

**Implementasi Program Padat Karya:
Studi Kasus tentang Pelaksanaan Program Padat Karya
di Kelurahan Ciracas Kecamatan Ciracas Jakarta Timur**

Oleh: Tjijik Rahaju

ABSTRACT

This article describes about the implementation of “Padat Karya” programme in Ciracas, East Jakarta. It is based on a study conducted through case study approach. This study, on the other side, is conducted based on global economic crisis occurred in Indonesia since many years ago. Social Safety Net programme is one of solutions implemented to overcome the crisis in Indonesia. This article will try to analyze some aspects related to implementation of the programme of “Padat Karya”, indicators, and some factors that affected the implementation of the program.

Kata Kunci: *Program Padat Karya, krisis ekonomi, Jaring Pengaman Sosial, kemiskinan*

I. PENDAHULUAN

Ekonomi global beberapa tahun lalu tengah mengalami kontraksi dan bergerak ke suatu kondisi yang tidak menentu, sejalan dengan kondisi ekonomi internasional yang tidak menentu pula. Kontraksi yang terjadi bisa dilihat dari fenomena krisis yang pada akhirnya menghampiri sebagian besar negara di dunia terutama negara yang sedang berkembang. Sebagaimana diungkapkan para staf IMF dan World Bank yang terangkum dalam sebuah laporannya: *Social Security Reforms and Social Safety Nets in Reforming and Transforming Economies*, fenomena krisis tersebut merentang di berbagai belahan dunia,

meliputi negara-negara di Amerika Latin, negara-negara bekas Uni Soviet (FSU), negara-negara di Eropa Timur, sebagian besar negara di benua Asia serta sejumlah besar negara di benua Afrika.

Dalam suasana seperti itulah maka reformasi ekonomi mau tidak mau menjadi suatu keharusan. Paling tidak agar suatu bangsa mampu bertahan. Di dalam laporannya World Bank dan IMF menyebutkan bahwa reformasi ekonomi akan bertujuan untuk mempromosikan pertumbuhan yang berkelanjutan dengan nilai inflasi yang rendah dan mewujudkan kemandirian.

Krisis ekonomi yang melanda beberapa negara Asia tahun 1997, tanpa bisa dielakkan akhirnya menghampiri Indonesia juga. Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia bahkan sempat mengejutkan dunia, karena disamping tidak terduga, *magnitudenya* juga sangat tidak terbayangkan besarnya.

Berbagai analisis menyebutkan bahwa penyebab krisis adalah masalah internal juga masalah eksternal. Akan tetapi yang jelas masing-masing sumber krisis tersebut mempunyai kaitan satu dengan yang lain. Bahkan hampir-hampir tidak bisa diketahui yang mana penyebab sesungguhnya. Krisis yang dialami Indonesia mungkin bisa dimasukkan sebagai krisis yang terhebat dalam sejarah perekonomian modern selama abad 20 lalu. Indonesia bahkan mengalami penurunan dari negara yang sebelum krisis masuk dalam kelompok negara berpenghasilan menengah. Oleh karena krisis, maka peringkat itupun terpuruk dan terkategori dalam kelompok negara miskin.

Jelasnya, kondisi ini menunjukkan bahwa Indonesia mengalami kontraksi yang paling parah. Para pakar bahkan sangat pesimis atas kondisi krisis yang merembet ke krisis multidimensi. Ini semakin memperberat beban. Mengingat negara Indonesia adalah negara besar dengan masyarakat majemuk.

Sehingga gesekan sedikit saja bisa jadi memperparah situasi dan kondisi. Gejolak sosial seperti demonstrasi, kerusuhan bahkan sempat terjadi di hampir seluruh penjuru Indonesia dan melumpuhkan sistem produksi dan distribusi. Jumlah pengangguran meningkat dengan tajam seiring dengan banyaknya perusahaan yang bangkrut sehingga harus memPHKkan karyawannya. Keadaan makin memburuk dengan meningkatnya penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan juga harga-harga yang melambung tinggi sementara daya beli menurun, sektor informal menjamur akibat banyaknya orang yang beralih profesi karena kehilangan pekerjaan.

Bentuk respon terhadap dampak kondisi krisis yang makin memburuk tersebut World Bank bersama IMF kemudian memperkenalkan *Social Safety Net* atau yang dikenal juga dengan Jaring Pengaman Sosial. Sebuah resep yang diberikan World Bank dan IMF sebagai upaya penyelamatan (*Rescue*) dan pemulihan (*Recovery*) ekonomi, khususnya bagi orang miskin dan kelompok rentan melalui program Jaring Pengaman Sosial (JPS)

Program Jaring Pengaman Sosial pada dasarnya ditujukan untuk menanggulangi dampak langsung krisis ekonomi serta mencegah dampak yang lebih buruk yang diderita oleh kelompok penduduk rentan krisis. Program JPS di

Indonesia dikenal secara luas pada tahun 1997-an. Secara umum tujuan JPS tersebut dapat disebutkan sebagai berikut: 1) Meningkatkan kemampuan daya beli masyarakat melalui penciptaan ruang kerja dan ruang berusaha; 2) Menggerakkan ekonomi rakyat dengan membangun kembali sarana dan prasarana ekonomi dan sosial yang mendukung sistem produksi dan distribusi masyarakat; 3) Meningkatkan fungsi khusus sarana dan prasarana sosial ekonomi rakyat serta memelihara fungsi lingkungan hidup. Ini berarti muara dari kehadiran program ini adalah agar kaum miskin dan rentan krisis bisa bertahan hidup di tengah badai krisis sekaligus bisa melanjutkan kehidupannya.

