

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN SOSIAL BAGI PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL DI KOTA SERANG

¹Listyaningsih

¹Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

1listyaningsih@untirta.ac.id

ABSTRACT

This research is motivated by the reality of increasing social welfare problems in Serang City. Referring to BPS data (2023), with a total of 169,412 people with Social Welfare Problems (PMKS), this means they reach 23.51% of the total population of Serang City. This number has increased very significantly since 2021, namely 16.58%. The PMKS in question includes 26 (twenty six) categories based on PMS No.8/2012. By adapting a sequential mix approach, a quantitative survey was carried out at an early stage to identify various types of policy implementation problems using instruments synthesized from the policy implementation models of Dunn (2003), George Edward III (2018), and Rondinelli and Cheema (2012), Agustino (2006) which produced 8 (eight) variables and 28 (twenty eight) composite indicators. The survey findings were explored using a qualitative approach, analyzed according to the rules of Miles and Huberman's (1994) interactive analysis model, and produced 10 (ten) other strategic variables which were then completely used. The results of the research show that firstly, although problems were found evenly across the 8 (eight) variables and 28 (twenty eight) indicators studied, there were 2 (two) key variables that were determinants in the implementation of PMKS handling policies in Serang City, namely the variable leadership and policy environment. Second, alternative policies and/or implementation methods that are relevant to answer policy implementation problems are based on identifying the existence of influence variables, namely variables that are the most crucial elements in a system because they can act as key factors that determine the quality or effectiveness of policy implementation.

Keywords: Policy Implementation, Social Protection

A. PENDAHULUAN

Kesejahteraan umum merupakan terminologi khusus yang secara tekstual tercantum dalam konstitusi sebagai salah satu fungsi elementer negara, yang secara teleologis dirumuskan dalam dalam UUD 1945 sebagai upaya untuk “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut

melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...". Secara filosofis hal ini tidak dapat dipisahkan dari komitmen negara dalam menjamin pemenuhan hak azasi manusia melalui pemenuhan kebutuhan dasar warga negara dalam meningkatkan derajat hidupnya secara layak bagi kemanusiaan. Itu sebabnya secara spesifik isu mengenai kesejahteraan sosial dirumuskan secara khusus sebagai tanggung jawab negara yang berkaitan erat dengan upaya menjamin hak azasi manusia sebagaimana tertuang dalam pasal 5 ayat (1), pasal 18A ayat (2), pasal 20, pasal 27, pasal 28A, pasal 28B, pasal 28C, pasal 28D, pasal 28H, pasal 28I ayat (2), dan pasal 34 ayat (3). Demikian pula dengan isu kesejahteraan sosial yang secara spesifik tercantum pada pasal 27 ayat (2), pasal 28C ayat (1), pasal 28H ayat (1), dan pasal 34. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2019 bahkan kemudian lahir sebagai manifestasi dari paradigma *welfare state* yang dianut UUD 1945 dalam mewujudkan kesejahteraan sosial bagi masyarakat, yaitu kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya

Upaya mewujudkan kesejahteraan sosial melalui sistem jaminan kesejahteraan sosial di Indonesia hingga saat ini menghadapi berbagai permasalahan, terutama karena fokusnya yang menitikberatkan pada risiko-risiko sosial lama yang dikenal sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dengan pendekatan institusional (*alternate state care*) yang banyak menyita sumber daya negara karena dikelola secara sentralistik, meski pada sisi lain Indonesia telah menerapkan desentralisasi dan otonomi daerah sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hingga berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah saat ini, serta tantangan munculnya beragam masalah sosial baru sebagai implikasi dari Revolusi Industri 4.0.

Dalam perspektif otonomi daerah di Indonesia, ada yang belum tuntas dalam desain otonomi daerah, meski UU Nomor 23/2014 dinilai telah mampu mengatasi kompleks permasalahan yang muncul sejak diimplementasikannya pemerintahan daerah sebelumnya, UU Nomor 32/2004. Problem itu berpusat pada kedudukan antarlevel pemerintahan yang tidak bersifat hierarkis sehingga membuka celah lebar terjadinya distorsi karena problem dan hambatan koordinasi antarinstansi

sebagaimana temuan hasil evaluasi berbagai program bantuan sosial yang dilaksanakan oleh Kemensos di seluruh daerah di Indonesia.

Di samping itu, pembagian urusan yang bersifat *rigid*, apalagi bila berurusan dengan “saklek-nya” pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan pemerintah, maka penyelenggaraan urusan sosial yang merupakan pelayanan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar mengalami problem parsialitas, antara apa yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Akibatnya tak sedikit permasalahan kesejahteraan sosial yang berlokus di kabupaten/kota tidak boleh ditangani oleh pemerintah kabupaten/kota karena bukan kewenangannya. Sementara di sisi lain responsitas penanganan permasalahan tersebut sulit diharapkan cepat diatasi oleh institusi yang berwenang karena pemahaman dan empati terhadap urgensi penyelesaian masalah yang kurang dipahami oleh instansi yang berwenang tersebut.

