

**STUDI INSTRUMEN KEBIJAKAN GERAKAN TERPADU KESEHATAN,
EKONOMI, PENDIDIKAN, LINGKUNGAN, INFRASTRUKTUR
(GERDU KEMPLING) KELURAHAN BULUSAN KOTA SEMARANG**

Oleh : Agatha Idriani Pratiwinegara

Abstract

An integrated movement of health, economic, education, infrastucture, enviroment (GERDU KEMPLING) program in Semarang is a policy about accelerating proverty reduction and the real action of "Sapta Program" from Semarang Goverment. The policy has a goal for reaching the decreacing of proverty's level in 2011 – 2015 at Semarang. In the first idea, it has been planned that the policy would invite all sectors in Semarang, including private sectors and the citizen. Then a policy can be applied well, if it uses a correct policy instrument in its implementation. And in this research, it will discuss about which one of policy instrument that has been used in Gerdu Kempling program. The result shows in implementing this policy, the actors use mixed instrument, and more head for subsidies instrument. It's proved by there are mixturing among regulation from compulsory instrument and family and community and market from voluntary instrument. After that, the subsidies instrument can be proved by types of help that have been given to poor citizen, which are coaching and tools. In other hand, in implementing this policy with mixed instrument has some problems in it. Over all, the problems are about support instruments have not maximal in their action.

Keywords : Policy, Instrument, Problem

PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan masalah utama pembangunan yang sifatnya kompleks dan multi dimensional. Persoalan kemiskinan bukan hanya berdimensi ekonomi tetapi juga sosial, budaya, politik bahkan juga ideologi. Secara umum kondisi kemiskinan tersebut ditandai oleh kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian, dan ketidakmampuan untuk menyampaikan aspirasi dan kebutuhannya. Masalah kemiskinan merupakan masalah yang dapat menjadi sumber masalah-masalah sosial lain di dalam masyarakat. Kemiskinan telah membuat jutaan anak-anak tidak bisa mengenyam pendidikan yang berkualitas, kesulitan membiayai kesehatan, kurangnya tabungan dan tidak adanya investasi, kurangnya akses ke pelayanan publik, kurangnya lapangan pekerjaan, kurangnya jaminan sosial dan

perlindungan terhadap keluarga, dan menguatnya arus urbanisasi ke kota.

Oleh sebab itu masalah kemiskinan telah lama menjadi perhatian pemerintah. Begitu pula halnya yang terjadi di Kota Semarang. Kota Semarang merupakan salah satu kota dengan angka kemiskinan yang cukup tinggi dibandingkan dengan kota-kota lainnya di Pulau Jawa. Jumlah penduduk miskin di tahun 2009 yang cukup tinggi yaitu 135.110 KK, lalu Pemerintah Kota Semarang menyusun program – program sebagai solusi untuk mengatasi masalah kemiskinan yang termasuk dalam "Sapta Program". "Sapta Program" merupakan program utama jangka menengah (2010 – 2015) Kota Semarang yang berisikan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran, penanggulangan rob dan banjir, peningkatan infrastuktur, peningkatan

pelayanan publik, kesetaraan gender, peningkatan pelayanan pendidikan dan peningkatan pelayanan kesehatan.

Melalui “Sapta Program” Pemerintah Kota Semarang menanggulangi masalah kemiskinan dengan melakukan program penanggulangan kemiskinan menggunakan strategi pendekatan kewilayahan pada kelurahan – kelurahan yang menjadi sasaran. Untuk kemudian diterapkan konsep program penanggulangan dan pengangguran, yaitu Bina Manusia, Bina Lingkungan dan Bina Usaha. Dari tiga konsep tersebut diputuskan program “GERDU KEMPLING” (Gerakan Terpadu Kesehatan, Ekonomi, Pendidikan, Infrastruktur, Lingkungan) sebagai solusi menanggulangi angka kemiskinan di Kota Semarang. Program ini diluncurkan pada tanggal 24 Maret 2011. Program Gerdu Kempling yang dicanangkan Walikota Semarang merupakan wujud dari program kemitraan antara Pemerintah, Swasta/Kelompok Peduli (termasuk Perguruan tinggi dan LSM) serta Masyarakat.

