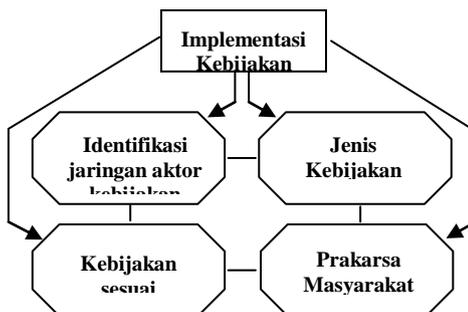
Model ini juga mengedepankan dua variabel utama, yaitu

1. Konteks Kebijakannya, meliputi:
  - a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan,
  - b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan,
  - c. Derajat perubahan yang diinginkan,
  - d. Kedudukan pembuat kebijakan,
  - e. Pelaksana program,
  - f. Sumber daya yang dikerahkan.
2. Konteks Implementasinya, meliputi:
  - a. kekuasaan, kepentingan, strategi aktor terlibat,
  - b. karakteristik lembaga dan penguasa,
  - c. kepatuhan dan daya tanggap.

Sementara dampak (*impact*) dari kebijakan itu sendiri, meliputi:

1. Manfaat dari program, dan
2. Perubahan dan peningkatan kehidupan kepada masyarakat.

Model Richard Elmore, Michael Lipsky dan Benny Hjern & David O'Porter dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 10 : Model implementasi kebijakan menurut Elmore, Lipsky, Hjem & O'Porter (Sumber : Kadji, 2008 : 52)

#### g. Model Jan Merse

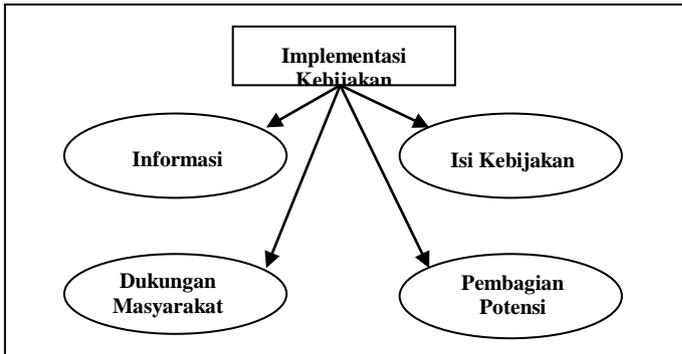
Jan Merse (dalam Koryati, 2004:16) mengemukakan bahwa : “Model Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut”:

1. Informasi,
2. Isi Kebijakan,
3. Dukungan Masyarakat (fisik dan non fisik), dan
4. Pembagian potensi.

Khusus dukungan masyarakat berkaitan erat dengan partisipasi masyarakat sebagai salah satu *stakeholder* dalam proses pelaksanaan program”.

Penegasan diatas membuktikan bahwa setiap implementasi program tetap membutuhkan dukungan masyarakat atau partisipasi masyarakat sebagai *stakeholder*. Oleh karena

pentingnya partisipasi masyarakat dalam setiap implementasi kebijakan program pembangunan dan kemasyarakatan.



Gambar 11 : Model implementasi kebijakan menurut Jan Merse (Sumber : Kadji, 2008 : 53)

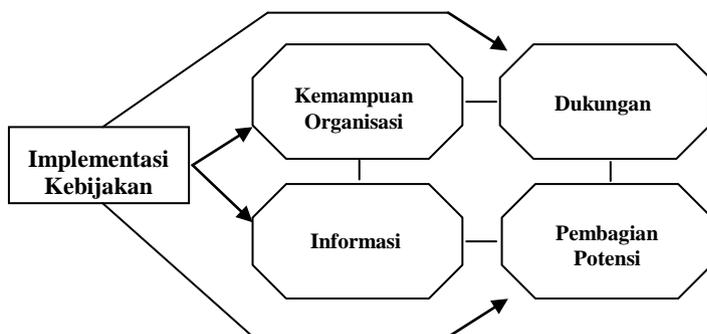
#### h. Model Warwic

Warwic (dalam Subarsono, 2005:99) mengatakan bahwa: "Dalam Implementasi kebijakan terdapat faktor-faktor yang perlu diperhatikan, yaitu a) Kemampuan Organisasi, b) Informasi, c) Dukungan, dan d) pembagian potensi".

Keempat faktor tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kemampuan organisasi; dalam tahap ini, implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai kemampuan melaksanakan tugas-tugas yang seharusnya, seperti yang telah dibebankan atau ditetapkan pada suatu organisasi. Kemampuan organisasi terdiri dari tiga unsur pokok yaitu:
  - a. Kemampuan teknis,

- b. Kemampuan dalam menjalin hubungan dengan organisasi lain yang beroperasi dalam bidang yang sama dalam arti perlu koordinasi antar instansi yang terkait.
  - c. Meningkatkan sistem pelayanan dengan mengembangkan "SOPs" (*Standard Operating Prosedures*), yaitu pedoman tata aliran kerja dalam pelaksanaan kebijakan.
2. Informasi; kurangnya informasi dari para aktor terhadap objek kebijakan atau struktur komunikasi yang kurang antara organisasi pelaksana dengan objek kebijakan.
  3. Dukungan; kurang kesediaan objek-objek kebijakan "terikat" kegiatan/kewajiban tertentu dan kepatuhan mereka makin sedikit bilamana isi kebijakan bertentangan dengan pendapat atau keputusan mereka.
  4. Pembagian potensi, pembagian wewenang dan tanggungjawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas seperti pembatasan-pembatasan yang kurang jelas serta adanya desentralisasi pelaksanaan.



Gambar 12 : Model implementasi kebijakan menurut

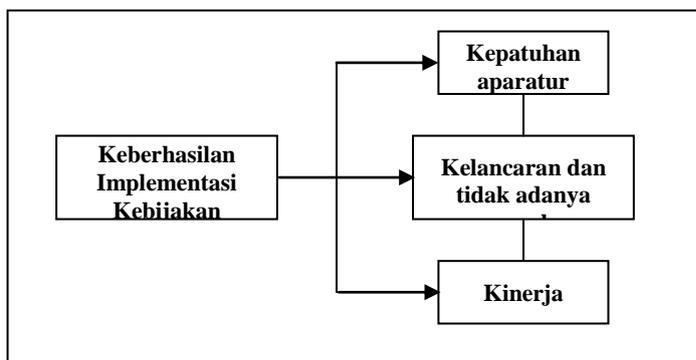
Warwic (Sumber : Kadji, 2008 : 53)

**i. Model Rippley dan Franklin**

Menurut Rippley dan Franklin (dalam Subarsono, 2005:99) bahwa Keberhasilan implementasi kebijakan program ditinjau dari tiga faktor:

1. Perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan aparatur pelaksana,
2. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran ritunitas dan tiadanya persoalan, dan
3. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat program.

Model Rippley dan Franklin dapat dilihat dalam gambar berikut ini.



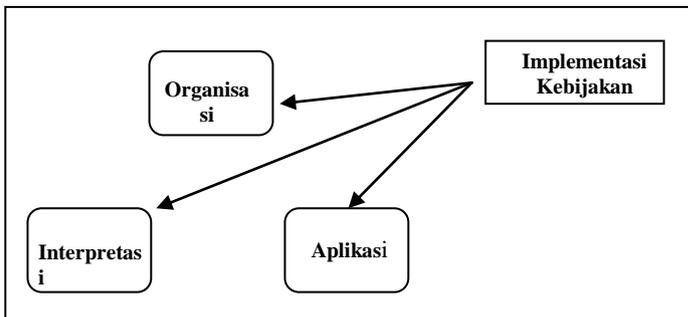
Gambar 13 : Model implementasi kebijakan menurut Rippley dan Franklin (Sumber : Kadji, 2008 : 53)

**j. Model Charles Jones,**

Charles Jones (1996:296) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan, yaitu:

1. Organisasi, pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menunjang agar program berjalan,
2. Interpretasi, menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dan
3. Aplikasi (penerapan), berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan rutin yang meliputi penyediaan barang dan jasa.

Model Charles Jones dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 14 : Model implementasi kebijakan menurut Charles O. Jones (Sumber : Kadji, 2008 : 56)

#### k. Model Goggin, Brown, dkk

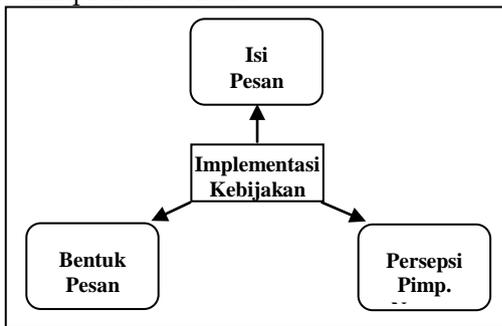
Goggin, Brown, dkk dalam bukunya *Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation*, secara implisit mensyarat 3 (tiga) hal

penting dalam implementasi kebijakan, yakni: 1) isi pesan, 2) bentuk pesan, dan 3) persepsi mengenai pimpinan negara.

Ketiga hal tersebut selanjutnya dijabarkan ke dalam sebelas indikator, yaitu:

1. Sumber daya
2. Kredibilitas pesan sebagai sebuah solusi
3. Efisiensi kebijakan
4. Partisipasi masyarakat
5. Tipe kebijakan
6. Kejelasan kebijakan
7. Konsistensi kebijakan
8. Frekwensi pengulangan pesan (kebijakan)
9. Penerima kebijakan
10. Legitimasi pimpinan daerah pembuat kebijakan, dan
11. Kredibilitas pimpinan-pimpinan di tingkat pusat.

Apa yang dikemukakan sebagai pegangan bagi para implementor kebijakan, dengan menyadari bahwa implementasi kebijakan itu merupakan hal yang paling berat, karena dalam tataran inilah masalah-masalah yang kadang tidak ditemui dalam perumusan kebijakan, akan muncul di lapangan disaat kebijakan itu diimplementasikan.

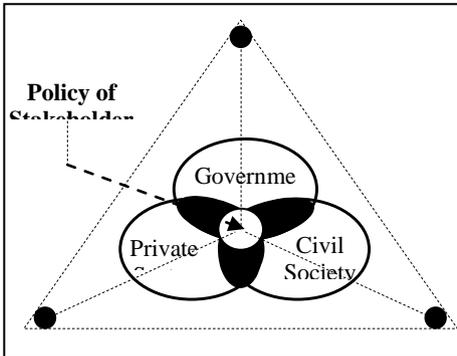


Gambar 15 :  
Model implementasi kebijakan menurut Goggin, Brown, dkk (Diadaptasi

## 1. Model MSN-Approach (Model YK)

Tidak sedikit para ahli telah mengemukakan tentang berbagai model implementasi kebijakan publik, dan dari kajian terhadap berbagai model tersebut, maka penulis dapat mewacanakan model atau formula hasil dari pengembangan model implementasi kebijakan, yang juga disadari belum sepenuhnya mengakomodir substansi dari kehendak sebuah teori dengan aplikasi empirik, tapi paling tidak Kadji (2008 : 59-65) dapat menyumbangkan hasil pemikiran akademik dalam tataran kepentingan pengembangan teori atau formula model implementasi kebijakan publik melalui pendekatan *mentality, systems, and networking* atau oleh penulis disebut Model Implementasi Kebijakan melalui MSN-Approach.

Pemikiran pengembangan teoritik tersebut berangkat dari sebuah realitas bahwa sebuah produk kebijakan yang akan diimplementasikan, dipastikan bermuara atau bersinggungan langsung dengan tiga dimensi *Policy of Stakeholders*, yaitu : *Government, Private Sector*, dan *Civil Society*. Kadji (2008 : 59) mengemukakan bahwa : “Sebuah produk kebijakan apapun yang siap diimplementasikan, dipastikan bermuara atau bersinggungan langsung dengan tiga dimensi *policy of stakeholders* atau pihak yang berkepentingan dengan kebijakan, yaitu : *Government, Private Sector*, dan *Civil Society*”. Ketiga sektor yang berkepentingan dengan kebijakan publik tersebut diilustrasikan pada gambar berikut.



Gambar 16 : Tiga sektor yang berkepentingan dengan kebijakan publik Model YK

Dari ilustrasi gambar diatas, dapat dijelaskan bahwa dalam domain *Good Governance* terdapat tiga sektor yang bersentuhan langsung dengan kebijakan publik dan pengelolaan tata pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, yakni *Government*, *Private Sector*, dan *Civil Society*.

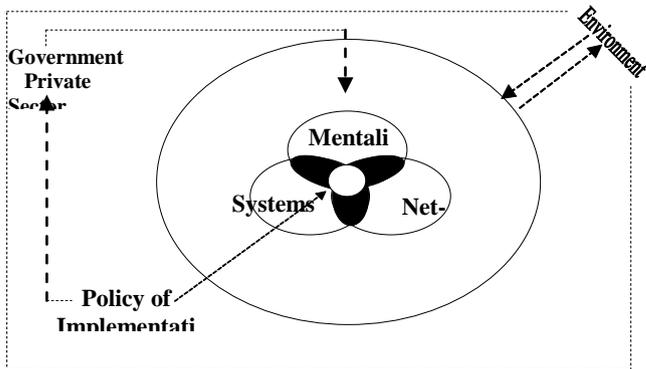
Pemerintah (*Government*) dalam eksistensinya baik sebagai pihak pembuat dan pengambil kebijakan (aktor kebijakan), juga pemerintah sebagai aparatur pelaksana atau implementor kebijakan. Sektor Swasta (*Private sector*) sebagai pihak yang berkepentingan dengan produk kebijakan yang menjaga stabilitas kehidupan ekonomi dan kemasyarakatan melalui penciptaan dan penyediaan lapangan kerja bagi tenaga kerja usia produktif dan memiliki skills tertentu, maka seharusnya mereka berada pada garda terdepan untuk ikut mendukung implementasi kebijakan yang berpihak kepada kepentingan publik.

Sementara masyarakat madani (*Civil society*) sebagai pihak yang mestinya menyadari bahwa

masyarakat tidak lagi sekedar objek dari sebuah kebijakan, tapi sekaligus juga sebagai subjek dari kebijakan. Pelibatan masyarakat dalam setiap tahapan kebijakan pembangunan, dimulai sejak perencanaan, dan pelaksanaan, pengawasan, serta yang tidak kalah pentingnya adalah keterlibatan masyarakat dalam mengamankan hasil-hasil pembangunan yang benar-benar bersentuhan dengan kepentingan publik.

Sebagai konsekuensi logis dari pandangan tersebut, maka dapat ditegaskan pula bahwa dalam tahapan implementasi kebijakan perlu mensinergikan peran dan eksistensi dari tiga dimensi *policy of stakeholders* tersebut, yang dapat terwujud dan diaktualisasikan melalui pendekatan *mentality, systems, and net-working* (atau disebut Model Implementasi Kebijakan melalui MSN-Approach).

Sinergitas antara ketiga pendekatan tersebut dapat diilustrasikan pada gambar berikut.



Gambar 17 : Model Implementasi Kebijakan melalui MSN-Approach (Model YK)

Dari gambar di atas, dapat dijelaskan bahwa sebuah kebijakan publik akan menjadi aktual dan terarah dalam implementasinya, jika menggunakan atau memperhatikan paling tidak apa yang disebut dengan *MSN-Approach (Mentality, Systems, and Networking-Approach)* atau Pendekatan Mental, Sistem, dan Jejaring Kerjasama antara Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat.

### 1. *Mentality Approach* (Pendekatan mentalitas)

Dalam aspek implementasi dari sebuah kebijakan, maka yang perlu diperhatikan adalah sejauhmana produk kebijakan itu dapat menyentuh dan merubah perilaku dari pihak aparatur (pembuat dan implementor kebijakan), pihak praktisi bisnis, dan juga masyarakat sebagai subjek dan objek dari kebijakan itu sendiri. Paling tidak dimensi ini mewujud pada:

- a) Mentalitas aparat pembuat/pengambil dan implementor kebijakan, antara lain:
  - 1) Sikap aparat yang berpihak kepada kepentingan publik,
  - 2) Perilaku aparat yang menjadi teladan bagi publik, dan
  - 3) Tindakan aparat yang menjunjung tinggi akuntabilitas, transparansi dan berkeadilan dalam melaksanakan setiap kebijakan yang bersentuhan dengan kepentingan publik.
- b) Mentalitas praktisi bisnis/usahawan, antara lain:

- 1) Sikap yang berpihak pada nilai-nilai keadilan dan kebenaran dalam berusaha,
  - 2) Perilaku seorang entrepreneur yang benar-benar berusaha berdasarkan persaingan yang sehat, sebagai wujud dari keberpihakan seorang entrepreneur terhadap kebijakan pemerintah untuk kepentingan publik, dan
  - 3) tindakan para usahawan yang dapat dipertanggungjawabkan secara moral terhadap aktivitas usaha yang dijalankannya, dan
- c) Mentalitas masyarakat yang menyadari bahwa eksistensinya tidak lagi sekedar sebagai subjek tetapi juga sebagai objek dari setiap kebijakan pembangunan, antara lain:
- 1) Sikap masyarakat yang tidak apatis lagi terhadap berbagai kebijakan pemerintah, tetapi bagaimana masyarakat untuk berpartisipasi aktif sejak pada tahapan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan sampai pada pengamanan hasil-hasil pembangunan,
  - 2) Perilaku masyarakat yang menjunjung tinggi kebenaran dan semangat kolektivitas dalam membangun bersama lingkungannya, dan
  - 3) Tindakan nyata masyarakat dalam melakukan aktivitas hidup dan

kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang selalu mengedepankan moralitas yang kokoh, hidup dalam ketentraman dan keteraturan, partisipasi politik mengedepankan etika bermasyarakat dan mengokohkan sendi-sendi budaya lokal sebagai perekat kebersamaan antar masyarakat.

## 2. *Systems Approach* (Pendekatan sistem)

Dewasa ini pendekatan sistem dipandang merupakan salah satu pendekatan logis dan analitis terhadap berbagai bidang, termasuk bidang implementasi kebijakan publik. Suatu sistem pada dasarnya merupakan suatu kesatuan yang terdiri dari sejumlah komponen yang saling berhubungan dan berinteraksi untuk mencapai suatu tujuan.

Berkenaan dengan itulah, maka dapat ditegaskan bahwa setiap kebijakan yang akan diimplementasikan, pasti tidak luput dari pengaruh langsung dan tidak langsung dari sebuah sistem yang melingkupi dari kebijakan itu sendiri. Pendekatan sistem ini meliputi:

- a) Sistem sosial dan nilai budaya setempat yang berlaku dimana kebijakan itu diimplementasikan, seperti: i) tingkat kekerabatan dan pranata social masyarakat yang berlaku, ii) adat budaya yang dianut masyarakat lokal, iii) bahasa yang mengikat keakraban antar masyarakat lokal, dan iv) nilai yang

- dipatuhi, dan corak serta kekhasan lainnya yang berlaku di masyarakat lokal.
- b) Sistem birokrasi dan etika pemerintahan yang sesuai dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah, seperti :
- i) birokrasi yang menegakkan hukum dan keadilan,
  - ii) birokrasi yang fleksibel dan tidak berbelit-belit, serta anti KKN,
  - iii) birokrasi pemerintahan yang mengeliminir paradigma sebagai penguasa, dan mengedepankan kualitas pelayanan yang cepat dan tepat sasaran,
  - iv) birokrasi yang menyadari bahwa amanah pemerintahan harus benar-benar diwujudkan dalam prinsip berkeadilan, transparansi, akuntabilitas dan *rule of law*.
- c) Sistem ekonomi dan politik lokal, seperti:
- i) aktivitas ekonomi masyarakat lokal,
  - ii) stabilitas ekonomi dan politik lokal,
  - iii) tingkat partisipasi masyarakat dalam dinamika kehidupan perkeonomian dan pembangunan masyarakat lokal,
  - iii) tingkat partisipasi politik masyarakat lokal,
  - iv) etika politik para elit politik dan pemerintahan,
  - v) kelembagaan politik yang tidak memasung partisipasi masyarakat lokal.
- d) Sistem pendidikan yang berbasis lokal, seperti :
- i) kelembagaan dan proses pendidikan yang mengangkat harkat dan martabat masyarakat dalam memperoleh dan mendalami pendidikan umum dan religius, untuk meningkatkan kesadaran

akan eksistensinya sebagai subjek dan objek dari kebijakan pembangunan, ii) lembaga pendidikan yang berkualitas dan terjangkau oleh masyarakat lokal, iii) tingkat *skills* atau kecakapan, ketrampilan dan keahlian masyarakat dalam menjalankan aktivitas kesehariannya dalam koridor dan keteraturan sebagai amanah dari sebuah kebijakan publik

### 3. *Networking Approach* (Pendekatan jejaring kerjasama)

Di era pembangunan saat ini, sangat tidak beralasan jika dalam melaksanakan atau mengimplementasikan sebuah kebijakan untuk kepentingan publik, masih mengandalkan atau mengedepankan semangat sektoral, semangat kelompok, semangat individualistik. Yang tepat adalah bahwa apapun yang dibangun untuk kepentingan publik, seyogyanya mengedepankan semangat sinergitas dan jejaring kerjasama antar *stakeholder* kebijakan publik.

Dalam perspektif implementasi kebijakan publik, maka sinergitas dan jaringan kerjasama dalam prinsip simbiosis mutualisme, *take and give* antara pihak *government, private sector, and civil society* mutlak diwujudkan dalam kerangka membangun untuk kepentingan publik. Jejaring kerjasama hanya akan terwujud, jika

ketiga pihak saling menghargai dan mendukung eksistensi masing-masing.

Pemerintah berperan sebagai fasilitator, dinamisator, dan motivator pembangunan dalam nuansa desentralistik, pihak swasta sebagai motor penggerak perekonomian publik sekaligus mendukung percepatan implementasi kebijakan publik yang berpihak kepada kepentingan publik, dan rakyat (*civil society*) di era otonomi daerah sadar sedalam-dalamnya bahwa *people power* merupakan energi dinamis baik sebagai objek maupun sebagai subjek dari kebijakan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Tinjauan dan perspektif *net-working* sebagai pendekatan dalam implementasi kebijakan, setidaknya mewujudkan pada:

- a) Kokohnya jejaring kerjasama dan sinergitas antar pemerintah pusat dan daerah, kerjasama pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota, kerjasama antar intern pemerintah kabupaten dan kota, kerjasama yang saling bersinergi antara organisasi pemerintahan daerah, kerjasama antar pemerintah kecamatan/desa dan kelurahan, dalam rangka mengeliminir egoisme lokal dan panatisme sektoral.
- b) Kokohnya jejaring kerjasama dan sinergitas antar intern praktisi bisnis/usahawan, dalam mendukung stabilitas perekonomian publik. *Ketiga*, kokohnya jejaring kerjasama dan sinergitas

antar individu dalam kelompok masyarakat, dan antar masyarakat di dalam dan diluar komunitasnya, atau antara masyarakat desa yang satu dengan desa sekitarnya, sampai antar kecamatan dan antar masyarakat daerah, sebagai bentuk tanggungjawab masyarakat dalam mengeliminir segala bentuk permasalahan yang mengakibatkan keretakan hubungan dan kekerabatan sebagai sesama bangsa, menghilangkan fanatisme kedaerahan, menghapus sekat-sekat perbedaan dan jurang pemisah antar masyarakat, dan *keempat*, kokohnya jejaring kerjasama dan sinergitas antar ketiga pihak (pemerintah, swasta dan masyarakat) di semua bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Demikian pentingnya implementasi kebijakan, sehingga dalam tahapan ini sangat membutuhkan eksistensi dan peran semua pihak, yang dalam hal terjadi keseimbangan ideal antara tiga domain pembangunan, yakni antara *Government*, *Private sector*, dan *Sivil society* dalam mengedepankan kehandalan mentalitas, dan fleksibilitas sistem, serta semakin kokohnya jejaring kerjasama antara *policy of stakeholders* tersebut kearah pencapaian tujuan dan hakekat pembangunan bangsa dan daerah.

## **BAGIAN 4**

# **STRATEGI DAN KEBIJAKAN PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN**

### **A. Sebab-sebab terjadinya kemiskinan**

Kemiskinan dapat menunjuk pada kondisi individu, kelompok, maupun situasi kolektif masyarakat. Kemiskinan disebabkan oleh banyak faktor. Sulit ditemukan bahwa kemiskinan hanya disebabkan oleh faktor tunggal. Seseorang atau keluarga miskin bisa disebabkan oleh beberapa faktor yang saling terkait satu sama lain, seperti mengalami kecacatan, memiliki pendidikan rendah, tidak memiliki modal atau ketrampilan untuk bersaha, tidak tersedianya kesempatan kerja, terkenan PHK, tidak adanya jaminan sosial (pensiun, kesehatan, kematian), atau hidup di lokasi terpencil dengan sumber daya alam dan infrastruktur yang terbatas.

Secara konseptual menurut Suharto (2009 : 18), kemiskinan dapat disebabkan oleh empat faktor, yaitu:

1. Faktor individual. Terkait dengan aspek patologis, termasuk kondisi fisik dan psikologis si miskin. Orang miskin disebabkan oleh perilaku, pilihan, atau kemampuan dari si miskin itu sendiri dalam menghadapi kehidupannya.
2. Faktor sosial. Kondisi-kondisi lingkungan sosial yang menjebak seseorang menjadi miskin. Misalnya, diskriminasi berdasarkan usia, gender, etnis yang menyebabkan seseorang menjadi miskin. Termasuk dalam faktor ini adalah kondisi sosial dan ekonomi keluarga si miskin

yang biasanya menyebabkan kemiskinan antar generasi.

3. Faktor kultural. Kondisi atau kualitas budaya yang menyebabkan kemiskinan. Faktor ini secara khusus sering menunjukkan pada konsep "kesiskinan kultural" atau "budaya kemiskinan" yang menghubungkan kemiskinan dengan kebiasaan hidup atau mentalitas. Sikap-sikap negatif seperti malas, fatalisme atau menyerah pada nasib, tidak memiliki jiwa wirausaha, dan kurang menghormati etos kerja, misalnya, sering ditemukan pada orang-orang miskin.
4. Faktor struktural. Menunjuk pada struktur atau sistem yang tidak adil, tidak sensitif dan tidak *accessible* sehingga menyebabkan seseorang atau sekelompok orang menjadi miskin. Sebagai contoh, sistem ekonomi neoliberalisme yang diterapkan di Indonesia telah menyebabkan para petani, nelayan, dan pekerja sektor informal terjerat oleh, dan sulit keluar dari kemiskinan. Sebaliknya, stimulus ekonomi, pajak dan iklim invesasi lebih menguntungkan orang kaya dan pemodal asing untuk terus menumpuk kekayaannya.

Piven & Cloward (dalam Edi Suharto, 2009 : 15) mengemukakan bahwa secara konsepsional kemiskinan berhubungan dengan :

1. Kekurangan Materi. Kemiskinan menggambarkan adanya kelangkaan materi atau barang-barang yang diperlukan dalam kehidupan sehari-hari, seperti makanan, pakaian,

dan perumahan. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kesulitan yang dihadapi orang dalam memperoleh barang-barang yang bersifat kebutuhan dasar.

2. Kekurangan penghasilan dan kekayaan yang memadai. Makna "memadai" disini sering dikaitkan dengan standar atau garis kemiskinan (*poverty line*) yang berbeda dari satu negara ke negara lainnya, bahkan dari satu komunitas ke komunitas lainnya dalam satu negara.
3. Kesulitan memenuhi kebutuhan sosial, termasuk keterkucilan sosial (*social exclusion*), ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kelangkaan pelayanan sosial dan rendahnya aksesibilitas lembaga-lembaga pelayanan sosial, seperti lembaga pendidikan, kesehatan, dan informasi.

Dengan menggunakan perspektif yang lebih luas lagi, David Cox (dalam Suharto, 2009 : 18 - 19) membagi kemiskinan ke dalam beberapa dimensi penyebab kemiskinan, sebagai berikut:

1. Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi. Globalisasi melahirkan negara pemenang dan negara kalah. Pemenang umumnya adalah negara-negara maju. Sedangkan negara-negara berkembang seringkali terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi.
2. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Kemiskinan subsisten

(kemiskinan akibat rendahnya pembangunan), kemiskinan perdesaan (kemiskinan akibat peminggiran perdesaan dalam proses pembangunan), kemiskinan perkotaan (kemiskinan yang disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan perkotaan).

3. Kemiskinan sosial. Kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak, dan kelompok minoritas akibat kondisi sosial yang tidak menguntungkan mereka, seperti bias jender, diskriminasi atau eksploitasi ekonomi.
4. Kemiskinan konsekuensial. Kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor-faktor eksternal di luar si miskin, seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya jumlah penduduk.

Selanjutnya Kartasmita (dalam Izza Mafruhah, 2009 : 7), menegaskan bahwa kemiskinan paling tidak disebabkan oleh empat faktor:

1. Rendahnya taraf pendidikan. Taraf pendidikan yang rendah mengakibatkan kemampuan pengembangan diri terbatas dan menyebabkan sempitnya lapangan kerja yang dapat dimasuki.
2. Rendahnya derajat kesehatan. Taraf kesehatan dan gizi yang rendah menyebabkan rendahnya daya tahan fisik, daya pikir, dan rendahnya prakarsa.
3. Terbatasnya lapangan kerja. Keadaan kemiskinan karena kondisi pendidikan diperberat oleh terbatasnya lapangan pekerjaan. Selama ada lapangan kerja atau kegiatan usaha,

selama itu pula ada harapan untuk memutuskan lingkaran kemiskinan.

4. Kondisi keterisolasian. Banyak penduduk miskin, secara ekonomi tidak berdaya karena terpencil dan terisolasi. Mereka hidup terpencil sehingga sulit atau tidak dapat terjangkau oleh pelayanan pendidikan, kesehatan, dan gerak kemajuan yang dinikmati masyarakat lainnya.

Dalam pandangan berikutnya, Izza Mafruhah (2009 : 7-8) menyimpulkan bahwa penyebab kemiskinan dapat dikemukakan berikut ini:

1. Kegagalan kepemilikan, terutama tanah dan modal.
2. Terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana.
3. Kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor.
4. Adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung.
5. Adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antara sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern).
6. Rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat.
7. Budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya.
8. Tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik.
9. Pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwwasan lingkungan.

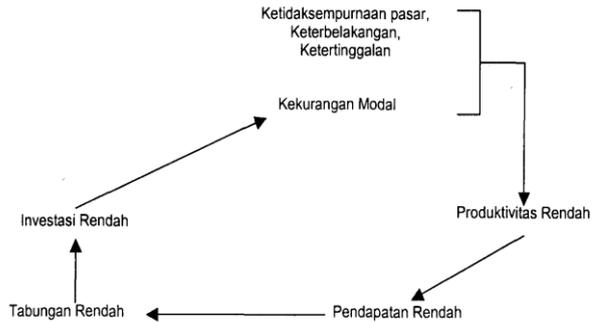
Tidak sedikit penjelasan mengenai sebab-sebab kemiskinan. Kemiskinan massal yang terjadi di banyak negara yang baru saja merdeka setelah Perang Dunia II memfokuskan pada keterbelakangan dari perekonomian negara tersebut sebagai akar masalahnya. Penduduk negara tersebut miskin menurut Kuncoro (1997:131); “Karena menggantungkan diri pada sektor pertanian yang subsistem, metode produksi yang tradisional, yang seringkali dibarengi dengan sikap apatis terhadap lingkungan”.

Sharp, et.al (dalam Kuncoro, 1997:131), mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi, sebagai berikut:

1. Secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumberdaya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah.
2. Kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam *kualitas sumberdaya manusia*. Kualitas sumberdaya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang pada gilirannya upahnya rendah. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini karena rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi, atau karena keturunan.
3. Kemiskinan muncul akibat *perbedaan akses dalam modal*.

Ketiga penyebab kemiskinan ini bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*) yang dikemukakan Nurkse (dalam Kuncoro, 1997:132) :

- a. Adanya keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktifitas.
- b. Rendahnya produktivitasnya mengakibatkan rendahnya pendapatan yang mereka terima.
- c. Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi.
- d. Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan, dan seterusnya.



Gambar 18 : Lingkaran setan kemiskinan Versi Nurkse (dalam Kuncoro, 1997:132)

Negara berkembang sampai kini masih saja memiliki ciri-ciri terutama sulitnya mengelola pasar dalam negerinya menjadi pasar persaingan yang lebih sempurna. Ketika mereka tidak dapat mengelola pembangunan ekonomi, maka kecenderungan kekurangan modal dapat terjadi, diikuti dengan rendahnya produktivitas, turunya pendapatan riil, rendahnya tabungan, dan investasi mengalami

penurunan sehingga melingkar ulang menuju keadaan kurangnya modal. Demikian seterusnya, berputar. Oleh karena itu, setiap usaha memerangi kemiskinan seharusnya diarahkan untuk memotong lingkaran dan perangkap kemiskinan ini.