Banyak yang belum bisa percaya bahwa negeri yang sempat dikenal sebagai negeri yang gemah ripah loh jinawi ini ternyata bisa luluh lantak akibat krisis yang berkepanjangan, termasuk bagi kaum miskin di daerah Ciracas, Jakarta Timur tempat penelitian ini dilakukan.

Menurut data Kantor Dinas Sosial DKI Jakarta jumlah keluarga miskin di ibukota melonjak hingga 151.383 KK atau meningkat hingga 300% bila dibandingkan jumlah keluarga miskin tahun 1997 yang hanya sebanyak 50.461 KK. Versi yang lain datang dari Kantor Statistik DKI Jakarta bahkan menyebut angka sebanyak 215 ribu KK.

Sementara dari Kantor Kependudukan dan BKKBN mengkategorikan kelompok penduduk miskin ke dalam keluarga prasejahtera sebanyak 23.364 KK dan keluarga sejahtera I sebesar 189.969 KK. Jumlah ini masih terus bertambah, mengingat krisis ini juga menghancurkan sektor riil. Dampak langsung dari pada hancurnya sektor ini tentu saja adalah melonjaknya angka pengangguran.

Berangkat dari adanya kompleksitas permasalahan di atas juga diperolehnya berbagai fakta tentang meningkatnya jumlah pengangguran di DKI Jakarta maka penelitian tentang implementasi program JPS Padat Karya telah dilakukan dengan tujuan untuk mendeskripsikan bagaimana implementasi Program Padat Karya di kelurahan Ciracas, kecamatan Ciracas Jakarta Timur, dan mengidentifikasi berbagai faktor yang dipandang mempengaruhi implementasi Program Padat Karya di kelurahan Ciracas, kecamatan Ciracas, Jakarta Timur.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Kemiskinan

Masalah kemiskinan menjadi isu yang sudah lama diperbincangkan dan menjadi banyak perdebatan di berbagai kalangan. Ada yang melihatnya sebagai sebuah kondisi yang harus dikasihani dan karena itu harus dibantu. Ada pula yang menjadikannya sebagai isu politik dengan

ajakan untuk melakukan perombakan. Demikian juga di kalangan ilmuwan masalah kemiskinan menjadi kajian menarik untuk pengembangan konsep dan pengetahuan. Namun begitu, jawaban atas pertanyaan tentang apa itu kemiskinan, masih simpang siur. Antara ilmuwan yang satu dan yang lainnya melukiskan masalah ini dengan berbeda.

Levitan mendefinisikan kemiskinan sebagai kekurangan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai suatu standar hidup yang layak. Sedangkan menurut Bradley kemiskinan adalah ketidaksanggupan untuk mendapatkan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan sosial yang terbatas. Dengan nada yang sama Emil Salim mendefinisikan kemiskinan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok¹.

Friedman² mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuatan sosial meliputi: modal produktif atas aset (perumahan, tanah kesehatan), sumber keuangan (*income* dan kredit), organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama (partai politik, sindikat, koperasi),

jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang, pengetahuan dan ketrampilan yang memadai dan informasi-informasi yang berguna untuk kehidupan.

Secara garis besar pengertian kemiskinan ada dua, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut mencerminkan suatu keadaan dimana tingkat pendapatan absolut dari seseorang tidaklah mencukupi untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, seperti sandang, pangan, papan dan pendidikan. Sedangkan kemiskinan relatif didefinisikan dengan beberapa persen dari pendapatan nasional yang diterima suatu kelompok masyarakat dengan kelas pendapatan tertentu dibandingkan dengan pendapatan nasional yang diterima oleh kelompok masyarakat dengan kelas pendapatan lainnya.

Kebijakan Mengatasi Kemiskinan

Usaha-usaha mengurangi kemiskinan sudah lama dirintis pemerintah Indonesia. Usaha tersebut terwujud dalam berbagai kebijakan dan program-program untuk mengatasi kemiskinan seperti bantuan kredit, pembangunan pertanian, pengadanan infrastruktur, IDT dan JPS yang berjalan sejak lima tahun terakhir.

Usaha pemerintah tersebut perlu mendapat dukungan karena tujuan akhir dari pembangunan itu sendiri adalah manusia khususnya manusia

¹ Tjokrowinoto, Moeljarto. 2001. *Pembangunan: Dilema dan Tantangan. cetakan ketiga*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

² *Ibid*

yang standar hidupnya masih relatif rendah atau yang tersisihkan selama pembangunan ekonomi beberapa dekade terakhir.

