

- GOVERNMENT SERVICES
- MAN POWER
- DISSEMINATION, AND

AB

**PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN DAN
KETATALAKSANAAN MENGENAI KELUHAN
MASYARAKAT TERHADAP PELAYANAN
PEMERINTAH KOTA SURABAYA**

SKRIPSI

13 1 25 66
018
0



Disusun Oleh :

MIRYADI MUKTI WIDODO

NIM : 070016237

**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

2005



**PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN DAN
KETATALAKSANAAN MENGENAI KELUHAN
MASYARAKAT TERHADAP PELAYANAN
PEMERINTAH KOTA SURABAYA**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana
Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Politik Universitas Airlangga**

Disusun Oleh :

MIRYADI MUKTI WIDODO

NIM : 070016237

**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

2005

**“.....SKRIPSI INI KU PERSEMBAHKAN
KEPADA IBU KU TERCINTA, ATAS APA
YANG TELAH BELIAU KORBANKAN DAN
BERI KEPADAKU
AKU BANGGA MEMILIKI IBU YANG KUAT
SEPERTI ENGKAU.....”**

*They can say anything they want to say
Try to bring me down, but I will not allow
Anyone to succeed, hanging clouds over me
And they can try to hard to make me feel
That I don't matter at all, but I refuse to falter
In what I believe, or lose faith in my dreams*

*They can do anything they want to you
If you let them in, But they won't ever win
If you cling to your pride and just push them aside
See....., I have learned there's an inner peace down
Something in my soul that they cannot possess
So I won't be afraid and darkness will fide*

*'Couse there's a light in me
That shine brightly
They can try
But they can't take that away from me*

*They can't take this precious love
I'll always have inside me
Certainly the Lord will guide me where I need to go*

*They can say anything they want to say
Try to bring me down but I won't face the ground
I will rise steadily sailing out their reach*

**Written From :
Mariah Carey's Album "RAINBOW"
"can't take that a way"**

LEMBAR PERSETUJUAN

Skripsi ini telah disetujui untuk diujikan

Surabaya, 13 Juni 2005

Mengetahui
Dosen Pembimbing Skripsi



Drs. Wisnu Pramutanto P, Msi
NIP: 131453124

LEMBAR PENGESAHAN

Skripsi ini telah diujikan dan dipertahankan

Di depan tim penguji pada :

Hari : Rabu

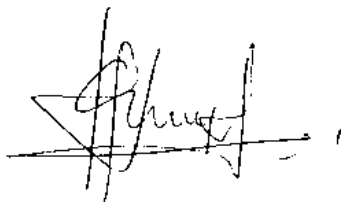
Tanggal : 6 Juli 2005

Pukul : 11.30 – 12.45 WIB

Mengetahui,

Tim Penguji

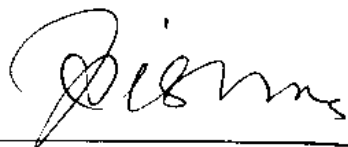
Ketua



Dra. Dwi Windyastuti BH, MA

NIP: 131801643

Anggota



Drs. Wisnu Pramutanto P, Msi

NIP: 131453124

Anggota



Drs. Priyatmoko, MA

NIP: 130937952

KATA PENGANTAR

Puja dan puji syukur kepada Yesus Kristus atas berkat dan hikmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulis menyadari sepenuhnya sebagai manusia, Tuhan Yesuslah yang memberikan hikmat dan kasih-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menuliskan ide-ide penulis pada skripsi ini.

Skripsi ini adalah salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana ilmu politik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Airlangga. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa banyak pihak yang turut membantu penyelesaian skripsi ini, pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih banyak kepada:

1. Drs. Wisnu Pramutanto P, Msi selaku dosen pembimbing skripsi, terima kasih banyak Bapak Wisnu, atas kesabarannya, bimbingannya, masukan, kritikan dan kesediaan waktu dalam membimbing penulis. Penulis menyadari banyak kesalahan yang telah penulis lakukan kepada bapak. Dengan rendah hati memohon maaf kepada Bapak. Penulis tidak bisa membalas kebaikan Bapak, akan tetapi Tuhan yang pasti membalas budi baik yang telah bapak berikan kepada penulis.
2. Drs. Priyatmoko, MA selaku dosen wali dan dosen penguji, terima kasih banyak telah membimbing penulis semasa perkuliahan dan telah banyak membantu penulis untuk memilih mata kuliah.
3. Dosen-dosen Ilmu Politik FISIP Unair: Ibu Dwi, terima kasih telah menguji penulis, Ibu Aminah, Bapak Krisnugroho, Bapak Hariadi, Bapak Ariwibowo dan dosen-dosen lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, penulis mengucapkan terima kasih banyak telah memberikan penulis ilmu yang berguna sehingga penulis memperoleh gelar sarjana.

4. Subyek penelitian yang telah membantu penulis memperoleh data dan informasi yang sangat berguna bagi penulisan skripsi ini. Dra. Sri Puri Msi, Asmanto Ba, Dra. Wiwiek Widayanti, Ir. Samsul Arifin, MM, Ir. Suep S.Sos, Ir. Herry Sinurat dan Drs. Abdul Kadir.
5. Ibuku, Ibu Tutuk Mukti Rahayu, terima kasih banyak ya bu, pengorbananmu dan waktumu, akhirnya anakmu menjadi sarjana, terima kasih banyak tiada kata lagi yang bisa ku ungkap selain ucapan terima kasih....., *I Love You !!!*
6. Bapakku, Bapak Soeparto, terima kasih ya pak, telah menghantarkan adi sampai menjadi sarjana..... terima kasih banyak, pasti Tuhan memberi rejeki yang berlimpah.
7. Kepada Ambon, kakakku, Miryana Mukti Aningrum, akhirnya adikmu jadi sarjana....., thank's ya, telah bantu-bantu aku ngerjain tugas rumah dan ke Sidoarjo.. capek ya, hehehehe, *thanks my sister*
8. Eny Sosiologi 2000, gak nyangka ya setelah KKN kita tambah akrab ya En, Thx Banget lho telah ngasih ide-ide kepada aku, sorry kalo telpon malem-malem dan lama buat diskusi....En jangan buka rahasia ya.. akan entar jadi malu lho..hehehehe☺
9. My Best Friend, Iwan Agus Lesmana , hehehe, kita akhirnya lulus bareng.. gak nyangka ya! Thanks banget telah menjadi teman baik aku selama ini, aku ingin persahabatan yang telah kita bangun sejak kuliah akan terus sampai selamanya, sorry ya atas kepanikanku, sampai kamu ikutan binggu. *you are my best friend, I ever had !!*
10. *Bothox Crew*, Mas Riko, Johan "Encim", Achmad, Addy ... *We are family, friends!!!!*, thanks banget ya telah menjadi temeku dan terima aku apa adanya...dan sorry ya kalo aku sering marah-marah ama kalian, kangen banget ama kalian...kapan nih bikin gempar Surabaya?!?!?!?
11. Bupo ama Budenya mas Johan, terima kasih banyak Bupo udah memperbolehkan saya nginep di rumah...tapi sering-sering boleh ya bupo? Hehehe.....
12. buat temen-temenku di Politik 2000, akhirnya aku lulus rek.....terima kasih banyak telah mendai temen ku di masa-masa perkuliahan, aku harap setelah

ini kita tetep *keep in touch* ya. buat Inoen, Diah, Dani, Yanti, Andik pinter, Andik Boss, Ujok, Nyamuk, Ali, Wibi, Ambon, Yusi, dan temen-temen yang lain Politik 2000 tetep kompak yo rek... kalo ada ngumpul-ngumpul telpon aku yoo...

13. buat anak-anak PSM Unair, thanks ya.. telah banyak mengisi hari-hariku di masa perkuliahan dulu... sorry kalo buat rame terus....*VIVA PSM UNAIR*
14. buat Iyok's The gank, yok... makasih ya telah memperbolehkan aku nginep kalo sabtu malem minggu....Rina en Lily you are nice grils, thx for accept me.. sangat menyenangkan bertemena dengan kalian.. kapan neh *Dugem* Bareng lagi.. kangen neh. Buat Buyung, Arip dan Nexia.. aku kangen ama kalian kapan-kapan kita *hang out* bareng yuk.....!!
15. buat pihak-pihak lain yang tidak sempat penulis sebutkan satu-persatu, penulis hanya bisa berdoa kepada Tuhan agar dapat diberikan berkat dan rahmat-Nya. Penulis mengingat hukum tabur dan tuai, barang siapa menabur kebaikan akan memperoleh kebaikan yang yang berlipat-lipat kali ganda. Amin!!

Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidaklah sempurna oleh sebab itu penulis menerima kritik dan saran yang membangun demi kesempurnaan skripsi ini.

Surabaya, 26 Agustus 2005

Penulis

DAFTAR ISI

Judul	
Halaman Persembahan	
Halaman Motto	
Lembar Persetujuan	
Lembar Pengesahan	
Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel	ix
Abstrak	x

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Permasalahan Penelitian	11
1.3. Tujuan Penelitian	11
1.4. Landasan Teori	12
1.4.1. Kelembagaan Politik	12
1.4.2. Kebijakan Publik	15
1.4.3. Otonomi Daerah dan Pelayanan Publik	17
1.5. Konseptualisasi	24
1.5.1. Pengembangan Kelembagaan	24
1.5.2. Keluhan Masyarakat	25
1.5.3. Kebijakan Publik	26
1.5.4. Pelayanan Publik	27

1.6. Metodologi Penelitian	28
1.6.1. Tipe Penelitian.....	28
1.6.2. Lokasi Penelitian	28
1.6.3. Subyek Penelitian	28
1.6.4. Teknik Pengumpulan Data.....	32
1.6.5. Teknik Analisis	33

BAB II DESKRIPSI ISU PELAYANAN PUBLIK DI KOTA SURABAYA

2.1. Gambaran Umum Kota Surabaya	35
2.2. Isu-isu Pelayanan Publik di Surabaya	36
2.2.1. Sampah	36
2.2.1.1. Keadaan Sampah di Surabaya	36
2.2.1.2. Sistem Pewadahan dan Pengangkutan Sampah.....	39
2.2.1.3. Sistem Pengolahan Sampah	43
2.2.1.4. Permasalahan Sampah di Surabaya	45
2.2.2. Banjir	47
2.2.2.1. Keadaan Banjir di Surabaya.....	47
2.2.2.2. Sistem Pematuan di Surabaya.....	48
2.2.2.2.1. Sistem Keseluruhan	48
2.2.2.2.2. Tanggul Laut dan Pintu Laut.....	52
2.2.2.2.3. Saluran Irigasi dan Fungsi Ganda.....	54
2.2.2.3. Kondisi Fisik Infrastruktur Drainase	55
2.2.2.3.1. Kondisi Baku Air.....	55
2.2.2.3.2. Kondisi Flora dan Fauna di Saluran Drainase	56
2.2.2.3.3. Kondisi Sosial Budaya Masyarakat Terhadap Drainase	57
2.2.2.4. Permasalahan Banjir	62

2.2.3. Pelayanan Pembuatan KTP.....	66
2.2.3.1. Jumlah Penduduk dan Kondisi Sosial Budaya Surabaya.....	66
2.2.3.2. Pelayanan Pembuatan KTP.....	68
2.2.3.3. Operasi Yustisi	74
2.2.4. Jalan Kota Surabaya	75
2.2.4.1. Kewenangan Pemerintahan Kota Surabaya	75
2.2.4.2. Kondisi Jalan Kota di Surabaya	78
2.3. Dinas-dinas	84
2.3.1. Dinas Kebersihan	84
2.3.1.1. Tugas Pokok dan Fungsi.....	84
2.3.1.2. Ketentuan Retribusi	84
2.3.1.3. Macam dan Prosedur serta Mekanisme Pelayanan	86
2.3.2. Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir.....	86
2.3.2.1. Tugas Pokok dan Fungsi.....	86
2.3.2.2. Visi, Misi dan Nilai	87
2.3.2.3. Tujuan dan Sasaran.....	88
2.3.2.4. Cara Pencapaian Tujuan dan Sasaran	89
2.3.3. Dinas Bina Marga dan Utilitas.....	90
2.3.3.1. Tugas Pokok dan Fungsi.....	90
2.3.3.2. Visi dan Misi	90
2.3.3.3. Tujuan dan Sasaran.....	91
2.3.3.4. Cara Mencapai Tujuan dan Sasaran	92
2.3.4. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	94
2.3.4.1. Tugas Pokok dan Fungsi.....	94
2.3.4.2. Visi dan Misi	95

2.3.4.3. Tujuan dan Sasaran.....	95
2.3.4.4. Cara-cara Mencapai Tujuan dan Sasaran.....	98

BAB III TEMUAN DAN ANALISIS DATA

3.1. Posko Keluhan Masyarakat	100
3.1.1. Pembentukan Posko Keluhan Masyarakat.....	100
3.1.1.1 Ide-ide Dasar	100
3.1.2. Tujuan Posko Keluhan Masyarakat.....	104
3.1.3. Legalitas dan Pengorganisasian	104
3.2. Keluhan Masyarakat dan Respon Posko Keluhan Masyarakat	110
3.2.1 Keluhan Masyarakat.....	110
3.2.2. Respon Posko Keluhan Masyarakat terhadap Keluhan Masyarakat.....	112
3.2.2.1. Memfasilitasi Wadah Pengaduan Masyarakat	112
3.2.2.2. Penyampaian Tanggapan	117
3.2.2.3. Evaluasi.....	121
3.3. Efektifitas.....	122
3.3.1. Mengakomodasi Keluhan Masyarakat	122
3.3.2. Kontrol Posko Keluhan Masyarakat Terhadap Instansi Terkait	125
3.3.3. Pengaruh Terhadap Kebijakan Publik	128
3.3.3.1. Memberikan Informasi	128
3.3.4. Peningkatan Pelayanan Publik.....	135
3.4. Interpretasi Teoritik.....	142

BAB IV PENUTUP

4.1. Kesimpulan	156
4.2. Saran	158

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

Pedoman Wawancara

Lampiran-lampiran

DAFTAR TABEL

2.1. Nilai Perkapita Sampah Yang Dihasilkan.....	37
2.2. Jumlah Timbunan Sampah Menurut Sumbernya	38
2.3. Komposisi Fisik Sampah Berdasarkan Berat	39
2.4. Jumlah Depo dan LPS di Surabaya.....	40
2.5. Sarana Angkutan Sampah	41
2.6. Jumlah Container	41
2.7. Sistem Drainase	51
2.8. Pintu Laut Yang Ada.....	53
2.9. Pendapat Masyarakat Tentang Sampah Akan Saluran Drainase.....	58
2.10. Daftar Pompa Air Yang Bermasalah Sampah Di Surabaya.....	61
2.11. Lokasi Rumah Pompa Yang Relatif Tidak Bermasalah	61
2.12. Laporan Realisasi KK dan SIMDUK	71
2.13. Jalan Nasional dan Jalan Propinsi.....	76
2.14. Daftar Ruas Jalan Kota Surabaya	77
2.15. Rekapitulasi Jalan Kota Surabaya.....	79
2.16. Rekapitulasi Kondisi Jalan Kota Surabaya (Dalam Meter)	81
2.17. Daftar Retribusi	85
3.1. Daftar Badan Pekerja Posko Keluhan Masyarakat	108
3.2. Daftar Penghubung Dinas dan BUMD	109
3.3. Daftar Keluhan Masyarakat Pada Dinas Kebersihan.....	110
3.4. Daftar Keluhan Masyarakat Pada Dinas Pengendalian Banjir.....	111
3.5. Daftar Keluhan Masyarakat Pasda Dinas Bina Marga dan Utilitas.....	111

ABSTRAK

Penelitian mengenai pengembangan kelembagaan dan ketatalaksanaan mengenai keluhan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah kota Surabaya ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana respon pemerintah kota Surabaya terhadap keluhan masyarakat dan mendeskripsikan keberadaan posko keluhan masyarakat terhadap peningkatan kinerja pelayanan publik pemerintah kota Surabaya terutama mengenai berbagai keluhan yang muncul di masyarakat.

Teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini antara lain teori kelembagaan politik dari Huntington dan teori kebijakan publik dari Thomas Dye dan Grindle serta teori otonomi daerah dan pelayanan publik dari DR. E Koswara dan Ryaas Rasyid.

Penelitian dilakukan di Surabaya dengan pertimbangan bahwa masih banyaknya ketimpangan-ketimpangan pelayanan publik (sampah, banjir, jalan umum dan pembuatan KTP) di Surabaya yang menimbulkan banyaknya keluhan-keluhan masyarakat, selain itu Surabaya memiliki masyarakat yang heterogen karena terdiri dari berbagai latar belakang yang berbeda baik ditinjau dari segi daerah asal, budaya asli maupun kehidupan sosial ekonominya sehingga memungkinkan hadirnya kepentingan-kepentingan dari setiap individu masyarakat. Penelitian ini bertipe deskriptif, dengan menekankan pada analisa kualitatif. Dalam penelitian ini diperoleh data dari berbagai dinas terkait yang dijadikan sebagai sumber penelitian, selain itu juga berhasil diperoleh delapan (8) subyek penelitian. Subyek penelitian ditentukan secara *purposive* yaitu informan yang sedang mengelola posko keluhan masyarakat serta mengerti tentang kondisi kinerja pelayanan publik (sampah, banjir, jalan umum dan pembuatan KTP) di Surabaya.

Temuan penelitian ini adalah respon pemerintah dalam menghadapi berbagai keluhan yang muncul di masyarakat yaitu dengan mendirikan posko keluhan masyarakat. Posko keluhan masyarakat adalah lembaga yang memiliki tugas dan fungsi mengakomodasi keluhan, menyampaikan keluhan kepada dinas terkait sekaligus mengevaluasi apakah keluhan tersebut telah ditanggapi atau belum. Posko keluhan masyarakat ternyata efektif dalam menjaring berbagai keluhan masyarakat dan menyampaikannya kepada dinas-dinas terkait. Selain itu, kehadiran posko keluhan masyarakat juga sebagai lembaga yang memberikan informasi bagi pemerintah dalam penentuan kebijakan selanjutnya. Hal ini dikarenakan posko keluhan masyarakat mengarsip keluhan-keluhan tersebut untuk dijadikan laporan-laporan bulanan mengenai keluhan masyarakat yang telah ditanggapi dan yang belum ditanggapi kepada Walikota. Adanya berbagai keefektifan posko keluhan masyarakat baik sebagai sarana akomodasi keluhan masyarakat ke pemerintah maupun sebagai penentu kebijakan pemerintah untuk kesejahteraan masyarakat maka dapat disimpulkan bahwa kehadiran posko keluhan masyarakat ternyata efektif dalam peningkatan kinerja pelayanan publik kota Surabaya.

Key word (kata-kata kunci):

Keluhan masyarakat—posko keluhan masyarakat—efektifitas—pelayanan publik

BAB I

PENDAHULUAN

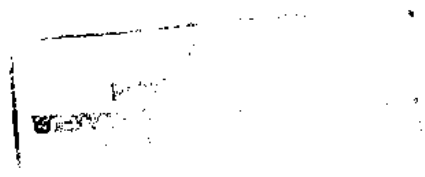
1.1 Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah yang telah menjadi isu politik setelah lengsernya rezim Orde Baru, menjadikan suatu tantangan bagi daerah-daerah otonom untuk mengembangkan daerahnya sendiri. Dalam menjalankan kebijakan otonomi daerah tidak bisa lepas dari dua instrumen yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dengan adanya instrumen diatas diharapkan agar kebijakan otonomi daerah tidak menjadikan daerah-daerah otonom lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) melainkan dengan adanya kebijakan otonomi daerah ini, diharapkan daerah-daerah otonom dapat memberikan pelayanan publik yang memuaskan, pengakomodasian partisipasi masyarakat, mengurangi beban pemerintah pusat, menumbuhkan kemandirian dan kedewasaan daerah serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah¹.

Pada hakekatnya, kebijakan otonomi daerah ditujukan kepada peningkatan pelayanan publik, sehingga pemerintah daerah memiliki tanggungjawab penuh untuk meningkatkan pelayanan publiknya². Karena tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan diadakan bukan untuk melayani diri sendiri, akan tetapi melayani

¹ Smith B.C dalam Dalam Ryaas Rasyid dan Djohermansyah Djohan *Pengembangan Aparatur Pemerintah Daerah Dalam Menyongsong Era Otonomi Daerah*.
<http://202.159.18.43/jsi/71ryass.htm>

² Sinoeng N. Rachmadi. *Pelayanan Publik Muara Otonomi Daerah*.
<http://www.suaramerdeka.com/harian/0306/12/kha2.htm>



masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakatnya untuk mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama³. Oleh karena itu, dalam pemerintah modern dalam era globalisasi dewasa ini, pemerintah perlu didekatkan kepada masyarakat, sehingga pelayanan yang diberikan semakin baik⁴.

Pemerintah Daerah yang dimaksud Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah. Sementara dalam pasal 11 ayat 2 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah Kota meliputi : Pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Dalam pengadaan pelayanan publik oleh pemerintah daerah di Indonesia menganut prinsip-prinsip *Proportional Government*. Dalam prinsip ini, kinerja Pemerintah Daerah didefinisikan sebagai kemampuannya dalam menganalisis secara taktis, tajam dan inovatif mengenai porsi pelayanan publik yang mana yang sebaiknya disediakan oleh Pemerintah dan mana yang akan lebih efektif dan efisien jika diserahkan ke sektor swasta ataupun masyarakat. Dengan demikian, kinerja Pemerintah Daerah dalam konteks Indonesia minimal mencapai penyediaan *semi-public goods* hingga *pure public goods*. Untuk *semi-public goods* diterapkan *user-pay principle* (melalui retribusi) dengan tarif flat untuk

³ Rasjid, M. R, *Makna pemerintahan: Tinjauari dari segi etika dan kepemimpinan*. Jakarta: PT. Yarsif Watampone. 1996

menutupi biaya operasional. Sedangkan untuk *pure public goods*, Pemerintah memberikan subsidi dari pajak selain retribusi⁵.

Atas dasar skenario di atas, pelayanan publik yang dinilai penting untuk diukur terdiri atas 2 klasifikasi utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar serta pelayanan administrasi dan fasilitas umum. Masing-masing klasifikasi dirinci sebagai berikut : Pertama, Kebutuhan Dasar, yakni Air bersih, Kesehatan, Pendidikan, Transportasi, Persampahan, Sanitasi Lingkungan dan Drainase, serta yang kedua adalah Pelayanan Umum: Administrasi dan Fasilitas Umum, yakni Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Perijinan, Sertifikasi Tanah, Fasilitas, Ekonomi : pasar tradisional. Penanggulangan Bencana : banjir, gempa, kebakaran dan Pelayanan Sosial.

Akan tetapi pelayanan publik untuk saat ini masih dimonopoli oleh pemerintah daerah, sehingga Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) maupun unit-unit kerja yang memberikan pelayanan publik, umumnya kurang terpacu untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Sehingga sebagian masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya, tidak dapat menyampaikan keluhan, mendapatkan tanggapan dan perbaikan pelayanan sebagaimana mestinya oleh Pemerintah Daerah.

Dalam kaitan kinerja pelayanan publik di Surabaya dapat dilihat dari berbagai fakta berikut ini, untuk pelayanan kebutuhan dasar dapat dicontohkan pada permasalahan pelayanan transportasi dan persampahan, sedangkan pada

⁴ Osborne, D. & Ted, G dalam Ryaas Rasyid dan Djohermansyah Djohan, *Pengembangan Aparatur Pemerintah Daerah Dalam Menyosong Era Otonomi daerah*, <http://202.159.18.43/jsi/71ryass.htm>

pelayanan umum dapat dicontohkan pada permasalahan pelayanan pembuatan KTP dan pengendalian banjir.

Pelayanan transportasi di Surabaya meliputi pengadaan angkutan umum, jalan umum dan jembatan. Untuk permasalahan pelayanan transportasi ini mengkaji permasalahan pelayanan jalan umum. Permasalahan jalan rusak di Surabaya masih belum juga teratasi, kini makin membuat kemacetan arus lalu lintas di beberapa jalan Surabaya bertambah parah. Banyak bekas galian yang belum juga diperbaiki, karena ketiadaan aspal, sehingga kondisi jalan bertambah parah, terutama jika hujan turun. Di beberapa tempat, kondisi ini memancing kemarahan, sehingga ada warga Surabaya yang memblokir ruas jalan. Dari pemberitaan Kompas⁶, di beberapa ruas jalan, hambatan dalam rekondisi jalan, terasa di jalan-jalan antarkota di hampir seluruh Jawa Timur, seperti dari arah Tuban, Lamongan, Gresik serta dari arah Jombang, Mojokerto, terus menuju Surabaya.

Sementara di Surabaya, hambatan rekondisi jalan juga terasa di banyak lokasi. Warga Kalianak Barat Surabaya malah nekat memblokir Jalan Kalianak dengan pipa milik PDAM. Tindakan ini didukung para pengemudi angkutan kota, dilandasi kemarahan mereka atas bekas pipa galian yang tidak juga kunjung direkondisi oleh PDAM Surabaya. Hujan yang hampir setiap hari turun di Surabaya, menyebabkan badan jalan tertutup air, sehingga sangat membahayakan pengendara maupun pejalan kaki. Pemblokiran jalan itu menyebabkan seluruh

⁵ Peningkatan Kinerja,

<http://www.inovasiPemda.com/isi%20proyek/ikpd%20web/peningkatan.htm>

⁶ Kompas, 16 November 2000, *Aspal Langka, Jalan di Surabaya Tambah Rusak, Warga Marah dan Mulai Blokir Jalan*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0011/16/jatim/aspa20.htm>

kendaraan dan angkutan umum jurusan Surabaya-Gresik tidak bisa melintas, dan harus melewati jalan tol.

Pemblokiran jalan juga dilakukan warga Jalan Margomulyo dan didukung pengemudi angkutan kota jalur yang melintas di Jalan Banyuurip menuju Tanjungsari dan Tandes. Aksi penutupan jalan dilakukan karena parahnya kerusakan jalan di wilayah tersebut terutama saat hujan turun. Di kawasan ini, kerusakan jalan tampak lebih cepat terjadi, karena setiap hujan turun, air selalu menggenangi jalan. Tepi Jalan Margomulyo yang dipenuhi bangunan liar, menyebabkan air selalu meluber ke badan jalan, yang mengakibatkan jalan cepat rusak.

Para sopir angkutan kota, bersama warga, telah berusaha mengadukan persoalan tersebut ke DPRD Jawa Timur. Namun, rencana itu gagal karena seluruh wakil rakyat Jatim sedang melakukan kunjungan kerja ke daerah-daerah tingkat II, sehingga gedung DPRD kosong. Mereka mendesak Pemerintah kota Surabaya secepatnya membersihkan bangunan di atas saluran air karena menghambat arus air di saluran serta memperbaiki jalan yang rusak.

Aksi bubar setelah Dinas Pekerjaan Umum (PU) Surabaya menimbun jalan yang sedang diperbaiki, dengan pasir batu (sirtu). Sepanjang Jalan Banyuurip menuju Tanjungsari memang sedang dalam tahap perbaikan, cuma akibat kelangkaan aspal, pekerjaan perbaikan jalan sepertinya tidak pernah berakhir.

Permasalahan sampah di Surabaya masih menjadi hal yang sangat perlu menjadi perhatian bagi pemerintah kota Surabaya. Produksi sampah di Kota Surabaya, yang rata-rata mencapai 8.700 meter kubik/hari, telah menunjukkan batas yang berlebih dari kapasitas depo-depo yang seharusnya hanya memuat 50 hingga 100 meter kubik/hari saja⁷, dalam permasalahan sampah pada saat ini, menggambarkan bahwa pemerintah kota Surabaya kurang serius dalam menangani sampah saat ini. Pemerintah kota Surabaya terkesan hanya ingin tetap mempertahankan proyek perolehan dana dari sampah, ini dibuktikan dengan dana retribusi dari sampah hampir Rp. 15 Milyar/tahunnya, akan tetapi permasalahan sampah masih menjadi salah satu permasalahan utama di Surabaya⁸.

Oleh karena Kesal atas pengelolaan sampah oleh Pemerintah Kota Surabaya, warga Perjuangan Rakyat untuk Reformasi Total (PRRT), organisasi di bawah PDI-P Jatim, membuang sampah di Kantor Wali Kota dan DPRD Surabaya. Halaman kantor itu pun penuh sampah berbau menyengat. Peristiwa itu merupakan buntut dari reaksi warga kota atas keberlarut-larutan masalah sampah di Surabaya. Penutupan Lokasi Pembuangan Akhir (LPA) Keputih dan "menghilangnya" Wali Kota Sunarto Sumoprawiro mengakibatkan banjir sampah di berbagai tempat.

⁷ Kompas, 3 Februari 2005, *Sampah Membludak*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0302/05/jatim/114041.htm>

⁸ Kompas, 5 November 2001, *Pemkot Pertahankan TPA Demi Retribusi*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0111/14/jatim/pemk39.htm>

Pelayanan pengurusan kartu tanda penduduk (KTP) di Surabaya buruk karena fungsi pelayanan publik itu pindah dari birokrat ke tangan calo. Keberadaan calo itu ditunjang oleh keengganan masyarakat mengurus sendiri KTP-nya dengan alasan pengurusannya terlalu lama dan berbelit.

Hal ini mengemuka dalam acara Forum Reboan Dewan Kota Surabaya dengan topik "Pelayanan KTP di Surabaya: Sudahkah Memenuhi Harapan Masyarakat?", yang diadakan pada tanggal 27 Juli 2002 di Surabaya. Hadir dalam acara tersebut para anggota Dewan Kota Surabaya, Herman Rivai dari DPRD Surabaya, serta Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya Sukanto Hadi. Sukanto membenarkan banyaknya calo yang menawarkan jasa bagi masyarakat dalam pengurusan KTP.

Menurut Pudjio Santoso, dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Airlangga (Unair) yang pernah melakukan penelitian berkaitan dengan pengurusan KTP, jika lewat calo uang yang harus dikeluarkan berkisar Rp 15.000 sampai Rp 35.000. Sedangkan jika mengurus sendiri, uang yang harus dikeluarkan antara Rp 5.000 hingga Rp 10.000. "Padahal, menurut Perda Nomor 3 Tahun 2000 biaya untuk mengurus KTP cuma Rp 3.000," kata Pudjio.

Menurut Herman, banyaknya masyarakat yang menggunakan calo ini mungkin menjadi penyebab utama banyaknya calo. Hal ini dibenarkan Sukanto Hadi yang mengatakan, salah satu solusi yang tengah dipikirkan adalah pengurusan KTP dibuat gratis. Ia mengatakan, selain calo-calo tersebut, aparat juga mengalami kesulitan menindak biro jasa pengurusan KTP yang memiliki

izin. Mengenai KTP gratis ini, Sekjen Dewan Kota Pinky Saptandari mengatakan, bukan masalah biaya yang menjadi masalah utama. Ia mengatakan, jangan sampai karena tidak ada ongkos untuk pengurusan KTP menjadi alasan psikologis bagi aparat untuk menyulitkan pengurusan⁹.

Beberapa kawasan di Surabaya yang selama ini menjadi langganan banjir seperti Jalan Mayjen Sungkono, Dr Soetomo, Indragiri, Opak, Musi, Menanggal, dan Jalan Kutei, akan selalu terendam air meski sekadar hujan gerimis. Demikian pula daerah yang selama ini tidak terambah banjir, tidak tertutup kemungkinan akan mendapat bagian, meski curah hujan berlangsung normal, sebelum tahun 2002 genangan air hujan di Surabaya mencapai 4000 ha¹⁰.

Bencana banjir sebenarnya bukanlah persoalan baru karena hampir setiap tahun pada musim hujan, bencana itu selalu melanda. Setidaknya terdapat dua problem pokok yang siap mengintai ketika banjir melanda kota Surabaya. Pertama, munculnya gangguan lalu lintas di kawasan yang terendam banjir. Hanya kendaraan-kendaraan besar yang mampu menyeberang, dan itu pun harus ditempuh dengan merayap sangat pelan sehingga menimbulkan kemacetan. Sedangkan, beberapa kendaraan kecil tidak dapat berjalan. Namun, ketika banjir menunjukkan skala besar, semua jenis kendaraan yang ada tidak mampu beroperasi karena terjebak banjir atau macet. Demikian halnya dengan tersendatnya aktivitas kerja, produksi maupun pendidikan, dan bahkan terpaksa harus meliburkan diri sampai genangan air kembali surut. Dengan kondisi demikian, Surabaya menjadi kota terisolasi.

⁹ Kompas, 24 Juli 2002, *Pelayanan KTP di Surabaya Buruk*, http://www.gtzsfgg.or.id/cas/sm_kp250702.htm

Kedua, penderitaan material yang menimpa banyak warga. Banyak perkampungan, sawah dan ladang terendam banjir. Ribuan rumah tangga beserta perabotnya yang tergenang air bercampur lumpur tidak dapat dimanfaatkan lagi atau setidaknya memakan waktu cukup lama untuk membersihkannya. Belum lagi munculnya berbagai penyakit akibat bencana banjir seperti penyakit kolera, disentri, tifus, dan muntaber.

Keempat permasalahan pelayanan publik diatas telah menggambarkan bahwa pemerintah kota Surabaya kurang serius dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sehingga masyarakat menjadi "korban" atas kurang baiknya kinerja pelayanan publik oleh pemerintah kota Surabaya dan seakan-akan pemerintah kota Surabaya hanya mengambil keuntungan dari pajak daerah dan retribusi yang telah dibayar oleh masyarakat Surabaya, tanpa memberikan pelayanan yang semestinya.

Dari fakta-fakta diatas mengenai permasalahan publik di Surabaya, dapat disimpulkan bahwa pemerintah kota Surabaya masih kurang serius dalam menangani setiap permasalahan pelayanan publik di Surabaya, dan seakan-akan pemerintah kota Surabaya hanya mengambil keuntungan dari pajak daerah dan retribusi yang dibayar oleh masyarakat. Kesimpulan yang kedua adalah akibat dari permasalahan tersebut mengakibatkan reaksi masyarakat. ini dibuktikan dari data diatas bahwa pada permasalahan sampah, masyarakat Surabaya yang

¹⁰ Banjir Menjadi Permasalah Kota, <http://www.surabaya.go.id/berita.php?kode=67>

didukung dengan warga Perjuangan Rakyat untuk Reformasi Total (PRRT), organisasi di bawah PDI-P Jatim, membuang sampah di Kantor Wali Kota dan DPRD Surabaya, belum lagi konflik yang terjadi antara pemerintah kota Surabaya dengan warga sekitar TPA keputih.

Pada permasalahan jalan rusak, warga nekat melakukan pemblokiran jalan. Pemblokiran jalan dilakukan warga Jalan Margomulyo dan didukung pengemudi angkutan kota jalur yang melintas di Jalan Banyuurip menuju Tanjungsari dan Tandes. Aksi penutupan jalan dilakukan karena parahnya kerusakan jalan di wilayah tersebut terutama saat hujan turun.

Reaksi masyarakat Surabaya diatas, merupakan gambaran dari rasa ketidakpuasan masyarakat Surabaya atas kinerja pelayanan publik di Surabaya. Aksi tersebut hadir dikarenakan pemerintah kota Surabaya tidak dapat mengakomodasi setiap aspirasi masyarakat Surabaya sehingga masyarakat Surabaya tidak tahu kepada siapa dan dimana mereka menyampaikan keluhannya.

Sebagian besar keluhan masyarakat yang masuk, baik melalui media cetak, elektronik maupun media lainnya tidak ditindaklanjuti. Mengingat pentingnya penanganan keluhan masyarakat ini dalam upaya untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik, Pemerintah kota Surabaya bertekad untuk mengembangkan kelembagaan keluhan masyarakat. Pengembang kelembagaan keluhan masyarakat tersebut direalisasikan pada tanggal 1 Februari 2001, dengan ditandai hadirnya posko keluhan masyarakat yang dikelola oleh Dinas Informasi dan Komunikasi (Infokom).

1.2 Permasalahan

Posko keluhan masyarakat hadir untuk menangani keluhan masyarakat, sehingga dengan tidak langsung posko keluhan masyarakat adalah sebagai bentuk kepanjangan tangan dari pemerintah kota Surabaya untuk mengakomodasi setiap keluhan masyarakat. Oleh sebab itu sesuai dengan latar belakang diatas maka dihasilkan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana respon pemerintah kota Surabaya terhadap keluhan masyarakat?
2. Apakah dengan adanya posko keluhan masyarakat menjadikan keluhan masyarakat menjadi efektif untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik?

1.3 Tujuan

1. Untuk mengetahui bagaimana peranan posko keluhan masyarakat.
2. Untuk mengetahui apakah dengan keberadaan posko keluhan masyarakat, dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah kota Surabaya dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik.

1.4 Landasan Teori

1.4.1 Kelembagaan Politik

Secara historis lembaga politik terbentuk sebagai hasil interaksi dan akibat konflik yang terjadi antara berbagai kekuatan sosial, maupun karena perkembangan tahap demi tahap berbagai prosedur dan sarana yang diperlukan untuk mengatasi konflik. Terpecahnya kelas penguasa kecil yang homogen, penganekaragaman kekuatan sosial, dan meningkatnya interaksi kekuatan-kekuatan atau merupakan pra-kondisi yang memberikan jalan bagi munculnya organisasi politik dan prosedur terbentuknya lembaga politik¹¹.

