

Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kawasan Perkotaan

ZULKARNAINI

Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Riau,
Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293, Telp/Fax (0761) 63277

Abstract: *This study examines the policy implementation to reduce poverty in urban areas with the object of study Pekanbaru City. The focus of research directed at the implementation of the Program Pemberdayaan Kelurahan (PPK) in the form of Usaha Ekonomi Kelurahan-Simpan Pinjam (UEK-SP) to answer the question why this program has not been able to accomplished with a maximum in the city of Pekanbaru. It is seen from 11 regencies / cities in Riau Province, Pekanbaru is a region of low absorption of funds including loans UEK-SP. This study aims to get clear information and identify the factors that influence the implementation process of poverty reduction through the PPK in Pekanbaru City*

Keywords: *Policy implementation, PPK, and poverty.*

Kemiskinan telah menjadi masalah besar dunia sejak berabad-abad lalu. Namun realitasnya hingga kini kemiskinan masih menjadi bagian dari persoalan terberat dan paling krusial di dunia ini. Teknologi boleh semakin maju, negara-negara merdeka semakin banyak, dan negara-negara kaya terus bertambah, tetapi jumlah orang miskin di dunia tidak juga berkurang. Kemiskinan bahkan telah bertransformasi menjadi wajah teror yang menghantui dunia. Data World Bank 2007 menunjukkan setidaknya terdapat 1,1 milyar penduduk miskin di dunia.

Di Indonesia permasalahan kemiskinan sudah sangat mendesak untuk ditangani. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia tahun 2008, jumlah penduduk miskin di negeri ini mencapai 39 juta orang atau 17,75 persen dari total populasi penduduk. Dari jumlah demikian, sepertiga masyarakat miskin ini berada di kawasan perkotaan. Salah satu ciri umum dari kondisi fisik masyarakat miskin di perkotaan adalah tidak memiliki akses ke prasarana dan sarana dasar lingkungan yang memadai dengan kualitas perumahan dan permukiman yang jauh di bawah standar kelayakan.

Walaupun sering diidentikkan sebagai daerah yang kaya, angka kemiskinan di Provinsi Riau pada tahun 2008 ternyata masuk dalam kategori tinggi, yakni mencapai 18,9 persen. Angka ini

jauh lebih tinggi dari rata-rata kemiskinan nasional sebesar 17,75 persen pada tahun yang sama. Minimnya sarana dan prasarana transportasi, komunikasi, listrik, pendidikan serta kesehatan menjadi faktor utama penyebab daerah ini masih tertinggal dibandingkan daerah lain. Data menunjukkan, ketersediaan infrastruktur yang layak di daerah ini masih terbilang minim, yakni berkisar pada angka 49 persen (BPS Riau, 2008).

Dalam upaya penanggulangan kemiskinan di daerahnya, Pemerintah Provinsi Riau mengulirkan Program Pemberdayaan Desa (PPD) berdasarkan Keputusan Gubernur Riau No. 132/2005 tertanggal 31 Maret 2005. Sebutan PPD berlaku untuk wilayah kabupaten, sementara untuk wilayah perkotaan dinamakan Program Pemberdayaan Kelurahan (PPK). Program ini masih berada dalam *platform* program jaring pengaman sosial (*social safety net*) dengan menitikberatkan pada upaya pemberdayaan komunitas (*community empowerment*) yang relatif berbeda dengan program lain yang diterapkan sebelumnya. Dalam pelaksanaan pengentasan masyarakat dari kemiskinan, PPK meletakkan sasaran utamanya kepada kelurahan yang memiliki relatif banyak penduduk miskinnya.

Mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah

Provinsi Riau tahun 2004 khususnya dalam penanggulangan kemiskinan, maka tugas pokok dan fungsi serta lingkup kegiatan pemberdayaan masyarakat, yakni fasilitas dan bimbingan teknis kepada pemerintah daerah di seluruh aspek kehidupan (ekonomi, sosial, budaya, lingkungan dan politik), dikembangkan berbagai program dan kegiatan prioritas sebagai operasionalisasinya. Salah satunya adalah PPK yang merupakan upaya pemberdayaan masyarakat yang mempunyai tujuan utama untuk menurunkan jumlah penduduk miskin.

Implementasi utama dari PPK berupa pemberian bantuan kredit usaha ekonomi produktif. Pelaku utamanya adalah seluruh masyarakat di kelurahan yang terdiri dari anggota masyarakat, baik secara individu maupun kolektif di antaranya meliputi Kader Pembangunan Kelurahan (KPK), BPD, LPM/LKMD dan Pengelola Usaha Ekonomi Kelurahan-Simpan Pinjam (UEK-SP). Tujuan program ini adalah pengembangan ekonomi masyarakat melalui pemberian dana usaha kelurahan, memperkuat kelembagaan masyarakat kelurahan, mendorong peran aktif dinas/instansi sektoral untuk pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat kelurahan, dan mendorong pelebagaan pembangunan partisipatif.

Keberhasilan dari PPK tidak terlepas dari peran serta dan dukungan dari seluruh *stakeholder* mulai dari aparatur pemerintah (desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi) dan peserta program. Oleh karena itu, dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan, kemampuan aparatur pelaku PPK di kelurahan yang diwujudkan dalam bentuk Usaha Ekonomi Kelurahan-Simpan Pinjam (UEK-SP) sangat diharapkan untuk tercapai tujuan dari program ini.

Untuk Kota Pekanbaru, hampir seluruh kecamatan sudah mendapat Program PPK dalam bentuk UEK-SP ini. Sejak program ini diterapkan, tingkat kemiskinan di Kota Pekanbaru selama tiga tahun terakhir mengalami penurunan yang cukup signifikan. Berdasarkan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ)

Walikota Pekanbaru Tahun 2008 tercatat angka kemiskinan di Kota Pekanbaru hanya tinggal 8,23%. Angka ini mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2004 yakni sebesar 10,08%.

Diakui oleh Pemko Pekanbaru, salah satu faktor utama yang berhasil menekan angka kemiskinan adalah karena diimplementasikannya PPK sejak tahun 2004 dalam bentuk UEK-SP yang tersebar di seluruh kecamatan. Berdasarkan data yang dikeluarkan Badan Pemberdayaan dan Perlindungan Masyarakat (BPPM) Provinsi Riau sebagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap PPK, untuk wilayah Kota Pekanbaru sampai Agustus 2008 telah dialokasikan dana sebesar Rp. 13,6 milyar. Dana tersebut merupakan *sharing* melalui APBD Provinsi dan Kota ini untuk masing-masing UEK-SP dikururkan sebesar Rp. 550.000.000 (*Lima ratus lima puluh juta rupiah*).

Namun demikian, kenyataan di lapangan, menunjukkan masih terdapat berbagai permasalahan berkaitan dengan pelaksanaan UEK-SP ini, terutama rendahnya realisasi penyerapan dana yang digulirkan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel di bawah ini:

Tabel. 1
Total Realisasi dan Penyerapan Usaha
Ekonomi Desa/Kelurahan Program PPD/PPK
Provinsi Riau s/d 30 Juni 2008

NO.	KAB / KOTA	REALISASI (Rp)	DANA		JUMLAH PEMANFAAT
			TERSERAP (Rp)	%	
1	KAMPAR	24.500.000.000	17.324.000.000	70,7	3.962
2	INHU	22.500.000.000	16.395.500.000	72,9	5.493
3	BENGKALIS	26.000.000.000	13.961.500.000	53,7	4.117
4	INHIL	16.400.000.000	12.711.000.000	77,5	3.409
5	PELALAWAN	22.500.000.000	14.684.200.000	65,3	2.718
6	ROHUL	36.820.000.000	31.102.500.000	84,5	11.013
7	ROHIL	10.500.000.000	7.448.500.000	70,9	3.347
8	SLAK	29.000.000.000	23.346.500.000	80,5	7.834
9	KUANSING	21.000.000.000	14.128.500.000	67,3	4.564
10	PEKANBARU	13.600.000.000	9.543.500.000	70,2	4.192
11	DUMAI	12.500.000.000	9.456.000.000	75,6	3.503
Total		235.320.000.000	170.101.700.000	72,3	54.152

Sumber: BPPM Provinsi Riau 2008

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa rata-rata penyerapan dana UED/K-SP Program PPK Provinsi Riau baru mencapai 72,3%. Untuk Kota Pekanbaru sendiri penyerapan dananya masih berada di bawah rata-rata angka provinsi, yakni hanya mencapai 70,2%. Pencapaian ini masih tertinggal dibandingkan dengan daerah lain seperti Rokan Hulu yang mencapai 84,5%, Siak 80,5%, Indragiri Hilir 77,5%, Dumai 75,6%, Indragiri Hulu 72,9%, Rokan Hilir 70,9%, dan Kampar 70,7%. Dengan kata lain, penyerapannya hanya lebih tinggi dibandingkan Bengkalis 53,7%, Pelalawan 65,3%, dan Kuantan Singingi 67,5%.