Problem ini makin dipertajam oleh masalah perbedaan latar politik antarkepala daerah sehingga menyebabkan makin menjauhnya kata sinergi dari kenyataan; serta disparitas kapasitas fiskal antardaerah yang menyebabkan perbedaan kecepatan dan efektivitas dalam penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial di Indonesia. Problem serupa juga dialami oleh sektor-sektor atau urusan pemerintahan lainnya. Dampaknya adalah terjadinya kelambanan, atau bahkan mungkin disfungsi, negara dalam mengatasi beragam permasalahan sosial. Singkatnya meminjam teorema Maltus, kompleksitas permasalahan kesejahteraan sosial tumbuh mengikuti “deret ukur”, sedangkan kapasitas negara untuk mengatasinya tumbuh mengikuti “deret hitung”.

Problem kebijakan lain yang dihadapi adalah masalah politik anggaran, kebijakan, serta sistem anggaran yang tidak *match* untuk menjawab kebutuhan dan permasalahan, bahkan cenderung kurang *supportive*. Siklus akuntansi keuangan negara yang dibatasi satu tahunan, sesuai dengan periodisasi sistem perencanaan yang diatur dalam UU Nomor 25/2004, berimplikasi pada tidak terukurnya limitasi waktu implementasi suatu program pada satu sisi, serta tidak terakomodasinya sejumlah permasalahan yang tidak mungkin diatasi hanya dalam satu tahun anggaran saja. Di samping itu, kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang kurang berpihak pada daerah, menyebabkan ketimpangan yang cukup nyata antardaerah

dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan yang telah didesentralisasi kepada daerah. Faktanya saat ini sebagian besar daerah otonom di Indonesia memiliki kapasitas fiskal yang relatif rendah, rata-rata kurang dari 30%, sehingga meski urusan sosial merupakan urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar namun dalam implementasinya seringkali termarginalkan bahkan cenderung terabaikan karena alasan klise, keterbatasan anggaran pemerintah daerah.

Problem perencanaan kebijakan sosial yang kurang holistik, integratif, tematik, dan spasial sebagaimana menjadi kaidah sistem perencanaan pembangunan nasional; menyebabkan lemahnya keterpaduan antarinstansi pemerintahan yang berdampak pada parsialitas penanganan masalah kesejahteraan sektoral. Pada konteks ini, masalah klise ego sektoral tampaknya masih menjadi “momok” yang menghantui, mulai dari proses perencanaan, implementasi, hingga evaluasi suatu kebijakan, tak terkecuali di Kementerian Sosial.

Problem lainnya adalah problem orientasi kebijakan yang sangat kental dengan muatan politik, sehingga kebijakan itu telah mengalami “cacat bawaan” sejak lahirnya karena sangat dipengaruhi oleh kepentingan politik. Beragam jenis dan kasus kebijakan hibah dan bantuan sosial di pusat maupun daerah dapat menjadi contoh nyata sinyalemen ini. Program-program “sinterklas” yang politis seperti inilah yang kemudian pada akhirnya mengalami distorsi karena menimbulkan efek “kecanduan” pada masyarakat yang merasa nyaman menjadi penerima manfaat dari program-program tersebut, bukan ketergantungan seperti yang dipahami oleh Kemensos saat ini. Kentalnya kepentingan politik *rulling elite* kemudian melemahkan kuasanya untuk menghentikan program-program sejenis, sehingga terus direplikasi oleh elite berikutnya untuk mempertahankan kekuasaan, meski dengan polesan kemasan dan nama yang berbeda. Dari Raskin menjadi Rastra, lalu menjadi Bantuan Pangan Non Tunai; dari PNPM perkotaan menjadi Program Kotaku; dari Kartu JKN menjadi KIS; dan lain-lain.

Pada tataran implementasi, karakteristik pelaksana kebijakan di lapangan serta karakteristik masyarakat dan daerah yang beragam, sangat mempengaruhi efektifitas implementasi suatu kebijakan, tak terkecuali penyelenggaraan urusan sosial. Kebijakan nasional yang implementasinya kerap mengabaikan dua aspek ini dapat dipastikan mengalami distorsi, meski dengan derajat kegagalan yang berbeda-beda.

Karakteristik agen pelaksana kebijakan yang berbeda, dalam segala perspektif, kerap menjadi kausa munculnya hambatan komunikasi, koordinasi, dan integrasi yang menyebabkan buruknya sinergi dalam implementasi suatu program. Hal ini sejalan dengan pemikiran para ahli kebijakan publik diantaranya Mazmanian dan Sabatier (Wahab 2008: 65), Smith dan Larimer (2009: 156), Lester dan Stewart (Winarno, 2014:147), Edward III (Anggara, 2018: 251), Grindle (Agustino, 2006: 141-156) Van Metter dan Van Horn (Agustino, 2006: 141), Rondinelli dan Cheema (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 90), dan Weimer dan Vining (Subarsono, 2006:103-104). Problem ini terkonfirmasi oleh sejumlah permasalahan yang teridentifikasi dalam hasil evaluasi program-program Kemensos yang telah diimplementasikan beberapa tahun terakhir, mulai dari PKH, Raskin hingga BPNT, BPJS Kesehatan, dan lain-lain. “Kegagalan” negara untuk menjamin validitas data misalnya, dapat ditelisik sebagai implikasi dari problem variabilitas karakteristik agen pelaksana kebijakan yang diabaikan tersebut. Demikian pula dengan beragam masalah yang ditemukan dalam proses implementasinya yang terdistorsi oleh ketidaksesuaian standar pelaksanaan, perbedaan pemahaman antarpelaksana dan antarinstansi yang tidak tuntas, tidak kompetennya pendamping atau tidak efektifnya pendampingan, hingga kontrol dan partisipasi publik yang rendah sehingga menyebabkan “dikompromikannya” sejumlah penyimpangan di lapangan.