Lembaga politik muncul akibat adanya suatu konflik dan hadirnya kelompok-kelompok dalam masyarakat majemuk yang di dalamnya ada penguasa, kelompok-kelompok kepentingan atau kekuatan-kekuatan sosial yang lain, di mana kelompok-kelompok tersebut memiliki suatu kepentingan masing-masing dan kepentingan-kepentingan tersebut harus dijalankan dan dinyatakan sehingga tidak menutup kemungkinan mengakibatkan munculnya suatu bentuk benturan yang mengakibatkan suatu konflik.

Keberadaan lembaga-lembaga politik dan kemampuannya memberi isi pada kepentingan umum secara politis tentu berbeda antara negara-negara maju dengan negara-negara berkembang. Juga berbeda antara masyarakat bermoral dan yang amoral. Pemerintah dengan kadar pelembagaan yang rendah tidak hanya merupakan pemerintahan yang lemah; tetapi juga pemerintahan yang buruk. Fungsi utama pelembagaan adalah pengaturan, pemerintah yang lemah, yaitu

¹¹ Samuel P. Huntington, *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003 hal. 14



pemerintahan dengan derajat legitimasi yang rendah, akan gagal mewujudkan semua fungsinya, dan dalam perspektif yang sama, juga bersifat amoral, sama seperti hakim yang curang, prajurit yang pengecut dan para guru yang bebal. Dasar moral lembaga-lembaga politik bersumber dari kepentingan massal masyarakat majemuk.

Di dalam masyarakat yang kompleks, kekuasaan yang benar-benar dapat menjadi suatu komunitas, kekuasaan yang berada di tangan setiap kelompok harus dilaksanakan melalui lembaga-lembaga politik yang dapat memperluas, memperlunak serta mengarahkan kembali kekuasaan sehingga pengaruh kekuatan sosial akan sejajar dengan yang lain¹².

Keterkaitan antara kebudayaan masyarakat dengan pelembagaan politik hanya bersifat dialektis belaka, komunitas, seperti yang pernah diobservasi de Jouvernal, mengacu pada "pelembagaan kerja sama" dan merupakan "fungsi utama kekuasaan umum" demi "meningkatkan kerja sama timbal balik yang mencakup semua lapisan masyarakat"¹³. Sebaliknya, ketiadaan kerja sama dalam kebudayaan masyarakat tertentu merupakan kendala pelik bagi tujuan-tujuan pembangunan pranata sosial-politik.

Kelembagaan merupakan salah satu konsep dari otonomi daerah, di mana kelembagaan yang diharapkan adalah yang didalamnya terdapat pewardahan tugas dan wewenang. Kelembagaan merupakan pilar-pilar kebijakan pemerintah yang berada pada pembinaan dan kendali Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Kebijakan otonomi daerah dalam perspektif Pendayagunaan Aparatur Negara

¹² Ibid 10

adalah memberi kesempatan yang luas kepada daerah otonom untuk membangun pemerintahnya yang sesuai dengan kebutuhan nyata daerah dan responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, mengembangkan sistem manajemen yang efektif, meningkatkan efisiensi pelayanan publik serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas aparatur¹⁴.

Dari pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa bukan suatu kesalahan apabila pemerintah kota Surabaya mengembangkan suatu kelembagaan mengenai keluhan masyarakat terhadap pelayanan. Kelembagaan ini adalah salah satu bentuk dari kebijakan otonomi daerah perspektif Pendayagunaan Aparatur Negara.

Pentingnya pengembangan kelembagaan untuk menampung partisipasi masyarakat agar tidak terjadi pembusukan politik, karena Menurut Huntington¹⁵ pembusukan politik akan terjadi apabila tingkat partisipasi politik ada mobilisasi politik yang tinggi, tidak dapat diimbangi dengan kelembagaan politik. Situasi ini akan terjadi jika tingkat partisipasi dan mobilisasi politik yang tinggi, tidak dapat diimbangi dengan institusionalisasi politik, suatu proses untuk mengatur dan menata aktivitas-aktivitas tersebut dalam wadah dan instrumen yang tepat, atau yang disebut de Tocqueville dengan *the art of associating together*¹⁶. Mobilisasi dan partisipasi politik yang tinggi dan tidak disertai dengan pengorganisasian dan institusionalisasi bukanlah merupakan prakondisi yang tepat bagi terciptanya

¹³ Lihat Richard Neustadt, *Presidential Power*. New York, John Wiley, 1960, pasim, terutama halaman 33-37 dan 150-151.

¹⁴ Asmawi Rewansyah, *Disharmoni Hubungan Pusat dan Daerah*.
<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0311/22/opi01.html>

¹⁵ Dikutip oleh Bima Arya Sugiarto, *Menuju Institusionalisasi Politik*.
<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0101/11/opini/menu04.htm>

masyarakat madani, melainkan kondusif bagi skenario-skenario kekacauan yang kontraproduktif bagi proses demokratisasi.

1.4.2 Kebijakan Publik

Kebijakan negara atau biasa disebut kebijakan publik menurut Edwards dan Sharkansky adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah atas apa yang tidak dilakukannya, ia adalah tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran dari program-program pelaksanaan niat dan peraturan. Dari pendapat diatas dapat di simpulkan bahwa kebijakan negara berisikan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran dari suatu yang telah terencana dan akan dilaksanakan menurut tujuan dan berjalan sesuai dengan peraturan yang ada.

Sedangkan Thomas Dye telah menjelaskan kebijakan negara dengan praktis, menurutnya kebijakan negara adalah semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Apabila kita melihat pendapat dari Dye, dapat disimpulkan bahwa pemerintahlah yang memiliki peranan dalam mengambil suatu kebijakan negara, sehingga apa yang dilakukan dan pilihan negara menjadi suatu hal yang perlu dijalankan dan ditaati oleh masyarakat yang berada di dalam naungan pemerintah tersebut. Apabila pengertian Dye menjadi landasan bagi kebijakan negara di era dewasa ini, kebijakan negara haruslah dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat dan dapat dipakai untuk memecahkan masalah riil yang dihadapi di tengah-tengah masyarakat¹⁷. Hal ini disebabkan karena masyarakatlah yang menjadi sasaran dari kebijakan negara, sehingga

¹⁶ Ibid

¹⁷ Fadillah Putra, *Studi Kebijakan Publik: Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Kebijakan publik*, Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2001, hal 17

pemerintah berkewajiban untuk membuat kebijakan negara sesuai dengan aspirasi masyarakat serta dapat mengembangkan baik bagi pemerintahannya sendiri, masyarakat dan daerahnya sebagai daerah yang otonom.

Kebijakan negara haruslah memiliki tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang terencana dan tepat sehingga dalam pengimplementasiannya dapat berjalan sesuai dengan peraturan yang ada. Menurut Grindle¹⁸ dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan adalah sesungguhnya bukan hanya sekedar bersangkutan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan lebih dari pada itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa arti suatu kebijakan itu.

Dari pendapat Grindle diatas dapat dijelaskan bahwa implementasi yang sering terjadi adalah layaknya pemberlakuan suatu kebijakan dengan melalui prosedur-prosedur yang formal, akan tetapi kebijakan tersebut tidak bisa memberikan manfaat dan menjalankan tujuan dari kebijakan tersebut, implementasi kebijakan sebenarnya dalam pengimplementasiannya harus menjalankan tujuan-tujuan yang diemban oleh kebijakan tersebut, misalnya kebijakan ditujukan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi ditengah-tengah masyarakat haruslah dapat menyelesaikan konflik.

Merille S. Grindle juga menjelaskan bahwa implentasi hanya dapat dimulai bila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah terperinci ke dalam program tindakan dalam artian pengimplementasian suatu kebijakan harus

¹⁸ Solichin Abdul Wahad, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, JKT, Rineka Cipta. 1990. hal 122

direncanakan secara matang, tujuan-tujuan yang bersifat umum dapat diperinci sehingga dalam pengimplementasian dapat tepat sasaran yang diinginkan. Grindle juga mengembangkan model bahwa ada beberapa faktor atau variabel yang mempengaruhi hubungan atau pengaruh antara *policy goals* (tujuan kebijakan) dengan *outcomes* (hasil) yaitu *implentacy activities* (aktivitas implementasi).

1.4.3 Otonomi Daerah dan Pelayanan Publik

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan tidak lain adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban, sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintahan, dengan kata lain, pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama¹⁹. Oleh karena itu, dalam pemerintahan modern pada era globalisasi dewasa ini, pemerintahan perlu semakin didekatkan kepada masyarakat, sehingga pelayanan yang diberikannya menjadi semakin baik²⁰.

Untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, maka dilaksanakannya otonomi daerah, di mana otonomi daerah lahir dibarengi dengan instrumen yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di mana mendefinisikan otonomi daerah sebagai kewenangan daerah otonom untuk

¹⁹ Rasjid, M. R., *Makna pemerintahan: Tinjauan dari segi etika dan kepemimpinan dalam Ryaas Rasyid dan Djohermansyah Djohan, Pengembagan Aparatur Pemerintahan Daerah Dalam Menyongsong Era Otonomi Daerah*, <http://202.159.18.43/jsi/71ryass.htm>

²⁰ Osborne, D. & Ted, G., *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Dalam Ryaas Rasyid dan Djohermansyah Djohan, (opcit)

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Seperti yang didefinisikan di atas, dalam mengatur suatu daerah diperlukan adanya pemerintahan, yang mampu mengatur dan mengakomodasi partisipasi masyarakat, oleh sebab itu keberadaan pemerintah daerah di daerah otonom diharapkan mampu mengakomodasi dan meningkatkan partisipasi masyarakatnya. Oleh sebab itu, pemerintah daerah harus memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah. Sementara dalam pasal 11 ayat 2 Undang-Undang tersebut, dijelaskan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah Kota meliputi :Pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, kopcrasi dan tenaga kerja.

Ada 2 paradigma ekstrim dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kedua paradigma tersebut adalah paradigma *least government* dan *paradigma government knows best*. Pada konsep ekstrim pertama, konsep pemerintah daerah yang berkinerja baik adalah pemerintah yang mampu secara aktif memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik. Dalam kondisi ini pemerintah mendominasi atau mungkin menjadi satu-satunya penyedia pelayanan publik. Pemerintah akan memiliki beban kerja yang sangat berat. Belanja negara bagi sektor sosial akan memiliki prosentase yang relatif cukup tinggi dan mungkin

akan terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Kelemahan konsep ini adalah kurangnya persaingan karena pemerintah mendominasi pelayanan publik, hal ini dapat mengurangi kinerja pemerintah.

Adapun konsep ekstrim kedua adalah konsep yang dipelopori oleh Inggris dengan Thatcherism-nya. Konsep ini kemudian di ekspor ke Amerika Serikat menjadi *Reinventing Government*²¹. Konsep ini merupakan bentuk reformasi manajemen sektor publik yang menghendaki pemerintah yang efektif, efisien dan akuntabel sehingga dapat merealisasikan prinsip-prinsip pemerintahan dan pengelolaan yang baik.

Dalam konsep ini, pemerintah tidak berperan aktif dan relatif minim dalam menyediakan pelayanan publik. Hal ini merupakan konsekuensi semakin tingginya peran serta masyarakat dan sektor swasta. Dalam konsep ini, masyarakat harus mengeluarkan biaya yang cukup tinggi untuk memperoleh pelayanan publik.

Untuk konsep ekstrim kinerja pemerintahan yang pertama, di mana pemerintah mendominasi atau bahkan menjadi satu-satunya penyedia pelayanan publik, pemerintah memiliki peran dan fungsi, serta beban kerja yang sangat berat. Keterbatasan sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia, tidak memungkinkan bagi pemerintah untuk menjadi satu-satunya penyedia pelayanan publik.

²¹ Paradigma baru Administrasi Publik yang dipelopori oleh Ted Gabler dan David Osborne dengan karyanya "REINVENTING GOVERNMENT" telah memberikan inspirasi bahwa administrasi publik harus dapat beroperasi layaknya organisasi bisnis, efisien, efektif dan menempatkan masyarakat sebagai stake holder yang harus dilayani dengan sebaik-baiknya. Lihat Drs. Soenarto, Msi. *Otonomi Daerah dan Pelayanan Publik*, Buletin Pengawasan No. 30 & 31 Th. 2001

Sedangkan untuk konsep kinerja ekstrim kedua di mana peran pemerintah sangat sedikit dan peran swasta jauh lebih besar dalam penyediaan pelayanan publik juga tidak memungkinkan diterapkan dalam pemerintahan Indonesia. Privatisasi pelayanan publik akan membutuhkan biaya yang cukup tinggi, sedangkan masyarakat kita umumnya tidak memiliki kemampuan dan kemauan untuk membayar layanan publik (*ability to pay dan willingness to pay*). Selain itu, angka pengangguran yang tinggi tidak memungkinkan untuk menerapkan *least government*.

Oleh karena itu, harus ada alternatif pendekatan yang dapat diterapkan oleh pemerintah daerah di Indonesia. Alternatif tersebut adalah paradigma yang menganut prinsip-prinsip *Proportional Government*. Dalam prinsip ini, kinerja pemerintah daerah didefinisikan sebagai kemampuannya dalam menganalisis secara taktis, tajam dan inovatif mengenai porsi pelayanan publik yang mana yang sebaiknya disediakan oleh pemerintah dan mana yang akan lebih efektif dan efisien jika diserahkan ke sektor swasta ataupun masyarakat.

Dengan demikian, kinerja pemerintah daerah dalam konteks Indonesia minimal mencapai penyediaan *semi-public goods* hingga *pure public goods*. Untuk *semi-public goods* diterapkan *user-pay principle* (melalui retribusi) dengan tarif flat untuk menutupi biaya operasional. Sedangkan untuk *pure public goods*, pemerintah memberikan subsidi dari pajak daerah selain retribusi²².

²² Peningkatan Kinerja.

<http://www.inovasipecmda.com/isi%20proyek/ikpd%20web/peningkatan.htm>

Kebijakan yang dilaksanakan di pemerintah daerah, haruslah mampu berimplikasi sesuai dengan harapan dari implementasi kebijakan otonomi daerah, yang menyatakan sebagai berikut²³ :

- a. perkembangan proses demokrasi dalam kehidupan masyarakat dan pemerintahan akan meningkat;
- b. peran serta aktif masyarakat dalam proses pemerintahan, baik dalam proses penentuan kebijakan, dan pelaksanaan maupun dalam proses evaluasi dan pengawasan, akan semakin meningkat;
- c. munculnya kreativitas dan inovasi Daerah untuk mengembangkan pembangun daerahnya;
- d. meningkatnya gairah birokrasi pemerintahan Daerah, karena adanya keleluasaan untuk mengambil keputusan, serta terbukanya peluang karier yang lebih tinggi, karena kompetisi profesional;
- e. meningkatnya pengawasan atas jalannya pemerintahan Daerah, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun DPRD, sehingga keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan terpercaya semakin sangat didambakan oleh masyarakat;
- f. meningkatnya peranan DPRD sebagai wahana demokrasi dan penyalur aspirasi rakyat dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan;
- g. pemberian pelayanan umum kepada masyarakat semakin meningkat, baik kualitas maupun kuantitas, sejalan dengan meningkatnya tuntutan dari masyarakat akan pelayanan yang lebih baik;
- h. munculnya semangat kedaerahan yang menjadi faktor pendorong yang kuat bagi pengembangan daerahnya.

Salah satu implementasi kebijakan otonomi daerah, menyatakan pemberian pelayanan umum kepada masyarakat semakin meningkat, baik kualitas maupun kuantitas, sejalan dengan meningkatnya tuntutan dari masyarakat akan pelayanan yang lebih baik. Dari pernyataan tersebut salah satu variabel yang memacu agar pelayanan publik haruslah ditingkatkan adalah tuntutan masyarakat,

²³ DR. E. Koswara, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Tinjauan Terhadap Permasalahan dan Prospek Penyelenggaraan*, <http://id.apps.in.or.id/Artikel/mpotda.htm>

disini tuntutan masyarakat sebagai suatu acuan agar pemerintah daerah mau mendengarkan dan merespon setiap tuntutan atau keluhan masyarakat demi kemajuan mutu dan kinerja dari pelayanan pemerintah.

Cole dan Boyne mendefinisikan pemerintahan daerah sebagai: Suatu badan yang dipilih secara demokratis dalam daerah tertentu, yang berwenang memungut pajak untuk melaksanakan kebijakan yang dibuatnya sendiri atas pelayanan kepada masyarakat yang mereka berikan²⁴.

Menurut definisi diatas ada 3 unsur penting dalam pemerintah daerah, yaitu:

1. Dibentuk melalui pemilihan lokal yang demokratis.
2. Berwenang memungut pajak.
3. Berkewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, memberikan suatu otoritas kepada pemerintah daerah untuk memungut pajak untuk pemenuhan anggaran keuangan pemerintah daerah, akan tetapi pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kata kewajiban ini adalah kata yang bisa diartikan suatu keharusan yang tidak bisa ditolak dan ditawar-tawar lagi, jika pemerintah harus memberikan suatu pelayanan kepada masyarakat.

²⁴ Dikutip Muhammad Taufik, *Orda dan Kekuasaan Politik Lokal*, <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/0802/28/0802.htm>

Untuk mendukung hal tersebut, maka pemerintah pusat membuat dasar hukum tentang pelayanan kepada masyarakat, yakni:

1. Dengan diterbitkannya Kep.Men PAN No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum;
2. Inmendagri No 25 Tahun 1998 tentang Pelayanan Perizinan Satu Atap di Daerah,
3. Dan Peraturan Pemerintah (PP) No 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom.

Dalam perkembangannya, pelayanan masyarakat ternyata bukan sekadar pelayanan dasar saja, namun pelayanan yang lebih luas lagi menyangkut berbagai kepentingan pengguna hasil dan penerima pelayanan, sehingga secara luas dikenal "pelayanan publik".

Dengan adanya dasar hukum tersebut, pelayanan kepada masyarakat haruslah diterapkan kedalam kehidupan masyarakat, sehingga dalam implementasinya akan menumbuhkan suatu kreativitas dari pemerintah daerah dalam melayani masyarakat dengan kata lain bahwa pelayanan kepada masyarakat menjadi suatu monopoli dari pemerintah daerah. Kata "kreativitas" inilah yang seringkali menumbuhkan potensi laten yang justru memunculkan kebijakan di daerah yang menambah beban masyarakat, yang belum tentu menjamin peningkatan pelayanan itu sendiri.

1.5 Konseptualisasi

Untuk memperjelas permasalahan yang akan diteliti dan dikaji, maka beberapa isu-isu dalam penelitian ini perlu diberikan batasan sebagai kerangka acuan agar tidak menimbulkan persepsi dan pemahaman yang berbeda-beda. Selain itu untuk mempermudah pelaksanaan penelitian karena apa yang akan dikaji dan diteliti telah ditentukan maksudnya. Berikut adalah konsep-konsep penelitian yang dipakai:

1.5.1 Pengembangan Kelembagaan

Pengembangan kelembagaan bukan sebagai pengembangan organisasi baru, karena ini sesuai dengan pendapat dari Norman Uphoff (1988)²⁵ yang memberikan pandangan sebagai berikut:

"An Organization is a structure of reconizd and accepted roles, while institution is a complex of norms and behaviours. That persists overtime by serving some socially valued pupose"

"Organisasi adalah sejumlah struktur peran yang telah dikenal dan diakui, sedangkan lembaga adalah serangkain norma dan prilaku yang telah ada selama kurun waktu tertentu pada kelompok orang untuk suatu makna yang bermakna atau bernilai sosial".

Secara historis lembaga politik terbentuk sebagai hasil interaksi dan akibat konflik yang terjadi antara berbagai kekuatan sosial, maupun karena perkembangan tahap demi tahap berbagai prosedur dan saranan yang diperlukan untuk mengatasi konflik. Terpecahnya kelas penguasa kecil yang homogen, penganekaragaman kekuatan sosial, dan meningkatnya interaksi kekuatan-kekuatan atau merupakan

²⁵ Samuel P. Huntington dan Joan Nelson, Hal 78

pra-kondisi yang memberikan jalan bagi munculnya organisasi politik dan prosedur terbentuknya lembaga politik²⁶.

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pengembangan kelembagaan dimaksudkan untuk tujuan-tujuan yang bermakna sosial, di mana sesuai dengan latar belakang terbentuknya lembaga politik adalah untuk menyelesaikan konflik yang terjadi akibat dari interaksi kekuatan-kekuatan sosial. Oleh sebab itu pengembangan kelembagaan yang dilakukan oleh pemerintah kota Surabaya adalah pengembangan kelembagaan mengenai keluhan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah kota Surabaya dan hasil implementasi dari pengembangan kelembagaan mengenai keluhan masyarakat ini adalah hadirnya posko keluhan masyarakat.

1.5.2 Keluhan Masyarakat

Suatu sikap atau tindakan yang disampaikan secara langsung ataupun melalui media-media yang diperkirakan dapat menampung tindakan tersebut, sikap atau tindakan tersebut muncul akibat dari rasa ketidakpuasan atau prihatin terhadap apa yang dirasakan atau dilihatnya terhadap tindakan atau kinerja dari pemerintah.

Sedangkan yang dimaksud dengan keluhan masyarakat dalam skripsi ini adalah keluhan masyarakat terhadap kinerja pelayanan pemerintah koa Surabaya, misalnya keluhan mengenai jalan rusak, keluhan mengenai sampah, keluhan mengenai banjir dan lain sebagainya.

²⁶ Samuel P. Huntington, *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*, Jakarta: PT

1.5.3 Kebijakan Publik

Edwards dan Sharkansky menerangkan mengenai kebijakan negara adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah atas apa yang tidak dilakukannya, ia adalah tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran dari program-program pelaksanaan niat dan peraturan. Dari pendapat diatas dapat di simpulkan bahwa kebijakan negara berisikan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran dari suatu yang telah terencana dan akan dilaksanakan menurut tujuan dan berjalan sesuai dengan peraturan yang ada.

Sedangkan Thomas Dye telah menjelaskan kebijakan negara dengan praktis, menurutnya kebijakan negara adalah semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Apabila kita melihat pendapat dari Dye, dapat disimpulkan bahwa pemerintahlah yang memiliki peranan dalam mengambil suatu kebijakan negara, sehingga apa yang dilakukan dan pilihan negara menjadi suatu hal yang perlu dijalankan dan ditaati oleh masyarakat yang berada didalam naungan pemerintah tersebut.

Kebijakan publik yang dimaksud dalam tulisan ini adalah kebijakan yang telah dirumuskan oleh Lembaga Eksekutif Daerah dan Badan Legislatif Daerah berupa Peraturan Daerah, Surat Keputusan, Surat Instruksi dan lain sebagainya. Misalnya SK Walikota No. 188.45/39/436.1.2/2004 tentang Kelompok Kerja Tetap Posko Keluhan Masyarakat Terhadap Penyediaan Pelayanan Pemerintah Kota Surabaya, Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2000 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil, dan lain-lain.

1.5.4 Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah bisa mencakup penyediaan barang dan jasa publik, yang keberadaannya ditentukan oleh besarnya permintaan, sedangkan persediannya ditentukan oleh adanya proses politik yang berupa undang-undang atau peraturan pemerintah.

Pelayanan publik yang dinilai penting untuk diukur terdiri atas 2 (dua) klasifikasi utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar serta pelayanan administrasi dan fasilitas umum. Masing-masing klasifikasi dirinci sebagai berikut:

1. Kebutuhan Dasar, antara lain: Air bersih, Kesehatan, Pendidikan, Transportasi, Persampahan, Sanitasi Lingkungan dan Drainase.
2. Pelayanan Umum: Administrasi dan Fasilitas Umum, antara lain: Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Perijinan, Sertifikasi Tanah, Fasilitas Ekonomi: pasar tradisional, Penanggulangan Bencana: banjir, gempa, kebakaran dan Pelayanan Sosial.

Permasalahan pelayanan publik yang dimaksud dalam tulisan ini adalah permasalahan sampah, permasalahan banjir, permasalahan pembuatan KTP dan permasalahan pengadaan jalan.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian pengembangan kelembagaan mengenai keluhan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah kota Surabaya yakni termasuk dalam penelitian kualitatif deskriptif. Di mana dalam penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran secara riil mengenai respon pemerintah kota Surabaya terhadap keluhan masyarakat dan efektifitas kinerja dari posko keluhan masyarakat terhadap peningkatan pelayanan publik di Surabaya.

1.6.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Surabaya, dengan pertimbangan bahwa masih banyaknya ketimpangan-ketimpangan pelayanan publik (sampah, banjir, jalan umum dan pembuatan KTP) di Surabaya yang menimbulkan banyaknya keluhan-keluhan masyarakat dan Surabaya memiliki masyarakat yang heterogen karena terdiri dari berbagai latar belakang yang berbeda baik ditinjau dari segi daerah asal, budaya asli maupun kehidupan sosial ekonominya sehingga memungkinkan hadirnya kepentingan-kepentingan dari setiap individu masyarakat.

1.6.3 Subyek Penelitian

Subyek penelitian dalam penelitian ini adalah informan yang sedang mengelola posko keluhan masyarakat serta informan yang mengerti tentang kondisi kinerja pelayanan publik (sampah, banjir, jalan umum dan pembuatan KTP) di Surabaya. Dalam penelitian ini dilakukan secara *purposive*. *Purposive* dalam artian adalah informan yang mampu (kompeten) dalam memberikan

informasi yang sesuai dengan kebutuhan peneliti. Dalam pemilihan subyek penelitian ini, peneliti mempertimbangkan pemikiran Moleong²⁷. *Pertama*, subyek penelitian menguasai dan memahami sesuatu melalui proses inkulturasi, sehingga bukan hanya mengetahui, tapi juga menghayati fenomena tersebut; *Kedua*, subyek penelitian tergolong masih berkecimpung dengan kegiatan yang diteliti; *Ketiga*, subyek penelitian merupakan orang yang mempunyai waktu yang memadai untuk didapati informasi mengenai masalah penelitian; *Keempat*, subyek penelitian bukan orang yang cenderung menyampaikan informasi hasil kemasannya sendiri; *Kelima*, subyek penelitian pada mulanya merupakan orang-orang yang tergolong asing, sehingga nantinya akan lebih bisa dijadikan narasumber dalam masalah yang diteliti.

Dalam penelitian ini, berhasil didapatkan informasi yang dibutuhkan sesuai dengan karakteristik yang telah ditentukan. Di awal penelitian, belum dikenal subyek penelitian yang sesuai, subyek penelitian pertama diperoleh, ketika peneliti meyerahkan surat penelitian dari BAKESBANG kota Surabaya yang ditujukan kepada Dinas Infokom kota Surabaya yang mengelola posko keluhan masyarakat, dari situlah peneliti mendapatkan petunjuk dari Kepala Dinas Infokom Kota Surabaya mengenai ketua pelaksana posko keluhan masyarakat. dari pertemuan awal peneliti dengan subyek penelitian, peneliti meminta izin untuk melakukan penelitian di posko keluhan masyarakat.

Oleh karena posko keluhan masyarakat memiliki tugas untuk menjaring keluhan masyarakat baik melalui media cetak, media elektronik dan internet.

²⁷ Ibid 168

subyek penelitian yang pertama memperkenalkan dengan subyek penelitian kedua yang berkaitan dengan penjangkaran keluhan masyarakat melalui media elektronik dan untuk media internet subyek penelitian pertama memperkenalkan dengan subyek penelitian ketiga, sedangkan untuk penjangkaran keluhan masyarakat melalui media cetak didapatkan dari subyek penelitian pertama.

Selain melakukan penelitian pada posko keluhan masyarakat, peneliti melakukan penelitian di Dinas Kebersihan, Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir, Dinas Bina Marga dan Utilitas serta Dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil. Seperti bisa sebelum melakukan penelitian, peneliti harus mendapatkan surat izin penelitian dari BAKESBANG kota Surabaya yang seterusnya akan diserahkan kepada dinas-dinas terkait. Di Dinas Kebersihan, peneliti mendapatkan surat disposisi yang ditujukan kepada subyek penelitian keempat. Oleh karena peneliti merasa cukup dengan informasi-informasi yang diberikan maka peneliti tidak mencari subyek penelitian lain di Dinas Kebersihan.

Di Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir (DPP Banjir) kota Surabaya, peneliti mendapatkan surat disposisi kepada subyek penelitian kelima di DPP Banjir, di saat peneliti melakukan wawancara dengan subyek penelitian kelima, didapatkan subyek penelitian keenam yang juga ikut memberikan informasi dan masukan kepada peneliti. Di Dinas Bina Marga dan Utilitas kota Surabaya, peneliti mendapatkan surat disposisi kepada subyek penelitian ketujuh di Dinas Bina Marga dan Utilitas, oleh karena subyek penelitian ketujuh memberikan data dan informasi yang cukup maka peneliti tidak mencari subyek penelitian lainnya. Sedangkan di Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

kota Surabaya, peneliti mendapatkan surat disposisi kepada subyek penelitian kedelapan.

Oleh karena penelitian ini bersifat deskriptif di mana tidak bertujuan untuk membuat suatu generalisasi dari hasil penelitian maka banyaknya subyek penelitian bukanlah hal yang utama. Yang lebih penting ialah kedalaman data yang diperoleh dari subyek penelitian yang mengelola posko keluhan masyarakat serta yang mengerti betul dengan kondisi kinerja pelayanan publik (sampah, banjir, jalan umum dan pembuatan KTP) di Surabaya. Jika dari subyek penelitian yang telah diperoleh mampu menjawab pertanyaan yang diajukan serta data yang dibutuhkan maka penelitian dan pencarian subyek penelitian akan dihentikan.

Dari penelitian ini, peneliti berhasil mewawancari secara langsung tujuh (8) subyek penelitian. Sebanyak tiga (3) subyek penelitian yang termasuk dalam kriteria pengelola posko keluhan masyarakat. Masing-masing subyek penelitian itu antara lain: subyek penelitian pertama adalah Dra Sri Puri S. Msi (ketua pelaksana posko keluhan masyarakat), subyek penelitian kedua adalah Asmanto, BA (seksi radio, televisi dan film) dan subyek penelitian kedua adalah Dra. Wiwiek Widayanti (seksi media interaktif).

Untuk selanjutnya subyek penelitian yang mengerti dan memahami kinerja pelayanan publik di kota Surabaya. Masing-masing subyek penelitian itu antara lain: subyek penelitian keempat adalah Ir. Samsul Arifin, MM (bagian tata usaha Dinas Kebersihan), subyek penelitian kelima adalah Ir. Sucep. S.Sos (kasi program perencanaan peralatan DPP Banjir), subyek penelitian keenam adalah Ir. Hariyanto (kasi program perencanaan saluran DPP Banjir), subyek penelitian

ketujuh adalah Ir. Herry Sinurat (subdin jalan dan jembatan Dinas Bina Marga dan Utilitas) dan subyek penelitian kedelapan adalah Drs. Abdul Kadir (kasubdin pendaftaran Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil).

1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, yakni: *Pertama*, pengumpulan data. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan data-data yang diperoleh dari berbagai sumber; seperti data-data dari posko keluhan masyarakat, Dinas Kebersihan, DPP Banjir, Dinas Bina Marga dan Utilitas dan Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, Surat Kabar, Internet, Buku-buku, Majalah, serta dari sumber lain yang berkaitan dengan masalah penelitian sebagai data primer.

Kedua, wawancara mendalam (*indepth interview*). Peneliti menggunakan pedoman wawancara secara mendalam mengenai posko keluhan masyarakat serta tentang pelayanan publik (sampah, banjir, jalan umum dan pembuatan KTP) di Surabaya. Peneliti dalam kaitanya ini lebih banyak mendengar, dengan dibarengi mencari informasi yang menjadi permasalahan penelitian, sedangkan subyek penelitian diberi kebebasan untuk mengungkapkan informasi yang diketahui. Dalam hal ini peneliti lebih banyak mendengar informasi yang diungkapkan oleh subyek penelitian dengan sesekali menanyakan beberapa kata atau jawaban yang dianggap tidak jelas dan tidak dimengerti. Untuk mengingat informasi yang telah diberikan oleh subyek penelitian, peneliti menuliskannya pada buku yang telah disiapkan.

1.6.5 Teknik Analisis

Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan diuraikan secara mendalam melalui analisis data kualitatif yang berupa penjelasan tentang beragam data yang diperoleh dalam penelitian. Dari hasil wawancara dan data-data yang telah didapatkan tersebut selanjutnya diklasifikasikan menurut tema-tema yang relevan, dari tema yang umum ke yang khusus (spesifik). Terdapat dua langkah awal sebelum proses penulisan laporan penelitian, pertama, membuat kategorisasi masalah atau temuan lapangan dan menyusun kodenya dengan menggunakan pola pikir tertentu. Kedua, menyusun sekuensi atau urutan penelaahannya²⁸.

Dalam menganalisis data, penelitian ini menggunakan pendekatan *grounded*, maka dalam perkembangan kategori dan konsep-konsep dari data-data yang diperoleh sebagai sesuatu yang penting dan relevan pada isu yang khusus²⁹. Informasi dari data-data yang diperolehlah yang akhirnya membentuk suatu teori. Teori-teori yang digunakan pada penelitian ini bukan tidak berguna, melainkan digunakan sebagai penghubung antara konsep dan teori yang digunakan dalam penelitian terhadap konteks yang lebih luas yang terdapat dalam karya teoritis yang telah mapan³⁰.

Data-data yang ada selanjutnya disusun dalam pola, kategori, fokus dan tema atau pokok permasalahan tertentu³¹, kemudian dilakukan pengorganisasian atau pengelolaan data. Proses ini dilakukan dengan dua cara, pertama membuat

²⁸ Neong Muhajir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta : Rake Serasin, 1996 hal 105

²⁹ Barney G Glaser, *Penemuan Teori Grounded: Beberapa Strategi Penelitian Kualitatif*. Surabaya: Usaha Nasional, 1985 hal 48

³⁰ Daniel T Sparingga, *Kumpulan bahan Ajaran Metode Penelitian Kualitatif*, Surabaya: FISIP Unair, 2000 hal 21

pemetaan. Pemetaan ini dibuat untuk mencari persamaan dan perbedaan klasifikasi atau kategorisasi (variasi) yang muncul dari data yang tersedia, sehingga dapat ditemukan tema-tema tertentu. Kedua, menghubungkan hasil klasifikasi atau kategorisasi tersebut dengan referensi dan atau teori yang berlaku, dan mencari hubungan diantara sifat-sifat kategori tersebut.

¹¹ Matthew B Miles, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-metode Baru*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1992 hal 36

BAB II

DESKRIPSI ISU PELAYANAN PUBLIK DI KOTA SURABAYA

2.1 Gambaran Umum Kota Surabaya

Surabaya adalah ibu kota propinsi Jawa Timur yang dikenal sebagai Kota Pahlawan memiliki kondisi geografis sebagai berikut: Letak kota Surabaya pada $07^{\circ} 21'$ Lintang Selatan dan $112^{\circ} 36' - 112^{\circ} 54'$ Bujur Timur, pada ketinggian 3 meter sampai dengan 6 meter di atas permukaan laut (dataran rendah), kecuali di bagian selatan terdapat dua bukit landai di daerah Lidah & Gayungan dengan ketinggian 25 meter sampai dengan 50 meter di atas permukaan laut. Wilayah kota Surabaya berbatasan dengan sebelah utara adalah Selat Madura, sebelah timur adalah Selat Madura, sebelah selatan adalah Kabupaten Sidoarjo dan sebelah barat adalah kabupaten Gresik dan memiliki luas wilayah sebesar 326.36 Km².

Memiliki jumlah kecamatan sebanyak 31 kecamatan dan kelurahan sebanyak 163 kelurahan. Kelembapan udara rata-rata minimum 47% dan maksimum 88%, tekanan udara rata-rata 925,7 dan temperatur rata-rata minimum 22,1 °C dan maksimum 33,5 °C. musim kemarau diawali pada bulan Mei sampai dengan bulan Oktober, sedangkan pada musim hujan diawali pada bulan November sampai dengan bulan April. Curah hujan di kota Surabaya rata-rata 181 mm, curah hujan diatas 200 mm terjadi pada bulan Nopember sampai dengan bulan April.

Kecepatan angin rata-rata 6,0 Knot dan maksimum 22 Knot dan penguapan panci terbuka rata-rata 153,7. Struktur tanah terdiri atas tanah aluvial, hasil endapan sungai dan pantai, di bagian barat terdapat perbukitan yang

mengandung kapur tinggi, sedangkan Topografi di kota Surabaya 80% dataran rendah, ketinggian 3 meter sampai dengan 6 meter, kemiringan lebih kecil 3 % dan 20% perbukitan dengan gelombang rendah, ketinggian lebih besar 30 m dan kemiringan 5% sampai dengan 15%.

Kota Surabaya juga terkenal sebagai kawasan industri dan perdagangan, kawasan industri yang terkenal di Surabaya adalah Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER), kawasan ini adalah kawasan industri yang tertata rapi dan apik dan terkoordinasi, sehingga di kawasan ini dapat dijumpai berbagai rumah industri. Sedangkan pada kawasan segitiga Tambak Lagon–Kalianak Margomulyo yang bergerak dibidang pergudangan. Selain sebagai kota industri maupun perdagangan, Surabaya juga sebagai Kota Maritim, hal ini dikarenakan keberadaan pelabuhan Tanjung Perak sebagai arus perdagangan regional, nasional dan internasional.

