

RELASI ANTARA MASYARAKAT DAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA
DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN PENYANDANG MASALAH
KESEJAHTERAAN SOSIAL DI KOTA SURABAYA

Priskila Kartika*

Abstrak

Peningkatan jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Surabaya membutuhkan intervensi mulai dari pemerintah sampai masyarakat. Pemerintah sebagai pelaku perumusan sekaligus pelaksana kebijakan sebagai salah satu pihak yang memiliki peranan penting. Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Walikota No.2 Tahun 2012 tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Surabaya. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Penelitian ini menganalisis aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan dan relasi yang terjadi antara pemerintah Kota Surabaya dengan masyarakat. Penelitian ini dikaji menggunakan teori perumusan kebijakan Teori Public Choice dengan hasil penelitian bahwa kebijakan publik yang dibentuk berdasarkan pilihan publik mayoritas yang memiliki tingkat urgensi.

Kata Kunci: Perumusan Kebijakan, Relasi Antar Aktor, PMKS, Kota Surabaya

Abstract

The arising of quantity in Social Welfare Problem Bearer surely needs intervention from the Government and the society as well. The Government as the actor in composing and as the doer of the policy that plays a very important role. The Government has issued a Mayor Law No. 2 Year 2012 stating about the Social Welfare Problem Bearer in Surabaya. This study is done using qualitative approach with the descriptive method. It analyzes the actors that involve in the policy making and the relation that occurs between Surabaya Government with the society. This study is also done using the theory of the policy making in Social Welfare Problem Bearer with the result of the study shows that public policy is shaped according to the majority of the society that have high urgency level.

Key words: Policy Making, Relation between actor, PMKS, Surabaya

* Mahasiswa S1 Program Studi Ilmu Politik, FISIP, Universitas Airlangga. priscilakartika96@gmail.com

Pendahuluan

Perumusan kebijakan menjadi suatu bagian yang penting dari proses kebijakan publik. Dan dapat dikatakan bahwa perumusan kebijakan sebagai inti dari proses kebijakan publik karena memiliki peran untuk menjawab public affairs di masyarakat melalui pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Proses perumusan kebijakan publik harus mengikutsertakan masyarakat, terutama adalah kelompok yang mendapatkan keuntungan atau dampak dari dibentuknya kebijakan itu sendiri. Proses perumusan kebijakan yang ideal diharapkan akan mampu melahirkan kebijakan publik yang tepat dan relevan dengan permasalahan yang sedang terjadi.

Menurut Thomas R. Dye seperti yang dikutip Leo Agustio¹, menjelaskan ada sembilan model formulasi kebijakan, yaitu: model sistem, model elite, model institusional, model kelompok, model proses, model rasional, model inkremental, model pilihan publik, dan model teori permainan. Dari sembilan model tersebut yang menjadi pilihan yang tepat adalah model pilihan publik, yang menyatakan bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah haruslah kebijakan yang memang berbasis pada public choices atau pilihan publik yang mayoritas. Model ini menjelaskan keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan publik dengan membuka kesempatan yang luas. Perumusan kebijakan publik yang dimaksud disini termasuk kebijakan publik ditingkat daerah dalam bentuk kebijakan.

Pemerintah sebagai pembuat perumusan kebijakan sekaligus pelaksana kebijakan dalam suatu proses penyelenggaraan kesejahteraan di Kota Surabaya yang memiliki peranan penting. Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Walikota No.2 Tahun 2012 tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Surabaya. Pemerintah bersama dengan masyarakat bersinergi untuk mengurangi kuantitas penyandang masalah kesejahteraan di Kota Surabaya.

Wujud kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial dengan melibatkan semua unsur pemerintah dan masyarakat untuk mendapatkan hasil yang optimal. Intervensi kebijakan penyandang masalah kesejahteraan sosial yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya melalui dinas-dinas terkait dalam hal ini bidang kesejahteraan sosial yaitu, Dinas Sosial melakukan berbagai program penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial mulai dari pemenuhan hak yang seharusnya mereka dapatkan hingga sampai pada

¹ Leo Agustio, Dasar-dasar Kebijakan Publik, Bandung: Alfabeta, 2008, hlm. 131.

pengembalian ke keluarga masing-masing. Masyarakat terlibat secara aktif dari awal perumusan kebijakan hingga pada pelaksanaan kebijakan.