Lemahnya fungsi monitoring dan evaluasi pada akhirnya menjadi sebab tidak signifikannya pencapaian tujuan kebijakan. Fakta-fakta jatah Raskin yang dijual kembali, jatah dana yang tidak dibelanjakan sesuai peruntukannya pada program PKH dan sejenisnya, adalah evidensi nyata yang menjadi sebab terhadap kurang berkorelasinya dengan pencapaian tujuan penurunan angka gizi buruk dan gizi kurang, angka *stunting*, kunjungan ibu hamil ke posyandu dan puskesmas, persentase balita yang diimunisasi dasar lengkap, partisipasi PAUD, partisipasi sekolah, dan lain-lain.

Pada arena yang berbeda, variabilitas karakteristik masyarakat yang cenderung diabaikan juga menjadi sebab munculnya berbagai permasalahan yang bermuara pada distorsi pencapaian tujuan. Implementasi kebijakan yang dilakukan secara seragam, di samping kurang membuka ruang bagi tumbuhnya inovasi daerah, juga menyebabkan kurang adaptifnya implementasi kebijakan dengan situasi dan kondisi

di lapangan. Hal ini tentu bermuara pada variabilitas ketercapaian tujuan yang cenderung kurang terkendali. Termasuk dalam isu ini adalah terabaikannya potensi sumber kesejahteraan sosial yang tumbuh dan berkembang pesat di level *civil society* sebagai akibat dari kebijakan yang menempatkan pemerintah pada peran yang terlalu sentral. Padahal tidak seluruh permasalahan kesejahteraan sosial dapat ditangani oleh pemerintah. Di sisi lain, peran pemerintah yang terlalu sentral ini tidak lagi relevan dengan paradigma *governance* yang menuntut kesetaraan peran antara pemerintah dengan sektor privat dan masyarakat. Karenanya penanganan masalah kesejahteraan sosial harus mulai mengadopsi pola kolaborasi antaraktor governansi dimaksud, sehingga skala efektifitasnya dapat diharapkan lebih optimal. Karenanya perlu membuka ruang implementasi kebijakan yang holistik, multipihak, kolaboratif, memanfaatkan dan mengembangkan kapasitas sumber kesejahteraan sosial yang berbasis masyarakat, serta mengedepankan *indigenous values* yang menjadi *social capital* tak ternilai yang diyakini akan mampu lebih menjamin efektifitas dan sustainabilitasnya.

Sebagai daerah otonom yang relatif masih baru, Kota Serang menghadapi berbagai masalah dan tantangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, termasuk penyelenggaraan kebijakan sosial dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial bagi warganya, meski berbagai upaya telah dilakukan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, serta guna mengejar ketertinggalannya dibandingkan dengan Kabupaten/kota lain yang telah *well-established*. Kesadaran untuk dapat mengetahui dan memetakan permasalahan dalam implementasi beragam kebijakan sosial dalam menangani penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Serang, mendorong Pemerintah Kota Serang melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Serang, menginisiasi dan memfasilitasi pelaksanaan riset yang diharapkan mampu memetakan secara lebih komprehensif problem implementasi kebijakan penanganan PMKS di Kota Serang. Dengan demikian diharapkan dapat dirumuskan antitesis kebijakan implementasi yang lebih relevan dan efektif dalam menangani berbagai problem kesejahteraan sosial yang dihadapi oleh Kota Serang, terutama problem sosial yang selama ini menjadi perhatian publik mengingat eksistensinya yang dinilai membentuk citra Kota Serang yang kurang positif sebagai Ibukota Provinsi Banten. Sebagai titik aglomerasi,

secara statistik Kota Serang berpotensi menghadapi lonjakan masalah penanganan PMKS yang sangat besar, sehingga diperlukan kajian untuk mengantisipasinya. Saat ini, dengan total PMKS tercatat sebanyak 112.915 jiwa, yang berarti mencapai 16,58% dari total penduduk (2020). Kondisi ini diperparah dengan sejumlah trend yang tampaknya sulit dihindari eksekusi yang mungkin dihasilkannya yaitu era disrupsi yang menuntut proses bisnis yang lebih cepat, bersih, efisiensi, serta *collaborative, open, dynamic, and digital governance* dengan berbasis paradigma *New Public Services*; sementara di sisi lain pandemi yang tampaknya masih akan membutuhkan waktu panjang untuk mengatasinya justru memperlemah peran negara dan masyarakat, yang berkonsekuensi pada meningkatnya masalah-masalah kesejahteraan sosial yang mendorong ketergantungan masyarakat pada negara yang makin tinggi.

