

# Analisis Prospektif

*by Antun Mardiyanta*

---

**Submission date:** 12-May-2023 04:35PM (UTC+0800)

**Submission ID:** 2091188510

**File name:** 14.\_coba\_Analisis\_Prospektif.pdf (6.24M)

**Word count:** 3883

**Character count:** 26839

## Analisis Prospektif Kebijakan Penggabungan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya (Studi Penggabungan Kelurahan Prapen dan Panjang Jiwo)

Antun Mardiyanta, Erna Setijaningrum, Eko Supeno, Philipus Keban

Departemen Administrasi, FISIP, Universitas Airlangga Surabaya

### Abstract

*The focus of this study is to analyze the merger of Prapen and Panjangjiwo villages and its impact on improving the quality of public service. The main question of this research is whether the merger of those villages has been effective in providing service to the public? Researchers used two data collection tools namely questionnaire and depth-interview. The purpose of the questionnaire is to get the big picture of the response or the community in two villages about the policy. Depth interview was aimed to obtain more detailed information about this policy. The result of this study showed that the merger of Prapen and Panjang Jiwo villages were based on efficiency effort.*

*Key words: public policy, prospective policy analysis, municipality government.*

### Pendahuluan

Pada tahun 2013, Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Perda Kota Surabaya Nomor 12 tahun 2013 tentang Penggabungan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya. Hal ini didasarkan pada kondisi bahwa beberapa kelurahan di Kota Surabaya mempunyai jumlah penduduk kurang dari 4.500 (empat ribu lima ratus) jiwa dan luas wilayah kurang dari 3 km<sup>2</sup> (tiga kilo meter persegi), sehingga intensitas penduduk yang membutuhkan pelayanan di beberapa Kelurahan tersebut relatif rendah padahal sumber daya manusia serta sarana dan prasarana di beberapa Kelurahan tersebut seharusnya dapat memberikan pelayanan yang lebih dari jumlah penduduk tersebut.

Dengan peraturan Perda Kota Surabaya Nomor 12 tahun 2013, dilakukan penggabungan Kelurahan di lingkungan Pemerintah Daerah yang semula terdiri dari 160 (seratus enam puluh) Kelurahan berubah menjadi 154 (seratus lima puluh empat) Kelurahan. Penggabungan yang dimaksud dilakukan terhadap 12 kelurahan, yakni (1) Kelurahan Prapen Kecamatan Tenggilis Mejoyo; (2) Kelurahan Panjang Jiwo Kecamatan Tenggilis Mejoyo; (3) Kelurahan Kandangan Kecamatan Benowo; (4) Kelurahan Klakahrejo Kecamatan Benowo; (5) Kelurahan Sukolilo Kecamatan Bulak; (6) Kelurahan Komplek Kenjeran Kecamatan Bulak; (7) Kelurahan

jumlah

penduduk, luas wilayah, bagian wilayah kerja, dan ketersediaan sarana dan prasarana? Tentu saja, penggabungan beberapa kelurahan membawa konsekuensi yakni lepasnya jabatan lurah dari beberapa kelurahan yang dimerger. Bagaimana pemerintah kota Surabaya mengambil tindakan terkait dengan konsekuensi tersebut?

Beberapa pertanyaan di atas dipandang cukup sentral mengingat muara dari penataan kelembagaan daerah, dalam hal ini penggabungan atau merger beberapa kelurahan adalah terwujudnya pelayanan kepada publik yang tidak hanya efisien dan efektif, tetapi juga merata, setara, dan berkeadilan.

### Rumusan Masalah

Kompleksnya kehidupan di kota besar seperti Surabaya membutuhkan proses pelayanan publik yang lebih efisien, efektif, merata, dan berkeadilan. Untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam pelayanan publik dalam pemerintahan kota Surabaya, penggabungan atau merger kelurahan merupakan sebuah pilihan yang logis.

Terkait dengan hal tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab beberapa pertanyaan berikut:

1. Apa yang menjadi dasar pertimbangan bagi pemerintah kota Surabaya untuk melakukan penggabungan kelurahan?
2. Apakah penggabungan kelurahan merupakan pilihan kebijakan yang efektif untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, ataukah sebaliknya?
3. Apa yang harus disiapkan oleh pemerintah kota Surabaya paska penggabungan beberapa kelurahan di kota Surabaya?

### Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan penggabungan atau merger Kelurahan Prapen dan Panjang Jiwo untuk menjadi Kelurahan Panjang Jiwo. Disamping itu juga untuk mengidentifikasi problem-problem yang berpotensi muncul paska penggabungan beberapa kelurahan di Surabaya.

