



Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 No. 1 Thn. 2010

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN PERKOTAAN (P2KP) DI KOTA GORONTALO

ASNA ANETA

Dosen Universitas Negeri Gorontalo

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk: mengetahui dan menganalisis bentuk-bentuk implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di kota Gorontalo, mengetahui dan menganalisis tingkat responsivitas pemerintah kota Gorontalo dalam implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan, mengetahui dan menganalisis tingkat keberterimaan masyarakat terhadap kebijakan program penanggulangan kemiskinan, dan mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu: wawancara dan *focus group discussion* (FGD). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa bentuk-bentuk implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo telah dilaksanakan sesuai tahapan kebijakan P2KP, responsivitas pemerintah Kota Gorontalo tinggi dalam implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan, masyarakat menerima dan mendukung program penanggulangan kemiskinan, dan faktor komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan P2KP di Kota Gorontalo.

Kata Kunci: Implementasi, Kebijakan

PENDAHULUAN

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

sosial politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki.

Kemiskinan terjadi karena ketidakberdayaan masyarakat untuk keluar dari permasalahan kemiskinan yang dihadapinya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah sangat penting dikemukakan sebagai bagian terpenting dari berbagai strategi kebijakan yang dilaksanakan oleh daerah. Melalui strategi yang terencana dengan baik, pemberdayaan masyarakat dilakukan tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan formal organisasi dan bersifat sporadis seolah-olah mempunyai tujuan

nyata, serta 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).

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

KAJIAN TEORI

A. Teori dan Proses Kebijakan Publik

Menurut Keban (2004: 55) bahwa "*Public Policy* dapat dilihat sebagai konsep filosofi, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja". Selanjutnya dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kebijakan sebagai suatu konsep filosofis merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan.
2. Sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi.
3. 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

4. Sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Proses analisis kebijakan publik menurut Dunn (2000) 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 dan diatur menurut urutan waktu, yang meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sementara itu, aktivitas intelektual meliputi perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan.

B. Teori Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik yang 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 formulasi kebijakan dilakukan dengan sebaik-baiknya, tetapi jika pada tahapan implementasinya tidak diperhatikan optimalisasinya, maka tentu tidak jelas apa yang diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu. Pada akhirnya pun dipastikan bahwa 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 batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri.

Berkenaan dengan doman implementasi kebijakan tersebut, Edwar III (1980: 1) menegaskan: *“The study of policy implementatation is crusial 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 handling 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”*.

C. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

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

1. 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.
2. 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.
3. Penggunaan ukuran atau kriteria yang relevan.

4. Rumusan kebijakan yang jelas.

D. Model-model Implementasi Kebijakan

1. Model George Edwards III

Edwards III (1980:1) 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?”* Untuk menjawab pertanyaan penting itu Edwards III (1980: 10) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam implementasi kebijakan publik, yakni: *“Communication, resources, disposition or attitudes, and bureaucratic structure”*.

Keempat faktor implementasi tersebut dipandang krusial oleh 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.

2. 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 linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik”*. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi dan yang menyangkut dalam proses kebijakan publik adalah:

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi.
- b. Karakteristik dan agen pelaksana/implementor.
- c. Kondisi ekonomi, sosial dan politik, dan
- d. Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana/implementor.

Implementasi kebijakan dilakukan untuk meraih kinerja yang tinggi dan berlangsung dalam antar hubungan

berbagai faktor. Suatu kebijakan menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan.

3. 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) mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel, yaitu:

- a. Variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan yang dikehendaki
- b. Variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis 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 dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dan pejabat pelaksana.
- c. 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.

4. 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:

- a. Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar.
- b. Syarat kedua, apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai termasuk sumber daya waktu.
- c. Syarat ketiga, apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada.
- d. Syarat keempat, apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal.
- e. 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.
- f. Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif.
- g. Syarat ketujuh, pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Syarat kedelapan, tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.
- i. Syarat kesembilan, komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- j. Syarat kesepuluh adalah pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

5. Model Merilee S. 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:

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c. Derajat perubahan yang diinginkan
- d. Kedudukan pembuat kebijakan
- e. Pelaksana program, dan
- f. 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

6. Model Elmore, Lipsky, Hjem & O'Porter

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

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. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat baik secara langsung ataupun melalui lembaga swadaya masyarakat.