Mengingat bahwa ruang lingkup obyek riset yang sangat luas, yang secara obyektif mencakup seluruh kategori Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun 2021, serta mencakup pula keseluruhan kebijakan sosial yang secara spesifik terkait dengan kategori PMKS tertentu khususnya yang menjadi kewenangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; maka cakupan atau ruang lingkup penelitian ini dibatasi obyeknya pada beberapa kebijakan penanganan kategori PMKS tertentu yaitu kebijakan sosial yang terkait dengan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial yang secara konsisten muncul sebagai sebagai masalah sosial perkotaan yang membentuk citra Kota Serang dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir berdasarkan Survei Kebutuhan Masyarakat Kota Serang pada kurun waktu tersebut, antara lain: Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) telantar, pengemis, gelandangan / tunawisma, dan anak jalanan. Di dalamnya termasuk pula adalah anak yang menjadi pengemis, lansia telantar, dan difabilitas.

Kebijakan sosial menurut Bessant, et.al (Soehartono dan Laksmono, 2011: 11) merujuk pada apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan dan program-program tunjangan sosial lainnya. Kebijakan sosial merupakan bagian dari kebijakan publik.

Berangkat dari latar belakang inilah penelitian tentang urgensi perlindungan sosial ini dilakukan, khususnya yang terkait dengan upaya memetakan masalah-masalah yang dihadapi dalam implementasi kebijakan penanganan PMKS di Kota Serang, yang dilakukan sebagai instrumen evaluasi yang obyektif terhadap penyelenggaraan sistem kesejahteraan sosial di Kota Serang. Hasilnya diharapkan dapat dimanfaatkan guna perumusan program dan kegiatan yang relevan dengan upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan kesejahteraan sosial di satu sisi, dan sekaligus mengentaskan beragam permasalahan sosial perkotaan yang dihadapi Kota Serang saat ini.

B. METODE

Merujuk pada desain tujuan penelitian ini sebagaimana telah dijelaskan, yaitu mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Kota Serang guna dirumuskan sejumlah alternatif kebijakan dan/atau metode implementasi yang lebih relevan dan efektif dalam penanganan PMKS masa depan, maka desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian bauran (*Mixed Methode*) antara metode kuantitatif dengan tipe deskriptif, dan metode kualitatif. Desain ini dipromosikan sebagai desain yang tepat mengingat bahwa upaya mengidentifikasi ragam permasalahan implementasi dimaksud akan dilakukan berdasarkan parameter evaluasi implementasi kebijakan yang bersifat terukur, guna menjustifikasi derajat permasalahan implementasi serta justifikasi atas alternatif kebijakan yang akan direkomendasi. (Sugiyono, 2020: 551-555).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kajian ini melibatkan sekira 113 responden dari berbagai kalangan yang terkait dengan implementasi kebijakan penanganan PMKS di Kota Serang, yaitu mereka yang terkategori sebagai implementor kebijakan, antara lain: para Aparatur Sipil Negara (ASN) di sejumlah perangkat daerah terkait, seperti Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana, dan lain-lain; mereka yang terkategori sebagai implementee kebijakan,

antara lain: para pengelola atau pengurus lembaga kesejahteraan sosial (LKS), lembaga kesejahteraan sosial anak (LKSA), individu maupun lembaga yang terkategori sebagai potensi sumber kesejahteraan sosial (PSKS), serta obyek kebijakan terkait seperti: pengurus beragam organisasi penyandang difabilitas, organisasi lanjut usia, organisasi veteran, dan lain-lain; serta mereka yang terkategori sebagai para pemangku kebijakan (*stakeholders*) yang terkait dengan implementasi kebijakan penanganan PMKS di Kota Serang, antara lain: para pengusaha yang mewakili sektor privat, tokoh masyarakat, tokoh agama, serta para pengamat sosial dan/ akademisi yang mewakili kalangan *civil society*.

Melalui survey yang dilakukan, kajian ini menguji eksistensi 8 (delapan) variabel teoritis yang mempengaruhi implementasi kebijakan penanganan PMKS di Kota Serang. Kedelapan variabel dimaksud adalah: efektivitas, pemerataan, responsivitas, komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi, disposisi, dan karakteristik lingkungan kebijakan. Hasilnya dianalisis secara deskriptif dengan mengklasifikasi respon berdasarkan peran responden dalam implementasi kebijakan, yaitu: implementor kebijakan, implementee kebijakan, dan stakeholders terkait. Grafik dan pembahasan di bawah ini menjelaskan eksistensi kedelapan variabel dimaksud secara detail beserta indikatornya.

Variabel Efektivitas

Secara agregat, eksistensi variabel efektivitas hanya mencapai indeks sebesar 2,62. Dengan indeks sebesar 2,62 tersebut, maka kualifikasi variabel efektivitas teridentifikasi hanya berkategori kurang. Demikian pula dengan kondisi eksisting keempat indikator kompositnya yang keseluruhannya indeks yang berkategori kurang, yaitu: efektivitas program-program penanganan PMKS yang indeksnya hanya sebesar 2,86; kemanfaatan program-program penanganan PMKS dengan indeks sebesar 2,65; program-program penanganan PMKS yang dinilai belum menjadi solusi bagi Kota Serang sebagaimana tercermin dari indeksnya yang hanya sebesar 2,46 yang bahkan terkategori buruk; serta program-program penanganan PMKS yang dinilai belum menjadi solusi bagi PMKS itu sendiri.

