

Penerapan Paradigma *Whole of Government* dalam Pelayanan Pusat Pembelajaran Keluarga pada Kelurahan Pakis, Kecamatan Sawahan, Kota Surabaya

Fadllal Alimi¹, Indira Arundinasari²

^{1,2}Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur

*fadllalalimi123@gmail.com*¹, *indira.arun.adneg@upnjatim.ac.id*²

ABSTRACT

This study aims to reveal the form of the Whole of Government paradigm in the implementation of the PUSPAGA Balai RW program in Surabaya City. The policy implementation review uses Edward III's policy implementation factor analysis, which states the success of policy implementation on four factors, namely communication, resources, disposition, and bureaucratic structure. The research location is in RW 03, Pakis, Sawahan District, Surabaya City. The research used a qualitative approach with a descriptive method. The research data uses secondary data and primary data. Secondary data collection techniques use literature study techniques. Primary data collection uses two methods, namely observation and interview. The observations were conducted for four months from September to December. Interviews were conducted with two informants, namely Kasie Kesra, Village, and Surabaya RW 3 Cadre Coordinator Village. The results revealed that the four factors of Edward III's policy implementation had been well implemented. The Puspaga policy implementation process involves various stakeholders to achieve program success. The Puspaga program in RW 3 Village, has a positive impact on community welfare because it reduces the number of Domestic Violence. Based on this description, it was concluded that the Puspaga program is an application of the Whole of Government Paradigm.

Keywords: *Edward III, policy implementation, puspaga, whole of government*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan bentuk paradigma *Whole of Government* dalam implementasi program PUSPAGA Balai RW di Kota Surabaya. Tinjauan implementasi kebijakan menggunakan analisis faktor implementasi kebijakan Edward III, yang menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan pada empat faktor yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Lokasi penelitian berada di RW 03, Kelurahan Pakis, Kecamatan Sawahan, Kota Surabaya. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Data penelitian menggunakan data sekunder dan data primer. Teknik pengambilan data sekunder menggunakan teknik studi kepustakaan. Pengambilan data primer menggunakan dua metode yakni observasi dan wawancara. Observasi dilaksanakan selama empat bulan dari bulan September hingga Desember. Wawancara dilakukan kepada dua informan yakni Kasie Kesra Kelurahan Pakis, dan Koordinator Kader Surabaya RW 3 Kelurahan Pakis. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa keempat faktor implementasi kebijakan Edward III telah dilaksanakan dengan baik. Proses implementasi kebijakan Puspaga melibatkan berbagai pihak stakeholder untuk mencapai keberhasilan program. Program Puspaga di RW 3 Kelurahan Pakis, berdampak positif bagi kesejahteraan masyarakat karena menurunkan angka Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Berdasarkan uraian tersebut didapatkan simpulan bahwa program Puspaga merupakan penerapan Paradigma *Whole of Government*.

Kata kunci: *Edward III, implementasi kebijakan, puspaga, whole of government.*

PENDAHULUAN

Salah satu permasalahan sosial yang terjadi di Indonesia hingga sekarang adalah kekerasan yang terjadi pada perempuan dan anak. Permasalahan kekerasan

terhadap anak dan perempuan merupakan permasalahan yang ditimbulkan oleh adanya ketidakadilan gender. Ketidak-adilan gender merupakan sebuah permasalahan empiris yang terjadi dan menyebabkan adanya permasalahan berupa kekerasan fisik, pelecehan secara seksual, dan tindakan tidak manusiawi lain yang diterima oleh perempuan dan anak. Kekerasan terhadap anak dan perempuan merupakan problem sosial yang banyak diperbincangkan baik oleh publik maupun organisasi publik seperti Lembaga Swadaya Masyarakat, Komnas Perlindungan Perempuan, Komnas Perlindungan Anak Indonesia, dan organisasi publik lain dengan tujuan untuk mencapai keadilan Hak Asasi Manusia.

Kekerasan yang menimpa perempuan dan anak bukan merupakan konsep baru namun pengertian atau hakiki secara tunggal mengenai hal tersebut hingga kini belum ditemukan dikarenakan kompleksnya permasalahan dan beragam kasus yang terjadi. Kendati demikian terdapat beberapa penelitian yang mendefinisikan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Carwoto, (2000 :85), mengungkapkan bahwa kekerasan terhadap perempuan merupakan kekerasan yang terjadi di rumah tangga yang dilakukan oleh laki-laki, dengan korban yakni perempuan. Berdasarkan pernyataan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa permasalahan tersebut tergolong dalam kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Candrakirana, dikutip dari Hasanah, (2013 :163), menyatakan bahwa kekerasan dalam rumah tangga atau KDRT merupakan sebuah perbuatan kekerasan yang menyebabkan dampak kesengsaraan dan penderitaan baik secara mental, fisik maupun seksual. Berdasarkan pendapat terdahulu tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kekerasan dalam rumah tangga atau KDRT merupakan bentuk kekerasan yang umumnya dilakukan oleh para laki-laki terhadap perempuan dalam rumah tangga yang menyebabkan terjadinya penderitaan secara fisik, mental dan seksual. Selain menimpa perempuan, KDRT juga dapat menimpa anak, kekerasan terhadap anak tersebut dapat berupa tindak penganiyaan, penelantaran, atau perbuatan yang dilakukan oleh orang tua sehingga anak merasakan penderitaan secara fisik, mental, atau seksual. Permasalahan kekerasan dalam rumah tangga seringkali tidak terlihat oleh pihak eksternal keluarga atau masyarakat lain yang berakibat pada berlarutnya masalah tersebut. Kendati demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa permasalahan kekerasan dalam rumah tangga masih menjadi permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat. Pemerintah sebagai penyedia layanan publik menelaah adanya permasalahan tersebut dan mencoba melakukan penyelesaian dengan kebijakan-kebijakan untuk menghilangkan permasalahan kekerasan dalam rumah tangga yang terjadi.

