

## **Implementasi Program Padat Karya dalam Perspektif Collaborative Governance di Kelurahan Manyar Sabrangan Kota Surabaya**

**Alfonsus Rahanratu Lafina<sup>1)</sup>, Nihayatus Sholichah<sup>2)</sup>, Hendro Wardhono<sup>2)</sup>, Widyawati<sup>4)</sup>**

<sup>1,2,3,4</sup> Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Dr. Soetomo  
Jalan Semolowaru 84 Surabaya

<sup>1)</sup>alfonsusri2@gmail.com, <sup>2)</sup>ninis.fadillah@gmail.com,  
<sup>3)</sup>hendro.wardono@gmail.com, <sup>4)</sup>widyawati@unitomo.ac.id,

### **ABSTRAK**

Padat Karya merupakan kegiatan pembangunan yang lebih banyak menggunakan sumber daya manusia jika di bandingkan dengan tenaga mesin. Tujuan utama dari Program Padat Karya adalah membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat terutama yang mengalami kehilangan penghasilan atau pekerjaan tetap. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Adapun dalam penelitian ini mendeskripsikan tentang Implementasi Program Padat Karya bagi MBR (Masyarakat Berpenghasilan Rendah) dalam Perspektif Collaborative Governance yang mengacu pada teori Van Metter & Van Horn, Hasil dalam penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi dalam Program Padat Karya berjalan belum maksimal. Dari pola pengawasannya, penguatan sumber daya khususnya tenaga MBR serta payung hukum terkait pedoman teknis Program Padat Karya dalam Collaborative Governance ada kriteria yang menjadi tolak ukur dan kegagalan. Dengan adanya Program Padat Karya, masyarakat khususnya di Kelurahan Manyar Sabrangan lebih meningkatkan partisipasi dan tidak hanya menunggu bantuan dari pemerintah tetapi masyarakat dapat secara mandiri dengan memanfaatkan Program yang sudah dibuat agar dapat mengelola secara mandiri dalam jangka panjang dan tidak terlalu bergantung kepada pemerintah saja.

**Kata Kunci : Collaborative Governance, Padat Karya, Implementasi**

### **Abstract**

*The "Padat Karya" program is a labor-intensive development activity that relies more on human resources compared to machinery. The main goal of the program is to create employment opportunities for the community, especially those who have lost their income or regular jobs. This research employs a qualitative approach with a descriptive research type. It describes the Implementation of the "Padat Karya" Program for Low-Income Communities from the perspective of Collaborative Governance, referring to the theory of Van Metter & Van Horn. The results of this study indicate that the implementation of the "Padat Karya" Program has not been fully optimized. Factors such as supervision patterns, strengthening of resources, especially for low-income communities, and legal framework related to the technical guidelines of the "Padat Karya" Program within Collaborative Governance are criteria for success and failure. With the "Padat Karya" Program, the community, especially*

*in Manyar Sabrangan Village, has increased their participation and are not solely reliant on government assistance. They can independently utilize the program that has been established to manage their own affairs in the long run, reducing their dependency on the government.*

**Keywords :** *Collaborative Governance, Labor intensive, Implementation*

## A. LATAR BELAKANG

Beberapa waktu yang lalu dunia diguncang wabah pandemi yaitu *Viruse Disease* (COVID-19). Penyebaran virus Covid-19 yang sangat cepat bahkan sampai lintas negara membawa berbagai dampak di segala sektor termasuk di negara Indonesia. Gangguan terhadap aktivitas ekonomi karena kebijakan penguncian wilayah untuk mencegah penyebaran virus, telah menyebabkan banyak perusahaan menutup usaha dan mengalami kebangkrutan yang berdampak pada pengurangan jumlah pekerja maupun Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) secara besar-besaran terutama pada sektor-sektor yang paling terdampak pandemi. Pandemi Covid-19 juga memberikan dampak pada meningkatnya pengangguran di berbagai

daerah, pengangguran terbesar terutama berasal dari kelompok pekerja informal yang terdiri dari jutaan pekerjaan berketerampilan rendah dengan upah rendah.

Hampir di semua negara di kawasan Asia dan Pasifik yang dianalisis, baik sektor swasta maupun publik mengalami migrasi sistem kerja yang meluas dari kantor ke rumah untuk mengurangi potensi penyebaran virus. Berdasarkan data BPS, jumlah tingkat pengangguran Bulan Februari 2019 – Agustus 2022 terjadi kenaikan yang cukup signifikan dari sebelum pandemi hingga pasca pandemi. Grafik berikut menunjukkan jumlah dan tingkat pengangguran pada tahun 2019-2022.



**Gambar 1.**

**Jumlah dan Tingkat Pengangguran Februari 2019-Agustus 2022**

Sumber : bps.co.id

Berdasarkan grafik tersebut, pada Bulan Februari-Agustus 2019 naik 0,2%

sebanyak 7,10 juta jiwa, pada Bulan Februari-Agustus 2020 terjadi kenaikan

hingga 2,84% sebesar 9,77 juta jiwa dampak masuknya Covid-19 ke Indonesia. Berjalan seiringnya waktu dengan kebijakan dengan kebijakan pemerintah dalam pemulihan perekonomian setelah kontraksi akibat pandemi Covid-19 mampu menurunkan jumlah pengangguran sebesar 8,42 juta jiwa.

