

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

ketidaksetaraan gender merupakan kejadian yang masih sering kita jumpai didalam seluruh aspek kehidupan dunia. Sifat dan tingkat diskriminasi sangatlah beragam diberbagai negara namun polanya bisa dibbilang cukup mengejutkan. Tak ada satu kawasan pun di negara-negara berkembang yang benar-benar memberlakukan kesetaraan antara perempuan dan laki-laki dalam hak hukum, sosial, dan ekonomi. Ketidaksetaraan gender berlangsung dengan begitu luas dalam hal akses sumber daya, kesempatan ekonomi, kekuasaan, hingga dalam hak bersuara politik. Pada dasarnya beban atas kasus ketidaksetaraan gender ini adalah kaum perempuan, tetapi dalam prakteknya ketidakadilan ini akan dirasakan oleh masyarakat dan pada akhirnya dapat merugikan banyak pihak. Oleh karena itu ketidaksetaraan gender merupakan isu yang paling mendasar didalam pembangunan suatu negara. Diskriminasi yang terjadi secara tidak langsung dapat menghambat kemampuan negara untuk berkembang, mengurangi kemiskinan, hingga menjalankan pemerintahan yang lebih efektif.

Selain permasalahan ketidaksetaraan gender, Indonesia juga memiliki permasalahan kemiskinan dan pengangguran yang seakan-akan tidak pernah kadaluarsa untuk dibahas. Pasalnya saat ini pemerintah sudah mulai sadar bahwa kegagalan dalam mengatasi kedua permasalahan tersebut dapat berdampak besar hingga memunculkan banyak persoalan dibidang sosial, ekonomi, dan dibidang politik. Indonesia yang masuk kedalam kategori negara berkembang tentunya harus senantiasa melakukan perombakan dan perubahan dalam pengelolaan serta pelaksanaan kebijakan demi mencapai negara yang lebih maju. Selain masalah kemiskinan dan pengangguran, masih banyak lagi masalah yang bisa menghambat kemajuan suatu Negara berkembang antara lain masalah pendistribusian pendapatan pembangunan sumber daya manusia, hingga ketidaksetaraan gender didalam bidang ekonomi.

Selain itu perempuan juga mengalami kesulitan dalam mencari pekerjaan dikarenakan banyaknya perusahaan yang lebih membutuhkan tenaga kerja laki-laki dibandingkan dengan perempuan. Hal ini menyebabkan banyaknya angkatan kerja perempuan yang masih belum memperoleh pekerjaan. Melihat segala permasalahan yang ada membuat Pemerintah Kota Surabaya akhirnya memutar pikiran untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Salah satunya ada dengan dibuatnya program bernama Inkubasi Usaha Mandiri dimana mekanismenya berupa pelatihan yang diberikan kepada seluruh anggotanya dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Kota Surabaya. Dengan adanya program ini juga diharapkan semua perempuan yang ikut serta didalamnya dapat mengembangkan segala potensi yang ada dalam dirinya untuk membuat produk yang nantinya akan dijual agar memperoleh uang tambahan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik atau BPS, kemiskinan di Indonesia mengalami penurunan yang cukup signifikan pada bulan Maret 2019. Badan Pusat Statistik Indonesia sendiri setiap tahunnya akan merilis angka kemiskinan sebanyak dua kali per tahun yakni pada bulan Maret dan pada bulan September. Berdasarkan data terakhir yang di rilis oleh BPS, angka kemiskinan Indonesia pada Maret 2019 relatif turun menjadi 9,41 persen dari total populasi penduduk. Dengan demikian maka dapat ditarik kesimpulan bahwa masih ada 25,14 juta orang Indonesia yang masuk dalam kategori miskin. Di periode sebelumnya pada bulan September 2018 tingkat kemiskinan di Indonesia tercatat sebesar 9,66 persen dengan jumlah penduduk miskin sebesar 25,67 juta jiwa.<sup>1</sup>

Meskipun tingkat kemiskinan di Indonesia berhasil mencapai angka satu digit, pemerintah tidak boleh berpuas diri karena masih ada 25,14 juta rakyat Indonesia yang masih hidup dibawah garis kemiskinan nasional. Mengingat kembali besarnya angka tersebut mengisyaratkan bahwa dengan adanya sedikit inflasi saja dapat memicu jutaan penduduk kembali ke dalam kemiskinan dengan skala yang cukup besar. Tidak dapat dipastikan apakah angka kemiskinan akan

<sup>1</sup>"Presentase Penduduk Miskin Maret 2019 Sebesar 9,41 Persen", diakses dari <https://www.bps.go.id/pressrelease/2019/07/15/1629/persentase-penduduk-miskin-maret-2019-sebesar-9-41-persen.html>, pada tanggal 16 Agustus 2019 pukul 22:30

terus mengalami penurunan secara stabil karena bisa saja pada tahun berikutnya angka kemiskinan justru naik dikarenakan adanya kegagalan program dalam upaya peningkatan kesejahteraan. Karena itulah masih banyak pekerjaan rumah yang harus diselesaikan oleh pemerintah disertai dengan upaya-upaya yang akan dilakukan guna mengangkat kelompok yang tersisa.<sup>2</sup>

Paradoks angka kemiskinan diatas menjadi semakin kompleks jika dikaitkan dengan upaya feminisasi kemiskinan oleh suatu kebijakan. Melihat realitas – realitas pahit yang dihadapi perempuan membuktikan bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah kerap kali mengalami kegagalan dalam pengimplementasiannya. Harus diketahui bahwa pemotongan pengeluaran publik yang tidak proporsional dapat berimbas kepada para perempuan yang ada. Dalam hal ini, banyak sekali perampangan anggaran yang dilakukan guna pemberian tunjangan atau layanan publik dan situasi ini sangatlah beresiko dihadapi oleh para perempuan dibandingkan dengan laki-laki. Sebuah studi di Inggris juga menyebutkan bahwa imbas pemotongan anggaran untuk sektor publik menjadi gambaran yang cukup mengawatirkan bagi pemulihan ekonomi perempuan. Efek kumulatif dari pemotongan pada layanan sosial serta pemotongan pajak langsung maupun tidak langsung memperlihatkan kondisi perempuan dalam kondisi kemiskinan. banyak sekali faktor yang menyebabkan perempuan semakin tertinggal dibelakang antara lain adalah sulitnya menanggung beban kerja dan domestik, banyaknya angka pengangguran bagi perempuan yang terus meningkat setiap tahunnya, hingga masalah kesenjangan upah yang semakin melebar.<sup>3</sup>

Dalam mencapai kesejahteraan rakyat tentunya dibutuhkan peran dari pemerintah selaku pembuat kebijakan yang mengatur hal-hal mengenai kesejahteraan rakyat. Jika pemerintah tidak cepat tanggap dalam mengambil tindakan maka akan menyebabkan dampak yang semakin nyata dalam kehidupan bermasyarakat seperti yang dijelaskan oleh Kwik Kian Gie, yakni: semakin tingginya beban ekonomi yang harus di tanggung oleh masyarakat, rendahnya

<sup>2</sup>"*Poverty in Indonesia Fell to the Lowest Level Ever in March 2018*" diakses dari <https://www.indonesia-investments.com/news/news-columns/poverty-in-indonesia-fell-to-the-lowest-level-ever-in-march-2018/item8899>, pada tanggal 17 Agustus pukul 14:29

<sup>3</sup>"*Feminsasi Kemiskinan dalam Pusaran Kebijakan Publik*" diakses dari <https://medium.com/@onwomen.id/feminsasi-kemiskinan-dalam-pusaran-kebijakan-publik-9ae4aeb7880d>, pada tanggal 08 Desember 2019 pukul 18:13

partisipasi aktif masyarakat didalam pembangunan, rendahnya kualitas sumber daya manusia, menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi, menurunnya ketertiban umum, dan yang paling fatal adalah merosotnya kualitas generasi yang akan datang. Dengan demikian program pengentasan kemiskinan harus digagas pemerintah dengan seksama dan pengimplementasiannya harus diawasi dengan baik karena akan berdampak terhadap seluruh aspek kehidupan masyarakat. Selain itu, ketidaksetaraan gender adalah salah satu problema yang turut menyumbang semakin rentannya kemiskinan di Indonesia. Oleh karena itu pemerintah harus senantiasa meregulasi kebijakan mengenai kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan secara berkelanjutan.<sup>4</sup>

Realitas yang terjadi di atas juga tak lepas dari pengaruh lemahnya perspektif gender dalam sektor industri. Dalam studi yang berjudul *Is UK Economy Policy Sexist ?* yang menjelaskan bahwa sejak tahun 2009 terdapat beberapa kebijakan pemerintah Inggris terhadap industri yang bersifat *intervensionis* dengan dalih produktivitas ekonomi maupun perbaikan upah yang pada pelaksanaannya lebih berfokus pada sektor-sektor yang sudah lama didominasi oleh kalangan laki-laki contohnya seperti dirgantara dan otomotif. Sedangkan sektor sehari-hari seperti layanan admin, ritel dan jasa tidak terlalu diperhatikan padahal seperti yang sudah kita ketahui bahwa mayoritas perempuan bekerja dalam sektor-sektor tersebut. Kurangnya perhatian kebijakan dalam masalah produktivitas tersebut dapat dilihat dari rentannya perempuan dalam perindustrian. Bukan hanya masalah seksisme dalam bentuk sikap melainkan juga semakin menggunungnya masalah kesehatan dan keselamatan kerja serta semakin meningkatnya kasus pelecehan seksual di tempat kerja.

