

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA
DALAM PENANGANAN PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN
SOSIAL (PMKS) DI UPTD LIPONSOS KEPUTIH**

Kresna Sandhi Laksa

Program Studi Administrasi Publik,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya,
kresnasandhilaksa@gmail.com;

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di UPTD Liponsos Keputih. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan jalannya implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam penanganan PMKS di UPTD Liponsos Keputih. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif-deskriptif dengan teknik wawancara, observasi dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam penanganan PMKS di UPTD Liponsos Keputih masih belum maksimal, karena keseluruhan dari isi Perwali Surabaya Nomor 36 Tahun 2016 dan Perwali Nomor 118 Tahun 2021 belum dapat dijalankan. Hal tersebut disebabkan oleh sumberdaya manusia dan sumberdaya finansial di UPTD Liponsos Keputih yang masih belum memadai. Rekomendasi dari peneliti agar implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam penanganan PMKS di UPTD Liponsos Keputih dapat berjalan maksimal, yakni Pemerintah Kota Surabaya dan stakeholder terkait lainnya diharapkan lebih memperhatikan lagi kondisi UPTD Liponsos Keputih, terlebih dalam hal sumberdaya manusia dan sumberdaya finansial (anggaran) agar program bimbingan keterampilan dan program-program lainnya terhadap PMKS dapat berjalan baik sesuai dengan tujuan dari Perwali yang ada, sehingga dapat meminimalisir keluar-masuknya PMKS yang sama berulang kali

Kata kunci: *Implementasi Kebijakan, Kesejahteraan Sosial, Liponsos Keputih, PMKS*

A. PENDAHULUAN

Kota Surabaya merupakan ibu kota dari provinsi Jawa Timur, Indonesia. Surabaya juga merupakan kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta. Berdasarkan sensus yang dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Surabaya, jumlah penduduk Kota Surabaya pada tahun 2020 mencapai 2.874.314 jiwa. Jumlah penduduk yang begitu besar tersebut menimbulkan permasalahan sosial yang cukup memprihatinkan pada Kota Surabaya. Salah satu permasalahan sosial di Kota Surabaya yang perlu mendapatkan perhatian lebih adalah terkait fenomena semakin merebaknya Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah seseorang atau keluarga yang mengalami suatu hambatan, kesulitan atau gangguan dalam melaksanakan fungsi sosialnya dan tidak dapat menjalin hubungan yang serasi dan kreatif dilingkungkannya sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani dan sosial) secara memadai dan wajar (Suleman et al., 2019:32). Sebaran dan perkembangan dari Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) selalu terjadi di semua wilayah, terutama di wilayah perkotaan. Jenis atau kategori penyandang masalah kesejahteraan sosial sangatlah banyak dan beragam, diantaranya gelandangan, pengemis, anak jalanan, psikotik terlantar dan sebagainya.

Kesejangan populasi penduduk yang kian meningkat pesat dan terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia, menyebabkan sebagian dari PMKS lebih memilih untuk menjadi pengemis, gelandangan dan bahkan tidak sedikit dari anak dibawah umur juga rela menjadi anak jalanan, pengamen, pengemis dan penjual koran di perempatan jalan demi mencukupi kebutuhan hidupnya. Tidak jarang beberapa dari PMKS justru terjerat kasus pidana seperti pencurian dengan dalih yang sama untuk dapat mencukupi kebutuhan hidupnya. Pemerintah Kota Surabaya harus memberi perhatian lebih terhadap masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial, dalam hal ekonomi, sudut pandang sosial maupun dari sudut pandang agama.

Pemerintah Kota Surabaya pada akhirnya membuat suatu program dalam rangka menanggulangi masalah kesejahteraan sosial. Pemerintah Kota Surabaya pada tahun 1997 mendirikan Lingkungan Pondok Sosial (Liponsos) Keputih sebagai Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) dari Dinas Sosial Kota Surabaya. Pendirian Liponsos ditujukan untuk rehabilitasi sosial bagi para ODGJ, gelandangan, pengemis, PRSE, lansia terlantar dan anak jalanan. PMKS yang berada di UPTD Liponsos Keputih tersebut merupakan hasil dari razia yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Kepolisian, Linmas, operasi gabungan aparat dan juga penyerahan langsung dari warga Kota Surabaya.