Bagi Indonesia, pemerintah telah melakukan langkah yang tepat dalam memitigasi dampak pandemi terhadap sektor tenaga kerja. Upaya tersebut dilakukan melalui pemberian paket stimulus ekonomi untuk dunia usaha, insentif pajak penghasilan bagi pekerja, jaring pengaman sosial melalui program bantuan sosial bagi pekerja formal dan informal, program kartu prakerja, perlindungan bagi para Pekerja Migran Indonesia, serta perluasan pelaksanaan Program Padat Karya. Padat Karya merupakan kegiatan pembangunan yang lebih banyak menggunakan sumber daya manusia jika di dibandingkan dengan tenaga mesin. Tujuan utama dari Program Padat Karya adalah membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat, terutama yang mengalami kehilangan penghasilan atau pekerjaan tetap (Indonesiabaik.id,2017).

Salah satu contoh bentuk dari pekerjaan Padat Karya adalah pekerjaan konstruksi seperti perbaikan jalan, saluran, dan sebagainya. Masalah yang dihadapi dalam Program Padat Karya yaitu faktor upah yang ideal bagi seorang pekerja. Kebijakan Padat Karya sebenarnya diperuntukkan kepada masyarakat yang tidak bisa bekerja di pedesaan maupun perkotaan karena ketidakmampuan untuk berkompetisi mendapatkan pekerjaan sehingga mereka mempunyai kemungkinan menganggur.

Program Padat Karya didanai dari dana desa sebagai salah satu upaya

yang dilakukan pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (2) tentang Dana Desa bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), menyatakan bahwa Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan digunakan untuk mendana penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Kurang optimalnya sinergi antar pemangku kepentingan kerap ditemui dalam pelaksanaan program ini, misalnya adanya perbedaan target dan capaian keberhasilan Program Padat Karya (Lan RI, 2022). Permasalahan lain masih parsialnya koordinasi dan kolaborasi memberikan kesan fragmentasi pelaksanaan program masih terjadi. Masing-masing pihak masih berjalan sendiri-sendiri dalam melakukan program padat karya, imbasnya program yang dihasilkan tidak terlihat signifikan dalam perluasan kesempatan kerja (Lan RI, 2022). Termasuk masalah setelah program berakhir bagaimana keberlanjutan dalam pengelolaan fasilitas-fasilitas yang telah dibangun belum jelas akan dikelola oleh siapa, baik dari segi anggarannya maupun SDM-nya.

Penanganan perluasan kesempatan kerja dan masalah pengangguran merupakan pekerjaan yang melintasi sekat-sekat Kementrian, Provinsi, Kabupaten/Kota. Untuk itu, Pemerintah baik tingkat Pusat atau Daerah perlu menempatkan permasalahan ini sebagai agenda oleh setiap pemangku kepentingan yang bertanggung jawab.

Pemerintah Kota Surabaya sangat serius dalam menyelesaikan pengentasan kemiskinan dan pengangguran di Kota Pahlawan. Karenanya Program Padat Karya menjadi salah satu aktualisasi. Konsep penanggulangan kemiskinan dan pengangguran yang dirancang dengan melibatkan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam mengelola aset

milik Pemkot Surabaya. Seperti yang dihimpun oleh kompas.com bahwa angka kemiskinan di Kota Surabaya pada tahun 2021 meningkat menjadi 5,23% atau 152.489 jiwa penduduk miskin di Kota Surabaya seperti yang ditunjukkan pada tabel 1.1 dibawah ini, selama 3 tahun terakhir.

**Tabel 1. 1**  
**Garis Kemiskinan, Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin**  
**di Kota Surabaya, 2019-2021**

<b>Tahun</b>	<b>Garis Kemiskinan (rupiah/kapita/bulan)</b>	<b>Jumlah Penduduk Miskin (ribu)</b>	<b>Presentase Penduduk Miskin</b>
2019	567.474	130.55	4.51
2020	592.137	145.67	5.02
2021	611.466	152.49	5.23

Sumber : surabayakota.bps.go.id, 2019-2021

Pemerintah Kota Surabaya telah memulai Program Padat Karya pada Bulan Maret 2022 guna menggerakkan kembali roda perekonomian Kota Pahlawan yang terdampak selama pandemi Covid-19. Seperti menyediakan lahan yang tidak terpakai, dimanfaatkan kembali menjadi lahan yang dapat memfasilitasi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam melaksanakan Program Padat Karya. Contoh lahan yang di kelola yang semula dari lahan kosong atau terbengkalai menjadi tempat usaha cuci mobil, cafe dan lainnya. Pemerintah Kota Surabaya meresmikan Rumah Padat Karya di Jalan Raya Menur, Kelurahan Manyar Sabrangan, Kecamatan Mulyorejo padatangal 10 Agustus 2022 Surabaya. Kelurahan Manyar Sabrangan terletak di dalam perumahan yang berada di Surabaya Timur, Rumah Padat Karya yang diberi nama Pelataran Manyar berdiri di lahan aset seluas 450 meter

persegi. Wali Kota Surabaya mengatakan masih banyak aset milik Pemkot yang lokasinya tersebar dan tidak dipakai (surabaya.jatimnetwork.com,2022).

alam perspektif Collaborative Governance, fokus Collaborative Governance ada pada kebijakan dan masalah publik. Institusi publik memang memiliki orientasi besar dalam pembuatan kebijakan, tujuan dan proses kolaborasi adalah mencapai derajat konsensus diantara para pemangku kepentingan. Collaborative Governance menghendaki terwujudnya keadilan sosial dan memenuhi kepentingan publik (Astuti Suno, 2020).

