



UNIVERSITAS PERTAHANAN

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

**EDWIN AULIA RAHMAN
NPM. 120170203009**

Tesis yang Ditulis untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan dalam
Mendapatkan Gelar Magister Pertahanan

**FAKULTAS MANAJEMEN PERTAHANAN
PROGRAM STUDI EKONOMI PERTAHANAN**

**BOGOR
Januari 2019**

LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Edwin Aulia Rahman
NIM : 120170203009
Program Studi : Ekonomi Pertahanan
Judul : Implementasi Kebijakan Kota Surabaya untuk Mengatasi Ketimpangan Sosial Ekonomi Masyarakat dalam Mewujudkan Stabilitas Keamanan Daerah (Studi pada Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister dalam Ilmu Pertahanan pada Program Studi Ekonomi Pertahanan, Fakultas Manajemen Pertahanan, Universitas Pertahanan.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Dr. Supandi Halim, S.Sos., M.M (.....)
Pembimbing II : Dr. Drs. Haetami., M.Ag. (.....)
Penguji I : Dr. Herlina J. Saragih., M.Si (.....)
Penguji II : Kolonel Chb (k) Dr. Sri Sundari., SE., M.M (.....)
Penguji III : Mayor Tek. Novky Asmoro, ST, M.Si (.....)
(Han)

Ditetapkan di : Bogor
Tanggal : Januari 2019

PERNYATAAN ORISIONALITAS

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya atau bagian karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan jenjang apapun di suatu Perguruan Tinggi; dan sepanjang sepengetahuan saya juga tidak terdapat istilah, frasa, kalimat, paragraf, subbab atau bab dari karya yang pernah ditulis atau diterbitkan; kecuali yang secara tertulis diajukan dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Referensi.

Apabila di kemudian hari terbukti bahwa terdapat plagiat dalam tesis ini, saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan peraturan/undang-undang yang berlaku.

Bogor, Januari 2019

Edwin Aulia Rahman

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Edwin Aulia Rahman
NIM : 120170203009
Program Studi : Ekonomi Pertahanan
Fakultas : Manajemen Pertahanan
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Pertahanan Hak Bebas Royalty Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas ilmiah saya berjudul:

Implementasi Kebijakan Kota Surabaya untuk Mengatasi Ketimpangan Sosial Ekonomi Masyarakat dalam Mewujudkan Stabilitas Keamanan Daerah (Studi pada Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat)

Beserta perangkat yang ada jika diperlukan. Dengan hak Bebas Royalty Noneksklusif ini Universitas Pertahanan berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan Tesis saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta/Karya Intelektual dari Tesis ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan kesadaran penuh tanpa paksaan dari pihak manapun.

Bogor, Januari 2019

Edwin Aulia Rahman

KATA PENGANTAR

Puji syukur peneliti panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat dan karunia-Nya penyusunan tesis dengan judul “Implementasi Kebijakan Kota Surabaya untuk Mengatasi Ketimpangan Sosial Ekonomi Masyarakat dalam Mewujudkan Stabilitas Keamanan Daerah(Studi pada Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat)” dapat diselesaikan.

Penyusunan tesis ini ditujukan sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelar Magister pada Program Studi Ekonomi Pertahanan Fakultas Manajemen Pertahanan Universitas Pertahanan.

Penyusunan tesis ini dapat diselesaikan berkat bantuan dan dukungan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu, pada kesempatan ini peneliti mengucapkan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Pertahanan, Mayjen TNI Dr. Tri Legionosuko, S.IP., M.AP.
2. Dekan Fakultas Manajemen Pertahanan, Laksda TNI Sulistiyanto, S.E., M.M., M.Sc., P.S.C.
3. Dr. Supandi Halim, S.Sos., M.M, selaku Sesprodi Ekonomi Pertahanan sekaligus sebagai Pembimbing I dan Dr. Drs. Haetami., M.Ag., selaku Pembimbing II atas waktu, tenaga, kesabaran dan keikhlasannya dalam membimbing serta memotivasi peneliti sehingga tesis ini dapat diselesaikan.
4. Ayahanda H. Saman Hadi dan Ibunda Hj. Nur Faida serta istri Dian Nofita dan ananda tercinta Deandra Afiqah dan Nabilah Ufairah selaku keluarga peneliti.
5. Dr. (Cand) Sakum, SE., MM, selaku Staf Program Studi Ekonomi Pertahanan atas waktu, tenaga, dan bantuannya sehingga tesis ini dapat diselesaikan.

6. Para sahabat Ekonomi pertahanan Cohort 8 dan pihak-pihak lain yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa membalas kebaikan-kebaikan berbagai pihak atas bantuannya.

Peneliti menyadari bahwa tesis ini masih kurang sempurna, oleh karena itu dengan kerendahan hati mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif demi menunjang kesempurnaan penelitian ini.

Akhirnya, semoga tesis ini dapat memberikan manfaat terhadap pengembangan ilmu pertahanan dan bermanfaat bagi *stakeholder* terkait dalam upaya implementasi kebijakan Kota Surabaya untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi masyarakat dalam mewujudkan stabilitas keamanan daerah.

Bogor, Januari 2019

Edwin Aulia Rahman

ABSTRAK

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KOTA SURABAYA UNTUK MENGATASI KETIMPANGAN SOSIAL EKONOMI MASYARAKAT DALAM MEWUJUDKAN STABILITAS KEAMANAN DAERAH (STUDI PADA PROGRAM PENINGKATAN KEBERDAYAAN MASYARAKAT)

EDWIN AULIA RAHMAN

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. 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 kerjasama yang baik dari kelompok sasaran. Program ini tidak mempunyai dampak kepada stabilitas keamanan daerah. Dengan demikian Pemerintah Kota Surabaya perlu meningkatkan koordinasi dengan TNP2K untuk memperbarui informasi penduduk miskin dalam data BDT dan mengoptimalkan proses *assessment* kelompok sasaran untuk menilai kesiapan peserta.

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

ABSTRACT

POLICY IMPLEMENTATION OF SURABAYA CITY TO OVERCOME THE SOCIO ECONOMIC INEQUALITY IN REALIZING REGIONAL SECURITY STABILIZATION (STUDY IN PENINGKATAN KEBERDAYAAN MASYARAKAT PROGRAM)

EDWIN AULIA RAHMAN

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 use the 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. So the Government needs to improve coordination with TNP2K to update the information of the poor in BDT data and optimize the assessment of the target group to know participants' readiness.

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

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GAMBAR	ii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR SINGKATAN.....	vi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Fokus dan Subfokus Penelitian.....	11
1.2.1 Fokus Penelitian.....	11
1.2.2 Subfokus Penelitian.....	12
1.3 Rumusan Masalah	12
1.4 Tujuan Penelitian	12
1.5 Manfaat Penelitian.....	13
1.5.1 Aspek Teoritis	13
1.5.2 Aspek Praktis	14
BAB II KAJIAN TEORETIK	15
2.1 Deskripsi Konseptual.....	15
2.1.1 Implementasi Kebijakan	15
2.1.2 Kebijakan Publik.....	21
2.1.3 Analisis Kebijakan	23
2.1.4 Pembangunan Ekonomi	27
2.1.5 Ketimpangan Pendapatan.....	31
2.1.6 Pendekatan Kapabilitas.....	35
2.1.7 Ekonomi Pertahanan.....	40
2.1.8 Keamanan.....	41

2.2	Hasil Penelitian Terdahulu yang Relevan.....	44
2.3	Kerangka Pemikiran.....	55
BAB III METODE PENELITIAN.....		56
3.1	Tempat dan Waktu Penelitian	56
3.1.1	Tempat Penelitian	56
3.1.2	Waktu Penelitian	57
3.2	Subyek dan Sampel Penelitian	57
3.2.1	Subyek Penelitian.....	59
3.2.2	Sampel Penelitian	60
3.3	Teknik Pengumpulan Data.....	61
3.4	Pemeriksaan Keabsahan Data.....	62
3.4.1	Uji <i>Credibility</i> (validitas internal)	63
3.4.2	Pengujian <i>Transferability</i> (validitas eksternal)	65
3.4.3	Pengujian <i>Dependability</i> (reliabilitas)	65
3.4.4	Pengujian <i>Confirmability</i> (objektivitas).....	66
3.5	Teknik Analisis Data.....	66
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....		69
4.1	Gambaran Umum.....	69
4.1.1	Letak Geografis Kota Surabaya	69
4.1.2	Luas Wilayah Kota Surabaya	70
4.1.3	Kondisi Penduduk Kota Surabaya.....	71
4.1.4	Perekonomian Kota Surabaya	74
4.1.5	Ketimpangan Sosial Ekonomi Kota Surabaya.....	77
4.1.6	Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya.....	86
4.2	Hasil Penelitian	92
4.2.1	Implementasi Kebijakan	92
4.2.2	Dampak Implementasi Kebijakan Terhadap Keamanan Daerah	113
4.3	Pembahasan	120
4.3.1	Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi masyarakat	121

4.3.2 Dampak Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya dalam mewujudkan stabilitas keamanan daerah.....	133
BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	138
5.1 Kesimpulan	138
5.2 Rekomendasi	138
DAFTAR PUSTAKA.....	140
LAMPIRAN.....	145
LAMPIRAN 1. SURAT IJIN PENELITIAN	146
LAMPIRAN 2. PEDOMAN WAWANCARA	150

DAFTAR GAMBAR

		Halaman
Gambar 1.1	Perkembangan Indeks Gini dan Jumlah Unjuk Rasa Kota Surabaya Tahun 2013 – 2017	6
Gambar 2.1	Model Implementasi Kebijakan George C Edwards III	20
Gambar 2.2	Proses Analisis Kebijakan	25
Gambar 2.3	Ekonomi Pertahanan: Ilmu Ekonomi vs. Ilmu Pertahanan	41
Gambar 2.4	Kerangka Pemikiran	55
Gambar 3.1	Komponen dalam analisis data (<i>interactive mode</i>) ..	68
Gambar 4.1	Peta Wilayah Kota Surabaya	69
Gambar 4.2	Pertumbuhan Penduduk Kota Surabaya 2015-2017 .	71
Gambar 4.3	Jumlah Penduduk Kota Surabaya Berdasarkan Jenis Kelamin Per Kecamatan Tahun 2017	72
Gambar 4.4	Penduduk Kota Surabaya Berdasarkan Kelompok Usia	73
Gambar 4.5	Pertumbuhan Ekonomi Surabaya, Jawa Timur, dan Nasional Tahun 2013 – 2017	77
Gambar 4.6	Pertumbuhan Ekonomi dan Indeks Gini Kota Surabaya Tahun 2013 – 2017	78
Gambar 4.7	Pertumbuhan Ekonomi dan Jumlah Pengangguran Kota Surabaya Tahun 2013 – 2017	81

Gambar 4.8 Jumlah Tindak Pidana yang Dilaporkan 114
.....

DAFTAR TABEL

		Halaman
Tabel 1.1	Rasio Gini Kota Surabaya Tahun 2008 – 2017.....	4
Tabel 1.2	Keterkaitan Misi, Indikator Kinerja, dan Tujuan.....	9
Tabel 1.3	Capaian Indikator Kinerja.....	10
Tabel 2.1	Reviu Penelitian Terdahulu dan perbandingan dengan Rencana Penelitian yang akan dilakukan oleh Peneliti.....	49
Tabel 3.1	Jadwal Penelitian.....	57
Tabel 3.2	Subjek / Informan Penelitian.....	61
Tabel 4.1	Rincian Luas Kecamatan.....	70
Tabel 4.2	PDRB ADHB Kota Suabaya Tahun 2016 – 2017 (Miliar Rupiah).....	74
Tabel 4.3	PDRB ADHK Kota Suabaya Tahun 2016 – 2017 (Miliar Rupiah).....	75
Tabel 4.4	Laju Pertumbuhan PDRB Kota Surabaya Menurut Lapangan Usaha 2014 – 2017.....	80
Tabel 4.5	Tingkat Pengangguran Kota Surabaya.....	82
Tabel 4.6	Persentase Penduduk Miskin Kota Surabaya Usia 15 Tahun ke Atas dan Pendidikan yang Ditamatkan.....	83
Tabel 4.7	Persentase Penduduk Miskin Usia 15 Tahun ke Atas Kota Surabaya yang Tidak Berkerja.....	83
Tabel 4.8	Persentase Pengeluaran Perkapita Masyarakat untuk Makanan.....	84

Tabel 4.9	Persentase Perempuan Miskin Usia 15-49 Tahun yang Menggunakan Alat KB dan Persentase Balita di Rumah Tangga Miskin yang Telah Diimunisasi.....	85
Tabel 4.10	Target Realisasi dan Capaian Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Tahun 2016 dan 2017	112
Tabel 4.11	Jumlah Personil Polisi di Surabaya.....	113
Tabel 4.12	Jumlah Tindak Pidana yang Dilaporkan dan Risiko Penduduk Terkena Tindak Pidana per 100.000 Penduduk.....	115
Tabel 4.13	Jumlah Kejahatan Menurut Jenis Kejahatan.....	115
Tabel 4.14	Capaian Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat, Kemiskinan, Ratio Gini, dan Kriminalitas	120

DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
ASN	: Aparatur Sipil Negara
Bappeko	: Badan Perencanaan Pembangunan Kota
BDT	: Basis Data Terpadu
BPBLINMAS	: Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat
BPS	: Badan Pusat Statistik
Dekranasda	: Dewan Kerajinan Nasional Daerah
Dishub	: Dinas Perhubungan
Diskominfo	: Dinas Komunikasi dan Informatika
DP5A	: Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
EP	: Ekonomi Pertahanan
IKD	: Indikator Kinerja Daerah
IPG	: Indeks Pembangunan Gender
KAK	: Kerangka Acuan Kerja
KKNI	: Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia
KSM	: Kelompok Swadaya Masyarakat
LKMK	: Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan
LKPJ	: Laporan Keterangan Pertanggungjawaban
Menkeu	: Menteri Keuangan
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NIK	: Nomor Induk Kependudukan

OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
PAK	: Perubahan Anggaran Kinerja
PD	: Perangkat Daerah
PDB	: Produk Domestik Bruto
PDRB	: Produk Domestik Regional Bruto
PDRB ADHB	: Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Berlaku
PDRB ADHK	: Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan
Pemkot	: Pemerintah Kota
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
PMKS	: Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial
PNB	: Pendapatan Nasional Bruto
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
Polri	: Kepolisian Negara Republik Indonesia
PPK	: Pejabat Pembuat Komitmen
PPTK	: Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan
Renja	: Rencana Kerja
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RT	: Rukun Tetangga
RW	: Rukun Warga
Satgas	: Satuan Tugas
Satpol PP	: Satuan Polisi Pamong Praja
SD	: Sekolah Dasar
SITS	: <i>Surabaya Intelligent Transport System</i>

SK	:	Surat Keputusan
SKPD	:	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SLTA	:	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SLTP	:	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SOP	:	<i>Standart Operating Procedure</i>
SPK	:	Surat Perjanjian Kerja
TNI	:	Tentara Nasional Indonesia
TNP2K	:	Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
TPAK	:	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja
TPT	:	Tingkat Pengangguran Terbuka
UKM	:	Usaha Kecil Menengah
UPPKS-KSM	:	Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera-Kelompok Swadaya Masyarakat
UU	:	Undang-Undang
UUD	:	Undang-Undang Dasar

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan dilakukan guna memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Dalam konteks Indonesia, pencapaian kesejahteraan merupakan amanat konstitusi sebagai tujuan nasional yang tercantum pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Selanjutnya pembukaan tersebut diuraikan lebih rinci dalam batang tabuh atau pasal-pasal lainnya. Untuk mencapai kesejahteraan umum dilakukan pembangunan ekonomi. Perekonomian dan kesejahteraan umum secara spesifik dijelaskan dalam UUD 1945 pada BAB XIV tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial yang terdiri dari Pasal 33 dan 34. Pasal 33 mengatur tentang prinsip-prinsip pengelolaan perekonomian dan sumber daya, pembangunan perekonomian bangsa ini dilakukan berdasarkan asas kebersamaan dan kekeluargaan karena sumber kekayaan alam yang dimiliki oleh bangsa ini dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Sementara pasal 34 mengatur tentang prinsip pemberian jaminan sosial dan negara kesejahteraan.

Pembangunan sebagai proses untuk memberikan kesejahteraan pada masyarakat, semenjak 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. Hal ini sesuai dengan pendapat Sjahrir sebagaimana dikutip

oleh Kuncorobahwa banyak negara berkembang mulai menyadari bahwa pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) tidakidentik dengan pembangunan ekonomi (*economic development*). Pertumbuhanekonomi yang tinggi, setidaknya melampaui negara-negara maju pada tahap awal pembangunan mereka, memang dapat dicapai namun dibarengi dengan masalah-masalah seperti pengangguran, kemiskinan di pedesaan, distribusi pendapatan yang timpang, dan ketidakseimbangan struktural.¹ Ini pula agaknya yang memperkuat keyakinan Esmara dan Meier seperti dikutip oleh Kuncoro bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan syarat yang diperlukan (*necessary*) tetapi tidak mencukupi (*sufficient*) bagi proses pembangunan.²

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. Aspek pemerataan pendapatan merupakan hal yang penting untuk diperhatikan, karena ketimpangan yang tinggi dapat berakibat buruk bagi kehidupan sosial, dan dapat menjadi penyebab konflik.

Ketimpangan distribusi pendapatan dapat digambarkan melalui indeks gini. Indeks gini merupakan suatu ukuran pemerataan yang angkanya berkisar antara nol (pemerataan sempurna) hingga satu (ketimpangan sempurna). Selain itu ketimpangan pendapatan ini juga bisa dilihat dari perbandingan kekayaan yang dimiliki oleh beberapa orang

¹ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi Daerah: Menuju Era Baru Pembangunan Daerah*, Edisi 3, (Jakarta: Erlangga, 2014), hlm. 109.

²*Ibid.*

kaya negeri ini dibandingkan dengan total kekayaan nasional. Sejauh ini, 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 Rusia, India, dan Thailand. Jika dinaikkan menjadi 10% orang terkaya, maka penguasaannya mencapai 75,7%.³

Pemerintah Indonesia memberikan perhatian serius dalam masalah ketimpangan ekonomi tersebut. Pada Selasa tanggal 14 Maret 2017, Presiden menggelar pertemuan dengan pimpinan lembaga negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial. Dalam keterangannya, Presiden mengatakan “Siang hari ini kita berbicara masalah yang berkaitan dengan kebijakan pemerataan ekonomi, yang berkaitan dengan kesenjangan sosial ekonomi yang ada,” sebagaimana dikutip Media Keuangan dari laman setkab.go.id.⁴

Pada kesempatan yang berbeda, persoalan ketimpangan ini juga disampaikan oleh Menteri Keuangan (Menkeu) Sri Mulyani Indrawati pada saat memberikan kuliah umum di *Harvard Kennedy School, Harvard University*, Amerika Serikat pada Selasa 7 Maret 2017, sebagai berikut:

Tingkat kemiskinan dalam beberapa tahun terakhir memang mengalami penurunan, tetapi kesenjangan antara penduduk kaya dan penduduk miskin melebar. Pemerintah berkomitmen untuk melaksanakan agenda pembangunan tanpa dibayangi permasalahan ketimpangan. Pemerintah ingin mencapai

³ Widyanita. “Ketimpangan Indonesia Peringkat 4”, dalam <https://katadata.co.id/infografik/2017/01/15/ketimpangan-ekonomi-indonesia-peringkat-4>, diunduh pada 25 Maret 2018.

⁴ Dwinanda Ardhi, “Berbagai Jalan Mengurangi Ketimpangan”, *Media Keuangan*, Vol XII/No. 115/April 2017, hlm. 13.

kesetaraan dan kesejahteraan dengan komitmen untuk menjaga keberagaman, kedamaian, stabilitas, dan inklusifitas.⁵

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. Undang-Undang (UU) Nomor 9 Tahun 2015 sebagai perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjadi landasan utama Pemerintah Daerah dalam mengatur urusan pemerintahan berdasarkan otonomi. Peran Pemerintah Daerah semakin besar dalam mengatur semua sumber daya yang dimiliki untuk melakukan fungsi-fungsi pemerintahan.

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kota Surabaya. Dan gambaran tentang ketimpangan pendapatan masyarakat dapat digambarkan pada indeks gini Kota Surabaya dari tahun 2008 sampai dengan 2017 seperti tertuang dalam tabel berikut:

Tabel 1.1 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

Dari tabel tersebut 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

⁵*Ibid.* hlm. 14.

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 tinggi⁶

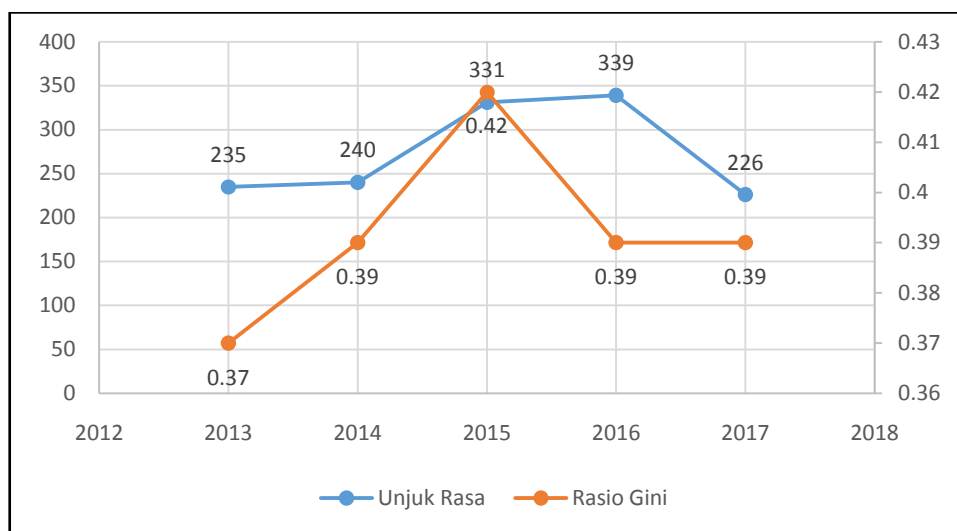
Namun demikian, tingkat pemerataan distribusi pendapatan perlu menjadi perhatian Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya agar tidak terjadi kesenjangan ekonomi yang dapat berakibat pada kesenjangan sosial dan menimbulkan konflik karena tujuan akhir dari pembangunan ekonomi adalah rakyat sejahtera. Oleh karena itu perlu dilakukan upaya-upaya untuk pemerataan ekonomi melalui peningkatan produktivitas usaha masyarakat.⁷

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

⁶ 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.

⁷ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya Tahun 2016 – 2021, Bab II, hlm. II-30.

dari tahun sebelumnya sebesar 0,42 tidak diikuti oleh penurunan jumlah unjuk rasa yang terjadi. Perbandingan perkembangan indeks gini dan jumlah kejadian unjuk rasa di Surabaya dalam lima tahun terakhir dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 1.1Perkembangan Indeks Gini dan Jumlah Unjuk Rasa Kota Surabaya Tahun 2013 - 2017

Sumber : BPS, RPJMD 2016-2021, LKPJ 2016, LKPJ 2017, diolah.

Selain itu dalam penelitian yang dilakukan oleh Dona dan Setiawan pada tahun 2015 yang berjudul Permodelan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkat Kriminalitas di Jawa Timur dengan Analisis Regresi Spasial menunjukkan bahwa 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.⁸ Lebih lanjut menurut McKay yang dikutip oleh Maipita, terdapat beberapa alasan mengapa lembaga-lembaga pembangunan termasuk pemerintah harus peduli terhadap ketimpangan, antara lain:

⁸ 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.

1. Ketimpangan berhubungan dengan kemiskinan, pada tingkat tertentu dari rata-rata pendapatan, pendidikan dan kepemilikan aset, ketimpangan hampir selalu menyiratkan kekurangan, baik absolut maupun relatif.
2. Ketimpangan berhubungan dengan pertumbuhan, ketimpangan yang tinggi akan menghambat pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan.
3. Ketimpangan menjadi persoalan bagi individu itu sendiri. Ketimpangan akan menghambat seseorang untuk mendapatkan kehidupan yang lebih layak.
4. Ketimpangan sering menjadi faktor penting bahkan penentu dalam berbagai kejahatan, kekacauan sosial, dan berbagai konflik kekerasan.⁹

Dalam kajian ilmu pertahanan, ketimpangan pendapatan ini merupakan salah bentuk ancaman yang harus diwaspadai, dan permasalahan 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.¹⁰ 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

⁹ Indra Maipita, *Mengukur Kemiskinan dan Distribusi Pendapatan*, (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2014), hlm. 152.

¹⁰ Kementerian Pertahanan, *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2015*, (Jakarta: Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, 2015) hlm. 22.

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.¹¹

Pemerintah Kota Surabaya sebenarnya telah merencanakan paket-paket kebijakan yang dimanifestasikan dalam visi misi Pemkot yang tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya tahun 2016 -2021. Visi Pemkot Surabaya adalah “Surabaya kota sentosa yang berkarakter dan berdaya saing global berbasis ekologi”. Dari visi tersebut Pemkot Surabaya merumuskan misinya sebagai berikut:

1. Mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas;
2. Memberdayakan masyarakat dan menciptakan seluas-luasnya kesempatan berusaha;
3. Memelihara keamanan dan ketertiban umum;
4. Mewujudkan penataan ruang yang terintegrasi dan memperhatikan daya dukung kota;
5. Memantapkan sarana dan prasarana lingkungan dan permukiman yang ramah lingkungan;
6. Memperkuat nilai-nilai budaya lokal dalam sendi kehidupan masyarakat;
7. Mewujudkan Surabaya sebagai pusat penghubung perdagangan dan jasa antar pulau dan internasional;
8. Memantapkan tata kelola pemerintahan yang baik;
9. Memantapkan daya saing usaha usaha ekonomi lokal, inovasi produk dan jasa, serta pengembangan industri kreatif;

¹¹ Agus Supriatna, *Pertahanan Nasional dalam Perspektif Ekonomi*, (Bandung: Unpad Press, 2017), hlm. 48.

10. Mewujudkan infrastruktur dan utilitas kota yang terpadu dan efisien.¹²

Dari visi dan misi tersebut selanjutnya akan dijabarkan menjadi tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, program, dan kegiatan. Pelaksanaan program dan kegiatan dilakukan oleh masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang membidangi di Pemkot Surabaya setelah sebelumnya ditetapkan dukungan dana atau alokasi anggarannya.

Upaya pemerataan pendapatan masyarakat, berdasarkan Laporan Kinerja Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2016¹³ dan tahun 2017¹⁴ dilakukan melalui misi 2 yaitu memberdayakan masyarakat dan menciptakan seluas-luasnya kesempatan berusaha mempunyai indikator kinerja Indeks Gini dan Indeks Pembangunan Gender (IPG). Dari misi tersebut selanjutnya diuraikan menjadi beberapa tujuan sebagai berikut:

Tabel 1.2 Keterkaitan Misi, Indikator Kinerja, dan Tujuan

Misi	Indikator Kinerja	Tujuan
Memberdayakan masyarakat dan menciptakan seluas-luasnya kesempatan berusaha	Indeks Gini	Meningkatkan Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Menurunkan PMKS melalui pemberdayaan PMKS usia produktif dalam kelompok-kelompok usaha
	Indeks Pembangunan Gender (IPG)	Meningkatkan pemberdayaan perempuan, serta perlindungan perempuan dan anak

Sumber: Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2016, Laporan Kinerja Pemerintah Kota Surabaya 2016 dan 2017, diolah.

Lebih lanjut dari tabel di atas, tujuan terkait indikator indeks gini dirinci menjadi sasaran, indikator sasaran, target, realisasi, capaian, dan skala penilaian kinerja. Lebih lengkap kinerja Pemerintah Kota Surabaya atas tujuan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

¹² Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2016, *op. cit.*, Bab V, hlm. V-3.

¹³ Pemerintah Kota Surabaya, *Laporan Kinerja Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2016*, (Surabaya, 2017), hlm. 32.

¹⁴ Pemerintah Kota Surabaya, *Laporan Kinerja Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2017*, (Surabaya, 2018), hlm. II-30.

Tabel 1.3 Capaian Indikator Kinerja

URAIAN	TUJUAN 1	TUJUAN 2	
Tujuan	Meningkatkan Penanganan PMKS	Menurunkan PMKS melalui pemberdayaan PMKS usia produktif dalam kelompok-kelompok usaha	
Sasaran	Meningkatkan pelayanan pemenuhan dasar dan rehabilitasi PMKS	Meningkatkan keterampilan PMKS usia produktif	
Indikator Sasaran	Persentase PMKS yang ditangani yang berhasil direhabilitasi	Persentase PMKS usia produktif yang omzetnya \geq 1 (satu) juta rupiah per bulan	
Tahun 2016	Target	11,00	80,00
	Realisasi	13,03	66,36
	Capaian	118,46%	82,98%
	Skala Penilaian	ST	T
Tahun 2017	Target	12,00	80,00
	Realisasi	12,12	73,09
	Capaian	101,00%	91,36%
	Skala Penilaian	ST	ST

Sumber: Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2016, Laporan Kinerja Pemerintah Kota Surabaya 2016 dan 2017, diolah.

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa capaian indikator sasaran dari tujuan kedua yaitu Menurunkan PMKS melalui pemberdayaan PMKS usia produktif dalam kelompok-kelompok usaha belum mencapai 100% di tahun 2016 dan tahun 2017.

Dalam pelaksanaannya tujuan Menurunkan PMKS melalui pemberdayaan PMKS usia produktif dalam kelompok-kelompok usaha dengan sasaran Meningkatkan keterampilan PMKS usia produktif ini dilakukan melalui Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat yang dilaksanakan oleh Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan

Perempuan dan Perlindungan Anak (DP5A).¹⁵Selanjutnya berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017, Program tersebut terdiri dari kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Dinamisasi Data Keluarga Berpendapatan Rendah;
2. Fasilitasi Inkubasi Usaha Mandiri;
3. Fasilitasi Pengembangan Usaha Ekonomi;
4. Fasilitasi Program Kesejahteraan Keluarga.¹⁶

Berdasarkan uraian di atas membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **Implementasi Kebijakan Kota Surabaya untuk Mengatasi Ketimpangan Sosial Ekonomi Masyarakat dalam Mewujudkan Stabilitas Keamanan Daerah (Studi pada Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat)**.

1.2 Fokus dan Subfokus Penelitian

Penelitian kualitatif memandang fenomena sosial sebagai suatu gejala yang sifatnya holistik (menyeluruh dan tidak dapat dipisahkan). Sementara di lain pihak peneliti juga mempunyai keterbatasan-keterbatasan tertentu, sehingga diperlukan fokus dan subfokus penelitian yang pada dasarnya memberikan batasan kepada peneliti dalam melakukan penelitiannya. Fokus penelitian merupakan permasalahan utama yang diteliti, sementara subfokus penelitian merupakan sudut tinjauan yang lebih spesifik dari fokus penelitian.

1.2.1 Fokus Penelitian

Penentuan fokus penelitian dilakukan guna memberikan batasan atas masalah yang akan diteliti. Pembatasan dalam penelitian didasarkan pada tingkat kepentingan, urgensi, dan feasibilitas masalah yang akan

¹⁵ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2016, *op. cit.*, Bab VII, hlm. VII-82.

¹⁶ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017, Lam IV, hlm. 372-373.

dipecahkan, selain juga faktor keterbatasan peneliti dari segi biaya, waktu, jarak, dan tenaga. Maka penelitian ini difokuskan pada Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya yang dilaksanakan oleh DP5A, dimana kebijakan tersebut diharapkan dapat menciptakan pemerataan ekonomi dan memberikan efek positif bagi kesejahteraan masyarakat.

1.2.2 Subfokus Penelitian

Perumusan Subfokus penelitian dilakukan untuk menjelaskan fokus penelitian dari sudut tinjauan tertentu. Dari fokus penelitian diatas, dalam penelitian ini dirumuskan subfokus penelitian antara lain:

1. Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya yang dilaksanakan oleh DP5A;
2. Dampak Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya dalam mewujudkan stabilitas keamanan daerah.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan sub-subfokus penelitian yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya yang dilaksanakan oleh DP5A?
2. Bagaimana dampak Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya dalam mewujudkan stabilitas keamanan daerah?