2.2 Isu-isu Pelayanan Publik di Surabaya

2.2.1 Sampah

2.2.1.1 Keadaan Sampah di Surabaya

Kota Surabaya memiliki luas wilayah 326,37 kilometer persegi dengan jumlah penduduk sebesar 2.656.420 jiwa, merupakan luas dan jumlah penduduk terbesar kedua setelah Jakarta. Jumlah penduduk Surabaya sebenarnya bukanlah merupakan angka murni dari jumlah keseluruhan, dalam artian bahwa jumlah tersebut sebenarnya perlu ditambahkan lagi dengan jumlah penduduk yang melakukan perjalanan bolak-balik (penduduk yang berasal dari kota-kota sekitar Surabaya) karena bekerja di Surabaya. Sehingga jumlah penduduk Surabaya akan meningkat apabila pada siang hari atau pada saat jam-jam kerja. Pertambahan

penduduk pada saat siang hari berdampak pula terhadap pertambahan jumlah sampah yang dihasilkan, ini disebabkan sampah cenderung diproduksi pada siang hari.

Jika diperkirakan jumlah penduduk Surabaya pada tahun 2000 sekitar 3 juta jiwa dan asumsi 0,29 meter kubik/orang/hari, maka produksi sampah berdasarkan hasil penelitian *Study Japan International Cooperation Agency* (JICA)¹, yang dilakukan pada tahun 1992, adalah 8700 meter kubik/hari.

Dalam ilmu kesehatan lingkungan sampah sebenarnya hanya sebagian dari benda-benda atau hal-hal yang dipandang tidak digunakan, tidak dipakai, disenagnan atau harus dibuang sedemikian rupa sehingga tidak mengganggu kelangsungan hidup². Secara umum, sampah data dibagi menjadi beberapa katagori menurut sumbernya, antara lain sampah domestik, komersial serta pasar. Adapun besarnya sampah-sampah ini dapat diperkirakan dari jumlah dan besarnya standar unit/hari dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 2.1
Nilai Perkapita Sampah Yang Dihasilkan

Golongan	Unit Berat	Unit Volume
RUMAH TANGGA		
• Tinggi	0,83 kg/kap/hari	4,35 l/kap/hari
• Sedang	0,77 kg/kap/hari	2,60 l/kap/hari
• Rendah	0,48 kg/kap/hari	1,43 l/kap/hari
PASAR	0,93 kg/m persegi/hari	2,64 l/m persegi/hari
KOMERSIL	3,20 kg/toko/hari	18,78 l/toko/hari

Sumber: JICA, 1992

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh *Japan Internasional Cooperation Agency* (JICA) yang tertuang dalam laporan utamanya *The Study on the Solid*

¹ Sumber berasal dari *Master Plan 2000*. Dinas tata Kota Pemerintah kota Surabaya

² Azrul Azwar, *Pengantar Ilmu Kesehatan Lingkungan*. Jakarta, Mutiara Widya, 1990

Waste Management Improvement for Surabaya City in the Republic of Indonesia februari 1993, bahwa sensus penduduk 1990, 69% penduduk Surabaya telah terlayani fasilitas pembuangan sampahnya. Jumlah total sampah yang dihasilkan dari berbagai akitifitas kota adalah 1.626 ton/hari dengan perincinan sebagai berikut:

Tabel 2.2

Jumlah Timbunan Sampah Menurut Sumbernya

Sumber Sampah	Jumlah Timbunan/Produksi
Rumah Tangga	1.108 ton (68%)
Pasar	258 ton (16%)
Komersil dan Industri	117 ton (11%)
Jalan dan Ruang Terbuka	83 ton (5%)
Total:	1.626 ton (100%)

Sumber: Master Plan 2000 Dinas Tata Kota Pemkot Surabaya

Dari total sampah 100% yang dihasilkan 58% diantaranya diangkut ke lokasi LPA dan 11% dapat didaur ulang untuk berbagai keperluan, 16% dibuang di LPA tidak resmi dan 15% sisanya tidak dapat terkumpulkan dan tertangani.

Komposisi fisik sampah di Surabaya didominais oleh samapah yang mudah terbakar yang mencapai porsi sebesar 95% dengan mayoritas berupa sampah organik (garbage), kayu, rumput, kertas, dan plastik. Sisanya berupa sampah yang tidak mudah terbakar terdiri dari gelas, batu atau keramik dan sedikit logam. Karena mayoritas sampah terdiri dari berbagai bahan organik, maka kandungan air dari sampah menjadi cukup tinggi yaitu sekitar 67% pada musim hujan dan 57% pada musim kemarau. Sampah dengan kandungan air tertinggi adalah berasal dari pasar, sedangkan untuk kandungan air terendah adalah berasal dari komersil. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.3

Komposisi Fisik Sampah Berdasarkan Berat

Klasifikasi	Musim Hujan	Musim Kemarau
Mudah Terbakar		
Kertas	13,54	11,37
Tekstil	1,58	2,03
Garbage	52,93	55,89
Kayu/Rumput	19,15	15,72
Plastik	7,7	7,51
Karet	0,45	0,63
Lain-lain	0,13	0,06
Sub-total	95,75	93,21
Tidak Mudah Terbakar		
Logam (besi)	0,82	0,74
Logam	0,08	0,16
Kaca	1,12	0,68
Batu/Keramik	1,61	4,46
Tulang	0,62	0,74
Lain-lain	0	0,01
Sub-total	4,25	6,78
Total	100	100

Sumber: Master Plan 2000 Dinas Tata Kota Surabaya

2.2.1.2 Sistem Pewadahan dan Pengangkutan Sampah

Pewadahan sampah dilakukan oleh penghasil sampah (sumber sampah) dengan menggunakan tempat sampah yang terbua dari : plastik, karet, kaling, bin, dan kayu yang besarnya disesuaikan dengan tingkat volume sampah yang dihasilkan masing-masing sumber sampah. Selanjutnya sampah yang terkumpul dalam tempat sampah, dipindahkan atau diangkut menuju LPS oleh pasukan kuning swadaya masyarakat.

Pengangkutan sampah dari LPS (Depo atau Landasan) menuju LPA menjadi tanggung jawab Dinas Kebersihan. LPS yang dimaksudkan di sini adalah lokasi untuk memindahkan sampah dari hasil pengumpulan ke dalam kontainer-

kontainer yang tersedia. Depo adalah tempat pembuangan sampah dengan luas kurang lebih 300 meter persegi yang dilengkapi dengan kantor pengendali, sedangkan LPS atau landasan sampah dengan luas kurang lebih 200 meter persegi dengan tidak dilengkapi dengan kantor pengendali. Mengingat kondisi kota serta jarak antara sumber sampah dengan LPA cukup jauh, maka di wilayah Kotamadya Dati II Surabaya keberadaan LPS sangat diperlukan. Untuk mengetahui jumlah depo dan LPS di Surabaya dapat menyimak tabel berikut.

Tabel 2.4

Jumlah Depo dan LPS di Surabaya

DAERAH	DEPO	LANDASAN	JUMLAH
Surabaya Utara	14	19	33
Surabaya Timur	22	31	53
Surabaya Selatan	15	42	57
Surabaya Pusat	7	18	25
Surabaya Barat	18	12	30
JUMLAH	76	122	198

Sumber: <http://www.ftspupnjatim.net/sbya/pensampah.htm>

Sarana yang digunakan untuk mengangkut sampah berupa Open Dump Truck, Compactor Truck, Armroll Truck yang dilengkapi dengan Container. Masing-masing alat angkut dilengkapi dengan 2 orang pekerja. Adapun sarana angkutan sampah layak pakai yang dimiliki Dinas Kebersihan pemerintah kota Surabaya, dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 2.5

Sarana Angkutan Sampah

JENIS TRUCK	JUMLAH
1. Amroll Truck (6 meter kubik)	14 unit
2. Amroll Truck (8 meter kubik)	21 unit
3. Amroll Truck (10 meter kubik)	10 unit
4. Amroll Truck (12 meter kubik)	2 unit
5. Amroll Truck (14 meter kubik)	33 unit
6. Dump Truck (6 meter kubik)	9 unit
7. Truck Bak	5 unit
8. Compactor (10 meter kubik)	10 unit
9. Compactor (6 meter kubik)	5 unit
TOTAL	109 unit

Sumber: <http://www.ftspupnjatim.net/sbya/pensampah.htm>

Sedangkan jumlah container layak pakai yang dimiliki Dinas Kebersihan adalah sebagai berikut:

Tabel 2.6

Jumlah Container

JENIS CONTAINER	JUMLAH
1. Container (1 meter kubik)	166 unit
2. Container (6 meter kubik)	83 unit
3. Container (8 meter kubik)	89 unit
4. Container (10 meter kubik)	29 unit
5. Container (12 meter kubik)	12 unit
6. Container (14 meter kubik)	154 unit
TOTAL	533 unit

Sumber: <http://www.ftspupnjatim.net/sbya/pensampah.htm>

Sistem pengumpulan dan pengangkutan sampah dapat dibedakan untuk tiap-tiap area sebagai berikut:

1. Area Perumahan

Pengumpulan dilakukan oleh RT atau RW setempat dengan frekuensi sehari sekali untuk area tingkat pendapatan tinggi, 3-4 kali seminggu untuk tingkat pendapatan menengah serta lebih jarang untuk tingkat pendapatan rendah.

2. Area Komersil

Berdasarkan Perda No. 2 Tahun 1990 dan Perda No. 6 tahun 1986, bagi industri dengan sampah lebih dari 2,5 meter persegi/hari diharuskan membuang sendiri sampahnya atau meminta kepada Dinas Kebersihan untuk melaksanakannya, tapi jika sampah yang dihasilkan kurang dari 2,5 meter persegi/hari maka pengelolaannya dilakukan RT atau RW setempat. Sedangkan frekuensi pengumpulan dilakukan 1-2 kali/hari tergantung volume sampah yang dibuang.

3. Pasar

Pengelolaan untuk pasar ini dibedakan menjadi dua, yaitu pasar yang dimiliki oleh PD Pasar dilakukan oleh pekerja pasar sendiri dan pasar sementara dilakukan oleh RT atau RW setempat dengan frekuensi 2-3 kali sehari.

4. Industri

Seperti yang dihasilkan dari area komersil, industri yang menghasilkan sampah lebih dari 2,5 meter persegi/hari diwajibkan membuang sampahnya sendiri langsung ke LPA. Industri dengan pegawai lebih dari 10 orang serta menghasilkan sampah kurang dari 2,5 meter persegi/hari diwajibkan mengangkut sampahnya sendiri ke depo atau LPS. Sampah dari industri kecil pengangkutannya dilaksanakan oleh RT atau RW setempat. Juga seperti areal, pada dasarnya pengangkutan sampah dilakukan 1-2 kali sehari tergantung pada volume sampah yang dihasilkan.

Sedangkan untuk industri yang menghasilkan sampah yang berbahaya (B3) harus terlebih dahulu dikelola secara terpisah agar lebih aman. Dengan kontrol yang ketat terhadap sampah berbahaya tersebut. Sampah-sampah yang

berbahaya ini tidak diperbolehkan dibuang ke LPA. Frekuensi pengangkutan dari sampah industri ini tergantung pada perusahaan masing-masing.

0. Penyapuan Jalan

Area penyapuan jalan sudah meliputi semua kecamatan kecuali kecamatan Benowo dan Lakarsantri. Jalan-jalan yang disapu meliputi jalan primer dan skunder dengan panjang total 290 km dari 300 km jalan yang ada di Surabaya. Penyapuan jalan ini tidak sepenuhnya dilakukan oleh pekerja dari Dinas Kebersihan kota Surabaya, tetapi dilakukan juga oleh kontraktor penyapu jalan dengan rincian sebagai berikut:

- Dinas Kebersihan: 362 km/hari (181 km x 2 sisi) sisi jalan disapu oleh 1.060 orang
- Kontraktor penyapu: 218 km/hari (109 km x 2 sisi) sisi jalan dan 213 km/hari (106,5 km x 2 sisi) disapu oleh 404 orang.

Sebenarnya pemerintah kota Surabaya sebelumnya memiliki inisiatif untuk mengubah sistem penyapuan secara manual inidengan digantikan oleh sistem penyapuan secara mekanis. Namun penyapuan secara mekanis ini ternyata hanya adapat mengumpulkan debu bukan sampah. Selain itu biaya operasionalnya terlalu tinggi karena sapunya harus di impor dari Amerika dan harus diganti setiap 3-4 bulan. Alat ini menggunakan sistem hidrolik yang mudah rusak dan hanya memiliki waktu operasional yang sangat terbatas yankni 3-4 jam

2.2.1.3 Sistem Pengolahan Sampah

Sistem pengolahan sampah yang terjadi di LPA Benowo adalah dengan menggunakan sistem open dumping. Pada dasarnya sistem ini merupakan sistem dimana sampah dibuang begitu saja tanpa ada proses penanganan lebih lanjut. Sistem ini adalah sistem yang paling banyak digunakan oleh negara sedang

berkembang. Tetapi sistem ini dapat membahayakan manusia maupun lingkungan. Seperti yang diungkapkan oleh Djaya bahwa sistem open dumping memiliki pengaruh yang negatif terhadap kesehatan, karena cara ini menyediakan tempat yang baik bagi vektor penyakit, serangga dan binatang pengerat untuk mencari makan dan berkembang biak dengan cepat sehingga dapat menyebabkan insiden penyakit tertentu di masyarakat³.

Akibat lain dari sistem open dumping adalah munculnya gas *Hidrogen Sulfida* akibat proses pembusukan sampah yang dapat membahayakan kesehatan manusia. Gas ini bersifat iritan bagi paru-paru serta digolongkan ke dalam *asphyxiant* karena efek utamanya adalah melumpuhkan pusat pernafasan, yang tahap akutnya adalah dapat menyebabkan kematian.

Dalam konsentrasi yang rendah pula, gas ini dapat menimbulkan gangguan berupa pembengkakan dan rasa pedih pada mata, saluran pernafasan, pusing, badan menjadi lemah dan sakit pada otot. Pada konsentrasi yang sangat tinggi atau pekat dapat menyebabkan kelumpuhan paralysis, mempengaruhi syaraf-syaraf pusat sehingga mengakibatkan ketidak sadaran terhentinya pernafasan⁴.

Namun pemerintah kota Surabaya berusaha mengurangi jumlah volume distribusi sampah dengan menggunakan *incenerator*, sebuah alat yang digunakan untuk menghancurkan sampah kering. Namun *incenerator* ini mengalami kerusakan sejak 1997. Pada sisi lain kehadiran pemulung sebenarnya meringankan beban pemerintah kota Surabaya, karena mampu memperkecil volume sampah yang masuk. Sedikitnya dari 100 truk (6000 meter kubik) yang masuk LPA

³ I Made Djaya, *Pengelolaan Sampah Padat*, Jakarta, Depdikbud dan UI, 1986, hal 1

⁴ Adiwisastro, *Keracunan, Sumber, Bahaya, serta Penagulangannya*, Bandung Angkasa 1977,hal.44

berkurang menjadi 70 truk. Pemulung ini yang memilah sampah baik plastik, kain maupun kardus yang dalam 1 minggu terkumpul kurang lebih 60 ton plastik.

2.2.1.4. Permasalahan Sampah di Surabaya

Permasalahan sampah di Surabaya diawali dengan penutupan LPA Lakarsantri pada tanggal 2 Juli 2000, dimana sebelumnya Surabaya memiliki 3 LPA, antara lain, LPA Lakarsantri, LPA Keputih dan LPA Benowo yang masih belum siap dioperasikan yang diperkirakan dapat dioperasikan pada April 2002. Penutupan LPA Lakarsantri mengakibatkan distribusi sampah dialihkan ke LPA Keputih.

Pemindahan distribusi sampah dari LPA Lakarsantri ke LPA Keputih dibarengi dengan kesepakatan antara masyarakat yang tinggal di sekitar LPA Keputih dengan pemerintah kota Surabaya, antara lain: disekitar LPA Keputih dibangun puskesmas, penghijauan dan pemubatan saluran dan pengaturan jam membuang sampah. Akan tetapi masyarakat sekitar LPA Keputih pada tanggal 13 Oktober 2001 menutup LPA Keputih, karena dianggap bahwa pemerintah kota Surabaya belum merealisasikan kesepakatannya dengan masyarakat sekitar LPA Keputih.

Oleh karena hal tersebut, LPA Benowo akhirnya terpaksa dibuka, hal ini tidak sesuai dengan rencana sebelumnya dan pembangunan di LPA Benowo masih belum selesai akan tetapi dipaksakan untuk menampung distribusi sampah di Surabaya. LPA Benowo dibukan pada tanggal 15 Oktober 2001 jam 12.00 WIB. Pembukaan LPA Benowo pun melalui kesepakatan yang dibuat warga Dukuh Jawar, Kelurahan Tambakdono, Kecamatan Benowo dengan pemerintah kota Surabaya, isi kesepakatan tersebut adalah pemasangan pipa PDAM bagi warga

setempat. Nasib LPA Benowo pun mengalami hal yang sama dengan LPA Keputih, warga menutup LPA Benowo, warga setempat menganggap pemerintah kota Surabaya belum merealisasikan kesepakatan yang telah dibuat dengan warga. LPA Benowo ditutup pada tanggal 17 Oktober 2001 jam 15.00 WIB.

LPA Benowo dibuka kembali pada tanggal 23 Oktober 2001, setelah pemasangan pipa PDAM bagi warga setempat. Akan tetapi permasalahan tidak berhenti begitu saja, oleh karena sampah di Surabaya sudah melebihi jumlah penampungan yang ada dan juga LPA di Surabaya hanya LPA Benowo, maka sampah yang ditampung di LPA Benowo mulai mengunung. Pengelolaan LPA Benowo menggunakan sistem open dumping, dimana sampah ditimbun begitu saja mengakibatkan bau yang tidak sedap dan sarang penyakit.

Hal tersebut membuat warga setempat mulai menutup kembali LPA Benowo pada tanggal 3 November 2001. Penutupan tersebut mengakibatkan reaksi keras dari masyarakat yang lelah akan pelayanan pengangkutan sampah. Pemerintah kota Surabaya dianggap tidak dapat mengakomodasi distribusi sampah, sedangkan masyarakat dituntut dengan membayar retribusi sampah. Oleh karena sampah di Surabaya tidak dapat diakomodasi ke LPA maka sampah di Surabaya tertimbun di depo dan landasan serta lebih parahnya pemerintah kota Surabaya menggunakan taman kota di Jalan Gubeng Pojok untuk tempat penampungan sampah. Reaksi keras dari masyarakat pada tanggal 5 November warga Perjuangan Rakyat untuk Reformasi Total (PRRT), organisasi di bawah PDI-P Jatim, membuang sampah di Kantor Wali Kota dan DPRD Surabaya. Halaman kantor itu pun penuh sampah berbau menyengat.

Dengan perjuangan keras pemerintah kota Surabaya oleh wakil Walikota Bambang D.H membuka kembali LPA Benowo tanpa kesepakatan apapun karena warga setempat sebelumnya sudah mendapatkan apa yang diinginkan yaitu pelayanan PDAM. LPA Benowo akhirnya menjadi satu-satunya LPA di Surabaya.

2.2.2 Banjir

2.2.2.1 Keadaan Banjir di Surabaya

Survei banjir secara mendetail dilaksanakan selama musim hujan di akhir tahun 1998/1999 yang tidak biasanya deras akibat pengaruh La Nina oleh Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir menyebutkan banjir yang menyertai curah hujan yang lebat telah diidentifikasi pada 148 wilayah terpisah di seluruh Surabaya. Jumlah luas kawasan yang terkena banjir adalah 4.755,53 ha yang mana 3.587 ha dari area tersebut dengan kondisi sudah dibangun. Seluruh wilayah Kotamadya Surabaya seluas 32.741 ha, maka luas kawasan yang terkena banjir mewakili 14,5% dari seluruh wilayah. Kawasan Surabaya yang sudah dibangun (berupa perumahan, usaha dagang, industri, fasilitas umum, jalan-jalan dan sebagainya) adalah 15.826 ha dan oleh sebab itu 22,7% dari kawasan tersebut mengalami banjir⁵.

Tiga belas kawasan banjir luasnya lebih dari 100 ha masing-masing sudah diidentifikasi. Kawasan banjir yang terburuk adalah kawasan Tenggilis Mejoyo yang luasnya 286 ha mengalami banjir dengan kedalaman lebih dari 70 cm dan lamanya lebih dari 6 jam⁶. Sebagian besar masalah banjir diakibatkan oleh

⁵ Survey Surabaya Drainase Master Plan (SDMP) 1999, Laporan Annex C
Lebih lengkapnya lihat pada Tabel 9 di Lampiran

⁶ lihat pada Tabel 10 di Lampiran

saluran-saluran yang tidak lengkap atau saluran yang kapasitasnya tidak memadai, hambatan pada aliran saluran atau infrastruktur yang rusak.

Dari informasi yang terkumpul selama survei masyarakat dari 600 rumah tangga di kawasan banjir ditemukan sekitar 43% rumah tangga yang rumahnya kemasukan banjir setiap tahun, dengan 27% lainnya yang kadang-kadang menderita banjir. Frekwensi rata-rata banjir yang masuk ke dalam rumah adalah 16 kali per tahun, rata-rata lamanya banjir adalah 11 jam dengan kedalaman rata-rata sekitar 16 cm. Pada kasus yang paling buruk, frekwensinya adalah 50 sampai 60 kali per tahun, lamanya 2 sampai 5 hari dengan kedalaman 50 sampai 100 cm. Karena hampir semua banjir terjadi selama periode 4 bulan (Desember sampai Maret), artinya bahwa, rata-rata pada musim hujan rumah orang-orang tersebut kemasukan banjir satu kali setiap minggu.

Dari 600 rumah tangga 87% terkena banjir di jalan diluar rumah mereka. Frekwensi rata-rata untuk kawasan yang jalanya terkena banjir adalah 30 kali per tahun, lama rata-rata 12 jam dengan kedalaman rata-rata 24 cm. Pada masalah banjir yang paling buruk frekwensinya 70 sampai 85 kali pertahun, lamanya 3 sampai 7 hari dengan kedalaman 70 sampai 110 cm⁷.

2.2.2.2 Sistem Pematusan di Surabaya

2.2.2.2.1 Sistem Keseluruhan

Surabaya pada awalnya berkembang sebagai pelabuhan dengan dermaganya yang berada di sepanjang tanggul-tanggul Kali Mas. Selama masa kolonial Belanda, bangunan-bangunan pengatur utama dibangun di daerah

⁷ Hasil Survey Surabaya Drainase Master Plan (SDMP) 1999, Laporan Annex M

Gunungsari dan Jagir untuk mengatur muka air sungai di bagian hulu untuk irigasi, dan Kali Wonokromo digali sebagai saluran sudetan untuk membuang limpasan dari Kali Brantas ke Selat Madura di sebelah timur. Pintu navigasi dibangun di Dam Gunungsari untuk memberi kesempatan perahu-perahu kecil melewati hulu menuju Kali Surabaya. Saluran-saluran Kalibokor dan Gunungsari berfungsi sebagai saluran pembawa untuk irigasi sawah dan tambak di wilayah barat dan timur kota, yang memang dipusatkan di sekitar Kali Mas. Karena dekat dengan pantai, Kali Mas, Kali Wonokromo dan area pertanian kawasan rendah di sepanjang pesisir pantai, merupakan area yang sangat dipengaruhi pasang surut air laut.

Sciring dengan berkembangnya kota menjadi pusat perdagangan maritim, wilayah perkotaan tumbuh ke arah barat dan timur, dan menggeser area lahan yang sebelumnya digunakan untuk tujuan-tujuan pertanian. Saluran-saluran pematusan baru dibangun untuk membuang limpasan dari kawasan perkotaan baru menuju selat Madura di daerah timur. Akan tetapi, jaringan saluran irigasi masih tertinggal dan disatukan dengan lahan-lahan terbangun.

Pada akhir tahun 70-an, bangunan pengatur dengan pintu air baru yang dioperasikan dengan listrik dibangun di daerah Gunungsari, dan sekarang dioperasikan oleh Perum Jasa Tirta. Pintu navigasi di Gunungsari dan Mlirip di Kali Surabaya sekarang sudah tidak dipakai lagi, dan sungainya pun sudah tidak digunakan untuk lalu lintas pengangkutan. Sekarang ini, terminal kontainer modern sudah dibangun di pelabuhan Tanjung Perak, untuk melayani kapal-kapal besar yang berlayar dari samudra, kendati pelabuhan lama di sepanjang Kali Mas masih dipergunakan untuk pelayaran tradisional antara Surabaya dan pulau-pulau lain di kepulauan Indonesia.

Dam Jagir dan Dam Wonokromo mengatur masukan air ke instalasi penjernihan air Ngagel, yang dimulai operasinya di tahun 1922. Dam Gunungsari mengatur elevasi muka air pada Kali Surabaya untuk instalasi penjernihan air yang modern di Karangpilang, tahap pertama dibuka di tahun 1990. Perluasan utama (Karangpilang II) baru-baru ini sudah diselesaikan. Instalasi penjernihan yang lebih kecil di Jalan Kayoon juga sudah ada, dengan pengambilannya di bagian hulu bendung karet Gubeng.

Sistem drainase yang dikembangkan dan dimiliki oleh pemerintah kota Surabaya yang dikelola oleh Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir ditampilkan oleh Tabel 9 Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir mengelola 10 Kali di Surabaya dan 6 Saluran air, 13 pintu air, 24 pompa air, 3 Bozem serta 1 mechanical screen.

Tabel 2.7

Sistem Drainase

Sistem Drainase	Macam-macamnya
Sungai atau saluran	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kali Wonokromo 2. Kali Bokor 3. Kali dami 4. Kali Kepiting 5. Kali Greges 6. Kali Anak 7. Kali Krembangan 8. Kali Balong 9. Kali Kandangan 10. Kali Sememi 11. Saluran Jeblokan 12. Saluran Tembakrejo/Tambak Wedi 13. Saluran Pengirikan 14. Saluran Margomulyo 15. Saluran Kebonagung 16. Saluran Gunungsari Indah
Bangunan Pengendali Banjir	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pintu air Medokan 2. Pintu air Kalibokor 3. Pintu air Kalidami 4. Pintu air Pengirikan 5. Pintu air Mayjend Sungkono 6. Pintu air Grahadi 7. Pintu air Kenari 8. Pintu air Gunungsari II 9. Pintu air Sidosermo I 10. Pintu air Jeblokan 11. Pintu air Kenjeran 12. Pintu air Tempurejo 13. Pintu air bulak Cupat
Pompa Air	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pompa air kali Kepiting 2. Pompa air Dhramahusada 3. Pompa air Mulyorejo (Galaxy) 4. Pompa air Kalidami 5. Pompa air Pesapen 6. Pompa air Simolawang 7. Pompa air Kenari 8. Pompa air Kupang/Dinoyo 9. Pompa air Darmo Kali 10. Pompa air Wonorejo I 11. Pompa air Wonorejo II

	12. Pompa air Gunungsari I 13. Pompa air Gunungsari II 14. Pompa air Keputran 15. Pompa air Flores 16. Pompa air Bratang 17. Pompa air Kutisari 18. Pompa air Araya Bumi Fermat 19. Pompa air ITS 2 (timur) 20. Pompa air ITS 3 (timur) 21. Pompa air ITS 4 (timur) 22. Pompa air Semolowaru 23. Pompa air Grahadi 24. Pompa air Sidosermo
Bozem	1. Bozem Kalidami 2. Bozem Bratang 3. Bozem Wonorejo
Mechanical Screen	1. Dinoyo

Sumber: Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir

2.2.2.2 Tanggul Laut dan Pintu Laut

Untuk melindungi daerah rendah di pesisir pantai dari genangan air selama pasang tinggi, dibangun tanggul laut dengan pintu laut pada saluran-saluran pematusan primer. Tetapi dari suatu kajian yang dibuat dibawah IUIDP, pintu laut otomatis yang telah dipasang mempunyai beberapa kelemahan sebagai berikut:

1. Pintu laut yang ada hanya cocok untuk mencegah air laut yang masuk ke saluran sistem irigasi di mana air asin bisa merusak hasil panen, karena pintu-pintu tersebut perlu perbedaan elevasi muka air, paling tidak 0,5 meter untuk bisa dijalankan. Saluran-saluran pematusan tidak dapat beroperasi dengan kapasitas penuh dalam kondisi seperti itu, yang disebabkan tidak adanya tinggi muka air yang cukup bagi pengoperasian pintu laut.
2. Pintu laut yang ada terhalang oleh adanya endapan karena kecepatan aliran terlalu pelan untuk menguras endapan, sehingga pintu-pintu laut itu tidak dapat tertutup rapat untuk mencegah masuknya limpasan dari pasang tinggi.
3. Pintu laut terhalang oleh sampah-sampah yang mengapung akibat pembuangan yang dilakukan oleh penduduk kota di bagian hulu.

Tabel 2.8
Pintu Laut Yang Ada

No	Lokasi Bangunan	Tipe pintu	Ukuran Pintu		Jml Pintu Laut	Keterangan
			Lebar (m)	x Dalam (m)		
1.	Boezem Morokrembangan	Pintu klep seimbang	2.15	2.20	6	Baru di tahun 1999
2.	Tambak Wedi	Pintu angkat motor listrik	3.00	4.00	4	2 pintu memerlukan perbaikan pada persneling, kopeling & kabel
3.	Jeblokan	Pintu angkat motor listrik	3.00	4.00	2	Kedua pintu memerlukan perbaikan pada kotak persneling
4.	Tambak Deres I	Pintu klep tipe kupu-kupu	2.70	2.00	4	Engselnya memerlukan pemeliharaan
5.	Tambak Deres II	Pintu klep tipe kupu-kupu	1.65	2.90	4	Beroperasi
6.	K. Kepiting	Pintu klep engsel horisontal	1.45	1.55	5	Semuanya rusak, tidak berfungsi
7.	Kali Dami	Pintu angkat motor listrik	3.00	4.00	4	3 pintu memerlukan perbaikan pada, persneling & pemasangan pemberat
8.	Kali Bokor	Pintu angkat motor listrik	3.00	4.00	4	Saluran muaranya belum beroperasi, banyak tumbuhan air
9.	Kali Sumo	Pintu klep engsel horisontal	1.30	1.53	3	Beroperasi
10.	Medokan Semampir	Pintu angkat motor listrik	3.00	4.00	3	Baru di tahun 1998
11.	K. Wonorejo	Skot balok manual	2.30	2.35	5	Beroperasi
12.	K. Rungkut	Pintu sorong manual	2.00	2.20	2	Beroperasi

Sumber: Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir

2.2.2.2.3 Saluran Irigasi dengan Fungsi Ganda

Sebuah jaringan saluran irigasi sudah dibangun dari Dam Gunungsari dan pengambilan-pengambilan lain dari Kali Mas untuk mengairi areal sawah di bagian barat dan timur pusat kota lama. Saluran-saluran tersebut, sebagaimana jaringan irigasi pada umumnya, mempunyai kapasitas yang paling besar di bangunan utama untuk memenuhi kebutuhan pengairan, berkurang ukurannya di bagian hilir karena bercabang ke saluran sekunder dan tersier.

Pada sistem Gunungsari misalnya, rute saluran primer mengikuti garis *kontur* dari dam Gunungsari, dengan kemiringan yang kecil supaya area di sebelah barat laut kota yang dapat dialiri irigasi dapat dimaksimalkan. Dataran yang lebih tinggi yang berada di atas saluran dahulu belum berkembang, dan limpasan dari daerah ini kemungkinan banyak ditahan oleh tumbuh-tumbuhan dan daerah rendah setempat. Namun keadaan berbeda sekarang, dataran yang lebih tinggi dari saluran telah mengalami banyak perubahan dengan adanya pengembangan pemukiman baru. Limpasan dari kawasan perkotaan baru ini menyebabkan arus cepat di saluran pematuan yang masuk ke saluran Gunungsari, yang seringkali meluap dan membanjiri daerah perumahan yang berkepadatan tinggi disekitar saluran. Keadaan menjadi lebih parah di bagian hilir, dimana kapasitas saluran yang tidak mencukupi ini tidak dapat menahan aliran pematuan yang bertambah jumlahnya di bagian hilir.

Jaringan saluran lainnya mengalir dari Kali Mas ke arah timur, termasuk diantaranya saluran Jeblokan, Kali Kepiting, Kali Dami dan Kali Bokor, yang mengalir melalui daerah yang sangat datar. Dahulu, saluran-saluran tersebut mengairi lahan sawah dan tambak ikan di sepanjang pesisir pantai. Sekian tahun

berselang, banyak dari tanah yang dulu digunakan untuk pertanian ini tergusur untuk area pengembangan perumahan, akan tetapi saluran-saluran airnya masih ada sampai sekarang.

Dewasa ini, setelah dikluarkannya rekomendasi-rekomendasi di dalam Laporan Akhir Sektor Drainase SDMP tahun 1992, beberapa dari saluran-saluran itu tadi diubah menjadi saluran-saluran pematusan dengan cara penggalian kembali ke elevasi yang lebih rendah dan membangun piengsengan, seperti Kali Bokor/Menur di tahun 1997/1998. Hal ini telah menghasilkan saluran pematusan yang lebih rendah tanpa tanggul-tanggul tanah, yang bisa menerima pemasukan aliran drainase dari daerah-daerah yang berdekatan. Akan tetapi, sambungan-sambungan yang diperlukan dari saluran pematusan tersier dan sekunder seringkali masih belum ada, sehingga masalah drainase setempat tetap saja terjadi.

2.2.2.3 Kondisi Fisik Infrastruktur Drainase

2.2.2.3.1 Kondisi Baku Mutu Air

Seluruh saluran drainase kota Surabaya tidak berfungsi hanya untuk pematusan air. Sebagian besar saluran-saluran utama yang membentuk jaringan, semula merupakan saluran irigasi. Setelah pemukiman kota berkembang, maka saluran-saluran tersebut yang semua berperanan penting dalam mengairi air, berfungsi pula mematuskan air hujan secara marginal sebab belum ada perubahan rencana fisik secara berarti. Setelah adanya upaya pemangunan kota 25 tahun terakhir ini, beberapa saluran ditingkatkan dan dinormalisasi agar dapat berfungsi sebagai saluran drainase yang lebih memadai di musim hujan, namun demikian, pada kejadian sehari-hari saluran-saluran tersebut lebih berfungsi sebagai tempat penampungan air limbah sanitasi rumah tangga dari seluruh penghuni rumah,

kegiatan perdagangan, usaha, sosial dan industri yang bisa dikatakan tanpa melalui proses pengolahan sama sekali.

Dengan demikian, kondisi kualitas air baku di saluran drainase Surabaya, sepenuhnya tergantung pada kondisi penanganan air limbah kota. Bilamana realisasi rencana pembangunan sektor sanitasi dan alir limbah kota tidak memperoleh perhatian sebagaimana dalam *Surabaya Sanitation & Sewerage Development Program*, maka dapat dipastikan mutu air dalam saluran drainase akan semakin jelek di musim kemarau sedangkan di musim hujan kondisinya menjadi lebih baik akibat adanya proses penggelontoran dan pengenceran (dilution). Sebelum ada perbaikan program sektor sanitasi yang memisahkan saluran air hujan dengan air sanitasi, mutu air di saluran-saluran drainase sama sekali tidak akan dapat memenuhi persyaratan kesehatan kota, kecuali untuk Sungai-sungai yang selalu memperoleh pasokan air. Untuk itu, himbauan untuk melarang masyarakat akses ke air saluran drainase harus dicanangkan dan mempercepat program menyediakan air bersih bagi masyarakat yang saat ini masih menggantungkan diri pada air saluran.

2.2.2.3.2 Kondisi flora dan Fauna di Saluran Drainase

Dengan kualitas air saluran yang kurang baik di musim hujan dan sangat jelek di musim kering, maka secara umum tidak ada binatang yang “bersahabat” di saluran pematusan Surabaya. Tanggul yang tidak diperkeras menjadi sarang dari rumah-rumah tikus. Beberapa jenis burung masih mampu hidup di muara-muara saluran yang dekat pantai, itupun kalau floranya tumbuh dengan baik.

Flora-flora “alam” yang tumbuh di tepian saluran umumnya merupakan jenis bakau yang tumbuh di tanggul-tanggul muara saluran. Pertumbuhannya juga

cenderung disemai oleh para petambak maupun petani, sedangkan untuk di daerah perkotaan, oleh pemerintah kota ditanam pohon-pohon kayu dengan penghijauan kota.

Enceng gondok merupakan tanaman yang sangat subur dan menjadi permasalahan bagi sebagian besar saluran kota. Upaya-upaya pembersihan dan program pembasmian tanaman tersebut masih ditangani secara spontan dan tak sistematis, sehingga diperkirakan masih akan menjadi permasalahan yang berarti di kemudian hari.

2.2.2.3.3 Kondisi Sosial Budaya Masyarakat terhadap Saluran Drainase

Masalah sosial budaya yang berkaitan dengan saluran air dan banjir ialah kesadaran yang ditunjukkan dalam perilaku masyarakat memelihara saluran (drainase) di lingkungannya, keluhan terutama dalam hal operasional saluran drainase kota adalah perilaku membuang sampah, dan membersihkan saluran di lingkungan tempat tinggalnya, karena hal ini secara nyata telah mengganggu kapasitas saluran, sedangkan untuk masalah tinja dan limbah cair masih dipandang secara kasual sesuai dengan intensitasnya.

