

IMPLEMENTASI PROGRAM GERDU KEMPLING DI KOTA SEMARANG

Oleh : Herbasuki Nur Cahyanto

Abstract : Aim of this research is to describe the implementation process of Gerdu Kempling in Kota Semarang and to identify obstacles during the process.

Gerdu Kempling is basically a top down program from Kota Semarang in order to curb poverty. It is a top down program in a sense that initiative to include community participation was coming from the Government.

In order to discuss the process, this paper was conducting through implementation theories from Van Meter and Van Horn, Edward III, Mazmanian and Sabatier, and Grindle. Research approach of this paper is qualitative approach with its locus in Kelurahan Tembalang Kota Semarang.

The research concludes that supports in the program are varied. For instance, support from BNI is related to economic program such as cows, goats, and money to support micro finance activities; whereas support from government institution namely Disnakertrans is in a form of trainings. The main obstacles of the implementation process are community mindset of the program (that it is a grant) and the unclear formation of communication.

Therefore, continuous intensive dialogs to program recipients are needed especially to clarify that the supports are not grants and that it has to be shared with other members. In order to develop better communication form, it needs coordination among stakeholders. Coordination can be started from planning process to monitoring and evaluation stage. Evaluation can be done through the help of the program recipients themselves.

Keywords: implementation, poverty reduction program, evaluation

PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan masalah yang multidimensional. Penanganan kemiskinan seharusnya dilakukan secara terpadu atau komprehensif, karena kemiskinan merupakan masalah yang kompleks, sehingga diperlukan penanganan secara terpadu dan berkelanjutan. Dengan demikian diperlukan sinergitas dan dukungan semua pihak antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah daerah, pihak swasta dan masyarakat dalam melaksanakan program penanggulangan kemiskinan sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai tindak lanjut terhadap kebijakan yang tertuang dalam RPJMD Kota Semarang 2010 – 2015 dikeluarkan Keputusan Walikota Semarang No 400/451 tahun 2011 tentang Penetapan Warga Miskin Kota Semarang tahun 2011. Masih tingginya angka kemiskinan yang tertuang dalam SK Walikota tersebut sejumlah 128.647 KK atau 448.398 jiwa (26,44 persen), maka program pertama dari sapta program adalah penanggulangan kemiskinan dan pengangguran. Pemerintah kota tidak mampu menanggapi sendiri tanpa bantuan dan peranserta semua pihak yaitu swasta, pelaku usaha, perguruan tinggi, LSM dan masyarakat.

Upaya pengentasan kemiskinan terus dilakukan pemerintah kota Semarang melalui berbagai kebijakan dan program berbasis pemberdayaan masyarakat. Dalam rangka percepatan pengentasan kemiskinan di kota Semarang telah diluncurkan program penanggulangan kemiskinan yaitu Gerdu Kempling dengan Instruksi Walikota Semarang No : 045/2/2011. Melalui program Gerdu Kempling angka kemiskinan di kota Semarang diharapkan dapat menurun minimal 2 persen pertahun, sehingga dapat terwujud masyarakat mandiri dan sejahtera.

Tujuan penelitian adalah :

1. Mengetahui implementasi program Gardu Kempling di kelurahan Tembalang.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dalam implementasi program Gardu Kempling di kelurahan Tembalang.

Kebijakan publik adalah salah-satu kajian dari Ilmu Administrasi Publik yang banyak dipelajari oleh ahli serta ilmuwan Administrasi Publik. Dye mengemukakan bahwa kebijakan publik segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan dan hasil yang membuat kehidupan bersama tampil berbeda (dalam Nugroho; 2008:54). Kebijakan menurut James E. Anderson dalam Islamy (2001:17), yaitu : " A purposive course of action followed by an actor or set of factor in dealing with a problem or

matter of concern” (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Carl J. Friedrich dalam Solichin (2004:3) menyatakan bahwa kebijakan ialah : “suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.”. Jadi pada intinya kebijakan publik merupakan apa yang dilakukan untuk mengatasi masalah menuju ke arah kondisi yang lebih baik.