1.4. Tujuan Penelitian

Penelitian ini sangat penting untuk dilakukan karena ketimpangan sosial ekonomi menjadi permasalahan penting yang mengiringi proses pembangunan yang dilakukan oleh Kota Surabaya. Adanya permasalahan ketimpangan sosial ekonomi pada akhirnya akan mengganggu tujuan dari

proses pembangunan itu sendiri yaitu untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Melalui penelitian ini, baik pemerintah maupun masyarakat beserta semua pihak yang berkepentingan dapat mengetahui dan memahami kebijakan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi masyarakat. Penelitian ini juga dapat dijadikan landasan untuk penelitian di bidang lain. Hasil kajian yang terbentuk dalam penelitian ini dapat menjadi referensi bagi pemerintah dalam menentukan implementasi kebijakan-kebijakan terkait pemerataan ekonomi.

Mengacu pada pertanyaan-pertanyaan di atas, maka dapat dirumuskan tujuan penelitian ini, sebagai berikut:

1. Menganalisa implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya yang dilaksanakan oleh DP5A;
2. Menganalisa dampak Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya dalam mewujudkan stabilitas keamanan daerah.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah kegunaan dari hasil penelitian yang didapatkan nanti. Penelitian ini memiliki dua aspek manfaat, yaitu aspek teoritis dan aspek praktis.

1.5.1 Aspek Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat terhadap perkembangan ilmu ekonomi khususnya di bidang ekonomi pertahanan yang masih cukup baru di Indonesia, dan juga diharapkan dapat bersinergi dengan ilmu-ilmu lainnya. Penelitian ini berisi tentang kajian terhadap kebijakan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi masyarakat, sehingga dapat dijadikan

referensi dalam pengembangan ilmu ekonomi yang terkait dengan pembangunan ekonomi regional.

1.5.2 Aspek Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu membantu *stakeholder* dalam pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi yang berbasis pada bidang ilmu ekonomi pertahanan. Penelitian ini bisa menjadi tinjauan praktis dalam penyusunan peraturan dan kebijakan.

BAB II

KAJIAN TEORETIK

2.1 Deskripsi Konseptual

Deskripsi Konseptual merupakan bagian penting dalam penulisan penelitian. Berbagai penelitian ilmiah memanfaatkan deskripsi konseptual sebagai bentuk tuntunan literatur yang dapat membantu peneliti dalam menjawab pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya. Deskripsi Konseptual harus mampu memberikan ringkasan dalam penelitian tersebut, sehingga dapat membantu peneliti menegaskan ciri dari rangka penelitian yang diangkat.

Dalam penelitian ini terdapat beberapa teori dan konsep yang berhubungan dengan penelitian, diantaranya yaitu implementasi kebijakan, kebijakan publik, analisis kebijakan, pembangunan ekonomi, ketimpangan pendapatan, pendekatan kapabilitas, ekonomi pertahanan, keamanan, dan penelitian terdahulu yang dianggap relevan dengan penelitian yang diangkat oleh peneliti.

2.1.1 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan penting dari keseluruhan siklus kebijakan publik. Suatu kebijakan, bagaimanapun sempurnanya kebijakan tersebut tidak akan berarti apa-apa tanpa diimplementasikan dengan baik dan benar. Hal ini sesuai dengan pendapat Chief J. O. Udoji seperti dikutip oleh Agustino bahwa pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya

akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.¹⁷

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier seperti dikutip Agustino mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai Pelaksanaan keputusan 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.¹⁸ Ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu: (1) karakteristik dari masalah; (2) karakteristik kebijakan/undang-undang; dan (3) variabel lingkungan.¹⁹

Sementara 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.²⁰ Ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yaitu: (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumber daya; (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik.²¹

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

¹⁷ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2014), hlm. 140.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 139.

¹⁹ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 94.

²⁰ Leo Agustino, *op.cit.*, hlm. 139.

²¹ Subarsono, *op.cit.*, hlm. 99.

mencakup terbentuknya *a policy sistem delivery*, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.²² Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variable besar yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variable isi kebijakan mencakup: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; dan (6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Sementara variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.²³

Selain itu juga terdapat definisi yang diungkapkan oleh 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.²⁴ 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. Keempat variabel tersebut saling berhubungan dan saling mempengaruhi satu

²²Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*, (Yogyakarta: PT Buku Seru, 2014), hlm. 149.

²³Subarsono, *op. cit.*, hlm. 93.

²⁴Sahya Anggara, *Kebijakan Publik*, (Bandung: Pustaka Setia, 2014), hlm. 249.

sama lain dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi. Masing-masing variable tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikasi

Komunikasi memiliki peran penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan publik. Faktor komunikasi menjembatani antara masyarakat dan pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan sehingga dapat diketahui apakah pelaksanaan kebijakan berjalan dengan efektif, efisien, dan tidak ada pihak yang dirugikan. Implementasi yang efektif terjadi apabila pembuat keputusan mengetahui apa yang akan dikerjakan, dan pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan tersebut dapat berjalan jika komunikasi berjalan dengan baik. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan variabel komunikasi antara lain:

- a. Transmisi

Penyaluran informasi terkait kebijakan yang akan diimplementasikan kepada pejabat yang akan melaksanakannya. Distorsi informasi sering terjadi dalam proses penyaluran tersebut yang disebabkan oleh banyak hal, misalnya struktur birokrasi yang berlapis. Tujuan dan sasaran kebijakan harus disampaikan kepada kelompok sasaran (target) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

- b. Kejelasan

Informasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan. Hal ini akan memberikan kepastian kepada pelaksana kebijakan dalam proses implementasi.

- c. Konsistensi

Komunikasi kepada pelaksana kebijakan harus konsisten, karena jika komunikasi yang dilakukan sering berubah-ubah

maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana kebijakan.

2. Sumber daya

Sumber daya yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan meliputi:

a. Staf

Sumber daya utama dalam proses implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan implementasi kebijakan sering disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, memadai, atau tidak kompeten di bidangnya.

b. Informasi

Informasi di sini terkait dengan cara melaksanakan kebijakan dan data yang berkaitan dengan kebijakan yang akan dilaksanakan.

c. Wewenang

Kewenangan berupa otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana kebijakan. Ketika pelaksana kebijakan tidak diberikan wewenang, maka kekuatan para pelaksana tidak terlegitimasi di mata publik dan dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.

d. Fasilitas

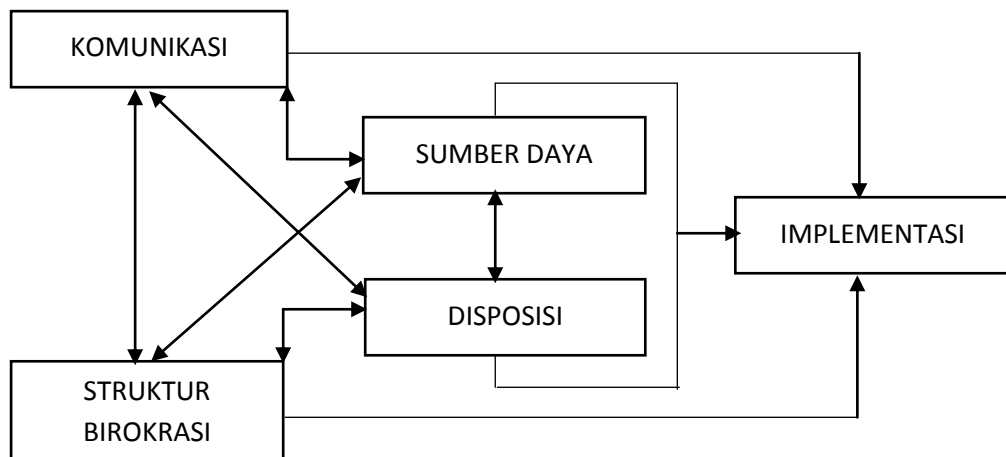
Sarana dan prasarana dibutuhkan dalam proses implementasi. Tanpa ada fasilitas pendukung, proses implementasi kebijakan dapat terganggu.

3. Disposisi

Adalah sikap dan komitmen dari pelaksana kebijakan. Diperlukan hasrat yang kuat dan komitmen yang tinggi agar tujuan implementasi kebijakan tercapai. Terdapat tiga unsur utama dalam variabel ini antara lain:

- a. Kognisi
Terkait dengan seberapa jauh pemahaman pelaksana kebijakan terhadap kebijakan itu sendiri.
 - b. Arah dan tanggapan
Hal ini meliputi penerimaan, ketidakberpihakan, ataupun penolakan pelaksana dalam melakukan kebijakan.
 - c. Intensitas respons dan tanggapan pelaksana
Sebagai bentuk timbal balik dari pelaksana kebijakan kepada pembuat kebijakan.
4. Struktur birokrasi
Adalah mekanisme kerja yang diciptakan untuk mengelola pelaksanaan kebijakan. Diperlukan SOP (*standart operating procedure*) yang mengatur tata aliran pekerjaan di antara para pelaksana kebijakan.²⁵

Model implementasi kebijakan George C Edward III tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1 Model Implementasi Kebijakan George C Edwards III

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

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disintesis bahwa implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai tindakan-tindakan yang

²⁵*Ibid.*, hlm. 250.

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.

2.1.2 Kebijakan Publik

Dalam kehidupan bernegara yang di dalamnya terdiri dari banyak individu diperlukan adanya pengaturan-pengaturan untuk menjamin terwujudnya kehidupan bersama yang harmonis dan tercapainya tujuan negara. Secara sederhana pengaturan-pengaturan tersebut dapat kita maknai sebagai kebijakan publik, dimana pemerintah bertindak sebagai subjek kebijakan publik. Thomas R. Dye sebagaimana dikutip oleh Indiahono berpendapat bahwa kebijakan publik adalah “*whatever governments choose to do or not to do*”.²⁶ Atau dapat diartikan apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dalam pandangan Dye ini terdapat dua makna penting, pertama: bahwa kebijakan haruslah dilakukan oleh badan pemerintah, dan yang kedua: bahwa kebijakan tersebut mengandung pilihan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Senada dengan hal tersebut, Amir Santoso yang dikutip oleh Wibawa, mengategorikan pendapat para ahli tentang kebijakan publik ke dalam dua kelompok, pertama, bahwa semua tindakan pemerintah adalah kebijakan publik. Kedua, bahwa kebijakan publik adalah keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu dan memiliki akibat yang dapat diramalkan²⁷. Demikian pula dengan Nugroho berpendapat bahwa:

Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan

²⁶ Dwiyanto Indiahono, *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*, Edisi ke-2 Revisi, (Yogyakarta: Gava Media, 2017), hlm. 17.

²⁷ Samudra Wibawa, *Politik Perumusan Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm. 2.

tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.²⁸

Konteks kehidupan bersama di sini tidak selalu dimaknai sebagai negara, namun dapat dimaknai lebih luas sebagai kesatuan masyarakat yang berkomitmen untuk mencapai tujuan bersama. Hal ini dapat dilihat pada definisi kebijakan publik menurut Wibawa yang menyatakan bahwa:

Kebijakan publik adalah keputusan suatu sistem politik untuk/dalam/guna mengelola suatu masalah atau memenuhi suatu kepentingan, dimana pelaksanaan keputusan tersebut membutuhkan dikerahkannya sumber daya milik (semua warga) sistem politik tersebut.²⁹

Bentuk-bentuk kebijakan publik beraneka ragam, mulai dari UUD, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, hingga Peraturan Desa ataupun Peraturan RT (Rukun Tetangga). Kebijakan publik itu sangat beragam sesuai dengan jumlah level pemerintahan dikalikan dengan jumlah *policy maker*-nya dikalikan dengan jenis masalah yang akan ditangani oleh kebijakan tersebut. Demikian pula dengan Carl Friedrich sebagaimana dikutip oleh Wibawa, melihat bahwa kebijakan adalah arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan atau kesempatan-kesempatan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.³⁰ Selanjutnya menurut James E. Anderson yang dikutip oleh Indiahono, mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.³¹

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disintesis bahwa kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu keputusan untuk dilakukan

²⁸ Riant Nugroho, *Public Policy*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2009), hlm. 85.

²⁹ Samudra Wibawa, *op. cit.*, hlm. 1.

³⁰ Samudra Wibawa, *loc. cit.*

³¹ Dwiyanto Indiahono, *loc. cit.*

atau tidak dilakukan oleh sejumlah aktor yang berwenang dalam suatu sistem politik yang bisa berupa Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, ketua kelompok petani, ketua perkumpulan pedagang pasar, dan seterusnya untuk mewujudkan tujuan dari sistem politik tersebut. Dalam penelitian ini, teori kebijakan publik digunakan untuk menganalisa kebijakan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi masyarakat dalam mewujudkan stabilitas keamanan daerah.

2.1.3 Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan diperlukan untuk memberikan pertimbangan dan pilihan alternatif untuk menyelesaikan berbagai permasalahan publik. Dewasa ini permasalahan publik menjadi semakin kompleks, sehingga fungsi analisis kebijakan menjadi semakin penting dan strategis. Secara sederhana analisis kebijakan dapat diartikan sebagai metode untuk mengembangkan alternatif kebijakan. Analisis kebijakan merupakan kajian yang tidak tertutup pada kajian di sektor publik saja, karena sektor privat pun pada banyak hal memanfaatkan metode-metode analisis kebijakan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapinya. Indiahono mendefinisikan sebagai berikut:

Analisis kebijakan adalah sebuah aktivitas yang dilakukan untuk mendampingi klien dalam menghadapi masalah tertentu, mengenali masalah, mengembangkan alternatif kebijakan, menilai dan memprediksi kebijakan serta memberikan rekomendasi kebijakan terbaik untuk menghadapi masalah yang dihadapi klien tersebut.³²

Lebih lanjut menurut Indiahono, Berdasarkan definisi tersebut analisis kebijakan mencakup hal-hal sebagai berikut: Analisis kebijakan merupakan aktivitas pendampingan; Analisis kebijakan mengembangkan alternatif kebijakan; Analisis kebijakan menilai dan memprediksi kebijakan; Analisis kebijakan merekomendasikan kebijakan terbaik; dan Analisis kebijakan: profesi dan etika.

³² Dwiyanto Indiahono, *op. cit.* hlm. 4.

Menurut William N. Dunn sebagaimana dikutip oleh Nugroho bahwa analisis kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multipel dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.³³ Dari uraian di atas, sebagai proses penciptaan pengetahuan dari dan dalam proses kebijakan, menurut Kusuma Dewi bahwa analisis kebijakan mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Kegiatan kognitif, yang berkaitan dengan proses pembelajaran dan pemikiran;
2. Hasil kegiatan kolektif, karena keberadaan sebuah kebijakan pasti melibatkan banyak pihak dan didasarkan pada pengetahuan kolektif dan terorganisasi mengenai masalah-masalah yang ada;
3. Disiplin intelektual terapan yang bersifat reflektif, kreatif, imajinatif, dan eksploratori;
4. Berkaitan dengan masalah-masalah publik, bukan masalah pribadi walaupun masalah tersebut melibatkan banyak orang.³⁴

Metode analisis kebijakan Dunn sebagaimana dikutip oleh Nugroho menggabungkan lima prosedur umum yang lazim digunakan dalam pemecahan masalah manusia, yaitu:

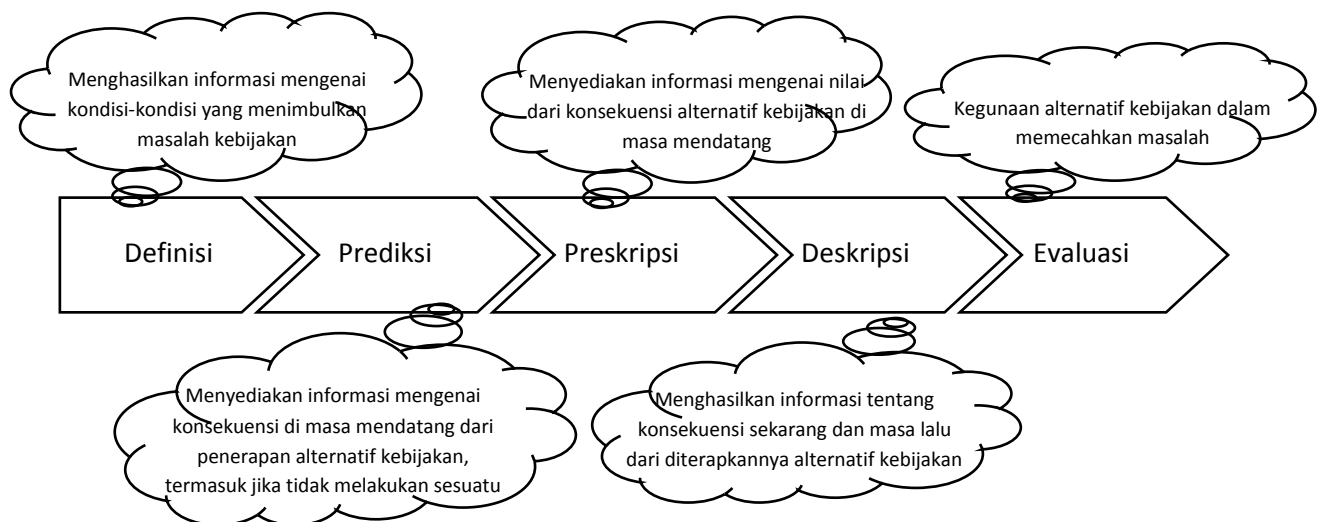
1. Definisi: menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan;

³³ Riant Nugroho, *op. cit.*, hlm. 164.

³⁴ Rahayu Kusuma Dewi, *Studi Analisis Kebijakan*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2016), hlm. 14.

2. Prediksi: menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu;
3. Preskripsi: menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan di masa mendatang;
4. Deskripsi: menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan;
5. Evaluasi: kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.³⁵

Secara visual, prosesnya dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.2 Proses Analisis Kebijakan

Sumber: Riant Nugroho, *Public Policy*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2009), hlm. 165.

Lebih lanjut proses analisis kebijakan dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

1. Merumuskan masalah;
Masalah kebijakan adalah nilai, kebutuhan, atau kesempatan yang belum terpenuhi, yang dapat diidentifikasi, untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik.

³⁵ Riant Nugroho, *op. cit.*, hlm. 164.

2. Peramalan masa depan kebijakan;
Peramalan atau *forecasting* adalah prosedur membuat informasi aktual tentang situasi sosial di masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan.
3. Rekomendasi masalah;
Memberikan rekomendasi kebijakan merupakan tugas dari analisis kebijakan dengan menentukan alternatif terbaik dan alasannya karena prosedur analisis kebijakan berkaitan dengan masalah etika dan moral. Rekomendasi pada dasarnya adalah pertanyaan advokasi, dan advokasi mempunyai empat pertanyaan yang harus dijawab, yaitu:
 - Dapat ditindaklanjuti (*actionable*)?;
 - Bersifat prospektif?
 - Bermuatan “nilai” – selain fakta?
 - Etik?
4. Pemantauan hasil kebijakan;
Pemantauan atau *monitoring* merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat kebijakan publik.
5. Evaluasi kinerja kebijakan.
Evaluasi menekankan pada kebutuhan untuk menjawab pertanyaan “apa perbedaan yang dibuat?”.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disintesis bahwa analisis kebijakan dapat diartikan sebagai aktivitas intelektual dan praktis untuk menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik untuk memecahkan masalah-masalah kebijakan. Teori analisis kebijakan ini digunakan untuk menganalisa kebijakan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi masyarakat dalam mewujudkan stabilitas keamanan daerah.

2.1.4 Pembangunan Ekonomi

Pembangunan ekonomi (*Economic Development*) biasanya dikaitkan dengan perkembangan ekonomi di negara-negara berkembang. Sebagian ahli ekonomi mengartikan istilah ini sebagai berikut: *Economic Development is growth plus change* – yaitu pembangunan ekonomi adalah pertumbuhan ekonomi yang diikuti oleh perubahan dalam struktur dan corak kegiatan ekonomi. Dengan perkataan lain, dalam mengartikan istilah pembangunan ekonomi, ahli ekonomi bukan saja tertarik kepada masalah perkembangan pendapatan nasional riil, tetapi juga kepada modernisasi kegiatan ekonomi, misalnya kepada usaha merombak sektor pertanian yang tradisional, masalah mempercepat pertumbuhan ekonomi dan masalah pemerataan pembagian pendapatan.³⁶

Todaro dan Smith menjelaskan apa sebenarnya pembangunan dengan terlebih dahulu menjelaskan definisi pembangunan dari perspektif tradisional dan selanjutnya menjelaskan pembangunan dari cara pandang baru. Pembangunan secara tradisional berarti mencapai keberlanjutan tingkat pertumbuhan pendapatan per kapita untuk memungkinkan suatu negara memperluas keluaran produksinya pada tingkat yang lebih cepat dari pertumbuhan tingkat populasinya. Tingkat pertumbuhan pendapatan per kapita digunakan untuk mengukur keseluruhan kesejahteraan ekonomi suatu negara. Pertumbuhan pendapatan yang cepat dipercaya akan memberikan efek "*trickle down*" ke masyarakat dalam bentuk pekerjaan dan peluang ekonomi lainnya, dengan kata lain pertumbuhan akan menciptakan kondisi distribusi ekonomi yang lebih luas dan memberikan manfaat sosial lainnya. Masalah kemiskinan, diskriminasi, pengangguran, dan distribusi pendapatan adalah hal penting berikutnya setelah pertumbuhan yang diukur dengan PDB maupun PNB.

Sementara itu pembangunan dilihat dari cara pandang yang baru berawal dari pengalaman negara-negara berkembang pada dekade

³⁶ Sadono Sukirno, *Makroekonomi Teori Pengantar*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 423.

pertama pasca Perang Dunia II dan pasca kolonial pembangunan pada 1950-an, 1960-an, dan awal 1970-an. Banyak negara berkembang mencapai target pertumbuhan ekonomi, namun tingkat kehidupan sebagian besar orang tetap tidak berubah. Hal ini menandakan ada sesuatu yang salah dengan definisi pembangunan secara tradisional yang sempit tersebut. Semakin banyak permasalahan terkait kemiskinan absolut yang meluas, distribusi pendapatan yang semakin tidak adil, dan meningkatnya pengangguran. Cara pandang pembangunan ekonomi yang baru ini pada tahun 1970-an berusaha untuk mendefinisikan kembali sebuah pertumbuhan ekonomi dalam hal pengurangan atau penghapusan kemiskinan, ketimpangan pendapatan, dan pengangguran. Sehingga pada saat itu muncul slogan umum yaitu *“redistribution from growth”*.³⁷

Oleh karena itu pembangunan harus dipahami sebagai proses multidimensional yang melibatkan perubahan besar dalam struktur sosial, sikap, dan lembaga nasional, serta percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketimpangan, dan pemberantasan kemiskinan. Pembangunan pada intinya adalah suatu proses untuk meningkatkan kualitas semua aspek kehidupan manusia dan kemampuan manusia dengan meningkatkan tingkat kehidupan, harga diri, dan kebebasan manusia.

Lebih lanjut Todaro dan Smith menyatakan bahwa pembangunan memiliki tiga nilai inti yaitu *sustenance*, *self-esteem*, dan *freedom*.³⁸ *Sustenance*, terkait dengan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar, seperti makanan, pakaian, dan tempat berlindung, sebagai kebutuhan yang diperlukan oleh individu untuk mendapatkan tingkat kehidupan minimal. *Self-esteem*, terkait dengan harga diri individu yang diwujudkan dalam nilai-nilai kemanusiaan seperti rasa hormat, martabat, integritas, dan penentuan nasib sendiri. Dan *Freedom*,

³⁷ Michael P. Todaro and Stephen C. Smith, *Economic Development*, 12th edition, (United States: Pearson, 2015), hlm. 16.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 22.

adalah sebuah situasi di mana masyarakat memiliki kebebasan dari berbagai alternatif pilihan sesuai dengan keinginan dan preferensi mereka. Oleh sebab itu pembangunan seharusnya memiliki setidaknya tiga tujuan sebagai berikut:

1. Untuk meningkatkan ketersediaan dan memperluas distribusi kebutuhan dasar hidup seperti makanan, tempat tinggal, kesehatan, dan perlindungan.
2. Untuk meningkatkan tingkat kehidupan manusia. Termasuk pendapatan yang lebih tinggi, ketersediaan lebih banyak pekerjaan, pendidikan yang lebih baik, dan perhatian yang lebih besar terhadap budaya dan nilai kemanusiaan. Kesemuanya itu tidak hanya untuk menambah kesejahteraan materi tetapi juga akan meningkatkan harga manusia.
3. Untuk memperluas jangkauan pilihan ekonomi dan sosial yang tersedia untuk individu dan negara dengan membebaskan mereka dari perbudakan dan ketergantungan dalam hubungan mereka dengan orang lain atau negara.

Senada dengan dua definisi di atas, Amartya Sen menyatakan bahwa pembangunan merupakan proses pengembangan kebebasan individu atau disebut "*The real freedoms that people enjoy*".³⁹ Lebih lanjut menurut Sen yang dikutip oleh Soekarwo, bahwa pembangunan saat ini lebih berfokus pada pertumbuhan ekonomi yang diwakili oleh angka PNB, peningkatan pendapatan perkapita, industrialisasi, kemajuan teknologi, dan modernisasi sosial. Dan hal ini bertentangan dengan asas kebebasan individu (*human freedom*).⁴⁰ Pertumbuhan ekonomi yang diprosikan melalui angka PNB memang penting karena hal ini dapat menggambarkan kemampuan individu yang dilihat dari adanya peningkatan pendapatan, namun peningkatan pendapatan individu itu tidak serta merta dapat pula

³⁹ Amartya Sen, *Development as Freedom*, (New York: Knopf, 1999), hlm. 3.

⁴⁰ Soekarwo, *Jatimnomics Sebuah Model Indonesia Incorporated*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2016), hlm. 162.

meningkatkan kebebasan individu misalnya dalam kebebasan individu untuk dapat memperoleh akses pendidikan, kesehatan, dan fasilitas publik. Kebebasan individu menurut Sen dipandang lebih dari sekedar kebebasan berpendapat (*political and Civil Rights*), namun juga termasuk kebebasan individu untuk dapat mengakses fasilitas publik untuk melakukan aktivitasnya sesuai dengan prinsip dan budaya yang dianutnya. Pemerintah dipandang sebagai lembaga yang berwenang untuk menyediakan atau memfasilitasi individu untuk dapat mewujudkan kebebasannya, namun demikian kebebasan individu menurut Sen memiliki batasan dengan tidak mengganggu kebebasan orang lain.

Lebih lanjut menurut Sen, pembangunan harus dipandang sebagai usaha untuk memperluas kebebasan substantif, atau yang biasa disebutnya "*human capability*". Kapabilitas berkorelasi dengan kebebasan individu untuk merespon peluang. Semakin kecil kapabilitas yang dimilikinya maka semakin kecil pula kebebasannya dalam merespon peluang yang ada. Kebebasan merupakan hak individu, dan hak individu tersebut dapat mempengaruhi pembangunan ekonomi melalui pemanfaatan peluang atau *opportunities*. Seberapa besar peluang individu dalam pembangunan bergantung pada *capabilities* atau keahlian individu tersebut. Semakin tinggi kapabilitas individu maka tujuan pembangunan akan semakin tercapai.

Sementara itu menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 disebutkan bahwa "Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara".⁴¹ Dan tujuan bernegara tersebut seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 yaitu untuk "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan

⁴¹ Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Pasal 1 ayat (2).

ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial".⁴²

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disintesis bahwa pembangunan ekonomi dapat diartikan sebagai sebuah proses multidimensional untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dalam semua aspek yang melibatkan perubahan besar dalam struktur sosial, sikap, dan lembaga nasional, serta percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketimpangan, dan pemberantasan kemiskinan. Teori pembangunan ekonomi dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis pembangunan di kota Surabaya yang diwujudkan dalam implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi masyarakat dalam mewujudkan stabilitas keamanan daerah.

2.1.5 Ketimpangan Pendapatan

Dampak lain dari proses pembangunan, terutama pada negara-negara berkembang adalah tidak meratanya distribusi pendapatan masyarakat. Menurut Litchfiels seperti dikutip Maipita bahwa ketimpangan yang tinggi dapat berakibat buruk bagi kehidupan sosial, dan dapat menjadi penyebab konflik.⁴³ Pembahasan tentang tidak meratanya pendapatan (*inequality*) biasanya selalu dilakukan bersama dengan kajian tentang kemiskinan (*poverty*). Definisi singkat tentang ketimpangan pendapatan menurut Todaro dan Smith adalah pembagian yang tidak proporsional atas total pendapatan nasional kepada pendapatan rumah tangga.⁴⁴ Sementara Wilkinson dan Pickett, sebagaimana dikutip Maipita menyatakan ketimpangan pendapatan merupakan indikator bagaimana sumber daya didistribusikan kepada masyarakat.⁴⁵

⁴² Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Pembukaan.

⁴³ Indra Maipita, *op. cit.*, hlm. 151.

⁴⁴ Michael P. Todaro and Stephen C. Smith, *op. cit.*, hlm. 219.

⁴⁵ Indra Maipita, *op. cit.*, hlm. 151.

Untuk mengukur ketimpangan pendapatan, metode yang paling sering digunakan adalah dengan menggunakan rasio pendapatan dan koefisien gini. Masing-masing metode pengukuran tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

2.1.5.1 Rasio Pendapatan

Metode ini merupakan metode yang paling sederhana dalam mengukur ketimpangan, yaitu dengan membandingkan tingkat pendapatan antar kelompok masyarakat. Misalnya dengan membandingkan distribusi pendapatan pada kelompok berpenghasilan rendah dengan kelompok berpenghasilan tinggi. Pembagian kelompok tersebut dapat dibagi dalam kuantil, desil, maupun persentil. Menurut Charles sebagaimana dikutip oleh Maipita bahwa rasio perbandingan yang paling umum digunakan adalah 20/20. Artinya 20 persen kelompok dengan pendapatan terendah dibandingkan dengan 20 persen kelompok pendapatan tertinggi.⁴⁶Namun komposisi ini bisa saja berubah sesuai dengan kebutuhan.

Bank Dunia menetapkan kriteria dalam mengukur tingkat pemerataan pendapatan. Penduduk dikelompokkan dalam tiga lapis (strata) pendapatan, yaitu 40 persen penduduk berpendapatan rendah, 40 persen penduduk berpendapatan menengah, dan sisanya 20 persen penduduk berpendapatan tinggi. Selanjutnya ukuran pemerataan atau ketimpangan pendapatan dihitung dengan pertimbangan berikut:

- a. Apabila 40 persen penduduk pada lapisan berpendapatan rendah mempunyai pangsa pendapatan kurang dari 12 persen dari pendapatan total, maka keadaan ini dinyatakan dengan ketimpangan atau ketidakmerataan “tinggi”.
- b. Apabila 40 persen penduduk pada lapisan berpendapatan rendah mempunyai pangsa pendapatan antara 12 - 17 persen

⁴⁶ Indra Maipita, *op. cit.*, hlm. 162.

dari pendapatan total, maka keadaan ini dinyatakan dengan ketimpangan atau ketidakmerataan “sedang”.

- c. Apabila 40 persen penduduk pada lapisan berpendapatan rendah mempunyai pangsa pendapatan di atas 17 persen dari pendapatan total, maka keadaan ini dinyatakan dengan ketimpangan atau ketidakmerataan “rendah”.⁴⁷

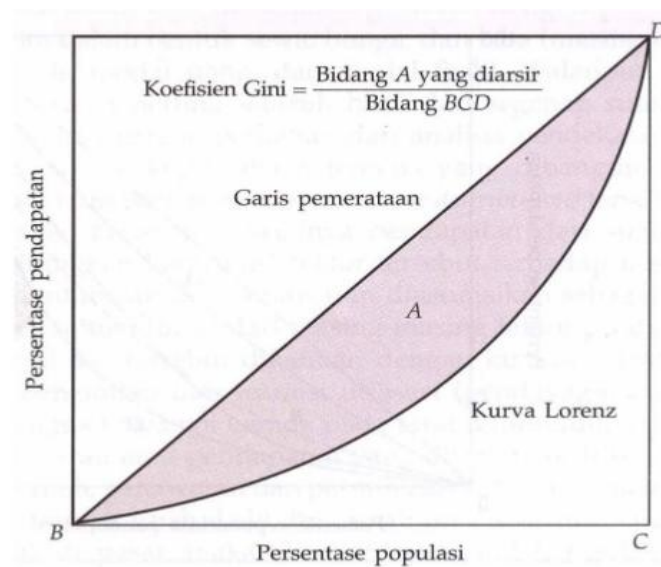
2.1.5.2 Koefisien Gini

Cara lain yang digunakan dalam mengukur ketimpangan distribusi pendapatan suatu negara adalah dengan Koefisien Gini. Ukuran ini pertama kali dikembangkan oleh statistika Italia bernama *Corrado Gini* dan dipublikasikan pada tahun 1912 dalam karyanya yang berjudul “*Variability and Mutability*”.⁴⁸ Koefisien Gini diperoleh dengan cara membandingkan luas daerah antara garis diagonal dan kurva *Lorenz* terhadap total area di bawah garis diagonal dalam kurva *Lorenz* tersebut (Todaro dan Smith, 2015).⁴⁹ Secara lebih jelas dapat diketahui pada gambar, bahwa koefisien gini diperoleh dari perbandingan antara bidang A dengan total bidang di bawah garis diagonal 45° atau bidang BCD.