Selain rendahnya realisasi penyerapan dana di atas, persoalan lain yang ditemukan adalah rendahnya kesadaran masyarakat atau pemanfaatan dana untuk mengembalikan dana pinjaman. Bahkan ada peminjam yang melarikan diri atau berpindah tempat tanpa memberi tahu pihak pengelola. Didapat data sampai akhir tahun 2008 terdapat 69 orang yang tidak mengembalikan pinjamannya tepat waktu dengan tunggakan mencapai Rp. 109.578.722.

Kenyataan ini tentu saja menghambat pihak pengelola untuk mengimplementasikan tujuan program secara baik dan bermanfaat guna, yang berarti lebih jauh juga berdampak pada upaya Pemerintah Kota Pekanbaru dalam menanggulangi kemiskinan di daerahnya. Sebab Pemerintah Kota Pekanbaru telah menjadikan Program PPK dalam bentuk UEK-SP ini sebagai penggerak utama dalam pemberantasan kemiskinan di kota bertuah ini.

Penelitian ini memfokuskan pada pertanyaan bagaimanakah implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan pada kawasan perkotaan melalui PPK dalam bentuk UEK-SP di Kota Pekanbaru. Adapun tujuannya adalah untuk memperoleh kejelasan informasi dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui PPK bentuk UEK-SP di Kota Pekanbaru.

Pada dasarnya kebijakan adalah bagian dari keputusan politik, yakni program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat, pemerintah dan

penyelenggara kebijakan sehingga kebijakan merupakan hasil kegiatan politik. Secara harfiah istilah kebijakan diterjemahkan dari kata "*policy*" yang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, sekaligus bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Ini sejalan dengan kepentingan publik itu sendiri yang dalam Bahasa Indonesia yang berarti pemerintah, masyarakat atau umum.

Para ahli menjelaskan arti kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Definisi ini dibuatnya dengan meng-hubungkan pada beberapa definisi lain. Banyak pakar menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan. Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Ini sesuai dengan pemikiran Carl Friedman yang mengatakan bahwa hal paling pokok bagi suatu kebijakan adalah tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*) (Abidin, 2002).

Kebijakan adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kebijakan tersebut telah banyak membantu para pelaksana pada tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah-masalah publik. *Policy* dalam arti yang bertugas mengendalikan negara dan strategi kekuasaan adalah hasil *outcome* dari proses sistem politik yang dapat dinamakan *output*. Sistem politik dalam bentuk *action*, dan bisa juga disebut desisi atau kebijakan. Dari konsep di atas, bahwa kebijakan umum merupakan bagian dari keputusan politik.

Oleh karena itu, keputusan politik dapat pula dipahami sebagai pilihan yang terbaik dari berbagai alternatif mengenai urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah. Kata-kata politik dan kebijaksanaan sering dianggap sebagai sinonim, tetapi kebijaksanaan (*policy*)

pemerintah dianggap sebagai unsur penting dari politik yang artinya sebagai usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut urutan waktu tertentu. Carl Friedrich dalam Winarno (2002) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, guna mengatasi hambatan-hambatan serta memanfaatkan kesempatan-kesempatan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud.

Dengan demikian, kebijakan merupakan tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu, bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan dalam proses memerlukan beberapa alternatif-alternatif pilihan dalam rangka pengambilan keputusan yang benar-benar dapat memecahkan berbagai permasalahan yang dihadapi. Proses pengambilan kebijakan terbagi ke dalam tahapan, yaitu:

1. Masalah kebijakan adalah nilai-nilai kebutuhan dan kesempatan yang belum terpuaskan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik dimana terlebih dahulu perlu hendaknya diketahui dan dipahami masalah apa yang terjadi.
2. Alternatif kebijakan adalah arah atau tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat memberikan sumbangan kepada pencapaian nilai dalam pemecahan masalah dimana diketahui akibat positif dan negatif dari setiap alternatif.
3. Tindakan kebijakan adalah suatu atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang bernilai.

Dapat disimpulkan bahwa konsep kebijakan publik yang dikemukakan para ahli sangat bervariasi bentuknya. Hal ini karena kebijakan publik merupakan serangkaian pilihan tindakan pemerintah (termasuk pilihan untuk tidak bertindak) guna menjawab tantangan yang menyangkut kehidupan masyarakat. Maka dari itu, Thomas R. Dye (dalam Winarno, 1989) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Disamping itu,

kebijakan publik dapat juga merupakan serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah, diformulasikan dalam bidang-bidang isu (*issue areas*), yaitu arah tindakan aktual atau potensial dari pemerintah yang didalamnya terkandung konflik diantara kelompok masyarakat (Dunn, 1995).

Pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijakannya telah dilaksanakan oleh masyarakat, tetapi juga ingin mengetahui seberapa jauh kebijakan tersebut telah memberikan konsekuensi positif dan negatif bagi masyarakat. Dari sini dapat diartikan implementasi kebijakan (*policy implementation*) merupakan proses lebih lanjut dari tahap formulasi kebijakan. Pada tahap formulasi ditetapkan strategi dan tujuan kebijakan, sedangkan tindakan (*action*) untuk mencapai tujuan diselenggarakannya pada tahap implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan publik terjadi interaksi antara lingkungan yang satu dengan lingkungan lainnya melalui komunikasi dan saling pengertian dari para pelaku yang terlibat. Kegagalan komunikasi biasanya terjadi karena pesan yang disampaikan tidak jelas, sehingga membingungkan penerima pesan, kesalahan interpretasi menyebabkan perbedaan persepsi, bahkan mempengaruhi pengertian masyarakat yang terkena kebijakan.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Wahab, 2004) menjelaskan bahwa implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman kebijakan yang mencakup, baik usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Sedangkan Jones (1984) mengartikan implementasi sebagai "*Getting the jobs done and doing it*". Ia menyebutkan bahwa aktivitas implementasi kebijakan terdapat tiga macam, antara lain sebagai berikut:

1. *Organization: The establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a policy into effect*
2. *Interpretation: The translation of language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives*
3. *Application: The routine provision of service, payments, or other agree upon objectives or instruments.*

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh para ahli di atas dapat kita simpulkan bahwa proses implementasi kebijakan publik itu sungguh tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intends*) maupun yang tidak diharapkan (*negative effects*).

Implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut kebijakan ke tataran praktis dan operasional. Menurut George Edward III (1980) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu: 1) *communication*, 2) *resources*, 3) *dispositions or attitudes*, and 4) *bureaucratic structure*. Faktor komunikasi merupakan salah satu faktor penting karena implementasi kebijakan dapat berjalan efektif jika pengambil kebijakan mendapat respons dan personelnya. Implementasi kebijakan dapat bekerja efektif jika mendapat dukungan staf yang memadai di satu sisi, sedangkan di sisi lain menunjukkan bahwa kebijakan tidak efektif jika staf atau personil tidak mendukung terhadap pekerjaan tersebut.

