

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Akhir bulan Desember 2020, dunia dikejutkan pada sebuah realita mengenai munculnya penyakit sangat menular yang menyerang organ pernapasan dan mematikan di daerah Tiongkok. Kasus pertama ditemukan pertama kali di Kota Wuhan, Provinsi Hubei yang dengan cepat menyebar ke seluruh Tiongkok dan kemudian menyebar ke seluruh dunia (World Health Organization, 2020). Kepanikan masyarakat di seluruh dunia dalam menghadapi penyakit ini menyebar secara pesat, sumber penularan diperkirakan berasal dari hewan kelelawar tetapi hal ini masih belum dikonfirmasi dengan pasti oleh lembaga kesehatan dunia, akan tetapi laporan kasus pertama yang dilaporkan berkaitan dengan aktivitas pasar ikan di Wuhan yang juga menjual hewan kelelawar (Nishiura et al., 2020). Badan Kesehatan Dunia atau WHO secara resmi mengumumkan pada 11 Februari 2020 bahwa penyakit menular ini adalah *Coronavirus Disease* (COVID-19) yang disebabkan oleh virus *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus-2* (SARS-COV-2).

Virus ini pada manusia menyebabkan infeksi saluran pernapasan seperti penyakit SARS dan MERS yang bersifat mematikan. Virus ini dapat ditularkan masuk melalui hidung dan kontak langsung antara manusia ke manusia lain. Penyakit ini menyebar dengan cepat di Tiongkok serta lebih dari 190 negara dan teritori lainnya (Susilo et al., 2020). Sejak pertama kasus tersebut ditemukan, Provinsi Wuhan sudah mengambil berbagai upaya untuk mengatasi wabah tersebut. Salah satunya melalui karantina mandiri, semua warga diwajibkan untuk tidak melakukan aktivitas diluar rumah demi meminimalisir penyebaran Covid-19.

Awal Januari tahun 2020 kasus infeksi Covid-19 di dunia terus mengalami kenaikan dengan pesat, pada Maret 2020 lebih dari 190 negara telah mengkonfirmasi terjangkit virus ini, dengan jumlah 781.485 kasus (Aida, 2020). Berkembang dengan pesat hingga bulan Mei jumlah kasus mencapai 6.176.242

kasus (Putri, 2020). Beberapa negara di dunia selain Tiongkok yang mengalami jumlah infeksi kasus terbanyak antara lain Jepang, Italia, Korea Selatan, Spanyol, Amerika Serikat dan beberapa negara lainnya. Setelah menyebar di berbagai Benua, Indonesia tidak luput masuk dalam kluster penyebarannya. Kasus pertama kali dilaporkan pada Maret 2020 dengan jumlah dua kasus. Hingga akhir maret 2020 tercatat 1.528 kasus konfirmasi terinfeksi positif (Nugraheny, 2020). Perkembangan hingga bulan Mei mengalami lonjakan kasus yang terjadi mencapai 26.473 kasus (Hakim, 2020). Penyebaran ini tidak berhenti di tahun 2020, namun berkembang hingga tahun 2021. Menurut data terakhir yang berkembang pada April 2021 sebanyak 1.651.794 kasus(covid19.go.id, 2021).



Gambar I.1. Kasus Covid-19 April 2021
Sumber: covid19.go.id

Kluster penyebaran Covid-19 terus menyebar di seluruh daerah secara masif dan berkembang secara pesat salah satunya di Kota Surabaya, Provinsi Jawa Timur. Kota Surabaya sebagai Ibu Kota Provinsi Jawa Timur dengan jumlah penduduk 3.094.732 juta jiwa tahun 2018 penduduk dengan laju pertumbuhan 2016-2018 sebesar 0.83 persen (Badan Pusat Staistik Provinsi Jawa Timur, 2018). Diperkirakan di tahun 2020 penduduk Kota Surabaya sebesar 3.3 juta jiwa jumlah penduduk yang begitu besar dengan kepadatan penduduk yang cukup tinggi.

Perkembangan yang begitu cepat tidak terlepas dari berbagai kegiatan yang berpusat di Surabaya sehingga menyebabkan mobilitas yang tinggi dari berbagai daerah terdapat di Surabaya. Surabaya sebagai pusat di Jawa Timur dengan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan infrastruktur yang sangat pesat perkembangannya dalam berbagai infrastruktur seperti jembatan, fasilitas publik,

perumahan rakyat, alun-alun kota, ruang publik dan berbagai fasilitas perkotaan lainnya. Tidak sampai hanya disitu, pemerintah Kota Surabaya juga memperhatikan pada sumber daya manusia seperti pelatihan keterampilan pekerjaan, ruang belajar untuk siswa maupun mahasiswa yang dimanfaatkan secara gratis dengan fasilitas yang sangat memadai, serta berbagai bantuan pendidikan, bantuan sosial dan bantuan ekonomi. Pada akhir Maret 2020 terkonfirmasi kasus positif sebanyak 23 orang dengan data persebaran awal sebagai berikut (lawancovid-19.surabaya.go.id, 2020):

Tabel I.1. Data awal penyebaran covid-19 di Kota Surabaya

Tabel 2. Data Harian Pasien COVID-19 Kota Surabaya					
Tanggal	ODP	PDP	Positif	Sembuh	Meninggal
23/03/20	135	7	23	0	0
24/03/20	47	1	6	0	0
25/03/20	0	0	0	0	0
26/03/20	7	8	2	5	0
27/03/20	4	18	0	0	0
28/03/20	0	0	0	0	0
29/03/20	13	27	7	2	0
30/03/20	1	5	0	3	3
31/03/20	30	7	0	1	0
01/04/20	21	64	3	0	0
02/04/20	250	92	0	0	1
03/04/20	67	-8	33	3	0
04/04/20	78	30	3	3	2
05/04/20	161	58	7	4	0
06/04/20	18	9	0	2	0
07/04/20	224	49	0	0	2
08/04/20	0	49	0	1	0
09/04/20	111	32	9	3	0
10/04/20	88	49	4	6	2
11/04/20	35	22	0	1	1
12/04/20	70	-17	83	0	0
13/04/20	38	21	28	5	9
14/04/20	49	13	20	0	3
15/04/20	113	49	16	4	1
16/04/20	98	49	2	0	0
17/04/20	70	35	4	2	1
18/04/20	78	34	20	0	4
19/04/20	86	42	29	0	2
20/04/20	49	50	0	0	0
21/04/20	66	34	11	1	2
22/04/20	65	41	5	5	1
23/04/20	53	25	10	10	6

Sumber: lawancovid-19.surabaya.go.id

Melihat data penyebaran Covid-19 yang pesat melalui transmisi lokal secara signifikan. Berbagai alternatif dan upaya yang dilakukan pemerintah kota Surabaya untuk menanggulangi dampak Covid-19 terus dilakukan tanpa henti. Dalam rangka mengantisipasi penyebaran virus serta kasus infeksi di Kota Surabaya, Pemerintah kota Surabaya telah mengambil berbagai skema pencegahan mulai dari pembatasan aktivitas di ruang publik seperti perubahan jam operasional yang dikurangi, pembatasan kerumunan di berbagai tempat, kegiatan sekolah dan perkuliahan dirumahkan, bekerja dari rumah (*work from home*), dan kegiatan peribadatan dilakukan dari rumah.

Kebijakan tersebut merupakan bentuk implementasi dari karantina kesehatan secara mandiri dengan peraturan ini diharapkan kasus positif di Kota Surabaya segera menurun. Tetapi pada implementasinya masyarakat sangat susah menyesuaikan diri dengan aturan tersebut terlebih masyarakat menengah kebawah yang menggantungkan perekonomiannya dengan pekerjaan yang tidak pasti dan mengharuskan mereka untuk beraktivitas keluar rumah, sehingga sangat sulit untuk mengontrol interaksi yang terjadi pada masyarakat yang tentunya akan berdampak pada kenaikan kasus positif covid-19 di Kota Surabaya.

23,424

Kumulatif Konfirmasi

↑ 0.068%

120

Konfirmasi dalam Perawatan

↓ 0.83%

21,942

Konfirmasi Sembuh

↑ 0.078%

1,362

Konfirmasi Meninggal

No change from last day

Semua Kasus

^ Tanggal

^ Wilayah

^ Kecamatan

^ Kelurahan

^ Kumulatif Konfirmasi

^ Konfirmasi Sembuh

^ Konfirmasi Meninggal

^ Konfirmasi dalam Per

26/4/2021

Surabaya Barat

Sukomanunggal

Tanjungsari

135

127

8

26/4/2021

Surabaya Barat

Sukomanunggal

Sonokwijenan

61

59

1

26/4/2021

Surabaya Barat

Sukomanunggal

Putat Gede

56

52

4

26/4/2021

Surabaya Barat

Sukomanunggal

Simomulyo

231

219

12

26/4/2021

Surabaya Barat

Sukomanunggal

Sukomanunggal

86

83

3

26/4/2021

Surabaya Barat

Sukomanunggal

Simomulyo Baru

199

181

18

26/4/2021

Surabaya Barat

Tandes

Manukan Kulon

298

283

15

26/4/2021

Surabaya Barat

Tandes

Manukan Wetan

59

55

4

26/4/2021

Surabaya Barat

Tandes

Banjar Sugihan

46

42

4

26/4/2021

Surabaya Barat

Tandes

Karangpoh

84

79

4

26/4/2021

Surabaya Barat

Tandes

Tandes

96

91

3

26/4/2021

Surabaya Barat

Tandes

Balongsari

58

56

2

26/4/2021

Surabaya Barat

Asem Rowo

Asem Rowo

195

183

12

Gambar I.2. Jumlah penderita Covid-19 April 2021 Kota Surabaya
Sumber: lawancovid-19.surabaya.go.id

Dengan kasus yang semakin bertambah dan semakin tinggi dengan terkonfirmasi secara positif ada 23.424 kasus maka tentunya akan berdampak besar bagi masyarakat khususnya warga Kota Surabaya. Dampak tersebut terjadi dalam berbagai bidang seperti sosial, ekonomi, pariwisata, dan pendidikan. Sesuai dengan kondisi yang cukup memprihatinkan, tentunya menyebabkan banyak masyarakat yang kehilangan pekerjaan, pendapatan usaha menurun, dan banyak masyarakat yang terinfeksi penyakit. Terlebih lagi yang rentan tertular penyakit ini adalah kelompok rentan yang memiliki penyakit penyerta (komorbid), berusia lanjut, memiliki daya tahan tubuh rendah dan mengalami obesitas (covid19.go.id, 2021).