Kajian serupa yang mengkaji tentang PMKS yang pertama adalah berjudul Sebaran Keruangan dan Perkembangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Langkah Antisipatif Pemecahan Masalah Lingkungan Kultural di Propinsi DKI Jakarta. Hasil analisis menunjukkan bahwa secara keruangan PMKS tersebar diseluruh kota di wilayah Propinsi DKI Jakarta dengan konsentrasi tertinggi wilayah Jakarta Timur, sedangkan konsentrasi terendah berada di wilayah Jakarta Selatan. Perkembangan selama kurun waktu 5 tahun (2001-2005) menunjukkan terjadinya luktiasi di masing-masing kota yaitu kenaikan dan penurunan jumlah PMKS di seluruh wilayah kota di Propinsi DKI Jakarta. Akan tetapi jumlah total propinsi menunjukkan angka penurunan. Populasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Propinsi DKI Jakarta Tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 mengalami luktiasi perubahan jumlah PMKS. Dengan sebaran keruangan yang relatif tetap, yaitu untuk wilayah Kota Jakarta Timur memiliki jumlah dan prosentase tertinggi, sedangkan wilayah Kota Jakarta Selatan memiliki jumlah dan prosentase terendah. Satu-satunya wilayah kota yang memiliki kecenderungan jumlah PMKS meningkat adalah Kota Jakarta Utara.² Kemudian yang kedua, tulisan berjudul Perancangan Sistem Informasi Berbasis Web Data PMKS pada Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat Kabupaten Pelalawan. Hasil penelitian ini adalah data PMKS yang dikumpulkan oleh pekerja sosial di masing-masing desa akan dikirim dan divalidasi ke sekretariat IPSM yang berada di kantor pegawai negeri Kerinci dasar. Waktu dan jarak tempuh yang dibutuhkan oleh masing-masing PSM relawan untuk mengirimkan data bervariasi sesuai dengan jarak ke tempat penampungan relawan PSM IPSM sekretariat. Hal ini ditemukan untuk menjadi efektif dan efisien, karena memakan waktu hingga beberapa jam hanya untuk mengirim dan memvalidasi data PMKS yang telah dikumpulkan oleh relawan PSM. Kehadiran sistem informasi berbasis web data PMKS pada obligasi pekerja sosial Pelalawan, adanya sistem informasi dapat mempersingkat waktu dalam transfer dan validasi data. Sisi sistem informasi ini lain juga memiliki fitur pendukung lainnya yaitu adalah profil, galeri foto, agenda, informasi dan berita.³ Kemudian

² Christanto Joko. 2010. Sebaran Keruangan dan Perkembangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Langkah Antisipasi Pemecahan Masalah Lingkungan Kultural di Propinsi DKI Jakarta. Jurnal EKOSAINS Vol. II No. 3 Oktober 2010 diambil dari <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=106956&val=4048> diakses tanggal 05 Juli 2018

³ Muslim, dkk., 2014. Perancangan Sistem Informasi Berbasis Web Data PMKS Pada Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat Kabupaten Pelalawan. Jurnal Ilmiah DASI Vol. 15 No. 02 Juni 2014, hal 45–50 diambil dari <https://media.neliti.com/media/publications/90120-ID-perancangan-sistem-informasi-berbasis-> diakses tanggal 05 Juli 2018

kajian terakhir yang serupa dengan PMKS adalah dengan judul Pengelompokan Data PMKS Menggunakan Metode Self Organizing Maps. Hasil kajian ini adalah tentang pengelompokan area masalah kesenjangan sosial di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2016 yaitu jumlah kelompok yang dibentuk sebanyak 5 kelompok dengan pendekatan menggunakan Within Cluster Sum of Squares, penggunaan metode Self Organizing Maps menghasilkan yang masing-masing kelompok beranggotakan 1kecamatan, 3kecamatan, 25kecamatan, 31kecamatan, dan 17 kecamatan. Kelompok yang memiliki karakteristik berbeda-beda ini meminimalisir tingkat masalah kesejahteraan sosial agar terwujudnya kehidupan masyarakat yang sejahtera dan dapat membantu pemerintah dalam menerapkan kebijakan peraturan perundang-undangan.⁴

Perumusan kebijakan menjadi suatu bagian penting dalam kebijakan publik karena melibatkan banyak unsur dalam masyarakat termasuk dari pemerintah itu sendiri sebagai lembaga yang membuat dan menetapkan, dan seimbang dengan peran aktif masyarakat dalam merespon setiap agenda publik dimana kebijakan yang dibuat tentunya mengarah untuk kebaikan bersama. Selaras dengan Teori Public Choice bahwa kebijakan publik yang dibuat berdasarkan pilihan publik mayoritas yang memiliki tingkat urgensi paling tinggi dan segera membutuhkan intervensi pemerintah dalam hal ini kebijakan untuk menangani PMKS di Kota Surabaya.

Dalam kajian ini membahas dua inti permasalahan dalam perumusan kebijakan publik yang terjadi di Kota Surabaya, pertama membahas mengenai aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan penanganan PMKS di Kota Surabaya dan yang kedua membahas terkait relasi yang terjadi antara masing–masing aktor, yaitu masyarakat dengan pemerintah Kota Surabaya. Melalui kedua rumusan inilah yang nantinya akan membahas fenomena perumusan kebijakan publik yang terjadi di Kota Surabaya dalam momen penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial.