Soetrisno (1990:2-3), menguraikan bahwa: “Munculnya kemiskinan berkaitan dengan budaya yang hidup dalam masyarakat, ketidakadilan dalam pemilikan faktor produksi dan penggunaan model pendekatan pembangunan yang dianut oleh suatu negara”.

Sementara itu Robert Chambers (1983:149) menegaskan bahwa: “Faktor penyebab terjadinya kemiskinan adalah lilitan kemiskinan, hilangnya hak atau kekayaan yang sukar untuk kembali, mungkin disebabkan desakan kebutuhan yang melampaui ambang batas kekuatannya, misalnya pengeluaran yang sudah diperhitungkan sebelumnya, namun jumlahnya sangat besar, atau tiba-tiba dihadapkan pada krisis yang hebat. Lazimnya kebutuhan yang mendorong seseorang yang terlilit kemiskinan, berkaitan dengan lima hal; kewajiban adat; musibah; ketidak mampuan fisik, pengeluaran tidak produktif dan pemerasan”.

Selanjutnya lebih detail penyebab kemiskinan dijelaskan oleh Izza Mafruhah (2009 : 18 – 20), yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Individual, atau patologis. Penyebab seseorang menjadi miskin adalah akibat perilaku, pilihan, atau kemampuan dari si miskin. Berdasarkan penyebab tersebut muncul adanya anggapan bahwa penyebab seseorang menjadi miskin adalah karena faktor kemalasan. Namun studi empiris di Amerika Serikat menunjukkan bahwa kemiskinan yang terjadi adalah disebabkan

ketika seseorang dengan berbagai usaha dan bantuan yang dilakukan oleh pemerintah namun gagal melewati batas kemiskinan.

- b. Keluarga, penyebab kemiskinan ini menghubungkan kemiskinan dengan kemiskinan pada generasi sebelumnya atau istilahnya adalah kemiskinan turun temurun. Seseorang pada keluarga miskin maka akan tetap menjadi miskin karena ketiadaan kesempatan dan pendidikan.
- c. Sub budaya (*subcultural*). Sebab ini mencoba menghubungkan kemiskinan dengan lingkungan budaya kehidupan sehari-hari. Penyebab kemiskinan ini cenderung pada motivasi dan *attitude* yang terbentuk selama bertahun-tahun. Salah satu ungkapan yang selama ini dianggap sebagai penyebab kemiskinan adalah *Pasrah Ing Pandum* (menerima pada nasib), yang dipahami secara letter luks dalam kehidupan masyarakat. Secara lebih lanjut hal ini akan mengakibatkan masyarakat menjadi apatis terhadap kehidupannya sendiri. Selain itu ada juga ungkapan berlatar budaya jawa yang mengandung arti tidak mau lepas dari akar budaya namun sering diartikan secara apa adanya yaitu *Mangan Ora Mangan sing penting kumpul* (makan tidak makan yang penting berkumpul/tetap menjadi satu). Pomeo-pomeo yang ada di dalam masyarakat yang seharusnya merupakan *local wisdom* (kearifan lokal) justru penyebab kemiskinan dan bumerang dalam melepaskan diri dari kemiskinan.



- d. Agensi, penyebab kemiskinan ini dilakukan oleh orang lain baik secara individu maupun secara berkelompok atau bahkan pemerintah sendiri yang punya andil dalam kemiskinan. Secara riil kemiskinan dari sisi ini misalnya disebabkan oleh adanya peperangan, atau konflik yang terjadi dalam masyarakat. Contoh di Indonesia adalah ketika terjadi konflik di Ambon, Poso, atau di Pontianak, yang menyebabkan sebagian masyarakat harus terusir dan kehilangan banyak termasuk harta bendanya. Sehingga penduduk yang semula kaya secara tiba-tiba menjadi miskin. Sebab lain dari agensi ini adalah ketika pemerintah melakukan kebijakan yang salah, baik dalam ekonomi maupun non ekonomi yang mendorong masyarakat menerima akibatnya. Misalnya krisis ekonomi yang menyebabkan sebagian besar masyarakat terkenan PHK dan kehilangan mata pencahariannya sehingga secara tiba-tiba mereka menjadi miskin.
- e. Struktural, yang memberikan alasan bahwa kemiskinan merupakan hasil dari struktural sosial.

Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa faktor penyebab terjadinya kemiskinan adalah adanya faktor internal berupa kebutuhan yang segera harus terpenuhi namun tidak memiliki kemampuan yang cukup dalam berusaha mengelola sumber daya yang dimiliki (keterampilan tidak memadai, tingkat pendidikan yang minim dan lain-lain). Faktor eksternal berupa bencana alam seperti halnya krisis ekonomi ini, serta tidak

adanya pemihakan berupa kebijakan yang memberikan kesempatan dan peluang bagi masyarakat miskin.

Meskipun banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli sehubungan dengan sebab-sebab terjadinya kemiskinan, paling tidak ada dua macam teori yang lazim dipergunakan untuk menjelaskan akar kemiskinan yaitu teori marginalisasi dan teori ketergantungan. Dalam teori marginalisasi, kemiskinan dianggap sebagai akibat dari tabiat, apatis, fatalisme, tergantung, rendah diri, pemboros dan konsumtif serta kurang berjiwa wiraswasta.

## **B. Karakteristik kemiskinan**

Masyarakat miskin sesuai karakteristik, umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya pada kegiatan ekonomi, sehingga semakin tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi.

Sementara itu Soemardjan (dalam Sumodinigrat 1999:81), mendeskripsikan berbagai cara pengukuran kemiskinan dengan standar yang berbeda-beda, dengan tetap memperhatikan dua kategori tingkat kemiskinan, sebagai berikut:

1. Kemiskinan absolut adalah suatu kondisi dimana tingkat pendapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan;
2. Kemiskinan relatif adalah penghitungan kemiskinan berdasarkan proporsi distribusi pendapatan dalam suatu daerah. Kemiskinan jenis ini dikatakan relatif karena berkaitan dengan distribusi pendapatan antar lapisan sosial.

Selanjutnya Supriatna (1997:82) mengemukakan lima karakteristik penduduk miskin, yaitu:

1. Tidak memiliki faktor produksi sendiri,
2. Tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri,
3. Tingkat pendidikan pada umumnya rendah,
4. Banyak diantara mereka tidak mempunyai fasilitas, dan
5. Diantara mereka berusia relatif muda dan tidak mempunyai keterampilan atau pendidikan yang memadai.

Suharto (2009 : 16) menunjukkan sembilan karakteristik yang menandai kemiskinan, yaitu:

1. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang, dan papan).
2. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental;
3. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal dan terpencil);
4. Rendahnya kualitas sumber daya manusia (buta huruf, rendahnya pendidikan dan ketrampilan, sakit-sakitan) dan keterbatasan sumber alam (tanah tidak subur, lokasi terpencil, ketiadaan infrastruktur jalan, listrik, dan lain-lain).
5. Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual (rendahnya pendapatan dan aset), maupun massal (rendahnya modal sosial, ketiadaan fasilitas umum).

6. Ketiadaan akses terhadap lapangan pekerjaan dan mata pencaharian yang memadai dan berkesinambungan.
7. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi).
8. Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga atau tidak adanya perlindungan sosial dari negara dan masyarakat), dan
9. Ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat.

Pemahaman terhadap karakteristik kemiskinan dimaksudkan agar dapat pula mengetahui strategi program yang relevan dengan upaya penanggulangan kemiskinan tersebut. Kemiskinan sebagai suatu kondisi dalam realitas yang melilit manusia dan seolah tak kunjung usai, entah kapan berakhirnya. Tak kurang dari seorang Joseph Landri (2007 : 7-8) mengemukakan bahwa ada keluarga yang hidupnya selalu melarat, penuh masalah, kemiskinan, dan kesengsaraan. Mengapa semua itu bisa terjadi? Sering kita dengar orang berkata bahwa itulah yang namanya misteri kehidupan. Apa benar begitu? Yang pasti, Tuhan adalah maha baik, maha pengasih. Bahkan ada orang yang bilang kalau kita melarat, sengsara, miskin dan tidak bahagia, itu adalah salah kita sendiri, ulah kita sendiri, tingkah laku dan perbuatan kita sendiri.

Kemiskinan seseorang diakibatkan karena kemalasannya sendiri, sebagaimana juga ditegaskan oleh Joseph Landri (2007 : 14) bahwa miskinnya kita adalah buah perbuatan atau tindakan kita sendiri. Mengapa

semua itu bisa terjadi. Pastilah ada sebabnya karena kemiskinan maupun kekayaan tidak pernah datangnya tiba-tiba. Semua pasti melalui proses panjang, ya ada juga pengecualian, yakni miskin dan kaya dadakan.

### C. Strategi penanggulangan kemiskinan

Kemiskinan absolut di negara yang berkembang termasuk Indonesia menurut Izza Mafruhah (2009 : 37 – 38) sulit untuk dihilangkan, terutama disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut:

1. Laju pertumbuhan ekonomi secara makro yang lambat. Dengan laju pertumbuhan ekonomi yang lambat, maka peluang kerja tidak bisa tumbuh dengan cepat sehingga penyerapan tenaga kerja juga lambat. Hal ini mempunyai konsekuensi kesempatan masyarakat untuk keluar dari kemiskinan juga sempit. Di banyak negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia, lambatnya pertumbuhan ini ditambah dengan keputusan politik yang lebih menguntungkan kelompok ekonomi kuat. Pertumbuhan ekonomi dengan sistem *trickle down effect* juga menyebabkan ketimpangan dalam masyarakat semakin tinggi.
2. Pola pertumbuhan yang kurang bersahabat dengan masyarakat miskin. Kebijakan-kebijakan yang diterapkan pemerintah cenderung *urban biased*, kebijakan ini kurang menguntungkan bagi petani dan masyarakat pedesaan yang masih kurang dalam menangkap kebijakan dengan alih teknologi.
3. Kegagalan pemerintah dalam menciptakan peluang kerja. Dalam pembangunan pilihan efisiensi dengan mengandalkan padat modal

melalui pemanfaatan mesin-mesin dengan teknologi tinggi secara nyata bertentangan dengan pemerataan kesempatan kerja yang seharusnya bersifat padat karya. Mekanisme pasar yang digagas untuk pertumbuhan ekonomi secara cepat ini sering tidak mampu menyediakan barang-barang publik yang merupakan kebutuhan dasar (*basic needs*) seperti pendidikan, kesehatan, dan prasarana dasar yang lain.

Sehubungan dengan permasalahan kemiskinan, Paul Polak (2008:13-14) mengemukakan sebelas langkah untuk memecahkan masalah termasuk masalah kemiskinan:

- a) *Go to where the action is* (lakukan ditempat yang tepat)
- b) *Talk to the people who have the problem and listen to what they say* (bicarakan dengan masyarakat yang bermasalah dan dengarkan apa kata mereka)
- c) *Learn everything you can about the problem's specific context Think big and act big* (pelajarilah masalah secara spesifik, berpikir dan bertindaklah sebaik mungkin).
- d) *Think like a child* (berpikir seperti anak)
- e) *See and do the obvious* (lihat dan lakukan dengan jelas)
- f) *If somebody has already invented it, you don't need to do so again* (jika sudah ada yang pernah melakukannya tidak perlu dilakukan lagi)
- g) *Make sure your approach has positive measurable impacts that can be brought to scale. Make sure it can reach at least a million people and make their lives measurably better* (perjelas bahwa pendekatan

anda memiliki dampak positif yang dapat diukur, setidaknya bagi satu juta orang dan membuat hidup mereka dapat diukur perbaikannya.

- h) *Design to specific cost and price targets* (rancanglah target harga dan biaya yang spesifik)
- i) *Follow practical three-year plans* (ikuti langkah praktis rencana tiga tahunan)
- j) *Continue to learn from your customers* (teruslah belajar dari pelanggan anda)
- k) *Stay positive: don't be distracted by what other people think* (bersikap positif, jangan terganggu dengan apa yang dipikirkan oleh orang lain)

Pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat sangat relevan sebagai paradigma kebijakan desentralisasi dalam penanganan masalah sosial termasuk masalah kemiskinan. Pendekatan ini menyadari tentang betapa pentingnya kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kemandirian dan kekuatan internal melalui kesanggupan untuk melakukan kontrol internal atas sumber daya materi dan nonmaterial.

Korten (dalam Hikmat, 2004:15-16) menyatakan bahwa : Ada tiga dasar untuk melakukan perubahan-perubahan struktural dan normatif dalam pembangunan yang berpusat pada rakyat, yaitu:

1. Memusatkan pemikiran dan tindakan kebijakan pemerintah pada penciptaan keadaan-keadaan yang mendorong dan mendukung usaha-usaha rakyat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri, dan untuk memecahkan

- masalah-masalah mereka sendiri di tingkat individual, keluarga, dan komunitas,
2. Mengembangkan struktur-struktur dan proses organisasi-organisasi yang berfungsi menurut kaidah-kaidah sistem organisasi,
  3. Mengembangkan sistem-sistem produksi-konsumsi yang diorganisasi secara teritorial yang berlandaskan pada kaidah-kaidah pemilikan dan pengendalian lokal.

Kendati demikian, model pembangunan yang berpusat kepada rakyat lebih menekankan pada pemberdayaan (*empowerment*). Model ini memandang inisiatif-kreatif rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang paling utama dan memandang kesejahteraan material-spiritual rakyat sebagai tujuan yang harus dicapai oleh proses pembangunan. Kajian strategis pemberdayaan masyarakat, baik ekonomi, sosial, budaya maupun politik menjadi penting sebagai input untuk reformulasi pembangunan yang berpusat pada rakyat. Reformulasi ini memberikan peluang yang sangat besar bagi masyarakat untuk membangun secara partisipatif. Dalam pembangunan partisipatif, pemberdayaan merupakan salah satu strategi yang dianggap tepat jika faktor-faktor determinan dikondisikan sedemikian rupa sehingga esensi pemberdayaan tidak terdistorsi.

Kondisi tersebut mencerminkan perlu adanya pergeseran peran pemerintah yang bersifat mendesak dari peran sebagai penyelenggara pelayanan sosial menjadi fasilitator, mediator, koordinator, pendidik, mobilisator, sistem pendukung, dan peran-peran lainnya yang lebih mengarah pada pelayanan tidak langsung. Adapun peran organisasi lokal, organisasi sosial, LSM

dan kelompok masyarakat lainnya lebih dipacu sebagai agen pelaksana perubahan dan pelaksana pelayanan sosial kepada kelompok rentan atau masyarakat pada umumnya. Dalam posisi sedemikian, permasalahan sosial ditangani oleh masyarakat atas fasilitasi pemerintah.

Berkenaan dengan strategi pemberdayaan, Mark G. Hanna dan Buddy Robinson (dalam Hikmat, 2004:19) mengemukakan bahwa ada tiga strategi utama pemberdayaan dalam praktek perubahan sosial, yaitu :

- a) *Strategi tradisional* (aksi tradisional), menyarankan agar mengetahui dan memilih kepentingan terbaik secara bebas dalam berbagai keadaan,
- b) *Strategi direct-action* (aksi langsung), membutuhkan dominasi kepentingan yang dihormati oleh semua pihak yang terlibat, dipandang dari sudut perubahan yang mungkin terjadi, dan
- c) *Strategi transformatif*, menunjukkan bahwa pendidikan massa dalam jangka panjang dibutuhkan sebelum pengiden-tifikasian kepentingan diri sendiri.

Setiap strategi terdiri atas teori, konsep, dan keahlian yang melekat erat pada masing-masing strategi yang kemudian dirinci ke dalam delapan teori khusus, sepuluh konsep, dan dua belas keahlian. Semua tanda yang ada di dalam matriks itu memberikan informasi yang cukup untuk menjamin terciptanya hubungan yang harmonis antara satu dan lainnya. Penggunaan matriks tersebut akan memberikan klarifikasi terhadap bagian-bagian penting dalam praktek perubahan sosial bagi

orang-orang yang terlibat. Pada tahap awal, para praktisi akan bekerja dengan baik melalui sosialisasi diri mereka terhadap tiga komponen dasar teori, konsep, dan keahlian sebagaimana usaha untuk memahami kategori ketiganya. Berdasarkan hal ini, perbandingan dari ketiga perbedaan metode perubahan sosial tersebut dapat dibuat.

Dengan demikian menurut Hikmat (2004:80) bahwa Proses pembangunan masyarakat hendaknya diasumsikan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a) Arah pertumbuhan masyarakat selalu bertumpu pada semakin membesarnya partisipasi dalam struktur sosial.
- b) Terjadinya berbagai kondisi ketidakpuasan yang dirasakan oleh warga masyarakat dewasa ini harus dijadikan sebagai titik tolak bagi program pembangunan masyarakat.
- c) Ketidakpuasan yang dirasakan dan dialami oleh warga masyarakat harus disalurkan kedalam perencanaan dan tindakan pemecahan masalah bersama.
- d) Pelaksanaan program-program pembangunan masyarakat harus mengikutsertakan pemimpin-pemimpin yang diidentifikasi dan diterima oleh berbagai kelompok sosial utama dalam masyarakat.
- e) Organisasi pelaksana program pembangunan masyarakat harus mengembangkan jalur komunikasi yang efektif-efisien dalam berbagai kelompok sosial utama masyarakat, serta memperkuat kemampuan kelompok itu untuk saling bekerjasama melaksanakan prosedur kerja yang luwes-fleksibel, tanpa merusak pola

pengambilan keputusan (*decision making*) secara teratur.

- f) Penentuan program pembangunan masyarakat harus bertumpu pada keputusan bersama warga masyarakat itu sendiri, dengan memperhatikan kecepatan langkah masyarakat dan melibatkan warga masyarakat secara penuh dalam proses perencanaan pembangunan.

Mengapa pula pembangunan masyarakat dipandang sangat penting, Hikmat (2004:81) mengemukakan pertimbangan-pertimbangannya sebagai berikut:

- a) Masyarakat yang sehat merupakan produk dari masyarakat yang aktif.
- b) Proses perencanaan yang berasal dan diinginkan oleh masyarakat adalah lebih baik dibandingkan dengan perencanaan yang berasal dari penguasa.
- c) Proses partisipasi dalam pembangunan masyarakat merupakan pencegahan berbagai sikap masa bodoh dari individu-individu dalam masyarakat.
- d) Proses pemberdayaan yang kuat dalam upaya-upaya kemasyarakatan merupakan dasar kekuatan bagi masyarakat.

Selanjutnya upaya pembangunan manusia dari keterpurukan, paling tidak ada empat elemen dasar yang perlu diperhatikan sebagaimana ditegaskan oleh UNDP (dalam Izza Mafruhah, 2009 : 39-40), yaitu:

- a) Produktivitas, manusia harus berkemampuan untuk meningkatkan produktivitasnya dan berpartisipasi penuh dalam proses mencari penghasilan dan lapangan kerja. Oleh karena itu,

pertubuhan ekonomi merupakan bagian dari model pembangunan manusia.

- b) Pemerataan, setiap orang harus memiliki kesempatan yang sama. Semua hambatan terhadap peluang ekonomi dan politik harus dihapuskan sehingga semua orang dapat berpartisipasi dan mendapatkan keuntungan dari peluang yang tersedia.
- c) Keberlanjutan, akses terhadap peluang/kesempatan harus tersedia bukan hanya untuk generasi sekarang tapi juga untuk generasi yang akan datang. Semua bentuk sumber daya fisik, manusia, alam harus dapat diperbaharui.
- d) Pemberdayaan, pembangunan harus dilakukan oleh semua orang, bukan semata-mata dilakukan untuk semua orang. Sehingga setiap orang harus berpartisipasi penuh dalam pengambilan keputusan dan proses yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Relevansinya dengan upaya penanggulangan kemiskinan, memang diakui bahwa secara nasional telah dilaksanakan melalui program jaring pengaman sosial (JPS) atau *social safety net* (SSN) dan program kompensasi (CP) yang dipadu dengan Program Penanggulangan Kemiskinan atau *Poverty Alleviation* (PA). Pada prinsipnya, program JPS bertujuan untuk membantu penduduk miskin agar tidak menjadi semakin miskin dan terpuruk, serta agar dapat hidup layak Sebagai inovasi sosial, JPS sudah mulai diterapkan pada awal 1880-an ketika pemerintah Otto von Bismark di Jerman dan David Loyd George di Inggris melembagakan sistem

perlindungan dan jaminan sosial (*social security*). Untuk selanjutnya, program ini diikuti oleh Amerika Serikat yang mulai diluncurkan pada 1935, Eropa Timur yang diluncurkan pada 1980-an (Yustika, 1998). Adapun JPS masuk ke Indonesia termasuk ke dalam paket program strategi penyesuaian struktural atau *Structure Adjustment Programme* (SAP) yang disodorkan oleh lembaga internasional seperti *International Monetary fund* (IMF) dan *the World Bank* berbarengan dengan pinjaman yang akan dikucurkan (Yustika, 1998).

Sementara itu, Program Kompensasi (*Compensatory Programme*) bersifat jangka pendek dan bertujuan untuk menolong penduduk yang secara langsung terkena dampak kebijakan penyesuaian struktural ekonomi (*economic structural adjustment*). Kebijakan yang berlangsung secara bersamaan ini juga menimbulkan eksekusi bagi para pekerja yang terkena pemutusan hubungan kerja (Haryono, 1998). Adapun program penanggulangan kemiskinan merupakan program intervensi pembangunan jangka panjang yang dilakukan secara berkesinambungan oleh pemerintah dan masyarakat.

Upaya lain untuk menanggulangi masalah kemiskinan adalah partisipasi aktif seluruh masyarakat melalui sebuah gerakan yang massif. Gerakan ini dilakukan untuk menghilangkan kesan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan “hanya” merupakan tanggung jawab pemerintah. Partisipasi aktif masyarakat juga menunjukkan bahwa mereka memiliki empati yang dalam yang dibangun dari prinsip *silih asih, silih asuh dan silih asah*. Kepedulian pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan dapat dilihat melalui program Gerakan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (*Gerdu*

*Taskin*) yang dicanangkan pemerintah sejak 1998. *Gerdu Taskin* merupakan upaya penanggulangan kemiskinan yang terpadu dan menyeluruh yang dilakukan pemerintah, kalangan swasta, lembaga swadaya masyarakat (NGO), dan organisasi masyarakat, masyarakat luas, serta keluarga miskin itu sendiri. Sebagai upaya konkrit kearah itulah maka sejak tahun 1998/1999 diimplementasikan kebijakan P2KP, dan sejak 2007 diubah dengan kebijakan P2KP-Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (P2KP-PNPM) yang secara substantif menggugah partisipasi aktif masyarakat dalam ikutserta dalam gerakan penanggulangan kemiskinan.

Sehubungan dengan peran pemerintah dalam setiap program pembangunan yang bersentuhan dengan kepentingan publik itu, ditegaskan bahwa Program pemberdayaan masyarakat dirancang oleh pemerintah untuk memecahkan tiga masalah utama pembangunan yakni pengangguran, ketimpangan, dan pengentasan kemiskinan. Upaya pengentasan kemiskinan yang dianjurkan menurut kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat tak lain adalah kebijaksanaan memberi ruang gerak, fasilitas publik dan kesempatan-kesempatan yang kondusif bagi maraknya kemampuan dan kemungkinan kelompok masyarakat miskin untuk mengatasi masalah mereka sendiri dan tidak untuk justru menekan dan mendesak mereka ke pinggir-pinggir atau ke posisi-posisi ketergantungan

Sementara itu Supriatna (2000) mengemukakan tiga strategi dasar program yang bertujuan untuk membantu penduduk miskin yakni:

- a) Bantuan disalurkan ke tempat dimana mayoritas orang miskin hidup, melalui program pembangunan desa terpadu atau proyek

- produksi pelayanan yang berorientasi pada penduduk desa.
- b) Bantuan dipusatkan untuk mengatasi cacat standar kehidupan orang-orang miskin melalui program kebutuhan dasar manusia.
  - c) Bantuan dipusatkan pada kelompok yang mempunyai ciri sosio ekonomi yang sama yang mendorong atau mempertahankan mereka untuk terus berkubang di dalam lingkaran kemiskinan melalui proyek yang dirancang bagi masyarakat tertentu.

Kemiskinan merupakan permasalahan klasik yang selalu muncul dalam kehidupan masyarakat. Masalah distribusi pendapatan, kemiskinan dan pengangguran adalah masalah yang paling mudah disulut dan merebak pada permasalahan yang lain, karena itu harus diwaspadai agar tidak menimbulkan gejolak sosial lainnya dalam kehidupan kemasyarakatan.

Kemiskinan sebagai masalah nasional, tidak dapat hanya diselesaikan oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan pembangunan, tetapi juga harus menjadi tanggungjawab bersama bagi semua pelaku pembangunan termasuk masyarakat itu sendiri. Kunci pemecahan masalah kemiskinan adalah memberi kesempatan kepada penduduk miskin untuk ikutserta dalam proses produksi dan kepemilikan aset produksi.

## **BAGIAN 5**

# **BIROKRASI DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MISKIN**

Peran birokrasi pemerintahan dalam upaya menyukseskan program penanggulangan kemiskinan, khususnya kebijakan program penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP), memiliki kedudukan yang strategis dan menentukan kelancaran serta kesinambungan program tersebut. Peran birokrasi pemerintahan hingga ke tingkat kelurahan yang mempunyai akses langsung selaku penanggungjawab, pelaksana, dan pendamping (fasilitator), harus mampu merangsang tumbuhnya "*development creativity and motivating*" di masyarakat.

Ragam usaha menumbuhkan kreativitas dan motivasi masyarakat miskin agar memiliki "*self confidence*" untuk berkiprah dalam pembangunan memerlukan "*capability and capacity organization*" atau unsur birokrasi pemerintahan yang kuat, baik aspek internal administratif, maupun eksternal administratif, berupa transformasi sosial budaya lewat pendekatan pemberdayaan sosial. Ini memuat persepsi, kemampuan dan kreativitas birokrasi pemerintahan sebagai pelaksana program kebijakan P2KP, melalui pendekatan sosial berupa pemberdayaan masyarakat miskin untuk mobilisasi "*melek pengetahuan dan sains*", ketrampilan masyarakat, serta kepercayaan dan motivasi diri" dalam rangka peningkatan SDM penduduk miskin.

Pendekatan pemberdayaan dan pembelajaran yang dilakukan birokrasi pemerintah daerah selaku pelaksana program P2KP, memerlukan suasana transformasi pembangunan sosial yang menuntut keprofesionalan, sikap kemitraan, dialogis, dan keteladanan unsur birokrasi pemerintahan.

Bentuk transformasi pembangunan sosial yang strategis mengacu pada keterkaitan dan kesepadanan berbagai kepentingan yang diarahkan untuk menumbuhkan pengetahuan, ketrampilan, dan motivasi kelompok sasaran, pengembangan permodalan, pengembangan peluang kerja dan berusaha. Selain itu yang lebih penting juga, mewujudkan pelembagaan kelompok miskin yang memberi peluang tumbuhnya kegotongroyongan, keswadayaan, serta partisipasi aktif selalu subyek dan obyek pembangunan.

Masalah kemiskinan berkaitan erat dengan masalah sumber daya manusia, tingkat pendidikan, dan strategi pembangunan menuju kesejahteraan masyarakat. Menurut teori perubahan sosial (*social change*), peningkatan mutu sumber daya manusia sangat relevan dengan pendidikan dalam rangka pembangunan sistem sosial dengan sudut pandang yang berlainan, baik secara makro maupun mikro, antara lain pandangan teori modernisasi dari struktur fungsional, *human capital*, ketergantungan, konflik, dan sikap skeptis.

Pemberdayaan masyarakat miskin dilakukan dengan memperhatikan karakteristik pokok pendekatan pembangunan yang berpusat pada manusia, sebagaimana dikemukakan oleh Korten (dalam Supriatna, 1997 : 39) sebagai berikut:

1. Keputusan dan inisiatif untuk memenuhi kebutuhan rakyat dibuat di tingkat lokal, yang di

- dalamnya rakyat memiliki identitas dan peran yang dilakukan sebagai partisipasi aktif.
2. Fokus utama pembangunan adalah memperkuat kemampuan rakyat miskin dalam mengawasi dan mengerahkan aset-aset guna memenuhi kebutuhan yang khas menurut daerah mereka sendiri.
  3. Pendekatan ini mempunyai toleransi terhadap perbedaan dan karenanya mengakui arti penting pilihan nilai individual dan pembuatan keputusan yang terdistribusi.
  4. Dalam melaksanakan pembangunan, pendekatan ini menekankan pada proses "*social learning*", yang di dalamnya ada interaksi-kolaborasi antara birokrasi dan komunitas, mulai dari proses perencanaan sampai evaluasi proyek atas dasar saling belajar.
  5. Budaya kelembagaan yang ditandai oleh adanya organisasi yang bisa mengatur diri dan lebih terdistribusi, yang berarti pula menandai adanya unit-unit lokal yang mampu mengelola diri, terintegrasi satu sama lain guna memberikan umpan balik pelaksanaan yang cepat dan kaya kepada semua tingkat organisasi yang membantu tindakan koreksi diri. Dengan demikian, keseimbangan yang lebih baik antara struktur vertikal dan horizontal dapat terwujud.
  6. Proses pembentukan jaringan koalisi dan komunikasi antara birokrasi dan lembaga lokal (LSM), satuan organisasi tradisional yang mandiri, merupakan bagian integral dari pendekatan ini, baik untuk meningkatkan kemampaun mereka dalam mengidentifikasi dan

mengelola berbagai sumber, maupun untuk menjaga keseimbangan antara struktur vertikal dan horizontal.

Strategi dan pendekatan pembangunan demikian lebih terfokus pada keunggulan potensi untuk memperbaiki proses pelaksanaan pembangunan dengan memberi kekuatan, kesempatan, dan kekuasaan individu, kelompok sasaran lokal, masyarakat serta struktur kelembagaan pembangunan (*capacity, capability, and institutional locally*) agar berpartisipasi dalam proses pembangunan. Pendekatan ini berusaha mengurangi ketergantungan masyarakat kepada birokrasi pemerintahan. Birokrasi pemerintahan dalam pelayanan publik hendaknya lebih berperan dan berfungsi sebagai "*rowing organization*" daripada "*steering organization*", sehingga dapat menjamin tumbuhnya "*self-sustaining capacity*" masyarakat menuju "*sustained development*".

Pada hakekatnya, strategi dan pendekatan pembangunan manusia ialah menumbuhkan otonomi perilaku pribadi dan sosial yang terintegrasi. Interaksi tersebut merupakan kristalisasi dari faktor-faktor situasional beserta kognisi, keinginan, sikap, motivasi, dan responnya. Latar belakang sosio-kultural, status sosial, dan tingkat kehidupan menentukan kesempatan dan kemampuan untuk turut berproses dalam pembangunan. Faktor internal manusia dan lingkungan sosial terutama lembaga sosial untuk menumbuhkan "*self-sustaining capacity*" masyarakat bekerjasama dengan lembaga pemerintahan mempunyai makna penting dalam pembangunan kualitas sumber daya manusia yang berkelanjutan.

Berbicara soal kapasitas dan kapabilitas dari sumber daya manusia yang berkualitas dalam proses pembangunan yang berkelanjutan menurut Bryant dan White (dalam Supriatna, 1997 : 40) berimplikasi pada :

- 1) Pembangunan memberikan perhatian khusus terhadap "kemampuan" (*capacity*), terhadap apa yang perlu dilakukan untuk mengembangkan kemampuan dan melakukan perubahan. Ini akan mengungkap kapasitas harga diri yang sebenarnya dalam memikirkan dan membentuk hari depan yang lebih baik.
- 2) Pembangunan harus mencakup "keadilan" (*equity*). Perhatian yang tidak seimbang terhadap kelompok tertentu hanya akan menimbulkan perpecahan dalam masyarakat dan mengurangi konsistensinya.
- 3) Pembangunan harus berusaha menumbuhkan kekuasaan dan wewenang bertindak yang lebih besar kepada si miskin. Pertumbuhan kekuasaan dan wewenang dalam masyarakat akan memberikan manfaat yang lebih besar dalam proses pembangunan.
- 4) Pembangunan harus menjangkau masa depan melalui keberlanjutan program (*sustainability*).
- 5) Pembangunan harus menyeimbangkan antara titik berat manusia sebagai subyek dengan kelangsungan sumber daya lingkungan (*resources of environment linkage*).

