

# **EMPIRICAL STUDY PRAKTEK INOVASI BIROKRASI DALAM PENANGANAN PERMASALAHAN GELANDANGAN DI KOTA SURABAYA**

**Fatin Nuha Astini**

Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

**Andy Fefta Wijaya**

Dosen Pascasarjana Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

**M. R. Khairul Muluk**

Dosen Pascasarjana Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

## **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis praktek inovasi birokrasi dalam penanganan gelandangan di Kota Surabaya, sehingga penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan analisis data model Spradley. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa inovasi birokrasi telah diwujudkan oleh Dinas Sosial Kota Surabaya sebagai aktor utama yang bertanggung jawab terhadap penyelesaian permasalahan gelandangan di Kota Surabaya. Inovasi birokrasi tidak akan tercipta tanpa didasari berbagai kunci sukses yang muncul dari dalam birokrasi, seperti *responsiveness* yang merupakan dampak dari *cultureset* dan *mindset* dari dalam birokrasi.

Kata kunci: inovasi birokrasi, kunci sukses inovasi, penanganan gelandangan

## **PENDAHULUAN**

Era globalisasi memberikan ruang terhadap berbagai perubahan yang semakin cepat sehingga berdampak pada meningkatnya permasalahan public yang menuntut keterlibatan pemerintah untuk menyelesaikannya. Permasalahan sekaligus tugas pemerintah yang semakin meningkat berdampingan dengan bertambahnya permasalahan yang berkembang dalam masyarakat, hal ini mengharuskan pemerintah untuk berinovasi, memperbaharui cara-cara lama sekaligus menciptakan cara baru dalam penanganan permasalahan.

Undang-undang nomer 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, memberikan keleluasaan bagi daerah untuk mengelola daerahnya sesuai prakarsanya dan *resource* yang dimilikinya. Besar harapan dari undang-undang tersebut agar pemerintah daerah mampu menyelesaikan permasalahan dan menciptakan kepuasan masyarakat di daerahnya, salah satunya melalui inovasi. Di dalam sector bisnis, inovasi sudah menjadi tonggak hidupnya, salah satu perusahaan teknologi dunia menjadikan inovasi sebagai slogan pengantar kesuksesan perusahaan tersebut, yaitu "*leading innovation*". Sedangkan dalam kajian ilmu administrasi public, *era new public management* menghendaki adanya suntikan semangat nilai bisnis ke dalam tubuh birokrasi pemerintah.

Secara formal baik langsung maupun tidak langsung, kesempatan dan imbauan untuk percepatan inovasi birokrasi di Indonesia tertuang dalam beragam aturan formal. Secara langsung terkandung dalam Peraturan Bersama Menteri Negara Riset dan Teknologi Nomor 03 Tahun 2012 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2012 tentang pengembangan sistem inovasi daerah (Keputusan bersama ini “menginstruksikan” setiap pejabat daerah untuk merancang pengembangan ekonomi wilayahnya dengan mengembangkan sistem inovasi daerah). Secara tidak langsung termuat dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 dan lebih utamanya pada *grand design* reformasi birokrasi 2010-2025 yang mengharuskan birokrasi untuk inovatif menjalankan roda pemerintahan dan mengurai permasalahan di dalamnya dan di masyarakat.

Salah satu aspek utama yang harus tersentuh oleh inovasi adalah penciptaan kesejahteraan social yang berkaitan dengan tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 dan berkaitan dengan tugas *public administrator*, menyelenggarakan kegiatan yang bermuara pada kesejahteraan social. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial pada bab I pasal 1 menjelaskan bahwa “penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan social”. Dari beberapa aturan legal tersebut, pemerintah mendapat amanah menyelenggarakan kesejahteraan sosial.

Fenomena gelandangan menjadi bukti paling konkrit bahwa ketidaksejahteraan memaksa mereka turun ke jalan untuk mengais rupiah. Jumlah gelandangan di Indonesia pun masih tinggi dari tahun ke tahun. Tingginya angka gelandangan di Indonesia tersebar di berbagai daerah, khususnya pada kota-kota besar, seperti Surabaya sebagai kota terbesar kedua. Terlepas dari angka gelandangan, bagaimanapun pemerataan kesejahteraan harus tercipta.