Aktor dalam perumusan kebijakan penanganan PMKS

Perumusan kebijakan merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang berorientasi dan memiliki tujuan yang jelas. Perumusan kebijakan tidak terlepas dari perilaku aktor yang mempengaruhi kebijakan

⁴ Firdauz, Eko H, dkk., 2018. Pengelompokan Data PMKS Menggunakan Metode Self Organizing Maps. *SosioHumaniora* Vol.4, No.1, Februari 2018 Jurnal LP3M diambil dari file:///C:/Users/User/Downloads/2223-3207-1-PB%20(1).pdf diakses tanggal 05 Juli 2018

tersebut. Pembuat kebijakan adalah orang yang mempunyai wewenang yang sah untuk ikut serta dalam formulasi hingga penetapan kebijakan publik.⁵

Perumusan kebijakan publik tentunya dilatarbelakangi oleh suatu fenomena yang sedang terjadi di masyarakat dan menunjukkan tingginya tingkat urgensi sehingga publik menilai diperlukannya suatu kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan yang sedang terjadi. Dari permasalahan tersebut, tentunya ada relasi yang terjadi antara masing-masing aktor perumusan kebijakan. Aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan PMKS dimulai dari tingkat bawah dalam masyarakat yaitu dari RT, RW, kelurahan, kecamatan dan tokoh masyarakat. Dalam hal ini masyarakat memberdayakan masyarakat itu sendiri, membantu masyarakat yang memiliki keterbatasan untuk mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.

Perumusan kebijakan dengan melibatkan masyarakat tidak lain untuk membangun sinergi kemitraan antara pemerintah dan publik serta menjalankan prinsip demokrasi. Keterlibatan publik menjadi bagian yang penting dalam proses perumusan kebijakan. Paradoksial antara nilai demokrasi dan birokrasi, bahwa demokratisasi dalam proses perumusan kebijakan publik dapat dipahami sebagai akomodasi kepentingan masyarakat dalam kebijakan serta adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik.⁶ Dalam perwujudan kesejahteraan sosial memerlukan mekanisme dan prosedur yang tergambar dalam kebijakan publik yang dibuat dengan menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi kepentingan masyarakat. Konsep kesejahteraan ini sangat berkaitan dengan kebijakan-kebijakan publik yang terdiri dari aktivitas pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya.

Secara umum kebijakan publik dapat diartikan sebagai hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan bersama dan mudah diukur sejauh mana pencapaian tujuan bersama sudah ditempuh.⁷ Ramlan Surbakti menjelaskan dengan pendekatan fungsionalisme yang memandang politik sebagai kegiatan merumuskan dan melaksanakan kebijakan umum.⁸ Proses perumusan kebijakan publik bukanlah sesuatu yang mudah dibuat dan dilaksanakan karena berkaitan erat dengan faktor politik, dimana setiap pemegang kekuasaan mempunyai cara tersendiri yang sesuai dengan situasi yang sedang terjadi. Oleh karena itu, setiap pemegang kekuasaan memiliki cara yang berbeda dalam membuat kebijakan publik.

⁵ Leo Agustio, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2008, hlm. 29

⁶ Leo Agustio, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2008, hlm. 4.

⁷ Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo, hal. 50

⁸ Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta : PT Grasindo, hal. 6

Peran aktif pemerintah Kota Surabaya dalam upaya menyediakan kebutuhan hidup yang layak dalam penanganan bagi para penyandang masalah kesejahteraan sosial dalam hal ini sebagai wujud Negara yaitu pemerintah dalam mewujudkan penyelenggaraan kesejahteraan yang menjadi hak setiap warga negara.⁹ Penyandang masalah kesejahteraan sosial atau yang biasa dikenal dengan PMKS merupakan individu atau masyarakat yang mengalami keterbatasan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dan memerlukan bantuan baik dari pemerintah maupun masyarakat itu sendiri. Keberhasilan penyelenggaraan kesejahteraan sosial akan memberikan dampak yang sangat signifikan untuk mengurangi kuantitas penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Surabaya.

Dalam perumusan kebijakan penanganan PMKS melibatkan banyak aktor mulai dari masyarakat sampai pemerintah kota. Kebijakan PMKS ini berisikan tentang serangkaian mekanisme tata cara pelayanan, penerimaan dan pembinaan PMKS. Dalam proses perumusan dan penetapan kebijakan PMKS, baik dalam penyelenggaraan, mekanisme, dan anggaran tentunya melibatkan peran elite politik sebagai kelompok yang memiliki kedudukan lebih tinggi dari masyarakat lain untuk membentuk suatu peraturan.

Dalam perumusan kebijakan penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Surabaya menggunakan teori perumusan kebijakan publik model pilihan publik dengan menekankan bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah haruslah kebijakan yang berbasis pada pilihan publik mayoritas. Kebijakan publik yang mayoritas merupakan konstruksi rancangan bangun teori kontrak sosial, sehingga ketika suatu kebijakan akan diputuskan sangat bergantung pada preferensi publik atas pilihan-pilihan yang ada. Artinya ketika pemerintah ingin membuat suatu kebijakan, akan ada tawar menawar dengan publik.