Moeljarto Tjokrowinoto (dalam Supriatna, 1997 : 113) menunjukkan bahwa sosok birokrasi pemerintahan sampai ke tingkat lokal selaku pelaksana program pembangunan masyarakat miskin harus mampu

memberdayakan (*empowering*), menciptakan iklim kondusif agar anggota masyarakat dapat mengembangkan berbagai potensinya, baik potensi sosial, intelektual, mental spritual maupun potensi fisik secara maksimal, maupun fungsi integrasi agar profilerasi kelembagaan, diferensiasi struktural dan fungsional, tekanan penduduk terhadap sumber, dan sebagainya tidak menimbulkan disintegrasi. Kualitas birokrasi pelaksana program seperti ini adalah:

- 1) Mampu menumbuhkan "*self-sustaining capacity*" dan menghilangkan "*dependency creating*" masyarakat, yang secara terencana dan bertahap menyerahkan tanggungjawab dan kewenangan pembangunan kepada masyarakat untuk mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan potensi yang mereka miliki.
- 2) Birokrasi, hingga ke tingkat lokal, tidak lagi bersikap "*governing*" dalam merealisasikan rencana pembangunan yang dirumuskan secara sentralistis, tapi bertindak sebagai "*fasilitator*", yaitu menciptakan lingkungan sosial yang memungkinkan potensi-potensi tersebut tumbuh dan berkembang. Misalnya, melalui pembentukan jaringan atau gugus proses belajar (*social learning clusters*) yang merangsang mereka mengenali permasalahannya sendiri, mengidentifikasi berbagai sumber yang mereka miliki dan secara bersama-sama mengatasi permasalahan mereka.
- 3) Pembangunan masyarakat yang bertujuan menciptakan kualitas masyarakat yang dicitakan bertumpu pada pengakuan adanya variasi sosio-kultural diantara daerah yang

menuntut cegah kebijakan yang uniformitas dan stereotipikal.

- 4) Birokrasi pelaksana harus memberi peluang bagi tumbuhnya lembaga-lembaga swakelola "*self managing local unit*" melalui interaksi dengan lembaga-lembaga swakelola agar tercapai mobilisasi sumber yang amat besar: komitmen, kreatif, energi, dan, dan daya yang akan menjadi tumpuan masyarakat dalam mempertahankan momentum pembangunan.
- 5) Mampu melaksanakan fungsi yang dicitrakan oleh hegel, yaitu sebagai "*mediating agent*" antara kepentingan khusus dan kepentingan nasional, menjembatani "*civil society*" sebagai cerminan berbagai kepentingan khusus, dan sebagai "*the state*" yang mencerminkan "*general interest*". Inilah yang dikenal dengan fungsi "*integratif birokrasi*".

Relevan dengan uraian diatas, kita mengenal konsep "*The Good Community and Competency*" yang menurut Supriatna (1997:61-62) mengandung sembilan nilai sebagai berikut:

- 1) Setiap anggota masyarakat berinteraksi satu sama lain secara aktif berdasarkan hubungan pribadi dan berkelompok; kelompok primer.
- 2) Komunitas memiliki otonomi, yaitu kewenangan dan kemampuan mengurus kepentingannya sendiri secara bertanggungjawab.
- 3) Komunitas masyarakat memiliki vialibilitas, yaitu kemampuan untuk memecahkan masalah sendiri.

- 4) Distribusi kekuasaan secara merata, dimana *setting* setiap orang memiliki kesempatan yang sama, bebas memilih dan menyatakan kehendaknya.
- 5) Kesempatan yang luas untuk setiap anggota masyarakat dalam berpartisipasi aktif bagi kepentingan bersama.
- 6) Keberadaan komunitas memberi makna penting kepada anggotanya.
- 7) Adanya heterogenitas dan perbedaan pendapat.
- 8) Pelayanan masyarakat ditempatkan sedekat dan secepat mungkin bagi yang berkepentingan.
- 9) Adanya konflik dan "*managing conflict*".

Pemberdayaan atau pembangunan masyarakat sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dan pembangunan lainnya yang dilaksanakan oleh negara-negara berkembang, cukup bervariasi. Ini terjadi karena adanya batasan-batasan budaya dan terkait dengan konteks sosial yang berkembang dalam kehidupan masyarakat. Juga mempunyaidasar pertimbangan yang bersifat multidimensional, seperti kesejahteraan harus lebih diutamakan, pembangunan selalu membawa efek sosial, misalnya kemiskinan, ketimpangan, pengangguran, dan kebodohan sebagai dampak dari ketidakseimbangan pembangunan sosial.

Moeljarto Tjokrowinoto (dalam Supriatna, 1997 : 63) mengungkapkan bahwa pembangunan sosial yang bersifat lintas budaya dan lintas waktu dipengaruhi oleh sosio-kultural dan sosio-politis, yang dibagi dalam tiga kategori makna pembangunan sosial atau masyarakat, yaitu:

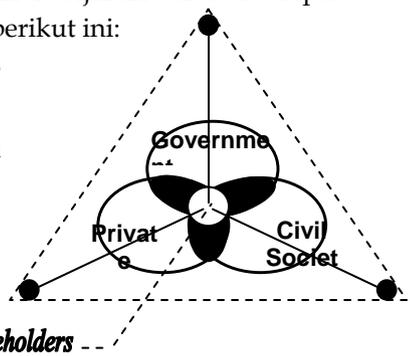
- 1) Pembangunan sosial atau masyarakat sebagai pengadaan pelayanan terhadap masyarakat. Pembangunan sosial seperti ini menginterpretasikan adanya usaha yang terencana dan terarah untuk membangun dan memberikan fasilitas sosial sesuai dengan kebutuhan nasional, yang mencakup: program nutrisi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan peningkatan kehidupan sosial, terutama untuk memberantas kemiskinan, kebodohan, dan ketertinggalan masyarakat.
- 2) Pembangunan sosial atau masyarakat sebagai upaya yang terencana dan terarah untuk mencapai tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi. Tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi dalam pembangunan sosial ini mencakup: proses pencapaian keadilan sosial, persamaan, pemerataan, kedamaian pikiran, ketentraman batin.
- 3) Pembangunan sosial sebagai upaya yang terencana dan terarah untuk meningkatkan kemampuan manusia dalam berbuat sesuatu. Pembangunan sosial jenis ini berorientasi pada derivasi paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia (*people-centered development*). Anggapan dasar dari interpretasi pembangunan masyarakat ini ialah bahwa manusia adalah, bukan ekonomi ataupun teknologi, yang menjadi fokus dan sumber pembangunan yang strategis. Pembangunan masyarakat dengan demikian, menyangkut upaya yang terencana dan terarah untuk meningkatkan kemampuan dan potensialitas masyarakat, dan memobilisasikan

antusiasme mereka guna berpartisipasi secara aktif dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut dirinya.

Dengan demikian, bahwa pembangunan masyarakat dalam arti luas adalah perubahan sosial yang terencana dan terarah untuk meningkatkan dan memperbaiki kehidupan masyarakat secara umum baik dari segi budaya, ekonomi, sosial politik, maupun agama. Sebaliknya pembangunan masyarakat dalam arti sempit adalah perubahan sosial yang terencana untuk meningkatkan kehidupan lokalitas atau komunitas tertentu, seperti kampung, desa, kota, dan sebagainya yang terkait dengan berbagai proyek atau program kebutuhan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat, sepanjang mampu dikelola oleh masyarakat itu sendiri.

Kaitannya dengan upaya penanggulangan kemiskinan khususnya dalam perspektif otonomi daerah, maka pelaksana program strategi penanggulangan kemiskinan atau sebagai agent perubahan, tentunya tak lepas dari eksistensi *policy of stakeholders* atau pihak yang berkepentingan dengan kebijakan penanggulangan kemiskinan, yaitu : *Government*, *Private Sector*, dan *Civil Society*. Ketiga sektor yang berkepentingan dengan kebijakan tersebut dapat diilustrasikan pada gambar berikut ini:

Gambar 19 : Tiga sektor yang berkepentingan dengan kebijakan penanggulangan kemiskinan



Ilustrasi gambar di atas lebih menegaskan bahwa dalam hal pelaksana strategi penanggulangan kemiskinan sebagai agent perubahan, tiada lain adalah tiga sektor yang bersentuhan langsung dengan kebijakan penanggulangan kemiskinan, yakni : *Government, Private Sector, and Civil Society*.

Pemerintah (*Government*) dalam eksistensinya baik sebagai pihak pembuat dan pengambil kebijakan (aktor kebijakan), juga pemerintah sebagai aparatur pelaksana/ implementor kebijakan penanggulangan kemiskinan. Sektor Swasta (pengusaha, wiraswastawan/ entrepreneur) sebagai pihak yang harus terpanggil ikut serta dalam mempercepat penanggulangan kemiskinan. Sementara masyarakat madani (*civil society*) sebagai pihak yang mestinya menyadari bahwa masyarakat tidak lagi sekedar objek dari sebuah kebijakan penanggulangan kemiskinan, tapi sekaligus juga sebagai subjek dari kebijakan. Dalam hal ini pelibatan masyarakat dalam setiap tahapan kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Walaupun demikian sinergitas antara ketiga sektor agent pelaku perubahan dalam menanggulangi kemiskinan, tapi kita juga patut menyadari, bahwa berbagai konsekwensi dipastikan muncul, seperti:

- 1) Sikap apatis masyarakat, karena menganggap bahwa masalah kemiskinan memang sudah menjadi bagian dari kehidupan mereka,
- 2) Sikap rutinitas dari aparatur pemerintah yang menganggap bahwa kemiskinan bukan urusan mutlak dari aparatur, tapi tanggung jawab bersama, dan
- 3) Sikap apatis dan tidak ingin berperan dari pihak swasta, sekaligus mengkalim bahwa urusan

kemiskinan adalah urusan pemerintah saja, sebab kalangan usahawan lebih mengedepankan profit oriented daripada social oriented.

Namun demikian perhatian kepada manusia, baik sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial yang perlu dipahami, sebagaimana dikemukakan oleh Roesmidi dan Riza Risyanti (2006 : 18-19), antara lain:

- 1) Manusia pada dasarnya memiliki "*innerforce*" yang menggerakkan hidupnya untuk memenuhi kebutuhannya.
- 2) Lingkungan merupakan unsur yang dapat menentukan tingkah laku manusia, dan tingkah laku banyak diperoleh berdasar hasil belajar.
- 3) Di dalam diri manusia terdapat potensi, namun terbatas.
- 4) Manusia merupakan makhluk yang bersifat rasional dan bertanggungjawab atas tingkah laku sosialnya.
- 5) Manusia mampu mengarahkan dirinya ke tujuan yang positif, mampu mengatur dan mengontrol dirinya, dan mampu menentukan nasibnya sendiri.
- 6) Manusia pada hakekatnya adalah individu yang selalu berkembang terus, dan dalam proses pencarian ke arah kesempurnaan.
- 7) Dalam usaha untuk mewujudkan dirinya, manusia berusaha membantu orang lain dan membuat duniamenjadi tempat yang lebih baik untuk ditempati.

Berdasarkan pandangan diatas, maka dapat ditegaskan bahwa manusia merupakan sumber daya tersendiri untuk pembedayaan masyarakat, manusia merupakan penggerak utama dan mempunyai

kemampuan untuk mengatur dan mengintegrasikan sumber daya alam. Dalam kerangka pemberdayaan masyarakat di Indonesia, maka pembangunan unsur-unsur tersebut diatas harus dilengkapi dengan keterkaitan manusia dengan Maha Penciptanya, dengan unsur variabel di samping unsur horizontal tanpa melakukan sekularisasi seperti terjadi pada masyarakat Barat.

Dalam proses pemberdayaan masyarakat sekaligus juga memberdayakan organisasi masyarakat, maka menurut Roesmidi dan Riza Risyanti (2006 : 68-69) perlu dilakukan melalui pendekatan sebagai berikut:

- 1) Pendekatan kemanusiaan, walaupun tidak memberdayakan masyarakat sebagai kelompok sasarannya, akan tetapi dapat memberdayakan organisasi masyarakat (BKM/LPM) itu sendiri. Tujuan pendekatan ini adalah membantu secara spontan dan sukarela kelompok masyarakat tertentu yang membutuhkan bantuan karena musibah atau kurang beruntung.
- 2) Pendekatan pengembangan masyarakat bertujuan mengembangkan, memandirikan, dan menswadayakan masyarakat.
- 3) Pendekatan pemberdayaan rakyat bertujuan untuk memperkuat posisi tawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan.

Masyarakat yang perlu diberdayakan adalah masyarakat lapisan bawah, pinggiran dan pedesaan karena tercermin adanya kelemahan dan kekurangan dalam keswadayaan, kemandirian, partisipasi, solidaritas sosial, ketrampilan, sikap kritis, rendahnya mutu hidup dan taraf hidup. Oleh karena itulah dibutuhkan upaya pengembangan partisipasi masyarakat dalam

pembangunan yang dilihat dari dua sudut pandang, yaitu :

- 1) Dari perspektif pemerintah, partisipasi yang dikehendaki adalah yang lebih menekankan pada pengorganisasian dan kontribusi rakyat daripada rakyat untuk ikut menikmati manfaat pembangunan itu sendiri.
- 2) Dari perspektif rakyat, partisipasi merupakan praktek dari keadilan. Oleh karena itu, pemahaman partisipasi sebagai pemberdayaan rakyat atau "*empowering people*", meliputi praktek keadilan dan hak untuk menikmati hasil pembangunan yang mungkin dapat menimbulkan konflik antara pihak-pihak yang berkepentingan.

Dalam kaitan itu pula perlu dikemukakan adanya kendala-kendala dalam proses pemberdayaan masyarakat, meski proses pemberdayaannya secara berkelanjutan. Watson (dalam Roesmidi dan Riza Risyanti, 2006 : 85-86) menjelaskan tentang kendala-kendala yang dihadapi dalam upaya pemberdayaan, sebagaimana diuraikan berikut ini:

**a. Kendala yang berasal dari kepribadian individu**

**a. Kestabilan**

Merupakan dorongan internal individu yang berfungsi untuk menstabilkan dorongan-dorongan dari luar. Kemampuan tubuh manusia mengatur dan mengadaptasi perubahan fisiologis yang terjadi. Pelatihan dan penguatan yang berlanjut dapat

membantu kemampuan seseorang agar tidak receptive terhadap perubahan.

b. Kebiasaan

Setiap individu akan bereaksi sesuai dengan kebiasaannya. Kebiasaan adalah suatu tindakan yang sebaiknya dilakukan. Walaupun kebiasaan ini oleh pihak lain dinilai tidak baik.

c. Hal yang utama (*primacy*)

*Primacy* adalah hal-hal yang berhasil mendatangkan hasil yang memuaskan. Orang akan cenderung melakukan tindakan yang sama (mengulangi) ketika menghadapi situasi yang sama.

d. Seleksi ingatan dan persepsi

Adalah sikap yang sudah terbentuk dalam menghadapi obyek sikap yang dijumpai, dimana setiap tindakan akan disesuaikan dengan sikap yang sudah terbentuk tadi.

e. Ketergantungan

Ketergantungan terhadap orang lain dalam menghambat proses pemandirian masyarakat.

f. Super-ego

Superego yang terlalu kuat membuat seseorang tidak mau menerima pembaharuan dan menganggap pembaharuan merupakan hal yang tabu.

g. Rasa tidak percaya diri

Hal ini merupakan konsekuensi dari ketergantungan dan superego pada masa kanak-kanak yang berlebihan. Bila terus

berlanjut dapat mempengaruhi ketrampilan dan kinerja.

h. Rasa tidak aman dan regresi

Rasa tidak senang/tidak nyaman dengan keadaan saat ini; perubahan dirasakan dapat meningkatkan kecemasan dan ketakutan. Masa kanak-kanak merupakan nostalgia "masa keemasan".

**b. Kendala yang berasal dari sistem sosial**

a. Kesekapatan terhadap norma tertentu

Norma sebagai aturan tidak tertulis akan mengikat perilaku masyarakat. Norma-norma yang negatif, tidak sehat, tidak mendidik dari masyarakat dapat merupakan hambatan. Pembaharuan akan dilihat sebagai penyimpangan.

b. Kesatuan dan kepaduan sistem dan budaya

Dalam komunitas terdapat berbagai sistem yang saling terkait/ terpadu yang memunculkan kehidupan yang mapan dan mantap. Perubahan pada satu sistem akan berpengaruh pada sistem lain.

c. Kelompok kepentingan

Kelompok yang punya tujuan berbeda dengan tujuan pengembangan masyarakat; karena mereka diuntungkan dengan kondisi masyarakat yang miskin dan tidak berdaya.

d. Hal yang bersifat sakral

Perubahan yang bertentangan dengan nilai-nilai keagamaan atau nilai-nilai yang dianggap sakral.

e. Penolakan terhadap "orang luar"

Rasa curiga dan rasa terganggu terhadap orang asing yang hakekatnya bersifat universal. Oleh sebab itu perubahan hendaknya dilakukan bertahap, dan tidak dilakukan orang luar.

Selanjutnya untuk mengurangi hambatan-hambatan tersebut, Watson (dalam Roesmidi dan Riza Risyanti, 2006 : 88-88) merekomendasikan langkah-langkah yang perlu dilakukan sebagai berikut:

- i. Pelaku perubahan  
Bahwa kendala yang dihadapi dapat dikurangi, bila omunitas dapat merasakan bahwa perubahan yang mereka lakukan bukan dilakukan orang luar.
- ii. Bentuk perubahan yang dilakukan  
Bahwa kendala yang dihadapi dapat dikurangi, bila:
  1. Partisipasi dapat melihat bahwa perubahan yang dilakukan dapat mengurangi beban yang mereka rasakan.
  2. Program pengembangan masyarakat yang dijalankan sesuai dengan norma dan nilai dalam masyarakat.
  3. Program yang dikembangkan dapat menampilkan hal yang baru dan menarik minat warga masyarakat.
  4. Warga masyarakat merasa bahwa otonomi dan keamanan mereka tidak terancam.
- iii. Prosedur dalam melakukan perubahan  
Kendala yang dihadapi dapat dikurangi, bila:

- a. Warga masyarakat dilibatkan dalam mendiagnosis masalah, sehingga mereka tahu dan setuju masalahnya memang penting.
- b. Proyek yang dikembangkan diadopsi berdasarkan diskusi dan kesepakatan kelompok.
- c. Kelompok pendukung dan kelompok penentang menyadari tujuan perubahannya, serta dapat mengurangi rasa khawatir dalam masyarakat.
- d. Warga masyarakat dapat memberikan umpan balik dan mengklasifikasikan program perubahan yang dilakukan sehingga kesalahpahaman dan ketidakmengertian masyarakat dapat dikurangi.
- e. Warga masyarakat percaya, mau menerima dengan senang hati, serta mendukung relasi yang sudah berkembang.
- f. Proyek pengembangan tetap memberikan kesempatan dan terbuka untuk diperbaiki/dikaji ulang, jika pengalaman-pengalaman yang muncul adalah yang tidak diinginkan atau tidak menyenangkan.

## **BAGIAN 6**

### **EKSISTENSI KEBIJAKAN PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN PERKOTAAN (P2KP) DI KOTA GORONTALO**

Penanggulangan kemiskinan dengan menitikberatkan pada pemberdayaan masyarakat sebagai pendekatan operasional, merupakan wujud komitmen pemerintah dalam merealisasikan kesejahteraan sosial bagi masyarakat. Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) merupakan perwujudan nyata dari upaya menanggulangi kemiskinan di Indonesia.

Pada program P2KP masyarakat terus didorong dan dikuatkan untuk dapat mengorganisir diri, termasuk menentukan sendiri kegiatan pembangunan daerahnya secara musyawarah sesuai dengan kebutuhannya. Dalam pelaksanaannya mengacu kepada azas P2KP yaitu; Dari, Oleh dan Untuk Masyarakat (DOUM). Cakupan jenis kegiatannya terbuka luas (*open menu*) untuk memenuhi kebutuhan masyarakat perkotaan.

Pengembangan konsep P2KP ini juga diarahkan pada penyelenggaraan pemerintah yang baik. Beberapa proses dan kegiatan yang dilaksanakan dalam P2KP selalu mempertimbangkan agar dapat mendukung pencapaian pemerintahan yang baik.

Seluruh proses kegiatan dalam P2KP pada hakekatnya memiliki dua dimensi, yaitu :

- a. Memberikan wewenang dan kepercayaan kepada masyarakat untuk menentukan sendiri kebutuhannya, merencanakan dan mengambil

keputusan secara terbuka dan penuh tanggungjawab.

- b. Menyediakan dukungan lingkungan yang kondusif untuk mewujudkan peran masyarakat dalam pembangunan, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan mereka sendiri.

#### **A. Tujuan dan Sasaran P2KP**

##### **a. Tujuan Umum P2KP**

Secara umum tujuan P2KP adalah mempercepat penanggulangan kemiskinan berdasarkan pengembangan kemandirian masyarakat melalui peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaan dalam penyelenggaraan pembangunan kelurahan dan atau antar kelurahan serta peningkatan penyediaan sarana dan prasarana sosial ekonomi sesuai dengan kebutuhan masyarakat. (Dep. PU. Direktorat Jend Cipta Karya, 2006, Channeling Program P2KP. Bersama Membangun Kemitraan, Menuju Masyarakat Mandiri)

##### **b. Tujuan Khusus P2KP**

Tujuan khusus P2KP adalah:

1. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pembangunan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pelestarian.
2. Meningkatkan peran perempuan dalam pengambilan keputusan pembangunan,
3. Mendayagunakan potensi dan sumberdaya lokal dalam pembangunan.
4. Mendorong pelebagaan sistem pembangunan partisipatoris.

5. Meningkatkan pemenuhan sarana dan prasarana ekonomi, pendidikan dan atau kesehatan, sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- c. Sasaran P2KP
- Sasaran utama P2KP adalah kelompok penduduk miskin perkotaan pada kelurahan miskin, Kelurahan lokasi P2KP ditentukan oleh Tim Koordinasi P2KP Pusat dikoordinasikan dengan Pemerintah Kota, dengan mempertimbangkan:
1. Jumlah penduduk miskin.
  2. Peringkat kemiskinan.
  3. Indeks kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan.
  4. Indeks kualitas pelayanan sarana dan prasarana ekonomi.

## **B. Prinsip-prinsip P2KP**

Prinsip-prinsip dalam P2KP adalah:

- a. Keberpihakan kepada Orang Miskin  
Orientasi setiap kegiatan yang dilaksanakan, baik dalam proses maupun pemanfaatan hasil ditujukan bagi penduduk miskin. Keberpihakan ini sangat penting mengingat penanggulangan kemiskinan atau peningkatan kualitas hidup masyarakat miskin merupakan tujuan utama dari P2KP. Setiap kegiatan yang dilaksanakan harus selalu mempertimbangkan keberadaan kelompok orang miskin.
- b. Transparansi  
Pengelolaan seluruh kegiatan P2KP harus dilakukan secara transparan (terbuka) dan

diketahui oleh masyarakat luas. Dengan transparansi atau keterbukaan maka segala sesuatu yang dilakukan akan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat (*accountable*). Salah satu aspek penting dalam transparansi adalah kepercayaan dari para pelaku P2KP bahwa transparansi akan sangat berpengaruh pada keberhasilan P2KP. Transparansi ini harus bisa diwujudkan oleh semua pelaku P2KP di semua tingkatan dan semua unsur. Transparansi (keterbukaan) bertujuan untuk memudahkan masyarakat dalam:

1. Mengambil keputusan yang berkaitan dengan P2KP, misalnya menentukan jenis kegiatan dan mengelola dana P2KP.
  2. Memperoleh informasi secara lengkap dan terus menerus tentang segala sesuatu yang menyangkut P2KP.
  3. Menumbuh kembangkan kepedulian dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan.
  4. Mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan P2KP.
  5. Meningkatkan saling percaya di antara sesama pelaku P2KP.
- c. Partisipasi

Pengertian partisipasi dalam P2KP adalah adanya keterlibatan masyarakat secara aktif terutama kelompok miskin dan perempuan dalam setiap tahap kegiatan P2KP, mulai dari tahap sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelestarian dan pengembangan

kegiatan. Salah satu wujud partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan tentang alokasi dana P2KP melalui musyawarah antar kelurahan yang sebelumnya dibahas dalam musyawarah kelurahan.

d. Desentralisasi

Desentralisasi bermakna sebagai pemberian kewenangan kepada masyarakat atau lebih mendasar adalah sejauh mana masyarakat memperoleh kembali hak-haknya yang otonom untuk mengelola P2KP secara mandiri dan partisipatif.

Bentuk wewenang dan tanggung jawab masyarakat dalam P2KP adalah:

1. Memanfaatkan dan mengelola dana P2KP.
2. Memperoleh hak pendampingan.
3. Merencanakan dan melaksanakan kegiatan sesuai dengan kebutuhannya.
4. Mempertanggungjawabkan pengelolaan dana P2KP.
5. Memelihara dan melestarikan kegiatan yang telah dilaksanakan.

e. Kompetisi Sehat

Setiap pengambilan keputusan penting dalam P2KP dilakukan melalui musyawarah dan bersifat kompetisi secara sehat. Dengan prinsip kompetisi sehat, masyarakat berhak menentukan pilihannya sendiri berdasarkan hasil ikajian atau telaahan terhadap berbagai alternatif pilihan untuk mendapatkan pilihan yang terbaik.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan untuk pengambilan keputusan dengan prinsip kompetisi sehat yaitu :

1. Mengutamakan alternatif atau/pilihan terbaik terhadap sesuatu yang diputuskan berdasarkan kebutuhan dan/atau persoalan yang ada di masyarakat.
2. Menghindari setiap upaya dominasi dari individu atau kelompok tertentu demi kepentingannya sendiri.
3. Mengutamakan keterlibatan masyarakat pada musyawarah mufakat pada pembuatan keputusan.
4. Unsur aparat dan konsultan hanya bertindak sebagai fasilitator dalam setiap pengambilan keputusan di masyarakat.(DEPRAGRI)

### **C. Ketentuan Dasar dan Indikator Keberhasilan P2KP**

#### **a. Ketentuan Dasar P2KP**

Beberapa ketentuan dasar yang menjadi acuan dalam pelaksanaan P2KP adalah:

#### **1. Jenis Kegiatan dalam P2KP**

Pada dasarnya P2KP sangat terbuka untuk semua usulan kegiatan masyarakat yang akan didanai (open menu), terutama jenis kegiatan yang menguntungkan dan melibatkan banyak masyarakat miskin serta memiliki potensi berkembang dan berkelanjutan, kecuali beberapa jenis kegiatan yang dilarang.

Jenis kegiatan tersebut meliputi:

- Penyediaan prasarana sosial ekonomi bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, dengan penekanan bahwa prasarana yang dibangun: (i) dapat menunjang pembangunan dan mendorong pengembangan aktifitas ekonomi

produktif, (ii) dapat meningkatkan efisiensi usaha dan memperkuat akses terhadap sentra produksi dan pasar.

- Perluasan kesempatan berusaha dan peluang pengembangan usaha bagi masyarakat miskin, meliputi: (i) Kegiatan Usaha Ekonomi Produktif (UEP), (ii) Kegiatan Simpan Pinjam bagi Kelompok Perempuan. Kegiatan ini hanya bisa diajukan oleh kelompok perempuan yang mempunyai ikatan pemersatu dan saling mengenai diantara anggotanya minimal satu tahun, mempunyai modal, ada kegiatan yang sedang berjalan, serta mempunyai administrasi kelompok walaupun secara sederhana. Dalam upaya meningkatkan kesempatan berusaha pada masyarakat miskin, maka pada pelaksanaan kegiatan UEP dan Simpan Pinjam Perempuan tidak diperkenankan adanya syarat, agunan yang cenderung memberatkan bagi masyarakat miskin itu sendiri.
  - Peningkatan kualitas hidup masyarakat miskin melalui bidang pendidikan dan kesehatan, termasuk kegiatan pelatihan pengembangan kemampuan masyarakat dan bantuan manajemen usaha.
2. Jenis kegiatan yang dilarang dalam P2KP (*Negative List*)  
Jenis kegiatan yang dilarang dalam P2KP terdiri dari:

- Pembangunan/rehabilitasi bangunan kantor dan tempat ibadah.
- Pembiayaan gaji pegawai negeri.
- Pembelian senjata, bahan peledak, asbestos dan bahan-bahan lain yang merusak lingkungan.
- Pembiayaan kegiatan yang memperkerjakan anak-anak dibawah usia kerja
- Pembiayaan kegiatan politik praktis/partai politik.
- Pembiayaan apa saja yang berkaitan dengan militer atau angkatan bersenjata.
- Pembelian pupuk kimiawi, obat pertanian kimiawi (insektisida, pestisida, herbisida, dan sebagainya).

### 3. Swadaya

Swadaya adalah kemauan dan kemampuan masyarakat yang disumbangkan secara sukarela sebagai bagian dari rasa ikut memiliki terhadap P2KP. Sebagai wujud partisipasi masyarakat dan rasa ikut memiliki terhadap program P2KP, bentuk swadaya masyarakat dapat berupa: 1) Lahan yang jelas kepemilikannya, 2) Pohon-pohon atau tanaman, 3) Bangunan, 4) Bahan-bahan dan alat-alat bangunan, 5) Tenaga kerja, 6) Dana atau uang tunai

### 4. Pelestarian kegiatan

Seluruh hasil kegiatan P2KP yang telah dilaksanakan oleh masyarakat wajib dilestarikan dan dikembangkan oleh masyarakat sendiri. Kegiatan prasaranan,

ekonomi, simpan pinjam, pendidikan dan kesehatan serta kegiatan lainnya harus memiliki rencana yang dapat menjamin pelestarian kegiatan tersebut. Segala keputusan yang menyangkut pengembangan atau pelestarian kegiatan harus disepakati dalam musyawarah desa dan atau antar desa.

5. Keterlibatan Orang Miskin.

P2KP mengharuskan keterlibatan orang miskin dalam pengambilan keputusan, penentuan usulan kegiatan, pelaksanaan dan pemanfaatan serta pelestarian hasil kegiatan.

6. Keberpihakan kepada Perempuan

- P2KP mengharuskan adanya keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan pada semua tahap perencanaan dan pelaksanaan program.
- Kepentingan perempuan harus terwakili secara memadai dalam setiap proses pengambilan keputusan, termasuk dalam perencanaan melalui pertemuan kelompok perempuan dan keikutsertaan wakil-wakil perempuan dalam berbagai forum pengambilan keputusan.

7. Sanksi

- Sanksi adalah bentuk-bentuk pelaksanaan peraturan terhadap pelanggaran kesepakatan yang telah dibuat dalam P2KP,
- Sanksi bertujuan untuk menumbuhkan rasa tanggungjawab berbagai pihak terkait dalam pengelolaan kegiatan P2KP,

- Sanksi dapat berupa : (i) Sanksi masyarakat, yaitu sanksi/pelaksanaan peraturan yang ditetapkan melalui kesepakatan dalam musyawarah kelompok, musyawarah dusun, musyawarah desa dan musyawarah antar desa. (ii) Sanksi hukum, dapat dikenakan pada aparat, konsultan dan masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, (iii) Sanksi administratif adalah pemberhentian bantuan P2KP apabila kecamatan dan desa yang bersangkutan tidak dapat mengelola P2KP dengan baik, seperti: menyalahi prinsip-prinsip P2KP, menyalahgunakan dana atau wewenang dan penyimpangan prosedur. Kecamatan tersebut dimasukkan sebagai kecamatan bermasalah sehingga dapat ditunda pencairan dana yang sedang berlangsung, atau tidak dialokasikan untuk tahun berikutnya, (iv) Semua kesepakatan sanksi yang telah disepakati dituangkan secara tertulis dan dicantumkan dalam berita acara pertemuan.

8. Bantuan Pendampingan dan Bantuan Teknis Untuk membantu perencanaan dan pelaksanaan agar hasil kegiatan bermutu baik serta guna mendukung fasilitasi masyarakat, P2KP menyediakan bantuan pendampingan dan bantuan teknis yang terdiri dari:
  - Disetiap kecamatan disediakan dua orang Fasilitator Kecamatan,

- Disetiap kecamatan ditempatkan satu orang Pendamping Lokal,
  - Disetiap kelurahan peserta P2KP terdapat dua orang Fasilitator Kelurahan yang dipilih melalui musyawarah kelurahan.
- b. Indikator Keberhasilan PPK
- Indikator yang digunakan dalam menilai keberhasilan program, yaitu:
- Perubahan kemampuan masyarakat dalam merencanakan dan mengelola program-program pembangunan.
  - Bertambahnya keterlibatan masyarakat dalam memonitor pembangunan.
  - Perbaikan perhatian dan peran pemerintah daerah dalam merespon kebutuhan masyarakat.
  - Hasil dan dampak ekonomi sebagai hasil dari usaha/investasi masyarakat. (DEPDAGRI)

#### **D. Fungsi dan Peran Organisasi Pelaku P2KP**

Struktur organisasi P2KP pada hakekatnya merupakan struktur hierarki atau hubungan tugas, wewenang dan tanggungjawab dari para pelaku P2KP dalam rangka pelaksanaan program. Struktur tersebut telah mempertimbangkan kebutuhan lingkup kerja P2KP serta sistem informasi yang akan digunakan. Agar struktur dimaksud dapat berjalan sesuai yang direncanakan maka perlu dukungan kemampuan berkomunikasi dan koordinasi dari tiap unsur yang ada.