⁴⁷ Indra Maipita, *op. cit.*, hlm. 163.

⁴⁸ Wijaya, J. Liam, “Apakah yang dimaksud dengan Koefisien Gini”, dalam <https://www.dictio.id/t/apakah-yang-dimaksud-dengan-koefisien-gini/8371> diakses pada 14 April 2018.

⁴⁹ Michael P. Todaro and Stephen C. Smith, *op. cit.*, hlm. 222.



Bentuk kurva *Lorenz* menunjukkan derajat ketidakmerataan distribusi pendapatan. Dalam kondisi distribusi pendapatan merata secara sempurna maka X persen dari jumlah penduduk akan menerima X persen dari jumlah pendapatan nasional. Misalnya 40 persen jumlah penduduk akan menerima 40 persen total pendapatan nasional. Kondisi ini digambarkan dalam kurva *Lorenz* sebagai garis diagonal dari kiri bawah ke kanan atas (BD). Hal ini berarti bahwa seluruh pendapatan keluarga akan sama dengan pendapatan rata-rata.

Namun jika X persen dari jumlah penduduk menerima kurang dari X persen dari jumlah pendapatan nasional maka kurva *Lorenz* akan menyimpang dari garis diagonal BD dan memberat ke bawah menjadi BD yang cekung (*concave*). Semakin tidak merata distribusi pendapatan maka kurva *Lorenz* akan semakin cekung (Todaro dan Smith dalam Maipita).⁵⁰

Koefisien Gini dinyatakan dalam bentuk rasio yang bernilai antara 0 sampai dengan 1. Nilai 0 menunjukkan bahwa pemerataan sempurna terjadi dimana semua pendapatan keluarga sama sedangkan nilai 1 menunjukkan ketimpangan sempurna yaitu satu individu menguasai seluruh pendapatan dan yang lainnya tidak mendapatkan pendapatan.

⁵⁰ Indra Maipita, *op. cit.*, hlm. 165.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disintesis bahwa ketimpangan pendapatan adalah distribusi pembagian total pendapatan di suatu wilayah yang tidak proporsional kepada pendapatan rumah tangga. Dalam penelitian ini ketimpangan pendapatan diukur melalui rasio pendapatan dan koefisien gini. Konsep ketimpangan pendapatan dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis ketimpangan pendapatan di kota Surabaya.

2.1.6 Pendekatan Kapabilitas

Pendekatan kapabilitas pertama kali digunakan oleh Amartya Sen sebagai bagian dari gagasannya tentang pembangunan. Pembangunan dalam pengertian Sen mempunyai makna yang lebih luas dari sekedar ukuran kuantitatif ekonomi semata, atau yang biasa digambarkan dengan angka-angka pertumbuhan ekonomi. Namun juga memperhatikan aspek kehidupan manusia termasuk kebebasan-kebebasan yang diinginkan. Sen mempertimbangkan aspek nilai hidup manusia dan bagaimana kehidupan sosial seseorang dapat terpenuhi secara utuh menurut keinginan diri masing-masing. Kebebasan bergantung pada determinasi lainnya seperti pengaturan sosial dan ekonomi (misalnya fasilitas pendidikan dan kesehatan), dan termasuk hak-hak politik dan sipil (misalnya kebebasan untuk berpartisipasi dalam diskusi dan kegiatan publik serta bersikap kritis). Jadi pembangunan di sini maksudnya adalah proses untuk meluaskan kebebasan yang ingin dinikmati manusia. Artinya, pembangunan juga bertujuan menghilangkan sumber-sumber ketidakbebasan: kemiskinan dan termasuk tirani, kesempatan ekonomi yang minim termasuk pemiskinan sosial, fasilitas yang diabaikan, intoleransi atau penindasan yang dilakukan oleh negara. Ketidakbebasan termasuk juga ketiadaan kepedulian pemerintah terhadap fasilitas publik dan sosial, tidak adanya program-program kesehatan. Kemiskinan dipahami sebagai hambatan untuk mencapai kehidupan yang baik, jadi pembangunan dimaksudkan sebagai upaya untuk meluaskan kapabilitas

seseorang agar seseorang dapat hidup dengan bahagia dan bertumbuh kembang (*flourishing*).⁵¹

Oleh karena itu, Sen menggagas pembangunan sebagai *the expansion of The 'capabilities' of people to lead the kind of lives they value - and have reason to value*. Perluasan kapabilitas bergantung pada penghapusan berbagai bentuk penindasan dan penyediaan fasilitas dasar sebagai prakondisi untuk mencapai kualitas hidup yang diinginkan. Dalam konsep ini, kebebasan menjadi hal penting bagi kesejahteraan karena kebebasan adalah tujuan sekaligus alat untuk mencapai lingkungan yang kondusif tersebut. Kebebasan menjadi tujuan karena pembangunan hakikatnya adalah membebaskan manusia dari berbagai kondisi keterbatasan dan penindasan, sedangkan kebebasan sebagai alat karena kebebasan dipakai untuk menciptakan berbagai fasilitas bagi peningkatan kesejahteraan.⁵²

Sen menjelaskan bahwa kapabilitas seseorang akan tercipta jika "*functionings*" (fungsi atau potensi) yang ada di setiap individu dapat diwujudkan. "*Functioning*" individu di sini mempunyai arti luas, termasuk salah satunya adalah ketersediaan akses individu untuk memperoleh pendidikan. Dalam kasus ini misalnya, seorang individu dapat dikatakan "*functioning*" jika hambatan-hambatan untuk mendapatkan pendidikan yang dialami oleh individu dapat dihilangkan, dan individu mempunyai kemerdekaan untuk menentukan pilihan dalam hidupnya.

Sejalan dengan Sen, Nussbaum menjelaskan tentang kapabilitas dengan mengajukan dua pertanyaan penting pada awalnya yaitu "sesungguhnya setiap orang itu mampu melakukan apa dan mampu

⁵¹ Gadis Arivia dan Abby Gina, "Kapabilitas Manusia Untuk Pembangunan yang Berkeadilan: Studi Kasus Perempuan Petambak Udang di Dipasena, Lampung", *Jurnal Perempuan*, Volume 22, Nomor 3, 2017, hlm. 359.

⁵² Caroline, Paskarina, "Transformasi Wacana Pembangunan Manusia di Indonesia dan Perubahan Cara Kerja Birokrasi Dalam Pembangunan". *Prosiding Simposium Kebudayaan dan Kerjasama Indonesia – Malaysia 2015 (SKIM XIV 2015)*. hlm. 525.

menjadi apa?” (*What is each person able to do dan to be?*).⁵³ Dua soal *to do* dan *to be* adalah dua soal yang berhubungan dengan kemartabatan manusia. Dalam pendekatan ini setiap orang dipandang sebagai hasil akhir, bukan hanya tentang kesejahteraannya (fisik) namun juga tentang kesempatan yang dapat diraih oleh setiap orang. Fokusnya adalah pilihan dan kebebasan, seseorang bisa saja menggunakan atau tidak menggunakan hak pilihnya tetapi kesempatan dan kebebasan untuk memilih itu tetap tersedia. Artinya, ada komitmen menghargai manusia untuk menentukan dirinya sendiri.

Nussbaum menawarkan sepuluh kapabilitas utama yang harus dimiliki oleh seseorang pada batas minimum agar ia dapat memiliki hidup yang bermartabat:

1. Hidup (*Life*). Dapat hidup sampai akhir hayat selayaknya seorang manusia normal; tidak mati secara prematur, atau hidupnya begitu tereduksi sehingga tidak layak untuk dihidupi.
2. Kesehatan tubuh (*Bodily health*). Dapat memiliki kesehatan yang baik, termasuk kesehatan reproduksi; cukup pangan; memiliki tempat tinggal.
3. Integritas tubuh (*Bodily integrity*). Dapat bergerak secara bebas dari satu tempat ke tempat lainnya; terjamin aman dari serangan kekerasan termasuk serangan seksual dan kekerasan dalam rumah tangga; memiliki kesempatan dalam mendapatkan kepuasan seksual dan untuk memilih dalam hal reproduksi.
4. Indra, imajinasi dan pikiran (*senses, imagination, and thought*). Dapat menggunakan indra, dapat berimajinasi, berpikir, dan bernalar dan dapat menggunakan ini semua itu secara “manusiawi”, secara terinformasi dan terolah melalui pendidikan yang baik, termasuk tetapi tidak terbatas pada pelatihan melek

⁵³Martha C. Nussbaum, “*Creating Capabilities The Human Development Approach*”. (Cambridge, Massachusetts, and London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011), hlm. 18.

huruf, matematika dasar dan sains. Dapat menggunakan imajinasi dan pikiran dalam kaitannya dengan pengalaman dan produksi kerja dan peristiwa yang merupakan pilihannya sendiri, apakah keagamaan, kesusastraan, musik dan seterusnya. Dapat menggunakan pikiran sendiri yang dilindungi oleh kebebasan berekspresi dengan menghormati cara menyampaikan pendapat secara politis maupun artistik, dan kebebasan mempraktekkan agama. Dapat memiliki pengalaman-pengalaman yang menyenangkan dan menghindari kesengsaraan dan rasa sakit.

5. Emosi (*emotion*). Dapat memiliki ikatan dengan benda-benda dan orang yang di luar dirinya sendiri; dapat mencintai orang yang kita cintai dan sayang, berduka saat mereka pergi; secara umum dapat mencintai, berduka, mengalami kehilangan, rasa bersyukur, dan kemarahan yang beralasan. Tidak dihalangi rasa emosi karena ketakutan dan kecemasan. (Mendukung kapabilitas ini artinya mendukung semua bentuk asosiasi manusia yang dapat menjadi penting dalam pertumbuhan dan perkembangannya).
6. Nalar praktis (*practical reason*). Mampu merumuskan konsep kebaikan dan dapat berefleksi secara kritis dalam merencanakan hidup diri sendiri (Ini termasuk melindungi kebebasan berkesadaran dan praktek agama).
7. Afiliasi (*affiliation*). (A) Dapat hidup bersama dengan yang lain, mengakui dan peduli pada yang lain, dapat berpartisipasi dalam berbagai interaksi sosial; mampu berimajinasi dan memahami situasi orang lain. (Melindungi kapabilitas ini artinya melindungi institusi yang mendirikan dan merawat bentuk-bentuk afiliasi ini, dan juga melindungi kebebasan untuk berkumpul dan kebebasan berekspresi secara politis). (B) Memiliki basis sosial harga diri dan tidak dipermalukan; dapat diperlakukan sebagai

manusia yang bermartabat yang nilainya sama dengan yang lainnya. Ini termasuk menyediakan fasilitas yang nondiskriminatif seperti diskriminasi ras, seks, orientasi seksual, etnisitas, kasta, agama, asal usul.

8. Makhluk hidup lainnya (*other spesies*). Mampu hidup dengan makhluk hidup lainnya, peduli pada binatang, tumbuh-tumbuhan dan lingkungan hidup.
9. Bermain (*play*). Dapat tertawa, bermain dan menikmati aktivitas-aktivitas rekreasi.
10. Mengendalikan lingkungan sendiri (*Control over one's Environment*). (A) Bersifat politis (*political*). Mampu berpartisipasi secara efektif dalam pilihan-pilihan politis yang sesuai dengan kehidupan diri sendiri; memiliki hak partisipasi politis, melindungi kebebasan berbicara dan asosiasi. (B) Bersifat material (*material*). Dapat memiliki properti (tanah maupun barang bergerak), dan memiliki hak-hak kepemilikan setara dengan yang lain; memiliki hak untuk mencari pekerjaan dengan basis yang setara dengan yang lain; bebas dari razia dan perampasan. Di tempat kerja, diperlakukan secara manusiawi, dapat menggunakan rasio praktis dan memiliki hubungan kerja yang bermakna dan diakui oleh sesama pekerja.⁵⁴

Kapabilitas diperuntukkan bagi individu bukan untuk kelompok. Prinsip kapabilitas adalah setiap orang dilihat sebagai hasil akhir bukan alat yang digunakan untuk mencapai hasil akhir. Tujuannya adalah agar setiap orang dapat menggunakan kapabilitasnya secara penuh. Dan hal ini penting untuk pembuat kebijakan, karena banyak negara menganggap

⁵⁴Sari, Herlina Permata dan Prawitasari, Shanti Ayu, "Sepuluh Kapabilitas Utama Dari Martha Nussbaum Sebagai Syarat Suatu Hidup Bermanfaat Bagi Perempuan Difabel", *Prosiding Seminar Internasional Multikultural & Globalisasi 2012*, hlm. 188.

keluarga sebagai sesuatu yang homogen misalnya, dan tidak memeriksa dan mempromosikan kapabilitas yang berbeda dari setiap orang.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disintesis bahwa pendekatan kapabilitas adalah penciptaan kehidupan individu yang berkualitas dengan memberikan pilihan dan kebebasan kepada individu, seseorang bisa saja menggunakan atau tidak menggunakan hak pilihnya tetapi kesempatan dan kebebasan untuk memilih itu tetap tersedia. Artinya, ada komitmen menghargai manusia untuk menentukan dirinya sendiri. Dalam penelitian ini pendekatan kapabilitas digunakan untuk menganalisis pembangunan di kota Surabaya yang diwujudkan dalam implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi masyarakat dalam mewujudkan stabilitas keamanan daerah.

2.1.7 Ekonomi Pertahanan

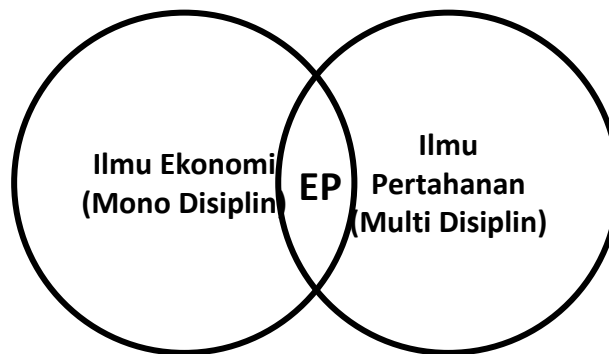
Kehidupan manusia yang sangat kompleks dewasa ini tidak memungkinkan untuk dijelaskan hanya dengan menggunakan satu disiplin ilmu. Diperlukan pendekatan multidisiplin ilmu untuk menjelaskan fenomena yang terjadi, oleh karena itu saat ini banyak dikenal bidang ilmu seperti sosiologi ekonomi, geografi ekonomi, analisis kebijakan, ekonomi pembangunan, ekonomi pertahanan, dan lain-lain. Bidang ilmu-ilmu tersebut memadukan lebih dari satu kajian keilmuan untuk menjawab fenomena yang terjadi.

Definisi ekonomi pertahanan menurut Yusgiantoro adalah “cabang ilmu yang menerapkan ilmu ekonomi pada masalah pertahanan negara”.⁵⁵ Lebih lanjut Yusgiantoro menjelaskan bahwa ekonomi pertahanan sama halnya dengan ilmu lain seperti ekonomi pembangunan, ekonomi sumber daya alam, ekonomi politik, maupun ekonomi lingkungan. Ekonomi

⁵⁵ Purnomo Yusgiantoro, *Ekonomi Pertahanan Teori dan Praktek*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2014), hlm. 3.

pertahanan mengaplikasikan ilmu ekonomi yang sudah digunakan jauh ke dalam bidang-bidang tertentu, dalam hal ini pertahanan negara.

Keterkaitan ilmu ekonomi dan ilmu pertahanan dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 2.3 Ekonomi Pertahanan: Ilmu Ekonomi vs. Ilmu Pertahanan

Sumber: Modifikasi dari Kodrat Wibowo dalam Yusgiantoro

Pada gambar tersebut dapat dilihat terdapat bagian dari ilmu ekonomi yang tidak digunakan secara langsung untuk menjelaskan masalah pertahanan. Demikian pula dengan ilmu pertahanan, yang berarti tidak semua masalah pertahanan bisa dijelaskan dengan kaidah-kaidah dalam ilmu ekonomi.

Dengan demikian berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa ekonomi pertahanan adalah bidang ilmu yang mengaplikasikan ilmu ekonomi dalam bidang pertahanan negara. Dalam penelitian ini ilmu ekonomi pertahanan digunakan untuk menganalisis dari segi pertahanan negara implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi masyarakat dalam mewujudkan stabilitas keamanan daerah.

2.1.8 Keamanan

Secara etimologi menurut Perwita seperti dikutip oleh Al A'raf bahwa kata keamanan atau *security* 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*"⁵⁶

Konsep keamanan mengalami dinamika sesuai dengan perkembangan jaman. Sebelum berakhirnya perang dingin konsep keamanan dimaknai sebagai 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, kemanan 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.⁵⁷

⁵⁶Al A'raf, "Dinamika Keamanan Nasional", *Jurnal Keamanan Nasional*, Volume I, Nomor 1, 2015 hlm.27.

⁵⁷ Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28G.

Hak atas rasa aman ini lebih lanjut diatur tata cara pemenuhannya pada pasal 30 ayat (2) yaitu:

Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.⁵⁸

Terdapat pemisahan dalam pemenuhan kebutuhan atas pertahanan dan keamanan sebagaimana diatur melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia Nomor: VI/MPR/2000 dan Nomor: VII/MPR/2000. Pemenuhan kebutuhan atas pertahanan dilakukan oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Sementara untuk keamanan dan ketertiban dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri).

Menurut UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia pasal 4, tujuan dari pembentukan Kepolisian adalah:

Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.⁵⁹

Sementara 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.⁶⁰

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

⁵⁸ Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 30 ayat (2).

⁵⁹ Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 4

⁶⁰ Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 1 ayat (6).

tindak kejahatan yang terjadi di masyarakat dan masyarakat akan semakin merasa tidak aman.

2.2 Hasil Penelitian Terdahulu yang Relevan

Penelusuran terhadap penelitian terdahulu yang relevan diperlukan guna memberikan pemahaman yang memadai tentang topik yang akan diteliti. Selain itu juga merupakan bentuk penegasan sifat ilmiah penelitian yang akan dilakukan, yaitu berupa penegasan keaslian karya ilmiah dan terhindar dari plagiasi, serta menjelaskan perbedaan antara penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian terdahulu tersebut. Berikut akan diuraikan beberapa penelitian terdahulu yang relevan. Berikut adalah beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Fransiska WL dkk, alumni dan dosen Magister Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Mulawarman Samarinda pada tahun 2013, yang berjudul “Analisis Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Kutai Kertanegara”. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Kutai Kertanegara. Rumusan masalah yang ingin dijawab adalah apa saja kebijakan Pemerintah Kabupaten Kutai Kertanegara dalam upaya penanggulangan kemiskinan, dan satuan kerja apa saja yang terlibat dan bagaimana pelaksanaan kebijakan tersebut. Tempat penelitian adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan Pemerintah Kabupaten Kutai Kertanegara. Dan metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Hasil dari penelitian tersebut diketahui bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan Pemerintah Kabupaten Kutai Kertanegara merupakan operasionalisasi kebijakan nasional

Pemerintah Pusat. Secara berjenjang kebijakan-kebijakan tersebut dirumuskan mulai dari Peraturan Presiden sampai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Kertanegara. Satuan kerja yang terlibat dalam kebijakan tersebut meliputi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan, dan Inspektorat Kabupaten Kutai Kertanegara. Kebijakan tersebut dilakukan melalui beberapa program, misalnya Sumbangan Warga Tidak Mampu (SWTM) dan bedah rumah yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial. Sementara itu di Dinas Kesehatan terdapat program Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda). Demikian pula dengan dinas yang terlibat lainnya, juga mempunyai program yang dilakukan untuk menanggulangi kemiskinan. Rekomendasi yang dihasilkan dari penelitian ini adalah perlunya evaluasi kebijakan yang sudah dilakukan dan pengembangan kebijakan sesuai dengan perkembangan masalah kemiskinan di Kabupaten Kutai Kertanegara.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Juli Panglima Saragih pada tahun 2015 yang berjudul “Analisis Kebijakan Pemerintah dalam Pengentasan Kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)”. Pertanyaan dalam penelitian adalah kenapa upaya penanggulangan kemiskinan melalui kebijakan pemerintah baik pusat dan daerah, dan didukung dengan dana yang tersedia tidak menghasilkan penurunan angka kemiskinan yang signifikan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis dengan jenis penelitian kualitatif. Penelitian menggunakan data-data sekunder yang relevan dalam proses analisisnya. Penelitian tersebut menghasilkan temuan bahwa Pemerintah DIY telah berupaya untuk menanggulangi masalah kemiskinan di daerahnya dengan berbagai program dan kegiatan. Namun

karena keterbatasan fiskal yang dimiliki Pemerintah DIY dan ketidakberdayaan masyarakat sendiri membuat upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tersebut menjadi sangat berat. Penelitian ini merekomendasikan bahwa dalam perumusan kebijakan Pemerintah DIY selalu berorientasi pada pemberdayaan potensi ekonomi lokal, penciptaan lapangan kerja baru, membangun usaha produktif seperti usaha mikro dan kecil bagi masyarakat guna meningkatkan pendapatan mereka, serta berkoordinasi dengan program *pro-poor* Pemerintah Pusat.

3. Penelitian yang dilakukan oleh M. Syawie pada tahun 2013 yang berjudul “Ketimpangan Pendapatan dan Penurunan Kesejahteraan Masyarakat”. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh permasalahan bahwa membaiknya kinerja ekonomi pasca krisis tidak diikuti dengan membaiknya kemiskinan dan ketimpangan bagi kebanyakan manusia Indonesia. Memburuknya ketimpangan sejalan dengan statistik yang menunjukkan kecenderungan semakin parahnya kemiskinan. Banyak pihak mengaitkan hal ini dengan pola pembangunan yang tidak berpihak kepada rakyat kecil. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode deskriptif analitis.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa cara terbaik untuk memahami ketimpangan guna merumuskan kebijakan yang tepat adalah dengan menggunakan tiga perspektif yaitu: Pertama, ketimpangan semata sebagai gambaran distribusi hasil pembangunan. Kedua, melihat ketimpangan dalam konteks kaitan antara sektor dengan tingkat pertumbuhan tinggi atau sektor yang menjadi basis ekonomi kelas menengah atas dengan kegiatan ekonomi rakyat lemah. Ketiga, melihat ketimpangan dari karakter pelayanan publik. Sehingga dalam perumusan kebijakan untuk memperbaiki kesejahteraan

masyarakat diarahkan kepada relevansi pendidikan yang membuat anggota masyarakat lebih kapabel dan sesuai dengan kebutuhan lokal, dan arah investasi kepada penguatan ekonomi rakyat.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Akmalia dan Karmila pada tahun 2017 dengan judul “Penerapan Ekonomi Islam Sebagai Solusi Mengatasi Kesenjangan Sosial”. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode deskriptifanalitis. Data yang digunakan adalah data sekunder dengan melakukan teknik studi kepustakaan. Tujuan dari penelitian ini adalah: Pertama, memberikan gambaran mengenai pandangan ekonomi islam tentang kesenjangan sosial. Kedua, menguraikan solusi ekonomi islam dalam mengurangi kesenjangan sosial.

Penelitian ini menghasilkan bahwa dalam mengatasi kesenjangan sosial yang diartikan sebagai kondisi terciptanya perbedaan yang cukup besar dalam lingkup sosial ekonomi masyarakat, dilakukan melalui penerapan sistem ekonomi islam memberikan peluang dan akses kepada semua warga masyarakat untuk berusaha secara adil. Penerapan ekonomi islam dapat mencegah terjadinya korupsi, monopoli, dan pengabaian terhadap kepentingan umum. Prinsip-prinsip ekonomi islam seperti tauhid, keadilan, maslahah, keseimbangan, kejujuran, kebebasan dan tanggung jawab, serta kebenaran dipandang dapat menjadi solusi masalah kesenjangan sosial. Selain itu juga, dalam upaya mengurangi kesenjangan sosial dalam ekonomi islam juga dikenal adanya praktek zakat, shadaqah, dan waqaf. Namun demikian penerapan ekonomi islam memerlukan komitmen yang kuat dari semua *stakeholder* perekonomian mulai dari pemerintah, dunia usaha, masyarakat, dan lainnya.

5. Penelitian yang dilakukan oleh Akhsyim Afandi, Vebryna Permatasari Runtung, dan Hazem Marashdeh pada tahun 2017 yang berjudul "*Determinant of Income Inequality*". Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pengaruh perubahan struktur ekonomi, finansialisasi dan kondisi sosial terhadap ketimpangan pendapatan. Penelitian ini adalah penelitian kuantitatif, menggunakan data panel dengan *cross section* 32 provinsi Tin Indonesia dengan rentang waktu 2007 sampai dengan 2013. Dari penelitian ini diketahui bahwa perubahan struktural mempengaruhi ketimpangan pendapatan, adanya kenaikan sumbangan di sektor keuangan dalam PDB cenderung menurunkan ketimpangan, hal ini berarti bertentangan dengan hipotesis finansialisasi, selain itu juga kondisi sosial juga berpengaruh terhadap ketimpangan. Kenaikan sumbangan baik sektor pertanian maupun sektor jasa dalam PDB cenderung mengurangi ketimpangan, namun kenaikan sumbangan sektor industri terbukti tidak mempengaruhi ketimpangan. Dalam penelitian ini juga diketahui bahwa turunnya tingkat kemiskinan justru malah menaikkan ketimpangan, dengan demikian kebijakan untuk menurunkan kemiskinan bisa bersifat tidak netral terhadap ketimpangan, melainkan tidak mampu membiarkan ketimpangan untuk tidak naik. Selain itu juga ditemukan bahwa kenaikan angka partisipasi kuliah justru menaikkan ketimpangan, yang mengimplikasikan bahwa angka ini belum mencapai titik belok atau *turning point*.

Rincian penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti seperti diuraikan secara umum di atas dituangkan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.1 Reviu Penelitian Terdahuludan perbandingan dengan Rencana Penelitian yang akan dilakukan oleh Peneliti

No	Judul, Nama, Terbitan	Metode dan Teori	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan
1	<p>Analisis Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Kutai Kertanegara</p> <p>Fransiska WL, Mohammad Noor, Achmad Djumlani</p> <p>Jurnal Administrative Reform Vol. 1, No. 3, Tahun 2013</p>	<p>Penelitian Kualitatif dengan metode deskriptif analitis</p> <p>Teori:</p> <p>a. Teori kebijakan publik</p> <p>b. Teori analisis kebijakan publik</p> <p>c. Teori kemiskinan</p>	<p>a. Kebijakan penanggulangan kemiskinan Pemerintah Kabupaten yang dilakukan adalah operasionalisasi kebijakan nasional Pemerintah Pusat.</p> <p>b. Satuan kerja yang terlibat dalam kebijakan tersebut antara lain: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan, dan Inspektorat.</p> <p>c. Kebijakan tersebut dilakukan melalui beberapa program yang berada di bawah masing-masing satuan kerja, antara lain: Dinas Sosial, dengan program Sumbangan Warga Tidak Mampu (SWTM) dan bedah rumah. Dinas Kesehatan, dengan program Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda). Dinas Pendidikan, dengan program pendidikan gratis mulai dari SD sampai dengan PT, Badan KB Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dengan program Kelompok Usaha Bersama Perempuan</p>	<p>Persamaan:</p> <p>a. Menggunakan metode penelitian kualitatif</p> <p>b. Tujuan penelitian untuk melakukan analisis kebijakan</p> <p>c. Menggunakan teori kebijakan dan analisa kebijakan publik</p> <p>Perbedaan:</p> <p>a. Tempat penelitian, penelitian Fransiska dkk dilakukan di Kabupaten Kutai Kertanegara sementara penelitian ini direncanakan dilakukan di Kota Surabaya</p> <p>b. Obyek penelitian, penelitian Fransiska dkk dilakukan atas kebijakan penanggulangan kemiskinan sementara penelitian ini direncanakan dilakukan atas kebijakan mengatasi ketimpangan sosial ekonomi</p> <p>c. Teori penelitian, penelitian Fransiska dkk tidak menggunakan</p>

No	Judul, Nama, Terbitan	Metode dan Teori	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan
			(KUBP). d.Rekomendasi yang dihasilkan adalah perlunya evaluasi kebijakan yang sudah dilakukan dan pengembangan kebijakan sesuai dengan perkembangan masalah kemiskinan di Kabupaten Kutai Kertanegara.	teori implementasi kebijakan sementara penelitian ini menggunakannya sebagai alat analisis
2	Analisis Kebijakan Pemerintah dalam Pengentasan Kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Juli Panglima Saragih Transparansi Vol. VII, No. 2, Tahun 2015	Penelitian Kualitatif dengan metode deskriptif analitis Teori: a.Teori kemiskinan absolut dan relatif b.Teori lingkaran perangkap kemiskinan c.Kebijakan pengentasan kemiskinan	a.Pemerintah DIY telah berupaya untuk menanggulangi masalah kemiskinan di daerahnya dengan berbagai program dan kegiatan. Namun karena keterbatasan fiskal yang dimiliki Pemerintah DIY dan ketidakberdayaan masyarakat sendiri membuat upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tersebut menjadi sangat berat. b.Penelitian ini adalah merekomendasikan bahwa dalam perumusan kebijakan Pemerintah DIY selalu berorientasi pada pemberdayaan potensi ekonomi lokal, penciptaan lapangan kerja baru, membangun usaha produktif seperti usaha mikro dan kecil bagi masyarakat guna meningkatkan pendapatan mereka, serta berkoordinasi dengan program	Persamaan: a.Menggunakan metode penelitian kualitatif b.Tujuan penelitian untuk melakukan analisis kebijakan Perbedaan: a.Tempat penelitian, penelitian Saragih dilakukan di DIY sementara penelitian ini direncanakan dilakukan di Kota Surabaya b.Obyek penelitian, penelitian Saragih dilakukan atas kebijakan pengentasan kemiskinan sementara penelitian ini direncanakan dilakukan atas kebijakan mengatasi ketimpangan sosial ekonomi c.Teori penelitian, penelitian Saragih

No	Judul, Nama, Terbitan	Metode dan Teori	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan
			<i>pro-poor</i> Pemerintah Pusat.	tidak menggunakan teori implementasi kebijakan sementara penelitian ini menggunakannya sebagai alat analisis
3	Ketimpangan Pendapatan dan Penurunan Kesejahteraan Masyarakat M. Syawie Informasi Vol. 18, No. 02, Tahun 2013	Penelitian Kualitatif dengan metode deskriptif analitis Teori: a.Ketimpangan pendapatan b.Pembangunan ekonomi	a.Cara terbaik untuk memahami ketimpangan guna merumuskan kebijakan yang tepat adalah dengan menggunakan tiga perspektif yaitu: Pertama, ketimpangan semata sebagai gambaran distribusi hasil pembangunan. Kedua, melihat ketimpangan dalam konteks kaitan antara sektor dengan tingkat pertumbuhan tinggi atau sektor yang menjadi basis ekonomi kelas menengah atas dengan kegiatan ekonomi rakyat lemah. Ketiga, melihat ketimpangan dari karakter pelayanan publik. b.Dalam perumusan kebijakan untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat diarahkan kepada relevansi pendidikan yang membuat anggota masyarakat lebih kapabel dan sesuai dengan kebutuhan lokal, dan arah investasi kepada penguatan ekonomi rakyat.	Persamaan: Menggunakan metode penelitian kualitatif. Perbedaan: a.Sumber data, penelitian M. Syawie menggunakan data sekunder sementara penelitian ini direncanakan menggunakan data primer dan sekunder. b.Obyek penelitian, penelitian M. Syawie yang menjadi obyek penelitian adalah fenomena ketimpangan dan kesejahteraan sementara penelitian ini direncanakan dilakukan atas kebijakan mengatasi ketimpangan sosial ekonomi. c.Teori penelitian, penelitian M. Syawie tidak menggunakan teori implementasi kebijakan sementara penelitian ini menggunakannya sebagai alat analisis.