Perilaku konkrit masyarakat kota Surabaya dalam hal membuang sampah padat rumah tangga sudah baik. Kesimpulan ini diperoleh dari hasil Survey Masyarakat oleh SDMP tahun 1999, bahwa pengetahuan masyarakat sangat tinggi akan bahaya membuang sampah di saluran drainase dapat mengakibatkan pencemaran lingkungan dan menyumbat saluran air. Rinciannya seperti terlihat pada Tabel berikut:

Tabel 2.9

Pendapat Masyarakat Tentang Sampah Akan Menyumbat Saluran Drainase

No	Sampah akan menyumbat saluran	Prosentase
1	Ya	98.8 %
2	Tidak	0.7 %
3	Tidak tahu	0.5 %
	Jumlah	100 % (600 responden)

Sumber: Hasil Survey Masyarakat, SDMP, tahun 1999

Namun demikian sampah di saluran masih menjadi masalah besar bagi operasi dan pemeliharaan sistem drainase kota karena merupakan salah satu penyebab utama dari penyumbatan saluran dan tidak berfungsi pompa air. Berdasarkan data hasil Pemberdayaan Masyarakat di 24 Kecamatan yang dilakukan oleh Proyek SDMP bulan November tahun 1999 diketahui, bahwa seperti di saluran Tegalsari banyak sampah yang menumpuk dan tidak diangkat. Di saluran Panjang Jiwo dan Sidosermo juga diketemukan sampah menyumbat saluran. Di Kecamatan Gayungan tepatnya di belakang Srikandi dan Siwalankerto (RW.II), dijumpai sampah yang membendung saluran, sehingga menyebabkan air tidak berjalan lancar, apabila turun hujan deras maka daerah ini menjadi banjir. Saluran sekunder Indrapura di Kecamatan Krembangan Selatan, banyak sampah yang menyangkut di hulu jembatan, menyebabkan durasi banjir mencapai lebih dari satu hari.

Masalah sampah ini merupakan wujud perilaku konkrit masyarakat yang perlu di tingkatkan dengan cara penyuluhan dan tegaknya sanksi hukum bagi pelanggar pembuang sampah tidak pada tempatnya. Masyarakat kota Surabaya berasal dari berbagai macam struktur sosial dan kebanyakan migran pinggiran

kota dan pedesaan, merupakan kendala utama dalam penegakan disiplin membuang sampah. Perilaku membuang sampah di desa terbawa ketika mereka hidup di perkotaan. Kondisi inilah yang menyebabkan masih banyak sampah masuk ke saluran drainase sehingga menurunkan kapasitas saluran.

Pembersihan sampah pada saluran merupakan tanggung jawab Dinas Kebersihan, sedangkan endapan merupakan tanggung jawab Dinas Pekerjaan Umum. Pembersihan sampah pada saluran telah dilaksanakan oleh Dinas Kebersihan secara rutin sejak tahun 1997/1998 pada saluran-saluran sekunder antara lain: saluran dekat pasar Manyar, saluran Jeblokan, Kali Kepiting, Kaliwaron, Kalijudan, Tambangboyo, Kalidami, saluran Wisma Permai, Galaxi, Saluran Jambore, Wiyung, Kebonagung, Injoko dan lainnya. Beberapa saluran dibersihkan secara insidental karena keterbatasan dana dan petugas kebersihan yang ada seperti saluran Kalisumo, Kali Bokor, dan Arief Rahman Hakim.

Dari beberapa saluran yang ada, yang mendapat prioritas pembersihan saat ini adalah saluran Jatisrono dan Jatipurwo sampai ke pintu air di Tambak Wedi. Pada saluran tersebut kondisi sampah menumpuk sangat banyak karena kurang kesadaran masyarakat yang membuang sampah di saluran. Dari pembersihan yang telah dilakukan pada saluran tersebut sepanjang tahun 1998/1999 berhasil dikeruk sampah sampai sekitar 250 truk. Jenis sampah kebanyakan sampah non-organik, seperti plastik, botol dan kaleng bekas minuman, ban bekas, yang sengaja dibuang ke saluran oleh masyarakat.

Salah satu sumber penyebab menumpuknya sampah di saluran adalah sampah yang berasal dari beberapa pasar yang berada di dekat saluran antara lain seperti pasar Manyar, pasar Pegirian, pasar Nyamplungan. Pasar Keputran dan Wonokromo, sampahnya dikumpulkan oleh petugas PD Pasar ke dump truck dan

kontainer yang telah disediakan oleh Dinas Kebersihan, sedangkan sampah dari pasar-pasar *Krempeyeng* merupakan tanggung jawab RW setempat, untuk dikumpulkan dan diangkut ke depo/TPS terdekat. Perda yang ada mewajibkan penghasil sampah dari satu lokasi melampaui 2,5 meter kubik untuk langsung mengangkut sampahnya ke TPA.

Menurut informasi dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kotamadya Surabaya, penanganan sampah nantinya tidak hanya menggunakan tenaga manusia, tetapi juga tenaga mekanis khususnya untuk pembersihan tempat-tempat yang sulit dilakukan dengan tenaga manusia (karena alasan keselamatan petugas seperti pembersihan jalan-jalan yang padat lalu lintas). Pembersihan juga dapat dilakukan dengan alat-alat portable yang praktis. Selain itu tahun-tahun mendatang akan lebih digalakkan program komposting yang mempunyai nilai ekonomis yang selama ini baru dikembangkan di Depo Bratang dan Kejawan Putih Tambak.

Melihat rencana pengelolaan sampah yang dicanangkan oleh Pemerintah kota Surabaya seperti terurai di atas, maka diharapkan sampah yang tercecer dan masuk kesaluran drainase kota dapat dikurangi, dan tidak meresahkan masyarakat yang terkena dampak langsung, serta mengganggu estetika pemandangan dan merusak citra kota.

Sampah yang masuk ke saluran drainase tersebut pada akhirnya akan membuat pompa air saluran menjadi tersumbat sehingga pompa tidak dapat menghisap air. Hasil pengamatan Tim konsultan SDMP mengenai kondisi pompa air di Surabaya, diketahui bahwa sebagian besar dari 18 pompa air yang disurvei atau sebanyak 15 rumah pompa mempunyai masalah sampah yang sangat mengganggu jalannya pompa air. Bahkan ada pompa yang rusak karena

kemasukan sampah dari kaleng minuman dan ada pula tersumbat velk roda sepeda motor. Tabel 13 menyajikan nama pompa air yang mempunyai masalah sampah sebagai penghambat bahkan merusak mesin pompa air

Tabel 2.10

Daftar Pompa Air Yang Bermasalah Sampah di Surabaya

No	Nama Pompa Air	Masalah yang dihadapi
1	Kali Kepiting	Sampah dan sedimentasi
2	Dharma Husada	Sampah dan plastik mengganggu pompa
3	Kalidami	Sampah mengganggu kerja pompa
4	Pesapen	Dekat dengan TPS sehingga sampah yang berceceran terbawa air ke pompa
5	Simo Lawang	Sampah dan sedimentasi
6	Kupang/Dinoyo	Sampah dari pasar Keputran
7	Darmo	Sampah karena dekat pasar
8	Kedurus Dukuh	Tanaman Enceng Gondok
9	Keputran	Sampah pasar Keputran mengganggu jalannya mesin dan banyak sedimen
10	Wonorejo I	Sampah menumpuk di saringan pompa
11	Wonorejo II	Sampah sedikit tetapi banyak enceng gondok di saluran
12	Flores	Sampah dan sedimen
13	Bratang	Pompa terganggu sampah
14	Medokan Semampir	Sampah menumpuk di saringan air
15	Kutisari	Banyak sampah

Sumber: Analisis Hasil Survey Tim Konsultan SDMP, November 1999

Tabel 2.11

Lokasi Rumah Pompa Yang Relatif tidak Bermasalah

No	Nama Pompa Air	Masalah yang dihadapi
1	Kenari	Tidak banyak sampah
2	Gunung Sari I	Relatif belum bermasalah
3	Mulyorejo I (Sinar Galaxy)	Kesadaran penduduk cukup baik, sehingga relatif tidak banyak sampah

Sumber: Analisis Hasil Survey Tim Konsultan SDMP, November 1999.

2.3.2.4 Permasalahan Banjir

Surabaya adalah kota terbesar kedua di Indonesia, dengan predikatnya sebagai kota metropolitan, maka membuat banyaknya pendatang yang datang dan tinggal di Surabaya, berbagai macam alasan pendatang datang dan tinggal di Surabaya, akan tetapi salah satunya adalah alasan peluang pekerjaan yang menjanjikan di kota dibandingkan di desa. Jumlah Penduduk di Kotamadya Surabaya tahun 1990 adalah 2.473.272 jiwa, di tahun 1995 naik menjadi 2.694.554 jiwa, seperti yang ditunjukkan dalam catatan resmi sensus penduduk.

Penduduk Surabaya dapat digolongkan sebagai berikut:

- 1) Sekitar 60% penduduk tinggal di daerah tengah kota (yang terdiri dari 11 Kecamatan), sementara 40% sisanya tinggal di daerah pinggiran, sesuai data di tahun 1980-1990.
- 2) Jumlah penduduk naik dengan penambahan rata-rata sekitar 48.000 jiwa per tahun selama periode 1971-1990, dengan tingkat pertumbuhan rata-rata tiap tahun 2,84% selama periode 1971-1980, turun sampai 2,06%/tahun selama periode 1980-1990. Selama lima tahun terakhir (1990-1995), pertumbuhan rata-rata tiap tahun turun lagi menjadi 44.260 orang per tahun (tingkat pertumbuhan rata-rata tiap tahun 1,78%).
- 3) Pertumbuhan penduduk di tengah kota Surabaya menurun sebesar - 0,32%/tahun selama periode 1980-1990, sementara itu di daerah pinggiran (seperti Surabaya Barat dan Timur) naik sebesar 7,54%/tahun selama periode yang sama.
- 4) Disebutkan pula bahwa sekitar 10% dari jumlah penduduk tidak terdaftar

Kepadatan penduduk ini juga berdampak kepada kebutuhan akan tempat tinggal. Kepadatan penduduk yang semula hanya berada pada pusat kota, secara perlahan tetapi pasti mulai merambah ke pinggiran kota. Bergesernya masyarakat Surabaya yang semula berpusat pada pusat kota bergeser ke pinggiran kota, diakibatkan beberapa faktor, yaitu pusat kota mulai padat akan penduduk dan perumahan dan pusat kota menjadi pusat dari perekonomian, misalnya

dibangunnya pusat-pusat perkantoran, hotel, mall, plaza dan lain-lain. Oleh karena pusat kota menjadi pusat perekonomian menyebabkan harga tanah di pusat kota menjadi meningkat dan tidak semua masyarakat Surabaya mampu membeli tanah dan membangunnya menjadi tempat tinggal.

Oleh karena tuntutan akan tempat tinggal menjadi suatu kebutuhan, maka daerah pingiran menjadi salah satu solusi untuk membangun perumahan. Kota Surabaya yang kebanyakan daerah pingiran dijadikan persawahan, ladang dan tambak, mulai berubah fungsi menjadi perumahan. Misalnya pada Surabaya Timur di kecamatan Sukolilo, banyak tambak dan rawa-rawa yang dikelola oleh warga setempat, mulai dijual oleh pihak-pihak *development* untuk dijadikan perumahan elite "Laguna" dan daerah Surabaya Barat, yang dahulunya banyak digunakan oleh warga setempat sebagai persawahan dan ladang sekarang menjadi Kota Mandiri.

Hal tersebut menyebabkan hilangnya daerah resapan air dan berubahnya saluran irigasi menjadi saluran drainase. Rawa-rawa di daerah Surabaya Timur menjadi daerah resapan bagi air hujan, sehingga mengurangi genangan air selama pada musim hujan, akan tetapi hal tersebut telah berubah fungsi menjadi perumahan. Berubahannya lahan sawah dan banyaknya bermunculan daerah-daerah perumahan tidak didukung perubahan saluran irigasi menjadi saluran drainase, yang dimaksud dengan saluran irigasi adalah sebelum berdirinya perumahan adalah lahan pertanian, sehingga air sungai dimanfaatkan sebagai pengairan, sehingga aliran sungai diarahkan kepada lahan pertanian. Akan tetapi sekarang berubahnya lahan pertanian menjadi perumahan seharusnya diimbangi dengan saluran drainase, aliran air yang semula diarahkan ke lahan pertanian, sekarang lahan tersebut menjadi perumahan, menyebabkan perubahan aliran air

yang menyebabkan berganti fungsinya saluran irigasi menjadi saluran pembuangan air menuju sungai. Banyaknya pembangunan pergantian fungsi lahan tidak didukung dengan pergantian fungsi saluran, yang dapat mengakibatkan banjir.

Menjamurnya perumahan di pingiran kota dan perubahan konsep perumahan menjadi kota mandiri mengakibatkan harga tanah dan harga perumahan di daerah pingiran menjadi mahal. Hal ini menyebabkan sebagian masyarakat Surabaya dan pendatang tidak mampu membeli tempat untuk tinggal tetap, tidak semua masyarakat Surabaya dan pendatang beruntung memperoleh pekerjaan dengan pendapatan yang cukup. Masyarakat tersebut mulai mencari tempat tinggal dimana mengisi lahan-lahan kosong. Lahan-lahan kosong itu adalah daerah sekitar aliran sungai. Banyaknya masyarakat yang tinggal di daerah sekitar aliran sungai menyebabkan berkurangnya secara perlahan lebar dari sungai tersebut, ini juga mengakibatkan kurangnya debit aliran sungai dan terhambatnya aliran sungai, belum lagi hasil buangan dari masyarakat yang tinggal di sekitar daerah aliran sungai yang membuat sungai penuh dengan sampah. Air buangan yang seharusnya dapat dialirkan oleh sungai menuju laut menjadi terhambat, sehingga pada musim hujan menyebabkan banjir.

Perilaku masyarakat juga dapat menyebabkan banjir, perilaku masyarakat itu adalah ketidakpedulian masyarakat terhadap lingkungannya. Masyarakat Surabaya masih terbiasa dengan membuang sampah sembarangan terlebih lagi dengan membuang sampah di saluran-saluran air dan sungai. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari Ir. Suep. S.Sos, kasi program perencanaan peralatan dan Ir. Hariyanto, kasi program perencanaan saluran Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir. Sampah-sampah yang dibuang ke sungai oleh masyarakat

tidak dapat terurai di sungai, sehingga sampah-sampah tersebut mengendap dan menghambat aliran air di sungai.

Masih banyak sebab-sebab terjadinya banjir, apabila dilihat dari Tabel 9, dapat disimpulkan bahwa penyebab banjir adalah:

- a) Tidak memadainya kapasitas saluran irigasi yang belum diubah menjadi saluran-saluran pematusan kota, terutama Saluran Gunungsari;
- b) Tidak lengkapnya sistem drainase, dimana aliran tidak dapat mencapai saluran pematusan primer;
- c) Tidak selesainya proyek-proyck yang menangani drainase, disebabkan oleh masalah-masalah di seputar pembebasan tanah;
- d) Berkurangnya kapasitas saluran pematusan yang sudah ada dikarenakan sedimentasi yang telah terakumulasi dan sampah-sampah yang masuk ke dalam saluran;
- e) Berkurangnya kapasitas muara pantai timur yang disebabkan oleh perluasan tambak ikan hingga jauh ke arah timur;
- f) Penyempitan aliran yang disebabkan oleh gorong-gorong yang rusak, jembatan dan jembatan pipa;
- g) Pompa dan pintu air yang tidak beroperasi karena kerusakan yang tidak diperbaiki.

Setidaknya terdapat dua problem pokok yang siap mengintai ketika banjir melanda kota-kota besar. Pertama, munculnya gangguan lalu lintas di kawasan yang terendam banjir. Hanya kendaraan-kendaraan besar yang mampu menyeberang, dan itu pun harus ditempuh dengan merayap sangat pelan sehingga menimbulkan kemacetan. Sedangkan, beberapa kendaraan kecil tidak dapat berjalan. Namun, ketika banjir menunjukkan skala besar, semua jenis kendaraan yang ada tidak mampu beroperasi karena terjebak banjir atau macet. Demikian halnya dengan tersendatnya aktivitas kerja, produksi maupun pendidikan, dan bahkan terpaksa harus meliburkan diri sampai genangan air kembali surut. Dengan kondisi demikian, Surabaya menjadi kota terisolasi.

Kedua, penderitaan material yang menimpa banyak warga. Banyak perkampungan, sawah dan ladang terendam banjir. Ribuan rumah tangga beserta perabotnya yang tergenang air bercampur lumpur tidak dapat dimanfaatkan lagi atau setidaknya memakan waktu cukup lama untuk membersihkannya. Belum lagi munculnya berbagai penyakit akibat bencana banjir seperti penyakit kolera, disentri, tifus, dan muntaber.

Ketiga, munculnya bencana yang lebih mengerikan, yakni korban jiwa baik yang diakibatkan oleh banjir sendiri ataupun bencana lanjutan seperti tanah longsor. Musibah banjir lumpur di pemandian air panas Padusan, Pacet, Mojokerto, beberapa waktu lalu setidaknya telah membuktikan hal itu⁸

2.2.3. Pelayanan Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP)

2.2.3.1 Jumlah Penduduk dan Kondisi Sosial Surabaya

Jumlah penduduk Surabaya yang diperkirakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil atau yang lebih sering disebut Dispenduk adalah pada tahun 2003 dengan total jumlah sebesar 2.656.420 jiwa dan bila ditambahkan dengan penduduk yang tidak tetap atau urban sekitar kurang lebih 3 juta jiwa. Pengaturan masyarakat dengan jumlah penduduk kurang lebih 3 juta jiwa merupakan hal yang tidak mudah dan sering mengalami permasalahan. Permasalahan tersebut antara lain adalah menempati tanah yang tidak sah, menjalankan usaha ilegal seperti pekerja seks komersial (PSK) dan pengedar atau pengguna NARKOBA dan penyandang masalah sosial seperti gelandangan dan pengemis (gepeng) serta anak jalanan (anjat).

⁸ <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0302/05/jatim/114041.htm>

Dalam permasalahan menempati tanah yang tidak sah dapat kita lihat seperti penggunaan lahan stren kali sebagai tempat tinggal dan pengalihan fungsi trotoar sebagai tempat berjualan dan yang berjualan biasa disebut pedagang kaki lima (PKL/PK-5). Hasil catatan Dispenduk didapatkan sekitar 26.000 PK-5 yang berjualan di Surabaya. Lapangan pekerjaan di Surabaya yang semakin sempit didapatkan berbagaimacam pekerjaan ilegal seperti PSK dan penyalahgunaan NARKOBA baik pengedar maupun pemakai. Jumlah PSK di Surabaya menurut catatan Dispenduk sebanyak 33.336 orang dan pada masalah penyalahgunaan NARKOBA sebanyak 155 orang. Sedangkan pada permasalahan penyandang masalah sosial seperti gelandangan, pengemis dan anak jalanan didapatkan menurut catatan Dispenduk sebanyak 614 orang untuk gelandangan, 390 orang untuk pengemis dan 6.775 untuk anak jalanan.

Permasalahan sosial diatas berakibat kepada pemerintah kota dan masyarakat Surabaya sendiri. Pada pemerintah kota Surabaya mengakibatkan permasalahan tersebut sebagai tolak ukur ketidak berhasilan mengendalikan perkembangan penduduk, citra buruk daerah (menagemen kependudukan), kesulitan mengantisipasi pemukiman liar dan penguasaan lahan untuk tempat tinggal dan usaha dengan cara melawan hukum. pada masyarakat sendiri berakibat mengganggu ketertiban, keamanan, kebersihan dan keindahan lingkungan, warga cenderung bersikap melanggar peraturan perundangan daerah, penduduk domisili tidak tetap berkembang bebas, intervensi kepentingan orang lain lebih menonjol dan berakhir pada krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah serta rawan kriminalitas.

Salah satu penyebab munculnya permasalahan diatas adalah urabanisasi, yang dimaksud urbanisasi dalam konteks ini adalah perpindahan penduduk dari

luar kota Surabaya yang bermaksud untuk sekolah atau bekerja, berkunjung dan bertempat tinggal di Surabaya tetapi tidak bermaksud pindah menjadi penduduk Surabaya. Orang yang melakukan urbanisasi disebut urban. Beberapa penyebab terjadinya urbanisasi adalah meningkatnya jumlah pengangguran di Desa, sulitnya mendapatkan lapangan pekerjaan dan keinginan memenuhi kebutuhan hidup. Hal ini memunculkan kesan bahwa kota memiliki lapangan pekerjaan yang luas dan semua orang yang tinggal dikota memiliki kesempatan untuk hidup layak disana.

Oleh sebab itu, pemerintah kota Surabaya melakukan langkah-langkah pengendalian terhadap urbanisasi yang semakin meningkat, antara lain penyempurnaan Perda dan SK mengenai pendaftaran dan pencatatan sipil, pemberlakuan jaminan hidup bagi pencari kerja (2x 14 hari @Rp. 5000,-), peningkatan peran serta RT atau RW untuk memantau dan melaporkan bagi pendatang, wajib mengurus identitas bagi yang tinggal 14 hari kerja, pengetatan persyaratan bagi pencari kerja dan bagi yang pindah ke Surabaya, operasi yutisi setiap saat, pembuatan wisma transito dan sosialisasi tentang tindakan pengendalian tersebut ke RT dan RW sampai ke media massa.

2.2.3.2. Pelayanan Pembuatan KTP

Menurut Drs. Abdul Kadir, Kasubdin Pendaftaran di Dispenduk, sebagai langkah awal pengendalian urbanisasi yang mengakibatkan permasalahan sosial adalah pembekalan masyarakat domisili atau asli Surabaya dengan kartu tanpa penduduk (KTP), hal ini dimaksudkan selain untuk mempermudah pendataan terhadap kependudukan di Surabaya, juga sebagai bentuk tanda paling sah bahwa seseorang tersebut adalah warga asli Surabaya dan bukan urban dan apabila sewaktu-waktu diadakan operasi yutisi, seseorang tersebut tidak terkena sanksi.

Sehingga bisa dikatakan bahwa kewajiban warga kota adalah mengurus identitas kependudukan atau yang disebut KTP, selalu membawa identitas diri setiap keluar rumah dan segera memperpanjang identitas diri yang masa berlakunya habis di masing-masing kecamatan.

Sesuai dengan Perda No. 3 Tahun 2000 tentang penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan catatan sipil pada pasal 6 menyatakan bahwa yang berkewajiban memiliki KTP adalah setiap penduduk yang telah berusia 17 Tahun dan atau pernah kawin baik WNI maupun WNA yang bertempat tinggal tetap di atas tanah atau persil secara sah di wilayah kota Surabaya. Ketentuan kepemilikan KTP sesuai dengan pasal 7 adalah KTP berlaku 3 tahun dan dapat diperpanjang dengan diterbitkan KTP baru dan bagi penduduk WNI berusia 60 tahun ke atas yang bertempat tinggal tetap diberikan KTP yang berlaku seumur hidup.

Persyaratan pengurusan KTP sesuai dengan Perda No. 3 Tahun 2000 pasal 8 adalah sebagai berikut:

1. Surat pengantar dari RT atau RW
2. Kartu Keluarga
3. Pas foto hitam putih terbaru ukuran 3x4 cm sebanyak 4 lembar
4. KTP yang telah habis masa berlakunya (untuk perpanjangan)
5. KTP yang rusak (untuk pengantian KTP yang rusak)
6. Surat keterangan kehilangan dari kepolisian untuk pengantian KTP yang hilang.

Salah satu prasyarat dari pengurusan KTP adalah kartu keluarga (KK), oleh sebab itu sebelum mengurus pembuatan KTP harus memiliki kartu keluarga (KK) sebagai prasyarat yang tidak dapat diganggu gugat. Sesuai dengan Perda No. 3 Tahun 2000 pada pasal 4 menyatakan :

1. Setiap kepala keluarga wajib memiliki KK, dalam KK dicatat data kepala keluarga dan semua anggota keluarga,
2. KK bukan tanda bukti pemilikan atau penguasaan atas tanah atau persil dan atau bangunan ditempati,

3. Setiap ada perubahan dalam data, kepala keluarga wajib mengurus atau mengganti dengan KK yang baru
4. Penduduk kota Surabaya yang diberikan KK adalah setiap orang baik WNI atau WNA yang bertempat tinggal tetap di atas tanah atau persil secara sah di wilayah kota Surabaya.

Pada pasal 5 menyatakan tentang persyaratan untuk memperoleh KK adalah:

1. Surat pengantar dari RT atau RW
2. KK yang lama atau surat permohonan menjadi penduduk (SPMP) bagi penduduk dari luar kota yang dapat diperoleh dari daerahnya masing-masing
3. Akta Perkawinan
4. Akta Perceraian
5. Akta Kelahiran bagi WNI keturunan
6. Akta Pengangkatan anak
7. Surat Keterangan Ganti Nama bagi yang telah ganti nama
8. SKPPT bagi penduduk WNA
9. Surat Keterangan Tempat Tinggal bagi WNA.

Untuk berikutnya adalah pengaturan mengenai retribusi atas pelayanan pembuatan KTP sesuai dengan Perda No. 3 Tahun 2000 adalah Rp. 3000,-, akan tetapi dalam pelaksanaannya Menurut Pudjio Santoso, dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Airlangga (Unair) yang pernah melakukan penelitian berkaitan dengan pengurusan KTP, jika lewat calo uang yang harus dikeluarkan berkisar Rp 15.000,- sampai Rp 35.000,-. Sedangkan jika mengurus sendiri, uang yang harus dikeluarkan antara Rp 5.000,- hingga Rp 10.000,-⁹. Akan tetapi menurut Mr. X, bagian Pemerintahan Kecamatan Bubutan mengatakan untuk masalah retribusi memang benar pelaksanaannya adalah Rp. 3000,-, akan tetapi aparat Kecamatan Bubutan tidak memaksa apabila ada warga yang mengurus pembuatan KTP dengan memberikan retribusi lebih entah itu Rp.

⁹ Kompas, 25-07-2002, Pelayanan KTP di Surabaya Buruk, http://www.gizsfgg.or.id/cas/media_smagents_id.htm

4000,- atau Rp. 5000,- bahkan lebih. Penarikan ini diperuntukan untuk menambah dana apabila ada program kerja yang akan atau sedang dilaksanakan.

Retribusi yang didapatkan oleh masing-masing kecamatan 1x24 atau paling lambat 2x24 Jam harus dikirimkan kepada Dispenduk, hal ini dibenarkan oleh Drs. Abdul Kadir, Kasubdin Pendaftaran Dispenduk. Akan tetapi hal ini juga sama terjadi di Dispenduk, setiap retribusi yang dikirimkan oleh Kecamatan-kecamatan 1x24 Jam atau paling lambat 2x24 Jam harus segera dikirimkan kepada Dinas Pendapatan. Sehingga Dispenduk tidak memiliki catatan berapa banyak retribusi hasil pembuatan KTP.

Tabel 2.12

**Laporan Realisasi KK dan KTP SIMDUK
Sampai dengan bulan: September 2004**

Uraian	KK	%	KTP	%
Jumlah Wajib	903.662	-	2.044.438	-
Jumlah Yang Sudah Punya	899.962	99,59%	1.682.694	82,31%
Jumlah Yang Belum Punya	3.700	0,41%	361.744	17,69%

Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Dari Tabel 2.12 diatas didapatkan bahwa masyarakat Surabaya yang wajib memiliki KK adalah 903.662 keluarga dan yang wajib memiliki KTP sekitar 2.044.438 orang, akan tetapi hasil yang didapatkan sampai pada September 2004 adalah Jumlah yang sudah punya KK sebesar 899.962 keluarga atau sekitar 99,59% dan Jumlah yang sudah punya KTP sebesar 1.682.694 orang atau sekitar 82,31%. Sedangkan jumlah yang belum punya untuk KK sebesar 3.700 keluarga atau sekitar 0,41% dan untuk KTP sebesar 361.744 orang atau sekitar 17,69%.

Dari jumlah diatas didapatkan sekitar 361.744 orang masih belum memiliki KTP dari sekitar 2.044.438 orang yang wajib memiliki KTP, menurut

Drs. Abdul Kadir Kasubdin pendaftaran ada beberapa kendala dalam pelayanan pembuatan KTP sehingga beberapa masyarakat wajib ber-KTP tetapi tidak membuat KTP, antara lain pertama, masyarakat masih memegang asas kemanfaatan, yang dimaksud asas kemanfaatan dalam konteks ini adalah masyarakat akan membuat KTP apabila ada keperluan yang dirasa penting, misalnya KTP dibutuhkan dalam pengurusan surat izin mengemudi (SIM), sehingga masyarakat segera mengurus KTP. Menurut beliau KTP bukan hanya sebagai tanda identitas sebagai warga asli Surabaya saja akan tetapi KTP sangat diperlukan untuk mengurus urusan administratif, misalnya mengurus SIM, membuka rekening bank, dan sebagainya.

Kedua, masyarakat memiliki prasangka buruk terhadap pelayanan pembuatan KTP, hal ini tidak dapat dipungkiri bahwa sebelum pembuatan KTP dilakukan di kecamatan, pembuatan KTP dilakukan di pemerintah kota Surabaya, sehingga pembuatan KTP tidak dapat dilakukan dalam waktu 1 hari saja, hal ini menyebabkan banyak masalah seperti lamanya proses untuk mendapatkan KTP sehingga dimanfaatkan oleh aparat meminta retribusi lebih untuk kelancaran dalam proses pembuatan KTP.

Akan tetapi setelah dibuatnya Perda No.5 Tahun 2001 tentang organisasi kecamatan dan kelurahan kota Surabaya dan Walikota Surabaya mengeluarkan kebijakan Pelimpahan Wewenang dari Pemerintah Kota kepada Kecamatan dengan membuat SK. Walikota No.55 Tahun 2001 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Organisasi Kecamatan dan Kelurahan Kota Surabaya. Guna memantapkan pelaksanaan kebijakan pelimpahan wewenang yang telah ditetapkan dalam SK. Walikota tersebut diatas, Walikota kemudian mengeluarkan Instruksi Walikota No.9 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan SK. Walikota No.55 Tahun 2001,

pembuatan KTP dilakukan di kecamatan dan bukan tanggungjawab dari Dispenduk lagi, sehingga masing-masing kecamatan diberikan fasilitas untuk pembuatan KTP sehingga KTP dapat dibuat dalam waktu tidak sampai 1x24 jam.

Ketiga, alasan yang sering dilontarkan masyarakat menurut beliau adalah alasan kesibukan pekerjaan. Oleh karena pelayanan pembuatan KTP dilakukan pada saat jam kerja sehingga banyak orang yang malas untuk membuat KTP dan lebih mementingkan pekerjaannya. Hal ini salah satu penyebab munculnya praktek calo dalam pelayanan pembuatan KTP. Menurut beliau calo hadir karena adanya kepentingan antara pembuat KTP dengan calo itu sendiri dan tidak ada peraturan yang melarang hadirnya calo dalam pengurusan KTP, sehingga bagi masyarakat yang tidak mengetahui dengan benar tentang pengurusan KTP, mereka lebih mencari jalan pintas dengan menggunakan jasa calo yang terpenting adalah pengurusan KTP lancar walaupun harus membayar mahal.

Hal ini sangat disayangkan sekali oleh Drs. Abdul Kadir karena pemerintah kota Surabaya sudah mensosialisasikan tentang cara pengurusan KTP dan jumlah retribusi yang harus dibayar kepada kecamatan sesuai dengan Perda No. 3 Tahun 2000, sehingga tidak ada alasan bagi masyarakat Surabaya tidak memiliki KTP. Apalagi pelayanan pembuatan KTP dapat dilakukan di kecamatan masing-masing dan bisa dibuat tidak lebih dari 1x24 jam. Oleh sebab itu masyarakat harus lebih aktif melaporkan tindakan-tindakan aparat yang berusaha untuk mempersulit pembuatan KTP kepada media massa, sehingga dengan cepat bisa ditindaklanjuti oleh Sekretaris Daerah.

2.2.3.3 Operasi Yustisi

Pengadaan operasi yustisi merupakan salah satu langkah bagi pemerintah kota Surabaya, sebelum adanya kebijakan pelimpahan wewenang pembuatan KTP di Kecamatan, operasi ini dikoordinasi oleh Dispenduk. Akan tetapi setelah adanya kebijakan pelimpahan wewenang pembuatan KTP di Kecamatan operasi yustisi dikoordinasi oleh kecamatan setempat. Operasi yustisi dilakukan dengan bantuan Dinas Polisi Pamong Praja. Operasi Yustisi ini dilakukan secara tiba-tiba di setiap tempat, misalnya jalan raya, pasar, dan lain sebagainya, akan tetapi setelah operasi yustisi ini menjadi kewenangan Kecamatan, maka operasi dilakukan di daerah kewenangan kecamatan masing-masing akan tetapi tetap dengan bantuan dari Dinas Polisi Praja.

Menurut Drs. Abdul Kadir, operasi yustisi ini lebih efektif dikoordinasi oleh Dispenduk dibandingkan dengan Kecamatan. Hal ini dipandang dari pelaksanaan operasi yustisi itu sendiri. Semenjak dikoordinasi oleh Kecamatan pemberian denda atau hukuman dilakukan di Pengadilan Negeri, sehingga banyak sekali orang-orang yang seharusnya mendapatkan denda atau hukuman dapat melarikan diri. Akan tetapi pada saat dikoordinasi oleh Dispenduk, pemberian denda ataupun hukuman dilakukan pada saat itu juga, karena Dispenduk membentuk "pengadilan kecil" dimana didalamnya ada hakim dan jaksanya, sehingga seseorang yang melanggar tidak dapat melarikan diri harus membayar denda pada saat itu juga.

Untuk masalah hukuman bagi yang tidak memiliki KTP sesuai dengan ketentuan Perda No. 3 Tahun 2000 adalah denda sebesar-besarnya Rp. 5 Juta atau

kurungan selama 3 bulan, akan tetapi dalam pelaksanaannya denda disesuaikan dengan kemampuan dari pelaku pelanggaran.

2.2.4 Jalan Kota Surabaya

2.2.4.1 Kewenangan Pemerintah Kota Surabaya

Jalan adalah suatu prasarana perhubungan darat dalam bentuk apapun, meliputi segala bagian jalan termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukan bagi lalu lintas. Jalan merupakan suatu kesatuan sistem jaringan jalan yang mengikat dan menghubungkan pusat-pusat pertumbuhan dengan wilayah yang berada dalam pengaruh pelayanannya dalam satu hubungan hirarki¹⁰.

Dalam memberikan pelayanan jalan kota ini pemerintah kota Surabaya merujuk pada:

1. UU No. 13 Tahun 1980 tentang Jalan;
2. PP No. 26 Tahun 1985 tentang Jalan;
3. Peraturan Daerah No. 7 Tahun 1993 tentang Ijin pemakaian sementara jalan, ruang terbuka hijau dan tempat-tempat lain yang dikuasai pemerintah kota Surabaya.
4. Peraturan Daerah No. 16 Tahun 1999 tentang Retribusi pemakaian kekayaan Daerah.
5. Instruksi Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 3 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 16 Tahun 1999
6. Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2000 tentang Ketentuan penggunaan Jalan.

¹⁰ *Dokumen Proses Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota Surabaya Kepada Camat*, disusun oleh Bagian Pemerintah Setda Kota Surabaya, 2002

7. Instruksi Walikota Surabaya No. 3 Tahun 2002 tentang Penerbitan Inrit Jalan Masuk Persil dan Jalan Pelaluan Air Hujan pada Berm Jalan.

Pelaksanaan pelayanan publik mengenai jalan di Surabaya dibagi menjadi 3 yaitu Jalan Nasional, Jalan Provinsi, Jalan Instansi dan Jalan Kota. Jalan Nasional adalah jalan yang menghubungkan antar provinsi, jalan ini dikelola Pemerintah Pusat. sedangkan untuk Jalan Provinsi adalah jalan yang menghubungkan antar kota, jalan ini dikelola oleh pemerintah provinsi. Berikut ini akan di tampilkan tabel mengenai Jalan Nasional dan Jalan Provinsi.

Tabel 2.13

Jalan Nasional dan Jalan Provinsi

Status	Nama Ruas	Panjang (KM)
I. Jalan Provinsi	1. Jl. Raya Menganti	9,18
	2. Jl. Joyoboyo–Jl. Gunung Sari–Pertigaan Jl. Wiyung	4,55
	Jumlah	13,73
II. Jalan Nasional	1. Jl. Ahmad Yani	4,86
	2. Jl. Gresik	11,59
	3. Jl. Diponegoro	2,74
	4. Jl. Pasar Kembang	0,73
	5. Jl. Arjuno	1,50
	6. Jl. Kalibutih	0,81
	7. Jl. Demak	2,50
	8. Jl. Wonokromo	0,58
	9. Jl. Layang Wonokromo	0,58
	10. Jl. Kencana/Bung Tomo	0,22
	11. Jl. Raya Ngagel	0,38
	12. Jl. Raya Gubeng	3,06
	13. Jl. Sulawesi	0,34
	14. Jl. Raya Gubeng	1,59
	15. Jl. Biliton	0,71
	16. Jl. Gubeng Stasiun	0,27
	17. Jl. Kusuma Bangsa	1,74
	18. Jl. Wonokromo Stasiun	1,51
	19. Jl. Tanjung Perak	3,53
	20. Jl. Sawojajar	0,48
	21. Jl. Hang Tuah	0,32

	22. Jl. Dana Karya/ Iskandar Muda	0,62
	23. Jl. Sidorame	2,13
	24. Jl. Kapasari	0,94
	25. Jl. Sisingamangaraja	0,43
	26. Jl. Ikan Dorang dan Jl. Ikan Kakap	0,47
	Jumlah	44,63

Sumber: Dinas Bina Marga dan Utilitas Kota Surabaya

Jalan instansi adalah jalan yang dikelola oleh instansi, misalnya adalah jalan-jalan perumahan dan jalan kota adalah jalan yang menghubungkan antar kecamatan dan dikelola oleh pemerintah kota Surabaya¹¹, berikut akan ditampilkan nama-nama jalan kota Surabaya.