Guna mewujudkan suatu pemerintahan yang baik selaras dengan konsep good governance, pemerintah Kota Surabaya harus memiliki kebijakan yang dapat meningkatkan kinerja dari aparatur pemerintah yang menjadi tanggung jawab atas keputusan kebijakan yang telah dibuat. Dalam hal itu, pemerintah Kota Surabaya memunculkan sebuah kebijakan peraturan perundang-undangan mengenai Standar Operasional Prosedur Pelayanan Kesejahteraan Sosial di UPTD Liponsos Keputih. Peraturan tersebut termaktub dalam Perwali Surabaya Nomor 36 Tahun 2016 dan Perwali Surabaya Nomor 118 Tahun 2021 mengenai Pembentukan dan Susunan Organisasi UPTD Liponsos Keputih.

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dalam menyambung kehidupannya, rela bekerja apapun asalkan memperoleh penghasilan guna menghidupi hidupnya, termasuk pekerjaan meminta-minta (mengemis) dan tidak jarang juga ditemukan beberapa dari PMKS yang terlibat kasus kriminal. Sebagian dari PMKS juga meminimalisir biaya pengeluaran mereka dengan cara memanfaatkan fasilitas umum disetiap sudut di Kota Surabaya, seperti kolong jembatan, emperan toko, membangun pemukiman liar dan lain sebagainya untuk bertempat tinggal.

Tabel 1.1 Jumlah PMKS

Kategori PMKS	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
ODGJ/Psikotik	362	186	548
Gelandangan	43	19	62
Pengemis	4	8	12
Pemulung	0	0	0
Pengamen	5	2	7
Lansia	24	31	55
Anak Jalanan	4	2	6
Total			690

Sumber: UPTD Liponsos Keputih (10 Maret 2022)

Fenomena PMKS inilah yang perlu mendapat banyak perhatian dari pemerintah saat ini. Berdasarkan data statistik BPS Jawa Timur pada September 2021 menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di Jawa Timur mencapai 4,259 juta orang. Tingginya angka penduduk miskin telah mendorong meningkatnya jumlah PMKS itu sendiri. Liponsos sendiri merupakan instansi pemerintah yang menjadi tempat penampungan dan rehabilitasi PMKS yang terjaring razia oleh Satpol PP Kota Surabaya. Hingga saat ini jumlah PMKS yang terdapat di Liponsos Keputih sudah melebihi kapasitas maksimum daya tampung, terlebih juga kurangnya SDM aparatur yang bertugas sebagai pendamping sosial PMKS itu sendiri. Selain pemerintah Kota Surabaya, stakeholders lainnya, seperti Dinas Sosial Kota Surabaya, DPRD Kota Surabaya dan Pemerintah Provinsi juga harus secara bersama bertanggung jawab atas banyaknya PMKS yang berasal dari luar dan dalam Kota Surabaya di UPTD Liponsos Keputih.

B. TINJAUAN PUSTAKA

Implementasi kebijakan merupakan tahapan kegiatan lanjutan dari proses perumusan dan penetapan kebijakan. Sehingga implementasi kebijakan dapat dimaknai sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Berkenaan dengan implementasi kebijakan, Islamy (2002) mengemukakan pengertian kebijakan publik, sebagai berikut:

- a. Kebijakan negara dalam bentuk awalnya berupa ketetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi harus dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
- c. Kebijakan negara yang baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d. Kebijakan negara harus senantiasa ditujukan bagi pemenuhan kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Secara luas, implementasi kebijakan digambarkan sebagai apa yang dirumuskan dan ditetapkan oleh pembuat kebijakan (pemerintah) yang akan

memiliki dampak tertentu. Jann & Wegrich (2007) menyebutkan bahwa pelaksanaan kebijakan akan mencakup unsur inti sebagai berikut:

1. Spesifikasi rian program, yakni bagaimana dan di mana lembaga atau organisasi harus menjalankan program, dan bagaimana hukum atau program ditafsirkan;
2. Alokasi sumberdaya, yakni bagaimana anggaran didistribusikan, personil yang akan melaksanakan program dan organisasi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program.
3. Keputusan, yakni bagaimana keputusan akan dilakukan.