Pertama, Komunikasi. Komunikasi memegang peran penting dalam implementasi kebijakan. Dalam komunikasi terdapat unsur-unsur esensial dalam implementasi kebijakan. Edward III menjelaskan tiga hal penting dalam proses komunikasi yaitu: transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), konsistensi (*consistency*). Substansi kebijakan harus dipahami oleh para pelaksana dengan sebaik-baiknya.

Kebijakan harus dikomunikasikan dengan jelas, akurat dan konsisten. Apabila dalam menyampaikan isi kebijakan tidak jelas dan tidak akurat akan berakibat pada penafsiran yang salah terhadap isi kebijakan tersebut atau bahkan bisa bertentangan. Ada enam faktor terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari suatu pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembuatan kebijakan.

Kedua, Sumber Daya. Sumber daya (*resource*) pada implementasi kebijakan merupakan bagian penting. Jika implementasi kebijakan ingin berjalan dengan efektif, maka implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang diperbuat dan mempunyai kapabilitas untuk melakukan hal tersebut, tetapi mereka juga harus berhasrat untuk membawa implementasi itu ke tataran praktis. Banyak implementor mencoba untuk menghubungkan hal-hal penting karena implementor mempunyai kewenangan untuk melakukannya. Oleh sebab itu, perlu tenaga yang ahli dan yang relevan dalam ukuran yang tepat, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif kalau tidak ditangani oleh orang-orang ahli yang relevan dengan tugas-tugasnya.

Ketiga, Disposisi (Sikap). Faktor ketiga dalam implementasi kebijakan adalah disposisi atau sikap pelaksana. Dalam implementasi kebijakan, tidak boleh terjadi kesenjangan antara pembuat dan implementor kebijakan dan hendaknya di antara keduanya terjalin hubungan yang saling mendukung agar implementasi kebijakan berhasil dengan baik. Disposisi dalam implementasi kebijakan diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Kecenderungan-kecenderungan tertentu mungkin menghalangi implementasi kebijakan bila para implementor benar-benar tidak setuju dengan substansi kebijakan. Kadang-kadang implementasi dihambat oleh keadaan-keadaan yang sangat kompleks seperti bila para pelaksana

kebijakan menanggguhkan pelaksanaan suatu kebijakan yang mereka setuju untuk meningkatkan kemungkinan mencapai tujuan kebijakan lain yang berbeda.

Keempat, Struktur Birokrasi. Efektivitas birokrasi berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Terdapat dua karakteristik utama dari struktur birokrasi yaitu prosedur-prosedur kerja standar (SOP) dan fragmentasi. *Sundard Operating Procedures (SOP)* dikembangkan sebagai respon terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sedangkan fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi seperti komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat eksekutif, konstitusi negara dan alat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik.

METODE

Penelitian ini merupakan suatu bentuk penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif (*qualitative research*). Jenis penelitian ini mempunyai ciri-ciri antara lain *setting* yang aktual, peneliti adalah instrumen kunci, data bersifat deskriptif, menekankan kepada proses, analisis datanya bersifat induktif, dan *meaning* (pemaknaan) tiap *even* merupakan perhatian yang esensial dalam penelitian kualitatif. Dasar pertimbangan memilih penelitian kualitatif adalah: (1) data kualitatif merupakan sumber dari deskripsi yang luas dan berlandaskan kokoh, serta memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat; (2) dapat mengikuti dan memahami alur peristiwa secara kronologis, menilai sebab akibat dan memperoleh penjelasan yang banyak dan bermanfaat; (3) dapat membimbing untuk memperoleh penemuan yang tidak diduga sebelumnya, dan (4) dapat melangkah lebih jauh dari praduga dan kerangka kerja awal.

Pemilihan disain kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Penelitian

kualitatif bersifat deskriptif, data yang dikumpulkan lebih banyak berupa kata atau gambar daripada data dalam ujud angka-angka. Pendekatan yang kualitatif berakar dari data, dan teori berkaitan dengan pendekatan tersebut diartikan sebagai aturan dan kaidah untuk menjelaskan proposisi atau perangkat proposisi yang dapat diformulasikan secara deskriptif ataupun secara proporsional.

Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah peristiwa-peristiwa atau fenomena yang terjadi di lapangan termasuk perilaku dan sikap subyek/aktor yang diteliti. Untuk memperoleh data yang diperlukan, maka peneliti mengumpulkan data atau informasi dari informan kunci (*key informan*) sesuai dengan fokus penelitian yang telah ditetapkan. Dari informan kunci inilah kemudian dilanjutkan mencari dan mengumpulkan data atau informasi dari para informan berikutnya dengan menggunakan teknik "*snow ball sampling*" atau bola salju yang menggelinding semakin lama semakin besar.

HASIL

Fenomena Kemiskinan pada Wilayah Perkotaan dan Kaitannya dengan Kemiskinan di Kota Pekanbaru

Kemiskinan di Kota Pekanbaru menjadi masalah yang perlu mendapat perhatian serius. Menurut hasil pendataan yang dilakukan oleh Balitbang Provinsi Riau (2008), walaupun menempati urutan terendah dalam jumlah penduduk miskin se-Provinsi Riau, namun untuk ukuran kota-kota besar angka kemiskinan di Kota Pekanbaru masih terlalu tinggi. Dari data yang dikeluarkan BPS Juni 2008, jumlah penduduk miskin Kota Pekanbaru sebanyak 17.465 orang atau 8,23%. Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan Yogyakarta sebesar 7,01 %, Bandung 7,39 %, dan Surabaya 7,46 %.

Dalam program penanggulangan kemiskinan ini, Pemerintah Kota Pekanbaru telah mengeluarkan Peraturan Walikota No. 13 Tahun 2008 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Program Pengentasan Kemiskinan Kota Pekanbaru. Menurut Ir. Yusman Amin, M. Eng, Sc, Sekretaris Kota Pekanbaru (2008), dalam peraturan tersebut

Walikota mengingatkan bahwa kemiskinan di Pekanbaru berbeda dengan kemiskinan di kota-kota besar lainnya. Sebagai kota transit dan tujuan utama para pendatang di Pulau Sumatera, Pekanbaru mempunyai penduduk yang kebanyakan berasal dari masyarakat pendatang (urban), sehingga sangat sulit untuk mengurangi kemiskinan secara terencana.

Angka pertumbuhan penduduk Pekanbaru termasuk yang tertinggi di Indonesia, yakni 3,4 persen. Ini lebih tinggi dari rata-rata pertumbuhan penduduk nasional yang hanya 1,3 persen. Ironisnya, 60 persen angka pertumbuhan itu berasal dari kaum urban yang bermigrasi ke Kota Pekanbaru. Migrasi itu tidak saja dari kalangan profesional dengan tingkat akademik dan *skill* baik, namun sejak otonomi bergulir dan Pekanbaru menjadi “pusat gula”, migrasi itu telah didominasi oleh kalangan urban dengan *skill* dan kemampuan akademik rendah. Hal ini jelas berkorelasi erat dengan semakin tingginya tingkat kemiskinan.

Tingginya tingkat urbanisasi ini ditambah terbatasnya lapangan pekerjaan, serta rendahnya tingkat pendidikan penduduk miskin, dan terbatasnya dana APBD, merupakan serangkaian kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Pekanbaru dalam upaya mempercepat pengentasan kemiskinan. Pertambahan penduduk yang cepat karena urbanisasi ini pada suatu setting permukiman kota diakui telah memunculkan fenomena baru. Hal ini disebabkan tidak terdapatnya fasilitas umum dan sosial serta adanya akses yang layak terhadap sumber daya ekonomi di kehidupan moderen. Akibatnya tentu saja menyulitkan untuk melahirkan sikap hidup urbanism sebagai pandangan hidup.