Tabel I.2. Jumlah kelompok rentan di Kota Surabaya pada tahun 2017

No	Jenis PMKS	Jumlah	No	Jenis PMKS	Jumlah
1	Anak Balita Terlantar	20	14	Korban Tindak Kekerasan	0
2	Anak Terlantar	1,120	15	Keluarga Rentan	294
3	Anak Dengan Kedisabilitasan (ADK)	781	16	Keluarga Berumah Tak Layak Huni	1,686
4	Anak Berhadapan Dengan Hukum	6	17	Keluarga Fakir Miskin	24,842
5	Anak Yang Memerlukan Perlindungan Khusus	18	18	Lansia Terlantar	6,252
6	Anak Jalanan	19	19	Perempuan Rawan Sosial Ekonomi	2,854
7	Anak Korban Tindak Kekerasan	0	20	Penyandang Disabilitas	3,120
8	Bekas Warga Binaan Pemasyarakatan (BPWP)	16	21	Pemulung	217
9	Gelandangan	4	22	Pekerja Migran Bermasalah Sosial (PMBS)	1
10	Korban Bermasalah Sosial Psikologis	120	23	Pengemis	39
11	Korban Bencana Alam	13	24	Orang Dengan HIV / Aids (ODHA)	29
12	Korban Bencana Sosial	7	25	Tuna Susila	4
13	Korban Penyalahgunaan Napza	29	26	Korban Trafficking	0
TOTAL					41.491

Sumber: Dinas Sosial Kota Surabaya (2017)

Dari fakta tersebut, ekonomi menjadi penyebab utama karena tidak adanya perputaran ekonomi di masa pandemi ini. Banyak masyarakat ekonomi kelas atas yang usahanya terganggu yang berdampak pada pengurangan gaji hingga pengurangan karyawan, sedangkan masyarakat kelas menengah dan bawah kehilangan pekerjaan maupun menurunnya pendapatan sehingga mereka kesulitan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari dan masuk kedalam kategori kelompok miskin baru. Sesuai dengan Pasal 5 ayat (2), Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 34 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, bahwa fakir miskin merupakan masalah nasional yang harus ditanggulangi secara terus menerus dan bertahap dan salah satu usaha untuk menanggulangi fakir miskin adalah dengan memberikan pelayanan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin.

Berdasarkan temuan data di atas yang termasuk ke dalam kelompok rentan pada tahun 2017 di Kota Surabaya sebesar 41.491 dengan latar belakang permasalahan yang berbeda-beda. Kelompok fakir miskin merupakan jumlah terbesar yaitu sebanyak 24.825 jiwa. Di posisi kedua lansia terlantar dengan jumlah 6.252 jiwa dan kelompok disabilitas yaitu sebesar 3.120 jiwa. Realita ini merupakan tantangan yang harus dihadapi oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam merumuskan strategi untuk memperluas peningkatan cakupan program dan kualitas bantuan pada program permakanan.

Pemerintah beserta perangkatnya harus berperan aktif dalam menangani kesejahteraan masyarakat melalui penyelenggaraan program yang berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan sosial. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial memerlukan peran masyarakat yang sangat luas, baik perseorangan, keluarga, organisasi keagamaan, organisasi sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, badan usaha, lembaga kesejahteraan sosial, maupun lembaga kesejahteraan sosial asing demi terselenggaranya kesejahteraan sosial yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan.

Masyarakat miskin merupakan kelompok yang sangat rentan mengalami ketidakmampuan dalam pemenuhan kebutuhan sehari-hari terutama makanan sehat dan bergizi seimbang. Tingkat pendapatan yang tidak menentu menjadi penyebab utama mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan sehari-hari. Hal ini juga berkaitan dengan biaya hidup di perkotaan yang cukup tinggi yang tidak sebanding dengan penghasilan mereka. Realita ini akan semakin memprihatinkan jika golongan miskin tersebut adalah lansia, yatim piatu, penyandang disabilitas yang tidak memiliki akses memiliki pendapatan yang layak, oleh karenanya hal ini perlu direspon oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui program permakanan yang dikhususkan bagi masyarakat miskin, lansia dan yatim piatu.

Program permakanan merupakan salah satu bentuk pelayanan dari kebijakan yang di buat oleh pemerintah Kota Surabaya sesuai dengan peraturan yang terbaru yaitu Peraturan Walikota Surabaya Nomor 52 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 60 Tahun 2019 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Permakanan di Kota Surabaya dengan

penambahan kategori penderita Covid-19. Tujuan dari program ini sebagai upaya perlindungan dan jaminan sosial dalam membentuk kebutuhan dasar berupa pangan bagi fakir miskin dan anak terlantar. Hal ini selaras dengan kewajiban negara dalam membebaskan dari kondisi tersebut dilakukan melalui upaya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak atas kebutuhan dasar. Upaya tersebut harus dilakukan oleh negara sebagai prioritas utama dalam pembangunan nasional termasuk untuk mensejahterakan fakir miskin.

Program permakanan ini berawal dari tahun 2012 yang pada awalnya hanya difokuskan pada lansia yang miskin karena kebanyakan para lansia tinggal sendiri dan bukan kelompok produktif yang dapat menghasilkan pendapatan secara mandiri. Namun seiring perkembangan waktu program permakanan ini memperbaharui target kelompok rentan lain yang butuh perhatian juga seperti penyandang difabel, anak yatim piatu dibawah usia 18 tahun, dan penderita Covid-19. Sasaran dari program ini tentu saja kalangan yang tidak produktif sehingga dapat membantu kebutuhan akan makanan. Selain itu perubahan juga ada pada anggaran menjadi Rp 11.000,00 per porsi.

Dalam pelaksanaannya Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Sosial (Dinsos) Kota Surabaya juga mulai melibatkan komunitas masyarakat seperti ikatan pekerja sosial masyarakat (IPSM), karang werda untuk menangani lansia miskin terlantar dan panti asuhan untuk menangani anak yatim piatu serta juga melakukan kerjasama dengan kecamatan dan kelurahan setempat agar cakupan program lebih tepat sasaran. Tidak hanya itu Dinsos juga membentuk satuan tugas penanganan dan pendampingan masalah kesejahteraan sosial dalam melakukan pemutakhiran data. Tim ini bertanggungjawab untuk melakukan pemutakhiran data untuk bahan pengajuan perubahan sasaran kegiatan pemberian makanan, mendokumentasikan permakanan dan melaporkan hasil monitoring dan evaluasi.

Dalam meningkatkan kualitas pada program permakanan pada masa Covid-19, diatur mengenai kualitas bantuan program permakanan dalam Peraturan Walikota Nomor 14 Tahun 2020 yang menambah penerima manfaat ke dalam 15 kategori yang sebelumnya, hanya 12 kategori karena urgensi Covid-19. Berikut adalah 15 kategori penerima Bantuan Program Permakanan Kota Surabaya:

Tabel I.3. Kategori Penerima Bantuan Program Permakanan

No	Penerima Permakanan	Keterangan
1	PMKS	Penyanggah masalah kesejahteraan sosial
2	MBR	Masyarakat berpenghasilan rendah
3	Anak Terlantar	Anak yang tidak terpenuhi kebutuhannya secara wajar
4	penyanggah disabilitas	Mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama,
5	Lanjut Usia	Seseorang yang berusia 60 tahun atau lebih
6	Anak Yatim dan/atau Piatu	Seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan ayah/ibu/keduanya telah meninggal dunia
7	Penyanggah Penyakit Tertentu	Penyakit HIV, penyakit TBC, dan penyakit kanker berdasarkan usulan dari Rumah Sakit/ Puskesmas.
8	Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat Kelurahan	Wadah media koordinasi, konsultasi, pertukaran informasi bagi Pekerja Sosial Masyarakat di wilayah Kelurahan
9	Karang Werdha	Wadah untuk menampung kegiatan para lanjut usia
10	Panti Sosial	Para petugas panti sosial
11	Petugas Kirim	Petugas pengirim permakanan
12	ODP	Orang dalam pemantauan Covid-19
13	PDP	Pasien dalam pengawasan Covid-19
14	OTG	Orang Tanpa Gejala
15	Rumah isolasi COVID-19	Gedung penampung penderita Covid-19

Sumber: Peraturan Walikota Surabaya Nomor 52 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 60 Tahun 2019 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Permakanan di Kota Surabaya

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa pada masa pandemi ini pemerintahan Kota Surabaya mengubah Peraturan Walikota Nomor 14 Tahun 2020 menjadi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 52 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 60 Tahun 2019 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Permakanan di Kota Surabaya dengan menambah 4 kategori baru yaitu ODP (Orang Dalam Pantauan), OTG (Orang tanpa gejala), PDP (Pasien Dalam Pengawasan) dan Rumah Isolasi Covid-19. Adapun yang menjadi sasaran dalam penelitian ini adalah penerima permakanan kategori penyanggah masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Kelompok PMKS ini

terbagi menjadi 4 (empat) yaitu penyandang disabilitas, anak yatim, lanjut usia (lansia), dan penderita Covid-19. Adanya peningkatan penerima manfaat pemerintah Kota Surabaya dapat membantu meringankan beban hidup mereka karena setelah menderita Covid-19 kebanyakan orang kehilangan pekerjaan dan pendapatan mereka menurun. Sehingga pemerintah memberikan bantuan makanan yang bergizi untuk membantu meningkatkan imunitas tubuh.