Dalam membuat kebijakan publik agar dapat berjalan dengan baik ada proses yang dilakukan dimana input diproses menjadi output dan disertai dengan timbal balik. Tahapan yang biasa dilakukan antara lain juga melalui perumusan kebijakan (formulasi), pelaksanaan kebijakan (implementasi), hingga setelah selesai dilakukan tahap evaluasi seberapa jauh kebijakan dapat diterima, karena itu proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Winarno menjelaskan tahap-tahap kebijakan publik sebagai berikut (Winarno,2002 :28):

1. Tahap penyusunan agenda
Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelum masalah ini berkompetisi, terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.
2. Tahap formulasi kebijakan
Masalah-masalah yang masuk ke dalam agenda kebijakan tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada.
3. Tahap adopsi kebijakan
Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislative, konsensus, antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
4. Tahap implementasi kebijakan
Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

5. Tahap penilaian kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dibuat dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah

Penelitian ini hanya membatasi pada tahap ke empat, yaitu implementasi kebijakan, bagaimana program Gardu Kempling diimplementasikan untuk menanggulangi kemiskinan.

Hakekat implementasi merupakan rangkaian kegiatan yang terencana dan bertahap yang dilakukan oleh instansi pelaksana dengan didasarkan pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh otoritas berwenang. Dalam memahami dan mempelajari implementasi dapat melalui suatu pendekatan implementasi. Pendekatan implementasi ada tiga macam yaitu pendekatan atas-bawah (*topdown*), pendekatan bawah-atas (*bottom-up*), dan pendekatan *mix* antara *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan *topdown* pemerintah membuat keputusan peraturan untuk digunakan dan ditaati, sedangkan pendekatan *bottom-up* adalah keinginan masyarakat disalurkan pada pemerintah kemudian pemerintah yang membuat peraturan dengan kewenangan yang dimiliki melalui pertimbangan-pertimbangan. Model implementasi dengan pendekatan *bottom-up* muncul sebagai kritik terhadap model pendekatan rasional (*topdown*). Parsons (2011, 468), mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model *bottom-up* adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus. Masih menurut Parsons (2011, 470), model pendekatan *bottom-up* menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan. Proses dalam institusi kebijakan sangat kompleks, karena banyaknya fenomena maka disederhanakan dengan model supaya mengetahui bagaimana proses kebijakan publik itu berlangsung, karenanya kedua pendekatan didukung oleh model-model yang menyertainya. Model didasarkan pada kesamaan-kesamaan antara satu teori dengan teori atau satu kenyataan dengan kenyataan yang lain dan belum terbukti kesahihannya. Dalam membahas implementasi program Gerdu Kempling model yang digunakan adalah *top down* yaitu keinginan pemerintah Kota Semarang dalam rangka pengentasan kemiskinan dengan melibatkan partisipasi masyarakat atau menurut Nugroho (2008, 454) disebut dengan implementasi kebijakan publik yang bersifat partisipatif.

Pendekatan yang dipilih adalah jenis

penelitian kualitatif. Jenis penelitian ini berupaya untuk memberikan gambaran/deskripsi mengenai suatu fenomena tertentu secara terperinci, yang pada akhirnya akan bermuara pada pemahaman yang lebih jelas mengenai fenomena yang diteliti yakni untuk menghasilkan gambaran mengenai implementasi program Gerdu Kempling. Menurut Dunn (2003 : 234) model penelitian deskriptif mempunyai tujuan untuk menjelaskan dan/atau memprediksikan sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari pilihan-pilihan yang ada.

Penelitian dilakukan di Kota Semarang, kecamatan Tembalang, kelurahan Tembalang. Pemilihan kelurahan Tembalang karena Undip terlibat secara mandiri dalam implementasi program Gerdu Kempling. Penelitian akan melakukan wawancara mendalam terhadap aktor-aktor program yakni pihak Bappeda, Undip, BNI, Disnakertrans Kota Semarang, Lurah, dan masyarakat keluarga miskin. Teknik pengumpulan data, yaitu : dokumentasi, observasi dan wawancara.

