

**INOVASI MANAJEMEN PEMERINTAHAN DAERAH
DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KOTA PEKALONGAN**

Kushandajani

Abstract

This research is motivated by the deepen concern toward the fenomena of poverty in Indonesia, in otherhand application of decentralization is exist for a while. So, it's important thing to study how to make poverty reduction with innovation programes in decentralization era. Result this research describes that the capacity of Walikota to puss four social institutions: Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK), and Karang Taruna can solve the poverty problems in Kota Pekalongan. There are many innovation programes in Kota Pekalongan, where All programes are community based: Replication of Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Program Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM), Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM), and Replication of Pembangunan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLPBK) that focused in neighborhood developent. By means of strengtening capacityof social institution at Kelurahan also integrated planning and budgeting, innovation programs can be done succesfully.

Key Words: inovacion, management, decentralization, poverty reduction

A. PENDAHULUAN

Problem utama yang melanda berbagai negara adalah problem kemiskinan, dimana ukuran yang paling kasat mata adalah kemiskinan ekonomi. Demikian pula yang terjadi di berbagai wilayah di Indonesia. Angka kemiskinan Jawa Tengah mencapai 16,21 di bulan

September 2011. (BPS, 2011) Namun ada perubahan cukup baik di tahun 2012 dimana angka kemiskinan Jawa Tengah menurun, mencapai 14,98 % , meski tetap berada di atas angka nasional 11,66 % (BPS, 2012).

**Tabel. 5.1
Perkembangan Persentase Penduduk Miskin Kab/Kota di Jateng**

Di atas Prov. Jateng dan Nasional	:	15 Kabupaten (Wonosobo 24,21%, Kebumen 24,06%, Rembang 23,71%, Purbalingga 23,06%, Brebes 22,72%, Banyumas 21,11%, Pemalang 20,68%, Banjarnegara 20,38%, Demak 18,21%, Sragen 17,95%, Klaten 17,95%, Purworejo 17,51%, Grobogan 17,38%, Cilacap 17,15% dan Blora 16,24%)
Di bawah Prov. Jateng & di atas Nasional	:	10 Kabupaten/Kota (Wonogiri 15,74%, Karanganyar 15,29%, Magelang 15,18%, Pekalongan 15,00% , Boyolali 14,97%, Pati 14,69%, Kendal 14,26%, Batang 13,47%, Temanggung 13,38% dan Kota Surakarta 12,90%)
Di bawah Prov. Jateng dan Nasional	:	10 Kabupaten/Kota (Tegal 11,54%, Sukoharjo 11,13%, Kota Magelang 11,06%, Kota Tegal 10,81%, Jepara 10,32%, Semarang 10,30%, Kota Pekalongan 10,04%, Kudus 9,45%, Kota Salatiga 7,80%, dan Kota Semarang 5,68%)

Sumber: BPS, 2011, diolah.

Di pusat, komitmen untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan membuahkan peraturan baru yang mengikat agar segala upaya dilakukan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Di daerah-daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota sudah tersusun SPKD (Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah), yang didasarkan pada SPK Pusat. Namun mengukur komitmen hanya dari seberapa banyak peraturan yang dibuat juga tidaklah tepat. Lebih penting lagi adalah bagaimana mewujudkan niat menjadi realita, melalui usaha keras dan berkesinambungan. Untuk itulah peran pemerintah daerah dalam berinovasi sangatlah diperlukan.

Selama ini di Kota Pekalongan sebagian program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat adalah program prakarsa dari Pemerintah Pusat seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perkotaan (PNPM-MP), Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS), Sanitasi Berbasis Masyarakat (SANIMAS), Program Penanggulangan Kemiskinan Terpadu (PAKET P2KP), Program Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLPBK).

Selain program-program yang datang dari Pusat, Pemerintah Kota

Pekalongan juga mempunyai program untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekaligus mengurangi angka kemiskinan dengan ditetapkannya Peraturan Daerah No 11 Tahun 2008 tentang Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM). Perda ini menjadi tonggak lahirnya kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kota Pekalongan yang diharapkan konsisten dan berkelanjutan. Melalui berbagai program penanggulangan kemiskinan yang ada (sebagai implementasi P2KSBM), dan konsisten melaksanakan program dari pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah, diharapkan bisa mereduksi angka kemiskinan baik secara kuantitas dan kualitasnya. Lalu pada tahun 2010 disusunlah SPKD Kota Pekalongan 2011-2015, sebagai pengganti SPKD 2006-2010 yang dianggap sudah tidak mampu lagi mengakomodasi perubahan-perubahan yang terjadi.