## **B. LANDASAN TEORITIS**

### **1. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu

kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat (Wibawa, Samodra 1994). Grindle menyatakan implementasi merupakan proses umum tindakan administrasi yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu

Pendekatan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Grindle dikenal dengan "Implementation as a Political and Administrative Process". Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya (*outcomes*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih.

Pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn dalam (Agustino, 2006) disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi dalam hubungan berbagai variabel.

Peneliti menggunakan teori implementasi Van Meter dan Van Horn karena memfokuskan pada bagaimana pesan-pesan dipahami dan diterima oleh orang-orang di dalam sebuah organisasi, teori Van Meter dan Van Horn dapat membantu memahami proses dan faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan dan penggunaan kebijakan oleh publik, model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan yakni: 1) Standar dan sasaran kebijakan, 2) Sumber daya, 3) Karakteristik Organisasi Pelaksana, 4) Komunikasi Antar Organisasi, 5) Disposisi atau Sikap Para Pelaksana, 6). Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik.

## 2. Collaborative Governance

Collaborative Governance merupakan suatu cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan di luar pemerintah, pada dasarnya untuk menyatukan pemangku kepentingan umum dan swasta dalam forum kolektif dengan lembaga publik untuk terlibat dalam pengambilan keputusan yang berorientasi konsensus (Ansel dan Gash: 2008).

Model tata kelola kolaboratif mengharuskan seluruh pemangku kepentingan terlibat dalam dialog, dimana mewakili diri mereka sendiri dalam mengungkapkan kepentingannya menurut Booher dan Innes, (2002) dalam (Prabowo, muluk, 2021). Dalam teori dan praktek tentang *Collaborative Governance*, Ansel dan Gash (2008) mendefinisikan sebagai : *Collaborative governance* merupakan sebuah model pengendalian dimana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan para pemangku kepentingan *stakeholder-non state* dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi consensus, deliberatif dan bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik, mengelola program atau aset publik. Hasil pada kesimpulan kajian tersebut digambarkan dalam 4 (empat) variabel utama yakni terdiri dari : (1) kondisi awal; (2) desain kelembagaan; (3) kepemimpinan; dan (4) proses kolaboratif, (Ansel dan Gash, 2008). Tahapan kolaboratif sebagai berikut :

- a. Dialog tatap muka (*face to face*)
- b. Membangun kepercayaan (*trustbuilding*)
- c. Komitmen terhadap proses (*commitmen to process*)

- d. Pemahaman bersama

### **3. Padat Karya**

Padat karya adalah suatu kegiatan yang memperkerjakan atau menyerap tenaga kerja penganggur dan setengah penganggur yang relatif lebih banyak. Untuk mewujudkan program yang bermanfaat bagi setiap masyarakat, maka ada beberapa hal yang harus diperhatikan. Berikut beberapa syarat yang menjadi landasan terlaksananya program tersebut (ajaib.co.id).

- a. Bersifat Inklusif bukan Eksklusif
- b. Bersifat Gotong-royong dan Partisipatif
- c. Bersifat Efektif
- d. Harus Transparan dan Akuntabel
- e. Membuka Swadaya
- f. Memiliki Tingkat Prioritas yang Jelas
- g. Swakelola
- h. Berbasis Musyawarah
- i. Harus Berkelanjutan
- j. Upah atau penghasilan tenaga kerja

### **C. METODE**

#### **a. Jenis Penelitian**

Metode penelitian adalah cara sistematis untuk menyusun ilmu pengetahuan. Sedangkan teknik penelitian adalah cara untuk melaksanakan metode penelitian (Suryana, 2010). Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif.

#### **b. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian merupakan unsur atau faktor yang membantu peneliti untuk tetap fokus pada topik yang akan diteliti. Penelitian ini mendeskripsikan

tentang Implementasi Program Padat Karya bagi MBR dalam Perspektif Collaborative Governance yang mengacu pada teori Van Metter & Van Horn dengan beberapa variabel berikut : 1). Standar dan sasaran kebijakan, 2). Sumber daya, 3). Karakteristik Organisasi Pelaksana, 4). Komunikasi Antar Organisasi, 5). Disposisi atau Sikap. Parapelaksana, 6). Lingkungan Sosial, ekonomi, politik. Kemudian fokus kedua faktor-faktor yang mendukung dan menghambat dalam pelaksanaan padat karya bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah dalam proses Collaboration governance mengacu pada teori Ansel dan Gash (2008).

#### **c. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti memperoleh informasi terkait data yang diperlukan. Adapun lokasi penelitian berada di Jl. Manyar Sabrangan, Kelurahan Manyar Sabrangan Kota Surabaya, dengan memanfaatkan lahan kosong atau terbengkalai, dikelola menjadi tempat usaha cuci mobil, cafe dan lainnya, diberi nama 'Pelataran Manyar' berdiri di lahan aset seluas 450 meter persegi.

### **D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Pelataran Manyar terletak di jalan nomor 119 Kelurahan Manyar Sabrangan, Kecamatan Mulyorejo Kota Surabaya. Lokasi yang berada di pinggir jalan raya menjadi lokasi yang strategis untuk dilihat oleh para pengendara baik mobil maupun motor yang melintas. Tempat ini menjadi salah satu pilihan yang tepat bagi para pengguna jalan yang ingin membersihkan kendaraan dan sekedar berhenti minum. Berdiri di lahan aset Pemerintah Kota Surabaya seluas 450 meter persegi. Program Padat Karya

menjadi program andalan Pemerintah Kota Surabaya dalam membangkitkan ekonomi kerakyatan dengan memberikan jaring pengaman akibat keterpurukan ekonomi.