Pemerintah baik dalam tingkat pusat atau daerah merancang dan mengimplementasikan kebijakan guna mencegah terjadinya KDRT. Salah satu kebijakan pemerintah daerah dalam mencegah dan menghapuskan terjadinya Kekerasan Dalam Rumah Tangga adalah program Puspaga yang dijalankan oleh Pemerintah Kota Surabaya beserta jajaran. Dasar hukum pelaksanaan Puspaga di Kota Surabaya adalah Peraturan Daerah Kota Surabaya nomor 6 Tahun 2011 yakni mengenai penyelenggaraan perlindungan anak, dan Keputusan Walikota Surabaya Nomor 188.45/151/436.1/2022 mengenai Tim Pusat Layanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak.

Puspaga merupakan program singkatan dari Pusat Pembelajaran Keluarga. Kota Surabaya menerapkan Puspaga dalam lingkungan masyarakat Rukun Warga, atau RW, hal tersebut bermaksud pada setiap RW di masing-masing kelurahan pada Kota Surabaya memiliki layanan Puspaga. Puspaga Balai RW di Kota Surabaya bertujuan untuk memberikan layanan berupa sosialisasi atau parenting, atau kegiatan konsultasi mengenai kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak. Program Puspaga Balai RW Kota Surabaya melibatkan banyak pihak terkait seperti bidang Kesejahteraan Masyarakat masing-masing kelurahan, Koordinator Kader Surabaya Hebat yang merupakan perwakilan dari warga RW setempat. Secara empiris, tujuan diadakannya layanan Puspaga Balai RW adalah menghasilkan output berupa: (1) Peningkatan pada akses layanan terkait pembelajaran keluarga dan penanganan terhadap permasalahan kekerasan pada anak dan perempuan yang terjadi di tengah masyarakat; (2) Penyediaan layanan gratis bagi keluarga dalam bentuk "one stop service yaitu layanan satu pintu keluarga holistic integratif berbasis hak anak"; (3) Menyediakan tempat bagi masyarakat dalam mendapatkan layanan informasi, konsultasi, dan konseling bagi anak; (4) Terciptanya ketahanan sebuah keluarga yang memenuhi hak anak. Pembentukan program Puspaga didasari oleh dasar hukum berupa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 mengenai penghapusan kekerasan dalam rumah tangga.

Salah satu kelurahan di Kota Surabaya yang menerapkan program Puspaga di masing-masing RW adalah Kelurahan Pakis, Kecamatan Sawahan, Kota Surabaya. Kelurahan Pakis terdiri dari 9 RW, dimana pada setiap RW terdapat layanan Puspaga yang berlokasi di masing-masing balai RW. Program Puspaga yang berjalan di masing-masing balai RW melibatkan kolaborasi dari pihak-pihak yakni Relawan PKBM (Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat), Satuan Tugas atau Satgas Pusat Perlindungan Perempuan dan Anak Kelurahan, Ketua RT/RW, dan kader Puspaga Balai RW, Kader Surabaya Hebat, kader Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga atau PKK, dan mahasiswa volunteer dari berbagai bidang keilmuan seperti Sosiologi, Psikologi, Administrasi Publik, Administrasi Negara. Berbagai pihak tersebut bekerja sama untuk mencapai tujuan dari program kebijakan Puspaga Balai RW yang dicanangkan oleh Pemerintah Kota Surabaya. RW 03 merupakan salah satu dari kesembilan RW yang berada di lingkungan Kelurahan Pakis, Kota Surabaya. Program Puspaga di RW 03 telah berjalan selama empat bulan yakni sejak bulan September 2023. Pelayanan Puspaga di RW 03 Kelurahan Pakis dilaksanakan di Balai RW 03, setiap hari Senin-Jumat dari pukul 08.00 WIB hingga 16.00 WIB. Program Puspaga RW 03 ditujukan pada seluruh warga RW 03 Kelurahan Pakis, Kota Surabaya. Berdasarkan pernyataan tersebut maka kegiatan kolaboratif pemerintah dengan melibatkan berbagai pihak stakeholder demi mencapai suatu keberhasilan kebijakan merupakan bentuk implementasi dari paradigma *Whole of Government*.

Paradigma *Whole of Government* memiliki definisi sebagai sebuah pendekatan dalam kajian pelayanan publik sebagai proses penyelenggaraan pemerintah dalam bentuk penyatuan usaha kerjasama pemerintah dari berbagai sektor untuk menciptakan tercapainya target pelayanan publik, (Suwarno dan Sejati, 2017 :16). *Whole of Government* dalam Program PUSPAGA Balai RW Kota Surabaya berarti

sebuah paradigma pelayanan publik yang memandang adanya sikap kolaborasi yang diadakan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan pihak lain yang telah disebutkan demi mencapai tujuan layanan Puspaga Balai RW. Tercapainya tujuan dari layanan Puspaga dapat ditinjau dari beberapa aspek implementasi. Salah satu teori yang kerap dijadikan sebagai acuan keberhasilan program implementasi kebijakan adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edward yang terkenal dengan teori Edward III. Menurut Edward III, dikutip dari Subarsono, (2011 :90-92), implementasi sebuah kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel yakni: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah.