Tabel 2.14

Daftar Ruas Jalan Kota Surabaya

Nama Ruas	
1. Jl. Jendral Ahmad Yani	22. Jl. Jemur Sari
2. Jl. Wonokromo	23. Jl. Jemur Handayani
3. Jl. Raya Darmo	24. Jl. Rungkut Industri
4. Jl. Urip Sumoharjo	25. Jl. Raya Rungkut
5. Jl. Basuki Rahmad	26. Jl. Panjang Jiwo
6. Jl. Embong Malang	27. Jl. Nginden
7. Jl. Praban	28. Jl. Manyar
8. Jl. Bubutan	29. Jl. Ngagel Jaya Selatan
9. Jl. Pahlawan	30. Jl. Ngagel Jaya
10. Jl. Gemblongan	31. Jl. Pucang
11. Jl. Tunjungan	32. Jl. Darmo
12. Jl. Pemuda	33. Jl. Kertajaya
13. Jl. Panglima Sudirman	34. Jl. Mustopo
14. Jl. Raya Gubeng	35. Jl. Dharmahusada
15. Jl. Raya Diponegoro (Kebun Binatang s/d Dr. Sutomo)	36. Jl. Kapasan
16. Jl. Raya Ciliwung	37. Jl. Kenjeran
17. Jl. Adityawarman	38. Jl. Kembang Jepun
18. Jl. Mayjen Sungkono	39. Jl. Rajawali
19. Jl. Kutai	40. Jl. Indrapura
20. Jl. Bengawan	41. Jl. Veteran
21. Jl. Dr. Sutomo (perempatan Jl. Raya Darmo s/d perempatan Jl. Diponegoro)	

Sumber: Dinas Bina Marga dan Utilitas Kota Surabaya

2.2.4.2 Kondisi jalan kota di Surabaya

Kriteria kondisi pelayanan jalan dibagi menjadi dua yaitu mantap atau baik dan tidak mantap atau tidak baik. Mantap atau baik dalam konteks ini adalah ruas-ruas jalan dengan umur rencana yang dapat diperhitungkan serta mengikuti standar tertentu, sedangkan tidak mantap atau tidak baik adalah ruas-ruas jalan yang dalam kenyataan sehari-hari masih dapat berfungsi melayani lalu lintas namun tidak dapat diperhitungkan umur rencananya serta tidak meliputi standar tertentu. Umur rencana yang dimaksud dalam konteks ini adalah fungsi dari jalan tersebut sedangkan standar adalah standar yang dipakai oleh Dinas Bina Marga dan Utilitas dalam mengukur kualitas dari ruas jalan tersebut, misalnya standar jalan yang baik adalah tidak berlubang, tidak bergelombang, kondisi masih rata dan lain sebagainya.

Total panjang jalan yang menjadi kewenangan pemerintah kota Surabaya sepanjang 983.873 km dengan ruas jalan sebanyak 1316. Untuk lebih lengkapnya dapat dilihat di Tabel 2.15 di bawah ini.

¹¹ Wawancara dengan Ir Herry Sinurat, SubDin Jalan dan Jembatan Dinas Bina Marga dan Utilitas kota Surabaya.

Tabel 2.15

Rekapitulasi Jalan Kota Surabaya

Lokasi	Ruas Jalan (Ruas)	Panjang Jalan (Meter)
a. Surabaya Pusat		
1. Kecamatan Bubutan	83	39.283
2. Kecamatan Genteng	60	31.674
3. Kecamatan Simokerto	17	12.574
4. Kecamatan Tegalsari	88	47.350
Sub Total	248	130.881
b. Surabaya Selatan		
1. Kecamatan Dukuh Pakis	30	22.741
2. Kecamatan Gayungan	41	28.608
3. Kecamatan Jambangan	2	3.860
4. Kecamatan Karang Pilang	5	3.062
5. Kecamatan Wiyung	2	10.590
6. Kecamatan Sawahan	51	32.109
7. Kecamatan Wonocolo	69	43.618
8. Kecamatan Wonokromo	81	56.829
Sub Total	281	201.417
c. Surabaya Utara		
1. Kecamatan Kenjeran	36	40.874
2. Kecamatan Krembangan	117	54.410
3. Kecamatan Pabean Cantikan	40	24.503
4. Kecamatan Semampir	38	21.431
Sub Total	231	141.218
d. Surabaya Timur		
1. Kecamatan Gubeng	80	60.780
2. Kecamatan Gunung Anyar	45	39.697
3. Kecamatan Mulyorejo	6	7.798
4. Kecamatan Tenggiling Mejoyo	26	20.779
5. Kecamatan Rungkut	151	128.990
6. Kecamatan Sukolilo	62	75.764
7. Kecamatan Tambaksari	63	41.424
Sub Total	433	375.142
e. Surabaya Barat		
1. Kecamatan Asemrowo	16	13.549
2. Kecamatan Benowo	12	16.620
3. Kecamatan Lakarsantri	28	28.695
4. Kecamatan Sukomanunggal	26	21.047
5. Kecamatan Tandes	41	55.304
Sub Total	123	135.215
Total	1316	983.873

Sumber: Dinas Bina Marga dan Utilitas Kota Surabaya

Dari Tabel 2.15 diatas didapatkan bahwa total panjang jalan terpanjang antar Wilayah Surabaya berada pada Surabaya Timur dengan panjang 375.142 Meter dan dengan jumlah ruas sebanyak 433 Ruas. Surabaya Timur juga menjadi Wilayah yang memiliki ruas jalan terbanyak. Sedangkan total panjang jalan terpendek berada pada Surabaya Pusat dengan panjang 130.881 Meter dan dengan jumlah ruas sebanyak 248 ruas. Untuk jumlah ruas terkecil berada pada Wilayah Surabaya Barat dengan jumlah ruas sebanyak 123 Ruas.

Total panjang jalan terpanjang antar Kecamatan berada di Kecamatan Rungkut sepanjang 128.990 Meter dengan ruas jalan sebanyak 151 Ruas. Kecamatan Rungkut ini sekaligus sebagai Kecamatan yang memiliki ruas jalan terbanyak. Sedangkan untuk total panjang jalan terpendek adalah Kecamatan Karang Pilang dengan ruas jalan sebanyak 5 Ruas, sedangkan untuk ruas jalan terkecil berada pada Kecamatan Jambangan dan Kecamatan Wiyung sebanyak 2 Ruas saja.

Tabel 2.16

Rekapitulasi Kondisi Jalan Kota Surabaya (Dalam Meter)

Lokasi	Baik	Sedang	Rusak Ringan	Rusak Berat	Jumlah
a. SBY Timur					
1. K. Bubutan	21.606	13.749	3.928	0	39.283
2. K. Genteng	15.837	11.086	4.751	0	31.674
3. K. Simokerto	4.942	4.489	3.144	0	12.575
4. K. Tegalsari	21.308	18.940	7.103	0	47.349
Sub Total	63.692	48.264	18.925	0	130.881
b. SBY Selatan					
1. K. Dukuh Pakis	9.096	8.414	5.230	0	22.741
2. K. Gayungan	11.443	10.585	6.580	0	28.608
3. K. Jambangan	1.544	1.428	888	0	3.860
4. K. Karang Pilang	1.225	1.133	704	0	3.062
5. K. Wiyung	4.236	3.918	2.436	0	10.590
6. K. Sawahan	12.844	11.880	7.385	0	32.109
7. K. Wonocolo	17.447	16.139	10.032	0	43.618
8. K. Wonokromo	22.732	21.027	13.071	0	56.829
Sub Total	80.567	74.524	46.326	0	201.417
c. SBY Utara					
1. K. Kenjeran	18.393	20.437	2.044	0	40.874
2. K. Krembangan	21.764	20.132	12.514	0	54.410
3. K. Pabean Cantikan	9.801	9.066	5.636	0	24.503
4. K. Semampir	8.572	7.929	4.929	0	21.431
Sub Total	58.531	57.564	25.123	0	141.218
d. SBY Timur					
1. K. Gubeng	26.046	22.442	12.036	216	60.790
2. K. Gunung Anyar	14.651	15.839	9.107	0	39.597
3. K. Mulyorejo	2.885	3.119	1.794	0	7.798
4. K. Tenggilis Mejoyo	8.935	8.312	3.532	0	20.779
5. K. Rungkut	55.344	51.502	21.863	281	128.990
6. K. Sukolilo	27.222	29.352	17.486	1.705	75.764
7. K. Tambaksari	17.812	16.570	7.042	0	41.424
Sub Total	152.895	147.135	72.910	2.202	375.142
e. SBY Selatan					
1. K. Asemrowo	3.080	2.849	2.941	4.680	13.549
2. K. Benowo	4.300	3.978	3.060	5.283	16.620
3. K. Lakarsantri	8.645	7.777	7.023	5.389	28.843
4. K. Sukomanunggal	7.824	8.694	2.699	1.880	21.047
5. K. Tandes	14.015	13.248	17.768	10.133	55.165
Sub Total	37.864	36.545	33.491	27.314	135.215
Total	393.549	364.032	196.775	29.516	983.873

Sumber: Dinas Bina Marga dan Utilitas Kota Surabaya

Keterangan:

SBY : Surabaya

K : Kecamatan

Baik : Kondisi jalan baik-baik saja, tidak bergelombang dan tidak berlubang

Sedang : Jalan Bergelombang

Rusak Ringan : Jalan berlubang tetapi tidak terlalu berat

Rusak Berat : Jalan berlubang besar dan aspal rusak sehingga susah dilewati

Dari Tabel 2.16 diatas didapatkan kondisi jalan di wilayah-wilayah Surabaya yang kondisinya masih baik dan tidak baik. Untuk wilayah Surabaya Pusat kondisi jalan kota yang mengalami kondisi baik sepanjang 63.692 Meter atau sekitar 48,67% sedangkan kondisi jalan yang tidak baik sepanjang 67.189 Meter atau sekitar 51,33% dengan komposisi kondisi jalan dengan kondisi sedang sepanjang 48.264 Meter atau sekitar 36,87% dan jalan dengan kondisi rusak ringan sepanjang 18.925 Meter atau sekitar 14,46% dari total jumlah panjang jalan di wilayah Surabaya Pusat

Kondisi jalan di wilayah Surabaya Selatan yang mengalami kondisi baik sepanjang 80.567 Meter atau sekitar 40% dan yang mengalami kondisi tidak baik sekitar 120.850 Meter atau sekitar 60% dengan komposisi kondisi jalan yang mengalami kondisi sedang sepanjang 74.524 Meter atau sekitar 37% dan yang mengalami kondisi rusak ringan sepanjang 46.326 Meter atau sekitar 23% dari total jumlah panjang jalan di wilayah Surabaya Selatan.

Kondisi jalan di wilayah Surabaya Utara yang mengalami kondisi baik sepanjang 58.531 Meter atau sekitar 41,45% dan yang mengalami kondisi tidak baik sekitar 82.687 Meter atau sekitar 58,55% dengan komposisi kondisi jalan yang mengalami sedang sepanjang 57.564 Meter atau sekitar 40,76% dan yang

mengalami kerusakan ringan sepanjang 25.123 Meter atau sekitar 17,79% dari total jumlah panjang jalan di wilayah Surabaya Utara.

Kondisi jalan di wilayah Surabaya Timur yang mengalami kondisi baik sepanjang 152.895 Meter atau sekitar 40,76% dan yang mengalami kondisi tidak baik sekitar 222.247 Meter atau sekitar 59,24% dengan komposisi kondisi jalan yang mengalami sedang sepanjang 147.135 Meter atau sekitar 39,22%, yang mengalami kerusakan ringan sepanjang 72.910 Meter atau sekitar 19,44% dan yang mengalami kondisi rusak berat sepanjang 2.202 Meter atau sekitar 0,58% dari total jumlah panjang jalan di wilayah Surabaya Timur.

Kondisi jalan di wilayah Surabaya Barat yang mengalami kondisi baik sepanjang 37.864 Meter atau sekitar 28% dan yang mengalami kondisi tidak baik sekitar 97.350 Meter atau sekitar 72% dengan komposisi kondisi jalan yang mengalami sedang sepanjang 36.545 Meter atau sekitar 20,03%, yang mengalami kerusakan ringan sepanjang 33.491 Meter atau sekitar 24,77% dan yang mengalami kondisi rusak berat sepanjang 27.314 Meter atau sekitar 20,2% dari total jumlah panjang jalan di wilayah Surabaya Barat.

Dari data di atas dapat disimpulkan bahwa kondisi jalan kota Surabaya yang mengalami kondisi baik sepanjang 393.549 Meter atau sekitar 40% dan yang mengalami kondisi tidak baik sepanjang 590.323 Meter atau sekitar 60% dengan komposisi kondisi jalan yang mengalami sedang sepanjang 364.032 Meter atau sekitar 37%, yang mengalami kondisi rusak ringan 196.775 Meter atau sekitar 20% dan yang mengalami kondisi rusak berat sepanjang 29.516 Meter atau sekitar 3% dari seluruh total jumlah panjang jalan di seluruh wilayah Surabaya.

2.3 Dinas-dinas

2.3.1 Dinas Kebersihan

2.3.1.1 Tugas Pokok dan Fungsi

1. Dinas Kebersihan mempunyai tugas melaksanakan kewenangan Daerah dalam bidang kebersihan meliputi perencanaan, penyusunan program, penyuluhan, pengelolaan sampah, pemanfaatan sampah dan tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah.
2. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Dinas Kebersihan mempunyai fungsi :
 - a. Pelaksanaan kebijakan teknis pembanguna dan pengelolaan sampah, pemanfaatan sampah, penyuluhan dan pemberian bimbingan sesuai kebijakan yang ditetapkan Kepala Daerah;
 - b. Pengendalian dan pengawasan teknis di bidang kebersihan lingkungan sesuai kebijakan yang ditetapkan Kepala Daerah;
 - c. Pengelolaan taat usaha dinas ;
 - d. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberiakn oleh Kepala Daerah.

2.3.1.2 Kctentuan Retribusi

Untuk menunjang keberhasilan penyelenggaraan kebersihan kota Surabaya berdasarkan Perda No. 6 Tahun 1986 jo Perda No. 2 Tahun 1990 jo Perda No. 16 Tahun 1993 warga kota Surabaya diwajibkan membayar retribusi kebersihan yang secara teknis penagihannya dilakukan melalui PDAM bagi pelanggan dan melalui Kantor Kelurahan bagi Non Pelanggan PDAM.

Berdasarkan Perda No. 4 Tahun 2000, besarnya retribusi ditetapkan sebagai berikut :

Tabel 2.17
Daftar Retribusi

PEMAKIAN PERSIL	BESARNYA
I. Sosial	
1. Sosial umum	Rp. 2.000,-/bln
2. Sosial khusus	Rp. 5.000,-/bln
II. Non niaga	
1. Perumahan A1	Rp. 12.000,-/bln
2. Perumahan A2	Rp. 7.500,-/bln
3. Perumahan A3	Rp. 3.000,-/bln
4. Perumahan A4	Rp. 500,-/bln
5. Pemerintah	Rp. 6.000,-/bln
III. Niaga	
1. Niaga kecil	Rp. 7.800,-/bln
2. Niaga besar	Rp. 16.500,-/bln
3. Rumah makan kecil	Rp. 55.000,-/bln
4. Rumah makan besar	Rp. 25.000,-/bln
5. Hotel bintang V	Rp. 180.000,-/bln
6. Hotel bintang IV	Rp. 160.000,-/bln
7. Hotel bintang III	Rp. 150.000,-/bln
8. Hotel bintang II	Rp. 140.000,-/bln
9. Hotel bintang I	Rp. 130.000,-/bln
10. Melati/Losmen I	Rp. 80.000,-/bln
11. Melati/Losmen II	Rp. 60.000,-/bln
12. Melati/Losmen III	Rp. 40.000,-/bln
IV. Industri	
1. Industri kecil	Rp. 5.250,-/bln
2. Industri besar	Rp. 130.000,-/bln
V. Pasar	
1. Pasar Pemerintah	
1.1 PD Pasar	Rp. 39.000.000,-/bln
1.2 Pasar Turi Baru	Rp. 2.500.000,-/bln
2. Pasar Swasta	Rp. 4.250,-/hari/m3
3. Pasar Krempeyng	Rp. 500/hari

Sumber: <http://www.surabaya.go.id>

2.3.1.3 Macam dan Prosedur serta Mekanisme Pelayanan

1. Penanganan sampah RT, RW, Kelurahan dari Tempat Pembuangan Sampah Sementara (LPS) ke Tempat Pembuangan Akhir
2. Sampah perusahaan, hotel dalam pembuangannya dikoordinir oleh swasta langsung dibuang ke tempat pembuangan akhir.
3. Tinja ditangani swasta di buang langsung ke tempat pembuangan IPLT di Keputih.
4. Penyapuan jalan terutama jalan-jalan protokol.
5. Pelayanan Retribusi.

2.3.2 Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir

2.3.2.1 Tugas Pokok dan Fungsi

1. Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir mempunyai tugas melaksanakan kewenangan Daerah dalam bidang pengendalian dan penanggulangan banjir meliputi pembangunan dan pemeliharaan sarana pematusan, sungai dan bozem untuk pengendalian banjir serta tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah.
2. Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir mempunyai fungsi :
 - a. Perumusan perencanaan dan program, pengorganisasian, pembangunan dan pemeliharaan sarana pematusan, sungai dan bozem dalam rangka pengendalian banjir sesuai kebijakan yang ditetapkan Kepala Daerah ;
 - b. Pengendalian, pemeliharaan, perijinan dan pemanfaatan serta penanggulangan banjir ;
 - c. Pengadaan, pemeliharaan, pengoperasian dan perawatan secara rutin instalasi pompa air dan alat berat ;

- d. Pengelolaan tata usaha Dinas ;
- e. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah.

2.3.2.2 Visi, Misi dan Nilai

Sejarah dengan tuntutan perkembangan perekonomian masyarakat perekonomian masyarakat diperlukan peningkatana dan kualitas jalan, meningkatkan pengelolaan dan eksploitasi saluran serta meningkatkan kemandirina masyarakat dalam pembangunan Bidang Pengendalian dan Penanggulangan Banjir. Yang selanjutnya dirumuskan dalam bentuk Visi Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir sebagai berikut: "Menurunkan Lama Genangan, Tinggi Genangan, Luas Genangan dan Dampak Genangan "

Dalam rangka mewujudkan Visi tersebut, perlu dirumuskan Misi yang dapat menggerakkan dan mewujudkan tujuan, sasaran dan strategis yang hendak dicapai melalui berbagai upaya dalam pelaksanaannya. Adapun Misi Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir Kota Surabaya adalah : Meningkatkan Kinerja Sumber Daya Manusia, Optimalisasi Fungsi Saluran dan Bozem, Pemberdayaan Masyarakat, Peningkatan Prelengkapan dan Operasional Meningkatkan Perekonomian Kota.

Untuk mewujudkan Visi dan Misi yang telah ditetapkan diperlukan adanya nilai luhur yang harus dijalankan dalam bentuk sikap dan perilaku sehari-hari bagi sctiap insan Pengendalian dan Penanggulangan Banjir Kota Surabaya, dengan nilai yang telah ditetapkan merupakan pedoman untuk bersikap terhadap satu sam lain, bagaimana menghadapi masyarakat dan merupakan batas melangkah dalam menjalankan tugas.

Nilai - nilai yang ditetapkan adalah sebagai berikut: Keimanan dan ketaqwaan, Kejujuran, Tanggung Jawab, Kerjasama, Profesional, Disiplin dan Pengabdian.

2.3.2.3 Tujuan dan Sasaran

Sesuai dengan tuntutan dan perkembangan perekonomian dan tuntutan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dan bernuansa multi dimensi, maka diperlukan manajemen Pembangunan Pengendalian dan Penanggulangan Banjir yang lebih baik lagi dalam meningkatkan keberpihakan kepada masyarakat dalam memanfaatkan peluang-peluang yang ada dengan menetapkan tujuan dan sasaran

1. Tujuan

- a. Meningkatkan kelancaran lalulintas dan perekonomian masyarakat melalui pembangunan sistem drainase Surabaya sampai dengan tahun 2018
- b. Meningkatkan kegiatan Dinas serta memberikan juklak dan juknis sampai dengan 2005
- c. Melaksanakan seoptimal mungkin kebijakan Pemerintah
- d. Meningkatkan pengetahuan personil melalui Diklat sampai dengan 2005
- e. Meningkatkan mutu bahan dan dengan memperketat pengawasan dan pengendalian sampai dengan 2005
- f. Meningkatkan fungsi sasaran dan prasarana yang ada sampai dengan 2005

2. Sasaran

Dalam melaksanakan kegiatannya Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir mendapat anggaran dari APBD 2002.

A. Anggaran Rutin sebesar	Rp.	10.973.189.000,-
Yang digunakan untuk:		
1. Belanja Pegawai	Rp.	1.893.171.000,-
2. Belanja Barang	Rp.	2.574.206.000,-
3. Belanja Pemeliharaan	Rp.	114.750.000,-
4. Belanja pemeliharaan Prasarana dan Sarana Kota	Rp.	6.379.060.000,-
5. Belanja lain-lain	Rp.	12.000.000,-
B. Anggaran Pembangunan sebesar	Rp.	37.599.905.000,-

No.	Kode Pasal	Nama Proyek	Jumlah (Rp)
1.	2P.0.9.2.01.001	Pemeliharaan Saluran Pematusan Kota	RP. 3.650.000.000,-
2.	2P.0.9.2.01.001a	Pemeliharaan Saluran Pematusan Kota	RP. 605.384.000,-
3.	2P.0.9.2.01.002	Rehabilitasi dan Peningkatan Saluran Pematusan Kota	Rp. 9.850.000.000,-
4.	2P.0.9.2.01.002a	Rehabilitasi dan Peningkatan Saluran Pematusan Kota	Rp. 857.521.000,-
5.	2P.0.9.2.01.003	Pembangunan Saluran Pematusan Kota	Rp. 13.075.000.000,-
6.	2P.0.9.2.01.003a	Pembangunan Saluran Pematusan Kota	Rp. 3.069.000.000,-
7.	P.0.9.2.01.009	Pembangunan/Rehabilitasi Rumah Pompa dan Pengadaan Sarana Kclengkapan lain-nya di Kota Surabaya	Rp. 6.493.000.000

2.3.2.4 Cara Pencapaian Tujuan dan Sasaran

Untuk mencapai tujuan dan sasaran ditempuh melalui 5 (lima) kebijaksanaan strategis yaitu :

1. Pembangunan saluran diarahkan pada terwujudnya sistem drainase yang andal dan beekulaitasa dalam mendukung mobilitas manusia, barang dan jasa antara wilayah dan daerah khususnya antara sentra-sentra produksi pertanian serta daerah penghasil produksi unggulan dengan daerah pemasaran.
2. Saluran di daerah terpencil perlu terus dipelihara, dikembangkan dan ditangani secara khususnya untuk menunjang pengembangan wilayah dan pemerataan pembangunan.

3. Pembangunan drainase perlu terus diserasikan dengan jaringan jalan dipusat pertumbuhan, pusat produksi saluran yang membuka daerah terpencil dan mendukung pengembangan pemukiman dan wilayah.
4. Pengembangan jaringan drainase diprioritaskan pada perluasan jaringan pematuan untuk lebih menyeimbangkan pemanfaatan air.
5. Usaha konservasi melindungi areal produksi dari kerusakan akibat banjir dan kekeringan.

2.3.3 Dinas Bina Marga dan Utilitas

2.3.3.1 Tugas Pokok dan Fungsi

Dinas Bina Marga dan Utilitas mempunyai tugas melaksanakan kewenangan Daerah dalam bina marga dan sarana jaringan utilitas meliputi pengendalian operasional, pembangunan, pemeliharaan jalan dan jembatan serta sarana jaringan utilitas dan tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah.

Dinas Bina Marga dan Utilitas mempunyai fungsi :

- Perumusan perencanaan kebijakan teknik pembangunan dan pengelolaan, pembinaan, pemberian bimbingan dan perijinan sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah ;
- Pengawasan dan pengendalian teknik di bidang bina marga dan sarana jaringan utilitas sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh :
- Pengelolaan tata-usaha dinas ;
- Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah

2.3.3.2 Visi dan Misi

1. VISI

Jalan Mantap dan Jaringan Utilitas Terpadu

2. MISI

- Mewujudkan sebagai prasarana perhubungan darat yang dapat dilalui lalu lintas setiap saat dalam kondisi aman dan nyaman
- Meningkatkan mutu pelayanan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan dan pemeliharaan jalan dan jembatan
- Mengatur, menata, mengembangkan dan membangun sarana jaringan utilitas secara terpadu dan berwawasan lingkungan
- Memberikan bantuan teknis, pengawasan perencanaan dan perijinan bangunan jalan dan jaringan utilitas

2.3.3.3 Tujuan dan Sasaran

1. TUJUAN

- Mempertahankan kemantapan kondisi jalan dan jembatan
- Meningkatkan daya dukung serta kapasitas jalan dan jembatan
- Mewujudkan pengembangan jaringan jalan dan jembatan
- Meningkatkan kinerja penanganan jaringan utilitas dibawah tanah dan diatas tanah
- Menyediakan data jaringan jalan dan utilitas
- Memanfaatkan potensi penempatan jaringan utilitas dan daerah milik jalan
- Peningkatan PAD

2. SASARAN

- Pemeliharaan rutin dan berkala seluruh jalan dan jembatan
- Jalan dan jembatan yang struktur dan daya dukungnya tidak sesuai dengan standart

- Menghubungkan simpul-simpul pelayanan ekonomi dalam wilayah administrasi perkotaan
- Memadukan rencana jaringan utilitas antar instansi utilitas
- Menyediakan data jaringan jalan dan utilitas
- Mewujudkan seluruh aparat dinas yang berkualitas guna memberikan bimbingan kepada masyarakat secara benar dan tepat waktu
- Tercapainya target PAD

ANGGARAN BELANJA DINAS BINA MARGA DAN UTILITAS

NAMA PROYEK	BIAYA
<i>I Belanja Pembangunan :</i>	
Pemeliharaan Jalan dan Jembatan (20 ruas Jalan + 7 bh Jembatan)	Rp. 4.687.586.000,00
Peningkatan Jalan dan Jembatan (10 ruas jalan)	Rp. 15.535.090.000,00
Pembangunan Jalan dan Jembatan (2 Bh jembatan)	Rp.
9.088.800,000,00Pembebasan Tanah	Rp.
13.743.994,000,00	
Perencanaan dan Pengendalian / Pengawasan Teknis	Rp. 725.000,000,00
Proyek WR. Soepratman (8 ruas jalan lingkungan)	<u>Rp. 383.772.000,00</u>
Sub Total I	Rp. 44.164.242.000,00
<i>II Belanja Rutin :</i>	
Belanja Pegawai	Rp. 2.677.317.000,00
Belanja Barang	Rp. 457.700.000,00
Belanja Pemeliharaan	Rp. 397.313.000,00
Belanja Pemeliharaan Sarana dan Prasarana	Rp. 11.000.000,000,00
Belanja lain-lain	<u>Rp. 67.425.000,00</u>
Sub Total II	Rp. 14.599.755,000,00
<i>Jumlah Sub Total I + II</i>	Rp.58,763,997.000,00

2.3.3.4 Cara Mencapai Tujuan dan Sasaran

1. KEBIJAKAN

- Pemeliharaan jalan di prioritaskan pada ruas-ruas jalan yang mempunyai nilai ekonomis tinggi.
- Peningkatan struktur perkerasan sesuai standar minimal kelas dan fungsi jalan.

- Perluasan jaringan jalan secara selektif dengan membangun jalan ring road dan jalan penghubung serta membuka daerah yang terisolir.
- Penyiapan lahan untuk kepentingan umum.
- Melaksanakan peningkatan kerjasama dengan instansi utilitas.
- Mengkaji dan penyusunan teknis di bidang kebina margaan dan utilitas.
- Meningkatkan kualitas SDM di bidang bina marga dan utilitas.

2. PROGRAM OPERASIONAL

- Rehabilitas dan pemeliharaan jalan dan jembatan.
- Perbaikan sarana prasarana perumahan dan permukiman.
- Peningkatan jalan dan penggantian jembatan.
- Pembangunan jalan dan jembatan.
- Pembangunan prasarana perkotaan.
- Pengembangan system informasi.
- Pendidikan dari pelatihan aparatur pemerintah dan mitra kerja.
- Peningkatan prasarana dan sarana aparatur pemerintah.

3. KEGIATAN OPERASIONAL

- Pemeliharaan jembatan
- Pemeliharaan jalan
- Perbaikan lingkungan permukiman WR. Soepratman
- Peningkatan jalan
- Peningkatan jembatan
- Pembangunan jalan
- Pembangunan jembatan

- Pembebasan tanah dan utilitas umum untuk menunjang pembangunan / peningkatan prasarana jalan
- Membangun sarana jaringan utilitas terpadu
- Menyusun master plan sarana jaringan utilitas
- Penyusunan data leger jalan
- Peningkatan SDM di bidang perencanaan dan pengawasan teknis management ke binamargaan dan utilitas
- Penyelenggaraan pembinaan jasa konstruksi
- Pengadaan operasional mobil dan sepeda motor
- Pengadaan laboratorium kualitas tanah dan bahan
- Pengadaan perlengkapan studio perencanaan teknis kebinamargaan dan pengadaan alat-alat berat.

2.3.4 Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

2.3.4.1 Tugas Pokok dan Fungsi

Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil mempunyai tugas:

Melaksanakan kewenangan Daerah di bidang pendaftaran Penduduk dan tugas pembantuan yang diberikan Pemerintah.

Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil mempunyai fungsi:

- a. Penyusunan rencana pembangunan dan pengembangan kegiatan pendaftaran penduduk dan pencatatan Sipil mempunyai fungsi:
- b. Pemberian nomor induk Kependudukan
- c. Pendaftaran dan penerbitan kartu Keluarga
- d. Pendaftaran dan penerbitan kartu tanda penduduk
- e. Pencatatan dan penerbitan Akte Kelahiran

- f. Pencatatan dan penerbitan Akta Perkawinan;
- g. Pencatatan dan penerbitan Akta Perceraian
- h. Pencatatan dan penerbitan Akta Kematian
- i. Pencatatan dan Penerbitan Akta pengakuan dan Pengesahan Anak
- j. Pencatatan mutasi penduduk
- k. Pengelolaan penduduk
- l. Penyelenggaraan penyuluhan
- m. Pelaksanaan urusan tatausaha dinas
- n. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala daerah

2.3.4.2 Visi dan Misi

Visi Dinas Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya adalah Penduduk wajib KTP dan ber Akte Kelahiran sudah ber-KTP dan ber-Akte Kelahiran semua pada tahun 2010.

Visi tersebut mempunyai makna bahwa Dinas Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dituntut kedepan untuk lebih proaktif agar memacu dengan segala kemampuannya sehingga terwujud visi tersebut. Misi yang dirumuskan oleh Dinas Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya adalah sebagai berikut :

1. Mengembangkan Bank Data kependudukan guna mendekatkan dan mempermudah pelayanan administrasi kependudukan pada masyarakat
2. Meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) aparat pelaksana dan serta sarana prasarana.

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya selalu terkait dan tergantung

dengan pihak tersebut. Misi diatas mengandung maksud adanya kewajiban Dinas Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil dalam berhubungan dengan pihak eksternal maupun dengan pihak internal Dinas Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya sendiri. Kewajiban membimbing dilingkungan eksternal dituangkan dalam misi kesatu sedangkan dalam hubungannya dengan pembinaan internal dituangkan dalam misi kedua. Hal diatas mengandung maksud untuk dapat melayani kebutuhan masyarakat secara baik dibutuhkan sumber daya internal yang bagus serta ditunjang kebutuhan sarana prasarana yang memadai sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman.

Dari uraian visi dan misi tersebut diatas Dinas Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya harus mampu meredefinisi, mereposisi dan mengaktualisasi diri seiring dengan perkembangan zaman yang semakin kompleks dan serba tidak menentu dengan memperhatikan segala kendala yang dihadapi, kemampuan sumber daya yang dimiliki, peluang yang tersedia untuk diraih serta ancaman yang dihadapi.

Dengan satu keyakinan yang dimiliki untuk sukses dimasa mendatang, melalui beberapa analisa yang dilakukan terhadap kekuatan, kelemahan, peluang serta ancaman yang ada, Dinas Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya memiliki beberapa faktor keberhasilan yang sangat berperan dalam pencapaian keberhasilan kinerja Dinas Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya baik jangka pendek, menengah maupun jangka panjang.

Mengingat pentingnya hal ini, Dinas Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya berupaya menggali faktor-faktor penentu keberhasilan dalam upaya membawa organisasi ini berhasil di masa yang akan datang.

Adapun faktor penentu keberhasilan meliputi :

1. Sumber Daya Manusia (SDM) yang memiliki kemampuan yang tinggi, disiplin berpengetahuan multidisiplin, serta memiliki komitmen yang kuat.
2. Adanya kewenangan dalam hal pendaftaran penduduk
3. Tersedianya sarana dan prasarana serta Jaringan yang luas

2.3.4.3 Tujuan dan Sasaran

Tujuan yang hendak dicapai Dinas Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya meliputi:

1. Memberikan pelayanan prima bagi masyarakat dan terselenggaranya pemerintahan yang baik
2. Meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan sumber daya manusia (SDM) untuk mendukung tugas pelaksanaan pendaftaran penduduk dan pencatatan Sipil
3. Meningkatkan sarana dan prasarana sesuai kebutuhan
4. Meningkatkan sinergi pembinaan di instansi terkait (camat dan lurah)

Untuk mencapai tujuan diatas dibentuk sasaran yang akan dicapai. Agar sasaran mampu memberikan peranan positif bagi keberhasilan organisasi secara keseluruhan, penetapan sasaran perlu memperhatikan (a) Keterkaitannya dengan tujuan, (b) memiliki tolok ukur dan (c) merupakan skala prioritas, sehingga terwujudnya pelayanan prima dalam administrasi kependudukan.

Sasaran yang ditetapkan untuk Dinas Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya meliputi :

Tercapainya Tingkat pelayanan administrasi kependudukan antara lain :

1. Pelayanan pendaftaran penduduk selambat-lambatnya 2 hari kerja
2. Pelayanan akta pencatatan sipil selambat-lambatnya 3 hari kerja

3. Pelaporan selambat-lambatnya tgl. 10 bulan berikutnya
4. 80 % penduduk ber-KTP
5. 60 % penduduk ber-Akta Catatan Sipil.

2.3.4.4 Cara-cara Mencapai Tujuan dan Sasaran

Agar aktivitas yang dilakukan memiliki landasan dan lingkup pencapaian yang jelas , maka sebelumnya perlu ditetapkan secara jelas Kebijakan dan program kerja. Seluruh penentuan kebijakan, program kerja dan aktivitas yang jelas merupakan strategi yang sangat menentukan bagi keberhasilan suatu organisasi, termasuk Dinas Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dalam mewujudkan visi, misi, tujuan dan sasaran organisasi.

1. Penentuan kebijakan

Kebijakan merupakan landasan bagi pelaksanaan aktivitas organisasi agar pelaksanaan aktivitas yang diselenggarakan dapat mengarah kepada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Sejalan dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, dalam perencanaan strategis Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya Menetapkan Kebijakan untuk tahun 2002 adalah sebagai berikut: Peningkatan Pelayanan Masyarakat Dibidang Administrasi Kependudukan

2. Penentuan Program Kerja

Setelah ditetapkan Kebijakan, maka selanjutnya ditentukan Program Kerja. Program Kerja ini merupakan proses penentuan jumlah dan jenis sumber daya yang akan digunakan dalam rangka perencanaan kegiatan.

Program kerja Dinas pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya untuk tahun 2002 mencakup:

1. Peningkatan pelaksanaan sistem informasi manajemen kependudukan (SIMDUK)
2. Sosialisasi Perda Nomor 3 tahun 2000 dan Keputusan Walikota Nomor 30 Tahun 2001
3. Peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM)
4. Peningkatan disiplin kerja dan kesejahteraan personil Dispenduk Capil, Kecamatan dan Kelurahan.

3. Penentuan Aktivitas atau Kegiatan

Kegiatan Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya untuk tahun 2002 yang termasuk dalam perencanaan mencakup :

1. Membangun Informasi manajemen Kependudukan (SIMDUK) yang lebih sempurna dari sebelumnya dengan meningkatkan komputer dan perangkat lunak dengan pola foto dan tanda tangan lewat proses komputer
2. Pelayanan Pencatatan dan Penerbitan Kutipan Akte Catatan Sipil
3. Pelayanan Pendaftaran Penduduk
4. Penataan Arsip
5. Penyempurnaan Data Base
6. Mengadakan operasi identitas kependudukan
7. Pelatihan komputer aplikasi SIMDUK
8. Pemberian Perangsang/insentif
9. Biaya operasional
10. Kesejahteraan pegawai.

BAB III

TEMUAN DAN ANALISIS DATA

3.1 Posko Keluhan Masyarakat

3.1.1 Pembentukan Posko Keluhan Masyarakat

3.1.1.1 Ide-ide Dasar

Kebijakan otonomi daerah bagi daerah-daerah otonom dijadikan kesempatan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, logikanya dengan alokasi 80% PAD kepada daerah otonom harusnya dapat dimanfaatkan untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya, karena pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat untuk dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama¹. Oleh karena itu, dalam pemerintahan modern pada era globalisasi dewasa ini, pemerintahan perlu semakin didekatkan kepada masyarakat, sehingga pelayanan yang diberikannya menjadi semakin baik².