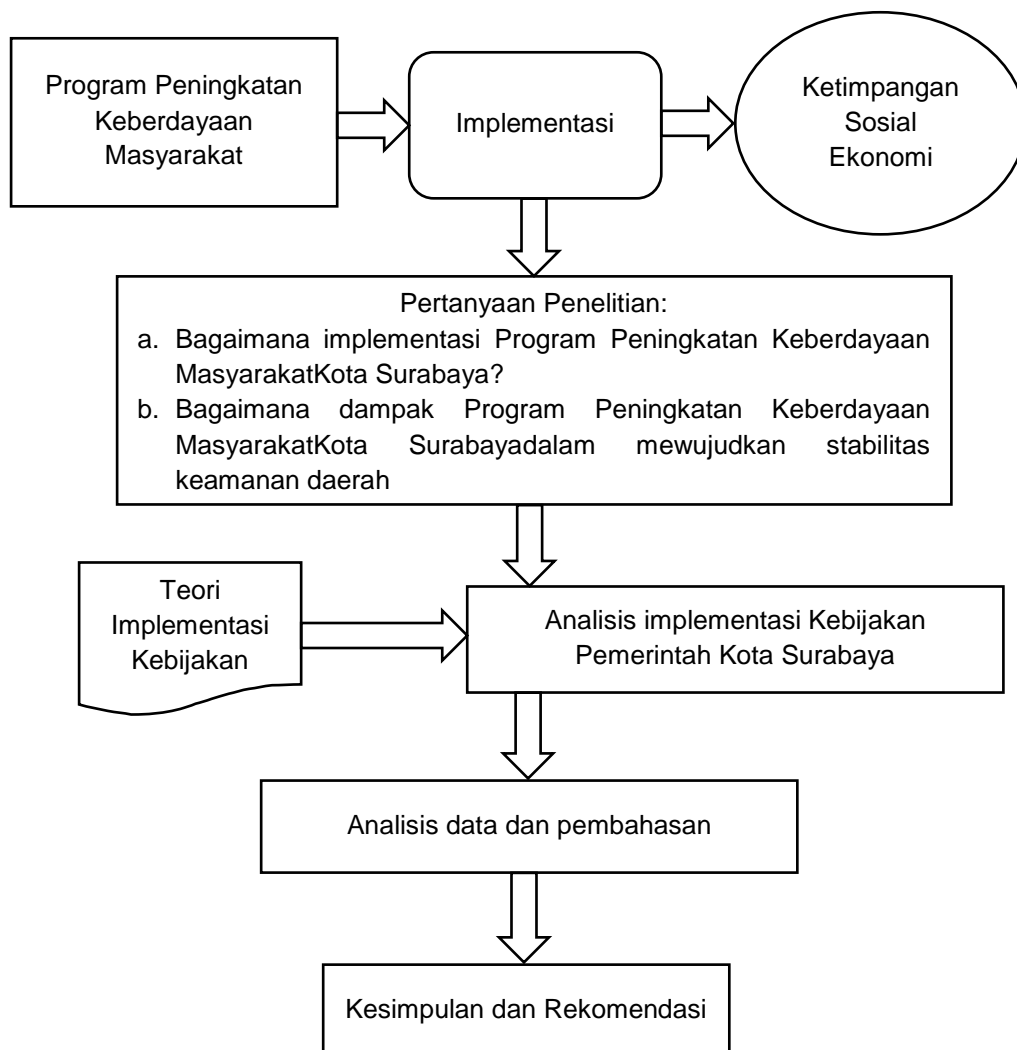
No	Judul, Nama, Terbitan	Metode dan Teori	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan
4	<p>Penerapan Ekonomi Islam Sebagai Solusi Mengatasi Kesenjangan Sosial</p> <p>Akmalia Qurrota A'yun, Lisa Karmila</p> <p>Prosiding Seminar Nasional ASBIS 2017 Politeknik Negeri Banjarmasin</p>	<p>Penelitian Kualitatif dengan metode deskriptif analitis</p> <p>Teori:</p> <p>a.Kesenjangan sosial b.Ekonomi Islam</p>	<p>a.Dalam mengatasi kesenjangan sosial yang diartikan sebagai kondisi terciptanya perbedaan yang cukup besar dalam lingkup sosial ekonomi masyarakat, dilakukan melalui penerapan sistem ekonomi islam memberikan peluang dan akses kepada semua warga masyarakat untuk berusaha secara adil. Penerapan ekonomi islam dapat mencegah terjadinya korupsi, monopoli, dan pengabaian terhadap kepentingan umum.</p> <p>b.Prinsip-prinsip ekonomi islam seperti tauhid, keadilan, masalah, keseimbangan, kejujuran, kebebasan dan tanggung jawab, serta kebenaran dipandang dapat menjadi solusi masalah kesenjangan sosial. Selain itu juga, dalam upaya mengurangi kesenjangan sosial dalam ekonomi islam juga dikenal adanya praktek zakat, shadaqah, dan waqaf. Namun demikian penerapan ekonomi islam memerlukan komitmen yang kuat dari semua stakeholder perekonomian mulai dari pemerintah, dunia usaha,</p>	<p>Persamaan:</p> <p>Menggunakan metode penelitian kualitatif.</p> <p>Perbedaan:</p> <p>a.Sumber data, penelitian Akmalia dkk menggunakan data sekunder sementara penelitian ini direncanakan menggunakan data primer dan sekunder.</p> <p>b.Obyek penelitian, penelitian Akmalia dkk yang menjadi obyek penelitian adalah fenomena kesenjangan sosial yang pada akhirnya menghasilkan rekomendasi penerapan ekonomi islam sementara penelitian ini direncanakan dilakukan atas kebijakan mengatasi ketimpangan sosial ekonomi.</p> <p>c.Teori penelitian, penelitian Akmalia dkk tidak menggunakan teori implementasi kebijakan sementara penelitian ini menggunakannya sebagai alat analisis.</p>

No	Judul, Nama, Terbitan	Metode dan Teori	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan
			masyarakat, dan lainnya.	
5	<p data-bbox="297 411 651 480"><i>Determinant of Income Inequality</i></p> <p data-bbox="297 499 651 596">Akhsyim Afandi, Vebryna Permatasari Runtung, Hazem Marashdeh</p> <p data-bbox="297 619 651 687">Economic Journal of Emerging Market, 9(2) 2017</p>	<p data-bbox="674 411 887 475">Penelitian kuantitatif</p> <p data-bbox="674 499 887 579">Teori: Income inequality</p>	<p data-bbox="938 411 1444 903">a. Perubahan struktural mempengaruhi ketimpangan pendapatan, adanya kenaikan sumbangan di sektor keuangan dalam PDB cenderung menurunkan ketimpangan, hal ini berarti bertentangan dengan hipotesis finansialisasi, selain itu juga kondisi sosial juga berpengaruh terhadap ketimpangan. Kenaikan sumbangan baik sektor pertanian maupun sektor jasa dalam PDB cenderung mengurangi ketimpangan, namun kenaikan sumbangan sektor industri terbukti tidak mempengaruhi ketimpangan.</p> <p data-bbox="938 911 1444 1182">b. Dalam penelitian ini juga diketahui bahwa turunnya tingkat kemiskinan justru malah menaikkan ketimpangan, dengan demikian kebijakan untuk menurunkan kemiskinan bisa bersifat tidak netral terhadap ketimpangan, melainkan tidak mampu membiarkan ketimpangan untuk tidak naik.</p> <p data-bbox="938 1190 1444 1327">c. Selain itu juga ditemukan bahwa kenaikan angka partisipasi kuliah justru menaikkan ketimpangan, yang mengimplikasikan bahwa angka ini</p>	<p data-bbox="1467 411 1621 440">Persamaan:</p> <p data-bbox="1467 464 1910 564">Permasalahan yang menjadi latar belakang penelitian adalah ketimpangan pendapatan.</p> <p data-bbox="1467 588 1621 617">Perbedaan:</p> <p data-bbox="1467 641 1910 810">a. Metode penelitian, penelitian Afandi et al menggunakan metode penelitian kuantitatif sementara penelitian ini direncanakan menggunakan metode kualitatif</p> <p data-bbox="1467 818 1910 1129">b. Obyek penelitian, penelitian Afandi et al yang menjadi obyek penelitian adalah fenomena kesenjangan pendapatan yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi sementara penelitian ini direncanakan dilakukan atas kebijakan mengatasi ketimpangan sosial ekonomi.</p> <p data-bbox="1467 1137 1910 1307">c. Teori penelitian, penelitian Afandi et al tidak menggunakan teori implementasi kebijakan sementara penelitian ini menggunakannya sebagai alat analisis.</p>

No	Judul, Nama, Terbitan	Metode dan Teori	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan
			belum mencapai titik belok atau <i>turning point</i> .	

2.3 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini dibentuk oleh teori dan konsep yang digunakan serta penelitian terdahuluyang menjadi acuan dalam penelitian. Penelitian dengan konsep-konsep dan acuan penelitian ini dikembangkan dalam metodologi penelitian. Kerangka pemikiran dari rencana penelitian ini sebagai berikut:



Gambar 2.4 Kerangka Pemikiran

Sumber: Disusun oleh peneliti, 2018

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Tempat dan Waktu Penelitian

Pada bagian ini akan diuraikan informasi tentang dimana penelitian akan dilakukan dan kapan waktu pelaksanaannya. Tempat penelitian ditentukan berdasarkan lokasi terjadinya masalah yang akan diteliti dan waktu penelitian ditentukan berdasarkan kalender akademik yang berlaku untuk Tahun Ajaran 2017/2018 di Universitas Pertahanan. Tempat dan waktu penelitian diuraikan sebagai berikut:

3.1.1 Tempat Penelitian

Kebijakan pemerintah dapat ditunjukkan melalui program dan kegiatan yang dilakukan oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Sesuai dengan subfokus penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya dalam Bab I maka penelitian ini direncanakan akan dilaksanakan pada OPD di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya yang membawahi program dan kegiatan untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi masyarakat di Kota Surabaya. OPD Kota Surabaya yang direncanakan untuk dijadikan tempat penelitian antara lain Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) dan Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak (DP5A) Kota Surabaya. Bappeko Surabaya beralamat di Jalan Pacar Nomor 8 Surabaya, penelitian di Bappeko dilakukan untuk memperoleh data primer dan sekunder terkait dengan kebijakan yang dilakukan oleh Kota Surabaya untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi di Kota Surabaya dan capaiannya. Sementara di DP5A Kota Surabaya dengan alamat di Jalan Kedungsari Nomor 18 Surabaya dilakukan untuk memperoleh data primer maupun sekunder terkait dengan implementasi kebijakan yang dilakukan.

3.1.2 Waktu Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan selama Tahun Ajaran 2017/2018 yang berlaku di Universitas Pertahanan. Proses bimbingan teknis dengan dosen pembimbing dilakukan sepanjang proses penyusunan tesis ini berlangsung dan jadwal penelitian ini akan menyesuaikan dengan dinamika jadwal pendidikan di Universitas Pertahanan, Fakultas Manajemen Pertahanan, Program Studi Ekonomi Pertahanan. Berikut jadwal penelitian yang direncanakan oleh peneliti:

Tabel 3.1 Jadwal Penelitian

No	Kegiatan Utama	2018/2019						
		Jul	Agst	Sept	Okt	Nov	Des	Jan
1	Penyiapan Proposal							
2	Perbaikan Proposal							
3	Sidang Ujian Proposal							
4	Perbaikan Final Proposal							
5	Pengumpulan & Pengolahan Data							
6	Penyusunan Tesis							
7	Ujian Tesis							
8	Perbaikan Tesis							

Sumber: Diolah oleh peneliti

3.2 Subyek dan Sampel Penelitian

Penelitian ini berfokus pada Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya yang dilaksanakan oleh DP5A. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan harapan untuk mendapatkan pemahaman yang utuh dan mendalam tentang suatu realitas. Menurut Sugiyono (2016), penelitian kualitatif memandang obyek sebagai suatu yang dinamis, hasil konstruksi pemikiran dan interpretasi terhadap gejala yang diamati, serta utuh (*holistic*) karena setiap aspek dari obyek itu mempunyai satu kesatuan

yang tidak dapat dipisahkan.⁶¹ Realitas dalam penelitian kualitatif tidak hanya yang tampak (teramati), tetapi sampai dibalik yang tampak tersebut. Sejalan dengan hal itu menurut Creswell, tujuan penelitian kualitatif pada umumnya mencakup informasi tentang fenomena utama (*central phenomenon*) yang dieksplorasi dalam penelitian, partisipan penelitian, dan lokasi penelitian.⁶² 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.⁶³

Pendekatan kualitatif merupakan pendekatan yang lebih relevan jika dibandingkan dengan pendekatan lainnya dalam menjelaskan implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Kota Surabaya yang dilaksanakan oleh DP5A serta dampaknya terhadap stabilitas keamanan di Surabaya. Implementasi kebijakan dan dampaknya merupakan hal yang kompleks. Sehingga alat yang digunakan untuk menganalisis fenomena tersebut harus mampu menangkap dinamika yang terjadi. Penelitian ini menggunakan metode analisis data interaktif Miles and Huberman.

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

⁶¹ Sugiyono, "Metode Penelitian Manajemen", (Bandung: Alfabeta, 2016), hlm. 49.

⁶² John W. Creswell, "Research Design Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran", (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 164.

⁶³ Sugiyono, *op. cit.*, hlm. 38.

orang lain atau lewat dokumen.⁶⁴ Data primer dalam penelitian ini berupa data dari beberapa informan yang relevan. Informan yang menjadi sumber data primer dalam penelitian ini ditentukan oleh peran dan keterlibatan informan, khususnya yang berkaitan fokus penelitian. Sementara itu data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari berbagai jurnal penelitian, artikel majalah, laporan tahunan, dan berbagai dokumen lain. Dengan demikian subjek dan sampel penelitian dapat diuraikan sebagai berikut:

3.2.1 Subyek Penelitian

Penentuan informan dilakukan dengan metode *purposive sampling*. *Purposive 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.⁶⁵ Lebih lanjut menurut Sanafiah Faisal, dengan mengutip pendapat Spradley sebagaimana dikutip oleh Sugiyono menyatakan bahwa sampel sebagai sumber data atau sebagai informan sebaiknya yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Mereka yang menguasai atau memahami sesuatu melalui proses enkulturasi, sehingga sesuatu itu bukan sekedar diketahui, tetapi juga dihayatinya;
2. Mereka yang tergolong masih sedang berkecimpung atau terlibat pada kegiatan yang tengah diteliti;
3. Mereka yang mempunyai waktu yang memadai untuk dimintai informasi;
4. Mereka yang tidak cenderung menyampaikan informasi hasil “kemasannya” sendiri;

⁶⁴*Ibid.*, hlm. 376.

⁶⁵*Ibid.*, hlm. 368.

5. Mereka yang pada mulanya tergolong “cukup asing” dengan peneliti sehingga lebih menggairahkan untuk dijadikan semacam guru atau narasumber.⁶⁶

Menurut Nasution sebagaimana dikutip oleh Sugiyono bahwa penentuan unit sampel ini (informan) dianggap telah memadai apabila telah sampai kepada taraf “*redundancy*” (datanya telah jenuh, ditambah sampel lagi tidak memberikan informasi yang baru), artinya bahwa dengan menggunakan informan selanjutnya boleh dikatakan tidak lagi diperoleh tambahan informasi baru yang berarti.⁶⁷ Sehingga subjek penelitian yang direncanakan 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 yang direncanakan adalah Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga, Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga, serta staf dari tenaga pendamping. Narasumber/informan tersebut dipilih oleh peneliti karena dianggap mempunyai otoritas dan kapasitas sebagai pengambil keputusan dan kewenangan sehingga diharapkan dapat memberikan jawaban-jawaban yang jelas dan sesuai dengan yang diharapkan peneliti. Namun demikian peneliti juga terbuka akan nama-nama narasumber/informan lain yang ditunjuk oleh nama-nama narasumber/informan yang telah ditentukan sebelumnya yang juga memiliki otoritas dan kapasitas untuk diwawancarai, jika narasumber/informan yang telah ditentukan sebelumnya berhalangan.

3.2.2 Sampel Penelitian

Sampel sebagai sumber data atau sebagai informan dalam penelitian ini adalah informan yang dipilih dari beberapa instansi yang berkaitan kebijakan kota Surabaya dalam mengatasi kesenjangan ekonomi, seperti:

⁶⁶*Ibid.*, hlm. 371.

⁶⁷*Ibid.*, hlm. 369.

Tabel 3.2 Subjek / Informan Penelitian

NO	INFORMAN	INSTANSI	UNSUR PERTANYAAN	KODE
1	Kepala Bidang Ekonomi	Bappeko	Perumusan dan capaian kebijakan	A1
2	Kepala Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat	Bappeko	Perumusan dan capaian kebijakan	A1
3	Staf Bappeko	Bappeko	Capaian Kegiatan	A2
4	Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga	DP5A	Perumusan dan Implementasi Kebijakan	B1
5	Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga	DP5A	Perumusan dan Implementasi Kebijakan	B2
6	Koordinator Tenaga Pendamping	DP5A	Implementasi kebijakan	C1
7	Tenaga Pendamping	DP5A	Implementasi kebijakan	C1

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Macam teknik pengumpulan data menurut Sugiyono, secara umum dibagi menjadi empat, yaitu observasi, wawancara, dokumentasi, dan gabungan/triangulasi.⁶⁸ Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah gabungan/triangulasi dari observasi, wawancara, dan dokumentasi. Berdasarkan sumber datanya, data dalam penelitian ini diklasifikasikan dalam dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Untuk mendapatkan data primer, peneliti melakukan wawancara dan observasi. Sedangkan untuk data sekunder, diperoleh melalui dokumentasi.

⁶⁸*Ibid.*, hlm. 376.

Teknik observasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi partisipatif pasif, sehingga peneliti datang di tempat kegiatan orang yang diamati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut.⁶⁹ Observasi ini hanya dilakukan untuk melihat bagaimana perubahan yang terjadi dilapangan.

Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini bersifat mendalam, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan untuk mendapatkan informasi secara langsung dengan mengajukan pertanyaan kepada narasumber untuk mendapatkan informasi yang mendalam. Komunikasi antara pewawancara dengan yang diwawancarai bersifat intensif dan masuk kepada hal-hal yang bersifat detail. Tujuannya untuk memperoleh informasi yang rinci dan memahami latar belakang sikap dan pandangan narasumber.⁷⁰

Sementara itu, teknik pengumpulan data dengan dokumentasi digunakan untuk mendapatkan data berupa jurnal, artikel, dan pustaka lainnya yang tidak berasal dari instansi terkait. Data dapat diperoleh melalui jurnal, buku, dokumen sumber elektronik dan sebagainya. Studi dokumen menghasilkan data pendukung dari data hasil observasi dan wawancara, namun demikian data yang diperoleh melalui studi dokumen juga mempunyai nilai penting dalam penelitian.

3.4 Pemeriksaan Keabsahan Data

Uji keabsahan data dilakukan untuk memastikan keakuratan data yang diperoleh, guna menghindari penarikan kesimpulan yang salah dalam penelitian. Uji keabsahan data dalam penelitian kualitatif meliputi uji *credibility* (validitas internal), *transferability* (validitas eksternal),

⁶⁹*Ibid.*, hlm. 379.

⁷⁰Indrawan, R dan Yuniawati, P, "*Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan Campuran*", (Bandung: Refika Aditama, 2016), hlm. 136.

dependability (reliabilitas), dan *confirmability* (objektivitas)⁷¹. Penjelasan masing-masing pengujian tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

3.4.1 Uji *Credibility* (validitas internal)

Uji kredibilitas data terkait dengan derajat akurasi desain penelitian dengan hasil yang dicapai. Uji ini dilakukan antara lain melalui perpanjangan pengamatan, peningkatan ketekunan, triangulasi, analisis kasus negatif, dan *member check*.

1. Perpanjangan pengamatan

Hal ini dilakukan untuk membangun hubungan yang baik dengan informan. Ketika pertama kali peneliti datang kepada informan untuk mendapatkan informasi, sikap informan akan cenderung berhati-hati dalam menghadapi peneliti. Hal ini wajar karena bagi informan, peneliti adalah orang asing yang masih harus diwaspadai. Sehingga informasi yang disampaikan bisa jadi tidak lengkap, tidak mendalam, dan mungkin masih banyak yang dirahasiakan. Oleh karena itu diperlukan suatu usaha untuk menghilangkan kecanggungan itu. Dengan perpanjangan pengamatan ini, peneliti mengecek kembali apakah data yang telah diberikan selama ini merupakan data yang sudah benar atau tidak.

2. Peningkatan ketekunan

Peneliti berusaha lebih cermat dan berkesinambungan dalam melakukan pengamatan. Dengan cara tersebut maka kepastian data dan urutan peristiwa akan dapat direkam secara pasti dan sistematis. Dalam proses ini peneliti dapat melakukan pengecekan kembali apakah data yang telah ditemukan itu benar atau tidak, selain itu peneliti juga dapat memberikan

⁷¹ Sugiyono, *op. cit.*, hlm. 433

deskripsi data yang akurat dan sistematis tentang apa yang diamati.

3. Trianggulasi

Trianggulasi diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu. Oleh karena itu selanjutnya dikenal trianggulasi sumber, trianggulasi cara, dan trianggulasi waktu. Dalam trianggulasi sumber, pengujian kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang diperoleh melalui beberapa sumber. Misalnya informasi yang diperoleh dari atasan dicek kembali dengan informasi yang diperoleh dari bawahan dan temannya. Trianggulasi cara, dilakukan dengan cara mengecek kembali informasi dari sumber yang sama dengan cara yang berbeda. Misalnya informasi yang didapatkan dari atasan melalui wawancara, dicek kembali dengan observasi, dokumentasi, dan kuesioner. Sementara trianggulasi waktu, pengecekan kembali informasi yang telah didapatkan dilakukan pada waktu yang berbeda. Hal ini tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat kemungkinan adanya perbedaan informasi yang diberikan oleh informan ketika suatu teknik pengumpulan data misalnya wawancara dilakukan pada saat yang berbeda. Misalnya pada pagi hari ketika informan masih dalam keadaan yang segar, maka jika dilakukan wawancara akan didapatkan informasi yang lebih valid dan kredibel. Hal ini mungkin berbeda jika wawancara dilakukan pada saat siang atau sore hari.

4. Analisis kasus negatif

Dalam proses ini peneliti berusaha untuk mencari data yang berbeda atau bahkan bertentangan dengan data yang telah diperoleh. Jika ada data yang berbeda atau bahkan bertentangan dengan data yang telah didapatkan, maka peneliti harus berupaya mencari jawaban kenapa hal itu bisa terjadi.

Hal ini dilakukan sampai peneliti menemukan kepastian benar atau salah atas data yang berbeda tersebut.

5. *Member check*

Adalah proses pengecekan kembali data yang diperoleh oleh peneliti kepada pemberi data. Hal ini dilakukan untuk mengetahui seberapa jauh data yang diperoleh sesuai dengan apa yang diberikan oleh pemberi data. Jika data yang ditemukan dapat disepakati oleh para pemberi data berarti data tersebut valid.

3.4.2 Pengujian *Transferability* (validitas eksternal)

Transferability yang dimaksud di sini adalah derajat keterpakaian hasil penelitian untuk diterapkan pada situasi yang baru (tempat lain) dengan orang-orang yang baru. Kriteria transferabilitas adalah jika pembaca laporan penelitian memperoleh gambaran yang sedemikian jelasnya, “semacam apa” suatu hasil penelitian dapat diberlakukan (*transferability*). Oleh karena itu peneliti harus membuat laporan penelitian yang rinci, jelas, sistematis, dan dapat dipercaya. Dengan demikian, pembaca dapat memutuskan dapat atau tidaknya mengaplikasikan hasil penelitian di tempat lain.

3.4.3 Pengujian *Dependability* (reliabilitas)

Suatu penelitian dapat dikatakan *reliable* jika orang lain dapat mengulangi atau mereplikasi proses penelitian tersebut. Uji *dependability* dalam penelitian kualitatif dilakukan dengan melakukan audit terhadap keseluruhan proses penelitian. Mulai dari bagaimana peneliti mulai menentukan masalah atau fokus, tahapan memasuki lapangan, bagaimana menentukan sumber data, melakukan analisis data, melakukan uji keabsahan data, sampai membuat kesimpulan.

3.4.4 Pengujian *Confirmability* (objektivitas)

Penelitian yang obyektif adalah penelitian yang hasilnya telah disepakati oleh banyak orang. Uji *confirmability* mirip dengan uji *dependability*, yaitu dengan menguji hasil penelitian dikaitkan dengan proses yang dilakukan. Sehingga uji *confirmability* dapat dilakukan bersama dengan uji *dependability*. Bila hasil penelitian merupakan fungsi dari proses penelitian yang dilakukan, maka penelitian tersebut telah memenuhi standar *confirmability*.

3.5 Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil observasi, wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesis, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.⁷² Dalam penelitian ini, analisis data menggunakan model Miles dan Huberman. Dalam model ini, aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data, yaitu *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/Verification*. Masing-masing aktivitas tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *Data reduction* (reduksi data);

Berupa berupa aktivitas merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Sehingga data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah

⁷²*Ibid.*, hlm. 401.

peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

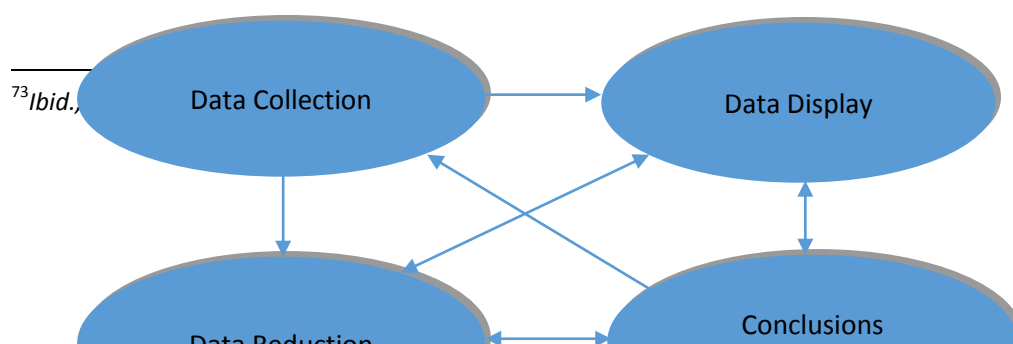
2. *Data display* (penyajian data);

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah mendisplaykan atau menyajikan data. Penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart*, dan sejenisnya. Namun menurut Miles and Huberman terkait dengan hal ini menyatakan bahwa yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

3. *Conclusion drawing/Verification*.

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada awal tahap, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.⁷³

Adapun gambar model analisis data dari Miles dan Huberman, sebagai berikut:



Gambar 3.1 Komponen dalam analisis data (*interactive model*)

Sumber: Sugiyono, *Metode Penelitian Manajemen*. (Bandung: Alfabeta, 2016), hlm. 405.

BAB IV

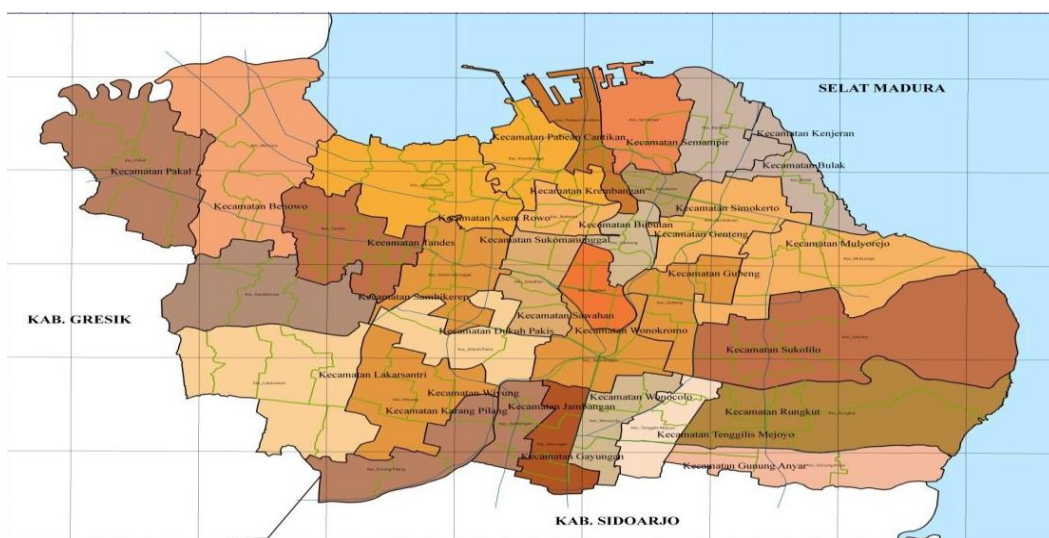
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum

Pada bagian ini akan diuraikan informasi awal untuk mendukung hasil penelitian dan pembahasannya. Hal ini diperlukan untuk memberikan pemahaman yang cukup kepada pembaca. Adapun gambaran umum diuraikan sebagai berikut:

4.1.1 Letak Geografis Kota Surabaya

Kota Surabaya terletak di antara 7°9' - 7°21' Lintang Selatan dan 112°36' - 112°54' Bujur Timur. Wilayahnya sebagian besar merupakan dataran rendah dengan ketinggian antara 3 – 6 meter di atas permukaan air laut pada kemiringan kurang dari 3%, kecuali untuk daerah selatan mempunyai ketinggian antara 25 – 50 meter di atas permukaan air laut pada kemiringan 5 -15%. Surabaya berbatasan langsung di sebelah utara dan timur dengan selat Madura, sebelah selatan dengan Kabupaten Sidoarjo, dan sebelah barat dengan Kabupaten Gresik seperti pada gambar berikut:



Gambar 4.1 Peta Wilayah Kota Surabaya

Sumber : Bappeko Surabaya

4.1.2 Luas Wilayah Kota Surabaya

Luas wilayah Kota Surabaya seluruhnya kurang lebih sebesar 326,81 km² dan terbagi menjadi 31 Kecamatan, tersebar mulai dari yang terkecil seluas 2,59 Km² sampai dengan yang terbesar seluas 23,73 Km². Kecamatan Simokerto adalah kecamatan dengan wilayah paling kecil sementara Kecamatan Benowo adalah kecamatan yang paling besar. Selanjutnya dari masing-masing kecamatan tersebut terbagi kembali menjadi 154 Kelurahan, 1405 RW, dan 9271 RT. Rincian luas masing-masing kecamatan beserta jumlah kelurahannya dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 4.1 Rincian Luas Kecamatan

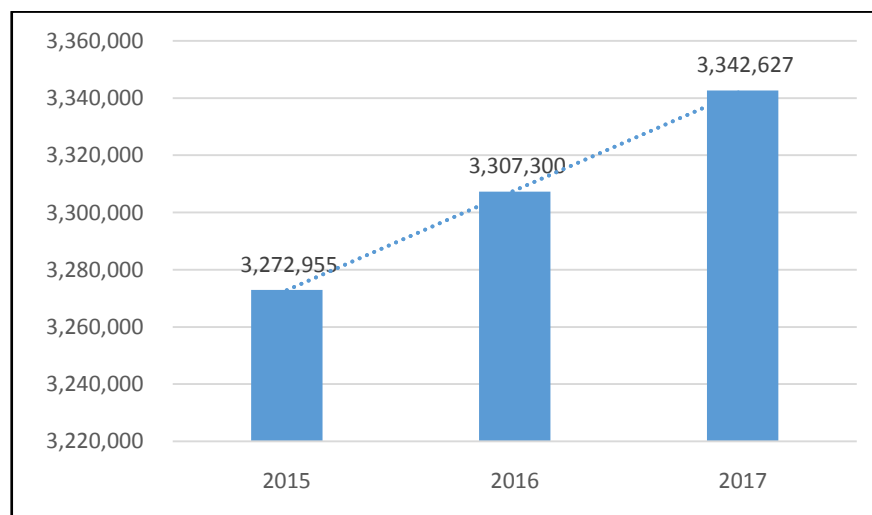
NO	KECAMATAN	JUMLAH KELURAHAN	LUAS WILAYAH (Km ²)
1	Karang Pilang	4	9,23
2	Jambangan	4	4,19
3	Gayungan	4	6,07
4	Wonocolo	5	6,77
5	Tenggilis Mejoyo	4	5,52
6	Gunung Anyar	4	9,71
7	Rungkut	6	21,08
8	Sukolilo	7	23,68
9	Mulyorejo	6	14,21
10	Gubeng	6	7,99
11	Wonokromo	6	8,47
12	Dukuh Pakis	4	9,94
13	Wiyung	4	12,46
14	Lakarsantri	6	18,99
15	Tandes	6	11,07
16	Suko Manunggal	6	9,23
17	Sawahan	6	6,93
18	Tegalsari	5	4,29
19	Genteng	5	4,05
20	Tambaksari	8	8,99
21	Kenjeran	4	7,77
22	Bulak	4	6,72