Berdasarkan uraian tersebut maka penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan keberhasilan implementasi program kebijakan Puspaga Balai RW yang merupakan bentuk dari implementasi paradigma *Whole of Government* dengan studi kasus RW 3 Kelurahan Pakis, Kecamatan Sawahan, Kota Surabaya. Keberhasilan implementasi program Puspaga Balai RW pada RW 03 Kelurahan Pakis menggunakan tinjauan keberhasilan implementasi program teori Edward III.

Whole of Government

Whole of Government merupakan paradigma yang muncul dan diinisiasi oleh Tony Blair yang menjabat sebagai Perdana Menteri Inggris pada tahun 1997. Paradigma tersebut muncul ketika pemerintah Inggris mengalami kesulitan dalam menghadapi *wicked problem* atau sebuah permasalahan yang ketika dicari penyelesaiannya akan muncul masalah baru yang lain. Menurut Christensen, Legreid, (2017), permasalahan tersebut muncul karena adanya kelemahan pada koordinasi lembaga-lembaga publik di Inggris.

Whole of Government bukan merupakan hal yang baru pada pemerintahan negara-negara maju di dunia, namun dewasa ini paradigma *Whole of Government* menjadi topik perbincangan hangat pada obrolan mengenai pemerintahan di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Menurut Tom, dan Legreid, (2017 :1059), *Whole of Government* merupakan sebuah tindak respon dari adanya gejala disagresi, devolusi struktural, dan fragmentasi sebagai akibat dari penerapan New Public Management (NPM).

Implementasi Kebijakan

Implementasi secara sederhana dikaitkan dengan definisi berupa regulasi atau kebijakan yang mengarah pada kepentingan publik atau masyarakat. Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam melayani masyarakat menimbulkan suatu kebermanfaatannya berupa pemenuhan kebutuhan masyarakat. Sebelum membahas implementasi kebijakan maka diperlukan suatu pemahaman mengenai definisi dari implementasi. Menurut Oktasari, (2015 :1340), implementasi adalah sebuah kata yang berasal dari bahasa Inggris yakni *to implement* yang memiliki arti mengimplementasikan. Implementasi merupakan proses penyediaan sarana untuk melaksanakan suatu hal yang menimbulkan suatu dampak terhadap hal lain.

Implementasi Kebijakan menurut Meter dan Horn, dikutip dari Ratri, (2014 :4), merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh individu ataupun pemerintah, bahkan swasta yang bertujuan untuk mencapai cita-cita kebijakan. Hal tersebut berarti sebuah kebijakan merupakan fenomena kompleks yang dipahami sebagai pelibatan proses dan menilik hasil dari sebuah implementasi kebijakan. Menurut Grindle, dalam Mulyadi, (2015 :47), implementasi merupakan tindakan administratif yang dapat diteliti pada kasta program tertentu, Menurut Mulyadi, 2015 :12), implementasi kebijakan merupakan tindakan untuk mencapai tujuan yang ditentukan oleh sebuah keputusan yang telah ditetapkan. Pernyataan Mulyadi tersebut berarti bahwa tindakan yang dilakukan dalam implementasi program merupakan pola-pola kerja yang berupa usaha mencapai perubahan besar dan perubahan kecil yang telah ditentukan pada proses perancangan. Menurut Mazmanian dikutip dalam Agustino, 2008 :196), implementasi kebijakan merupakan sebuah pelaksanaan putusan kebijakan dasar yang berupa keputusan eksekutif untuk mengidentifikasi penyelesaian permasalahan yang terjadi waktu itu. Berdasarkan pernyataan para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan sebuah tindak kerja yang dilakukan oleh badan pelayanan publik atau swasta dengan guna mencapai sebuah tujuan terhadap suatu hal yang tujuan tersebut telah ditentukan sebelumnya pada tahap perencanaan kebijakan.

Teori Implementasi Kebijakan Edward III

Menurut Edward III, dikutip dari Subarsono, (2011 :90-92), keberhasilan implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel berupa:

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan sebuah syarat dalam keberhasilan implementasi suatu kebijakan yang mengisyaratkan adanya keharusan pemahaman tindakan yang akan dilakukan oleh implementator terhadap suatu program. Pemahaman pengetahuan mengenai tindakan yang dilakukan oleh implementator terhadap kebijakan yang diterapkan berfungsi untuk mengurangi terjadinya miskomunikasi yang menyebabkan distorsi implementasi sehingga implementasi sebuah kebijakan tidak berjalan dengan baik.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan syarat berjalannya suatu program kebijakan. Sumber daya merupakan bahan penggerak dalam setiap kegiatan kebijakan yang dilakukan. Sumber daya dalam sebuah kebijakan digunakan oleh implementator atau pelaku implementasi untuk melaksanakan sebuah kebijakan secara efektif. Sumber daya yang dibutuhkan dalam proses implementasi kebijakan dapat berupa sumber daya manusia, dan sumber daya finansial. Sumber daya manusia berkaitan dengan kapasitas implementator dalam menjalankan suatu program kebijakan yakni mengenai kecerdasan, relasi dan hal unggul lain yang mendukung tercapainya sebuah kebijakan. Sumber daya finansial berkaitan dengan sarana prasarana, dan tunjangan finansial yang berguna bagi pelaksanaan sebuah program. Sarana

dan prasarana berperan sebagai sumber daya barang yang dijadikan sebagai modal implementasi kebijakan. Tunjangan finansial berperan dalam meningkatkan motivasi implementator dalam melaksanakan kebijakan, (Edwards, dalam Winarno, 2008 :181).