Kebijakan penduduk miskin dapat dibedakan atas pendekatan langsung dan pendekatan tidak langsung³. Pendekatan langsung didasarkan pada asumsi bahwa kaum miskin pada umumnya kurang mempunyai aset yang bisa berbentuk lahan atau kapital, akses terhadap kesempatan kerja, peluang berusaha. Karena itu strategi penanggulangan penduduk miskin dilakukan melalui intervensi langsung pemerintah yang lebih ditekankan pada pertumbuhan.

Pendekatan tidak langsung didasarkan pada asumsi bahwa kaum miskin pada umumnya kurang mempunyai aset yang bisa berbentuk lahan atau kapital, akses terhadap kesempatan kerja, peluang berusaha. Karena itu diperlukan kebijakan juga dikaitkan dengan faktor-faktor tersebut diatas.

Kebijakan-kebijakan tidak langsung tidak menjamin akselerasi penurunan jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan. Dalam konteks inilah pendekatan langsung kemudian diterapkan. Pendekatan yang secara langsung ditujukan untuk meningkatkan pendapatan kelompok miskin yang telah ditargetkan. Program JPS Padat Karya bisa dikategorikan dalam

³ Ahluwalia, Montek S. 1990. *Policies for Poverty Alleviation*, Asian Development Review, 8(1).

bentuk kebijakan ini. Mengingat program JPS Padat Karya mempunyai tujuan secara langsung bisa menolong kelompok miskin untuk tidak tenggelam dalam krisis.

Implementasi Kebijakan

Istilah kebijakan sering dikaitkan dengan pemerintah yang memiliki otoritas dalam pembuatan kebijakan. Kebijakan itu keberadaannya diperuntukkan sebagai satu cara pemerintah untuk mengelola dan mengatasi berbagai masalah publik.

Dalam pembicaraan biasa yang sering dilakukan, istilah di atas mungkin dianggap telah memadai. Akan tetapi dalam konteks yang memfokuskan diri pada analisis kebijakan publik secara sistematis, diperlukan batasan konsep kebijakan publik yang lebih tepat⁴. Thomas Dye mengatakan bahwa kebijakan publik didefinisikan sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan⁵.

Menurut Derbyshire⁶, kebijakan publik sebagai sebuah gejala lebih tepat jika dipahami dalam hubungannya dengan berbagai macam subsistem

⁴ Winarno, Budi. 1989. *Teori Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pusat Studi Sosial Universitas Gadjah Mada.

⁵ Dye, Thomas R.. 1981. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliff: Prentice Hall.

⁶ Wibawa, Samudra dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

yang ada. Dipahami secara sistemik, kebijakan sebagai suatu sistem memiliki tiga komponen yang berinteraksi secara timbal balik, yaitu:

- 1) Pelaku kebijakan, yaitu badan pemerintah atau lembaga non pemerintah yang terlibat dalam pembuatan kebijakan.
- 2) Lingkungan kebijakan, menunjuk pada bidang-bidang kehidupan masyarakat yang dapat/perlu dipengaruhi oleh pelaku kebijakan.
- 3) Kebijakan publik, yaitu serangkaian pilihan tindakan pemerintah untuk menjawab tantangan atau memecahkan masalah kehidupan masyarakat.

Dalam memahami suatu kebijakan, Hofferbert⁷ menawarkan dua cara, yaitu: *Pertama* mendekati suatu kebijakan melalui substansinya yang menyangkut rumusan-rumusan redaksi suatu kebijakn yang berisi tujuan yang hendak dicapai. *Kedua*, memahami suatu *policy* dari proses pelaksanaannya yang mengungkapkan kepada kita hasil maupun dampak kebijakan tersebut, baik hasil bersifat sementara maupun yang sudah final.

Dengan demikian suatu kebijakan dibuat untuk memecahkan masalah atau mengantisipasi timbulnya masalah, sehingga akan dapat dilihat tujuan yang hendak dicapai dari kebijakan itu. Kalau kebijakan

yang dibuat tidak sesuai dengan masalah yang ingin dipecahkan dan juga tidak terlihat adanya tujuan yang jelas, maka bisa dimungkinkan kebijakan itu akan mengalami kegagalan ketika diimplementasikan.

Grindle⁸ menyebutkan bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Gagasan dasar Grindle adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Tetapi hal ini tidak otomatis program bisa berjalan mulus, tergantung pada *implementability* yang bisa diukur dari *content* dan *context* kebijakannya.

Selanjutnya Grindle menguraikan bahwa isi kebijakan mencakup, (1) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan. (5) siapa pelaksana program dan (6) sumber daya yang dikerahkan. Sedangkan yang dimaksud konteks kebijakan adalah (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguasa dan (3) kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.

Lingkungan kebijakan juga menjadi faktor yang mempengaruhi

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

implementasi kebijakan Faktor ekologi tersebut menyangkut antara lain, kondisi geografis, sosial, politik, ekonomi budaya masyarakat dan lainnya.