NO	KECAMATAN	JUMLAH KELURAHAN	LUAS WILAYAH (Km ²)
23	Simokerto	5	2,59
24	Semampir	5	8,76
25	Pabean Cantian	5	6,80
26	Bubutan	5	3,86
27	Krembangan	5	8,34
28	Asemrowo	3	15,44
29	Benowo	4	23,73
30	Pakal	4	22,07
31	Sambikerep	4	17,94
	TOTAL	154	326,81

Sumber : BPS, 2018

4.1.3 Kondisi Penduduk Kota Surabaya

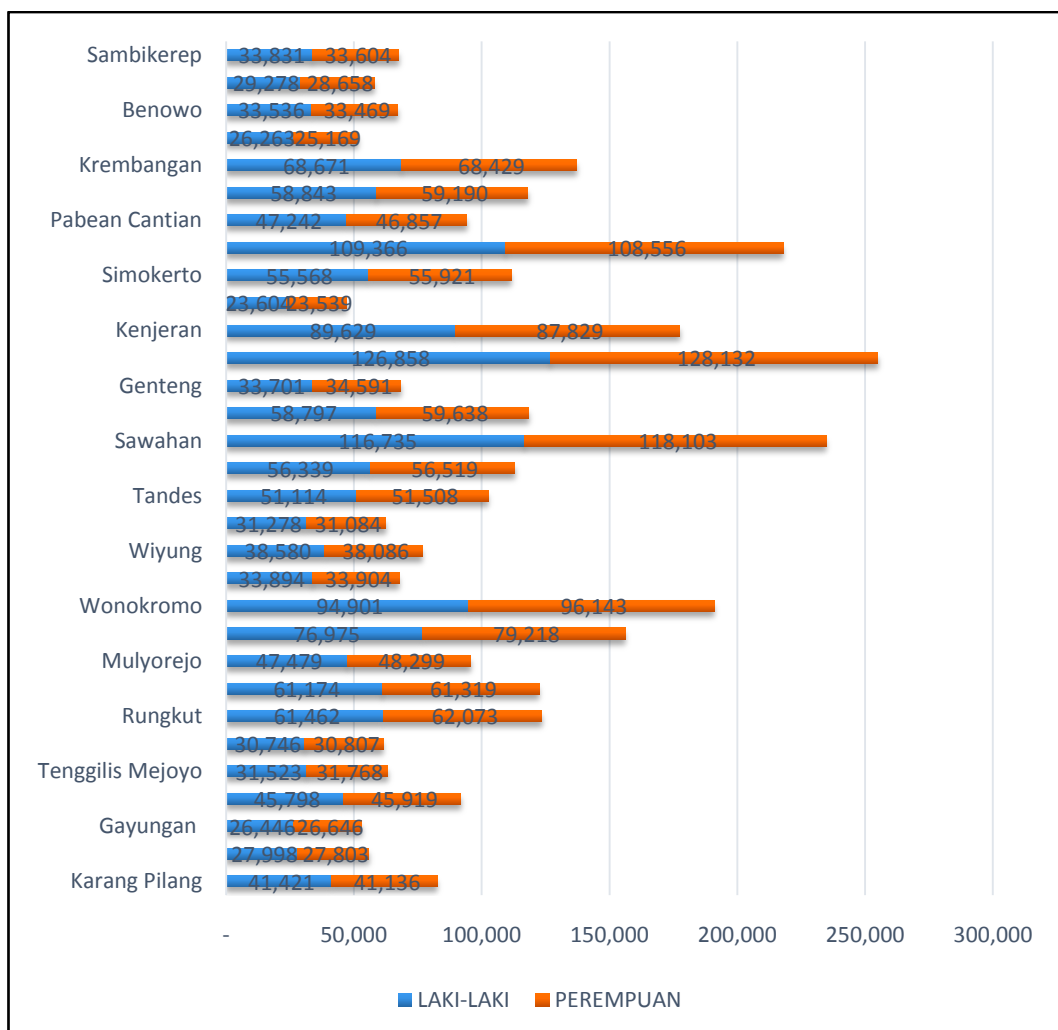
Penduduk Surabaya tahun 2017 tercatat sebesar 3.342.627 jiwa. Jumlah ini mengalami peningkatan sebesar 1,07% dari jumlah penduduk tahun 2016 sebesar 3.307.300 jiwa. Peningkatan ini lebih besar dibandingkan dengan peningkatan yang terjadi pada tahun 2016 yaitu sebesar 1,05% dari jumlah penduduk tahun 2015 sebesar 3.272.955 jiwa seperti yang di gambarkan di bawah ini:



Gambar 4.2 Pertumbuhan Penduduk Kota Surabaya 2015-2017

Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, 2017

Komposisi penduduk berdasarkan jenis kelamin pada tahun 2017 terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 1.668.710 jiwa atau sebesar 49,92% dan penduduk perempuan sebanyak 1.673.917 jiwa atau sebesar 50,08%. Persebaran penduduk paling banyak berada di Kecamatan Tambaksari sebesar 254.990 jiwa dan paling sedikit pada Kecamatan Bulak sebesar 47.143 jiwa. Sebaran penduduk di masing-masing kecamatan seperti digambarkan berikut ini:

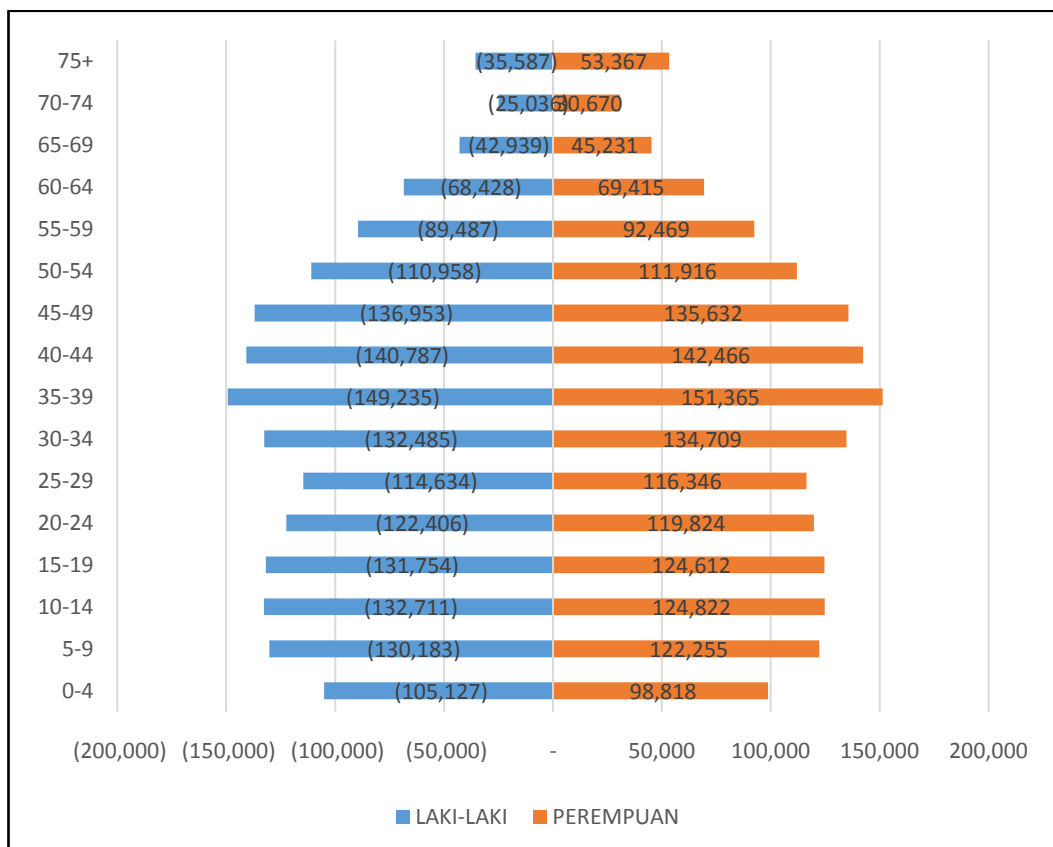


Gambar 4.3 Jumlah Penduduk Kota Surabaya Berdasarkan Jenis Kelamin Per Kecamatan Tahun 2017

Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, 2017

Sementara komposisi penduduk Surabaya berdasarkan kelompok usia menunjukkan bahwa kelompok usia 35-39 tahun mempunyai jumlah

paling besar yaitu 300.600 jiwa atau sebesar 8,99%. Berdasarkan produktivitasnya penduduk dapat di kelompokkan menjadi dua yaitu penduduk usia non produktif dan penduduk usia produktif. Penduduk usia non produktif meliputi penduduk usia muda atau 0 sampai 14 tahun dan penduduk usia tua atau 65 tahun ke atas. Sementara penduduk usia produktif adalah penduduk yang berusia antara 15 sampai dengan 64 tahun. Penduduk usia produktif di Surabaya mendominasi jumlah sebaran penduduk yaitu sebesar 2.395.881 jiwa atau sebesar 71,68% dari total penduduk. Sedangkan penduduk usia non produktif sebesar 946.746 jiwa atau sebesar 28,32% yang terdiri dari kelompok usia kurang dari 15 tahun sebesar 713.916 jiwa atau 21,36% dan kelompok usia lebih dari 65 tahun sebesar 232.830 jiwa atau 6,97%. Dengan data seperti ini maka ratio ketergantungan Surabaya mencapai 39,52%. Pengklasifikasian penduduk Surabaya berdasarkan kelompok umur dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4.4 Penduduk Kota Surabaya Berdasarkan Kelompok Usia

Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, 2017

4.1.4 Perekonomian Kota Surabaya

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui tingkat keberhasilan pembangunan sektor ekonomi. Penyajian PDRB dilakukan dengan dua perhitungan yaitu PDRB atas dasar harga berlaku (PDRB ADHB) dan atas dasar harga konstan (PDRB ADHK).

Nilai PDRB ADHB kota Surabaya tahun 2017 mencapai 495 triliun rupiah. Jumlah ini lebih besar dibandingkan dengan tahun 2016 yaitu sebesar 451 triliun rupiah. Kinerja sektor tertinggi yang berkontribusi terhadap PDRB ADHB adalah sektor Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor sebesar 137 triliun rupiah atau 27,74%. Sektor usaha berikutnya yang mempunyai kontribusi tertinggi adalah sektor Industri Pengolahan sebesar 92 triliun rupiah atau sebesar 18,74%. PDRB ADHB Kota Surabaya berdasarkan lapangan usaha tahun 2016 dan 2017 dapat digambarkan pada tabel di bawah ini:

Tabel 4.2 PDRB ADHB Kota Surabaya Tahun 2016 – 2017 (Miliar Rupiah)

Kategori	Lapangan Usaha	2016		2017	
		Jumlah (Rp)	%	Jumlah (Rp)	%
A	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	808,81	0,18%	883,18	0,18%
B	Pertambangan dan Penggalian	29,15	0,01%	30,64	0,01%
C	Industri Pengolahan	85.214,73	18,88%	92.762,07	18,74%
D	Pengadaan Listrik dan Gas	2.144,72	0,48%	2.263,68	0,46%
E	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	678,59	0,15%	740,17	0,15%
F	Konstruksi	45.103,25	9,99%	49.603,61	10,02%
G	Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	124.579,58	27,60%	137.322,73	27,74%
H	Transportasi dan Pergudangan	23.617,51	5,23%	26.215,30	5,30%
I	Penyediaan Akomodasi dan	70.854,86	15,70%	78.971,93	15,95%

Kategori	Lapangan Usaha	2016		2017	
		Jumlah (Rp)	%	Jumlah (Rp)	%
	Makan Minum				
J	Informasi dan Komunikasi	24.457,11	5,42%	26.571,78	5,37%
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	24.105,84	5,34%	25.631,47	5,18%
L	Real Estate	11.539,14	2,56%	12.495,06	2,52%
M, N	Jasa Perusahaan	10.926,17	2,42%	12.098,85	2,44%
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib	6.221,29	1,38%	6.768,29	1,37%
P	Jasa Pendidikan	11.036,18	2,44%	11.958,10	2,42%
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	3.389,78	0,75%	3.730,51	0,75%
R,S,T,U	Jasa Lainnya	6.676,54	1,48%	6.995,94	1,41%
		451.383,25	100,00%	495.043,31	100,00%

Sumber: BPS, 2018

Sementara untuk PDRB ADHK kota Surabaya tahun 2017 mencapai 364 triliun rupiah. Sama halnya dengan PDRB ADHB Jumlah ini lebih besar dibandingkan dengan tahun 2016 yaitu sebesar 343 triliun rupiah. Kinerja sektor tertinggi yang berkontribusi terhadap PDRB ADHK adalah sektor Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor sebesar 103 triliun rupiah atau 28,32%. Sektor usaha berikutnya yang mempunyai kontribusi tertinggi adalah sektor Industri Pengolahan sebesar 69 triliun rupiah atau sebesar 19,16%. PDRB ADHK Kota Surabaya berdasarkan lapangan usaha tahun 2016 dan 2017 dapat digambarkan pada tabel di bawah ini:

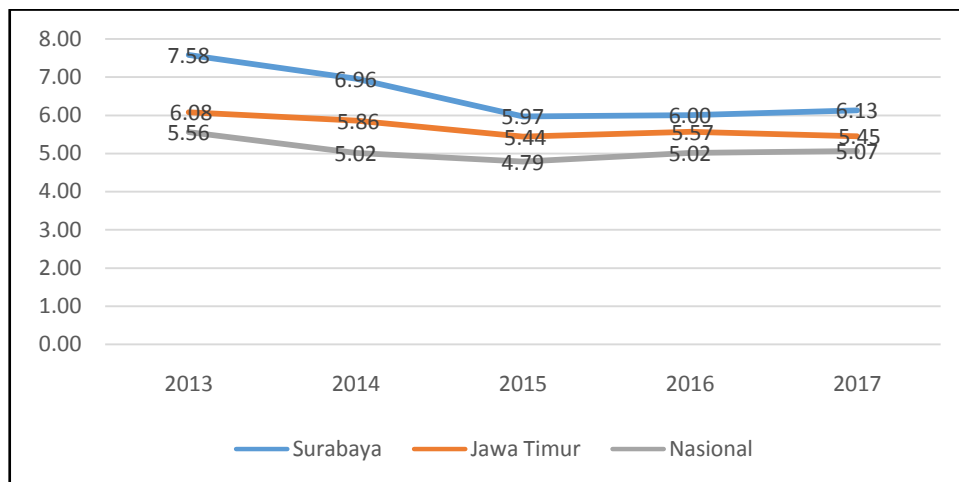
Tabel 4.3 PDRB ADHK Kota Suabaya Tahun 2016 – 2017 (Miliar Rupiah)

Kategori	Lapangan Usaha	2016		2017	
		Jumlah (Rp)	%	Jumlah (Rp)	%
A	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	570,79	0,17%	589,91	0,16%
B	Pertambangan dan Penggalian	20,03	0,01%	20,54	0,01%
C	Industri Pengolahan	66.582,83	19,38%	69.881,29	19,16%
D	Pengadaan Listrik dan Gas	1.514,66	0,44%	1.541,13	0,42%
E	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	528,32	0,15%	564,41	0,15%
F	Konstruksi	33.864,74	9,85%	36.208,18	9,93%
G	Perdagangan Besar dan Eceran,	97.443,60	28,36%	103.301,11	28,32%

Kategori	Lapangan Usaha	2016		2017	
		Jumlah (Rp)	%	Jumlah (Rp)	%
	Reparasi Mobil dan Sepeda Motor				
H	Transportasi dan Pergudangan	16.569,18	4,82%	17.707,95	4,86%
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	49.881,30	14,52%	54.192,88	14,86%
J	Informasi dan Komunikasi	22.421,13	6,52%	23.974,91	6,57%
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	17.184,79	5,00%	17.685,81	4,85%
L	Real Estate	9.145,63	2,66%	9.610,23	2,63%
M, N	Jasa Perusahaan	7.761,41	2,26%	8.278,20	2,27%
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib	4.384,61	1,28%	4.597,27	1,26%
P	Jasa Pendidikan	8.052,65	2,34%	8.531,78	2,34%
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	2.649,12	0,77%	2.804,63	0,77%
R,S,T,U	Jasa Lainnya	5.077,82	1,48%	5.224,60	1,43%
		343.652,61	100,00%	364.714,83	100,00%

Sumber: BPS, 2018

Pertumbuhan ekonomi merupakan perbandingan nilai PDRB yang dihitung atas dasar harga konstan. Dalam lima tahun terakhir mulai tahun 2013, pertumbuhan ekonomi kota Surabaya cenderung mengalami perlambatan dan mulai menunjukkan sedikit percepatan pada tahun 2016 dan 2017. Pertumbuhan ekonomi kota Surabaya mencapai titik tertinggi pada tahun 2013 sebesar 7,58%. Selanjutnya mengalami perlambatan pada tahun 2014 menjadi sebesar 6,96%, dan kembali menurun pada tahun 2015 menjadi sebesar 5,97%. Berikutnya mengalami sedikit kenaikan pada tahun 2016 sebesar 6% dan pada tahun 2017 sebesar 6,13%. Namun demikian pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya mulai tahun 2013 sampai dengan 2017 tercatat lebih tinggi jika dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur dan Nasional seperti yang dapat digambarkan pada grafik berikut:

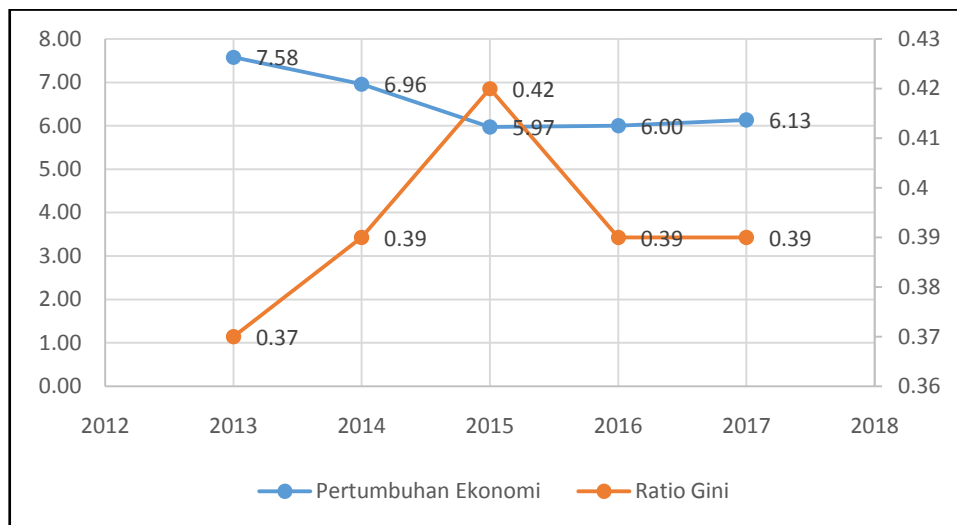


Gambar 4.5 Pertumbuhan Ekonomi Surabaya, Jawa Timur, dan Nasional Tahun 2013 - 2017

Sumber : BPS, 2018

4.1.5 Ketimpangan Sosial Ekonomi Kota Surabaya

Ukuran yang sering digunakan sampai saat ini untuk menggambarkan ketimpangan sosial ekonomi masyarakat adalah indeks gini. Indeks ini juga sekaligus menjadi ukuran keberhasilan kinerja pemerintah. Perkembangan indeks gini kota Surabaya memiliki pola tertentu jika dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi. Adanya perlambatan pertumbuhan ekonomi cenderung diikuti dengan peningkatan indeks gini secara signifikan. Namun jika pertumbuhan ekonomi mengalami peningkatan tidak selalu diikuti dengan turunnya indeks gini. Hal ini terjadi pada tahun 2017 dimana pertumbuhan ekonomi mengalami percepatan dibandingkan dengan tahun 2016, namun pertumbuhan tersebut tidak diikuti dengan penurunan indeks gini. Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi lebih banyak dinikmati oleh kelompok kaya dibandingkan dengan kelompok miskin. Perkembangan pertumbuhan ekonomi dan indeks gini Kota Surabaya dapat kita lihat pada gambar berikut ini:



Gambar 4.6 Pertumbuhan Ekonomi dan Indeks Gini Kota Surabaya Tahun 2013 - 2017

Sumber : BPS, 2018

Pertumbuhan ekonomi kota Surabaya tahun 2013 tercatat sebesar 7,58%. Kemudian pada tahun 2014 mengalami perlambatan menjadi sebesar 6,96% dan pada tahun 2015 sebesar 5,97%. Hal ini diikuti dengan naiknya indeks gini dari tahun 2013 yang tercatat sebesar 0,37 menjadi 0,39 di tahun 2014 dan 0,42 di tahun 2015. Pada tahun berikutnya pertumbuhan ekonomi mengalami sedikit peningkatan menjadi sebesar 6% di tahun 2016 dan sebesar 6,13% di tahun 2017. Hal itu juga diikuti dengan menurunnya indeks gini kota Surabaya menjadi 0,39 di tahun 2016, namun tidak untuk tahun 2017 dimana pertumbuhan ekonomi yang terjadi tidak mampu menurunkan indeks gini dan tetap berada di angka 0,39. Indeks gini dinyatakan dalam bentuk ratio dengan nilai 0 sampai dengan 1. Distribusi ekonomi dikatakan semakin merata jika nilai indeks ginya mendekati nol. Hal ini berarti tingkat ketimpangan yang terjadi di masyarakat semakin rendah. Sebaliknya, distribusi ekonomi menjadi semakin tidak merata jika nilai indeks ginya mendekati satu. Artinya tingkat ketimpangan yang terjadi di masyarakat semakin tinggi.

Secara umum kondisi ketimpangan yang terjadi di Kota Surabaya dapat diwakili melalui angka-angka tersebut. Seperti disampaikan oleh Kepala Bidang Ekonomi Bappeda Kota Surabaya sebagai berikut:

Yang pasti indeks gini sudah berbicara, bahwa memang kondisi di Surabaya itu yang namanya ketimpangan semakin lama semakin lebar.⁷⁴

Untuk memberikan pemahaman yang cukup tentang kondisi yang terjadi di balik angka-angka indeks gini tersebut maka perlu diuraikan hal-hal yang terkait diantaranya kualitas pertumbuhan ekonomi di kota Surabaya, pengangguran, ketenagakerjaan, pendidikan, dan kesehatan.

Pertumbuhan ekonomi Kota Surabaya seperti yang dijelaskan sebelumnya mulai mengalami peningkatan pada tahun 2016, dan berada diatas pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur dan nasional. Sekilas hal itu tentu sangat menggembirakan, namun ketika kita lihat lebih jauh maka pertumbuhan tersebut ternyata didominasi oleh sektor-sektor *non-tradable* (sektor yang tidak menyerap tenaga kerja yang banyak). Pada tahun 2017 misalnya pertumbuhan ekonomi tertinggi di capai oleh sektor Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum sebesar 8,64%, disusul kemudian oleh sektor Informasi dan Komunikasi yang tumbuh sebesar 6,93%, sektor Konstruksi sebesar 6,92%, sektor Transportasi dan Pergudangan sebesar 6,87%, dan sektor Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang sebesar 6,83%, yang semuanya merupakan sektor-sektor *non-tradable*.

Sementara itu untuk sektor *tradable* laju pertumbuhannya relatif kecil seperti sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan sebesar 3,35%, sektor Pertambangan dan Penggalian sebesar 2,55%, dan sektor Industri Pengolahan sebesar 4,95%. Kondisi demikian tidak hanya terjadi pada tahun 2017 saja, namun juga pada tahun-tahun sebelumnya. Hal tersebut dapat kita gambarkan pada tabel berikut ini:

⁷⁴ Wawancara dengan Kepala Bidang Ekonomi di kantor Bappeko Surabaya, pada 22 Oktober 2018

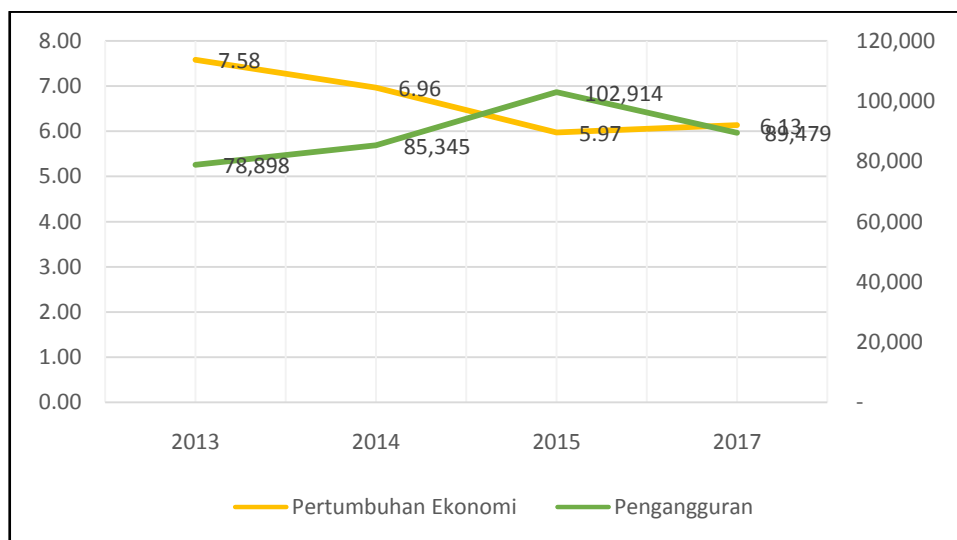
**Tabel 4.4 Laju Pertumbuhan PDRB Kota Surabaya Menurut Lapangan Usaha
2014 - 2017**

Kategori	Lapangan Usaha	2014	2015	2016	2017
A	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	3,54	4,73	4,36	3,35
B	Pertambangan dan Penggalian	3,20	3,98	3,14	2,55
C	Industri Pengolahan	10,13	5,88	4,91	4,95
D	Pengadaan Listrik dan Gas	-1,90	-3,12	-1,05	1,75
E	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	0,76	5,17	5,92	6,83
F	Konstruksi	6,81	2,85	5,01	6,92
G	Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	4,88	6,20	5,82	6,01
H	Transportasi dan Pergudangan	8,46	6,42	4,89	6,87
I	Penyediaan Akomodasi dan Makanan dan Minuman	8,06	8,04	8,63	8,64
J	Informasi dan Komunikasi	6,53	6,38	6,98	6,93
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	7,79	7,49	7,65	2,92
L	Real Estate	6,68	5,07	5,32	5,08
M, N	Jasa Perusahaan	6,45	5,38	5,05	6,66
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib	0,33	4,45	5,09	4,85
P	Jasa Pendidikan	5,71	6,31	6,02	5,95
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	9,39	4,04	5,85	5,87
R,S,T,U	Jasa Lainnya	4,55	4,67	4,99	2,89
		6,96	5,97	6,00	6,13

Sumber: BPS, 2018

Perkembangan pertumbuhan ekonomi kota Surabaya diikuti secara logis oleh jumlah pengangguran. Ketika pertumbuhan ekonomi mengalami perlambatan maka jumlah pengangguran akan mengalami peningkatan, begitu juga sebaliknya jika pertumbuhan ekonomi mengalami peningkatan maka jumlah pengangguran mengalami penurunan. Pertumbuhan ekonomi kota Surabaya mengalami perlambatan pada tahun 2014 dan 2015. Tahun 2013 pertumbuhan ekonomi tercatat sebesar 7,58%, kemudian mengalami perlambatan di tahun 2014 dan 2015 menjadi sebesar 6,96% dan 5,97%. Kondisi ini diikuti dengan naiknya jumlah pengangguran yang tercatat sebesar 78.898 jiwa pada tahun 2013 meningkat menjadi 85.345 jiwa di tahun 2014 dan 102.914 jiwa di tahun 2015. Demikian pula dengan tahun 2016 dan 2017 dimana pertumbuhan

ekonomi kota Surabaya tercatat mengalami sedikit percepatan menjadi sebesar 6% pada tahun 2016 dan 6,13% pada tahun 2017. Hal ini diikuti dengan penurunan jumlah pengangguran menjadi sebesar 89.479 di tahun 2017. Perkembangan pertumbuhan ekonomi dan pengangguran tersebut dapat kita lihat pada gambar berikut ini:



Gambar 4.7 Pertumbuhan Ekonomi dan Jumlah Pengangguran Kota Surabaya Tahun 2013 - 2017

Sumber : BPS, 2018

Mulai dari tahun 2012 Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Kota Surabaya tercatat sebesar 5,07%, yang selanjutnya meningkat pada tahun 2013 sampai tahun 2015 berturut-turut sebesar 5,32%, 5,82%, dan 7,01%. Tahun 2017 tercatat menurun dibandingkan dengan tahun 2015 yaitu sebesar 5,95%, namun angka tersebut tidak lebih kecil dari angka TPT tahun 2012 sampai dengan tahun 2014. Sementara itu Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) yang menunjukkan seberapa banyak penduduk usia kerja yang ikut aktif dalam perekonomian tidak banyak bergerak di level 66 sampai dengan 67 persen. Gambaran lebih rinci tentang pengangguran Kota Surabaya dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.5 Tingkat Pengangguran Kota Surabaya

No	Tahun	Penduduk Usia Kerja	Angkatan Kerja	Pengangguran	TPAK	TPT
1	2012	2.147.122	1.419.677	71.997	66,12%	5,07%

2	2013	2.185.887	1.483.343	78.898	67,86%	5,32%
3	2014	2.201.776	1.465.502	85.345	66,56%	5,82%
4	2015	2.221.020	1.468.094	102.914	66,10%	7,01%
5	2017	2.254.188	1.495.837	89.479	66,36%	5,98%

Sumber: BPS, 2018

Masalah pengangguran yang cenderung semakin meningkat ini tentu pada akhirnya akan berpengaruh pada tingkat kesejahteraan masyarakat. Pemkot Surabaya harus berupaya untuk menciptakan semakin banyak lapangan pekerjaan. Selain itu juga diperlukan upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia di kota Surabaya. Intervensi pemerintah terutama kepada masyarakat miskin penting dilakukan untuk mengentaskan mereka dari kemiskinan sehingga tercipta kesejahteraan yang merata.

Struktur masyarakat miskin Surabaya yang berumur 15 tahun ke atas (Usia Kerja) jika dilihat dari tingkat pendidikan yang ditamatkan menunjukkan bahwa yang tidak lulus Sekolah Dasar (SD) cenderung meningkat. Tahun 2017 penduduk miskin usia kerja yang tidak lulus SD tercatat sebesar 21,66%, angka ini mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya 2016 yaitu sebesar 15,41% dan tahun 2015 sebesar 10,87%. Demikian juga dengan masyarakat miskin usia kerja yang lulus SD dan SLTP (Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama) menunjukkan angka yang meningkat pula. Tahun 2017 tercatat sebesar 63,59%, jumlah ini mengalami peningkatan dari tahun 2016 sebesar 58,98% dan tahun 2015 sebesar 56,93%. Sementara itu jumlah penduduk miskin usia kerja yang lulus SLTA (Sekolah Lanjutan Tingkat Atas) atau lebih menunjukkan angka yang semakin menurun. Tahun 2017 tercatat sebesar 14,75%, jumlah ini semakin sedikit dari tahun 2016 sebesar 25,61% dan tahun 2015 sebesar 32,20%. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat pendidikan masyarakat miskin usia kerja di Surabaya didominasi oleh lulusan SLTP ke bawah yang mencapai 85,25% di tahun 2017. Gambaran penduduk miskin usia kerja dan tingkat pendidikan yang ditamatkan dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.6 Persentase Penduduk Miskin Kota Surabaya Usia 15 Tahun ke Atas dan Pendidikan yang Ditamatkan

No	Tahun	<SD	Tamat SD/SLTP	SLTA+
1	2013	25,43	54,11	20,46
2	2014	26,36	43,45	30,19
3	2015	10,87	56,93	32,2
4	2016	15,41	58,98	25,61
5	2017	21,66	63,59	14,75

Sumber : BPS, 2018

Dengan banyaknya penduduk miskin usia kerja yang mempunyai latar belakang pendidikan rendah tersebut maka tidak mengherankan jika proporsi penduduk miskin usia 15 tahun ke atas di kota Surabaya yang tidak berkerja juga besar. Pada tahun 2013 penduduk miskin usia kerja yang tidak berkerja tercatat sebesar 30,76% dan pada tahun-tahun berikutnya mengalami peningkatan menjadi 33,76% di tahun 2014, meningkat lagi menjadi 43,29% di tahun 2015, selanjutnya menjadi 45,27% di tahun 2016, dan mengalami penurunan pada tahun 2017 menjadi 42,81%. Hal itu dapat kita lihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 4.7 Persentase Penduduk Miskin Usia 15 Tahun ke Atas Kota Surabaya yang Tidak Berkerja

No	Tahun	Tidak Berkerja
1	2013	30,76
2	2014	33,96
3	2015	43,29
4	2016	45,27
5	2017	42,81

Sumber: BPS, 2018

Penduduk miskin akan semakin sulit keluar dari belenggu kemiskinan mengingat pendapatan mereka habis hanya untuk memenuhi kebutuhan makanan dan tersisa sedikit saja untuk investasi atau akumulasi modal. Kondisi sebaliknya terjadi pada kelompok masyarakat kaya yang mempunyai cukup pendapatan untuk memenuhi kebutuhan makanan dan menysiskan proporsi yang lebih besar dari pendapatan

mereka untuk kegiatan investasi atau akumulasi modal. Jika hal ini terus terjadi maka ketimpangan ekonomi di masyarakat akan semakin melebar.