3. Disposisi

Disposisi berkaitan dengan adanya watak dan karakteristik baik yang mesti terdapat dalam diri implementator untuk menyukseskan setiap program kebijakan yang dilaksanakan. Sikap berseberangan yang ditunjukkan oleh implementator terhadap cita-cita pencapaian program kebijakan akan menghambat efisiensi implementasi kebijakan suatu program.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan sebuah strukturalisasi organisasi yang memiliki tugas tanggung jawab dalam mengimplementasikan kebijakan. Organisasi yang terlibat dalam implementasi sebuah kebijakan menentukan sebuah pengaruh yang berkaitan dengan tercapai atau tidaknya sebuah kebijakan. Struktur organisasi yang dibutuhkan dalam mencapai keberhasilan kebijakan adalah organisasi yang bekerja sesuai dengan tugas dengan baik, sebaliknya organisasi yang terlalu panjang berakibat pada adanya kelemahan pengawasan dan menimbulkan suatu prosedur birokrasi yang rumit sehingga aktivitas kerja dari organisasi menjadi tidak fleksibel.

Menurut Edwads, dalam Winarno, (2008 :203), pada struktur birokrasi terdapat dua karakteristik utama yakni: SOP (Standard Operating Procedure), dan Fragmentasi. Kedua hal tersebut dipaparkan sebagai berikut: SOP merupakan prosedur kerja pada takaran dasar yang berkembang sebagai tanggapan internal pada jangka waktu yang terbatas dan sumber sumber-sumber dari pelaksana untuk mencapai keseragaman dalam proses kerja organisasi. Fragmentasi merupakan tekanan dari luar unit birokrasi organisasi tersebut. Tekanan dari luar tersebut datang dari adanya pengawas legislatif, kelompok kepentingan eksekutif, dan birokrasi pemerintah lain yang mempengaruhi berjalannya kinerja organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan.

Puspaga Balai RW

Puspaga Balai RW merupakan program yang diadakan oleh Pemerintah Kota Surabaya pada tanggal 03 Januari 2017 yang diresmikan oleh Walikota Surabaya pada periode tersebut yakni Tri Rismaharini yang secara umum merupakan sebuah ruang khusus yang disediakan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk para warga yang ingin menyelesaikan permasalahan seperti kekerasan dalam rumah tangga, kenakalan anak, dan permasalahan keluarga lainnya. Pusat pembelajaran keluarga atau Puspaga Balai RW memiliki tujuan dalam pemerian layanan berupa sosialisasi, parenting, bimbingan masyarakat dalam bentuk konseling terkhusus pada korban kekerasan anak dan perempuan di Kota Surabaya.

Terhitung pada tahun 2023, telah terdapat 1156 Balai RW di 153 Kelurahan, 31 Kecamatan di Kota Surabaya. Terdapat dua kegiatan utama dalam lembaga

Puspaga Balai RW yakni Kelas Parenting dan Pojok Konseling. Kelas Parenting merupakan kegiatan pembelajaran keluarga kepada orang tua atau warga yang diadakan setiap hari Selasa pukul 15.00 WIB, melalui media Zoom Meeting dengan menghadirkan narasumber yang berbeda, namun menjelaskan materi mengenai psikologi, parenting, pola asuh, dan kesehatan, dan materi lain yang berkaitan dengan pola pendidikan keluarga. Pojok konseling merupakan kegiatan penerimaan, penanganan awal, serta konseling yang berkaitan dengan permasalahan yang terjadi di dalam keluarga. Pojok konseling dilakukan dalam dua bentuk kegiatan yakni secara langsung dan daring. Konseling secara daring dilakukan dengan cara mendaftar akun pada website SIAP PPAK, yakni Sistem Informasi Pelayanan Perlidungan dan Anak yang dapat diakses melalui website berikut: <https://ppa-dp3appkb.surabaya.go.id/login>, kemudian tahap berikutnya yakni pihak yang ingin konseling memilih jadwal konseling yang tersedia, dan tahap terakhir ketika sudah menentukan jadwal kesepakatan maka proses konseling terjadi. Selain via daring, pojok konseling juga bisa dilaksanakan secara langsung yakni dengan cara datang ke Balai RW dan menemui Staff Puspaga yang bertugas. Proses konseling juga didampingi oleh psikolog volunteer yang berada di balai RW.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian dengan jenis kualitatif dengan menggunakan metode analisis secara deskriptif. Sumber data yang digunakan menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang didapatkan dari hasil wawancara dan observasi yang dilakukan selama penelitian berlangsung. Wawancara dilakukan dengan informan yakni Mujiati selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Masyarakat Kelurahan Pakis, informan kedua yakni Lilik selaku Koordinator Kader Surabaya Hebat. Sumber data sekunder didapatkan dari kajian literatur ilmiah terdahulu yang dibutuhkan dalam penelitian. Kolaborasi antara data primer dan data sekunder diharapkan dapat memperkuat hasil penelitian terhadap fokus berupa penerapan paradigma Whole of Government dalam pelayanan Pusat Pembelajaran Keluarga.