Perbedaan kondisi ekologi inilah yang bisa membedakan kinerja implementasi suatu program di suatu tempat dengan tempat yang lain. Seperti disimpulkan oleh Grindle yang menyebutkan bahwa implementasi kebijakan di negara-negara seperti Amerika dan Eropa Barat, nampaknya bukan merupakan faktor penghambat utama keberhasilan suatu kebijakan publik. Sementara untuk negara-negara di dunia ketiga, persoalan implementasi justru merupakan menjadi persoalan tersendiri bagi efektivitas kebijakan.

Menurut Myrdal⁹, ketidakberhasilan kebijakan dikarenakan kemampuan pemerintah dalam membuat maupun melaksanakan kebijakan. Ditambahkan oleh Wahab¹⁰ bahwa moral aparat pemerintah di negara dunia ketiga yang penuh korupsi dipandang sebagai salah satu faktor yang mengakibatkan kegagalan kebijakan.

Sementara evaluasi terhadap kinerja implementasi kebijakan pembangunan menurut Dwiyanto¹¹

difokuskan pada kriteria ekonomi yang saling berhubungan, yakni penurunan kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan. Ditegaskan pula bahwa target pendapatan nasional dianggap tidak relevan sebagai indikator yang baik tentang pendapatan nasional. Alasannya kenaikan pendapatan nasional tidak otomatis mengurangi ketimpangan-ketimpangan karena pembangunan dapat disinonimkan dengan konsep perbaikan.

Persepsi tersebut memperlihatkan bahwa jika ingin menghapuskan atau mengurangi kemiskinan sebagaimana juga menjadi bagian tujuan program JPS, maka intervensi pemerintah seharusnya langsung ditujukan pada penyebab kemiskinan dan kelompok sasaran yang tepat. Ini berarti intervensi yang hanya tertuju pada gejalanya tidak akan bisa menolong orang-orang miskin bisa keluar dari perangkap kemiskinannya. Sementara intervensi yang tidak tepat sasarannya justru akan mengakibatkan kesia-siaan.

III. METODOLOGI

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif-kuantitatif. Lokasi penelitian adalah kelurahan Ciracas, kecamatan Ciracas, Jakarta Timur. Pemilihan lokasi penelitian tersebut didasarkan atas pertimbangan antara lain bahwa: wilayah ini bisa dikategorikan sebagai wilayah yang mempunyai potensi besar untuk berkembangnya ekonomi. Letaknya yang strategis sebagai suatu

⁹ Wahab, Solichin Abdul. 1990. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Dwiyanto, Agus. 1996. *Penduduk dan Pembangunan*. Jakarta Aditya Media.

wilayah yang dikelilingi banyak perusahaan yang berpengaruh juga pada kegiatan ekonomi produktif berskala kecil dari penduduk di sekitarnya, sekaligus berpotensi pula untuk melahirkan angka kemiskinan dan pengangguran yang tinggi.

Pengumpulan data dilakukan melalui teknik dokumentasi dengan cara mengumpulkan data sekunder baik dari dokumen, data BPS, data-data dari Dinas Tenaga Kerja, Dinas Sosial, kelurahan dan kecamatan yang menggambarkan implementasi program Padat Karya di Kelurahan Ciracas, Kecamatan Ciracas, Jakarta Timur. Teknik wawancara juga dilakukan dengan pihak yang terkait untuk mengetahui arah kebijakan dan kinerja implementasi kebijakan. Demikian juga wawancara dengan pihak lain yang dipandang kompeten termasuk wawancara dengan masyarakat dan penerima program.

Analisis data dilakukan secara kualitatif dan dengan bantuan statistik, terutama untuk mengolah data-data yang bersifat kuantitatif yang diperoleh melalui pengisian kuesioner

IV. TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Implementasi Program Padat Karya dan Beberapa Indikatornya

Ada beberapa indikator yang digunakan dalam pengimplementasian program padat karya, yaitu:

1) Indikator Keadaan Wilayah dan Perkembangan Wilayah

Keadaan Wilayah

Indikator keadaan wilayah mencakup luas wilayah dan batas wilayah ini dipandang penting karena selain mendeskripsikan berapa luasnya cakupan wilayah kerja kelurahan ini juga memperlihatkan bahwa wilayah kelurahan Ciracas mempunyai posisi yang strategis karena berbatasan dengan kelurahan Kampung Rambutan yang memiliki Terminal bus antar kota. Hal ini berpengaruh terhadap mobilitas penduduk di wilayah ini termasuk arus urbanisasi penduduknya. Sementara jalan Raya Bogor yang berada di sebelah barat wilayah ini juga mempermudah akses penduduk untuk bergerak dari satu tempat ke tempat lainnya. Posisi strategis inilah yang menjadi salah satu pertimbangan perlunya menerapkan program padat karya di wilayah ini. Terutama jika aktivitas di wilayah ini menjadi terganggu atau terhenti akibat badai krisis maka bisa dipastikan akan berpengaruh buruk terhadap wilayah sekitarnya. Atas dasar itu maka keadaan wilayah ini diajukan dalam kerangka untuk menentukan apakah program ini sesuai jika dilihat dari konteks kebijakan.