### Manfaat Penelitian

Manfaat Teoritis. Pada konteks teoritis, penelitian ini bermanfaat untuk menawarkan perspektif baru dalam studi kebijakan publik, yakni *evidence-based policy*, yakni kinerja sebuah kebijakan pemerintah senantiasa ditinjau dari konteks bukti dari sebuah kebijakan. Manfaat Praktis. Manfaat praktis dari penelitian ini adalah menawarkan rekomendasi bagi Pemerintah Kota Surabaya terkait dengan kebijakan penggabungan kelurahan di Surabaya.

### Metode Penelitian

#### Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif (*qualitative research*), dimana menurut teori, tujuan dari penelitian kualitatif terutama untuk menggambarkan sebuah situasi, fenomena, problem atau event; informasi dicapai melalui

penggunaan variabel-variabel yang diukur pada skala nominal atau ordinal (skala pengukuran kualitatif); dan jika analisis dilakukan untuk membangun (*establish*) variasi dalam situasi, fenomena, atau problem tanpa mengkuantifikasikannya (Kumar, 1996).

### Unit Analisis

Menurut Kumar (1996), terdapat beberapa unit analisis dalam sebuah penelitian, diantaranya individu, kelompok, atau kebijakan atau program. Unit analisis dalam penelitian ini adalah kebijakan, yaitu kebijakan penggabungan lebih dari satu kelurahan di Surabaya berdasarkan Perda Kota Surabaya No. 12 tahun 2013..

Penelitian ini melihat apakah di era reformasi ini dengan diterbitkannya berbagai regulasi yang ada telah memperlihatkan upaya perbaikan terhadap kinerja instansi Pemerintah, bagaimanakah hasil nyata dari berbagai langkah kebijakan terhadap perbaikan kinerja pemerintah.

### Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kelurahan Prapen dan Kelurahan Panjangjiwo, Surabaya sebelum dilakukan penggabungan atau merger.

### Teknik Pengumpulan Data

Terdapat berbagai variasi dalam teknik pengumpulan data. Metode pengumpulan data penelitian ini adalah teknik wawancara mendalam dan kuesioner. Sebaran kuesioner ditujukan kepada para warga kelurahan baru (Panjang Jiwo) yang sebelumnya terbelah menjadi Kelurahan Prapen dan Kelurahan Panjang Jiwo. Tujuannya adalah untuk mendapat gambaran umum terkait dengan kebijakan penggabungan kedua kelurahan tersebut. Untuk memperkuat dasar argumen penelitian ini, gambaran umum hasil isian kuesioner kemudian ditinjau dengan proses

wawancara mendalam. Hal ini untuk mendapat detail informasi tentang pilihan pandangan mereka. Dalam penelitian survey, kuesioner merupakan teknik utama yang bisa dikombinasikan dengan wawancara untuk mengecek kebenaran jawaban dari lapangan. Untuk konteks penelitian ini, peneliti lebih mengandalkan pada wawancara mendalam dengan para informan yang merupakan pihak yang paling tahu dengan proses evaluasi kinerja berbasis hasil di pemerintah daerah.

#### Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif mengikuti Miles dan Huberman (1992). Data yang diperoleh dilakukan pemaparan serta interpretasi secara mendalam. Data yang ada dianalisa serinci mungkin dengan jalan mengabstraksikan secara teliti setiap informasi yang diperoleh selama di lapangan, sehingga diharapkan dapat diperoleh kesimpulan yang memadai. Peneliti akan mengungkapkan bukti-bukti empiris dalam bentuk pengalaman-pengalaman lapangan sebagai hasil observasi terhadap pernyataan-pernyataan informan dan sikapnya sebagai hasil rekaman si informan sendiri sesuai dengan cara pandang atau pola pikirnya terkait dengan proses evaluasi kinerja yang sedang digalakkan. Karena itu, peneliti akan mengemukakan bukti-bukti empiris yang memadai disertai kesimpulan dari pernyataan informan tersebut. Di sini harus nampak cara-cara "triangulasi" dan gambaran konteks yang jelas dari lapangan.

#### Hasil Penelitian

##### Latar Belakang Penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo

Terdapat beberapa alasan yang menjadi latar belakang penggabungan dua atau lebih kelurahan untuk dilebur menjadi satu kelurahan. Diantaranya adalah demi efisiensi (tenaga dan biaya) dan optimalisasi kelurahan, kesesuaian dengan

kebutuhan dan aspirasi masyarakat, pertimbangan jumlah penduduk, pertimbangan luas wilayah, serta tingkat kesiapan sarana dan prasarana untuk dimerger.