Sesuai dengan tujuan penelitian, maka jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif, sehingga data yang diperoleh akan diuraikan serinci mungkin, dengan metode analisis kualitatif. Guna melihat validitas data maka dilakukan dengan pendekatan triangulasi yang berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh (Moleong 2001 : 178). Data yang diperoleh merupakan bahan yang akan diamati dan analisis. Kemudian berdasarkan data tersebut dilakukan interpretasi.

Salah satu masalah yang masih dihadapi bangsa Indonesia adalah kemiskinan. Beragam kebijakan pengentasan kemiskinan telah dibuat oleh pemerintah pusat dan daerah, namun target yang diharapkan belum mencapai kondisi yang ideal. Demikian pula yang terjadi di Kota Semarang, pengentasan kemiskinan masih menjadi prioritas masalah. Berdasarkan Keputusan Walikota Semarang No 400/451 tahun 2011 tentang Penetapan Warga Miskin Kota Semarang tahun 2011 jumlah penduduk miskin di Kota Semarang tahun 2011 ditetapkan sebesar 128.647 kepala keluarga (KK) yang terdiri dari 448.398 jiwa atau 26,44 persen yang tersebar di 16 wilayah kecamatan dan 177 kelurahan, terdiri dari:

1. Penduduk rawan miskin sejumlah 80.328 KK atau 286.193 jiwa
2. Penduduk miskin sejumlah 48.257 KK atau 162.037 jiwa
3. Penduduk sangat miskin sejumlah 66 KK atau sebanyak 168 jiwa.

Pemerintah Kota Semarang melalui Sapta

Program telah mencanangkan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran pada prioritas pertama. Keterlibatan berbagai pihak dalam pengentasan kemiskinan merupakan suatu hal yang mutlak diperlukan, oleh karena itu pemerintah Kota Semarang melibatkan berbagai pihak seperti : perguruan tinggi, masyarakat, pelaku usaha, perbankan, LSM dan sebagainya. Strategi yang digunakan adalah melalui pendekatan kewilayahan. Pendekatan kewilayahan ini mensinergikan usulan berbagai elemen seperti : masyarakat, kelurahan, satuan kerja perangkat daerah, perguruan tinggi dengan menggunakan pola Tribina.

Pola Tribina meliputi Bina Manusia, Bina Lingkungan dan Bina Usaha. Bina Manusia diupayakan untuk memenuhi kebutuhan dasar, peningkatan pengetahuan dan ketrampilan serta perubahan pola pikir (*mindset*). Bina Lingkungan mendorong dan memfasilitasi perbaikan lingkungan masyarakat miskin agar dapat menjalankan kehidupan dan usahanya dengan aman, sehat dan nyaman, dan terakhir Bina Usaha berusaha menciptakan wirausahawan baru sehingga dapat membuka kesempatan kerja dan mendorong perbaikan pendapatan keluarga.

Pemerintah kota Semarang telah mencanangkan program pengentasan kemiskinan yang tercantum dalam RPJMD tahun 2010 – 2015. Program pengentasan kemiskinan yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat di Kota Semarang dikenal dengan program Gerdu Kempling. Gerdu Kempling merupakan singkatan dari Gerakan Terpadu bidang Kesehatan, Ekonomi, Pendidikan, Infrastruktur dan Lingkungan. Gerdu Kempling merupakan gerakan terpadu pengentasan kemiskinan yang mencakup segala aspek dan terangkum dalam lima (5) bidang yaitu kesehatan, ekonomi, pendidikan, infrastruktur dan lingkungan. Filosofi Gerdu Kempling adalah:

1. **Dengan hati dan pikiran bersih** dalam melaksanakan program pembangunan, khususnya dalam melaksanakan program penanggulangan kemiskinan di kota Semarang
2. **Cemerlang**, menuangkan ide-ide yang kreatif dan inovatif dalam program penanggulangan kemiskinan di kota Semarang melalui konsep/pola yang diberikan oleh pemerintah menjadi masyarakat yang cemerlang, menjadi masyarakat yang mampu mandiri menghidupi dirinya sendiri sehingga menjadi masyarakat yang sejahtera.
3. Kata **Gerdu Kempling** akan mudah diingat oleh seluruh elemen masyarakat, sehingga diharapkan dapat membangkitkan semangat

kepedulian/gigih untuk serta dalam penanggulangan kemiskinan di kota Semarang.