Perkembangan Wilayah

Bila dilihat dari segi perkembangan wilayah, maka secara ekonomi,

kelurahan Ciracas, kecamatan Ciracas Jakarta Timur dapat dikatakan terletak dalam wilayah yang strategis, mengingat di sekitar wilayah ini berkembang industri kecil, menengah maupun industri besar. Kehadiran industri ini banyak berpengaruh terhadap aktivitas mata pencaharian penduduk. Namun di sisi lain juga membawa dampak yang negatif ketika terjadi krisis ekonomi banyak aktivitas industri ini yang macet. Pada gilirannya hal ini mempengaruhi tekanan terhadap meningkatnya jumlah pengangguran akibat PHK yang dilakukan oleh perusahaan.

2) Indikator yang berkaitan dengan ketepatan kelompok sasaran

Jumlah Rukun Warga dan Rukun Tetangga

Banyaknya RW dan RT ini juga dapat dijadikan dasar untuk menilai apakah program Padat Karya yang diberlakukan di wilayah ini sesuai jika dilihat dari konteks kebijakannya. Mengingat dalam satu RW terdiri dari banyak RT yang ini tentu saja akan berpengaruh terhadap luasnya cakupan pelayanan pada masyarakat. Keterbatasan anggaran yang disediakan untuk masing-masing kelurahan mengakibatkan tidak semua kelompok sasaran bisa tercakup dalam program ini.

Keadaan Penduduk

Keadaan penduduk mempunyai pengaruh dalam Program Padat

Karya, mengingat salah satu pertimbangan yang dipakai untuk menentukan apakah seorang warga atau kepala keluarga layak menjadi sasaran program ini tergantung pada bagaimana kemampuan penduduknya, bagaimana prosentase angkatan kerja yang tergolong tidak produktif atau penganggur, dan bagaimana ketercukupan mata pencaharian dalam lapangan pekerjaan formal atau informal.

Asumsinya adalah bahwa jika program yang akan diberlakukan sesuai dengan keadaan penduduk penerima program maka akan berpengaruh pada kinerja program. Hal tersebut dihitung dari berapa jumlah penduduk, jumlah kepala keluarga, serta dengan melakukan perhitungan terhadap komposisi umur yang seharusnya menjadi angkatan kerja produktif. Dari komposisi umur dapat disimpulkan bahwa yang terkategori dalam kelompok usia produktif yakni usia antara 15 – 60 tahun adalah sebesar 71,4 %. Ini berarti bahwa peluang kerja untuk usia ini seharusnya tersedia dengan cukup. Sayangnya, justru peluang ini yang susah didapatkan dalam kondisi krisis. Sehingga kelompok usia yang sebenarnya produktif ini justru menjadi penyumbang munculnya pengangguran.

Berdasarkan jenis pekerjaan yang ada di wilayah ini maka dapat disimpulkan bahwa penduduk yang bergerak di sektor informal cukup

mendominasi yakni sebesar 54,2 %. Yang dikategorikan dalam sektor informal dalam hal ini adalah pedagang, tani, tukang, pemulung, buruh, jasa.

Selain itu, banyaknya penduduk yang tidak sempat mengenyam pendidikan yang lebih tinggi bisa menjadi indikator tingkat kemiskinan suatu wilayah. Artinya bahwa semakin banyak penduduk yang berpendidikan rendah maka semakin besar kemungkinan adanya kemiskinan di wilayah tersebut. Karena itu tingkat pendidikan, kemudian dianggap mempengaruhi besarnya tingkat kemiskinan di wilayah ini.

Jenis Bangunan Tempat Tinggal

Jenis bangunan tempat tinggal juga dapat menjadi satu dasar untuk melihat bagaimana tingkat kemiskinan di suatu wilayah, dimana daerah yang dianggap miskin jika memiliki rumah yang permanen dan tidak permanen dalam proporsi yang banyak. Dari sini dapat ditentukan apakah suatu wilayah ini layak untuk memperoleh program. Tingginya angka kemiskinan di wilayah penelitian ini semakin memperkuat alasan mengapa wilayah ini layak menjadi lokasi penerima program Padat Karya. Hal itu bisa dilihat dari bentuk bangunan rumah tinggal penduduk yang sebagian besar masih

semi permanen dan biasa yakni sebesar 53,2 %.

Komposisi Keluarga

Komposisi keluarga yang dimaksud disini adalah banyaknya keluarga yang dikategorikan dalam keluarga pra sejahtera dan sejahtera. Banyaknya keluarga yang terkategori dalam keluarga pra sejahtera dan sejahtera I menjadi indikator layaknya wilayah penelitian ini sebagai sasaran penerima program. Dimana sasaran kelompok penerima program adalah juga termasuk keluarga yang terkategori dalam keluarga pra sejahtera dan sejahtera I.