Dikutip dari Agustino (2006), model pendekatan yang dirumuskan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn bersifat *top down* dan disebut dengan *A Model of The Policy Implementations*. Menurut Meter dan Horn ada enam variabel yang harus diperhatikan karena dapat memengaruhi keberhasilan implementasi, antara lain sebagai berikut:

1. Standar dan sasaran kebijakan. Yaitu perincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan beserta standar untuk mengukur pencapaiannya.
2. Sumber daya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non manusia (dana, waktu dan berbagai insentif lainnya).
3. Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
4. Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.
5. Kondisi sosial, politik dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
6. Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup 3 hal penting, yakni (a) respons implementor terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Keenam variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain, maka dari itu keenam variabel tersebut harus dilaksanakan secara berkesinambungan.

C. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Semiawan (2010:10) menjelaskan bahwa tujuan penggunaan metode kualitatif adalah mencari pengertian yang mendalam tentang suatu gejala, fakta atau realita. Sumber data dalam penelitian ini diperoleh

melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Terdapat 4 informan dalam penelitian ini, diantaranya adalah Kepala UPTD Liponsos Keputih, Koordinator Barak PMKS, Anggota Satpol PP Kecamatan Tambaksari, PMKS anak jalanan. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik dari Miles, B. Matthew & A. Michael Huberman (1992:15) yaitu:

1. Pengumpulan data;
2. Reduksi data;
3. Penyajian data; dan
4. Penarikan kesimpulan.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada penelitian kali ini peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan model Van Meter dan Van Horn (1975) yang disebut A Model of The Policy Implementation. Menurut Van Meter dan Van Horn terdapat 6 (enam) variabel yang harus diperhatikan karena dapat memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Keenam variabel tersebut diantaranya adalah: (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) hubungan antar organisasi; (4) karakteristik agen pelaksana; (5) kondisi sosial, politik dan ekonomi; (6) kecenderungan/disposisi para pelaksana. Teori tersebut digunakan untuk mengukur sejauh mana keberhasilan dari implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam penanganan PMKS di UPTD Liponsos Keputih. Berikut pembahasan mengenai keenam variabel tersebut:

Standar dan sasaran kebijakan

Pegawai di UPTD Liponsos Keputih mulai dari struktur paling atas hingga struktur bawah telah menjadikan Perwali Surabaya No. 36 Tahun 2016 dan Perwali Surabaya No. 118 Tahun 2021 sebagai dasar dalam menangani PMKS di UPTD Liponsos Keputih sendiri. Pegawai Liponsos Keputih juga mengetahui tujuan dari Peraturan Walikota tersebut yaitu mengenai pemberian pelayanan bimbingan teknis, fisik, mental, spiritual dan ketrampilan. Hal tersebut dibuktikan dari hasil wawancara kepada Kepala UPTD Liponsos Keputih dan Koordinator Barak PMKS (Kelompok Jabatan Fungsional).

Sumberdaya

Pertama, dari jumlah pegawai yang ada di UPTD Liponsos Keputih, jumlahnya masih kurang, terdapat 47 pegawai pendamping sosial yang menangani 700an PMKS. Liponsos Keputih juga membutuhkan beberapa sumberdaya manusia yang khusus untuk menangani PMKS, yaitu Pekerja Sosial (Peksos), karena sumberdaya manusia yang ada sekarang adalah orang umum yang diajari cara menangani PMKS.