Variabel Pemerataan

Senada dengan variabel efektivitas, kondisi variabel pemerataan juga secara agregat hanya mencapai indeks sebesar 2,75; dimana dengan indeks sebesar 2,75

tersebut, maka kualifikasi variabel pemerataan dapat dijustifikasi hanya berkategori kurang karena berada pada *range* indeks antara 2,51-3,00 sebagaimana pedoman interpretasi yang telah dijelaskan pada Bab III. Kondisi serupa juga teridentifikasi pada kedua indikator kompositnya, yaitu program-program penanganan PMKS yang belum diterima secara merata oleh masyarakat yang berhak menerimanya, sebagaimana tercermin dari indeks agregatnya yang hanya sebesar 2,59. Fakta ini berkorelasi dengan indikator kedua, bahwa akses terhadap program-program penanganan PMKS cenderung diskriminatif, yang berarti tidak dapat diakses secara adil oleh masyarakat yang berhak menerimanya.

Variabel Responsivitas

Sebagaimana kondisi kedua variabel di atas, kondisi dan eksistensi variabel responsivitas dalam implementasi kebijakan penanganan PMKS di Kota Serang juga dinilai kurang oleh ketiga kategori responden, dimana secara agregat hanya mencapai indeks sebesar 2,65. Kondisi serupa teridentifikasi pada ketiga indikator kompositnya, yaitu akses terhadap program-program penanganan PMKS yang dinilai tidak mudah oleh para pemerlu program-program dengan indeks hanya sebesar 2,64; program-program penanganan PMKS di Kota Serang yang dinilai belum memuaskan individu maupun kelompok-kelompok penerima manfaatnya (KPM) sebagaimana tercermin pada indeks kompositnya yang hanya sebesar 2,66; serta rendahnya pelibatan *stakeholders* dalam implementasi kebijakan penanganan PMKS di Kota Serang yang indeksnya hanya sebesar 2,66.

Variabel Komunikasi

Problem lain yang dihadapi dalam implementasi program-program penanganan PMKS di Kota Serang adalah masalah komunikasi kebijakan, yang mempengaruhi pemahaman pelaksana program, dan penerima program. Di samping itu, keberadaan saluran komunikasi yang efektif juga menjadi faktor yang mempengaruhi efektivitas komunikasi kebijakan. Dengan indeks agregat sebesar 2,59 menunjukkan eksistensi variabel komunikasi yang terkategori kurang. Demikian pula dengan kondisi ketiga indikator kompositnya yang juga berkategori kurang, antara lain: tidak tersedianya saluran komunikasi yang efektif antarimplementor kebijakan, maupun antarimplementor dengan implementee dan stakeholders sebagaimana tercermin pada indeksnya yang hanya sebesar 2,63. Karenanya dapat dipahami bila

pemahaman implementor maupun penerima kebijakan hanya berkisar 2,59 yang jura terkategori kurang.

Variabel Sumber Daya

Problem yang paling riil dirasakan dalam implementasi program-program penanganan PMKS di Kota Serang adalah masalah ketersediaan atau dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya pendukung lainnya seperti sarana dan prasarana pendukung tupoksi maupun anggaran. Dengan indeks agregat yang hanya sebesar 2,67 menunjukkan kondisi variabel sumber daya yang terkategori kurang. Demikian pula dengan kondisi keenam indikator kompositnya yang seluruhnya teridentifikasi berkategori kurang, antara lain: jumlah pelaksana kebijakan yang kurang memadai dengan indeks sebesar 2,67; kemampuan pelaksana kebijakan yang juga kurang memadai dengan indeks sebesar 2,77; dukungan anggaran yang kurang memadai sebagaimana tercermin dari indeksnya yang hanya sebesar 2,58; kewenangan pelaksana dalam menjalankan tugas yang tidak jelas, sebagaimana tampak pada indeksnya yang hanya sebesar 2,75; dukungan ketersediaan sarana dan prasarana yang kurang memadai dengan indeks sebesar 2,55; serta rendahnya efisiensi dalam pemanfaatan sumber daya dengan indeks sebesar 2,73.

Variabel Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang *supportive* diharapkan menjadi faktor pendukung efektivitas implementasi suatu kebijakan, meski patologi yang diidapnya kerap menjadi penghambat. Kondisi ini tampaknya teridentifikasi dalam implementasi program-program penanganan PMKS di Kota Serang, dimana dengan indeks agregat sebesar 2,69 mengindikasikan kurang memadainya dukungan variabel struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan penanganan PMKS di Kota Serang. Kondisi ini paling tidak tercermin pada 3 (tiga) indikatornya, yaitu kurang efektifnya koordinasi antarimplementor kebijakan dengan indeks sebesar 2,65; masih kerap terjadinya tumpang tindih kewenangan antarimplementor kebijakan; serta indeks kemudahan prosedur dalam mengakses program-program terkait oleh pemerlunya dengan indeks sebesar 2,62.