3) Indikator yang berkaitan dengan Teknis Pelaksanaan Program

Jenis Kegiatan

Jenis kegiatan yang dipilih untuk dapat didanai menjadi salah satu indikator kesesuaian program dengan kebutuhan masyarakat. Asumsinya jika jenis kegiatan yang akan dilakukan sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat yang menerima program maka program dapat diharapkan mampu menunjukkan kinerja yang baik. Jenis kegiatan yang dilakukan dalam program Padat Karya di kelurahan Ciracas ini adalah: 1) Pengurusan Saluran Air, 2) Pengecatan Saluran Air, 3) Pengurusan Saluran Penghubung, dan 4) Penanaman Pohon

Tenaga Kerja

Dalam menyelesaikan pekerjaan maka tenaga kerja menjadi andalan utama. Berapa banyak tenaga kerja yang dilibatkan menjadi pertimbangan untuk menilai apakah suatu pekerjaan dikerjakan dengan efektif atau tidak. Sementara untuk masing-masing jenis kegiatan Padat karya yang dilaksanakan di kelurahan Ciracas, rata-rata memperkerjakan sebanyak 40 orang.

Volume Pekerjaan

Hasil pekerjaan yang telah diselesaikan menjadi dasar untuk menilai apakah pekerjaan diselesaikan sesuai dengan beban kerja. Artinya seberapa banyak pekerjaan yang telah diselesaikan dan melibatkan berapa tenaga kerja.

Jam Kerja

Jam kerja adalah banyaknya waktu yang dihabiskan untuk menyelesaikan pekerjaan setiap harinya.

Ketepatan Waktu Penyelesaian Kegiatan

Ketepatan waktu dilihat dari lamanya waktu penyelesaian pekerjaan yang mempengaruhi apakah kinerja program efektif atau tidak.

4) Indikator yang berkaitan dengan Penggunaan Dana Program

Kompensasi yang diberikan

Setiap kepala keluarga atau orang yang masuk dalam program Padat

Karya ini memperoleh imbalan sebesar Rp. 7.500,00 untuk setiap harinya, dan uang itu selalu diberikan pada setiap sore akhir pekan.

Ketepatan Penggunaan Dana Program

Jenis kegiatan yang dilakukan sekaligus menjadi pertimbangan untuk menilai apakah dana yang diberikan sesuai dengan kegiatan yang diperlukan masyarakat termasuk kemungkinan terjadinya berbagai penyimpangan penggunaan dana program.

5) Indikator yang berkaitan dengan Kesesuaian Program dengan Kebutuhan Sasaran

Kesesuaian program juga dapat menjadi indikator bagaimana efektivitas kinerja program. Asumsinya jika program sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat maka program berjalan dengan efektif demikian sebaliknya.

6) Indikator Partisipasi Masyarakat di dalam Program

Partisipasi disini bisa diartikan sebagai keterlibatan masyarakat terhadap keberhasilan program. Adapun bentuk partisipasi ini bisa bermacam-macam.

Beberapa Aspek Yang Mempengaruhi Implementasi Program

Ada beberapa aspek yang berpengaruh terhadap implementasi dari suatu

program, yaitu kebijakan berupa program Padat karya itu sendiri, organisasi, dan lingkungan dimana kebijakan itu diberlakukan.

Aspek kebijakan

Tipe kebijakan program padat karya merupakan kebijakan *redistributif*, yakni lebih bertujuan mengatur sumber-sumber keuangan untuk pemerataan kembali kesejahteraan masyarakat. Redistributif disini berupa pemberian bantuan kepada seke-lompok komunitas yang dipandang menerima akibat buruk krisis. Sementara dilihat dari pendekatan yang dipakai, maka program Padat Karya ini bersifat *Top Down*. Sebagaimana telah diuraikan di atas, program Padat karya merupakan program yang didesain oleh pemerintah untuk membantu kelom-pok rentan yang terkena imbas krisis.

Krisis hebat yang melanda Indonesia akhirnya menghancurkan aktivitas produksi semua lapisan masyarakat. Komunitas yang paling parah menerima akibat krisis adalah kelompok ekonomi menengah ke bawah. Komunitas ini antara lain keluarga-keluarga yang tidak lagi bisa menjalankan aktivitas untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari akibat melonjaknya harga kebutuhan produksi. Di sisi lain pekerjaan yang selama ini menjadi andalan dalam

memenuhi kebutuhan hidup, telah hilang akibat PHK.

Dalam kerangka inilah program Padat Karya ini dihadirkan pemerintah, paling tidak untuk menyelamatkan kelompok rentan ini dari dampak krisis yang lebih buruk. Hanya saja, sebagai sebuah upaya penyelamatan maka program ini bersifat *Top Down* dan tidak berlangsung *continue*. Kebijakan yang *top down* inilah yang kurang bisa mengakomodir respon dari masyarakat. Demikian juga implementasi program Padat Karya di Ciracas.