Persentase pengeluaran perkapita masyarakat miskin untuk pemenuhan kebutuhan makanan mengalami tren meningkat pada beberapa tahun terakhir ini. Pada tahun 2013 diketahui bahwa masyarakat miskin mengeluarkan 59,82% pendapatannya untuk makanan. Dari jumlah tersebut di tahun 2014 mengalami peningkatan menjadi 61,46%. Sementara itu di tahun 2015 sempat turun menjadi 43,79% dan selanjutnya meningkat kembali menjadi 57,91% di tahun 2016 dan menjadi 66,90% di tahun 2017. Dari angka-angka tersebut diketahui bahwa rata-rata penduduk miskin mengeluarkan lebih dari 50% pendapatannya hanya untuk makanan.

Berbeda dengan kelompok penduduk tidak miskin yang pengeluaran untuk kebutuhan makanan tidak lebih dari 50% dan cenderung semakin lama semakin menurun sehingga porsi pendapatan yang digunakan untuk kegiatan investasi atau akumulasi modal semakin lama semakin besar. Pada kelompok tidak miskin ini tercatat persentase pengeluaran untuk makanan di tahun 2013 sebesar 48,44% yang kemudian semakin turun di tahun 2014 menjadi 47,28%. Walaupun sempat naik di tahun 2015 menjadi 60,23% namun pada tahun selanjutnya di 2016 kembali turun menjadi 47,58% dan di tahun 2017 menjadi 48,39%. Berikut ini adalah gambaran tentang persentase pengeluaran perkapita masyarakat kota Surabaya yang digunakan untuk pemenuhan kebutuhan makanan:

Tabel 4.8 Persentase Pengeluaran Perkapita Masyarakat untuk Makanan

No	Tahun	Miskin	Tidak Miskin
1	2013	59,82	48,44
2	2014	61,46	47,28
3	2015	43,79	60,23
4	2016	57,91	47,58
5	2017	66,9	48,39

Sumber: BPS, 2018

Selain itu masyarakat miskin juga akan semakin sulit menjaga kualitas kehidupannya karena kecilnya pendapatannya. Sumber daya mereka hanya akan habis untuk memenuhi kebutuhan makanan saja sehingga mereka cenderung untuk mengabaikan kebutuhan lainnya yang sebenarnya juga tidak kalah pentingnya seperti kesehatan. Hal itu dapat kita lihat dari persentase balita dari rumah tangga miskin yang telah diimunisasi. Pada tahun 2016 balita dari rumah tangga miskin yang telah diimunisasi mencapai 98%, namun jumlah ini menurun pada tahun 2017 menjadi 81,03%. Selain itu hal ini juga diperparah oleh perilaku penduduk miskin yang mengabaikan perencanaan keluarga yang baik. Jumlah perempuan miskin dengan usia 15 sampai dengan 49 tahun yang menggunakan alat KB menunjukkan jumlah yang relative menurun. Tahun 2015 perempuan miskin usia 15 sampai 49 tahun yang menggunakan alat KB tercatat sebesar 69,93%. Dari jumlah itu di tahun 2016 menurun menjadi sebesar 66,84%, dan selanjutnya turun lagi di tahun 2017 menjadi sebesar 59,15%. Hal ini memunculkan potensi berkembangnya penduduk yang tidak terkendali dalam keluarga miskin dan akan menyebabkan semakin berat beban keluarga miskin bersangkutan. Hal itu dapat kita lihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.9 Persentase Perempuan Miskin Usia 15-49 Tahun yang Menggunakan Alat KB dan Persentase Balita di Rumah Tangga Miskin yang Telah Diimunisasi

No	Tahun	Pengguna Alat KB	Balita yang Telah Diimunisasi
1	2015	69,93	-
2	2016	66,84	98
3	2017	59,15	81,03

Sumber: BPS, 2018

Terkait dengan kemiskinan ini Pemkot Surabaya telah melakukan identifikasi sebaran penduduk miskin di Kota Surabaya. Identifikasi sebaran penduduk miskin ini dilakukan berdasarkan kepadatannya dalam satu kelurahan dan dikategorikan menjadi tiga yaitu rendah, sedang, dan padat. Kategori rendah berarti terdapat kurang dari 7.000 jiwa penduduk miskin dalam satu kelurahan, kategori sedang berarti terdapat 7.000

sampai dengan 14.000 jiwa penduduk miskin dalam satu kelurahan, dan kategori padat berarti terdapat lebih dari 14.000 jiwa penduduk miskin dalam satu kelurahan di Surabaya. Dari data tersebut diketahui bahwa dari 154 kelurahan di Surabaya terdapat 3 kelurahan dengan kategori padat, 11 kelurahan dengan kategori sedang, dan sisanya sebesar 140 kelurahan di kategorikan rendah. 3 kelurahan dengan kategori padat yaitu Kelurahan Ujung, Kelurahan Wonokusumo, dan Kelurahan Sidotopo yang semuanya berada di kecamatan Semampir.

4.1.6 Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya

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 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).⁷⁵

⁷⁵ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2016, *op. cit.*, Bab VII, hlm. VII-82.

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.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2017 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017, Program ini didukung oleh anggaran sebesar Rp7.556.047.907 pada tahun 2017,⁷⁶ dan dilaksanakan melalui beberapa kegiatan sebagai berikut:

4.1.5.1 Kegiatan Dinamisasi Data Keluarga Berpendapatan Rendah;

Kegiatan ini dilakukan untuk memutakhirkan data keluarga berpendapatan rendah yang memuat informasi sampai dengan nama, NIK (Nomor Induk Kependudukan), dan alamat (*by name, by NIK, by address*). Adanya data yang handal merupakan modal dasar bagi Perangkat Daerah (PD) di lingkungan Pemkot Surabaya untuk melakukan penjangkauan terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Hal ini

⁷⁶ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2017 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017.

akan meningkatkan efektifitas atas pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat dan perlindungan sosial terutama dalam penetapan sasaran atau targeting. Dari kegiatan ini tujuannya adalah diperolehnya basis data terpadu.

Manfaat dan kelebihan yang diharapkan dari dilakukannya kegiatan ini diantaranya adalah mempermudah membaca data-data yang masih mentah, mempermudah melakukan analisis tabulasi, mempermudah membuat grafik hasil pencarian, dapat mencari data mikro dari tingkat kota surabaya sampai dengan kelurahan, dan dapat merubah hasil pencarian data dalam bentuk excel (.xls) agar dapat diolah sesuai kebutuhan.

Kegiatan ini dilaksanakan di seluruh wilayah kota Surabaya mulai tingkat RT, RW, Kelurahan, Kecamatan, dan Kota Surabaya pada tahun 2016 dan 2017. Sedangkan biaya yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan ini bersumber dari dana APBD Kota Surabaya.⁷⁷

4.1.5.2 Kegiatan Fasilitasi Inkubasi Usaha Mandiri;

Kegiatan ini dilakukan sebagai bentuk pemberdayaan ekonomi yang dilakukan oleh Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP5A) kepada kelompok marginal. Kegiatan ini dimaksudkan guna peningkatan pandangan hidup dan karakter kepengusahaan dasar. Diharapkan dari kegiatan ini dapat memberikan bekal awal untuk melakukan usaha atau berkerja. Sehingga akan terjadi peningkatan pendapatan bagi keluarga tersebut yang pada akhirnya mereka yang akan mendapatkan manfaat.

Maksud dan tujuan kegiatan ini adalah untuk penyediaan fasilitasi akses kegiatan kewirausahaan perempuan dan sebagai sarana pendampingan (*home visit*). Ruang lingkup dari kegiatan ini antara lain:

1. Survey dan *assessment* peserta;

⁷⁷Kerangka Acuan Kerja kegiatan Dinamisasi Data Keluarga Berpendapatan Rendah

2. Penguatan motivasi dan perubahan mindset kepengusahaan dasar dengan materi siklus usaha dasar, membuat keputusan-keputusan finansial, mengelola *cash flow*, pembukuan dasar dan mengelola resiko;
3. Penguatan motivasi dan perubahan mindset kepengusahaan dasar dengan materi permintaan dan penawaran di pasar, cara memasang harga produk, pembukuan lanjutan, teknik-teknik penjualan dan seni negosiasi dan kualitas persaingan;
4. Penguatan motivasi dan perubahan mindset kepengusahaan dasar dengan materi menjangkau pelanggan melalui pemasaran yang efektif, merencanakan usaha, keterampilan negoisasi dan kredibilitas, teknik-teknik produksi yang efisien dan prinsip-prinsip kualitas yang baik;
5. Penguatan motivasi dan perubahan mindset kepengusahaan dasar dengan materi merencanakan dan menglola usaha yang kompleks, memperluas jenis-jenis produk dengan menambah ragam dan spesialisasi, membangun hubungan usaha yang kuat dan menghadapi perubahan-perubahan yang tidak terduga;
6. *Outreach*;
7. Pendampingan (*home visit*).

Kegiatan dilakukan di wilayah kota Surabaya dan dilakukan selama 11 bulan terhitung mulai bulan february sampai dengan desember 2017 dengan dukungan dana dari APBD kota Surabaya.⁷⁸

4.1.5.3 Kegiatan Fasilitasi Pengembangan Usaha Ekonomi;

Kegiatan ini dilakukan untuk memberikan fasilitasi, promosi usaha dalam upaya pemberdayaan ekonomi kepada UPPKS-KSM (Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera-Kelompok Swadaya

⁷⁸Kerangka Acuan Kerja kegiatan Fasilitasi Inkubasi Usaha Mandiri

Masyarakat) dengan melaksanakan kegiatan pameran dan membuka stand di pusat perbelanjaan. UPPKS-KSM yang merupakan kelompok hasil binaan Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP5A) diharapkan kedepannya dapat membangun ketahanan ekonomi yang semakin kuat dan dapat menopang kehidupan keluarga, kelompok dan warga di sekitarnya sehingga terwujud keluarga sejahtera di Surabaya.

Kegiatan ini bertujuan untuk memfasilitasi UPPKS-KSM termasuk UKM binaan Dekranasda Kota Surabaya untuk memasarkan produk-produk hasil produksinya, meningkatkan pengetahuan dan keterampilan, dan meningkatkan kualitas usaha secara inovatif, kreatif dan produktif. Lingkup dari kegiatan ini antara lain memfasilitasi dan melakukan pembinaan serta memberikan kesempatan kepada UKM dan UPPKS-KSM untuk berpartisipasi dalam pameran untuk mempromosikan produknya yang dilakukan baik di Surabaya maupun di luar Surabaya.

Kegiatan dilaksanakan selama 12 bulan dengan target kegiatan pada bulan april, mei dan oktober. Dan untuk pembiayaannya dibebankan pada APBD kota Surabaya.⁷⁹

4.1.5.4 Kegiatan Fasilitasi Program Kesejahteraan Keluarga.

Kegiatan ini dilakukan untuk memberikan evaluasi yang mendalam serta saran yang membangun terhadap pelaksanaan kegiatan Fasilitasi Inkubasi Usaha Mandiri. Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa kegiatan Fasilitasi Inkubasi Usaha Mandiri merupakan upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat khususnya kelompok marginal yang dilakukan Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP5A). Kegiatan yang bertujuan sebagai peningkatan pandangan hidup dan karakter kepengusahaan dasar ini diharapkan dapat menjadi modal awal untuk melakukan usaha atau berkerja, sehingga dapat terjadi

⁷⁹ Kerangka Acuan Kerja kegiatan Fasilitasi Pengembangan Usaha Ekonomi

peningkatan pendapatan bagi keluarga tersebut yang bermuara peningkatan kualitas hidup. Selain itu juga terdapat kelompok-kelompok yang tergabung dalam UPPKS-KSM yang merupakan cikal bakal kelompok usaha. Guna peningkatan pengembangan usaha UPPKS-KSM diperlukan pendampingan secara terus menerus dari sisi produk, kelompok, manajemen maupun keuangan. Pendampingan tersebut dilaksanakan oleh tenaga satuan tugas (satgas).

Ruang lingkup dari kegiatan ini adalah:

1. Melakukan monitoring setiap pelaksanaan serta evaluasi setiap akhir pelaksanaan yang dilakukan pada kegiatan inkubasi usaha mandiri;
2. Melakukan koordinasi secara berkala dengan pengampu kegiatan fasilitasi inkubasi usaha mandiri, narasumber yang digunakan pada kegiatan tersebut dan tenaga satuan tugas terkait;
3. Mengumpulkan data dan mendokumentasi hasil satuan tugas UPPKS/KSM/peserta inkubasi dan klinik usaha mandiri;
4. Melaksanakan kegiatan survei dan/atau outreach UPPKS/KSM/peserta inkubasi dan klinik usaha mandiri secara sampling;
5. Penyusunan laporan.

Kegiatan dilaksanakan di kantor Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP5A) atau tempat lain yang disepakati dengan waktu pelaksanaan mengikuti jadwal kegiatan fasilitasi inkubasi mandiri yang terbagi pada bulan maret, april, mei, juli dan agustus tahun 2017. Kegiatan ini dianggarkan melalui APBD Kota Surabaya.⁸⁰

⁸⁰ Kerangka Acuan Kerja kegiatan Fasilitasi Program Kesejahteraan Keluarga

4.2 Hasil Penelitian

Hasil penelitian berisi tentang data atau temuan yang diperoleh pada saat penelitian baik itu berasal dari sumber primer maupun sekunder. Hasil penelitian ini disajikan berdasarkan subfokus penelitian yang diuraikan berdasarkan teori yang telah dikemukakan sebelumnya sebagai berikut:

4.2.1 Implementasi Kebijakan

Untuk menjelaskan implementasi program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat oleh DP5A Kota Surabaya dilakukan dengan menguraikan empat variabel dalam model implementasi kebijakan publik yang dikembangkan oleh George C Edward III yang terdiri dari variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Adapun uraian dari masing-masing variabel tersebut sebagai berikut:

4.2.1.1 Komunikasi

Variabel ini menjelaskan tentang pola komunikasi dalam pelaksanaan program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat. Variabel komunikasi ini dirinci kembali menjadi beberapa indikator sebagai berikut:

a. Transmisi

Transmisi terkait dengan penyaluran komunikasi diantara para pihak yang melaksanakan kebijakan maupun kepada sasaran kebijakan. Berdasarkan hasil pengamatan langsung dan wawancara diketahui bahwa komunikasi diantara para pihak pelaksana program dilakukan secara langsung maupun dengan perbantuan teknologi. Sementara untuk penyaluran kepada kelompok sasaran dilakukan melalui website, sosial media, dilakukan secara berjenjang melalui kecamatan sampai dengan RT, dan dilakukan langsung kepada kelompok sasaran.

Komunikasi langsung ini bisa dilakukan melalui koordinasi atau diskusi yang dapat terjadi kapan saja ketika ada kesempatan dan juga

bisa melalui rapat atau *briefing* yang diadakan hampir setiap hari sebelum melakukan aktivitas keseharian. Pada kesempatan rapat atau *briefing* tersebut juga dimungkinkan adanya umpan balik dari semua pihak termasuk Tim Pendamping. Dengan demikian Tim Pendamping sebagai pihak yang melakukan aktivitas operasional di lapangan dapat menyampaikan berbagai permasalahan yang dihadapinya dan mendapatkan jalan keluar penyelesaiannya. Hal tersebut sesuai dengan informasi yang disampaikan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga sebagai berikut:

Sering diskusi, pokoknya sebelum pendamping itu ke lapangan, kita selalu cek, kita selalu koordinasi dulu. Tiap hari pendamping ke lapangan, mesti dilakukan *briefing* dulu walaupun kadang sibuk dan cepet-cepetan gitu. Jadi pagi hari mereka (pendamping) mesti ke kantor dulu dan baru keluar setelah itu.⁸¹

Sementara untuk komunikasi dengan bantuan teknologi dilakukan dengan berbagai aplikasi yang dapat diakses melalui *smart phone*, diantaranya seperti aplikasi *whatsapp* atau *line* yang tersedia gratis di pasar dan juga aplikasi yang dikembangkan sendiri oleh tim IT Pemkot Surabaya. Komunikasi melalui bantuan teknologi ini dapat menghilangkan kendala komunikasi yang dapat ditemui misalnya masalah jarak dan waktu. Tim Pendamping dapat langsung melakukan komunikasi dengan sesama pendamping atau pihak-pihak yang secara hirarki berada di atasnya seperti Kepala Seksi dan Kepala Bidang secara langsung dan cepat walaupun berada saling berjauhan. Dengan berbagai fitur yang dimilikinya misalnya dimungkinkannya dibuat sebuah group maka dimungkinkan pula dilakukan komunikasi yang melibatkan banyak orang secara langsung pula. Diantara para kepala bidang di Pemkot Surabaya misalnya dibuat group *whatsaap* yang beranggotakan para kepala bidang dari seluruh OPD di lingkungan Pemkot Surabaya. Sehingga komunikasi diantara para kepala bidang dapat terjadi lebih mudah dan cepat.

⁸¹ Wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga di kantor DP5A Surabaya, pada 6 November 2018.

Termasuk juga jalur komunikasi dari pimpinan yang dilakukan dengan aplikasi *line*. Sehingga instruksi dari pimpinan termasuk dari walikota dapat langsung ditindaklanjuti.

Selain itu juga terdapat aplikasi yang dikembangkan oleh Pemkot Surabaya sendiri. Seperti *e-performance* yang merupakan aplikasi sistem informasi manajemen kinerja yang didalamnya dimungkinkan dilakukan mekanisme monitoring dan evaluasi. Aplikasi ini diperuntukkan bagi semua ASN (Aparatur Sipil Negara) Kota Surabaya dalam melakukan tugas-tugasnya untuk selanjutnya di evaluasi oleh atasannya. Aplikasi ini berbasis web sehingga dapat diakses dengan mudah melalui *smart phone* atau laptop yang terhubung dengan internet dengan terlebih dahulu melakukan login. Hal ini seperti disampaikan oleh Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga berikut ini:

Selama ini kita di Pemerintah Kota ini ada yang namanya *e-Performace* atau penilaian berjenjang. Misalnya saya melaksanakan tugas seperti ini, nanti saya kirim ke pimpinan saya. Beliau nanti yang *approve* sebagai bentuk persetujuan. Saya juga menilai Kasi-Kasi saya, staf pun juga mengisi ini. Biasanya kalau tidak di *approve* ini ada kolom alasan kenapa tidak di *approve*. Jadi memang bahasa saya sih keterbukaan. Masing-masing pegawai punya akun termasuk tenaga kontrak pun dibuatkan. Ada klarifikasi juga nanti dari pimpinan atau pihak yang dinilai. Setiap kegiatan juga ada foto-foto yang bisa dilampirkan.⁸²

Transmisi informasi kepada masyarakat dilakukan DP5A untuk mensosialisasikan program ini pada awalnya melalui *website*, sosial media, dan secara langsung melalui personel-personel di kecamatan, kelurahan, RW, dan RT untuk selanjutnya diteruskan kepada masyarakat. Hal itu sesuai dengan informasi yang disampaikan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga DP5A sebagai berikut:

Sebetulnya di Kelurahan sendiri dan tingkat Kecamatan itu kan juga ada kegiatan di pemberdayaan ekonomi, dan itu juga ada money nya. Bagian Pemerintahan setiap bulannya itu mengumpulkan RT,

⁸² Wawancara dengan Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga di kantor DP5A Surabaya, pada 6 November 2018.

RW, LKMK (Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan), di situ semua OPD itu sebagai narasumbernya. Jadi di situ me woro-worokan / mensosialisasikan ini loh program unggulan di OPD ini. Terus juga ada Surabaya.go.id, kemudian ada e RTRW, melalui juga instagram, yang bisa diakses oleh masyarakat....harusnya warga Surabaya itu tidak ketinggalan informasi program-program Pemkot.⁸³

Peserta dari program ini berasal dari data penduduk miskin yang diperoleh dari Bappeko. Data tersebut selanjutnya akan diverifikasi oleh DP5A untuk memastikan kebenarannya. Pada saat itu sekaligus dilakukan sosialisasi oleh petugas secara lebih rinci tentang program ini dan mengumpulkan berbagai informasi dari calon sasaran program atau melakukan *assessment*. Para petugas langsung mendatangi sasaran dan melakukan komunikasi. Seperti yang diungkapkan Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga DP5A sebagai berikut:

Sebelum kita melakukan inkubasi, kita melakukan *assessment* dulu. Jadi setelah kita dapat data dari Bappeko, kita akan turun lapangan untuk melihat kondisinya....Caranya kita datang ke rumah mereka, ada tenaga kita untuk melakukan itu....Nah itu nanti kita data kemudian kita mencari tahu mereka ini minat atau *passion* nya dimana, jangan sampai misalnya mereka ini ingin jualan pulsa kita ajari masak. Jadi kita bentuknya ngobrol gitu. Baru kemudian mereka ini kita undang, dan biasanya kita kelompokkan sesuai dengan *passion* nya. Sambil kemudian kita masukkan sedikit supaya mereka semakin tertarik dengan usaha itu seperti apa.⁸⁴

Namun demikian terdapat pula kendala-kendala yang muncul dalam pelaksanaan program ini, diantaranya adalah tingkat partisipasi yang rendah dari kelompok sasaran. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga DP5A sebagai berikut:

Kemudian ibu-ibunya itu kan banyak yang tidak hadir. Padahal itu sudah kita jemputi. Jadi kalau kita mulai ada jadwal kelas gitu kita mulai jemputi. Tingkat partisipasinya itu sangat rendah. Kasihan teman-teman pendamping itu, sudah jemputi gitu. Kalau pemasaran itu ya ikut-ikutan angkat dagangannya itu, ikut memulangkan, ikut

⁸³Wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga, *loc. cit.*

⁸⁴Wawancara dengan Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga, *loc. cit.*

menatahnya. lah sampai segitunya. Kalau tidak begitu mereka ga mau.⁸⁵

Kelompok sasaran tersebut beranggapan bahwa untuk mencapai kesejahteraan secara ekonomi melalui program ini membutuhkan waktu yang relatif lama. Mereka harus berusaha terlebih dahulu untuk menghasilkan suatu produk yang pada akhirnya bisa dijual dan menghasilkan pendapatan. Selain itu juga sikap pesimis dari masyarakat miskin bahwa setiap usaha yang akan dilakukannya belum tentu akan berhasil. Seperti yang diungkapkan oleh Koordinator Tenaga Pendamping sebagai berikut:

Orang-orang seperti itu alasannya karena mereka ini menginginkan sesuatu yang instan. Kalau saya mau usaha itu prosesnya lama dan hasilnya sedikit, saya maunya itu yang langsung dapat gaji. Kalau saya usaha belum tentu langsung laku. Mental-mental seperti ini yang memang rata-rata ada di masyarakat miskin kita.⁸⁶

Berangkat dari mentalitas kelompok sasaran yang seperti itu maka terkadang program ini hanya dimanfaatkan sebatas untuk mendapatkan uang transport dan konsumsi saja. Para peserta kelas fasilitasi ini memang mendapatkan fasilitas uang transport dan konsumsi pada setiap keikutsertaannya seperti diungkapkan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga DP5A.

Dapat Transport, dapat konsumsi. Konsumsinya itu nasi kotak dan snack. Dengan adanya konsumsi dan transport itu akhirnya dibuat ibu-ibu itu hanya untuk ambil uang transport dan konsumsi ini. Ya, tapi nanti kalau tidak ada ini malah tidak ada yang datang.⁸⁷

Penolakan juga kerap dialami oleh tenaga pendamping dari kelompok sasaran. Kelompok sasaran terkadang merasa direpotkan oleh kehadiran tenaga pendamping dan program ini. Seperti yang disampaikan oleh Koordinator Tenaga Pendamping “Karena sudah merasa cukup, terus ada yang merasa apa yang kita lakukan ini menjadi beban bagi

⁸⁵Wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga, *loc. cit.*

⁸⁶Wawancara dengan Koordinator Tenaga Pendamping di DP5A Surabaya, pada 7 November 2018.

⁸⁷Wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga, *loc. cit.*

mereka. Jadi dengan kehadiran kita malah menambah keribetan mereka". Lebih lanjut menurut Koordinator Tenaga Pendamping bahwa penolakan dari kelompok sasaran pasti pernah dirasakan oleh semua pendamping, dan itu merupakan tantangan bagi mereka di lapangan. Seperti yang dialami oleh Tenaga Pendamping lainnya sebagai berikut:

Kalau yang 36 dari tahun 2017 ada yang seperti itu (sikap menolak). Saya tidak menghitung persisnya, tidak sampai separuh. Cuma pasti ada bosannya, aduh ngapain sih mbak kok datang ke sini terus. Ada yang malah kelihatannya *welcome* terus ketika diajakin pameran gitu mesti ditolak, ada sampai 5 kali mungkin.⁸⁸

Tidak adanya keseriusan dari kelompok sasaran dalam mengikuti program ini pada tahun 2016 dapat ditunjukkan dengan jumlah kelompok masyarakat yang melakukan kegiatan ekonomi dibandingkan dengan kelompok usaha ekonomi yang pernah dibentuk oleh DP5A. Hal ini karena pola pembekalan keterampilan kepada peserta sebelum tahun 2016 dilakukan per kelompok. Sampai dengan tahun 2016 DP5A telah membentuk 1.650 kelompok usaha ekonomi, dan dari jumlah tersebut terdapat 47 kelompok masyarakat yang melakukan kegiatan ekonomi, atau hanya sebesar 2,85%.⁸⁹ Sementara pada tahun 2017 keseriusan dari para peserta program ini dapat ditunjukkan melalui jumlah peserta atau PMKS usia produktif dari hasil pelatihan atau pembinaan yang memproduksi sampai dengan tahun 2017 dibandingkan dengan jumlah PMKS usia produktif yang dilatih pada tahun 2016. Hal ini karena pola pembekalan keterampilan kepada peserta tidak dilakukan per kelompok lagi namun mulai tahun 2016 dilakukan per individu. Jumlah PMKS usia produktif yang di latih pada tahun 2016 sebanyak 1017 orang, dan dari jumlah tersebut terdapat 695 orang PMKS dari hasil pelatihan atau pembinaan yang memproduksi atau sebesar 68,34%.⁹⁰

⁸⁸Wawancara dengan Tenaga Pendamping di DP5A Surabaya, pada 7 November 2018.

⁸⁹Pemerintah Kota Surabaya, *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Akhir Tahun Anggaran 2016*, (Surabaya, 2017), hlm. IV-54.

⁹⁰Pemerintah Kota Surabaya, *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Akhir Tahun Anggaran 2017*, (Surabaya, 2018), hlm. IV-53.

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.

b. Kejelasan

Kejelasan berkaitan dengan penerimaan yang baik dan tidak membingungkan oleh pelaksana program atas informasi yang di sampaikan. Hal ini berguna untuk memberikan kepastian dalam melaksanakan program.

Kejelasan informasi ini juga disebabkan oleh seringnya komunikasi yang dilakukan oleh para pihak pelaksana kebijakan dan dimungkinkannya umpan balik di dalamnya. Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa komunikasi dilakukan tidak hanya secara langsung, namun juga dengan bantuan berbagai media. Selain itu juga program ini sendiri dilaksanakan setiap tahun. Sehingga memberikan pemahaman yang baik kepada pelaksana program berdasarkan pengalaman berulang yang diperolehnya. Hal ini seperti yang disampaikan oleh salah satu Tenaga Pendamping yang menyatakan “Kalau sejauh ini karena ini sudah jalan kurang lebih 3 tahun, menurut pribadi saya sendiri ini sudah jelas”.⁹¹

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. Hal ini sesuai dengan informasi yang disampaikan oleh koordinator tenaga pendamping:

Kalau aplikasi di lapangan kita tidak bisa saklek, butuh inovasi dan improve di lapangan. Sebelum kita turun harus ada koordinasi atau briefing, tujuan *output* apa yang ingin di capai. Berubahnya sesuai

⁹¹*Ibid.*

kondisi kebutuhan di lapangan. Misal yang sering itu ada acara yang melibatkan banyak Dinas dan kemudian tempatnya itu berubah, itu biasanya H-1 ada instruksi dan kita mulai menyesuaikan. Misal kita sudah mengkondisikan binaan untuk ikut pameran tersebut, ketika itu di *cancel* kalau dari atasan kan cuma sekedar *cancel*, kalau di kita yang langsung berhubungan dengan masyarakat itu kan mempengaruhi binaan kita, wah besok-besok kalau diundang mikir-mikir lah, ternyata aku sudah produksi eh *cancel*.⁹²

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

c. 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.

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. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga sebagai berikut:

Kami menerapkan keterbukaan birokrasi termasuk soal penganggaran. Sehingga kecil terjadi perubahan di tengah jalan. Semua sudah tahu, ini arahnya ke sini dan program-programnya

⁹² Wawancara dengan Koordinator Tenaga Pendamping, *loc. cit.*

seperti ini. Pernah terjadi. dulu pada saat ada KLB (Kejadian Luar Biasa) demam berdarah pada tahun dua ribu berapa itu, dan akhirnya ada kegiatan yang tiba-tiba muncul untuk pengadaan obat dan sebagainya. Ya sifatnya memang kedaruratan, dan itu memang di aturan diperkenankan. Seperti misalnya penanganan bencana.⁹³

Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga sebagai berikut:

Kita di awal tahun itu kan sudah ada penjadwalan kegiatan, terus lokasi dan sasarannya di mana. Awalnya dari budgeting, kemudian ke *e-project* nya, terus *e-monev* nya. Kita bikin KAK saja kita upload, semuanya sudah terdokumentasi dengan baik di sistemnya. Kalaupun ada perubahan itu ya mekanisme nya satu ya APBD perubahan itu.⁹⁴

Untuk teknis pelaksanaan memang terkadang ditemui perubahan-perubahan kecil yang dirasakan oleh tim pendamping. Namun itu masih dalam konteks prosedur yang telah ditetapkan sebelumnya. Seperti yang disampaikan oleh salah satu tenaga pendamping sebagai berikut “Kadang iya, kadang tidak konsisten sih. Tapi itu terkait ini sih, kaya bentuk datanya saja. Maksudnya seperti untuk format pelaporannya”.⁹⁵ 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.

4.2.1.2 Sumber Daya

Variabel ini menjelaskan tentang sumber daya yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan yang meliputi:

⁹³ Wawancara dengan Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga, *loc. cit.*

⁹⁴ Wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga, *loc. cit.*

⁹⁵ Wawancara dengan Tenaga Pendamping, *loc. cit.*

a. Staf

Staf yang memadai secara kuantitas dan kualitas akan membuat terjadinya implementasikan kebijakan yang baik. Pada program ini, kekurangan staf terjadi karena adanya kebijakan mutasi pegawai. Dengan adanya mutasi pegawai tersebut sedikit banyak akan mempengaruhi ritme kerja dari organisasi. Sebelum posisi yang ditinggalkan itu terisi kembali maka tugas tersebut akan menjadi beban dari staf lainnya yang masih berada di situ. Demikian pula ketika posisi tersebut sudah diisi oleh staf baru, juga akan membutuhkan paling tidak waktu untuk beradaptasi dengan tugas barunya. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga sebagai berikut:

Jadi staf PNS kurang sebenarnya, kapasitasnya yang kurang. Karena dengan adanya kemarin promosi itu. Staf teknis 2, teknis 3 itu kurang, atau perencana bidang yang kurang. Yang banyak itu di administrasi dan teknis 5, teknis 5 itu pun belum sesuai fungsinya teknis 5. Kalau pendamping itu tenaga kontrak, saya pikir cukup.⁹⁶

Sementara untuk staf tenaga pendamping berjumlah 14 orang pada tahun 2018. Tenaga pendamping bertanggung jawab untuk melakukan pendampingan kepada peserta atau penduduk yang telah dilatih. Masing-masing tenaga pendamping rata-rata membawahi 50 sampai dengan 60 orang warga dampingan yang berasal dari peserta tahun 2017 dan tahun 2018. Untuk peserta dari tahun 2016 juga masih didampingi namun tidak seintensif dibandingkan dengan peserta tahun 2017 dan 2018.