Pendekatan program Gerdu Kempling yang dilakukan adalah pendekatan kewilayahan dengan lokus kegiatan pada level Kelurahan. Kelurahan yang menjadi sasaran dari program ini terdapat 177 kelurahan yang akan dibagi menjadi 5 tahap pelaksanaannya (2011 – 2015). Namun hal ini tidak berarti keberhasilan program ini ditentukan semata-mata oleh kapasitas di level Kelurahan (perangkat kelurahan dan masyarakat serta lembaga-lembaga local di tingkat kelurahan). Seluruh partisipan dalam program Gerdu Kempling harus mampu berkolaborasi dengan baik sehingga membentuk bangunan kelembagaan pembangunan yang kuat.

Namun pada kenyataannya, dalam pelaksanaan Kebijakan Program Gerdu Kempling masih dianggap kurang berhasil, ini berdasarkan dari beberapa berita yang dimuat pada media cetak dan hasil pra survey. Melihat kondisi pelaksanaan

Kebijakan Program Gerdu Kempling Kota Semarang ini, maka penelitian ini penulis menjadikan kelurahan Bulusan sebagai subyek penelitian. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa untuk periode tahun 2014 salah satu kelurahan yang melaksanakan program kegiatan Gerdu Kempling yaitu Kelurahan Bulusan dan kegiatan – kegiatan yang dilakukan disana, diantaranya terdapat program kegiatan pelatihan. Kegiatan – kegiatan ini diampu oleh beberapa SKPD Kota Semarang. Dan peneliti tertarik melakukan penelitian yang lebih lanjut tentang Kebijakan program Gerdu Kempling dalam usaha pengentasan kemiskinan yang terjadi di Kota Semarang. Penulis akan berfokus tentang instrumen kebijakan yang digunakan dalam pelaksanaan program kebijakan Gerdu Kempling pada Kelurahan Bulusan.

PEMBAHASAN

Instrumen Kebijakan

Instrument kebijakan adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan beberapa metode yang digunakan oleh pemerintah untuk mencapai efek yang diinginkan. Instrument kebijakan merupakan portofolio dari cara yang mungkin untuk mencapai tujuan tertentu melalui tindakan politik. Pilihan dalam instrument kebijakan harus dipertimbangkan terhadap resiko kehilangan dukungan dari anggota jaringan kebijakan. Dalam banyak integritas jaringan tampak lebih penting bagi para pembuat kebijakan (de Bruijn and ten Hevelhop, 1998).

Dalam Howlet dan Ramesh (1995 : 80), instrument kebijakan juga disebut perangkat kebijakan, yang digunakan pemerintah dalam usahanya menempatkan kebijakan yang berlaku. Hal ini merupakan cara yang sebenarnya atau perangkat yang dimiliki pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan, serta dari kalangan mana pemerintah harus memilih sasaran yang tepat dalam pelaksanaan kebijakan. Jadi

pemerintah tidak hanya memutuskan haruskah atau tidak melakukan sesuatu kebijakan, tetapi juga memutuskan sasarannya tepat atau tidak untuk dijadikan obyek kebijakan.

Terdapat 3 skala dari instrumen kebijakan, yaitu instrumen sukarela, instrument wajib dan *mixed instrument*. Menurut Howlett dan Ramesh (1995: 82), jika skala – skala ini digabungkan dengan instrument menurut Kirschen, maka akan menghasilkan sepuluh jenis utama dari instrumen kebijakan. Sepuluh jenis tersebut yaitu Keluarga dan Komunitas, Organisasi Sukarela, Pasar, Informasi dan Anjuran, Subsidi, Pelelangan Hak Kekayaan, Pajak dan Retribusi, Peraturan, Perusahaan Milik negara, dan Penyediaan Langsung.