Pemerintah Kota Surabaya berkomitmen untuk terus mengembangkan program tersebut agar semakin banyak kelompok rentan yang menjadi target program permakanan. Program ini menjangkau hampir 30.000 warga miskin, difabel, lansia, dan penderita penyakit kronis. Program tersebut akan dilanjutkan dengan sejumlah inovasi lanjutan yaitu data kelurahan bisa di-*update* dengan mudah untuk perubahan atau penambahan data warga yang membutuhkan permakanan (Abidin, 2020).

Menurut data dari Humas Walikota Surabaya mengungkapkan Daftar Penerima Manfaat permakanan tahun 2020 berjumlah 35.319 orang. Dengan rincian sebanyak 20.137 penerima lansia miskin, sebanyak 9.722 orang untuk anak yatim piatu dengan usia di bawah 18 tahun, sedangkan untuk penyandang difabel 6000 orang penerima. Adapun bagi penerima manfaat program permakanan yang terdampak Covid-19 tercatat berjumlah 5.117 orang (Dinas Sosial Kota Surabaya, 2021). Bantuan bagi kelompok rentan tidak hanya dalam bantuan tunai saja akan tetapi bantuan non tunai, dengan bantuan masyarakat sekitar maka program ini dapat berjalan dengan baik. Total permakanan lansia, disabilitas, anak yatim dan masyarakat dengan status ODP dan PDP hingga Desember teralokasi Rp 156.244.159.472. Selain itu, juga jumlah penyedia permakanan (Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat/IPSM, Karangwerda, dan Panti Asuhan) sebanyak 378 penyedia (Laraspati, 2020).

Program permakanan merupakan *output* dari kebijakan yang telah di buat pemerintah melalui Peraturan Walikota sebagai bentuk pelayanan yang berasal dari permasalahan yang timbul di masyarakat, kemudian dibuatlah kebijakan dan temuan *outputnya*. Sistem ini didasarkan pada *New Public Service* (NPS). Pokok-pokok pikiran dalam NPS memulai pandangannya dari posisi seorang warga

negara yang sangat penting bagi kehidupan negara yang demokratis. Sehingga warga negara tidak hanya dipandang sebagai persoalan kepentingan pribadi namun melibatkan kepercayaan, nilai dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan dan mampu bertindak bersama untuk mencapai sesuatu yang lebih baik sehingga dalam keputusannya mempertimbangkan dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama (Dernhart & Dernhart, 2003).

Setelah memahami bagaimana NPS berkembang, partisipasi masyarakat dalam menentukan sebuah keputusan sangat diperlukan, penyelenggaraan pemerintahan atau administrator publik tidak hanya memutuskan kebijakan bersifat *top-down* namun juga harus *bottom-up*. Layaknya Program permakanan program ini dihasilkan berdasarkan masalah yang timbul di masyarakat akibat banyak warga yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan secara ideal, ditambah dengan kondisi perekonomian yang sulit yang menyebabkan administrator publik harus mampu merespon dengan cepat apa yang sedang dihadapi masyarakat. Respon tersebut ditanggapi dengan cepat oleh pemerintah dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Surabaya Nomor 14 Tahun 2020 mengenai perluasan cakupan program permakanan dan pedoman pelaksanaan pemberian makanan di Kota Surabaya.

Kualitas pelayanan pada program permakanan tentunya harus mengalami peningkatan di masa pandemi ini. Kualitas pelayanan dapat diartikan sebagai bentuk sikap, berhubungan namun tidak sama dengan kepuasan, yang merupakan hasil dari perbandingan antara harapan dan kinerja aktual. Tetapi kualitas pelayanan dan kepuasan dibentuk dari hal yang berbeda, dijelaskan bahwa kualitas pelayanan merupakan suatu bentuk sikap sedangkan kepuasan ukuran dari transaksi yang spesifik. Dalam mengukur kualitas pelayanan yang dibandingkan adalah apa yang seharusnya didapat sedangkan untuk mengukur kepuasan yang diperbandingkan adalah apa yang pelanggan mungkin dapatkan (Parasuraman et al., 1998). Oleh karenanya, peningkatan kualitas dalam suatu program menjadi penting.

Pelaksanaan program permakanaan, Dinsos Kota Surabaya dilakukan dengan beberapa tahapan yang meliputi: perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Pada tahapan perencanaan dilaksanakan dengan melakukan pendataan dan pengumpulan data calon penerima yang kemudian dilanjutkan verifikasi data untuk memvalidasi data penerima manfaat tersebut. Pada tahap pelaksanaan beberapa pihak dilibatkan oleh Dinsos Kota Surabaya khususnya pada pengadaan dan pendistribusian paket makanan. Untuk pengawasan dilakukan langsung oleh Dinsos Kota Surabaya dan sekaligus pertanggungjawaban terhadap Pemerintah Kota Surabaya. Semua tahapan tersebut saling berkaitan satu sama lain dan mempengaruhi kesuksesan pencapaian tujuan program permakanaan itu sendiri.

Selama pandemi Covid-19, terdapat beberapa mekanisme maupun prosedur dalam Program Permakanan, seperti Pemerintah Kota Surabaya memberikan permakanaan sebanyak tiga kali perharinya bagi ODP maupun PDP selama masa inkubasi (14 hari) agar mereka dapat menjaga imunitas tubuh dengan mengisolasi diri di kediamannya masing-masing secara mandiri, jika tidak selama masa inkubasi bagi ODP dan PDP sudah tidak mengalami gejala atau dinyatakan sembuh, maka pemberian permakanaan akan dihentikan. Kemudian, program ini merahasiakan identitas ODP dan PDP penerima permakanaan sebagai bentuk taat akan aturan etika kesehatan dan pendistribusian makanan dilaksanakan secara tertutup oleh petugas puskesmas terdekat. Tidak hanya diberikan kepada satu orang yang berstatus ODP atau PDP, bahkan permakanaan diberikan kepada orang yang tinggal serumah (satu keluarga). Selanjutnya, Program Permakanan juga ikut memberdayakan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) di setiap kecamatan dan kelurahan Surabaya guna memproduksi permakanaan dengan menerapkan protokol jaga jarak aman.

Berikut ini mekanisme prosedur bagi warga yang sedang menjalani isolasi mandiri (isoman), baik isoman karena positif Covid-19 atau isoman menunggu hasil swab keluar karena berstatus kontak erat.



Gambar I.3. Alur Mengakses Layanan Permakanaan Gratis Warga Isolasi Mandiri
Sumber: instagram @surabaya yang dikelola Pemerintah Kota Surabaya (2021)

Pemerintah Kota Surabaya melalui program ini juga menambahkan minuman tradisional (pokak) dan telur rebus serta kebutuhan harian lainnya, seperti pasta gigi, sikat, sisir rambut, sabun mandi dan lainnya dalam setiap pengiriman permakanaan pada ODP dan PDP. Terakhir, pengiriman permakanaan melalui kurir yang bertugas mengirimkan makanan dan kebutuhan harian bagi warga rentan, seperti ODP dan PDP menerapkan dan mematuhi protokol kesehatan seperti menggunakan Alat Pelindung Diri (APD) dan permakanaan akan ditaruh atau dikaitkan di depan rumah pasien, agar tidak ada kontak langsung sehingga kurir permakanaan juga mendapatkan jaminan kesehatan selama pandemi (Liputan6.com, 2020a).

Program permakanaan juga dipastikan akan selalu mengganti menu yang diberikan ke penerima manfaat sesuai dengan standar layak yang ditentukan Dinas Sosial. Melihat kebermanfaatan Program Permakanaan, menyebabkan terdapat dukungan juga dari DPRD Kota Surabaya. Hal ini seperti yang diungkapkan Ketua DPRD Kota Surabaya, Adi Sutarwijino bahwa jika dibutuhkan penambahan anggaran, maka parlemen akan memberikan dukungan supaya program ini dapat ditingkatkan (Laraspati, 2020). Walikota Surabaya saat ini, Eri Cahyadi juga menegaskan bahwa selaku penggagas program permakanaan kepada seluruh lurah di setiap kelurahan untuk gencar mendata warga yang kelaparan dan sesegera

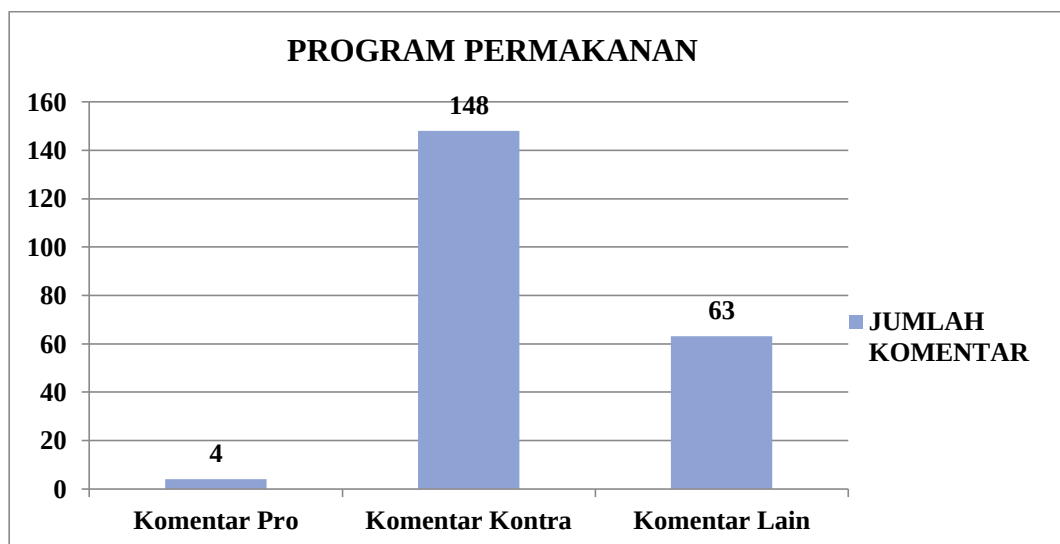
mungkin melakukan tindakan sehingga tidak ada warga Surabaya yang masih terlanter dan kelaparan.

