

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KOTA SURABAYA UNTUK MENGATASI
KETIMPANGAN SOSIAL EKONOMI MASYARAKAT DALAM MEWUJUDKAN
STABILITAS KEAMANAN DAERAH
(Studi pada Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat)**

**POLICY IMPLEMENTATION OF SURABAYA CITY TO OVERCOME THE SOCIO
ECONOMIC INEQUALITY IN REALIZING REGIONAL SECURITY STABILIZATION
(Study In Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Program)**

Edwin Aulia Rahman¹, Supandi Halim², Haetami³

Program Studi Ekonomi Pertahanan, Fakultas Manajemen Pertahanan,
Universitas Pertahanan
(wieen.rahman@gmail.com)

Abstrak - Ketimpangan ekonomi menjadi permasalahan hampir di seluruh negara berkembang, tidak terkecuali Indonesia dan Surabaya pada Khususnya. Ketimpangan ekonomi menunjukkan sebaran kesejahteraan yang tidak merata sebagai hasil pembangunan yang dilakukan. Jika dibiarkan ketimpangan ekonomi dapat menyebabkan berbagai permasalahan seperti terganggunya stabilitas keamanan. Pemerintah melalui kebijakan-kebijakannya mempunyai peran penting dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan. Seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat. Program ini bertujuan memfasilitasi penduduk miskin untuk mendapatkan kesejahteraan ekonomi melalui pengembangan usaha. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat dan dampaknya terhadap stabilitas keamanan daerah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data yang digunakan berupa data primer dari para informan yang dipilih dan data sekunder dari instansi terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat belum dilakukan dengan baik berdasarkan empat kriteria yang dikemukakan oleh Edward III. Pelaksanaannya program ini tidak didukung dengan data yang memadai dan kurang mendapatkan apresiasi dan kerja sama yang baik dari kelompok sasaran. Program ini tidak mempunyai dampak kepada stabilitas keamanan daerah.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Ketimpangan Sosial Ekonomi, Keamanan Daerah.

Abstract - Economic inequality becomes a real problem in every developing countries, including Indonesia and Surabaya in particular. Economic inequality shows uneven distribution of welfare as a result of development. There will be several problems appear such as disruption in security stabilization, if the economic inequality disregarded. Government with its policies has crucial role in achieving equitable welfare. As in Surabaya, the Government has a Peningkatan Keberdayaan Masyarakat program to increase the social empowerment for achieving the equitable welfare. The program facilitated the lower class of society to achieve economic prosperousness through business development. This study is aimed to analyze the implementation of "Peningkatan Keberdayaan Masyarakat" program and the effect on the security stabilization in Surabaya. This study use the

¹ Program Studi Ekonomi Pertahanan, Universitas Pertahanan

² Program Studi Ekonomi Pertahanan Universitas Pertahanan

³ Program Studi Ekonomi Pertahanan Universitas Pertahanan

qualitative method. The data that will be used are primary data from selected informants and secondary data from relevant institutions. The results of this study shows that the implementation of Peningkatan Keberdayaan Masyarakat program has not been done successfully based on the four Edward III's criteria. Nonetheless, the implementation of the program do not supported by sufficient data, less appreciation and cooperation from the target group. This program has no impact on regional security stabilization.

Keywords: Policy Implementation, Socio Economic Inequality, Regional Security.

Pendahuluan

Pembangunan dilakukan guna memberikan kesejahteraan kepada masyarakat.

Pembangunan sebagai proses untuk memberikan kesejahteraan pada masyarakat, sejak tahun 1960-an telah mengalami pergeseran arti, dari semula yang hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi berkembang menjadi suatu proses yang lebih multidimensional terkait dengan setidaknya pengurangan kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan. Oleh karena itu, saat ini fokus perhatian pembangunan pada negara-negara sedang berkembang tidak hanya memusatkan perhatian pada pertumbuhan ekonomi namun juga mempertimbangkan bagaimana

distribusi pertumbuhan ekonomi tersebut. Adanya fenomena pertumbuhan ekonomi yang meningkat namun disertai juga dengan meningkatnya angka ketimpangan pendapatan menggambarkan bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati oleh sebagian dari masyarakat. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi tersebut seharusnya merata dan dirasakan semua lapisan strata sosial masyarakat. Ketimpangan kekayaan antara orang kaya dan miskin di Indonesia termasuk yang paling buruk di dunia. Dalam survei lembaga keuangan Swiss, *Credit Suisse* pada Januari 2017, disebutkan bahwa 1% orang terkaya di Indonesia menguasai 49,3% dari total kekayaan nasional. Kondisi tersebut tampaknya hanya lebih baik dibanding

Tabel 1. Rasio Gini Kota Surabaya Tahun 2008 – 2017

Wilayah	Gini Rasio									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kota Surabaya	0.32	0.36	0.36	0.37	0.40	0.37	0.39	0.42	0.39	0.39

Sumber: <https://jatim.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/10#>, diunduh pada 1 Oktober 2018

Rusia, India, dan Thailand. Jika dinaikkan menjadi 10% orang terkaya, maka penguasaannya mencapai 75,7%.⁴

Indonesia menganut asas desentralisasi yang menyebabkan kewenangan pelaksanaan pembangunan tidak hanya terpusat pada Pemerintah Pusat di Jakarta, namun terdapat sebagian kewenangan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Sehingga peran Pemerintah Daerah semakin besar dalam mengatur semua sumber daya yang dimiliki untuk melakukan fungsi-fungsi pemerintahan. Ukuran yang sering digunakan untuk menggambarkan ketimpangan ekonomi adalah indeks gini. Indeks gini merupakan suatu ukuran pemerataan yang angkanya berkisar antara nol (pemerataan sempurna) hingga satu (ketimpangan sempurna). Penelitian ini dilaksanakan di Kota Surabaya. Kondisi ketimpangan ekonomi Kota Surabaya dapat dilihat pada Tabel 1.

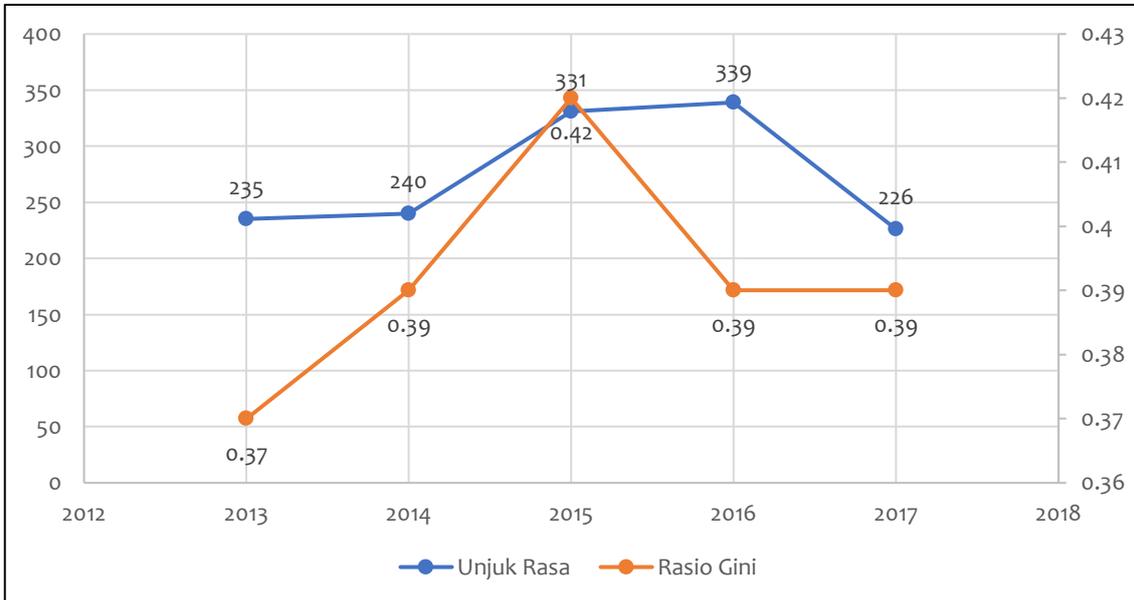
Dari Tabel 1 diketahui bahwa indeks gini kota Surabaya cenderung meningkat dari tahun 2008 sampai dengan 2015. Sempat tercatat menurun pada tahun