I. Voluntary Instrument

Howlet dan Ramesh (1995 : 83), fitur karakteristik instrument sukarela adalah bahwa kecilnya proses pemerintah dalam suatu kebijakan. Pemerintah dalam hal ini berada dipihak non-keputusan tentang masalah umum yang diberlakukan, karena perspektif pemerintah percaya kebijakan tersebut bisa dan paling baik dilakukan oleh pasar, atau oleh keluarga atau organisasi sukarela. Organisasi yang dimaksud disini adalah organisasi non-govermental yang beroperasi atas dasar sukarela, bahwa anggota mereka tidak berkompentensi ataupun dipaksa untuk melakukan tugas oleh pemerintah. Jika mereka melakukan sesuatu yang melayani tujuan – tujuan kebijakan publik, itu adalah untuk alasan kepentingan pribadi, etika atau keputusan emosional. Instrument sukarela lebih banyak disukai dimasyarakat untuk mengatasi beberapa permasalahan umum. Ini dikarenakan efesiensi biaya, konsistensi dengan norma – norma budaya kebebasan individu dan dukungan dari ikatan keluarga dan masyarakat.

a. Family and community

Keuntungan utama untuk mempromosikan kebijakan melalui

keluarga dan masyarakat bahwa hal itu tidak dikenakan biaya apapun, kecuali jika pemerintah memilih untuk memberikan hibah atau subsidi untuk upaya ini. Namun kelemahan yang ditemui disini yaitu jika berkaitan dengan mengatasi problem ekonomi yang kompleks. Efisiensi skala mungkin juga menjamin penyediaan terpusat oleh pemerintah, bukan penyisihan atas desentralisasi oleh keluarga atau komunitas.

b. Voluntary organization

Organisasi sukarela dalam teorinya merupakan cara yang efisien memberikan layanan yang paling ekonomis dan sosial. Mereka juga menawarkan fleksibilitas dan kenceparan respon dan kesempatan sebagai percobaan yang akan menjadi sulit jika dilakukan di organisasi pemerintah. Mereka sering lebih cepat dari pemerintah dalam memberikan bantuan kepada korban bencana alam, misalnya. Namun masalah kontemporer ekonomi dan sosial terlalu luas untuk ditangani berdasarkan upaya sukarela saja, kebanyakan orang tidak memiliki waktu maupun sumber daya yang dibutuhkan untuk berkontribusi dengan aktivitas tersebut.

c. Markets

Pasar adalah cara yang efektif dan efisien dalam menyediakan barang yang paling pribadi dan dapat memastikan bahwa sumber daya hanya dikhususkan kepada barang – barang dan jasa yang dihargai oleh masyarakat. Karena sebagian besar barang dan jasa yang dicari oleh masyarakat adalah bersifat pribadi, pemerintah dalam masyarakat kapitalis mengandalkan ekstensif atas instrumen pasar. Namun pasar juga merupakan instrumen yang kurang adil, karena yang dapat memenuhi kebutuhan hanya mereka yang dapat membayar.

II. Compulsary Instrument

Howlet dan Ramesh (1995 : 87), instrument wajib juga disebut instrument direktif / wajib, memaksa atau mengarahkan tindakan individu dan perusahaan, dengan dasar kebijaksanaan.

Pemerintah dalam pelaksanaan kewenangan kedaulatannya, dapat memerintahkan warganya untuk melakukan kegiatan tertentu, dapat mendirikan perusahaan yang dikuasai pemerintah untuk melakukan semua fungsi yang dipilihnya, atau langsung menyediakan barang dan jasa yang bersangkutan melalui birokrasi. Ini adalah instrument yang sangat memaksa karena mereka memungkinkan pemerintah untuk melakukan apa saja memilih dalam batas konstitusional yang luas dan meninggalkan kebijakannya sedikit ke sasaran individu, kelompok atau organisasi.

a. Regulations

Peraturan mungkin juga menjadi sebuah politik yang menarik jika masyarakat umum atau subsistem kebijakan ingin melihat suatu aksi yang pasti dan cepat sebagai bagian dari pemerintah. Namun disisi lain instrumen ini juga memiliki kelemahan, seperti peraturan cukup sering mendistorsi aktivitas dari sektor sukarela dan privat, dan juga melalui peraturan, promosi pada sektor ekonomi menjadi tidak efisien. Seperti sifatnya peraturan tidak dapat fleksibel dan tidak memperhitungkan pertimbangan dari keadaan individu, hasil dari keputusan ataupun keluarannya.