Program Gerdu Kempling berusaha mensinergikan kepedulian berbagai pihak untuk mengentaskan kemiskinan. Berdasarkan Instruksi Walikota Semarang No 054/2/2011, maka kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) pengampu program percepatan penanggulangan kemiskinan kota Semarang tahun 2011, camat dan lurah lokasi program percepatan penanggulangan kemiskinan kota Semarang tahun 2011 diminta untuk menyusun standar operasional khusus, membentuk tim pengendali tingkat kecamatan, mengadakan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan program percepatan penanggulangan kemiskinan kota Semarang tahun 2011. Gerdu Kempling muncul sebagai solusi pengentasan kemiskinan di Kota Semarang berdasarkan Perpres no. 15 / 2010 dan Permendagri no. 42 / 2010 yang keduanya memiliki inti tentang penanggulangan kemiskinan. Adanya Perda no 4 / 2008 yang memberikan instruksi agar setiap 2 tahun sekali melakukan identifikasi keluarga miskin (Gakin) di wilayahnya masing-masing. Kemiskinan di Kota Semarang ternyata cukup tinggi jika dilihat dari *database* Bappeda (14 indikator kemiskinan). Menurut data verifikasi Gakin tahun 2009 mencapai 111.558 KK atau sejumlah 398.00 jiwa. Melalui hasil verifikasi maka Bappeda melakukan langkah-langkah percepatan pengentasan kemiskinan, dan akhirnya teretuslah Gerdu Kempling.

Gerdu Kempling ini adalah upaya Pemerintah Kota Semarang untuk mengentaskan kemiskinan di Kota Semarang melalui program-program pemberdayaan dengan 4 sasaran (KEMPLING) serta mengajak partisipasi pengusaha, swasta, BUMN, LSM, perguruan tinggi untuk turut berperan aktif dalam mengentaskan kemiskinan.

Mekanisme pelaksanaan Gerdu Kempling di Kota Semarang tahun 2011 adalah sebagai berikut:

- a) Walikota Semarang melakukan rapat dengan para Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait mengenai wacana Gerdu Kempling.
- b) Walikota Semarang melakukan rapat dengan para pengusaha dan perusahaan swasta maupun BUMN di Kota Semarang.
- c) Walikota Semarang melakukan rapat dengan para rektor perguruan tinggi di Kota Semarang.
- d) Walikota Semarang bersama TKPD, Bappeda dan Kelurahan memilih kelurahan-kelurahan yang ikut dalam Gerdu Kempling

di tiap tahunnya hingga 2015. Pemilihan berdasarkan kelurahan percontohan yang diharapkan mampu menjadi contoh pelaksanaan Gerdu Kempling Kelurahan lain, dan kelurahan yang menjadi kantong kemiskinan Kota Semarang dengan memiliki 30 persen warganya adalah warga miskin.

- e) Setelah semua pihak terkait paham dan mengetahui maksud program Gerdu Kempling, Tim Penanggulangan Kemiskinan Daerah memberikan surat permohonan kepada seluruh perusahaan swasta maupun BUMN dan pengusaha untuk mau terlibat dalam program ini dengan disertakan/dilampirkan data-data terkait kemiskinan kota Semarang.
- f) Pada saat dilakukan *launching, stakeholders* duduk pada *around table* masing-masing (*around table* pengusaha, *around table* perguruan tinggi, dan sebagainya) sehingga diharapkan muncul ide atau gagasan bersama dari masing-masing *stakeholders* untuk mendukung Gerdu Kempling ini.

