

Keberhasilan Implementasi Kebijakan Program Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru

ADIANTO

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5
Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293, Telp/Fax (0761) 63277

Abstrak : Kemiskinan yang terjadi di tengah masyarakat disebabkan oleh berbagai faktor yang rumit dan saling terkait erat satu dengan yang lainnya. Kondisi tersebut sering dikatakan sebagai suatu pola "lingkaran setan" yang sangat sulit untuk dipecahkan. Pola tersebut berlangsung secara terus menerus dan bahkan cenderung menimbulkan dampak yang semakin buruk. Faktor eksternal inilah yang memegang peran penting dan strategis dalam melakukan pemberdayaan (*empowering*) untuk meningkatkan kemampuan kelompok masyarakat miskin dan tertinggal dalam mengorganisir diri agar secara mandiri mampu melaksanakan program peningkatan ekonomi dan tingkat kesejahteraan hidup. Pola pemberdayaan masyarakat yang terkonsep, sistematis, terukur dan tepat sasaran merupakan upaya yang tepat dan efektif mendorong kemandirian masyarakat dalam peningkatan kesejahteraan hidupnya. Inisiatif dan keterlibatan dari kelompok masyarakat yang memiliki kemampuan, pengetahuan serta akses terhadap sumber-sumber informasi dan pendanaan adalah merupakan upaya terobosan untuk memecah "lingkaran setan" kemiskinan dan ketertinggalan serta sekaligus mendorong kemampuan agar secara mandiri mereka mampu meningkatkan taraf ekonomi dan kualitas hidupnya. Komitmen dan semangat kebersamaan tersebut diimplementasikan melalui berbagai program pengembangan masyarakat (*community development*) yang bertujuan untuk mendorong masyarakat agar lebih mandiri dalam meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidupnya.

Kata Kunci : Pemberdayaan Masyarakat dan Implementasi Kebijakan Publik

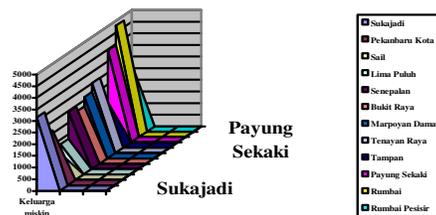
Pelaksanaan otonomi daerah dihadapkan kepada beberapa tantangan, dimana tantangan tersebut diantaranya : *Pertama*, resutruktisasi organisasi yang berarti penyesuaian aparatur, penataan sistem pendayagunaan dan pembinaan aparatur. *Kedua*, kompetisi yang sehat antar daerah dalam mendayagunakan potensi pembangunan yang berarti diperlukan sumber daya aparat yang memiliki kemampuan profesional yang dinamis dan berwawasan luas. *Ketiga*, tanggung jawab dan wewenang yang semakin besar bagi daerah untuk melaksanakan pembangunan yang berarti diperlukan kemampuan merancang program pembangunan yang sesuai dengan aspirasi rakyat serta secara

strategik dapat mempertahankan kesuksesan daerah. *Keempat*, tuntutan yang semakin meningkat dari rakyat terhadap kualitas pelayanan dan peningkatan kesejahteraan. *Kelima*, tuntutan kemampuan yang lebih tinggi kepada aparatur daerah dalam cara-cara memberdayakan masyarakat dalam partisipasi pembangunan. Dari beberapa tantangan tersebut salah satunya adalah memberdayakan masyarakat didalam pembangunan daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebab realitanya manusia dan masyarakat merupakan faktor yang sangat penting dan menentukan keberhasilan suatu pembangunan. Pemberdayaan masyarakat didalam

pembangunan daerah merupakan upaya untuk memandirikan masyarakat melalui perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Dimana masyarakat diberikan kesempatan untuk menentukan pilihan kegiatan yang paling sesuai bagi kemajuan dan kesejahteraan mereka masing-masing. Sehingga tidak muncul keinginan yang hanya datang dari pihak pemberdaya saja, tetapi sebaliknya keinginan tersebut tumbuh dari pihak yang akan diberdayakan. Karena masyarakat akan diberikan kesempatan untuk memperoleh hidup yang lebih baik dengan kemampuan yang dimiliki, serta mengurangi jurang kesenjangan didalam masyarakat yang sudah tercipta selama ini.

Pemberdayaan merupakan suatu proses peningkatan kondisi kehidupan dan penghidupan yang ditujukan kepada masyarakat miskin. Karena masyarakat miskin merupakan sumber daya manusia yang berpotensi untuk berfikir dan bertindak yang pada saat ini memerlukan penguatan agar mampu memanfaatkan daya (*power*) yang dimiliki. Oleh sebab itu langkah awal dalam penanganan masalah kemiskinan perlu dilakukan identifikasi potensi yang mereka miliki. Di wilayah perkotaan, sering timbul kemiskinan yang terselubung didalam kehidupan masyarakatnya, yang bisa saja disebabkan oleh para kaum urban atau masyarakatnya sendiri yang kurang memiliki kemampuan dan keahlian untuk bersaing. Kota Pekanbaru merupakan salah satu kota yang memiliki perkembangan yang cukup pesat, juga tidak luput dari keberadaan masyarakat miskin. Dari data yang diperoleh persentase keluarga miskin di Kota Pekanbaru dapat dilihat pada grafik dibawah ini :