Salah satu daerah yang pernah memiliki problematika gelandangan terbesar dan berhasil menciptakan inovasi solutifnya adalah Pemerintah Kota Surabaya, inovasi ini berasal dari internal birokrasi. Penanganan gelandangan di Surabaya seringkali menjadi rujukan daerah lain untuk belajar bagaimana cara penanganan gelandangan yang paling efektif. Secara spesifik penanganan gelandangan tertuang dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor : 188.45/ 315 /436.1.2/2011 Tentang Tim Koordinasi Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Kota Surabaya yang disahkan pada 9 September 2011, diperkuat dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang disahkan pada 6 Februari 2012.

Semakin meningkatnya kebutuhan daerah akan konseptual memunculkan dan mengembangkan inovasi dari internal birokrasi tidak didampingi dengan banyaknya *study* terhadap inovasi birokrasi. *Study* terhadap inovasi birokrasi masih minim, khususnya terkait penjabaran solutif untuk menjadikan inovasi dari internal birokrasi mampu *sustainable*, khususnya di tataran teknis lapangan. Berawal dari beragam permasalahan diatas, peneliti mencoba menjelaskan proses inovasi birokrasi dalam menangani salah satu permasalahan sosial, yaitu gelandangan, di Kota Surabaya.

## KAJIAN TEORI

### Inovasi Birokrasi

Istilah kata inovasi berasal dari bahasa Inggris, “*innovation*” yang kemudian kata ini diderivasi dari kata Latin *innovare* yang memiliki arti membarui kembali dan *novare* memiliki arti membuat baru. Jadi ketika membangun kembali sebuah rumah maka kita mengatakannya sebagai renovasi. Re adalah kembali dan inovasi berarti membangun. Tidak hanya itu, inovasi secara lebih luas lagi adalah kegiatan penelitian, pengembangan, dan/atau perekayasaan yang bertujuan mengembangkan penerapan praktis nilai dan konteks ilmu pengetahuan yang baru, atau cara baru untuk menerapkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang telah ada ke dalam produk atau proses produksi (UU No. 18 tahun 2002 Tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi). Banyak pakar inovasi telah berusaha mendefinisikan inovasi, berikut adalah beberapa definisi atau pengertian dari inovasi. Menurut Kagono (1988:3), Inovasi tidak pernah merupakan fenomena satu kali, melainkan suatu proses yang panjang dan kumulatif sejumlah besar keputusan organisasi proses pengambilan, mulai dari fase generasi kebutuhan pelanggan baru atau cara baru untuk menghasilkan. Hal ini dihasilkan dalam proses kumulatif pengumpulan informasi, ditambah dengan visi entrepreneurial. Melalui proses implementasi ide baru dikembangkan dan dikomersialisasikan menjadi produk berharga baru atau proses baru dengan pengurangan biaya dan peningkatan produktivitas petugas.

Namun, inovasi memiliki pengertian yang tidak hanya sebatas membangun dan memperbarui namun juga dapat didefinisikan secara luas, memanfaatkan ide-ide baru untuk menciptakan produk, proses, dan layanan (Susanto, 2010: 158). Lebih lanjut menurut West dan Farr (Ancok, 2012: 34), inovasi adalah pengenalan dan penerapan dengan sengaja gagasan, proses, produk, dan prosedur yang baru pada unit yang menerapkannya, yang dirancang untuk memberikan keuntungan bagi individu, kelompok, organisasi dan masyarakat luas). Menurut Hamel (Ancok, 2012: 34), inovasi adalah peralihan dari prinsip-prinsip, proses dan praktik-praktik manajemen tradisional atau pergeseran dari bentuk organisasi yang lama memberi pengaruh yang signifikan terhadap cara sebuah manajemen dijalankan. Dari beragam definisi dari inovasi, maka dapat ditarik benang merah bahwa inovasi adalah penemuan ide, gagasan, alat, barang, dan lain-lain yang baru untuk memecahkan suatu masalah atau mencapai tujuan tertentu.