Teknik pengumpulan data pada data primer dilakukan dengan cara wawancara dan observasi. Wawancara dilakukan dalam bentuk wawancara terbuka kepada informan berupa Kepala Sie Kesejahteraan Masyarakat, Kelurahan Pakis. Informan kedua yakni Koordinator KSH (Kader Surabaya Hebat) RW 03. Wawancara dilakukan secara langsung pada tanggal 22 Desember 2023 yang berlokasi di Kantor Kelurahan Pakis, Kota Surabaya. Observasi dilakukan selama empat bulan. Observasi dilakukan dengan metode observasi mendalam yakni pengamatan terhadap tingkat pemahaman warga Kelurahan Pakis terhadap keberadaan program PUSPA (Pusat Pembelajaran Keluarga), yang diadakan oleh DP3APPKB Kota Surabaya. Teknik pengumpulan data sekunder dilakukan dengan teknik studi kepustakaan yakni dengan pembacaan mendalam dan pengambilan intisari bacaan kajian ilmiah terdahulu sebagai penguat data penelitian. Teknik analisis data dilakukan dengan model analisis data Miles dan Huberman yang terdiri dari tiga tindakan yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan awal.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini secara garis besar menemukan hasil bahwa pelayanan publik di Kelurahan Pakis meningkat dengan adanya program Puspaga Balai RW. Peningkatan tersebut ditunjukkan oleh adanya aspek-aspek keunggulan program Puspaga Balai RW di RW 03, yang ditunjukkan dalam empat aspek implementasi kebijakan Edward III yang dipaparkan sebagai berikut:

(1) Aspek Komunikasi

Komunikasi antara pemimpin kebijakan dengan pelaksana kebijakan pada program Puspaga RW 03 Kelurahan Pakis berjalan dengan baik hal tersebut dikarenakan adanya bukti empiris yang didapatkan oleh peneliti bahwa pemimpin atau koordinator dari program kebijakan Puspaga yakni Lilik selaku Koordinator Surabaya hebat memberikan arahan mengenai pembagian jadwal tugas, dan presensi kehadiran.

Pembagian tugas yang dilakukan oleh Lilik selaku koordinator KSH disampaikan melalui forum yang diadakan sebulan sekali dengan melibatkan seluruh Kader Surabaya Hebat yang berasal dari 15 RT di RW 03. Pembagian tugas tersebut berupa koordinasi mengenai jadwal piket Puspaga. Dengan adanya proses komunikasi yang dilakukan oleh Lilik selaku koordinator kepada implementator program Puspaga yakni setiap KSH dari masing-masing RT yang ada di RW 03, maka implementasi program Puspaga dapat berjalan dengan baik, karena pembagian tugas telah terkoordinasi dengan baik.

Selain hasil observasi diatas, kemajuan Puspaga sebagai sebuah program implementasi yang berjalan dengan baik karena adanya aspek komunikasi yang terjalin juga diungkapkan oleh narasumber melalui kutipan wawancara berikut:

Peneliti: "Apa dampak positif yang terasa setelah adanya proses komunikasi dalam implementasi program Puspaga, dan apa saja aspek komunikasi yang ibu jalankan baik kepada anggota KSH lain, ataupun para warga di RW 03"

Narasumber: Lilik (58): "Proses komunikasi yang saya lakukan kepada Kader Surabaya Hebat, seperti yang diketahui adalah membagi jadwal tugas jaga bagi masing-masing anggota KSH dari masing-masing RT yang ada di sini, untuk ke warga sendiri saya melakukan komunikasi secara langsung kepada warga untuk menggunakan layanan Puspaga yang sudah diadakan oleh Pemerintah Kota Surabaya, pendekatan komunikasi yang saya lakukan kepada warga ini dikarenakan sebenarnya permasalahan keluarga yang terjadi merupakan masalah yang bersifat privasi, jadi agak sulit kalau tidak melakukan pendekatan komunikasi secara langsung kepada warga."

Data 1, Wawancara dengan Narasumber, mengenai tindak komunikasi yang dijalin dengan para implementator lain.

Pernyataan dari narasumber tersebut menyatakan bahwa proses komunikasi dalam implementasi kebijakan Puspaga merupakan hal krusial dikarenakan menentukan keberhasilan implementasi program Puspaga. Hal tersebut dijabarkan sebagai berikut: Komunikasi kepada Kader Surabaya Hebat memiliki peranan dalam

meregulasikan jadwal jaga Puspaga Balai RW. Pembagian tersebut berupa jadwal harian jaga yang harus dilakukan oleh Kader Surabaya Hebat dari masing-masing RT.

Komunikasi kepada warga secara langsung berperan untuk mengenalkan dan menyampaikan program Puspaga yang dibuat oleh Pemkot Surabaya. Hal tersebut memiliki urgensi untuk dilakukan, mengingat bahwa permasalahan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), merupakan masalah krusial namun bersifat privasi sehingga dibutuhkan pendekatan khusus bagi koordinator Puspaga untuk dapat membujuk warga menggunakan layanan Puspaga yang terdapat di Balai RW Kelurahan Pakis.

Berdasarkan uraian interpretasi tersebut, maka tindakan yang dilakukan oleh narasumber sebagai koordinator KSH linear dengan teori implementasi kebijakan Edward III yang menyatakan bahwa kebijakan yang berhasil disertai dengan komunikasi yang baik antara pimpinan dengan implementator kebijakan untuk mencegah terjadinya miskomunikasi yang menyebabkan kebijakan menjadi berjalan kurang efektif. Dalam hal ini Lilik merupakan koordinator KSH di RW 03 yang menjalin komunikasi dengan para implementator kebijakan di bawahnya yakni para Kader Surabaya Hebat untuk meregulasikan jadwal penjagaan balai Puspaga.