Grafik 1.
Frekuensi Keluarga Miskin di Kota Pekanbaru



Dari grafik diatas terlihat bahwa jumlah keluarga miskin di Kota Pekanbaru masih sangat besar, dimana kecamatan yang paling banyak memiliki keluarga miskin adalah Kecamatan Rumbai yaitu sebanyak 3.975 keluarga miskin. Untuk itu dibutuhkan perhatian Pemerintah Kota Pekanbaru dalam mengurangi persentase kemiskinan dengan menerbitkan kebijakan tentang pengentasan kemiskinan. Salah satu kebijakan tentang pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru adalah program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS). Program ini memiliki tujuan untuk meningkatkan kemampuan dan potensi diri masyarakat kota yang miskin dalam memenuhi kebutuhan diri dan keluarganya yang pada akhirnya masyarakat mampu berdiri sendiri atau tidak bergantung kepada pemerintah. Selain itu juga program ini memiliki sasaran diantaranya : *Pertama*, prinsip kemitraan melalui koordinasi dan kerjasama pemerintah, swasta dengan dukungan masyarakat. *Kedua*, meningkatkan kemampuan wanita dalam membangun fungsi ekonomi keluarga sehingga menjadi salah satu kekuatan ekonomi masyarakat. *Ketiga*, proses belajar bagi para anggota keluarga dalam rangka

meningkatkan profesionalisme kewirausahaan. *Keempat*, memantapkan penerimaan norma keluarga kecil yang diprioritaskan untuk wilayah yang mempunyai institusi panguyuban keluarga sejahtera dengan berkategori berkembang dan mandiri. *Kelima*, untuk mendukung pengembangan usaha membangun keluarga modern. *Keenam*, untuk menurunkan jumlah keluarga pra sejahtera dan keluarga sejahtera I.

Dalam upaya merealisasikan dan mewujudkan implementasi program UPPKS di Kota Pekanbaru yang sesuai dengan tujuan dan sasarannya masih menemukan beberapa kendala-kendala, diantaranya :

1. Pemberian modal bantuan kepada masyarakat yang diharapkan berkembang tidak disertai dengan pembekalan secara teknis yang dapat membantu masyarakat bisa berkembang.
2. Pemberian bantuan yang juga dalam rangka memperkuat potensi yang dimiliki masyarakat, kurang disertai dengan pengawasan dan sanksi yang tegas terhadap masyarakat yang diberdayakan.
3. Kurangnya keinginan pemerintah untuk mengayomi dalam melindungi masyarakat yang dalam proses pemberdayaan, kerana biasanya pemerintah melepasa masyarakat untuk mandiri.
4. Kurangnya akses akan peluang memperoleh pinjaman untuk berkembang dan kurangnya *skill* yang dimiliki, sehingga tidak mampu bersaing dengan yang lainnya.

Berangkat dari kendala-kendala implemetasi program UPPKS yang ditemukan, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimanakan keberhasilan implementasi program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru ?.

Sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis keberhasilan implementasi program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru.

Kajian teori dari keberhasilan implementasi program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru, diawali dengan teori pemberdayaan masyarakat dan teori implementasi kebijakan. Menurut Menurut *Naning Mardianah* dalam Paulus Wirutomo dkk (2003 : 129) pemberdayaan dimaknai sebagai mendapatkan kekuatan (power) dan mengaitkan dengan kemampuan golongan miskin untuk mendapatkan akses ke sumber-sumber daya yang menjadi dasar dari kekuasaan dalam suatu sistem maupun organisasi. Sedangkan menurut Prianarka (1996 : 45 – 47) pemberdayaan sebagai sebuah konsep yang lahir sebagai bagian dari perkembangan alam fikiran masyarakat tentang kemapanan, antisisitem, antistruktur dan antideterminisme. Kemudian menurut Gunawan Sumodiningrat (1997 : 164) pemberdayaan masyarakat adalah kemampuan individu yang senyawa dan unsur-unsur yang memungkinkan suatu masyarakat bertahan serta membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan. Beliau juga menjelaskan ada tiga jenis dalam upaya pemberdayaan masyarakat, yaitu :

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat untuk berkembang (baik laki-laki atau perempuan). Titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia dan masyarakat memiliki potensi (daya) yang dapat dikembangkan. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu dengan mendorong, memberikan motivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

2. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif dan nyata, penyediaan berbagai masukan serta pembukaan akses kepada berbagai peluang yang akan membuat masyarakat menjadi semakin dalam berdaya memanfaatkan peluang.
3. Memberdayakan mengandung arti melindungi. Strategi pengembangan harus berpusat pada upaya mendorong percepatan perubahan struktur ekonomi rakyat dalam perekonomian nasional. Perubahan struktur ini meliputi proses perubahan dari ekonomi tradisional ke ekonomi modern, dari ekonomi lemah ke ekonomi tangguh. Selanjutnya dalam melakukan pemberdayaan kepada masyarakat tidak terlepas dari permasalahan atau faktor penghambat. Ada beberapa faktor penghambat dalam melakukan pemberdayaan masyarakat menurut *Lowe*, yaitu :
 1. Ketakutan (*fear*)
Banyak individu yang begitu sederhana takut akan pemberdayaan, hal ini diperlihatkan oleh : *Pertama*, individu pada level menengah dan junior takut akan hukuman jikalau membuat kesalahan. Dimana merupakan peninggalan dari gaya manajemen komando yang lebih menekankan kebebasan untuk mengambil resiko. *Kedua*, individu juga takut bahwa mereka tidak akan dapat dukungan yang dijanjikan apabila mereka melakukan kesalahan. *Ketiga*, individu juga memiliki ketakutan akan gagal. *Keempat*, individu juga takut akan kehilangan pekerjaan yang telah dilakukan sebelumnya.
 2. Ketidakyamanan (*role clarity*)
Bagi masyarakat, ketidaknyamanan pekerjaan baru berasal dari kebingungan atau kurang senang dengan peran baru atau pekerjaan baru mereka setelah diberdayakan. Hal ini menunjukkan bahwa : *Pertama*, pihak pemberdaya merasa dilangkahi oleh suatu kebijakan tentang pemberdayaan masyarakat yang menyerahkan kekuasaan dan wewenang atau membebankan sesuatu kepada masyarakat. *Kedua*, pihak pemberdaya kurang memahami dan mengenal apa yang diinginkan oleh masyarakat. *Ketiga*, pihak pemberdaya tidak mempunyai kekuatan dan merasa kalah dari masyarakat yang diberdayakan. *Keempat*, para masyarakat sulit menyesuaikan diri kepada pekerjaan yang baru, seperti yang selama ini pedagang tiba-tiba harus menjadi petani. *Kelima*, pihak pemberdaya kurang jelas akan tujuannya melakukan pemberdayaan kepada masyarakat.
 3. Kecenderungan implementasi kebijakan yang tidak berubah (*resistance to change*)
Hal ini mengarah kepada kecenderungan oleh pihak pemberdaya (pemerintah, swasta atau pihak lainnya) untuk berpegang teguh kepada cara-cara yang sudah mapan dalam mengerjakan dan pengenalan proses pemberdayaan. Misalnya secara historis sistem yang digunakan disuatu tempat berhasil digunakan, tentunya akan tetap dicoba melaksanakan pada lingkungan yang berbeda. (Nyoman Sumaryadi, 2005 : 159 – 160)
Setelah konsep pemberdayaan masyarakat dijelaskan, langkah berikutnya adalah menjelaskan konsep implementasi kebijakan. Untuk melihat

keberhasilan suatu kebijakan, maka sangat bergantung pada implementasi kebijakan itu sendiri. Dimana, implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Akhirnya pada tingkatan abstraksi tertinggi implementasi sebagai akibat ada beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran program. Menurut Syauckani dkk (2002 : 295) implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup, *Pertama*, persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. *Kedua*, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut. *Ketiga*, bagaimana menghantarkan kebijakan secara kongkrit ke masyarakat.

Menurut Hasel Nogi (2003 : 13) implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia. Sedangkan menurut Grindle (1980 : 18) implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan mekanisme penjabaran atau operasional dari keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi melainkan lebih dari itu yaitu menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang, akan memperoleh apa dan suatu kebijakan. Kemudian menurut Ripley (1985 : 58) implementasi

merupakan suatu tahapan diantara pembuatan kebijakan dan konsekuensi dari kebijakan. Dimana ia menempatkan implementasi pada tahap ketiga dalam proses kebijakan. Tahap pertama penyusunan agenda, tahap kedua formulasi kebijakan, tahap ketiga implementasi kebijakan dan tahap keempat dampak dari kebijakan. Selanjutnya beliau menegaskan bahwa implementasi yang berhasil tidak hanya ada dua perspektif yaitu keberhasilan diukur melalui tingkat kepatuhan birokrasi level bawah terhadap birokrasi level atas dan keberhasilan implementasi dicirikan oleh kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah. Sementara ada perspektif lain yang mengatakan bahwa implementasi yang berhasil mengarah pada kinerja yang diinginkan dari suatu program dan dampak dari program.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2003 : 158). Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Pengertian kebijakan merujuk pada tiga hal yakni sudut pandang (*point of view*); rangkaian tindakan (*series of actions*) dan peraturan (*regulations*). Ketiga hal tersebut menjadi pedoman bagi para pengambil keputusan untuk menjalankan sebuah kebijakan, dari beberapa definisi mengenai kebijakan publik, ada satu definisi yang cukup komprehensif untuk menjelaskan apa itu kebijakan publik. Definisi tersebut berbunyi “respon dari sebuah sistem terhadap *demands/claims* dan *support* yang mengalir dari lingkungannya”.

Definisi tersebut, merespon bisa dilihat sebagai isi dan implementasi serta analisis dampak kebijakan, sistem tentu saja merujuk pada aktor (pemerintah, parlemen, masyarakat, *pressure groups* dan aktor yang lain), *demands* dan *claim* bisa jadi merupakan tantangan dan permintaan dari aktor-aktor tadi, sedangkan *support* bisa merujuk pada dukungan baik SDM maupun infrastruktur yang ada, dan yang terakhir, lingkungan merujuk pada satuan wilayah tempat sebuah kebijakan diimplementasikan.