Menurut sebuah riset yang dilakukan oleh Never Okay Project diperoleh hasil dari 1240 responden di 34 provinsi ada sekitar 94 persen perempuan pernah mengalami pelecehan seksual dengan rincian pelecehan lisan sebesar 76 persen, pelecehan isyarat sebesar 42 persen, dan pelecehan secara tertulis sebesar 26 persen dengan rata-rata pelaku merupakan atasan, senior, teman sebaya, dan juga

<sup>4</sup>"Kemiskinan dan Permasalahannya" diakses dari <https://repository.unri.ac.id/xmlui/bitstream/handle/123456789/9129/BAB%202.%20KEMISKINAN%20DAN%20PERMASALAHANNYA>, pada tanggal 17 Agustus 2019 pukul 22:28

orang luar. Pengabaian yang terjadi terhadap persoalan gender seiring berjalannya waktu akan berbuntut kepada kebijakan-kebijakan publik yang diberlakukan. Adanya pemotongan anggaran maupun penyesuaian struktural merupakan beban yang harus ditanggung oleh perempuan. Kebanyakan perempuan terpaksa bekerja untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, pada akhirnya perempuan akan memiliki kesenjangan (*stress gap*) yang lebih besar dari pada laki-laki dan akan berujung pada penurunan performa kerja dan upah rendah sehingga membuat lingkaran setan akan terus berputar dan akan sulit untuk dibenahi.<sup>5</sup>

Isu gender dan anak merupakan masalah utama dalam pembangunan, khususnya pembangunan sumberdaya manusia. Walaupun sudah banyak upaya yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kualitas hidup perempuan dan anak serta penguatan kapasitas kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak, namun data menunjukkan masih adanya kesenjangan dalam hal akses, partisipasi, manfaat serta penguasaan terhadap sumberdaya seperti pada bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi dan bidang strategis lainnya. Perlindungan bagi perempuan dan anak dari berbagai tindakan eksploitasi, diskriminasi dan kekerasan juga masih belum optimal, sehingga pelayanan dan penanganan kepada perempuan dan anak sebagai kelompok rentan dan “korban terbesar” akibat kekerasan juga masih relatif rendah. Dampak dari pelaksanaan pembangunan yang belum mempertimbangkan kesetaraan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, akan memperlambat proses pembangunan suatu bangsa. Diperlukan suatu sistem yang terpadu dan komitmen yang kuat dari semua pemangku kepentingan untuk dapat mengatasi isu gender dan anak seperti tersebut diatas.

Ada beberapa landasan undang-undang terhadap pemberdayaan perempuan yang tertuang dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 yang memuat tentang rencana strategis kementerian pemberdayaan perempuan dan

<sup>5</sup> “Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur 2010, 2016 dan 2017”, diakses dari <https://jatim.bps.go.id>, pada tanggal 28 Agustus 2019 Pukul 22:04

perlindungan anak tahun 2015-2019. Dalam rangka mewujudkan tujuan dan sasaran, Kementerian PPPA telah merumuskan arah kebijakan dan strateginya pada bidang kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, perlindungan perempuan dan perlindungan anak yang tersusun sebagai berikut:

#### A. Arah Kebijakan

1. Menyusun, meninjau, mengkoordinasi, dan mengharmonisasi kebijakan pelaksanaan pengurusanatamaan gender sebagai acuan bagi Kementerian atau Lembaga, Pemda dan Organisasi dalam pelaksanaan strategi PUG
2. Melakukan pendampingan secara teknis dalam penyusunan program, kegiatan dan anggaran yang responsif gender pada Kementerian atau Lembaga dan Pemda
3. Membangun jejaring kelembagaan dan narasumber pada tingkat daerah, nasional dan internasional untuk peningkatan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan PUG

Berdasarkan dengan peraturan yang telah disebutkan diatas maka pemerintahdiwajibkan untuk merancang, membuat, melaksanakan, serta mengevaluasi program yang responsif gender dalam upaya pengentasan kemiskinan dan pembangunan nasional. Pemerintah juga berkewajiban untuk memberikan kesempatan yang sama terhadap perempuan yang ingin ikut serta kedalam sektor ekonomi.<sup>6</sup>

Pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam membuat kebijakan mengenai pemberdayaan perempuan harus diimbangi dengan peran dari pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan di daerah yang meliputi wilayah Provinsi, Kota, dan Kabupaten. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan hal yang sangat penting karena jika tidak ada kerja sama yang baik antara kedua pihak maka kebijakan yang sudah digagas oleh pemerintah pusat tidak akan sampai pada masyarakat. Pemerintah daerah

<sup>6</sup>Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Tahun 2015-2019

diberikan hak dan wewenang serta kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Pemerintah daerah yang telah diberikan wewenang dalam mengurus daerahnya sendiri tentu saja mempunyai suatu capaian hasil dari kebijakan yang diterapkan, bagaimana kebijakan tersebut berdampak pada masyarakat, serta berhasil tidaknya kebijakan tersebut di masyarakat. Jika dikaitkan dengan permasalahan kemiskinan tentu saja dampak program pemberdayaan perempuan sangat membantu dalam mengsucceskan tujuan dari pembangunan perekonomian negara.

Jawa Timur sendiri merupakan salah satu provinsi di Pulau Jawa dengan jumlah Kabupaten/Kota terbanyak di Indonesia. Jumlah penduduk di Jawa Timur pada tahun 2017 mencapai 39.292.972 jiwa dengan luas wilayah 47.922 km<sup>2</sup>, dengan keadaan demografi seperti ini tentunya masalah kemiskinan sudah tidak bisa dielakkan lagi. Badan Pusat Statistik Jawa Timur mencatat jumlah penduduk miskin di Jawa Timur mencapai 4,63 juta jiwa atau bisa dibilang 11,85 persen penduduk Jawa Timur merupakan penduduk miskin.<sup>7</sup> Pengentasan kemiskinan di Kota Surabaya sendiri masih terganjal beberapa permasalahan, salah satunya adalah masih minimnya partisipasi perempuan khususnya ibu rumah tangga dalam perekonomian karena mereka sama-sama memiliki potensi yang tidak kalah dibandingkan dengan kaum pria. Ibu rumah tangga juga bisa bekerja dan menghasilkan suatu karya yang memiliki nilai ekonomi tinggi oleh karena itu potensi dan kemampuan yang dimiliki oleh kaum perempuan tidak boleh dibiarkan saja mati terpendam. Dorongan pergerakan yang terjadi juga dilatarbelakangi dengan masalah *financial* yang mereka alami, karena walaupun sebagian besar kepala keluarga bekerja tetapi dengan hasil yang sangat minim tentu saja belum bisa memenuhi kebutuhan perekonomian sehari-hari sehingga perlu adanya bantuan dari ibu rumah tangga selaku mesin ekonomi kedua dalam keluarga. Berikut adalah tabel yang memuat urutan Kabupaten Kota se-Jawa Timur Berdasarkan Angka Presentase Kemiskinan Tertinggi.

<sup>7</sup>"Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur 2010, 2016, dan 2017" diakses dari <https://jatim.bps.go.id/statictable.html>, pada tanggal 28 Agustus 2019 pukul 22:04

**Tabel 1.1** Urutan Kabupaten Kota se-Jawa Timur Berdasarkan Angka Presentase Kemiskinan Tertinggi

No	Kabupaten/Kota	% Penduduk Miskin
1	Kab. Sampang	24.11
2	Kab. Bangkalan	21.41
3	Kab. Probolinggo	20.98
4	Kab. Sumenep	20.09
5	Kab. Tuban	17.14
6	Kab. Pamekasan	16.70
7	Kab. Pacitan	15.49
8	Kab. Ngawi	15.27
9	Kab. Bondowoso	15.00
10	Kab. Lamongan	14.89
11	Kab. Bojonegoro	14.60
12	Kab. Situbondo	13.34
13	Kab. Trenggalek	13.24
14	Kab. Gresik	13.19
15	Kab. Kediri	12.72
16	Kab. Madiun	12.69
17	Kab. Nganjuk	12.25
18	Kab. Ponorogo	11.75
19	Kab. Malang	11.49
20	Kab. Lumajang	11.22
21	Kab. Magetan	11.03
22	Kab. Jember	10.97
23	Kab. Jombang	10.70
24	Kab. Mojokerto	10.61
25	Kab. Pasuruan	10.57
26	Kab. Blitar	9.88
27	Kab. Banyuwangi	8.79
28	Kota Kediri	8.40
29	Kab. Tulungagung	8.23
30	Kota Probolinggo	7.97
31	Kota Pasuruan	7.62
32	Kota Blitar	7.18
33	Kab. Sidoarjo	6.39
34	Kota Mojokerto	5.73
35	Kota Surabaya	5.63
36	Kota Madiun	5.16
37	Kota Batu	4.48
38	Kota Malang	4.33
	<b>Jawa Timur</b>	<b>12.34</b>

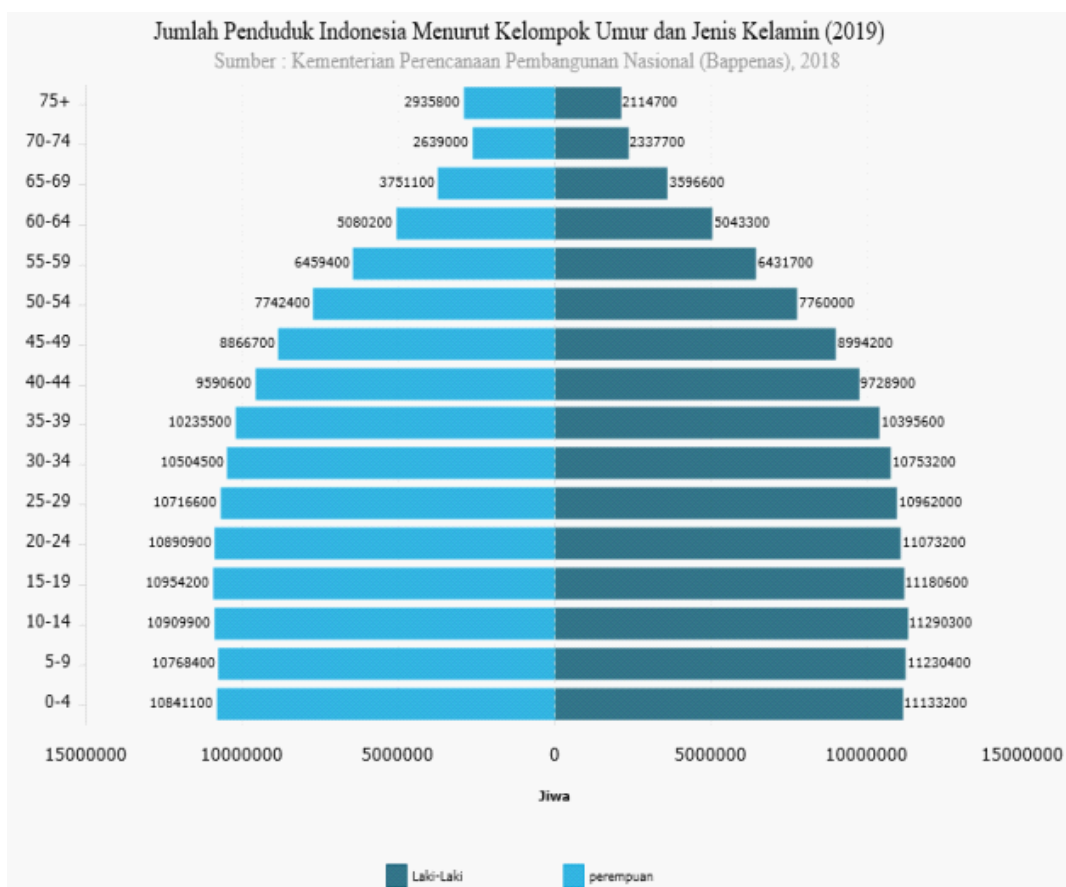
Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur 2016 diolah oleh Penulis