Program Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM) atau yang lebih dikenal di masyarakat dengan sebutan Program Akselerasi Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (PAPKS-BM) yang melakukan pendekatan Tribina (Manusia, Usaha dan Lingkungan) dengan sumber dana APBD Kota Pekalongan dan dikelola oleh Masyarakat, dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 5.2

Perkembangan Pendanaan Program Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM) di Kota Pekalongan Tahun 2009-2013

TAHUN	PERWAL	DANA (MILYAR Rp)
2009	Perwal No. 13 Tahun 2009	6,2
2010	Perwal No. 16 Tahun 2010	8,2
2011	Perwal No. 9 Tahun 2011	11,0
2012	Perwal No. 51 Tahun 2011	14,6
2013	Perwal No. Tahun 2012	19

Sumber: Pemerintah Kota Pekalongan, 2013

Selain program-program yang ada tersebut, pemerintah Kota Pekalongan mengambil prakarsa melalui pemberian dana dampingan (sharing) terhadap PNPM-MP, yang melahirkan program yang disebut dengan Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM

Mandiri) sebagai upaya melakukan percepatan penanggulangan kemiskinan. Tidak semua daerah mendukung pelaksanaan PNPM Mandiri, meskipun arahan dan sosialisasi dilakukan berulang-ulang, bahkan mendatangi DPRD dan pemda setempat untuk meyakinkan

pentingnya program ini. Alasan yang sering dikemukakan, meskipun tidak dalam bentuk tertulis, beberapa Bupati dan walikota serta sementara kalangan di DPRD mencurigai program PNPM Mandiri ini adalah program kampanye terselubung pemerintahan sekarang dalam rangka pemilu 2009. Juga disampaikan bahwa dasar hukum penyediaan dana daerah untuk program ini tidak jelas. Bahkan tidak sedikit yang tidak memberikan penjelasan samasekali namun menolak untuk menyediakan dana daerah untuk PNPM Mandiri. Contoh adalah Kota Semarang –

Jateng tahun 2008 (Walikota setuju hanya DPRD menolak menyetujui penyediaan DDUPB dengan alasan-alasan : payung hukum tidak jelas, mencurigai PNPM adalah program politis/kampanye, dan ingin agar dana BLM sebaiknya disalurkan ke rekening kas daerah agar DPRD dapat mengawasinya karena kalau sudah di masyarakat DPRD tidak dapat mengawasi, Kota Tegal – Jateng tahun 2008. Perkembangan anggaran yang didasarkan pada Peraturan Walikota Pekalongan dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 5.3
Perkembangan Anggaran (Sharing) Pemerintah Kota Pekalongan
untuk Mendukung PNPM-Mandiri Perkotaan Tahun 2010-2013

TAHUN	PERWAL	PAGU ANGGARAN
2010	Perwal No. 25 Th 2010	3.665.000.000,-
2011	Perwal No. 11 Th 2011	4.835.000.000,-
2012	Perwal No. 12 A Th 2012	5.956.000.000,-
2013	Perwal No. 10 Th 2013	9.000.000.000,-

Sumber: Pemerintah Kota Pekalongan, 2013

Lahirnya program-program hasil inisiasi daerah yang diwadahi dalam peraturan daerah sudah dapat menunjukkan adanya komitmen pemerintahan daerah untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan dengan konteks daerah setempat. Dengan dasar hukum yang jelas dan pasti, maka ada kepastian bagi pembiayaannya. Untuk mensinergikan berbagai sumberdaya yang dimiliki daerah, serta melaksanakan berbagai program penanggulangan kemiskinan dari pusat maupun daerah inilah dibutuhkan kemampuan manajemen yang tidak kecil. Oleh sebab itu dorongan untuk berinovasi bagi daerah sangatlah dibutuhkan.

Didasarkan pada latar belakang tersebut, teridentifikasi situasi problematik seperti berikut: (1) meski pemerintah pusat telah melakukan berbagai upaya dalam

menanggulangi kemiskinan dengan meluncurkan berbagai program, namun tetap masih membutuhkan upaya lain di daerah untuk melakukan hal yang sama; (2) dibutuhkannya komitmen pemerintahan daerah untuk mendorong percepatan penanggulangan kemiskinan di daerah yang sesuai dengan kondisi daerah; (3) dibutuhkannya manajemen pemerintahan daerah yang dapat melahirkan dan mengaplikasikan inovasi dalam penanggulangan kemiskinan.

Dengan berbagai alasan tersebut, maka disusunlah dua permasalahan yang menyangkut bagaimana pemerintah daerah Kota Pekalongan membangun inovasi manajemen pemerintahan daerah dalam penanggulangan kemiskinan, dan bagaimana inovasi manajemen pemerintahan daerah dalam penanggulangan kemiskinan diterapkan.