7. Model Jan Merse

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

- a. Informasi
- b. Isi kebijakan
- c. Dukungan masyarakat (fisik dan non fisik), dan
- d. Pembagian potensi.

Khusus dukungan masyarakat, berkaitan erat dengan partisipasi masyarakat sebagai salah satu *stakeholder* dalam proses pelaksanaan program. Penegasan di atas membuktikan bahwa setiap implementasi program tetap membutuhkan dukungan masyarakat atau partisipasi masyarakat sebagai *stakeholder*.

8. 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”.

9. Model Rippley dan Franklin

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

- a. Perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan aparaturnya pelaksana.
- b. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan, dan
- c. Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat program.

10. Model Charles Jones

Charles Jones (dalam Ricky Istamto, 1999: 296) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan

memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan, yaitu:

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

11. Model Goggin, Brown, dkk.

Goggin, Brown, dkk. (1990) dalam bukunya *Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation*, secara implicit mensyaratkan 3 hal penting dalam implementasi kebijakan, yakni: 1) isi pesan, 2) bentuk pesan, 3) persepsi mengenai pimpinan negara.

12. 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 menawarkan model atau formula hasil dari pengembangan model implementasi kebijakan yang juga disadari belum sepenuhnya mengakomodir substansi dari kehendak sebuah teori dengan aplikasi empirik, tetapi paling tidak Kadji (2008: 59-68) 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*.

E. Strategi dan Kebijakan Program Penanggulangan 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 keterampilan untuk berusaha, tidak tersedianya kesempatan kerja, terkena PHK, tidak adanya jaminan sosial (pension, kesehatan, kematian), atau hidup di lokasi terpencil dengan sumber daya alam dan infrastruktur yang terbatas.

F. Birokrasi dan Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Peran birokrasi pemerintah dalam upaya menyukseskan 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 penanggung jawab, pelaksana dan pendamping (fasilitator), harus mampu merangsang tumbuhnya "*development creativity and motivating*" di masyarakat.

G. Eksistensi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan di Kota Gorontalo

Penanggulangan kemiskinan dengan menitikberatkan pada pemberdayaan masyarakat sebagai pendekatan dalam tahapan implementasi kebijakan merupakan wujud komitmen pemerintah dalam merealisasikan

kesejahteraan sosial bagi masyarakat. Program penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) merupakan salah satu kebijakan pemerintah dalam upaya menanggulangi kemiskinan di Indonesia.

METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Gorontalo Provinsi Gorontalo.

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data dalam rangka penelitian ini meliputi: a) sumber data primer. b) sumber data sekunder

4. Fokus Masalah Penelitian dan Deskripsi Fokus

Fokus masalah penelitian berorientasi pada masalah penelitian, yaitu:

- 1) Bentuk-bentuk implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo, meliputi: a) pendidikan dan keterampilan teknis, b) bantuan modal, c) program pembangunan rumah layak huni, d) kegiatan pendampingan.
- 2) Responsivitas pemerintah Kota Gorontalo dalam implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo. Menganalisis dan mendalami daya tanggap pemerintah kota terhadap kebutuhan masyarakat, dan kepedulian pemerintah kota Gorontalo dalam memenuhi tanggung jawabnya sebagai aktor dan implementor kebijakan P2KP.
- 3) Keberterimaan masyarakat terhadap kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo. Menganalisis dan mendalami sikap serta pemahaman masyarakat dalam

menerima dan mendukung kebijakan P2KP.

- 4) Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo, yakni komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur organisasi.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah

- a. Teknik *Indept-Interview Analysis* dengan menggunakan pedoman wawancara.
- b. Teknik *Focus Group Discussion* (FGD).

6. Teknik Pengabsahan Data

Pengabsahan data dilakukan dengan cara, yaitu:

- a. Perpanjangan pengamatan
- b. Peningkatan ketekunan peneliti dalam pengamatan dan wawancara
- c. Triangulasi sumber dan metode
- d. *Focus Group Discussion* (FGD).
- e. Analisis kasus negatif
- f. Kecukupan referensi.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Profil kemiskinan di Kota Gorontalo

Jumlah rumah tangga miskin (RTM) di Kota Gorontalo secara signifikan turut dipengaruhi oleh dampak implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) yang dilaksanakan sejak tahun 2005. Data angka kemiskinan menunjukkan penurunan yang sangat signifikan, yakni pada tahun 2006 berjumlah 13.297 RTM menjadi 6.989 RTM, berarti terjadi penurunan angka persentase kemiskinan secara drastis yakni sebesar 52,56 persen.