Ada keterkaitan antara perempuan dengan kondisi kemiskinan dikarenakan budaya patriarki yang secara tidak langsung telah memberikan batasan-batasan dan ketidakadilan terhadap perempuan. Saat ini posisi perempuan bisa dibilang jauh tertinggal dibandingkan laki-laki dalam mengakses sumber daya ekonomi. Apabila perempuan tidak dijadikan target sasaran dalam upaya pengentasan kemiskinan, dan analisis gender tidak digunakan untuk melihat akar penyebab kemiskinan, maka program-program pengentasan kemiskinan yang dibuat dapat dipastikan tidak akan berjalan dengan sukses dan tidak akan bisa menjangkau perempuan yang memiliki keterbatasan akses terhadap ruang publik. Dalam Peraturan Presiden No. 59 tahun 2015 memuat mengenai ketentuan untuk melaksanakan koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang kesetaraan gender, perlindungan anak, perlindungan hak perempuan, tumbuh kembang anak, dan partisipasi masyarakat serta koordinasi pelaksanaan penanganan perlindungan perempuan dan anak berbasis gender.<sup>8</sup>

<sup>8</sup>"*Kajian Peran Perempuan dalam Penanggulangan Kemiskinan Melalui Kegiatan Industri Rumah Tangga*" diakses dari <https://www.kemenpppa.go.id/lib/uploads/list/32803-kajian-peran-perempuan-dalam.pdf>, pada tanggal 17 Agustus pukul 20:40

**Grafik 1.1** Jumlah Penduduk Indonesia Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin



Sumber : Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas),2018

Berdasarkan survey penduduk antar sensus (Supas) 2015 jumlah penduduk Indonesia pada 2019 diproyeksikan mencapai 266,91 juta jiwa. Apabila dibedakan berdasarkan jenis kelamin, jumlah tersebut terdiri dari 134 juta jiwa laki-laki dan 132,89 juta jiwa perempuan. Indonesia saat ini sedang mengalami masa bonus demografi karena jumlah penduduk usia produktif lebih banyak dari jumlah penduduk usia tidak produktif dengan prosentase 68% banding 32%. Berdasarkan grafik yang ditampilkan di atas jumlah penduduk perempuan yang berusia produktif sebanyak 91,04 juta jiwa dan jumlah penduduk laki-laki yang berusia produktif sebanyak 92,32 juta jiwa. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa jumlah penduduk perempuan dengan usia produktif tidak kalah banyak dengan

laki-laki yang hanya memiliki selisih sebesar 1,2 juta saja.<sup>9</sup> Di Surabaya sendiri sudah dibuat sebuah program bernama “Inkubasi Usaha Mandiri” yang berguna sebagai mediator perempuan dalam rangka membantu suami dalam memenuhi kebutuhan keluarga setiap harinya. Program ini sendiri bergerak dalam bentuk UMKM dimana segala sarana dan prasarananya sudah disediakan oleh Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Surabaya. Selain itu, hubungan antar *stakeholder* Kota Surabaya yakni pemerintah kota dan partai politik juga harus dijaga agar menciptakan Kota Surabaya yang kondusif dan Bersatu dalam pengentasan kemiskinan, karena tanpa adanya hubungan yang baik antar aktor atau *stakeholder* untuk membangun Kota Surabaya bersama-sama maka dapat dipastikan program tersebut tidak akan bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Dalam pelaksanaan program tersebut sasaran utama yang dibidik oleh pemerintah adalah ibu rumah tangga yang tidak memiliki penghasilan dimana mereka masih mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari dikarenakan penghasilan dari suami selaku kepala keluarga tidak bias mencukupi segala macam kebutuhan rumah tangga sehingga menyebabkan pera perempuan atau istri memutar otak untuk mencari penghasilan tambahan agar dapat terus bertahan hidup ditengah kerasnya kehidupan kota. Walaupun memang pada awalnya program ini ditujukan kepada ibu rumah tangga tetapi jika ada yang ingin mengikuti program ini sangatlah diperbolehkan. Selain anggota inti yakni ibu-ibu dalam program ini juga banyak pedagang kaki lima yang mendaftar dalam kegiatan ini. Hal ini dirasakan lebih cukup efektif dikarenakan kemampuan mereka yang notabennya adalah pedagang tentunya memberikan nilai positif tersendiri bagi mereka karena secara tidak langsung mereka sudah memiliki kemampuan dasar untuk berdagang dan memulai bisnis walaupun masih kecil.

Berdasarkan data BPS Garis kemiskinan Kota Surabaya pada tahun 2018 berada diangka Rp 530.178,- per kapita perbulan atau mengalami peningkatan kurang lebih sebesar 56 ribu rupiah terhadap garis kemiskinan pada tahun 2017.

<sup>9</sup>"Jumlah Penduduk Indonesia Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin" diakses dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/01/04/jumlah-penduduk-indonesia-2019-mencapai-267-juta-jiwa>, pada tanggal 17 Agustus 2019 pukul 21:21

Walaupun terjadi kenaikan gariskemiskinan, jumlahpenduduk miskin di Kota Surabaya pada tahun 2018 justru mengalami penurunan sebesar 14 ribu orang dari 155 ribu menjadi 141 ribu. Tren penurunankemiskinan di Kota Surabaya terus menunjukkan kinerja yang sangat baik hingga pada tahun 2018 dimana presentase penduduk miskin masih terus mengalami penurunan yang stabil.<sup>10</sup> Hal ini membuktikan bahwa Kota Surabaya berhasil menekan angka kemiskinan sampai menjadi salah satu yang terendah di Provinsi Jawa Timur. Hal-hal tersebut yang akhirnya mendasari penulis untuk melakukan penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 55 Tahun 2016 Pasal 7 Bagian Ketiga, Bidang Pemberdayaan Perempuan.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijabarkan diatas maka akandirumuskan beberapa pertanyaan, antara lain:

1. Apa dasar terbentuknya Kebijakan Pemberdayaan Perempuan Kota Surabaya?
2. Bagaimanaperan aktor dalam implementasi Kebijakan Pemberdayaan Perempuan melalui program “Inkubasi Usaha Mandiri” Kota Surabaya?
3. Bagaimana realisasi pelaksanaan Kebijakan Pemberdayaan Perempuan dalam program “Inkubasi Usaha Mandiri” Kota Surabaya?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Semua kegiatan yang terkait dengan penelitian ini, juga didukung dengan pencarian data dan fakta yang memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui dasar terbentuknya Kebijakan Pemberdayaan Perempuan di Kota Surabaya.

<sup>10</sup>"Profil Kemiskinan di Kota Surabaya Tahun 2018" diakses dari <https://surabayakota.bps.go.id/pressrelease/2018/12/26/119/profil-kemiskinan--di-kota-surabaya-tahun-2018.html>, pada tanggal 29 Agustus Pukul 01:44

2. Mendiskripsikan peran aktor dalam implementasi Kebijakan Pemberdayaan Perempuan melalui program “Inkubasi Usaha Mandiri” Kota Surabaya.
3. Mengetahui realisasi pelaksanaan Kebijakan Pemberdayaan Perempuan melalui program “Inkubasi Usaha Mandiri” Kota Surabaya.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Terdapat beberapa manfaat dari penelitian ini yang ingin dicapai oleh penulis, antara lain:

##### **1. Manfaat Akademis**

Secara akademis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat membantu khazanah ilmu pengetahuan dalam bidang politik di Indonesia, khususnya kajian mengenai implementasi kebijakan di tingkat Kabupaten/Kota dalam aspek pemberdayaan perempuan dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembaca seperti :

- a. Dapat menambah pengetahuan serta informasi mengenai apa saja yang menjadi dasar dari dibentuknya Kebijakan Pemberdayaan Perempuan di Kota Surabaya.
- b. Dapat memberikan gambaran bagaimana peran aktor yang terlibat dalam pengimplementasian Kebijakan Pemberdayaan Perempuan untuk menanggulangi permasalahan kemiskinan di Kota Surabaya.
- c. Dapat memberikan informasi mengenai upaya-upaya dan gambaran mengenai realisasi yang dilakukan dalam pengimplementasian Kebijakan Pemberdayaan Perempuan di Kota Surabaya

##### **2. Manfaat Praktis**

Secara Praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi baru kepada para akademisi atau masyarakat luas mengenai implementasi kebijakan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 55 Tahun 2016 Pasal 7 Bagian Ketiga, Bidang Pemberdayaan Perempuan.