Berkaitan dengan aspek **efisiensi** dan **optimalisasi**, dari total 51 total responden, 28 responden mengatakan "Setuju", 17 responden mengatakan "Tidak Setuju", dan 6 responden mengatakan "Ragu-ragu". Dari total responden 51, sejumlah 25 diantaranya adalah warga Panjang Jiwo, sedangkan 26 responden adalah warga Prapen. Dari 25 warga Panjang Jiwo, 16 warga menyatakan "Setuju" dan 9 warga mengatakan "Tidak Setuju". Dari 26 warga Prapen, 12 warga menyatakan "Setuju", sejumlah 8 warga menyatakan "Tidak Setuju", dan sejumlah 6 warga menyatakan "Ragu-ragu". Hal ini berarti sebagian besar warga Panjang Jiwo setuju dengan kebijakan penggabungan.

Terkait dengan aspek **kesesuaian dengan kebutuhan dan aspirasi**, dari total 51 responden, 13 diantaranya menyatakan "Setuju", sejumlah 33 warga menyatakan "Tidak Setuju", dan sejumlah 5 warga menyatakan "Ragu-ragu". Dari 25 warga Panjang Jiwo, 2 diantaranya menyatakan "Setuju", dan 23 warga menyatakan "Tidak Setuju". Dari 26 warga Prapen, 11 diantaranya menyatakan "Setuju", dan 10 warga menyatakan "Tidak Setuju", dan 5 warga menyatakan "Ragu-ragu".

Terkait dengan syarat jumlah penduduk minimal untuk pembentukan sebuah kelurahan, dari total 51 responden, 24 warga menyatakan "Setuju", sejumlah 12 warga menyatakan "Tidak Setuju", dan sejumlah 15 warga menyatakan "Ragu-ragu". Lebih detail, dari 25 warga Panjang Jiwo, 12 warga menyatakan "Setuju", sejumlah 6 orang menyatakan "Tidak Setuju", dan 7 warga menyatakan "Ragu-ragu". Dari 26 warga Prapen, sejumlah 12 warga menyatakan "Setuju", 6 orang menyatakan "Tidak Setuju", dan 8 warga menyatakan "Ragu-ragu".

Terkait dengan syarat luas wilayah, dari total 51 responden, 23 diantaranya menyatakan "Setuju", 16 responden menyatakan "Tidak Setuju", dan 12 responden menyatakan "Ragu-ragu". Dari 25 warga Panjang Jiwo, 10 warga menyatakan "Setuju", 8 warga menyatakan "Tidak Setuju", dan 7 warga menyatakan "Ragu-ragu". Sedangkan dari 26 warga Prapen, 13 diantaranya menyatakan

“Setuju”, 8 orang menyatakan “Tidak Setuju”, dan 5 warga menyatakan “Ragu-ragu”.

Terkait dengan alasan jumlah penduduk yang minimal sehingga layak untuk digabung, dari total 51 responden, 21 responden menyatakan “Setuju”, sejumlah 16 responden menyatakan “Setuju”, dan 14 responden menyatakan “Ragu-ragu”. Dari 25 warga Panjang Jiwo, 9 diantaranya menyatakan “Tidak Setuju”, 7 warga menyatakan “Tidak Setuju”, dan 9 warga menyatakan “Ragu-ragu”. Sedangkan dari 26 warga Prapen, 12 diantaranya menyatakan “Setuju”, 9 warga menyatakan “Tidak Setuju”, dan 5 orang menyatakan “Ragu-ragu”.

Terkait dengan pergeseran penduduk, dari total 51 responden, 13 diantaranya menyatakan “Setuju”, 15 warga menyatakan “Tidak Setuju”, dan 23 warga menyatakan “Ragu-ragu”. Secara lebih detail, dari 25 warga Panjang Jiwo, 3 diantaranya menyatakan “Setuju”, 6 warga menyatakan “Tidak Setuju”, dan 16 warga menyatakan “Ragu-ragu”. Sedangkan dari 26 warga Prapen, 10 diantaranya menyatakan “Setuju”, 9 responden menyatakan “Tidak Setuju”, dan 7 responden menyatakan “Ragu-ragu”.