B. PEMBAHASAN

B.1. Strategi Pembangunan Kota Pekalongan

Visi jangka menengah Kota Pekalongan 2010 – 2015 adalah “Membangun Masyarakat Madani Berbasis Nilai-nilai Religius melalui pengembangan Kota Jasa yang Berwawasan Lingkungan”.

Visi ini dijabarkan dalam tujuh misi, meliputi:

1. Mengutamakan pendidikan yang berbudi pekerti, bermutu dan terjangkau

2. Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dan pengelolaan keluarga berencana.
3. Percepatan penanggulangan kemiskinan berbasis partisipasi masyarakat.
4. Membangunkan potensi ekonomi daerah dengan mendorong masyarakat wirausaha berbasis keunggulan kreativitas, inovasi, pengetahuan, etika dan etos kerja .
5. Memperkuat kelembagaan dan pendidikan keagamaan.
6. Meningkatkan daya dukung dan kelestarian lingkungan.
7. Reformasi birokrasi untuk peningkatan pelayanan publik.

Khusus untuk misi ke-3, yaitu **percepatan penanggulangan kemiskinan berbasis partisipasi masyarakat**, dijabarkan dalam sejumlah program prioritas sebagai berikut:

- a. Penguatan kapasitas kelembagaan masyarakat pengelola dan sasaran program penanggulangan kemiskinan.
- b. Penguatan kelembagaan 5 (lima) pilar pembangunan masyarakat di kelurahan, yaitu Lurah, PKK, BKM, LPM dan Karang Taruna.
- c. Pendampingan manajemen pelaksanaan program.
- d. Fasilitas, pelatihan dan kemitraan dalam pelaksanaan program.
- e. Percepatan keluarga miskin bersekolah, sehat, mampu berusaha dan hidup dalam lingkungan yang layak, antara lain melalui penyediaan dana pembangunan RT, RW, Kelurahan dan Kecamatan (dana akselerasi) minimal 5% dari APBD, dengan alokasi dana *blok grant* (direncanakan dan dilaksanakan sendiri mandiri berdasarkan musyawarah warga) :
 - (1) Tingkat Kecamatan minimal Rp 1 miliar Per Kecamatan.
 - (2) Tingkat Kelurahan minimal Rp. 100.000.000,- per kelurahan
 - (3) Tingkat RW minimal Rp. 2.500.000,- per RT
- f. Pendirian rumah singgah perbaikan gizi bagi anak kurang gizi minimal 1 unit di setiap kecamatan.

Visi, misi, dan program telah menjelaskan arahan, sasaran, dan strategi

program untuk merealisasikan visi Kota Pekalongan hingga tahun 2015. Implementasinya telah dirumuskan dalam bentuk rencana kerja di masing-masing SKPD. Akan tetapi visi, misi, dan program dipandang masih belum memberikan 'greget', baik di tingkat SKPD Pemerintah Kota maupun di tingkat masyarakat.

Untuk memberikan 'greget' yang lebih komunikatif dan mampu mendorong semangat SKPD dan masyarakat, Walikota Pekalongan telah memunculkan 'visi' jangka pendek dalam setiap kesempatan/tahapan. Visi jangka pendek ini lebih layak di sebut sebagai target Pemerintah Daerah yang sederhana dan lugas dan hanya memuat satu tema tertentu. Salah satu contoh adalah "Kota Pekalongan bebas rumah kumuh tahun 2012". Contoh lainnya adalah "Kota Pekalongan bebas *Illegal Software* tahun 2012". Visi jangka pendek ini juga telah menjadikan Kota Pekalongan sebagai percontohan Pemerintahan Kota yang 100% menggunakan FOSS (*Free Open Source Software*).

B.2. Manajemen Inovasi

Perbedaan struktur pemerintahan kota dan kabupaten bisa dijadikan peluang bagi seorang walikota dalam mengelola daerahnya. Di kabupaten seorang bupati belum tentu bisa berpengaruh kuat sampai ke desa-desa, dikarenakan posisi desa yang lebih otonom. Berbeda dengan seorang lurah yang secara politik dengan sangat mudah akan dialih / dipindahtugaskan oleh walikota dengan tanpa harus disebutkan alasan-alasan pemindahan tugas tersebut. Dengan demikian Kota Pekalongan memiliki struktur yang kuat dan sepenuhnya berada di tangan Walikota.