Fenomena empirik di atas terlihat karena semakin bertambah waktu semakin tinggi angka kemiskinan di Kota Pekanbaru. Hal ini terlihat dengan adanya fenomena perumahan liar, sengketa atas tanah, transportasi yang tidak tertib, drainase yang belum siap, listrik dan air bersih yang bermasalah berkepanjangan semakin menambah dan memperjelas kondisi kemiskinan tersebut. Sisi lain adalah persoalan permukiman dan kelengkapan fasilitas umum tampak semakin

menggejala dalam belitan persoalan yang tidak berkesudahan.

Para pendatang ini yang lambat laun menjadi komunitas kota, mulai dari lapisan bawah hingga lapisan terbawah sekalipun, dengan kondisi apa adanya mereka tampaknya mampu bertahan hidup. Di Kota Pekanbaru mereka sanggup hidup bersama pada sebuah gubuk dengan dinding triplek bekas, atau dinding karton yang berlapis-lapis dengan atap seng bekas tanpa penerangan dan air bersih. Mereka berkumpul dalam satu atap pada malam hari dan pada siang harinya mereka menyebar mencari berbagai sumber ekonomi yang layak menurut mereka untuk di buru pada hari itu. Sisi lain dari itu adalah mereka berbagi waktu ada yang bergerak pada malam hari dan banyak yang bergerak pada siang hari.

Peran migrasi sangat memberi warna terhadap persoalan kemiskinan masa kini di Kota Pekanbaru, hal ini disebabkan karena kuatnya pengaruh dari ikatan-ikatan *sentrifugal* dan *sentripetal*. Jauh masa sebelum ini berbagai bentuk ikatan primordial memberi ciri khusus kepada kehidupan masyarakat lapisan bawah perkotaan. Ini ditandai dengan pelbagai pembinaan khusus yang diberikan oleh keluarga terdahulu yang sudah dianggap sukses di kota. Sanak keluarga, kerabat, handai taulan serta teman-teman sejawat yang tidak memiliki apa-apa di desa diundang ke kota.

Sesampainya di kota anggota baru dibina melalui proses magang dan dibawa kemana mereka pergi. Keadaan ini terjadi kepada hampir semua pedagang asongan, gerobak serta pedagang keliling. Sekian lama mengikuti magang kemudian di lepas karena sudah dianggap mampu untuk mulai mandiri. Persoalan tidur tidak menjadi hal yang serius, karena ruang dengan luas 1,2 meter x 1,5 meter dijadikan tempat tidur secara bergantian. Bagaimana jika tidak ada tempat, ruang ataupun gerobak yang dijadikan tempat tidur? Letak tidak menjadi persoalan besar karena beralaskan apapun dan beratap langit seperti di kawasan koridor dan kawasan bangunan yang sedang di bina, itu adalah sebuah tempat yang sangat menarik untuk dijadikan

tempat peristirahatan sementara (Jalil, 2006).

Terlepas dari persoalan migrasi ini, menurut Yusman Amin, pihaknya tidak mau menyerah pada keadaan tersebut. Pemerintah Kota Pekanbaru dalam lima tahun terakhir ini tetap dan terus melakukan beberapa upaya sebagai bagian dari strategi penanggulangan kemiskinan di antaranya adalah:

1. Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kota Pekanbaru, yang merupakan tindak lanjut dari pembentukan TKPK Pusat dan Provinsi Riau.
2. Memfungsikan Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kota Pekanbaru.
3. Membentuk Komite Pengawasan Rumah Tangga Miskin (RTM) ditingkat Kota dan Kecamatan.
4. Membuat Petunjuk Teknis dan Petunjuk Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Kota Pekanbaru.
5. Menugaskan Satuan Kerja Pelaksana Program Penanggulangan Kemiskinan Kota Pekanbaru, terdiri dari: BPMKB, Dinas Sosial dan Pemakaman, Dinas Pertanian, Dinas Koperasi dan UKM, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Kimpraswil dan KPIPT.
6. Menugaskan Satuan Kerja Pendukung Program Penanggulangan Kemiskinan Kota Pekanbaru, yang terdiri dari: Bappeda, Dinas Pasar, Dinas Pendaftaran Penduduk, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga, Kantor Satpol PP.
7. Menggerakkan Partisipasi Swasta dan Masyarakat di setiap Kecamatan melalui Gerakan Cinta Keluarga Miskin (GENTAKIN).
8. Melakukan Koordinasi dengan Dunia Usaha dalam rangka membantu Program Penanggulangan Kemiskinan Kota Pekanbaru.

Pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di Kota Pekanbaru yang sudah dilaksanakan sejak tahun 2004 melalui Program Pemberdayaan Kelurahan (PPK) dalam bentuk Usaha Ekonomi Kelurahan-Simpan Pinjam (UEK-SP) dimana dananya merupakan *sharing* dengan Pemerintah Provinsi dengan membantu

sebanyak 584 rumah tangga miskin. Selanjutnya semenjak tahun 2007 pelaksanaannya telah terprogram melalui Dana APBD Kota Pekanbaru sebesar Rp.7,5 Milyar untuk 604 rumah tangga miskin. Pada tahun 2008 juga dianggarkan sebesar Rp.8,9 Milyar untuk 790 rumah tangga miskin. Di samping lewat PPK, juga digulirkan Program Gerakan Cinta Keluarga Miskin (GENTAKIN) di setiap kecamatan telah dapat membantu sebanyak 1.294 rumah tangga miskin.

Implementasi Program Pemberdayaan Kelurahan (PPK) di Kota Pekanbaru dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan

Program Pemberdayaan Kelurahan (PPK) merupakan upaya pemberdayaan masyarakat yang mempunyai tujuan utama untuk menurunkan jumlah penduduk miskin dengan cara memperkuat kelembagaan masyarakat kelurahan dan meningkatkan peran aktif dinas sektoral dan dunia usaha untuk memenuhi kebutuhan sarana/prasarana bagi masyarakat kelurahan. Tujuan penting lainnya adalah mendorong pelembagaan sistem pembangunan partisipatif dalam upaya mendorong kemandirian kelurahan. Rencana aksi (*action plan*) strategi pengentasan kemiskinan, secara garis besar telah dituangkan di dalam Rencana Aksi Penanggulangan Kemiskinan Jangka Panjang bidang Ekonomi panduan Strategi Penanggulangan Kemiskinan (SPK) yang dibuat Pemerintah Kota Pekanbaru bekerjasama dengan Provinsi Riau. Dalam SPK ini disebutkan adanya kewajiban untuk penyediaan tenaga pendamping pembangunan kelurahan secara terpadu. Kemudian dilanjutkan dengan pendirian dan penguatan manajemen lembaga keuangan mikro berupa UEK-SP.

Dari berasal dari *sharing* APBD Provinsi dan APBD Kota. Jumlah Dana Usaha Kelurahan (DUK) yang telah dialokasikan dan disalurkan ke rekening DUK pada masing-masing kelurahan. Pada awal pelaksanaan awal dana sebesar Rp. 2,1 milyar telah disalurkan kepada empat lembaga keuangan mikro (UEK-SP), yaitu UEK-SP Kelurahan Simpang Baru dan Sidomulyo Barat Kecamatan Tampan serta UEK-SP Kelurahan Simpang Tiga Kecamatan Bukitraya

dan UEK-SP Kelurahan Tangkerang Tengah Kecamatan Marpoyan Damai.

Sementara Pemerintah Provinsi sendiri melalui mekanisme APBD, sejak tahun 2004-2007 telah menganggarkan dana sebesar Rp. 4,5 milyar bagi upaya Pelaksanaan Program Pengembangan Ekonomi Rakyat, dengan rincian tahun 2005 sebesar Rp. 1 milyar, tahun 2006 sebesar Rp. 1 milyar, dan tahun 2007 sebesar Rp. 2,5 milyar. Dari dana sebesar Rp. 4,5 milyar ini telah disalurkan kepada 9 lembaga keuangan mikro (UEK-SP), yaitu UEK-SP Kelurahan Muara Fajar dan Umbansari Kecamatan Rumbai, UEK-SP Kelurahan Kulim dan Sail Kecamatan Tenayanraya, dan UEK-SP Kelurahan Kampung Tengah Kecamatan Sukajadi, UEK-SP Kelurahan Tanjung Rhu dan Pesisir Kecamatan Limapuluh, UEK-SP Kelurahan Meranti Pandak dan Lembah Damai Kecamatan Rumbai Pesisir.