b. Public Enterprise

Perusahaan publik juga dikenal sebagai usaha milik negara (BUMN), dimana aturan yang telah dibuat dengan khusus. Arahan pengelolaan dikendalikan oleh pemerintah. Perusahaan publik juga memiliki beberapa keuntungan, yaitu : (1) Mereka merupakan instrumen kebijakan ekonomi yang efisien dalam situasi ketika kebutuhan / pelayanan sosial tidak diproduksi oleh sektor privat dikarenakan biaya produksi yang tinggi dan tingkat keuntungan yang rendah; (2) Informasi yang diwajibkan untuk membangun perusahaan publik ini lebih rendah bila dibandingkan dengan instrumen sukarela dan peraturan; (3) Dalam persyaratan administrasi, perusahaan publik ini mungkin dapat menyederhanakan proses

manajemennya jika peraturan yang melingkupinya sudah luas penjangkauannya. Akhirnya keuntungan yang diperoleh dari perusahaan publik mungkin akan menjadi dana publik, yang dapat digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

c. Direct Provision

Keuntungannya penyediaan langsung merupakan instrumen, yang : (1) Penyediaan langsung mudah untuk dibangun karena sedikitnya persyaratan informasi; (2) Sebagian besar dari agensi yang diperlukan oleh penyediaan langsung memungkinkan mereka untuk membangun sumber daya, keahlian dan informasi penting, guna keefektifan kinerja dan tugasnya; (3) Penyediaan langsung menghindari pemasalahan dengan penyediaan tidak langsung, seperti negosiasi, diskusi dan kebutuhan yang tinggi akan informasi; (4) Penyediaan langsung diijinkan mengintralisasi transaksi, ini meminimalisir biaya yang dikeluarkan dalam mendapatkan sesuatu secara tidak langsung.

III. Mixed Instrumen

Jika instrument wajib merupakan kebijakan yang bersifat memaksa dan instrumen sukarela lebih berbasis sukarela dan bersifat kekeluargaan, maka *mixed instruments* atau kebijakan campuran merupakan gabungan dari keduanya, menurut Howlet dan Ramesh (1995 : 91), instrument campuran adalah instrument yang menggabungkan fitur dari kedua instrument sukarela dan wajib. Instrument ini mengizinkan pemerintah berbagai tingkat keterlibatan dalam membentuk keputusan aktor non-negara, sementara meninggalkan keputusan akhir untuk pelaku swasta. Keterlibatan pemerintah hanya berkisar dari menyebarkan informasi, hukuman, perpajakan suatu kegiatan yang tidak diinginkan. Instrumen ini menawarkan beberapa ukuran manfaat dari kedua instrumen sukarela dan wajib.

a. *Information and Exhortation*

Penyebaran informasi merupakan instrument pasif yang dilakukan dengan menyediakan informasi kepada individu dan badan usaha dengan harapan dapat mengubah perilaku mereka sesuai yang diinginkan oleh pemerintah. Jadi pada dasarnya *mixed instrument* yang berupa penyebaran informasi penekannya terletak pada bagaimana pemerintah hanya sebatas menyediakan atau memberikan informasi yang selanjutnya dikelola atau keputusan akhir tetap ada ditangan – tangan aktor non pemerintah.

b. *Subsidies*

Subsidi merupakan semua bentuk transfer keuangan kepada individu, organisasi, badan usaha dari pemerintah, atau dari pihak ketiga dibawah arahan pemerintah. Subsidi juga dapat diartikan sebagai suatu pemberian (kontribusi) dalam bentuk uang / finansial yang diberikan oleh pemerintah / suatu badan umum.

c. *Auction of Property Rights*

Salah satu instrumen dalam *mixed instrument* yaitu instrumen pelelangan hak, yang didasarkan pada asumsi bahwa pasar seringkali merupakan alokasi sumber daya yang efisien. Pelelangan hak merupakan cara pemerintah untuk memunculkan pasar dalam situasi ketiadaan pasar. Pasar diciptakan dengan merancang jumlah yang tepat atas hak mempergunakan sumber daya tertentu yang dapat dialihkan sehingga dapat memunculkan kelangkaan artifisial dan mendorong bekerjanya mekanisme pasar.