Dalam perkembangannya, implementasi program permakanan juga memiliki beberapa kendala dan keterbatasan. Mulai dari akurasi data penerimaan manfaat program, jumlah penerima manfaat yang semakin luas hal ini dapat dilihat dari peraturan walikota mulai tahun 2012-2021 yang penerimanya berkembang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat. Distribusi makanan dengan kualitas yang sesuai dengan standar kualitas yang baik merupakan permasalahan yang terus diperbaiki oleh Dinsos Kota Surabaya sebagai pelaksana program. Pada pendanaan program pemerintah Kota Surabaya telah menggelontorkan sebesar 120 miliar rupiah untuk menjalankan program ini, meskipun nominal tersebut belum dapat memenuhi seluruh kategori kelompok rentan. Apalagi ditambah dengan penderita Covid-19 yang semakin banyak, maka dana yang dibutuhkan cukup banyak serta distribusi makanan harus dilakukan dengan cepat.

Bahkan terdapat petugas atau kader program permakanan yang tidak mau untuk mengirim karena penerima permakanan diketahui positif. Hal ini diketahui saat Ketua Komisi D DPRD Kota Surabaya, Khusnul Khotimah yang dikutip berita surabaya.tribunnews.com (2021) ketika menyelenggarakan reses di wilayah Tambaksari, banyak masyarakat yang mengeluhkan bahwa paket makanan tak kunjung datang akibat petugas permakanan enggan karena alasan corona. Sehingga petugas tersebut lebih memilih untuk tidak mengantar atau meminta pakaian APD untuk dapat mengantar makan tersebut.

Jika dilihat pada kolom komentar akun media sosial instagram @surabaya dapat diketahui banyak masyarakat yang mengeluhkan prosedur yang berbelit-belit dan panjang pada Program permakanan pada masa pandemi Covid-19 sehingga distribusi program permakanan tidak tepat sasaran atau tidak menyentuh masyarakat ODP dan PDP yang juga menjadi bagian dari penerima manfaat, seperti yang ditunjukkan Gambar 1.4. Berdasarkan diagram dibawah ini peneliti menemukan 215 komentar masukan dari masyarakat mengenai alur program permakanan, dari jumlah tersebut peneliti menemukan sebanyak 148 berkomentar negatif, 4 komentar positif dan 63 komentar lainnya memberikan masukan lain.

Dari komentar tersebut ada 3 poin penting yang ditemukan yaitu *pertama*, mengenai alur program permakanan yang dijelaskan cenderung simpel dan singkat namun pada kenyataannya di lapangan proses panjang dan tidak efisien. *Kedua* bantuan makanan tidak disalurkan dengan baik karena proses pendataan dan pelaporan warga yang tidak kunjung ditangani dan cenderung lambat maka bantuan tidak tersalurkan ke masyarakat. *Ketiga*, respon lambat dari pihak RT dan Puskesmas setempat masalah SDM ini cenderung dengan kemampuan RT untuk tidak paham dalam menyerap informasi dan keluhan dalam menangani warga isoman, untuk pihak puskesmas karena keterbatasan sdm dan pelayanan yang berubah menjadi 24 jam maka respon puskesmas cenderung terlambat dalam menghadapi laporan masyarakat yang membutuhkan program permakanan.



Gambar I.4. Komentar Negatif Program Permakanan Selama Masa Pandemi Covid-19

Sumber: instagram @surabaya yang dikelola Pemerintah Kota Surabaya (2021)

Kekurangan dan kendala lainnya yaitu Peraturan Walikota Surabaya Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Permakanan di Kota Surabaya belum mengatur secara detail terkait ketentuan porsi mengenai ukuran dalam gram pada setiap porsi makanan agar sama rata di setiap kelurahan dan dapat memenuhi gizi penerima manfaat, dan belum terdapat perencanaan anggaran yang baik dari Pemerintah Kota Surabaya menyebabkan pencairan dana yang diberikan terlambat (Nikmah & Rahaju, 2021). Hal ini disebabkan sistem dalam pengadaan

permakanan yang berubah-ubah, pada awalnya program ini dipegang oleh Dinsos Kota Surabaya namun akhirnya diserahkan ke kelurahan. Anggaran kelurahan yang diterima dari Dinsos yang tidak tepat waktu, menyebabkan UMKM yang bertugas memasak harus tombok anggaran tersebut dalam berbelanja. Sehingga masih dikaji terkait penetapan anggaran dilakukan oleh Dinsos Kota Surabaya atau kelurahan (wawancara pra survei yang dilakukan peneliti pada tanggal 26 Juni 2021).

Selain itu, terdapat ketidakcocokan menu makanan pada Program Permakanan dengan penerima manfaat, misalnya di Kelurahan Semolowaru sebanyak 6 orang dari 59 orang dari pemeriksaan oleh Puskesmas Menur (Purba et al., 2020). Masyarakat juga memberikan keluhan terkait makanan tidak 4 sehat 5 sempurna, disebabkan Program Permakanan dipegang oleh masing-masing kelurahan. Sehingga terdapat makanan yang tidak sesuai akibat anggaran yang ditentukan pada setiap permakanan terbatas. Juga data penerima manfaat yang tidak akurat akibat tidak adanya pelaporan di lapangan, misalnya penerimaan manfaat Lansia yang sudah wafat namun permakanan masih diberikan, di mana makanan ini diwariskan atau diambil oleh warga lain. Tidak hanya itu, terdapat laporan warga yang belum mendapatkan distribusi permakanan karena data ODP dan PDP sulit didata oleh surveyor Dinsos Kota Surabaya, akibat alamat di KTP berbeda dengan domisili terlebih tidak meninggalkan nomor *handphone* yang dapat dihubungi (wawancara pra survei tanggal 26 Juni 2021).

Pada penelitian sebelumnya mengenai program permakanan dapat diketahui bahwa program ini sudah berjalan dengan baik. Penelitian yang dilakukan oleh Ramadhan (2019) dengan judul “Evaluasi Program Pemberian Permakanan di Kelurahan Krebangan Utara Kecamatan Pabean Cantikan Kota Surabaya”. Hasil yang diperoleh dari penelitian tersebut adalah hasil distribusi program permakanan dilakukan sesuai dengan regulasi yang ada dan efektif membantu masyarakat Kelurahan Krebangan Utara, Kecamatan Pabean Cantikan. Penelitian ini juga dilakukan oleh Utama (2014) dengan hasil yaitu implementasi program pemberian makanan bagi penyandang cacat miskin dan terlantar di Kelurahan Pegirian Kecamatan Semampir Kota Surabaya sudah terimplementasi

dengan baik. Hal ini ditunjukkan oleh pelaksanaan pemberian permakanaan yang dilakukan oleh IPSM yaitu dilihat dari besaran satuan permakanaan yang berjumlah 1 (satu) kali sehari perorang dan harga bantuan permakanaan senilai Rp 10.000 perhari dan sesuai dengan petunjuk teknis.

Penelitian lain juga dilakukan oleh Akbaruddin (2018) dengan fokus penelitian pada peran pemerintah dalam menangani permasalahan kesejahteraan sosial melalui program permakanaan. Fungsi pemerintah sebagai pihak regulator, fasilitator dan katalisator sudah dilaksanakan dengan baik pada pelaksanaan program permakanaan ini. Perbedaan penelitian ini terletak pada fokus dan lokus. Penelitian sebelumnya berfokus pada evaluasi dan implementasi program serta peran pemerintah dalam program permakanaan, sedangkan penelitian ini memfokuskan penelitian pada strategi peningkatan kualitas pelayanan program permakanaan.

Adanya penelitian mengenai strategi peningkatan kualitas dalam pelayanan program permakanaan dengan strategi memperbaiki sistem. *Reinventing government* menjadi kunci strateginya. *Reinventing government* adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional) dan sikap perilaku birokrat (aspek perilaku) guna meningkatkan efektivitas organisasi. Merancang reformasi birokrasi tidak sekedar menyederhanakan struktur birokrasi, tetapi mengubah pola pikir (*mind set*) dan pola budaya (*cultural set*) birokrasi untuk berbagi peran dengan peran aktor non-negara dalam tata kelola pemerintahan yang baik (Djumiarti, 2010). Oleh karena itu strategi *reinventing government* diaplikasikan di dalam birokrasi pemerintah melalui pendekatan integral yakni menggabungkan pendekatan struktural dan kultural. Sehingga, pendekatan *reinventing government* dapat mendeskripsikan upaya dalam pengembangan program permakanaan dan melalui *reinventing government* juga dapat merumuskan strategi yang efisien dan efektif kinerja pemerintah yang berjalan lamban dan terkesan bertele-tele.

Beberapa pertimbangan perlunya suatu *reinventing government* menurut Osborne dan Gaebler antara lain adalah: 1) pemerintah adalah suatu mekanisme dimana digunakan oleh masyarakat untuk membuat keputusan bersama

(komunal); 2) kepercayaan bahwa masyarakat sosial tidak akan dapat berfungsi secara efektif tanpa adanya Pemerintahan; 3) kepercayaan bahwa orang yang bekerja pada pemerintahan bukanlah suatu masalah, sistem-lah yang membuat mereka bermasalah dalam bekerja; dan 4) baik penganut liberalisme tradisional maupun konservatif lebih memiliki relevansi pada masalah-masalah yang dihadapi pemerintahan pada saat ini (Mashuda et al., 2019).