Dari dana di atas, jumlah kelurahan yang diusulkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru secara kumulatif lebih besar dibandingkan dengan jumlah kelurahan yang diusulkan oleh Pemerintah Provinsi Riau. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah kota cukup antusias terhadap keberadaan PPK yang dianggap cukup berhasil, sehingga berkeinginan agar lebih banyak lagi kelurahan yang menjadi lokasi PPK. Namun dari jumlah dana yang dialokasikan pada APBD Kota masih terlihat lebih kecil dibandingkan dengan dana yang berasal dari APBD Provinsi. Hal ini dapat dimaklumi karena mengingat pemerintah kota mempunyai kemampuan keuangan yang terbatas dibandingkan pemerintah provinsi.

Besarnya dana yang terserap menunjukkan bahwa masyarakat perkotaan memang memerlukan suntikan dana segar untuk membantu menumbuhkembangkan kegiatan perekonomian mereka. Hal ini juga menunjukkan keberhasilan fasilitator program dalam mensosialisasi keberadaan Dana Usaha Kelurahan kepada masyarakat untuk memanfaatkan dana tersebut yang dilakukan berdasarkan kesepakatan musyawarah kelurahan yang telah dibuat bersama masyarakat.

Penerapan prinsip kehati-hatian, layaknya dalam dunia perbankan, juga tetap menjadi acuan penting dalam penyaluran dana ke calon

pemanfaat yang berminat. Dari dana yang telah dimanfaatkan masyarakat tersebut, maka terjadi perputaran kembali dalam bentuk perguliran dan sudah berkembang. Setelah disalurkan ke masyarakat dalam upaya untuk meningkatkan kegiatan perekonomian mereka, dana ini mengalami peningkatan jumlah modal yang cukup menggembirakan dari tahun ke tahun.

Partisipasi masyarakat dalam penyediaan dana bagi masyarakat kelurahan itu sendiri ternyata cukup signifikan. Bagi masyarakat yang tidak dapat mengakses ke Dana Usaha Kelurahan, mereka diarahkan untuk memanfaatkan dana simpan pinjam UEK-SP yang dananya berasal dari masyarakat berupa simpanan pokok, simpanan wajib dan simpanan sukarela. Apalagi proses peminjaman tidak diharuskan memiliki agunan. Total dana yang sudah digulirkan di Kota Pekanbaru sampai tahun 2008 secara keseluruhan mencapai Rp 18 milyar. Kemudian transaksi yang sudah berjalan mencapai Rp 20 milyar dari total dana yang ada.

Kehadiran PPK juga telah mampu menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat Riau, terutama kaum muda. Baik sebagai tenaga kerja langsung maupun tidak langsung. Tenaga kerja langsung adalah fasilitator program yang bekerja sepenuh masa dan memperoleh gaji dari anggaran APBD Provinsi Riau setiap bulannya. Mereka adalah tenaga profesional yang memenuhi kualifikasi standar yang diperlukan untuk masing-masing bidang, sesuai dengan jabatan yang akan diduduki. Proses rekrutmen dilakukan secara terbuka dan transparan, dengan melibatkan pihak akademisi dan profesional. Materi tes mencakup: tes kelengkapan administrasi, tes tertulis, wawancara, psikotes dan pelatihan pra tugas.

Sedangkan tenaga kerja tidak langsung adalah pelaku PPK yang berada di kelurahan. Disebut tidak langsung karena mereka rata-rata mempunyai pekerjaan utama, sehingga pendapatan utama mereka bukan berasal dari PPK. Honorarium yang mereka peroleh berasal dari porsi (persentase) pembagian keuntungan usaha UEK-SP tiap bulannya. Mereka terdiri dari pengelola UEK-SP, Kader Pembangunan

Masyarakat (KPM), Otoritas Keuangan Dana Usaha Desa dan Pengawas Umum.

Dari keterangan yang disampaikan pengelola UEK-SP Panam Lestari terungkap data adanya pergeseran jenis usaha utama masyarakat yang secara tradisional menggantungkan hidup biasanya dari usaha pekerja buruh ke usaha yang lebih cepat menghasilkan perputaran uang, yaitu perdagangan dan jasa. Usaha lain yang diminati masyarakat melalui UEK-SP ini adalah pengembangan perikanan dan peternakan serta pertanian.

Selain itu terungkap data lain, yaitu dominannya pemanfaat laki-laki yang menjadi nasabah UEK-SP dibandingkan kaum perempuan. Hal ini lebih disebabkan sebagian besar pemanfaat adalah kepala keluarga. Para pemanfaat laki-laki ini memerlukan pinjaman dana guna membiayai kegiatan usaha utama mereka dalam mencari nafkah sebagai kepala rumah tangga. Sementara pemanfaat perempuan adalah kaum perempuan yang sebagian besar menjalankan usaha sampingan dalam rangka membantu meningkatkan ekonomi rumah tangga. Namun, beberapa diantaranya justru menjadi penggerak utama roda perekonomian rumah tangga.

PEMBAHASAN

Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Pekanbaru, perlu ditelaah dan dielaborasi informasi maupun data-data yang diperoleh dari hasil pengamatan lapangan, wawancara dengan narasumber, dan telaah dokumentasi di lokasi penelitian.

Komunikasi

Komunikasi mempunyai peranan sangat penting dalam organisasi untuk menentukan seberapa jauh individu-individu maupun masyarakat dapat bekerjasama secara efektif mencapai tujuan yang sudah ditentukan. Oleh karena itu, seorang pemimpin organisasi haruslah komunikatif dengan bawahannya maupun dengan masyarakat. Antara pemimpin dengan bawahan dan masyarakat dalam menyampaikan informasi

melalui komunikasi, selain mengerti bahasa yang digunakan, hendaknya juga mengerti makna dan bahan informasi yang disampaikan.

Untuk variabel komunikasi dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Pekanbaru aspek yang akan dilihat adalah proses komunikasi yang dilakukan oleh pembuat kebijakan dengan petugas lapangan dalam menyampaikan atau mengirimkan informasi/perintah dan arahan pelaksanaan kebijakan. Selain itu juga dilihat dari aspek isi komunikasi yang disampaikan pihak pembuat kebijakan kepada petugas lapangan, dalam hal kejelasan dan konsistensi informasi/perintah dan arahan pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan data yang dihimpun di lapangan, komunikasi antara instansi penanggung jawab maupun pengelola UEK-SP dengan tokoh masyarakat maupun para peminjam dana tidak berjalan dengan baik. Hal ini diakui oleh Ketua RW 08 Kelurahan Tuah Karya Kecamatan Tampan, H. Rasyad Zein, yang dengan lugas mengungkapkan bahwa ia tidak pernah mengetahui secara spesifik tentang keberadaan UEK-SP di wilayahnya. Walaupun pernah mendengarnya, itu hanya cerita dari mulut ke mulut dan sekilas saja. Padahal UEK-SP di Kecamatan Tampan sudah berdiri sejak tahun 2005 lalu.

Disebutkan Rasyad Zein, sepengetahuannya belum ada warga didaerahnya yang berkonsultasi ke rumahnya untuk memanfaatkan UEK-SP ini. Buktinya tidak ada warga yang datang menemuinya untuk minta tanda tangan atau cap sebagai persyaratan dalam meminjam dana ke lembaga tersebut. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Rusdi BA, Ketua RT 06 RW 08, yang mengatakan bahwa ia tidak pernah didatangi warga yang minta persetujuan atau mengurus persyaratan untuk peminjaman dana di UEK-SP Panam Lestari.