Inovasi dalam tubuh birokrasi kian diperlukan sebagai upaya percepatan menyelesaikan permasalahan publik yang kian kompleks, begitupula dengan perubahan kebutuhan/keinginan atau “selera” masyarakat yang turut berubah menghendaki birokrasi mampu berinovasi memberi kepuasan masyarakat. Rhenald Khasali dalam bukunya *Cracking Values* (2013: 61) memberikan pemahaman bahwa nilai sektor bisnis memang saatnya diadopsi oleh sektor pemerintah, “*corporate values* belakangan bukan hanya mewabah dalam institusi korporasi, melainkan juga dalam dunia pemerintah”, *corporate values* salah satunya dan yang utama adalah inovasi, birokrasi dituntut untuk mampu mengadopsi *corporate values* agar birokrasi tetap survive dan mampu menyelesaikan permasalahan publik. Meskipun inovasi sampai saat ini

masih ada yang pro dan kontra, kontra dengan alasan banyak tokoh inovatif yang tersandung masalah korupsi, yang kita tidak tahu mereka benar bersalah atau hanya dikambing-hitamkan oleh mereka yang anti terhadap zona nyaman, anti terhadap inovasi-inovasi yang akan membawa mereka keluar dari zona nyaman untuk melakukan perubahan. Rhenald Kasali dalam koran kompas (05 Mei 2010), “Memang perubahan belum tentu menghasilkan pembaruan, tetapi tanpa perubahan tak akan pernah ada pembaruan”.

### **Penanganan Gelandangan**

Dalam pemaparan pakar kesejahteraan sosial Inonesia, seperti Humaidi (2003: 67) menjelaskan bahwa gelandangan berasal dari kata gelandang yang memiliki makna selalu mengembara, atau berkelana (lelana). Dari definisi tersebut hanya menitikberatkan pada sebuah perpindahan, sehingga masih terlalu umum untuk menyebut seseorang sebagai gelandangan, lebih spesifik, Anon (Humaidi, 2003: 94) mengatakan bahwa gelandangan merupakan sekelompok masyarakat yang seringkali ditemukan dalam keadaan tidak lazim di beberapa tempat seperti di bawah jembatan, lorong atau gang sempit maupun disekitar rel kereta api, emperan took amupun ruko, seringkali dalam hidupnya terlihat berbeda dari manusia merdeka atau sejahtera lainnya. Untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, gelandangan berusaha mencari uang dengan berbagai macam cara mulai dari menjadi pemulung, peminta-minta atau pengemis, menjadi tukang semir sepatu, menjadi tukang becak, menjajakan makanan, hingga menjadi pengamen (Ali, 1990), definisi lebih luas lagi menambahkan pelibatan aspek sosial yang tak terpisahkan dengan kehidupannya seperti yang termuat dalam Peraturan Pemerintah nomor 31 tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis (peraturan ini merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang nomor 6 tahun 1974 tentang Kesejahteraan Sosial yang sudah diubah menjadi Undang-Undang nomor 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial), bahwa gelandangan merupakan mereka yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal serta pekerjaan yang tetap pada suatu wilayah tertentu maupun hidup mengembara di tempat umum (pasal 1 poin 1 ).

Gelandangan, pengemis dan anak jalanan (Gepeng Anjal) sering kali menjadi suatu kumpulan yang tak terpisahkan, dengan kehidupan jalanan, utamanya jalanan kota besar selalu identik dengan ketiga hal tersebut, yang secara legal adalah perbuatan yang melanggar norma dan hukum, namun disisi lain, konstitusi mengamanahkan kesejahteraan menjadi tanggung jawab negara, ketika terjadi fenomena tersebut maka mengindikasikan tanggung jawab negara dalam hal kesejahteraan sebagai sumber permasalahan masih dipertanyakan, dan banyak lainnya faktor penyebab fenomena munculnya gelandangan, pengemis dan anak jalanan, beberapa sumber baik buku maupun jurnal serta penelitian terdahulu memberikan penjelasan faktor penyebab yang berbeda-beda, namun memiliki kecenderungan kesamaan.