d. *Tax and User Chargers*

Mixed instrument lainnya yang dapat dipergunakan adalah pemungutan pajak yang merupakan pungutan wajib oleh pemerintah kepada perseorangan atau badan. Tujuannya adalah meningkatkan pendapatan bagi pembiayaan pengeluaran pemerintah. Dalam pengelolaannya, pajak terbagi menjadi dua, yaitu : (1). Pajak pusat yang pengelolaannya langsung oleh Direktorat Jenderal Pajak; dan (2). Pajak

Daerah (Provinsi dan Kabupaten / Kota) yang dikelola oleh Pemda setempat.

Instrumen Kebijakan yang digunakan dalam Kebijakan Gerdu Kempling

Kebijakan program Gerdu Kempling sendiri, menurut Peraturan Daerah Kota Semarang No. 4 tahun 2008 memiliki 3 ruang lingkup yaitu identifikasi warga miskin; penyusunan strategi dan program kegiatan penanggulangan kemiskinan; dan proses pelaksanaan dan pengawasan program kegiatan. Berdasarkan 3 ruang lingkup ini, dapat diketahui bahwa instrumen kebijakan yang digunakan Pemerintah Kota Semarang dalam melaksanakan program kegiatan Gerdu Kempling yaitu *mixed instrument*, khususnya instrument subsidi. 3 ruang lingkup yang dimaksud yaitu identifikasi warga miskin, penyusunan strategi dan program penanggulangan kemiskinan, dan pelaksanaan pengawasan kegiatan.

Berdasarkan dari tiga aspek diatas, dapat dilihat bahwa kebijakan program Gerdu Kempling di Kota Semarang dalam mencapai tujuannya menggunakan *mixed instrument* dan lebih mengarah pada instrumen subsidi. Ini dikarenakan bentuk bantuan yang diberikan kepada masyarakat berupa barang ataupun pelatihan. Hal lainnya yang menyatakan tentang penggunaan *mixed instrument* dalam kebijakan ini yaitu dikarenakan terdapat perpaduaan penggunaan *compulsary instrument* seperti peraturan dengan *voluntary instrument* seperti keluarga dan organisasi masyarakat. Namun memang dalam penggunaan *mixed instrument* ini masih belum maksimal, sebagai contoh peraturan yang digunakan sebagai landasan pelaksanaan kebijakan ini belum mencakup secara mendetail tentang semua proses yang terjadi di lapangan, sehingga masih menimbulkan perbedaan persepsi antara *stakeholder* yang terkait didalamnya. Selain itu, kekurangan lainnya

juga terdapat dalam sisi *voluntary instrument* atau instrument sukarela.

Dalam instrumen sukarela terdapat unsur *market* dan sesuai dengan tujuan dari kebijakan Gerdu Kempling, yang seharusnya melibatkan seluruh kalangan *stakeholder* termasuk pihak swasta/perusahaan agar dapat berjalan secara sinergis dalam kegiatan pengentasan kemiskinan ini. Namun pada kenyataannya di Kelurahan Bulusan sama sekali tidak mendapatkan bantuan dari pihak swasta/perusahaan. Sehingga dapat dikatakan penggunaan *mixed instrument* pada kebijakan ini, masih memerlukan beberapa evaluasi supaya nantinya keluaran dan dampak yang dihasilkan lebih maksimal.

Landasan peraturan yang digunakan disini, yaitu Peraturan Daerah No. 4 tahun 2008 tentang Penanggulangan Kemiskinan Kota Semarang, Instruksi Walikota Semarang No. 054/2/2011 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Kota Semarang melalui Program Gerakan Terpadu Ekonomi, Pendidikan, Kesehatan Infrastruktur, Lingkungan (GERDU KEMPLING) tahun 2011, dan Peraturan Walikota Semarang No. 180 tahun 2009 tentang Indikator, Kriteria dan Klasifikasi Warga Miskin Kota Semarang.