**Gambar 2. Lahan Terbuka Hijau Aset Pemkot**

Sumber : Dokumentasi Peneliti

Sebelum berdirinya pelataran manyar ini lahan tersebut merupakan lahan terbuka hijau yang tidak digunakan, rencana di buka lahan hijau yang akan dimanfaatkan pelebaran jalan menurun, digagas oleh walikota periode sebelumnya, tapi rencana tersebut masih belum terlaksana, yang akhirnya lahan tersebut di pergunakan menjadi lahan usaha untuk publik menjadi usaha cuci kendaraan dan cafe yaitu Pelataran Manyar Surabaya.

Pelataran Manyar merupakan usaha cuci kendaraan dan cafe yang telah di resmikan pada tanggal 10 Agustus 2022 oleh Wali Kota Surabaya Eri Cahyadi. Saat ini pelataran Manyar telah menyerap 15 orang Tenaga MBR. Terdiri dari 10 orang tenaga cuci mobil dan 5 orang untuk coffe Shop. Setiap tenaga kerja MBR memiliki latar belakang yang berbeda-beda yang mulai dari mantan preman, hingga orang yang putus sekolah. Perekrutan tenaga kerja MBR dilakukan melalui RT, RW setempat yang masuk

dalam data Kelurahan Manyar Sabrangan yang kemudian dimasukan ke dalam daftar tenaga kerja yang berstatus MBR. Penetapan status MBR ini harus sesuai dengan legalitas yang di tetapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya, bahwa orang tersebut memang berstatus MBR melalui database Kelurahan Manyar Sabrangan.

### **Cafe Pelataran Manyar**



**Gambar 3. Cafe Pelataran Manyar**

Sumber : Dokumentasi Peneliti

Cafe Pelataran Manyar menjadi fasilitas pendukung dalam memberikan pelayanan servis bagi pengunjung yang sedang menunggu kendaraan di cuci. Cafe tersebut tidak hanya di peruntukan bagi pengunjung yang sedang mencuci mobil saja, tetapi orang umum pun bisa mengunjungi cafe tersebut meskipun tidak mencuci kendaraan sekalipun. Cafe Pelataran Manyar banyak menjajankan berbagai banyak jenis minuman dan makanan yang bervariasi dengan harga yang terjangkau mulai kisaran Rp.15.000-Rp.25.000. lokasi cafe yang berdekatan dengan lingkungan pendidikan seperti halnya sekolah SMP, SMA, SMK IPIEM, POLTEKES, dan ITS (Kampus Manyar), menjadi lokasi strategis tempat singgah/nongkrong bersama.

### **Cuci Kendaraan/Car Wash**



**Gambar 4. Cuci Kendaraan**

Sumber : Dokumentasi Peneliti

Cuci Kendaraan menjadi usaha yang di unggulkan selain Cafe Pelataran Manyar. Tempat tersebut dapat menampung 2 mobil sekaligus untuk siap dicuci, selain cuci mobil, cuci motor dapat dilakukan di Pelataran Manyar. Terhitung sejak di resmikan pada Agustus lalu, sebanyak kurang lebih 500 unit mobil dicuci di Pelataran Manyar. Pelayanan *Car Wash* cukup diminati. Sebab, sekitar jalan Raya Menur dan Manyar kertosajo minim fasilitas cuci mobil. Dengan adanya Pelataran Manyar tersebut menjadi alternatif bagi para pemilik kendaraan, serta ditambahnya konsep yang berbeda yakni cuci mobil yang buka sampai malam dan bernuansa cafe. Dengan harga cuci mobil mulai dari Rp.35.000 hingga Rp.50.000. dengan adanya Pelataran Manyar dapat menjadi tempat ladang usaha dalam memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga.

#### **Jam Operasional**

Jam operasional Pelataran Manyar di buka dari hari senin-minggu mulai dari pukul 08.00 – 22.00 dengan tenaga operasional di bagi menjadi 2 shift kerja.

#### **Implementasi Program Padat Karya di Kelurahan Manyar Sabrangan dalam Perspektif Collaborative Governance**

Pemerintah Kota Surabaya telah memulai Program Padat Karya pada Bulan Maret 2022 guna menggerakkan

kembali roda perekonomian yang terdampak akibat Covid-19. Program Padat Karya menjadi aktualisasi konsep penanggulangan kemiskinan dan pengangguran yang dirancang dengan melibatkan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Sesuai dengan peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 untuk dapat memaksimalkan dalam mengatasi kemiskinan dan pengangguran.

Guna melaksanakan Program Padat Karya perlunya pendekatan penyelenggaraan Pemerintahan yang menyatukan upaya-upaya kolaboratif dari keseluruhan sektor dalam mencapai tujuan pembangunan kebijakan. Peran kolaboratif pada Program Padat Karya akan di analisis dengan teori Ansel dan Gash (2008). Model ini kemudian disandingkan terhadap indikator Van Metter dan Van Horn guna meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi dalam berbagai variabel. Beberapa variabel yang berkaitan yakni :

#### **1. Kondisi Awal**

Kondisi awal mempengaruhi sebelum proses kolaborasi terjadi, terdapat kondisi dimana dapat menjadi pendukung atau penghambat kerja sama antara pemangku kepentingan.