2013 namun kembali meningkat pada tahun 2014, dan tahun 2015 tercatat sebesar 0,42 yang merupakan angka indeks gini tertinggi dari seluruh indeks gini kabupaten/kota di Jawa Timur. Tahun 2016 dan 2017, indeks gini kota Surabaya tercatat sebesar 0,39. Angka ini mengalami penurunan dari tahun 2015, namun masih relatif tinggi dibandingkan dengan indeks gini terendah yang pernah dicapai oleh kota Surabaya sebesar 0,32 di tahun 2008. Ketimpangan ini masih dalam kategori sedang sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 54 Tahun 2010 pada lampiran I sebagai berikut:

1. $G < 0,3$ = ketimpangan rendah
2. $0,3 \leq G \leq 0,5$ = ketimpangan sedang
3. $G > 0,5$ = ketimpangan tinggi⁵

⁴ Widyanita. "Ketimpangan Indonesia Peringkat 4", dalam <https://katadata.co.id/infografik/2017/01/15/ketimpangan-ekonomi-indonesia-peringkat-4>, diunduh pada 25 Maret 2018.

⁵ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, Lampiran I, hlm. 4.



Gambar 1. Perkembangan Indeks Gini dan Jumlah Unjuk Rasa Kota Surabaya Tahun 2013 - 2017
 Sumber: BPS, RPJMD 2016-2021, LKPJ 2016, LKPJ 2017, diolah.

Namun demikian, tingkat pemerataan distribusi pendapatan perlu menjadi perhatian Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya agar tidak terjadi kesenjangan ekonomi yang dapat berakibat pada kesenjangan sosial dan menimbulkan konflik karena tujuan akhir dari pembangunan ekonomi adalah rakyat sejahtera. Oleh karena itu perlu dilakukan upaya-upaya untuk pemerataan ekonomi melalui peningkatan produktivitas usaha masyarakat.⁶

Ketimpangan pendapatan ini selanjutnya akan mengakibatkan munculnya berbagai permasalahan sosial dan terganggunya stabilitas masyarakat. Menajamnya masalah-masalah sosial perkotaan seperti kriminalitas, prostitusi,

anak jalanan, pedagang kaki lima, permukiman kumuh, gelandangan, pengemis, tuna wisma, amuk massa yang mengganggu ketertiban umum dan lain sebagainya. Sebagai contoh jika perkembangan indeks gini tersebut dibandingkan dengan jumlah kejadian unjuk rasa di Surabaya dalam lima tahun terakhir maka akan terlihat memiliki kecenderungan yang sama. Ketika indeks gini mempunyai kecenderungan meningkat maka akan diikuti oleh peningkatan jumlah unjuk rasa yang terjadi, demikian pula sebaliknya. Kecuali pada tahun 2016, dimana indeks gini mengalami penurunan menjadi sebesar 0,39 dari tahun sebelumnya sebesar 0,42 tidak diikuti oleh penurunan jumlah unjuk rasa yang terjadi.

⁶ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan

Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya Tahun 2016 – 2021, Bab II, hlm. II-30.

Dalam kajian ilmu pertahanan, ketimpangan pendapatan ini dikategorikan sebagai salah satu bentuk ancaman nonmiliter. Indonesia melalui Kementerian Pertahanan dalam Buku Putih Pertahanan 2015, membagi ancaman menjadi tiga yaitu: ancaman militer baik itu yang bersenjata maupun tidak bersenjata, ancaman nonmiliter, dan ancaman hibrida. Ketiga ancaman tersebut dapat dikategorikan menjadi ancaman nyata dan ancaman belum nyata.⁷ Sementara itu, ancaman nonmiliter pada hakikatnya merupakan ancaman menggunakan faktor-faktor nonmiliter yang dinilai mempunyai kemampuan yang membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman nonmiliter dapat berdimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, teknologi dan informasi, serta keselamatan umum. Ancaman berdimensi ekonomi terbagi menjadi dua, yaitu internal dan eksternal. Dalam konteks Indonesia, ancaman internal dapat berupa inflasi dan pengangguran yang tinggi, infrastruktur yang tidak memadai, penetapan sistem ekonomi

yang belum jelas, ketimpangan distribusi pendapatan, dan ekonomi biaya tinggi. Sedangkan ancaman eksternal dapat berbentuk indikator kinerja ekonomi yang buruk, daya saing rendah, ketidaksiapan menghadapi era globalisasi, dan tingkat dependensi yang cukup tinggi terhadap asing.⁸

Kebijakan Pemkot Surabaya dirumuskan berdasarkan isu-isu strategis sebagai hasil penelaahan terhadap berbagai permasalahan yang di hadapi oleh kota Surabaya seiring dengan dinamika dan pengembangan kota serta memperhatikan isu-isu di lingkup Provinsi Jawa Timur, nasional, dan global. Salah satu isu strategis tersebut adalah permasalahan terkait ketimpangan sosial ekonomi. Oleh karena itu salah satu Indikator Kinerja Daerah (IKD) yang digunakan adalah indeks gini. IKD adalah alat ukur kuantitatif untuk mengetahui dampak dari pembangunan daerah yang telah dilaksanakan. Tujuan dari penetapan IKD adalah memberikan gambaran tentang pencapaian visi dan misi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih. Permasalahan ketimpangan sosial ekonomi ini

⁷ Kementerian Pertahanan, *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2015*, (Jakarta: Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, 2015) hlm. 22.

⁸ Agus Supriatna, *Pertahanan Nasional dalam Perspektif Ekonomi*, (Bandung: Unpad Press, 2017), hlm. 48.

diselesaikan melalui misi ke 2 kota Surabaya yang selanjutnya diturunkan menjadi tujuan, sasaran, dan program. Salah satu program yang digunakan dalam periode RPJMD Kota Surabaya tahun 2016 sampai dengan 2021 adalah Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat. Program ini dilaksanakan oleh Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak (DP5A).⁹

Pelaksanaan program tersebut dilakukan secara berjenjang oleh para pihak sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing dalam susunan organisasi DP5A mulai dari Kepala Dinas, Kepala Bidang selaku Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Kepala Seksi selaku Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), dan Staf atau Tenaga Pendamping. Untuk memudahkan koordinasi diantara Tenaga Pendamping ditunjuk seorang Koordinator Tenaga Pendamping. Pelaksanaan program secara umum bertujuan untuk memberikan bekal keterampilan kewirausahaan dasar kepada masyarakat miskin atau Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) sebagai sasaran program. Pembekalan

keterampilan dilakukan dalam bentuk kelas-kelas yang terdiri dari beberapa orang. Sebelum tahun 2016 para peserta dikelompokkan menjadi beberapa kelompok yang kemudian dilatih dan diarahkan untuk mempunyai produk per kelompok. Kemudian mulai tahun 2016 tidak lagi dibuat per kelompok namun diarahkan ke masing-masing individu untuk menghasilkan produk sendiri.

Penelitian ini difokuskan pada Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya yang dilaksanakan oleh DP5A. Dari fokus penelitian tersebut dibuat rumusan masalah yaitu Bagaimana implementasi program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya yang dilaksanakan oleh DP5A dan Bagaimana dampak program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya dalam mewujudkan stabilitas keamanan daerah.