Sementara dari perspektif penerima program, dapat disimpulkan akibat kebijakan yang *top down* ini maka aspirasi warga kurang terakomodasi. Program Padat Karya juga bisa disimpulkan memiliki kinerja yang kurang. Ini jika dilihat dari sifat program yang lebih bersifat *Rescue* (penyelamatan). Dari sisi ini program Padat Karya JPS didesain berlaku untuk sementara menanggulangi kelompok rentan yang terkena dampak langsung krisis. Sebagai sebuah program yang sementara inilah maka kegiatan yang dilakukan kurang atau bahkan tidak ada keberlanjutannya.

Salah satu kendala yang diduga juga bisa berpengaruh terhadap kegagalan program adalah sifat program Padat Karya yang lebih merupakan *Charity Program*. Program yang seperti inilah yang justru

mengakibatkan kelompok sasaran sangat tergantung pada turunnya bantuan atau dana. Maka ketika dana dihentikan maka program tidak lagi bisa berjalan. Terlebih jika jenis kegiatan yang dipilih tidak produktif dan tidak menggerakkan sektor riil yang ada dalam masyarakat. Oleh karenanya pilihan jenis kegiatan yang diambil seharusnya menjadi hal yang pokok. Dalam arti kegiatan diarahkan pada hal-hal yang bisa menggerakkan aktivitas produksi masyarakat.

Dari perspektif warga maka kinerja program bisa dikatakan berhasil jika dilihat dari manfaat yang bisa diperoleh warga maupun pengikut program. Menurut warga program ini memberi keuntungan terutama mengurangi banyaknya warga yang jatuh miskin atau yang tidak lagi sanggup memenuhi kebutuhannya. Seiring dengan munculnya badai krisis maka kemiskinan di wilayah ini menjadi meningkat. Ini terjadi karena banyak pengangguran, baik sebelum krisis maupun pengangguran yang muncul akibat PHK, di sejumlah perusahaan yang ada di wilayah ini.

Dari sini bisa disimpulkan bahwa program ini banyak memberi manfaat terutama mengurangi jumlah pengangguran yang ada di wilayah ini. Disisi lain manfaat juga dirasakan oleh warga secara keseluruhan terutama karena proyek fisik yang dikerjakan yakni pengurasan saluran bisa mengurangi bahaya banjir yang

sering melanda wilayah ini ketika musim hujan.

Sementara dari perspektif penerima program, maka program ini juga bermanfaat bagi mereka. Secara psikologis adanya pekerjaan walaupun sementara paling tidak bisa mengurangi tekanan atau stress yang muncul akibat kehilangan pekerjaan (PHK). Sedangkan ekonomi, program juga memberi manfaat berupa imbalan yang bisa mengurangi beban untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Selanjutnya jika dilihat dari jam kerja yang diberlakukan, yang hanya berlangsung dari jam 07.30 hingga 12.00, memberi kesempatan yang luas pada penerima program untuk mencari alternatif lain guna memenuhi kebutuhan hidupnya.

Aspek Organisasi

Organisasi yang dimaksud disini adalah komunitas yang diserahi tanggung jawab untuk bisa melaksanakan kebijakan (program). Dalam kasus Padat karya ini maka komunitas atau lembaga yang dipandang cocok untuk menerima tugas ini adalah organisasi pemerintah. Birokrasi pemerintah di sini diartikan kelurahan dan perangkatnya.

Pilihan ini didasari pertimbangan: *pertama*, program Padat karya ini berlangsung dalam situasi negara yang sedang krisis. Krisis yang terjadi bahkan sudah mencakup krisis multi dimensi. Terlebih lagi imbas krisis pun telah menyebar ke seluruh pelosok

negeri. Maka untuk mengurangi pengaruh negatifnya maka harus diambil tindakan yang cepat sekaligus bisa mencakup seluruh wilayah. *Kedua*, nampaknya hanya birokrasi yang dipandang mempunyai perangkat yang mampu memberi pelayanan secara langsung kepada masyarakat. *Ketiga*, perangkatnya juga tersebar ke seluruh pelosok. Tiga alasan ini yang diharapkan bisa berpengaruh terhadap membaiknya kinerja program.

Namun tidak berarti pilihan kelurahan sebagai organisasi yang disertai tanggung jawab terhadap pelaksanaan program lepas dari berbagai kendala yang merintang. Sebagaimana disebut Weber birokrasi sebagai organisasi yang ideal ternyata membawa implikasi terhadap sifatnya yang *statis* atau *rigid*.

Kekakuan sifat organisasi ini yang mengakibatkan kurangnya inovasi untuk memilih jenis-jenis kegiatan dipandang lebih sesuai dengan kondisi yang dibutuhkan di lapangan. Hal ini juga ditemui dalam implementasi program Padat Karya di Ciracas dari indikator jenis kegiatan. Dimana mestinya jenis kegiatan tidak terbatas hanya pada pengurusan saluran, tetapi mungkin bisa dibuat inovasi program yang lebih sesuai dengan keahlian yang dimiliki kelompok sasaran, atau pada kegiatan-kegiatan yang lebih produktif. Dengan demikian jika dana

bantuan dihentikan maka program masih bisa berjalan.