Kondisi ini sangat mempengaruhi arah kebijakan pemerintah khususnya dalam penanggulangan kemiskinan yang sejak tahun 2009 dilakukan melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat. Sejalan dengan kebijakan di tingkat pusat, Pemerintah Kota Pekalongan juga menjadikan penanggulangan kemiskinan sebagai agenda utama pembangunan. Upaya yang dilakukan salah satunya adalah dengan semaksimal mungkin

memfasilitasi tahapan-tahapan (siklus) yang ada dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perkotaan (PNPM-MP). Personel masing-masing SKPD telah dibagi untuk menjadi pendamping kegiatan PNPM-MP di masing-masing kecamatan. Mereka bertanggung jawab untuk memantau proses PNPM-MP berjalan dengan baik sesuai rencana. Kepala Kelurahan diwajibkan memberikan dukungan sepenuhnya sehingga tahapan-tahapan PNPM MP yang menjadi tanggung jawab BKM untuk memfasilitasi berjalan dengan baik di seluruh wilayah RT/RW yang berada di bawah wilayah 'kekuasaannya'.

Sejak tahun 2006 Walikota Pekalongan telah menggaungkan Tri Pilar sebagai pelaku pembangunan yang utama di tingkat kelurahan. Tri Pilar yang dimaksud di sini meliputi Pemerintahan Kelurahan, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), dan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM). Dua lembaga yang pertama yaitu Pemerintah Kelurahan dan LPM merupakan implementasi dari Peraturan Pemerintah (PP) No. 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan. Sementara BKM masuk dalam Tri Pilar bukan sebagai lembaga struktural formal. BKM menjadi bagian dari lembaga struktural mulai tahun 2010 dengan dikeluarkannya Perda No. 5 Tahun 2010 tentang Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan (LKK) yang didalamnya memasukkan BKM sebagai salah satu lembaga kemasyarakatan di tingkat kelurahan.

Konsep dan penegasan peran lembaga-lembaga di tingkat kelurahan kembali disempurnakan. Tahun 2010 konsep Tri Pilar dikembangkan menjadi Catur Pilar, dengan menambahkan Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK) sebagai pilar ke empat dalam pembangunan. Tahun 2011 dikembangkan lagi menjadi Catur Pilar Plus dengan menambahkan Karang Taruna sebagai pilar tambahan (plus). Meskipun belum berjalan dengan optimal, adanya pengakuan secara khusus terhadap keberadaan PKK dan Karang Taruna sebagai bagian dari pelaku pembangunan di tingkat kelurahan yang setara dengan lembaga-lembaga lainnya akan

memberikan dampak yang baik bagi proses pembangunan dan partisipasi ke depan.

Selain itu, kebijakan Pusat menjadi landasan bagi terbentuknya kebijakan Pemerintah Kota Pekalongan. Ketegasan ini merupakan bentuk dukungan dan otonomi yang terarah di Kota Pekalongan. Contoh paling riil adalah kebijakan pemerintah pusat yang mewajibkan pemerintah daerah mengalokasikan dana *sharing* (Dana Daerah Untuk Urusan Bersama/ DDUB) dalam PNPM Mandiri. Kebijakan ini pada beberapa daerah dipermasalahkan karena dianggap tidak ada dasar hukumnya. Juga diantaranya Replikasi P2KP Tahun 2006 dan Replikasi Program Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Masyarakat (PLPBK) yang mulai berjalan tahun 2012 yang lalu.

Manajemen inovasi juga bisa dilihat dari cara Pemerintah Daerah Kota Pekalongan melakukan pengelolaan anggaran. Bagi Kota Pekalongan, pergeseran paradigma penganggaran di Pusat, yang pengelolaannya langsung ditanganbi oleh masyarakat, harus diteruskan oleh kebijakan-kebijakan penganggaran di tingkat daerah. Saat ini anggaran yang pengelolaannya diserahkan kepada masyarakat secara langsung setiap tahun terus bertambah. P2KSBM dan program-program turunannya serta PDPM merupakan implementasi dari perubahan paradigma penganggaran yang paling kentara saat ini di Kota Pekalongan.

Integrasi perencanaan adalah syarat mutlak dalam optimalisasi manfaat hasil pembangunan. Melalui integrasi ini diharapkan tidak ada tumpang tindih program/kegiatan pada suatu tempat/sasaran, sementara di lokasi lain yang justru membutuhkan tidak mendapatkan alokasi anggaran yang semestinya.