Keberhasilan suatu kebijakan dalam implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh kondisi-kondisi sebagai berikut :

1. Dukungan dan penilaian dari lembaga eksternal. Jika lembaga eksternal mendukung, maka pelaksanaan kebijakan-kebijakan akan berhasil. Sebaliknya, jika menolak maka pelaksanaan kebijakan akan gagal. Oleh karena itu, agar sukses, pengambil kebijakan dan para pelaksananya harus melakukan penyamaan visi dan persepsi dalam kebijakan yang diambil.
2. Ketersediaan waktu dan sumber daya yang cukup.
3. Dukungan dari berbagai macam sumber daya yang ada. Makin banyak yang mendukung makin tinggi tingkat kesuksesannya.
4. Kemampuan pelaksana kebijakan menganalisis kausalitas persoalan yang timbul dari pelaksanaan kebijakan. Makin mampu para pelaksana kebijakan menganalisis kausalitas antara satu kegiatan dengan kegiatan lain atau antara suatu kegiatan dengan dampaknya akan semakin tinggi tingkat keberhasilannya.
5. Kepatuhan para pelaksana kebijakan terhadap kesepakatan dan tujuan yang telah diciptakan dalam tingkat koordinasi. (Hogwood dan Gunn dalam Sumaryadi, 2005 : 84)

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2007 : 146) mengemukakan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Menurut Budi Winarno (2007 : 160) mengemukakan adanya tiga unsur penting dalam proses implementasi yaitu : (i) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan, (ii) target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan, (iii) unsur pelaksanaan (*implementor*) baik organisasi atau perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut. Implementasi kebijakan adalah suatu efektivitas atau kegiatan dalam rangka mewujudkan atau merealisasikan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya, yang dilakukan oleh organisasi birokrasi pemerintahan atau badan pelaksanaan lain melalui proses administrasi dan manajemen dengan memanfaatkan segala sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan tertentu.

Ripley dan Franklin dalam Sujianto (2008 : 33) menegaskan implementasi yang berhasil tidak hanya ada dua perspektif saja. *Pertama*, keberhasilan diukur melalui tingkat kepatuhan birokrasi level bawah terhadap birokrasi level atas. *Kedua*, keberhasilan implementasi dicirikan oleh kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah. Keberhasilan suatu program dapat dilihat jika program itu berjalan sesuai dengan pola-pola yang telah ditetapkan. Faktor-faktor keberhasilan implementasi menurut *Ripley dan Franklin* dalam Sujianto (2008 : 46) adalah :

- Kejelasan tujuan-tujuan program dan tingkat konsensus diantara pelaksana atas tujuan-tujuan tersebut.
- Tingkat perubahan dari kebiasaan-kebiasaan lama yang dikehendaki program.
- Tipe-tipe orang yang memperoleh manfaat dan klien terbatas, yaitu orang dan kelompok yang menjadi target implementasi.

Menurut Riant Nugroho (2003 : 160) pada prinsipnya ada "empat tepat" yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu :

1. Apakah kebijakan sendiri sudah tepat
Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sisi, *Pertama*, sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. *Kedua*, apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan mengenai perumusan kebijakan. *Ketiga*, apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai wewenang (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.
2. Tepat pelaksanaannya
Aktor Implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah, namun masih ada yang harus ikut berperan Serta yaitu masyarakat dan swasta. Dimana kebijakan yang sifatnya monopoli, seperti pembuatan kartu identitas penduduk sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan Yang sifatnya memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti pengelolaan pasar yang mana pemerintah kurang efektif untuk menyelenggarakannya sebaiknya dilaksanakan oleh pemerintah bersama swasta.
3. Tepat target
Ketepatan target berkenaan kepada tiga hal, yaitu: *Pertama*, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak, ada tumpang tindih dengan intervensi lain atau tidak, bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. *Kedua*, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami. namun juga apakah kondisi target mendukung atau menolak. *Ketiga*, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.
4. Tepat lingkungan
Ada dua lingkungan yang menentukan dalam implementasi kebijakan. Yaitu *Pertama* lingkungan kebijakan yaitu lingkungan interaksi diantara lembaga perumusan kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang berkaitan, *kedua* lingkungan eksternal kebijakan yang juga sebagai variabel eksogen yang terdiri dari *publik opinion* yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive intuitions* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan dan individual yakni individu-Individu tertentu yang mampu memainkan peranan penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan. Selain itu juga tepat lingkungan membutuhkan tiga jenis dukungan, yaitu dukungan politik, dukungan strategi dan dukungan teknis.

Sejalan dengan pendapat *Jones Charles* dalam Nashir Budiman (2001 : 112) menetapkan ada enam variabel yang menentukan dalam keberhasilan implementasi kebijakan, antara lain :

1) Standard dan tujuan kebijakan (*policy standards objectives*)

Ukuran atau standard dan tujuan kebijakan memberikan perhatian utama pada faktor-faktor yang menentulan hasil kerja, maka identifikasi indicator-indikator hasil kerja merupakan hal yang penting dalam analisis. Karena indikator ini menilai sejauhmana standard dan tujuan kebijakan keseluruhan kebijakan, ini terbukti karena mudah diukur dengan berbagai kasus.

2) Sumber daya kebijakan (*policy resources*)

Bukan hanya standard dan tujuan tetapi juga dalam menjelaskan implemetasi kebijakan juga membutuhkan sumber daya yang digunakan untuk memudahkan administrasi.