2. Bentuk-bentuk Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo

Bentuk-bentuk implementasi kebijakan P2KP di Kota Gorontalo diarahkan pada tiga bidang pengembangan yang disebut dengan tridaya, atau upaya meningkatkan keberdayaan masyarakat pada tiga bidang utama, yaitu bidang ekonomi, bidang fisik, dan bidang social. Upaya ini pada gilirannya menuju pada keberdayaan masyarakat dalam kemandirian berusaha untuk segera keluar dari masalah kompleksitas kemiskinan.

Berdasarkan penjelasan para informan yang diwawancarai peneliti, maka dapat ditegaskan kembali bahwa bentuk-bentuk implementasi kebijakan P2KP di Kota Gorontalo, meliputi kegiatan:

- Pendidikan dan keterampilan berupa pelatihan bagi kelompok usaha masyarakat.
- Bantuan modal atau dana bergulir bagi kelompok usaha ekonomi produktif masyarakat.
- Program perbaikan rumah layak huni (mahyani), dan
- Kegiatan pendampingan oleh aparatur terkait dengan kegiatan dan tahapan P2KP di Kota Gorontalo.

3. Responsivitas Pemerintah Kota Gorontalo dalam Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan 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 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, kemampuan aparatur pemerintah dalam mengenali kebutuhan masyarakat, dan yang tidak kalah pentingnya adalah sejauhmana tanggung jawab pemerintah dalam melaksanakan seluruh tahapan P2KP. Berikut ini ditunjukkan konsistensi pemerintah Kota Gorontalo dalam mendukung pelaksanaan P2KP khususnya dalam pengalokasian anggaran pada APBD sebagai dana sharing ataupun dana pendamping pelaksanaan seluruh tahapan kegiatan P2KP di kota Gorontalo.

Tabel 1.

Dana Sharing Pemerintah Kota Gorontalo Melalui APBD Selang Tahun 2005-2009

Tahun	Sumber Dana		Jumlah
	APBN/ Jumlah	APBD/ Jumlah	
2005	2.112.500.000	2.112.500.000	4.225.000.000
2006	2.112.500.000	2.112.500.000	4.225.000.000
2007	2.700.000.000	2.700.000.000	5.400.000.000
2008	2.650.000.000	2.650.000.000	5.300.000.000
2009	3.450.000.000	3.450.000.000	6.900.000.000

Sumber: Bappeda Kota Gorontalo, 2009

Berdasarkan analisis terhadap hasil wawancara yang didukung oleh data dan dokumen yang relevan dapat ditegaskan bahwa responsivitas atau daya tanggap pemerintah Kota Gorontalo terhadap implementasi kebijakan P2KP, terlihat pada kepedulian pemerintah terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat khususnya komitmen pemerintah dalam mengalokasikan dana *sharing* melalui APBD Kota Gorontalo setiap tahunnya, sebesar 50 persen dari total anggaran P2KP dari pemerintah pusat.

4. Keberterimaan Masyarakat terhadap Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan di Kota Gorontalo

Keberterimaan masyarakat dapat dilihat melalui seberapa jauh pemahaman dan dukungan atau partisipasi masyarakat dalam program implementasi kebijakan P2KP di Kota Gorontalo. Perspektif ini menunjukkan bahwa masyarakat telah mengetahui, memahami dan mendukung

serta berpartisipasi langsung terhadap pelaksanaan berbagai tahapan dan bentuk program dari kebijakan P2KP tersebut.