Setiap aktor memiliki wewenang dalam perumusan kebijakan bahkan tidak terlepas dalam setiap proses pembuatan kebijakan. Mereka memiliki hak yang sah secara hukum untuk ikut serta dalam perumusan hingga penetapan kebijakan publik. Sebagai orang-orang pilihan atau terpilih, aktor mempunyai posisi yang strategis untuk menentukan suatu proses pengambilan keputusan.

Aktor yang terkait dalam proses perumusan kebijakan penyandang masalah kesejahteraan sosial yaitu, pemerintah Kota Surabaya sebagai pembuat perumusan kebijakan dan pelaksana kebijakan yaitu Walikota Surabaya Tri Rismaharini, Dinas Sosial Kota

⁹ Kartika, Priskila. 2018. Relasi Antara Masyarakat dan Pemerintah Kota Surabaya dalam Perumusan Kebijakan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Surabaya, Skripsi Ilmu Politik

Surabaya serta SKPD terkait dengan bidang kesra sebagai pelaksana kebijakan. Anggota Komisi D DPRD Surabaya yang terkait dengan bidang kesejahteraan sosial sebagai representasi suara masyarakat Kota Surabaya. Agustin Poliana sebagai Ketua Komisi D DPRD Kota Surabaya sangat mendukung kebijakan ini dengan dibuatnya regulasi untuk menangani permasalahan penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Surabaya.¹⁰ Hal yang sama diperkuat dengan wawancara langsung yang dilakukan dengan Baktiono BA selaku anggota dewan dari Komisi B, tetapi dahulunya pernah menjabat selama 10 tahun di Komisi D sekaligus pernah menjabat sebagai ketua Komisi D DPRD Kota Surabaya selama satu periode. Bahkan gagasan tentang penanganan penyandang masalah kesejahteraan sosial ini sudah ada sejak dirinya menjabat sebagai anggota DPRD Komisi D Kota Surabaya.¹¹ DPRD sendiri juga memiliki tiga fungsi dan kewenangan yaitu legislating biasanya berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah, budgeting berkaitan dengan anggaran. DPRD menyusun anggaran pemerintah seperti rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara dan yang terakhir controlling berarti bahwa setiap anggota DPRD mempunyai tugas untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Di dalam Komisi yang beranggotakan lintas fraksi, semua ikut terlibat dan mendukung dalam perumusan kebijakan PMKS. Reni Astuti anggota DPRD Komisi D Kota Surabaya dari Fraksi PKS juga mengatakan hal yang serupa bahwa seluruh anggota dewan Komisi D ikut terlibat dalam perumusan.¹² Hal ini diperkuat dengan hasil dilapangan yaitu wawancara langsung yang dilakukan dengan anggota dewan Komisi D DPRD Kota Surabaya, Sugito dari Fraksi Hanura.¹³

Proses pembuatan kebijakan tentu tidak terlepas dari kondisi perpolitikan dan peran elite yang ada di kota Surabaya, dalam hal ini terkait kebijakan penanganan PMKS. Para elite partai yang duduk di kursi legislatif dan eksekutif menjadi aktor yang juga terlibat dalam menetapkan kebijakan dan tentunya masyarakat miskin kota Surabaya sebagai aktor yang berkepentingan langsung terhadap kebijakan PMKS karena pemerintah kota tidak mungkin mampu menangani sendiri tanpa membutuhkan bantuan masyarakat. Dibantu oleh RT, RW,

¹⁰ Wawancara dengan Bu Agustin Poliana, Ketua Komisi D DPRD Kota Surabaya di ruang Komisi D DPRD kota Surabaya, tanggal 22 Januari 2018 pukul 13.00.

¹¹ Wawancara dengan Bapak Baktiono, Anggota Komisi B DPRD Kota Surabaya pada saat reses Kecamatan Tambak sari Kota Surabaya, tanggal 28 Januari 2018 pukul 20.00.

¹² Wawancara dengan Bu Reni Astuti, Anggota Komisi D DPRD Surabaya diruang Fraksi PKS DPRD Kota Surabaya tanggal 05 Februari 2018 pukul 14.00.

¹³ Wawancara dengan Bapak Sugito, Anggota Komisi D DPRD Kota Surabaya di ruang tamu Komisi D DPRD kota Surabaya, tanggal 05 Februari 2018 pukul 17.00.

kelurahan, kecamatan. Kebijakan yang berawal dari masyarakat itu sendiri dimulai dari masyarakat menyampaikan permasalahan apa yang sedang terjadi disekitarnya bisa disampaikan ke kecamatan, yang nantinya dari situ bisa dilanjutkan ke tingkat pemerintah kota. Tokoh masyarakat dan kelompok masyarakat juga ikut terlibat. Mereka yang memiliki kesadaran untuk ikut terlibat secara sukarela dalam perumusan kebijakan hingga pelaksanaan kebijakan. Keterlibatan mereka dibuktikan dengan mereka juga ikut ambil bagian dalam mengurus kebutuhan PMKS. Mulai dari pemberian makanan, pengobatan, dan memberikan keterampilan para penyandang masalah kesejahteraan sosial agar nantinya ketika mereka sudah sembuh, sudah mempunyai bekal untuk dapat kembali berada di tengah-tengah masyarakat dan diterima di kalangan masyarakat.