Dalam *mixed instrument* sendiri, pelaksanaan kebijakan program Gerdu Kempling Kota Semarang yang dilihat dari bentuk bantuan yang diberikan dipangung lebih mengarah pada *Subsides*. Karena peran *voluntary instrument* lebih besar bila dibandingkan dengan *compulsary instrument*.

Hambatan yang terdapat dalam pelaksanaan program Gerdu Kempling Kota Semarang

Dalam pelaksanaan sebuah kebijakan tentu tidak akan lepas dengan hambatan – hambatan yang terjadi. Begitu

halnya dengan pelaksanaan kebijakan Gerdu Kempling Kota Semarang, berdasarkan penelitian yang telah dilakukan terdapat tiga hambatan pokok yang terjadi. Hambatan - hambatan ini berkaitan dengan instrumen kebijakan yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan program Gerdu Kempling.

Hambatan – hambatan itu berupa: (1) Turunnya partisipasi pihak swasta/pasar, Salah satu hambatan yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan Gerdu Kempling Kota Semarang pada tahun 2014 yaitu, penurunan keterlibatan dari pihak swasta/perusahaan. Seperti yang telah disampaikan oleh pihak Bappeda, bahwa terjadi penurunan presentase keikutsertaan pihak swasta/perusahaan dalam kegiatan Gerdu Kempling, bila dibandingkan dengan awal pelaksanaan kebijakan pada tahun 2011. Faktor utama dari penurunan partisipasi ini yaitu adanya perbedaan sistem antara perusahaan dengan pihak Pemerintah Kota Semarang dalam hal penentuan kegiatan dan sasaran untuk program pengentasan kemiskinan.

Perbedaan sistem yang dimaksud antara pihak swasta/perusahaan dengan pihak Pemerintah Kota yaitu, perusahaan sebagai badan usaha swasta memiliki hak penuh dalam menentukan kegiatan yang akan menjadi tanggung jawab sosial kepada masyarakat sekitar yang terkena dampak dari aktifitas perusahaan. Tanggung jawab sosial ini diberikan dalam bentuk bantuan *Corporate Social Responsibility* (CSR) dan biasanya perusahaan sudah menetapkan *masterplan* mengenai tujuan dan sasaran dari bantuan CSR ini. Sehingga akan menjadi sulit bila harus mengubah *masterplan* tersebut sesuai dengan apa yang sudah dikelompokkan oleh Bappeda. Tetapi berbeda halnya, jika tujuan dan sasaran yang termuat dalam *masterplan* perusahaan selaras dengan apa yang diusulkan oleh pihak Bappeda, maka pihak swasta/perusahaan akan ikut terlibat dalam proses pelaksanaan kegiatan tersebut.

Dalam pelaksanaan *mixed instrument* memang seharusnya terdapat peran dari sektor *market* atau pihak swasta/perusahaan. Karena bagaimanapun dalam instrumen kebijakan ini, pemerintah bukan sebagai aktor tunggal dalam pelaksanaan sebuah kebijakan. Agar nantinya hasil kegiatan dan tujuan kebijakan dapat lebih maksimal, juga diharapkan mempunyai dampak yang luas bagi masyarakat sasaran.

(2) Adanya kendala dalam teknis pelaksanaan, kendala yang dimaksud disini yaitu adanya perbedaan sistem pengawasan yang dilakukan oleh stakeholder terkait, kurangnya kesadaran dari peserta kegiatan untuk lebih mandiri dalam permodalan dan pemasaran, dan ada juga kendala mengenai bantuan yang diberikan kadang tidak sesuai harapan, misalnya banyaknya bibit lele yang rusak saat sampai ke tangan peserta kegiatan.

Dalam Peraturan Daerah Kota Semarang No. 4 tahun 2008 mengenai pelaksanaan kegiatan percepatan pengentasan kemiskinan, dikatakan dalam pasal 22 bahwa pelaksanaan penanggulangan kemiskinan dilaksanakan secara bertahap, terpadu, dan konsisten sesuai skala prioritas dengan mempertimbangkan kemampuan sumberdaya pemerintah daerah dan kebutuhan warga miskin. Melihat pernyataan tersebut, dapat diketahui bahwa belum ada penjelasan lebih rinci mengenai teknis pelaksanaan yang ada dilapangan yang seharusnya dilaksanakan.