## 1.5 Kerangka Teori

### 1.5.1 Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu aktivitas pelaksanaan kebijakan dalam bentuk yang paling nyata, implementasi kebijakan sendiri dilaksanakan oleh organ pemerintah maupun para pihak yang telah ditentukan dalam kebijakan. Didalam implementasi kebijakan sendiri ada yang disebut sebagai pihak implementor dan kelompok sasaran. Implementor kebijakan sendiri memiliki peran sebagai individu/lembaga resmi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program yang diselenggarakan di lapangan sedangkan kelompok sasaran adalah para pihak yang dijadikan sebagai objek kebijakan itu. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang paling penting dalam kebijakan karena tahap inilah yang menentukan apakah kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah bisa di aplikasikan dengan baik di lapangan dan apakah berhasil menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti yang telah direncanakan. *Output* secara garis besar dapat diartikan sebagai keluaran dari kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan itu sendiri, sedangkan *outcomes* merupakan dampak dari kebijakan yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya *output* kebijakan.<sup>11</sup>

Keberhasilan dari pelaksanaan implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir atau bisa disebut dengan *outcomes* seperti yang telah dijelaskan dalam bagan diatas. Tercapai atau tidaknya suatu kebijakan publik dapat dijabarkan menjadi ukuran keberhasilan implementasi sebagai berikut:

1. Dilihat dari prosenya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sudah sesuai dengan rancangan yang telah ditentukan, merujuk kepada keputusan kebijakannya.
2. Apakah tujuan kebijakan tersebut tercapai, berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dapat dilihat dari dampak yang diberikan kepada masyarakat luas, dan apakah ada perubahan yang terjadi ketika kebijakan tersebut dilaksanakan.

<sup>11</sup> Dwiyanto Indiahono, *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis* (Jakarta : Penerbit Gava Media, 2009), hlm. 143

Dalam perkembangan studi implementasi kebijakan menjelaskan mengenai dua pendekatan utama yakni pendekatan *top down* dan pendekatan *bottom up*. Dalam pendekatan *top down*, implementasi yang dilaksanakan hanya terfokus pada pemerintahan di tingkat pusat saja, tidak hanya dalam pelaksanaan implementasinya dalam pengambilan keputusan kebijakannya pun juga diambil dari tingkat pusat. Perspektif ini digunakan sebagai acuan bahwa kebijakan-kebijakan yang telah dibuat dan diputuskan oleh pemerintah pusat harus dilaksanakan dan diteruskan oleh pemerintah daerah yang levelnya berapa dibawah pemerintah pusat. Sehingga hal yang dapat disimpulkan dari pendekatan ini adalah bahwa sejauh mana tindakan dari pelaksana kebijakan harus sesuai dengan prosedur dan tujuan yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat selaku pembuat kebijakan tersebut. Sedangkan pendekatan *bottom up* mengacu pada rumusan implementasi kebijakan yang tidak tersentralisir dari pemerintah pusat. Pendekatan ini bisa dibilang berpangkal atau mengacu pada keputusan-keputusan yang diterapkan oleh masyarakat dalam menghadapi permasalahan yang mereka alami.<sup>12</sup>

Merilee S. Grindle (1980) merupakan salah satu ilmuwan besar yang turut menyumbang banyak di bidang ilmu pengetahuan khususnya mengenai implementasi kebijakan dan Merilee juga menggunakan pendekatan *top down* dalam analisisnya mengenai pelaksanaan implementasi kebijakan. Menurut Merilee keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik sangatlah ditentukan oleh tingkat *implementability* dari kebijakan itu sendiri yang terdiri atas 2 aspek, yang pertama adalah isi kebijakan atau bisa disebut dengan *content of policy* dan yang kedua adalah lingkungan kebijakan atau *context of implementation*.

Isi kebijakan (*Content of Policy*) mencakup:

1. Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi (*Interest Affected*) hal ini berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini menyatakan bahwa dalam suatu pelaksanaan kebijakan dapat dipastikan akan melibatkan banyak

<sup>12</sup> Deddy Mulyadi, *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik : Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan dan Pelayanan Publik* (Bandung : Penerbit Alfabeta, 2015), hlm 66

- kepentingan, dan sejauh mana pengaruh yang diperoleh dari kepentingan tersebut terhadap pengimplementasian kebijakan tersebut.
2. Tipe Manfaat (*Type of Benefits*) hal ini menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan haruslah terdapat manfaat yang signifikan dan memberikan dampak yang positif bagi masyarakat disekitarnya. Sebagai contohnya adalah masyarakat yang berada di Papua akan lebih senang menerima program listrik masuk desa dan program air bersih dibandingkan dengan program kredit rumah angsuran ringan.
  3. Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai (*Extent of Change Envision*) yang memiliki artian bahwa setiap kebijakan harus memiliki target yang hendak dicapai. Sehingga sejauh manapun perubahan yang diinginkan, kebijakan tersebut tetap harus memiliki skala yang jelas. Program yang dibuat dengan tujuan untuk merubah sikap dan perilaku kelompok sasaran akan relatif lebih sulit diimplementasikan dibandingkan dengan program bantuan beras kepada masyarakat miskin.
  4. Letak Pengambilan Keputusan (*Site of Decision Making*) dengan demikian dapat dinyatakan bahwa segala bentuk pengambilan keputusan mengenai letak program dalam suatu kebijakan memiliki peran yang sangat penting dalam pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Oleh karena itu segala bentuk penentuan letak program harus dijelaskan dengan baik untuk menghindari program-program salah sasaran yang pada akhirnya tidak akan memberikan perubahan dan dampak positif terhadap masyarakat.
  5. Pelaksana Program (*Program Implementor*) berhasil atau tidaknya suatu kebijakan juga ditentukan oleh kinerja dari pelaksana kebijakan. Oleh karena itu dibutuhkan pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel dalam eksekusi kebijakan yang telah dibuat. Karena jika pelaksana kebijakan tidak bekerja dengan baik maka dalam pelaksanaan implementasi kebijakan akan mengalami banyak permasalahan di lapangan.



6. Sumber Data yang Digunakan (*Resources Committed*) sebuah program akan dapat terlaksana dengan baik apabila didukung oleh sumber daya yang memadai. Dengan adanya sumber daya yang berkualitas maka program yang dilaksanakan dipastikan akan bisa berjalan dengan lebih mudah dibandingkan dengan yang memiliki kekurangan dalam bidang sumber daya pendukung.

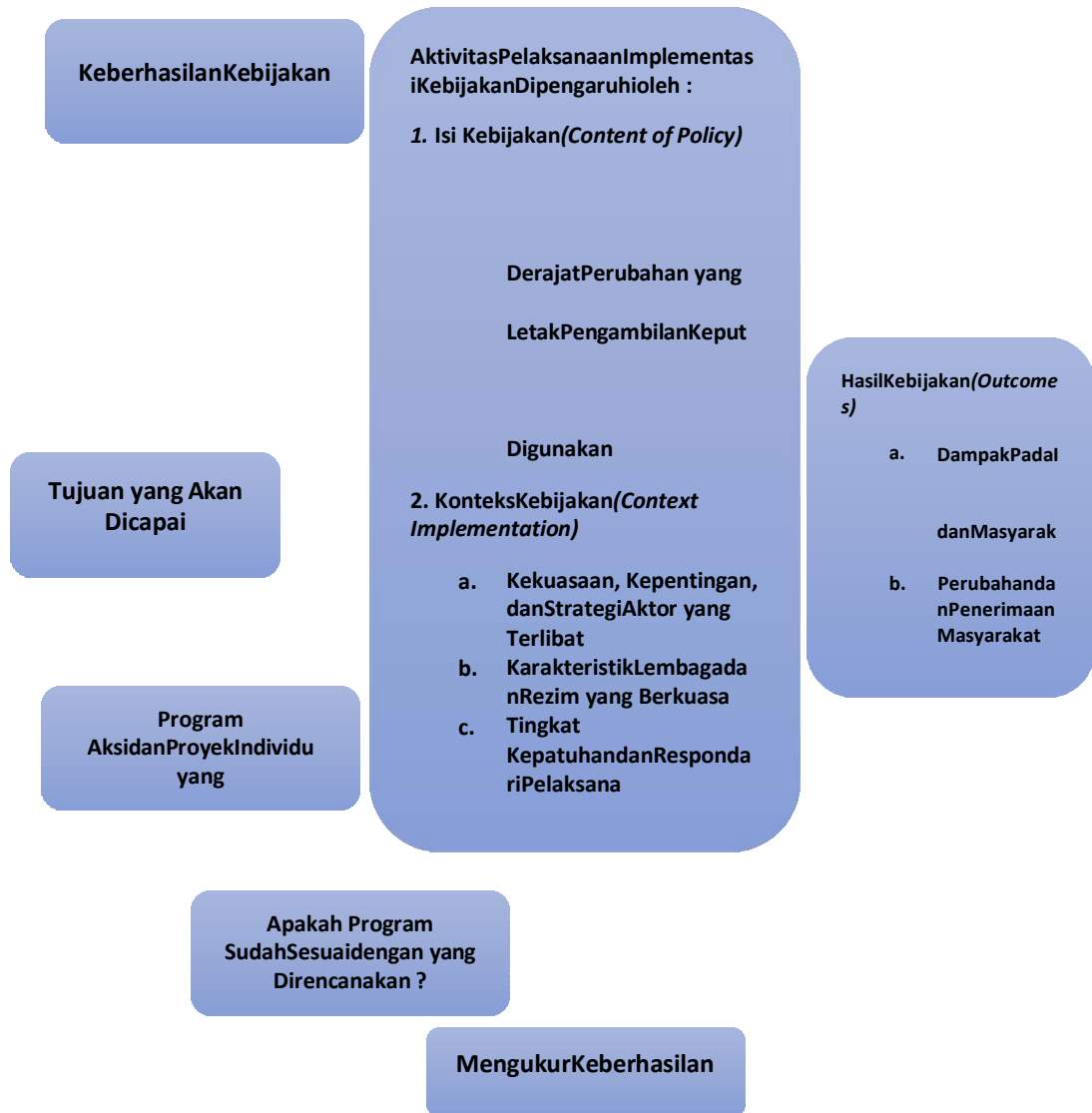
Lingkungan Implementasi (*Context of Implementation*) mencakup:

1. Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat (*Power, Interest, and Strategy of Actor Involved*) dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan kembali mengenai kekuatan, kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang akan digunakan oleh para aktor yang terlibat dalam kebijakan tersebut guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan karena tidak semua program bisa berjalan dengan lancar dan tidak sedikit juga yang gagal dalam pengimplementasiannya.
2. Karakteristik Lembaga dan Rezim yang Berkuasa (*Institution and Regime Characteristic*) lingkungan tempat dilaksanakan kebijakan tersebut sangatlah berpengaruh terhadap tingkat keberhasilannya. Oleh karena itu dalam bagian ini dijelaskan mengenai karakteristik dari suatu lembaga yang ikut serta dalam mempengaruhi suatu kebijakan.
3. Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana (*Compliance and Responsiveness*) hal ini dianggap penting karena dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan sangat dipengaruhi dengan tingkat kepatuhan dan respon dari pelaksana program dalam menagani suatu kebijakan.