Jika dilihat dari jenisnya, perencanaan secara struktural formal di tingkat kabupaten/kota ada RPJMD yang merupakan jbaran kebijakan program Bupati/Walikota, Renja SKPD yang merupakan perencanaan teknis di tingkat SKPD/Dinas, RPJMDes yang merupakan perencanaan di tingkat desa. Sementara itu ada perencanaan non struktural ada Strategi Penanggulangan Kemiskinan

Daerah (SPKD, dibawah arahan TNP2K), Perencanaan Jangka Menengah Pronangkis Kabupaten/Kota (yang merupakan produk program PNPM Mandiri Perkotaan), dan PJM Pronangkis di level desa/kelurahan dan Rencana Tahunan Pronangkis (yang merupakan produk PNPM Mandiri Perkotaan). Pemerintah Kota menganggap dan menempatkan perencanaan yang notabene difasilitasi oleh PNPM Mandiri Perkotaan sebagai bagian dari perencanaan, khususnya yang menangani penanggulangan kemiskinan. Hal inilah yang menjadikan semua kegiatan SKPD dari tingkat kota, kecamatan, hingga kelurahan ketika hal tersebut berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan harus sinkron dan tertulis dana PJM Pronangkis. Hal ini karena Pemerintah Kota tidak memandang dari sisi kulit saja (bahwa PJM Pronangkis adalah produk sebuah proyek) tapi dilihat dari sisi substansi dan arahnya dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat miskin. Karena dipandang sejalan dengan kebijakan pemerintah kota maka PJM Pronangkis pun diakui sebagai salah satu perencanaan di tingkat pemerintah kota hingga kelurahan.

B.3. Program Penanggulangan Kemiskinan Inovasi Daerah

Pertama, Replikasi P2KP. Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) masuk di Kota Pekalongan tahun 1999 dengan jumlah lokasi sasaran 8 kelurahan. Tahun 2002 kembali menjadi sasaran P2KP dengan jumlah lokasi 21 kelurahan, sehingga total jumlah kelurahan yang telah menjadi sasaran P2KP 29 kelurahan, tersisa 17 kelurahan yang sama sekali belum mendapatkan alokasi. Pemerintah Kota Pekalongan melihat bahwa P2KP merupakan program yang baik dan mampu membangun partisipasi dan memberdayakan masyarakat. Oleh karena itu pada tahun 2006, 17 kelurahan yang belum menjadi sasaran P2KP direplikasi dengan BLM dan dukungan teknis (pendamping) dari APBD Kota Pekalongan.

Kedua, P2KSBM. Program Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM) merupakan salah satu wujud komitmen

Pemerintah Kota Pekalongan dalam rangka mewujudkan visi misinya. Program ini telah dipayungi dengan Peraturan Daerah (Perda) Kota Pekalongan No. 11 Tahun 2008. Visi Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM) Kota Pekalongan adalah keluarga miskin menjadi sejahtera, mampu dan mandiri. Untuk mencapai visi ini dirumuskan misi sebagai berikut: mewujudkan keluarga miskin bersekolah; mewujudkan keluarga miskin sehat; mewujudkan keluarga miskin berusaha; membangun sarana dan prasarana lingkungan; menguatkan kapasitas kelembagaan masyarakat. Tujuan Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM) Kota Pekalongan adalah mendorong percepatan pencapaian keluarga miskin menjadi berdaya, mandiri dan sejahtera tahun 2015. Sasaran Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM) Kota Pekalongan meliputi: anak warga miskin menyelesaikan pendidikan menengah; warga miskin bebas buta aksara; rumah warga miskin layak huni (jamban, plesterisasi, ventilasi, penyekat, penerangan, air bersih); bebas kawasan kumuh; warga miskin memperoleh jaminan layanan kesehatan; balita warga miskin bebas gizi buruk; ibu hamil dari warga miskin mendapatkan layanan pemeriksaan kehamilan dan melahirkan; ibu hamil dan/atau melahirkan dari warga miskin yang kurang gizi mendapatkan makanan tambahan; warga miskin bebas dari penyakit menular; penumbuhan UMKM bagi warga miskin; warga miskin mendapatkan pelatihan ketrampilan; warga miskin mendapatkan kemudahan fasilitas permodalan; angkatan kerja warga miskin mendapatkan kesempatan kerja dan peluang berusaha.

Ketiga, PDPM. PDPM sebagaimana namanya Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat merupakan replikasi dari PNPM di tingkat nasional, yang berjalan sejak tahun 2010. Jika disederhanakan semangat PDPM adalah "tekad" yang kuat dari Pemerintah Kota Pekalongan yang dibarengi dengan kemampuan mengelola anggaran.

Keempat, Replikasi PLPBK. Sejak tahun 2012 Pemerintah Kota Pekalongan telah mengalokasikan anggaran untuk Replikasi Pembangunan Lingkungan Perkotaan Berbasis Komunitas (PLPBK). Anggaran yang dikucurkan per kelurahan sama persis dengan anggaran dari pusat yaitu 1 Milyar per kelurahan. Program ini akan diberikan kepada kelurahan dengan kinerja BKM yang baik dan layak secara bertahap.

B.4. Analisis Pembahasan

Melihat berbagai upaya melalui strategi pembangunan berkelanjutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Pekalongan, maka ada beberapa faktor penting yang membuat ide-ide pembaruan dikelola dengan baik sehingga menghasilkan program yang dapat dikelola masyarakat sebagai penerima manfaat dengan baik pula.