(3) Kurangnya Partisipasi LSM/ Organisasi Masyarakat, Kendala berikutnya yang terdapat proses pelaksanaan program kegiatan Gerdu Kempling Kota Semarang yaitu belum maksimalnya partisipasi LSM/Masyarakat. Dalam pelaksanaan *mixed instrument* diterangkan bahwa organisasi masyarakat merupakan salah satu faktor pendukung terlaksananya *voluntary instrument*. Karena organisasi masyarakat merupakan lembaga yang langsung berada ditengah –

tengah lingkungan masyarakat, sehingga dapat mengetahui apa yang sebenarnya diperlukan oleh masyarakat.

Bappeda sebagai pihak dari Pemerintah Kota Semarang dan koordinator utama kebijakan program Gerdu Kempling ini menyatakan bahwa salah satu kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kegiatan ini yaitu, organisasi masyarakat yang ikut dalam proses perencanaan dan pelaksanaan kegiatan masih minim. Menurut Bappeda, hal ini disebabkan oleh banyak LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) yang merasa tidak mendapatkan timbal balik dari kegiatan ini. Walaupun ada LSM yang membantu dalam proses perencanaan, partisipasi mereka hanya dalam proses tersebut dan tidak ikut serta dalam pelaksanaan kegiatan di lapangan. Padahal bila dilihat dari tujuan dan maksud kebijakan, LSM merupakan salah satu *stakeholder* yang diharapkan ikut berperan aktif dalam pelaksanaan kegiatan – kegiatan Gerdu Kempling.

Disisi lain, setelah melakukan penelitian kepada pihak Kelurahan dan masyarakat di Kelurahan Bulusan, mereka menyatakan bahwa peran organisasi masyarakat tidak menjadi kendala utama dalam pelaksanaan kegiatan Gerdu Kempling. Karena mereka beranggapan bahwa kapasitas organisasi masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan hanya bersifat membantu, bukan sebagai aktor utama. Disamping itu selama proses kegiatan pembudidayaan lele dan pelatihan olahan pangan, terdapat organisasi masyarakat tingkat kelurahan atau RT yang juga ikut membantu. Jadi bagi pihak masyarakat sendiri, ada atau tidaknya keterlibatan pihak organisasi masyarakat bukanlah kendala dalam pelaksanaan kebijakan program Gerdu Kempling di Kelurahan Bulusan.

PENUTUP

Kebijakan program Gerdu Kempling merupakan program nyata dari “Sapta Program” Pemerintah Kota

Semarang yang memiliki tiga konsep utama didalamnya, yaitu bina manusia, bina lingkungan dan bina usaha. Program ini diresmikan pada tanggal 24 Maret 2011, selain itu pelaksanaan program ini direncanakan berjalan 5 tahun dari tahun 2011 – tahun 2015 dengan sasaran kelurahan yang berbeda setiap tahunnya. Program Gerdu Kempling ini juga dicanangkan oleh Walikota Semarang, yang merupakan wujud dari program kemitraan antara pihak Pemerintah Kota Semarang, pihak swasta/perusahaan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), serta masyarakat. Tujuan utama dari kebijakan ini yaitu adanya penurunan jumlah warga miskin di Kota Semarang per tahunnya.

Dalam melaksanakan sebuah kebijakan, tentunya ada instrumen kebijakan yang digunakan dalam proses pelaksanaannya. Instrumen kebijakan sendiri merupakan perangkat kebijakan yang digunakan untuk mencapai sebuah tujuan kebijakan agar dapat menghasilkan dampak yang maksimal. Berdasarkan fenomena – fenomena yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan program Gerdu Kempling Kota Semarang, yaitu *mixed instrument*, *compulsary instrument* dan *voluntary instrument*.

Berdasarkan fenomena – fenomena tersebut disimpulkan bahwa, kebijakan Gerdu Kempling Kota Semarang memang menggunakan *mixed instrument* sebagai perangkat kebijakan untuk mencapai tujuan. *Mixed instrument* disini merupakan perpaduan dari bentuk *regulation* dari *compulsary instrument* dengan *family and community*, serta *market* dari *voluntary instrument*. Selain itu, dapat disimpulkan juga *mixed instrument* yang digunakan disini lebih mengarah pada bentuk *Subsidies*, dengan peran *voluntary instrument* lebih besar bila dibandingkan dengan *compulsary instrument*.