#### **a. Standar dan sasaran kebijakan**

Implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakannya. Para pemangku kebijakan tentu bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, jika menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan dalam Program Padat Karya ini merupakan suatu kebijakan dari Pemerintah Pusat sesuai peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan

Negara Untuk Penanganan Pandemi Covid-19 yang di teruskan kepada kepala daerah masing- masing untuk dapat melaksanakan Program tersebut. Maka Program tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan memberdayakan Masyarakat Berpenghasilan Rendah dengan menggunakan aset Pemerintah Kota untuk kepentingan publik hal ini sesuai wawancara berikut:

*“Awal Program Padat Karya ini arahan dari Pemerintah Kota pak Eri untuk melakukan pemberdayaan kepada MBR maupun Masyarakat yang belum memiliki pekerjaan”.*

Hal yang sama juga diungkapkan oleh Ketua LPMK dalam wawancara sebagai berikut :

*“...Suatu Kebijakan Policy dari pada Pemerintah Kota Surabaya yang di inisiasi oleh Pak Eri untuk pemanfaatan lahan aset Pemkot yang ada di Manyar Sabrangan agar dapat memberdayakan MBR dan tidak menutup kemungkinan meskipun terbilang mampu tapi masih menganggur dalam waktu yang lama maka bisa dimasukan ke dalam program tersebut, tapi secara khusus tetap diprioritaskan adalah MBR..”*

Dari wawancara diatas terlihat bahwa standar kebijakan di peruntukkan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang susah mendapatkan pekerjaan sehingga dapat memberikan pemasukan bagi masyarakat yang telah diperdayakan dalam Program Padat Karya.

#### **b. Sumber daya**

Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Dari keseluruhan proses implementasi adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai pekerjaan yang diisyaratkan oleh

kebijakan yang telah ditetapkan.

Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. sebagaimana yang diketahui sumber daya finansial merupakan sumber daya yang berorientasi pada uang/dana. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. Saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang ketat, maka hal ini menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan, berikut wawancara pada narasumber :

*“sebelum berdirinya pelataran manyar sudah ada pelatihan/training yang diberikan oleh disnaker terkait cuci mobil, dan setelah itu pelatihan mandiri yang diteruskan oleh kelurahan”.*

Dalam pernyataan diatas, tenaga kerja MBR ini telah di berikan bekal kompetensi yakni training sebelum di bukanya Pelataran Manyar.

*“adanya Dana Kelurahan (Dakel) untuk memenuhi kelengkapan oprasional yang akan digunakan seperti mesin compressor, sabun, semprotan dll dan support dari pemkot dari pembagunan secara infrastruktur pelataran melalui dinas terkait”*

Sesuai pernyataan diatas bahwa pemanfaatan dana dengan baik dapat menjadi faktor berjalannya dan berdirinya Pelataran Manyar dengan melakukan perencanaan mulai membangun sumber daya manusia dengan memberikan kompetensi berupa pelatihan, serta pemanfaatan dana merupakan daya terpenting dalam keberhasilan implementasi program tersebut.

## **2. Desain Kelembagaan**

Proses kolaborasi juga dipengaruhi dimensi desain organisasi. Ansel & Gash (2007) menjelaskan desain kelembagaan mengacu pada aturan dasar untuk kolaborasi, hal ini menjadi penting karena menjadi sebuah legitimasi secara prosedur berkolaborasi.

### **a. Karakteristik Organisasi Pelaksana**

Kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri- ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksana, pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana yang ketat dan disiplin pada aturan dan sanksi hukum, seperti halnya kebijakan publik yang bertujuan untuk merubah perilaku dasar manusia. Namun pada konteks lain, diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Berikut yang disampaikan oleh lurah :

*“awalnya ada pelatihan cuci kendaraan dari disnaker di tindak lanjuti oleh kelurahan, dan saat ada arahan adanya program padat karya dari bapak walikota surabaya maka di bentuknya pelataran Manyar dan juga ada permintaan dari warga”*

Berdasarkan wawancara dengan narasumber mengenai pengawasan yang ada di pelataran dapat diketahui, pada saat berjalannya Program Padat Karya semua pihak menjalankan tugas dengan baik meskipun ada ketidaksesuaian dalam pelaksanaan tersebut.

### **b. Komunikasi Antar Organisasi**

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. semakin baik koordinasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi Program Padat Karya tersebut, maka kesalahan akan semakin kecil.

Berkaitan dengan pelaksanaan Program Padat Karya ada beberapa instansi lain yang terlibat sebagaimana di kemukakan dalam wawancara dengan LPMK berikut :

*“Semula kita membuat forum diskusi dari kecamatan,lurah sebagai representatif dari pemerintah, LPMK, dan RT,RW dari banyak usulan di tampung, dari banyak usulan itu banyak mengusulkan usaha cuci kendaraan, dan cafe. Setelah hari raya memulai perencanaan pembangunan infrastruktur melalui dinas PU. Tentu keterlibatan banyak pihak sangat di perlukan sebagai langkah kolaboratif selain dari pemerintah, Masyarakat, ada juga dari instansi lain seperti Bank Jatim untuk keperluan biaya operasional dan juga indihome untuk dapat mengakses wifi seperti dibebaskan pembayarannya ”.*

Dari wawancara tersebut, dapat di ketahui bahwa ada beberapa instansi yang terlibat dalam implementasi Program Padat Karya tersebut.