Kajian Teoretik

Implementasi Kebijakan

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier seperti dikutip Agustino mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai Pelaksanaan keputusan

⁹ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2016, *op. cit.*, Bab VII, hlm. VII-82.

kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.¹⁰ Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Agustino mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.¹¹ Pendapat lain menurut Merilee S Grindle seperti dikutip oleh Winarno bahwa tugas implementasi adalah membentuk suatu ikatan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya *a policy sistem*

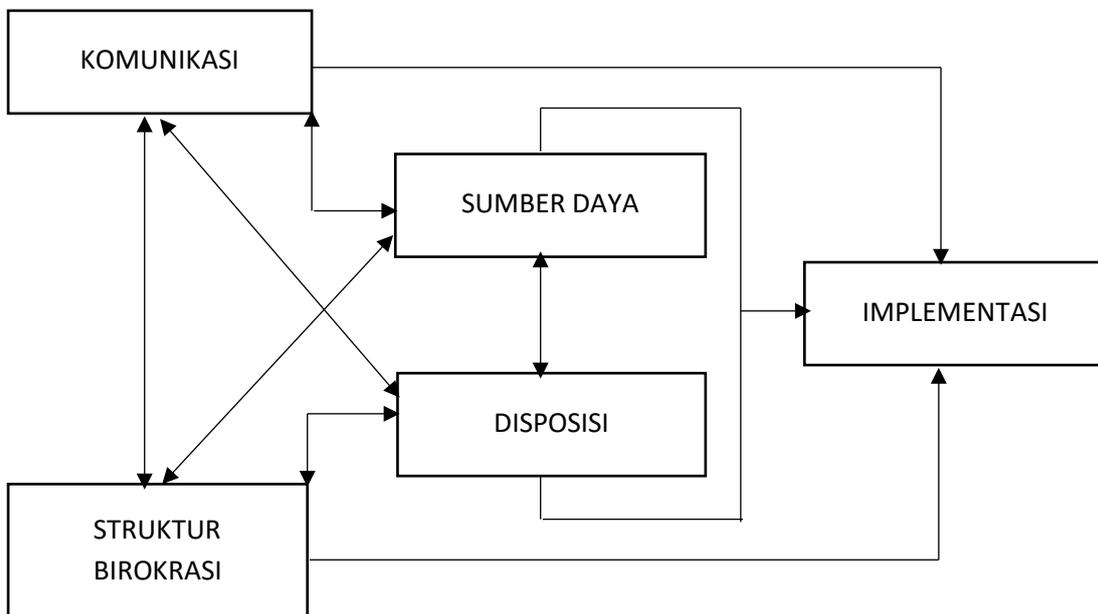
delivery, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.¹² Sementara menurut George C Edward III dalam Anggara bahwa Implementasi diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan, yang berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan (*output, outcome*). Aktivitas implementasi menurutnya terdiri atas perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan, negoisasi, dan lain-lain.¹³ Dalam model yang dikembangkannya, George C Edward III mengemukakan empat faktor kritis yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Lebih lanjut variabel komunikasi dapat dilihat dari indikator transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Variabel sumber daya terdiri dari indikator staf, informasi, wewenang, dan fasilitas.

¹⁰ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2014), hlm. 139.

¹¹ Leo Agustino, *op. cit.*, hlm. 139.

¹² Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*, (Yogyakarta: PT Buku Seru, 2014), hlm. 149.

¹³ Sahya Anggara, *Kebijakan Publik*, (Bandung: Pustaka Setia, 2014), hlm. 249.



Gambar 2. Model Implementasi Kebijakan George C Edwards III

Sumber: Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2014), hlm.150

Sementara variabel disposisi terdiri dari indikator kognisi, arahan dan tanggapan, dan intensitas respons dan tanggapan pelaksana.¹⁴ Model implementasi kebijakan George C Edward III tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disintesis bahwa implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan untuk melaksanakan kebijakan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini akan digunakan model implementasi kebijakan George C Edward III untuk menganalisis

implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surabaya.

Keamanan

Keamanan atau *security* secara etimologi menurut Perwita seperti dikutip oleh Al A'raf berasal dari bahasa latin "*securus*" yang berarti terbebas dari bahaya dan ketakutan. Kata ini juga bisa dimaknai dari gabungan kata *se* dan *curus*, *se* berarti tanpa atau *without* dan *curus* berarti kegelisahan atau *uneasiness*. Sehingga jika digabungkan berarti "*liberation from uneasiness, or a peaceful situation without any risks or threats*"¹⁵ Konsep keamanan mengalami dinamika sesuai dengan perkembangan jaman. Sebelum berakhirnya perang dingin konsep keamanan dimaknai sebagai

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 250.

¹⁵ Al A'raf, "Dinamika Keamanan Nasional", *Jurnal Keamanan Nasional*, Volume I, Nomor 1, 2015 hlm.27.

keamanan suatu negara yang dapat diancam oleh negara lain melalui kekuatan militer. Lingkup kajiannya adalah negara yang berfungsi sebagai subyek sekaligus obyek untuk mewujudkan keamanan. Namun setelah periode perang dingin konsep keamanan tersebut berkembang kepada isu-isu strategis seperti hak asasi manusia, demokrasi, globalisasi, teknologi dan terorisme. Hal ini menyebabkan berkembangnya definisi tentang ancaman dan pada akhirnya berpengaruh juga kepada konsep keamanan. Konsepsi keamanan tidak lagi melihat sebatas kepentingan keamanan suatu negara, namun mulai beralih kepada kepentingan keamanan pelaku-pelaku bukan negara (*non-state actors*). Hal ini seiring dengan semakin menurunnya ancaman militer yang membahayakan kedaulatan negara dan disisi lain menunjukkan semakin meningkatnya ancaman non militer terhadap keamanan manusia dalam aspek pelanggaran hak asasi manusia, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan lain sebagainya.

Dalam konteks Indonesia, keamanan adalah salah satu hak asasi

warga negara yang diatur melalui UUD 1945 pasal 28G sebagai berikut:

Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.¹⁶

Menurut UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia pasal 4, keamanan diartikan pada pasal 1 ayat (6) sebagai berikut:

Keamanan dalam negeri adalah suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.¹⁷

Dari uraian diatas maka fenomena keamanan dalam penelitian ini akan ditunjukkan dengan tingkat kriminalitas yang terjadi (*crime total*). Semakin tinggi angka kriminalitas menunjukkan semakin banyak tindak kejahatan yang terjadi di masyarakat dan masyarakat akan semakin merasa tidak aman.

¹⁶ Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28G.

¹⁷ Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 1 ayat (6).

Metodologi Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif untuk mendapatkan pemahaman yang utuh dan mendalam tentang suatu realitas. Metode penelitian kualitatif menurut Sugiyono (2016) dapat diartikan sebagai metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat *postpositivisme/enterpretif*, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.¹⁸

Penelitian ini menggunakan sumber data primer dan sekunder. Sumber data primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data, dan sumber sekunder merupakan sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen.¹⁹ Penentuan informan dilakukan dengan metode *purposive sampling*. *Purposive*

Hasil dan Pembahasan

sampling adalah teknik pengambilan sampel sumber data yang didasarkan pada pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini, misalnya orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi obyek/situasi sosial yang diteliti.²⁰ Sehingga subjek penelitian dalam penelitian ini adalah Kepala Bidang Ekonomi dan Kepala Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat serta staf pada Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya, sementara pada DP5A subyek penelitian adalah Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga, Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga, serta staf dari tenaga pendamping. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah gabungan/triangulasi dari observasi, wawancara, dan dokumentasi. Sementara analisis data menggunakan model Miles dan Huberman. Aktivitas dalam analisis data, yaitu *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/Verification*.

¹⁸ Sugiyono, "Metode Penelitian Manajemen", (Bandung: Alfabeta, 2016), hlm. 38.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 376.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 368.

Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi masyarakat

Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat ditentukan oleh empat hal yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur organisasi. Sehingga pembahasan ini akan diuraikan sesuai dengan hal-hal tersebut.