Sekalipun sebagian responden memberikan pandangan positif terkait dengan kebijakan penggabungan kelurahan Prapen-Panjang Jiwo, namun tidak sedikit yang “Tidak Setuju” dengan kebijakan Pemerintah Kota Surabaya ini. Data Tabel di atas kemudian diperkuat dengan wawancara dengan beberapa kalangan warga Prapen maupun Panjang Jiwo. Berikut petikan hasil wawancara dengan beberapa warga terkait pandangan mereka tentang kebijakan tersebut:

“Sebenarnya kalau warga setuju saja yang penting itu adil, memang dari awalnya penggabungan ini kalau saya fikir kurang sempurna, mestinya dari awal diutamakan sosialisasi dulu dari bawah, setelah berjalan beberapa lama kemudian saya hanya diundang beberapa kali, padahal saat itu belum ada kesepakatan, nama saat itu masih perdebatan, tapi tiba-tiba perda turun. Kami mengusulkan untuk penggabungan nama. Dan masing-masing dari kita punya riwayat. Karena kita kalah dalam nama, akhirnya kita mengusulkan agar kantor kelurahannya di Prapen. Dan akhirnya Bu Wali menyetujuinya.” (Petikan

Wawancara dengan Achmad Yuniato, Ketua RW. 1 / RW 6. Pasca Penggabungan)

“Penggabungan itu sah saja secara pemerintahan ya, tapi kalau untuk warga mereka pasti merasa kehilangan nama kelurahannya. Apalagi kalau penggabungannya sangat diskriminatif menurut saya, ini sangat tidak adil. Dalam arti mengapa kita hanya musyawarah sekali dan langsung di gedok (diputuskan) itu yang salah camatnya apa walikotanya, ini yang saya belum tahu”. (Petikan Wawancara dengan Muhammad Su’ali, Ketua Rt. 2 RW. 1 / RW 6. Pasca Penggabungan)

Menurut Bapak Muhammad Su’ali, penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo secara resmi berlaku pada tanggal 4 Agustus 2014 sesaat setelah Lebaran. Menurutnya, tidak ada permintaan dan tidak ada pengajuan tentang penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo. Kebijakan ini hanya keinginan pemerintah saja. Lebih lanjut dikatakannya bahwa dari kebijakan ini, hanya satu pihak Pemkot saja yang diuntungkan, sementara masyarakat sendiri masih belum menerima kebijakan ini, sehingga warga tetap mempertahankan nama “Prapen” di dalam administrasi kependudukan.

“Tidak ada sosialisasi. Desas-desus saja waktu itu. Waktu 1 suro kemarin kata pak lurah semoga saja tetap di panjangjiwo, emaan mbak kelurahannya baru dibangun. tidak mungkin juga kalau dipindah di prapen. Lha wong kelurahan prapen di tengah-tengah perumahan dan kumuh, bener bagus dan luasan panjangjiwo. Malah awal-awal dulu waktu ada wacana digabung, Pak RT disuruh minta pendapat warga dengan angket, tapi nggak jalan. Sini mayoritas menolak gabung. Malah 100% tidak mau gabung, makanya itu percuma juga dikasi angket.” (Petikan Wawancara dengan Ibu Nur Hidayati, Korcam KPM Kecamatan Tenggilis Mejoyo)

“Secara jelasnya tidak tahu ya, soale nggak pernah ada penjelasan dari kelurahan e. Kayaknya penggabungan ini langsung instruksi dari Pemkot Surabaya. Jika tanya dulu ke masyarakat sini, pasti saya yakin nggak ada yang setuju. Gimana ya? Jauh e, ribet nggak bisa cepet klu ada undangan

misalnya, tidak digabung dengan Prapen, padahal jarak wilayahnya berdekatan.

Menurut Achmad Yuniyanto, dasar pertimbangan dari Pemkot Surabaya adalah kondisi Kelurahan Prapen yang hanya terdiri dari 3 RW, 1 RW untuk masyarakat kampung dan 2 RW perumahan. Namun, menurutnya, semua aktivitas ada di warga kampung ini.

Sejak awal ketika penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo diwacanakan, masyarakat Prapen telah berkomunikasi dengan Camat. Karena tidak ada komunikasi yang efektif, akhirnya seluruh RT, RW, LKMK, mendatangi Camat. Pada saat pertemuan tersebut, Camat berjanji bahwa nama "Prapen" tidak akan diubah paska penggabungan dan akan mendapatkan kantor kelurahan.

"Prapen itu tidak pernah punya lurhan mas, hanya Plt saja. pernah kelurahan tenggilis, ada dulu lurah tapi juga tidak lama. Yang cocok dengan masyarakat hanya lurah tenggilis itu mas, program bisa masuk, bisa mengayomi."