Keterlibatan aktor lain juga ditunjukkan dengan hadirnya LSM sebagai lembaga swadaya yang muncul secara sukarela untuk membantu pemerintah. LSM sendiri merupakan oposisi pemerintah. Dalam hal ini LSM yang ikut terlibat dalam perumusan kebijakan penyandang masalah kesejahteraan sosial adalah Yayasan Embun. Yayasan Embun sudah lama sekali berkecimpung dalam penanganan PMKS. Yayasan Embun yang berdiri sejak Juli tahun 2012 berfokus pada perlindungan dan pemberdayaan anak-anak dan perempuan. Yayasan Embun sendiri juga sering diundang DPRD Kota Surabaya jika ada pembuatan rancangan peraturan daerah atau kebijakan terkait bidang sosial.¹⁴

Relasi elite dan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan PMKS

Perumusan kebijakan tentunya memiliki banyak indikator salah satunya ditandai dengan adanya relasi yang terjadi antara masing-masing aktor dalam perumusan kebijakan tersebut. Dalam konteks perumusan kebijakan publik yang menggunakan model perumusan kebijakan public choice atau pilihan mayoritas publik menempatkan publik sebagai unsur penting yang sangat mempengaruhi suatu bentuk kebijakan yang akan dihasilkan. Relasi antar aktor yang terjadi dalam perumusan kebijakan saling berperan aktif bahwa setelah kebijakan tersebut dibentuk kemudian diimplementasikan, antara elite dan masyarakat tetap saling bersinergi untuk mencapai hasil yang optimal.

Dalam perumusan setiap kebijakan, membutuhkan partisipasi masyarakat saat merumuskan rancangan kebijakan, dimana pemerintah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan pendapat dan masukan. Dan peran masyarakat juga

¹⁴ Wawancara dengan Bapak Dodon, salah satu pengasuh di Yayasan Embun di Sekretariat Yayasan Embun Jalan Asem Mulya I Nomor 17 Kota Surabaya pada 23 Maret 2018 pukul 10.30 WIB.

dibutuhkan ketika memberikan tanggapan tentang rancangan kebijakan yang akan diberlakukan dan setelah kebijakan sudah ditetapkan, masih sangat dibutuhkan peran masyarakat. Kebijakan PMKS melibatkan masyarakat, kelompok masyarakat, dan aparat pemerintahan.

Kebijakan PMKS bermula dari reaksi atau kesadaran pemerintah Kota Surabaya untuk mengintervensi PMKS, melihat bahwa ternyata di Kota Surabaya yang mengalami kemajuan di banyak bidang ternyata masih saja terdapat permasalahan sosial yaitu adanya sekelompok masyarakat yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya. Masyarakat ini dikenal dengan nama Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial atau PMKS. PMKS adalah orang atau individu yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya. Mereka mengalami keterbatasan akses di segala bidang kehidupan dan mengalami hambatan sosial maupun psikis. Terdapat 27 macam jenis penyandang masalah kesejahteraan sosial yang sudah ditetapkan dalam peraturan daerah. Tetapi jenis PMKS yang banyak ditemui di Surabaya adalah seperti, pengemis, gelandangan, anak jalanan, pengamen, permukiman kumuh dan penderita psikotik. Permasalahan PMKS semakin lama juga menunjukkan tingkat yang semakin kritis dan membutuhkan penanganan yang sifatnya segera. Bukan saja kesadaran pemerintah Kota Surabaya untuk membentuk kebijakan untuk menaungi atau memfasilitasi kebutuhan PMKS, melainkan respon publik sendiri, yang tidak lain adalah masyarakat yang memberikan masukan atau pendapatnya secara langsung atau perwakilan melalui LSM atau kelompok masyarakat. Masyarakat juga dapat menyampaikan pendapatnya melalui jaring aspirasi yang dilakukan anggota dewan sewaktu reses. Selain itu juga, masyarakat dapat secara langsung datang untuk menyampaikan pendapat atau permasalahan yang terjadi karena tidak dapat dipungkiri bahwa informasi yang dapat memajukan suatu daerah juga di dapat dari masyarakat itu sendiri. Masyarakat dalam hal ini memberdayakan masyarakat itu sendiri. Masyarakat juga terlibat aktif sampai pada tahap perumusan kebijakan, masyarakat diundang dalam pembahasan di Komisi. Dalam hal ini terkait bidang kesejahteraan rakyat yaitu Komisi D DPRD Kota Surabaya. Dari sini permasalahan yang masuk dalam pembahasan Komisi D dipilah menurut permasalahan yang terjadi, manakah yang terlebih dahulu membutuhkan intervensi karena mempertimbangkan banyak faktor. Selaras dengan teori yang digunakan yaitu teori perumusan kebijakan publik public choice menekankan bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah haruslah kebijakan yang berbasis pada pilihan publik mayoritas.