Adanya peraturan dalam organisasi memang mempunyai tujuan yang baik, tetapi banyak kasus, hal tersebut menyebabkan organisasi berjalan lambat serta kurang mampu merespon tuntutan lingkungan yang berubah cepat. Dengan peraturan, orang tidak akan mampu melakukan apa yang menurut pandangannya benar, karena takut terkena sanksi jika ternyata ketahuan mengabaikan atau melanggar aturan tersebut. Oleh karena itu, mengapa banyak pegawai pemerintah yang apatis dan tidak kreatif, serta melupakan misinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Menurut Osborne dan Gaebler karena adanya tarik menarik antara konsepsi peraturan dan misi. Peraturan memang dapat mencegah penyimpangan-penyimpangan dan korupsi, tetapi dengan pengorbanan terjadi pemborosan (in-efisiensi). Keunggulan organisasi yang digerakkan misi, dibandingkan yang digerakkan oleh peraturan adalah lebih efisien, lebih efektif, lebih inovatif, lebih fleksibel serta akan mendorong semangat kerja yang lebih tinggi (Djumiarti, 2010).

Dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik, tentunya dibutuhkan adanya suatu strategi dalam memperbaiki sistem dan organisasi publik. Hal ini terkait dengan visi, misi, tujuan, sasaran, arah kebijakan, program dan kegiatan pemerintah daerah yang tertuang dalam dokumen rencana strategi (renstra). Konsep strategi merupakan sebuah konsep yang perlu dipahami dan diterapkan oleh setiap manajer atau pimpinan. Strategi merupakan terminologi yang digunakan luas oleh organisasi laba (*profit oriented*), yang kemudian dalam perkembangannya digunakan pula oleh organisasi publik lainnya, baik di sektor birokrasi pemerintahan maupun oleh kalangan organisasi *volunteer* (Kamaruddin et al., 2019).

Sehingga strategi dapat digunakan untuk melakukan perubahan yang mendasar dalam rangka mendorong peningkatan kemampuan birokrasi yang efektif dan efisien, atau kemampuan menyesuaikan atau *adaptability*, dan kapasitas untuk memperbaharui sistem dan organisasi publik yang dikemukakan oleh Osborne dan Plastrik (dalam Kamaruddin et al., 2019). Dengan adanya peningkatan kemampuan birokrasi yang efektif dan efisien akan membantu dalam peningkatan pelayanan. Termasuk dalam pelaksanaan sebuah program yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karenanya, penerapan strategi dalam memperbarui sistem menjadi hal yang penting dalam sebuah organisasi.

Berdasarkan permasalahan di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang Strategi Peningkatan Kualitas Program Permakanan pada Masa Pandemi Covid-19 Sebagai Pemenuhan Kebutuhan Pangan Bagi Masyarakat Penyandang Kesejahteraan Sosial (PMKS) Kota Surabaya.

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana strategi peningkatan kualitas program permakanan pada masa pandemi Covid-19 sebagai pemenuhan pangan bagi PMKS di Kota Surabaya?”

I.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah disusun, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan strategi peningkatan kualitas program permakanan pada masa pandemi Covid-19 sebagai pemenuhan pangan bagi PMKS di Kota Surabaya.

I.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

I.4.1. Manfaat Akademis

Melalui penelitian ini penulis berharap dapat menyempurnakan atau mengisi kekosongan dari penelitian-penelitian terdahulu yang mengkaji mengenai program permakanan di Kota Surabaya. Adapun pada penelitian ini melengkapi penelitian sebelumnya, yang mana penulis akan mengkaji program tersebut dengan perspektif strategi pada program permakanan dalam pandemi Covid-19 Kota

Surabaya. Dalam hal ini penulis berharap akan mampu menambah referensi kajian ilmu bagi analisis kebijakan publik di jenjang strata satu.

I.4.2. Manfaat praktis

Melalui penelitian ini, penulis berharap memberikan perspektif baru terhadap Pemerintah Kota Surabaya dalam mengambil keputusan kebijakan publik sebagai strategi yang lebih terarah dalam pandemi Covid-19 dalam peningkatan kualitas program permukiman yang melibatkan berbagai pihak. Adapun saran dan rekomendasi akan disusun berdasarkan data dan masalah yang ada di lapangan dan ketidaksempurnaan selama penelitian ini berlangsung.

I.5. Kerangka Konseptual

Teori adalah seperangkat proposisi yang berinteraksi secara sintaksis yakni mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis dengan lainnya dengan data atas dasar yang dapat diamati dan berfungsi sebagai media untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang ingin diamati (Moleong, 2021). Dalam penelitian ini akan dijabarkan beberapa konsep. Maka dari itu akan dikembangkan beberapa teori dalam penelitian ini yakni:

I.5.1. Kebijakan Publik

Dalam menganalisis sebuah permasalahan atau realitas kehidupan yang berhubungan dengan kebijakan tentunya sangat penting untuk mengetahui makna dari kebijakan itu sendiri dengan tujuan untuk mempermudah peneliti dalam melakukan analisis data dan mereduksi data, sehingga permasalahan yang diteliti itu sesuai dengan jalur koridornya dengan menggunakan teori-teori yang relevan sebagai media analisis masalah.

Kebijakan publik itu sendiri terdiri dari dua kata, yakni kebijakan dan publik. Kebijakan adalah *an authoritative decision. Decision is the one who hold the authority, formal or informal*. Jadi, kebijakan adalah sebuah keputusan yang memiliki kekuatan yang bersifat mengikat serta didalamnya mengandung dasar-dasar hukum yang kuat, keputusan dibuat oleh pemegang kekuasaan. Sedangkan publik adalah sekelompok orang yang terikat dengan suatu isu tertentu. Jadi publik bukan hanya sekedar masyarakat, rakyat, warga negara, ataupun stakeholders, melainkan adalah *a sphere where people become citizen, a space*

when citizen interact, where state and society exist. Artinya publik adalah tempat dimana ia menjadi bagian dari masyarakat, dimana mereka saling berinteraksi dan dimana masyarakat dan negara itu ada, itulah publik. Sederhananya, kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh negara dan sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan (Nugroho, 2018:94).

Beberapa ahli juga mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut: Harold Lasswell dan Abraham Kaplan mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu, sedangkan menurut Thomas R. Dye mendefinisikannya sebagai segala sesuatu yang dikerjakan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan tampil berbeda (Nugroho, 2018:96).

Berdasarkan beberapa pendapat diatas, dapat ditelaah bahwa kebijakan publik dalam kapustakaan internasional disebut sebagai *public policy* yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Dengan demikian, kebijakan publik merupakan sebuah tindakan dalam melakukan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai aktor strategis-politis dalam menyelesaikan persoalan dalam Negara yang berdampak pada kesejahteraan rakyatnya, dalam hal ini kebijakan publik juga bisa disebut sebagai acuan landasan hukum dalam bermasyarakat untuk mencapai tujuan-tujuan atau kepentingan bersama yang tidak terlepas berdasar pertimbangan situasi tertentu.

Secara umum, terdapat 4 jenis kebijakan publik, yaitu: 1) Kebijakan Formal; 2) Kebiasaan umum lembaga publik yang telah diterima bersama (konvensi); 3) Pernyataan pejabat publik dalam forum publik; dan 4) Perilaku pejabat publik. Dari keempat jenis kebijakan publik di atas, program kebijakan permakanan merupakan kebijakan formal dapat diartikan sebagai keputusan-keputusan yang ditandai secara tertulis dan disahkan agar dapat berlaku (Nugroho, 2018:125). Kebijakan publik formal dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu:

a. Perundang-undangan

Perundang-undangan ialah kebijakan publik yang berkaitan dengan usaha pembangunan nasional, baik berkenaan dengan negara maupun masyarakat.

b. Hukum

Hukum merupakan aturan yang bersifat membatasi dan melarang. Tujuan dari hukum ialah menciptakan ketertiban publik. Pada dasarnya, ruang lingkup hukum mencakup pidana, perdata, tata negara, dan hukum khusus, seperti penindakan korupsi dan hukum militer.

c. Regulasi

Regulasi merupakan kebijakan formal yang diterapkan pada suatu tata kelola dan aset negara yang diserahkan kepada pelaku usaha atau lembaga bisnis (Nugroho, 2018:135). berkaitan dengan alokasi aset dan kekuasaan negara oleh pemerintah jika sebagai wakil lembaga negara, kepada non-pemerintah jika berkaitan dengan bisnis dan nirlaba. Regulasi yang bersifat umum adalah pemberian ijin atau lisensi kepada suatu organisasi bisnis atau kemasyarakatan untuk menyelenggarakan pembangunan masyarakat.

I.5.2. Teori *Reinventing Government*

Reinventing government adalah pemikiran yang cukup modern yang lahir atas koreksi dari perkembangan teori fungsi negara. Fungsi negara yang paling klasik adalah bertindak sebagai penjaga ketertiban (*nachwachterstaat*) yang dilandasi teori *red light theory*. Fungsi ini membatasi negara untuk campur tangan dalam pengelolaan negara. Kemudian fungsi negara berkembang menjadi lebih luas yakni memberikan kemakmuran kepada masyarakat (*welfare state*) yang dilandasi teori *green light theory*. Lalu berkembang lagi menjadi pelayan masyarakat (*social service state*). Pada tahap ini, organ negara justru menjadi sangat besar dan cenderung bergerak lambat dalam menjalankan fungsinya. Oleh sebab itu, munculah konsep *reinventing government* untuk kembali merampingkan negara namun tetap menjalankan fungsi menjaga ketertiban, memberikan kemakmuran, dan memberikan pelayanan. Hal itu dilakukan dengan cara yang berbeda dengan teori-teori sebelumnya, yakni dengan melakukan *sharing job* ke sektor privat dan masyarakat (Hayati, 2019).

Reinventing government terdiri dari sepuluh prinsip, antara lain yaitu: 1) pemerintahan katalis; 2) pemerintah adalah milik rakyat; 3) pemerintahan yang kompetitif; 4) pemerintahan yang diarahkan oleh misi; 5) pemerintah yang berorientasi pada hasil; 6) pemerintah yang berorientasi pada pelanggan, bukan birokrasi; 7) Pemerintah dengan jiwa wirausaha; 8) pemerintah yang antisipatif; 9) pemerintah yang terdesentralisasi; 10) pemerintah yang berorientasi pasar.