Di dalam proses kolaborasi menurut Emerson,dkk dalam (Astuti dkk,2020 85), elemen-elemen lintas fungsial menghasilkan tindakan yang efektif dalam prosedur dan kesepakatan bersama yang semua itu dapat diwujudkan melalui kesepakatan informal dan formal.

## **3. Kepemimpinan Fasilitatif**

Kepemimpinan yang kuat yakni dihormati dan dipercaya oleh semua pemangku kepentingan akan sangat dibutuhkan dalam sebuah kolaborasi karena akan lebih mungkin kolaborasi akan berhasil. Namun tanpa adanya kepemimpinan yang memfasilitasi unsur-unsur untuk sedia mengambil keputusan akan sulit untuk bergerak.

#### **a. Disposisi Atau Sikap Para Pelaksana**

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Jika penerapan kebijakan dilaksanakan secara efektif, pelaksana bukan hanya harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan, tetapi mereka juga harus memiliki kemampuan untuk menerapkan kebijakan tersebut, bahwa secara normatif Padat Karya ini dapat terlaksana dengan baik tergantung dari sikap kepala daerah masing-masing bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada, bagaimana untuk mengentaskan kemiskinan dan mengurangi pengangguran di daerahnya masing-masing. Namun di Kota Surabaya pelaksanaan Padat Karya di respon dengan baik oleh Walikota Surabaya untuk terus memperluas Program Padat Karya.

Menurut teori Edward III disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan. beberapa hal penting akan menimbulkan hambatan- hambatan yang nyata terhadap kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang sudah ditetapkan.

#### **b. Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik**

Hal yang perlu di perhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Kondisi sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. karena itu, upaya untuk mengimplementasikan Padat Karya tersebut harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal tersebut.

### **4. Proses Kolaboratif**

#### **a. Dialog Antar Muka**

Dialog secara langsung sangat penting dalam rangka menemukan kecocokan sehingga dapat memaksimalkan pelaksanaan Program Padat Karya. Dalam proses perencanaan yang memakan waktu 3 bulan tersebut antara Kecamatan, Kelurahan, LPMK, serta RT/RW telah melakukan diskusi terkait bagaimana pemanfaatan lahan aset Pemkot tersebut.

Bahwa dari hasil diskusi bersama pemanfaatan lahan kosong tersebut digunakan untuk pembukaan usaha berkonsep cuci kendaraan dan cafe di karenakan masyarakat telah mendapatkan pelatihan kompetensi yang dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja beberapa bulan yang lalu sebelum pembukaan Pelataran Manyar.

#### **b. Membangun Kepercayaan**

Dalam proses *collaborative governance* tidak lepas dengan membangun kepercayaan yang harus di bentuk oleh Pemerintah Kota Surabaya khususnya Kelurahan Manyar Sabrangan. Meskipun dalam pelaksanaan tingkat kepercayaan tenaga MBR menurun terhadap manajemen operasional setelah berjalan berjalanya program tersebut dalam beberapa bulan. Untuk membangun kepercayaan dalam prosesnya memakan waktu yang membutuhkan komitmen jangka panjang untuk mencapai hasil kolaboratif.

#### **c. Komitmen**

Komitmen dalam konsep kolaborasi dimana setelah adanya dialog tatap muka dan membangun rasa saling percaya tahap selanjutnya adalah membangun komitmen sehingga terjadi relasi yang kuat dalam proses kolaborasi.

Setiap Pemangku Kebijakan, serta seluruh elemen masyarakat berkomitmen agar Program Padat Karya dapat terlaksana dengan baik dilihat Berjalannya operasional di Pelataran Manyar selama beberapa bulan berakhir dapat membawa dampak yang baik terhadap Masyarakat Berpenghasilan Rendah dan mengurangi pengangguran.

Sejalan dengan teori yang dikemukakan Ansel & Gash (2008), komitmen sangat penting untuk merubah sikap diantara *stakeholder* yang menganggap posisi mereka secara *absolute*, sehingga membutuhkan saling pengakuan atau komitmen bersama serta membutuhkan kesediaan untuk mematuhi hasil konsensus.

a.

#### **d. Pemahaman Bersama**

Dimana *stakeholder* yang terlibat harus saling berbagi pemahaman tentang apa yang dapat mereka capai dalam proses kolaborasi yang sedang dilakukan. Saling berbagi pemahaman dapat diwujudkan sebagai misi bersama, tujuan bersama, visi bersama dan ideologi yang sama. dalam berbagai wawancara berbagai informan yang di temui. Dilakukannya dialog yang melibatkan seluruh pihak berkepentingan guna mencapai 1 tujuan bersama. Sejalan dengan teori Ansel & Gash (2008) yang menjelaskan beberapa istilah mengenai pemahaman bersama yaitu misi bersama, tujuan bersama, tujuan yang jelas, atau arah yang jelas.

#### **e. Hasil Sementara (pertengahan)**

Kolaborasi lebih mungkin berlanjut ketika hasil dari tujuan dan keuntungan dari kolaborasi dapat dirasakan secara nyata walaupun masih kecil sebagian sebuah hasil antara (pertengahan) dari proses kolaborasi. Hasil observasi penelitian juga menunjukkan dampak yang dirasakan oleh Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dengan

terciptanya lapangan pekerjaan di Pelataran Manyar. Pendapatan yang didapat menjadi pemenuhan kebutuhan keluarga, dapat memperdayakan masyarakat dengan baik yang terdiri dari bermacam-macam latarbelakang sosial.