Selain meninjau aspek komunikasi berupa tugas dari masing-masing implementator tersebut, juga ditemukan hasil mengenai dampak komunikasi yang dilakukan terhadap keberhasilan implementasi program kebijakan Puspaga yang ditunjukkan melalui data wawancara berikut:

Peneliti: "Apa terdapat perbedaan yang terjadi pada program Puspaga di RW 3 ini, sebelum dan sesudah ibu melakukan proses komunikasi diatas?"

Narasumber, Lilik (58): "Tentu saja ada, sebelum saya menjalin komunikasi dengan koordinator KSH di RW ini, jadwal jaga balai Puspaga menjadi rancu, karena ketika Kader yang bertugas di satu hari terdapat halangan untuk hadir, maka Balai Puspaga tidak ada yang jaga, sedangkan sekarang saya sudah mengkoordinasi jadwal pengganti jika ada kader yang berhalangan di suatu hari tersebut, sedangkan untuk para warga sebenarnya dampak yang terasa tidak se-signifikan itu, dikarenakan sejak Puspaga ini hadir di tengah masyarakat, masih banyak warga yang enggan menggunakan layanan karena alasan tertentu, mungkin malu atau sebagainya, namun setelah saya melakukan pendekatan komunikasi secara perlahan pada para warga, sekarang para warga mulai menggunakan layanan Puspaga Balai RW ini khususnya dalam hal konseling, walaupun tidak bisa dipungkiri jumlah warga yang menggunakan layanan ini hanya sedikit sekali."

Data 2, Wawancara dengan narasumber mengenai dampak tindak komunikasi yang telah dijalin

Berdasarkan uraian hasil wawancara tersebut dapat ditemukan hasil bahwa komunikasi yang dilakukan oleh koordinator KSH kepada Kader Surabaya Hebat di RW 03 Kelurahan Pakis, berhasil dalam mengkoordinasi Kader yang lain untuk mengkoordinasikan jadwal jaga Puspaga Balai RW, sehingga dampak yang dihasilkan yakni adanya jadwal jaga yang tersusun secara sistematis, sehingga program kebijakan Puspaga di RW 03, Kelurahan Pakis berjalan semakin membaik.

Hasil positif diatas mengenai program implementasi kebijakan Puspaga para birokrasi tingkat RW, belum menghasilkan keberhasilan linear terhadap aspek kebermanfaatan kepada masyarakat dikarenakan belum banyak masyarakat yang menggunakan layanan Puspaga Balai RW dalam kegiatan konsultasi. Hal tersebut juga ditemukan oleh peneliti pada kegiatan observasi selama empat bulan yakni pada bulan September hingga bulan Desember 2023, hanya terdapat satu warga yang melakukan konsultasi dengan permasalahan berupa Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang terjadi di RT 04.

Interpretasi data 2 diatas menunjukkan bahwa aspek komunikasi dalam implementasi program kebijakan Puspaga telah berjalan dengan baik dalam segi pembentukan birokrasi pelayanan yang baik, namun pada aspek kebermanfaatan pada masyarakat selaku target kebijakan belum menghasilkan hasil yang memuaskan.

(2) Aspek Sumber Daya

Aspek Sumber Daya dalam proses implementasi kebijakan program Puspaga merupakan aspek yang berbicara mengenai modal sumber daya yang dijadikan sebagai “bahan tenaga” dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Bentuk aspek Sumber Daya yang ditemukan pada implementasi program kebijakan Puspaga di Balai RW 03 Kelurahan Pakis adalah:

Berdasarkan hasil observasi mendalam yang dilakukan oleh peneliti selama empat bulan ditemukan bentuk sumber daya yang digunakan dalam implementasi sebuah kebijakan berbentuk Sumber Daya Peralatan dan Sumberdaya Manusia. Sumber daya peralatan merupakan sarana prasarana yang dimanfaatkan demi kemudahan proses implementasi program Puspaga.

Berikut merupakan sumber daya peralatan yang ada di Balai RW 03 yang dijadikan tempat layanan Puspaga :

<i>Nama Barang</i>	<i>Jumlah, Kondisi</i>
Meja, Kursi	(1), (3), Baik
Speaker	(2), Baik
Kipas Angin	(1), Baik
ATK	Lengkap, Baik
Buku Tamu	(1), Baik
Air Mineral	Baik
Blower	(1) Baik

Tabel 1, Sumber Daya Peralatan didapatkan dari hasil pengolahan observasi oleh peneliti

Selain Sumber Daya Peralatan, dalam implementasi kebijakan Puspaga di Balai RW 03, Kelurahan Pakis juga terdapat Sumber Daya Manusia sebagai faktor utama dalam penunjang kesuksesan kebijakan Puspaga yang diadakan. Berikut merupakan rincian jumlah tenaga Sumber Daya Manusia yang menjalankan kebijakan Puspaga Balai RW 03.

<i>Nama</i>	<i>Jabatan</i>
Adi Wiguna	Ketua
Dini Agustini	Sekretaris
Diana Suparyatin, dkk (15 orang)	Anggota

Tabel 2, Sumber Daya Manusia, didapatkan dari sumber data Surat Keputusan Camat Sawahan Nomor 188.45 / 69/ 436.9.20/ 2023

Kedua aspek Sumber Daya yang tertera pada data diatas, saling membantu dan menunjang kesuksesan program Puspaga Balai RW di Kelurahan Pakis, Kota Surabaya. Hal tersebut linear dengan teori implementasi kebijakan Edward III yang menyatakan bahwa Sumber Daya merupakan faktor utama yang memegang peranan krusial dalam kesuksesan implementasi kebijakan. Jika sumber daya manusia dan sumber daya peralatan pada data diatas tidak ada maka program Puspaga Balai RW di RW 3 tidak dapat terlaksana.