Ketika dikonfirmasi hal ini kepada Ketua UEK-SP Panam Lestari, Drs. T.A. Edison, diungkapkan bahwa memang tidak ada kegiatan khusus untuk mensosialisasikan keberadaan UEK-SP ini kepada masyarakat. Menurutnya, informasi hanya disampaikan kepada tokoh-

tokoh masyarakat seperti RT, RW, Ketua LPM dalam suatu pertemuan di masing-masing kelurahan dan itupun hanya di awal-awal pendirian lembaga ini. Setelah itu tidak ada kegiatan komunikasi lanjutan, apalagi secara khusus turun ke masyarakat untuk mensosialisasikannya. Sewaktu datang ke Kantor UEK-SP Panam Lestari, penulis sempat menanyakan apakah ada brosur atau leaflet tentang lembaga ini, pihak pengelola mengatakan tidak ada sama sekali yang penulis tanyakan.

Mendapat jawaban demikian, penulis menanyakan lebih lanjut bagaimana masyarakat bisa tahu UEK-SP ini kalau tidak ada komunikasi langsung ataupun tidak langsung berupa leaflet atau brosur yang disebar? Dijawab oleh pengelola, masyarakat umumnya lebih banyak tahu dari mulut ke mulut atau sambil ngobrol di kedai kopi, di samping juga sejak pertemuan di awal pendirian dulu. Sungguhpun demikian, walaupun tanpa informasi yang memadai sebutnya, peminjan tetap banyak, bahkan tidak sedikit yang masuk daftar antri.

Lalu penulis tanyakan bagaimana dengan data yang dikeluarkan oleh BPPM Provinsi Riau bahwa dana yang diperuntukkan bagi UEK-SP Kota Pekanbaru baru terserap sekitar 70%. Dengan menjawab sekenanya saja, ia mengatakan tidak tahu menahu tentang data tersebut. Tapi bila melihat data yang penulis peroleh tentang UEK-SP Panam Lestari ini, dari dana kas yang tersedia Rp.1.000.500.000 (satu milyar lima ratus ribu rupiah) yang terserap sampai tahun 2008 baru sekitar Rp. 671.000.000 (enam ratus tujuh puluh satu juta), jelas bahwa masih rendah antusias masyarakat untuk meminjam.

Program UEK-SP ini, menurut pengelola, sangat beda dengan program lainnya, makanya tidak perlu sosialisasi yang banyak. Salah satu keunggulan dari UEK-SP bunga dari hasil pinjaman lebih kecil dari bunga lembaga keuangan lainnya seperti bank. Beda dengan bunga bank yang ditujukan untuk perusahaan, sementara bunga dari UEK-SP untuk pengelola dan sebagian dijadikan tambahan modal untuk digulirkan lagi ke masyarakat. Dengan itu pihak pengelola tinggal mengarahkan kepada pemin-

jam bahwa keberhasilan UEK-SP tergantung tanggung jawab masyarakat. Dengan arti lain, UEK-SP adalah milik bersama masyarakat dalam memenuhi kebutuhan modal usaha.

Padahal menurut Leader PPD Bapemas-Bangdes Provinsi Riau, Ikhfa Rifa'i, sosialisasi ini sangat penting dalam sukses atau tidaknya implementasi UEK-SP. Dijelaskannya, dalam pelaksanaan program dimulai dari sosialisasi program dengan melakukan Musyawarah Kelurahan I dengan memilih 3 orang Otoritas Dana Usaha Desa yang terdiri dari Kepala Desa/Lurah, Ketua LPM dan Tokoh Perempuan yang dipilih oleh masyarakat. Kemudian membentuk Lembaga UEK-SP yang terdiri dari 4 orang pengelola yaitu Ketua, Kasir dan Staf Analisis Kredit. Kemudian memilih Kader Pembangunan Masyarakat (KPM) yang dipersiapkan untuk menggantikan pendamping desa bila sudah tidak ada lagi.

Pengalaman Sutoyo (35 tahun), Pengusaha Kerupuk di Kelurahan Kulim, Kecamatan Tenayan Raya, patut dikemukakan bagaimana sulitnya informasi tentang UEK-SP ini. Awalnya ia hanyalah seorang pedagang kecil-kecilan dengan menjual striker di depan MTQ Sudirman. Ketika ia ingin merubah nasibnya untuk membuka usaha kerupuk, ia terkendala masalah dana. Setelah bertanya ke beberapa orang kerabat, ia dianjurkan untuk meminjam ke UEK-SP Kulim. Namun sebagai orang awam, ketika datang untuk pertama kalinya ke sana ia tidak mendapat informasi yang memadai bahkan terkesan diacuhkan. Barulah ketika seorang tetangganya mengatakan ada saudaranya yang bekerja sebagai pengelola di sana, ia kemudian dilayani dan mendapatkan pinjaman.

Dari kondisi di atas dapat disimpulkan bahwa komunikasi pada pihak pengelola UEK-SP masih rendah. Padahal komunikasi sangat dibutuhkan untuk menghindari ketidaktahuan dan memberikan kejelasan kepada warga masyarakat, sehingga nantinya apa yang menjadi tujuan dari implementasi tersebut dapat berhasil dan didukung sepenuhnya oleh masyarakat. Melalui komunikasi yang baik, masyarakat akan menerima serta yakin dan mau terlibat dalam

pelaksanaannya.

Sumber Daya

Dalam suatu organisasi, sumber daya yang terpenting adalah sumber daya manusia, yaitu individu-individu yang bekerja dalam lingkungan organisasi yang mencurahkan pikiran dan memberikan tenaga, bakat, kreatifitas dan usaha yang dilakukan mereka kepada organisasi. Tugas yang harus dikerjakan oleh pemimpin mengembangkan dan menggunakan sumber daya manusia tersebut dalam rangka untuk mencapai tujuan organisasi. Tanpa individu-individu yang bekerja dalam organisasi yang cakap, terampil, menguasai akan tugas dan tanggung jawabnya seorang pemimpin akan gagal mencapai tujuannya.

Untuk variabel sumber daya dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Pekanbaru dalam bentuk pelayanan kepada masyarakat, terkendala pada lemahnya pengetahuan pengelola terhadap fungsi dan tugasnya. Kebanyakan dari mereka bukanlah orang yang berpengalaman di bidang keuangan atau perekonomian. Pemilihan ketua pengelola dan jajarannya lebih berdasarkan kedekatan aparat pemerintah yang berwenang menunjuk pengelola dan orang yang bersangkutan.

Sebagai contoh, Ketua Pengelola UEK-SP Tampan, TA. Edison bukanlah orang yang berpengalaman di bidang pemberdayaan dan keuangan. Beliau memiliki latar belakang pendidikan dari ilmu pendidikan dan pekerjaan terakhirnya adalah pensiunan PNS. Sehari-hari beliau juga terlibat sebagai Ketua Panwaslih Kecamatan Tampan. Begitu juga konsultan pendampingnya yang berlatar belakang keilmuan sarjana teknik. Adapun salah seorang tim verifikasi UEK-SP Tampan tercatat sebagai pengurus partai politik yang saat ini duduk di DPRD Kota Pekanbaru, yakni Kamaruzzaman SE.

Dari sini dapat dijelaskan bahwa memang tidak ada sumberdaya pelaksana PPK yang berkompeten di bidangnya. Bisa dikatakan di dalam implementasi UEK-SP kurang didukung oleh tenaga atau sumberdaya yang dapat lebih

baik dalam mengelola. Menanggapi pernyataan bahwa pengelola kurang berkompeten di bidangnya, Edwar, Koordinator UEK-SP, mengakui hal tersebut tidak jadi masalah. Menurutnya yang penting adalah pengelola memiliki kemauan dan integritas yang baik, mengenai kemampuan bisa diasah melalui pelatihan dan pembinaan yang diberikan sebelum mereka bekerja. Diingatkan Edwar, semua pengelola dan pendamping maupun konsultan setelah mereka terpilih, diharuskan mengikuti pelatihan yang diadakan oleh BPPM Provinsi sebagai penanggung jawab program.