Berdasarkan analisis terhadap hasil wawancara yang didukung oleh data yang relevan, dapat ditegaskan bahwa eksistensi dan peran masyarakat sebagai wujud keberterimaan masyarakat terhadap kebijakan program P2KP ditunjukkan dengan semakin tingginya tingkat pemahaman dan dukungan atau partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan program kebijakan P2KP di Kota Gorontalo. Situasi inilah yang menjadikan bahwa implementasi kebijakan P2KP dapat terlaksana sesuai dengan tujuan dan hakikat program P2KP dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

5. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan di Kota Gorontalo

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan P2KP di Kota Gorontalo, yakni: a) komunikasi, b) sumber daya, c) sikap pelaksana, dan d) struktur birokrasi. Faktor lainnya sebagai temuan selain dari empat faktor di atas, adalah sebagai berikut:

- a. Warga masyarakat Kota Gorontalo tidak lagi mengalami perlakuan diskriminatif dalam setiap pelaksanaan pembangunan sebagaimana terjadi sebelum terbentuknya Provinsi Gorontalo. Artinya bahwa dalam setiap tahapan pembangunan komunitas masyarakat menjadi sasaran dan dapat secara langsung berpartisipasi dalam proses pembangunan kota.
- b. Falsafah hidup masyarakat adat Gorontalo, yakni “Adat bersendi syara’, syara’ bersendikan kitabullah”, sebagai bingkai moral masyarakat Gorontalo dalam menjalankan aktivitas kehidupan bermasyarakat.
- c. Semangat kegotongroyongan masyarakat Gorontalo yang masih berlangsung dan senantiasa tetap

mewarnai dinamika pelaksanaan program pembangunan, yang dalam bahasa daerah Gorontalo disebut “Huyula”, artinya bekerja bersama untuk kepentingan bersama.

- d. Kebiasaan lain masyarakat dalam membangun desa/kelurahannya adalah apa yang disebut “Heluma”, saling mengajak bermufakat, atau bermusyawarah dalam semangat kegotongroyongan membangun bersama untuk kepentingan masyarakat.

SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebagaimana dikemukakan sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo dilaksanakan dalam bentuk pendidikan dan keterampilan berupa pelatihan bagi kelompok usaha masyarakat, kursus komputer, pemberian bantuan modal atau dana bergulir bagi kelompok usaha ekonomi produktif masyarakat, dan program pembangunan rumah layak huni, serta kegiatan pendampingan teknis telah dilaksanakan sesuai tahapan kebijakan P2KP.
- b. Responsivitas pemerintah Kota Gorontalo dalam implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan menunjukkan adanya sikap kepedulian dan daya tanggap pemerintah, berupa dukungan *sharing cost* melalui APBD Kota Gorontalo, dan dukungan aparatur terhadap semua tahapan implementasi kebijakan P2KP di Kota Gorontalo.
- c. Keberterimaan masyarakat terhadap kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo ditunjukkan oleh adanya pemahaman dan penerimaan serta partisipasi aktif masyarakat warga sasaran dalam

menyukseskan kegiatan dan program yang tertuang dalam kebijakan P2KP, baik bidang sosial, bidang fisik lingkungan, maupun bidang ekonomi produktif.

- d. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo, meliputi faktor komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi merupakan faktor yang didalami dalam penelitian, dan pada realitasnya dapat mendukung terhadap pelaksanaan seluruh tahapan program dan kegiatan dalam kebijakan P2KP di Kota Gorontalo. Di samping keempat faktor tersebut, masih ada faktor lain yang juga memahami kondisi sosial budaya masyarakat Gorontalo, bahwa keberhasilan program pembangunan khususnya kebijakan P2KP juga ditentukan oleh faktor empirik masyarakat dalam hal ini meliputi; tidak adanya diskriminasi pada masyarakat sebagai sasaran pembangunan, adanya bingkai moral masyarakat adat Gorontalo: Adat bersendi syara', syara' bersendikan kitabullah", semangat kegotong royongan yang disebut "Huyula", dan saling mengajak bermufakat bekerjasama dalam membangun daerah yang disebut dengan "Heluma".

2. Saran

Berdasarkan simpulan hasil penelitian ini, maka dapat dikemukakan beberapa saran sebagai berikut:

- a. Untuk menjaga keterjaminan dan keberlanjutan program P2KP di Kota Gorontalo, maka pemerintah Kota Gorontalo dalam memberdayakan organisasi masyarakat seperti Badan Keswadayaan Masyarakat di tingkat kelurahan dibutuhkan aktivitas yang partisipatif dalam menyusun dan merencanakan bentuk-bentuk kegiatan program P2KP di Kota Gorontalo

sebagai upaya berkelanjutan untuk mengurangi jumlah penduduk miskin.