(3) Aspek Disposisi

Aspek disposisi dalam teori implementasi kebijakan merupakan sebuah aspek yang berbicara mengenai adanya sikap kemauan, dan kecenderungan dari implementator kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara baik dan sesuai dengan prosedur kerja yang ditentukan. Aspek Disposisi pada implementasi program Puspaga Balai RW di RW 03 Kelurahan Pakis diungkapkan dalam hasil wawancara sebagai berikut: *Peneliti: "Menurut Ibu, apa program Puspaga ini dijalankan oleh Ibu dan rekan-rekan dengan sikap kesungguhan atau ibu melihat justru rekan-rekan implementator hanya bertugas sesuai dengan tugas masing-masing tanpa adanya niat lebih?"*

Narasumber, Lilik (58): "Saya melakukan tugas sebagai koordinator bagi para kader yang lain ini dengan tujuan khusus yakni terciptanya kesejahteraan masyarakat di RW 3 ini dengan bentuk berkurangnya atau bahkan hilangnya kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang sebenarnya terjadi, namun selama belum adanya program Puspaga justru masalah itu hanya menjadi desas-desus semata tanpa ada tindak lanjut."

Data 3, Wawancara dengan Koordinator KSH mengenai tindak disposisi yang dilaksanakan dalam implementasi program.

Hasil wawancara pada data 3 diatas menunjukkan bahwa selain melakukan tugas sesuai dengan pembagian tugas kebijakan, terdapat aspek disposisi atau niat khusus dari implementator kebijakan yakni kesungguhan karena adanya alasan tertentu yakni keinginan untuk meminimalisir bahkan menghilangkan kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang terjadi di RW 03, Kelurahan Pakis, Kota Surabaya.

Kesungguhan karena adanya niat khusus tersebut linear dengan pernyataan teori Edward III yang menyatakan bahwa sikap kesungguhan atau disposisi dari berdampak baik terhadap implementasi kebijakan Puspaga yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya pada RW 03 Kelurahan Pakis. Dampak dari disposisi tersebut diungkapkan dalam wawancara berikut:

Peneliti: "Apakah ada perbedaan dampak terhadap kesejahteraan warga setelah ibu dan rekan-rekan melaksanakan program Puspaga ini?"

Narasumber, Lilik (58): "Beberapa warga ada yang menyampaikan bahwa sudah jarang terjadi kasus KDRT, mungkin saja hal tersebut dikarenakan warga khususnya laki-laki menjadi enggan untuk melakukan KDRT, hal tersebut merupakan efek pencegahan dari adanya Puspaga ini"

Data 4, Efek program Puspaga bagi kesejahteraan warga masyarakat RW 03, Kelurahan Pakis

Berdasarkan pernyataan pada wawancara data 4, ditunjukkan hasil berupa meskipun Puspaga yang berada di RW 03, sedikit sekali dimanfaatkan warga dalam hal konseling, namun program Puspaga memberikan fungsi pencegahan tindak KDRT, dikarenakan adanya sanksi sosial jika korban melaporkan kejadian ke Balai Puspaga yang tersedia sehingga menyebabkan adanya sanksi sosial yang terjadi dalam masyarakat.

(4) Aspek Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan aspek penentu keberhasilan implementasi kebijakan menurut Edward III yang berupa adanya tindakan pembagian wewenang, hubungan antar organisasi implementator, dan struktur birokrasi yang terdapat dalam sebuah program kebijakan. Aspek struktur birokrasi yang terdapat pada program Puspaga Balai RW di RW 03, Kelurahan Pakis, Kota Surabaya diungkapkan pada hasil wawancara dengan narasumber yakni Mujiati, selaku Kepala Sie Kesejahteraan Masyarakat Kelurahan Pakis, Kota Surabaya, hasil wawancara ditunjukkan sebagai berikut:

Peneliti: "Bagaimana proses dan tindakan penentuan birokrasi pelayanan publik dalam pelaksanaan implementasi program Puspaga di Kelurahan Pakis ini?"

Narasumber, Mujiati (59): "Penentuan struktur birokrasi untuk melaksanakan kebijakan Puspaga di Kelurahan Pakis ini didasari dengan adanya pemilihan Kader Surabaya Hebat untuk mengelola program, tentunya kami menentukan pihak-pihak tersebut dari orang-orang yang memiliki integrasi tinggi dan dampak kepada masyarakat, yakni tokoh-tokoh yang memiliki pengaruh di masyarakat agar kewenangan yang saya berikan kepada mereka ini dapat berjalan dengan baik."

Data 5, Wawancara dengan narasumber, mengenai aspek struktur birokrasi implementasi program kebijakan Puspaga di Kelurahan Pakis

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kasie Kesra Kelurahan Pakis Kota Surabaya tersebut didapatkan hasil bahwa penentuan struktur birokrasi pada program Puspaga didasari pada penentuan implementator yang berkompeten. Penentuan tersebut didasari adanya realita bahwa implementator yang terpilih merupakan Kader Surabaya Hebat yang memiliki pengaruh dalam masyarakat sehingga keputusan kebijakan mengenai Puspaga dapat lebih dikenal dan terterap di masyarakat.

Berdasarkan hasil analisis mengenai keempat aspek penentu keberhasilan implementasi kebijakan dalam teori Edward III diatas dengan studi kasus RW 3

Kelurahan Pakis dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan pada program Puspaga Balai RW telah berjalan dengan baik. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya hasil penelitian bahwa keempat aspek secara garis besar telah dipenuhi dengan baik oleh birokrasi pelayanan publik yang berwenang dalam meregulasikan dan menjalankan program Puspaga Balai RW di RW 3, Kelurahan Pakis, Kota Surabaya.