Berdasarkan keterangan dari Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga diketahui bahwa jumlah 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.

Hampir di semua OPD itu kurang. Tapi kan kita tidak mungkin hanya ngomong kurang, tapi kan bagaimana mengefektifkan dan

⁹⁶ Wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga, *loc. cit.*

mengefisienkan organisasi ini supaya bisa jalan. Ya ini tadi ada bantuan dari teknologi informasi dan sebagainya. Secara kualitas, kita terbantu dengan teknologi itu. Selama ini tugas-tugas yang diberikan ke staf sih sudah terlaksana walaupun tidak sempurna, ya paling tidak baik lah.⁹⁷

Sementara itu dari pihak tenaga pendamping pun merasa optimis bahwa tugas-tugas yang diberikan dapat diselesaikan dengan baik.

Saya 41 orang (peserta tahun 2018) optimis bisa sih pak, Insya Allah. Tapi itu jangka waktunya ya tidak bisa di tahun ini juga. Minimal setahun bisa, soalnya kaya yang di 2017 itu dia akhirnya di tahun 2018 itu benar-benar jalan dan benar-benar ada produknya.⁹⁸

Dari uraian diatas 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.

b. Informasi

Informasi yang diuraikan disini berkaitan dengan data yang diperlukan untuk melaksanakan program ini. Data yang diperlukan adalah data penduduk miskin Kota Surabaya untuk dijadikan sasaran program. Pada awalnya data yang tersedia adalah data yang dikeluarkan oleh BPS. Berdasarkan data BPS tersebut jumlah penduduk miskin Kota Surabaya pada tahun 2017 sebanyak 154.710 jiwa.⁹⁹ Namun data tersebut tidak menyebutkan informasi lebih lanjut misalnya tentang nama dan alamat (*by name by address*) sehingga menyulitkan Pemkot Surabaya untuk menentukan sasaran program. Selanjutnya keluarlah data BDT (Basis Data Terpadu) dari TNP2K (Tim Nasional Percepatan

⁹⁷ Wawancara dengan Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga, *loc. cit.*

⁹⁸ Wawancara dengan Tenaga Pendamping, *loc. cit.*

⁹⁹ Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2017*, (Jakarta, 2018), hlm. 16.

Penanggulangan Kemiskinan) yang sudah memuat sampai dengan informasi nama dan alamat. Data BDT berasal dari data BPS yang diolah lebih lanjut oleh TNP2K. Sehingga dari data inilah program ini dapat dilaksanakan. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Kepala Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat Bappeko Surabaya sebagai berikut:

Penduduk kota Surabaya yang miskin tahun 2017 kemarin 154.000 kalau tidak salah, anggaplah sejumlah itu, habis itu kita sempat bertanya pada teman-teman BPS apakah data ini ada informasi tentang *address* nya, karena kita kan harus menentukan sasaran. Ternyata mereka tidak punya, tidak ada datanya. Yang berhak mengeluarkan data kemiskinan *by name by address* adalah teman-teman dari TNP2K, akhirnya turunlah itu data BDT..... Nah berdasarkan data BDT itu jumlah penduduk miskin Surabaya adalah sebanyak 514.000, beda jauh.¹⁰⁰

Data BDT memuat informasi tentang 40% penduduk dengan kondisi sosial ekonomi terendah pada suatu wilayah. Berdasarkan BDT, jumlah penduduk Surabaya yang masuk dalam data tersebut sebanyak 514.181 jiwa.¹⁰¹ Karena data BDT tersebut memuat data 40% penduduk dengan pendapatan terendah, maka Pemkot Surabaya membutuhkan data lebih lanjut tentang penduduk Surabaya yang dikategorikan miskin. Sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Ekonomi Bappeko sebagai berikut:

Jadi gini pak, 514.000 itu adalah data 40% penduduk dengan penghasilan terendah. Makanya kemarin saya tanya berapa sih angka kemiskinan kota Surabaya. Jadi kita hitung itu berdasarkan kebutuhan kalori sampai akhirnya dapat angka rupiahnya. Jadi artinya data tersebut kita olah kembali.¹⁰²

Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat Bappeko Surabaya sebagai berikut:

Nah itulah kemarin kita mengolah lagi datanya. Ok, berapa angka kemiskinan kota Surabaya menurut BPS dengan posisi kalori atau

¹⁰⁰ Wawancara dengan Kepala Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat Bappeko di kantor Bappeko Surabaya, pada 22 Oktober 2018.

¹⁰¹ TNP2K, "Sebaran", dalam <http://bdt.tnp2k.go.id/sebaran/> diakses pada 23 Oktober 2018.

¹⁰² Wawancara dengan Kepala Bidang Ekonomi, *loc. cit.*

setelah dinominalkan sebesar Rp480.000 kalau tidak salah. Data dari TNP2K kan ada variabelnya banyak nih, kesampingnya panjang gitu. Itu kita cari atau potong sampai yang angka pengeluarannya sesuai dengan apa yang dipersyaratkan BPS.¹⁰³

Sehingga data BDT tersebut di pilah lagi oleh Bappeko berdasarkan kriteria penduduk miskin BPS yaitu kebutuhan kalori per jiwa per hari yang setara dengan Rp474.365.¹⁰⁴Data yang diperoleh dari pemilahan tersebut selanjutnya diteruskan ke DP5A untuk digunakan sebagai dasar menentukan sasaran program. Dengan demikian data yang diterima oleh Pemkot Surabaya dari BPS maupun TNP2K tidak bisa langsung digunakan dalam program kebijakannya, namun masih diperlukan proses untuk mengolahnya kembali. Seperti yang disampaikan oleh Kepala Bidang Ekonomi Bappeko sebagai berikut:

Surabaya ini tidak bisa mengurus sendiri pak tentang data, yang diakui adalah yang dari BPS seperti Bu Tika bilang tadi. Baik data dari BPS maupun TNP2K tadi kalau saya bilang bukan data yang matang, di bilang data setengah matang saja juga tidak lah. Artinya kita harus memilah data itu sendiri, kadang-kadang ketika kita bandingkan data dari TNP2K tadi dengan data dari teman-teman Dispenduk juga ditemukan ada NIK yang tidak terdata.¹⁰⁵

Lebih lanjut berdasarkan data BDT yang telah dipilah oleh Bappeko sebelumnya, DP5A menentukan sasaran program. Pertama kali DP5A melakukan verifikasi dengan mencocokkan data tersebut dengan data Dispendukcapil Kota Surabaya. Hal ini dilakukan karena pada data BDT tersebut banyak ditemukan informasi yang tidak lengkap. Selanjutnya DP5A melakukan survey ke lapangan untuk memastikan kebenaran informasi dalam data. Pada tahap ini pun banyak ditemui berbagai masalah seperti nama, alamat, atau NIK yang tidak bisa dilacak.

Proses memastikan kebenaran data BDT tersebut membutuhkan waktu yang tidak sebentar, DP5A menghabiskan waktu 2 sampai dengan 3 bulan untuk melakukannya, ini pun tidak selesai semuanya karena

¹⁰³ Wawancara dengan Kepala Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat, *loc. cit.*

¹⁰⁴ Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2017*, *loc. cit.*

¹⁰⁵ Wawancara dengan Kepala Bidang Ekonomi, *loc. cit.*

DP5A juga harus memikirkan waktu pelaksanaan programnya. Hal ini sesuai dengan informasi yang disampaikan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga sebagai berikut:

Data itu kita konversikan dengan data Dispendukcapil, karena di data itu banyak sekali NIK-NIK yang null-null gitu tulisannya..... Kita yang tahun 2018 ini mendapatkan target sekitar 800 awalnya dan kemudian PAK kemarin kita minta perubahan output kegiatan sebesar 300 karena kesulitan datanya itu.... Kita memperbaiki dulu data ini butuh hampir 2 bulan dan kita berkutat di situ, karena NIK nya yang null-null tadi kita harus mencari-cari dan assessment data dulu, yang sudah pindah, meninggal, dan tidak bisa dilacak. Jadi itu ada NIK nya, ada namanya, tapi alamat yang tertera di data BDT itu di cari tidak ada. Dan itu banyak sekali.¹⁰⁶

Senada dengan hal tersebut, ketidak akuratan data ini juga diinformasikan oleh tenaga pendamping sebagai berikut:

Kayaknya sering eror pak, soalnya tidak *matching* gitu. Dalam hal kaya alamatnya, NIK nya, tidak *update* gitu. Yang paling sering ga cocok itu alamat yang setelah kita tujuh itu tidak sama, selain itu juga NIK yang sering tidak sama. Pernah tidak ketemu orangnya, dan itu banyak yang N/A. Kalau kita tanya tetangga nya, ada yang bilang tidak tahu, ada yang bilang pindah mungkin, dan ada juga yang benar-benar tidak tahu, atau fiktif benar.¹⁰⁷

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa data yang tersedia tidak handal. Dibutuhkan proses verifikasi lagi oleh Pemkot Surabaya dengan waktu yang tidak sebentar, sehingga pada akhirnya mempengaruhi waktu pelaksanaan program itu sendiri.

c. Wewenang

Wewenang disini adalah bentuk otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana kebijakan untuk melakukan tugasnya. Ketika wewenang itu tidak diberikan kepada pelaksana kebijakan maka akan berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Tenaga pendamping direkrut sebagai tenaga kontrak untuk melakukan fungsi pendampingan. Dalam klausul kontraknya telah dijelaskan tugas dan fungsi tenaga pendamping

¹⁰⁶ Wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga, *loc. cit.*

¹⁰⁷ Wawancara dengan Tenaga Pendamping, *loc. cit.*

termasuk hak dan kewajiban dari masing-masing pihak yang bersepakat. Dan berdasarkan dokumen perjanjian kontrak tersebut tenaga pendamping melakukan tugasnya. Sementara untuk staf ASN untuk melakukan fungsinya dalam program ini didukung antara lain oleh SK (Surat Keputusan) Dinas dan SOP yang telah ditetapkan. Hal ini sesuai dengan informasi yang disampaikan oleh Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga sebagai berikut:

Jadi untuk teman-teman yang kontrak, di dalam kontrak itu sudah ada tugas-tugas dan tanggung jawabnya. Sementara untuk teman-teman dari PNS di sini kita buat pembagian tugasnya secara tertulis, demikian juga kita kepada atasan, kita juga membuat secara tertulis misalnya tanggung jawab saya dengan atasan itu apa, capaian program sampai berapa persen. Bentuknya SOP dan pertanggung jawaban.¹⁰⁸

Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga sebagai berikut:

SK nya SK dinas. SK kontrak saja untuk tenaga kontrak pendamping. Kalau SK kegiatan ada dari Kepala Dinas. Kita ini kan dikerjakan secara swakelola. Kalau swakelola ini kan ada tim perencananya siapa, tim pelaksananya siapa, terus kemudian tim monevnya siapa itu ada tapi sebatas di level OPD.¹⁰⁹

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa staf pelaksana pada program ini telah diberi wewenang yang cukup untuk melaksanakan tugasnya.

d. Fasilitas

Fasilitas terkait dengan sarana dan prasarana yang disediakan untuk pelaksanaan program. Dukungan fasilitas ini penting untuk suksesnya implementasi kebijakan.

Program ini dilaksanakan salah satunya dengan memberikan pelatihan kewirausahaan dasar. Dan itu dilakukan dalam bentuk kelas-kelas yang diadakan di gedung atau tempat milik pemerintah kota,

¹⁰⁸Wawancara dengan Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga, *loc. cit.*

¹⁰⁹Wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga, *loc. cit.*

misalnya di kecamatan, kelurahan, balai RW, atau balai RT. Hal ini menjadi keuntungan tersendiri bagi program pemerintah dimana unit kerja dibawahnya sampai dengan tingkat RT pun harus mendukungnya. Hal ini sesuai dengan informasi dari Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga sebagai berikut:

Kita kalau misalnya kelas-kelas itu kan, kelasnya bisa di kecamatan, bisa di kelurahan, bisa di balai RW. Kita menggunakan sarana prasarana yang ada di kecamatan tadi atau di kelurahan tadi walaupun kurang kita bawa dari sini. Tapi kan itu tidak terlalu membebani dan tidak terlalu kurang.¹¹⁰

Sementara untuk fasilitas yang didapatkan oleh tenaga pendamping karena statusnya sebagai tenaga kontrak maka fasilitas yang didapatkan hanya berupa gaji. Namun untuk menunjang kinerjanya, bagi tenaga pendamping juga diberikan uang BBM. 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.

4.2.1.3 Disposisi

Disposisi terkait dengan sikap dan komitmen dari para pelaksana program. Dengan hasrat yang kuat dan komitmen yang tinggi akan membuat implementasi kebijakan menjadi baik pula. Untuk menjelaskan disposisi diuraikan melalui beberapa indikator berikut ini:

a. Kognisi

Kognisi adalah tingkat pemahaman pelaksana program terhadap program itu sendiri. Pemahaman yang baik dari pelaksana program akan

¹¹⁰Wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga, *loc. cit.*

mempengaruhi keberhasilan implementasi program. Dengan pemahaman yang baik, pelaksana program akan mengerti apa yang harus dilakukan.

Dalam kontrak kerja tenaga pendamping telah dijelaskan uraian tugas yang harus dilakukan. Termasuk juga target yang harus ditangani pada periode kontrak. Dari situ para pelaksana atau tenaga pendamping memahami uraian tugas dan targetnya. Selain itu pengalaman selama melaksanakan pekerjaan juga menjadi guru yang baik bagi para pelaksana. Para tenaga pendamping ini dalam melakukan tugas juga belajar untuk melakukan yang lebih baik pada waktu yang akan datang. Arahan dari atasan juga memiliki peranan penting dalam memberikan pemahaman yang baik bagi pelaksana program. Hal ini sesuai dengan informasi yang disampaikan oleh salah satu tenaga pendamping sebagai berikut:

Kalau untuk tugasnya jelas sih. Di kontraknya itu sudah di jelaskan. Cuma awal-awal dulu di tahun 2016 pak kita masih bingung, maksudnya kita masih belum tahu metode seperti apa turunnya. Kita belum tahu metode yang ok yang tepat untuk diterapkan itu seperti apa. Waktu itu kita di awal-awal cuma dapat pengarahan dari kantor gitu, bahwa nanti itu kalian akan turun ke lapangan, cuma secara teknisnya kita tidak di kasih tahu, kita tahu nya setelah berjalan.¹¹¹

Hal serupa juga disampaikan oleh koordinator tenaga pendamping sebagai berikut:

Tugas yang yang harus dilakukan itu di floor kan di rapat. Jadi struktur secara umum mulai Kepala Dinas, kemudian Sekretariat, Bidang, dari Bidang ke masing-masing Seksi, dan Seksi ini membawahi sampai ke kita ini tim pendamping. Baru di tim pendamping ini ada yang namanya SPK (Surat Perjanjian Kerja) waktu kontrak di tanda tangani. Di SPK itu ada uraian pekerjaan kita, target kita, termasuk angka yang tahun 2017 kita menyelesaikan berapa target. Jadi target dampingan kita di sana tertera juga itu yang 33.¹¹²

¹¹¹Wawancara dengan Tenaga Pendamping, *loc. cit.*

¹¹²Wawancara dengan Koordinator Tenaga Pendamping, *loc. cit.*

Dan juga informasi yang disampaikan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga sebagai berikut:

Terutama untuk rotasi pendamping, kan kemarin juga ada yang hamil, ada yang resign, kalau tidak cepat diisi kita butuh. Akhirnya baru lagi, dia harus menyesuaikan. Memang ada seperti itu (melatih kembali staf baru).¹¹³

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa para pelaksana pada program ini memiliki pemahaman yang baik dan mengerti apa yang menjadi tugas dan tanggungjawabnya.

b. Arahan dan tanggapan

Arahan dan tanggapan adalah sikap dari para pelaksana program baik itu yang menerima atau menolak. Sikap menerima dan mau berkerja sama akan menjadikan program ini dapat dilaksanakan dengan baik, namun sebaliknya jika dari para pelaksana program tersebut menolak karena suatu alasan tertentu maka akan berpengaruh pula pada implementasi program.

Seperti yang disampaikan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga DP5A bahwa semua pihak kooperatif dalam pelaksanaan program ini. Selain itu juga adanya komunikasi yang baik seperti yang dijelaskan pada uraian sebelumnya dari para pihak tersebut membuat suasana kerjasama tim ini menjadi baik. Hal ini dapat ditunjukkan oleh sikap menerima salah satu tenaga pendamping yang memberikan masukan membangun bagi kelangsungan program ini sebagai berikut:

Kalau tahun 2018 ini, saya pikir sudah ok sih. Kan dari 2016 sampai 2018 itu kita sudah mencoba berbagai cara metode. Nah sebenarnya itu yang ok itu yang tahun 2017 sih, jadi si narasumber itu benar-benar sering turun ke masyarakat. Narasumber tahun 2017 ini dari universitas kalau yang tahun 2018 itu kita panggil dari Pemkot. Sebenarnya metode yang dia sampaikan itu bagus, cuma

¹¹³Wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga, *loc. cit.*

kurangnya itu cara dia mengintervensi lewat soft skill nya saja yang kurang.¹¹⁴

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan program ini tidak terdapat bentuk penolakan dari para pelaksana. Para pelaksana menerima dan saling berkerja sama dalam melaksanakan tugasnya.

c. Intensitas respons dan tanggapan pelaksana

Intensitas respon dan tanggapan pelaksana adalah bentuk timbal balik dari pelaksana kebijakan kepada pembuat kebijakan. Respon dan tanggapan dari para pelaksana program ini berkaitan 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. Seperti yang diungkapkan oleh koordinator tenaga pendamping yang mempunyai masukan membangun atas pelaksanaan program ini sebagai berikut:

Sudah pernah saya sampaikan. Ini mohon maaf ya mungkin di luar konteks ini, saya itu di pemberdayaan mulai tahun 2007, memang kendalanya sama, kan mereka inginnya instan, kerja, jadi main set mereka itu kerja dapat upah yang pasti jadi tidak harus gambling harus produksi dulu nanti laku atau tidak laku tidak tahu. Dengan persepsi mereka yang butuh kepastian seperti itu, ini kita cantolkan dengan pengusaha-pengusaha binaan kita yang sudah mapan....¹¹⁵

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

¹¹⁴Wawancara dengan Tenaga pendamping, *loc. cit.*

¹¹⁵Wawancara dengan Koordinator tenaga pendamping, *loc. cit.*

didukung oleh sikap kooperatif dan komitmen yang kuat dari para pelaksana program.

4.2.1.4 Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi adalah suatu mekanisme kerja yang ditetapkan oleh organisasi sebagai pedoman pelaksanaan program. Struktur birokrasi ini dapat berupa SOP (*standart operating procedure*) yang mengatur tata aliran pekerjaan di antara para pelaksana kebijakan.

Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat ini dilakukan melalui beberapa kegiatan. Dan SOP itu dibuat berdasarkan masing-masing kegiatan tersebut. 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.

Realisasi program peningkatan keberdayaan masyarakat dalam mendukung pencapaian sasaran meningkatkan keterampilan PMKS usia produktif pada tahun 2016 diukur dengan menggunakan indikator kinerja

persentase kelompok usaha ekonomi masyarakat yang berdaya. Persentase kelompok usaha ekonomi masyarakat yang berdaya merupakan perbandingan antara kelompok masyarakat yang melakukan kegiatan ekonomi dibandingkan dengan kelompok usaha ekonomi yang terbentuk. Sementara pada tahun 2017 menggunakan indikator kinerja persentase PMKS usia produktif dari hasil pelatihan atau pembinaan yang berproduksi. Persentase PMKS usia produktif dari hasil pelatihan atau pembinaan yang berproduksi merupakan perbandingan antara jumlah PMKS usia produktif dari hasil pelatihan atau pembinaan yang berproduksi sampai dengan tahun 2017 dengan jumlah PMKS usia produktif yang dilatih pada tahun 2016. Realisasi dan capaian program peningkatan keberdayaan masyarakat ini dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.10 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.

Dari tabel diatas diketahui bahwa realisasi program peningkatan keberdayaan masyarakat ini pada tahun 2016 mencapai 2,85% dari target sebesar 1% sehingga capaiannya sebesar 285%. Namun jika dilihat lebih jauh dari jumlah kelompok masyarakat yang melakukan kegiatan ekonomi sebanyak 47 kelompok dari 1650 kelompok usaha ekonomi yang dibentuk tentu jumlah ini sangat sedikit. Sementara itu pada tahun 2017 realisasi

program peningkatan keberdayaan masyarakat ini mencapai 68,34% dari target sebesar 75% sehingga capaiannya sebesar 91,12%. Dengan demikian capaian program peningkatan keberdayaan masyarakat ini belum memenuhi target yang telah ditetapkan.

Berdasarkan empat variable yang telah diuraikan sebelumnya yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi dapat disimpulkan bahwa program peningkatan keberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh DP5A ini belum diimplementasikan dengan baik.

4.2.2 Dampak Implementasi Kebijakan Terhadap Keamanan Daerah

Untuk menjelaskan kemandirian kota Surabaya ditunjukkan melalui tingkat kriminalitas yang terjadi (*crime total*). Semakin tinggi tingkat kriminalitas maka semakin tidak aman masyarakat. Surabaya pada tahun 2015 sampai dengan 2017 mempunyai 2 Polres/Polresta, 28 Polsek, dan 21 Pos Polisi. Jumlah personel polisi dalam tiga tahun terakhir tercatat semakin menurun rata-rata sebesar 7% pertahun. Rincian jumlah personel Polisi berdasarkan jenis kelamin dapat diuraikan sebagai berikut:

Tabel 4.11 Jumlah Personil Polisi di Surabaya

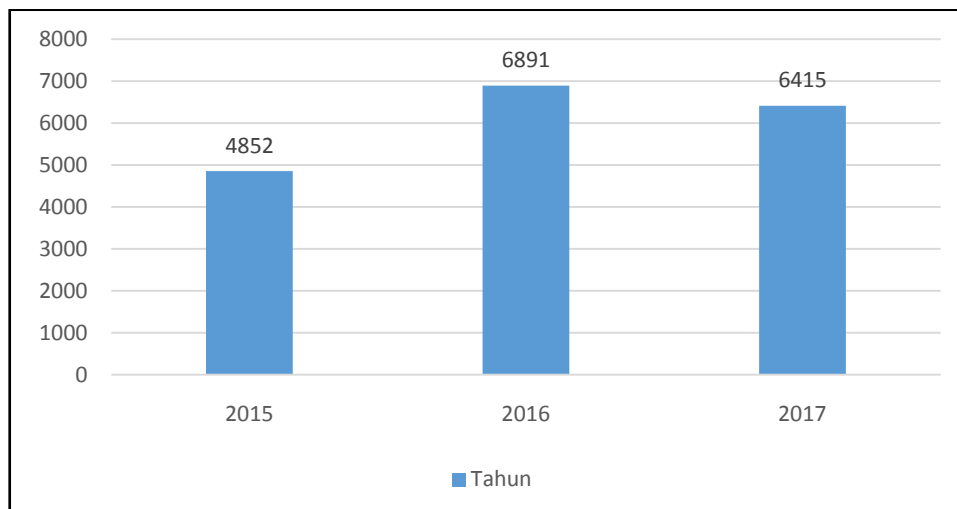
No	Tahun	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	2015	3756	236	3992
2	2016	3488	231	3719
3	2017	3240	218	3458

Sumber: BPS, 2018

Sementara jumlah penduduk Surabaya semakin meningkat, seperti dijelaskan pada uraian sebelumnya bahwa penduduk Surabaya tercatat berturut-turut pada tahun 2015 sampai dengan 2017 sebanyak 3.272.955, 3.307.300, dan 3.342.627 jiwa. Sehingga perbandingan antara jumlah Polisi dan jumlah Penduduk pada tahun 2015 sebesar 1:820, tahun 2016 sebesar 1:889, dan tahun 2017 sebesar 1:967. Hal itu berarti di tahun 2017 satu polisi berbanding dengan 967 penduduk. Sedangkan perbandingan ideal antara jumlah polisi dan jumlah penduduk seharusnya

1:350 sebagaimana pernyataan Asisten Kapolri Bidang Sumber Daya Manusia pada Februari 2017.¹¹⁶

Sementara itu jumlah kejadian tindak pidana yang dilaporkan (*crime total*) pada tahun 2015 sampai tahun 2017 mengalami fluktuasi. Jumlah kejadian tindak pidana yang dilaporkan (*crime total*) pada tahun 2015 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, namun jumlah ini masih lebih tinggi jika dibandingkan dengan kejadian tindak pidana pada tahun 2015.



Gambar 4.8 Jumlah Tindak Pidana yang Dilaporkan

Sumber: BPS, 2018

Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Kota Surabaya maka akan diketahui *crime rate* atau risiko penduduk terkena tindak pidana per 100.000 penduduk seperti tabel berikut ini:

Tabel 4.12 Jumlah Tindak Pidana yang Dilaporkan dan Risiko Penduduk Terkena Tindak Pidana per 100.000 Penduduk

No	Tahun	Crime Total	Pend	Crime Rate
1	2015	4852	3.272.955	148,25

¹¹⁶Movanita. "Polri Akui Jumlah Personel Belum Ideal" dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/02/21/16592601/polri.akui.jumlah.personel.polisi.belum.ideal>, diakses pada 30 Desember 2018.

2	2016	6891	3.307.300	208,36
3	2017	6415	3.342.627	191,91

Sumber : BPS, 2018

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.

Jenis kejahatan yang dominan terjadi di Surabaya pada tahun 2015 adalah penipuan atau perbuatan curang, sementara di tahun 2016 dan 2017 didominasi oleh tindak pidana narkoba dan psikotropika. Komposisi tindak pidana narkoba dan psikotropika di tahun 2017 sebesar 22,67% dari keseluruhan jenis kejahatan. Disusul dengan jenis kejahatan terhadap ketertiban umum sebesar 20,04% dan penipuan atau perbuatan curang sebesar 14,83%. Rincian jenis kejahatan yang terjadi pada tahun 2015 sampai dengan tahun 2017 pada tabel berikut ini:

Table 4.13 Jumlah Kejahatan Menurut Jenis Kejahatan

No	Jenis Kejahatan	2015	2016	2017
1	Pembunuhan	9	6	13
2	Penganiayaan Berat (Anirat)	287	230	211
3	Penganiayaan Ringan (Anira)	44	73	57
4	Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT)	159	127	112
5	Perkosaan	6	1	4
6	Pencabulan	12	12	6
7	Penculikan	1	0	2
8	Pencurian dengan Kekerasan (Curas)	238	392	305
9	Pencurian Biasa (Termasuk Ringan)	273	391	259
10	Pencurian Kendaraan Bermotor (Curanmor)	463	1105	603
11	Pencurian Dengan Pemberatan (Curat)	562	704	659
12	Pengrusakan/Penghacuran Barang	42	34	24
13	Pembakaran Dengan Sengaja	9	8	12
14	Narkoba dan Psikotropika	780	1187	1353
15	Penipuan/Perbuatan Curang	1063	870	885

Table 4.13 Jumlah Kejahatan Menurut Jenis Kejahatan

No	Jenis Kejahatan	2015	2016	2017
16	Penggelapan	431	363	262
17	Korupsi	3	1	4
18	Kejahatan Terhadap Ketertiban Umum	281	665	1196

Sumber: BPS, 2018

Banyak faktor yang mempengaruhi terjadinya tindak kejahatan di Surabaya, dan salah satunya adalah ketimpangan ekonomi dan kemiskinan. Hal ini sesuai dengan informasi yang disampaikan oleh Kepala Bidang Ekonomi Bappeko Surabaya ketika dihadapkan dengan pertanyaan “Apakah ketimpangan ekonomi dan Kemiskinan di Surabaya menimbulkan masalah lain yang penting, misalnya seperti kriminalitas atau lainnya?” maka menurut beliau sebagai berikut:

Berpengaruh secara signifikan tidak, tapi berpengaruh iya.... pada saat posisi gini rasio kita atau tingkat kemiskinan kita meningkat yang pasti banyak kecemburuan terhadap kelompok masyarakat kelas atas.... faktor-faktor kecemburuan itulah yang biasanya menyebabkan hal-hal seperti kriminalitas, kasus-kasus sosial, masalah-masalah sosial. Kan masalah sosial itu banyak pak, tidak selalu berupa kriminalitas, bisa saja nanti ada orang stres atau gila di jalan, bisa jadi berupa prostitusi, anjal (anak jalanan), ngamen, vandalisme, itu terjadi tapi kami berusaha menekan itu semua salah satunya dengan kegiatan atau kebijakan yang langsung mengarah atau mengakar ke bawah.¹¹⁷

Untuk mendukung pemeliharaan keamanan, Pemkot Surabaya juga melakukan fungsi mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum melalui OPD (Organisasi Perangkat Daerah) yang membidangnya seperti Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Upaya yang dilakukan seperti yang diungkapkan oleh Kepala Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat Bappeko Surabaya berikut ini:

Kita kan memang ada patroli rutin yang dilakukan teman-teman Linmas Satpol PP yang bekerja sama dengan Kepolisian, beberapa kali evaluasi diketahui bahwa kriminalitas itu berada di jam-jam

¹¹⁷Wawancara dengan Kepala Bidang Ekonomi, *loc. cit.*

berapa dan wilayah-wilayah mana, nah disitu patroli lebih ditingkatkan lagi. Hal ini bisa menekan tingkat kriminalitas juga. Selain itu juga kita lakukan pemasangan cctv di beberapa tempat umum termasuk di *Traffic Light*, nah itu juga bisa membantu mengurangi kriminalitas.¹¹⁸

Patroli yang dilakukan Satpol PP dengan berkerja sama dengan pihak Kepolisian dilakukan pada waktu dan tempat tertentu yang dianggap mempunyai potensi besar terjadi tindak kriminalitas.

Selain itu Pemkot Surabaya juga 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 dan Dinas Komunikasi dan Informatika. Informasi yang diperoleh dari cctv ini juga dibagikan ke pihak kepolisian. Hal ini seperti yang diungkapkan Kepala Bidang Ekonomi Bappeko sebagai berikut:

Itu database ke Pemkot Surabaya, kita punya dua sistem cctv satu di SITS (*Surabaya Intelligent Transport System*) dan satu lagi di *Command Center*. Itu datanya dikelola oleh Dishub dan Diskominfo. Itu datanya juga kita sharing ke teman-teman kepolisian. Jadi kalau bapak sering lihat di tv tentang pantauan lalu lintas di cctv oleh kepolisian itu cctv nya adalah punya Pemkot Surabaya.¹¹⁹

Pembangunan jaringan cctv tersebut juga ditunjang 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 satuan kerja Pemkot Surabaya dan juga pihak lain terkait pelayanan kepada masyarakat seperti Kepolisian. Seperti informasi yang disampaikan Kapolrestabes pada Januari 2017 sebagai berikut:

¹¹⁸Wawancara dengan Kepala Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat, *loc. cit.*

¹¹⁹Wawancara dengan Kepala Bidang Ekonomi, *loc. cit.*

Nomer tersebut nantinya ada petugas dari kami Polrestabes Surabaya dan Pemerintah Kota Surabaya yang akan melayani dalam pengaduan seperti adanya laka lantas, pencurian, perampokan, kebakaran, pohon tumbang dan bencana alam lainnya.¹²⁰

Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga DP5A sebagai berikut:

Jadi 112 ini terpusat di Siola It 2, disitu banyak monitor dan ada petugas yang sudah siap dengan HT dan alat komunikasi lainnya dan mereka terkoordinasi di bawah Linmas. Nah begitu ada aduan, misalnya air naik, air naik pun kita pantau dan jangan sampai menimbulkan banjir, nah ini yang langsung berperan di 112 atau Comand Center istilah kami, jika terjadi kebakaran, kecelakaan dan lain-lain. Comand Center ini sudah terintegrasi dengan Basarnas, Kepolisian, BMKG. Kepolisian bahkan menempatkan orang disana. Hampir setiap OPD juga ada orangnya disana... Ke depan mungkin kita akan bekerja sama dengan BUMN seperti PLN untuk masalah gangguan listrik, tapi saat ini masih belum. Dan juga mungkin pihak-pihak lain penyedia utilitas bagi masyarakat... Jadi kita ke lapangan itu sudah satu tim, yaitu tim Pemkot Surabaya, tidak ada sudah dinas ini atau dinas itu. Semua pengaduan bisa disitu dan dilayani 24 jam.¹²¹

Pelayanan pengaduan 112 ini membawa dampak terhadap pelayanan publik kepada masyarakat Surabaya seperti yang diungkapkan oleh Kepala Bidang Ekonomi Bappeko Surabaya sebagai berikut:

Coba bapak lihat kondisi *traffic light* di Surabaya. cctv itu sangat membantu. Begitu kita tahu di *traffic light* tertentu ada anak jalanan atau pengamen, maka tim pantau kita di 112 akan langsung meminta teman-teman Linmas atau Satpol PP untuk mengambil atau membubarkan.¹²²

Sementara dalam upaya untuk pengentasan kemiskinan dilakukan oleh Pemkot Surabaya melalui program-program dan OPD yang membidangnya. Hal tersebut sesuai dengan informasi yang disampaikan oleh Kepala Bidang Ekonomi Bappeko sebagai berikut:

¹²⁰Polrestabes Surabaya "Command Center 112 Untuk Warga Kota Surabaya" dalam <http://polrestabessurabaya.com/main/artikel/baca/45/command-center-112--untuk-warga-kota-surabaya>, diakses pada 31 Desember 2018.