Pertama, adanya kepemimpinan Walikota Pekalongan yang kuat dan terpercaya. Komitmennya untuk memberikan sebagian urusan ke tingkat kelurahan untuk mengelola beberapa program penanggulangan kemiskinan atau program pemberdayaan masyarakat yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat kelurahan setempat. Pemberian urusan ini diikuti dengan anggaran dan sumberdaya manusia. Melihat dengan jeli program yang sudah ada, merupakan bagian dari kemampuan inovasi Walikota. Jika mendesain sendiri program, tentu dibutuhkan energi yang lebih banyak, karena membutuhkan uji coba yang tidak pendek. Walikota melakukan inovasi yang efektif dengan melakukan replikasi pada program nasional yang sudah bagus, karena menyadari dana daerah terbatas. Melalui sedikit perubahan dan memanfaatkan lembaga yang sudah ada untuk melaksanakan beberapa program pembangunan yang didanai dari APBD.

Kedua, dukungan dan kerjasama DPRD. Saat ini ada 30 anggota DPRD, 7 diantara pengurus LPM dan 3 diantaranya adalah pengurus BKM. Dengan demikian ada 10 atau 30 % anggota DPRD yang paham bagaimana mengelola program-program pemberdayaan masyarakat. Merekalah yang memotori sekaligus

menjadi patner Walikota dalam menggodog peraturan daerah yang pro poor. Saat ini sulit menelusuri mana program yang diinisiasi Walikota, mana yang inisiasi dari DPRD. Karena dari manapun inisiasi itu datang, baik Walikota mauun DPRD berembug bersama dan saling memberikan dorongan agar gagasan bisa terwujud. Dalam waktu tersisa 1,5 tahun (Walikota sekarang akan berakhir masa jabatannya tahun 2015) ada kekhawatiran program-program inovasi tidak dapat berjalan lagi. Namun kekhawatiran tersebut ditepis oleh DPRD karena sudah ada payung hukum yang pasti, yaitu Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2008 tentang Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM) Kota Pekalongan.

Ketiga, dukungan Satuan Kerja Pemerintahan Daerah (SKPD Melalui penganggaran program-program pemberdayaan masyarakat secara hibah ke masyarakat kelurahan, berarti juga mengurangi anggaran SKPD. Dengan demikian dibutuhkan pendekatan khusus ke SKPD agar bisa memahami misi Walikota (dan DPRD) untuk menerapkan program inovasi penanggulangan kemiskinan di Kota Pekalongan. Melalui Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2008 tentang Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM) Kota Pekalongan lahir kreatifitas SKPD untuk menterjemahkan Perda dalam aktivitas SKPD, dan sekaligus mengikat SKPD untuk melangkah bersama.

Keempat, tingginya partisipasi masyarakat. Semua program inovasi yang diluncurkan pemerintah daerah Kota Pekalongan bertumpu pada masyarakat atau komunitas. Prinsip ini jelas membutuhkan desain program yang memberi ruang luas bagi keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan evaluasi program. Keterlibatan masyarakat terwadahi di lembaga-lembaga sosial yang dibentuk di tingkat kelurahan, seperti LPM, PKK, Karang Taruna, dan BKM. Peningkatan kapasitas lembaga-lembaga sosial tersebut dilakukan secara teratur melalui anggaran APBD. Jika kelembagaan di masyarakat sudah mapan,

maka masyarakat bisa mengelola sendiri sumberdaya yang ada. Pelatihan-pelatihan pemberdayaan masyarakat dilakukan sampai tingkat RW. Tiap RW menerima dana sejumlah RT dikalikan 2,5 juta, dan Pemerintah Kota Pekalongan

mempersilakan RW untuk menggunakan dana tersebut untuk kegiatan yang sudah direncanakan sebelumnya, termasuk untuk pelatihan. Diharapkan dana tersebut sebagai stimuli untuk “memancing” swadaya masyarakat.

C. PENUTUP

C.1. Simpulan

Komitmen pemerintah daerah Kota Pekalongan untuk menanggulangi kemiskinan terlihat jelas sejak awal, yaitu saat dicantumkan misi ke-3 dalam Rencana Strategis Kota. Percepatan penanggulangan kemiskinan berbasis partisipasi masyarakat dijadikan langkah awal menyusun program-program penanggulangan kemiskinan yang antara lain memuat penguatan kapasitas kelembagaan masyarakat, penguatan kelembagaan 5 (lima) pilar pembangunan masyarakat di kelurahan, yaitu Lurah, PKK, BKM, LPM dan Karang Taruna, pendampingan manajemen pelaksanaan program, Fasilitas, pelatihan dan kemitraan dalam pelaksanaan program, penyediaan dana pembangunan dengan alokasi *block grant*.