Kemensos (2013, Online) mengatakan bahwa adanya kesan mudah mencari uang di kota besar seperti Jakarta, Surabaya dan kota besar lainnya. Hal tersebut menjadi daya tarik tersendiri bagi masyarakat pendatang dari luar daerah untuk mengadu nasib di kota-kota besar tanpa membawa bekal *skill* maupun pendidikan yang memadai. Ketiadaan dan rendahnya

*skill* yang dibawa mereka yang berdampingan dengan tuntutan dalam pemenuhan kebutuhan hidup serta terkadang juga karena sifat kemalasan membuat orang memilih untuk menjadi pengemis. Pernyataan ini juga terkait dengan penyebab kemunculan gelandangan dan pengemis di pusat kota, yang lebih memiliki daya tarik sebagai tempat mencari rejeki. Sama halnya dengan hasil Penelitian Abdul Syani (2013), tentang faktor penyebab terjadinya gelandangan dan pengemis di pusat kota lampung yaitu karena dua faktor, internal dan eksternal. Faktor internal berasal dalam keadaan individu yang mendorong mereka untuk menggelandang dan mengemis yang meliputi kemiskinan, cacat fisik umur, rendahnya keterampilan, rendahnya pendidikan dan sikap mental. Sedangkan faktor eksternal mencakup lingkungan, letak geografis dan lemahnya penanganan masalah gelandangan dan pengemis.

Menurut Darwis, seseorang menjadi gelandangan di ibu kota karena mulanya datang dari desa akibat sudah tidak tahan lagi hidup di desa, dengan penyebab yang bermacam, misalnya karena perlakuan buruk dari keluarga, tanah yang dijual (2005), lebih detailnya darwis membagi menjadi beberapa faktor penyebab munculnya fenomena ini, yaitu : Faktor ekonomi meliputi kurangnya ketersediaan lapangan kerja, kemiskinan dan rendahnya pendapatan perkapita sehingga mengakibatkan tidak tercukupinya kebutuhan hidup; Faktor geografi yang meliputi daerah asal yang minus dan tandus sehingga menjadikan pengolahan tanah atau lahan tidak maksimal; Faktor sosial yang meliputi urbanisasi yang semakin meningkat serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam usaha peningkatan kesejahteraan sosial; Faktor pendidikan yang meliputi relatif rendahnya pendidikan masyarakat mengakibatkan kurangnya bekal serta keterampilan untuk hidup layak; Faktor psikologis yang meliputi adanya keretakan keluarga dan keinginan melupakan kejadian masa lampau yang mengakibatkan menurunnya gairah kerja; Faktor lingkungan yang berkaitan dengan keadaan gelandangan yang telah berkeluarga atau mempunyai anak maka secara tidak langsung terlihat adanya pembibitan gelandangan; Faktor agama yang meliputi rendahnya ajaran agama yang menyebabkan tipisnya iman seringkali membuat mereka mudah putus asa dalam menghadapi cobaan serta eringkali tidak memiliki keinginan untuk berusaha keluar dari suatu cobaan.

## **METODE PENELITIAN**

Data dan argumentasi dalam penelitian ini dibangun melalui metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Melalui metode deskriptif kualitatif, peneliti dapat menjelaskan proses inovasi birokrasi di dalam menyelesaikan permasalahan gelandangan di Kota Surabaya. Lokasi penelitian ini adalah dinas sosial Kota Surabaya sebagai penanggung jawab utama penyelesaian permasalahan gelandangan di Kota Surabaya. Data primer maupun sekunder yang didapatkan dianalisis dengan model analisis data Spradley yaitu meliputi analisis domain, analisis taksonomi, analisis komponensial, dan analisis tema.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Upaya dalam menjelaskan proses Inovasi birokrasi dalam menyelesaikan permasalahan gelandangan di Kota Surabaya yang diawali dari kemunculan ide untuk berinovasi, implementasi inovasi hingga kunci sukses implementasi inovasi. Selengkapnya adalah sebagai berikut:

### **Kemunculan Ide Inovasi**

Kemunculan ide inovasi penyelesaian permasalahan gelandangan di Kota Surabaya, berawal dari tingginya angka gelandangan dan permasalahan social, dimulai sekitar tahun 1990an, kementerian sosial memiliki konsep dalam penanganan gelandangan melalui pendirian lingkungan pondok social (liponsos). Salah satu liponsos di Kota Surabaya adalah liponsos Keputih. Liponsos keputih menjadi awal dari berdirinya liponsos-liponsos lainnya. Pada awalnya hal ini menjadi tanggung jawab kementerian sosial sebagai eksekutornya, namun paska era otonomi daerah, program tersebut dilepas dan menjadi tanggung jawab masing-masing daerah, meskipun pada akhirnya tidak semua daerah memiliki penampungan gelandangan. Saat itu masing-masing daerah memiliki versi sendiri-sendiri dalam penanganannya.