Aktor–aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan PMKS adalah pemerintah Kota Surabaya, yaitu Walikota Surabaya, kemudian dibantu dengan anggota Komisi D DPRD sebagai representasi suara masyarakat Kota Surabaya. Dari kacamata demokrasi, bahwa DPRD dinilai sebagai wadah masyarakat menyampaikan aspirasi, keluhan dan permasalahan yang sedang terjadi yang kemudian nantinya akan dibicarakan dengan pemerintah kota sebagai pihak eksekutif yang memiliki wewenang untuk menetapkan kebijakan tersebut. Pihak eksekutif dan legislatif saling bersinergi. Kemudian, LSM juga terlibat dalam perumusan kebijakan.

LSM yang ikut terlibat dalam perumusan kebijakan penyandang masalah kesejahteraan sosial adalah Yayasan Embun. Yayasan Embun sudah lama sekali berkecimpung dalam penanganan PMKS. Yayasan Embun yang berdiri sejak Juli tahun 2012 berfokus pada perlindungan dan pemberdayaan anak-anak dan perempuan dengan pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki di dalam pendampingan dan advokasi terhadap perlindungan anak-anak dan perempuan. Yayasan Embun sendiri juga sering diundang DPRD Surabaya jika ada pembuatan rancangan peraturan daerah dan kebijakan terkait bidang sosial. Yayasan Embun sendiri juga sudah pernah menerima bantuan dari pemerintah berupa dana Jasma dua kali. Intervensi pemerintah yang nyata yang sudah dilakukan untuk Yayasan Embun, bahwa seluruh penghuni atau binaan Yayasan Embun dapat akses dalam hal kesehatan dan pendidikan.¹⁵

Kelompok masyarakat juga terlibat dalam perumusan kebijakan PMKS, yang terbagi dari banyak kelompok dan memiliki keinginan atau tekad untuk memperjuangkan hak para penyandang masalah kesejahteraan sosial. Kelompok masyarakat ini beranggapan bahwa PMKS juga merupakan warga Surabaya yang menjadi tanggung jawab para pemegang kekuasaan di Kota Surabaya. Kehidupan mereka harus dijamin kesejahteraannya oleh pemerintah Kota Surabaya, sesuai dengan yang tercantum dalam UUD 45 bahwa Negara menjamin kesejahteraan setiap warganya. Mengingat, jumlah APBD Kota Surabaya yang cukup besar, sumber daya alam dan sumber daya manusia yang dimiliki mampu dimanfaatkan serta visi dan misi Kota Surabaya untuk menjadikan warga Surabaya menjadi tuan dan nyonya di kotanya sendiri.

¹⁵ Wawancara dengan Bapak Dodon, salah satu pengasuh di Yayasan Embun di Sekretariat Yayasan Embun Jalan Asem Mulya I Nomor 17 Kota Surabaya pada 23 Maret 2018 pukul 10.30 WIB.

Publik juga turut terlibat dalam perumusan, bahkan menjadi salah satu faktor yang mendukung perumusan kebijakan tersebut. Publik sendiri yang memberikan masukan, permasalahan manakah yang perlu segera diintervensi oleh pemerintah. Karena pemerintah juga tidak sepenuhnya mengetahui masalah-masalah yang ada di masyarakat, jadi informasi juga bisa didapat dari masukan masyarakat itu sendiri. Dalam hal ini masyarakat dari tingkat bawah sampai ke kota terlibat secara aktif, baik dari RT, RW, kelurahan, dan kecamatan serta tokoh masyarakat. Biasanya jalur ini dikenal dengan nama Musrembang, dimana warga saling berdiskusi dan bermufakat untuk menyelesaikan masalah atau konflik yang terjadi di masyarakat. Musrembang sangat kental dengan diskusi yang dilakukan masyarakat dan menyediakan ruang bagi masyarakat untuk menyuarakan kebutuhan mereka pada pihak pemerintah. Musrembang bukan saja terjadi di tingkat kecamatan dan kota, tetapi juga terjadi di tingkat provinsi. Musrembang sendiri merupakan bentuk dari pendekatan bottom up dimana suara warga bisa secara aktif mempengaruhi rancangan kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah.

Keterlibatan masyarakat juga ditunjukkan secara langsung dengan datang untuk menyampaikan dan juga dapat melalui perwakilan. Hal ini juga seimbang dengan perlakuan anggota dewan Kota Surabaya yang tidak serta merta menuntut masyarakat harus berperan aktif karena kebijakan yang dibentuk juga untuk menaungi kebutuhan masyarakat itu sendiri. Tetapi, anggota dewan juga meninjau ulang atau melihat langsung permasalahan yang terjadi di masyarakat dengan turun langsung ke lapangan, melakukan dengar pendapat atau jaring aspirasi. Mereka melakukan reses, sehingga benar-benar mengetahui keadaan sebenarnya, dan permasalahan apa yang terjadi. Dengan harapan dibentuknya suatu kebijakan sangat berimplikasi terhadap kebutuhan masyarakat luas dan mengurangi jumlah PMKS.