Saya marah saya tidak terima, saat itu kenapa masyarakat justru tidak dikasih tahu kalau kita kena merger. Yang tau kan hanya itu itu saja dan terbatas. Warga berhak tahu kalau kita kena merger, kita sudah upaya berhasil gak berhasil ya belum tahu, tapi yang jelas kita sudah mengupayakan yang terbaik." (Petikan Wawancara dengan Muhammad Su'ali, Ketua Rt. 2 RW. 1 / RW 6. Pasca Penggabungan)

### Dampak Penggabungan Kelurahan

Jika dicermati lebih lanjut, terdapat beberapa hal yang berpotensi menjadi dampak (positif/negatif) dari kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo. Beberapa dampak yang dimaksud adalah: (1) penyelenggaraan fungsi pemerintahan di Kelurahan menjadi lebih efisien dan efektif; (2) terdapat peningkatan proses pemberdayaan masyarakat; (3) pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih optimal, efisien, dan efektif; (4) pengembangan potensi wilayah Kelurahan menjadi lebih efektif; (5) terdapat penguatan peran

kelurahan (peran Lurah dan Camat menjadi lebih efisien); dan (6) terdapat perolehan kucuran dana APBD yang lebih besar sehingga terdapat peningkatan pembangunan fisik serta kesejahteraan masyarakat.

Ketika ditanyakan tentang dampak penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo terhadap efisiensi dan efektivitas pelaksanaan fungsi pemerintahan di Kelurahan, dari total 51 responden, 26 diantaranya menyatakan "Setuju", 12 responden menyatakan "Tidak Setuju", dan 13 responden menyatakan "Ragu-ragu". Ketika ditanyakan tentang dampak penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo terhadap peningkatan pemberdayaan masyarakat, dari total 51 responden, 19 diantaranya menyatakan "Setuju", 10 responden menyatakan "Tidak Setuju", dan 22 responden menyatakan "Ragu-ragu".

"Setelah digabung, saya tidak merasakan adanya peningkatan pemberdayaan masyarakat, sama saja mas tidak ada peningkatan yang signifikan. Bahkan papan nama saja belum beres Mas. Seperti yang saya sampaikan tadi mas, seharusnya pelayanan selesai dalam satu tempat harus wira-wiri kesana kemari. Saya bingung yang harus tegas itu siapa, kalau memang dulu kesepakatannya di Prapen ya kelurahan harus di Prapen selesai. Kenapa harus ke panjang jiwo? Pak Camat tidak tahu kalau ada masyarakat yang wira-wiri seperti itu." (Petikan Wawancara dengan Muhammad Su'ali, Ketua Rt. 2 RW. 1 / RW 6. Pasca Penggabungan)

"Setelah digabung, pembangunan menjadi amburadul, sampai saat ini kita mendapat bantuan pengurusan makam, karena digabung proyek tersebut macet mas, meskinnya ini ada hubungannya dengan LKMK, dan sampai saat ini saya belum mengakui LKMK yang sekarang. Karena saya tidak pernah dilibatkan dalam menyusun LKMK padahal aturan penyusun LKMK adalah RW dan tokoh masyarakat." (Petikan wawancara dengan Achmad Yuniyanto, Ketua RW. 1 / RW 6. Pasca Penggabungan)

Ketika ditanya tentang dampak penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo terhadap

optimalisasi, efisiensi, dan efektivitas pelayanan kepada masyarakat, dari total 51 responden, 16 diantaranya menyatakan "Setuju", 19 responden menyatakan "Tidak Setuju", dan 16 responden menyatakan "Ragu-ragu".

"Kalau di masyarakat ya resah mas. Contoh seperti pengerusan KSK banyak yang dibilang ganda. Keluarga saya ada lima tau-tau yang dua itu tidak masuk, katanya ganda, ganda yang dimaksudkan bagaimana saya juga tidak tahu. KK yang lama sudah bener, setelah digabung hanya mengganti nama kelurahan, semua jadi kacau, dan masyarakat di beri surat pernyataan. kan ini tidak masuk akal. Ya menurut saya terjadi diskriminasi pelayanan. (Petikan Wawancara dengan Muhammad Su'ali, Ketua Rt. 2 RW. 1 / RW 6. Pasca Penggabungan)

Ketika ditanya tentang dampak penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo terhadap efektivitas pengembangan potensi wilayah Kelurahan, dari total 51 responden, 19 diantaranya menyatakan "Setuju", 17 responden menyatakan "Tidak Setuju", dan 15 responden menyatakan "Ragu-ragu".