Setelah diterapkannya kedua konsep tersebut terhadap segala kegiatan pelaksanaan kebijakan maka akan dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan sehingga terjadi perubahan yang dihasilkan dari implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Maka dengan demikian akan diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sudah sesuai dengan yang diharapkan dan juga dapat diketahui apakah suatu

kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan sehingga terjadinya tingkat perubahan.

**Bagan 1.1** Model Implementasi Kebijakan Grindle



Sumber: Marilee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in The Third World* (New Jersey: Prince University Press, 1980), hlm 11

Melihat model implementasi Grindle, dari bagan diatas dapat disimpulkan bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan tergantung dari isi dan konteks kebijakan tersebut. Dari isi kebijakan mengenai pemberdayaan perempuan wilayah Kota Surabaya dapat diketahui apakah isi kebijakan tersebut sudah sesuai

dengan rujukan pemberdayaan perempuan yang tercantum pada Peraturan Presiden No. 59 Tahun 2015, dan juga Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia No. 1 Tahun 2015. Karena menurut model *top down*, peraturan dan program penanggulangan ketidaksetaraan gender yang dibuat oleh pusat harus senantiasa selaras dengan berbagai keputusan di level bawanya. Karena meskipun ada otonomi yang mengatur mengenai desentralisasi daerah tetapi garis besar peraturannya harus merujuk pada peraturan yang sudah ada sebelumnya dan isi kebijakan juga dipengaruhi oleh rancangan implementasi yang sudah ditentukan. Isi dari Peraturan Walikota Surabaya No 55 Tahun 2016 dengan jelas menyebutkan bahwa program pemberdayaan perempuan dalam upaya penanggulangan kemiskinan harus dilaksanakan dengan petunjuk teknis serta koordinasi yang terpadu antar lembaga dan antar instansi yang terlibat dalam program tersebut, oleh karena itu dengan isi kebijakan tersebut kita dapat mengetahui apakah pengimplementasiannya sudah sesuai dengan apa yang dirancang oleh Kota Surabaya atau tidak. Sedangkan untuk konteks implementasinya dapat dilihat dari dampak yang dirasakan oleh masyarakat, karena yang merasakan dampak langsung dari Perwali ini adalah masyarakat. Dampak yang diperoleh bisa terjadi baik secara individu atau kelompok, selain itu penerimaan masyarakat terhadap perubahan adanya Perwali ini juga menjadi kunci dari pelaksanaan implementasi. Jika terjadinya perubahan ini disambut baik oleh masyarakat maka Perwali yang sudah dibuat telah mencapai sasaran yang diinginkan.

## **1.6 Konseptualisasi**

### **1.6.1 Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan sebuah kata yang sangat sering kita dengan dalam bidang politik dan pemerintahan. Kebijakan publik memiliki perasan yang sangat penting dalam pelaksanaan pemerintah suatu negara. Salah satu definisi kebijakan publik yang cukup terkenal dikemukakan oleh Dye yakni *whatever governments choose to do or not to do* yang memiliki artian bahwa apapun kegiatan pemerintah baik yang eksplisit maupun implisit merupakan kebijakan. Dye sendiri menginterpretasikan kebijakan menjadi 2 hal, yang pertama menyatakan bahwa kebijakan haruslah dilakukan oleh badan pemerintah, dan

yang kedua, kebijakan haruslah mengandung pilihan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. James E. Anderson juga turut serta menambah definisi kebijakan publik dalam ilmu politik. James mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah actor (pejabat, kelompok, dan instansi pemerintah) atau bisa juga serangkaian aktor yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu.<sup>13</sup>

Ketika Hogwood dan Gunn menyatakan 10 istilah kebijakan dalam pengertian modern, Lasswel justru menginginkan ilmu kebijakan publik hanya mencakup 3 aspek, yakni metode penelitian proses kebijakan, hasil dari studi kebijakan, hasil temuan penelitian yang memberikan kontribusi paling penting untuk memenuhi kebutuhan intelegensi era kita saat ini. Lasswel juga mendorong agar para analis menjadi semakin kreatif dalam menganalisis masalah yang berkaitan dengan kebijakan karena analisis kebijakan harus menunjukkan kreatifitas dan rasionalitas dalam rangka menciptakan kebijakan alternatif. Dengan demikian analisis kebijakan diharapkan dapat memiliki banyak metode-metode baru dan senjata yang lebih ampuh dalam menangani permasalahan publik, oleh karena itu Lasswel sangat mengharuskan kebijakan untuk kontekstual, multimetode dan berorientasi langsung pada permasalahan.<sup>14</sup>

Secara substansial kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah yang digunakan untuk memecahkan setiap problematika yang ada di ranah publik. Proses pembuatan kebijakan itu sendiri juga dapat disamakan dengan proses politik, dikarenakan pemerintah yang berkedudukan sebagai aktor politik merupakan pihak yang memiliki wewenang dalam membuat keputusan kebijakan. Kebijakan publik sendiri dibuat berdasarkan dengan problematika yang ada terjadi dimana masyarakat sendiri tidak bisa menyelesaikan permasalahan tersebut disertai kebijakan sebelumnya yang tidak mampu menjawab problematika yang ada. Selain itu pembuatan kebijakan baru juga bisa didorong dengan tuntutan dan aspirasi dari masyarakat yang menginginkan penyelesaian masalah dengan lebih terarah. Seperti yang terjadi di Kota Surabaya dimana berdasarkan Renstra yang telah dibuat pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sudah bisa diimplementasikan sesuai

<sup>13</sup>Ibid, hlm 17.

<sup>14</sup>Ibid, hlm 18.

dengan karakteristik Kota Surabaya dengan mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 55 Tahun 2016 mengenai Strategi Pemberdayaan Perempuan dalam Penanggulangan Kemiskinan dan Pembangunan Kota Surabaya.

Tahap tahap yang ada dalam proses kebijakan publik haruslah dilakukan dengan seksama. William Dunn menjelaskan tahapan kebijakan publik seperti bagan yang akan dijelaskan dibawah ini.

### **Bagan 1.3 Tahap dan Proses Kebijakan Publik William Dunn**

Sumber: William Dunn, *Analisa Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 1999), hlm24

Tahap pertama dari proses pembuatan kebijakan adalah penyusunan agenda sesuai dengan yang tertera pada bagan diatas, para aktor yang terkait dalam pembuatan kebijakan merupakan aktor resmi untuk membuat agenda dalam rangka penyelesaian permasalahan yang ada. Problematika yang ada saling di jajarkan untuk melihat tingkat urgensi masing-masing masalah sehingga bisa didahulukan permasalahan yang memiliki tingkat urgensi lebih tinggi dan permasalahan yang tingkat urgensinya lebih rendah akan ditunda terlebih dahulu dan akan dimasukkan pada agenda selanjutnya. Setelah ditentukan problematika mana saja yang dimasukkan kedalam agenda maka tahap selanjutnya para aktor adalah membahas mengenai solusi dan membuat pemecahan masalah atas problematika yang sedang dihadapi. Pemecahan masalah sendiri dapat dilihat dari berbagai macam alternatif dan pilihan yang ada. Selain itu para aktor juga bertugas dapat saling mengusulkan gagasan terbaik untuk memecahkan permasalahan tersebut. Tahap berikutnya adalah tahap adopsi dimana draf kebijakan yang ada dimasukkan kembali untuk menambah alternatif kebijakan yang ditawarkan kepada perumus kebijakan yang terlibat.

Setelah semua tahap tersebut selesai dilaksanakan maka baru bisa dilakukan pengimplementasian kebijakan. Dalam pengimplementasiannya sendiri kebijakan tersebut dilaksanakan dengan bantuan dari agen-agen yang telah dipilih oleh pemerintah beserta dengan aktor yang berada ditingkat lebih bawah dan ditambah dengan badan administrasi yang ada. Tahap selanjutnya adalah tahap

evaluasi yang merupakan tahap terakhir dalam pelaksanaan implementasi. Tahap ini sengaja dimasukkan dan harus ada karena dalam setiap pelaksanaan implementasi tidak semua proses dapat berjalan dengan sukses dan sesuai dengan rencana yang sudah ditetapkan. Oleh karena itu segala respon positif dan juga negatif dari pelaksanaan implementasi kebijakan harus dievaluasi bersama demi mencapai tujuan yang diinginkan, evaluasi juga berguna untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan yang terjadi agar bisa menguntungkan semua pihak dan memberikan dampak yang baik bagi masyarakat.