Program yang ada dalam Gerdu Kempling sangat bervariasi karena program tersebut muncul bukan dari Bappeda melainkan program-program dari masing-masing SKPD dan perusahaan melalui perguruan tinggi.

Dalam pelaksanaan Gerdu Kempling maka dibentuk Tim pengendali Gerdu Kempling tingkat kecamatan dan kelurahan.

Tim pengendali Gerdu Kempling tingkat kecamatan dibentuk oleh Camat dan dituangkan dalam Surat Keputusan Camat yang anggotanya terdiri dari unsur : pemerintah kecamatan, forum LPMK, forum BKM, tim penggerak PKK kecamatan, tokoh masyarakat, pelaku usaha, karang taruna, LSM. Tugas tim membantu dan menindaklanjuti program kegiatan tim koordinasi penanggulangan kemiskinan daerah (TKPKD), melakukan pendampingan dan pengendalian pelaksanaan, melakukan monitoring dan evaluasi serta pelaporan terhadap pelaksanaan program Gerdu Kempling kelurahan di wilayahnya.

Tim pengendali Gerdu Kempling kelurahan dibentuk oleh Lurah dan dituangkan dalam Surat Keputusan Lurah, anggotanya terdiri dari unsur : pemerintah kelurahan, LPMK, BKM, tim penggerak PKK kelurahan, tokoh masyarakat, pelaku usaha, karang taruna, LSM, PTN/PTS. Tugas tim membantu dan menindaklanjuti program kegiatan tim koordinasi penanggulangan kemiskinan daerah (TKPKD), mengupayakan pemberdayaan masyarakat dengan melakukan penggalangan potensi, melakukan monitoring dan

evaluasi serta pelaporan terhadap pelaksanaan program Gerdu Kempling di wilayah kelurahan.

Program Gerdu Kempling di Kota Semarang dirancang selama lima tahun dimulai sejak tahun 2011 dengan pembentukan kelompok usaha baru warga miskin yang mendapatkan bantuan modal, peralatan dan pelatihan. Setelah itu dilakukan pengembangan kelompok usaha warga miskin dengan memberikan bantuan manajemen dan pemasaran. Tahapan berikutnya adalah kemandirian kelompok usaha warga miskin dilakukan dengan menerapkan pola kerjasama dan pengembangan usaha, sedangkan melalui tahapan perkembangan sebagai berikut :

1. Tahun 2011 pembentukan kelompok usaha baru warga miskin di 32 kelurahan.
2. Tahun 2012 dilakukan pengembangan kelompok usaha warga miskin dan pembentukan kelompok usaha baru warga miskin di 48 kelurahan.
3. Tahun 2013 diharapkan sudah ada kemandirian kelompok usaha warga miskin, pengembangan kelompok usaha warga miskin dan pembentukan kelompok usaha baru warga miskin di 48 kelurahan.
4. Tahun 2014 diharapkan kelompok usaha membantu warga miskin lainnya, kemandirian kelompok usaha warga miskin, pengembangan kelompok usaha warga miskin dan pembentukan kelompok usaha baru warga miskin di 32 kelurahan.
5. Tahun 2015 akan dilakukan perguliran dana simultan, kelompok usaha membantu warga miskin lainnya, kemandirian kelompok usaha warga miskin, pengembangan kelompok usaha warga miskin dan pembentukan kelompok usaha baru warga miskin di 17 kelurahan.