Variabel Disposisi

Disposisi merupakan sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap kebijakan atau program yang menjadi tugas dan fungsinya. Karenanya variabel disposisi

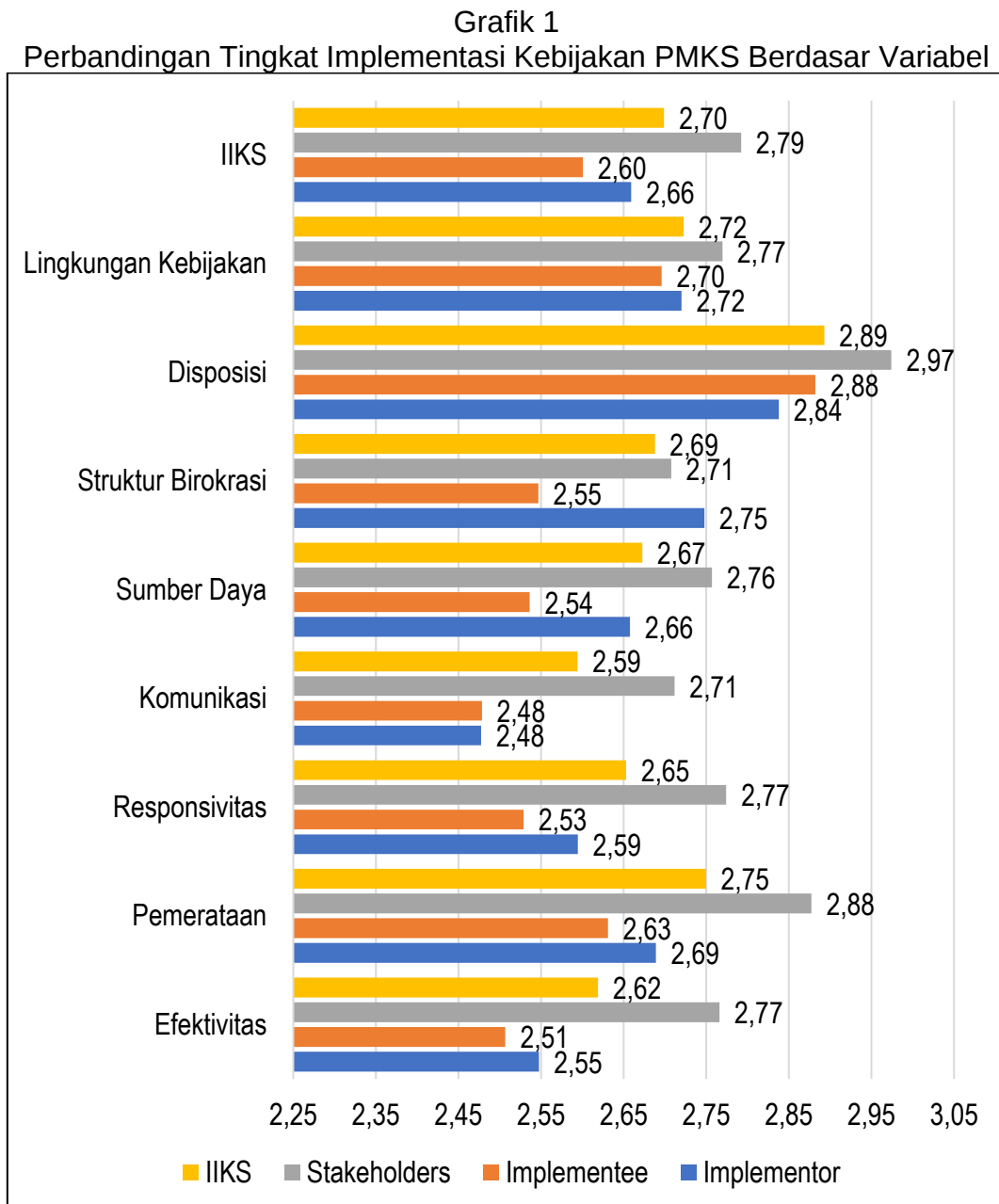
berkaitan erat dengan profesionalisme, yang merupakan fungsi dari pemahaman terhadap tugas, ketaataazasan dalam pelaksanaan tugas, serta komitmen dedikasi terbaik dalam pelaksanaan tugas. Di samping itu, disposisi juga berkaitan dengan seberapa dalam seorang implementor menjiwai tugas-tugasnya, yang pada dasarnya merupakan resultante dari sikap seorang implementor terhadap tugasnya, serta intensitas dalam melaksanakan tugas-tugasnya tersebut. Meski belum terkategori baik, kondisi eksisting variabel disposisi menunjukkan kondisi terbaik di antara variabel lainnya, dengan rerata indeks sebesar 2,89. Demikian pula dengan gap penilaian antarkategori responden terhadap variabel ini yang tak tampak nyata, yang bermakna adanya kecenderungan persepsi yang sama terhadap obyek yang diteliti / dinilai. Baik indikator profesionalisme maupun jiwa sosial implementor kebijakan, keduanya secara umum dinilai kurang, masing-masing dengan indeks sebesar 2,84 dan 2,94.