### **1.6.2 Kemiskinan**

Kemiskinan merupakan masalah yang paling umum ditemui disegala penjuru dunia terutama di negara berkembang. Tidak heran kenapa upaya penanggulangan kemiskinan menjadi fokus nomor satu dari delapan tujuan pembangunan dalam upaya peningkatan kesejahteraan. Dalam kasus Indonesia, sebagai salah satu negara yang berpartisipasi dalam deklarasi umum PBB pada September 2000, kemiskinan juga merupakan salah satu keprihatinan yang harus segera diselesaikan. Oleh karena itu sangatlah menarik apabila kita mengidentifikasi apa yang harus dipenuhi oleh negara agar dapat mengurangi proporsi kurang lebih setengah orang miskin. Dalam membahas mengenai kemiskinan yang pertama harus dilakukan adalah menentukan siapa orang miskin itu, Bank Dunia pada 2001 mengidentifikasikan untuk masuk kedalam kategori orang miskin adalah orang-orang yang mengalami kekurangan makanan, pakaian, tempat berlindung, sakit dan tidak terawat, buta huruf hingga tidak mengenyam Pendidikan. Definisi tersebut bisa dibilang cukup luas dan akan sulit bila dijelaskan secara deskriptif apabila diterapkan sebagai alat ukur kemiskinan dalam istilah praktis. Pengukuran praktis pada umumnya menggunakan definisi kemiskinan absolut dan definisi kemiskinan relatif. Definisi dari kemiskinan absolut atau mutlak adalah dimana seorang individu memiliki penghasilan dibawah garis kemiskinan yang telah ditetapkan, sedangkan definisi kemiskinan relatif adalah dimana seorang individu masuk kedalam kelompok masyarakat yang memiliki pendapatan 20 persen paling rendah dari total populasi suatu negara. Dalam kasus Indonesia, kemiskinan secara resmi diukur dengan

menggunakan definisi kemiskinan mutlak dimana garis kemiskinan resmi digunakan sebagai Patokan.<sup>15</sup>

Badan Pusat Statistik (BPS) mengidentifikasi masyarakat miskin sebagai individu yang memiliki pengeluaran perbulan dibawah garis kemiskinan untuk membeli kebutuhan dasar minimum dan menopang kehidupan sehari-hari. BPS menentukan garis kemiskinan sesuai dengan berapa besar rupiah yang dibutuhkan seorang individu untuk memenuhi kebutuhan minimum untuk makanan yakni sebesar 2.100 kilokalori (kkal), ditambah dengan kebutuhan minimum non pangan seperti perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, dan transportasi. Dengan demikian dapat diklasifikasikan bahwa orang yang memiliki nilai belanja kurang dari garis kemiskinan maka akan diklasifikasikan hidup dibawah garis kemiskinan atau sebagai penduduk miskin. Tetapi dikarenakan biaya hidup di berbagai provinsi tidak sama, selain garis kemiskinan nasional setiap provinsi dan kota memiliki garis kemiskinan sendiri. Sehingga garis kemiskinan di Surabaya pasti akan berbeda dengan garis kemiskinan di Jakarta begitu pula di Bandung karena faktor perbedaan biaya hidup tersebut. Semakin besar ketimpangan tingkat penghidupan antara golongan atas dengan golongan bawah maka akan semakin besar pula jumlah penduduk yang akan masuk dalam kategori miskin.

Bagong Suyanto dalam bukunya yang berjudul *Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya* menyatakan bahwa terdapat 2 kategori utama penyebab kemiskinan. Kategori pertama adalah kemiskinan alamiah dimana kemiskinan tersebut timbul karena rendahnya tingkat perkembangan teknologi. Kategori kedua adalah kemiskinan buatan dimana kemiskinan tersebut terjadi karena struktur sosial yang ada dan menyebabkan masyarakat tidak dapat menikmati sarana ekonomi dan fasilitas-fasilitas secara merata. Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa sebagian masyarakat akan tetap miskin walaupun jumlah total produksi yang dihasilkan oleh masyarakat tersebut bila dibagi rata dapat membebaskan semua anggota masyarakat dari kemiskinan. Contoh golongan yang menerima dampak dari kemiskinan buatan ini adalah para petani

<sup>15</sup> “*Halving Poverty in Indonesia*”, diakses dari <https://jurnal.ugm.ac.id/jieb/article/view/6311>, pada 3 September 2019 pukul 16:48

yang memiliki lahan pertanian sendiri, buruh migran serabutan, penghuni pemukiman kumuh, pedagang kaki lima, dan golongan tidak terpelajar atau tidak terlatih.<sup>16</sup>

Berbagai program telah dilakukan oleh pemerintah untuk mengentas kemiskinan, dari perumusan standar garis kemiskinan hingga menyusun peta kantong-kantong kemiskinan, diimbangi dengan terus dipacunya pertumbuhan ekonomi nasional dan penyediaan fasilitas kredit bagi masyarakat miskin melalui bantuan dana Bantuan Langsung Tunai (BLT), Inpres Desa Tertinggal (IDT), Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE), Program Keluarga Harapan (PKH), dan program lainnya berupa pembangunan infrastruktur di pemukiman kumuh, hingga pengembangan model Kawasan terpadu. Semua program tersebut ternyata masih belum bisa menjawab akan persoalan kemiskinan yang ada di Indonesia. Oleh karena itu pemerintah daerah yang bertugas sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat juga harus ikut serta membuat berbagai kebijakan terpadu, seperti yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya dalam Perwali Nomor 55 Tahun 2016. Perwali tersebut dengan jelas merangkum mengenai keseriusan Pemerintah Kota Surabaya dalam membangun Kota Surabaya yang bebas dari diskriminasi dan kemiskinan sesuai dengan peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat.

### 1.6.3 Kesetaraan Gender

Kesetaraan gender merupakan isu yang paling mendasar dalam pembangunan sebuah negara, hal ini dikarenakan kesetaraan akan meningkatkan kemampuan negara untuk berkembang, membantu menurunkan angka kemiskinan, dan dapat membantu pelaksanaan pemerintahan menjadi lebih efektif. Dengan demikian maka dapat ditarik kesimpulan bahwa meningkatkan kesetaraan gender merupakan bagian terpenting dari strategi pembangunan yang mengupayakan pemberdayaan semua orang baik perempuan maupun laki-laki untuk melepaskan diri dari jeratan kemiskinan dan meningkatkan taraf kehidupan mereka. Pembangunan ekonomi harusnya dapat membuka peluang untuk

<sup>16</sup> Bagong Suyanto, *Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya* (Malang: Intrans Publishing, 2013), hlm 1



meningkatkan kesetaraan gender dalam jangka panjang. Namun pada kenyataannya pertumbuhan ekonomi belum cukup untuk memberikan hasil yang diinginkan, diperlukan lingkungan kelembangaan yang memberikan kesetaraan hak dan kesempatan bagi perempuan serta langkah-langkah kebijakan untuk menangani ketidaksetaraan yang berkepanjangan. Berdasarkan deskripsi diatas dapat digambarkan strategi tiga bagian dalam upaya meningkatkan kesetaraan gender, yakni:

1. *Reformasi institusi guna menjamin kesetaraan hak dan kesempatan bagi perempuan dan laki-laki.* Mereformasi institusi dan hukum merupakan hal yang sangat penting untuk dilakukan guna meletakkan dasar yang kokoh bagi perempuan dan laki-laki. Mengingat bahwa hukum yang ada di berbagai negara senantiasa membedakan hak perempuan terhadap laki-laki, oleh karena itu dibutuhkan reformasi hukum terutama dalam perlindungan akan kekerasan, hak atas tanah, hak mendapatkan kesempatan kerja yang sama, serta hak-hak politik.
2. *Mendukung pertumbuhan ekonomi untuk memperkuat insentif bagi peningkatan kesetaraan sumber daya dan aspirasi.* Disparitas gender akan mengalami penurunan dalam bidang pendidikan, gizi, dan kesehatan apabila adanya peningkatan pendapatan dan menurunnya angka kemiskinan. Investasi dalam bentuk pembangunan infrastruktur penyediaan air bersih, transportasi, dan energi akan turut serta membantu mengurangi disparitas gender.
3. *Mengambil langkah – langkah aktif untuk mengatasi disparitas yang berkepanjangan dalam penguasaan sumber daya dan aspirasi.* Reformasi institusi dan pembangunan ekonomi tidak dapat dipastikan dapat memadai hingga membutuhkan waktu yang cukup lama, oleh karena itu diperlukan langkah-langkah aktif untuk mengatasi masalah disparitas gender.

Adanya ketidaksetaraan gender tentu saja memberikan dampak yang merugikan baik untuk laki-laki, perempuan, hingga anak-anak. Dampak kerugian yang timbul disebabkan oleh adanya penurunan produktivitas mulai dari sektor

pertanian hingga skala perusahaan besar. Ketimpangan gender juga mempengaruhi efektivitas kebijakan pembangunan, hal-hal yang membebani kehidupan manusia seakan menjadi efek domino dan ikut membebani pembangunan suatu negara karena tujuan dari pembangunan negara adalah untuk meningkatkan taraf hidup rakyatnya. Ketidaksetaraan gender akan memperbesar biaya produktivitas, efisiensi, dan kemajuan ekonomi, karena dengan menghambat akumulasi sumber daya manusia di rumah dan di pasar kerja dengan menyingkirkan perempuan dari akses publik, sumber daya, dan layanan publik akan memperkecil kapasitas ekonomi untuk berkembang dan meningkatkan taraf hidup.<sup>17</sup>

Pemberian hak-hak yang setara dan kesempatan partisipasi dalam kehidupan publik dapat menciptakan pemerintahan yang lebih bersih serta tata pemerintahan yang lebih baik. Ketika perempuan ikut terlibat dalam kehidupan publik maka akan semakin rendah pula tingkat korupsi yang terjadi. Hal ini dapat dibuktikan dengan cara membandingkan dengan Negara-negara yang setara dalam tingkat pendapatan, pendidikan, kebebasan sipil, dan Lembaga hukum. Meskipun masih dalam bentuk saran, hal ini dapat memberikan dukungan lebih agar banyak perempuan yang nantinya akan ikut serta dalam angkatan kerja dan dalam dunia politik. Perempuan yang menjalankan bisnis cenderung tidak terlalu suka untuk melakukan suap kepada pemerintah, mungkin hal ini dipengaruhi oleh standar etis perempuan yang lebih tinggi dan mereka lebih suka untuk meminimalisir resiko yang ada. Pernyataan ini dapat dibuktikan melalui penelitian yang dilakukan terhadap 350 perusahaan di Republik Georgia yang menyimpulkan bahwa perusahaan yang dikelola oleh laki-laki memiliki peluang sebesar 10 persen untuk melakukan suap atau pembayaran tidak resmi kepada pemerintah untuk mempermudah bisnis yang mereka lakukan.<sup>18</sup>

Pemerintah diharapkan dapat meningkatkan upayanya dalam menangani permasalahan ketidaksetaraan gender mulai dari desa hingga ke perkotaan seperti yang sudah dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya. Ada beberapa program pemberdayaan perempuan yang sudah dirancang dan dilaksanakan oleh pemerintah

<sup>17</sup> Yulfita Raharjo, *Pembangunan Berbasis Gender* (Jakarta: Dian Rakyat, 2005), hlm 2

<sup>18</sup> Ibid, hlm 13.