"Dulu kita membuat program itu saat musrenbang dan bersama PNPB, nah setelah digabung kan otomatis PNPB kan hilang, sedangkan dananya bagaimana itu. Organisasi kelengkapan kelurahan seperti BKM, kader-kader buyar semua mas, dan sampai sekarang belum ada pembentukan lagi. Setelah digabung, program-programnya yang dulu ya gitu-gitu saja Mas, terkesan dibiarkan gitu. Contoh kecil saja ya Mas tentang KSK, kalau kita ngurus sendiri selambatnya 1 minggu, tapi kenyataannya berapa bulan KSK gak selesai. Gak ada himbauan pula, gak seperti dulu. Banyak data yang salah pula dari KSK yang sudah jadi. Saya tidak tahu lagi mas, kok tidak serius. Setelah ada merger kita belum pernah menerima apa-apa. Terakhir pengurusan makam mas, setelah merger samapai sekarang proyek itu berhenti total. PNPB juga tidak ada kegiatan. Kalau raskin masih tetep jalan. Upaya pemerintah ini menurut saya masih NOL.

Usul saya kalau memang menginginkan merger, tolong apa yang sudah disepakati segera di laksanakan. Contoh : kantor kelurahan di panjang jiwo harus ditutup, karena dulu disepakati kantor kelurahan di prapen, cukup ada satu kelurahan yang diakui. Kalau masalah pembangunan, program yang sudah ada itu segera diwujudkan, misalnya makam, lampu jalan, dan plesengan got, tolong segera dikerjakan dan jangan membuat bingung masyarakat. (Petikan Wawancara dengan Muhammad Su'ali, Ketua Rt. 2 RW. 1 / RW 6. Pasca Penggabungan).

Disamping dampak positif, terdapat beberapa hal yang berpotensi menjadi dampak negatif dari penggabungan kelurahan. Diantaranya adalah: (1) penggabungan Kelurahan meninggalkan persoalan teknis yakni penyatuan aset Kelurahan; (2) penggabungan Kelurahan menimbulkan masalah dalam administrasi kependudukan (pengurusan KTP, KK, dan sertifikat tanah); (3) dampak psikologis terhadap masyarakat; (4) menjauhnya pelayanan kepada masyarakat; (5) memberatkan aparatur Kelurahan; dan (6) rendahnya rasio/perbandingan aparatur Kelurahan dengan jumlah masyarakat yang dilayani.

Ketika ditanya tentang dampak negatif penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo yakni adanya persoalan terkait penyatuan aset kelurahan, 37 responden menyatakan "Setuju", 2 responden menyatakan "Tidak Setuju", dan 12 responden menyatakan "Ragu-ragu".

Ketika ditanya tentang dampak negatif penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo yakni adanya masalah dalam administrasi kependudukan, dari total 51 responden, 43 diantaranya menyatakan "Setuju", 1 responden menyatakan "Tidak Setuju", dan 7 responden menyatakan "Ragu-ragu".

"Kalau saat ini masih banyak negatifnya, paling adaptasi dulu. Soalnya untuk acara yang menyangkut kedua daerah akan ditematkan di kecamatan, keputusan dari pak lurah seperti itu. Namun balik lagi, masyarakat sulit. Pengurusan surat-surat juga tidak bisa langsung jadi, keberadaan lurah nggak tentu. Dan lagi juga kalau prapen ditinggal, kelurahannya jadi kosong. Wes ta lah, banyak negatifnya sih. Tapi aku pribadi

nggak apa-apa asal nggak saling tengkar saja.” (Petikan Wawancara dengan Bu Nur Hidayati, Korcam KPM Kecamatan Tenggilis Mejoyo)

“Apakah setelah digabung pelaksanaan fungsi pemerintahan menjadi semakin baik? Waah, ya endak Mas. Karena warga saya kalau ngurus kadang-kadang tidak selesai disini di prapen harus di bawa ke panjang jiwo, kadang stempelnya di sana, atau bagian Kesra nya yang ada di sana. akhirnya mau gak mau kita kesana Mas.” (Petikan Wawancara dengan Muhammad Su’ali, Ketua Rt. 2 RW. 1 / RW 6. Pasca Penggabungan)

“LKMK Prapen dan lembaga lain ya bubar semua mas, lha memang antar warga masih belum ada kecocokan mas, disamping itu pelayanan kelurahannya masih harus diminta ke panjang jiwo. Jadi kesannya masih belum ada pengakuan untuk prapen. Padahal keputusan muyawaroh kantor ada di Prapen, tapi ada satu RW di Pnjang jiwo yang tidak mau, dan sudah member surat pada bu wali juga untuk pemisahan kembali.” (Petikan wawancara dengan Achmad Yunianto, Ketua RW. 1 / RW 6. Pasca Penggabungan)

Ketika ditanya tentang dampak psikologis yang dialami masyarakat akibat dari penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo, dari total 51 responden, 31 responden menyatakan “Setuju”, 11 responden menyatakan “Tidak Setuju”, dan 9 responden menyatakan “Ragu-ragu”.