Terlepas dari persoalan berkompeten atau tidaknya pejabat yang akan diangkat sebagai pengelola, nyatanya keluhan dari peminjam tetap mengemuka. Seperti diakui oleh Hasri Yuned, peminjam UEK-SP yang berusaha di bidang peternak ikan di Pekanbaru, walaupun ia menilai program ini cukup bagus, namun ia kecewa tidak adanya pendampingan dan pengarahan untuk mengembangkan usahanya. Menurutnya model pinjaman UEK-SP ini hampir sama dengan pinjaman di lembaga ekonomi lain, seperti bank dan koperasi. Padahal ia awalnya sangat berharap pengelola UEK-SP mampu memberikan pendampingan sehingga ia tidak merasa sendiri dalam berusaha.

Berdasarkan kenyataan itu, maka dapat disimpulkan bahwa walaupun di PPK melalui UEK-SP sasarannya adalah terberdayakannya masyarakat peminjam, namun model pelayanan yang diberikan ke peminjam tidak ada ubahnya dengan lembaga peminjaman lainnya. Sehubungan dengan itu, ke depan para pengelola dan pendamping serta pihak otoritas harus menekankan arti dari pemberdayaan ini, agar dana yang dipinjamkan menjadi efektif dan efisien dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, pengelola yang bekerja dalam PPK sebaiknya dipilih dari kaum profesional dan mereka yang sudah berpengalaman dalam pemberdayaan masyarakat sehingga upaya pemberdayaan sekaligus peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat peminjam bisa terwujud sebagaimana mestinya.

Disposisi (Sikap Pelaksana)

Penanggung jawab dan ketua pengelola sebagai pelaksana atau implementor PPK UEK-SP memiliki watak, sikap, pengetahuan, perasaan dan kecenderungan dalam bertindak dan berbuat yang diwujudkan dalam sikap terhadap dirinya, terhadap orang lain dan terhadap tugas yang dipercayakan. Dalam kajian karakteristik implementor kebijakan dijelaskan sikap, pengetahuan, perasaan dan tindakan implementor. Sikap atau disposisi berarti watak, pembagian, penyusunan, pengaturan, kecenderungan atau pendapat mengenai urusan yang termuat pada peraturan yang telah dibuat.

Sikap-sikap umum sebagaimana dipaparkan di atas muaranya pada komitmen sebagai bagian integral dari pengelolaan lembaga yang baik. Komitmen pada sikap peduli atau sikap berpura-pura mewarnai pelaksanaan kebijakan. Interaksi dan komunikasi yang dibangun individu dengan masyarakat maupun masyarakat dengan organisasi bersenyawa dengan perubahan sikap. Untuk variabel sikap pelaksana dalam implementasi penanggulangan kemiskinan di Kota Pekanbaru melalui Program PPK berupa UEK-SP ini, berhasil atau tidaknya pelaksanaan kebijakan tergantung orang yang memegang lembaga dan kejelasan yang diemban oleh orang tersebut.

Pelaksana kebijakan memberikan andil yang besar di dalam melaksanakan suatu kebijakan. Sikap pelaksana memberikan gambaran tentang dukungan pelaksana dalam mencapai tujuan kebijakan. Pelaksana di dalam mensukseskan program PPK adalah pengelola dan konsultan pendamping. Mereka inilah yang berhubungan langsung dengan masyarakat peminjam. Menurut Ketua Pengelola PPK Tampan melalui UEK-SP, TA. Edison, kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam menanggulangi kemiskinan sebaiknya memang memperhatikan sumberdaya yang tersedia, baik sumber daya manusia maupun sarana dan prasarana yang mendukung peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

TA. Edison sendiri mengeluhkan tidak berfungsinya tim verifikasi. Pihak tim verifikasi ini yang menentukan lancar atau tidaknya

perguliran dana. Secara umum tahapan verifikasi ini dimulai dari pemeriksaan awal terhadap proposal yang masuk. Dari hasil pemeriksaan ini, kalau ada hal-hal yang dirasakan belum lengkap, maka tim verifikasi memberikan kesempatan kepada calon peminjam untuk memperbaiki proposalnya. Setelah diperbaiki oleh calon peminjam, maka dilakukan pemeriksaan kembali oleh tim verifikasi untuk memastikan apakah hal-hal yang kurang sudah diperbaiki.

Segera setelah semua proposal dinilai memenuhi syarat, maka tim verifikasi melakukan kunjungan lapangan untuk memastikan antara proposal yang masuk dengan realitas yang ada di lapangan. Hasil dari kunjungan lapangan ini adalah adanya rekomendasi awal dan umpan balik setelah melihat langsung kelayakan usaha calon peminjam. Dalam hal ini calon peminjam diberi waktu 2 hari untuk melakukan perbaikan terhadap proposal yang diajukan dan telah diverifikasi, berdasarkan hasil rekomendasi awal dan umpan balik dari tim verifikasi. Setelah perbaikan proposal selesai, maka tim verifikasi membuat rekomendasi akhir terhadap seluruh proposal yang telah diverifikasi.

Akibat tidak berfungsinya tim verifikasi ini, sempat terjadi kemandegan dalam penyaluran dana. Setelah berkoordinasi dengan penanggung jawab, akhirnya pengelola mengambil alih tugas tim verifikasi. Barulah satu tahun terakhir ini tim verifikasi berjalan dengan normal, setelah dilakukan pemilihan anggota tim yang baru. Dari sini dapat kita lihat, satu unsur saja dari struktur ini tidak berjalan, maka dapat menghalangi kelangsungan dari program yang sudah tersusun dengan baik.

Selanjutnya dari keterangan Edward, UEK-SP dapat bertahan atau eksis di Kota Pekanbaru, bahkan mampu ikut serta membantu pemerintah mendukung kegiatan ekonomi masyarakat, karena didukung manajemen pengelola yang memahami tugas dan fungsinya. Apalagi pemanfaatannya lebih diarahkan kepada masyarakat ekonomi ke bawah, bahkan program ini turut serta mengurangi angka kemiskinan. Hanya saja, keberhasilan program ini sulit untuk diukur dengan angka kemiskinan di Kota Pekanbaru,

karena ada banyak faktor yang mempengaruhinya.

Dikatakannya, kalau dibilang ada pengaruh UEK-SP untuk mengurangi angka kemiskinan, mungkin ada. Hanya saja di sini sulit diukur karena begitu kompleksnya. Masyarakat yang datang banyak. Sementara pengelola tidak bisa mempublikasikan berapa yang datang dan memanfaatkan UEK-SP tersebut. Ada puluhan ribu pendatang di Pekanbaru ini. Sehingga pengaruh yang ada tersebut, akibatnya jadi minim atau tidak kelihatan. Padahal kalau di desa, manfaat program ini sangat jelas terasa dan tampak pengaruhnya dalam rangka membantu ekonomi masyarakat. Pada akhirnya turut mengurangi angka kemiskinan. Ditambah lagi dengan adanya aturan yang mengharuskan untuk mengalokasikan 10 persen dana bagi masyarakat miskin dengan tanpa agunan.

Dengan kondisi yang ada sekarang saja, banyak pengelola UEK-SP di Kota Pekanbaru yang siap untuk mandiri (dilepas). Namun sepertinya pemerintah provinsi yang tidak siap untuk melepas mereka. Edwar melihat provinsi ragu untuk memberikan segala kewenangan kepada pengelola untuk menjalankan usaha. Dikatakan, provinsi tidak perlu lagi melakukan pembinaan, sebab pembinaan yang sudah diberikan selama ini sudah cukup untuk membuat mereka mandiri.

Upaya ini menurutnya menjadi harapan ditambah lagi dengan tambahan dana bergulir. Sebab keuntungan yang didapat dana dari yang ada saat ini masih kurang untuk operasional kegiatan dan honor pengelola. Dari segi bunga pengelola dan masyarakat menyepakati 15 persen per tahun. Sehingga honor yang diterima masih di bawah Upah Minimum Regional (UMR). Kalau ada tambahan dana, maka bisa lebih besar untuk operasional kantor dan honor, sehingga pengelola semakin bergairah untuk bekerja.

Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan suatu sistem yang dijalankan oleh pegawai pemerintahan sesuai

dengan pola kerja dan tata nilai yang berlaku dan dijalankan secara hirarkis dan berjenjang sesuai dengan tugas dan fungsi yang melekat dalam jabatannya. Dari konsep tersebut bahwa pengelola, otoritas, dan konsultan pendamping PPK secara tidak langsung termasuk birokrasi yang menjalankan fungsi pelayanan yang langsung berhubungan dengan peminjam.

Birokrasi yang diperankan pengelola UEK-SP nampaknya belum berjalan efektif. Menurut mekanismenya, pengelola memberikan kesempatan pada masyarakat untuk membuat usulan proposal bagi yang mau memanfaatkan dana untuk mengembangkan usaha. Setelah proposal masuk, pengelola melakukan proses verifikasi menyangkut administrasi, kunjungan lapangan menilai kelayakan usaha yang diajukan oleh masyarakat dan membuat rekomendasi terhadap hasil verifikasi yang telah dilakukan.

Namun, dengan adanya studi kelayakan dan agunan, membuat salah seorang peminjam, Sumadi yang bergerak di usaha perikanan, merasa tidak mendapat kemudahan. Menurutnya, kalau masyarakat miskin ada agunan, itu bukanlah tergolong miskin, tapi sudah kaya. Selanjutnya, proses administrasi juga membutuhkan waktu yang panjang. Sejak mengajukan proposal sampai menerima dana, terhitung mencapai tiga bulan. Ke depan, ia berharap pemerintah lebih melonggarkan lagi pemberian pinjaman tanpa menggunakan agunan, serta memperpendek proses administrasinya.

Pendapat yang sama dikemukakan Haryakasi, A.Md, konsultan pendamping UEK-SP di Pekanbaru. Ia mengakui, pengelola terkadang hanya memprioritaskan pinjaman kepada orang yang dikenalnya, walaupun usaha orang tersebut tidak prospektif. Para kenalan pengelola ini akan cepat dan dipermudah untuk mendapatkan pinjaman. Sementara ada peminjam yang usahanya diperkirakan cukup prospek untuk dikembangkan, nyatanya harus menunggu daftar antrian berbulan-bulan lamanya. Hal tersebut dapat terjadi karena pengelola tidak transparan dalam memberikan informasi daftar peminjam berdasarkan prospek usaha dan besarnya pinjaman.

Kepala Tata Usaha UEK SP Panam Lestari, Mahmud J, A.Ma.Pd, menyebutkan umumnya pemanfaat meminjam untuk kegiatan perdagangan, industri kecil, pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan dan jasa. Kendala yang ada pun tidak berarti. Artinya, selama ini semua masih bisa teratasi dengan baik. Mengenai pentingnya agunan, ia menyebutkan itu sudah menjadi peraturan. Lagipula agunan yang diminta tidak berlebih-lebihan, paling hanya surat kendaraan dan sertifikat tanah. Menurutnya ini tidak lebih agar peminjam merasa bertanggung jawab atas dana yang dipinjamnya.

Menurut Mahmud lagi, sudah ada sebagian masyarakat yang meminjam tanpa agunan, namun pengelola terlebih dahulu melihat karakteristik mereka apakah bisa dipercaya atau tidak. Jika bisa dipercaya dan bertanggung jawab, maka pengelola berani meminjamkan dana. Hanya saja tidak terlalu besar, yakni di bawah Rp 500 ribu. Biasanya, mereka yang meminjam dibawah Rp 500 ribu ini menggunakan uang untuk usaha jualan lontong dan membuat kue. Namun kalau untuk industri rumah tangga meminjam dengan jumlah besar Rp 5- 20 juta.

Mengenai lamanya waktu proses administrasi, disebutkannya itu bukan prosesnya yang berbelit, tapi karena banyaknya masyarakat yang meminjam. Setiap bulan pengelola menerima ratusan proposal, sementara dana yang disalurkan tidak lebih untuk 10-20 proposal. Mereka mesti hati-hati dalam menyikapi ini, sebab ada juga ternyata usaha pemanfaat selama ini yang macet sehingga perlu dilakukan pembinaan dan perhatian agar mereka tetap membayar tunggakan.

SIMPULAN

Keberhasilan dari Program Pemberdayaan Kelurahan (PPK) sebagai kebijakan penanggulangan kemiskinan di kawasan perkotaan khususnya di Kota Pekanbaru tidak terlepas dari peran serta dan dukungan dari seluruh *stakeholder*, mulai dari penanggung jawab, pengelola, dan peserta program. Tujuan utama PPK, yakni mendorong pelembehan sistem pembangunan partisipatif dalam upaya memacu kemandirian desa, akan terwujud dengan baik bila semua

pihak yang terlibat bersedia mematuhi dan taat pada peraturan yang telah disepakati oleh pembuat kebijakan.

Implementasi Program Pemberdayaan Kelurahan (PPK) di Kota Pekanbaru pada dasarnya belum berjalan dengan baik, hal ini dikarenakan ketidakjelasan komunikasi oleh para implementator dengan masyarakat penerima, sumber daya yang belum memiliki kapabilitas dan kompetensi untuk melakukan fungsi dan tugasnya, sikap pelaksana (*disposisi*) yang bertentangan dengan pembuat kebijakan, dan struktur birokrasi yang belum berjalan dengan efektif dan efisien.

Pemerintah Propinsi Riau bersama Pemerintah Kota Pekanbaru diharapkan untuk dapat melakukan evaluasi menyeluruh atas implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui PPK dalam bentuk UED-SP, khususnya yang berkaitan dengan ketersediaan sumber daya manusia pelaksana dan fasilitas pendukung pelayanan, serta komunikasi dan struktur birokrasi yang membuat masyarakat penerima kurang respek dengan program ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal. 2002. *Perspektif Baru Dalam Sistem Pengelolaan Pemerintahan*. Jakarta: Millennium Publisher.
- Bapemas-Bangdes Provinsi Riau, 2009. *Meretas Jalan Mengentaskan Kemiskinan; Kisah Sukses UED-SP PPD Riau*. Pekanbaru: Bambu Publishing.
- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli (Ed), 1983. *Decentralization and Development-Policy Implementations in Developing Countries*, USA: Sage Publications.
- Dunn, William N, 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction; Second Edition*, New York: McGraw-Hill.
- Dimiyati, M, 1997. *Penelitian Kualitatif*. Malang: Program Pasca Sarjana IKIP Malang.

- Dwiyanto, Agus. 1995. *Penilaian Kinerja Organisasi Publik*. Yogyakarta: Fisipol Universitas Gadjah Mada.
- Dye, Thomas R, 1995. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Edward III, George C, 1980. *Implementing Public Policy*, WashsingtonDC, Congressional Quartely Press.
- Effendi, Sofian, 2001. *Analisis Kebijakan Publik*, Modul Kuliah MAP Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Grindle, Meriless (ed), 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, New Jersey, Princenton University Press.
- Islamy, M. Irfan, 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jones, Charles O, 1994. *An Introduction to the Study of Public Policy*. North Scituate Massachussets: Dux Bury Press.
- Marbun, BN, 2002. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Miles, M.B dan Huberman, A.M, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta.
- Ndraha, Taliziduhu, 1990. *Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Nugroho, Riant, 2001. *Reinventing Indonesia*, Alex Media Komputindo, Jakarta.
- Ripley, Randal B, dan Grace A. Franklin, 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: The Dorsey Press.
- Sumodiningrat, Gunawan, 1998. *Membangun Perekonomian Rakyat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Suparlan, Parsudi (Ed), 1993. *Kemiskinan di Perkotaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Van Mater & Van Horn, 1975. *The Policy Implementation Process a Conceptual Framework*. USA: Sage Publication Inc.
- Wahab, Solichin A., 1997. *Analisis Kebijaksanaan; Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Wibawa, Samodra, Yuyun Purbokusumo, dan Agus Pramusinto, 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Winarno, Budi, 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.