Variabel Karakteristik Lingkungan Kebijakan

Problem paling serius teridentifikasi pada variabel lingkungan kebijakan yang secara umum tidak cukup kondusif bagi tercapainya efektivitas implementasi kebijakan kesejahteraan sosial di Kota Serang. Karakteristik lingkungan kebijakan yang kurang kondusif tersebut pada akhirnya tidak dapat menjadi ekosistem yang baik bagi tumbuhnya kepedulian sosial, kesetiakawanan sosial, dan kesejahteraan sosial di kalangan masyarakat. Dengan indeks agregat yang hanya sebesar 2,72 serta dengan disparitas persepsi yang sangat tidak signifikan antarperspektif ketiga kategori responden, menunjukkan keajegan sekaligus signifikansi penilaian yang sangat kuat terhadap kualitas variabel karakteristik lingkungan kebijakan ini, yang secara umum terkategori kurang dengan rentang indeks berkisar 2,51-3,00. Keajegan persepsi responden ini bahkan tak hanya tampak pada indeks agregatnya, namun juga pada hampir keseluruhan indikator kecuali pada indikator dukungan elite politik dimana persepsi responden dari kalangan *stakeholders* cenderung lebih tinggi menjauhi mean maupun modulusnya yaitu sebesar 2,77; sedangkan indeks agregat indikator ini hanya berkisar 2,64.

Berdasarkan paparan data dan pembahasan pada 8 (delapan) variabel di atas, dapat dirumuskan perbandingan tingkat implementabilitas pada kedelapan variabel dimaksud dalam implementasi kebijakan penanganan PMKS di Kota Serang.

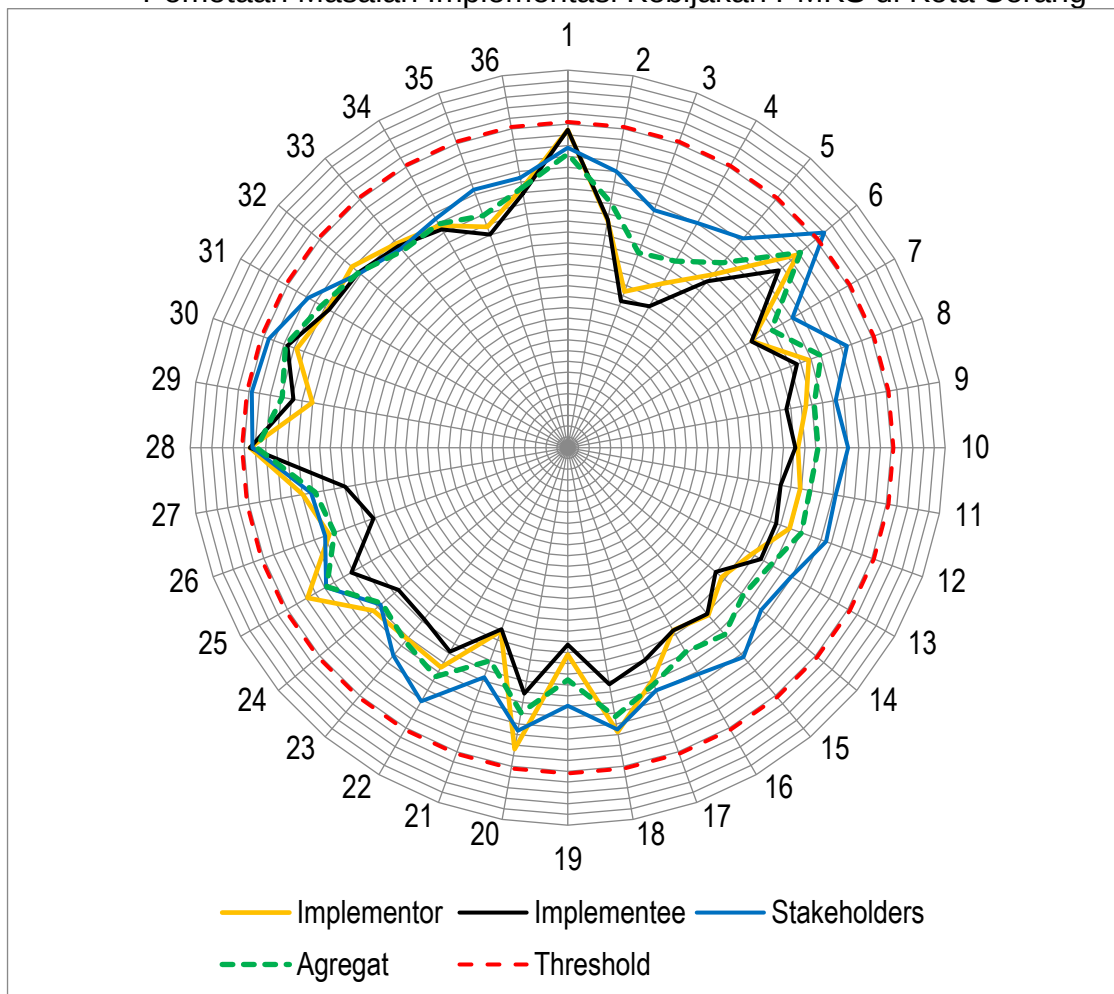
Perbandingan dimaksud divisualisasi dengan menggunakan diagram batang guna memvisualisasi tingkat implementabilitas masing-masing variabel sebagaimana dapat dilihat pada grafik berikut.



Berdasarkan paparan data dan pembahasan pada 8 (delapan) variabel di atas, dapat dirumuskan pemetaan masalah dalam implementasi kebijakan penanganan PMKS di Kota Serang, yang secara teknis dirumuskan dengan istilah Indeks Implementasi Kebijakan Sosial (IIKS), yaitu ukuran yang menggambarkan tingkat atau kualitas implementasi kebijakan yang diukur berdasarkan 8 (delapan) variabel

sebagai parameternya. Pemetaan masalah dimaksud divisualisasi dengan menggunakan diagram berbentuk radar atau yang populer dikenal dengan diagram jaring laba-laba sehingga mampu secara komparatif memvisualisasi tingkat implementabilitas masing-masing variabel dan indikator yang digunakan.