Komunikasi

Dalam pandangan George C Edward III, Komunikasi sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pengetahuan para pembuat keputusan tentang apa yang harus dikerjakan dalam pelaksanaan kebijakan hanya dapat dilakukan dengan efektif jika dikomunikasikan dengan baik. Komunikasi tersebut akan memberikan pemahaman kepada para pelaksana untuk melakukan hal yang seharusnya. Sementara komunikasi kepada kelompok sasaran akan mengurangi risiko penolakan terhadap program ini. Proses komunikasi dalam pelaksanaan suatu kebijakan **pertama** dapat dilihat dari transmisi. Transmisi adalah proses penyaluran informasi baik yang terjadi diantara para pihak yang melaksanakan kebijakan maupun kepada kelompok

sasaran. Salah pengertian yang terjadi dalam proses komunikasi adalah bentuk transmisi atau proses penyaluran informasi yang tidak baik. Beberapa hal yang menyebabkan hal itu terjadi diantaranya adalah proses komunikasi yang terjadi pada tingkatan birokrasi.

Transmisi informasi diantara para pelaksana program dilakukan melalui komunikasi langsung dan melalui bantuan aplikasi IT, sementara transmisi informasi yang dilakukan kepada kelompok sasaran dilakukan dengan sosialisasi melalui *website*, sosial media, dilakukan secara berjenjang melalui kecamatan sampai dengan RT, dan dilakukan langsung kepada kelompok sasaran. Komunikasi langsung dilakukan melalui diskusi atau koordinasi diantara para pihak yang secara struktural berjenjang dan dapat dilakukan kapan saja ketika ada kesempatan. Selain itu secara formal setiap hari dilakukan rapat atau *briefing* sebelum para pihak melaksanakan tugasnya. Dalam proses itu dimungkinkan adanya umpan balik dari para pelaksana di lapangan sehingga memungkinkan bagi mereka untuk memahami informasi yang diharapkan, dan juga dapat menjadi wadah bagi para pelaksana untuk menyampaikan

permasalahan yang ditemui di lapangan dan segera mendapatkan penyelesaian.

Sementara untuk komunikasi melalui perbantuan IT dilakukan melalui aplikasi *whatsapp* atau *line* yang dapat diperoleh/download secara bebas di pasaran dan melalui aplikasi yang dikembangkan sendiri oleh Pemkot Surabaya. Semua aplikasi ini dapat diakses melalui *smart phone* yang saat ini hampir dimiliki oleh semua orang. Model komunikasi seperti ini dapat menghilangkan kendala jarak dan waktu yang mungkin muncul dalam pelaksanaan program ini. Tenaga Pendamping kapan saja bisa melakukan komunikasi dengan atasannya ketika diperlukan. Selain itu juga adanya berbagai *fitur* dalam aplikasi tersebut memungkinkan terjadinya komunikasi secara efektif. Informasi dapat disampaikan kepada banyak orang secara cepat melalui *fitur group*. Aplikasi yang dikembangkan sendiri oleh Pemkot Surabaya salah satunya adalah *e-performance*. Aplikasi ini adalah aplikasi sistem informasi manajemen kinerja yang didalamnya dimungkinkan dilakukan mekanisme monitoring dan evaluasi bagi semua ASN dan tenaga kontrak di lingkungan Pemkot Surabaya. Para pihak dapat mengakses aplikasi ini dengan

mudah melalui *smart phone* atau laptop yang terhubung dengan internet.

Transmisi informasi kepada kelompok sasaran dilakukan oleh DP5A untuk mensosialisasikan program ini melalui *website* pemerintah kota, melalui sosial media, dan secara langsung melalui Kecamatan, Kelurahan, RW, RT yang selanjutnya diteruskan kepada masyarakat. Selain itu juga pada saat melakukan verifikasi data penduduk miskin yang diperoleh dari Bappeko untuk menentukan sasaran program, DP5A sekaligus melakukan sosialisasi langsung kepada individu penduduk miskin Kota Surabaya dan mengumpulkan berbagai informasi yang dibutuhkan atau melakukan *assessment* kepada calon sasaran program. Namun demikian dalam pelaksanaan program ini masih ditemui kendala-kendala, diantaranya adalah rendahnya tingkat partisipasi dari kelompok sasaran. Kelompok sasaran banyak yang tidak hadir untuk mengikuti kelas-kelas inkubasi. Mereka beranggapan bahwa untuk mencapai kesejahteraan ekonomi melalui program ini membutuhkan waktu yang lama. Mereka harus berusaha terlebih dahulu untuk menghasilkan produk untuk selanjutnya dijual dan menghasilkan pendapatan. Selain itu juga

sikap skeptis dari kelompok sasaran bahwa setiap usaha yang akan dilakukannya belum tentu akan berhasil. Berangkat dari sikap mental yang seperti itu maka terkadang motivasi dari kelompok sasaran untuk mengikuti program ini hanya untuk sekedar mengambil uang transport dan konsumsi yang disediakan bagi para peserta. Substansi dari program ini untuk memberikan bekal kemampuan kewirausahaan dengan harapan dapat mensejahterakan kelompok sasaran di kemudian hari menjadi tidak tercapai. Penolakan-penolakan dari kelompok sasaran juga kerap dialami oleh para petugas atau pendamping. Kehadiran para petugas dan program ini dirasa semakin membebani dan merepotkan kelompok sasaran. Tidak adanya keseriusan dari kelompok sasaran dalam mengikuti program ini juga ditunjukkan oleh realisasi pelaksanaan program dimana pada tahun 2016 terdapat 47 kelompok masyarakat yang melakukan kegiatan ekonomi dari 1.650 kelompok usaha ekonomi yang terbentuk atau hanya sebesar 2,85%. Sementara di tahun 2017 terdapat 695 orang PMKS dari hasil pelatihan atau pembinaan yang berproduksi dari 1017 orang PMKS usia

produktif yang di latih pada tahun 2016 atau sebesar 68,34%.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penyaluran komunikasi atau transmisi yang terjadi diantara para pelaku program telah dilakukan dengan baik, namun penyaluran komunikasi atau transmisi kepada kelompok sasaran belum dilaksanakan secara baik sehingga masih terdapat kendala tingkat partisipasi kelompok sasaran yang rendah.

Yang kedua adalah kejelasan. Informasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Pada tataran tertentu kejelasan informasi tidak selalu menghalangi implementasi kebijakan, terkadang para pelaksana membutuhkan pendekatan sendiri untuk menghadapi dinamika yang terjadi di lapangan. Selama tidak bertentangan dengan tujuan besar yang akan dicapai, hal ini masih dimungkinkan untuk dilakukan. Kejelasan informasi ini disebabkan oleh seringnya komunikasi yang dilakukan oleh para pihak pelaksana kebijakan dan dimungkinkannya umpan balik di dalamnya. Selain itu juga program ini dilaksanakan setiap tahun. Sehingga memberikan pemahaman yang baik kepada pelaksana program berdasarkan

pengalaman berulang yang diperolehnya. Dengan demikian informasi yang disampaikan secara berjenjang dalam pelaksanaan program ini dapat diterima dengan baik oleh pelaksana di bawahnya.

Yang ketiga adalah konsistensi. Komunikasi yang konsisten akan memberikan kepastian bagi pelaksana program untuk melaksanakan tugasnya, sementara jika komunikasi itu sering berubah-ubah maka akan menimbulkan kebingungan dalam melaksanakan program. Dalam program ini, seperti halnya dengan program pemerintah pada umumnya telah didahului dengan proses perencanaan, dan dalam proses perencanaan tersebut telah ditetapkan berbagai hal mulai dari teknis pelaksanaan sampai dengan anggaran. Atas perencanaan tersebut selanjutnya jarang terjadi perubahan, kecuali ditemui keadaan kahar (*force majeure*). Maka jika hal itu terjadi akan dilakukan perubahan melalui mekanisme sesuai ketentuan yang berlaku seperti PAK (Perubahan Anggaran Kinerja). Selain itu juga berbagai dokumen perencanaan seperti misalnya APBD dan Renja OPD telah dapat diakses oleh masyarakat luas melalui *website* OPD masing-masing, sehingga hal ini juga menjadi fungsi pengawasan atas kinerja OPD. Dengan

demikian dapat disimpulkan bahwa komunikasi yang dibangun dalam pelaksanaan program ini bagi para pihak telah dilakukan secara konsisten.