“Yang jelas warga resah mas, sudah dicoba KK saja masih semrawut apalagi kalau surat-surat yang lain mas. Malahan ada surat pernyataan untuk masyarakat karena ada kesalahan KK, dan sampai sekarang KKnya belum jadi padahal itu sudah ada 1,5 bulan yang lalu. (Petikan wawancara dengan Achmad Yunianto, Ketua RW. 1 / RW 6. Pasca Penggabungan)

“Usul saya, ya, yang pertama janji-janji pemerintah kepada pihak yang dirugikan harus segera diwujudkan. Contoh berjanji kantor kelurahan tetap di prapen, pihak-pihak yang menyengkut antara prapen dan panjang jiwo harus segera di pertemukan, misalnya perangkat-

perangkat desa seperti LKMK dansatgas, RT, RW. soalnya bingung, yang diakui yang mana. Sebenarnya dulu sudah ada undangan untuk pembentukan baru, namun pembentukannya sedikit ‘Ngakali’, lhah, dulu ketika raat yang diundang hanya orang tertentu jadi akhirnya kalah mas, dan memang terlihat mereka tidak mengakui kita. kemaren juga terjadi saya diundang rapat di kelurahan, satupun RT panjang jiwo tidak ada yang hadir, yang hadir hanya LKMK saja, padahal sisi juga hadir semua. Menurut saya garis besarnya, mestinya pemerintah harus bijaksana, kalau memang ada suatu program pengirisan seperti ini ya jangan saling mengorbankan biar tidak terjadi permasalahan di belakang. Kalau memang niat menggabung, namany juga harus diganti, diganti semua biar semua ngrubah. Jangan hanya satu pihak saja. Sperti sekarang warga prapen saja yang mengubah administrasinya sedangkan warga panjang jiwo ya endak, kan itu tidak adil, seandainya digabung Panjang Jiwo Prapen. Kalau seperti ini, pasti ada salah satu pihak yang di nomerduakan. Selanjutnya terkait dengan administrasi mohon hal ini ditangani khusus, jangan sampai warga sudah kecewa ditambah kecewa lagi. Dulu saya usulkan semua perubahan administrasi dibentuk satgas khusus untuk menyelesaikan ini.” (Petikan wawancara dengan Achmad Yunianto, Ketua RW. 1 / RW 6. Pasca Penggabungan)

Ketika ditanya tentang dampak kebijakan penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo yakni menjauhnya pelayanan kepada masyarakat, dari total 51 responden, 32 diantaranya menyatakan “Setuju”, 9 responden menyatakan “Tidak Setuju”, dan 10 responden menyatakan “Ragu-ragu”.

Terkait dengan dampak penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo terhadap sulitnya menempatkan aparatur kelurahan, dari total 51 responden, 23 diantaranya menyatakan “Setuju”, 16 responden menyatakan “Tidak Setuju”, dan 12 responden menyatakan “Ragu-ragu”.

Terkait dengan dampak penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo terhadap rendahnya rasio aparatur Kelurahan dengan jumlah warga yang dilayani, dari total 51 responden, 25 diantaranya menyatakan “Setuju”, 14 responden menyatakan “Tidak Setuju”, dan 12 responden menyatakan “Ragu-ragu”.



wilayah, bagian wilayah kerja serta sarana dan prasarana pemerintahan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan. Dalam hal terdapat kelurahan yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri dimaksud, maka dapat dilakukan penghapusan atau penggabungan kelurahan.

Bahwa beberapa kelurahan di Kota Surabaya mempunyai jumlah penduduk kurang dari 4.500 (empat ribu lima ratus) jiwa dan luas wilayah kurang dari 3 km<sup>2</sup> (tiga kilo meter persegi), sehingga intensitas penduduk yang membutuhkan pelayanan di beberapa Kelurahan tersebut relatif rendah padahal sumber daya manusia serta sarana dan prasarana di beberapa Kelurahan tersebut seharusnya dapat memberikan pelayanan yang lebih dari jumlah penduduk tersebut. Oleh karena itu, guna memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat dengan tetap memperhatikan aspek efisiensi dan efektivitas sesuai dengan kebutuhan dan kondisi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maka perlu dilakukan penggabungan kelurahan. Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan, penggabungan kelurahan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah.