Kedua, darj segi sumberdaya finansial terkait anggaran di UPTD Liponsos Keputih juga masih kurang, sehingga hal tersebut berdampak pada tidak tersedianya sarana dan prasarana untuk aktualisasi dan pengembangan keterampilan dari PMKS.

Hubungan antar organisasi

Pertama, berkaitan dengan kebijakan penanganan PMKS di UPTD Liponsos Keputih, Bapak Imam Muhaji selaku Kepala UPTD Liponsos Keputih ketika diwawancari menjelaskan bahwa terdapat beberapa instansi lain yang terlibat,

diantaranya adalah Satpol PP, Polsek, Dinas Sosial Provinsi, Kementerian Sosial, masyarakat Rumah Sakit Umum Daerah, Puskesmas dan pihak-pihak swasta yang punya perhatian terhadap PMKS.

Kedua, sejauh ini jalannya komunikasi dan koordinasi dalam penanganan PMKS antara UPTD Liponsos Keputih dengan stakeholder lainnya telah berjalan dengan baik. Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara dari Kepala UPTD Liponsos Keputih dan anggota Satpol PP Kecamatan.

Karakteristik agen pelaksana

Dalam hal ini UPTD Liponsos Keputih telah berjalan sesuai aturan atau kebijakan yang ada, terutama di Perwali Surabaya No. 36 Tahun 2016 mengenai Standar Operasional Prosedur Pelayanan Kesejahteraan Sosial. Pengawasan terhadap Perwali tersebut dilakukan langsung oleh Kepala UPTD Liponsos Keputih dan Dinas Sosial Kota Surabaya. Hal tersebut sesuai dengan pemaparan dari Kepala UPTD Liponsos Keputih dan Koordinator Barak PMKS (Kelompok Jabatan Fungsional). Umar Faruq selaku PMKS anak Jalanan juga mengatakan bahwa dirinya mendapatkan pelayanan yang baik selama berada di UPTD Liponsos Keputih.

Kondisi sosial, politik dan ekonomi

Pertama, mengenai kondisi sosial, ekonomi sangat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan penanganan PMKS UPTD Liponsos Keputih. Hal tersebut terkait dengan Kota Surabaya sebagai ibu kota provinsi Jawa Timur yang menjadi tujuan mereka (PMKS) dari luar Surabaya untuk mencari rezeki.

Kedua, mengenai kondisi politik juga cukup berpengaruh terhadap implementasi kebijakan penanganan PMKS UPTD Liponsos Keputih. UPTD Liponsos Keputih mendapat dukungan dari Walikota Surabaya, karena Liponsos Keputih sendiri termasuk liponsos terbesar yang pernah ada. Untuk itu dalam mengimplementasikan kebijakan penanganan PMKS, UPTD Liponsos Keputih sangat membutuhkan dukungan dari seluruh elemen, baik itu dari pemerintah kota, masyarakat dan stakeholder lainnya dalam penanganan PMKS.

Disposisi para pelaksana

Berdasarkan analisis data mengenai disposisi para pelaksana dapat disimpulkan bahwa UPTD Liponsos Keputih belum bisa menjalankan keseluruhan dari isi Perwali, baik Perwali Nomor 36 Tahun 2016 tentang Standar Operasional Prosedur Pelayanan Kesejahteraan Sosial dan Perwali Nomor 118 Tahun 2021 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi UPTD Liponsos Keputih karena masih terdapat hambatan berupa sumberdaya manusia dan anggaran. Namun UPTD Liponsos Keputih selaku implementator kebijakan tersebut bersikap menerima dan siap untuk melaksanakan kebijakan tersebut meskipun keterbatasan dalam sisi sumberdaya.

E. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dijabarkan oleh peneliti, maka kesimpulan yang dapat diambil mengenai implementasi kebijakan pemerintah Kota Surabaya dalam penanganan PMKS di UPTD Liponsos Keputih sesuai dengan 6 (enam) variabel penilaian menurut Van Meter dan Van Horn (1975), yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan, seluruh pegawai di UPTD Liponsos keputih sudah mengetahui isi dan tujuan dari penanganan PMKS sesuai yang terdapat dalam Perwali Surabaya Nomor 36 Tahun 2016 dan Perwali Nomor 118 Tahun 2021, namun keseluruhan dari isi perwali belum dapat dijalankan.
2. Sumberdaya, mengenai hal ini sumberdaya manusia dan sumberdaya finansial di UPTD Liponsos Keputih masih belum memadai. Sumberdaya manusia dari jumlah pegawai masih kurang dan belum ada pegawai yang khusus untuk menangani PMKS, yaitu Pekerja Sosial (Peksos) yang ada hanya pegawai dari latar belakang umum yang diajari cara menangani PMKS. Sedangkan darj segi sumberdaya finansial terkait anggaran di UPTD Liponsos Keputih yang masih kurang berdampak pada tidak tersedianya sarana dan prasarana untuk aktualisasi dan pengembangan keterampilan dari PMKS.
3. Hubungan antar organisasi, sejauh ini komunikasi dan koordinasi antar *stakeholders* dalam penanganan PMKS di UPTD Liponsos Keputih sudah cukup baik.
4. Karakteristik agen pelaksana, dari segi ini sudah baik, pegawai dari UPTD Liponsos Keputih sejauh ini telah berjalan sesuai Perwali Surabaya Nomor 36 Tahun 2016 mengenai Standar Operasional Prosedur Pelayanan Kesejahteraan Sosial. Pengawasan terhadap jalannya Perwali tersebut dilakukan langsung oleh Kepala UPTD Liponsos Keputih dan Dinas Sosial Kota Surabaya.
5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik sangat berdampak besar terhadap implementasi penanganan PMKS di UPTD Liponsos Keputih.
6. Disposisi/sikap para pelaksana, sejauh ini sudah cukup baik karena ditengah keterbatasan sumberdaya yang ada di UPTD Liponsos Keputih, para pegawai (pelaksana) selaku implementator kebijakan tersebut bersikap mendukung dan menerima serta siap untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Berdasarkan kesimpulan yang telah dipaparkan diatas, maka peneliti memberikan rekomendasi, yakni Pemerintah Kota Surabaya dan stakeholder terkait lainnya diharapkan lebih memperhatikan lagi kondisi UPTD Liponsos Keputih, terlebih dalam hal sumberdaya manusia dan sumberdaya finansial (anggaran) agar program bimbingan keterampilan dan program-program lainnya terhadap PMKS dapat berjalan baik sesuai dengan tujuan dari Perwali yang ada, sehingga dapat meminimalisir keluar-masuknya PMKS yang sama berulang kali.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2006). Dasar-dasar kebijakan publik. In *Bandung: Alfabeta*.
- Islamy, M. I. (2002). *Prinsip-prinsip perumusan kebijakan negara*.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). *Theories of the policy cycle*. In.: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J. SIDNEY, Mara S.(orgs.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton/London/New York: CRC Press.
- Rijali, A. (2019). Analisis Data Kualitatif. *Alhadharah: Jurnal Ilmu Dakwah*, 17(33), 81. <https://doi.org/10.18592/alhadharah.v17i33.2374>
- Semiawan, C. R. (2010). *Metode penelitian kualitatif*. Grasindo. https://books.google.com.co/books?hl=en&lr=&id=dSpAIXuGUCUC&oi=fnd&pg=PA2&dq=jurnal+metode+penelitian&ots=_zS9IDKNP

X&sig=LqX4maFfiZW1PtH835hMOBj9ygw#v=onepage&q=jurnal
metode penelitian&f=false

- Suleman, S., Pakaya, R., & Daud, Y. (2019). Pendataan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (Pmks) Berbasis Web. *Jurnal Teknologi Informasi Indonesia (JTII)*, 4(1), 30–39.
<https://doi.org/10.30869/jtii.v4i1.374>
- Peraturan Walikota Surabaya Nomor 36 Tahun 2016, (2016).
Peraturan Walikota Surabaya Nomor 118 Tahun 2021, (2021).