Berdasarkan semua indikator komunikasi diatas yang terdiri dari transmisi, kejelasan, dan konsistensi dapat disimpulkan bahwa komunikasi yang dilakukan dalam pelaksanaan program ini belum dilakukan dengan baik terutama kepada kelompok sasaran kebijakan, hal ini ditunjukkan dengan masih adanya kendala berupa tingkat partisipasi kelompok sasaran yang rendah.

Sumber Daya

Faktor berikutnya yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut George C Edward III adalah sumber daya. Tanpa sumber daya yang memadai implementasi kebijakan tidak akan dapat terwujud dengan baik. Sumber daya implementasi kebijakan dapat dilihat dari beberapa hal. **Pertama** yaitu staf. Staf yang dimiliki dalam implementasi suatu kebijakan haruslah cukup secara kuantitas dan kualitas. Kekurangan staf pada program ini dikarenakan oleh kebijakan mutasi yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya. Adanya mutasi sedikit

banyak mempengaruhi kinerja dalam pengimplementasian program ini. Sebelum posisi yang ditinggalkan oleh pegawai yang mutasi tersebut terisi maka beban kerjanya akan menjadi beban bersama bagi pegawai yang tersisa. Sementara walaupun posisi tersebut telah diisi oleh pejabat yang baru maka akan memerlukan waktu bagi pejabat baru tersebut untuk beradaptasi dengan tugas dan lingkungannya. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi hal ini adalah dengan mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki misalnya penggunaan aplikasi-aplikasi penunjang kinerja baik yang bisa didapatkan bebas di pasar maupun aplikasi yang dikembangkan oleh Pemkot Surabaya seperti diuraikan sebelumnya. Bagi para pelaksana program, dengan kondisi staf yang ada juga merasa optimis dapat menyelesaikan tugasnya dengan baik. Seperti yang disampaikan oleh Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga bahwa jumlah staf tersebut memang tidak ideal, namun hal itu tidak menjadi kendala bagi organisasi untuk melakukan tugasnya. Adanya perkembangan teknologi saat ini menurut beliau cukup membantu mengatasi masalah ini. Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa jumlah staf dalam pelaksanaan program

ini memang kurang namun hal itu disebabkan oleh kebijakan mutasi pegawai, sehingga kekurangan staf tersebut bersifat sementara sampai ditunjuk pejabat yang baru. Atas hal itu telah dilakukan upaya untuk mengatasinya dengan mengoptimalkan penggunaan teknologi komunikasi. Dengan demikian pelaksanaan program ini telah didukung dengan staf yang memadai.

Yang **kedua** adalah informasi. Informasi yang dimaksudkan dalam uraian ini adalah data yang yang diperlukan dalam implementasi program ini. Data yang memadai akan membuat implementasi program dapat terlaksana dengan baik. Data yang dibutuhkan dalam program ini adalah data masyarakat miskin yang memuat informasi sampai dengan nama dan alamat (*by name by address*). Hal ini diperlukan bagi Pemkot Surabaya untuk menentukan sasaran bagi program-program kebijakannya. Selama ini data diperoleh oleh Pemkot Surabaya berasal dari BPS dan TNP2K. Data BPS menginformasikan jumlah penduduk miskin Kota Surabaya tahun 2017

berjumlah 154.710 jiwa,²¹ namun data tersebut tidak merinci informasi sampai dengan nama dan alamat. Selain itu Pemkot Surabaya juga mendapatkan data BDT dari TNP2K yang memuat informasi 40% penduduk Kota Surabaya dengan pendapatan terendah, yang jumlahnya sebesar 514.181 jiwa.²² Data BDT ini sudah memuat informasi sampai dengan nama dan alamat. Namun untuk dijadikan sasaran program haruslah penduduk yang memang benar-benar miskin. Sehingga Pemkot Surabaya harus memilah lagi data BDT tersebut dengan kriteria penduduk miskin seperti yang digunakan oleh BPS yaitu kebutuhan kalori per jiwa per hari yang setara dengan Rp474.365.²³ Dengan demikian data yang diperoleh baik dari BPS maupun TNP2K tidak bisa langsung digunakan oleh Pemkot Surabaya atau masih memerlukan proses lagi untuk dapat digunakan.

Berdasarkan data BDT yang telah dipilah oleh Bappeko, DP5A menentukan sasaran program peningkatan keberdayaan masyarakat. Namun sebelumnya DP5A harus memastikan

bahwa data yang disampaikan tersebut benar dengan melakukan verifikasi terlebih dahulu. DP5A mencocokkan data tersebut dengan data dari Dispendukcapil Kota Surabaya dan selanjutnya melakukan survey ke lapangan. Dari proses ini masih ditemukan nama, alamat dan NIK yang tidak bisa dilacak. Proses verifikasi tersebut membutuhkan waktu 2 sampai dengan 3 bulan, dan inipun tidak bisa selesai semuanya karena DP5A juga harus memikirkan waktu pelaksanaan program ini. Semakin lama proses verifikasi data ini maka akan semakin sempit pula waktu pelaksanaan programnya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa data yang tersedia tidak handal. Dibutuhkan proses verifikasi kembali oleh Pemkot Surabaya. Proses verifikasi membutuhkan waktu yang relatif lama, sehingga pada akhirnya akan mempengaruhi waktu pelaksanaan program itu sendiri.

Yang ketiga adalah wewenang. Wewenang adalah bentuk otoritas atau legalitas yang diberikan kepada pelaksana kebijakan untuk melaksanakan tugasnya. Ketika wewenang itu tidak

²¹ Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2017*, (Jakarta, 2018), hlm. 16.

²² TNP2K, "Sebaran", dalam <http://bdt.tnp2k.go.id/sebaran/> diakses pada 23 Oktober 2018.

²³ Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2017*, *loc.cit.*

diberikan maka para pelaksana kebijakan tidak akan maksimal melaksanakan tugasnya dan tentu akan berpengaruh pada implementasi kebijakan. Tenaga pendamping yang direkrut sebagai tenaga kontrak melakukan fungsinya berdasarkan Surat Perjanjian Kerja. Surat Perjanjian Kerja tersebut memuat hak dan kewajiban masing-masing pihak yang bersepakat termasuk uraian tugas dan fungsi tenaga pendamping. Sementara untuk staf ASN untuk melakukan fungsinya dalam program ini diberikan wewenang melalui SK (Surat Keputusan) Dinas. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa staf pelaksana pada program ini telah diberi wewenang yang cukup untuk melaksanakan tugasnya.

Yang keempat adalah fasilitas. Fasilitas pendukung berupa sarana prasarana juga merupakan faktor penting keberhasilan implementasi kebijakan. Teknis pelaksanaan program ini salah satunya adalah pemberian pelatihan kepengusahaan dasar yang dilakukan dalam bentuk kelas-kelas dan diadakan di gedung atau tempat milik pemerintah kota, seperti di kecamatan, kelurahan, balai RW, atau balai RT. Karena ini adalah program Pemerintah Kota maka semua unit kerja di lingkungan Pemkot juga harus mendukungnya. Dengan demikian

sarana prasarana yang tersedia di tempat-tempat tersebut terutama Gedung dapat digunakan untuk pelaksanaan program ini. Sementara itu tenaga pendamping yang merupakan tenaga kontrak dalam operasionalnya difasilitasi dengan gaji serta diberikan uang BBM guna menunjang kinerjanya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan program ini telah didukung dengan sarana dan prasarana yang cukup.

Berdasarkan semua indikator sumber daya diatas yang terdiri dari staf, informasi, wewenang, dan fasilitas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan program ini belum didukung dengan sumber daya yang memadai yaitu belum tersedianya data pendukung yang handal.