Disamping dukungan di atas maka yang lebih penting lagi adalah bagaimana setiap unsur atau pelaku yang terlibat dalam struktur tersebut mampu memahami

dan mampu melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya masing-masing.

Pelaku utama P2KP adalah masyarakat selaku pengambil keputusan di kelurahan. Sedangkan pelaku-pelaku di tingkat kecamatan, kabupaten dan seterusnya lebih berfungsi sebagai fasilitator, pembimbing dan pembina agar tujuan, prinsip-prinsip, kebijakan, prosedur dan mekanisme P2KP dapat tercapai, dipenuhi dan dilaksanakan secara benar dan konsisten.

Dengan demikian, maka dalam proses manajemen kebijakan P2KP perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip-prinsip P2KP sebagaimana dideskripsikan diatas, sebagai upaya konkrit dalam mewujudkan dinamika pembangunan masyarakat yang menjadi hakeket P2KP yang bermuara pada dimensi : (1) memberikan wewenang dan kepercayaan kepada masyarakat untuk menentukan sendiri kebutuhannya, merencanakan dan mengambil keputusan secara terbuka dan penuh tanggungjawab, (2) menyediakan dukungan lingkungan yang kondusif untuk mewujudkan peran masyarakat dalam pembangunan, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan mereka sendiri. (Dep.PU)

## BAGIAN 7

### KEMISKINAN DI KOTA GORONTALO

Dalam perkembangannya, sejak tahun 2003 Kota Gorontalo melakukan pembenahan pada tata pemerintahan di tingkat kecamatan dan kelurahan, selanjutnya sejak tahun 2004 Kota Gorontalo berkembang menjadi 6 kecamatan dengan 49 kelurahan yang berada pada level "Desa Swakarya". Kota Gorontalo terdiri dari 280 RW dan 990 RT yang tersebar di seluruh wilayah kota Gorontalo.

**Jumlah Luas Area Kecamatan/Kelurahan  
Di Kota Gorontalo Tahun 2009**

No.	Kecamatan	Kelurahan	Luas Area (km <sup>2</sup> )	Persentase (%)
1.	Kota Selatan	10	14,39	22,21
2.	Kota Utara	10	12,58	19,42
3.	Kota Barat	7	15,16	23,40
4.	Kota Timur	11	14,43	22,27
5.	Dungingi	5	4,10	06,33
6.	Kota Tengah	6	4,13	06,37
<b>Total</b>		<b>49</b>	<b>64,79</b>	<b>100,00</b>

*Sumber : Bappeda Kota Gorontalo, tahun 2009*

Jumlah penduduk Kota Gorontalo sampai dengan akhir tahun 2007 sebesar 161.530 jiwa. Jumlah penduduk terbanyak berada di kecamatan Kota Timur : 39.735 jiwa (24,60%), kemudian diikuti oleh Kecamatan Kota Selatan 34.274 jiwa (21,22%), Kecamatan Kota Utara 29.387 jiwa (18,19%), Kecamatan Kota Tengah 21.991 jiwa (13,61%),

Kecamatan Duingingi 18.825 jiwa (11,65%), dan Kecamatan Kota Barat 17.318 jiwa (10,72%).

Seiring dengan implementasi kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) sejak 5 tahun terakhir ini, upaya pemberdayaan masyarakat miskin telah menunjukkan tingkat keberhasilannya, hal ini dapat dilihat dari angka kemiskinan di Kota Gorontalo mengalami penurunan yang cukup signifikan. Pada tahun 2002 berjumlah 16.599 RTM menjadi 14.077 RTM di tahun 2004 atau 53.869 jiwa (38,38% dari jumlah penduduk) dan tahun 2006 jumlah penduduk miskin turun menjadi 13.297 RTM.

Upaya yang dilaksanakan dalam meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin diantaranya melalui kebijakan P2KP-PNPM. Capaian kinerja dari setiap tahapan dan bentuk program melalui program P2KP dapat terlihat pada semakin meningkatnya kualitas hidup masyarakat yang ditandai dengan penurunan angka kemiskinan pada setiap tahunnya.

Data terakhir dari Badan Pusat Statistik Kota Gorontalo hasil Pendataan Program Layanan Sosial (PPLS) Tahun 2008 menyebutkan angka Keluarga Miskin di Kota Gorontalo berjumlah 6.989 RTM. Perkembangan data angka kemiskinan di kota Gorontalo selang tahun 2002, 2004, 2006, dan 2008, yang dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Keadan Jumlah Rumah Tangga Miskin (RTM)  
Di Kota Gorontalo selang Tahun 2002-2008**

No.	Tahun	Jumlah RTM
1.	2002	16.599
2.	2004	14.077
3.	2006	13.297
4.	2008	6.989

*Sumber : BPS Kota Gorontalo, Tahun 2009*

Dari tabel di atas dapat dilihat perkembangan penurunan jumlah Rumah Tangga Miskin (RTM) di kota Gorontalo yang secara signifikan turut dipengaruhi oleh dampak implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) yang dilaksanakan sejak tahun 2005. Data yang sangat signifikan penurunan angka kemiskinan yakni pada tahun 2006 berjumlah 13.297 RTM menjadi 6.989 RTM, berarti terjadi penurunan angka persentase kemiskinan secara drastis yakni sebesar **52.56 %**.

#### **A. Bentuk/wujud implementasi kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo.**

Bentuk-bentuk implementasi kebijakan P2KP di kota Gorontalo pada dasarnya diarahkan pada program Tridaya, meliputi bidang : ekonomi, bidang fisik, dan bidang sosial, sebagaimana dikemukakan oleh Ismail Madjid<sup>1</sup>, bahwa : “P2KP di Kota Gorontalo diarahkan pada program Tridaya yang meliputi: bidang ekonomi, bidang fisik, dan bidang sosial. Bidang ekonomi berupa bantuan dana bergulir untuk mendukung kegiatan ekonomi produktif masyarakat, seperti pembuatan tenda, pemberian bibit petani ikan tawar. Bidang fisik berupa pembangunan jalan setapak, drainase, MCK, Mahyani, pembuatan tanggul. Sementara bidang sosial, berupa pelatihan, seperti: kursus komputer, beasiswa ketrampilan, dan santunan kepada janda miskin dan penyuluhan kepada masyarakat”.

---

<sup>1</sup> Wawancara dengan Ismail Madjid, Eks Kepala Bappeda Kota Gorontalo, pada tanggal 25 Juli 2009.

Program P2KP menjadi media masyarakat di kelurahan dalam melibatkan dirinya untuk kepentingan pembangunan dan kemasyarakatan, disamping itu P2KP ini juga memberdayakan masyarakat dalam dimensi berdemokrasi, khususnya dalam pemilihan pimpinan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), sebab BKM itu memang dari, oleh, dan untuk masyarakat itu sendiri. Kesemuanya itu bermuara pada peningkatan kapasitas kemandirian masyarakat untuk keluar dari lingkaran kemiskinan.

Penegasan itu lebih memperjelas kepada kita bahwa P2KP sebagai sebuah kebijakan yang diarahkan pada tiga bidang pengembangan yang disebut dengan Tridaya, atau upaya meningkatkan keberdayaan masyarakat pada tiga bidang utama, yakni : bidang ekonomi, bidang fisik, dan bidang sosial, yang pada gilirannya menuju pada keberdayaan masyarakat dalam kemandirian berusaha untuk segera keluar dari masalah kompleksitas kemiskinan.

Relevan dengan itu, Roesmidi dan Riza Risyanti (2006 : 16) mengemukakan bahwa : “Pentingnya pemberdayaan masyarakat tidak hanya ditujukan secara individual, akan tetapi juga secara kolektif sebagai bagian dari aktualisasi eksistensi manusia. Dengan demikian dalam tataran ini manusia dijadikan sebagai tolok ukur normatif, yang menempatkan konsep pemberdayaan masyarakat sebagai bagian dari upaya membangun ekistensi pribadi, keluarga dan masyarakat bahkan bangsa sebagai aktualisasi kemanusiaan yang adil dan beradab”. Sementara itu salah satu penggiat P2KP di Kota Gorontalo, Syahrin<sup>2</sup> mengemukakan pula bahwa:

---

<sup>2</sup> Wawancara dengan Sahrin, Pokja Kec. Kota Barat dan Duingi Kota Gorontalo, pada tanggal 26 Juli 2009.

“P2KP di Kota Gorontalo berbentuk Tridaya, baik bidang fisik, ekonomi, maupun bidang sosial, dengan arah kegiatannya meliputi: peningkatan daya sosial, berupa: beasiswa, tunjangan penyandang cacat dan lanjut usia, dan pelatihan ketrampilan, serta peningkatan ekonomi produktif masyarakat. Masyarakat baik melalui kelompok usaha bersama maupun melalui organisasi Badan Keswadayaan Masyarakat, mampu mengakselerasikan percepatan perbaikan lingkungan hidupnya, penguatan kelembagaan ekonomi dan usahanya, serta mendidik masyarakat untuk memahami arti partisipasi langsung dalam setiap tahapan pembangunan di kelurahan, dimanapun mereka tinggal. Kami dari Pokja Wilayah Kecamatan Kota Barat dan Duingingi sangat antusias melihat motivasi dan dukungan keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan program P2KP, olehnya itu kami yakin bahwa program P2KP ini akan menjadi salah satu media yang sangat ampuh dalam mengimplementasikan setiap kebijakin pemerintah kota khususnya, dan pada akhirnya pemerintah akan benar-benar bertindak sebagai fasilitator.”

Dengan demikian, bahwa implementasi kebijakan P2KP memang benar-benar bersentuhan langsung dengan kepentingan publik, seiring dengan itu dapat ditegaskan pula bahwa ketiga bentuk program P2KP tersebut, baik bidang sarana fisik lingkungan, penguatan ekonomi dan bidang sosial telah dilaksanakan berdasarkan skala prioritas yang memang benar-benar bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat di Kota Gorontalo, sebagaimana halnya untuk bidang fisik seperti : pembangunan jalan setapak untuk

mempermudah aksesibilitas aktivitas ekonomi masyarakat.

Demikian halnya bidang sosial berupa pelatihan dan penyuluhan kepada masyarakat, dengan maksud untuk menggugah keasadaran masyarakat dalam membangun lingkungan dimana mereka tinggal menetap. Sementara bidang ekonomi diarahkan pada perguliran dana untuk kegiatan ekonomi produktif masyarakat, sehingga ekonomi keluarganya dapat tertanggulangi dalam memenuhi kebutuhan keseharian masyarakat itu sendiri.

Untuk bidang ekonomi produktif melalui kebijakan P2KP ini ditegaskan kembali bahwa bentuk programnya difokuskan pada pemberian dana yang bersifat investasi, sebagaimana ditegaskan kembali oleh Ismail Madjid<sup>3</sup>, bahwa: “Dalam kebijakan P2KP di Kota Gorontalo khusus untuk bidang ekonomi produktif lebih diarahkan pada pemberian dana yang bersifat investasi dalam hal pembelian sarana produksi seperti : pembelian traktor, mesin jahit, pembuatan tenda, dan lain-lain sarana produksi yang cepat untuk memproduksi hasil yang tentunya mempercepat perguliran dana diantara kelompok usaha ekonomi produktif masyarakat”

Berbicara tentang bentuk program P2KP di kota Gorontalo, Steven Wolok<sup>4</sup> menjelaskan bahwa: “Konsep awal P2KP di Kota Gorontalo memang dikhususkan untuk masyarakat miskin agar lebih berdaya dan mampu keluar dari persoalan-persoalan kemiskinan, sehingga program P2KP itu mampu membangun kemandirian masyarakat. Kemandirian masyarakat disini tentunya

---

<sup>3</sup> Wawancara dengan Ismail Madjid, Eks Kepala Bappeda Kota Gorontalo pada tanggal 25 Juli 2009.

<sup>4</sup> Wawancara dengan Steven Wolok Korwil P2KP Prov. Gorontalo pada tanggal 27 Juli 2009.

berbasis pada potensi yang dimiliki oleh masyarakat itu sendiri, yang bisa diberdayakan agar mereka keluar dari lingkaran kemiskinan. Dan sebagai pelaksana di lapangan, kami tentunya berharap agar komitmen pemerintah untuk memfasilitasi pelaksanaan program P2KP tetap berlanjut pada event-event atau media lainnya, dan yang pasti bahwa proram P2KP ini tetap dilanjutkan selama tetap berpihak kepada kepentingan masyarakat”.

Dengan penegasan ini, kita semua memahami bahwa bentuk-bentuk dari program P2KP pastilah bermuara pada upaya pengembangan sarana fisik lingkungan, pemberdayaan ekonomi produktif melalui kelompok usaha bersama masyarakat, serta bidang pengembangan aktivitas sosial kemasyarakatan, yang diharapkan dapat mengembangkan kehidupan masyarakat yang lebih menyatu dalam membangun lingkungan menuju kepada kehidupan yang lebih bermartabat. Dan tentunya dari berbagai bentuk program P2KP ini, akan melahirkan tanggungjawab dari warga masyarakat untuk melanjutkan dan mengamankan apa yang telah berhasil dilaksanakan, agar ke depan masyarakat tetap merasa memiliki terhadap semua yang dibangun dengan biaya melalui program P2KP ini.

Disamping itu, bahwa dari berbagai bentuk program dalam P2KP yang telah dilaksanakan selama ini, tentunya masyarakat telah merasakan langsung terhadap apa yang telah diimplementasikan, seperti pembangunan dan perbaikan rumah layak huni (Mahyani), sebagaimana dijelaskan oleh Ibu Hani Salim<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> Wawancara dengan Ibu Hani Salim salah seorang warga penerima bantuan Mahyani, pada tanggal 8 September 2009.

bahwa: “Saya menerima bantuan Rp 10 juta dari P2KP untuk biaya perbaikan rumah saya. Saya sangat bersyukur dengan adanya bantuan dari P2KP ini, sebab saya juga sudah punya rencana untuk memperbaiki rumah saya, namun terbentur pada biaya. Maka dengan adanya biaya P2KP ini, rencana saya untuk memperbaiki rumah terwujud dan sekarang saya telah merasakan manfaat dari program P2KP melalui program Mahyani. Betapa kami berpesan kepada pemerintah kota untuk lebih peduli terhadap kehidupan masyarakat, sebab kami tidak punya apa-apa, sementara beban hidup kami tidak juga berkurang. Dengan adanya program P2KP dalam bentuk Mahyani ini sangat bermanfaat untuk selalu diberikan kepada warga miskin lainnya, jangan cuma kami, masih banyak juga warga miskin yang butuh bantuan semacam ini”.

Program apapun yang tertuang dalam kebijakan P2KP ketika disusun sesuai dengan kepentingan masyarakat, akan beroleh dukungan dan penerimaan masyarakat, khususnya pembangunan Mahyani yang benar-benar untuk kepentingan dan dirasakan langsung manfaatnya oleh warga masyarakat sasaran program P2KP tersebut.

Lebih lanjut mengenai bentuk lain dari P2KP dijelaskan lagi oleh Efendi Ishak<sup>6</sup> yang menyatakan bahwa: “Anggaran yang diterima dari program P2KP tahun 2007 untuk beasiswa pendidikan formal adalah Rp 14.977.500 untuk 90 orang baik siswa SD, SMP maupun SMA. Siswa SD dan SMP menerima bantuan beasiswa sebesar Rp 82.500 per orang dan untuk SMA sebesar Rp

---

<sup>6</sup> Wawancara dengan Efendi Ishak Ketua Panitia Kemitraan Handayani Kel. Pilolodaa, pada tanggal 8 September 2009.

95.250 per orang. Ada juga untuk bantuan Lansia dialokasikan sebesar Rp 23.625.000 dan masing-masing menerima bantuan sebesar Rp 93.750 per orang. Pencairan dananya melalui empat tahap, dengan sumber dananya berasal dari APBN 50% dan APBD 50%”.

Bentuk bantuan beasiswa dan untuk warga miskin lanjut usia melalui program P2KP ini sebagai bukti bahwa pemerintah sangat peduli terhadap warganya yang tidak mampu secara ekonomis, dan tentunya pula melalui program seperti ini menjadikan atau membuat kita tidak sekedar berharap seterusnya kepada pemerintah, sebab masalah sosial seperti tidak berdayanya masyarakat dalam memenuhi kebutuhan biaya pendidikan dan kebutuhan ekonominya, seharusnya pula mendorong warga yang mampu untuk juga tetap peduli kepada sesamanya.

Bentuk-bentuk ataupun wujud dari program P2KP yang dilaksanakan di kota Gorontalo selama ini, dapat diungkap beberapa realitas dilapangan setelah dilakukan survei khusus pada 12 Kelurahan sebagai sasaran implementasi kebijakan program P2KP di Kota Gorontalo, yang dideskripsikan berikut ini:

1. Kelurahan Buladu Kecamatan Kota Barat

Abubakar D. Bini<sup>7</sup> mengemukakan bahwa :  
“Pelaksanaan program P2KP di Kelurahan Buladu dalam bentuk pembangunan sarana fisik lingkungan, yakni 10 unit MCK yang bertujuan untuk kesehatan lingkungan dan masyarakat pengguna MCK. Sumber dananya berasal APBN 50% dan APBD 50%, serta partisipasi masyarakat dalam menyelesaikan bangunan 10

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan Abubakar D. Bini Penanggungjawab program P2KP Kel. Buladu, pada tanggal 3 September 2009.

unit MCK tersebut. Selanjutnya hasil pembangunan sarana fisik lingkungan tersebut, kami serahkan kepada warga di sekitarnya untuk memanfaatkan dan sekaligus mengawasi serta mengamankannya sebagai aset yang perlu dimiliki bersama, yang tentunya kami juga bertanggungjawab terhadap apa yang telah kami lakukan bersama warga masyarakat, atas suksesnya program P2KP di kelurahan kami”.

Bentuk pembangunan fisik sarana prasarana yang tertuang dalam program P2KP diharapkan memang benar-benar bermanfaat dan dirasakan fungsinya sepenuhnya oleh warga masyarakat sasaran kebijakan program P2KP. Semuanya berorientasi pada perbaikan kondisi hidup masyarakat dan upaya memenuhi kebutuhan masyarakat dan dapat menggerakkan partisipasi masyarakat. Kaitannya dengan itulah, maka bentuk pembangunan sarana/prasarana yang berpihak pada kepentingan masyarakat, hendaknya menurut Roesmidi dan Riza Risyanti (2006 : 54) memenuhi syarat sebagai berikut:

- 1) Disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat secara nyata.
- 2) Dijadikan stimulus terhadap masyarakat yang berfungsi mendorong timbulnya jawaban yang dikehendaki.
- 3) Dijadikan motivasi terhadap masyarakat yang berfungsi membangkitkan tingkah laku yang dikehendaki secara berkelanjutan.

Oleh karena itulah setiap bentuk dan kegiatan pembangunan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat, masih menurut Roesmidi dan Riza

Risyanti (2006 : 54), perlu digerakkan oleh tiga hal:

- a) Proyek pembangunan yang dirancang secara sederhana dan mudah dikelola oleh masyarakat.
  - b) Organisasi dan lembaga kemasyarakatan yang mampu menggerakkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
  - c) Peningkatan peran masyarakat dalam pembangunan.
6. Kelurahan Tenilo Kecamatan Kota Barat

Sinto<sup>8</sup> mengemukakan bahwa : “Program P2KP di Kelurahan Tenilo memperoleh Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) sebesar Rp 60.000.000 untuk perbaikan 6 unit rumah layak huni. Perbaikan rumah menjadi layak huni, secara teknis kami laksanakan bersama pemilik rumah, tentunya sesuai ketentuan agar rumah tersebut dapat digunakan secara wajar dan layak bagi penghuninya. Kami sebagai penanggungjawab program ini, berharap kepada yang memperoleh bantuan seperti ini agar memelihara dan memanfaatkannya untuk kehidupan keluarga, serta dengan ini juga warga pemilik rumah ini akan terkonsentrasi pada kegiatan lain dalam memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga, pendidikan anak, dan kegiatan sosial lainnya dimana dia berada bersama warga masyarakat lainnya”.

---

<sup>8</sup> Wawancara dengan Sinto Penanggungjawab program P2KP Kel. Tenilo, pada tanggal 8 September 2009.

Apa yang dirasakan masyarakat terhadap pelaksanaan program P2KP, khususnya di kelurahan Tenilo sebagaimana dikemukakan di atas, merupakan harapan kita semua juga, agar terjadi perbaikan pola hidup masyarakat yang dapat membangun dirinya, masyarakatnya, sesuai dengan prinsip kehidupan dan hakekat kemanusiaannya. Paling tidak bahwa apa yang dilaksanakan dalam program P2KP menjadi sebuah program nyata yang dapat secara langsung bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat.

Selanjutnya sejauh mana manfaat perbaikan rumah layak huni tersebut, dikemukakan oleh Ibu Hani Salim<sup>9</sup>, bahwa : “Saya sangat bersyukur dengan adanya bantuan dari P2KP, sehingga rumah saya sudah dimanfaatkan secara layak dan memenuhi syarat kesehatan, dan saya mengucapkan terima kasih kepada pemerintah kota Gorontalo atas program P2KP, dalam hal ini pembangunan Mahyani. Kami tentunya berharap agar warga masyarakat lainnya yang memiliki nasib yang sama dengan kami, dapat juga dibantu, karena kami tidak punya apa-apa, kecuali minta dibantu untuk kebaikan nasib dan kehidupan kami termasuk warga lainnya yang masih berada dan menghuni rumah yang rusak. Rumah ini kami akan jaga agar kami dan keluarga dapat memanfaatkannya dalam waktu lama”.

---

<sup>9</sup> Wawancara dengan Ibu Hani Salim, salah seorang warga penerima bantuan perbaikan Mahyani, pada tanggal 8 September 2009.

Program P2KP dalam bentuk Mahyani sebagaimana dirasakan manfaatnya oleh warga masyarakat, inilah menjadi substansi P2KP, bahwa setiap program yang direncanakan haruslah sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Masyarakat akan merasa lebih memiliki dan lebih bertanggungjawab terhadap keberlanjutan dan pengembangan bentuk pembangunan dimasa-masa yang akan datang.

7. Kelurahan Pilolodaa Kecamatan Kota Barat

Di Kelurahan Pilolodaa digulirkan bantuan beasiswa pendidikan formal dan santunan warga lanjut usia. Untuk bentuk program bantuan beasiswa pendidikan, Lukman Abdul Azis Samu<sup>10</sup> mengemukakan, bahwa: "Saya siswa SMP salah seorang penerima bantuan beasiswa P2KP, telah menerima bantuan sebesar Rp 82.500 berturut-turut empat kali dan diterima langsung di kantor kelurahan masing-masing pada bulan Agustus, Oktober, Pebruari dan April. Bantuan beasiswa tersebut saya manfaatkan untuk keperluan sekolah. Saya senang menerima bantuan beasiswa ini, sebab saya bisa melanjutkan sekolah seperti teman-teman saya lainnya. Saya juga termotivasi untuk melanjutkan studi lebih tinggi lagi, siapa tahu ke depan saya bisa dapat bantuan beasiswa lagi, kalau bukan melalui program P2KP, mungkin dari jenis program lainnya. Dan pasti juga banyak yang bernasib seperti saya yang

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Lukman Abdul Azis Samu salah seorang penerima bantuan beasiswa, pada tanggal 8 September 2009.

mebutuhkan dukungan biaya untuk kelanjutan sekolah kami. Kami yakin pemerintah tidak akan membiarkan warganya dalam kesulitan apalagi dalam hal biaya pendidikan bagi warganya”.

Seperti halnya bantuan beasiswa, maka bantuan untuk warga lanjut usia (Lansia) juga dirasakan oleh warga masyarakat, seperti diungkapkan oleh Bpk. Asri Daini<sup>11</sup>, bahwa: “Saya senang sebagai salah seorang penerima bantuan Lansia P2KP, telah menerima bantuan sebesar Rp 90.000 yang saya diterima langsung di kantor kelurahan yakni pada bulan Agustus, Oktober, Pebruari dan April. Bantuan Lansia tersebut saya gunakan untuk keperluan hidup saya dan keluarga saya. Saya juga berpesan kepada pemerintah kelurahan untuk memperjuangkan nasib warga seperti saya agar mereka juga bisa dapat bantuan. Bantuan seperti itu sangat membantu kami untuk meringankan beban hidup kami.”.

Bantuan pendidikan dan bantuan untuk warga yang lanjut usia, pada prinsipnya sebagai bentuk keberpihakan pemerintah melalui program P2KP terhadap masyarakat dan warga miskin, khususnya dalam bentuk beasiswa pendidikan dan bantuan untuk warga miskin di Kota Gorontalo.

8. Kelurahan Molosifat W Kecamatan Kota Barat  
Di kelurahan Molosifat W diarahkan pada pembangunan fisik lingkungan berupa pembuatan jalan setapak sepanjang 600 meter untuk kemudahan aksesibilitas ekonomi

---

<sup>11</sup> Wawancara dengan Bpk Asri Daini, salah seorang penerima bantuan Lansia, pada tanggal 8 September 2009.

masyarakat di kelurahan Molosifat W. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Ibrahim<sup>12</sup> bahwa : “Warga masyarakat di kelurahan Molosifat W sangat terbantu atas dibangunnya jalan setapak tersebut, dan tentunya dimanfaatkan oleh warga untuk kemudahan dalam menjalankan kegiatan ekonomi keluarga dan masyarakat. Maka dari itu kami sangat bersyukur dan berterima kasih dengan adanya bantuan program P2KP ini. Ke depan bantuan seperti ini bisa dilakukan lagi untuk masyarakat di lokasi lain agar lebih merata dirasakan oleh semua warga masyarakat”.

Pemberian bantuan baik pembangunan fisik sarana prasarana maupun non fisik melalui program P2KP merupakan program yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat sasaran kebijakan P2KP, sehingga program P2KP benar-benar tepat sasaran, tepat waktu, dan tepat manfaat bagi warga miskin yang dituju oleh program P2KP tersebut.

9. Kelurahan Paguyaman Kecamatan Kota Tengah Bentuk program P2KP di kelurahan Paguyaman diarahkan pada kegiatan kursus komputer yang diikuti oleh 32 orang peserta. Sri Wulan A. Hasan<sup>13</sup>, salah seorang peserta kursus komputer menjelaskan, bahwa : “Kami merasa terbantu dalam meningkatkan ketrampilan menetik dengan komputer melalui kursus ini, dan kami juga mendapatkan sertifikat kursus yang

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan Bpk Ibrahim, salah seorang warga masyarakat di kel. Molosifat W, pada tanggal 8 September 2009.

<sup>13</sup> Wawancara dengan Sri Wulan A. Hasan, salah seorang peserta kursus komputer, pada tanggal 10 September 2009.

nantinya akan bermanfaat dan sebagai bukti kami memiliki ketrampilan khusus di bidang komputer. Kami bersyukur dan berterima kasih kepada pelaksana program P2KP di kelurahan Paguyaman yang telah melaksanakan kegiatan kursus komputer ini. Saya juga berharap agar kursus seperti ini tidak saja diikuti oleh 32 orang tapi bisa disebarakan lagi kepada warga lainnya". Satu hal atau bentuk lain dari kegiatan program P2KP yang tidak kalah pentingnya adalah untuk peningkatan ketrampilan teknis warga masyarakat khususnya generasi muda, dalam hal ini ketrampilan kursus komputer. Ketrampilan seperti ini sangat bermanfaat dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam peningkatan keahlian individu masyarakat. Keahlian tersebut akan bermanfaat bagi yang bersangkutan untuk melakukan aktivitas di perkantoran ataupun aktivitas swasta ketika dia membuka lapangan usaha dalam bidang usaha jasa pengetikan atau usaha jasa lainnya yang membutuhkan ketrampilan teknis yang berhubungan dengan administrasi dan komputerisasi.

10. Kelurahan Pulubala Kecamatan Kota Tengah  
Program P2KP di Kelurahan Pulubala dilaksanakan dalam bentuk perbaikan rumah layak huni (mahyani) sebanyak 9 unit. Bapak Abdullah Olowo<sup>14</sup> menjelaskan bahwa: "Saya telah menerima dana sebesar Rp 11.000.000

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan Bpk Abdullah Olowo, salah seorang warga penerima bantuan Mahyani, pada tanggal 10 September 2009.

untuk biaya perbaikan rumah saya, dan secara swadaya juga saya tambah Rp 5.000.000 sehingga jumlah keseluruhan perbaikan rumah saya sebesar Rp 16.000.000, dan Alhamdulillah adanya dana dari program P2KP tersebut, maka rumah saya telah diperbaiki dan memenuhi syarat kesehatan untuk dihuni bersama keluarga saya. Dan betapa bermanfaatnya program P2KP ini, dan perlu dilanjutkan pada masa-masa yang akan datang”.

Bantuan perbaikan rumah layak huni kepada warga masyarakat yang membutuhkannya, berdampak pada kesadaran akan keswadayaan masyarakat itu sendiri yang tidak sekedar menerima uluran bantuan sepenuhnya dari pemerintah, tetapi juga memotivasi diri warga masyarakat itu untuk menambah sendiri kebutuhan dana untuk perbaikan rumahnya sendiri. Inilah juga substansi program P2KP, hendak menciptakan keswadayaan diri dari warga sasaran kebijakan untuk turut berpartisipasi langsung terhadap pembangunan rumah tinggalnya, untuk kepentingan keluarganya juga. Semua itu berimbas pada komitmen dan partisipasi nyata dalam lingkungan masyarakat dimana mereka tinggal.

#### 11. Kelurahan Liluwo Kecamatan Kota Tengah

Di Kelurahan Liluwo program P2KP dilaksanakan dalam bentuk pembuatan saluran drainase sepanjang 450 meter, sebagaimana

diketengahkan oleh Syafri Monoarfa<sup>15</sup>, bahwa : “Kami warga masyarakat di kelurahan Liluwo merasakan manfaatnya atas pembuatan saluran drainase sepanjang 450 meter ini, tentunya untuk keindahan dan kesehatan lingkungan masyarakat itu sendiri. Kiranya program ini dapat berlanjut pada bidang-bidang kegiatan lainnya”.

Sebuah harapan yang selalu tak terelakkan dari suatu bentuk program P2KP, perlu ada keberlanjutan program, termasuk pembangunan fisik prasarana seperti drainase dan bentuk prasarana fisik lainnya, tentunya sesuai kebutuhan masyarakat warga sasaran kebijakan P2KP.

#### 12. Kelurahan Dulalowo Kecamatan Kota Tengah

Demikian halnya di Kelurahan Dulalowo program P2KP dilaksanakan dalam bentuk pembuatan jalan setapak sepanjang 260 meter, sebagaimana diketengahkan oleh Abbas Gani<sup>16</sup>, bahwa : “Kami masyarakat di kelurahan Dulalowo berterima kasih kepada pemerintah kota melalui program P2KP telah membangun jalan setapak, dan kami merasakan betapa banyak manfaatnya atas pembuatan jalan ini, utamanya untuk kemudahan transportasi dan kegiatan keseharian kami dalam memenuhi kebutuhan keseharian”.

Hal yang paling utama dalam merencanakan dan melaksanakan kegiatan ataupun program adalah

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan Syafri Monoarfa, salah seorang warga di Kel. Liluwo, pada tanggal 10 September 2009.

<sup>16</sup> Wawancara dengan Abbas Gani, salah seorang warga di Kel. Dulalowo, pada tanggal 10 September 2009.

seberapa besar manfaat program tersebut untuk masyarakat sasaran setiap kebijakan. Sebagaimana halnya setiap bentuk kegiatan baik fisik maupun non fisik dalam perspektif kebijakan program P2KP di kota Gorontalo khususnya di kelurahan Dulalowo, yang mendapatkan pembangunan jalan setapak, yang manfaatnya sangat dirasakan oleh warga masyarakat dimana jalan tersebut dibangun. Inilah yang diharapkan dari pelaksanaan kebijakan P2KP secara berkelanjutan dapat dimaknai untuk lebih bermanfaat bagi kemasyarakatan dan pembangunan.

### 13. Kelurahan Heledulaa Selatan Kecamatan Kota Timur

Sama halnya di Kelurahan Heledulaa Selatan program P2KP dilaksanakan dalam bentuk pembuatan jalan setapak sepanjang 456 meter, sebagaimana diungkapkan oleh Sukarman Daud<sup>17</sup>, bahwa : “Kami masyarakat di kelurahan Heledulaa Selatan menerima pembangunan jalan setapak, dan kami merasakan manfaatnya atas pembuatan jalan tersebut, utamanya untuk kegiatan hidup kami dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari”.