Pemerintah dengan bergaya wirausaha ini menjadi cara yang efisien dan efektif untuk menghindari kebangkrutan suatu birokrasi. Bagi Osborne dan Gaebler, organisasi birokrasi publik yang dijalankan berdasarkan peraturan tidak akan efektif dan kurang efisien, karena kinerjanya akan berjalan lambat dan terkesan bertele-tele. Namun, birokrasi yang digerakkan oleh misi sebagai tujuan dasarnya, akan lebih efektif dan efisien. Dengan mendudukan misi organisasi sebagai tujuan, mereka dapat mengembangkan sistem anggaran dan peraturan sendiri yang memberi keleluasaan kepada karyawannya untuk mencapai misi organisasi tersebut. Osborne dan Gaebler memberikan posisi yang berhadapan antara misi dan peraturan dalam birokrasi organisasi publik. Birokrasi organisasi publik harus memilih salah satunya. Pilihan tersebut mengandung konsekuensi mengedepankan salah satu aspek akan mengabaikan aspek yang lain (Suryono, 2005:13).

Menurut Osborne dan Gaebler, mentransformasi semangat wirausaha ke dalam sektor publik tidaklah mudah, karena birokrasi sudah terlanjur memiliki citra buruk dan sikap mental yang kurang terpuji (Thoha, 1996:21). Sikap mental aparat birokrasi di Indonesia sebagian besar masih belum sesuai dengan tuntutan pembangunan. Masih nampak gejala sikap mental kurang bertanggungjawab, suka mencari jalan pintas, mengabaikan mutu, bergaya hidup mewah, dan suka meniru budaya hedonisme negara lain. Sikap tersebut justru akan menimbulkan etos kerja yang rendah dan produktivitas kerja yang rendah pula baik secara kualitas maupun kuantitas. Kalangan pegawai negeri atau aparat birokrasi masih dominan bermental priyayi yang tidak sesuai dengan fungsinya sebagai abdi masyarakat dan abdi negara (Djumiarti, 2010).

Dalam sejarah perkembangannya kemunculan NPM dapat dilihat dari reformasi birokrasi yang ada di Amerika pada tahun 1990-an yang digagas oleh Osborne dan Gaebler. Bahkan pada kurun waktu 4 tahun, yaitu tahun 1994 gagasan tersebut telah digunakan secara masif oleh negara-negara bagian di Amerika. Tercatat pada tahun-tahun pertama digagasnya pemikiran tersebut telah digunakan oleh gubernur Florida Lawton Chiles, gubernur Georgia Zen Miller yang mengubah sistem Pemerintahannya dan mengubah nama sistem tersebut menjadi “*Georgia Gain*”, bahkan di Utah, Gubernur Michael Leavitt mendistribusikan buku Osborne dan Gaebler pada anggota kabinetnya (Brudney & Wright, 2002). Masifnya pengaruh *reinventing government* tersebut pada tahun 1994 akhirnya diadopsi oleh 38 negara bagian di Amerika dan lebih dari 50 persen dari kepala agensi melaporkan telah menggunakan sistem *reinventing government* atau sistem yang hampir sama (Brudney & Deil S, 1999).

I.5.3. Strategi Memperbarui Sistem dan Organisasi Publik

Strategi sebagai pernyataan mengenai cita-cita organisasi, kemana akan pergi dan secara luas, bagaimana mencapai arah yang dituju (Ati, 2003). Strategi dapat didefinisikan sebagai penetapan dari tujuan dan sasaran jangka panjang suatu organisasi serta penggunaan serangkaian tindakan dan alokasi sumber daya yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut (Rangkuti, 2004:3-4). Ada berbagai tipe strategi yang dapat dirumuskan: 1) *Grand strategy* yaitu usaha secara terus menerus dan terkoordinasi untuk mencapai tujuan jangka panjang organisasi; 2) *Generic strategy* yaitu usaha untuk mewujudkan biaya total terendah (*low cost*) atau diferensiasi luas (*broad differentiation*) dengan fokus pasar luas atau sempit; dan 3) *Value based strategy* yaitu usaha untuk mengarahkan manajer agar bertanggung jawab atas memberikan *value* terbaik untuk pemenuhan kebutuhan *customer* dan penciptaan sistem *strategic* untuk secara berkelanjutan melakukan *improvement* terhadap *value* tersebut dan untuk menunaikan kewajiban organisasi (Mulyadi, 2001:41). Beberapa definisi-definisi mengenai strategi tersebut secara jelas rumusan strategi menyinggung bagaimana penggunaan atau pengelolaan sumber daya organisasi dan masalah interaksi organisasi dengan lingkungannya.

Terdapat 5 (lima) strategi yang dapat digunakan untuk melakukan perubahan yang mendasar dalam rangka mendorong peningkatan kemampuan birokrasi yang efektif dan efisien, atau kemampuan menyesuaikan atau *adaptability*, dan kapasitas untuk memperbaharui sistem dan organisasi publik yang dikemukakan oleh Osborne dan Plastrik (dalam Kamaruddin et al., 2019). Berikut ini lima strategi yang diungkapkan oleh Osborne dan Plastrik dalam meningkatkan sebuah kinerja birokrasi dengan tujuan peningkatan kualitas pelayanan:

1. Strategi inti (*the core strategy*)

Strategi ini menentukan tujuan (*the purpose*) sebuah sistem dan organisasi publik. Jika sebuah organisasi tidak mempunyai tujuan yang jelas atau mempunyai tujuan yang banyak atau saling bertentangan, maka organisasi itu tidak dapat mencapai kinerja yang tinggi. Dengan kata lain, sebuah organisasi publik akan mampu bekerja secara efektif jika ia mempunyai tujuan yang spesifik. Oleh karena itu, adalah penting bagi para pemimpin organisasi-organisasi publik untuk menetapkan terlebih dahulu tujuan organisasinya secara spesifik.

Barangkali, penetapan visi dan misi organisasi juga mempunyai peran yang sama pentingnya dalam melengkapi tujuan organisasi publik. Hal ini penting sebagai usaha agar karyawan atau pegawai mempunyai arah dan pegangan yang jelas. Di luar itu, strategi ini terutama berkaitan dengan usaha-usaha memperbaiki pengarahannya (*steering*).

2. Strategi konsekuensi (*the consequences strategy*)

Strategi ini menentukan insentif-insentif yang dibangun ke dalam sistem publik. Birokrasi memberikan para pegawainya insentif yang kuat untuk mengikuti peraturan-peraturan, dan sekaligus, mematuhi. Pada model birokrasi lama, para pegawai atau karyawan memperoleh gaji yang sama terlepas dari yang mereka hasilkan. Namun, dalam rangka *reinventing government* seperti diungkapkan oleh Osborne dan Plastrik, mengubah insentif adalah penting dengan cara menciptakan konsekuensi-konsekuensi bagi kinerja. Jika perlu, organisasi-organisasi publik perlu ditempatkan dalam dunia

usaha (*market place*), dan membuat organisasi tergantung pada konsumennya untuk memperoleh penghasilan.

Namun, jika hal ini tidak layak untuk dilakukan, maka perlu dibuat kontrak atau perjanjian guna menciptakan persaingan antara organisasi-organisasi publik dan swasta (atau persaingan antar organisasi publik). Hal ini karena pasar dan persaingan menciptakan insentif-insentif yang jauh lebih kuat sehingga organisasi publik terdorong untuk memberikan perbaikan-perbaikan kinerja yang lebih besar. Insentif dan persaingan ini dapat mempunyai bentuk yang beragam, seperti tunjangan, kenaikan gaji, atau memberikan penghargaan bagi organisasi-organisasi publik yang mempunyai kinerja yang lebih tinggi.

3. Strategi pelanggan (*the customers strategy*)

Strategi ini terutama memfokuskan pada pertanggungjawaban (*accountability*). Berbeda dengan birokrasi lama, dalam birokrasi model baru, tanggung jawab para pelaksana birokrasi publik hendaknya ditempatkan pada masyarakat, atau dalam konteks ini dianggap sebagai pelanggan. Dengan demikian, tanggung jawab tidak lagi semata-mata ditempatkan pada pejabat birokrasi di atasnya, tetapi lebih didiversifikan kepada publik yang lebih luas.

Model pertanggungjawaban seperti ini diharapkan dapat meningkatkan tekanan terhadap organisasi organisasi publik untuk memperbaiki kinerja ataupun pengelolaan sumber-sumber organisasi. Selanjutnya, dengan memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat / konsumen, akan dapat menciptakan informasi, yaitu tentang kepuasan para konsumen terhadap hasil-hasil dan pelayanan pemerintahan tertentu. Dengan kata lain, penyerahan pertanggungjawaban kepada para konsumen berarti bahwa organisasi-organisasi publik harus mempunyai sasaran yang harus dicapai, yaitu meningkatkan kepuasan konsumen (*customers satisfaction*).

4. Strategi Kontrol (*the control strategy*)

Strategi ini menentukan dimana letak kekuasaan membuat keputusan itu diberikan. Dalam sistem birokrasi lama, sebagian besar kekuasaan tetap berada di dekat puncak hierarki. Dengan kata lain, wewenang tertinggi untuk membuat keputusan berada pada puncak hirarki. Perkembangan birokrasi modern yang

semakin kompleks telah membuat organisasi menjadi tidak efektif. Hal ini karena proses pengambilan keputusan harus melalui jenjang hierarki yang panjang sehingga membuat proses pengambilan keputusan cenderung lambat, dan jika hal ini dipaksakan, maka jika dilewati akan membawa dampak terjadinya *bureaucracy barriers*. Pada akhirnya, secara keseluruhan, sistem kinerja birokrasi dalam menangani masalah dan memberikan pelayanan kepada masyarakat akan berlangsung lambat karena bawahan tidak diberi ruang yang cukup untuk mengambil inisiatif dalam memecahkan masalah.