Disposisi

Faktor berikutnya menurut George C Edward III untuk melihat implementasi kebijakan adalah disposisi. Disposisi terkait dengan sikap dan komitmen para pelaksana kebijakan. Implementasi kebijakan yang baik membutuhkan hasrat yang kuat dan komitmen yang tinggi dari para pelaksana kebijakan. Untuk melihat disposisi ini dapat dilakukan melalui beberapa hal. Yang **pertama** adalah kognisi. Kognisi adalah tingkat pemahaman para pelaksana kebijakan

terhadap kebijakan itu sendiri. Dengan pemahaman yang baik, maka para pelaksana akan mengerti apa yang harus dilakukan. Pemahaman para pelaksana atau tenaga pendamping atas program ini diperoleh dari informasi yang tertuang dalam Surat Perjanjian Kontrak. Dalam kontrak tersebut telah dijelaskan uraian tugas dan target yang harus ditangani dalam satu periode kontrak. Selain itu pengalaman tahun-tahun sebelumnya juga memberikan kontribusi pemahaman bagi para tenaga pendamping untuk melaksanakan tugasnya. Arahan dari atasan juga memiliki peranan penting dalam memberikan pemahaman bagi pelaksana program. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa para pelaksana pada program ini memiliki pemahaman yang baik dan mengerti apa yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya.

Yang kedua adalah arahan dan tanggapan. Hal ini terkait dengan sikap para pelaksana kebijakan baik yang menerima atau yang menolak. Sikap menerima dan mau bekerja sama akan membuat implementasi kebijakan berjalan dengan baik, demikian juga sebaliknya sikap menolak dari para pelaksana kebijakan juga akan mempengaruhi implementasi kebijakan. Sesuai dengan pernyataan Kepala Seksi

Pemberdayaan Ekonomi Keluarga DP5A bahwa semua pihak kooperatif dalam pelaksanaan program ini. Adanya komunikasi yang baik diantara para pihak tersebut juga menjadi salah satu sebab terjadinya kerja sama yang baik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan program ini tidak terdapat bentuk penolakan dari para pelaksana. Para pelaksana menerima dan saling bekerja sama dalam melaksanakan tugasnya.

Yang ketiga adalah intensitas respon dan tanggapan pelaksana. Intensitas respon dan tanggapan pelaksana ini adalah bentuk timbal balik atau reaksi dari pelaksana kebijakan kepada pembuat kebijakan. Respon dan tanggapan dari para pelaksana program ini terkait dengan sikap dari para pelaksana program itu sendiri. Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa semua pihak kooperatif dalam pelaksanaan program ini sehingga intensitas respon dan tanggapannya pun bersifat positif dan membangun. Hal ini ditunjukkan melalui masukan-masukan yang diberikan oleh tenaga pendamping. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa respon dan tanggapan para pelaksana dalam pelaksanaan program ini bersifat positif dan membangun, hal ini didasari

oleh sikap menerima dari para pelaksana program.

Berdasarkan semua indikator disposisi diatas yang terdiri dari kognisi, arahan dan tanggapan, serta intensitas respon dan tanggapan pelaksana dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan program ini telah didukung oleh sikap kooperatif dan komitmen yang kuat dari para pelaksana program.

Struktur Birokrasi

Faktor selanjutnya menurut George C Edward III untuk melihat implementasi kebijakan adalah struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah mekanisme kerja yang ditetapkan oleh organisasi sebagai pedoman pelaksanaan program. Struktur birokrasi ini bisa berupa SOP (*Standart Operating Procedure*) yang mengatur tata aliran pekerjaan di antara para pelaksana kebijakan. Pada program ini telah dilengkapi dengan SOP untuk mengelola pelaksanaan program. Program ini terdiri dari beberapa kegiatan, dan masing-masing kegiatan tersebut telah dibuatkan SOP. Kegiatan Fasilitasi Inkubasi Usaha Mandiri misalnya telah dibuatkan SOP Nomor 065/11211/436.7.9/2017 pada tanggal 5 Juni 2017 dan telah di sahkan oleh kepala dinas DP5A. Demikian juga dengan kegiatan

Fasilitasi Pengembangan Usaha Ekonomi telah dibuatkan SOP Nomor 065/11213/436.7.9/2017 juga pada tanggal 5 Juni 2017 dan telah disahkan oleh kepala dinas. SOP ini memuat tentang tahapan pelaksanaan kegiatan sekaligus siapa yang bertanggungjawab untuk melaksanakannya. Dalam SOP tersebut juga diatur mutu baku kegiatan yang memuat kelengkapan yang dibutuhkan, waktu pelaksanaan, sampai dengan *output* yang akan dihasilkan. Selain itu dalam SOP tersebut juga mengatur tentang kualifikasi pelaksana yang dibutuhkan sampai dengan kebutuhan peralatan atau perlengkapan. Sehingga detail pelaksanaan kegiatan telah diatur dan ditetapkan melalui dokumen ini. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa program ini telah didukung dengan suatu mekanisme kerja sebagai pedoman pelaksanaan program berupa SOP yang telah ditetapkan oleh organisasi.

Capaian realisasi program peningkatan keberdayaan masyarakat ini pada tahun 2016 diukur dengan menggunakan indikator kinerja persentase kelompok usaha ekonomi masyarakat yang berdaya. Jumlah kelompok usaha ekonomi yang dibentuk sampai dengan tahun 2016 sebanyak

1650, dan dari jumlah tersebut terdapat 47 kelompok masyarakat yang melakukan kegiatan ekonomi atau sebesar 2,85%. Jika dibandingkan dengan targetnya yang sebesar 1% maka capaiannya sebesar 285%. Namun jika dilihat kembali dari jumlah kelompok masyarakat yang melakukan kegiatan ekonomi sebanyak 47 kelompok dari 1650 kelompok usaha ekonomi yang dibentuk tentu jumlah ini sangat sedikit. Sementara pada tahun 2017 menggunakan indikator kinerja persentase PMKS usia produktif dari hasil pelatihan atau pembinaan yang berproduksi. Jumlah PMKS usia produktif yang dilatih pada tahun 2016 sebanyak 1017 orang, dan dari jumlah tersebut terdapat 695 orang PMKS yang berproduksi atau sebesar 68,34%. Jika

dibandingkan dengan target sebesar 75% maka capaiannya sebesar 91,12%. Dengan demikian capaian program peningkatan keberdayaan masyarakat ini belum memenuhi target yang telah ditetapkan. Hal tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.

Berdasarkan empat variabel yang telah diuraikan sebelumnya yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi dapat disimpulkan bahwa program peningkatan keberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh DP5A ini belum diimplementasikan dengan baik. Terdapat beberapa kendala yang menghambat implementasi program ini yaitu data pendukung yang kurang memadai dan tingkat partisipasi kelompok sasaran yang rendah.

Tabel 2. Target Realisasi dan Capaian Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Tahun 2016 dan 2017

No	Uraian	Target	Realisasi	Capaian
A	Tahun 2016	1%	2,85%	285%
1	Kelompok masyarakat yang melakukan kegiatan ekonomi		47	
2	Kelompok usaha ekonomi yang terbentuk		1650	
B	Tahun 2017	75%	68,34%	91,12%
1	Jumlah PMKS usia produktif dari hasil pelatihan atau pembinaan yang berproduksi sampai dengan tahun 2017		695	
2	Jumlah PMKS usia produktif yang dilatih pada tahun 2016		1017	

Sumber: Pemerintah Kota Surabaya, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Akhir Tahun Anggaran 2016 dan 2017, diolah.