Masyarakat miskin sebagai sasaran kebijakan program P2KP pada akhirnya diharapkan akan merasakan manfaat dari setiap bentuk dan kegiatan program P2KP, paling tidak sebagai motivasi dasar bagi warga masyarakat miskin bahwa setiap program dan kegiatan P2KP

---

<sup>17</sup> Wawancara dengan Sukarman Daud, salah seorang warga di Kel. Heledulaa Selatan, pada tanggal 10 September 2009.

merupakan wujud perhatian pemerintah dan sesuai dengan kepentingan masyarakat sebagai sasaran kebijakan P2KP selama ini. Dan merupakan jaminan keberlanjutan program P2KP di masa-masa yang akan datang.

#### 14. Kelurahan Bugis Kecamatan Kota Timur

Di Kelurahan Bugis program P2KP dilaksanakan dalam bentuk perbaikan rumah layak huni sebanyak 78 unit, sebagaimana diungkapkan oleh Usman Thalib<sup>18</sup>, bahwa : “Di kelurahan Bugis program P2KP membuat perbaikan 78 unit rumah menjadi rumah layak huni, yang tentunya luar biasa manfaatnya bagi kami keluarga yang tidak mampu, sehingga dengan rumah layak huni tersebut, kami bisa leluasa mencari nafkah, serta bisa memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga, juga kebutuhan pendidikan anak-anak kami, sebab kami tidak berpikir lagi untuk perbaikan rumah kami”.

Perbaikan rumah tinggal yang memenuhi syarat kesehatan bagi keluarga dan masyarakat, adalah sebuah harapan yang ditindaklanjuti melalui kebijakan program P2KP, dan inilah yang membuat masyarakat warga sasaran kebijakan P2KP perlu berperan dan melibatkan diri secara aktif dalam mendukung semua tahapan program P2KP, agar substansi P2KP oleh, dari, dan untuk masyarakat benar-benar terwujud.

#### 15. Kelurahan Wongkaditi Barat Kecamatan Kota Utara

---

<sup>18</sup> Wawancara dengan Usman Thalib, salah seorang warga di Kel. Budis, pada tanggal 10 September 2009.

Di Kelurahan Wongkaditi Barat program P2KP dilaksanakan dalam bentuk pembuatan saluran drainase sepanjang 200 meter, sebagaimana diungkapkan oleh Rusli Taha<sup>19</sup>, bahwa : “Kami warga masyarakat di kelurahan Wongkaditi Barat merasakan manfaatnya atas pembuatan saluran drainase ini, yang bermanfaat bagi warga masyarakat, disamping untuk kesehatan lingkungan dimana masyarakat menghuninya”. Setiap bentuk kegiatan yang diprogramkan dalam kebijakan P2KP sudah seharusnya akan bermanfaat bagi warga masyarakat sasaran dimana kegiatan itu dilaksanakan. Sebagaimana pembuatan saluran drainase di kelurahan Wongkaditi Barat, memang sepenuhnya dirasakan manfaatnya oleh warga masyarakat sasaran proyek tersebut. Dengan demikian maka pembangunan fisik sarana prasarana yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat, juga dirasakan manfaatnya oleh warga masyarakat itu sendiri.

16. Kelurahan Dulomo Selatan Kecamatan Kota Utara

Program P2KP di Kelurahan Dulomo Selatan dilaksanakan dalam bentuk pembuatan saluran drainase sepanjang 400 meter, hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Sahlan NauE<sup>20</sup>, bahwa : “Kami warga masyarakat di kelurahan Dulomo Selatan merasakan manfaatnya atas pembuatan saluran drainase ini, untuk kesehatan

---

<sup>19</sup> Wawancara dengan Rusli Taha, salah seorang warga di Kel. Wongkaditi Barat, pada tanggal 11 September 2009.

<sup>20</sup> Wawancara dengan Sahlan NauE, salah seorang warga di Kel. Dulomo Selatan, pada tanggal 11 September 2009.

lingkungan dimana masyarakat tinggal menetap”.

Seperti halnya pembangunan fisik sarana prasarana di kelurahan lainnya, maka di kelurahan Dulomo Selatan pembangunan saluran drainase dipandang bermanfaat bagi kepentingan masyarakat, sebagaimana dirasakan sendiri oleh warga masyarakat di kelurahan tersebut. Ini menunjukkan bahwa bentuk apa saja yang dilaksanakan melalui kebijakan program P2KP, tentunya sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sehingga masyarakat akan terpanggil mengamankan dan menjaga keberlanjutan fungsi dari setiap pembangunan fisik, termasuk pembangunan drainase tersebut.

Bentuk/wujud implementasi kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo, meliputi kegiatan:

1. Pendidikan dan Ketrampilan berupa pelatihan bagi kelompok usaha masyarakat.
2. Bantuan modal atau dana bergulir bagi kelompok usaha ekonomi produktif masyarakat.
3. Program perbaikan Rumah Layak Huni (Mahyani), dan
4. Kegiatan Pendampingan oleh aparaturnya terkait dengan kegiatan dan tahapan P2KP di Kota Gorontalo.

Penelusuran terhadap berbagai bentuk program penanggulangan kemiskinan perkotaan di Kota Gorontalo yang diimplementasikan sejak tahun 2004, peneliti dapat mendeskripsikan bentuk-bentuk program P2KP yang meliputi: (i) Pendidikan dan Ketrampilan

Teknis, (ii) Pemberian Bantuan Modal, (iii) Program Mahyani, dan (iv) Kegiatan Pendampingan.

#### **a. Program Pendidikan dan Ketrampilan Teknis**

Pendidikan dan Ketrampilan teknis yang dilaksanakan di Kota Gorontalo berupa : diklat manajemen usaha kecil, kursus komputer, sebagaimana hasil wawancara peneliti dengan Ismail Madjid<sup>21</sup>, bahwa : “Program pendidikan dan ketrampilan teknis diarahkan pada pelaksanaan Diklat Manajemen Usaha kecil bagi kelompok masyarakat miskin, kemudian untuk kursus komputer diikuti oleh kelompok pemuda. Diklat manajemen usaha kecil dan kursus komputer tersebut telah menambah pengetahuan dan skill bagi warga sasaran kebijakan P2KP, sehingga mereka dapat berusaha sesuai dengan bidang yang digelutinya yang diharapkan akan lebih menambah kemajuan usahanya, baik dari sisi pengelolaan usaha maupun dari sisi permodalan, dan khusus bagi peserta kursus komputer, tentunya mereka dapat memiliki kecakapan khusus dalam pengetahuan komputer, selanjutnya menjadi modal bagi mereka dalam membuka usaha ketrampilan di bidang komputerisasi. Keadaan yang demikian itu kearah pemberdayaan warga masyarakat miskin untuk keluar dari lingkaran kemiskinan, dan inilah substansi P2KP yang dilaksanakan selama ini”.

Penegasan di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan diklat manajemen usaha kecil bagi masyarakat miskin, juga kursus ketrampilan komputerisasi sangat sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Berikut untuk lebih menggairahkan usaha ekonomi masyarakat, khususnya

---

<sup>21</sup> Wawancara dengan Ismail Madjid, Eks Kepala Bappeda Kota Gorontalo, pada tanggal 25 Juli 2009.

warga masyarakat miskin, agar mereka memiliki pengetahuan dan pemahaman dalam mengelola usahanya secara berkelanjutan, dan tentunya pula mendapatkan keuntungan dari usaha yang digelutinya. Demikian pula pemuda yang telah mengikuti kursus komputer, yang pada akhirnya mereka memiliki ketrampilan dan pengetahuan di bidang komputer, dan inilah modal dasar mereka untuk bisa membuka usaha, seperti biro jasa pengetikan, atau paling tidak mereka memiliki modal untuk mengikuti rekrutmen di instansi pemerintah dan swasta. Semuanya itu sebagai upaya untuk mengurangi angka kemiskinan dan sekaligus sebagai filosofis dasar dari dilaksanakannya program P2KP di Kota Gorontalo.

Dengan demikian pelaksanaan diklat manajemen usaha kecil akan berdampak pada peningkatan kapasitas usaha kecil tersebut, dengan dukungan para pengelola yang memiliki pengetahuan dan kecakapan manajemen dalam bidang usaha kecil. Hal ini relevan dengan apa yang ditegaskan oleh Izza Mafruah (2009 : 191), bahwa : “Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, maka pembinaan terhadap usaha kecil, menengah dan koperasi perlu dirumuskan dalam suatu pola pembinaan (diklat) yang dapat memberdayakan dan mendorong peningkatan kapasitas UMKM tersebut”.

Selanjutnya peneliti melakukan wawancara juga dengan Anilda Katili<sup>22</sup> yang menegaskan bahwa : “Pelaksanaan program P2KP di Kota Gorontalo telah menjadi primadona pengentasan kemiskinan, sebab kita bisa melihat bentuk program yang dilaksanakan seperti, diklat manajemen usaha kecil bagi warga masyarakat

---

<sup>22</sup> Wawancara dengan Kepala Bidang Ekonomi Bappeda Kota Gorontalo, pada tanggal 23 Juli 2009

miskin, kursus komputer bagi generasi muda. Dalam dimensi ekonomi, kegiatan ini sangat membantu perbaikan derajat ekonomi masyarakat. Khususnya warga yang masih dibawah garis kemiskinan, termasuk generasi muda bisa langsung mempraktekkan pengetahuan dalam menggunakan teknologi komputer”.

Dengan demikian, maka arah kebijakan P2KP ini akan lebih terasa manfaatnya bagi pengembangan ekonomi melalui aktivitas manajemen usaha kecil warga miskin, mereka bisa memperoleh keuntungan dari usaha yang dijalankan secara profesionalisme yang didukung oleh tingkat kapasitas dan kapabilitas pengelola manajemen usaha kecil tersebut.

Uraian di atas menunjukkan bahwa program P2KP dengan bentuk kegiatan yang dilaksanakan tersebut dimaksudkan sebagai upaya pengembangan potensi pada warga masyarakat miskin agar mereka bisa berdaya dalam memenuhi kebutuhan kesehariannya. Pemenuhan kebutuhan dasar seperti sandang, pangan, dan papan, serta pendidikan dan kesehatan merupakan hal yang mutlak diperoleh bagi semua warga masyarakat. Oleh karena itu, perlu bagi warga miskin khususnya ditingkatkan kapasitasnya melalui diklat manajemen usaha tersebut. Hal ini seiring dengan apa yang ditegaskan oleh Tjahya Supriatna, 1998 : 40), bahwa : “Peningkatan kapasitas dan kapabilitas dari Sumber Daya Manusia melalui Diklat berimplikasi pada kemampuan terhadap apa yang perlu dilakukan untuk mengembangkan kemampuan dan melakukan perubahan, khususnya dalam menjamin keberlanjutan usaha masyarakat”.

Selanjutnya Abdul Fitri Sumaga<sup>23</sup> mengemukakan bahwa :“Salah satu program pemberdayaan masyarakat miskin adalah melalui program P2KP, dalam kaitan ini juga kami bersama Bappeda Kota Gorontalo selalu mengupayakan agar semua bentuk kegiatan dalam program P2KP, baik berupa diklat manajemen usaha kecil dan pelatihan kursus komputer memang diarahkan untuk meningkatkan keberdayaan kelompok masyarakat warga sasaran kebijakan program P2KP ini. Keberdayaan inilah yang menjadi modal kekuatan bagi warga masyarakat untuk membangun dirinya dan masyarakat”.

Masih seputar bentuk program P2KP dibidang ketrampilan atau kursus komputer sebagaimana diuraikan oleh Sri Wulan A. Hasan<sup>24</sup>, bahwa : “Kami merasa terbantu dalam meningkatkan ketrampilan mengetik dengan komputer melalui kursus ini, dan kami juga mendapatkan sertifikat kursus yang nantinya akan bermanfaat dan sebagai bukti kami memiliki ketrampilan khusus di bidang komputer. Kami bersyukur dan berterima kasih kepada pelaksana program P2KP di kota Gorontalo yang telah melaksanakan kegiatan kursus komputer ini. Saya juga berharap agar kursus seperti ini tidak saja diikuti oleh 32 orang tapi bisa disebarakan lagi kepada warga lainnya.”.

Pendidikan non formal seperti pelaksanaan kursus komputer pada dasarnya akan menambah dan meningkatkan ketrampilan diri individu untuk lebih memacu dirinya sebagai manusia yang memiliki potensi bersama komunitas masyarakat lainnya dalam

---

<sup>23</sup> Wawancara dengan Abdul Fitri Sumaga, Kepala BPMD Kota Gorontalo, tanggal 26 Juli 2009

<sup>24</sup> Wawancara dengan Sri Wulan A. Hasan, salah seorang peserta kursus komputer, pada tanggal 10 September 2009.

membangun daerah. Semua itu terarah pada semakin berdayanya potensi masyarakat dalam membangun keutuhan dan kemasyarakatan.

Kaitannya dengan pentingnya pemberdayaan itu ditegaskan kembali oleh Isbandi (2003 : 55 – 65), bahwa : “Upaya pemberdayaan yang dapat dilakukan baik pemberdayaan individu, keluarga maupun kelompok atau masyarakat adalah upaya mengembangkan mereka dari keadaan tidak atau kurang berdaya menjadi mempunyai daya, guna mencapai kehidupan yang lebih baik”.

Keberdayaan masyarakat secara kolektif dari individu, keluarga dan masyarakat menunjukkan bahwa upaya pemberdayaan masyarakat suatu hal yang mutlak dilakukan untuk menciptakan kondisi dinamis masyarakat dalam membangun dirinya, masyarakat dan daerahnya dimana mereka membangun komunitasnya secara bersama.

#### **b. Pemberian Bantuan Modal**

Sebagai tindaklanjut dari kegiatan diklat manajemen usaha kecil, maka program P2KP menyediakan anggaran dalam bentuk dana bergulir yang diarahkan untuk pengembangan usaha masyarakat, seperti : usaha pembuatan kue, usaha dagang kaki lima, waserda. Sementara bantuan sosial produktif dalam bentuk fisik/sarana, seperti :

1. Alat-alat perlengkapan pesta dalam bentuk paket (panstoop, piring dan gelas) untuk disewakan,
2. Usaha pembuatan tenda dan lampu/peralatan listrik untuk disewakan bagi kelompok usaha bersama masyarakat, dan
3. Usaha rental traktor bagi kelompok tani.

Untuk pemberian modal ini sebagaimana ditegaskan oleh Agustin<sup>25</sup>, bahwa : “Jenis usaha yang diberikan dana bergulir melalui program P2KP-PNPM meliputi : usaha kecil pembuatan kue, usaha dagang kaki lima, waserda, pedagang gorengan, penjual nasi kuning, penjual ikan keliling, yang bergabung dalam kelompok usaha bersama ekonomi produktif (KUBE) dengan besaran dana bergulir masing-masing kelompok sebesar Rp 2.500.000, dengan anggota 5 orang, jadi per orang Rp 500.000. Dan di kota Gorontalo saat ini memiliki 270 kelompok yang tersebar di 46 kelurahan dengan jumlah dana bergulir secara total : Rp 675.000.000. Kami sebagai Korkot P2KP menilai selama ini dana bergulir tersebut telah diperuntukkan bagi pengembangan usaha kecil masyarakat, dan memberi dampak terhadap perbaikan ekonomi keluarga mereka”.

Pemberian bantuan modal pada prinsipnya untuk menstimulir perkembangan usaha kecil warga masyarakat yang lebih maju, sejalan dengan visi kota Gorontalo sebagai Kota Entreprenur. Oleh karena itu modal bagi kelompok usaha masyarakat, khususnya warga miskin sangat menentukan jalannya usaha mereka. Seiring dengan kinerja pemberdayaan masyarakat pada sektor ekonomi produktif masyarakat, Abdul Fitri Sumaga<sup>26</sup> menjelaskan bahwa “Pemerintah kota Gorontalo melalui program P2KP secara konsisten telah mengalokasikan dana bergulir untuk pemberdayaan kelompok usaha bersama ekonomi produktif, yang diharapkan dapat menunjang pengelolaan manajemen usaha kecil tersebut agar

---

25 Wawancara dengan Agustin, Korkot P2KP Kota Gorontalo, tanggal 26 Juli 2009

26 Wawancara dengan Abdul Fitri Sumaga, Kepala BPMD Kota Gorontalo, tanggal 21 Sept 2009

usahanya tetap berlanjut dan tentunya akan membantu dalam memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga yang bersangkutan”.

Pengembangan sektor ekonomi produktif masyarakat menjadi perhatian pemerintah dalam hal menciptakan suasana berusaha yang kondusif, khususnya bagi keberlanjutan usaha warga miskin agar semakin berdaya dalam memenuhi kebutuhan keluarga warga miskin itu sendiri keluar dari lingkaran kemiskinan, dan tentunya mereka bisa berpartisipasi aktif dalam pembangunan dimana mereka tinggal dan menetap sebagai warga masyarakat.

Pada prinsipnya bahwa pemerintah kota sangat antusias dalam mendukung melalui program riil untuk meringankan masyarakat warga dari keterpurukan ekonomi agar lebih berdaya dalam menjalani kehidupannya lebih efektif, sebagaimana pula relevan dengan apa yang ditegaskan oleh Jim Ife dan Frank Tesoriero (diterjemahkan oleh Sastrawan Manullah, dkk, 2008 : 511), bahwa : “Peningkatan apapun dalam pemberdayaan bagi sebagian besar masyarakat yang terpinggirkan dapat membantu menciptakan masyarakat yang lebih berkeadilan sosial, dan pemberdayaan untuk anggota masyarakat lokal akan memperkuat masyarakat itu dan akan memungkinkan terciptanya struktur berbasis masyarakat yang lebih efektif”.

Dengan demikian pula, strategi apapun yang memperkuat struktur dan wacana yang bertentangan dengan pemberdayaan mungkin sekali akan memperlemah, bukan memperkuat aktivitas masyarakat. Dalam mendorong pemberdayaan, maka perhatian pemerintah daerah khususnya, haruslah diberikan untuk mengikuti keinginan dalam retorika yang kosong , tetapi

tindakan nyata dalam meningkatkan keberdayaan masyarakat khususnya di bidang ekonomi.

Masih seputar pemberian bantuan modal melalui program P2KP, Agustina Sirait<sup>27</sup> mengemukakan bahwa : “Kami selaku anggota kelompok usaha ekonomi produktif, telah menerima bantuan dana bergulir, yang ditujukan untuk penambahan modal usaha kami, dan dana inilah yang membantu untuk pengelolaan usaha, khususnya usaha dagang kecil-kecilan, yang saat ini semakin berkembang, dan ekonomi keluarga kami semakin membaik. Inilah harapan kami sejak awal membuka usaha keluarga ini. Semuanya untuk pemenuhan kebutuhan dasar keluarga kami, anak-anak kami bisa sekolah, kami juga bisa menabung, apalagi urusan kesehatan juga kami terpenuhi”.

Demikian pula penuturan dari Ninto Kairupan<sup>28</sup>, bahwa : “Dengan bantuan dana bergulir dari program P2KP ini usaha kami dapat dikelola dan kami memperoleh keuntungan dari usaha itu, diantaranya untuk kebutuhan pendidikan anak-anak dan kesehatan keluarga kami. Dan secara efektif dan tepat waktu pula kami bisa mengangsur pengembalian dana pinjaman bergulir melalui pimpinan kelompok kami, untuk selanjutnya digulirkan lagi pada kelompok lain yang membutuhkan, seperti kami juga”.

Eksistensi dana bergulir dalam mendukung keberlanjutan kelompok usaha ekonomi produktif warga miskin, sangat dibutuhkan seiring dengan semakin ketatnya persaingan hidup dan kehidupan, agar

---

<sup>27</sup> Wawancara dengan Agustina Sirait, salah seorang penerima bantuan dana bergulir, tanggal 21 September 2009.

<sup>28</sup> Wawancara dengan Ninto Kairupan, salah seorang penerima bantuan dana bergulir, tanggal 21 September 2009.

warga miskin tidak merasa termarginalkan oleh warga masyarakat yang berkemampuan. Masyarakat warga miskin menginginkan keberdayaan ekonomi, agar kehidupan mereka ke masa depan akan lebih baik, dengan adanya bantuan dana bergulir melalui program P2KP ini. Dimasa depan semakin kuat dan berdaya ekonomi keluarga, maka partisipasi warga dalam pembangunan akan meningkat pula, sebab apa yang ditegaskan oleh Jim Ife dan Frank Tesoriero (dalam Adi Miharja, Lya Kusnaka dan Harry Himat, 2003:51), sangat pula relevan, bahwa : “Pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah berarti menyediakan sumber daya/dana, kesempatan, pengetahuan dan ketrampilan untuk meningkatkan kemampuan mereka untuk menentukan masa depan mereka sendiri, dan untuk berpartisipasi serta mempengaruhi kehidupan masyarakat”.

Dengan demikian bahwa suatu strategi pemberdayaan yang sempurna mensyaratkan bahwa rintangan bagi orang-orang yang menjalankan kekuasaan pemerintahan dapat dipahami, diarahkan untuk kepentingan dan keberdayaan masyarakat menuju pada peningkatan partisipasi masyarakat dalam segala bidang pembangunan dan kemasyarakatan.

### **c. Program Pembangunan Rumah Layak Huni (Mahyani)**

Pembangunan Rumah Layak Huni atau lebih dikenal dengan program Mahyani, dalam implementasi kebijakan P2KP termasuk salah satu bentuk program yang dilakukan oleh pemerintah Kota Gorontalo. Sebagaimana dikemukakan oleh Rahmawaty Noor<sup>29</sup>,

---

<sup>29</sup> Wawancara dengan Rahmawaty Noor, Kepala Bidang Tata Ruang Bappeda Kota Gtlo, tanggal 26 September 2009.

yang menegaskan bahwa: “Salah satu bentuk program P2KP adalah pembangunan rumah layak huni atau Mahyani bagi masyarakat miskin, agar mereka bisa menempati rumah sehat bagi keluarganya dalam menjalani aktivitas kehidupan keluarganya, sebab tanpa rumah tinggal yang layak dihuni, mana mungkin keluarga itu bisa menjalankan usahanya untuk kepentingan pemenuhan kebutuhan dasar keluarga, dan tentunya juga berimbas pada tingkat partisipasi mereka dalam program pembangunan yang difasilitasi oleh pemerintah kota Gorontalo, dan yang pasti program Mahyani ini, sangat dinikmati langsung oleh warga masyarakat miskin, karena memang itu syaratnya sebagai penerima bantuan program Mahyani, warga miskin yang diutamakan”.

Hal ini pula dijelaskan oleh Bapak Abdullah Olowo<sup>30</sup> menjelaskan bahwa: “Saya telah menerima dana sebesar Rp 11.000.000 untuk biaya perbaikan rumah saya, dan secara swadaya juga saya tambah Rp 5.000.000 sehingga jumlah keseluruhan perbaikan rumah saya sebesar Rp 16.000.000, dan Alhamdulillah adanya dana dari program P2KP tersebut, maka rumah saya telah diperbaiki dan memenuhi syarat kesehatan untuk dihuni bersama keluarga saya. Dan betapa bermanfaatnya program P2KP ini, dan perlu dilanjutkan pada masa-masa yang akan datang”.

Sama halnya dengan penjelasan Usman Thalib<sup>31</sup>, bahwa : “Di kelurahan Bugis program P2KP membuat perbaikan 78 unit rumah menjadi rumah layak huni, yang tentunya luar biasa manfaatnya bagi kami keluarga

---

<sup>30</sup> Wawancara dengan Bpk Abdullah Olowo, salah seorang warga penerima bantuan Mahyani, pada tanggal 10 September 2009.

<sup>31</sup> Wawancara dengan Usman Thalib, salah seorang warga di Kel. Budis, pada tanggal 10 September 2009.

yang tidak mampu, sehingga dengan rumah layak huni tersebut, kami bisa leluasa mencari nafkah, serta bisa memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga, juga kebutuhan pendidikan anak-anak kami, sebab kami tidak berpikir lagi untuk memperbaiki rumah kami”.

Pemberian bantuan program Mahyani merupakan salah satu wujud pemerintah kota dalam upaya pemberdayaan masyarakat miskin yang kurang beruntung, dan paling tidak mereka memiliki rumah tinggal yang layak dan sehat untuk keluarganya. Hal tersebut ditegaskan oleh Ginanjar Kartasmita (dalam Roesmida dan Riza Risianti, 2006 :), bahwa : “Pemberdayaan masyarakat sebagai upaya memperkuat atau daya yang dimiliki masyarakat melalui pemberian input berupa bantuan dana, pembangunan prasarana, pengembangan lembaga pendanaan, penelitian dan pemasaran serta pembukaan akses berbagai peluang yang akan membuat menjadi makin berdaya”.

Pada akhirnya pun bahwa pemberdayaan itu sebagai upaya untuk membangun daya dan potensi masyarakat, agar semua dapat memiliki kekuatan yang menjadi modal dasar dari proses aktualisasi eksistensi untuk segera keluar dari kompleksitas masalah kemiskinan.

#### **d. Kegiatan Pendampingan**

Kegiatan pendampingan oleh instansi teknis diwujudkan dalam bentuk penugasan konsultan dan fasilitator untuk mendampingi dan memberdayakan masyarakat agar mampu merencanakan dan melaksanakan program untuk menanggulangi kemiskinan di kelurahan.

Bentuk kegiatan pendampingan tersebut sebagaimana diungkapkan oleh Thamrin Lihawa<sup>32</sup>, yang menegaskan bahwa :“Selama ini telah dilaksanakan kegiatan pendampingan yang melibatkan konsultan dan fasilitator kelurahan yang bersinergi dengan instansi teknis terkait. Dan kegiatan pendampingan tersebut meliputi: pertemuan-pertemuan/ musyawarah/ diskusi, di tingkat komunitas kelurahan dan kecamatan baik yang bersifat pengambilan keputusan maupun untuk menyebarkan informasi (sosialisasi program P2KP). Berikut pelatihan dan bimbingan termasuk penyediaan bahan dan media belajar, survey swadaya, dan identifikasi calon penerima bantuan, analisis, dan pelaporan. Bimbingan teknis kerja kelompok untuk penyusunan program P2KP di kelurahan masing-masing, serta pengawasan dan evaluasi program penanggulangan kemiskinan di kelurahan yang bersangkutan”.

Jika dipahami bahwa ternyata bentuk kegiatan pendampingan teknis seiring dengan pelaksanaan seluruh tahapan program P2KP, merupakan kegiatan yang penting dalam rangka pelaksanaan teknis seluruh kegiatan P2KP, dan inilah kegiatan yang selalu diperankan oleh konsultan dan fasilitator kelurahan yang selalu bekerjasama dan bersinergi dengan instansi teknis terkait dengan penyelenggaraan program P2KP, seperti Bappeda, dan Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD).

Bagaimana pula soal keterlibatan aparatur pemerintah pada instansi teknis berkenaan dengan kegiatan pendampingan, lebih ditegaskan oleh

---

<sup>32</sup> Wawancara dengan Thamrin Lihawa, KMW P2KP Prov. Gorontalo pada tanggal 25 Juli 2009.

Rahmawaty Noor<sup>33</sup>, bahwa : “Kegiatan pendampingan termasuk sebagai bentuk kepedulian dari instansi pemerintah kota yang bersinergi dengan konsultan P2KP dan fasilitator kelurahan agar terbentuk suasana kerjasama yang harmonis dalam melaksanakan tugas-tugas keorganisasian dalam kerangka penyelenggaraan seluruh tahapan program P2KP. Kegiatan pendampingan teknis selama ini dilakukan memang diharapkan akan menumbuhkan motivasi dan semangat berusaha dan membangun bagi kelompok warga miskin khususnya dan masyarakat pada umumnya, agar suasana kebersamaan dalam masyarakat tidak tersekat oleh perbedaan antara yang miskin dan yang kaya. Lagi juga bahwa bentuk kegiatan pendampingan secara teknis membimbing masyarakat warga miskin agar bisa memahami dan mengetahui apa yang akan dilaksanakan dalam setiap tahapan kegiatan yang diprogram dalam P2KP”.

Artinya bahwa aparatur pemerintah kota baik Bappeda dan BPMD maupun instansi teknis lainnya, tetap melaksanakan tugas pendampingannya dalam rangka memberdayakan potensi berusaha bagi warga miskin, untuk selanjutnya menuju keberdayaan yang mandiri untuk kepentingan kehidupan mereka dalam ikutserta membangun masyarakat dimanapun mereka berada.

Manfaat kegiatan pendampingan masyarakat warga miskin, diharapkan agar mereka pada saatnya nanti akan lebih berdaya dan mampu merencanakan kegiatan dan program apa yang dibutuhkan dan relevan dengan kepentingan publik, termasuk pada masa-masa

---

<sup>33</sup> Wawancara dengan Rahmawaty Noor, Ka Bid Sosial Budaya Bappeda Kota Gtlo, tgl 27 Juli 2009.

berikutnya, bahwa kegiatan yang dipayungi oleh kebijakan P2KP akan semakin jelas terarah sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat kelurahan dimana program P2KP tersebut dilaksanakan.

Inilah substansi dari kegiatan pendampingan kepada masyarakat, agar warga masyarakat sebagai sasaran program P2KP mampu dan berdaya dalam mengembangkan potensi sosial dan ekonominya untuk selanjutnya dapat lebih berekspresi dan berpartisipasi aktif dalam setiap kegiatan pembangunan dan kemasyarakatan. Maka, seharusnya bahwa setiap program pembangunan yang akan dilaksanakan, sejak awal perencanaan program sudah melibatkan peranserta masyarakat dalam menentukan apa saja program yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang menjadi prioritas utama, agar pada pelaksanaannya, memang benar-benar beroleh dukungan nyata dari masyarakat, demikian juga ketika pembangunan sudah selesai dilaksanakan, maka warga masyarakat serta merta mengamankan dan menjaga kelestarian setiap program pembangunan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah bersama warga masyarakat selama ini.

## **B. Responsivitas Pemerintah Kota Gorontalo dalam Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan di Kota Gorontalo.**

Program apapun yang digulirkan oleh pemerintah pusat termasuk kebijakan P2KP, tidak saja membutuhkan dukungan dari masyarakat sasaran kebijakan P2KP, tapi yang lebih penting juga adalah bagaimana tingkat responsivitas pemerintah dan aparaturnya dalam mendukung kelancaran pelaksanaan

kebijakan P2KP. Dalam perspektif ini, tingkat responsivitas pemerintah dapat dilihat dari daya tanggap pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat serta kemampuan aparatur pemerintah dalam mengenali kebutuhan masyarakat, dan yang tidak kalah pentingnya adalah sejauhmana tanggungjawab pemerintah dalam melaksanakan seluruh tahapan P2KP, berikut seberapa konsistensinya pemerintah kota dalam mendukung pelaksanaan P2KP, khususnya dalam pengalokasian anggaran pada APBD sebagai dana sharing ataupun dana pendamping pelaksanaan seluruh tahapan kegiatan P2KP di Kota Gorontalo.

Seberapa jauh responsivitas pemerintah kota Gorontalo dalam implementasi kebijakan P2KP, terlihat dari penegasan Walikota Gorontalo H. Adhan Damba<sup>34</sup> bahwa : “Mulai Tahun 2009 Pemerintah Kota Gorontalo mengarahkan P2KP untuk Program Rumah Layak Huni (Mahyani). Kebijakan ini dianggap akan mampu meminimalisir jumlah warga miskin yang saat ini masih tinggal di rumah yang tidak layak huni. Lebih lanjut Walikota Gorontalo H. Adhan Damba menyatakan : “Perlu pendataan masyarakat miskin, dengan melakukan : *pertama*, harus didata masyarakat miskin yang tinggal di rumah tidak layak huni dengan status tanah bukan miliknya, *kedua*, ada juga masyarakat miskin yang tinggal di rumah tidak layak huni dengan status miliknya, dan yang *ketiga*, masyarakat miskin yang tidak bisa melanjutkan pembangunan rumahnya.

Dalam kaitan ini Ismail Madjid<sup>35</sup> menguraikan, bahwa: “Untuk melihat responsivitas pemerintah kota

---

<sup>34</sup> Gorontalo Post Selasa, 28 April 2009.

<sup>35</sup> Wawancara dengan Ismail Madjid, Eks Kepala Bappeda Kota Gorontalo pada tanggal 25 Juli 2009.

Gorontalo terhadap pelaksanaan P2KP dapat dilihat dari keterlibatan SKPD dalam setiap tahapan P2KP, berikut kontribusi dana pendamping melalui APBD Kota Gorontalo setiap tahunnya, walaupun disadari bahwa memang masih ada hal-hal yang belum optimal". Selanjutnya Rahmawaty Noor<sup>36</sup>, menjelaskan, bahwa :“Dukungan atau responsivitas pemerintah kota terhadap pelaksanaan P2KP terlihat pada alokasi dana sharing melalui APBD, khususnya pada mata anggaran di masing-masing SKPD, seperti Beasiswa pada Dinas Pendidikan, Prasarana jalan pada Dinas PU, untuk bantuan Lansia pada Dinas Sosial, sehingga semua anggaran itu akan terukur kinerja capaiannya oleh masing-masing SKPD.