Akan tetapi fakta-fakta dilapangan menunjukkan lain, permasalahan-permasalahan pelayanan publik masih saja menjadi permasalahan bagi pemerintah kota Surabaya, hal ini telah dipaparkan pada Bab II. Dengan adanya permasalahan-permasalahan pelayanan publik di Surabaya, tentu mengakibatkan masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya, padahal dengan

¹ Rasjid, M. R. *Makna pemerintahan: Tinjauan dari segi etika dan kepemimpinan dalam Ryaas Rasyid dan Djohermansyah Djohan, Pengembangan Aparatur Pemerintahan Daerah Dalam Menyongsong Era Otonomi Daerah*, <http://202.159.18.43/jsi/71ryass.htm>

² Osborne, D. & Ted, G. *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Dalam Ryaas Rasyid dan Djohermansyah Djohan, (opsi)

diberlakukannya kebijakan otonomi daerah pemerintah kota Surabaya berusaha meningkatkan pendapatannya salah satunya melalui sektor pajak. Dengan membayar pajak ataupun retribusi seharusnya masyarakat mendapatkan pelayanan yang sebagaimana mestinya, misalnya masyarakat Surabaya diharuskan membayar iuran sampah yang dipungut melalui kelurahan atau bagi yang berlangganan PDAM dipungut melalui iuran PDAM, akan tetapi permasalahan sampah di Surabaya masih belum teratasi.

Oleh karena permasalahan-permasalahan pelayanan publik masih juga hadir di tengah-tengah masyarakat, maka banyak masyarakat yang mengeluhkan ketidakpuasannya atas pelayanan publik di Surabaya. Sehingga masyarakat menyampaikan keluhannya kepada media massa ataupun kepada instansi yang menyediakan pelayanan publik tersebut.

Sayangnya keluhan-keluhan tersebut tidak mendapatkan perhatian secara khusus oleh instansi pemberi pelayanan publik. Hal ini menurut Dra. Sri Puri S. Msi—ketua pelaksana posko keluhan masyarakat—diakibatkan pertama, tidak adanya kontrol dari Walikota Surabaya mengenai keluhan masyarakat, sehingga Walikota tidak dapat mengetahui apa yang dikeluhkan oleh masyarakat, berapa banyak keluhan dan berapa keluhan yang telah ditangani oleh instansi terkait. Kedua, tidak adanya wadah khusus yang mengkoordinasi keluhan-keluhan masyarakat, sehingga keluhan-keluhan tersebut tidak mendapat perhatian dari instansi terkait untuk mendapatkan tanggapan sebagaimana mestinya. Ketiga, masyarakat sendiri tidak mengetahui bagaimana cara untuk menyampaikan keluhannya, sedangkan melalui media massa sendiri tidak selalu mendapatkan respon yang baik dari instansi yang dituju, sehingga masyarakat Surabaya merasa

mengeluh ataupun tidak sama saja, karena tidak akan memperoleh tanggapan sebagaimana mestinya.

Hasil Survey yang dilakukan oleh Dinas Infokom bekerja sama dengan Institut Teknologi Sepuluh November (ITS) Surabaya pada Tahun 1999 tentang kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pemberian tanggapan atas keluhannya dari pemerintah kota Surabaya menunjukkan hampir lebih dari 50% masyarakat Surabaya kurang puas dengan pelayanan pemberian tanggapan tersebut. Dari hasil survey di atas, dapat dijabarkan bahwa masyarakat Surabaya sesungguhnya perlu akan tanggapan-tanggapan atas keluhannya, sehingga dapat diartikan juga perlunya Walikota Surabaya memberikan perhatian khusus terhadap keluhan-keluhan masyarakat serta memberikan kontrol bagi instansi-instansi yang mendapatkan keluhan dari masyarakat.

Dari hasil kesimpulan di atas pula sesungguhnya posko-posko keluhan yang didirikan oleh tiap-tiap instansi tidak cukup efektif dalam memberikan tanggapan atas keluhan masyarakat tersebut, sehingga diperlukan manajemen baru bagi pemerintah kota Surabaya dalam menangani keluhan masyarakat. Di mana manajemen tersebut dapat memberikan kontrol bagi instansi-instansi yang mendapatkan keluhan dari masyarakat dan secepatnya memberikan tanggapannya, sehingga keluhan-keluhan masyarakat mendapatkan perhatian sebagaimana mestinya.

Seperti yang dikatakan oleh Samuel P. Huntington secara historis lembaga politik terbentuk sebagai hasil interaksi dan akibat konflik yang terjadi antara berbagai kekuatan sosial, maupun karena perkembangan tahap demi tahap berbagai

prosedur dan sarana yang diperlukan untuk mengatasi konflik³. Untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan pelayanan publik dan keluhan-keluhan masyarakat tersebut Walikota Surabaya pada tanggal 1 Februari 2001 membuat kebijakan untuk mengembangkan kelembagaan mengenai keluhan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah kota Surabaya. Kelembagaan tersebut biasa disebut dengan posko keluhan masyarakat.

Pentingnya pembentukan posko keluhan masyarakat adalah salah satu bentuk wadah untuk menampung aspirasi masyarakat. Keluhan-keluhan masyarakat tersebut juga bisa diartikan sebagai salah satu bentuk kontrol bagi kinerja pemerintah kota Surabaya, apalagi di era otonomi daerah pemerintah daerah berusaha untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat agar masyarakat mampu menyumbangkan pikirannya untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik di perkotaan.

Pentingnya pengembangan kelembagaan untuk menampung partisipasi masyarakat agar tidak terjadi pembusukan politik, karena Menurut huntington⁴ pembusukan politik akan terjadi apabila tingkat partisipasi politik ada mobilisasi politik yang tinggi, tidak dapat diimbangi dengan kelembagaan politik. Situasi ini akan terjadi jika tingkat partisipasi dan mobilisasi politik yang tinggi, tidak dapat diimbangi dengan institusionalisasi politik, suatu proses untuk mengatur dan menata aktivitas-aktivitas tersebut dalam wadah dan instrumen yang tepat, atau yang disebut de Tocqueville dengan *the art of associating together*⁵

³ Samuel P. Huntington, *Ferih Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003 hal. 14

⁴ Dikutip oleh Bima Arya Sugiarto, *Menuju Institusionalisasi Politik*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0101/11/opini/menu04.htm>

⁵ Ibid

3.1.2 Tujuan Posko Keluhan Masyarakat

Menurut Drs. Juli Subianto MM, Kepala Dinas Infokom tujuan dibentuknya posko keluhan masyarakat sesuai dengan SK Walikota No. 188.45/39/436.1.2/2004 adalah menjembatani kesenjangan komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah kota Surabaya. Menurut Subianto selama ini hampir semua dinas dan BUMD mendapatkan keluhan atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dan dengan dibukanya posko keluhan masyarakat, yang difasilitasi oleh Dinas Infokom, merupakan salah satu upaya pemerintah kota Surabaya untuk mendengarkan suara warga. Lewat posko ini diharapkan masukan dan kritik membangun dari warga masyarakat⁶.

3.1.3 Legalitas dan Pengorganisasian

Legalitas dari posko keluhan masyarakat adalah SK Walikota Surabaya No. 68 Tahun 2001, di mana SK ini menerangkan tentang rincian tugas dan fungsi Dinas Informasi dan Komunikasi (Infokom) Surabaya. Pada pasal 8 menyebutkan salah satu tugas dari Sub Dinas Hubungan Masyarakat adalah memberikan pelayanan pengaduan kepada masyarakat, maka Walikota menunjuk Dinas Infokom sebagai ketua pelaksana posko keluhan masyarakat. Pada pasal 9 ayat 2 menyebutkan salah satu tugas Seksi Peliputan menerima dan menyiapkan jawaban atas pengaduan masyarakat dan menghimpun, mengelola dan menyajikan data pengaduan masyarakat, maka sebagai pelaksana posko keluhan masyarakat adalah Seksi Peliputan.

Agar Dinas-dinas lainnya mendukung kinerja dari posko keluhan masyarakat maka dikeluarkannya SK Walikota Surabaya No.

⁶ Gapura Edisi Juli 2004. Hal 53

188.45/39/436.1.2/2004 tentang kelompok kerja tetap posko keluhan masyarakat terhadap penyediaan pelayanan pemerintah kota Surabaya. Walikota Surabaya menunjuk Dinas-Dinas untuk melibatkan beberapa pekerjaannya untuk menjadi anggota posko keluhan masyarakat⁷.

Kelompok kerja tetap posko keluhan masyarakat adalah sesuai dengan SK Walikota No. 188.45/39/436.1.2/2004 tentang kelompok kerja tetap posko keluhan masyarakat terhadap penyediaan pelayanan pemerintah kota Surabaya. Menurut SK di atas, kelompok pekerja posko keluhan masyarakat dibagi menjadi dua, yaitu kelompok pengarah dan kelompok pelaksana. Untuk kelompok pengarah tidak terjun langsung menangani keluhan masyarakat akan tetapi memiliki tugas sebagai berikut:

1. Mengarahkan mekanisme penanganan cara kerja posko keluhan masyarakat.
2. Memberikan pengarah terhadap kegiatan posko keluhan masyarakat serta tindak lanjutnya.
3. Mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan posko keluhan masyarakat.

Kelompok pengarah terdiri Walikota sebagai Pembina sedangkan yang bertugas sebagai pengarah adalah Sekretaris Daerah, Asisten Administrasi Pembangunan Sekretariat Daerah, dan Asisten Tata Praja Sekretariat Daerah. Dalam kelompok pelaksana Walikota Surabaya menunjuk Dinas Infokom sebagai ketua dan beberapa dinas dan BUMD sebagai anggota antara lain: Dinas Bina Marga dan Utilitas, Dinas Pertamanan, Dinas Bangunan, Dinas Pengelolaan

⁷ Lihat Surat Keputusan Walikota Surabaya No. 68 Tahun 2001 dan SK Walikota Surabaya No. 188.45/39/436.1.2/2004

Tanah dan Rumah, Dinas Perhubungan, Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Polisi Pamong Praja, Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir, Bagian Hukum Sekretariat daerah, PD Pasar Surya dan PDAM kota Surabaya. Sementara kelompok pelaksana memiliki tugas sebagai berikut:

1. Menerima keluhan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media cetak atau elektronik,
2. Mengadakan pemilihan dan pemilahan jenis keluhan masyarakat,
3. Mendistribusikan jenis keluhan ke instansi atau unit kerja terkait,
4. Menyampaikan hasil tindak lanjut instansi atau unit kerja terkait.
5. Mengadakan kerjasama dengan pihak televisi, radio dan media cetak,
6. Merekapitulasi keluhan dan tanggapan yang masuk dan selanjutnya membuat laporan⁸.

Oleh karena Dinas Infokom sebagai ketua dan keberadaan posko keluhan masyarakat di dalam Dinas Infokom, maka pengelolaan posko keluhan masyarakat menjadi tanggung jawab badan pekerja Dinas Infokom. Sesuai dengan SK Walikota No. 68 Tahun 2001 tentang rincian tugas dan fungsi Dinas Informasi dan Komunikasi, pada bagian ketiga tentang tugas dan fungsi sub Dinas Hubungan Masyarakat pada pasal 8 menyebutkan salah satu fungsinya adalah pelayanan pengaduan masyarakat dan pada pasal 9 ayat 2 menyebutkan salah satu tugas dari Seksi Peliputan adalah menghimpun, mengelola dan menyajikan data pengaduan masyarakat.

⁸ Lihat pada SK Walikota No. 188.45/39/436.1.2/2004 pada lampiran 3 tentang Legalitas Posko Keluhan Masyarakat

Oleh sebab itu, pengelolaan posko keluhan masyarakat menjadi tanggung jawab sub dinas hubungan masyarakat Dinas Infokom dan yang menjadi ketua pelaksana pengelolaan posko keluhan masyarakat adalah seksi peliputan dengan dibantu oleh beberapa badan pekerja Dinas Infokom yang lainnya.

Menurut ketua pelaksana posko keluhan masyarakat, Dra. Sri Puri S. Msi posko keluhan masyarakat tidak memiliki struktur organisasi tersendiri, akan tetapi struktur organisasi posko keluhan masyarakat ikut di dalam struktur organisasi Dinas Infokom, dan pelaksanaannya sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Dinas Infokom sesuai dengan SK Walikota No. 68 Tahun 2001. Oleh karena Dra. Sri Puri S. Msi menduduki posisi seksi peliputan, maka sekaligus menjadi ketua pelaksana posko keluhan masyarakat, walaupun sebenarnya ketua posko keluhan masyarakat masih dipegang oleh Kepala Dinas, Drs. Juli Subianto MM. Walaupun bertugas sebagai ketua pelaksana dan Sub Dinas Hubungan Masyarakat yang memiliki tanggung jawab untuk mengelola posko keluhan masyarakat dan menjangring setiap keluhan masyarakat baik dari media massa maupun secara langsung dilaporkan pada posko keluhan masyarakat. Dra. Sri Puri S. Msi dalam pengelolaanya bisa dibantu oleh seluruh badan pekerja di dalam Dinas Infokom. Tabel berikut akan menjelaskan daftar badan pekerja posko keluhan masyarakat.

Tabel 3.1**Daftar Badan Pekerja Posko Keluhan Masyarakat**

NAMA	TUGAS
Diah Ernawati	Membuat surat keluhan dan tanggapan Dinas Kebersihan
Prita Ardyanta	Membuat surat keluhan dan tanggapan PD Surya
Sri Binatu	Membuat surat keluhan dan tanggapan Dispenduk dan UPT
Yayuk Pudjiati	Membuat surat keluhan dan tanggapan Dispol PP
Endah Susianti	Membuat surat keluhan dan tanggapan Dinas Perhubungan
Ari Chusnaini	Membuat surat keluhan dan tanggapan Dinas Perhubungan
Endah Rahayu	Memberi nomer surat dan mengirimnya melalui FAX
Yuni	Membuat surat keluhan dan tanggapan Dinas Banjir
Yudha	Membuat surat keluhan dan tanggapan Dinas Bina Marga dan Utilitas
Choirul	Mengirim Surat Keluar
Prang Aditya	Membuat rekapitulasi Posko
Agnes	Membuat surat keluhan dan tanggapan lain-lain
Noer Fadilah	Mencatat dan mengarsip keluhan masuk dan keluar
Wiwiek Widyawati	Membuat surat keluhan dan tanggapan PDAM dan menangani keluhan melalui Email

Sumber: Dinas Infokom

Menurut Dra. Sri Puri S. Msi dalam hubungannya dengan dinas-dinas maupun BUMD, apabila ada keluhan masyarakat yang akan disampaikan kepada Dinas-dinas ataupun BUMD, maka penyampainya tidak langsung melalui kepada Kepala Dinas atau Direktur Utama BUMD tersebut, akan tetapi posko keluhan masyarakat telah menunjuk beberapa orang di dalam dinas-dinas dan BUMD sebagai penghubung antara Dinas-Dinas atau BUMD dengan posko keluhan masyarakat. Posko keluhan masyarakat akan menyampaikan keluhan masyarakat yang terjaring oleh posko keluhan masyarakat serta akan meminta tanggapan atas keluhan tersebut kepada penghubung tersebut. Adanya penghubung ini dikarenakan apabila posko keluhan masyarakat berhubungan langsung dengan

Kepala Dinas ataupun Direktur Utama BUMD maka akan menambah beban bagi Kepala Dinas atau Direktur Utama BUMD tersebut, hal ini dikarenakan Kepala Dinas dan Direktur Utama BUMD memiliki kesibukan yang tinggi. Akan tetapi posko keluhan masyarakat bisa saja berhubungan secara langsung dengan Kepala Dinas ataupun Direktur Utama BUMD apabila keluhan masyarakat tersebut tidak segera diberikan tanggapannya. personil tersebut sebagai berikut:

Tabel 3.2

Daftar Penghubung Dinas dan BUMD

DINAS/BAGIAN	NAMA
PDAM	Harri S.
	Soenarno
P.D Pasar Surya	Darmono
	Putut
Dinas Pertamanan	Mukminim
	Endro Purnomargo
Dinas Bina Marga dan Utilitas	Herry Sinurat
	H. Abdul Khamid
Dinas Pengendalian banjir	Sutarjono
Dinas Perhubungan	-
	Ir. Irvan Wahyu Drajad
	Agung Rahardjo
Dinas Polisi Pamong Praja	Sampun Hidayat
	-
Dinas Kebersihan	Drs. Syamsul Ashari
	Mira permatasari

Sumber: Dinas Infokom

Tidak semua unsur dinas memiliki penghubung, unsur dinas yang dibentuk ini disesuaikan dengan banyaknya keluhan masyarakat yang masuk kepada dinas atau BUMD tertentu sehingga unsur dinas adalah dinas-dinas yang sering mendapatkan keluhan dari masyarakat.

3.2 Keluhan Masyarakat dan Posko Keluhan masyarakat

3.2.1 Keluhan Masyarakat

Masyarakat Surabaya mengeluhkan beberapa pelayanan publik di Surabaya antara lain pelayanan sampah, penanggulangan dan pengendalian banjir, jalan umum dan pembuatan Kartu Tanda Penduduk. Untuk permasalahan sampah, masyarakat Surabaya mengeluhkan tentang retribusi, sampah menumpuk, sarana atau angkutan sampah, bau sampah dan TPA dan TPS. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat di tabel berikut ini:

Tabel 3.3

Daftar Keluhan Masyarakat Pada Dinas Kebersihan

NO	JENIS KELUHAN	TAHUN					Total
		2000	2001	2002	2003	2004	
1	Retribusi	6	11	12	4	0	33
2	Sampah Menumpuk	12	33	28	14	15	102
3	Angkutan Sampah	3	23	19	7	0	52
4	Bau Sampah	1	2	5	2	0	10
5	TPA dan TPS	3	2	2	1	2	10
TOTAL		25	71	66	28	17	207

Sumber: Posko Keluhan Masyarakat

Dari tabel diatas didapatkan kesimpulan sebagai berikut permasalahan sampah di Surabaya yang sering dikeluhkan oleh masyarakat Surabaya dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2004 adalah sampah menumpuk dan setelah itu adalah permasalahan angkutan sampah dan berikutnya adalah permasalahan retribusi sampah.

Untuk permasalahan banjir di Surabaya, masyarakat Surabaya mengeluhkan sebagai berikut:

Tabel 3.4

Daftar Keluhan Masyarakat Pada Dinas Pengendalian Banjir

NO	JENIS KELUHAN	TAHUN					Total
		2000	2001	2002	2003	2004	
1	Banjir	0	15	59	46	7	127
2	Benahi Saluran	0	4	12	7	0	23
3	Bangunan Liar	0	3	2	2	0	7
4	Got Mampet	0	2	9	5	0	14
5	Sampah Kali	0	1	4	2	7	8
6	Stren Kali	0	5	2	1	0	5
7	Saluran	0	2	2	1	0	3
8	Proyek Mangkrak	0	1	1	1	0	2
TOTAL		0	33	91	65	14	203

Sumber: Posko Keluhan Masyarakat

Dari tabel diatas didapatkan kesimpulan sebagai berikut permasalahan banjir yang sering dikeluhkan oleh masyarakat Surabaya dari tahun 2000 sampai dengan 2004 adalah pertama, permasalahan banjir itu sendiri, kedua, benahi saluran dan ketiga adalah masalah got mampet. Sedangkan permasalahan jalan umum dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.5

Daftar Keluhan Masyarakat Pada Dinas Bina Marga dan Utilitas

NO	JENIS KELUHAN	TAHUN					Total
		2000	2001	2002	2003	2004	
1	Jalan Rusak	28	132	136	140	25	461
2	Drainase	4	11	4	8	2	29
3	Galian	5	5	6	3	0	19
4	Jembatan Rusak	2	7	4	1	1	15
5	Proyek Mangkrak	0	3	1	2	0	6
TOTAL		39	158	151	154	28	530

Sumber: Posko Keluhan Masyarakat

Dari tabel diatas didapatkan kesimpulan bahwa keluhan terhadap pelayanan jalan umum di Surabaya yang sering dikeluhkan oleh Masyarakat Surabaya adalah Pertama, Jalan rusak. Kedua, Galian dan Ketiga, Jembatan rusak.

Untuk permasalahan pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) posko keluhan masyarakat tidak memiliki tabel mengenai daftar keluhan masyarakat pada dinas kependudukan dan pencatatan sipil, akan tetapi menurut Dra. Sri Puri .S. Msi. keluhan masyarakat mengenai pelayanan KTP adalah masalah retribusi, lama pembuatan KTP dan Calo.

3.2.2 Respon Posko Keluhan Masyarakat terhadap Keluhan Masyarakat

3.2.2.1 Memfasilitasi Wadah Pengaduan Masyarakat

Posko keluhan masyarakat memiliki metode penjangkaran keluhan. antara lain:

1. Dari surat pembaca media cetak
2. Dari laporan masyarakat melalui media radio
3. Melalui situs internet www.surabaya.go.id
4. Melalui telepon 031-5456290
5. Datang langsung ke Dinas Informasi dan Komunikasi (infokom) pemerintah kota Surabaya alamat: Jl. Jimerto 6-8 Surabaya

Sesuai dengan SK Walikota Surabaya No. 188.45/39/436.1.2/2004 menyebutkan salah satu tugas kelompok pelaksana adalah menerima keluhan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media cetak maupun elektronik dan mengadakan kerjasama dengan pihak televisi, radio dan media cetak.

Untuk menjangkarkan keluhan masyarakat pada media cetak, posko keluhan masyarakat bekerjasama dengan berbagai surat kabar, tabloid dan majalah. Surat kabar yang diajak bekerja sama dengan posko keluhan masyarakat antara lain: Radar Surabaya, Memorandum, Jawa Pos, Bhiraka, Bangsa, Surya, Surabaya News, Kompas, Republika, Duta Masyarakat dan Ekonomi Bisnis. Sedangkan

untuk tabloid posko keluhan masyarakat bekerjasama dengan Jatim Pos, Gugat, Peduli Metropolis, Inti Jaya. Sementara untuk majalah posko keluhan masyarakat bekerjasama dengan Jaya Baja, Fakta, Garda, Penyebar Semangat dan POR.

Diadakannya kerjasama dengan berbagai media cetak tersebut, posko keluhan masyarakat berusaha menjaring keluhan melalui pemberitaan dan surat pembaca yang berisikan keluhan terhadap pelayanan pemerintah kota Surabaya. Sebagai contoh pada "Harian Business Surabaya", posko keluhan masyarakat menyediakan satu kolom yang diberi judul "Selamat Pagi Pak Wali" dikolom ini Harian Business Surabaya menyediakan bagi masyarakat Surabaya untuk menyampaikan keluhan, kritikan dan saran bagi kinerja pemerintah kota Surabaya

Selain bekerjasama dengan media cetak, posko keluhan masyarakat juga bekerja sama dengan berbagai radio di Surabaya anatar lain dengan RRI, Suara Surabaya, Elvictor, SCFM, Salvatore, PRO II dan Mercury. Berbeda dengan media cetak, kerjasama yang dilakukan oleh posko keluhan masyarakat dengan stasiun-stasiun radio tersebut berupa pembelian jam-jam siaran radio yang digunakan untuk *talk show* guna menjaring berbagai keluhan masyarakat sekaligus pemberian tanggapan mengenai keluhan tersebut. Sebagai contoh acara *talk show* di radio-radio Surabaya misalnya pada tanggal 3 Maret 2004 di Radio Suara Surabaya (SS) dengan topik "Pelayanan Kesehatan di Puskesmas Dalam Mengantisipasi Wabah Demam Berdarah", pada tanggal 12 Juli 2004 di Radio Mercury dengan topik "Pelaksanaan Pembangunan Jalan dan Jembatan Tahun 2004", pada tanggal 14 Juli 2004 di Radio JIFM dengan topik "Pelaksanaan Uji Emisi Kendaraan Dinas atau Operasional Kantor dan pada tanggal 19 Juli 2004 di Radio Mercury dengan topik "Evaluasi Pelaksanaan Yustisi Kebersihan".

Acara-acara *talk show* di radio-radio di Surabaya tersebut merupakan program bulanan yang harus dilakukan oleh Dinas Infokom dan posko keluhan masyarakat. Hal ini ditujukan untuk sosialisasi program-program dan kinerja pemerintah kota Surabaya serta menjaring keluhan masyarakat. Di setiap acara-acara *talk show* tersebut selalu ada keluhan masyarakat bahkan kadang melenceng dari topik yang ditentukan. Oleh sebab itu setiap acara *talk show* yang diadakan oleh Dinas Infokom dan posko keluhan masyarakat, akan dibentuk tim monitoring yang bertujuan untuk mencatat setiap keluhan, kritikan dan saran dari masyarakat sebagai bahan evaluasi bagi instansi yang terkait⁹. Dra. Wiwik Widayanti—Sub Dinas Media Informasi Dinas Infokom—menambahkan, terkadang pihak radio secara on-air menghubungi Kepala Dinas Infokom untuk memberikan tanggapan dan penjelasan terhadap permasalahan yang sedang terjadi di Surabaya.

Namun demikian pengadaan dialog interaktif atau acara *talk show* di radio-radio, mengeluarkan dana yang tidak sedikit, misalnya membeli jam siaran pada radio Suara Surabaya sebesar kurang lebih Rp. 2.500.000,- per jam dan radio-radio lainnya misalnya Mercury atau Elvictor sekitar kurang lebih Rp. 1.000.000,- per jam¹⁰. Oleh sebab itu, Dinas Infokom mulai mengurangi membeli jam siaran pada Radio Suara Surabaya dikarenakan harga jam siarannya yang terlalu mahal dibandingkan dengan radio-radio lainnya yang ada di Surabaya. Mahalnya harga jam siaran tersebut menurut Errol Jonathan—Direktur Operasional PT. Radio Suara Surabaya (SS)—dikarenakan Radio Suara Surabaya

⁹ Hasil Wawancara dengan Bapak Asmianto, Ba Seksi Radio, Televisi dan Film

¹⁰ Hasil Wawancara dengan Bapak Asmianto, Ba Seksi Radio, Televisi dan Film

sebagai *Pioneer* radio berita, basis pendengarnya luas, dan produk siarannya berkualitas.

Sementara itu menurut Asmianto, BA-- Seksi Radio, Televisi dan Film Dinas Infokom--untuk membeli jam tayang di stasiun televisi untuk saat ini masih belum terlaksana dikarenakan biaya yang cukup mahal untuk membeli jam tayang di televisi, untuk membuat iklan layanan pemerintah kota Surabaya membutuhkan dana kurang lebih sekitar Rp. 25 Juta, apalagi untuk membeli jam tayang televisi yang pastinya lebih mahal.

Selain melalui media cetak dan elektronik tersebut, posko keluhan masyarakat juga melakukan metode penjangkaran melalui situs resmi pemerintah kota Surabaya, di mana posko keluhan masyarakat menyediakan satu kolom yang diberi nama "keluhan masyarakat". Di kolom tersebut, masyarakat dapat menyampaikan keluhan, saran dan kritik bagi kinerja pemerintah kota Surabaya.

Posko keluhan masyarakat sebagai lembaga pusat pengaduan keluhan masyarakat kota Surabaya tidak menutup kemungkinan untuk menerima keluhan dari masyarakat secara langsung di kantor Dinas Infokom, karena di tempat ini pula telah disediakan bagian khusus yang akan menampung dan menangani masyarakat yang datang. Bagi masyarakat yang datang langsung untuk mengadukan keluhannya, dapat ditangani langsung oleh badan pekerja di posko keluhan masyarakat. Biasanya dapat bertemu langsung dengan ketua pelaksana posko keluhan masyarakat yaitu Dra. Sri Puri Msi atau oleh badan pekerja yang lainya apabila ketua pelaksanan tidak ada ditempat, misalnya untuk masalah sampah akan ditangani oleh Diah Ernawati, untuk masalah banjir akan ditangani oleh Yuni, dan lain sebagainya.

Meskipun Dinas Infokom menyediakan dan menerima pengaduan secara langsung oleh masyarakat, menurut Dra. Sri Puri Msi, untuk saat ini animo masyarakat yang datang langsung ke posko keluhan masyarakat sangat jarang bahkan keluhan-keluhan yang diadukan biasanya keluhan-keluhan yang pernah dijawab oleh Instansi terkait. Masih menurut Dra. Sri Puri MSI mekanisme penjangkaran keluhan secara langsung ke kantor posko keluhan masyarakat tersebut memiliki kelemahan yaitu tidak adanya data secara pasti yang dapat dijadikan acuan bagi pemerintah mengenai keluhan-keluhan apa saja yang dikeluhkan oleh masyarakat dan tanggapan apa yang telah diberikan kepada masyarakat, hal ini dikarenakan masyarakat yang datang jarang bahkan tidak pernah mengisi formulir yang disediakan oleh posko keluhan masyarakat berkaitan dengan pengaduannya. Formulir tersebut penting karena tidak hanya untuk mengetahui jenis keluhan yang dilaporkan tetapi juga untuk mencatat identitas sekaligus nomer telepon pengadu. Hal ini juga berlaku bagi masyarakat yang mengadu melalui telepon.

Pada prinsipnya pengelolaan keluhan masyarakat yang telah terjaring oleh posko keluhan masyarakat melalui metode penjangkaran keluhan masyarakat akan didistribusikan kepada instansi terkait, setelah itu posko keluhan meminta tanggapan dari instansi terkait tersebut.

Sebagai bentuk keseriusan posko keluhan masyarakat dan pemerintah kota Surabaya dalam memperhatikan keluhan masyarakat dan peningkatan kinerja pelayanan publik di Surabaya, Dinas Infokom dan posko keluhan masyarakat mengadakan "Dialog Warga", yang diadakan pada tanggal 18 Mei 2004 di Graha Sawunggaling Pemerintah kota Surabaya. Acara ini dihadiri oleh masyarakat Surabaya, pers. Dinas, Badan, Kantor Kecamatan serta instansi terkait. Jumlah seluruh undangan melebihi target yakni sebanyak 230 orang, dari 200 undangan

yang disebar sebagian besar masyarakat yang hadir adalah mereka yang sering mengkritisi kebijakan atau kinerja pemerintah kota Surabaya, baik melalui radio maupun surat kabar.

Dialog tanya jawab yang berlangsung dengan gaya cangkrukan tersebut dipandu oleh Priyo Aljabar dan dijawab langsung oleh Walikota Surabaya dengan didampingi oleh 6 (enam) Dinas yang presentasi yaitu, Dinas Bina Marga dan Utilitas, Dinas Pendapatan Kota, PDAM, Dinas Kebersihan, Dinas Perhubungan serta Dinas Pertamanan dan Pemakaman. Dari akhir pembicaraan, masyarakat sangat mengharapkan pemerintah kota Surabaya terus melakukan acara semacam ini, tidak hanya pada acara-acara tertentu saja. Oleh karena itu, Dinas Infokom merencanakan akan dibentuk “Forum Dengan Masyarakat atau *Public Hearing*”, yang beranggotakan sekitar 20 orang yang dianggap peduli atau sering memperhatikan perkembangan kota Surabaya.

3.2.2.2 Penyampaian Tanggapan

Posko keluhan masyarakat bertugas menjaring keluhan, menyampaikan keluhan kepada dinas terkait serta melakukan monitoring dan evaluasi mengenai pengaduan tersebut, karena itu penanganan keluhan masyarakat dimulai sejak menerima pengaduan. Penanganan keluhan oleh posko keluhan masyarakat melalui beberapa tahapan. Tahapan-tahapan tersebut meliputi pendaftaran keluhan, penyortiran keluhan, pemberitahuan kepada bagian terkait, investigasi, mengirim informasi tanggapan dan evaluasi.

Laporan yang didapat oleh posko keluhan masyarakat baik melalui media, surat, fax, telepon, email ataupun datang langsung ke Dinas Infokom segera ditangani dengan cara di daftar terlebih dahulu kemudian di sortir di mana hal ini

dilakukan dengan tujuan untuk memudahkan ke bagian/dinas mana pengaduan tersebut akan diberitahukan. Pendaftaran pengaduan sekaligus untuk menetapkan waktu kapan tanggapan akan diberikan. Dengan demikian pengaduan yang masuk ke posko keluhan masyarakat memiliki arsip misalnya keluhan yang disampaikan melalui media cetak di kliping sebagai arsipnya. Setelah dilakukan pengklipingan dan penyortiran maka tugas posko keluhan masyarakat adalah memberitahukan kepada dinas terkait bahwa telah diterima laporan atau keluhan dari masyarakat. Dari sini sebenarnya tugas posko keluhan masyarakat adalah menunggu jawaban dari dinas yang telah diberitahukan pengaduan tersebut.

Proses tanggapan oleh dinas terkait terhadap pengaduan masyarakat tentu memerlukan waktu karena untuk menanggapiya terlebih dahulu dilakukan investigasi ke lapangan di mana terjadi pengaduan. Dari investigasi tersebut maka dinas/instansi-instansi yang terkait akan menentukan jenis penyelesaian sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Proses-proses demikian hampir berlaku untuk semua pengaduan yang masuk ke posko keluhan masyarakat oleh karena itu tidak menutup kemungkinan bertumpuknya pengaduan yang belum ditanggapi oleh pemerintah. Adanya penundaan tanggapan yang diberikan oleh dinas-dinas, hal ini oleh posko keluhan masyarakat ditindaklanjuti dengan cara memonitor apakah pengaduan-pengaduan yang telah dikirimkan pemberitahuannya telah diselesaikan atau belum oleh dinas terkait, jika belum terselesaikan maka posko keluhan masyarakat akan *menfollow-up* pengaduan tersebut sampai keluhan masyarakat ditanggapi oleh pemerintah.

Dinas atau instansi terkait yang telah menerima pemberitahuan oleh posko keluhan masyarakat kemudian melakukan investigasi. Segera setelah investigasi dilakukan dinas-dinas tersebut memberikan tanggapan kepada posko keluhan

masyarakat untuk kemudian disampaikan kepada masyarakat melalui media di mana pengaduan tersebut dilaporkan pertama kali. Jika pengaduan yang diterima oleh posko keluhan masyarakat diterima dari surat kabar maka jawaban dari dinas-dinas tersebut juga disampaikan melalui surat kabar yang bersangkutan demikian juga pengaduan yang diterima melalui situs internet.

Berbeda dengan jawaban yang diberikan melalui media cetak maka pengaduan yang diberikan melalui telepon atau kunjungan langsung umumnya langsung ditanggapi oleh bagian penanganan yang telah disediakan oleh posko keluhan masyarakat. Umumnya bagian penanganan pengaduan tersebut langsung menjawab keluhan masyarakat. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa Permasalahan yang dikeluhkan oleh masyarakat sebelumnya pernah terjadi dan tanggapan yang diberikan oleh pemerintah juga telah disampaikan. Namun jika keluhan yang laporkan masyarakat sebelumnya belum pernah terjadi maka posko keluhan masyarakat akan memberitahukannya kepada dinas/instansi terkait karena dalam hal ini yang lebih berwenang memberikan tanggapan atas keluhan tersebut adalah dinas-dinas terkait. Untuk lebih jelasnya dapat dicontohkan sebagai berikut:

Keluhan masyarakat yang telah ditangkap oleh posko keluhan masyarakat ditulis atau dikliping bila melalui koran dan diserahkan kepada dinas atau bagian yang terkait. Hal ini dicontohkan adanya keluhan di Harian Business Surabaya pada tanggal 21 Februari 2004 mengenai jalan berluang di jalan Jolotundo. Posko keluhan masyarakat melalui Kepala Dinas Infokom memberitahuannya dengan melayangkan surat kepada Kepala Dinas Bina Marga dan Utilitas Kota Surabaya tertanggal pada 25 Februari 2004. menurut Dra. Sri Puri S. Msi, walaupun surat ini ditujukan kepada Kepala Dinas Infokom, akan tetapi akan di disosisikan

kepada penghubung antara posko keluhan masyarakat dengan Dinas Bina Marga dan Utilitas Kota Surabaya. Hal ini juga dibenarkan oleh Ir. Herry Sinurat, mengenai hal tersebut. Dalam pengiriman surat tersebut disertai dengan kliping surat kabar yang memuat keluhan masyarakat tersebut.

Pada tanggal 1 Maret 2004 Dinas Bina Marga dan Utilitas Kota Surabaya melayangkan tanggapannya melalui surat yang ditujukan kepada Kepala Dinas Infokom. Oleh posko keluhan masyarakat dilayangkan tanggapan tersebut ke Harian Business, tanggapan tersebut diatas namakan Kepala Dinas Infokom bukan Kepala Dinas Bina Marga dan Utilitas dan pada tanggal 19 Maret 2004 dimuat oleh Harian Business¹¹. Hal ini berlaku juga untuk dinas, BUMD dan bagian-bagian yang lain.

