

**EVALUASI PROGRAM PADAT KARYA PRODUKTIF DALAM GERDU  
KEMPLING OLEH DINAS TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI  
KOTA SEMARANG TAHUN 2011**

Oleh :

Muhammad Burhanudin Noor, R.Slamet Santoso, Dyah Lituhayu

**JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

Jalan Profesor Haji Soedarto Sarjana Hukum, Tembalang, Semarang 12693

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman : <http://www.fisip.undip.ac.id> email : [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

***ABSTRACT***

*The Government of Semarang through Perda No. 4 / 2008 about poverty reduction in Semarang City which is an acceleration in poverty reduction efforts. The strategy called Gerdu Kempling ( Integrated Health, Economy, Education, Infrastructure, and Environment ) and one of the program that is productive labor intensive by Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Semarang. Productive Labor Intensive Program has been part of Gerdu Kempling starting in 2011 its in three locations: Village of Tanjung Mas, Mangunharjo, and Tugurejo. Evaluation of this program to see the performance on productive labor intensive programs will be viewed using criteria-criteria evaluation of policies according to William Dunn are: effectiveness, efficiency, sufficiency, alignment, responsiveness, accuracy. The barriers program that is viewed with a pattern which includes the planning, implementing, and controlling.*

*Productive labor intensive program performance in gerdu kempling Semarang City in 2011 where in this criteria evaluation, there are still 5 criteria judged not good, based on the effectiveness, efficiency, sufficiency, alignment, and accuracy activities. While good judgment only in criteria responsiveness activities. Barriers to programs such as provisioning and organizing where immature making activity stalled in the middle of the road. Lack of mentoring and controlling is also a barrier to factor in this program.*

*Overall many judgment that haven't been good on these evaluation criteria, then program which have run this 2011 not been expressed successfully. Recommendations of this program, such as strengthening strategy and commitment of program implementor, using performance based budgets, the study of back numbers of the manpower, the need for intensive monitoring, as well as mentoring on group activities.*

***Keyword : Evaluation, Gerdu Kempling, Productive Labor Intensive Program***

## PENDAHULUAN

### a. Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya kemiskinan merupakan masalah dalam pembangunan yang bersifat multidimensional dan berkaitan erat dengan aspek sosial, ekonomi, budaya, dan aspek lainnya. Kemiskinan menurut Sumodiningrat dalam Rachyuningsih (2007:30) ditandai oleh keterisolasian, keterbelakangan, dan pengangguran yang kemudian meningkat menjadi ketimpangan antar daerah, antar sektor dan antar golongan penduduk.

Berdasarkan Keputusan Walikota Semarang Nomor 400/451 Tahun 2011 tercatat warga miskin (gakin) di Kota Semarang berjumlah 448.398 jiwa. Data kemiskinan tersebut meningkat sebesar 0,44% dibanding data yang dihimpun Bappeda pada 2009. Sedangkan dari jumlah jiwa, gakin di Kota Semarang bertambah sebanyak 50.389 orang.

Melihat pada prioritas pembangunan Kota Semarang yang pertama dalam *sapta program* yaitu penanggulangan kemiskinan dan pengangguran, untuk itu diperlukan

pengembangan strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang tepat program, tepat sasaran dan tepat guna sesuai dengan profil, kebutuhan, karakteristik, dan potensi warga miskin. Adanya Program *Gerdu Kempling*, dengan kepanjangannya yaitu Gerakan Terpadu Kesehatan, Ekonomi, Pendidikan, Infrastruktur, dan Lingkungan. Program yang dilakukan secara bertahap ini, yaitu dua kali dalam satu tahun dan pelaksanaannya pada tingkat kelurahan diharapkan pada tahun 2015 angka kemiskinan turun 10%.

Salah satu program yang terdapat dalam *gerdu kempling* adalah program padat karya produktif. Masuknya program padat karya produktif ke dalam program gerdu kempling ini dimulai tahun 2011 dimana pada tahun tersebut merupakan tahun 1 tahapan pelaksanaan gerdu kempling.

Dari tahun 2011 dimana program padat karya produktif ini sudah berjalan hampir 4 tahun. Adapun permasalahan pada program padat karya produktif yaitu terhentinya kegiatan di tengah jalan

dan tidak ada pertanggungjawaban selanjutnya atas kegiatan tersebut. Dari ketiga lokasi pelaksanaan program padat karya produktif tahun 2011 yaitu Kelurahan Tanjung Mas, Mangunharjo, dan Tugurejo semua kegiatan magkrak dan belum ada tidak lanjut hingga kini. Berdasarkan permasalahan tersebut penulis merasa perlu untuk dilakukan suatu kajian tentang evaluasi program padat karya produktif dalam gerdu kempling Kota Semarang tahun 2011 dimana Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Semarang sebagai pelaksananya. Penelitian evaluasi program padat karya produktif ini untuk melihat kinerja program padat karya produktif serta hambatan-hambatan yang dialami dalam program tersebut.