Mengenai responsivitas Pemerintah kota Gorontalo, diungkapkan oleh Efendi Ishak<sup>37</sup> yang menyatakan bahwa: “Anggaran yang diterima dari program P2KP tahun 2007 untuk beasiswa pendidikan formal adalah Rp 14.977.500 untuk 90 orang baik siswa SD, SMP maupun SMA. Siswa SD dan SMP menerima bantuan beasiswa sebesar Rp 82.500 per orang dan untuk SMA sebesar Rp 95.250 per orang. Ada juga untuk bantuan Lansia dialokasikan sebesar Rp 23.625.000 dan masing-masing menerima bantuan sebesar Rp 93.750 per orang. Pencairan dananya melalui empat tahap, dengan sumber dananya berasal dari APBN 50% dan APBD 50%. Menurut saya ini membuktikan bahwa pemerintah Kota Gorontalo sangat respon terhadap pelaksanaan program P2KP di kota Gorontalo, disamping mengalokasikan anggaran P2KP melalui APBD Kota Gorontalo, juga

---

<sup>36</sup> Wawancara dengan Rahmawaty Noor, Kepala Bid. Sosial Budaya Bappeda Kota Gorontalo pada tanggal 26 Juli 2009.

<sup>37</sup> Wawancara dengan Efendi Ishak Ketua Panitia Kemitraan Handayani Kel. Pilolodaa, pada tanggal 8 September 2009.

mendorong para aparatur pemerintah kota sebagai implementor kebijakan dalam menyukseskan implementasi program P2KP di kota Gorontalo”

Sementara itu salah satu Anggota Pokja P2KP di Kecamatan Kota Barat dan Duingingi, Syahrin<sup>38</sup> mengemukakan pula bahwa: “Pelaksanaan P2KP di Kota Gorontalo yang sudah lima tahun berjalan, kami sebagai anggota Pokja P2KP merasakan selama ini adanya daya tanggap ataupun pemerintah kota melalui Bappeda begitu respon atau peduli terhadap program apa saja yang dilaksanakan berkenaan dengan kebijakan P2KP di kota Gorontalo. Program P2KP yang sudah direncanakan bersama warga masyarakat sasaran setiap tahapannya selalu di monitoring dan di evaluasi oleh aparatur Bappeda bersama Konsultan Manajemen P2KP, dengan begitu masyarakat sangat antusias untuk sama-sama menyukseskan setiap tahapan pelaksanaan kebijakan P2KP”.

Setiap program yang disusun bersama masyarakat seperti halnya program P2KP, dan selanjutnya direspon oleh pemerintah, maka bisa dipastikan bahwa pada tahapan pelaksanaannya beroleh dukungan sepenuhnya dari masyarakat. Seperti apa yang dilaksanakan selama ini sehubungan dengan tahapan program P2KP di kota Gorontalo. Dukungan masyarakat secara berkelanjutan menjadi tolok ukur keberhasilan pelaksanaan program P2KP, karena apapun yang dilaksanakan oleh pemerintah tanpa dukungan partisipasi aktif dari masyarakat, dipastikan tidak akan berlangsung sebagaimana diharapkan.

---

<sup>38</sup> Wawancara dengan Sahrin, Pokja P2KP Kec. Kota Barat dan Duingingi, tanggal 26 Juli 2009.

Dukungan masyarakat terhadap program P2KP di kota Gorontalo yang telah dilaksanakan selama ini, sebagaimana dijelaskan oleh Ibu Hani Salim<sup>39</sup>, bahwa: “Kami warga masyarakat mendukung sepenuhnya program ini, karena pemerintah kota Gorontalo juga sangat memperhatikan dan tanggap terhadap apa yang kami harapkan, apa yang kami inginkan, bahwa program itu sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan kami warga masyarakat sasaran. Contohnya saya menerima bantuan Rp 10 juta dari P2KP untuk biaya perbaikan rumah saya menjadi Rumah Layak Huni”.

Efendi Ishak<sup>40</sup> yang menyatakan bahwa: “Kami melihat dan merasakan bahwa begitu responnya, begitu pedulinya, begitu tanggapnya pemerintah kota Gorontalo terhadap program yang direncanakan dan apa yang didokumentasikan dalam P2KP. Keadaan seperti inilah, membuat kami warga masyarakat sasaran P2KP untuk secara aktif berperan dalam setiap tahapan program P2KP ini”. Selanjutnya masih soal responsivitas pemerintah kota terhadap program P2KP di kota Gorontalo, Sri Wulan A. Hasan<sup>41</sup> menegaskan bahwa : “Apa yang terprogram dalam kebijakan P2KP, khususnya dalam bentuk kegiatan kursus komputer dipandang sangat bermanfaat bagi kami, dan itu kami yakin karena atas kepedulian, begitu responnya pemerintah kota, Bappeda kota dalam menyetujui usulan warga masyarakat agar kegiatan kursus semacam ini juga diprogramkan. Dan akhirnya sayapun bisa mengikuti kursus tersebut”.

---

<sup>39</sup> Wawancara dengan Ibu Hani Salim salah seorang warga penerima bantuan Mahyani, pada tanggal 8 September 2009.

<sup>40</sup> Wawancara dengan Efendi Ishak Ketua Panitia Kemitraan Handayani Kel. Pilolodaa, pada tanggal 8 September 2009.

<sup>41</sup> Wawancara dengan Ari Wulan A. Hasan, peserta kursus komputer di kel. Paguyaman, tanggal 10 September 2009.

Setiap bentuk program yang dilaksanakan, khususnya dalam tahapan kebijakan P2KP sangat dibutuhkan dukungan dan responsivitas pemerintah kota, sebab pemerintahlah yang memiliki power dalam menjalankan dan bahkan mengajak warga masyarakat untuk bersama-sama dalam menyukseskan setiap tahapan program pembangunan dan kemasyarakatan.

Abdullah Olowo<sup>42</sup> menguraikan bahwa :  
“Bagaimanapun pemerintah kota Gorontalo telah berbuat yang terbaik bagi warganya, khususnya saya telah beroleh bantuan perbaikan rumah saya, maka saya dan semua warga masyarakat, apalagi yang menerima bantuan perbaikan rumah, sangat berterimakasih kepada pemerintah atas perhatian dan kepeduliannya kepada kami warga yang membutuhkan. Inilah wujud bahwa kami menerima dan mendukung semua kegiatan yang dilaksanakan dalam program P2KP ini”.

Rustamil Panigoro<sup>43</sup> mengemukakan bahwa :  
“Kami selaku aparat pemerintah yang paling bawah, juga sebagai ujung tombak kebijakan pemerintahan kota, kami tentunya melaksanakan dan turut serta dalam melaksanakan seluruh tahapan kegiatan yang ada dalam program P2KP ini. Dengan keberadaan kami sebagai pemerintah kelurahan tentunya akan berdampak pada dukungan warga masyarakat kami khususnya di kelurahan Molosifat W dalam mendukung pelaksanaan seluruh tahapan program P2KP, mereka terlihat dan berpartisipasi aktif dalam menyukseskan seluruh kegiatan yang tertuang dalam P2KP”.

---

<sup>42</sup> Wawancara dengan Abdullah Olowo, penerima bantuan Mahyani di kel. Pulubala, tanggal 10 September 2009.

<sup>43</sup> Wawancara dengan Rustamil Panigoro, Lurah Molosifat W, tanggal 27 Juli 2009.

Partisipasi warga secara nyata terlihat bagaimana mereka pada saat sosialisasi program, perencanaan program yang sesuai kebutuhan mereka, dan aparat pemerintah kota sampai di kelurahan dapat memfasilitasi kegiatan tersebut, dan yang terpenting adalah adanya keterlibatan masyarakat dalam setiap langkah dan tahapan pelaksanaan program P2KP di kota Gorontalo.

Betapa pentingnya responsivitas pemerintah kota terhadap pelaksanaan program pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, sehingga secara berkelanjutan pula beroleh dukungan dan partisipasi aktif masyarakat dalam semua bidang pembangunan, agar warga masyarakat akan merasa memiliki dan bertanggungjawab terhadap seluruh hasil-hasil pembangunan di kelurahannya masing-masing. Kumorotomo (1996 : 7) menjelaskan bahwa : “Respon sebagai bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi publik tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap itu”.

Dwiyanto (1995 : 7) mengemukakan bahwa : “Responsivitas pemerintah berkaitan dengan kecocokan dan keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan keutuhan dan aspirasi masyarakat”. S.P. Siagian (2000 : 165) menegaskan bahwa : “Responsivitas adalah sebagai bentuk kemampuan birokrasi dalam mengantisipasi dan menanggapi aspirasi baru, kebutuhan baru dan tuntutan baru dari masyarakat”. Setyawati, dkk (2005 : 21), mengemukakan, bahwa : “Responsivitas merupakan kemampuan aparatur dalam mencermati perubahan lingkungan (perubahan

kebutuhan dan tuntutan publik serta kemajuan teknologi) dan merefleksikannya dalam bentuk program dan pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan dan kebutuhan masyarakat”.

Pentingnya responsivitas tersebut haruslah diwujudkan ke dalam program nyata dan kegiatan pelayanan sebagai bentuk dari kewajiban pemerintah daerah sekaligus wujud pengabdian dalam memenuhi seluruh kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Dalam perspektif inilah, maka responsivitas pemerintah kota Gorontalo terhadap implementasi kebijakan P2KP sesungguhnya sebagai wujud konkrit dari strategi penguatan kemandirian pemerintah kota, sebagaimana dijabarkan dalam pedoman khusus replikasi P2KP<sup>44</sup>, dengan strategi yang dilaksanakan :

1. Mendorong penguatan kapasitas Pemerintah Kota dari kondisi non pro-poor policy (kebijakan yang tidak berpihak pada masyarakat miskin) menuju pemerintah kota yang peduli/*pro-poor policy*;

Intervensi yang digunakan dalam mewujudkan kondisi diatas, pemerintah kota diajak belajar untuk terlibat penuh didalam pelaksanaan P2KP sebagai wujud responsivitasnya, sejak tahap persiapan, pelaksanaan sampai pada tahap monitoring dan evaluasi. Hasil yang diharapkan dari keterlibatan pemerintah kota ini adalah menguatnya kepedulian pemerintah kota dalam program penanggulangan kemiskinan mau mengadopsi pendekatan dan metodologi P2KP ke dalam program-program pemerintah kota.

---

<sup>44</sup> Pedoman khusus P2KP oleh Ditjen Cipta Karya Dep. PU, Edisi Juni 2006 h. 2 - 3

2. Mendorong penguatan kapasitas Pemerintah Kota dari kondisi yang peduli/*pro-poor* menuju kondisi mandiri / *pro-poor programe*;  
Intervensi yang digunakan untuk mewujudkan kondisi diatas, mendorong pemerintah kota yang telah mempunyai komitmen dalam penanggulangan kemiskinan dan berkeinginan menambah luas wilayah pelayanannya didalam penanggulangan kemiskinan, diberikan peluang untuk bekerjasama dengan pemerintah pusat dalam bentuk kegiatan program P2KP. Hasil yang diharapkan dari intervensi ini, pemerintah kota mampu menerapkan pendekatan dan metodologi P2KP di masing-masing wilayah kota, sebagai wujud responsivitas pemerintah kota dalam menyukseskan implementasi kebijakan program P2KP.
3. Mendorong penguatan kapasitas Pemerintah Kota dari kondisi yang mandiri/*pro- poor programe* menuju kondisi tata pemerintahan kota yang baik (*local good governance*).  
Untuk dapat mewujudkan pemerintah kota yang komitmen dan mampu secara mandiri mengelola penaggulangan kemiskinan sehingga terwujud kondisi tata pemerintahan yang baik (*local good governance*). Pemerintah pusat mendorong terciptanya situasi dan lingkungan yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya masyarakat madani melalui intervensi Pembangunan Lingkungan Permukiman Kelurahan Terpadu.

### **C. Keberterimaan Masyarakat Terhadap Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan di Kota Gorontalo.**

Keberterimaan masyarakat dalam penelitian ini dapat dilihat seberapa jauh pemahaman dan dukungan/partisipasi masyarakat dalam program implementasi kebijakan P2KP di kota Gorontalo. Dalam perspektif ini, menunjukkan bahwa masyarakat telah mengetahui, memahami dan mendukung serta berpartisipasi langsung terhadap pelaksanaan berbagai tahapan dan bentuk program dari kebijakan P2KP tersebut.

Sehubungan dengan uraian diatas, khususnya menyangkut wujud keberterimaan masyarakat terhadap implementasi kebijakan P2KP di kota Gorontalo, dapat diungkap juga beberapa pandangan baik oleh aparat pemerintah kota maupun oleh para pelaksana dan penanggungjawab P2KP, sebagaimana dijelaskan oleh Ismail Madjid<sup>45</sup>, bahwa : “P2KP di Kota Gorontalo telah dilaksanakan selama ini, secara nyata diketahui, dipahami dan didukung serta oleh komponen masyarakat khususnya masyarakat sasaran kebijakan P2KP. Inilah indikator menurut saya bahwa masyarakat menerima sepenuhnya program P2KP ini, demikian juga apa yang terjadi di lapangan, masyarakat terlibat langsung dalam setiap tahapan pelaksanaan program P2KP, sebab warga masyarakat memahami bahwa apa yang diprogramkan dalam P2KP memang untuk kepentingan mereka. Saya tidak meragukan bahwa masyarakat sangat responsif terhadap program P2KP di Kota Gorontalo selama ini”.

---

<sup>45</sup> Wawancara dengan Ismail Madjid, Eks Kepala Bappeda Kota Gorontalo pada tanggal 25 Juli 2009.

Pemerintah kota Gorontalo sejak awal sosialisasi sampai pada tahap pelaksanaan kebijakan P2KP berusaha untuk menyampaikan berbagai kegiatan dan tahapan program P2KP agar kiranya masyarakat warga sasaran P2KP, dapat dengan segera memahami, mengetahui, dan memberikan dukungan serta berpartisipasi aktif secara langsung dalam melaksanakan seluruh tahapan dan kegiatan dalam implementasi kebijakan P2KP di kota Gorontalo.

Sementara itu salah satu Anggota Pokja P2KP di Kecamatan Kota Barat dan Duingingi, Syahrin<sup>46</sup> mengemukakan pula bahwa: “Selama P2KP dilaksanakan di Kota Gorontalo yang berbentuk Tridaya, baik bidang fisik, ekonomi, maupun bidang sosial, dengan arah kegiatannya meliputi: peningkatan daya sosial, berupa: beasiswa, tunjangan penyandang cacat dan lanjut usia, dan pelatihan ketrampilan, serta peningkatan ekonomi produktif masyarakat. Masyarakat baik melalui kelompok usaha bersama maupun melalui organisasi Badan Keswadayaan Masyarakat, mampu mengakselerasikan percepatan perbaikan lingkungan hidupnya, penguatan kelembagaan ekonomi dan usahanya, serta mendidik masyarakat untuk memahami arti partisipasi langsung dalam setiap tahapan pembangunan di kelurahan, dimanapun mereka tinggal. Kami dari Bappeda Kota Gorontalo sangat antusias melihat motivasi dan dukungan keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan program P2KP, olehnya itu kami yakin bahwa program P2KP ini akan menjadi salah satu media yang sangat ampuh dalam mengimplementasikan setiap kebijakan pemerintah kota

---

<sup>46</sup> Wawancara dengan Sahrin, Pokja P2KP Kec. Kota Barat dan Duingingi, tanggal 26 Juli 2009.

khususnya, dan pada akhirnya pemerintah akan benar-benar bertindak sebagai fasilitator.”

Lebih lanjut diuraikan bahwa wujud dari keberterimaan masyarakat terhadap program P2KP, Steven Wolok<sup>47</sup> menjelaskan bahwa: “Sejak awal program P2KP di Kota Gorontalo telah beroleh dukungan dari warga masyarakat, ini terlihat dari antusias warga masyarakat pada masing-masing kelurahan sasaran dalam mengikuti setiap pelaksanaan sosialisasi program, selanjutnya pada tahap perencanaan kegiatan apa yang dibutuhkan, sampai pada pelaksanaan dan pengawasan program yang terkait dengan program P2KP. Kami selaku Korwil P2KP Provinsi Gorontalo, tidak mengalami kesulitan yang berarti dalam mengajak masyarakat untuk ikutserta dalam menyukkseskan program P2KP ini. Ini terjadi karena memang telah disosialisasikan bahwa P2KP ini meliputi program Tridaya, baik bidang pembangunan sarana fisik lingkungan, pemberdayaan ekonomi rakyat, maupun pengembangan bidang sosial kemasyarakatan yang memang muaranya dari, oleh, dan untuk masyarakat itu sendiri”.

Dukungan masyarakat secara berkelanjutan menjadi tolok ukur keberhasilan pelaksanaan program P2KP, karena apapun yang dilaksanakan oleh pemerintah tanpa dukungan partisipasi aktif dari masyarakat, dipastikan tidak akan berlangsung sebagaimana diharapkan.

Keberterimaan masyarakat terhadap program P2KP di kota Gorontalo yang telah dilaksanakan selama ini, tentunya masyarakat telah merasakan langsung terhadap apa yang telah diimplementasikan, seperti pembangunan

---

<sup>47</sup> Wawancara dengan Steven Wolok KMW P2KP Prov. Gorontalo pada tanggal 27 Juli 2009.

dan perbaikan rumah layak huni (Mahyani), sebagaimana dijelaskan oleh Ibu Hani Salim<sup>48</sup>, bahwa: “Saya menerima bantuan Rp 10 juta dari P2KP untuk biaya perbaikan rumah saya. Saya sangat bersyukur dengan adanya bantuan dari P2KP ini, sebab saya juga sudah punya rencana untuk memperbaiki rumah saya, namun terbentur pada biaya. Maka dengan adanya biaya P2KP ini, rencana saya untuk memperbaiki rumah terwujud dan sekarang saya telah merasakan manfaat dari program P2KP melalui program Mahyani”, Fendi Ishak<sup>49</sup> yang menyatakan bahwa: “Saya atas nama warga masyarakat sasaran P2KP meyakini bahwa program P2KP sangat direspon dan didukung oleh warga masyarakat. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya keterlibatan warga masyarakat dalam setiap tahapan kegiatan, sejak perencanaan program sampai pada pemeliharaan proyek fisik permukiman warga yang penganggarannya melalui program P2KP. Selama ini kegiatan apapun yang dilaksanakan di kelurahan kami, apalagi yang namanya program P2KP, betapa antusiasnya warga masyarakat dalam mendukung seluruh kegiatan P2KP ini”.

Selanjutnya masih soal keberterimaan masyarakat terhadap program P2KP di kota Gorontalo, Sri Wulan A. Hasan<sup>50</sup> menjelaskan bahwa : “Apa yang terprogram dalam kebijakan P2KP, khususnya dalam bentuk kegiatan kursus komputer dipandang sangat bermanfaat bagi kami, sehingga sebagai warga masyarakat layak untuk menerima dan mendukung setiap tahapan

---

<sup>48</sup> Wawancara dengan Ibu Hani Salim salah seorang warga penerima bantuan Mahyani, pada tanggal 8 September 2009.

<sup>49</sup> Wawancara dengan Efendi Ishak Ketua Panitia Kemitraan Handayani Kel. Pilolodaa, pada tanggal 8 September 2009.

<sup>50</sup> Wawancara dengan Ari Wulan A. Hasan, peserta kursus komputer di kel. Paguyaman, tanggal 10 September 2009.

program P2KP di kota Gorontalo, dan tentunya saya berharap program ini akan disebarluaskan ke kelurahan lain secara berkelanjutan. Lagi juga bahwa pasti dan saya yakin semua masyarakat mendukung kebijakan pemerintah, khususnya program P2KP ini”.

Abdullah Olowo<sup>51</sup> menguraikan bahwa :  
“Bagaimanapun pemerintah kota Gorontalo telah berbuat yang terbaik bagi warganya, khususnya saya telah beroleh bantuan perbaikan rumah saya, maka saya dan semua warga masyarakat, apalagi yang menerima bantuan perbaikan rumah, sangat berterimakasih kepada pemerintah atas perhatian dan kepeduliannya kepada kami warga yang membutuhkan. Inilah wujud bahwa kami menerima dan mendukung semua kegiatan yang dilaksanakan dalam program P2KP ini”.

Rustamil Panigoro<sup>52</sup> mengemukakan bahwa :  
“Warga masyarakat kami khususnya di kelurahan Molosifat W sangat mendukung pelaksanaan seluruh tahapan program P2KP, mereka terlihat dan berpartisipasi aktif dalam menyukseskan seluruh kegiatan yang tertuang dalam P2KP. Partisipasi warga secara nyata terlihat bagaimana mereka pada saat sosialisasi program, perencanaan program yang sesuai kebutuhan mereka, dan kami aparat kelurahan cukup memfasilitasi kegiatan tersebut, dan yang terpenting adalah adanya keterlibatan masyarakat dalam setiap langkah dan tahapan pelaksanaan program P2KP di kelurahan kami”.

Betapa pentingnya partisipasi masyarakat dalam menyukseskan program pemerintahan, pembangunan

---

<sup>51</sup> Wawancara dengan Abdullah Olowo, penerima bantuan Mahyani di kel. Pulubala, tanggal 10 September 2009.

<sup>52</sup> Wawancara dengan Rustamil Panigoro, Lurah Molosifat W, tanggal 27 Juli 2009.

dan kemasyarakatan, sehingga secara berkelanjutan pemerintah haruslah lebih memperhatikan keterlibatan dan partisipasi aktif masyarakat dalam semua bidang pembangunan, agar warga masyarakat akan merasa memiliki dan bertanggungjawab terhadap seluruh hasil-hasil pembangunan di kelurahannya masing-masing.

Relevansinya dengan itu, Roesmidi dan Riza Riyanti (2006 : 53) menegaskan bahwa bentuk atau wujud partisipasi masyarakat dapat berupa:

1. Partisipasi dalam atau melalui kontak dengan pihak lain sebagai salah satu titik awal perubahan sosial.
2. Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima, mengiakan, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolak.
3. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk dalam proses pengambilan keputusan. Perasaan terlibat dalam perencanaan perlu ditumbuhkan sedini mungkin dalam masyarakat. Partisipasi ini disebut juga partisipasi dalam pengambilan keputusan, dan hal-hal lain yang bersifat teknis.
4. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan.
5. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan.
6. Partisipasi dalam menilai pembangunan yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauhmana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa ternyata setiap bentuk partisipasi merupakan sebuah urutan proses pembangunan mulai dari bentuk sebagai gagasan sampai pada bentuknya sebagai bangunan. Partisipasi yang dilakukan sepanjang proses sejak perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai pada pengamanan dan pengembangan hasil-hasil pembangunan dapat disebut dengan partisipasi profesional, sedangkan jika hanya dilakukan pada satu atau beberapa fase saja, disebut dengan partisipasi parsial. Jika konsep partisipasi ini dikaitkan dengan konsep kesadaran akan tanggungjawab terhadap hasil pembangunan, maka dapat dikatakan bahwa semakin profesional partisipasi masyarakat akan semakin besar rasa tanggungjawab masyarakat terhadap pembangunan, demikian juga sebaliknya.

Begitu bermanfaatnya program P2KP bagi warga masyarakat di kota Gorontalo, sebagaimana terungkap dari hasil wawancara peneliti dengan responden. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat keberterimaan baik dalam dimensi pemahaman, mengetahui dan daya dukung partisipasi langsung kepada masyarakat terhadap program P2KP ini dimata masyarakat sangat didukung untuk kearah suksesnya semua kegiatan dan tahapan yang telah direncanakan dalam kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di kota Gorontalo.

Apa yang diketahui dan apa yang dipahami oleh masyarakat dalam mendukung program P2KP tersebut, karena secara filosofi bahwa P2KP ini memiliki tujuan yang strategis<sup>53</sup>, yakni :

---

<sup>53</sup> Pedoman khusus P2KP oleh Ditjen Cipta Karya Dep. PU, Edisi Juni 2006 h. 3 - 6

**a. Mendorong Proses Transformasi Sosial dari Masyarakat Tidak Berdaya Menuju Masyarakat Berdaya.**

Intervensi P2KP untuk mampu mewujudkan transformasi dari kondisi masyarakat tidak berdaya menuju masyarakat berdaya, setidaknya terdiri dari empat hal:

1. Internalisasi nilai-nilai dan prinsip universal, sebagai fondasi yang kokoh untuk memberdayakan masyarakat menuju tatanan masyarakat yang mandiri dan mampu mewujudkan pembangunan permukiman berkelanjutan. Pembelajaran P2KP berkaitan dengan nilai-nilai universal kemanusiaan, prinsip-prinsip universal kemasyarakatan dan pilar-pilar pembangunan berkelanjutan.

Proses pembelajaran nilai-nilai serta prinsip-prinsip universal tersebut akan melandasi seluruh strategi maupun tahapan pelaksanaan P2KP. Sehingga salah satu indikator utama berhasil tidaknya P2KP akan dilihat dari tingkat tumbuh berkembangnya nilai-nilai dan prinsip-prinsip universal dimaksud, baik oleh masyarakat maupun pemerintah lokal dan kelompok peduli setempat.

2. Penguatan lembaga masyarakat melalui pendekatan pembangunan bertumpu pada kelompok (*community based development*), dimana masyarakat membangun dan mengorganisir diri atas dasar ikatan pemersatu (*common bond*), antara lain kesamaan kepentingan dan kebutuhan,

kesamaan kegiatan, kesamaan domisili, dll, yang mengarah pada upaya mendorong tumbuh berkembangnya kapital sosial.

Pembelajaran penerapan konsep tridaya dalam penanggulangan kemiskinan, menekankan pada proses pemberdayaan sejati (bertumpu pada manusia-manusianya) dalam rangka membangkitkan ketiga daya (Ekonomi, Fisik lingkungan, dan Pengembangan Sosial) yang dimiliki masyarakat, agar tercipta masyarakat efektif secara sosial, tercipta masyarakat ekonomi produktif dan masyarakat pembangunan yang mampu mewujudkan lingkungan perumahan dan permukiman yang sehat, produktif, dan lestari.

3. Penguatan akuntabilitas masyarakat, menekankan pada proses membangun dan menumbuhkembangkan segenap lapisan masyarakat untuk peduli dalam melakukan kontrol sosial secara obyektif dan efektif sehingga menjamin pelaksanaan kegiatan yang berpihak kepada masyarakat miskin dan mendorong kemandirian serta berkelanjutan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan di wilayah masing-masing.

#### **b. Mendorong Proses Transformasi Sosial dari Masyarakat Berdaya menuju Mandiri.**

Intervensi P2KP untuk mampu mewujudkan transformasi dari kondisi masyarakat berdaya menuju masyarakat mandiri, setidaknya terdiri dari dua hal:

1. Pembelajaran kemitraan antar stakeholders strategis, yang menekankan pada proses pembangunan kolaborasi dan sinergi upaya-upaya penanggulangan kemiskinan antara masyarakat, pemerintah kota, dan kelompok peduli setempat agar kemiskinan dapat ditangani secara efektif, mandiri dan berkelanjutan.

Kemitraan strategis yang bersinergis pada dasarnya bermakna bahwa jalinan kerjasama dan kolaborasi antara masyarakat, pemerintah dan kelompok peduli/swasta tersebut harus dibangun atas dasar kebutuhan bersama, kepentingan yang sama dan kesetaraan peran dalam melaksanakan kegiatan bersama.

2. Penguatan jaringan antar pelaku pembangunan, dengan membangun kepedulian dan jaringan sumberdaya dan mendorong keterlibatan aktif dari para pelaku pembangunan lain, maka dapat dijalin kerjasama dan dukungan sumberdaya bagi penanggulangan kemiskinan, termasuk akses penyaluran bagi keberlanjutan program-program di masyarakat dan penerapan Tridaya di lapangan. Para pelaku pembangunan lain yang dimaksud antara lain : LSM, Perguruan Tinggi setempat, lembaga-lembaga keuangan (perbankan), Pengusaha, Asosiasi Profesi dan Usaha Sejenis.

**c. Mendorong Proses Transformasi Sosial dari Masyarakat Mandiri menuju Masyarakat Madani.**

Intervensi P2KP untuk mampu mewujudkan transformasi dari kondisi masyarakat mandiri menuju masyarakat madani lebih dititikberatkan pada proses penyiapan landasan yang kokoh melalui penciptaan situasi dan lingkungan yang kondusif bagi tumbuhberkembangnya masyarakat madani, melalui intervensi komponen Pembangunan Lingkungan Kelurahan Terpadu menuju tata pemerintahan dan pelayanan publik yang baik (*Good Governance*), yakni proses pembelajaran masyarakat dalam mewujudkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan berbasis nilai menuju terwujudnya lingkungan permukiman yang tertata, sehat, produktif dan lestari.

**D. Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo.**

Upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia, tidak terkecuali di Kota Gorontalo telah dilaksanakan oleh pemerintah melalui berbagai program, dan salah satu program yang digulirkan sejak tahun 2005 adalah kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP). Berbagai program penanggulangan kemiskinan terdahulu yang bersifat parsial, sektoran dan dalam pelaksanaannya masih terjadi hal-hal yang kurang menguntungkan, misalnya salah sasaran, terciptanya benih-benih keretakan sosial, dan belum menyentuh akar pemasalahannya.

Berdasarkan hasil pembelajaran dalam pelaksanaan P2KP, diperoleh pemahaman bahwa akar permasalahan kemiskinan adalah kondisi masyarakat yang belum berdaya dalam hal perilaku, sikap, cara pandang masyarakat yang tidak bertumpu pada nilai-nilai universal kemanusiaan (seperti : jujur, dapat dipercaya, ikhlas, dll), dan pada prinsip-prinsip universal kemasyarakatan (transparansi, akuntabilitas, partisipasi, demokratisasi). Mengacu pada hal tersebut, kebijakan P2KP dalam pelaksanaannya menggunakan strategi dalam bentuk fasilitasi untuk perubahan sikap perilaku masyarakat dengan metode pelaksanaan berbentuk pembelajaran untuk perbaikan mutu kehidupan masyarakat yang lebih bermartabat.

Dalam realitasnya, bahwa kebijakan P2KP di kota Gorontalo tak luput dari berbagai faktor yang mendukung dan yang menghambat dalam tataran implementasinya. Dengan penegasan bahwa faktor-faktor yang menghambat tersebut akan menjadi faktor-faktor yang mendukung jika lebih dioptimalkan, lebih diefektifkan pengembangan faktor-faktor tersebut. Demikian halnya dalam hal pelaksanaan program P2KP di kota Gorontalo.

Selanjutnya keempat faktor-faktor tersebut dapat dideskripsikan sebagai berikut:

a. Faktor Komunikasi

Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor komunikasi cukup signifikan dalam mendukung keberhasilan proses implementasi kebijakan P2KP di kota Gorontalo, dimana dari hasil wawancara dengan responden dijelaskan oleh

Jasman Abdul<sup>54</sup> bahwa : "Program P2KP di kota Gorontalo sejak tahap sosialisasi program sangat membutuhkan kesiapan aparatur pemerintah kota dalam mengkomunikasikan pesan-pesan kebijakan, yang tentunya disampaikan secara jelas dan akurat kepada masyarakat tentang apa dan bagaimana sebenarnya program P2KP tersebut, sebab sebaik apapun pesan-pesan pembangunan dalam program P2KP, tapi kalau tidak dikomunikasikan secara baik, maka tentunya pesan-pesan kebijakan tersebut tidak akan jelas dan sulit diterima apalagi dipahami oleh warga masyarakat. Dan kami menilai selama ini aparatur pemerintah kota selaku implementor kebijakan P2KP menunjukkan tingkat keseriusan dan memiliki kemampuan dan kapasitas yang memadai dalam mengkomunikasikan semua pesan-pesan kebijakan yang tertuang dan dikehendaki oleh program P2KP itu sendiri. Demikian juga saya selaku korwil di kelurahan dituntut pula agar mampu menyampaikan pesan-pesan atau harus mampu berkomunikasi secara baik kepada warga masyarakat sasaran agar mereka lebih memahami, mengerti apa yang akan dilakukan sehubungan dengan program P2KP ini. Dengan demikian, maka dukungan dan partisipasi warga akan terlihat, sebagaimana yang terjadi di kelurahan Liluwo kota Gorontalo selama ini".

---

<sup>54</sup> Wawancara dengan Jasman Abdul Koord BKM Kel. Liluwo Kota Gorontalo, tanggal 30 Okt 2009

Pandangan yang sama disampaikan juga oleh Abubakar D. Bini<sup>55</sup>, bahwa : "Keberhasilan dari pelaksanaan program P2KP di kota Gorontalo selama ini khususnya di kelurahan kami, diakui turut dipengaruhi dan didukung oleh kemampuan aparatur pemerintah kota Gorontalo dalam melakukan komunikasi aktif dalam menyampaikan program-program yang dibiayai melalui P2KP. Kamipun sebagai penanggungjawab program P2KP di kelurahan Buladu harus mampu berkomunikasi dalam menjelaskan program-program yang akan di laksanakan di kelurahan kami, dengan maksud agar pesan-pesan pembangunan dalam P2KP di mengerti, dipahami, dan tentunya beroleh dukungan dari warga masyarakat di kelurahan Buladu ini. Kami berkesimpulan, tanpa komunikasi yang baik yang dilakukan oleh aparatur pemerintah kota, dan juga kami, tidak mungkin program P2KP ini akan jelas diterima dan didukung oleh warga masyarakat kami. Demikian pentingnya komunikasi tersebut dalam memberikan pengertian dan pemahaman kepada masyarakat".