Penyampaian tanggapan posko keluhan masyarakat dari hasil penjangkaran yang telah dilakukan melalui berbagai media sebagaimana dijelaskan diatas dapat dilakukan melalui:

1. Dikirim melalui media cetak
2. Siaran langsung/on-air di media radio, misalnya di radio Suara Surabaya setiap hari jam 12.30 WIB
3. Mengagendakan *talk show* dengan topik keluhan yang banyak disampaikan masyarakat di radio, 6 stasiun radio (Suara Surabaya, Elvictor, Mercury, RRI, JTFM, SCFM)
4. Telepon langsung kepada pengeluh

3.2.2.3 Evaluasi

Keluhan-keluhan dan tanggapan yang telah masuk dalam 3 bulan akan dibukukan oleh posko keluhan masyarakat sehingga dapat dijadikan arsip bagi posko keluhan masyarakat. Dalam setiap bulannya posko keluhan masyarakat meminta laporan secara tertulis kepada dinas atau bagian terkait tiap bulannya untuk melaporkan keluhan masyarakat yang telah ditanggapi dan keluhan masyarakat yang belum ditanggapi¹². Dari hasil laporan tersebut serta data-data atau arsip yang telah dibukukan oleh posko keluhan masyarakat akan dicocokkan, sehingga dapat ditemukan keluhan yang belum atau sudah ditanggapi oleh dinas, BUMD atau bagian yang terkait.

Laporan-laporan bulanan akan dilaporkan kepada Walikota, laporan-laporan tersebut akan digunakan sebagai bentuk pertimbangan bagi Walikota untuk memperoleh tindak lanjut dari Walikota Sendiri. Apabila Walikota mendapatkan keluhan yang masih belum ditanggapi oleh dinas atau bagian terkait maka Walikota akan memberi teguran dan akan memproses keluhan tersebut untuk memperoleh jalan keluar.

Tiap tahunnya posko keluhan masyarakat juga membuat laporan “Rekapitulasi Keluhan Masyarakat Dan Tanggapan” laporan tersebut akan disusun sesuai dengan dinas-dinas dan bagian yang mendapat keluhan masyarakat serta jumlah keluhan dan tanggapan dari dinas dan bagian terkait tersebut. Di dalam laporan tersebut terdapat laporan per-dinas atau bagian terkait sesuai dengan jenis keluhan yang sering di keluhkan oleh masyarakat¹³. Laporan tersebut

¹¹ Lihat lampiran Mengenai Surat Dinas Infokom kepada Dinas Bina Marga dan Utilitas Kota Surabaya

¹² Lihat contoh surat laporan Tanggapan Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir

¹³ Lampiran 5 tentang Laporan Tahunan

juga dilaporkan kepada Walikota yang akan disampaikan oleh kepala bagian Dinas Infokom.

3.3. Efektifitas

3.3.1 Mengakomodasi Keluhan Masyarakat

Sebelum dibentuknya posko keluhan masyarakat oleh pemerintah kota Surabaya, dari data yang diperoleh yang disajikan dalam Tabel Rekapitulasi Keluhan Masyarakat dan Tanggapan tahun 2000, 2001, 2002, 2003 dan 2004 nampak sekali keluhan masyarakat tidak semuanya dapat terjaring oleh pemerintah kota Surabaya. Pada tahun 2000 didapatkan total keluhan masyarakat sebanyak 131 keluhan, sedangkan pada tahun 2001 didapatkan total keluhan masyarakat sebanyak 560 keluhan, dimana pada tanggal 1 februari 2001, posko keluhan masyarakat mulai dibentuk. Didapatkan peningkatan sekitar 331% terhadap total jumlah keluhan masyarakat tahun 2000, peningkatan tersebut membuktikan keefektifan kinerja dari posko keluhan masyarakat dalam menjaring keluhan masyarakat, keefektifan ini didukung dengan kerjasama antara posko keluhan masyarakat dengan media massa di Surabaya yang membuat kemudahan bagi masyarakat Surabaya untuk menyampaikan keluhannya kepada pemerintah kota Surabaya. Peningkatan tersebut juga membuktikan bahwa sebenarnya masyarakat Surabaya sangat peduli dengan kinerja pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah Kota Surabaya.

Beberapa hal yang menyebabkan jumlah total keluhan masyarakat tahun 2000 jauh dibawah jumlah total keluhan masyarakat tahun 2001, dikarenakan dua hal yakni manajemen dan teknis dari lembaga pengelolaan keluhan masyarakat. Pada tahun 2000, manajemen dari lembaga pengelolaan keluhan masyarakat

masih terbarnya pos-pos pengaduan di setiap dinas, sehingga belum merupakan satu unit yang terpadu, tidak adanya koordinasi yang kuat antar dinas yang menangani pelayanan masyarakat jika ada keluhan dan tidak ada laporan yang tetap mengenai beberapa jumlah keluhan dan sejauh mana tanggapan terhadap keluhan tersebut.

Apabila dilihat secara teknis pada lembaga pengelolaan keluhan masyarakat sebelum dibentuknya posko keluhan masyarakat adalah didapatkan tidak adanya prosedur atau mekanisme penanganan keluhan masyarakat, belum adanya satu lembaga khusus yang menangani pengaduan, tidak adanya SDM yang secara khusus menangani keluhan masyarakat, tidak ada dukungan sumber dana dalam menangani keluhan masyarakat dan tidak adanya akses bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhannya.

Peningkatan total jumlah keluhan masyarakat tahun 2001, 2002, 2003 terhadap tahun 2000, membuktikan masyarakat memiliki antusias yang besar untuk memberikan kontrol atau pengawasan terhadap kinerja pemerintah kota Surabaya termasuk pada kinerja pelayanan publik di Surabaya. Besarnya antusias masyarakat untuk memberikan kontrol bagi kinerja pemerintah daerah merupakan salah satu bentuk harapan dari implementasi kebijakan otonomi daerah.

Beberapa permasalahan pelayanan publik misalnya banjir, jalan umum rusak, pelayanan KTP kurang baik dan sampah mengakibatkan kerugian bagi masyarakat. Setelah diberlakukannya kebijakan otonomi daerah, seharusnya pemerintah kota Surabaya mampu meningkatkan pelayanan publik dengan didukung alokasi pajak dan retribusi pada daerah otonom masing-masing, akan tetapi masyarakat telah membayar pajak daerah serta retribusi daerah namun tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya. Oleh sebab itu, demi

meningkatkan kualitas pelayanan publiknya, maka pemerintah kota Surabaya mencoba untuk mendengarkan keluhan masyarakat dan mengakomodasinya untuk mendapatkan tanggapan dari instansi yang terkait. Dengan adanya keluhan-keluhan masyarakat tersebut pemerintah kota Surabaya mendapatkan informasi-informasi yang akurat untuk kedepannya dapat digunakan sebagai acuan dalam memberikan pelayanan yang lebih baik.

Adanya posko keluhan masyarakat, pemerintah kota Surabaya memberikan kebebasan bagi masyarakat untuk memberikan kritikan atas kinerja pemerintah kota Surabaya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat serta masyarakat juga diberi kesempatan untuk memberikan jalan keluar untuk permasalahan-permasalahan yang sedang dihadapi di kota Surabaya. Dengan menyampaikan keluhannya, masyarakat dapat memperoleh pengertian dan penjelasan mengenai permasalahan-permasalahan pelayanan publik yang sedang terjadi.

Kebijakan yang dilaksanakan di pemerintah daerah, haruslah mampu berimplikasi sesuai dengan harapan dari implementasi kebijakan otonomi daerah, yang menyatakan sebagai berikut¹⁴:

- a. perkembangan proses demokrasi dalam kehidupan masyarakat dan pemerintahan akan meningkat;
- b. peran serta aktif masyarakat dalam proses pemerintahan, baik dalam proses penentuan kebijakan, dan pelaksanaan maupun dalam proses evaluasi dan pengawasan, akan semakin meningkat;
- c. munculnya kreativitas dan inovasi Daerah untuk mengembangkan pembangun daerahnya;
- d. meningkatnya gairah birokrasi pemerintahan Daerah, karena adanya keleluasaan untuk mengambil keputusan, serta

¹⁴ DR. E. Koswara, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Tinjauan Terhadap Permasalahan dan Prospek Penyelenggaraan*, <http://id.apps.in.or.id/Artikel/mpotda.htm>

- terbukanya peluang karier yang lebih tinggi, karena kompetisi profesional;
- e. meningkatnya pengawasan atas jalannya pemerintahan Daerah, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun DPRD, sehingga keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan terpercaya semakin sangat didambakan oleh masyarakat;
 - f. meningkatnya peranan DPRD sebagai wahana demokrasi dan penyalur aspirasi rakyat dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan;
 - g. pemberian pelayanan umum kepada masyarakat semakin meningkat, baik kualitas maupun kuantitas, sejalan dengan meningkatnya tuntutan dari masyarakat akan pelayanan yang lebih baik;
 - h. munculnya semangat kedaerahan yang menjadi faktor pendorong yang kuat bagi pengembangan daerahnya.

Salah satu implementasi kebijakan otonomi daerah, menyatakan pemberian pelayanan umum kepada masyarakat semakin meningkat, baik kualitas maupun kuantitas, sejalan dengan meningkatnya tuntutan dari masyarakat akan pelayanan yang lebih baik. Dari pernyataan tersebut salah satu variabel yang memacu agar pelayanan publik haruslah ditingkatkan adalah tuntutan masyarakat, disini tuntutan masyarakat sebagai suatu acuan agar pemerintah daerah mau mendengarkan dan merespon setiap tuntutan atau keluhan masyarakat demi kemajuan mutu dan kinerja dari pelayanan pemerintah.

3.3.2 Kontrol Posko Keluhan Masyarakat Terhadap Instansi Terkait.

Posko keluhan masyarakat bertugas untuk menjaring keluhan masyarakat dan mengolah keluhan tersebut untuk disampaikan kepada instansi-instansi terkait. Setelah disampaikan maka posko keluhan masyarakat meminta tanggapan dari instansi terkait tersebut untuk disampaikan kepada masyarakat. Posko keluhan masyarakat menggunakan metode 1x24 Jam untuk memberikan tanggapan kepada masyarakat. Hal ini dimaksud sebagai bentuk keseriusan posko keluhan masyarakat dalam menangani keluhan masyarakat dan tidak membiarkan

masyarakat memperoleh tanggapan yang cukup lama. Akan tetapi tanggapan-tanggapan yang diberikan oleh instansi terkait kepada posko keluhan masyarakat tidak dapat langsung disampaikan kepada masyarakat karena perlu mendapatkan revisi dari posko keluhan masyarakat. Hal ini dimaksudkan penggunaan tata bahasa yang dapat dimengerti oleh masyarakat luas.

Berbeda dengan metode yang digunakan oleh posko keluhan masyarakat tentang jangka waktu 1 x 24 jam dalam menanggapi keluhan, maka pemberian tanggapan oleh instansi-instansi terkait tidak dapat dilakukan dalam 1x24 Jam, hal ini seperti yang dipaparkan oleh Ir Herry Sinurat—SubDin Jalan dan Jembatan Dinas Bina Marga dan Utilitas kota Surabaya—dalam memberikan tanggapan mengenai permasalahan jalan rusak tidak dapat dilakukan dalam 1x24 Jam hal ini harus melakukan pengamatan dilapangan terlebih dahulu. Hal ini dibuktikan dengan adanya proses penyampaian tanggapan atas keluhan masyarakat pada Harian Business Surabaya. Pada Harian tersebut didapatkan keluhan masyarakat pada tanggal 21 Februari 2004 dan ditanggapi pada tanggal 1 Maret 2004 dan dimuat oleh Harian Business pada tanggal 9 Maret 2004, serta pada Radar Surabaya didapatkan keluhan masyarakat pada tanggal 30 Januari 2004, mendapatkan tanggapan dari Badan terkait pada tanggal 9 Februari 2004 dan dibuat pada Radar Surabaya 17 Februari 2004.

Instansi-instansi yang terkait dengan keluhan masyarakat dalam hal ini melakukan pengamatan terlebih dahulu sebelum memberikan tanggapan oleh karena memerlukan jangka waktu relatif lama. Meskipun demikian seringkali masyarakat kurang puas dengan tanggapan yang telah diberikan oleh instansi tersebut sehingga seringkali diketahui bahwa keluhan-keluhan yang pernah

dilaporkan oleh masyarakat pada akhirnya dikeluhkan kembali secara berulang-ulang. Adanya pengulangan keluhan tersebut oleh masyarakat diakui oleh pemerintah dikarenakan keinginan masyarakat yang kadangkala tidak cukup puas dengan tanggapan saja, akan tetapi tindakan nyata dari pemerintah kota Surabaya untuk segera menyelesaikan permasalahan tersebut. Misalnya permasalahan jalan rusak yang diungkap oleh Ir Herry Sinurat Sinurat—SubDin Jalan dan Jembatan Dinas Bina Marga dan Utilitas kota Surabaya—bahwa perbaikan jalan rusak tidak dapat dilakukan secepat dan segampang itu, perlu mendapatkan dana yang cukup besar, hal ini harus menunggu APBD, untuk APBD yang telah didapatkan akan digunakan untuk perbaikan jalan yang telah direncanakan dan diprioritaskan. Hal ini yang menyebabkan penanganan permasalahan jalan rusak memakan waktu lama. Begitu juga dengan permasalahan banjir, untuk membetulkan pintu air, membersihkan sungai, dan lain sebagainya dibutuhkan dana yang cukup besar sehingga perlu menunggu APBD, mungkin dapat dilakukan penanganan, akan tetapi sekedanya saja.

Hal ini merupakan permasalahan yang dialami oleh posko keluhan masyarakat. Posko keluhan masyarakat tidak dapat memberikan kontrol dan jaminan apakah permasalahan yang dikeluhkan oleh masyarakat telah diselesaikan sesuai dengan harapan masyarakat. Kelemahan ini juga diakui oleh Dra. Sri Puri Msi, hal ini dikarenakan keluhan masyarakat yang jumlahnya ratusan tidak bisa dikontrol satu-persatu, sedangkan didukung dengan jumlah badan pekerja yang hanya beberapa orang.

3.3.3 Pengaruh Terhadap Kebijakan Publik

3.3.3.1 Memberikan Informasi

Setiap dinas, BUMD dan unit-unit kerja yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dan yang mendapatkan keluhan harus memberikan laporan kepada Walikota setiap bulannya, hal ini sesuai dengan laporan tersebut yang disebut sebagai Laporan Tanggapan Keluhan Masyarakat. Laporan Tanggapan Keluhan Masyarakat ini berbentuk tabel. Tabel ini berisikan No, Sumber Berita, Masalah Keluhan, Tanggapan Dinas, Hambatan dalam Memenuhi Tuntutan Masyarakat dan Harapan yang Diinginkan Kepada Masyarakat. Sebagai contoh, dapat dilihat di Lampiran mengenai Laporan Tanggapan Keluhan Masyarakat oleh Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir Kota Surabaya.

Dalam Laporan tersebut, kolom sumber berita diisi dengan media massa mana yang memuat keluhan masyarakat, sebagai contoh misalnya pada Laporan Tanggapan Keluhan Masyarakat pada no. 1 sumber berita didapatkan dari surat kabar Kompas, senin 17 Mei 2004 dengan judul "Mereka yang berjuang dari Bantaran Sungai". Sumber berita ini didapatkan dari laporan dari posko keluhan masyarakat. Seperti keterangan diatas mengenai kinerja posko keluhan masyarakat.

Untuk mengisi Laporan Tanggapan Keluhan Masyarakat ini, Dinas, BUMD dan unit-unit kerja yang mendapatkan keluhan masyarakat harus mengidentifikasi permasalahan keluhan tersebut dan memberikan tanggapan, tidak hanya itu saja akan tetapi juga mengisi hambatan-hambatan yang terjadi pada kolom hambatan dalam memenuhi tuntutan masyarakat dan juga mengisi kolom harapan yang diinginkan kepada masyarakat. Laporan Tanggapan Keluhan

Masyarakat ini harus dilaporkan setiap akhir bulan, sehingga pada awal bulan kedepannya dapat diproses.

Laporan ini ditujukan langsung kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah dan tembusan yang ditujukan kepada Kepala Dinas Infokom Kota Surabaya dan Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kota Surabaya. Laporan ini ditujukan langsung kepada Walikota dikarenakan Walikota sendiri yang akan memberikan kontrol bagi kinerja dari dinas, BUMD dan unit-unit kerja lainnya dan apabila ada dinas, BUMD dan unit-unit kerja yang mendapatkan keluhan tetapi tidak memberikan tanggapan akan ditegur oleh Walikota setelah mendapatkan informasi dari posko keluhan masyarakat.

Laporan tersebut juga ditembuskan kepada Kepala Dinas Infokom kota Surabaya dikarenakan untuk menjadi arsip dan dipelajari serta dievaluasi oleh posko keluhan masyarakat, apabila ada keluhan masyarakat yang serupa akan segera dijawab oleh Kepala Dinas Infokom Kota Surabaya. Sedangkan tujuan laporan ini ditembuskan kepada Kepala Badan Peneliti dan Pengembangan Kota Surabaya adalah dipergunakan untuk memperoleh permasalahan sosial sehingga dapat digunakan dalam proses pembuatan kebijakan publik. Hal ini dikarenakan bahwa tugas dari Badan Penelitian dan Pengembangan Kota Surabaya adalah menyelenggarakan kewenangan daerah dalam melaksanakan, membina dan mengkoordinasikan kegiatan penelitian dan pengembangan dalam rangka perumusan dan penctapan kebijakan pemerintah daerah.

Dengan adanya posko keluhan masyarakat, Walikota Surabaya mendapatkan informasi yang tepat untuk merumuskan masalah sosial, masalah sosial disini adalah permasalahan mengenai kinerja dari dinas, BUMD dan unit-

unit kerja lain yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat Surabaya. Sehingga dengan adanya informasi tersebut dapat dibuat kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan pelayanan publik di Surabaya.

Dengan adanya posko keluhan masyarakat pemerintah kota Surabaya lebih percaya diri untuk memperbaiki kinerja pelayanan publik, ini dibuktikan dengan beberapa pengambilan dan pengimplementasian kebijakan yang cukup banyak menjadi sorotan berbagai macam kalangan. Misalnya Kebijakan pemerintah kota Surabaya untuk membongkar bangunan liar di stren Kali Jagir yang salah satu tujuannya adalah penanggulang masalah banjir. Implementasi kebijakan tersebut direncanakan akan dilaksanakan pada tanggal 4 Maret 2002 akan tetapi dilaksanakan pada tanggal 11 Maret 2002¹⁵. Kebijakan tersebut adalah salah satu implementasi dari Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 63/PRT/1993 tanggal 27 Februari 1993 tentang garis sempadan sungai, daerah manfaat sungai, daerah penguasaan sungai dan bekas sungai dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 70/PRT/1996 tanggal 31 Oktober 1996 tentang penetapan garis sempadan sungai-sungai di wilayah kerja perusahaan umum (Perum) Jasa Tirta pada sungai Kali Surabaya, Kali Wonokromo, Kali Kedurus dan Kali Porong. Sehingga dengan demikian jelas bahwa warga masyarakat yang menghuni stren Kali Surabaya dan Kali Jagir telah melanggar ketentuan pemerintah.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah kota Surabaya merupakan hasil dari penyerahan tanggung jawab dari pemerintah provinsi Jawa Timur terhadap anak sungai yang ada di kota Surabaya sedangkan sungai-sungai besar yang ada di kota Surabaya seperti sungai Brantas dan Kali Mas masih berada pada tanggung

¹⁵ Jawa Pos, Selasa 12 Maret 2002, *450 Rumah dibongkar*

jawab pemerintah provinsi Jawa Timur. Pengalihan tanggung jawab ini sesuai dengan langkah awal dalam otonomi daerah dan sesuai dengan Undang-Undang No. 22/1999 tentang otonomi daerah, namun juga diikuti pengalihan beberapa pendapatan pemerintah provinsi Jawa Timur kepada pemerintah kota Surabaya sebagai dana untuk pemeliharaan anak sungai yang telah dialih tanggungjawabkan kepada pemerintah kota Surabaya.

Oleh karena pengalihan tanggung jawab inilah yang melatarbelakangi keberanian pemerintah kota Surabaya mengambil suatu kebijakan untuk menertibkan bangunan-bangunan yang berada di stren Kali Surabaya ini, dan sebagai langkah awalnya, penertiban ini diawali disepanjang stren kali Panjang Jiwo, Kedung Baruk, Kendang Sari hingga Wonorejo.

Implementasi dari kebijakan pembongkaran bangunan liar di stren Kali Jagir juga merujuk dari banyaknya masyarakat mengeluhkan masalah banjir di Surabaya. Jumlah keluhan masyarakat kepada Dinas Pengendalian dan Penanggulangan (DPP) Banjir tahun 2001 dan 2002 menurut jenis keluhan masyarakat, yakni banjir, bangunan liar, sampah Kali dan stren Kali, didapatkan jumlah keluhan masyarakat pada tahun 2001, banjir sebanyak 15 keluhan, bangunan liar sebanyak 3 keluhan, sampah Kali sebanyak 1 keluhan dan stren kali sebanyak 5 keluhan serta pada tahun 2002, banjir sebanyak 59 keluhan, bangunan liar sebanyak 2 keluhan, sampah Kali 1 keluhan dan stren Kali 2 keluhan¹⁶.

Permasalahan banjir di Surabaya menjadi perhatian khusus bagi pemerintah kota Surabaya, dikarenakan Surabaya memang sulit bebas dari banjir karena kawasan 60% kawasan Surabaya merupakan dataran rendah diukur dari

¹⁶ Lampiran 5 tentang Laporan Tahunan

permukaan air laut dan selalu dipengaruhi pasang surut air laut (40% dataran di bawah air normal), saluran pematuan kota berasal dari irigasi, belum seluruhnya dirubah fungsi menjadi drainase kota, masih adanya bangunan liar di stren Kali yang mengakibatkan sulitnya melaksanakan pemeliharaan saluran secara tuntas, kurangnya kesadaran masyarakat terhadap kebersihan lingkungan dengan pembuangan sampah di saluran, sungai dan got, yang semuanya membuat sedimentasi cukup tinggi serta curah hujan yang cukup tinggi¹⁷.

Agar masalah banjir ini tidak berlarut-larut, maka sebagai langkah awal adalah pembongkaran bangunan liar di sekitar stren Kali Jagir yang dilakukan pada tanggal 11 Maret 2002 pemerintah kota Surabaya dan pemerintah provinsi Jawa Timur menepati semua janjinya. Dengan didukung kepolisian, TNI AD, TNI AL, serta Garnisun tetap III Surabaya, jumlahnya 7 SSK (700 personel), *diback up* 1 unit mobil water canon milik Brimob Polda Jawa Timur dan sejumlah anjing pelacak K-9 Polda. Warga sangat terkejut dengan hadirnya personil-personil tersebut dan perintah untuk meninggalkan lokasi stren Kali Jagir. Warga berusaha untuk melawan tetapi semua itu percuma saja. Tanpa kesulitan yang berat akhirnya semua bangunan di sekitar stren kali Jagir dapat dirobohkan rata dengan tanah.

Sekitar 450 bangunan liar telah dirobohkan pada hari itu sehingga banyak warga stren Kali Jagir yang kehilangan tempat tinggalnya, akan tetapi pemerintah kota Surabaya berusaha untuk memberikan solusi sementara dengan menyediakan 25 truk di jembatan ijo untuk mengantar warga stren kali ke tempat pengungsian sementara serta diberikan uang ganti rugi sebesar Rp. 300.000,- per

¹⁷ Lihat contoh surat laporan Tanggapan Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir pada lampiran 4 tentang Laporan Dinas-Dinas kepada posko keluhan masyarakat

kepala keluarga. Walaupun telah disediakan transportasi untuk mengantarkan warga stren Kali ketempat pengungsian yang dituju, tetap saja sebagian besar warga stren kali memilih menetap di Surabaya. Sehingga dengan demikian didirikan tenda-tenda darurat di sekitar stren kali Jagir tetapnya di daerah Nginden untuk menampung sementara 480 kepala keluarga warga stren Kali. Kelihatanya masalah penertiban ini telah selesai akan tetapi masih saja berdampak kumuh disekitar daerah Nginden Intan, dikarenakan harta benda warga yang bersebaran tidak beraturan dimana-mana serta untuk sementara warga yang tidur disembarang tempat, menjadikan masalah sosial yang baru, warga yang telah ditertibkan oleh aparat tetap saja membandel. Walaupun disekitar Nginden ada tenda yang digunakan untuk menampung warga, meskipun tenda tersebut tidak mampu menampung semua warga yang ada.

Pemerintah kota Surabaya serta pemerintah provinsi Jawa Timur tidak hanya memberikan solusi sampai disitu saja, melainkan pada tanggal 22 april 2002 warga stren kali dipindahkan ke Asrama Transito (Astran) milik dinas kependudukan provinsi Jawa Timur yang berada di Surabaya, Sidoarjo dan Pasuruan disana hanya menetap selama tiga bulan saja. Setelah itu sesuai dengan rencana sebelumnya warga stren kali akan ditampung di Rumah Susun (Rusun) Waru Gunung yang secara teknisnya akan ditangani oleh dinas sosial pemerintah provinsi Jawa Timur, bila tidak memadai akan ditampung di gedung Dinas Sosial yang tidak terpakai¹⁸.

Pada hari kedua pada tanggal 23 April 2002 pengevakuasian berjalan dengan lancar, bahkan 34 kepala keluarga warga stren kali yang suka rela mendatangi Asrama Transito di Margerejo (data pemerintah provinsi Jawa

¹⁸ Jawa Pos. Senin 22 April 2002, *Hari Ini Diminta Pindah*

Timur). Data terakhir yang didapat adalah 124 kepala keluarga atau 437 jiwa yang menghuni Asrama Transito di Magerejo. Keberhasilan pengevakasian seluruh warga stren kali tersebut melibatkan 300 personel Polisi, TNI dan Satpol.

Oleh karena kondisi Rusun Waru Gunung yang sekitar kurang lebih 60% terhuni maka warga dibataskan pindah di Rusun Waru Gunung. Akan tetapi pemerintah kota Surabaya dan pemerintah provinsi Jawa Timur akan membangun Rusun di daerah Siwalankerto, Nginden Intan, Pagesangan dan Penjaringan yang diperkirakan akan selesai dalam waktu kurang lebih satu tahun. Dan menurut Kadinas Kimprasivil yang berhak menerima fasilitas tersebut adalah warga stren Kali yang memiliki penghasilan tetap di Surabaya dan telah lama tinggal di Surabaya¹⁹.

Setelah pembongkaran bangunan di sekitar stren Kali Jagir sebagai salah satu bentuk penanggulangan masalah banjir, DPP Banjir tidak berhenti sampai disitu dalam menanggulangi masalah banjir, sesuai dengan tanggapannya terhadap pemberitaan pada surat kabar Kompas, Rabu 19 Mei 2004 "Pekerjaan Rumah Pemkot Surabaya" DPP Banjir menjelaskan bahwa dalam melaksanakan penanganan masalah banjir di Surabaya, telah melalui skala prioritas sesuai dengan Visi DPP Banjir yakni menurunkan lama genangan, tinggi genangan dan luas genangan. Dalam upaya mencapai sasaran ini didukung dengan kegiatan-kegiatan berupa pembangunan, peningkatan dan pemeliharaan saluran air, bozem dan gorong-gorong serta inspeksi serta pemindahan sistem utilitas (kabel telepon dan sebagainya).

¹⁹ Jawa Pos, Selasa 23 April 2002, *Jangan Provokasi Warga Stren*

Dalam RENSTRADA²⁰ kota Surabaya tahun 2002-2005 pencapaian peningkatan keberhasilan penanganan masalah banjir ditentukan 2% dalam setiap tahun anggaran. Dalam tahun anggaran 2003 sasaran program pengendalian banjir sebesar 4% dan 4% dari 4000 ha kawasan banjir adalah 160 ha, sedangkan keberhasilan menangani kawasan banjir di tahun anggaran tersebut sebesar 311 ha. Dengan demikian DPP Banjir telah berhasil menangani atau mengurangi kawasan banjir di Surabaya dan melampaui target yang ditentukan dalam RENSTRADA kota Surabaya tahun anggaran 2002-2005²¹.

3.3.4 Peningkatan Pelayanan Publik

Meningkatkan pelayanan publik di Surabaya tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah kota Surabaya akan tetapi juga menjadi tanggung jawab masyarakat Surabaya. Masyarakat harus mampu menjalankan perannya sebagai masyarakat adalah seorang informan, korektor dan evaluator dari penerapan pelayanan publik dari pemerintah kota Surabaya. Dengan hadirnya posko keluhan masyarakat, pemerintah kota Surabaya berusaha untuk mewujudkan peran masyarakat dalam meningkatkan pelayanan publik di Surabaya.

Berikut ini adalah gambaran hasil survei kepuasan masyarakat terhadap kinerja pelayanan publik di Surabaya yang dilakukan oleh Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota Institut Teknologi Sepuluh Nopember (ITS) dan P3WK-ITB²². Data yang diperoleh merupakan hasil survei primer tahun 2003

²⁰ RENSTRADA adalah rencana strategi daerah

²¹ Lihat contoh surat laporan Tanggapan Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir pada lampiran 4 tentang Laporan Dinas-Dinas kepada posko keluhan masyarakat

²² Adjie Pamungkas, *Kota Surabaya, Kota untuk Kita?*. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0305/29/jatim/338044.htmss>

dengan mengambil sampel 100 responden. Satu responden tidak valid, 99 responden valid. Pemilihan lokasi responden dibagi pada lima bagian wilayah Kota Surabaya. Pemilihan pun dilakukan dengan melihat karakteristik ekonominya, yang dibagi pada tiga kelompok, yaitu kalangan atas, menengah, dan bawah.

Ada 11 jenis pelayanan yang diukur kinerjanya berdasarkan persepsi masyarakat selaku konsumen. Ke-11 jenis pelayanan ini adalah pembuatan kartu tanda penduduk (KTP), kesehatan, pendidikan, kualitas aparat pemerintah daerah, sanitasi lingkungan, persampahan, fasilitas pasar tradisional, transportasi, air bersih, drainase, dan perizinan. Dalam proses pembuatan KTP, masyarakat kota sangat puas terhadap pelayanan pemerintah kota Surabaya sebanyak 71,72%. Biaya minimal yang dibayarkan sesuai dengan peraturan daerah (Perda), tetapi tidak sedikit pula yang mengeluarkan dana lebih untuk mempercepat proses pembuatannya. Sebanyak 17% menyatakan tidak puas disebabkan constrain biaya dan waktu pelayanan terlalu berat, terutama dari kalangan menengah ke bawah.

Untuk pelayanan kesehatan di Kota Surabaya, masyarakat yang menilai puas (46%) dan kurang puas (34%). Kepuasan masyarakat ini terlihat dari keterjangkauan biaya (77,78%) dan kualitas tenaga medis yang baik (44,4%). Kekurangpuasan masyarakat lebih diakibatkan oleh kecepatan pelayanannya. Yang menyatakan harus menunggu (34%) dan menyatakan pelayanan yang diberikan lambat (27,3%).

Pelayanan pendidikan yang diberikan Pemerintah kota Surabaya ternyata dinilai masyarakat sebagai faktor penunjang baiknya kinerja pemerintah kota. Masyarakat menyatakan puas terhadap pelayanan pendidikan (45,45%), sementara kurang puas sebanyak (35%). Kepuasannya dilihat dari biaya yang terjangkau

(71,7%), kualitas tenaga pengajar (51,5%), dan kualitas bangunan (41,4%). Sedangkan ketidakpuasan dilihat dari perlengkapan fasilitas yang belum memadai (cukup lengkap sebanyak 38% dan tidak lengkap sebanyak 23%).

Kinerja pemerintah kota tentunya tidak terlepas dari sumber daya aparat pemerintah kota. Ada suatu indikasi yang baik bahwa masyarakat ternyata lebih banyak menilai puas terhadap kualitas dan kapasitas aparat (43,34%) dibandingkan dengan masyarakat yang merasa kurang puas (31,31%) dan tidak puas (16,16%). Faktor yang menyebabkan masyarakat puas adalah sikap ramah aparat dan sikap yang langsung melayani. Untuk pelayanan kualitas lingkungan terlihat ada bias antara apakah kinerja pemerintah yang baik atas kualitas lingkungan yang baik. Masyarakat ternyata lebih menilai bahwa puas terhadap kualitas lingkungan yang ada sebanyak 42,42%. Upaya penciptaan lingkungan yang baik ini ternyata dinilai sebagai suatu upaya swadaya (71,7%) dibandingkan hasil kinerja pemerintah kota (23,2%).

Walaupun sampah pada saat ini menjadi sorotan warga kota, ternyata masyarakat yang menilai puas terhadap pelayanan yang ada (42,42%) lebih besar dibandingkan yang lainnya. Akan tetapi, masyarakat yang kurang puas (28,28%) dan tidak puas (21,21%). Kepuasan masyarakat ini dinilai dari terjangkau tarif retribusi, sedangkan kekurangpuasan ataupun ketidakpuasan disebabkan oleh frekuensi pengangkutan sampah yang tidak teratur.

Masyarakat yang menyatakan puas terhadap fasilitas pelayanan pasar (40,40%) hampir sama dengan masyarakat yang kurang puas (32,32%). Masyarakat yang puas lebih diakibatkan oleh keamanan pasar (62,62%), sedangkan yang kurang puas diakibatkan oleh kenyamanan (42,42%) kurang

nyaman (20,2%) tidak nyaman dan kebersihannya (40,4%) kurang bersih dan tidak bersih (30,3%).

Dalam pelayanan transportasi, masyarakat kota memiliki pendapat yang sama. Masyarakat yang puas (39,39%) sedangkan yang kurang puas (33,33%) dan tidak puas (23,23%). Kekurangpuasan atau ketidakpuasan ini terlihat dari kualitas jalan yang berlubang dan kerusakan lainnya (70,07%) dan faktor keamanan yang kurang (kurang aman sebanyak 35,4% persen dan tidak aman sebanyak 17,2%). Kepuasan itu terlihat dari adanya masyarakat yang merasa mudah dan nyaman dari pelayanan kualitas angkutan umum (walaupun persentasenya tidak lebih dari 50 persen).

Pelayanan yang dinilai kurang baik adalah pelayanan air bersih, yang menyatakan puas (38,38%), sedangkan menyatakan kurang puas (32,32%) dan yang baik ini ternyata dinilai sebagai suatu upaya swadaya (71,7%) dibandingkan hasil kinerja pemerintah kota (23,2%).

Walaupun sampah pada saat ini menjadi sorotan warga kota, ternyata masyarakat yang menilai puas terhadap pelayanan yang ada (42,42%) lebih besar dibandingkan yang lainnya. Akan tetapi, masyarakat yang kurang puas (28,28%) dan tidak puas (21,21%). Kepuasan masyarakat ini dinilai dari terjangkau tarif retribusi, sedangkan kekurangpuasan ataupun ketidakpuasan disebabkan oleh frekuensi pengangkutan sampah yang tidak teratur.

Masyarakat yang menyatakan puas terhadap fasilitas pelayanan pasar (40,40%) hampir sama dengan masyarakat yang kurang puas (32,32%). Masyarakat yang puas lebih diakibatkan oleh keamanan pasar (62,62%), sedangkan yang kurang puas diakibatkan oleh kenyamanan (42,42%) kurang

nyaman (20,2%) tidak nyaman dan kebersihannya (40,4%) kurang bersih dan tidak bersih (30,3%).

Dalam pelayanan transportasi, masyarakat kota memiliki pendapat yang sama. Masyarakat yang puas (39,39%) sedangkan yang kurang puas (33,33%) dan tidak puas (23,23%). Kekurangpuasan atau ketidakpuasan ini terlihat dari kualitas jalan yang berlubang dan kerusakan lainnya (70,07%) dan faktor keamanan yang kurang (kurang aman sebanyak 35,4% persen dan tidak aman sebanyak 17,2%). Kepuasan itu terlihat dari adanya masyarakat yang merasa mudah dan nyaman dari pelayanan kualitas angkutan umum (walaupun persentasenya tidak lebih dari 50 persen).

Pelayanan yang dinilai kurang baik adalah pelayanan air bersih, yang menyatakan puas (38,38%), sedangkan menyatakan kurang puas (32,32%) dan tidak puas (15,15%). Kepuasan masyarakat itu tercermin dari tarif retribusi yang terjangkau (73,7%) dan lamanya air mengalir yang teratur (62,6%). Kedua jenis pelayanan lainnya, yaitu drainase dan perizinan memiliki karakteristik yang sama. Persentase dari masyarakat yang menyatakan kurang puas dan tidak puas lebih besar dibandingkan yang menyatakan puas. Untuk drainase hanya (17%) yang menyatakan bahwa layanan yang diberikan pemerintah kota cukup baik, tetapi kondisi drainase yang baik saat ini lebih diakibatkan oleh hasil swadaya masyarakat sebanyak (53,5%).

Pada proses perizinan data-data yang diperoleh lebih banyak yang memilih belum pernah mengurus sebanyak 46,46% dibandingkan yang menyatakan puas sebanyak 22,22%, kurang puas sebanyak 21,21% dan tidak puas sebanyak 10,10%. Hal ini dapat disimpulkan bahwa proses perizinan bukan menjadi suatu

prosedur yang harus diikuti oleh warga, ataupun proses masyarakat tidak mengenalnya. Dari masyarakat yang melakukan pengurusan izin ternyata lebih banyak yang kurang puas dan tidak puas.

Jika kita menyimpulkan antara masyarakat yang puas dan belum puas (baik yang kurang puas maupun tidak puas), warga kota menilai bahwa hanya pelayanan KTP yang sangat baik, sedangkan yang lainnya kurang atau tidak baik. Prestasi pemerintah kota adalah pada semua jenis pelayanan, warga kota yang merasakan puas lebih banyak dari pada yang tidak puas, kecuali pada jenis pelayanan drainase dan perizinan.