## **b. Tujuan**

1. Bagaimana kinerja program padat karya produktif dalam gerdu kempling oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Semarang Tahun 2011?
2. Hambatan-hambatan apa saja yang dialami pada program

padat karya produktif dalam gerdu kempling Kota Semarang tahun 2011?

## **c. Teori**

### **1. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik menurut James A. Enderson dalam Subarsono (2009:2-3) yaitu sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertanahan, dan sebagainya.

### **2. Kinerja**

Istilah kinerja menurut Keban (2004:193) merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan sebagai penampilan, unjuk kerja, prestasi atau pencapaian kerja. kinerja juga bisa diartikan sebagai pencapaian hasil menurut pelaku, yaitu hasil yang diraih individu (kinerja individu) atau kelompok (kinerja kelompok) atau institusi

(kinerja organisasi) dan oleh suatu program kebijakan (kinerja program/kebijakan).

### 3. Evaluasi Kinerja

kriteria-kriteria pada suatu evaluasi kebijakan menurut William Dunn dalam Nugroho (2006:156) yaitu :

1. Efektivitas berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.
2. Efisiensi berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu.
3. Kecukupan berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.
4. kriteria perataan erat hubungannya dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan sumber daya dalam masyarakat.

5. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai-nilai kelompok masyarakat tertentu.

6. Kriteria terakhir adalah ketepatan (*appropriateness*). Kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kinerja individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersamaan.

### 4. Hambatan Program

Tachjan (2006:19) menyimpulkan bahwa pada garis besarnya siklus kebijakan publik terdiri dari tiga kegiatan pokok, yaitu:

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan serta
3. Pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kegiatan

Efektivitas suatu kebijakan publik sangat ditentukan oleh proses kebijakan yang terdiri dari formulasi,

implementasi, serta evaluasi. Ketiga aktivitas pokok proses kebijakan tersebut mempunyai hubungan kausalitas serta berpola siklikal atau bersiklus secara terus menerus sampai suatu masalah publik atau tujuan tertentu tercapai.

#### **d. Metode Penelitian**

Peneliti menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Informan dalam penelitian ini adalah Pegawai Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Semarang, Pegawai Kelurahan tempat pelaksanaan program, serta kelompok sasaran penerima program padat karya produktif tahun 2011.

Jenis data yang digunakan yaitu data yang berbentuk teks dan data yang berbentuk kata-kata. Adapun sumber data terdiri dari sumber data primer yang berasal dari wawancara terhadap informan dan sumber data sekunder yang berasal dari dokumen, buku, data statistik, laporan dan lain-lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

Teknik Pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan studi kepustakaan. Data yang sudah dikumpulkan kemudian dianalisis dan diinterpretasi data melalui reduksi data yakni data yang

diperoleh, dipilah sesuai dengan kebutuhan, kemudian data yang sudah dipilah, disajikan yang pada akhirnya ditarik kesimpulan atas jawaban-jawaban yang diberikan informan.

### **PEMBAHASAN**

#### **a. Kinerja Program Padat Karya Produktif Kota Semarang Tahun 2011.**

##### **1. Efektivitas**

Efektivitas dalam program padat karya produktif ini berkenaan dengan hasil program sudahkah mencapai tujuannya. Pelaksanaan program padat karya produktif di Kelurahan Tanjung Mas terdapat kegiatan budidaya bandeng tambak waring, Kelurahan Mangunharjo terdapat kegiatan budidaya ikan nila, dan di Kelurahan Tugurejo terdapat kegiatan budidaya kambing gibas. Dari kegiatan ini diharapkan akan ada kesempatan kerja bagi tenaga kerja penganggur dan setengah penganggur untuk dapat meningkatkan perekonomiannya.

Kegiatan yang sudah terlaksana tahun 2011 tersebut memang belum sesuai dengan harapan. Kegiatan-

kegiatan yang pernah ada itu semua berhenti ditengah jalan dan belum ada tindak lanjutnya. Dengan magkraknya kegiatan tersebut maka hasil dari kegiatan ini juga belum dapat dirasakan secara berkelanjutan dan juga belum tercapainya tujuan program. Dari penjabaran mengenai kriteria efektivitas program padat karya produktif Kota Semarang tahun 2011 dinilai masih belum baik.