Sebenarnya permasalahan PMKS ini bukan saja berasal dari warga Surabaya, melainkan banyak sekali datang dari luar kota Surabaya. Untuk itu pemerintah Kota Surabaya menjalin kerjasama antar daerah untuk memudahkan penanganan kasus PMKS tersebut. Melalui kerjasama tersebut, diharapkan juga dapat menanggulangi permasalahan PMKS yang terjadi di Kota Surabaya.

Relasi yang terjadi antar aktor, disini peran pemerintah Kota Surabaya sebagai pihak eksekutif dan anggota DPRD Kota Surabaya sebagai pihak legislatif dalam hal ini terkait kesejahteraan sosial adalah Komisi D terkait bidang kesra. Mereka saling bersinergi untuk mengatasi persoalan PMKS ini. Masukan atau pendapat yang masuk melalui Walikota

maupun dewan sama–sama ditampung kemudian dibahas bersama dalam pembahasan di Komisi. Dalam pembahasan di Komisi masih melibatkan pemerintah kota, anggota dewan, masyarakat, tokoh masyarakat, LSM sebagai oposisi pemerintah. Pembahasan di Komisi D, mereka menyampaikan apa saja yang menurut mereka permasalahan itu perlu segera pemerintah intervensi. Kemudian setelah pembahasan dalam Komisi. Permasalahan di Komisi masuk dalam pembahasan Badan Anggaran DPRD dimana dalam Badan Anggaran beranggotakan para elite antar lintas Komisi dan fraksi dan disini hanya melibatkan anggota dewan dan pemerintah kota dan SKPD terkait. Kemudian setelah masuk dalam Badan Musyawarah, beranggotakan pemerintah kota, anggota dewan, SKPD terkait, mungkin mendatangkan pakar atau ilmuwan yang lebih mengetahui tentang permasalahan yang terjadi. Pembahasan untuk membicarakan dana yang dibutuhkan dan untuk mengurangi kuantitas penyandang masalah kesejahteraan sosial. Hasil dari pembahasan dalam Badan Anggaran nantinya berupa bentuk rancangan peraturan daerah atau rancangan kebijakan.

Seperti yang sudah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya kebijakan PMKS di Kota Surabaya untuk memenuhi penyelenggaraan kesejahteraan memang menurut masukan dari masyarakat itu sendiri. Dapat jelas terlihat, bahwa masih banyak sekali penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Surabaya. Berdasarkan data yang ada, pemerintah Kota Surabaya kembali memulangkan 72 orang penyandang masalah kesejahteraan sosial ke daerah asalnya. Masing-masing dari mereka adalah 55 penderita psikotik dan 17 gelandangan pengemis (gepeng).¹⁶ Dari hasil ini ditemukan penurunan jumlah PMKS dari data tahun sebelumnya bahwa menurut sumber data yang ada, pemerintah Kota Surabaya memulangkan kurang lebih 1500 penyandang masalah kesejahteraan sosial ke daerah asal dan berbagai daerah, termasuk luar pulau, ke NTT, Makassar, Sulawesi.¹⁷ Berdasarkan sumber data, dapat terlihat bahwa jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial mengalami penurunan setiap tahun ditunjukkan dengan semakin menurunnya jumlah PMKS yang dipulangkan.

Sama seperti pembahasan pada sebelumnya bahwa kebijakan PMKS merupakan refleksi dari teori perumusan kebijakan model public choice. Kebijakan yang dibentuk menurut pilihan publik mayoritas. Model ini menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat atau keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan publik berarti membuka kesempatan

¹⁶ Dadang Kurnia, 2018. “Pemekot Surabaya Kembali Pulangkan PMKS Ke Daerah Asal”. Diakses pada tanggal 05 Juli 2018 diambil dari <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/01/22/p2xwu6280-pemekot-surabaya-kembali-pulangkan-pmks-ke-daerah-asal>

¹⁷ Arif Fajar Ardianto, 2018. “Pemekot Surabaya Optimalkan Penanganan PMKS di 2018”. Diakses pada tanggal 05 Juli 2018 diambil dari <http://beritajatim.com/politik/pemerintahan/317791/pemekot-surabaya-optimalkan-penanganan-pmks-di-2018.html>

yang luas bagi masyarakat. Produk dari kebijakan di tingkat daerah menjadi tanggung jawab dan pemangku kepentingan di Kota Surabaya sehingga masyarakat dan pemerintah sama-sama memiliki tanggung jawab untuk memajukan daerahnya. Teori perumusan kebijakan publik model public choice menekankan bahwa kebijakan yang dibuat harus berbasis pada pilihan publik. Kebijakan publik model ini menganut pada konstruksi rancangan bangun teori kontrak sosial, preferensi publik atas pilihan yang ada. Artinya ketika pemerintah ingin membuat kebijakan, akan ada tawar-menawar dengan publik. Sehingga kehadiran masyarakat dalam perumusan kebijakan bukan lagi menjadi sesuatu yang semu, melainkan nyata dan sesuai dengan pemerintahan demokrasi. Kontribusi masyarakat menjadi bagian yang sangat penting dari perumusan kebijakan publik.