- b. Melihat dampak yang signifikan implementasi kebijakan P2KP di Kota Gorontalo terhadap penurunan angka kemiskinan, maka responsivitas pemerintah kota sangat dibutuhkan dalam mengalokasikan anggaran melalui APBD pada setiap tahun secara berkelanjutan.
- c. Keberterimaan masyarakat terhadap kebijakan P2KP ditumbuhkan dalam realitas kemasyarakatan agar warga masyarakat akan lebih mengetahui, memahami dan melibatkan diri secara langsung dalam setiap kebijakan pemerintah kota, tidak terkecuali terhadap keberlanjutan implementasi kebijakan P2KP di Kota Gorontalo.
- d. Aparatur pemerintah kota dalam mengefektifkan komunikasi, sikap pelaksana, sumber daya, dan struktur birokrasi agar lebih fleksibel dan tidak birokratis dalam implementasi kebijakan P2KP.
- e. Kebijakan P2KP perlu dilanjutkan dimasa yang akan datang dengan tetap mempertahankan dan menstransformasikan nilai-nilai budaya masyarakat lokal yang hidup dan berkembang sebagai bingkai dan spirit dalam membangun daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Penerbit PT. Bumi Aksara.
- Dunn, N William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Diterjemahkan oleh: Samodra Wibawa.dkk.) Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dye, Thomas R 1987. *Understanding Public Policy*. USA: Prentice-Hall Englewood Cliffs.

- Dwiyanto, Agus. 1995. *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: UGM.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Effendi Harianja, Marihot Tua. 2006. *Perilaku Organisasi: Memahami dan Mengelola Perilaku dalam Organisasi*. Bandung: UNPAR Press.
- Goggin, Malcolm L., et al. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward and Third Generation*. Illinois: Scoot, Foresman and Company.
- Hadar, Ivan A. 2004. *Utang, Kemiskinan dan Globalisasi: Pencarian Solusi Alternatif*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- 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*. Volume 7 Edisi Khusus September 2008. Malang: Universitas Merdeka Malang.
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Koryati, Nyimas Dwi Dkk. 2004. *Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Wilayah*. Yogyakarta: YPAPI.
- Kuncoro, Mudradjat. 1997. *Pengantar Ekonomi Pembangunan*. Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM.
- Liliweri, Alo. 1997. *Ilmu Komunikasi*. Bandung: Remaja Karya.
- Mafruhah, Izza. 2009. *Multidimensi Kemiskinan*. Surakarta: LPP UNS.
- Mustopadidjadja, AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta. LAN.
- 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.
- Polak, Paul. 2008. *Out of Poverty: What Must When Traditional Approaches Fail*. San Fransisco: Berret-Koehler Publishers, Inc.
- Rakhmat. 2009. *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*. Jakarta: Pustaka Arif.
- Ritonga. 2008. *Analisis Kemiskinan dan Penanggulangannya di Indonesia*. Jakarta: Pustaka.
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Subhan Imran dan Sri Haryani. 2007. *Studi Implementasi Pelaksanaan P2KP di Kabupaten Bantul*. Yogyakarta.
- Sugiyono. 2007. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- _____. 1997. *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1997. *Kemiskinan: Teori, Fakta dan Kebijakan*. Impact Edisi.
- Supriatna, Tjahya. 1998. *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan*

- Kemiskinan*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- _____. 2000. *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*. Bandung. Rineka Cipta.
- Sobandi, Baban. 2004. *Etika Kebijakan Publik*. Bandung. Humaniora Utama Press.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Puslit KP2W Lemlit UNPAD.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2003. *Kebijakan Publik yang Membumi*. Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia dan Lukman Offset.
- _____. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia dan Lukman Offset.
- Winardi. 2003. *Pengantar tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*. Bandung. Penerbit Mandar Maju.
- _____. 2003. *Teori Organisasi dan Pengorganisasi*. Jakarta: PT. RajaGrasindo.
- _____. 2004. *Manajemen Perilaku Organisasi*. Jakarta: Prenada Media.
- Winarno, Budi. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Wiranto, Tatag. 2004. *Profil Kemiskinan di Perdesaan/Perkotaan*. Jakarta: Pustaka.
- Zainal Abidin, Said. 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.