Kota Surabaya salah satunya adalah program “Inkubasi Usaha Mandiri”. Program ini bergerak dibidang Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) yang beranggotakan ibu rumah tangga. Program ini memberikan peluang bagi ibu rumah tangga untuk menggali potensi mereka dan membuat suatu karya yang memiliki nilai ekonomi tinggi. Keikutsertaan ibu rumah tangga dalam program ini dilatarbelakangi oleh keadaan *financial* yang serba kekurangan, karena walaupun suami mereka bekerja tetapi hasil yang diperoleh tidak dapat mencukupi kebutuhan sehari-harisehingga diperlukan bantuan dari istri untuk meningkatkan taraf hidup keluarga. Selain bisa memperoleh pendapatan tambahan dari keikutsertaan program ini, para ibu rumah tangga juga bisa menjajakan produknya sampai ke skala global mereka juga diberikan akses yang luas untuk memperkenalkan produk yang mereka ciptakan, pemerintah juga membantu semua ibu rumah tangga yang ikut serta dalam umkm tersebut untuk mendistribusikan barang dagangan yang mereka buat. Barang yang mereka hasilkan sangatlah beragam, mulai dari pakaian, makanan kemasan, obat-obatan herbal, sprei tempat tidur, dan masih banyak lagi. Pemerintah tidak berhenti hanya pada tahap pemberian sarana untuk pelatihan saja tapi mereka juga memberikan jalan untuk memasarkan barang dagangan mereka juga. Bahkan tak sedikit pula yang bisa menembus pasar internasional. Oleh karena itu dengan adanya program ini diharapkan dapat mengurangi angka kemiskinan di Surabaya dan dapat meningkatkan taraf hidup banyak anggotanya.

#### **1.6.4 Aktor dalam Kebijakan Publik**

Aktor dalam kebijakan publik merupakan individu atau kelompok yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik dan mereka juga memiliki peran serta pengaruh yang besar terhadap kebijakan tersebut. Kajian terhadap para aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan adalah hal yang penting, karena pada prakteknya baik di negara maju maupun di negara berkembang para aktor memegang peranan penting dalam menentukan isi kebijakan dan pemberi warna dinamika dalam tahap-tahap yang dilalui. Lester dan Steward mengategorikan aktor perumus kebijakan menjadi empat kategori, yakni: agensi pemerintah, kantor kepresidenan, kongres, dan kelompok – kelompok kepentingan. Pejabat pembuat kebijakan terbagi menjadi dua, pertama adalah pembuat kebijakan

primer yang merupakan actor-aktor dan juga *stakeholder* yang mempunyai wewenang secara konstitusional langsung untuk bertindak dan tidak tergantung pada pemerintah lainnya. Kedua adalah pembuat kebijakan sekunder yang merupakan pendukung dari kebijakan biasanya pembuat kebijakan sekunder ini berupa instansi administrasi yang dalam pelaksanaannya harus mendapatkan wewenang dari Lembaga lain atau pembuat kebijakan primer.<sup>19</sup>

Sejalan dengan pola pemerintahan desentralisasi maka akan terdapat pelaksanaan pemerintahan dari pusat ke daerah. Pelaksanaan pemerintahan dengan model seperti ini harus didasari dengan prinsip *good governance* yang merupakan suatu bentuk paradigma baru dalam pelaksanaan pemerintahan yang menekankan sinergitas antara pemerintah, dunia usaha dan masyarakat yang terlibat dengan membuat program pemberdayaan masyarakat, mengembangkan institusi, dan membuat perubahan yang terencana. Keinginan pemerintah dalam memonopoli kebijakan dan memberlakukan kebijakan sesuai dengan apa yang diinginkan seiring dengan berjalannya waktu akan ditinggalkan dan akan diarahkan menuju kebijakan yang demokratis, inklusif, dan partisipatif. Para aktor yang terlibat akan saling memberikan pengaruh untuk mencapai kepentingan bersama. Bukan hanya dari pihak aktor dan pemerintahan saja tetapi di pihak masyarakat harus ikut serta berpartisipasi dalam proses pelaksanaan kebijakan yang sudah dibuat bersama-sama oleh pemerintah.<sup>20</sup>

Peranan aktor dalam proses pelaksanaan kebijakan disesuaikan dengan tupoksi jabatannya masing-masing. Jika dikaitkan dengan pemerintahan Kota Surabaya mengenai kaitannya dengan implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan, maka akan terdapat berbagai aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Lembaga eksekutif mempunyai peranan yang penting dalam proses kebijakan, keterlibatan lembaga eksekutif dapat dilihat dari Perwali yang sudah dibuat oleh Walikota Surabaya selaku pimpinan tertinggi eksekutif di Kota Surabaya. Lembaga Legislatif atau yang biasa kita kenal dengan DPR juga

<sup>19</sup> “Aktor dan Pelaku Pembuat Kebijakan Publik dan Pendidikan”, diakses dari <http://silvanadewi09.blogspot.com/2017/01/aktor-dan-pelaku-pembuat-kebijakan.html>, pada tanggal 04 September pukul 22:52

<sup>20</sup> Muhlis Madani, “Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik”, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm 44

memiliki peranan yang penting dalam proses pelaksanaan kebijakan karena lembaga legislatif bersama-sama dengan DPRD Kota Surabaya dibantu dengan pemerintah Kota Surabaya memegang peranan yang sangat krusial. Setiap undang-undang yang berkaitan dengan persoalan publik harus mendapatkan persetujuan dari DPRD. Selain itu DPRD yang memiliki fungsi sebagai pengawasan juga bertugas mengawasi jalannya kebijakan Pewali yang dibuat tentang pemberdayaan perempuan dapat berjalan sesuai dengan rancangan yang ada. lembaga yudikatif sebagai aktor kebijakan publik memiliki peranan hanya sebatas tinjauan yudisial, mereka memiliki kekuasaan pengadilan untuk menentukan apakah tindakan yang dilakukan oleh lembaga legislatif dan eksekutif sudah sesuai dengan konstitusi atau tidak.

Selain aktor kebijakan resmi yang terdiri dari lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudikatif, terdapat juga aktor kebijakan tidak resmi. Kelompok ini disebut dengan aktor kebijakan tidak resmi karena mereka tidak mempunyai kewenangan yang sah dalam pembuatan kebijakan, walaupun kelompok ini tidak memiliki wewenang dalam proses pembuatannya tetapi mereka terlibat aktif dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut. Jika dikaitkan dengan kebijakan pemberdayaan perempuan dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Kota Surabaya maka kelompok kepentingan seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) baik ditingkat Kota, Kecamatan, Kelurahan turut ikut serta dalam membantu pemerintah dan DPRD dalam proses pelaksanaan implementasi agar dapat berjalan dengan lancar. Selain kelompok LSM, terdapat juga partai politik yang juga memiliki peranan sebagai aktor kebijakan.

Dalam sistem demokrasi partai politik digunakan sebagai alat untuk memperoleh kekuasaan, tetapi parpol tidak hanya fokus dalam hal kekuasaan saja terkadang mereka sering melakukan kegiatan “agregasi kepentingan” dimana partai berusaha mengubah suatu tuntutan menjadi alternatif kebijakan sehingga mereka bisa mengagregasikan kepentingannya. Masyarakat juga masuk kedalam kelompok aktor tidak resmi, walaupun tugas dan proses kebijakan pada dasarnya diserahkan kepada pejabat publik tetapi masyarakat juga ikut berperan dalam pemilihan pejabat publik yang dilaksanakan dengan asas demokrasi sehingga mereka bisa memilih pemimpin dengan visi dan misi serta kebijakan dari pejabat

yang mereka pilih sehingga bisa selaras dengan apa yang masyarakat inginkan. Dengan demikian maka akan tercipta hubungan yang baik antara pemerintah dan masyarakat dalam pelaksanaan program pemerintah.

### **1.6.5 Pemerintah Lokal**

Pemerintah lokal merupakan suatu unit sistem pemerintahan yang menjalankan dan mengoperasikan prinsip-prinsip pemerintahan dengan melakukan pendelegasian kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah pada level dibawahnya. Pemerintah lokal juga bisa disamakan dengan pelaksanaan pemerintahan yang berbasis desentralisasi, baik secara politik maupun administratif. Konsep desentralisasi sendiri merujuk kepada mekanisme formal dan informal dengan aturan mengalokasikan wewenang serta sumber daya ketingkat bawah pemerintahan. Desentralisasi selalu dikaitkan dengan pemerintah lokal dalam prosesnya untuk merespon kebutuhan rakyat dan memiliki tanggung jawab secara politik dan administratif. Desentralisasi kekuasaan sendiri merupakan salah satu syarat dalam berjalannya suatu otonomi daerah. Pemerintah pusat dan pemerintah lokal memiliki hubungan yang sangat erat dan saling terkait dan hal ini merupakan bidang terpenting dalam studi pemerintahan lokal. Dalam keadaan politik lokal, sektor otonomi daerah sangatlah diperlukan, dalam otonomi daerah terdapat organ perwakilan politik yang terdiri dari lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dan partisipasi politik warga negara lokal yang harus dijamin dan dilindungi. Hal-hal ini merupakan kajian yang dibahas dalam pemerintahan lokal.