## **2. Efisiensi**

Melihat rincian anggaran kegiatan padat karya dalam laporan paripurna pelaksanaan kegiatan tiap kelurahan tahun 2011 tentunya cukup besar jumlahnya. Permasalahannya adalah dengan anggaran sebesar itu namun hasil dari kegiatan kurang efektif karena kegiatan magkrak ditengah jalan. Dalam kriteria efisiensi ini juga terkait dengan usaha dari unit pelaksana sendiri dalam melaksanakan program yang sudah dinilai cukup oleh kelompok sasaran. Kegagalan pada kegiatan yang ada di setiap kelurahan tahun 2011 tersebut menurut kelompok sendiri lebih dikarenakan oleh faktor pendampingan yang dinilai kurang.

Dari penjabaran tersebut maka dapat diproyeksikan bahwa kriteria efisiensi dalam kegiatan ini belum baik.

## **3. Kecukupan**

Konteks pemecahan masalah disini yaitu mereka kelompok sasaran dapat berdaya guna serta meningkatnya kesejahteraan perekonomian. Dari hasil pelaksanaan kegiatan sendiri kelompok sasaran menilai adanya upah sebagai pekerja selama waktu yang ditentukan tersebut cukup bermanfaat. Sedangkan kelompok kegiatan sendiri menilai program yang diberikan ini belum berhasil dalam pemecahan masalah di wilayah tersebut dikarenakan tidak ada kebelanjutan kegiatan.

Tidak berlanjutnya kegiatan padat karya produktif tahun 2011 maka tujuan dari program ini belum bisa tercapai. Tujuan yang belum tercapai tersebut dikarenakan masalah dalam kegiatan juga belum dapat terpecahkan. Dari penjabaran mengenai kriteria kecukupan dalam kegiatan masih belum baik.

## **4. Perataan**

Berkaitan dengan volume pekerja dinilai kurang oleh pihak kelurahan dikarenakan tenaga kerja penganggur dan setengah penganggur di tiap-tiap kelurahan jumlahnya lebih banyak dari pada ketentuan jumlah pekerja dari dinas. Calon tenaga kerja (pekerja dan tenaga tukang) dengan mengoptimalkan anggota masyarakat wilayah kelurahan setempat yang termasuk dalam kategori masyarakat miskin, penganggur, setengah penganggur.

Jika dilihat secara keseluruhan, kriteria perataan dalam kegiatan padat karya produktif memang belum begitu maksimal. Masih banyak tenaga kerja penganggur dan setengah penganggur yang belum terserap secara merata dalam program tersebut. Berdasarkan penjelasan mengenai kriteria perataan dapat disimpulkan bahwa perataan kegiatan belum baik.

### **5. Responsivitas**

Dari penelitian yang telah dilakukan bahwa kriteria responsivitas wilayah inilah yang paling berhasil di semua kelurahan

tempat pelaksanaan kegiatan padat karya produktif tahun 2011. Kegiatan-kegiatan yang ada memang dari masyarakat sendiri yang mengajukan, dengan pertimbangan karakteristik wilayah dan penduduknya, diharapkan kegiatan ini bisa menyelesaikan permasalahan di wilayah tersebut.

Kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan tersebut memang mengacu pada kebutuhan wilayah. Berkaitan dengan kepuasan kelompok sasaran terhadap hasil kegiatan masih dinilai kurang. Kegiatan-kegiatan yang berhenti di tengah jalan juga dinilai karena akibat dari petugas maupun kelompok sendiri yang kurang optimal. Berdasarkan penjelasan diatas bahwa secara umum kriteria responsivitas kegiatan sudah baik.

### **6. Ketepatan**

Ketepatan disini berkaitan dengan kemanfaatan dari hasil program. Dengan kegiatan dinilai memberikan manfaat maka kegiatan tersebut sudah mempunyai hasil guna pencapaian tujuan serta pemecahan masalah di wilayah tersebut.

Penilaian dari semua kelompok kegiatan yang ada bahwa kemanfaatan pada hasil kegiatan sendiri masih dinilai kurang. Manfaat bisa dirasakan juga hanya di awal saja, setelah kegiatan mangkrak maka manfaatnya sudah tidak bisa dirasakan. Dari penjabaran diatas dapat disimpulkan bahwa kriteria ketepatan kegiatan masih belum baik.