Melihat semakin tingginya angka gelandangan dan urgensitas penyelesaian permasalahan social, termasuk di dalamnya adalah permasalahan gelandangan, di tahun 2011 disahkan keputusan walikota nomor 188.45/315/436.1.2/2011 mengenai tim koordinasi dalam penanganan PMKS dan tahun 2012 disahkan peraturan daerah nomor 2 tahun 2012, mengenai penyelenggaraan kesejahteraan sosial di Kota Surabaya yang menjadi acuan dasar legal dalam penanganan gelandangan.

Meskipun berawal dari amanat kementerian sosial, namun ternyata tidak semua daerah mampu melaksanakan amanat tersebut dan hingga sekarang dari amanat tersebut telah berkembang, termasuk melibatkan berbagai dinas dalam menyelesaikan permasalahan gelandangan. Hal ini menandakan bahwa inovasi dan *responsiveness* memiliki keterkaitan. *Responsiveness*, berkaitan dengan daya tanggap dan menanggapi apa yang menjadi keluhan, masalah, dan aspirasi publik (widodo, 2008: 69), disisi lain Dilulio mengatakan *responsiveness* diperlukan dalam memaksimalkan pelayanan publik. Melalui *responsiveness* maka organisasi memiliki kemampuan untuk mengenali kebutuhan masyarakat dan menjawab permasalahan publik, sehingga penyusunan agenda dan prioritas layanan serta dan pengembangan program-program pelayan publik akan sesuai dengan permasalahan dan kebutuhan di lapangan (Dilulio, 1994). Organisasi yang memiliki *responsiveness* rendah akan berdampak pada ketidakmaksimalan kinerja (Osborne & Plastrik, 1997) termasuk dalam penyelesaian permasalahan publik.

### **Implementasi Inovasi**

Implementasi inovasi penanganan gelandangan di Kota Surabaya pada awalnya dilakukan oleh kementerian sosial melalui liponsos, dimulai dengan mencakup gelandangan.

Kemudian diberi pembinaan mental spiritual dan pelatihan serta keterampilan. Setelah itu diberi dua pilihan, disiapkan untuk kembali ke daerah asal atau transmigrasi. Setelah itu, paska otonomi daerah, di tahun 2004 ada MOU Antara gubernur dan bupati walikota se-Jawa Timur, kerjasama menyelenggarakan agar masing-masing kabupaten dan kota menangani sendiri penyandang masalah kesejahteraan social (PMKS) jalanan. PMKS jalanan terdiri dari 5 kategori, yaitu anak jalanan, gelandangan, pengemis, wanita tuna social (WTS) dan gelandangan psikotik, dan hal itulah yang menjadi penekanan gubernur saat itu, karena 5 PMKS tersebut beraktivitas di jalan, dan jalan adalah potret dari sebuah tatanan daerah. Jika banyak orang di jalan, orang akan melihat bahwa surabaya itu berarti memiliki tingkatan kemiskinan yang tinggi yang mengundang banyak dampak dan mengganggu stabilitas maupun ketertiban di jalan, dan tak jarang juga berakibat pada pandangan bahwa banyak gelandangan berarti tingkat kriminalitas tinggi. Oleh sebab itu penanganan ke lima PMKS tersebut dioptimalkan.

Setelah masuk era otonomi daerah (tahun 2004), penanganan PMKS dikembalikan pada daerah masing-masing. Penanganan gelandangan di Kota Surabaya, melalui dua pendekatan, yaitu pertama dengan pendekatan *persuasive*, kedua dengan pendekatan *represive*. Pendekatan *persuasive* dalam artian dinas sosial hanya melakukan *assessment*, pendataan terhadap mereka dan mendekati mereka. Pendekatan ini dilakukan oleh dinas sosial bekerja sama dengan relawan, dimana relawan itu adalah tenaga kerja social kecamatan (TKSK) yang dijadwal setiap hari. Kegiatannya terjadwal melalui pemantauan dan penghalauan. Pemantauan adalah dengan melihat titik-titik tersebut, ada gelandangan atau tidak, lalu didata, *assessment*, dan petugas mencatat nama, alamat, pekerjaan, dan sebagainya, jika dari hasil *assessment* tidak ada masalah, misal masalah eksploitasi oleh keluarga dan sebagainya, maka mereka hanya dinasehati agar tidak mengulangi lagi, dan ditindak lanjuti oleh relawan. Relawan melakukan kunjungan kerumah yang bersangkutan, dan melakukan *assessment* kembali.