Dalam proses politik bisa dipastikan bahwa tidak akan bisa terbebas dari konflik atau kontestasi antar aktor dalam menjalankan otorisasinya tak jarang juga hal ini melibatkan campur tangan antara pemerintah pusat dan non pemerintah. Intervensi yang diberikan oleh pusat dan daerah bisa merembet ke berbagai isu, mulai dari isu politik, ekologi budaya, politik ruang, relasi antar pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya lokal, hingga ke isu pengelolaan keuangan daerah yang berkembang dengan sangat cepat akhir-akhir ini. Desentralisasi juga sudah meningkatkan otonomi daerah dan pemerintah daerah yang memiliki otoritas untuk menjalankan sendiri segala urusan pemerintahannya dan menyelenggarakan

tuga pemerintah daerah. Kebijakan politik dalam kebijakan publik merupakan salah satu bagian dari *output* yang dihasilkan dalam proses pembuatan keputusan. Keterbukaan yang dilakukan dalam berbagai proses pengambilan keputusan akan memberikan dampak meningkatnya kepercayaan masyarakat dan akan mendorong partisipasi masyarakat sehingga para penyusun kebijakan publik bisa mempertanggung jawabkan segala keputusannya yang berkaitan dengan proses dan kegiatan dalam sektor publik. Keterbukaan ini juga merupakan upaya untuk mengurangi tindakan lepas tanggung jawab yang akan dilakukan pemerintah kepada masyarakat. Hal ini sangatlah diperlukan karena terkadang suatu kebijakan lebih sering menguntungkan kepada satu pihak saja yaitu pemerintah dan ditambah dengan tidak adanya kontrol dari masyarakat bisa membuat pemerintah menjadi semakin lepas arah. Padahal tujuan dibuatnya suatu kebijakan sendiri adalah untuk mendahulukan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat demi terwujudnya akuntabilitas. Apabila sistem ini tidak dijalankan dengan transparan maka aktor – aktor kebijakan bisa dibilang tidak akan bisa memenuhi apa yang diinginkan oleh masyarakat.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Tipe Penelitian**

Dalam penelitian ini tipe penelitian yang akan digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan format deskriptif. Pendekatan kualitatif merupakan penelitian dengan sasaran penelitian yang terbatas, dengan keterbatasan sasaran penelitian tersebut maka data yang akan digali akan semakin padat dan mendalam sehingga data akan semakin mengenai sasaran penelitian. Kedalaman dalam pengambilan data penelitian kualitatif menjadi suatu *point* yang penting, karena semakin dalam dan terperinci data yang diperoleh maka hasil penelitian akan semakin berkualitas. Format deskriptif sendiri berguna untuk menggambarkan dan menjelaskan berbagai kondisi, situasi atau variable yang timbul dalam masyarakat yang menjadi obyek dari penelitian ini. Dengan menggunakan tipe penelitian seperti ini maka akan dapat diketahui bagaimana peran aktor dalam implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan Kota Surabaya dalam upaya

pengentasan kemiskinan dilihat dari analisis *content* dan *context* dari Merilee S. Grindle.

### 1.7.2 Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah mengenai implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan pemerintah Kota Surabaya dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Implementasi kebijakan memiliki peranan penting dalam setiap program pemerintah, karena jika kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak diimplementasikan maka tidak akan memberikan dampak dan perubahan yang baik pada masyarakat. Seperti yang terjadi di Kota Surabaya, pemerintah kota selaku pembuat kebijakan harus senantiasa meregulasi kebijakan agar permasalahan yang terjadi dapat benar-benar diselesaikan. Selain itu mengenai peran aktor dalam setiap tahapan kebijakan pastinya akan terdapat banyak aktor yang terlibat mulai dari lembaga legislatif, lembaga eksekutif, hingga lembaga yudikatif.

### 1.7.3 Lokasi dan Subyek Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, lokasi dan subyek penelitian merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. lokasi penelitian akan langsung melekat terhadap fokus penelitian yang sudah ditetapkan sejak awal, mengubah lokasi penelitian sama saja dengan mengubah fokus dari penelitian itu sendiri. Dalam penelitian ini lokasi yang digunakan adalah Kota Surabaya. Surabaya dipilih sebagai lokasi penelitian karena kota Surabaya merupakan Ibukota Provinsi Jawa Timur yang mengalami banyak sekali problematika sebagai salah satu kota besar. Selain itu dipilihnya Surabaya adalah karena saat ini pemerintah Kota Surabaya sedang fokus untuk mengembangkan program pemberdayaan perempuan dalam upaya menanggulangi kemiskinan yang dibuktikan dengan dibuatnya kebijakan tersebut. Selain itu Surabaya juga memiliki akses yang cukup mudah dalam hal transportasi dan jalan sehingga akan memudahkan peneliti untuk mengumpulkan data dari para informan.

Dalam penelitian kualitatif ini istilah yang digunakan untuk subjek penelitian adalah informan. Peneliti akan mendapatkan berbagai macam informasi



dan data dari informan selama proses penelitian. Dalam penelitian ini peneliti menentukan informan dengan menggunakan cara *purposive* yang artinya disengaja atas dasar kriteria yang sudah ditentukan karena tidak semua orang bisa dimintai pendapat dan informasi mengenai hal ini sehingga digunakanlah teknik pengumpulan data secara *purposive* agar data yang diperoleh juga akan lebih signifikan. Berdasarkan dengan teknik penentuan informan dengan cara *purposive* maka subyek dari penelitian ini antara lain:

1. Era, Ketua Bidang Pemberdayaan Perempuan DP5A Kota Surabaya
2. Kisworo, Korrdinator Pelaksana Program “Inkubasi Usaha Mandiri”
3. Ana Kusuwitani, Anggota Program “Inkubasi Usaha Mandiri”
4. Yuli, Anggota Program “Inkubasi Usaha Mandiri”
5. Purwanti, Anggota Program “Inkubasi Usaha Mandiri”
6. Hj. Siti Maryam, Anggota Komisi D Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
7. Filza Habiba, Mahasiswa Manajemen Universitas Muhammadiyah Surabaya
8. Dzaky, Mahasiswa Ilmu Kesejahteraan Sosial Universitas Wijaya Kusuma

#### **1.7.4 Teknik Pengumpulan Data**

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah dijabarkan pada sub bab sebelumnya, maka dalam upaya pengumpulan data peneliti menggunakan tiga cara pengumpulan data, yakni wawancara, observasi, dan dokumentasi. Tahap yang pertama adalah melalui wawancara mendalam (*in depth interview*), yaitu merupakan teknik pengumpulan data yang diperoleh dari kutipan langsung orang-orang mengenai pengalaman, pendapat, dan pengetahuan mereka mengenai permasalahan yang sedang diteliti. Metode ini dilakukan dengan cara menemui langsung responden dan bertatap muka antara peneliti dan responden dengan menggunakan pedoman wawancara yang sudah disiapkan sebelumnya. Hal ini bertujuan untuk mendapatkan data yang memiliki tingkat validitas tinggi dan reabilitasnya dapat dipertanggung jawabkan. Dalam penelitian ini wawancara mendalam akan dilakukan kepada subjek penelitian yang telah ditentukan sebelumnya, yakni pemerintah Kota Surabaya, dinas-dinas terkait, dan masyarakat

miskin Kota Surabaya yang mengalami langsung bagaimana proses implementasi kebijakan tersebut dilaksanakan.

Tahap teknik pengumpulan data yang kedua adalah dengan melakukan pengamatan atau observasi langsung ketempat program tersebut dilaksanakan dengan menggunakan panca indera sebagai alat bantu yang utama. Pengamatan terdiri dari pemantauan kegiatan, perilaku tindakan, serta juga kemungkinan interaksi interpersonal, dan proses penataan yang juga bagian dari pengalaman manusia yang bisa diamati. Observasi yang dilakukan peneliti juga berguna sebagai cara untuk memperoleh data dengan melihat tindakan, serta perilaku pemerintah Kota Surabaya dan masyarakat yang terlibat dalam pengimplementasian kebijakan pemberdayaan perempuan dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan menaikkan taraf hidup masyarakat Surabaya.

Tahap yang ketiga melalui penelaahan terhadap dokumen yang tertulis, data yang diperoleh dari metode ini berupa cuplikan, kutipan, dan penggalan catatan-catatan laporan korespondensi dan sebagainya yang dapat dipertanggung jawabkan. Penelaahan terhadap dokumen tertulis peneliti dapat dari salinan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 55 Tahun 2016. Hal ini dilakukan agar temuan data menjadi lebih berbobot dan pengolahan datanya akan menjadi semakin lebih mudah. Penganalisisan juga digunakan sebagai alat ukur untuk menilai relevansi temuan data dan mencocokkan dengan rumusan masalah yang sudah dibuat, temuan data ini merupakan kelengkapan yang dibutuhkan sebagai faktor pendukung dari penelitian ini.

### **1.7.5 Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data bertujuan untuk mencari dan menata data agar menjadi lebih sistematis, dengan teknik analisis data diharapkan catatan hasil wawancara dan hasil studi dokumentasi yang sudah dilakukan dapat disusun dengan lebih rapi dan terarah. Analisis data yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan cara mengkaji dan menyusun semua transkrip yang diperoleh dari narasumber atau informan yang kemudian akan dihimpun menjadi satu untuk memperoleh hasil deskriptif yang lebih utuh mengenai implementasi kebijakan perempuan dalam upaya penanggulangan kemiskinan Kota Surabaya.

Analisis data yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan menyusun pembahasan berdasarkan dengan hasil wawancara peneliti dengan narasumber agar data yang diperoleh akan lebih akurat selain itu data yang diperoleh juga akan menjadi lebih terarah dan rapi. Dengan begitu maka akan diketahui bagaimana proses pengimplementasian kebijakan pemberdayaan perempuan dalam penanggulangan kemiskinan Kota Surabaya. Proses analisis sendiri dilakukan menggunakan tiga alur kegiatan yang berlangsung secara bersamaan, antara lain:

1. Reduksi data atau penyederhanaan data, merupakan kegiatan yang dilakukan dengan cara abstraksi. Abstraksi sendiri merupakan usaha untuk membuat rangkuman yang inti dari proses dan pernyataan-pernyataan penting sehingga harus ada dalam penelitian.
2. Paparan data, yakni dengan menyusun data dalam satu kesatuan sehingga bisa dimengerti dengan waktu yang sesingkat-singkatnya.
3. Memverifikasi atau menyimpulkan data, merupakan kegiatan menyimpulkan makna-makna yang ada dalam data dan harus diuji kekokohnya, kebenarannya, dan kecocokannya.