Hasil dari adanya kolaborasi yakni terdapat kemungkinan mencapai kesuksesan dalam berkolaborasi, dengan banyak pihak terlibat dari pembangunan infrastruktur dilakukan oleh Dinas PU, pelatihan kompetensi oleh Dinas Tenaga Kerja, perekrutan Tenaga MBR oleh RT, RW setempat, hingga pengawasan oleh LPMK. Meski demikian pelaksanaan Program Padat Karya tersebut dapat berjalan dengan baik.

#### **5. Faktor Penghambat dan Pendukung dalam Proses Kolaborasi Implementasi Program Padat Karya Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kelurahan Manyar Sabrangan**

##### **a. Faktor Pendukung**

- (1) Respon Walikota Surabaya, *stakeholder*, maupun masyarakat terhadap kebijakan tentang pelaksanaan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran menjadi awal terbentuknya Program Padat Karya di Surabaya yang di teruskan kepada kecamatan/kelurahan untuk melaksanakan di wilayah masing-masing.
- (2) Sarana dan Prasarana menjadi faktor pendukung agar terwujudnya Program Padat Karya dari pemanfaatan anggaran seperti penggunaan Dana Kelurahan (Dakel), lahan aset Pemkot, pembangunan infrastruktur, kelengkapan operasional seperti bahan baku cafe, alat penyiram air, compresor, sabun dll.
- (3) Keterlibatan berbagai pihak pemerintah,

masyarakat, dunia usaha mulai dari perencanaan pelaksanaan Program Padat Karya hingga peresmian seperti yang di sampaikan oleh narasumber sebagai berikut.

#### **b. Faktor Penghambat**

- (1) Kurangnya kepercayaan tenaga MBR terhadap manajemen operasional bentukan LPMK, setelah berjalan beberapa bulan dari peresmian Pelataran Manyar, adanya ke tidak transparansi dalam pengelolaan di lapangan membuat turunnya kepercayaan terhadap manajemen operasional
- (2) Gaji tidak tetap, dari pendapatan yang diperoleh setiap bulan tergantung omzet dari banyaknya customer yang datang ke pelataran tersebut. Hal ini pelataran memiliki skema bagi hasil yaitu 50-50%, dimana untuk gaji tenaga MBR dan pembiayaan operasional pelataran seperti pembayaran bulanan PDAM, PLN, sabun, bahan baku cafe dll.
- (3) Keluar masuk tenaga kerja MBR disebabkan pendapatan yang dinilai masih kurang untuk memenuhi kebutuhan keluarga, sehingga mencari pekerjaan dengan gaji yang dapat mencukupi bagi kebutuhan keluarga.
- (4) Belum terbentuknya payung hukum terkait pelaksanaan teknis Program Padat Karya di Kota Surabaya menjadi faktor rentannya ketidakstabilan berjalannya Program tersebut dan tidak sesuai dari tujuan utama Padat Karya dimana Padat Karya harus berkelanjutan, agar dapat terus berjalan maka harus ada penyusunan, pengelolaan, pemanfaatan, pemeliharaan, dan pelestarian Program agar tidak terhenti satu waktu.

## **E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **a. Kesimpulan**

- (1) Berdasarkan bagaimana implementasi Program Padat Karya Terhadap MBR dalam perspektif kolaboratif yaitu
  - a. Kondisi awal: bahwa dalam indikator sasaran kebijakan, sumber daya telah berjalan dengan efisien dalam membangun pemahaman dan kerja sama terhadap tujuan yang akan dicapai dalam Program Padat Karya.
  - b. Desain kelembagaan: bahwa dalam indikator hubungan organisasi adanya keterlibatan berbagai pihak dalam proses berdirinya Pelataran Manyar dan setelah berjalannya program tersebut berjalan baik, meskipun di karakteristik organisasi pada pelaksanaannya terdapat ketidaksesuaian terhadap pola pengawas yang di bentuk LPMK
  - c. Kepemimpinan Fasilitatif: bahwa indikator terhadap respon dari pemangku kebijakan sudah melakukan dengan baik dengan manfaat kebijakan yang dirasakan masyarakat serta sarana dan prasana dapat memenuhi kebutuhan yang ada.
  - d. Proses Kolaboratif: bahwa indikator dialog antar muka, komitmen pada proses, pemahaman bersama dampak sementara yang dihasilkan sudah berjalan dengan baik dengan melibatkan beberapa pihak baik, meskipun begitu bahwa adanya penurunan kepercayaan yang dapat memengaruhi dampak sementara.
- (2) Faktor-faktor penghambat yang ditemukan peneliti terjadi pada faktor pola pengawasan, gaji tidak tetap, keluar masuk tenaga MBR, dan belum terbentuknya payung hukum terkait

pedoman teknis Program Padat Karya.