Demikian juga penegasan dari Sinto<sup>56</sup>, bahwa : "Komunikasi itu penting dalam menjelaskan apa yang terkandung dalam program P2KP, dengan harapan agar warga masyarakat akan cepat dan lebih paham apa yang akan dilaksanakan di kelurahan sebagai sasaran kebijakan P2KP itu

---

<sup>55</sup> Wawancara dengan Abubakar D. Bini Penanggungjawab Program P2KP di Kel. Buladu Kota Gorontalo, tanggal 9 September 2009.

<sup>56</sup> Wawancara dengan Sinto Koord. BKM di Kel. Tenilo Kota Gorontalo, tanggal 9 September 2009

sendiri. Dan kami mengakui bahwa aparatur pemerintah kota Gorontalo, mampu berkomunikasi dengan baik, lebih-lebih mereka mampu menggunakan bahasa daerah Gorontalo yang umumnya lebih dikuasai oleh warga masyarakat Gorontalo, khususnya di kelurahan Tenilo ini. Warga sangat serius mendengarkan apa yang disampaikan oleh aparatur pemerintah kota dengan bahasa yang mengerti itu”.

Efendi Ishak<sup>57</sup> juga menjelaskan : “Bahwa apa yang telah dilaksanakan di kelurahan Pilolodaa terkait dengan program P2KP, masyarakat sangat memahaminya tentang P2KP tersebut, hal ini disebabkan oleh kemampuan komunikasi yang diperankan oleh aparatur pemerintah kota Gorontalo sangat mudah dipahami dan dimengerti oleh warga masyarakat. Lebih-lebih para pelaksana kebijakan P2KP lebih aktif menggunakan bahasa lokal yang digunakan sehari-hari oleh warga masyarakat di kelurahan Pilolodaa kota Gorontalo. Ternyata komunikasi dengan menggunakan bahasa daerah lebih mengefektifkan pelaksanaan program P2KP dengan berbagai kegiatannya, dan kami pelaksana di lapangan merasa terbantu dengan apa yang dilakukan oleh aparatur pemerintah kota tersebut”.

Penegasan lainnya juga disampaikan oleh Sri Wulan A. Hasan<sup>58</sup>, bahwa : “Saya selaku salah seorang peserta kursus komputer, merasakan

---

<sup>57</sup> Wawancara dengan Efendi Ishak, Ketua Panitia Kemitraan Handayani Kel. Pilolodaa Kota Gorontalo, tanggal 9 September 2009

<sup>58</sup> Wawancara dengan Sri Wulan A. Hasan, salah seorang peserta kursus komputer, tanggal 10 September 2009

manfaat dari program P2KP sejak sosialisasi awal, dan didukung oleh kemampuan komunikasi aparatur pemerintah kota Gorontalo yang mudah diterima oleh warga masyarakat, termasuk kami peserta kursus komputer. Maka dalam menyampaikan pesan-pesan kebijakan, seharusnya dikomunikasikan kepada masyarakat dengan bahasa yang mudah dipahami oleh umumnya warga sebagai sasaran kebijakan P2KP di Kota Gorontalo”.

Komunikasi adalah perekat organisasi. Implementasi kebijakan dapat berfungsi efektif jika pertama-tama mengetahui apa yang harus dilakukan, sebuah kebijakan dan instruksi implementasi harus ditransmisikan kepada personil-personil yang tepat sebelum dilaksanakan. Komunikasi semacam ini harus akurat dan harus dipahami oleh para pelaksana/implementor kebijakan. Kaitannya dengan pentingnya komunikasi dalam organisasi publik, paling tidak ada tiga ukuran komunikasi yang efektif menurut Hariandja (2006:242), yakni: “1) terciptanya pemahaman yang sama, 2) mempengaruhi sikap dalam kerja, serta 3) tindakan atau perilaku yang mewujudkan pada semangat dan motivasi kerja untuk peningkatan organisasi.

Dari pendapat itu dapat dijelaskan, bahwa ketika dua atau lebih, orang yang saling mempertukarkan informasi dan pesan, diantara mereka harus saling memahami sebagaimana dimaksudkan pemberi pesan, dalam hal ini antara pembuat/pengambil kebijakan dengan

implementor kebijakan. Dengan demikian, akan tercipta pemahaman yang sama antara pemberi pesan dan penerima pesan menjadi salah satu ukuran komunikasi, dan tentunya pula akan mempengaruhi produktivitas kerja dalam organisasi itu sendiri. Sementara soal sikap, merupakan suka atau tidak, puas atau tidak puas, setuju atau tidak setuju dengan satu objek atau orang lain. Seseorang dapat saja memahami sesuatu yang kita komunikasikan, tetapi dia tidak setuju dengan yang kita katakan.

Oleh karena itulah, komunikasi harus dapat menyenangkan dan memuaskan orang lain sehingga dia dapat menunjukkan sikap yang bertanggungjawab dalam pekerjaannya. Berikutnya adalah masalah tindakan atau perilaku seseorang, menunjukkan bahwa komunikasi dalam berbagai konteks lebih jauh yang diharapkan adalah bagaimana para implementor itu setelah menerima pesan dari pembuat kebijakan, mampu melakukannya sesuai substansi pesan yang disampaikan itu, sehingga tindakan atau perilaku yang ditunjukkan oleh implementor memang benar-benar bermuara pada kokohnya semangat dan motivasi kerja dalam kerangka peningkatan produktivitas organisasi publik.

Liliweri (dalam Hardjito, 1997:40) menegaskan bahwa: "Komunikasi merupakan interaksi antara komunikator dengan komunikan yang mempertukarkan dan memberi makna yang sama atas informasi untuk suatu tujuan tertentu

melalui media, metode, teknik atau cara yang telah ditetapkan”.

Effendi (1993:55) menegaskan bahwa: “Tujuan komunikasi adalah untuk mengubah sikap, mengubah opini atau pendapat, mengubah perilaku serta menciptakan pengertian bersama. Bahwa keefektifan seseorang dalam usahanya mencapai tujuan dalam setiap suasana sosial, tidak hanya bergantung pada aktivitasnya sendiri, tetapi juga pada bagaimanakah hubungan aktivitasnya dengan apa yang sedang dilakukan oleh orang lain”.

Sehubungan dengan pentingnya komunikasi dalam implementasi kebijakan, Newman (dalam Syafrudin, 1993:276) berpendapat bahwa : “Untuk memenuhi ketentuan harus dilaksanakan hal-hal sebagai berikut: Sederhanakan organisasi, susun program dan kebijakan secara harmonis, tentukan sistem dan cara berkomunikasi secara tepat, adakan dorongan untuk berkoordinasi, koordinasi melalui pengawasan efektif dengan menggunakan pendekatan perorangan”.

Dari pendapat tersebut, paling tidak dapat ditegaskan bahwa komunikasi sangat mempengaruhi setiap pekerjaan individual dalam organisasi, yang mempunyai dampak signifikan terhadap keefektifan organisasi keseluruhan. Myers & Myers (1982) mengatakan : *“Communication is what permits people to organize,...without communication there is no organized activity”*.

Selanjutnya Silalahi (2003 : 219) mengemukakan bahwa : Komunikasi mempunyai sejumlah

pengaruh baik terhadap tipe sasaran , tugas keorganisasian dan *maintenance*. Dengan respek terhadap sasaran tugas yang bermuara pada produktivitas, tanpa beberapa sarana untuk komunikasi ke bawah (*downward communication*), para pekerja tidak akan mengetahui apa yang harus dikerjakan atau apa pekerjaan yang mereka terima dan kapan serta bagaimana mengerjakan pekerjaannya. Sebaliknya tanpa adanya proses komunikasi ke atas (*upward communication*), pimpinan tidak akan mempunyai informasi yang dibutuhkan untuk menentukan apa yang harus dikatakan untuk dikerjakan karyawan/staf untuk masa yang akan datang”.

Lebih lanjut berkenaan dengan aktivitas komunikasi dalam organisasi yang dilakukan pimpinan dalam organisasi, paling tidak menurut menurut Silalahi (2003 : 220) bertujuan untuk :

1. Meningkatkan hubungan kerja dan kerjasama yang baik antar individu dan antarunit organisasi atau departemen,
2. Mengetahui sedini mungkin masalah-masalah yang timbul di dalam pelaksanaan tugas dan pekerjaan masing-masing unit organisasi,
3. Mengurangi aspek negative dari timbulnya konflik maupun frustrasi, dan
4. Mendorong semangat kerja dalam rangka peningkatan produktivitas kerja.

Dalam tataran ini dapat disebutkan bahwa komunikasi yang dilakukan secara interpersonal

(*interpersonal communication*) serta berlangsung secara dua arah (*two way communication*) akan menciptakan interaksi yang positif antara pimpinan dengan bawahan sehingga masing-masing pihak baik pimpinan maupun staf dapat melakukan penyesuaian diri secara timbal balik (*mutual adaptation*) dalam suasana dan kondisi kerja yang mendukung peningkatan produktivitas kerja.

Komunikasi dalam pandangan Edwards III merupakan faktor pertama yang sangat menentukan keberhasilan tujuan dan implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif akan tercapai jika para pembuat kebijakan telah mengetahui apa yang akan mereka dan implementor kerjakan. Oleh karena itulah, maka komunikasi diperlukan agar para pengambil/pembuat kebijakan dan implementor kebijakan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan bersentuhan dengan kepentingan publik.

Oleh karena itulah, dalam implementasi kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) perlu memperhatikan faktor komunikasi dalam setiap tahapan P2KP, sejak sosialisasi program, perencanaan kegiatan, pelaksanaan kegiatan, sampai pada pengendalian kegiatan sebagai substansi dari Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP).

Pentingnya komunikasi sebagai salah satu faktor dalam mendukung keberhasilan program P2KP, agar kebijakan tersebut akan bermuara pada

terpenuhinya kebutuhan dari warga masyarakat sebagai sasaran kebijakan P2KP di Kota Gorontalo. Dan realitas di lapangan menunjukkan bahwa setelah dikonfirmasi melalui wawancara langsung kepada responden sebagaimana diuraikan diatas, dapat ditegaskan hal-hal berikut ini:

- 1) Kejelasan pesan yang terkandung dalam kebijakan P2KP, karena pihak aparatur Pemerintah Kota Gorontalo menyampaikan pesan pembangunan berdasarkan pedoman program P2KP dari Pemerintah pusat yang dinilai sesuai dengan kondisi sosial budaya dan ekonomi masyarakat sebagai sasaran P2KP di Kota Gorontalo,
- 2) Cara dan bahasa yang digunakan oleh aparatur pemerintah kota benar-benar mencerminkan etika seorang aparatur implementor kebijakan P2KP,
- 3) Perilaku dalam berkomunikasi antara aparatur menunjukkan keterlibatan emosional yang hangat dan akrab, semua berlangsung dengan harmonis dalam proses komunikasi dalam implementasi kebijakan P2KP,
- 4) Dalam proses komunikasi kebijakan saling menjaga nilai-nilai egaliter dan *equality* sebagai sesama manusia.
- 5) Dan yang tidak kalah pentingnya adalah adanya fokus dalam konteks komunikasi organisasi yang tepat, dalam hal ini meliputi : bentuk komunikasi yang tepat, jalur/saluran hubungan komunikasi, dan sumber

informasi, serta jenis pesan yang dikomunikasikan, khususnya berkenaan dengan proses implementasi kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di kota Gorontalo.

b. Faktor Sumber Daya

Keberadaan sumber daya alam merupakan sumber daya yang tidak bisa diciptakan manusia, dan hanya dengan proses salami sumber daya ini bisa dihasilkan untuk mendukung peningkatan produktivitas. Sementara *human resources*, merupakan sumber daya yang berasal dari diri manusia yang bisa berperan sebagai faktor produksi dalam meningkatkan produktivitas kerja. *Capital resources* mewujud pada investasi/modal ataupun financial yang juga sebagai faktor produksi dalam kerangka peningkatan produktivitas kerja. Dan sumber daya manajemen mewujud pada fleksibilitas dan kehandalan manajerial yang memiliki kewenangan struktural dan organisasional, yang didukung oleh akurasi informasi dan fasilitas lainnya dalam proses implementasi tugas-tugas organisasi dalam kerangka pencapaian produktivitas organisasi itu sendiri.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor sumber daya cukup menentukan dalam mendukung keberhasilan proses implementasi kebijakan P2KP di kota Gorontalo, sebagaimana hasil wawancara dengan responden berikut ini.

Ismail Madjid<sup>59</sup>, bahwa : “Pelaksanaan P2KP di Kota Gorontalo yang selama ini dilaksanakan didukung oleh potensi aparatur pelaksana yang sesuai dengan keahliannya, berikut dukungan sumber daya prasarana, termasuk anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah kota Gorontalo melalui APBD kota Gorontalo pada setiap tahunnya”.

Sementara itu, Rahmawaty Noor<sup>60</sup> mengemukakan pula bahwa: “Kami aparatur Bappeda kota Gorontalo dengan dukungan tenaga SKPD lainnya, dan fasilitas yang dibutuhkan dan relevan untuk kepentingan pelaksanaan program P2KP, tak kecuali itu dukungan alokasi dana pendamping melalui APBD kota Gorontalo, yang pada akhirnya muaranya pada suksesnya pelaksanaan seluruh tahapan kegiatan program P2KP”

Lebih lanjut diuraikan oleh Thamrin Lihawa<sup>61</sup> menjelaskan bahwa: “Sejak awal program P2KP di Kota Gorontalo didukung oleh aparatur pemerintah / dinas instansi terkait, demikian juga fasilitas sarana prasarana yang memperlancar pelaksanaan P2KP, belum lagi kami tahu bahwa pemerintah kota Gorontalo memberikan dana sharing PK2P melalui APBD kota Gorontalo pada setiap tahunnya. Kami yakin dengan dukungan sumber daya tersebut selama ini dan bahkan berlanjut terus, sebagai

---

<sup>59</sup> Wawancara dengan Ismail Madjid, Eks Kepala Bappeda Kota Gorontalo pada tanggal 25 Juli 2009.

<sup>60</sup> Wawancara dengan Rahmawaty Noor, Kepala Bid. Sosbud Bappeda Kota Gorontalo pada tanggal 26 Juli 2009.

<sup>61</sup> Wawancara dengan Thamrin Lihawa Korwil P2KP Prov. Gorontalo pada tanggal 27 Juli 2009.

indikator bahwa kebijakan program P2KP dalam pelaksanaannya akan mencapai apa yang hendak diinginkan, khususnya dalam memberdayakan ekonomi rakyat di Kota Gorontalo”.

Berikut juga pendapat oleh Jasman Abdul<sup>62</sup> bahwa : “Terlaksananya Program P2KP di kota Gorontalo selama ini tak luput dari dukungan dan faktor Sumber daya baik Sumber Daya Manusia maupun Sumber Daya sarana prasarana pendukung. Selama ini faktor SDM aparatur sudah cukup memadai, demikian juga sarana prasarana, dan anggaran yang diberikan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah kota melalui APBN setiap tahun berjalan selama ini”.

Pandangan yang sama disampaikan juga oleh Abubakar D. Bini<sup>63</sup>, bahwa : “Keberhasilan dari pelaksanaan program P2KP di kota Gorontalo selama ini khususnya di kelurahan kami, diakui turut dipengaruhi dan didukung oleh kemampuan aparatur pemerintah kota Gorontalo dalam melaksanakan program-program P2KP, dukungan fasilitas yang memperlancar kegiatan semua tahapan PK2P, selain itu dukungan dana dari pemerintah kota Gorontalo yang setiap tahunnya dialokasikan melalui APBD kota Gorontalo. Kamipun sebagai penanggungjawab program P2KP di kelurahan Buladu turut terlibat dalam melaksanakan program-program yang akan di laksanakan di kelurahan kami. Kami

---

<sup>62</sup> Wawancara dengan Jasman Abdul Koord BKM Kel. Liluwo Kota Gorontalo, tanggal 30 Okt 2009

<sup>63</sup> Wawancara dengan Abubakar D. Bini Penanggungjawab Program P2KP di Kel. Buladu Kota Gorontalo, tanggal 9 September 2009

berkesimpulan, tanpa sumber daya yang optimal, tidak mungkin program P2KP ini akan lancar dilaksanakan". Demikian juga penegasan dari Sinto<sup>64</sup>, bahwa : "Sumber daya itu penting dalam pelaksanaan semua tahapan program P2KP di kota Gorontalo, termasuk sumber swadaya masyarakat secara bersama-sama dengan aparaturnya pemerintah kota dalam melaksanakan proyek-proyek fisik, pemberdayaan ekonomi rakyat, dan kegiatan sosial lainnya menjadi lebih terarah sesuai dengan harapan yang tertuang dalam program P2KP tersebut".

Efendi Ishak<sup>65</sup> juga menguraikan: "Bahwa apa yang telah dilaksanakan di kelurahan Pilolodaa terkait dengan program P2KP, tentunya tidak lepas dari adanya potensi daya dukung aparaturnya pemerintah kota, juga dukungan fasilitas yang memadai, disamping yang terpenting juga dukungan anggaran APBD kota Gorontalo, sehingga pelaksanaan P2KP tidak mengalami hambatan, bahwa masyarakat sangat antusias dalam turut serta menyukseskan program P2KP tersebut". Penegasan lainnya juga disampaikan oleh Sri Wulan A. Hasan<sup>66</sup>, bahwa : "Saya selaku salah seorang peserta kursus komputer, merasakan manfaat dari program P2KP sejak sosialisasi awal, dan didukung oleh sumber daya aparaturnya pemerintah kota Gorontalo, termasuk

---

<sup>64</sup> Wawancara dengan Sinto Koord. BKM di Kel. Tenilo Kota Gorontalo, tanggal 9 September 2009.

<sup>65</sup> Wawancara dengan Efendi Ishak, Ketua Panitia Kemitraan Handayani Kel. Pilolodaa Kota Gorontalo, tanggal 9 September 2009

<sup>66</sup> Wawancara dengan Sri Wulan A. Hasan, salah seorang peserta kursus komputer, tanggal 10 September 2009

instruktur pelaksana kursus, fasilitas komputer yang disediakan, dukungan dana yang semuanya itu bermaksud untuk memperlancar pelaksanaan program P2KP di kota Gorontalo". Relevansinya dengan penegasan para informan berkaitan dengan sumber daya sebagai salah satu faktor yang tidak bisa diabaikan dalam proses implementasi kebijakan P2KP khususnya, maka Atmosudirjo (1986:101) mengemukakan bahwa: "Unsur-unsur sumber daya yaitu orang-orang, uang, mesin atau alat, bahan, metode, cara, teknik, ruang, tenaga dan waktu". Fauzi (2006:2) menegaskan bahwa sumber daya dapat berupa, antara lain: "i) kemampuan untuk memenuhi atau menangani sesuatu, ii) sumber persediaan, penunjang atau bantuan, dan iii) sarana yang dihasilkan oleh kemampuan atau pemikiran manusia yang bermuara pada terwujudnya produktivitas kerja".

Konsepsi sumber daya secara umum menurut Sutikno dan Maryunani (2006: 11) dapat dibagi 4 (empat), yakni:

1. Sumber daya alam (*natural resources*) ,
2. Sumber daya manusia (*human resources*),
3. Sumber daya capital atau modal (*capital resources*), dan
4. Manajemen.

Pentingnya sumber daya sebagai salah satu faktor dalam mendukung keberhasilan program P2KP, agar kebijakan tersebut akan bermuara pada terpenuhinya kebutuhan dari warga masyarakat sebagai sasaran kebijakan P2KP di Kota Gorontalo. Dan realitas dilapangan

menunjukkan bahwa setelah dikonfirmasi melalui wawancara langsung kepada responden sebagaimana diuraikan diatas, dapat ditegaskan hal-hal berikut ini:

1. Keberadaan staf aparatur pelaksana di lapangan khususnya dari instansi terkait seperti Bappeda, mendukung sepenuhnya pelaksanaan program P2KP. Hal ini disebabkan oleh karena aparatur Bappeda memiliki komitmen, tingkat pendidikan dan skill yang memadai dalam pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan program P2KP.
  2. Sumber daya lain juga adalah berupa sarana/fasilitas pendukung yang relevan dengan program P2KP, berikut dukungan dana sharing dari APBD kota Gorontalo, menyebabkan pelaksanaan program P2KP tidak mengalami hambatan yang berarti.
- c. Faktor Sikap Pelaksana

Program kegiatan manapun membutuhkan sikap pelaksana yang memiliki keinginan dan motivasi serta responsif dan sensitif dalam melaksanakan setiap kebijakan program termasuk implementasi kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP). Sikap itu sendiri merupakan refleksi dari nilai yang dimiliki seseorang, dan nilai itu akan berdampak pada kepatuhan seseorang dalam melaksanakan tugasnya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor sikap pelaksana cukup signifikan dalam mendukung keberhasilan proses implementasi kebijakan P2KP di kota Gorontalo, sebagaimana

hasil wawancara dengan responden berikut ini. Ismail Madjid<sup>67</sup>, bahwa : “Implementasi program P2KP di Kota Gorontalo yang selama ini dilaksanakan melibatkan potensi aparatur pelaksana yang memiliki sikap yang komitmen dan konsisten terhadap tugas, loyal, memiliki sikap yang bersahabat dan ingin bermitra dengan warga masyarakat sasaran kebijakan program P2KP di kota Gorontalo”.

Sementara itu salah satu pelaksana P2KP di Kota Gorontalo, Rahmawaty Noor<sup>68</sup> mengemukakan pula bahwa: “Kami aparatur Bappeda kota Gorontalo dengan dukungan tenaga SKPD lainnya, hal ini didukung oleh sikap aparatur yang patuh dan loyal terhadap aturan yang tertuang dalam kebijakan P2KP, setiap perintah atasan berkenaan dengan program P2KP serta merta dilaksanakan dengan kesadaran yang tinggi bahwa program P2KP ini memang benar-benar untuk kepentingan warga masyarakat, baik dalam hal pembangunan permukiman, fasilitas umum lainnya, dan yang terpenting juga upaya pemberdayaan ekonomi rakyat”.

Lebih lanjut diuraikan oleh Thamrin Lihawa<sup>69</sup> menjelaskan bahwa: “Sejak awal program P2KP di Kota Gorontalo didukung oleh sikap aparatur pemerintah / dinas instansi terkait, yang sangat peduli dan konsisten dalam mendukung pelaksanaan P2KP, belum lagi kami tahu bahwa

---

<sup>67</sup> Wawancara dengan Ismail Madjid, Eks Kepala Bappeda Kota Gorontalo pada tanggal 25 Juli 2009.

<sup>68</sup> Wawancara dengan Rahmawaty Noor, Staf Bappeda Kota Gorontalo pada tanggal 26 Juli 2009.

<sup>69</sup> Wawancara dengan Thamrin Lihawa Korwil P2KP Prov. Gorontalo pada tanggal 27 Juli 2009.

pemerintah kota Gorontalo memiliki sikap yang tegas agar program P2KP di kota Gorontalo harus sukses, apalagi dukungan dana sharing PK2P melalui APBD kota Gorontalo pada setiap tahunnya. Kami yakin dengan dukungan sikap aparaturnya pelaksana dan pemerintah kota tersebut, sebagai indikator bahwa kebijakan program P2KP dalam pelaksanaannya akan mencapai apa yang hendak diinginkan, khususnya dalam memberdayakan ekonomi rakyat di Kota Gorontalo”.

Berikut juga pendapat oleh Jasman Abdul<sup>70</sup> bahwa : “Terlaksananya Program P2KP di kota Gorontalo selama ini tak luput dari dukungan dan faktor sikap aparaturnya pelaksana di lapangan yang juga didukung oleh sikap tegas dan konsisten dari Walikota Gorontalo atau pemerintah kota dalam menyukseskan pelaksanaan kebijakan P2KP di kota Gorontalo”. Pandangan yang sama disampaikan juga oleh Abubakar D. Bini<sup>71</sup>, bahwa : “Keberhasilan dari pelaksanaan program P2KP di kota Gorontalo selama ini khususnya di kelurahan kami, diakui dipengaruhi dan didukung oleh sikap yang peduli aparaturnya pemerintah kota Gorontalo dalam melaksanakan program-program P2KP, dukungan Walikota Gorontalo baik berupa perintah tegas kepada aparaturnya pemerintah kota, maupun dukungan anggaran melalui APBD selama ini. Kamipun sebagai penanggungjawab

---

<sup>70</sup> Wawancara dengan Jasman Abdul Koord BKM Kel. Liluwo Kota Gorontalo, tanggal 30 Okt 2009

<sup>71</sup> Wawancara dengan Abubakar D. Bini Penanggungjawab Program P2KP di Kel. Buladu Kota Gorontalo, tanggal 9 September 2009

program P2KP di kelurahan Buladu turut terlibat dalam melaksanakan program-program yang akan di laksanakan di kelurahan kami. Kami berkesimpulan, tanpa sikap aparatur yang bertanggungjawab dan konsisten tersebut, tidak mungkin program P2KP ini akan lancar dilaksanakan”.

Demikian juga penegasan dari Sinto<sup>72</sup>, bahwa : “Sikap pelaksana yang komitmen dan bertanggungjawab itu penting dalam pelaksanaan semua tahapan program P2KP di kota Gorontalo, termasuk sikap warga masyarakat yang peduli juga sehingga secara bersama-sama dengan aparatur pemerintah kota dalam melaksanakan proyek-proyek fisik, pemberdayaan ekonomi rakyat, dan kegiatan sosial lainnya menjadi lebih terarah sesuai dengan harapan yang tertuang dalam program P2KP tersebut”.

Efendi Ishak<sup>73</sup> juga menguraikan: “Bahwa apa yang telah dilaksanakan di kelurahan Pilolodaa terkait dengan program P2KP, tentunya tidak lepas dari adanya sikap dan tanggungjawab nyata dari aparatur pemerintah kota, juga dukungan fasilitas yang memadai, disamping yang terpenting juga dukungan anggaran APBD kota Gorontalo sebagai bukti bahwa sikap Walikota Gorontalo jelas dan tegas dalam menghendaki agar pelaksanaan P2KP tidak mengalami hambatan, disamping itu juga

---

<sup>72</sup> Wawancara dengan Sinto Koord. BKM di Kel. Tenilo Kota Gorontalo, tanggal 9 September 2009.

<sup>73</sup> Wawancara dengan Efendi Ishak, Ketua Panitia Kemitraan Handayani Kel. Pilolodaa Kota Gorontalo, tanggal 9 September 2009

masyarakat sangat antusias dalam turut serta menyukseskan program P2KP tersebut". Penegasan lainnya juga disampaikan oleh Sri Wulan A. Hasan<sup>74</sup>, bahwa : "Saya selaku salah seorang peserta kursus komputer, merasakan manfaat dari program P2KP sejak sosialisasi awal, dan didukung oleh sikap aparaturnya pemerintah kota Gorontalo yang terbuka termasuk instruktur pelaksana kursus, fasilitas komputer yang disediakan, dukungan dana yang semuanya itu bermaksud untuk memperlancar pelaksanaan program P2KP di kota Gorontalo". Kaitannya dengan faktor sikap pelaksana yang juga sebagai salah satu faktor dalam implementasi kebijakan P2KP, Sanjaya (2006: 273) menegaskan empat faktor yang merupakan dasar kepatuhan seseorang terhadap nilai berkenaan tugas yang diembannya, yakni:

1. *Normativist*. Biasanya kepatuhan pada norma-norma kebijakan. Selanjutnya kepatuhan ini dapat berbentuk : a) kepatuhan pada nilai atau norma itu sendiri, b) kepatuhan pada proses tanpa memedulikan normanya sendiri, dan c) kepatuhan pada hasilnya atau tujuan yang diharapkan dari kebijakan itu.
2. *Integralist*, yaitu kepatuhan yang didasarkan pada kesadaran dengan pertimbangan-pertimbangan yang rasional,
3. *Fenomenalist*, yaitu kepatuhan berdasarkan suara hati atau sekedar basa-basi, dan

---

<sup>74</sup> Wawancara dengan Sri Wulan A. Hasan, salah seorang peserta kursus komputer, tanggal 10 September 2009

4. *Hedonist*, yaitu kepatuhan berdasarkan kepentingan sendiri.

Dari keempat faktor yang menjadi dasar kepatuhan setiap individu jika dikaitkan dengan implementasi kebijakan, maka tentu saja yang diharapkan adalah kepatuhan yang bersifat *Normativist*, sebab kepatuhan semacam itu merupakan kepatuhan yang didasari atas kesadaran akan nilai dari sebuah kebijakan, tanpa memperdulikan apakah perilaku itu menguntungkan bagi dirinya atau sebaliknya merugikan dirinya. Sikap seperti inilah yang diharapkan dapat mendukung optimalisasi implementasi dari setiap kebijakan, khususnya kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP).

Berkaitan dengan itu pula, maka sikap pelaksana sebagai salah satu faktor implementasi kebijakan dalam kerangka penelitian ini, dipandang penting untuk diperhatikan sekaligus dilakukan analisis untuk membuktikan bahwa faktor sikap pelaksana ini apakah mempegaruhi atau tidak terhadap optimalisasi implementasi kebijakan P2KP tersebut.

Pentingnya sikap pelaksana sebagai salah satu faktor dalam mendukung keberhasilan program P2KP, agar kebijakan tersebut akan bermuara pada terpenuhinya kebutuhan dari warga masyarakat sebagai sasaran kebijakan P2KP di Kota Gorontalo. Dan realitas dilapangan menunjukkan bahwa setelah dikonfirmasi melalui wawancara langsung kepada responden sebagaimana diuraikan diatas, dapat ditegaskan

hal-hal berikut ini:

1. Keberadaan staf aparatur pelaksana di lapangan khususnya dari instansi terkait seperti Bappeda, dan instansi terkait lainnya, maupun aparatur kecamatan dan kelurahan mendukung sepenuhnya pelaksanaan program P2KP. Realitas menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan aparatur tersebut terhadap kebijakan yang disampaikan oleh penentu kebijakan di atasnya, disamping itu banyaknya aparatur pelaksana kebijakan yang keyakinan dan kepercayaan diri atas posisi tugasnya sebagai pelaksana kebijakan untuk sebuah program pemerintah, dan ditambah lagi dengan responsivitasnya terhadap tugas dan tanggungjawabnya sebagai ujung tombak pelaksana kebijakan program khususnya P2KP di Kota Gorontalo,
2. Hal lainnya juga yang berakibat pada optimalnya implementasi kebijakan P2KP adalah para implementor kebijakan merasakan adanya pengakuan, penghargaan serta dukungan baik moril maupun materil dari pimpinan/pengambil kebijakan di tingkat Kota Gorontalo, khususnya Walikota Gorontalo menganggap bahwa apa yang dilaksanakan oleh aparatur dilapangan merupakan kewajibannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat,
3. Disamping itu pula, realitas menunjukkan bahwa aparatur birokrasi daerah dan kecamatan yang bekerja dengan motivasi yang tinggi untuk mewujudkan perilaku

sebagai aparat pelaksana kebijakan pemerintahan di daerah dan di kecamatan dimana mereka melaksanakan tugas, khususnya yang berkenaan dengan pelaksanaan program P2KP tersebut.

4. Perilaku aparatur birokrasi daerah/kecamatan sampai ke tingkat kelurahan yang tidak lagi mempertahankan dan tidak lagi cenderung menjadi penguasa seperti pada zaman orde baru, tetapi sebagai pelayan dan abdi masyarakat.

d. Faktor Struktur Birokrasi

Dalam rangka implementasi kebijakan P2KP, membutuhkan struktur birokrasi pelaksana yang ideal.

Berkaitan dengan itu pula, maka struktur birokrasi sebagai salah satu faktor implementasi kebijakan dalam kerangka penelitian ini, dipandang penting untuk diperhatikan sekaligus dilakukan analisis untuk membuktikan bahwa faktor struktur birokrasi ini apakah memengaruhi atau tidak terhadap optimalisasi implementasi kebijakan P2KP tersebut.