3) Aktivitas pengamatan dan komunikasi inter organisasional

Suatu implementasi yang efektif memerlukan standard dan tujuan program yang dipahami oleh masing-masing individu yang bertanggung jawab agar implementasi tercapai. Oleh sebab itu memerlukan komunikasi yang konsisten dengan tujuan mengumpulkan informasi yang dibutuhkan. Efektivitas komunikasi memerlukan mekanisme dan prosedur yang jelas dimana otoritas yang lebih tinggi dapat memungkinkan pelaksana akan bertindak dengan cara yang konsisten.

4) Karakteristik pelaksana

Komponen ini terjadi dari struktur formal organisasi dan atribut-atribut formal dari personil selain hubungan

pelaksana dengan partisipan dalam sistem penyampian kebijakan. Lebih jelasnya karekteristik berhubungan dengan kemampuan dan kriteria staf tingkat pengawas hirarkis terhadap keputusan sub unit dalam proses implementasi.

5) Kondisi ekonomi, sosial dan politik
Didalam implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa aspek diantaranya adalah pengaruh ekonomi, sosial dan politik. Ada beberapa hal yang berhubungan dengan faktor ekonomi, sosial dan politik diantaranya

- Apakah sumber daya ekonomi tersedia dalam organisasi pelaksana cukup memadai untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan.
- Sejahumana kondisi sosial ekonomi yang akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.
- Bagaimana sifat umum tentang seberapa jenis masalah kebijakan yang terkait
- Apakah kelompok elit menyetujui atau menentang pelaksanaan kebijakan.
- Apakah karakteristik partisipan dan organisasi pelaksana ada oposisi atau dukungan partisipan untuk kebijakan tersebut.

6) Disposisi atau sikap pelaksana
Disposisi atau sikap pelaksana sangat menentukan keberhasilan implementasi, sebab hal ini berkaitan dengan persepsi pelaksana dalam

yuridis dimana kebijakan disampaikan. Ada tiga unsur yang mempengaruhi pelaksana dalam mengimplementasi kebijakan, yaitu :

- Kognisi (pemahaman dan pengetahuan) pelaksana terhadap kebijakan.
- Arab respon pelaksana terhadap implementasi menerima atau menolak.
- Intensitas dari respon pelaksana.

Selanjutnya *George C. Edward III* mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi
2. Sumber daya
3. Sikap
4. Struktur kelembagaan (Sujianto, 2008 : 38 – 45)

Maka dari beberapa penjelasan tentang implementasi yang telah dilakukan, disimpulkan bahwa implementasi kebijakan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan yang biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan- pemerintah, peraturan daerah dan program-program pemerintah. Dimana dalam aktivitas ini bertipa pernyataan tentang tujuan yang akan dicapai yang dirancang melalui kegiatan-kegiatan administratif yang nyata, seperti pendanaan, perencanaan dan pengorganisasian.

METODE

Pelaksanaan penelitian ini untuk pengumpulan data primer maupun data sekunder menggunakan metode penelitian survei sebagai salah satu jenis *Scientific Research* (penelitian ilmiah), terutama digunakan untuk menggambarkan (*deskriptif*) dan menjelaskan (*explanatory* atau *confirmatory*) tentang kondisi variabel penelitian. Populasi dalam penelitian ini adalah pihak pelaksana program yaitu Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana (BPMKB) Kota Pekanbaru, masyarakat yang diberdayakan yaitu masyarakat yang menerima program dan masyarakat independen yaitu masyarakat yang tidak menerima program. Dimana dalam melakukan pemilihan sampel dari populasi yang dimiliki, digunakan teknik *porpositive sampling* dan teknik *random sampling*.

Dalam tehnik pengukurannya penulis menggunakan skala likert, yaitu memberikan skor penilaian untuk masing-masing jalaban. Penelitian ini memberikan lima alternatif jalaban yaitu sangat baik skor 5, baik skor 4, cukup baik skor 3, kurang baik skor 2 dan tidak baik skor 1. Dari perhitungan yang dilakukan, maka rentang skor untuk menilai keberhasilan implementasi program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru, yaitu :

- a. Sangat baik apabila total skor yang diperoleh 6930 – 8250
- b. Baik apabila total skor yang diperoleh 5609 – 6929
- c. Cukup baik apabila total skor yang diperoleh 4288 – 5608
- d. Kurang baik apabila total skor yang diperoleh 2967 – 4287
- e. Tidak baik apabila total skor yang diperoleh 1646 – 2966

HASIL

Dalam penelitian ini, berfokus kepada lima variabel untuk menjelaskan keberhasilan implementasi program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru, yaitu standart dan tujuan kebijakan, komunikasi, sumber daya, sikap dan struktur kelembagaan. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan analisis deskriptif yaitu suatu tehnik menganalisa data yang untuk menggambarkan secara utuh kenyataan mengenai permasalahan yang diteliti. Adapun yang menjadi responden dalam penelitian ini adalah aparatur pelaksana program UPPKS, kelompok masyarakat yang menerima program UPPKS dan masyarakat independen, yang diharapkan dapat memberikan penilaian terhadap keberhasilan implementasi program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru

yang berjumlah 66 orang. Kemudian data diperoleh dengan cara memberikan daftar pertanyaan dalam bentuk kuisioner penelitian kepada 66 responden terpilih. Kemudian dari hasil kuisioner tersebut diperoleh data tentang keberhasilan implementasi program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru, selanjutnya akan didiskripsikan satu persatu sebagai berikut :