Lebih lanjut, dalam model birokrasi lama, para pengelola atau manajer mempunyai pilihan-pilihan yang terbatas, dan keleluasan atau fleksibilitas mereka dihipit oleh ketentuan-ketentuan anggaran yang terinci, peraturan-peraturan perorangan, sistem pendapatan (*procurement systems*), praktek-praktek audit, dan sebagainya. Karyawan mereka hampir tidak mempunyai kekuasaan untuk membuat keputusan. Akibatnya, organisasi-organisasi pemerintah lebih menanggapi perintah-perintah baru dibandingkan dengan situasi yang berubah atau kebutuhan-kebutuhan pelanggan. Oleh karena itu, adalah penting mendesentralisasikan pembuatan keputusan kepada pejabat-pejabat dan karyawan atau pegawai birokrasi di bawahnya karena hal ini akan mendorong timbulnya rasa tanggung jawab di kalangan para pegawai birokrasi, dan dalam konteks yang luas mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses implementasi kebijakan.

5. Strategi Kultur (*the culture strategy*)

Strategi ini menentukan budaya organisasi publik yang menyangkut nilai, norma, tingkah laku, dan harapan-harapan para karyawan. Budaya ini akan dibentuk secara kuat oleh tujuan organisasi, insentif, sistem pertanggungjawaban, dan struktur kekuasaan organisasi. Dengan kata lain, mengubah tujuan, insentif, sistem pertanggungjawaban, dan struktur kekuasaan organisasi akan mengubah budaya.

I.5.4. Program Permakanan

Suatu program tidak akan dapat dilepaskan dengan aspek kebijakan. Dalam melaksanakan suatu kebijakan diperlukan sebuah *form of action* yang mana akan

dituangkan dalam suatu program. Carl J Frederick dalam Agustino (2008) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat tantangan-tantangan (hambatan) dan peluang-peluang (kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu).

Menurut Undang Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, program merupakan kumpulan dari berbagai proyek yang berhubungan dan dirancang untuk melaksanakan kegiatan yang secara harmonis dan secara terintegrasi yang bertujuan untuk mencapai sasaran kebijakan secara keseluruhan. Program didefinisikan suatu instrumen kebijakan yang berisi suatu kegiatan yang diselenggarakan instansi pemerintahan atau lembaga terkait untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi kepada masyarakat. Merangkum dari beberapa definisi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa program adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara perorangan maupun golongan/kelompok yang berbentuk implementasi kegiatan yang didukung kebijaksanaan, prosedur dan sumber daya yang bertujuan memberikan dampak dan hasil yang telah ditetapkan sebelumnya.

Terdapat beberapa karakteristik untuk memudahkan seseorang untuk mengidentifikasi suatu aktivitas sebagai program atau bukan (Jones, 2004), yakni:

1. Program cenderung membutuhkan staf atau tenaga, sebagai contoh untuk mengimplementasikan program atau sebagai pelaku program.
2. Program memiliki anggaran sendiri sebuah program dapat diidentifikasi melalui anggaran yang dikeluarkan.
3. Program memiliki identitas ketika mampu berjalan secara efektif dan dapat diakui oleh publik.

Dalam penelitian ini, Program Pemberian Permakanan berpedoman pada Peraturan Walikota Surabaya Nomor 52 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 60 Tahun 2019 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Permakanan di Kota Surabaya. Program pemberian

permakanan merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar berupa pangan bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan terlintar di Kota Surabaya agar memperoleh kehidupan yang layak, maka dipandang perlu untuk melaksanakan pemberian permakanan di Kota Surabaya. Selain itu, program pemberian makanan merupakan satu-satunya program di Indonesia yang hanya berada dan terimplementasi di Kota Surabaya.

Program Pemberian Permakanan memiliki keutamaan dalam memberikan pelayanan terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial dengan memberikan bantuan pangan terhadap kelompok PMKS dimana data tersebut diperoleh dari *database* Dinas Sosial dan Badan Pemberdayaan Masyarakat Kota Surabaya. Terobosan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui Program Permakanan memiliki sasaran tiga sasaran utama dengan melihat kelompok PMKS yaitu lansia terlintar, anak yatim dan penyandang disabilitas (Ferdinand & Satriawan, 2020).

I.6. Definisi Konsep

I.6.1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan sebuah tindakan dalam melakukan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai aktor strategis-politis dalam menyelesaikan persoalan dalam Negara yang berdampak pada kesejahteraan rakyatnya, dalam hal ini kebijakan publik juga bisa disebut sebagai acuan landasan hukum dalam bermasyarakat untuk mencapai tujuan-tujuan atau kepentingan bersama yang tidak terlepas berdasar pertimbangan situasi tertentu.

I.6.2. Strategi

Bryson dalam Kamaruddin et al., (2019) mengemukakan bahwa strategi merupakan salah satu cara untuk membantu organisasi mengatasi lingkungan yang selalu berubah serta membantu organisasi untuk membantu dan memecahkan masalah terpenting yang mereka hadapi. Strategi bertujuan untuk mencapai tujuan dan memperhatikan dengan sungguh-sungguh alokasi sumber daya organisasi yang penting untuk jangka panjang serta mencocokkan sumber daya kapabilitas dengan lingkungan eksternal organisasi. Dengan strategi,

organisasi dapat membangun kekuatan dan mengambil keuntungan dari peluang, sembari mengatasi dan meminimalkan kelemahan dan ancaman dari luar.

I.6.3. *Reinventing Government*

Reinventing government sebagaimana dikemukakan Osborne adalah teori yang berusaha menyuntikan semangat wirausaha ke dalam sistem administrasi negara. Birokrasi publik harus lebih menggunakan cara “*steering*” (mengarahkan) daripada “*rowing*” (mengayuh). Dengan cara “*steering*”, Pemerintah tidak langsung bekerja memberikan pelayanan publik, melainkan sedapat mungkin menyerahkan ke masyarakat. Peran negara lebih sebagai fasilitator atau supervisor penyelenggaraan urusan publik. Model birokrasi yang hirarkis-formalistis menjadi tidak lagi relevan untuk menjawab problem publik di era global (Dernhart & Dernhart, 2003).

Reinventing government tidak bisa terlepas dari paradigma *New Public Management* (NPM) yang muncul pada awal tahun 1980 dan menguat pada tahun 1990. Prinsip dasar teori ini adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor bisnis (*run government like a business or market as solution to the ills in public sector*). Strategi ini perlu dijalankan agar birokrasi model lama yang lamban, kaku dan birokratis siap menjawab tantangan era globalisasi (Rahkmat, 2016).

I.7. Metode Penelitian

I.7.1. Pendekatan Penelitian

Denzin dan Lincoln dalam Moleong (2021:5) penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Penelitian ini menggunakan pendekatan *interpretatif* dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Pendekatan interpretatif berangkat dari upaya untuk mencari penjelasan tentang Peristiwa-peristiwa sosial atau budaya yang didasarkan pada perspektif dan pengalaman orang yang diteliti. Pendekatan interpretative diadopsi dari orientasi praktis.

Secara umum pendekatan interpretatif merupakan sebuah sistem sosial yang memaknai perilaku secara detail langsung mengobservasi. Interpretatif melihat fakta

sebagai sesuatu yang unik dan memiliki konteks dan makna yang khusus sebagai esensi dalam memahami makna sosial. Interpretif melihat fakta sebagai hal yang cair (tidak kaku) yang melekat pada sistem makna dalam pendekatan interpretatif. Fakta-fakta tidaklah imparsial, objektif dan netral. Fakta merupakan tindakan yang spesifik dan kontekstual yang bergantung pada pemaknaan sebagian orang dalam situasi sosial. Interpretif menyatakan situasi sosial mengandung ambiguitas yang besar. Perilaku dan pernyataan dapat memiliki makna yang banyak dan dapat diinterpretasikan dengan berbagai cara (Neuman, 2014).

Paradigma ini menekankan pada ilmu bukanlah didasarkan pada hukum dan prosedur yang tetap, setiap gejala atau peristiwa bisa jadi memiliki makna yang berbeda; ilmu bersifat induktif, berjalan dari yang spesifik menuju ke yang umum dan abstrak. Ilmu bersifat ideografis, artinya ilmu mengungkap realitas melalui simbol simbol dalam bentuk deskriptif. Pendekatan interpretif pada akhirnya melahirkan pendekatan kualitatif.

I.7.2. Lokasi Penelitian

Lokasi dalam penelitian dilakukan di 3 (tiga) tempat antara lain:

1. Kantor Dinas Sosial Kota Surabaya yang berada di Jl. Arief Rachman Hakim 131-133 Surabaya, mengingat pihak Dinas Sosial Kota Surabaya memiliki andil besar dalam perumusan kebijakan permakanaan di Kota Surabaya.
2. Wilayah kecamatan sebagai pen jembatan antara Dinsos Kota Surabaya dan Kelurahan.
3. Wilayah kelurahan selaku daftar penerima manfaat program permakanaan yang dijadikan sebagai sasaran dalam pelaksanaan program permakanaan Kota Surabaya. Pemilihan kelurahan berdasarkan *good implementation* dan *bad implementation*. Pertimbangan tersebut dapat diketahui dan ditentukan setelah peneliti melakukan *interview* dengan pihak Dinsos Kota Surabaya, mengingat implementor dalam program permakanaan ini adalah Dinsos Kota Surabaya.

I.7.3. Pemilihan Informan

Terdapat 3 (tiga) tahap yang biasa dilakukan dalam pemilihan sampel atau informan, yaitu: (1) pemilihan sampel informan awal, apakah informan (untuk diwawancara) ataupun suatu situasi sosial (untuk diobservasi); (2) pemilihan

sampel atau informan lanjutan, guna memperluas informasi dan melacak segenap variasi informasi yang mungkin ada, dan (3) menghentikan pemilihan sampel atau informan lanjutan sekiranya sudah tidak muncul lagi informasi- informasi baru (Subadi, 2006). Informan merupakan sumber informasi utama dalam penelitian ini selain sumber dari data sekunder adalah orang yang dijadikan sumber informasi untuk wawancara.