¹²¹Wawancara dengan Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga, *loc. cit.*

¹²²Wawancara dengan Kepala Bidang Ekonomi, *loc. cit.*

Kita berusaha memberdayakan warga miskin, salah satunya dengan kebijakan dengan sasaran kelompok ibu-ibu dan kelompok pemuda yang menganggur melalui sektor formal dan informal. Kalau sektor formal berkaitan dengan ketenagakerjaan yaitu kita beri pelatihan berstandar KKNi (Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia) sehingga sertifikatnya juga berstandar KKNi sehingga lebih menjual bagi mereka, selain itu juga dengan pemberian beasiswa-beasiswa. Itu yang bertujuan untuk menjadi pekerja-pekerja formal. Untuk menjadi pekerja informal, itu seperti yang dilakukan teman-teman di DP5A.¹²³

Salah satu program pengentasan kemiskinan dan ketimpangan ekonomi 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 2016¹²⁴ dan sebesar Rp7.556.047.907 atau sebesar 0,11% dari total anggaran pada tahun 2017.¹²⁵

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

¹²³Wawancara dengan Kepala Bidang Ekonomi, *loc. cit.*

¹²⁴Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016, Lam XVI, hlm. 365.

¹²⁵Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2017, *op. cit.* hlm. 867.

Sementara itu dilain pihak jumlah penduduk miskin mengalami penurunan dari tahun 2015 tercatat sebesar 165.700 jiwa menjadi sebesar 161.010 jiwa di tahun 2016 dan menjadi sebesar 154.710 jiwa di tahun 2017. Demikian pula dengan ratio gini mengalami penurunan dari tahun 2015 yang tercatat sebesar 0,42 menjadi 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. Kondisi ini dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.14 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.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa implementasi program peningkatan keberdayaan masyarakat ini tidak mempunyai dampak dalam mewujudkan stabilitas keamanan di Surabaya. 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.

4.3 Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian yang diuraikan sebelumnya selanjutnya akan diuraikan pembahasan untuk menjawab pertanyaan penelitian sesuai dengan teori yang digunakan. Pembahasan ini di sajikan sesuai dengan sub fokus penelitian.

4.3.1 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.

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 resiko 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.

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 diatas 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 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, 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. 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. 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 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.

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 tanggungjawabnya.

Yang **kedua** adalah arahan dan tanggapan. Hal ini terkait dengan sikap para pelaksana kebijakan baik yang menerima atau yang menolak. Sikap menerima dan mau berkerja sama akan membuat implementasi kebijakan berjalan dengan baik, demikian juga sebaliknya sikap menolak dari para pelaksana kebijakan juga akan mempengaruhi implemetasi 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 kerjasama yang baik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan program ini tidak terdapat bentuk penolakan dari para pelaksana. Para pelaksana menerima dan saling berkerja 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.

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 disahkan 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. Indikator kinerja tersebut merupakan perbandingan antara kelompok masyarakat yang melakukan kegiatan ekonomi dengan kelompok usaha ekonomi yang terbentuk. 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. Indikator kinerja tersebut merupakan perbandingan antara jumlah PMKS usia produktif dari hasil pelatihan atau pembinaan yang berproduksi sampai dengan tahun 2017 dengan jumlah PMKS usia produktif yang dilatih pada tahun 2016. 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.

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, **pertama** karena data pendukung yang kurang memadai. Data tersebut kurang handal sehingga membutuhkan waktu yang relatif lama bagi Pemkot Surabaya untuk memverifikasinya. Hal ini berarti bahwa waktu pelaksanaan program menjadi semakin singkat. Pada data tersebut juga

banyak ditemui informasi-informasi seperti nama, alamat, dan NIK penduduk miskin Surabaya yang tidak bisa ditelusuri. Sehingga DP5A tidak bisa memenuhi target yang seharusnya dan harus melakukan penyesuaian output kegiatan. Hal ini memang diperkenankan menurut aturan dan membuat kinerja pemerintah tampak bagus, namun dari sisi jumlah penduduk miskin yang difasilitasi relatif sedikit dibandingkan dengan jumlah total penduduk miskin di Surabaya.

Yang **kedua** adalah tingkat partisipasi kelompok sasaran yang rendah. Banyaknya peserta kelas inkubasi yang tidak hadir pada saat pelaksanaan program membuat petugas dari DP5A harus menjemput para peserta. Mereka beranggapan bahwa melalui program ini kesejahteraan ekonomi yang diharapkan tidak dapat terwujud dengan segera. Mereka harus menghasilkan produk terlebih dahulu untuk dijual dan selanjutnya menghasilkan pendapatan. Sekaligus adanya sikap skeptis mereka bahwa hasil produksi mereka belum tentu akan laku. Sehingga motivasi diantara dari mereka dalam mengikuti program ini hanya sekedar untuk mendapatkan uang transport dan konsumsi bagi para peserta yang ikut. Dengan demikian substansi program ini yang seharusnya yaitu untuk memberikan bekal kemampuan kewirausahaan dengan harapan dapat mensejahterakan kelompok sasaran di kemudian hari menjadi tidak tercapai. Muncul juga berbagai penolakan dari kelompok sasaran kepada para petugas yang akan melakukan pendampingan. Bagi mereka, petugas dan program ini hanya akan semakin merepotkan dan membebani mereka.

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.¹²⁶ 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.¹²⁷

4.3.2 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 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

¹²⁶Siti 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.

¹²⁷Dimas 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.

peningkatan pada tahun 2016 menjadi sebesar 6.891 perkara. Dan pada tahun 2017 mengalami penurunan menjadi sebesar 6.415 perkara.

Berdasarkan jumlah kejadian tindak pidana tersebut dapat diketahui *crime rate* atau risiko penduduk terkena tindak pidana per 100.000 penduduk, dengan cara membagikan jumlah *crime total* dengan jumlah penduduk dan dikalikan 100.000. *Crime rate* kota Surabaya tahun 2015 diketahui sebesar 148,25, tahun 2016 sebesar 208,36, dan pada tahun 2017 sebesar 191,91. Hal itu berarti dari 100.000 penduduk kota Surabaya terdapat 148 penduduk yang menjadi korban tindak pidana di tahun 2015, 208 penduduk yang menjadi korban tindak pidana di tahun 2016, dan 192 penduduk yang menjadi korban tindak pidana di tahun 2017.

Untuk jenis kejahatan yang paling sering terjadi di Surabaya pada tahun 2015 adalah penipuan atau perbuatan curang, tahun 2016 dan tahun 2017 jenis kejahatan yang paling sering terjadi adalah tindak pidana narkoba dan psicotropika. Komposisi tindak pidana narkoba dan psicotropika di tahun 2017 mencapai 22,67% dari total jenis kejahatan yang terjadi. Disusul dengan jenis kejahatan terhadap ketertiban umum sebesar 20,04% dan penipuan atau perbuatan curang sebesar 14,83%.

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. Dan dari faktor-faktor tersebut yang paling berpengaruh adalah faktor petugas keamanan.¹²⁸ 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 resiko penduduk menjadi korban tindak kriminalitas sebesar 2 korban per 100.000 penduduk, apabila PDRB perkapita di suatu kabupaten/Kota bertambah Rp100 juta akan mengurangi resiko 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.¹²⁹ 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

¹²⁸Harvyan 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.

¹²⁹ 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.

Perlindungan Masyarakat (BPBLINMAS) dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Linmas dan Satpol PP berkerja 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) 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 2016¹³⁰ dan sebesar Rp7.556.047.907 atau sebesar 0,11% dari total anggaran pada tahun 2017.¹³¹

¹³⁰Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016, Lam XVI, hlm. 365.

¹³¹Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2017, *op. cit.* hlm. 867.

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. 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 realiasi dari program ini adalah sebesar 68,34% dari target sebesar 75% sehingga capainnya 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.

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya maka pada bagian ini akan dikemukakan beberapa kesimpulan. Pada akhirnya kesimpulan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi implementasi program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi masyarakat dalam mewujudkan stabilitas keamanan daerah di Kota Surabaya. Adapun kesimpulan tersebut 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.

5.2 Rekomendasi

Sebagai penutup dari penelitian ini disajikan rekomendasi terutama bagi pemerintah daerah serta peneliti selanjutnya sebagai upaya perbaikan dan pengembangan penelitian selanjutnya. Rekomendasi diantaranya 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 didalamnya 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.
- Creswell, John W. 2016. *Research Design Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Dewi, Rahayu Kusuma. 2016. *Studi Analisis Kebijakan*. Bandung: CV. Pustaka Setia.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*. Yogyakarta: Gava Media
- Indrawan, R dan Yuniawati, P. 2016. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan Campuran*. Bandung: Refika Aditama
- Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. 2015. *Buku Putih Pertahanan Indonesia*. Jakarta.
- Kuncoro, Mudrajad. 2014. *Otonomi Daerah: Menuju Era Baru Pembangunan Daerah Edisi 3*. Jakarta: Erlangga
- Maipita, Indra. 2014. *Mengukur Kemiskinan dan Distribusi Pendapatan*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN
- Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Nussbaum, Martha C. 2011. *Creating Capabilities The Human Development Approach*. Cambridge, Massachusetts, and London: The Belknap Press of Harvard University Press
- Pemerintah Kota Surabaya. 2017. *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Akhir Tahun Anggaran 2016*. Surabaya.

Pemerintah Kota Surabaya. 2017. *Laporan Kinerja Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2016*. Surabaya.

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

Pemerintah Kota Surabaya. 2018. *Laporan Kinerja Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2017*. Surabaya.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.

Soekarwo. 2016. *Jatimnomics Sebuah Model Indonesia Incorporated*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo

Subarsono. 2016. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

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

Sukirno, Sadono. 2016. *Makroekonomi Teori Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers.

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

Todaro, M. dan Smith, S.C. 2015. *Economic Development (12th edition)*. United States: Pearson.

Wibawa, Samodra. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

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

Yusgiantoro, Purnomo. 2014. *Ekonomi Pertahanan Teori dan Praktek*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Majalah atau Surat Kabar:

Ardhi, Dwinanda. "Berbagai Jalan Mengurai Ketimpangan". *Media Keuangan Vol XII/No.115/April 2017*.

Jurnal:

- A'yun, Akmalia Qurrota dan Lisa Karmila. 2017. "Penerapan Ekonomi Islam Sebagai Solusi Mengatasi Kesenjangan Sosial". *Prosiding Seminar Nasional ASBIS 2017 Politeknik Negeri Banjarmasin*.
- Afandi, Akhsyim. Vebryna Permatasari Runtung and Hazem Marashdeh. 2017. "Determinant of Income Inequality". *Economic Journal of Emerging Market*. Volume 9 (2).
- Al A'raf, 2015. "Dinamika Keamanan Nasional", *Jurnal Keamanan Nasional*. Volume I, Nomor 1.
- Arivia, Gadis dan Abby Gina. 2017. "Kapabilitas Manusia Untuk Pembangunan yang Berkeadilan: Studi Kasus Perempuan Petambak Udang di Dipasena, Lampung". *Jurnal Perempuan*, Volume 22, Nomor 3.
- 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.
- Fransiska WL. Mohammad Noor dan Achmad Djumlani. 2013. "Analisis Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Kutai Kartanegara". *Jurnal Administrative Reform*. Volume 1, Nomor 3.
- Paskarina, Caroline. 2015. "Transformasi Wacana Pembangunan Manusia di Indonesia dan Perubahan Cara Kerja Birokrasi Dalam Pembangunan". *Prosiding Simposium Kebudayaan dan Kerjasama Indonesia – Malaysia 2015 (SKIM XIV 2015)*.

Putra, Harvyan 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.

Saragih, Juli Panglima. 2015. "Analisis Kebijakan Pemerintah Dalam Pengentasan Kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)". *Transparansi*. Volume VII, Nomor 2.

Sari, Herlina Permata dan Shanti Ayu Prawitasari. 2012. "Sepuluh Kapabilitas Utama Dari Martha Nussbaum Sebagai Syarat Suatu Hidup Bermanfaat Bagi Perempuan Difabel". *Prosiding Seminar Internasional Multikultural & Globalisasi 2012*.

Syawie, M. 2013. "Ketimpangan Pendapatan dan Penurunan Kesejahteraan Masyarakat". *Informasi*. Volume 18, Nomor 2.

Undang-Undang:

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang RI Nomor 09 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang RI Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

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

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2017 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016.

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.

Movanita. “Polri Akui Jumlah Personel Belum Ideal”. dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/02/21/16592601/polri.akui.jumlah.personel.polisi.belum.ideal>, diakses pada 30 Desember 2018.

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

Polrestabes Surabaya “Command Center 112 Untuk Warga Kota Surabaya” dalam <http://polrestabessurabaya.com/main/artikel/baca/45/command-center-112--untuk-warga-kota-surabaya>, diakses pada 31 Desember 2018.

LAMPIRAN

LAMPIRAN 1. SURAT IJIN PENELITIAN



KEMENTERIAN PERTAHANAN RI
UNIVERSITAS PERTAHANAN

Nomor : B/2461/IX/2018
Klasifikasi : Biasa
Lampiran : Satu Lembar
Hal : Permohonan Izin Penelitian dan
Permintaan Data

Bogor, 19 September 2018

Kepada
Yth. Pejabat tersebut dalam lampiran
di
Surabaya

1. Dasar:
 - a. Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2011 tentang Universitas Pertahanan sebagai Perguruan Tinggi yang Diselenggarakan Oleh Pemerintah.
 - b. Kalendar Akademik Program Studi Ekonomi Pertahanan Fakultas Manajemen Pertahanan Universitas Pertahanan Tahun Akademik 2017/2018.
2. Sehubungan dasar di atas, dengan hormat disampaikan bahwa:
 - a. Sebagai syarat kelulusan Program Pascasarjana Universitas Pertahanan, bagi mahasiswa diwajibkan menyusun tesis yang terkait dengan bidang program studinya.
 - b. Mahasiswa Program Studi Ekonomi Pertahanan Fakultas Manajemen Pertahanan Unhan atas nama Edwin Aulia Rahman, NIM: 120170203009, nomor HP: 081330506636, email: edwin.rahman@mp.id.ac.id/ wween.rahman@gmail.com/, bermaksud menyusun tesis dengan judul: "Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya Untuk Mengatasi Ketimpangan Sosial Ekonomi Masyarakat Dalam Mewujudkan Stabilitas Keamanan Daerah."
3. Berkenaan dengan hal tersebut mohon diizinkan mahasiswa dimaksud untuk melaksanakan penelitian dalam rangka mendapatkan data dan keterangan termasuk melakukan wawancara dengan pejabat yang ditunjuk.
4. Demikian mohon menjadi periksa.

a.n. Rektor
Universitas Pertahanan
Warek I Bid. Akademik dan Kemahasiswaan,

Prof. Dr. Ir. Dadang Gunawan, M.Eng
Pembina Utama IV/e

Tembusan:

1. Rektor Unhan
2. Gubernur Provinsi Jawa Timur
3. Warek / Kasatwas Unhan
4. Ketua LPPM Unhan
5. Walikota Surabaya.

Lampiran Surat Rektor Unhan
Nomor : B/ 2467 /IX/2018
Tanggal : 19 September 2018

DAFTAR PEJABAT

1. Kepala Kesbangpol Kota Surabaya Prov. Jawa Timur
2. Kepala Bappeda Kota Surabaya Prov. Jawa Timur
3. Kepala Dinas Sosial Kota Surabaya Prov. Jawa Timur
4. Kepala Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Surabaya Prov. Jawa Timur
5. Kepala Badan Pusat Statistik Kota Surabaya Prov. Jawa Timur.



a.n. Rektor
Universitas Pertahanan
Warek I Bid. Akademik dan Kemahasiswaan,

Prof. Dr. Ir. Dadang Gunawan, M.Eng
Pembina Utama IV/e



PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR
BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
 JALAN PUTAT INDAH NO.1 TELP. (031) - 5677935, 5681297, 5675493
 SURABAYA - (60189)

Surabaya, 26 September 2018

Nomor : 070/ 8844 / 209.4/ 2018
 Sifat : Biasa
 Lampiran : -
 Perihal : Penelitian/Survey/Research

K e p a d a
 Yth. Walikota Surabaya
 Cq. Kepala Bakesbangpol dan Linmas
 di
SURABAYA

Menunjuk surat : Rektor Universitas Pertahanan
 Nomor : B/ 2467 / IX / 2018
 Tanggal : 19 September 2018

Bersama ini memberikan Rekomendasi kepada :

Nama : Edwin Aulia Rahman
 A l a m a t : Jimbaran Kulon RT 2 RW 1 Jimbaran Kulon, Wonorejo, Sidoarjo
 Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
 Kebangsaan : Indonesia

bermaksud mengadakan penelitian/survey/research :

Judul : "Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya untuk mengatasi Ketimpangan Sosial
 Ekonomi Masyarakat dalam Mewujudkan Stabilitas Keamanan Daerah"
 Tujuan/bidang : Penyusunan Tesis /Ekonomi
 Dosen Pembimbing : Dr. Supandi Halim, S.Sos., MM.
 Peserta : -
 Waktu : 6 bulan
 Lokasi : Kota Surabaya

Sehubungan dengan hal tersebut, diharapkan dukungan dan kerjasama pihak terkait untuk memberikan bantuan yang diperlukan. Adapun kepada peneliti agar memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Berkewajiban menghormati dan mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di daerah setempat;
2. Pelaksanaan penelitian/survey/research agar tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kestabilan keamanan dan ketertiban di daerah setempat;
3. Melaporkan hasil penelitian dan sejenisnya kepada Bakesbangpol Provinsi Jawa Timur.

Demikian untuk menjadi maklum.

a.n. KEPALA BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
 PROVINSI JAWA TIMUR
 Kepala Bidang Budaya Politik



Tembusan :

- Yth. 1. Rektor Universitas Pertahanan di Jawa Barat ;
 2. Yang bersangkutan.



PEMERINTAH KOTA SURABAYA
**BADAN KESATUAN BANGSA, POLITIK
 DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT**

Jalan Jaksa Agung Suprpto Nomor 2 Surabaya 60272
 Telepon (031) 5343000 (031) 5312144 Pesawat 112

Surabaya, 26 September 2018

Kepada

- Yth. 1. Kepala Badan Perencanaan
 Pembangunan Kota Surabaya
 2. Kepala Badan Pusat Statistik Kota
 Surabaya
 3. Kepala Dinas Sosial Kota Surabaya
 4. Kepala Dinas Dinas Pengendalian
 Penduduk, Pemberdayaan Perempuan
 dan Perlindungan Anak Kota Surabaya

di -
 SURABAYA

Nomor : 070.7349 /436.8.5/2018
 Lampiran : -
 Hal : Penelitian

REKOMENDASI PENELITIAN

- Dasar : 1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2011 Tentang Pedoman
 Penerbitan Rekomendasi Penelitian, Sebagaimana Telah Diubah dengan
 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas
 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2011 .
 2. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 37 Tahun 2011 Tentang Rincian Tugas
 dan Fungsi Lembaga Teknis Daerah Kota Surabaya, Bagian Kedua Badan
 Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat.

Memperhatikan : Surat Kepala Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik Provinsi Jawa Timur Tanggal 26
 September 2018 Nomor : 070/8844/209.4/2018 Perihal :
 Penelitian/Survey/Research

Plt. Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik Dan Perlindungan Masyarakat Kota Surabaya memberikan
 rekomendasi kepada :

- a. Nama : Edwin Aulia Rahman
 b. Alamat : Jimbaran Kulon, RT 02, RW 01, Wonoayu, Sidoarjo
 c. Pekerjaan/Jabatan : PNS
 d. Instansi/Organisasi : Universitas Pertahanan Indonesia
 e. Kewarganegaraan : Indonesia

Untuk melakukan penelitian/survey/kegiatan dengan :

- a. Judul / Thema : Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya Untuk Mengatasi Ketimpangan Sosial
 Ekonomi Masyarakat dalam Mewujudkan Keamanan Daerah.
 b. Tujuan : Penelitian
 c. Bidang Penelitian : Ekonomi
 d. Penanggung Jawab : Dr. Supandi Halim, S Sos., MM.
 e. Anggota Peserta : -
 f. Waktu : 3 (Tiga) Bulan, TMT Surat Dikeluarkan.
 g. Lokasi : Badan Perencanaan Pembangunan, Badan Pusat Statistik, Dinas Sosial, Dinas
 Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota
 Surabaya.

- Dengan persyaratan : 1. Penelitian/survey/kegiatan yang dilakukan harus sesuai dengan surat
 permohonan dan wajib mentaati persyaratan/peraturan yang berlaku di
 Lokasi/Tempat dilakukan Penelitian/survey/kegiatan,
 2. Saudara yang bersangkutan agar setelah melakukan Penelitian/survey/kegiatan
 wajib melaporkan pelaksanaan dan hasilnya kepada Kepala Bakesbang, Politik
 dan Linmas Kota Surabaya,
 3. Penelitian/survey/kegiatan yang dilaksanakan tidak boleh menimbulkan
 keresahan dimasyarakat, disintegrasi bangsa atau mengganggu keutuhan NKRI.
 4. Rekomendasi ini akan dicabut/tidak berlaku apabila yang bersangkutan tidak
 memenuhi persyaratan seperti tersebut diatas.

Demikian atas bantuannya disampaikan terima kasih.

an-Plt. KEPALA BADAN
 Plt. Sekretaris,

 Dr. Yusuf Masruh, M.M.
 Pembina
 NIP 19671224 199412 1 001

Tembusan :
 Yth 1. Rektor Universitas Pertahanan Indonesia
 2. Saudara yang bersangkutan.

LAMPIRAN 2. PEDOMAN WAWANCARA**PEDOMAN WAWANCARA**

Kode : A1
Instansi : **Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya**
Tema : **Perumusan Kebijakan**
Kepada : **Kepala Bidang Ekonomi
Kepala Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat**

Pertanyaan :

1. Apakah indeks gini menjadi salah satu indikator kinerja bagi Pemerintah Kota Surabaya?
2. Bagaimana kondisi ketimpangan dan kemiskinan di kota Surabaya menurut Bapak/Ibu?
3. Apakah ketimpangan ekonomi di Surabaya menimbulkan masalah lain yang penting?
4. Kebijakan apa saja yang dilakukan oleh pemerintah kota Surabaya untuk mengatasi masalah ketimpangan sosial ekonomi?
5. Bagaimana teknis pelaksanaan kebijakan tersebut?
6. Bagaimana pencapaian dari kebijakan tersebut?
7. Apakah ada kendala atau hambatan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut?
8. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya untuk mengatasi kendala atau hambatan tersebut?
9. Apakah kebijakan yang selama ini ada sudah memadai untuk mengatasi masalah ketimpangan sosial ekonomi?
10. Jika no.9 belum memadai, bagaimana upaya Pemkot Surabaya untuk mengatasi hal tersebut?
11. Apakah menurut Bapak/Ibu kebijakan-kebijakan tersebut dapat diakses dengan mudah oleh seluruh masyarakat Surabaya?

12. Apakah menurut Bapak/Ibu pertumbuhan ekonomi kota Surabaya adalah pertumbuhan ekonomi yang berkualitas? Berkualitas dalam arti laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi diiringi dengan laju pertumbuhan kesempatan kerja yang tinggi pula.
13. Apakah data pendukung dalam pelaksanaan kebijakan (misalnya data masyarakat miskin dll) sudah memadai?
14. Jika no. 13 belum memadai, bagaimana upaya Pemkot Surabaya untuk mengatasi hal tersebut?

PEDOMAN WAWANCARA

Kode : A2

Instansi : **Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko)
Surabaya**

Tema : **Capaian Kegiatan**

Kepada : **Staf Bappeko**

Pertanyaan :

1. Apa saja program pemerintah kota Surabaya untuk mengatasi ketimpangan sosial ekonomi dan bagaimana capaian dari program-program tersebut?
2. Bagaimana capaian kinerja program peningkatan keberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh DP5A?
3. Bagaimana formulasi perhitungan capaian kinerja program peningkatan keberdayaan masyarakat?
4. Bagaimana teknis koordinasi Pemerintah Kota Surabaya dengan TNP2K terkait dengan *updating* data BDT?
5. Apakah Kota Surabaya telah melakukan pengidentifikasian penduduk miskin per kelurahan per kecamatan?
6. Kriteria apa yang digunakan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk melakukan pemetaan kemiskinan?

PEDOMAN WAWANCARA

Kode : B1
Instansi : Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak (DP5A) Kota Surabaya
Tema : Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat
Kepada : Kepala Bidang Kesejahteraan Keluarga/PPK

Pertanyaan :

1. Bisa Bapak/Ibu jelaskan siapa saja pihak yang terkait dalam pelaksanaan program tersebut? Bagaimana teknis pelaksanaan program tersebut? Dan siapa saja sasaran dari program tersebut?
2. Bagaimana bentuk koordinasi Bapak/Ibu dengan Pejabat dan staf pelaksana program kegiatan di bawah Bapak/Ibu? Apakah dilakukan dengan komunikasi langsung, melalui nota dinas, atau ada bentuk koordinasi yang lain?
3. Apakah Bapak/Ibu melakukan koordinasi terkait pelaksanaan program kegiatan secara berkala?
4. Bagaimana jika terdapat perubahan, bagaimana Bapak/Ibu mengkomunikasikan hal tersebut kepada Pejabat dan staf di bawah Bapak/Ibu?
5. Apakah sering terjadi perubahan di luar perencanaan pada pelaksanaan program kegiatan? apa penyebab perubahan tersebut?
6. Apakah atasan sering melakukan intervensi di luar perencanaan kepada Bapak/Ibu terkait pelaksanaan program kegiatan?
7. Apakah Bapak/Ibu merasa pejabat dan staf pelaksana program kegiatan sudah cukup secara kuantitas dan kualitas?
8. Apakah data pendukung pelaksanaan program kegiatan sudah cukup memadai? (misalnya data masyarakat miskin atau data lainnya yang dibutuhkan)

9. Jika no. 8 belum memadai, bagaimana upaya Bapak/Ibu mengatasi hal tersebut?
10. Siapa yang berwenang menyediakan data pendukung tersebut?
11. Dimana program ini dilaksanakan? Berdasarkan Peta Sebaran Penduduk Miskin dari Pemkot Surabaya diketahui bahwa tiga kelurahan dengan jumlah penduduk miskin paling padat adalah Kelurahan Ujung, Wonokusumo, dan Sidotopo. Ketiganya berada di kecamatan Semampir. Apakah hal ini menjadi pertimbangan dimana program ini dilakukan?
12. Apakah telah dilakukan sosialisasi yang memadai dalam pelaksanaan program kegiatan?
13. Apakah setiap pelaksana program kegiatan telah didukung dengan pemberian otoritas atau legitimasi? (terdapat penetapan SK secara resmi)
14. Apakah pelaksanaan program kegiatan telah didukung dengan sarana dan prasarana yang cukup?
15. Apakah menurut Bapak/Ibu, pejabat dan staf pelaksana program kegiatan memahami program dan kegiatan yang akan dilaksanakan?
16. Bagaimana sikap mereka, apakah terdapat penerimaan atau bahkan ketidakberpihakan dan penolakan dalam melakukan program dan kegiatan? Dan bagaimana intensitasnya, apakah sering, jarang dst?
17. Apakah telah dibuat SOP pada setiap kegiatan dalam program ini?

PEDOMAN WAWANCARA

Kode : B2
Instansi : Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak (DP5A) Kota Surabaya
Tema : Implementasi Kegiatan pada Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat
Kepada : Kepala Seksi Pemberdayaan Ekonomi Keluarga/PPTK
Pertanyaan :

1. Bagaimana bentuk koordinasi Bapak/Ibu dengan staf pelaksana kegiatan di bawah Bapak/Ibu? Apakah dilakukan dengan komunikasi langsung, melalui nota dinas, atau ada bentuk koordinasi yang lain?
2. Apakah Bapak/Ibu melakukan koordinasi terkait pelaksanaan program kegiatan secara berkala?
3. Bagaimana jika terdapat perubahan, bagaimana Bapak/Ibu mengkomunikasikan hal tersebut kepada staf di bawah Bapak/Ibu?
4. Apakah sering terjadi perubahan di luar perencanaan pada pelaksanaan kegiatan? apa penyebab perubahan tersebut?
5. Apakah atasan sering melakukan intervensi di luar perencanaan kepada Bapak/Ibu terkait pelaksanaan kegiatan?
6. Apakah Bapak/Ibu merasa staf pelaksana kegiatan sudah cukup secara kuantitas dan kualitas?
7. Apakah data pendukung pelaksanaan kegiatan sudah cukup memadai? (misalnya data masyarakat miskin atau data lainnya yang dibutuhkan)
8. Jika no. 7 belum memadai, bagaimana upaya Bapak/Ibu mengatasi hal tersebut?
9. Siapa yang berwenang menyediakan data pendukung tersebut?
10. Dimana kegiatan ini dilaksanakan? Berdasarkan Peta Sebaran Penduduk Miskin dari Pemkot Surabaya diketahui bahwa tiga

kelurahan dengan jumlah penduduk miskin paling padat adalah Kelurahan Ujung, Wonokusumo, dan Sidotopo. Ketiganya berada di kecamatan Semampir. Apakah hal ini menjadi pertimbangan dimana kegiatan ini dilakukan?

11. Apakah telah dilakukan sosialisasi yang memadai dalam pelaksanaan kegiatan?
12. Apakah setiap pelaksana kegiatan telah didukung dengan pemberian otoritas atau legitimasi? (terdapat penetapan SK secara resmi)
13. Apakah pelaksanaan kegiatan telah didukung dengan sarana dan prasarana yang cukup?
14. Apakah menurut Bapak/Ibu, staf pelaksana kegiatan memahami kegiatan yang akan dilaksanakan?
15. Bagaimana sikap mereka, apakah terdapat penerimaan atau bahkan ketidakberpihakan dan penolakan dalam melakukan kegiatan? Dan bagaimana intensitasnya, apakah sering, jarang dst?
16. Apakah telah dibuat SOP pada kegiatan yang akan dilakukan?
17. Apakah Bapak/Ibu setuju dengan perencanaan yang telah ditetapkan untuk kegiatan Bapak/Ibu?
18. Apakah Bapak/Ibu mempunyai pendapat sendiri tentang pelaksanaan kegiatan yang lebih baik?
19. Jika no. 18 ya, bagaimana pendapat Bapak/Ibu dan apa yang Bapak/Ibu lakukan?

PEDOMAN WAWANCARA

Kode : C1
Instansi : Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak (DP5A) Kota Surabaya
Tema : Implementasi Kegiatan pada Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat
Kepada : Koordinator Tenaga Pendamping
Tenaga Pendamping

Pertanyaan :

1. Apakah menurut Bapak/Ibu, instruksi atau arahan terkait pelaksanaan kegiatan dari atasan/pejabat di atas Bapak/Ibu sudah jelas?
2. Apakah instruksi atau arahan dari atasan/pejabat di atas Bapak/Ibu sering berubah-ubah? Jika ya, apa yang Bapak/Ibu lakukan?
3. Apakah beban kerja yang diberikan kepada Bapak/Ibu sangat berat atau lebih dari yang seharusnya?
4. Apakah Bapak/Ibu merasa diperlukan tambahan staf pelaksana?
5. Apakah dalam pelaksanaan kegiatan telah didukung dengan ketersediaan data yang handal?
6. Apakah pelaksanaan kegiatan telah didukung dengan sarana dan prasarana yang cukup?
7. Apakah Bapak/Ibu memahami pekerjaan yang akan dilakukan?
8. Apakah Bapak/Ibu memahami SOP yang telah ditetapkan pada kegiatan yang akan dilakukan?
9. Apakah Bapak/Ibu setuju dengan langkah-langkah teknis kegiatan yang akan dilakukan?
10. Apakah Bapak/Ibu mempunyai pendapat sendiri tentang pelaksanaan kegiatan yang lebih baik?
11. Jika no. 10 ya, bagaimana pendapat Bapak/Ibu dan apa yang Bapak/Ibu lakukan?