Peluang pertama dalam berinovasi adalah melalui struktur pemerintahan kota yang berbeda dengan kabupaten, dimana walikota memiliki wewenang yang kuat terhadap kelurahan. Peluang ini dimanfaatkan oleh Walikota Pekalongan untuk menyusun strategi inovasi pemerintahan daerah, dengan pelibatan penuh masyarakat kelurahan. Kemampuan walikota dalam menggerakkan lembaga-lembaga yang ada di tingkat kelurahan seperti: Lurah, Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK), dan Karang Taruna untuk bersama-sama mengelola program penanggulangan kemiskinan memberi arti positif. Melalui penguatan kapasitas kelembagaan di tingkat kelurahan maka program-program inovasi dapat dikelola dengan baik, dan memacu partisipasi masyarakat makin tinggi. Semua langkah tersebut didukung melalui perencanaan dan penganggaran integratif, yang memadukan perencanaan dan penganggaran pusat dengan Kota Pekalongan.

Program-program inovasi yang dilahirkan dari kemampuan dan komitmen berbagai *stakeholders* Kota Pekalongan pada akhirnya mampu diaplikasikan dalam masyarakat. Replikasi P2KP adalah program pertama inovasi Kota Pekalongan. Dengan program tersebut mulai tumbuh keswadayaan masyarakat melalui terbentuknya Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) di kelurahan-kelurahan yang awalnya tidak mendapat dukungan dana dari P2KP. Program Percepatan Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (P2KSBM) merupakan program inovasi berikutnya, sebagai salah satu wujud komitmen Pemerintah Kota Pekalongan memberikan solusi kemiskinan. Program ini telah dipayungi dengan Peraturan Daerah (Perda) Kota Pekalongan No. 11 Tahun 2008. Melalui program ini kapasitas kelembagaan di tingkat kelurahan diperkuat, utamanya Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) yang menjadi koordinator pelaksanaan program. Program Daerah Pemberdayaan Masyarakat (PDPM) merupakan inovasi berikutnya dari Kota Pekalongan. PDPM sebenarnya replikasi PNPM-MP, karena konsep dan pelaku sama di tingkat kelurahan yaitu BKM dengan KSM sebagai pelaksana, siklus-siklus yang menjadi syarat setiap tahapan, alokasi Bantuan Langsung Masyarakat, dan lain sebagainya. Satu-satunya yang membedakan dengan PNPM adalah sumber dananya, dimana PDPM seluruhnya bersumber dari APBD. Inovasi terakhir adalah Replikasi PLPBK, dimana anggaran yang dikucurkan per kelurahan sama persis dengan anggaran dari pusat yaitu 1 Milyar per kelurahan, dengan fokus pada pembangunan lingkungan permukiman kelurahan.

Berbagai faktor pendukung keberhasilan Kota Pekalongan dalam melahirkan dan mengaplikasikan program-

program inovatif antara lain adalah kepemimpinan walikota yang kuat dan bervisi, dukungan DPRD, dukungan SKPD, dan partisipasi masyarakat. Semua langkah diikat dengan Peraturan Daerah, sehingga semua pihak terikat untuk melaksanakan program sesuai dengan amanah peraturan daerah sebagai dasar hukum tertinggi di daerah.

C.2. Implikasi Teoretis – Praktis

Dalam konsep *governance* kemampuan menggerakkan *network* antardomain memiliki posisi sangat penting. Manajemen pemerintahan tidak lagi hanya bertumpu pada pemerintah (daerah) semata, namun juga mengandalkan domain lain, yaitu swasta dan masyarakat. Kemampuan Pemerintah Daerah Kota Pekalongan dalam berinovasi, telah melahirkan berbagai program penanggulangan kemiskinan atau biasa disebut dengan program pemberdayaan masyarakat.

Best practice di Kota Pekalongan bisa menjadi inspirasi daerah otonom lain untuk melakukan hal sama. Dengan berbagai keterbatasan yang dimiliki daerah, dan daya dukung yang juga terbatas, ditambah dengan nilai kultur yang kadangkala berbeda, tiap-tiap pemerintah daerah haruslah mampu mengembangkan kreatifitasnya untuk mencari solusi masalah-masalah daerah.