Prestasi pemerintah kota Surabaya memberi kepuasan pelayanan kepada masyarakat bila dibandingkan yang puas dengan yang tidak puas pada survei diatas, merupakan salah satu bentuk peningkatan kinerja pelayanan publik. Menurut Sinoeng N Rachmadi²³, Pejabat Perencana Muda Bappeda Provinsi Jawa Tengah, pemerhati masalah pemerintahan dan otonomi daerah, penerapan konsep strategi peningkatan kinerja pelayanan publik adalah:

1. Persepsi pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
2. Standar pelayanan minimum (SPM) yang aspiratif, akomodatif dan transparan.
3. Mekanisme kontrol secara normatif dari masyarakat terhadap performa pelayanan yang diberikan dapat menjadi umpan balik bagi peningkatan pelayanan di masa depan.
4. Kepemimpinan dalam setiap institusi pelayanan publik di daerah.
5. Reformasi perilaku birokrasi pemerintahan (Agus Dwiyanto, 2002) dalam membuat kebijakan dan interaksi pelaksanaan pelayanan publik.

²³ Sinoeng N Rachmad, *Pelayanan Publik Muara Pelaksanaan Otonomi*.
<http://www.suaramerdeka.com/harian/0306/12/kha2.htm>

6. Penerapan konsep *Seamless Government* (Struktur Pemerintah yang ringkas) dan *strategic human resources management* (Linden, 1994).
7. *Community Involvement* dalam memberikan informasi, mengoreksi dan mengevaluasi pelaksanaan pelayanan publik.

Dari konsep peningkatan pelayanan publik diatas, dapat disimpulkan bahwa kehadiran posko keluhan masyarakat adalah salah satu instrumen bagi peningkatan kinerja pelayanan publik, dua hal dari pernyataan diatas menggambarkan peran posko keluhan masyarakat. Pertama, mekanisme kontrol secara normatif dari masyarakat terhadap performa pelayanan yang diberikan dapat menjadi umpan balik bagi peningkatan pelayanan di masa depan. Posko keluhan masyarakat mewedahi setiap keluhan masyarakat yang akan dijadikan sebagai bentuk kontrol bagi kinerja pelayanan publik dan kehadiran posko keluhan masyarakat tidak hanya mewedahi saja, akan tetapi mendorong masyarakat untuk memberikan kontrol bagi kinerja pelayanan publik.

Kedua, *Community Involvement* dalam memberikan informasi, mengoreksi dan mengevaluasi pelaksanaan pelayanan publik. Posko keluhan masyarakat memiliki tugas untuk memberikan informasi, mengoreksi dan mengevaluasi pelaksanaan pelayanan publik. ini dibuktikan dengan kinerja posko keluhan masyarakat yang menjaring setiap keluhan masyarakat, melaporkannya kepada dinas atau bagian terkait serta menyampaikan tanggapan atas pengaduan tersebut. setiap keluhan dan tanggapan yang masuk ke posko keluhan masyarakat, akan diminta laporannya dari dinas atau bagian terkait, sehingga laporan tersebut bisa dipelajari dan dievaluasi oleh posko keluhan masyarakat dan dilaporkan kepada Walikota Surabaya. dari laporan tersebut Walikota Surabaya memberikan teguran dan evaluasi atas kinerja pelayanan publik yang telah dan akan terlaksana.

3.3 Interpretasi Teoritik

Otonomi daerah menjadikan suatu tantangan bagi daerah-daerah otonom untuk mengembangkan daerahnya sendiri. Dalam menjalankan kebijakan otonomi daerah tidak bisa lepas dari dua instrumen yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dengan adanya instrumen diatas diharapkan agar kebijakan otonomi daerah tidak menjadikan daerah-daerah otonom lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) melainkan dengan adanya kebijakan otonomi daerah ini, diharapkan daerah-daerah otonom dapat memberikan pelayanan publik yang memuaskan, pengakomodasian partisipasi masyarakat, mengurangi beban pemerintah pusat, menumbuhkan kemandirian dan kedewasaan daerah serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah²⁴.

Pada hakekatnya, kebijakan otonomi daerah ditujukan kepada peningkatan pelayanan publik, sehingga pemerintah daerah memiliki tanggungjawab penuh untuk meningkatkan pelayanan publiknya²⁵. Karena tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan diadakan bukan untuk melayani diri sendiri, akan tetapi melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakatnya untuk mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama²⁶. Oleh karena itu, dalam pemerintah modern dalam era

²⁴ Smith B.C dalam Dalam Ryaas Rasyid dan Djohermansyah Djohan. *Pengembangan Aparatur Pemerintah Daerah Dalam Menyongsong Era Otonomi Daerah*,
<http://202.159.18.43/jsi/71ryass.htm>

²⁵ Sinoeng N. Rachmadi, *Pelayanan Publik Muara Otonomi Daerah*,
<http://www.suaramerdeka.com/harian/0306/12/kha2.htm>

²⁶ Rasjid, M. R. *Makna pemerintahan: Tinjauan dari segi etika dan kepemimpinan*, Jakarta: PT. Yarsif Watampone, 1996

globalisasi dewasa ini, pemerintah perlu didekatkan kepada masyarakat, sehingga pelayanan yang diberikan semakin baik²⁷.

Akan tetapi fakta-fakta dilapangan menunjukan lain, permasalahan-permasalahan pelayanan publik masih saja menjadi permasalahan bagi pemerintah kota Surabaya, hal ini telah dipaparkan pada Bab II. Dengan adanya permasalahan-permasalahan pelayanan publik di Surabaya, jelas saja mengakibatkan masyarakat tidak mendapatkan pelayanan yang sebagaimana mestinya, padahal dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah pemerintah kota Surabaya meningkatkan pendapatannya salah satunya melalui sektor pajak, dengan membayar pajak ataupun retribusi seharusnya masyarakat mendapatkan pelayanan yang sebagaimana mestinya.

Oleh karena permasalahan-permasalahan pelayanan publik masih juga hadir di tengah-tengah masyarakat, maka banyak masyarakat yang mengeluhkan ketidakpuasannya atas pelayanan publik di Surabaya. Sehingga masyarakat menyampaikan keluhannya kepada media massa ataupun kepada instansi yang menyediakan pelayanan publik tersebut.

Sayangnya keluhan-keluhan tersebut tidak mendapatkan perhatian secara khusus oleh instansi pemberi pelayanan publik. Hal ini menurut Dra. Sri Puri S. Msi ketua pelaksanaan posko keluhan masyarakat diakibatkan pertama, tidak adanya kontrol dari Walikota Surabaya mengenai keluhan masyarakat, sehingga Walikota tidak dapat mengetahui apa yang dikeluhkan oleh masyarakat, berapa banyak keluhan dan berapa keluhan yang telah ditangani oleh instansi terkait.

²⁷ Osborne, D. & Ted, G dalam Ryaas Rasyid dan Djohermansyah Djohan, *Pengembangan Aparatur Pemerintah Daerah Dalam Menyosong Era Otonomi daerah*, <http://202.159.18.43/jsi/71ryass.htm>

Kedua, tidak adanya wadah khusus yang mengkoordinasi keluhan-keluhan masyarakat, sehingga keluhan-keluhan masyarakat tidak mendapat perhatian dari instansi terkait untuk mendapatkan tanggapan yang sebagaimana mestinya. ketiga, masyarakat sendiri tidak mengetahui bagaimana cara untuk menyampaikan keluhannya, sedangkan melalui media massa sendiri tidak selalu mendapatkan respon yang baik dari instansi yang dituju, sehingga masyarakat Surabaya merasa mengeluh ataupun tidak sama saja, karena tidak akan memperoleh tanggapan sebagaimana mestinya.

Hal tersebut diatas didukung dengan hasil survey yang dilakukan oleh Dinas Infokom bekerja sama dengan Institute Teknologi Sepuluh November (ITS) Surabaya pada Tahun 1999 tentang kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pemberian tanggapan atas keluhannya terhadap pelayanan pemerintah kota Surabaya. Dari hasil survey tersebut disimpulkan hampir lebih dari 50% masyarakat Surabaya kurang puas dengan pelayanan pemberian tanggapan tersebut.

Dari hasil kesimpulan survey diatas, dapat dijabarkan bahwa masyarakat Surabaya sesungguhnya perlu akan tanggapan-tanggapan atas keluhannya, sehingga dapat diartikan juga perlunya Walikota Surabaya memberikan perhatian khusus terhadap keluhan-keluhan masyarakat serta memberikan kontrol bagi instansi-instansi yang mendapatkan keluhan dari masyarakat.

Dari hasil kesimpulan diatas pula sesungguhnya posko-posko keluhan yang didirikan oleh tiap-tiap instansi tidak cukup efektif dalam memberikan tanggapan atas keluhan masyarakat tersebut, sehingga diperlukan manajemen baru bagi pemerintah kota Surabaya dalam menangani keluhan masyarakat. Di mana manajemen tersebut dapat memberikan kontrol bagi instansi-instansi yang

mendapatkan keluhan dari masyarakat dan secepatnya memberikan tanggapannya, sehingga keluhan-keluhan masyarakat mendapatkan perhatian sebagaimana mestinya.

Seperti yang dikatakan oleh Samuel P. Huntington secara historis lembaga politik terbentuk sebagai hasil interaksi dan akibat konflik yang terjadi antara berbagai kekuatan sosial, maupun karena perkembangan tahap demi tahap berbagai prosedur dan sarana yang diperlukan untuk mengatasi konflik²⁸. Untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan pelayanan publik dan keluhan-keluhan masyarakat tersebut Walikota Surabaya pada tanggal 1 Februari 2001 membuat kebijakan untuk mengembangkan kelembagaan mengenai keluhan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah kota Surabaya. Kelembagaan tersebut biasa disebut dengan posko keluhan masyarakat.

Pembentukan posko keluhan masyarakat ini juga merupakan salah satu bentuk harapan dari implementasi kebijakan otonomi daerah, yakni pemberian pelayanan umum kepada masyarakat semakin meningkat, baik kualitas maupun kuantitas, sejalan dengan meningkatnya tuntutan dari masyarakat akan pelayanan yang lebih baik. Dari pernyataan tersebut salah satu variabel yang memacu agar pelayanan publik haruslah ditingkatkan adalah tuntutan masyarakat, disini tuntutan masyarakat sebagai suatu acuan agar pemerintah daerah mau mendengarkan dan merespon setiap tuntutan atau keluhan masyarakat demi kemajuan mutu dan kinerja dari pelayanan pemerintah.

Sementara menurut Asmawi Rewansyah bahwa kebijakan otonomi daerah dalam perspektif Pendayagunaan Aparatur Negara adalah memberi kesempatan

²⁸ Samuel P. Huntington, *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003 hal. 14

yang luas kepada daerah otonom untuk membangun pemerintahnya yang sesuai dengan kebutuhan nyata daerah dan responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, mengembangkan sistem manajemen yang efektif, meningkatkan efisiensi pelayanan publik serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas aparatur²⁹. Oleh karena itu diperlukan suatu kelembagaan yang merupakan salah satu konsep dari otonomi daerah, di mana kelembagaan yang diharapkan adalah yang didalamnya terdapat pewadahan tugas dan wewenang.

Adapun salah satu tugas dan wewenang dari posko keluhan masyarakat sesuai dengan SK Walikota No. 188.45/39/436.1.2/2004 disebutkan mendistribusikan jenis keluhan ke instansi/unit kerja terkait, menyampaikan hasil tindak lanjut instansi/unit kerja terkait dan melakukan kerjasama dengan pihak media cetak, radio dan pertelevisian. Dari salah satu tugas dan wewenang dari posko keluhan masyarakat diatas, dapat disimpulkan bahwa untuk merespon keluhan masyarakat harus dilakukan penjangkaran keluhan masyarakat yang selanjutnya akan dilakukan pendistribusian kepada instansi terkait.

Untuk melaksanakan penjangkaran keluhan masyarakat tersebut posko keluhan masyarakat melakukan kerjasama dengan pihak media cetak, radio dan pertelevisian. Hal ini diharapkan agar posko keluhanya mudah dimengerti dan mudah dilakukan oleh masyarakat, dalam artian masyarakat dapat dengan mudah menyampaikan keluhanya dan bisa terjaring oleh posko keluhan masyarakat. hal ini sesuai dengan prinsip pelayanan publik sebagai berikut³⁰:

²⁹ Asmawi Rewansyah, *Disharmoni Hubungan Pusat dan Daerah*,
<http://www.sinarharapan.co.id/herita/0311/22/opi01.html>

³⁰ Dikutip Edy Suharmant, *Peningkatan Pelayanan Pemerintah Daerah terhadap Masyarakat*.
<http://www.litbang.depdagri.go.id/artikel/Forum6.htm>

1. Pelayanan publik dalam pelaksanaannya tidak mendiskriminasi masyarakat, dan dilakukan secara ikhlas, sepenuh hati, kesungguhan dan disiplin
2. Pelayanannya harus transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.
3. Pelaksananya haruslah mudah dimengerti dan mudah dilakukan oleh masyarakat.
4. Oleh karena pelayanan ini ditujukan kepada masyarakat, maka pelayanan ini mudah terjangkau oleh masyarakat dan tidak melewati birokrasi yang rumit.
5. Pelayanan publik dijadikan suatu wadah oleh pemerintah daerah untuk mengakomodasi partisipasi masyarakat demi meningkatkan mutu dan kinerja pelayanan publik.

Sesuai dengan salah satu prinsip pelayanan publik diatas, yakni pelayanan publik dijadikan suatu wadah oleh pemerintah daerah untuk mengakomodasi partisipasi masyarakat demi meningkatkan mutu dan kinerja pelayanan publik. Hal ini sesuai pernyataan Drs. Sri Puri Msi dengan tujuan dari posko keluhan masyarakat untuk meningkatkan pelayanan publik di Surabaya.

“...tujuannya dibentuk posko keluhan masyarakat, ya...supaya pelayanan publik di Surabaya ini tambah lebih baik dari sebelumnya mas..., kalo ada posko keluhan masyarakat kan bisa ngontrol adanya keluhan-keluhan dari masyarakat, kalo keluhan-keluhan masyarakat itu ditampung disini, kan pasti diperhatikan sama Walikota, mas...”

Apabila kita simak dari salah satu prinsip dari pelayanan publik adalah pelayanan publik dijadikan suatu wadah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat demi meningkatkan mutu dan kinerja pelayanan publik, dari data yang didapatkan posko keluhan masyarakat telah menjadikan dirinya sebagai wadah untuk menampung partisipasi masyarakat.

Sebelum dibentuknya posko keluhan masyarakat oleh pemerintah kota Surabaya, dari data yang diperoleh yang disajikan dalam Tabel Rekapitulasi Keluhan Masyarakat Dan Tanggapan tahun 2000, 2001, 2002, 2003 dan 2004 nampak sekali keluhan masyarakat tidak semuanya dapat terjaring oleh

pemerintah kota Surabaya. Pada tahun 2000 didapatkan total keluhan masyarakat sebanyak 131 keluhan, sedangkan pada tahun 2001 didapatkan total keluhan masyarakat sebanyak 560 keluhan, dimana pada tanggal 1 februari 2001, posko keluhan masyarakat mulai dibentuk. Didapatkan peningkatan sekitar 331% terhadap total jumlah keluhan masyarakat tahun 2000, peningkatan tersebut membuktikan keefektifan kinerja dari posko keluhan masyarakat dalam menjangkau keluhan masyarakat, keefektifan ini didukung dengan kerjasama antara posko keluhan masyarakat dengan media massa di Surabaya yang membuat kemudahan bagi masyarakat Surabaya untuk menyampaikan keluhannya kepada pemerintah kota Surabaya. Peningkatan tersebut juga membuktikan bahwa sebenarnya masyarakat Surabaya sangat peduli dengan kinerja pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah Kota Surabaya.

Kebijakan yang dilaksanakan di pemerintah daerah, haruslah mampu berimplikasi sesuai dengan harapan dari implementasi kebijakan otonomi daerah yang menyatakan sebagai berikut³¹:

1. perkembangan proses demokrasi dalam kehidupan masyarakat dan pemerintahan akan meningkat;
2. peran serta aktif masyarakat dalam proses pemerintahan, baik dalam proses penentuan kebijakan, dan pelaksanaan maupun dalam proses evaluasi dan pengawasan, akan semakin meningkat;
3. munculnya kreativitas dan inovasi Daerah untuk mengembangkan pembangun daerahnya;
4. meningkatnya gairah birokrasi pemerintahan Daerah, karena adanya keleluasaan untuk mengambil keputusan, serta terbukanya peluang karier yang lebih tinggi, karena kompetisi profesional;
5. meningkatnya pengawasan atas jalannya pemerintahan Daerah, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun DPRD, sehingga keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan terpercaya semakin sangat didambakan oleh masyarakat;

³¹ DR. E. Koswara. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Tinjauan Terhadap Permasalahan dan Prospek Penyelenggaraan*, <http://id.apps.in.or.id/Artikel/mpotda.htm>

6. meningkatnya peranan DPRD sebagai wahana demokrasi dan penyalur aspirasi rakyat dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan;
7. pemberian pelayanan umum kepada masyarakat semakin meningkat, baik kualitas maupun kuantitas, sejalan dengan meningkatnya tuntutan dari masyarakat akan pelayanan yang lebih baik;
8. munculnya semangat kedaerahan yang menjadi faktor pendorong yang kuat bagi pengembangan daerahnya.

Salah satu implementasi kebijakan otonomi daerah, menyatakan pemberian pelayanan umum kepada masyarakat semakin meningkat, baik kualitas maupun kuantitas, sejalan dengan meningkatnya tuntutan dari masyarakat akan pelayanan yang lebih baik. Setelah posko keluhan masyarakat menampung atau mengakomodasi keluhan masyarakat, posko keluhan masyarakat mendistribusikan keluhan-keluhan tersebut kepada instansi-instansi terkait, dengan didistribukannya keluhan-keluhan tersebut diharapkan agar mendapatkan tanggapan dari instansi-instansi terkait tersebut.

Posko keluhan masyarakat menggunakan metode 1x24 jam untuk memberikan tanggapan kepada masyarakat. Hal ini dimaksud sebagai bentuk keseriusan posko keluhan masyarakat dalam menangani keluhan masyarakat dan tidak membiarkan masyarakat memperoleh tanggapan yang cukup lama. Akan tetapi tanggapan-tanggapan yang diberikan oleh instansi terkait kepada posko keluhan masyarakat tidak dapat langsung disampaikan kepada masyarakat akan tetapi perlu mendapatkan revisi dari posko keluhan masyarakat. hal ini dimaksudkan penggunaan tata bahasanya dapat di mengerti oleh masyarakat luas.

Pemberian tanggapan oleh instansi-instansi terkait tidak dapat dilakukan dalam 1x24 Jam, hal ini seperti yang dipaparkan oleh Ir Herry Sinurat, SubDin Jalan dan Jembatan Dinas Bina Marga dan Utilitas kota Surabaya, dalam

memberikan tanggapan mengenai permasalahan jalan rusak tidak dapat dilakukan dalam 1x24 Jam hal ini harus melakukan pengamatan dilapangan terlebih dahulu.

Hal ini dibuktikan dengan adanya proses penyampain tanggapan atas keluhan masyarakat pada Harian Business Surabaya. Pada Harian tersebut didapatkan keluhan masyarakat pada tanggal 21 Februari 2004 dan ditanggapi pada tanggal 1 Maret 2004 dan dimuat oleh Harian Business pada tanggal 9 Maret 2004 serta pada Radar Surabaya didapatkan keluhan masyarakat pada tanggal 30 Januari 2004, mendapatkan tanggapan dari Badan terkait pada tanggal 9 Februari 2004 dan dibuat pada Radar Surabaya 17 Februari 2004.

Setelah melakukan pengamatan instansi-instansi tersebut meyampaikan tanggapan mereka atas keluhan masyarakat tersebut, akan tetapi sering kali masyarakat tidak cepat merasa puas dengan adanya tanggapan dari instansi-instansi terkait tersebut, sehingga berkali-kali masyarakat mengeluhkan permasalahan tersebut. kadangkala masyarakat tidak cukup puas dengan tanggapan saja, akan tetapi tindakan nyata dari pemerintah kota Surabaya untuk segera menyelesaikan permasalahan tersebut.

Misalnya permasalahan jalan rusak yang diungkap oleh Ir Herry Sinurat, SubDin Jalan dan Jembatan Dinas Bina Marga dan Utilitas kota Surabaya, perbaikan jalan rusak tidak dapat dilakukan secepat dan segampang itu, perlu mendapatkan dana yang cukup besar, hal ini harus menunggu APBD, untuk APBD yang telah didapatkan akan digunakan untuk perbaikan jalan yang telah direncanakan dan diprioritaskan. Hal ini yang menyebabkan penanganan permasalahan jalan rusak memakan waktu lama. Begitu juga dengan permasalahan banjir, untuk membetulkan pintu air, membersihkan sungai, dan lain

sebagainya dibutuhkan dana yang cukup besar sehingga perlu menunggu APBD, mungkin dapat dilakukan penangganan, akan tetapi sekedarnya saja.

Hal di atas sesuai dengan yang diungkapkan Grindle³², yakni dalam proses implementasi kebijakan Sumber Daya tidak kalah pentingnya, untuk mewujudkan kebijaksanaan yang besar tentu saja dibutuhkan biaya yang besar pula, adakah komitmen keuangan itu dimiliki oleh pemerintah, kalau ada, seberapa besar yang disediakan dan apakah itu sudah cukup memadai dan bagaimana pertanggungjawabannya. Dana sangat dibutuhkan untuk menyediakan sarana dan prasarana.

Seperti yang telah dikatakan oleh Dra. Sri Puri Msi, posko keluhan masyarakat mendapat perhatian khusus oleh Walikota Surabaya ini dibuktikan dengan adanya kewajiban bagi instansi-instansi terkait melaporkan tanggapannya atas keluhan masyarakat tersebut. Laporan tersebut ditembuskan kepada Kepala Dinas Infokom kota Surabaya dikarenakan untuk menjadi arsip dan dipelajari serta dievaluasi oleh posko keluhan masyarakat, apabila ada keluhan masyarakat yang serupa akan segera dijawab oleh Kepala Dinas Infokom Kota Surabaya. Sedangkan tujuan laporan ini ditembuskan kepada Kepala Badan Peneliti dan Pengembangan Kota Surabaya adalah dipergunakan untuk memperoleh permasalahan sosial sehingga adapat digunakan dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Hal ini dikarenakan bahwa tugas dari Badan Penelitian dan Pengembangan Kota Surabaya adalah Menyelenggarakan kewenangan Daerah dalam melaksanakan, membina dan mengkoordinasikan kegiatan penelitian dan

³² Syaukani, Afangaffar, Rias Rasyid, *Otonomi dalam Negara Kesatuan*, Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2002 hal 299

pengembangan dalam rangka perumusan dan penetapan kebijakan pemerintah daerah.

Perumusan dan penetapan kebijakan negara menurut model kelembagaan pada dasarnya memandang kebijaksanaan negara sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah. Dengan demikian maka kegiatan-kegiatan politik (termasuk pembuatan kebijaksanaan negara) dianggap sebagai kegiatan-kegiatan yang pada umumnya berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah tertentu : MPR, DPR, Presiden, Departemen-Departemen, Mahkamah Agung, Kantor Gubernur, Kotamadya, Kabupaten, Kantor Desa dan Partai Politik³³.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah. Dalam konteks pembuatan kebijaksanaan negara menurut model kelembagaan, pemerintah daerah adalah salah satu lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki kegiatan-kegiatan politik termasuk membuat kebijaksanaan negara.

Menurut Fremont J. Lyden, George A. Shipman dan Robert W. Wilkinson, dalam tulisannya yang berjudul *Decision Flow Analysis a Methodology for Studying the Publik Policymaking Proses*, menjelaskan secara rinci proses pembuatan kebijaksanaan negara ini sebagai berikut: istilah proses (pembuatan) kebijaksanaan negara biasanya mengacu pada langkah-langkah yang teratur mengenai interaksi anatar pihak pemerintah dan pihak swasta yang memperbincangkan atau berdebat, serta usaha-usaha untuk mencapai kesepakatan

³³ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Negara*, Rinca Cipta, Jakarta, 1990. Hal 49

bersama tentang ruang lingkup dan jenis-jenis tindakan pemerintah yang dirasa tepat untuk menangani masalah sosial tertentu. Proses kebijaksanaan negara tersebut meliputi : (1) pencarian informasi yang tepat untuk merumuskan masalah sosial tersebut; (2) mengembangkan alternatif pemecahan masalah, dan (3) mencapai kesepakatan pendapat mengenai alternatif terbaik untuk memecahkan masalah tersebut.

Dengan adanya posko keluhan masyarakat, Walikota Surabaya mendapatkan informasi yang tepat untuk merumuskan masalah sosial, masalah sosial disini adalah permasalahan mengenai kinerja dari dinas, BUMD dan unit-unit kerja lain yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat Surabaya. Sehingga dengan adanya informasi tersebut dapat dibuat kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan pelayanan publik di Surabaya.

Sedangkan Thomas Dye telah menjelaskan kebijakan negara dengan praktis, menurutnya kebijakan negara adalah semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Apabila kita melihat pendapat dari Dye, dapat disimpulkan bahwa pemerintahlah yang memiliki peranan dalam mengambil suatu kebijakan negara, sehingga apa yang dilakukan dan pilihan negara menjadi suatu hal yang perlu dijalankan dan ditaati oleh masyarakat yang berada didalam naungan pemerintah tersebut.

Apabila pengertian Dye ini menjadi landasan bagi kebijakan negara di era dewasa ini, kebijakan negara haruslah dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat dan dapat dipakai untuk memecahkan masalah riil yang dihadapi di tengah-tengah

masyarakat³⁴. Hal ini disebabkan karena masyarakatlah yang menjadi sasaran dari kebijakan negara, sehingga pemerintah berkewajiban untuk membuat kebijakan negara sesuai dengan aspirasi masyarakat serta dapat mengembangkan baik bagi pemerintahannya sendiri, masyarakat dan daerahnya sebagai daerah yang otonom.

Jika kita menyimpulkan hasil penelitian Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota Institut Teknologi Sepuluh Nopember (ITS) dan P3WK-ITB³⁵ antara masyarakat yang puas dan belum puas (baik yang kurang puas maupun tidak puas), warga kota menilai bahwa hanya pelayanan KTP yang sangat baik, sedangkan yang lainnya kurang atau tidak baik. Prestasi pemerintah kota adalah pada semua jenis pelayanan, warga kota yang merasakan puas lebih banyak dari pada yang tidak puas, kecuali pada jenis pelayanan drainase dan perizinan.

Prestasi pemerintah kota Surabaya memberi kepuasan pelayanan kepada masyarakat bila dibandingkan yang puas dengan yang tidak puas pada survei diatas, merupakan salah satu bentuk peningkatan kinerja pelayanan publik. Menurut Sinoeng N Rachmadi³⁶, Pejabat Perencana Muda Bappeda Provinsi Jawa Tengah, pemerhati masalah pemerintahan dan otonomi daerah, penerapan konsep strategi peningkatan kinerja pelayanan publik adalah:

1. Persepsi pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
2. Standar pelayanan minimum (SPM) yang aspiratif, akomodatif dan transparan.
3. Mekanisme kontrol secara normatif dari masyarakat terhadap performa pelayanan yang diberikan dapat menjadi umpan balik bagi peningkatan pelayanan di masa depan.
4. Kepemimpinan dalam setiap institusi pelayanan publik di daerah.
5. Reformasi perilaku birokrasi pemerintahan (Agus Dwiyanto, 2002) dalam membuat kebijakan dan interaksi pelaksanaan pelayanan publik.

³⁴ Fadillah Putra, Studi Kebijakan Publik: Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Kebijakan publik, hal 17

³⁵ Adjie Pamungkas, *Kota Surabaya, Kota untuk Kita?*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0305/29/jatim/338044.htm>

³⁶ Sinoeng N Rachmad, *Pelayanan Publik Muara Pelaksanaan Otonomi*, <http://www.suaramerdeka.com/harian/0306/12/kha2.htm>

6. Penerapan konsep *Seamless Government* (Struktur Pemerintah yang ringkas) dan *strategic human resources management* (Linden, 1994).
7. *Community Involvement* dalam memberikan informasi, mengoreksi dan mengevaluasi pelaksanaan pelayanan publik.

Dari konsep peningkatan pelayanan publik diatas, dapat disimpulkan bahwa kehadiran posko keluhan masyarakat adalah salah satu instrumen bagi peningkatan kinerja pelayanan publik, 2 hal dari pernyataan diatas menggambarkan peran posko keluhan masyarakat. Pertama, mekanisme kontrol secara normatif dari masyarakat terhadap performa pelayanan yang diberikan dapat menjadi umpan balik bagi peningkatan pelayanan di masa depan. Posko keluhan masyarakat mewadahi setiap keluhan masyarakat yang akan dijadikan sebagai bentuk kontrol bagi kinerja pelayanan publik dan kehadiran posko keluhan masyarakat tidak hanya mewadahi saja, akan tetapi mendorong masyarakat untuk memberikan kontrol bagi kinerja pelayanan publik.

Kedua, *Community Involvement* dalam memberikan informasi, mengoreksi dan mengevaluasi pelaksanaan pelayanan publik. Posko keluhan masyarakat memiliki tugas untuk memberikan informasi, mengoreksi dan mengevaluasi pelaksanaan pelayanan publik, ini dibuktikan dengan kinerja posko keluhan masyarakat yang menjaring setiap keluhan masyarakat, melaporkannya kepada dinas atau bagian terkait serta menyampaikan tanggapan atas pengaduan tersebut. setiap keluhan dan tanggapan yang masuk ke posko keluhan masyarakat, akan diminta laporannya dari dinas atau bagian terkait, sehingga laporan tersebut bisa dipelajari dan dievaluasi oleh posko keluhan masyarakat dan dilaporkan kepada Walikota Surabaya. dari laporan tersebut Walikota Surabaya memberikan teguran dan evaluasi atas kinerja pelayanan publik yang telah dan akan terlaksana.

BAB IV

PENUTUP

4.1. KESIMPULAN

Dari penelitian yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pertama, pemerintah kota Surabaya dalam menghadapi kebutuhan masyarakat akan perlunya sebuah lembaga khusus yang menangani berbagai keluhan masyarakat yang belum terkoordinasi dengan baik yaitu dengan cara mendirikan posko keluhan masyarakat. Pembentukan posko keluhan masyarakat oleh pemerintah kota Surabaya adalah sebagai bentuk dari upaya pemerintah kota dalam usahanya untuk meningkatkan pelayanan publik terhadap masyarakatnya. Pentingnya pembentukan posko keluhan masyarakat adalah salah satu bentuk wadah untuk menampung aspirasi masyarakat sekaligus sebagai salah satu bentuk kontrol bagi kinerja pemerintah kota Surabaya, hal ini menunjukkan bahwa sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah maka pelayanan terhadap masyarakat merupakan prioritas pemerintah yang ingin menciptakan kondisi yang memungkinkan pemerintah dekat dengan masyarakatnya. Karena dengan adanya posko keluhan masyarakat tersebut maka masyarakat mampu menyumbangkan pikirannya untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik di perkotaan.

Kedua, kehadiran posko keluhan masyarakat yang berada di bawah Dinas Infokom ternyata memiliki keefektifan. Sebagai lembaga yang memiliki tugas dan fungsi sebagai lembaga yang mengakomodasi keluhan, menyampaikan keluhan

kepada dinas terkait sekaligus mengevaluasi apakah keluhan tersebut telah ditanggapi atau belum ternyata posko keluhan masyarakat juga mampu berfungsi sebagai lembaga yang memberikan informasi bagi pemerintah dalam penentuan kebijakan selanjutnya. Dalam mengakomodasi keluhan-keluhan dari masyarakat sekaligus menyampaikannya kepada dinas ataupun instansi terkait ternyata posko keluhan masyarakat berhasil menjaring dan menyampaikan berbagai keluhan dari masyarakat tersebut untuk kemudian meminta kepada dinas atau instansi terkait memberikan tanggapan. Sementara fungsinya sebagai kontrol terhadap penentuan kebijakan publik, posko keluhan masyarakat juga efektif karena posko keluhan masyarakat mengarsip keluhan-keluhan tersebut untuk dijadikan laporan-laporan bulanan mengenai keluhan masyarakat yang telah ditanggapi dan yang belum ditanggapi kepada Walikota. Di mana apabila Walikota mendapatkan keluhan yang masih belum ditanggapi oleh dinas atau bagian terkait maka Walikota akan memberi teguran dan akan memproses keluhan tersebut untuk memperoleh jalan keluar. Meskipun secara tidak langsung posko keluhan masyarakat memiliki fungsi dalam penentuan kebijakan pemerintah terhadap masyarakat namun posko keluhan masyarakat tidak memiliki kekuasaan dalam hal pemantauan di lapangan berkaitan dengan keluhan yang telah disampaikan kepada dinas terkait. Ini berarti bisa dikatakan bahwa tugas posko keluhan masyarakat “setengah jalan”, karena tugas dilapangan (tanggapan) berada diluar otoritas posko keluhan masyarakat. Hal inilah yang menyebabkan sebagian besar keluhan yang berhasil dijaring adalah keluhan yang sama. Meskipun demikian dengan hadirnya posko keluhan masyarakat di Surabaya ternyata telah berhasil meningkatkan kinerja pelayanan publik oleh pemerintah kota Surabaya.

4.2. SARAN

Dari penelitian yang telah dilakukan maka dapat dikemukakan beberapa saran yaitu:

Terbatasnya tugas posko keluhan masyarakat hanya sampai pada penyampaian keluhan kepada dinas atau instansi terkait, maka hendaknya dalam pemerintah memberikan otoritas pula kepada posko keluhan masyarakat untuk ikut memantau di lapangan apakah keluhan-keluhan tersebut telah ditangani atau belum. Karena posko keluhan masyarakat sebagai saluran penghubung antara pemerintah dan masyarakat tidak dapat dibatasi hanya sebagai orang yang memberikan informasi tanpa mengetahui apa yang sebenarnya terjadi di lapangan. Dengan begitu masyarakat mengetahui yang sebenarnya terjadi di lingkungan sekitarnya.

DAFTAR PUSTAKA

• BUKU

- Burhan, Bungin, *Metode Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologi ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001
- Glaser, Barney G., *Penemuan Teori Grounded: Beberapa Strategi Penelitian Kualitatif*, Surabaya: Usaha Nasional, 1985
- Huttington, Samuel P., *Tertib Politik Di tengah Pergeseran Kepentingan Massa*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003
- Miles, Matthew B., *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-metode baru*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1992
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1989
- Muhajir, Neong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake Serasin, 1996
- Neustadt, Richard, *Presidential Power*, New York, John Wiley, 1960, passim
- Putra, Fadillah, *Studi Kebijakan Publik: Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001
- Rasyid, M. R., *Makna Pemerintahan: Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta: PT. Yarsif Watampone, 1996
- Sparringa, Daniel T., *Kumpulan Bahan Ajaran Metode Penelitian Kualitatif*, Surabaya: FISIP Unair, 2000
- Syaukani, Afangaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002
- Wahad, Solichin Abdul, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta: Rhineka Cipta, 1990

• **JURNAL, SURAT KABAR DAN INTERNET**

Socnarto, Drs, MSi, *Otonomi Daerah dan pelayanan Publik, Buletin Pengawasan*
No. 30 & 31 Th. 2001

Jawa Pos, Selasa 12 Maret 2002, *450 Rumah Dibongkar*

Jawa Pos, Senin 22 April 2002, *Hari ini Diminta Pindah*

Jawa Pos, Selasa 23 April 2002, *Jangan Provokasi Warga Stren*

Koswara, E. DR., *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Tinjauan Terhadap
Permasalahan dan Proyek Penyelenggaraan.*
<http://id.apps.in.or.id/artikel/mpotda.htm>

Pamungkas, Adjie, *Kota Surabaya, Kota Untuk Kita?*,
<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0305/29/jatim/338044.htmss>

Peningkatan Kinerja
[http://www.inovasipemda.com/isi%20proyek/ikpd%20web/peningkatan
.htm](http://www.inovasipemda.com/isi%20proyek/ikpd%20web/peningkatan.htm)

Rachmadi, Sinoeng N., *Pelayanan Publik Muara Otonomi Daerah*,
<http://www.suaramerdeka.com/harian/0306/12/kha2.htm>

Rachmadi, Sinoeng N., *Pelayanan Publik Muara Pelaksanaan Otonomi*,
<http://www.suaramerdeka.com/harian/0306/12/kha2.htm>

Rasyid, Ryas dan Djohermansyah Djohan, *Pengembangan Aparatur Pemerintah
Daerah Dalam Menyongsong Era Otonomi Daerah*,
<http://202.159.18.43/isi/71rvass.htm>

Rewansyah, Asmawi, *Disharmoni hubungan Pusat dan Daerah*,
<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0311/22/opi01.html>

Dikutip oleh oleh Bima Arya Sugiarto, *menuju Institusionalisasi politik*,
<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0101/11/opini/menu04.htm>

Kompas, 16 November 2000, *Aspal Langka, jalan di Surabaya Tambah Rusak,
Warga Marah dan Mulai Blokir Jalan*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0011/16/jatim/aspa20.htm>

Kompas, 5 November 2001, *Pemkot Pertahankan TPA Demi Retribusi*
<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0111/14/jatim/pemk39.htm>

Kompas, 24 Juli 2002, *Pelayanan KTP di Surabaya Buruk*,
http://www.gtzsfgg.or.id/cas/sm_kp250702.htm

<http://www.inovasipemda.com/isi%20proyek/ikpd%20web/peningkatan.htm>

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0302/05/jatim/114041.htm>

<http://www.surabaya.go.id/berita.php?kode=67>