Penelitian yang dilakukan oleh Siti Alvi Rohmatin pada tahun 2016 yang berjudul Studi Eksploratif Tentang Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Program Pemberdayaan Ekonomi Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) di Kelurahan Sidotopo Kecamatan Semampir Kota Surabaya juga mengungkapkan hal serupa bahwa faktor penghambat dalam pelaksanaan program pemberdayaan ekonomi tersebut adalah dukungan kelompok sasaran yang rendah. Hal itu ditunjukkan oleh rendahnya respon masyarakat terhadap program dan rendahnya partisipasi kelompok sasaran dalam mengikuti setiap tahapan program.²⁴ Penelitian lain yang menunjukkan hal serupa dilakukan oleh Dimas Alif Budi N, M Saleh Soeaidy, Minto Hadi pada tahun 2013 yang berjudul Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pelatihan Keterampilan Dasar yang dilakukan di Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya menunjukkan bahwa faktor penghambat dari pelaksanaan program itu adalah kurangnya kesadaran

peserta pelatihan dalam mengikuti proses pelatihan keterampilan. Hal tersebut ditunjukkan oleh masih adanya peserta pelatihan yang tidak hadir dalam pelaksanaan pelatihan dan pendampingan dan juga kurangnya perhatian para peserta saat pelatihan berlangsung. Hal ini disebabkan karena adanya tujuan dari para peserta pelatihan yang berbeda-beda dalam mengikuti program tersebut. Kemudian faktor pola pikir dari masyarakat kecamatan Tambaksari yang bersifat skeptis terhadap pemberdayaan dan hanya ingin menerima bantuan langsung dari pemerintah saja.²⁵

Dampak Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya dalam mewujudkan stabilitas keamanan daerah

Kondisi keamanan kota Surabaya dalam penelitian ini digambarkan dengan tingkat kriminalitas yang terjadi atau *crime total*. Semakin tinggi tingkat kriminalitas yang terjadi maka semakin tidak aman masyarakat Surabaya. Seperti

²⁴ Siti Alvi Rohmatin, "Studi Eksploratif Tentang Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Program Pemberdayaan Ekonomi Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) di Kelurahan Sidotopo Kecamatan Semampir Kota Surabaya", *Kebijakan dan Manajemen Publik*. Volume 4, Nomor 3.

²⁵ Dimas Alif Budi N, M Saleh Soeaidy, dan Minto Hadi, "Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pelatihan Keterampilan Dasar yang dilakukan di Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya", *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Volume 1, Nomor 5.

diuraikan sebelumnya bahwa jumlah kejadian tindak pidana yang dilaporkan (*crime total*) pada tahun 2015 sampai tahun 2017 mengalami fluktuasi. Pada tahun 2015, jumlah kejadian tindak pidana yang dilaporkan tercatat sebanyak 4.852 perkara. Jumlah ini mengalami peningkatan pada tahun 2016 menjadi sebesar 6.891 perkara. Dan pada tahun 2017 mengalami penurunan menjadi sebesar 6.415 perkara. Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Kota Surabaya maka akan diketahui *crime rate* atau risiko penduduk terkena tindak pidana per 100.000 penduduk seperti pada Tabel 3.

Crime rate tahun 2017 Kota Surabaya sebesar 191,91, hal ini berarti dari 100.000 penduduk kota Surabaya terdapat 192 penduduk yang menjadi korban tindak pidana. Jumlah ini lebih rendah dibandingkan dengan tahun 2016 sebelumnya yang tercatat *crime rate* nya sebesar 208,36. Sementara di tahun 2015 sebesar 148,25.

Banyak faktor yang menyebabkan terjadinya tindak pidana kejahatan di

Surabaya. Menurut Kepala Bidang Ekonomi Bappeko Surabaya diantaranya adalah kemiskinan dan ketimpangan ekonomi. Ketika kemiskinan atau ketimpangan ekonomi meningkat di Surabaya maka akan memunculkan kecemburuan dari masyarakat miskin kepada kelompok masyarakat kaya. Faktor kecemburuan itulah yang akan memicu tindak kejahatan. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Harvyan Bintang Putra dan Nugroho Hari Purnomo pada tahun 2017 yang berjudul Persepsi Penduduk Terhadap Potensi Kriminal di Permukiman Baru MERR (*Middle East Ring Road*) Kecamatan Sukolilo Kota Surabaya diketahui bahwa potensi kriminalitas di wilayah tersebut 98% dipengaruhi oleh faktor-faktor kepadatan penduduk, kemiskinan, petugas keamanan, penduduk pendatang, dan tingkat pendidikan tinggi masyarakat, sementara 2% sisanya dipengaruhi oleh faktor-faktor yang tidak disebutkan dalam penelitian ini.

Tabel 3. Jumlah Tindak Pidana yang Dilaporkan dan Risiko Penduduk Terkena Tindak Pidana per 100.000 Penduduk

No	Tahun	Crime Total	Penduduk	Crime Rate
1	2015	4852	3.272.955	148,25
2	2016	6891	3.307.300	208,36
3	2017	6415	3.342.627	191,91

Sumber: BPS, 2018

Dan dari faktor-faktor tersebut yang paling berpengaruh adalah faktor petugas keamanan.²⁶ Penelitian lain yang menunjukkan hal serupa dilakukan oleh Fitri Maria Dona dan Setiawan pada tahun 2015 yang berjudul Permodelan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkat Kriminalitas di Jawa Timur dengan Analisis Regresi Spasial, berdasarkan penelitian tersebut diketahui bahwa jika kepadatan penduduk di suatu kabupaten/kota bertambah 100 jiwa/km² dapat meningkatkan risiko penduduk menjadi korban tindak kriminalitas sebesar 2 korban per 100.000 penduduk, apabila PDRB perkapita di suatu kabupaten/Kota bertambah Rp100 juta akan mengurangi risiko penduduk menjadi korban tindak kriminalitas sebesar 34 korban per 100.000 penduduk, dan jika terjadi peningkatan indeks gini atau ketimpangan pendapatan di suatu Kabupaten/Kota sebesar 0,1 maka dapat meningkatkan risiko penduduk menjadi korban tindak kriminalitas sebesar 28 korban per 100.000 penduduk.²⁷ Dengan demikian kemiskinan dan ketimpangan

ekonomi menjadi salah satu faktor yang dapat memunculkan tindak kriminalitas. Jika kemiskinan atau ketimpangan ekonomi meningkat maka akan meningkatkan pula tingkat kriminalitas di Surabaya, dan hal ini berarti keamanan masyarakat menjadi semakin terganggu.

Banyak upaya yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya untuk mendukung pemeliharaan keamanan. Melalui OPD yang membidangnya, Pemkot Surabaya melakukan fungsi mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum melalui Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat (BPBLINMAS) dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Linmas dan Satpol PP bekerja sama dengan pihak kepolisian melakukan patroli pada jam-jam dan waktu tertentu yang dianggap rawan terjadinya tindak kriminalitas. Selain itu Pemkot Surabaya juga telah membangun jaringan cctv yang ditempatkan terutama di tempat-tempat yang dianggap strategis seperti di *Traffic Light* persimpangan jalan. Jaringan cctv ini dikelola oleh Dinas Perhubungan (Dishub)

²⁶ Harvyan Bintang Putra dan Nugroho Hari Purnomo, "Persepsi Penduduk Terhadap Potensi Kriminal di Permukiman Baru MERR (Middle East Ring Road) Kecamatan Sukolilo Kota Surabaya", *Swara Bhumi*, Volume 5, Nomor 1, 2017, hlm. 105.

²⁷ Fitri Maria Dona dan Setiawan, "Permodelan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkat Kriminalitas di Jawa Timur dengan Analisis Regresi Spasial". *Jurnal Sains dan Seni ITS*, Volume 4, Nomor 1, 2015, hlm. 73.

dan Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo). Informasi yang diperoleh dari cctv ini juga dibagikan ke pihak kepolisian.

Pembangunan jaringan cctv tersebut juga didukung dengan dibukanya pelayanan pengaduan 112 *command center*. Pelayanan pengaduan ini disediakan untuk mengatasi segala permasalahan yang terjadi dengan cepat dan terpadu. Pembentukan pelayanan pengaduan 112 tersebut di latar belakang oleh pelayanan pemerintah yang selama ini cenderung lambat dan dilakukan sendiri-sendiri oleh masing-masing OPD tanpa ada koordinasi. *Command center* ini melibatkan segenap OPD di lingkungan Pemkot Surabaya dan juga bersinergi dengan pihak lain terkait pelayanan kepada masyarakat seperti Kepolisian, Basarnas, dan BMKG.