Selanjutnya pendekatan kedua adalah pendekatan represif, yang dilakukan oleh aparat kepolisian bersama dengan satuan polisi dan pamong praja (Satpol PP) melakukan penindakan. Gelandangan yang didapati lalu dilakukan *assessment*, dan dikirim ke linpansos yang sesuai, misalnya ke Keputih yang menampung gelandangan, pengemis, anak jalanan, waria jalanan yang di jalan-jalan, WTS jalanan, hasil razia café tidak berijin, kos-kosan yang disalahgunakan untuk prostitusi, dan tempat hiburan yang tidak berijin, kemudian di *assessment*, diperiksa, kemudian dibina, dan jika hasil pendataan menunjukkan yang bersangkutan bukan warga Surabaya mereka akan dipulangkan ketika yang bersangkutan dinyatakan sembuh, sembuh dalam artian bias mengenali dirinya dan keluarganya beserta alamatnya, karena untuk gelandangan psikotik akan dirujuk ke rumah sakit jiwa menur, dan ke rumah sakit dokter soetomo untuk gelandangan yang menderita penyakit non psikotik, ada yang rawat jalan dan ada yang rawat inap, pada tahap ini ada kerjasama dengan provinsi.

Pemulangan gelandangan ke daerah asal juga rutin dilakukan oleh dinas sosial. Pemulangan adalah satu bulan sekali, baik daerah Surabaya maupun luar Surabaya (bagi yang tidak memiliki catatan khusus dari Satpol PP). Proses pemulangan ke daerah asal, bagi gelandangan psikotik sering menimbulkan masalah, karena daerah asal tidak memiliki *shelter* khusus bagi gelandangan. Dan antara gelandangan yang masuk dan keluar tidak seimbang sama

skali oleh sebab itu ini juga menjadi salah satu sebab tiap tahun penghuni liponsos Keputih semakin bertambah.

Penghuni atau klien liponsos yang tinggal dianggap sebagai penghuni T4, tempat tinggal tidak tetap, sehingga semua ditanggung pemerintah, jadi untuk membawa mereka ke rumah sakit harus ada surat keterangan T4. Dibuatkan pengantar dari dinsos kota, lalu dinsos kota membuat surat keterangan ke rumah sakit yang bersangkutan, sehingga dengan surat itu fasilitas gratis didapat, kemudian rumah sakit yang mengklaim ke dinas kesehatan, dasar nya surat dari dinas sosial tersebut. Sedangkan klien liponsos keputih juga dapat diambil keluarganya namun dengan beberapa syarat.

Inovasi proses ini melibatkan cara dan prosedur yang diintegrasikan dalam pelaksanaan organisasi serta melibatkan proses interaksi antar pelaku (Schuman, 1994:9). Inovasi dalam penanganan gelandangan di Surabaya merupakan sebuah produk dari gagasan inovatif dengan kementerian social sebagai inisiatornya, yang kemudian setelah masuk era otoda inovasi kembali muncul dari walikota Surabaya yang didukung oleh dinas social Surabaya yang dituangkan dalam keputusan walikota, perda dan SOP.

### **Kunci sukses**

Kunci sukses yang sesungguhnya terletak pada integritas dan keteguhan pucuk pimpinan yang memberikan perhatian terhadap permasalahan hak asasi manusia khususnya sesuai amanat konstitusi, yang didukung dengan mindset bawahan yang didik benar-benar sebagai pelayan masyarakat, hal ini pula lah yang menjadikan dinas social Surabaya sebagai dinas yang setiap tahunnya mendapat alokasi APBD terbesar, bahkan melebihi alokasi dinas social provinsi.