#### **b. Rekomendasi**

- 1) Bagi Pemerintah :
  - a. Perlunya pembentukan payung hukum guna menjadi pedoman bagi para pemangku kebijakan yang menjadi faktor rentannya ketidakstabilan berjalannya program tersebut. Sehingga setiap kepala daerah dapat menggencarkan program padat karya di wilayahnya masing-masing
  - b. Model tata kelola kolaboratif yang berpusat pada pemerintah memberikan konsekuensi agar pemerintah daerah mengambil peran untuk memimpin kolaborasi.
  - c. Perlunya adanya sosialisasi kembali, baik itu bimbingan teknis ataupun pelatihan tambahan atau studi banding pekerjaan dengan pihak swasta guna meningkatkan kompetensi tenaga kerja MBR.
- 2) Bagi LPMK, diharapkan ada perbaikan kembali terkait pola pengawasan bentuk LPMK sehingga meminimalisir ketidaksesuaian yang terjadi dilapangan.
- 3) Bagi MBR, masyarakat perlu memanfaatkan peluang kolaborasi bukan hanya untuk mengusulkan program-program yang dibutuhkan, tetapi dapat terlibat dalam mengelola, mengawasi dan mengevaluasi program.
- 4) Diharapkan untuk semua pihak lebih meningkatkan lagi sifat gotong-royong dan partisipatif semua pihak dan tidak hanya pihak tertentu karenanya Program Padat Karya mengacu pada “dari, oleh, dan untuk

masyarakat”. Maka dari itu kelurahan lebih memperhatikan kembali problematika yang ada di Pelataran Manyar.

#### **REFERENSI**

- Adib Sofia, 2021. *Konsep Awal Pemberdayaan Masyarakat Oleh “Aisyiyah”*. Jural Aplikasi Ilmu-ilmu Agama. Vol 21 no 1. Aplikasia. Diakses pada tanggal 14 November 2022, :<https://ejournal.uin-suka.ac.id/pusat/aplikasia>.
- Agustino. 2006. Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter Van Horn: The Policy
- Ahmad Huzaini, dkk. *Collaboratif Governance Dalam Pengelolaan Dana Desa Di Desa Cemanga Utara Kecamatan Bunguran Selatan Kabupaten Natuna*. Jurnal Ilmiah Mandala Education (JIME). Vol 8 no 2. Diakses pada tanggal 7 Februari 2023, <http://ejournal.mandalanursa.org/index.php/JIME>
- Ansell dan Gash. 2008. *Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of Public Administration Research and Theory*. Volume; 543 571.
- Ardian Prabowo, dkk. 2021. *Model Collaborative Governance Dalam Pembangunan Desa Pada Masa Covid-19 (studi di Kabupaten Lampung Selatan*. Jurnal Ilmu Administrasi Publik. Vol 6 no 1. Diakses pada tanggal 9 November 2022, <https://jurnal.unmer.ac.id/index.php/jkpp/article/view/5393>.
- Astuti Sri Pawening & Puji Lestari. 2020. *Implementasi Program Padat*

- Karya Tunai Dalam Mengurangi Pengangguran di Desa Wonoenggal, Kecamatan Garabag, Kabupaten Purworejo.* Jurnal Pendidikan Sosiologi. Vol 9 no 5.
- Astuti, Suno. 2020. *Collaborative Governance Dalam Perfektif Administrasi Publik.* Semarang. Program Studi Doktor Administrasi Publik.
- Devi Tri Meilinawarti. 2018. *Analisis Partisipatif Masyarakat Dalam Program Padat Karya di Kecamatan Magelang Utara.* Jurnal Ilmu Sosial dan Politik. Vol 2 no 2.
- Kamarudin, haryati. 2013. *“Impelementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Merelokasi Pemukiman Kumuh Dalam penataan Kawasan Kampung Pulo”.* Skripsi. Malang. Universitas Muhamadiyah Malang. Diakses pada tanggal 14 November 2022, [https://eprints.umm.ac.id/35915/1/jip\\_tummpp-gdl-haryatikam-49116-1-pendahul-n.pdf](https://eprints.umm.ac.id/35915/1/jip_tummpp-gdl-haryatikam-49116-1-pendahul-n.pdf).
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN RI). 2022. *Modul Berpikir Kreatif Dalam Pelayanan Pelatihan Kepemimpinan Pengawas.* Jakarta: LAN RI.
- Suryana. 2010. *Buku Ajar : Metodologi Penelitian; Model Praktik Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif.* Bandung. Alfabeta
- Van Meter, Donald S & Van Horn, Carl E. 1975, *The Policy Implementation Process: A Concentual Framework in: Administration and Society* v 6 No. 4 p. 445-485.clvi.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik.* Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Sumber Lain (Website) :**
- Ajaib.co.id (2020). *Mengenal Pengertian dan Prinsip Kerja Program Padat Karya.* Diakses pada tanggal 15 Desember 2022. <https://ajaib.co.id/mengenal-pengertian-dan-prinsip-kerja-program-padat-karya/>  
<https://indonesiabaik.id/infografis/program-padat-karya-tunai-i>
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.
- Surabaya.jatimnetwork.com. (2022, 11 Agustus). *Pemkot Resmikan Pelataran Manyar, Wali Kota Surabaya Eri: Kolaborasi Pemerintah Kurangi Kenakalan Remaja.* Diakses pada tanggal 30 Oktober 2022. <https://surabaya.jatimnetwork.com/asional/pr-524113612/pemkot-resmikan-pelataran-manyar-wali-walikota-surabaya-eri-kolaborasi-pemerintah-kurangi-kenakalan-remaja>.
- Surabaya.go.id. (2022, 12 Mei). *Program Padat Karya Wali Kota Eri Cahyadi Dipuji Wantimpres Pakde Karwo.* Diakses pada tanggal 30 Oktober 2022, dari <https://www.surabaya.go.id/id/berita/66698/program-padat-karya-wali-kota-e>