**b. Hambatan dalam program padat karya produktif dalam gerdu kempling Kota Semarang tahun 2011.**

Dalam setiap kegiatan sering kali terdapat hambatan baik dari dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun pemantauannya. Berdasarkan hasil penelitian dapat dilihat bahwa hambatan yang terdapat dalam program padat karya produktif Kota Semarang tahun 2011 yaitu:

**a. Tahap Perencanaan**

1. Mekanisme perekrutan pekerja yang sering menimbulkan kendala dan rawan akan konflik. Jumlah kelompok sasaran yang ditetapkan oleh dinas dirasa

kurang karena jumlah dilapangan warga yang menganggur atau setengah menganggur melebihi kuota tersebut.

2. Berkaitan dengan anggaran kegiatan fisik (pengadaan bantuan berwujud fisik) yang dirasa masih kurang dimana jumlah anggaran tersebut hampir sama dengan anggaran untuk upah pekerja.

**b. Tahap Pelaksanaan**

1. Kurang kuatnya hubungan antar lembaga serta kurangnya koordinasi dan kerjasama dalam kegiatan. Hubungan tersebut yaitu antara Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Semarang dengan Kelurahan tempat pelaksanaan kegiatan padat karya produktif tahun 2011.
2. Kelompok kegiatan merasa masih belum cukup terampil dalam mengelola kegiatan serta mereka masih membutuhkan masukan serta bimbingan dalam mengembangkan kegiatan ini.

**c. Tahap Pengawasan**

1. Monitoring dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Semarang dirasa masih kurang.
2. Kurangnya pendampingan dalam kegiatan ini menjadikan kelompok sendiri mengalami kesulitan dalam pengelolaanya.
3. Pelaporan kegiatan per tiga bulan juga tidak berjalan padahal ini merupakan kewajiban dari tiap kelompok sebagai bentuk pertanggungjawaban.

## **PENUTUP**

### **a. Kesimpulan**

Program padat karya produktif Kota Semarang yang sudah terlaksana pada tahun 2011 tersebut, dimana hasil dari kegiatan ini belum dapat mencapai tujuan yaitu mengurangi kemiskinan dan pengangguran. Dari 6 kriteria evaluasi program ini, 5 diantaranya masih dinilai belum baik yaitu berdasarkan efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, dan ketepatan kegiatan. Sedangkan penilaian yang sudah baik hanya ada dalam kriteria responsivitas kegiatan. Kinerja dari program ini juga belum dapat

dikatakan memuaskan dikarenakan masih adanya hambatan-hambatan di tiap tahapan yang belum bisa diatasi, baik di tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan.

### **b. Rekomendasi**

Rekomendasi disini berkaitan dengan permasalahan dalam kriteria program maupun terkait dengan hambatan program. Berikut rekomendasi atas kriteria program padat karya produktif Kota Semarang Tahun 2011 diantaranya:

1. Adanya penguatan strategi dan komitmen dari pelaksana program agar hasil yang diperoleh bisa mencapai target yang telah ditetapkan.
2. Perlunya penggunaan anggaran berbasis kinerja agar hasil dari kegiatan ini dapat efisien.
3. Pengkajian secara detail atas perimbangan antara waktu yang dibutuhkan dan volume pekerjaan menurut norma teknis dalam pelaksanaan kegiatan fisik padat karya produktif serta aspek kecukupan dalam kemampuan kegiatan mendayagunakan kelompok

sasaran, sehingga kegiatan lebih efektif dan efisien

4. Perlunya monitoring serta pendampingan secara intensif baik dari dinas maupun pihak lain yang bekerjasama dalam kegiatan tersebut agar kegiatan-kegiatan yang sudah berjalan tidak berhenti begitu saja.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Bungin, Burhan. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo

Keban, Yermias. T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik (Konsep, Teori dan Isu)*. Yogyakarta: gava media

Rachyuningsih, Eny. 2007. *Lepas Dari Jeratan Kemiskinan*. Yogyakarta: Ar-ruzz media

Subarsono, AG. 2009. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep,*

*Teori, dan Aplikasi*.

Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Tachjan, 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit AIPI

#### **Sumber regulasi**

Perda Kota Semarang No. 4 tahun 2008 tentang penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang

Petunjuk Teknis Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat Melalui Padat Karya Produktif Tahun 2008 oleh Direktorat Pengembangan Kesempatan Kerja (PKK)

#### **Sumber internet**

Gerdu Kempling. 2012. Dalam [bappeda.semarang.go.id/v2/?tag=gerdu-kempling](http://bappeda.semarang.go.id/v2/?tag=gerdu-kempling).

Profil warga miskin kota semarang tahun 2011 by name by adress. 2011. Dalam [www.pemsosbudsimgakin.semarangkota.go.id](http://www.pemsosbudsimgakin.semarangkota.go.id).