Birokrasi cukup signifikan dalam mendukung keberhasilan proses implementasi kebijakan P2KP di kota Gorontalo, Ismail Madjid<sup>75</sup>, bahwa :  
"Implementasi program P2KP di Kota Gorontalo yang selama ini dilaksanakan didukung oleh fleksibilitas struktur pelaksana yang tidak birokratis, aparatur Bappeda dan instansi terkait

---

<sup>75</sup> Wawancara dengan Ismail Madjid, Eks Kepala Bappeda Kota Gorontalo pada tanggal 25 Juli 2009.

lainnya tidak lagi diikat oleh aturan-aturan formalisasi, yang dipandang akan menghambat percepatan pelaksanaan semua tahapan kegiatan program P2KP, berikut eksistensi organisasi Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) sebagai wadah warga masyarakat dalam mengekspresikan dan melibatkan diri dalam pelaksanaan program dan kegiatan P2KP di kelurahan masing-masing. Hal ini menunjukkan bahwa ikatan birokratis tidak lagi mendominasi pelaksanaan program P2KP, tapi justru pelibatan langsung masyarakat melalui BKM, karena kebijakan program P2KP memang benar-benar dari, oleh dan untuk masyarakat”.

Sementara itu salah satu pelaksana P2KP di Kota Gorontalo, Rahmawaty Noor<sup>76</sup> mengemukakan pula bahwa: “Kami aparat Bappeda kota Gorontalo dengan dukungan tenaga SKPD lainnya, tidak lagi dibatasi oleh perintah yang instruktif dari atasan tapi memang secara organisatoris bahwa pelaksana program P2KP langsung bisa berhadapan langsung dengan warga masyarakat sasaran P2KP, menjelaskan langsung, mengajak masyarakat tanpa embel-embel birokrasi yang kaku apalagi menghambat pelaksanaan kebijakan P2KP”.

Lebih lanjut diuraikan oleh Thamrin Lihawa<sup>77</sup> menjelaskan bahwa: “Sejak awal program P2KP di Kota Gorontalo tidak mengedepankan pendekatan aparat yang birokratis dan

---

<sup>76</sup> Wawancara dengan Rahmawaty Noor, Staf Bappeda Kota Gorontalo pada tanggal 26 Juli 2009.

<sup>77</sup> Wawancara dengan Thamrin Lihawa Korwil P2KP Prov. Gorontalo pada tanggal 27 Juli 2009.

berbelit-belit, tapi justru kami sebagai organisasi pelaksana P2KP dipandang sebagai mitra pemerintah untuk melaksanakan semua tahapan dan program yang ada dalam kebijakan P2KP. Kami yakin dengan dukungan potensi aparatur pelaksana dan pemerintah kota tersebut, sebagai indikator bahwa kebijakan program P2KP dalam pelaksanaannya akan mencapai apa yang hendak diinginkan, khususnya dalam memberdayakan ekonomi rakyat di Kota Gorontalo”.

Berikut juga pendapat oleh Jasman Abdul<sup>78</sup> bahwa : “Terlaksananya Program P2KP di kota Gorontalo selama ini tak luput dari aparatur pelaksana di lapangan yang juga didukung oleh sikap tegas dan konsisten dari Walikota Gorontalo atau pemerintah kota dalam menyukseskan pelaksanaan kebijakan P2KP di kota Gorontalo”.

Pandangan yang sama disampaikan juga oleh Abubakar D. Bini<sup>79</sup>, bahwa : “Keberhasilan dari pelaksanaan program P2KP di kota Gorontalo selama ini khususnya di kelurahan kami, diakui dipengaruhi dan didukung oleh tidak berbelit-belitnya organisasi pemerintah daerah, tapi justru sikap yang peduli aparatur pemerintah kota Gorontalo dalam melaksanakan program-program P2KP, dukungan Walikota Gorontalo baik berupa perintah tegas kepada aparatur pemerintah kota, maupun dukungan anggaran melalui APBD selama ini. Kamipun sebagai penanggungjawab

---

<sup>78</sup> Wawancara dengan Jasman Abdul Koord BKM Kel. Liluwo Kota Gorontalo, tanggal 30 Okt 2009

<sup>79</sup> Wawancara dengan Abubakar D. Bini Penanggungjawab Program P2KP di Kel. Buladu Kota Gorontalo, tanggal 9 September 2009.

program P2KP di kelurahan Buladu turut terlibat dalam melaksanakan program-program yang akan di laksanakan di kelurahan kami”

Demikian juga penegasan dari Sinto<sup>80</sup>, bahwa : “Organisasi pemerintah tidak lagi mendominasi, tapi diserahkan kepada masyarakat melalui BKM, sementara aparatur pemerintah bertindak sebagai fasilitator pendorong dan motivator bagi warga masyarakat dan juga kepada pengurus BKM di kelurahan yang bersangkutan. Hal ini sangat penting untuk lebih mengarahkan pelaksanaan setiap tahapan kebijakan P2KP yang komitmen dan bertanggungjawab itu penting dalam pelaksanaan semua tahapan program P2KP di kota Gorontalo, termasuk sikap warga masyarakat yang peduli juga sehingga secara bersama-sama dengan aparatur pemerintah kota dalam melaksanakan proyek-proyek fisik, pemberdayaan ekonomi rakyat, dan kegiatan sosial lainnya menjadi lebih terarah sesuai dengan harapan yang tertuang dalam program P2KP tersebut”.

Efendi Ishak<sup>81</sup> juga menguraikan: “Bahwa apa yang telah dilaksanakan di kelurahan Pilolodaa terkait dengan program P2KP, tentunya tidak lepas dari semakin fleksibelnya keberadaan Badan / Dinas Pemerintah Kota Gorontalo, yang tidak lagi mengandalkan sikap yang birokratis yang berbelit tapi adanya sikap dan tanggungjawab nyata dari aparatur pemerintah

---

<sup>80</sup> Wawancara dengan Sinto Koord. BKM di Kel. Tenilo Kota Gorontalo, tanggal 9 September 2009.

<sup>81</sup> Wawancara dengan Efendi Ishak, Ketua Panitia Kemitraan Handayani Kel. Pilolodaa Kota Gorontalo, tanggal 9 September 2009

kota, juga dukungan fasilitas yang memadai, disamping yang terpenting juga dukungan anggaran APBD kota Gorontalo sebagai bukti bahwa sikap Walikota Gorontalo jelas dan tegas dalam menghendaki agar pelaksanaan P2KP tidak mengalami hambatan, disamping itu juga masyarakat sangat antusias dalam turut serta menyukseskan program P2KP tersebut". Penegasan lainnya juga disampaikan oleh Sri Wulan A. Hasan<sup>82</sup>, bahwa : "Saya selaku salah seorang peserta kursus komputer, merasakan manfaat dari program P2KP sejak sosialisasi awal, dan didukung oleh sikap birokrasi pemerintah kota Gorontalo yang terbuka termasuk instruktur pelaksana kursus, fasilitas komputer yang disediakan, dukungan dana yang semuanya itu bermaksud untuk memperlancar pelaksanaan program P2KP di kota Gorontalo". Dalam perspektif ini, struktur birokrasi merupakan mekanisme-mekanisme formal yang menunjukkan kerangka dan pola hubungan diantara fungsi-fungsi, posisi maupun orang-orang yang menggambarkan kedudukan, tugas, wewenang dan tanggungjawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi. Struktur ini mengandung unsur spesialisasi, standarisasi, koordinasi, sentralisasi atau desentralisasi, pengambilan keputusan serta besaran satuan kerja. Patut juga diketahui bahwa secara realitas organisasi pelaku P2KP merupakan bagian yang

---

<sup>82</sup> Wawancara dengan Sri Wulan A. Hasan, salah seorang peserta kursus komputer, tanggal 10 September 2009

tidak terpisahkan dan melekat pada struktur jabatan birokrasi pemerintahan daerah/kecamatan dan desa. Dalam rangka itulah, maka pemimpin organisasi pelaku P2KP mengaktualisasikan pelaksanaan manajemen pemerintahan yang didukung oleh setidaknya dua kemampuan menurut Tangkilisan (tt:37), yakni:

1. Kemampuan manajerial, adalah kemampuan untuk memanfaatkan dan menggerakkan sumber daya agar dapat dimanfaatkan dan diarahkan bagi tercapainya tujuan organisasi,
2. Kemampuan *leadership*, yaitu kemampuan untuk memimpin, mempengaruhi, mengarahkan orang (SDM) agar timbul pengakuan, kepatuhan, ketaatan serta memiliki kemampuan, kesadaran untuk melakukan kegiatan bagi tercapainya tujuan organisasi.

Dari pandangan tersebut, maka seorang pemimpin dalam organisasi publik, seperti pelaku P2KP, sudah seharusnya memperhatikan dan mengejewentahkan kapasitas dan kemampuan dalam memenej organisasi, serta mengaktualisasikan kemampuan *leadership* dalam mensukseskan dan mengoptimalkan implementasi kebijakan P2KP itu sendiri, khususnya dalam mengeliminir kesan birokratis yang lamban kearah lebih jelasnya struktur organisasi publik, yang pada akhirnya akan memotivasi dan menumbuhkan kerjasama tim dalam mengoptimalkan setiap tahapan implementasi kebijakan organisasi.

Berkenaan dengan struktur birokrasi yang berhubungan dengan implementasi kebijakan P2KP, yang secara realitas bahwa organisasi P2KP itu melibatkan aparatur pemerintah Kota, Kecamatan dan Desa yang menjadi sasaran P2KP. Organisasi P2KP tersebut berpedoman pada ketentuan legal formal organisasi birokrasi pemerintahan yang hirarkis yang memiliki struktur organisasi pelaku P2KP tingkat Kota Gorontalo. Struktur organisasi itu sendiri menurut Rosidah (2003:47) adalah : “Kerangka organisasi yang merupakan visualisasi dari tugas, fungsi, garis kewenangan dan tanggungjawab, jabatan dan jumlah pejabat serta batas-batas formal dalam hal apa organisasi itu beroperasi”.

Kembali ke konsep struktur organisasi, menurut Jones (dalam Tangkilisan, tt : 100) Struktur organisasi adalah : “Sistem formal dari aturan dan tugas serta hubungan otoritas yang mengawasi bagaimana anggota organisasi bekerjasama dan menggunakan sumberdaya untuk mencapai tujuan organisasi”

Perhatian sebuah organisasi terhadap bentuk struktur organisasi dapat memberi daya saing, membantu organisasi untuk mempersatukan, meningkatkan kemampuan organisasi untuk mengelola keanekaragaman pikiran dan potensi, meningkatkan efisiensi organisasi, meningkatkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan barang dan jasa, memberikan organisasi kearah yang lebih baik, mengintegrasikan dan memotivasi fungsi-fungsi dan anggotanya, serta membantu organisasi untuk mengembangkan strategi implementasi setiap kebijakan.

Pertanyaannya kemudian adalah struktur organisasi yang bagaimana dapat memperbaiki dan meningkatkan

kapasitas organisasi dalam mengimplementasikan setiap kebijakan dan fungsinya? Ada tiga pendekatan terhadap struktur organisasi menurut Jones ((dalam Tangkilisan, tt : 100-102).

1. Pendekatan manajemen untuk merespon tantangan yang dihadapi, struktur organisasi dibagi atas struktur mekanistik dan struktur organik. Struktur mekanistik mengurangi peran dan tanggungjawab anggota organisasi. Otoritas pengambilan keputusan yang sentralistik dibentuk dari atas ke bawah secara hirarkis. Subordinasi diawasi secara tertutup dan arus informasi secara vertikal. Dalam sebuah struktur mekanistik peranan ditetapkan secara jelas. Sedangkan struktur organik lebih fleksibel, dimana anggota organisasi mempunyai inisiatif untuk dapat merubah dan beradaptasi secara tepat ke dalam kondisi yang berubah. Struktur organik memberikan kesempatan untuk budaya yang dapat mengadakanantisipasi dan mempunyai stabilitas dan menghindarkan benturan kelompok.
2. Melalui pendekatan efektivitas pengambilan keputusan dan komunikasi. Struktur organisasi terdiri dari struktur organisasi yang pipih dan struktur organisasi yang tinggi. Sebuah struktur organisasi yang pipih mempunyai sedikit hirarki, sedangkan struktur organisasi yang tinggi mempunyai hirarki yang tinggi dan mempunyai hirarki yang banyak. Rantai komando yang panjang mengakibatkan komunikasi antara pimpinan dengan bawahan akan memakan waktu yang lebih lama.

Pengambilan keputusan menjadi lambat yang mempengaruhi kinerja organisasi untuk merespon keinginan pelanggan dan pesaing.

3. Melalui pendekatan spesialisasi dan koordinasi. Struktur organisasi terdiri dari struktur organisasi fungsional, struktur organisasi divisional, dan struktur organisasi matriks. Agar organisasi dapat dengan mudah untuk mendayagunakan ketrampilan dan sumberdayanya adalah dengan membentuk dan memilih apakah struktur fungsional atau struktur divisional. Pembentukan sebuah kelompok tugas organisasi ke dalam peranan fungsional adalah untuk meningkatkan efektivitas yang dicapai dengan prinsip dasar untuk memberikan pelayanan kepada pelanggan dengan produk yang berkualitas tinggi dengan harga yang tepat. Sebagai spesialisasi struktur organisasi fungsional dapat meningkatkan ketrampilan dan memperbaiki tugas dan kemampuan daya saing organisasi.

Dari pendapat di atas, maka struktur yang perlu dikembangkan dan dipandang tepat untuk lembaga atau organisasi yang hidup pada konteks pengembangan dan implementasi kebijakan pemerintahan yang bernuansa *good governance* dan kondisi atau hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang berorientasi pada *civil society* adalah struktur organisasi yang organik. Hal ini disebabkan oleh karakteristik struktur organik yang luwes, dimana anggota organisasi memiliki kebebasan untuk melakukan inovasi, sehingga organisasi mampu melakukan penyesuaian secara cepat dengan perubahan

lingkungan. Budaya organisasi yang berkembang pada struktur organik menciptakan konsidi dimana anggota organisasi berorientasi pada nilai yang mampu beradaptasi dengan perubahan teknologi dan perubahan lingkungan eksternal. Dengan diterapkannya struktur organik ini, maka organisasi publik termasuk organisasi pelaku P2KP akan mampu berperan secara optimal untuk melayani kepentingan publik sesuai dengan fungsinya.

Seiring dengan idealnya sebuah organisasi birokrasi pemerintahan yang seharusnya berpihak pada peningkatan pelayanan publik, menghadapi hambatan dari internal birokrasi itu sendiri, sebagaimana ditegaskan oleh Islamy (1998:26) bahwa : “Birokrasi di kebanyakan negara berkembang termasuk di Indonesia cenderung bersifat *patrimonialistik*: tidak efisien, tidak efektif (*over consuming and under producing*), tidak obyektif, menjadi pemarah ketika berhadapan dengan control dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen penguasa yang *otoritatif* dan represif”.

Pentingnya struktur birokrasi sebagai salah satu faktor dalam mendukung keberhasilan program P2KP, agar kebijakan tersebut akan bermuara pada terpenuhinya kebutuhan dari warga masyarakat sebagai sasaran kebijakan P2KP di Kota Gorontalo. Dan realitas dilapangan menunjukkan bahwa setelah dikonfirmasi melalui wawancara langsung kepada responden sebagaimana diuraikan diatas, dapat ditegaskan hal-hal berikut ini:

1. Struktur Birokrasi tidak lagi mengedepankan pendekatan birokratis dan berbelit tapi semua dilaksanakan bersama Organisasi pelaku P2KP

dari tingkat Kota, Kecamatan dan kelurahan yang dijalankan oleh Badan Keswadayaan Masyarakat. Bahwa tugas aparatur pemerintah kota tidak lagi melekat pada jabatan fungsional dari aparatur tertentu, seperti: pada tingkat kota melekat pada atau menjadi subordinasi dari Bappeda.

2. Selama ini organisasi pelaku P2KP khususnya di Kelurahan dalam hal ini BKM sangat dikenal oleh masyarakat karena lebih dekat dengan warga masyarakat sasaran kebijakan program P2KP di setiap kelurahan di kota Gorontalo.
3. Disamping itu, suasana kondisi kerja organisasi (Bappeda) tidak lagi mengandalkan gaya yang birokratis, tetapi dengan daya dukung dan sinergitas tim kerja, sehingga yang tercipta adalah tidak sekedar menjalankan rutinitas program P2KP tapi diikuti oleh aktivitas inovasi program yang akan memperlancar pelaksanaan kebijakan P2KP di Kota Gorontalo.

Hal inilah yang mengarahkan eksistensi dari pelaksanaan program P2KP ini yang tidak lagi mengandalkan eksistensi Badan atau Dinas Pemerintah secara full organisasi yang birokratis, tetapi benar-benar kearah penguatan kemandirian pelaku lokal dengan pendekatan fleksibilitas, dan menjadikan kedudukan Lurah dan Fasilitator Kelurahan sebagai ujung tombak pelaksanaan kebijakan P2KP di Kota Gorontalo, sebagaimana ditegaskan dalam pedoman khusus program P2KP<sup>83</sup>, yang menekankan bahwa tugas dan

---

<sup>83</sup> Buku Pedoman Khusus P2KP Dep. PU RI tahun 2006, h. 6 - 7

tanggungjawab Lurah dalam pelaksanaan program P2KP adalah sebagai berikut:

1. Membantu sosialisasi awal program P2KP ke seluruh warga di wilayahnya;
2. Memfasilitasi proses pemahaman masyarakat mengenai program P2KP, dan atas nama warga mengajukan surat kepada konsultan dan Bappeda kota, yang menyatakan kesiapan warga masyarakat dalam melaksanakan program P2KP;
3. Memfasilitasi pendaftaran dan pengusulan relawan-relawan masyarakat secara demokratis, transparan dan akuntabel;
4. Memfasilitasi terselenggaranya FGD, rembug warga atau jenis pertemuan lainnya yang melibatkan perangkat pemerintah kelurahan, masyarakat, dan relawan masyarakat dalam upaya penyebarluasan informasi maupun pelaksanaan tahapan kegiatan program P2KP;
5. Memfasilitasi proses pengorganisasian masyarakat warga dan pembentukan lembaga masyarakat di kelurahan;
6. Memfasilitasi koordinasi dan sinkronisasi kegiatan yang terkait dengan penanggulangan kemiskinan termasuk peninjauan lapangan oleh berbagai pihak yang berkepentingan;
7. Memfasilitasi pelaksanaan pemetaan swadaya dalam rangka pemetaan kemiskinan dan potensi sumber daya masyarakat yang dilaksanakan secara swadaya oleh masyarakat;
8. Memfasilitasi dan mendukung Program Jangka Menengah Penanggulangan Kemiskinan dan program tahunannya oleh masyarakat yang

- diorganisir oleh Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM);
9. Mendorong tumbuh-berkembangnya proses pembangunan partisipatif;
  10. Memfasilitasi BKM/ dan masyarakat agar mampu mencapai kinerja mandiri;
  11. Bersama dengan BKM/masyarakat dan kelompok peduli membangun kesepakatan tentang tata caya pelayanan publik yang baik yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat miskin;
  12. Mendukung dan turut aktif dalam proses penggalan, pengembangan, dan pelembagaan nilai-nilai universal kemanusiaan serta prinsip-prinsip universal kemasyarakatan sebagai landasan yang kokoh dalam kegiatan penanggulangan kemiskinan, pembangunan lingkungan permukiman dan kemasyarakatan di wilayah kelurahannya;
  13. Memfasilitasi upaya-upaya untuk menggalang kepedulian, dukungan serta kontribusi potensi sumber daya yang ada (baik keahlian, pengetahuan, dana, maupun informasi, dan lain-lain), yang ada di wilayah kelurahannya;
  14. Memberi laporan bulan kegiatan program P2KP di wilayahnya kepada Camat;
  15. Berkoordinasi dengan fasilitator, relawan masyarakat dan BKM, memfasilitasi penyelesaian persoalan dan konflik serta penanganan pengaduan yang muncul dalam pelaksanaan program P2KP di wilayah kerjanya;
  16. Memfasilitasi keberlanjutan program P2KP di wilayahnya dengan mendukung BKM guna

menggerakkan Komunitas Belajar Kelurahan (KBK) yang beranggotakan relawan-relawan kemiskinan setempat.

Selanjutnya tugas Tim Fasilitator Kelurahan tersebut adalah melaksanakan tugas konsultan di tingkat komunitas/masyarakat<sup>84</sup>, sebagai berikut:

1. Sebagai pelaksana proyek termasuk mencatat dan mendokumentasikan setiap perkembangan proyek dan melaporkannya kepada Konsultan P2KP di kota Gorontalo sebagai masukan untuk data Sistem Informasi Manajemen (SIM), dengan rincian tugasnya:
  - a. Melaksanakan program P2KP sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Pedoman Khusus P2KP.
  - b. Menjaga proyek dari terjadinya salah sasaran dan salah penanganan.
  - c. Mencatat dan mendokumentasikan semua kemajuan proyek di lapangan sesuai dengan format pedoman P2KP, SIM dan yang disediakan Konsultan P2KP.
  - d. Melaporkan kemajuan proyek kepada Konsultan P2KP Kota melalui koordinator kota sebagai input SIM.
2. Sebagai pemberdaya masyarakat termasuk mensosialisasikan masyarakat tentang program P2KP, melakukan intervensi dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan membantu masyarakat merumuskan serta melaksanakan

---

<sup>84</sup> Buku Pedoman Khusus P2KP Dep. PU RI tahun 2006, h. 9 - 10

kegiatan penanggulangan kemiskinan, dengan rincian tugas :

- a. Melaksanakan kegiatan-kegiatan sosialisasi penyadaran masyarakat, dalam hal ini:
  - Menyebarkan informasi mengenai program P2KP sebagai Program Pemberdayaan Masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan kepada seluruh lapisan masyarakat dimana mereka bertugas.
  - Menyebarkan visi, misi, tujuan, strategi, prinsip dan nilai-nilai program P2KP.
  - Bersama relawan masyarakat, melalui serangkaian FGD, membangun kesadaran kritis masyarakat agar mampu mengidentifikasi masalah kemiskinannya dan perlunya menanggulangi masalah kemiskinan mereka secara terorganisasi dan sistematis.
  - Mendorong peranserta dan keterlibatan seluruh komponen masyarakat umumnya dan masyarakat miskin khususnya, di seluruh kegiatan program P2KP.
  - Membangkitkan tumbuh-berkembangnya kesadaran masyarakat untuk melakukan sosial kontrol pelaksanaan program P2KP di kelurahannya.
  - Memfasilitasi pembangunan dan pengembangan sosial kapital (nilai-nilai kemanusiaan dan kemasyarakatan) sebagai kondisi yang dibutuhkan bagi upaya penanggulangan kemiskinan.

- b. Melaksanakan kegiatan-kegiatan pelatihan, dalam hal ini:
- Memperkuat dan mengembangkan kapasitas relawan-relawan masyarakat sebagai agen pemberdayaan masyarakat.
  - Memperkuat dan mengembangkan kapasitas BKM sebagai badan perwakilan masyarakat terpilih.
  - Memperkuat dan mengembangkan kapasitas Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) sebagai kelompok dinamik dikelurahan.
- c. Melaksanakan kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat, dalam hal ini:
- Pengorganisasian Masyarakat. Bersama relawan masyarakat, memfasilitasi proses penilaian lembaga masyarakat yang ada dan/ atau membentuk lembaga baru dalam masyarakat sebagai BKM, sesuai kesepakatan bersama masyarakat. BKM harus merupakan badan perwakilan masyarakat terpilih yang dibentuk dan dikelola secara partisipatif dan demokratis.
  - Memfasilitasi penyusunan Rencana Program Jangka Menengah Penanggulangan Kemiskinan.
  - Bersama dengan relawan masyarakat memfasilitasi KSM untuk mengidentifikasi peluang usaha, kebutuhan pembangunan infrastruktur dan pelayanan lingkungan dasar, serta menyiapkan mereka agar mampu memformulasikannya dalam

bentuk usulan program/proposal yang layak.

- Memperkenalkan berbagai inovasi sederhana dalam manajemen pinjaman bergulir, termasuk sistem audit, transparansi, proses pengambilan keputusan yang demokratis.
- Memfasilitasi dan membimbing masyarakat secara intensif agar mampu mengikuti ketentuan pedoman P2KP dalam seluruh tahapan kegiatan pelaksanaan program P2KP.
- Membangkitkan dan mengembangkan masyarakat pembelajar melalui fasilitasi relawan-relawan kelurahan setempat dalam Komunitas Belajar Kelurahan.
- Advokasi, mediasi dan membangun jaringan kemitraan strategis (*networking*) antar semua pelaku yang bermanfaat bagi masyarakat dan pihak lainnya.

Keempat faktor yang telah dianalisis sebelumnya, baik faktor komunikasi, sikap pelaksana, sumber daya, dan struktur birokrasi sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) di kota Gorontalo. Oleh karena itulah maka keberadaan faktor-faktor implementasi tersebut dapat lebih dioptimalkan dan diefektifkan lagi untuk mencapai tingkat signifikan terhadap penanggulangan kemiskinan di kota Gorontalo.

## Daftar Pustaka

- Abdul Wahab, Solichin (1997) *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi keimplementasi Kebijakan Negara*. Penerbit PT Bumi Aksara Jakarta.
- , (1998) *Analisis Kebijakan Publik : Teori dan Aplikasinya*. Penerbit Fakultas Ilmu Administrasi Univ. Brawijaya Semarang.
- Adimihardja, Kusnaka dan Harry Hikmat. 2003. *Participatory Research Appraisal : Pengabdian dan Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung : Humaniora.
- Ahmadi, Rilam, (2005). *Memahami Metodologi Penelitian Kualitatif*. Malang: Penerbit Universitas Negeri Malang.
- Asosiasi Riset Opini Publik Indonesia, (2009), *Bagaimana Merancang dan Membuat Survei Opini Publik*, Jakarta: Penerbit AROPI.
- Bogdan, Robert C., (1972), *Participant Observation in Organizational Settings*, Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press.
- Chambers, Robert, (1983). *Rural Development, Putting the Last First*, Longman: London.
- Chandra, Eka. 2003. *Membangun Forum Warga: Implementasi Partisipasi dan Penguatan Masyarakat Sipil*. Bandung : Akatiga.
- DepDagri RI. Juknis Oprasonal PNPM Berorientai sehat dan cerdas. 2008, Tim Koordinasi Pusat PNPM PPK.
- Dep, PU. Direktorat Jend. Cipta Karya. 2006. *Pedoman Khusus Replikasi Program P2KP*.
- Dep.PU. Direktorat Jend Cipta Karya. 2006. *Channeling Program P2KP. Bersama Menjadi Kemitraan Menuju Masyarakat Mandiri*.

- Dunn, Willian.N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Diterjemahkan oleh: Samodra Wibawa, dkk. Jogjakarta : Gajah Mada University.
- Dye,Thomas R.1987. *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ. USA.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press Washington, D.C.
- Effenddi Harianja, Marihot Tua. 2006. *Perilaku Organisasi : Memahami dan Mengelola Perilaku Dalam Organisasi*. Bandung : UNPAR Press.
- Faudzi, Akhmad. (2006). *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*. Penerbit: PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Goggin, Malcolm L, et. All. (1990). *Implementation Theory and Practice : Toward and Third Generation*, Scoot, Foresman and Company: Illinois..
- Hadar, Ivan A. 2004. *Utang, Kemiskinan dan Globalisasi : Pencarian Solusi Alternatif*. Jogjakarta : Lapera Pustaka Utama.
- Hardjito, Dydiet, (1997). *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian*, Raja Grafindo Persada : Jakarta
- Hakim, Masykur dan Widjaya Tanu. 2003. *Model Masyarakat Madani*. Jakarta : Intimedia.
- Hikmat, Harry. 2004. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung : Humaniora.
- Jones, Charles O.1996. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. Diterjemahkan oleh Ricky Ismanto. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada.
- Kadji, Yulianto. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik Melalui MSN Approach*. Jurnal Teknologi dan Manajemen Informatika, Volume 6 Edisi Khusus Juli 2008. Malang : Universitas Merdeka Malang.

- ..... 2008. *Kemiskinan: Realitas Yang Tak Kunjung Usai*. Jurnal Teknologi dan Manajemen Informatika, Volume 7 Edisi Khusus September 2008. Malang : Universitas Merdeka Malang.
- .....2008. *Implementasi Kebijakan : Dalam Perspektif Realitas*. Tulung Agung Jawa Timur : Cahaya Abadi.
- Kartasasmita, Ginanjar, (1996). *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Pustaka Cidessindo: Jakarta.
- , (1996). *Pemberdayaan Masyarakat: Konsep Pembangunan Yang Berakar Pada Masyarakat*, BAPPENAS : Jakarta
- Keban, Yeremias, T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*. Jogjakarta : Gava Media Yogyakarta.
- Koryati, Nyimas Dwi, dkk., 2004. *Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Wilayah*. Jogjakarta : YPAPI.
- Kuncoro, Mudradjat 1997. *Pengantar Ekonomi Pembangunan*, Fakultas Ekonomi UGM: Yogyakarta.
- Lincoln, Yvonna S., & Egon G. Guba, (1985), *Naturalistic Inquiry*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Landri, Joseph, (2007). *Tulang Miskin ; Bawaan Nasib, Keturunan, atau Ulah Kita*. Penerbit: PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Liliweri, Alo, (1997). *Ilmu Kominikasi*, Remaja Karya : Bandung.
- Mafruhah, Izza. 2009. *Multidimensi Kemiskinan*. LPP UNS : Surakarta.

- Mustopadiadjaja, AR.2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta : LAN.
- Miles, B. Matthew, (1986), *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Nasution, S., (2001), *Metode Research*, Cet. Keempat, Jakarta: Penerbit PT Bumi Aksara.
- Nugroho D, Riant. 2003. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo.
- 2006 *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo.
- Patton, Carl V. & David S. Wawicki (1986) *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Prentice-Hal,Inc., Englewood Cliffs,N.J.07632. USA.
- Payne, Ruby K., Philip E. Devol, dan Terie Dreussi Smith. 2006. *Bridges Out of Poverty*. USA : Aha Process Inc.
- Polak, Paul. 2008. *Out of Poverty : What Works When Traditional Approaches Fail*. San Fransisco : Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Rahmat (2009). *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*. Pustaka Arif : Jakarta.
- Roesmidi, Riza, 2006. *Pemberdayaan Masyarakat*. AlQaprint Jatimayor. Anggota IKAPI:Bandung
- Saefuddin, Asep, dkk Tim Crescent (2003) *Menuju Masyarakat Mandiri*. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta.
- Saifuddin, Azwar, (1988). *Sikap Manusia Teori dan Pengukurannya*, Liberty : Yogyakarta.

- Salusu (2000). *Teori Pengambilan Keputusan Strategis*. Jakarta.
- Santosa, Panji (2008). *Administrasi Publik : Teori dan Aplikasi Good Governance*. Refika Aditama. Bandung.
- Setywati, Endang Budi & HNS Tangkilisan (2005). *Responsivitas Kebijakan Publik*. Wonderfull Publishing Company. Yogyakarta.
- Silalahi, Oberlin, (1989). *Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara, Liberty* : Yogyakarta.
- Silalahi, Ulbert (2003). *Studi Tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori dan Dimensi*. PT Sinar Baru, Bandung.
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Jogjakarta : Pustaka Pelajar.
- Sudriamunawar, Haryono. (2006). *Kepemimpinan, Peran Serta, dan Produktivitas*. Penerbit : Mandar Maju, Bandung.
- Sugiyono, (2007). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Sugiyono. 2004. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : Alfabeta.
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung : Penerbit Alfabeta.
- . 2009. *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*. Alfabeta : Bandung.
- Sumodiningrat, Gunawan, (1999). *Pemberdayaan Masyarakat, Jaring Pengaman Sosial*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama : Jakarta.
- , (1997). *Kemiskinan : Teori, Fakta dan kebijakan*, impac Edisi

- Supriatna, Tjahya (1997) *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*. Penerbit Humaniora Utama Press Bandung.
- , (2000). *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*, Rineka Cipta: Bandung
- Soetriono, Loekman (1995) *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Penerbit Kanisius Yogyakarta.
- Soemiro Remi, Sutyastie dan Tjiptoherijanto, Prijono. 2002. *Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Sobandi, Baban. 2004. *Etika Kebijakan Publik*. Bandung : Humaniora Utama Press.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung : AIPi Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Wasistiono, Sadu. 2003. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Bandung : CV Fokusmedia.
- Winardi, (2003). *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*. Penerbit Mandar Maju Bandung
- , (2003). *Teori Organisasi dan Pengorganisasi*. Penerbit PT RajaGrasindo Jakarta.
- , (2004). *Manajemen Perilaku Organisasi*. Penerbit Prenada Media Jakarta.
- , (1990). *Perilaku Organisasi*. Penerbit Tarsito Bandung.
- Widodo, Joko. 2005. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Malang : Bayu Media Publishing.
- Winarno, Budi.. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Jogjakarta : Media Pressindo.
- Yustika, Ahmad Erani, (2003). *Negara Vs Kaum Petani*. Penerbit Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Zainal Abidin, Said. 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta : Yayasan Pancur Siwah.