Kelurahan Tembalang merupakan salah satu dari 12 kelurahan yang ada di Kecamatan Tembalang dengan luas wilayah 268,23 hektar. Jumlah penduduk pada tahun 2011 sebanyak 5.338 jiwa. Jumlah penduduk miskin tercatat sebanyak 181 KK yang tersebar di 5 RW dari 8 RW. Berdasarkan Surat Keputusan Lurah Tembalang No 054/11/VII/2011 tentang pembentukan Tim Pelaksana Penanggulangan Kemiskinan di bidang kesehatan, ekonomi, pendidikan, infrastruktur dan lingkungan (Gerdu Kempling). Tugas tim ini adalah :

1. Menyusun peta kemiskinan
2. Mempersiapkan pelaksanaan identifikasi dan verifikasi warga miskin
3. Menyusun indikator Gerdu Kempling
4. Menyusun rencana program/kegiatan penanggulangan kemiskinan

5. Menentukan lokasi sesuai dengan tahapan yang telah ditetapkan Walikota Semarang.
6. Menghimpun kebutuhan yang diperlukan (meliputi modal, tenaga kerja, alat, pemasaran, pelatihan, pendampingan, infrastruktur, kesehatan, pendidikan, bapak asuh).

Susunan tim pelaksana ini telah melibatkan berbagai elemen masyarakat yang ada yang terdiri dari 16 anggota, seperti ketua lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK), PKK, staf kelurahan dan Ketua BKM serta masyarakat.

PEMBAHASAN

Program Gerdu Kempling merupakan inisiatif pemerintah kota dalam pengentasan kemiskinan di kota Semarang dengan melibatkan berbagai pihak (*stakeholders*). Pelibatan *stakeholders* ini dimaksudkan untuk mendapatkan suatu sinergitas dalam pengentasan kemiskinan. Kemiskinan tidak dapat diatasi oleh pemerintah kota saja, tetapi harus melibatkan semua komponen seperti : SKPD, perbankan, Perguruan Tinggi, LSM dan masyarakat. Penggunaan istilah Gerdu Kempling agar supaya mudah diingat dan mempunyai makna "tempat yang bersinar" dan diharapkan dapat membangkitkan semangat kepedulian/gigih untuk ikut serta dalam penanggulangan kemiskinan di kota Semarang. Melalui program Gerdu Kempling angka kemiskinan di Kota Semarang diharapkan dapat menurun minimal 2 persen per tahun, sehingga dapat tercapai masyarakat mandiri dan sejahtera.

Awal implementasi program Gerdu Kempling dilakukan dialog antara pemerintah kota Semarang dengan berbagai komponen atau *stakeholders*. Dialog memunculkan kesepakatan kemiskinan merupakan masalah bersama, setelah itu dibentuklah tim percepatan penanggulangan kemiskinan Kota Semarang melalui program Gerdu Kempling baik di tingkat kota sampai dengan kelurahan. Dialog untuk mendapatkan pemahaman dan persepsi yang sama tentang suatu persoalan merupakan hal yang penting, seperti apa yang dikatakan oleh Van Meter dan Van Horn (Nugroho, 2008) :

"Pemahaman tentang maksud umum suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan.....Lebih lanjut dikatakan komunikasi dalam kerangka penyampaian

informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak.

Setiap komponen bekerja sesuai dengan peran dan tugas yang dilaksanakan. Penentuan resipien berbasis *database* yang telah disusun oleh kelurahan dan Bappeda Kota Semarang. *Database* keluarga miskin digunakan oleh SKPD maupun Undip untuk menentukan siapa resipien yang berhak menerima bantuan dengan melibatkan pihak kelurahan. Kriteria yang digunakan miskin potensial, tapi dalam prakteknya diketahui ada resipien yang sudah berumur/tua mendapatkan bantuan. Kondisi ini seharusnya tidak boleh terjadi, karena akan mengganggu tujuan implementasi program Gerdu Kempling. Fungsi pengawasan dari satgas seharusnya dapat lebih diaktifkan sehingga resipien yang menerima bantuan adalah tepat sasaran, yaitu miskin dan potensial dalam arti mampu bertanggungjawab terhadap bantuan yang diterima.

Resipien yang menerima bantuan dan pelatihan telah menunjukkan semangat untuk keberhasilan program Gerdu Kempling. Kondisi ini ditunjukkan dengan kerelaan resipien untuk membuat kandang, menyusun proposal bantuan dan menyusun kesepakatan/aturan dalam pengelolaan simpan pinjam. Pihak satgas kelurahan juga menunjukkan kinerja yang baik dengan cara memotivasi dan mendorong masyarakat untuk aktif terlibat dalam perencanaan dan pengawasan.