Penentuan informan dilakukan dengan mengambil informan kunci (*key informan*) dengan teknik *purposive* atau teknik penentuan informan berdasarkan pertimbangan tertentu, biasanya terkait dengan skala keterlibatan, pengetahuan, dan kewenangan seseorang dengan objek penelitian. Jadi peneliti mengumpulkan data dari satu informan, kemudian dari informan tersebut peneliti bisa secara langsung datang memasuki lokasi dan informan berikutnya guna menggali informasi lebih mendalam, dan begitu seterusnya untuk bertanya mengenai apa dan bagaimana program makanan ini berjalan.

Adapun informan yang ada dalam penelitian ini adalah:

Tabel I.4. Daftar Informan

No	Informan	Nama	Jabatan
1.	Pemerintah	Agus Rosyid	Kasie Swadaya Dinsos Kota Surabaya
2.		Dedy Hermawan S.I.P	Satgas Program Permakanan Dinsos Kota Surabaya
3.		Kurniawan, SH	Kasie Kesra Kecamatan Simokerto
4.		Bayu Kurniawan, SM	Kasi Kesra Kecamatan Tambak Sari
5.		Agung Musaddad	Kasi Kesra Kecamatan Kenjeran
6.		Drs. Achmad Miqdad, M.Si	Kasi Kesra Kecamatan Bulak
7.		Norma Yunita	Anggota Komisi D DPRD Kota Surabaya
8.		Novan	Satgas Permakanan Kecamatan Gubeng

No	Informan	Nama	Jabatan
9.	Kelompok Masyarakat	Dewi Agustin	Kelompok Masyarakat Karang Werdha Kelurahan Kedung Cowek Kecamatan Bulak
10.		Diana Yulistya	Kelompok Masyarakat Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat (IPSM) Kelurahan Kedung Cowek Kecamatan Bulak
11.		Fina Dicawati	Kelompok Masyarakat Panti Sosial

			Kelurahan Keputih Kecamatan Sukolilo
12.	Petugas Kirim	Defan Setyo	Petugas Kirim Program Permakanan Kecamatan Bulak
13.	Penerima Manfaat	Devi Permata	Penerima Manfaat Program Permakanan Kelurahan Bulak Kecamatan Bulak

I.7.4. Sumber Data dan Jenis Data

Lofland dalam Moleong (2021:157) menyatakan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif berasal dari informan yang berupa kata - kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Sumber data adalah tempat dimana peneliti menemukan data-data dan dokumen yang diperlukan untuk penunjang penelitian. Yang dimaksud sumber data dalam penelitian adalah subjek dari mana data dapat diperoleh. Adapun sumber data ini ada 2 (dua) macam, yaitu:

1. Data Primer

Sumber data yang didapat langsung dari lapangan peneliti mendapatkan data primer dari informan berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber.

2. Data Sekunder

Sumber data yang peneliti peroleh dari sumber kedua, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Perwali Kota Surabaya, Surat Keputusan terkait data yang relevan, dokumentasi MoU, Nota Kesepahaman atau kontrak kerja yang isinya relevan terhadap permasalahan yang diteliti, serta informan sekunder.

I.7.5. Teknik Pengumpulan Data

Adapun beberapa teknik yang bisa digunakan untuk mengumpulkan data satu sama lain mempunyai fungsi yang berbeda dan hendaknya dipergunakan secara tepat dengan tujuan penelitian. Data penelitian yang terkait pengumpulan data yang dipakai adalah:

a. Observasi

Dengan observasi di lapangan, peneliti akan lebih mampu memahami konteks data dalam keseluruhan situasi sosial, jadi akan diperoleh pandangan yang

holistik atau menyeluruh. Teknik ini peneliti gunakan untuk memperoleh data tentang keadaan atau situasi saat di lapangan terkait program permakanaan.

b. Wawancara

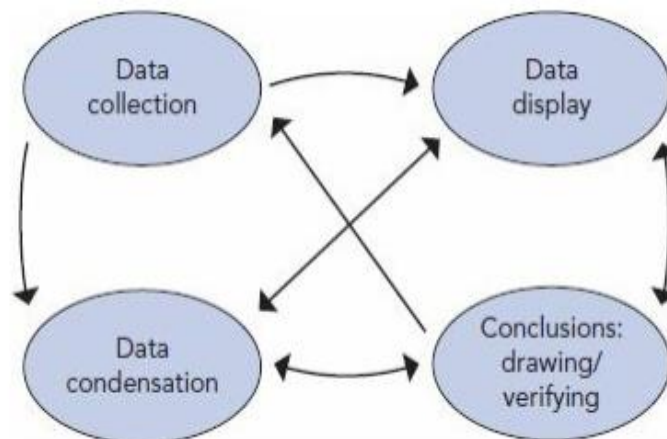
Metode ini adalah alat pengumpul data dengan cara berdialog yang dilakukan oleh pewawancara kepada terwawancara untuk memperoleh informasi yang dilaksanakan langsung Tanya jawab dengan sumber data. Dalam teknik ini peneliti memilih untuk melakukan wawancara secara santai, penuh keakraban agar tidak terkesan formal, sehingga peneliti bisa menggali data lebih mendalam adanya ikatan-ikatan yang dibentuk secara emosional, terutama dari key informan sebagai informan teoritis dan kepada para penerima manfaat sebagai hasil atau Feedback dari program ini, sehingga peneliti ingin melihat korelasi antar keduanya.

c. Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah kegiatan mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, peraturan daerah Kota Surabaya, perwali Kota Surabaya dan sebagainya yang berkaitan dengan program permakanaan Kota Surabaya.

I.7.6. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Interactive model* dari Miles dan Huberman dalam bukunya *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook (3rd ed.)*, yang meliputi kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan.



Gambar I.5. Analisis Data Kualitatif
Sumber: Miles et al., (2014)

1. Pengumpulan Data (*Data Collection*)

Pengumpulan data yaitu data yang dikumpulkan berupa wujud kata-kata bukan rangkaian kata. Dan itu mungkin telah dikumpulkan dengan beberapa macam cara (observasi, wawancara, dokumen, pita rekaman).

2. Kondensasi Data (*Data Condensation*)

Data kondensasi mengacu pada proses pemilihan atau seleksi, fokus, menyederhanakan serta melakukan pergantian data yang terdapat pada catatan lapangan, transkrip wawancara, dokumen maupun data empiris yang telah didapatkan. Setelah mengumpulkan data terkait dengan strategi peningkatan kualitas program permakanan pada masa pandemi Covid-19 sebagai pemenuhan pangan bagi PMKS di Kota Surabaya, peneliti akan menyeleksi dan menyederhanakan dengan menggunakan bahasa sendiri.

3. Penyajian Data (*Display Data*)

Selanjutnya peneliti melakukan penyajian data. Data yang disajikan telah melewati tahap reduksi. Penyajian data dapat dilakukan dengan bagan, uraian singkat, skema dan lain-lain. Setelah mengumpulkan data terkait dengan strategi peningkatan kualitas program permakanan pada masa pandemi Covid-19 sebagai pemenuhan pangan bagi PMKS di Kota Surabaya, maka langkah selanjutnya peneliti mengelompokkan hasil observasi dan wawancara untuk disajikan dan dibahas lebih detail.

4. Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi (*Conclusion and Verifying/Drawing*)

Apabila tahap kondensasi dan penyajian data telah dilakukan, maka langkah terakhir yang dilakukan adalah mengambil kesimpulan. Pengambilan kesimpulan merupakan bukti terhadap penelitian yang dilakukan. Setelah menyajikan data terkait dengan strategi peningkatan kualitas program permakanan pada masa pandemi Covid-19 sebagai pemenuhan pangan bagi PMKS di Kota Surabaya, maka peneliti melakukan penarikan kesimpulan.

I.7.7. Teknik Uji Keabsahan Data

Dalam beberapa literatur uji keabsahan data juga dimaknai sebagai uji validitas data. Gibbs (2007) dalam Creswell (2019:269) mendefinisikan validitas kualitatif (*qualitative validity*) merupakan upaya dalam pemeriksaan terhadap akurasi hasil penelitian dengan menerapkan berbagai prosedur-prosedur tertentu, sementara itu reliabilitas kualitatif (*qualitative reliability*) mengindikasikan bahwa pendekatan yang dipakai oleh peneliti konsisten jika diterapkan oleh peneliti lain dan untuk penelitian yang berbeda.

Teknik uji validitas dalam penelitian ini akan menggunakan teknik triangulasi. Menurut Denzin (1978) dalam Bungin (2017:264) terdapat empat jenis triangulasi yang memanfaatkan penggunaan sumber data, kejujuran peneliti, metode, dan teori. Jenis triangulasi yang akan digunakan dalam penelitian kali ini adalah triangulasi dengan sumber data dan metode. Disamping itu, validitas data dalam penelitian ini juga diuji dengan kecukupan referensi.

1. Triangulasi

a. Triangulasi dengan Sumber Data

Dilakukan dengan membandingkan sejumlah data hasil pengamatan dengan hasil wawancara, membandingkan keadaan-keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan dari orang lain, serta membandingkan hasil dari wawancara yang dilakukan dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

b. Triangulasi dengan Metode

Dilakukan untuk pengecekan terhadap penggunaan metode pengumpulan data, apakah informasi yang didapat dengan metode wawancara sesuai

dengan metode observasi.

2. Kecukupan Referensi

Uji validitas data juga dilakukan dengan memperbanyak referensi yang dapat menguji dan mengoreksi hasil penelitian yang telah dilakukan, baik referensi yang berasal dari orang lain maupun referensi yang diperoleh selama penelitian seperti gambar, video, rekaman wawancara, maupun catatan-catatan di lapangan.