A. Deskripsi variabel standart dan tujuan kebijakan

Standart dan tujuan kebijakan adalah suatu ukuran yang diberikan terhadap kegiatan, pekerjaan, tindakan yang dilaksanakan dan memiliki fokus terhadap hasil kerja yang diperoleh. Pelaksanaan kegiatan atau pekerjaan tersebut harus didukung pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki untuk dapat menghasilkan pekerjaan yang tepat waktu, memberikan pelayanan yang memuaskan dan menghasilkan pekerjaan yang efektivitas. Untuk itu dibutuhkan ukuran dan standart yang tepat, sehingga tujuan kebijakan yang dirumuskan dapat terwujud. Kemudian untuk melihat hasil tanggapan responden terhadap variabel standart dan tujuan kebijakan dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 1.

Hasil Tanggapan Responden tentang Variabel Standart dan Tujuan Kebijakan

Responden	Kriteria Tanggapan					Skor
	SB	B	CB	KB	TB	
Pelaksana program UPPKS	1 (12,5 %)	5 (62,5 %)	2 (25,0 %)	-	-	795
Masyarakat penerima program UPPKS	3 (6,2 %)	32 (66,7 %)	10 (20,8 %)	1 (2,1 %)	2 (4,2 %)	4400
Masyarakat independen	1 (10,0 %)	5 (50,0 %)	2 (20,0 %)	-	2 (20,0 %)	765
Total skor						5960

Sumber : Hasil penelitian lapangan

Dari hasil penelitian ditemukan bahwa standart dan tujuan kebijakan yang diimplementasikan dalam program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru sudah berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan total skor yang berjumlah 5960 termasuk didalam ketegori baik. Kondisi ini menjelaskan bahwa pelaksana program UPPKS, masyarakat penerima program UPPKS dan masyarakat independen setuju bahwa implementasi program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru dalam penetapan standart dan tujuan sudah berhasil dilakukan. Dimana keberhasilan implementasi ini terlihat dari ketepatan waktu melaksanakan program UPPKS, pelayanan yang memuaskan dalam pelaksanaan program UPPKS, ketelitian kerja yang baik dalam pelaksanaan program UPPKS, tingkat efisiensi biaya yang baik dan tingkat efektivitas kerja yang baik dalam pelaksanaan program UPPKS. Dengan adanya keberhasilan implementasi ini tentunya akan menciptakan kelancaran dalam pelaksanaan program UPPKS yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru.

B. Deskripsi variabel komunikasi

Komunikasi adalah penyampaian informasi atau berita kepada orang lain dengan maksud dan tujuan tertentu. Sehingga komunikasi merupakan peristiwa dimana pemberi berita dan penerima berita memperoleh pandangan yang sama tentang suatu berita. Maka dari itu orang yang melakukan komunikasi akan memperoleh informasi, sebab informasi adalah segala sesuatu yang dikomunikasikan dalam hal ini pengetahuan tentang sesuatu. Selain itu juga informasi merupakan inti sistem komunikasi dan memberikan bahan dasar pengambilan keputusan. Untuk melihat hasil tanggapan responden terhadap variabel komunikasi dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 2.
Hasil Tanggapan Responden tentang
Variabel Komunikasi

Responden	Kriteria Tanggapan					Skor
	SB	B	CB	KB	TB	
Pelaksana program UPPKS	-	6 (75,0 %)	2 (25,0 %)	-	-	755
Masyarakat penerima program UPPKS	2 (4,2 %)	28 (58,3 %)	17 (35,4 %)	1 (2,1)	-	4320
Masyarakat independen	-	5 (50,0 %)	4 (40,0 %)	1 (10,0 %)	-	875
Total skor						5950

Sumber : Hasil penelitian lapangan

Dari hasil penelitian ditemukan bahwa komunikasi yang diimplementasikan dalam program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru sudah berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan total skor yang berjumlah 5950 termasuk didalam kategori baik. Kondisi ini menjelaskan bahwa pelaksana program UPPKS, masyarakat penerima program UPPKS dan masyarakat independen setuju bahwa implementasi program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru yang dikomunikasikan sudah berhasil dilakukan. Dimana keberhasilan implementasi ini terlihat dari informasi yang disampaikan dalam pelaksanaan program UPPKS, kemampuan pelaksana dalam memahami program UPPKS, kejelasan pelaksanaan program UPPKS, kelancaran penyampaian informasi pelaksanaan program UPPKS dan konsistensi pelaksana dalam mengkomunikasikan program UPPKS. Dengan adanya keberhasilan mengkomunikasikan program yang dilaksanakan tentunya akan tercipta

kerjasama yang timbal balik antara pelaksana program dan masyarakat penerima program. Sehingga keberhasilan implementasi program juga akan lebih mudah diwujudkan apabila kedua belah pihak saling berkoordinasi dan berpartisipasi dalam pelaksanaan program.