Kepatuhan terhadap aturan pelaksanaan yang telah dibuat juga mengakibatkan terhambatnya implementasi program. Hambatan ini bisa disebabkan dana yang turun terlambat. Di sisi lain juga pengambilan keputusan yang lebih lama karena harus sesuai dengan prosedur yang harus dilalui. Dua hal ini bisa berpengaruh terhadap kinerja, mengingat program ini bersifat *rescue* yang tentu saja membutuhkan pengambilan keputusan yang cepat. Dalam kasus yang terjadi di Ciracas beberapa kali keterlambatan turunnya dana terjadi. Ini sekaligus memperlihatkan bahwa implementasi bisa terhenti karena prosedur yang berbelit-belit. Sementara itu keterbatasan sumber daya yang dimiliki organisasi birokrasi bisa berpengaruh terhadap pelaksanaan program, keterjangkauan program, dan pemilihan jenis kegiatan. Seperti diungkapkan pengelola program di lapangan yang mengatakan bahwa karena keterbatasan dana maka pilihan sasaran dan jenis kegiatan dilakukan dengan dasar prioritas. Dari sisi ini maka tidak semua kelompok yang seharusnya layak menjadi target program bisa tercakup di dalamnya.

Aspek Lingkungan

Sebuah kebijakan tidak berlangsung dalam kondisi yang vakum.

Sebaliknya ada beberapa situasi atau lingkungan yang berpengaruh terhadap kinerja program, misalnya ekonomi, politik, dan sosial budaya.

Sebagaimana diketahui bahwa program JPS Padat Karya ini berlangsung dalam situasi negara yang krisis. Krisis ini semula diawali dari krisis perbankan, kemudian merembet ke ekonomi dan akhirnya masuk pula ke dalam wilayah politik dan sosial budaya. Sehingga krisis ini menjadi krisis multidimensi. Dalam mengantisipasi kondisi yang krisis maka pengambilan tindakan harus dilakukan dengan cepat. Kecepatan pengambilan keputusan inilah yang sering mengurangi kehati-hatian. Sebagai akibatnya kebijakan yang seharusnya bisa memecahkan masalah justru menimbulkan masalah.

Selain itu kecepatan pengambilan keputusan mengharuskan tersedianya data dengan detail. Namun justru data inilah yang sering kali tidak bisa disediakan oleh birokrasi pemerintah. Sehingga dengan didesak situasi yang mendesak dan untuk mempercepat proses implementasi maka data yang diambil sering kali adalah data yang dipunyai oleh birokrasi pemerintah. Kelemahannya adalah sering kali data-data yang dimiliki oleh birokrasi pemerintah berbeda antara instansi yang satu dengan yang lain. Kelemahan data ini bisa mengakibatkan seringnya program jatuh pada sasaran yang salah.

V. PENUTUP

Sebagai bagian dari strategi Jaring Pengaman Sosial yang selama ini dicanangkan pemerintah untuk membantu masyarakat terkena dampak krisis paling parah, banyak program yang kemudian dibentuk. Salah satunya adalah dengan membuka lapangan kerja sementara. Program inilah dikenal dengan nama Padat Karya.

Pelaksanaan program JPS Padat Karya saat ini sebagai rangkaian pelaksanaan program jangka pendek (*rescue*) untuk menyelamatkan orang miskin dari krisis. Setelah itu diharapkan program akan dilanjutkan pada program jangka menengah dan jangka panjang melalui perubahan struktur sosial ekonomi yang benar dan normal (*recovery*).

Jika program ini memang merupakan jalan keluar yang efektif untuk menyalurkan bantuan dana kepada mereka yang paling membutuhkan, maka harus benar-benar dipastikan bahwa program ini telah memiliki ketepatan mekanisme demi menjamin pencapaian target yang akurat, penyaluran dana bantuan yang cepat dan dapat dipercaya, dan menghindarkan jatuhnya dana bantuan tersebut kepada orang yang tidak berkepentingan. Semua pihak tampaknya setuju bahwa kesuksesan program membutuhkan transparansi pada tiap tahap pelaksanaan, pertanggungjawaban yang benar, dan cara untuk

memastikan bahwa masyarakat perencanaan hingga implementasi tingkat lokal telah diberi bimbingan tiap-tiap proyek. yang benar mulai dari aspek

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Ahluwalia, Montek S. 1990. *Policies for Poverty Alleviation*. Asian Development Review, 8(1).
- Dwiyanto, Agus. 1996. *Penduduk dan Pembangunan*. Jakarta Aditya Media,.
- Dye, Thomas R.. 1981. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliff: Prentice Hall.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 2001. *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar,.
- Wahab, Solichin Abdul. 1990. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Wibawa, Samudra dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Winarno, Budi. 1989. *Teori Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pusat Studi Sosial Universitas Gadjah Mada,.