Sementara upaya untuk mengatasi kemiskinan dan ketimpangan ekonomi

dilakukan oleh Pemkot Surabaya melalui program dan kegiatan dari OPD yang membidangnya. Salah satu program dalam periode RPJMD Kota Surabaya tahun 2016 sampai dengan 2021 adalah Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat yang dilaksanakan oleh DP5A. Program ini didukung dengan anggaran sebesar Rp14.238.007.891 atau sebesar 0,26% dari total anggaran pada tahun 2016²⁸ dan sebesar Rp7.556.047.907 atau sebesar 0,11% dari total anggaran pada tahun 2017.²⁹

Indikator sasaran yang digunakan untuk mengukur keberhasilan program ini di tahun 2016 adalah persentase kelompok usaha ekonomi masyarakat yang berdaya dan di tahun 2017 adalah persentase PMKS usia produktif dari hasil pelatihan atau pembinaan yang berproduksi.

Tabel 4. Capaian Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat, Kemiskinan, Ratio Gini, dan Kriminalitas

No	Tahun	Capaian Program	Kemiskinan	Ratio Gini	Kriminalitas
1	2015		165700	0,42	4852
2	2016	285%	161010	0,39	6891
3	2017	91,12%	154710	0,39	6415

Sumber: Pemerintah Kota Surabaya, BPS, 2018, diolah.

²⁸ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016, Lam XVI, hlm. 365.

²⁹ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2017 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017, hlm. 867.

Menurut Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Akhir Tahun Anggaran 2016 dan Tahun anggaran 2017, realisasi dari program ini di tahun 2016 adalah sebesar 2,85% dari target sebesar 1% sehingga capaiannya sebesar 285%. Sementara di tahun 2017 realisasi dari program ini adalah sebesar 68,34% dari target sebesar 75% sehingga capaiannya sebesar 91,12%. Kesimpulan dari hasil penelitian atas implementasi program tersebut dinyatakan bahwa program peningkatan keberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh DP5A ini belum diimplementasikan dengan baik.

Dilain pihak jumlah penduduk miskin mengalami penurunan dari tahun 2015 yang tercatat sebesar 165.700 jiwa menjadi sebesar 161.010 jiwa di tahun 2016 dan selanjutnya menjadi 154.710 jiwa di tahun 2017. Demikian pula dengan ratio gini mengalami penurunan dari tahun 2015 yang tercatat sebesar 0,42 menjadi sebesar 0,39 di tahun 2016 dan tetap pada level 0,39 di tahun 2017. Sementara jumlah kejadian tindak pidana justru mengalami peningkatan dari tahun 2015 yang tercatat sebesar 4.852 kejadian menjadi sebesar 6.891 kejadian di tahun 2016 dan kemudian menurun menjadi 6.415 di tahun 2017.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa implementasi program peningkatan keberdayaan masyarakat ini tidak mempunyai dampak dalam mewujudkan stabilitas keamanan di Surabaya. Hal ini dikarenakan program peningkatan keberdayaan masyarakat ini tidak dapat mewakili sekian banyak program pengentasan kemiskinan di Surabaya. Selain itu kemiskinan juga bukanlah satu-satunya faktor yang mempengaruhi tindak kriminalitas, masih ada faktor-faktor lain yang menjadi pertimbangan seperti kepadatan penduduk, petugas keamanan atau upaya pengamanan dan lain-lain.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat yang dilaksanakan oleh DP5A Kota Surabaya belum diimplementasikan dengan baik. Hal itu dikarenakan oleh tidak adanya data pendukung yang memadai dan rendahnya partisipasi kelompok sasaran;

2. Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat yang dilaksanakan oleh DP5A Kota Surabaya tidak mempunyai dampak dalam mewujudkan stabilitas keamanan di Surabaya.

Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut dirumuskan rekomendasi sebagai berikut:

1. Teoritis

Implementasi kebijakan yang baik mensyaratkan adanya dukungan dari beberapa faktor diantaranya adalah komunikasi dan informasi. Dukungan dari kelompok sasaran atas program yang akan dilaksanakan adalah bagian dari tujuan komunikasi, sementara informasi termasuk di dalamnya adalah data pendukung yang memadai. Untuk mewujudkan hal ini, Pemerintah Kota Surabaya diharapkan melakukan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Meningkatkan koordinasi dengan TNP2K untuk memperbarui informasi penduduk miskin dalam data BDT;
- b. Mengoptimalkan proses *assessment* kelompok sasaran

oleh Perangkat Daerah terkait untuk menilai kesiapan peserta.

2. Praktis

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan diantaranya adalah waktu dan sumber daya. Sehingga berdasarkan penelitian ini diharapkan penelitian selanjutnya mengembangkan fokus penelitiannya pada:

- a. Mengidentifikasi pola hubungan yang seharusnya antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam upaya penyediaan data terpadu yang memadai sehingga menjadi dasar bagi pelaksanaan kebijakan-kebijakan pengentasan kemiskinan;
- b. Pemahaman karakteristik kelompok sasaran program pengentasan kemiskinan sehingga program-program terkait dengan hal tersebut dapat dilaksanakan dengan baik.

Daftar Pustaka

Buku

- Agustino, Leo. 2014. *Dasar - Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Anggara, Sahya. 2014. *Kebijakan Publik*. Bandung: Pustaka Setia.

Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. 2015. *Buku Putih Pertahanan Indonesia*. Jakarta.

Pemerintah Kota Surabaya. 2017. *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Akhir Tahun Anggaran 2016*. Surabaya.

Pemerintah Kota Surabaya. 2018. *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Akhir Tahun Anggaran 2017*. Surabaya.

Sugiyono. 2016. *Metode Penelitian Manajemen*. Bandung: Alfabeta

Supriatna, Agus. 2017. *Pertahanan Nasional dalam Perspektif Ekonomi*. Bandung: Unpad Press.

Winarno, Budi. 2014. *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: PT Buku Seru.

Jurnal

Al A'raf, 2015. "Dinamika Keamanan Nasional", *Jurnal Keamanan Nasional*. Volume 1, Nomor 1.

Budi, Dimas Alif, Saleh Soeaidy, dan Minto Hadi. 2013. "Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pelatihan Keterampilan Dasar yang dilakukan di Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya", *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Volume 1, Nomor 5.

Dona, Fitri Maria dan Setiawan. 2015. "Permodelan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkat Kriminalitas di Jawa Timur dengan Analisis Regresi Spasial". *Jurnal Sains dan Seni ITS*. Volume 4, Nomor 1.

Putra, Harvyang Bintang dan Nugroho Hari Purnomo. 2017. "Persepsi Penduduk Terhadap Potensi Kriminal di Permukiman Baru MERR (*Middle East Ring Road*) Kecamatan Sukolilo Kota Surabaya", *Swara Bhumi*, Volume 5, Nomor 1.

Rohmatin, Siti Alvi. 2016. "Studi Eksploratif Tentang Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Program Pemberdayaan Ekonomi Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) di Kelurahan Sidotopo Kecamatan Semampir Kota Surabaya", *Kebijakan dan Manajemen Publik*. Volume 4, Nomor 3.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya Tahun 2016 – 2021

Sumber Internet

Gini Rasio Jawa Timur 2008 – 2017 tersedia di Sumber: <https://jatim.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/10#> diakses pada 1 Oktober 2018.

Ketimpangan Ekonomi Indonesia Peringkat 4 tersedia di <https://katadata.co.id/infografik/2017/01/15/ketimpangan-ekonomi-indonesia-peringkat-4> diakses pada 25 Maret 2018.

TNP2K. "Sebaran". dalam <http://bdt.tnp2k.go.id/sebaran/> diakses pada 23 Oktober 2018.