Keempat aspek yang telah dipenuhi tersebut menentukan keberhasilan kebijakan yang ditunjukkan oleh minim terjadinya kasus KDRT di lingkungan Kelurahan Pakis, khususnya di RW 3 yang juga didapati pada hasil observasi peneliti selama empat bulan. Keberhasilan tersebut merupakan bentuk kesuksesan penerapan paradigma *Whole of Government* yang ingin diterapkan oleh pemerintah Kota Surabaya.

Kebijakan Puspaga merupakan sebuah respon yang diadakan oleh pemerintah Kota Surabaya terhadap permasalahan sosial Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang terjadi di wilayah Kota Surabaya. Respon yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya tersebut berupa pengadaan program Puspaga yang bertujuan untuk mengatasi permasalahan kekerasan yang menimpa anak dan perempuan dalam lingkungan keluarga. Kebijakan Puspaga juga linear dengan pernyataan Paradigma *Whole of Government* yang menyatakan bahwa adanya pelibatan atau kolaborasi berbagai pihak dalam program Puspaga yakni Organisasi Perangkat Daerah yang berperan untuk mengkoordinasi program Puspaga Balai RW, pihak Kecamatan Sawahan yang berperan dalam menyusun kebijakan, surat putusan, dan surat perintah untuk melaksanakan Puspaga Balai RW di skala kecamatan, Pihak Kelurahan yang berperan dalam pendudukan operasional demi pelaksanaan Puspaga Balai RW, dan juga Pihak Universitas di Kota Surabaya yang berperan dalam menyediakan mahasiswa volunteer sebagai tenaga profesi pelayanan program Puspaga. Semua pihak yang tertera diatas berkolaborasi dengan tugas dan wewenangnya masing-masing untuk mensukseskan tujuan program Puspaga.

Berdasarkan uraian penjelasan mengenai implikasi program Puspaga terhadap paradigma WOG diatas didapatkan simpulan awal bahwa program Puspaga merupakan implementasi dari paradigma *Whole of Government*.

KESIMPULAN DAN SARAN

Puspaga (Pusat Pembelajaran Keluarga) merupakan program yang diadakan Pemerintah Kota Surabaya pada tahun 2017 dengan tujuan untuk mengentaskan permasalahan Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang terjadi di lingkungan keluarga. Program Puspaga dijalankan di masing-masing balai RW dengan mengolaborasi berbagai implementator seperti Sie Kesra, Kader Surabaya Hebat, Mahasiswa dan elemen masyarakat. Bentuk program puspaga adalah konseling dan kelas Parenting.

Berdasarkan hasil penelitian dengan tinjauan teori implementasi kebijakan Edward III, ditemukan hasil bahwa pada aspek komunikasi telah berjalan dengan baik karena Koordinator KSH mengkomunikasikan tugas dan wewenang bagi para implementator lain dengan baik. Komunikasi dua arah juga dilakukan dengan masyarakat setempat untuk mengenalkan program. Aspek sumber daya dalam proses

implementasi program Puspaga terpenuhi dengan baik yang ditunjukkan dengan tenaga Sumber Daya Manusia, dan Sumber Daya peralatan yang memadai guna menunjang sarana dan prasarana yang ada. Aspek disposisi telah terpenuhi dengan baik karena koordinator dan implementator program Puspaga di RW 3, Kelurahan Pakis memiliki kesungguhan dalam menghilangkan KDRT yang terjadi. Aspek struktur birokrasi telah tertata rapi dengan bentuk penyusunan SDM yang kompeten dengan tugas Puspaga.

Program Puspaga memberikan dampak positif bagi masyarakat berupa mengurangnya jumlah kekerasan dalam rumah tangga dikarenakan program Puspaga yang ada di masing-masing balai RW mencegah pelaku KDRT melakukan perbuatan karena adanya sanksi sosial dan tindak penanganan bila kasus KDRT terjadi.

Berdasar uraian tersebut maka ditemukan simpulan bahwa program Puspaga yang diadakan oleh Pemerintah Kota Surabaya merupakan bentuk implementasi dari paradigma *Whole of Government*, karena merupakan kebijakan yang lahir dari respon pemerintah terhadap problema yang tumbuh di tengah masyarakat, dan dalam proses implementasi kebijakan melibatkan pihak-pihak untuk berkolaborasi guna mencapai tujuan dari program KSH.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2008). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Carwoto. (2000). *Mengungkap dan Mengeliminasi Kekerasan Terhadap Isteri*, dalam *Penggugat*. Yogyakarta: Harmoni.
- Hasanah, H. (2013). *Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak dalam Rumah Tangga Perspektif Pemberitaan Media*.
- Mulyadi. (2015). *Implementasi Organisasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Oktasari, I, D. (2015). *Implementasi Kebijakan Pendidikan Lingkungan Hidup di SMA Negeri 1 Perembun*. Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta.
- Ratri, D. K. (2014). *Implementasi Peraturan Walikota Nomor 36 tahun 2013 Tentang Kebijakan Kota Layak Anak*. *Implementation Science*, 39(1), pp. 1-15
- Subarsono. (2011). *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suwarno, Sejati. (2017). *Modul Pelatihan Dasar CPNS. Whole of Government*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Tom, Legreid. (2017). *The Whole of Government Approach to Public Sector Reform*. Research Gate Publication.
- Winarno, B. (2008). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Buku Kita.