C. Deskripsi variabel sumber daya

Secara makro, sumber daya manusia adalah kualitas atau kemampuan orang atau manusia untuk mengelola sumber daya alam, sehingga dapat dipergunakan bagi kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan akhir pembangunan itu sendiri. Secara mikro, sumber daya manusia adalah tenaga kerja, baik yang berupa pimpinan, staf atau karyawan biasa. Oleh karenanya tingkat efektivitas dan produktivitas organisasi akan sangat tergantung pada kualitas sumber daya manusia yang dimilikinya. Walaupun suatu organisasi memiliki peralatan atau fasilitas kerja yang modern, namun jika tidak ditunjang oleh kualitas sumber daya manusia yang memadai, maka akan sulit untuk mencapai kinerja yang diinginkan. Untuk melihat hasil tanggapan responden terhadap variabel sumber daya dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 3.
Hasil Tanggapan Responden tentang
Variabel Sumber Daya

Responden	Kriteria Tanggapan					Skor
	SB	B	CB	KB	TB	
Pelaksana program UPPKS	-	8 (100,0 %)	-	-	-	800
Masyarakat penerima program UPPKS	1 (2,1 %)	29 (60,4 %)	14 (29,1 %)	3 (6,3 %)	1 (2,1 %)	4230
Masyarakat independen	-	5 (50,0 %)	4 (40,0 %)	1 (10,0 %)	-	830
Total skor						5860

Sumber : Hasil penelitian lapangan

Dari hasil penelitian ditemukan bahwa sumber daya yang diimplementasikan dalam program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru sudah berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan total skor yang berjumlah 5860 termasuk didalam kategori baik. Kondisi ini menjelaskan bahwa, pelaksana program UPPKS, masyarakat penerima program UPPKS dan masyarakat independent setuju bahwa program ini telah diimplementasikan dengan berhasil berdasarkan sumber daya yang dimiliki. Dimana keberhasilan ini terlihat dari kemampuan aparaturnya pelaksana program, fasilitas yang disediakan dalam melaksanakan program, adanya pembagian pertanggungjawaban yang jelas, adanya teknologi dan sistem informasi yang baik dan adanya insentif yang diberikan kepada pelaksana program. Dengan memiliki sumber daya yang memenuhi standart akan memberikan dorongan dan motivasi bagi para pelaksana program UPPKS kepada masyarakat. Oleh karena itu salah satu kunci keberhasilan dalam implementasi program UPPKS adalah memiliki sumber daya yang unggul, sehingga proses pelaksanaan dapat lebih mudah menuju kesuksesan.

D. Deskripsi variabel sikap

Sikap adalah kecenderungan seseorang yang bersifat menetap terhadap sesuatu objek, orang, kejadian atau hal lainnya baik secara negatif maupun positif. Dalam memahami pergetian sikap, dimaknai terdiri dari tiga komponen dasar, yakni komponen kognitif atau evaluatif, komponen evektif atau perasaan, komponen aksi atau sikromotorik. Pendekatan teoritis yang dianggap tradisional tentang sikap dikenal dengan pendekatan belajar.

Pendekatan belajar ini memandang sikap sebagai kebiasaan sebagaimana halnya dengan hal-hal lain yang dipelajari. Pendekatan lain, seperti teori insentif mengambil sikap terhadap sesuatu maka terdapat kecenderungan untuk memaksimalkan keuntungan yang akan diperolehnya. Setiap suatu masalah memiliki keuntungan dan kerugian, dimana setiap individu akan mengambil sisi yang memberikan keuntungan yang lebih besar. Pendekatan kognitif di pihak lain keselarasan dan kesesuaian dalam mereka dan antara sikap dan perilaku. Pendekatan kognitif ini terutama menekankan penerimaan sikap yang sesuai dengan keseluruhan struktur kognitif seseorang. Jadi dalam kerja yang diminta adalah penerimaan sikap yang sesuai dengan keseluruhan struktur. Untuk melihat hasil tanggapan responden terhadap variabel sikap dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 4.

Hasil Tanggapan Responden tentang Variabel Sikap

Responden	Kriteria Tanggapan					Skor
	SB	B	CB	KB	TB	
Pelaksana program UPPKS	-	6 (75,0 %)	2 (25,0 %)	-	-	760
Masyarakat penerima program UPPKS	1 (2,1 %)	29 (60,4 %)	16 (33,3 %)	2 (4,2 %)	-	4245
Masyarakat independen	-	5 (50,0 %)	4 (40,0 %)	1 (10,0 %)	-	845
Total skor						5850

Sumber : Hasil penelitian lapangan

Dari hasil penelitian ditemukan bahwa sikap yang diimplementasikan dalam program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru sudah berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan

total skor yang berjumlah 5850 termasuk didalam kategori baik. Kondisi ini menjelaskan bahwa, pelaksana program UPPKS, masyarakat penerima program UPPKS dan masyarakat independent setuju bahwa program ini telah diimplementasikan dengan berhasil berdasarkan sikap yang ditunjukkan. Dimana keberhasilan ini terlihat dari pengetahuan yang dimiliki aparatur dalam mengimplementasikan program UPPKS, respon yang ditunjukkan pelaksana program UPPKS, adanya insentif yang diberikan bagi para pelaksana program UPPKS, adanya penghargaan yang diberikan kepada pelaksana program UPPKS dan adanya intensitas tinggi yang ditunjukkan dari para pelaksana program UPPKS. Untuk itu dengan memiliki sikap yang baik dalam mengimplementasikan program UPPKS, akan lebih mempermudah memperoleh keberhasilan pelaksanaan program. Oleh karenanya keberhasilan implementasi program UPPKS juga harus didukung oleh sikap yang responsif dan kondusif dari para pelaksana program tersebut.