Kesimpulan

Perumusan kebijakan merupakan salah satu bagian terpenting dari perumusan kebijakan publik dan dapat dikatakan bahwa perumusan kebijakan publik menjawab public affairs yang ada di masyarakat melalui pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Proses formulasi kebijakan publik harus mengikutsertakan masyarakat, dan yang terutama adalah kelompok yang mendapatkan keuntungan atau dampak dari dibentuknya kebijakan itu sendiri.

Aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Surabaya adalah pemerintah Kota Surabaya, yaitu Walikota Surabaya sebagai regulator sekaligus pelaksana kebijakan. Kemudian, anggota Komisi D DPRD Kota Surabaya sebagai pihak legislatif yang memiliki fungsi dan kewenangan yaitu legislating berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah, budgeting berkaitan dengan anggaran. DPRD menyusun anggaran pemerintah seperti rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara dan yang terakhir controlling berarti bahwa setiap anggota DPRD mempunyai tugas untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Perumusan kebijakan penyandang masalah kesejahteraan sosial menganut teori model perumusan kebijakan publik Teori Public Choice, yang menyatakan bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah haruslah kebijakan yang memang berbasis pada public choices atau pilihan publik yang mayoritas. Model ini menjelaskan keterlibatan masyarakat dalam penyusunan kebijakan publik dengan membuka kesempatan yang luas. Perumusan kebijakan publik yang dimaksud disini termasuk kebijakan publik ditingkat daerah dalam bentuk kebijakan.

Masyarakat terlibat aktif dalam perumusan kebijakan hingga pelaksanaan kebijakan. Masyarakat dari tingkat bawah ikut digerakkan mulai dari RT, RW, kelurahan, dan kecamatan. Keterlibatan mereka dalam perumusan kebijakan dibuktikan dengan ikut diundang dalam rancangan kebijakan publik. Permasalahan yang masuk ke tingkat kecamatan ditampung dan diteruskan ke tingkat pemerintah kota. Keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan juga dapat dilihat dari keterlibatan mereka membantu memenuhi kebutuhan penyandang masalah kesejahteraan sosial mulai dari pemberian makanan, pengobatan hingga keterampilan. LSM juga ikut terlibat karena bagian dari oposisi pemerintah. Dalam hal ini LSM yang ikut terlibat adalah Yayasan Embun yang berfokus pada perlindungan dan pemberdayaan anak-anak dan perempuan.

Relasi yang terjadi antar aktor, dari pemerintah sampai masyarakat. Mereka saling bekerja sama dan bersinergi untuk mengurangi kuantitas penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Surabaya. Mengingat para penyandang masalah kesejahteraan sosial bukan saja berasal dari Kota Surabaya melainkan juga banyak dari luar kota. Pemerintah Kota Surabaya juga menjalin kerjasama dengan pemerintah daerah lain yang bertujuan untuk menangani penyandang masalah kesejahteraan sosial. Kebijakan yang dibentuk menurut Teori Public Choice berarti bahwa produk dari kebijakan menjadi tanggung jawab dan pemangku kepentingan di Kota Surabaya sehingga masyarakat dan pemerintah sama-sama memiliki tanggung jawab. Artinya ketika pemerintah ingin membuat kebijakan, akan ada tawar-menawar dengan publik. Sehingga kehadiran masyarakat dalam perumusan kebijakan bagian yang sangat penting dari perumusan kebijakan publik.

Daftar Pustaka:

Arif Fajar Ardianto, 2018. "Pemkot Surabaya Optimalkan Penanganan PMKS di 2018".

Christanto Joko. 2010. Sebaran Keruangan dan Perkembangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Langkah Antisipasi Pemecahan Masalah Lingkungan Kultural di Propinsi DKI Jakarta. Jurnal EKOSAINS Vol. II No. 3 Oktober 2010

Dadang Kurnia, 2018. "Pemkot Surabaya Kembali Pulangkan PMKS Ke Daerah Asal".

Firdauz, Eko H, dkk., 2018. Pengelompokan Data PMKS Menggunakan Metode Self Organizing Maps. SosioHumaniora Vol.4, No.1, Februari 2018 Jurnal LP3M

Kartika, Priskila. 2018. Relasi Antara Masyarakat dan Pemerintah Kota Surabaya dalam Perumusan Kebijakan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kota Surabaya, Skripsi Ilmu Politik

Leo Agustio, Dasar-dasar Kebijakan Publik, Bandung: Alfabeta, 2008

Muslim, dkk., 2014. Perancangan Sistem Informasi Berbasis Web Data PMKS Pada Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat Kabupaten Pelalawan. Jurnal Ilmiah DASI Vol. 15 No. 02 Juni 2014, hal 45–50

Nugroho, Riant. 2003. Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo

Surbakti, Ramlan. 1992. Memahami Ilmu Politik. Jakarta : PT Grasindo