Namun dalam pelaksanaan kebijakan menggunakan instrumen ini masih ditemui beberapa kendala, terutama belum maksimalnya peran stakeholder

yang diharapkan berpartisipasi aktif dalam proses pelaksanaan kegiatan dilapangan atau wilayah sasaran.

Penggunaan instrumen kebijakan yang berupa *mixed instrument* dalam kebijakan pengentasan kemiskinan sudah tepat, hanya memang seharusnya lebih dimaksimalkan kembali peran – peran *stakeholder* yang diharapkan dan juga peran dari instrumen – instrumen pendukung lainnya seperti peraturan, organisasi masyarakat dan pihak swasta. Selain itu seharusnya ada keterangan lebih rinci dan detail mengenai segala tahapan dari proses pelaksanaan kegiatan, kemudian juga akan lebih baik bila dalam peraturan yang menjadi landasan kegiatan tercantum tugas pokok dan sanksi untuk setiap *stakeholder* yang terkait. Sehingga akan meminimalisir perbedaan persepsi yang muncul dan juga dapat melakukan tindakan tegas bagi *stakeholder* yang tidak ikut berperan. Karena bagaimanapun, pengentasan masyarakat miskin di Kota Semarang merupakan permasalahan kompleks yang melibatkan seluruh kalangan baik dari pihak pemerintah, pihak swasta/perusahaan dan pihak masyarakat sendiri. Oleh karena itu, dibutuhkan koordinasi yang sinergis antar *stakeholder* tersebut agar dapat mencapai hasil yang maksimal dari suatu kebijakan.

Diperlukan evaluasi secara mendalam mengenai proses pelaksanaan kebijakan Gerdu Kempling Kota Semarang ini, terutama mengenai keterlibatan *stakeholder* yang diharapkan. Karena berdasarkan kenyataannya, partisipasi *stakeholder* selain pemerintah belum maksimal dan cenderung mengalami penurunan dari tahun awal pelaksanaan kegiatan. Sedangkan dalam konsep awalpun dinyatakan bahwa, kebijakan program pengentasan kemiskinan ini tidak hanya merupakan tanggung jawab dari Pemerintah Kota Semarang melainkan juga merupakan tanggung jawab dari segala pihak yang berada di Kota Semarang, termasuk organisasi masyarakat dan perusahaan yang beroperasi di Kota

Semarang. Oleh karena itu, ada baiknya terjalin koordinasi yang baik antara *stakeholder* tersebut dan juga akan lebih baik bila peran dan tugas dari *stakeholder* yang diharapkan ini diatur dalam peraturan yang menjadi landasan dari pelaksanaan kegiatan. Dengan begitu, bila terjadi pelanggaran atau ketidakikut-sertaan dari salah satu *satkeholder* dapat diambil tindakan tegas dari Pemerintah Kota Semarang. Sehingga nantinya diharapkan kegiatan – kegiatan pengentasan kemiskinan yang selanjutnya dapat lebih memberikan hasil yang maksimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn, William N. 2003. *Analisis Kebijakan Publik*. Hanindita : Yogyakarta.
- Keban, T. Yeremias. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*. Gava Media : Yogyakarta.
- Michael Howlett and Ramesh. 1995. *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press : New York.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metedologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya.
- Prastowo, Adi. 2012. *Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian*. Yogyakarta: Ar-ruzz Media.
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuntitatif Kualitatif dan R&D*. Alfabeta : Bandung.
- Thoha, Mitfah. 2010. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Rajawali Pers : Jakarta.
- <http://www.seputar-indonesia.com/news/program-gerdu-kempling-gagal>, diunduh pada tanggal 22 Februari 2014, pukul 10 : 36 WIB
- <http://hariansemarangbanget.blogspot.com/2012/10/pr>, diunduh pada tanggal 06 Maret 2014, pukul 14 : 03 WIB