E. Deskripsi variabel struktur kelembagaan

Kelembagaan adalah bagian dari kelengkapan negara atau daerah yang membenahi pelaksanaan keputusan-keputusan politik yang dibuat oleh lembaga legislatif dan eksekutif. Dalam melaksanakan keputusan-keputusan itu, pemerintah bergantung kepada birokrasi. Demikian pula pada waktu proses pengambilan keputusan, pemerintah harus mendasarkan diri pada informasi yang diterima melalui birokrasi. Oleh karena itu, kelembagaan yang berjalan baik merupakan syarat mutlak untuk kebijakan pemerintahan yang efektif, terutama bagi pemerintahan di negara-negara sedang berkembang. Dalam

kelembagaan terdapat unsur birokrasi dalam bentuk tipe ideal, yang merupakan cerminan dari tahap rasionalisasi manusia modern. Secara umum digambarkan bahwa ciri-ciri birokrasi adalah pengambilan keputusan secara rasional, hubungan-hubungan sosial yang bersifat impersonal, tugas-tugas yang dijadikan rutin dan sentralisasi kekuasaan. Untuk melihat hasil tanggapan responden terhadap variabel struktur kelembagaan dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 5.
Hasil Tanggapan Responden tentang
Variabel Struktur Kelembagaan

Responden	Kriteria Tanggapan					Skor
	SB	B	CB	KB	TB	
Pelaksana program UPPKS	-	7 (87,5 %)	1 (12,5 %)	-	-	765
Masyarakat penerima program UPPKS	1 (2,1 %)	32 (66,7 %)	11 (22,9 %)	4 (8,3 %)	-	4315
Masyarakat independen	1 (10,0)	3 (30,0 %)	5 (50,0 %)	1 (10,0 %)		830
Total skor						5910

Sumber : Hasil penelitian lapangan

Dari hasil penelitian ditemukan bahwa struktur kelembagaan yang diimplementasikan dalam program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru sudah berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan total skor yang berjumlah 5910 termasuk didalam kategori baik. Kondisi ini menjelaskan bahwa, pelaksana program UPPKS, masyarakat penerima program UPPKS dan masyarakat independent setuju bahwa program ini telah diimplementasikan dengan berhasil berdasarkan struktur kelembagaan yang dimiliki. Dimana keberhasilan ini terlihat

dari dukungan yang diberikan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru, adanya penerapan standart dalam pelaksanaan program UPPKS, adanya pembagian pelaksanaan tugas dalam program UPPKS, adanya komitmen yang ditunjukkan dalam pelaksanaan program UPPKS dan adanya keinginan yang kuat dalam melaksanakan program UPPKS. Oleh karenanya apabila struktur kelembagaan sudah memiliki dukungan dan komitmen yang tinggi dalam melaksanakan program yang sudah ditetapkan, maka tingkat keberhasilan akan lebih mudah diwujudkan. Untuk itu struktur kelembagaan memiliki peranan yang penting dalam upaya merealisasikan program yang ditetapkan, sebab struktur kelembagaan ini bisa dijadikan wadah bagi menjangkau dukungan, komitmen dan kemauan dari pelaksana dan penerima program.

SIMPULAN

Dari hasil penelitian ini dapat ditarik kesimpulan bahwa : *Pertama*, keberhasilan implementasi kebijakan program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru yang ditinjau dari standart dan tujuan kebijakan, komunikasi, sumber daya, sikap dan struktur kelembagaan telah berhasil diimplementasikan dengan baik. *Kedua*, dari hasil penelitian juga menjelaskan bahwa indikator yang paling dominan dalam mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan program usaha peningkatan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS) di Kota Pekanbaru adalah indikator standart dan tujuan. Artinya dalam mengimplementasikan standart dan tujuan pada program usaha peningkatan dan pendapatan keluarga sejahtera (UPPKS), pihak pelaksana kebijakan menetapkan standart dan

tujuannya berdasarkan hasil keputusan bersama dari semua pihak. Sehingga dalam pelaksanaannya semua pihak yang terlibat ikut memberikan partisipasinya dalam upaya mensukseskan program yang diimplementasikan. Standart dan tujuan yang dirumuskan diantaranya standart ketepatan waktu pelaksanaan program, standart pelayanan dalam pelaksanaan program, standart ketelitian pelaksanaan program serta standart efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program.

DAFTAR RUJUKAN

- Grindle Merike S., 1980., *Policy Content and Context in Implementation Princeton.*, University Press., New Jersey.
- Gunawan Sumodiningrat., 1997., *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat.*, Bina Rena Parawira., Jakarta.
- Nugroho Riat., 2003., *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi.*, PT. Alex Media Komputindo., Jakarta.
- Paulus Wirutomo dkk., 2003., *Paradigma Pembangunan di Era Otonomi Daerah.*, Penerbit Cipruy., Jakarta.
- Pranarka dan Onny S. Prijono., 1996., *Pemberdayaan : Konsep, Kebijakan dan Implementasi.*, CSIS., Jakarta.
- Ripley Randel., 1985., *Politic Analysis in Political Science.*, Nellson Hall., Chicago.
- Sumaryadi Nyoman., 2005., *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat.*, Penerbit Citra Utama., Jakarta.