Dampak yang ada sebenarnya belum terlihat, karena kegiatan baru berlangsung, sehingga ada narasumber yang merasa mengeluarkan biaya tambahan untuk membuat kandang, membeli pakan, namun beberapa narasumber lain yang ditemui mengatakan bahwa bantuan yang diterima dapat menambah modal usaha, sedangkan resipien

yang mendapatkan pelatihan otomotif dapat diterima bekerja di sebuah bengkel motor ternama. Dapat dikatakan manfaat yang diterima oleh resipien membuktikan bahwa ketrampilan yang diberikan telah sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Implementasi program Gerdu Kempling menemui beberapa hambatan, diantaranya *mindset* masyarakat, yang menganggap bantuan dari pemerintah merupakan hibah, sehingga tidak perlu dikembalikan. Menurut Sabatier dan Mazmanian (dalam Wibawa, 1994, hal 26) bahwa sikap dan sumber daya kelompok sasaran utama merupakan variabel non peraturan yang mempengaruhi proses implementasi. Sikap resipien yang menganggap bantuan sebagai hibah dan tidak perlu dikembalikan perlu diajak berdialog secara intens. Dialog yang intens diharapkan akan mengantarkan kepada suatu pemahaman yang sama dan utuh tentang bantuan program Gerdu Kempling yang bersifat perguliran.

Informasi antar pelaksana dengan satgas kelurahan perlu diperjelas, agar tidak terjadi perubahan jadwal yang mendadak, yang membingungkan petugas di lapangan. Komunikasi menjadi kata kunci agar antara sumber pesan (SKPD/Undip) dengan penerima pesan (satgas kelurahan dan resipien program) agar implementasi program Gerdu Kempling dapat berjalan sesuai dengan harapan semua pihak. Hal ini sesuai dengan yang dikatakan oleh George Edward III (dalam Nugroho, 2008), bahwa :

“komunikasi merupakan sarana untuk menyebarkan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi”.

Hal yang sama diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Nugroho, 2008) bahwa “prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*)”. Hal yang senada juga diungkapkan oleh Goggin dkk (dalam Nugroho, 2008) melalui *communication model* untuk implementasi kebijakan yang meletakkan faktor komunikasi sebagai penggerak dalam proses implementasi kebijakan.

PENUTUP

1. Gerdu Kempling merupakan upaya

Pemerintah Kota Semarang untuk mengentaskan kemiskinan di Kota Semarang melalui program-program pemberdayaan dengan 5 bidang sasaran yaitu kesehatan, ekonomi, pendidikan, infrastruktur dan lingkungan (KEMPLING) serta mengajak partisipasi pengusaha, swasta, BUMN, LSM, perguruan tinggi untuk turut berperan aktif dalam mengentaskan kemiskinan.

2. Implementasi program Gerdu Kempling di kelurahan Tembalang dimulai dengan pembentukan satgas penanggulangan kemiskinan. Kelurahan *menyusun database by name by address* dan data potensi. Data ini menjadi dasar bagi lembaga donor untuk memberikan bantuan dan ketrampilan. Resipien program ditentukan berdasarkan *database* yang telah disusun kelurahan. Lembaga donor dalam hal ini Dinas Transmigrasi dan Tenaga Kerja Kota Semarang dan bank BNI. Dalam prakteknya bank BNI dibantu Undip dalam memberikan bantuan kepada resipien. Bantuan yang diterima dari bank BNI adalah ternak sapi, kambing dan uang untuk kegiatan simpan pinjam, sedangkan bantuan dari Disnaker berupa ketrampilan. Resipien program telah berusaha secara swadaya untuk mengoptimalkan bantuan yang diterima yaitu dengan cara membuat kandang, menyusun proposal kegiatan. Penyusunan proposal dimaksudkan untuk mendapatkan bantuan dari lembaga donor dalam rangka aplikasi ketrampilan yang telah diperoleh. Dampak implementasi program Gerdu Kempling di Kelurahan Tembalang belum dapat dirasakan oleh resipien, bahkan resipien harus mengeluarkan uang untuk keperluan kandang, pakan dan pemeliharaan ternak bantuan, sedangkan bagi resipien ketrampilan otomotif telah merasakan dampak yaitu dengan diterima sebagai karyawan bengkel motor ternama berbekal ketrampilan dan rekomendasi yang diperoleh.
3. Faktor penghambat implementasi program Gerdu Kempling di Kelurahan Tembalang adalah *mindset* masyarakat yang menganggap bantuan adalah hibah yang tidak perlu diganti dan komunikasi yang sering berubah dan membingungkan pelaksana, resipien dan masyarakat.