Grafik 2
Pemetaan Masalah Implementasi Kebijakan PMKS di Kota Serang



Sumber: Hasil Penelitian, 2023

Grafik di atas menggambarkan problem implementasi kebijakan yang sangat serius mengingat permasalahan yang dihadapi tersebar merata pada keseluruhan variabel maupun indikator, yang keseluruhannya terkategori kurang dengan indeks implementasi (IICS) berkisar antara 2,51 – 3,00. Kesimpulan ini secara visual dapat dilihat dari bentuk dan luasan kurve yang terbentuk oleh variabel maupun indikatornya menurut masing-masing perspektif. Karenanya akan terdapat 5 (lima) kurve yang disajikan, yaitu: kurve yang mewakili perspektif implementor, implementee,

stakeholders, serta kurve agregat yang merupakan indeks agregat dari ketiga kategori responden. Dan kurve kelima adalah kurve ideal, yang menggunakan ambang batas minimal kategori baik sebesar 3,01 sebagai *threshold* sehingga membentuk kurve bulat sempurna yang ditandai dengan garis putus-putus berwarna merah.

Kurve agregat, yang merupakan indeks implementasi berdasar indikator maupun variabel (lihat garis hijau putus-putus), yang keseluruhannya jauh lebih kecil / sempit dari kurve ideal, menggambarkan kesimpulan yang kuat adanya problem implementasi yang tersebar merata pada seluruh variabel maupun indikator. Di samping itu, bentuk kurve agregat yang secara visual tampak tidak beraturan (*irregular*), merepresentasi kesenjangan tingkat implementabilitas antar masing-masing variabel maupun indikator, serta sekaligus menggambarkan ketidakajegan atau inkonsistensi, yang secara umum dapat dimaknai sebagai kondisi implementasi kebijakan yang belum mencapai taraf *well establishment*.

D. SIMPULAN

Merujuk pada *research questions* dan tujuan penelitian ini, maka dapat dirumuskan 2 (dua) kesimpulan utama sebagai berikut:

1. Meski ditemukan permasalahan secara merata pada 8 (delapan) variabel dan 28 (dua puluh delapan) indikator yang diteliti, namun terdapat 2 (dua) variabel kunci yang menjadi determinan dalam implementasi kebijakan penanganan PMKS di Kota Serang, yaitu variabel kepemimpinan dan lingkungan kebijakan.
2. Alternatif kebijakan dan/atau metode implementasi yang relevan untuk menjawab problem implementasi kebijakan dimaksud didasarkan pada identifikasi atas eksistensi *influence variables*, yaitu variabel yang menjadi elemen paling krusial dalam sebuah sistem karena dapat bertindak sebagai faktor kunci yang menentukan kualitas atau efektivitas implementasi kebijakan.

Kemudian, rekomendasi yang dapat ditawarkan diantaranya adalah:

1. Dibutuhkan kepemimpinan yang mampu *inspiring by examples* atau *actuating by command*
2. Dibutuhkannya kepemimpinan yang multitasking dan mampu mengkontekstualisasi dan mensintesis urusan pemerintahan dalam “satu tarikan nafas” sehingga terbangun sinergi antarurusan dalam implementasinya

3. Dibutuhkannya kepemimpinan yang mampu membangun kepercayaan dan sinergi dengan seluruh *stakeholders*.
4. Perlunya dirumuskan *grand design* penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat multiperspektif dan multistakeholders
5. Perlunya perbaikan komunikasi publik guna meningkatkan *trust* dan dukungan publik
6. Perlunya “forum kesejahteraan sosial” yang mempertemukan seluruh *stakeholders* Kesejahteraan Sosial guna mengevaluasi dan membahas isu-isu strategis kesejahteraan sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006. Dasar–Dasar Kebijakan Publik. Bandung: CV. Alfabeta
- Anggara, Sahya. 2018. Kebijakan Publik (Cetakan ke-2). Bandung: CV. Pustaka Setia
- Dunn, William N. (2003). Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Mustopadidjaja. 2002. Manajemen Proses Kebijakan Publik. Jakarta: lembaga Administrasi Negara
- Purwanto, Erwan Agus dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2012. Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Penerbit Gava Medika: Yogyakarta
- Subarsono. 2006. Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Soehartono, Irawan dan Bambang Shergi Laksmono. 2011. Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta
- Sugiyono, 2020. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan Kombinasi (Mixed Methods). Bandung: Alfabeta
- Wahab, Solichin Abdul. 2004. Analisis Kebijaksanaan, dari formulasi ke implementasi kebijakan neraga. Jakarta: Bumi Aksara
- Wibawa, Samoedra, dkk. 1994. Evaluasi Kebijakan Publik. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Winarno, Budi. 2008. Kebijakan Publik: Teori dan Proses (Edisi Revisi). Yogyakarta: Media Pressindo
- Winarno, Budi. 2014. Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Kasus. Yogyakarta: CAPS