Dalam kebijakan penggabungan Kelurahan Prapen-Panjang Jiwo, nampaknya Pemerintah Kota Surabaya ingin memberikan pelayanan yang lebih optimal kepada masyarakat dengan memperhatikan aspek efisiensi dan efektivitas sesuai dengan kebutuhan dan kondisi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Setelah dimerger, Pemerintah Kota Surabaya berharap bahwa pelaksanaan fungsi pemerintahan dapat menjadi lebih efisien dan efektif. Selain itu, melalui kebijakan penggabungan/merger ini, Pemerintah Kota Surabaya ingin meningkatkan pemberdayaan masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, disamping pengembangan potensi wilayah Kelurahan.

## Simpulan

Penggabungan Kelurahan Prapen dan Panjang Jiwo dan selanjutnya menjadi Kelurahan Panjang Jiwo diambil oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan lebih mempertimbangkan aspek efisiensi (tenaga dan anggaran). Padahal, di satu sisi, sebagian warga masyarakat khususnya di Kelurahan Prapen berpandangan agar Kelurahan Prapen tetap dipertahankan keberadaannya mengingat ada nilai historis yang ingin dipertahankan. Di sisi lain, dengan argumen lain, sebagian dari warga Panjang Jiwo pun berpandangan bahwa sebaiknya Kelurahan Prapen tidak perlu digabung dengan Kelurahan Panjang Jiwo. Namun keputusan telah diambil oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk tetap melakukan penggabungan kedua kelurahan tersebut seiring dengan terbitnya Perda Kota Surabaya No. 12 tahun 2013.

Hal ini menunjukkan bahwa terdapat sebuah proses yang belum tuntas dalam keseluruhan proses kebijakan tersebut. Nampak jelas bahwa terdapat kelemahan mendasar dalam proses sosialisasi kebijakan penggabungan kedua kelurahan sehingga Pemerintah Kota Surabaya menempuh kebijakan ini padahal terdapat resistensi yang cukup tinggi dari kedua warga di Kelurahan Prapen dan Panjang Jiwo.

## Rekomendasi

Kebijakan penggabungan Kelurahan (Prapen-Panjang Jiwo) hendaknya tidak sekadar mempertimbangkan aspek efisiensi (tenaga dan anggaran) saja. Selain mempertimbangkan dari sisi kepentingan Pemerintah Kota Surabaya, pengambilan kebijakan hendaknya mempertimbangkan pula aspek kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Hal lainnya adalah jika pemerintah kota Surabaya menempuh kebijakan ini, perlu ada sosialisasi kebijakan yang efektif sehingga masyarakat yang menjadi target penggabungan kelurahan dapat menyerap signifikansi dari kebijakan penggabungan kelurahan. Terakhir, perlu ada penyiapan aspek aparatur dan sarana prasarana yang lebih matang sebelum adanya

penggabungan kelurahan demi terselenggaranya pelayanan publik yang efisien dan efektif paska penggabungan.

#### Daftar Pustaka

- Doherty, Tony L. and Terry Horne. *Managing Public Services – Implementing Changes*. Routledge, 2002.
- Janjaap Semeijn, Allard C.R. van Riel, Marcel J.H. van Birgelen and Sandra Streukens. E-services and Offline Fulfilment: How e-Loyalty is Created. *Managing Service Quality*. Volume 15 Number 2, 2005.
- Osborne, Stephen P. and Kerry Brown. *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge. 2005.
- Shah, Anwar. *Public Services Delivery*. World Bank, 2005.
- Zeithaml, Valerie A.. Service Excellence in Electronic Channels. *Managing Service Quality*. Volume 12, Number 3, 2002.

# Analisis Prospektif

---

## ORIGINALITY REPORT

---

8%

SIMILARITY INDEX

8%

INTERNET SOURCES

1%

PUBLICATIONS

0%

STUDENT PAPERS

---

## MATCH ALL SOURCES (ONLY SELECTED SOURCE PRINTED)

---

1%

★ vdocuments.site

Internet Source

---

Exclude quotes Off

Exclude matches Off

Exclude bibliography On

# Analisis Prospektif

---

## GRADEMARK REPORT

---

FINAL GRADE

**/0**

GENERAL COMMENTS

**Instructor**

---

PAGE 1

---

PAGE 2

---

PAGE 3

---

PAGE 4

---

PAGE 5

---

PAGE 6

---

PAGE 7

---

PAGE 8

---

PAGE 9

---