Aplikasi *governance* terasa benar di dalam pengelolaan program-program inovasi di Kota Pekalongan. Meski ada satu pihak, yaitu swasta, yang merasa terabaikan dalam proses tersebut, namun harus pula disadari bahwa dibutuhkan komitmen yang kuat dari semua *stakeholders* daerah agar program-program yang sudah mendapat payung

hukum tersebut berjalan dengan baik. Harus ada kesadaran bahwa jika masyarakat tidak mendapat “proteksi” anggaran dari pemerintah daerah dan juga DPRD maka komitmen yang ada adalah “bohong besar”. Dengan kesadaran yang dibangun, maka swasta harus tahu rambu-rambu program atau kegiatan apa yang bisa melibatkan mereka, mana yang tidak perlu karena masyarakat sudah bisa mengelolanya sendiri.

Hasil penelitian ini juga berimplikasi pada pengembangan teori dan aplikasi desentralisasi. Ada sebagian masyarakat menduga bahwa desentralisasi hanya menciptakan raja-raja kecil di daerah, atau justru menguatkan gejala korupsi di daerah. Melalui inovasi manajemen pemerintahan daerah di Kota Pekalongan memperlihatkan bahwa saat Walikota dan DPRD sama-sama berkomitmen untuk menanggulangi kemiskinan melalui program pemberdayaan masyarakat, maka sebagian dari misi itu telah berhasil. Langkah selanjutnya adalah membangun sistem pelaksanaan program, dengan menggandeng masyarakat (dengan Lima Pilarnya) untuk sama-sama bertanggungjawab terhadap keberhasilan pelaksanaan program.

Dari aspek manajemen pemerintahan, pengkayaan terhadap aplikasi perencanaan, pelaksanaan, koordinasi, monitoring, bahkan dimensi kepemimpinan dan kemampuan menjalin jejaring kerjasama memperoleh tempatnya di studi ini. Perencanaan yang sungguh-sungguh dibarengi dukungan yang kuat dalam organisasi menghasilkan program-program yang bisa dilaksanakan dengan baik dan mampu mendorong partisipasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bakhit, Izzedin, et.al. 2001. *Menggempur Akar-akar Kemiskinan*. Jakarta: YAKOMA-PGI.
- Considine, Mark. 2001. *Enterprising States – The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Denhardt, Janet V and Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Dewanta, Awan Setya, ed. 1996. *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Goss, Sue. 2001. *Making Local Governance Work – Networks, Relationships and the Management of Change*. Hampshire: Palgrave.

- Guba and Lincoln. 1994. "Competing Paradigms in Qualitative Research" dalam Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln. ed., *Handbook of Qualitative Research*. London: SAGE Publications.
- Hanna, Mark G. and Buddy Robinson. 1994. *Strategis for Community Empowerment: Direct-Action and Transformation Approaches to Social Change Praticce*. New York: The Edwin Mellen Press.
- Hughes, Owen E. 1994. *Publik Management and Administration; and Introduction*. New York: ST. MARTIN'S PRESS, INC.
- Kettl, Donald. 2005. *The Global Public Management Revolution*. Washington: The Brookings institution.
- Kukla, Andre. 2000. *Konstruktivisme Sosial dan Filsafat Ilmu (Social Constructivism and the Philosophy of Science)*, diterjemahkan oleh Hari Kusharyanto. Jakarta: Jendela.
- Mc Kevitt, David and Lawton, Alan. 1994. *Publik Sector Management : Theory, Critique, and Practice*. Great Britain: Sage Publikations, Cromwell Press.
- Mulyana, Deddy. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*. Bandung: Remaja Rordakarya, Mulyana.
- Peters, B. Guy. 2001. *The Future of Governing*. 2nd, revised. Kansas: University Press of Kansas.
- Sulistiyani, Ambar Teguh. 2004. *Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan*. Yogyakarta: Gava Media.
- Sumarto, Hetifah Sj. 2004. *Inovasi Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Edisi Kedua. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1999. *Kemiskinan: Teori, Fakta, dan Kebijakan*. Jakarta: Impact.
- Makalah dan Artikel Jurnal:**
- Deputi Menko Kesra Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. (2008). Paparan. Disampaikan pada Seminar Nasional Hari Ulang Tahun Inkindo ke-29 " *Trend Pembangunan berbasis Masyarakat*" Jakarta (10 juli).
- Kushandajani. (2010). Makna Otonomi Daerah di Wilayah Laut bagi Masyarakat Pesisir Kota Semarang. *Jurnal Media Hukum (JMh)*, Vol. 17, No. 1 (Juni): 57-72.
- Internet:**
- www.lontar.ui.ac.id/file?file=digital/135961, 12-3-2013, jam 10.49
 - eprints.undip.ac.id/.../Dwi_Prawani_Sri_Rejeki.pdf, 12-3-2013, jam 10.51
 - <http://pps.uny.ac.id/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=269>, 16-4-2013, jam 20.56.
- Harian:**
- Kompas*, Selasa, 23 Oktober 2007