Rekomendasi

1. Komunikasi diantara pelaksana harus ada kejelasan supaya tidak membingungkan

pelaksana di lapangan dan masyarakat penerima bantuan (resipien program). Untuk membangun kejelasan komunikasi diperlukan koordinasi yang dapat dimulai dari penyusunan perencanaan kegiatan sampai dengan pengawasan melalui kelompok-kelompok kecil resipien program Gerdu Kempling. Pelibatan kelompok resipien sejak awal akan dapat menginternalisasi tujuan program dalam proses implementasi.

2. Perlu dilakukan dialog yang intens kepada masyarakat dan resipien program bahwa bantuan yang diberikan tidak merupakan hibah, tetapi bantuan yang harus digulirkan kepada resipien lain dalam waktu tertentu. Peran perguruan tinggi dalam hal ini Undip menjadi sangat penting. Undip dapat menjadi media dan juga fasilitator antara lembaga donor, kelurahan dan masyarakat. Dialog dapat dilakukan dalam kelompok-kelompok penerima bantuan dan masyarakat pada umumnya, sehingga dapat diperoleh pemahaman yang sama tentang bantuan yang bersifat perguliran dan masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap kelompok penerima bantuan agar perguliran dapat berlangsung sesuai dengan yang direncanakan.
3. Satgas kelurahan Tembalang perlu memberikan masukan kepada Undip untuk dapat memfasilitasi kebutuhan pemeliharaan ternak kepada lembaga donor (bank BNI). Kebutuhan pemeliharaan ternak membutuhkan biaya yang tidak sedikit, oleh karena itu perlu adanya mekanisme bantuan pemeliharaan agar ternak tersebut dapat digulirkan tepat waktu.

Daftar Pustaka

- Bungin, Burhan, 2003, *Analisis Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis Ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Bryant, Coralie and Louis G. White, 1982, *Managing Development in The Third World*, Westview Press Inc
- Conyers, Diana, 1981, *Perencanaan Sosial Di Dunia Ketiga Suatu Pengantar*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Dunn, William.N, 2003, diterjemahkan oleh Samodra Wibawa dkk, *Pengantar Analisis Kebijakan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

- Korten, David C., 1984, *Pembangunan yang Memihak Rakyat*, Lembaga Studi Pembangunan, Jakarta
- Miles Matthew B; Huberman Michael A, 1984, *Qualitative Data Analysis; A Sourcebook of New Methods*, Sage Publications, Beverly Hills, London
- Nugroho, Iwan dan Rochim Dahuri, 2004, *Pembangunan Wilayah; Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta
- Parsons, Wayne, 2011, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Riant Nugroho, 2008, *Public Policy*, PT Gramedia, Jakarta
- Samodra Wibawa dkk, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Subarsono, 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Sugiyono, 2005, *Memahami Penelitian Kualitatif*, CV. Alfa Beta, Bandung
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1996, *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010-2014;
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP) tahun 2005 – 2025;
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2010 – 2015;
- Keputusan Walikota Semarang No 400/451 tahun 2011 tentang Penetapan Warga Miskin Kota Semarang tahun 2011.