*Mindset* sebagai pelayan masyarakat diwujudkan dalam berbagai layanan dinas social, terutama dalam inovasi menangani masalah kemanusiaan, menjalankan amanat konstitusi terkait orang terlantar, gelandangan, hingga tak memandang dari mana asal gelandangan. Kunci sukses lainnya adalah pola koordinasi yang terpadu dan detail hingga tertuang dalam keputusan walikota, didukung pula oleh peraturan daerah penanganan permasalahan PMKS yang menjadikan inovasi birokrasi pemerintah Surabaya dalam penanganan gelandangan menjadi optimal. Tenaga kontrak yang membantu permasalahan teknis di lapangan juga menjadi kunci sukses inovasi, kesabaran mereka merawat gelandangan, terlebih gelandangan psikotik terlihat tidak terbayar dengan gaji yang mereka dapat.

Jadi, Kunci sukses dari penyelenggaraan inovasi penanganan gelandangan di Surabaya berasal dari tiga kunci utama, pertama adalah integritas dan keteguhan pucuk pimpinan, kedua adalah mindset birokrasi sebagai pelayan rakyat, dan ketiga adalah kolaborasi dengan tenaga social kontrak di lingkungan pondok social. Integritas dan keteguhan pucuk pimpinan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat serta pelayanan prima yang inovatif sangat diperlukan, jika birokrasi tidak berintegritas dan sang pimpinan tidak memiliki keteguhan, maka tak akan tercipta daya tanggap birokrasi terhadap permasalahan public terutama permasalahan gelandangan, dan dari daya tanggap juga akan memunculkan mindset sebagai pelayan masyarakat. Meski demikian, dibalik beberapa kunci sukses utama tersebut, masih ada beberapa kekurangan dari inovasi birokrasi tersebut, utamanya yaitu tidak adanya penampungan maupun



liponsos daerah asal gelandangan (beberapa daerah diluar Surabaya). Sehingga tidak jarang ketika proses pemulangan atau penyerahan, justru petugas membawa kembali gelandangan yang akan dipulangkan.

## PENUTUP

Berdasarkan pembahasan yang berisikan penyajian data dan analisis data serta interpretasi maka peneliti menyimpulkan bahwa inovasi birokrasi yang merupakan suatu proses telah diselenggarakan oleh dinas sosial kota Surabaya meskipun didalamnya masih ada beberapa kekurangan. Inovasi birokrasi tidak akan tercipta tanpa didasari daya tanggap yang merupakan dampak dari *cultureset* dan *mindset*, misalnya sebagai pelayan rakyat yang dimiliki birokrat hingga menjadi culture yang kondusif di dalam birokrasi dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat dan menciptakan kepuasan masyarakat, begitupula dengan sinergitas stakeholders yang menjadi dukungan tersendiri. Adanya kolaborasi *stakeholders* tim koordinasi penanganan PMKS wilayah kota Surabaya yang sinergis dapat diartikan bahwa hal tersebut merupakan pemersatuan visi misi untuk mencapai tujuan bersama, menurunkan angka gelandangan dan sebuah permasalahan social terlebih permasalahan gelandangan memerlukan kerjasama berbagai aktor dan kerjasama antar daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Marpuji, dkk. 1990. *Gelandangan di Kertasura*. Surakarta: Monografi 3 Lembaga Penelitian Universitas Muhamadiyah.
- Ancok, Djameludin. 2012. *Kepemimpinan dan Inovasi*. Penerbit Erlangga.
- Darwis. *Perdebatan Konseptual tentang Kaum Marginal*, dalam Jurnal Analisis Sosial, vol. 10 no.1 Juni 2005.
- Dilulio, J.J. 1994. Principle-Agents: Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4.
- Humaidi, Ali. 2003. *Pergeseran Budaya Mengemis di Masyarakat Desa*. Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial.
- Kagono, Tadao. 1988. *Innovation and management*. New York: Walter de Gruyter.
- Kasali, Rhenald. *Turnaround*. Sindo, media cetak, 22 Mei 2013.

Osborne, David, and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*.

Penanganan fakir miskin terukur. [Internet], available from: <  
<http://nasional.kompas.com/read/2011/09/27/1742514/Penanganan.Fakir.Miskin.Harus.Terukur>> [Accessed 11th August 2015].

Schuman, JR, et al. 1994. *Innovate!: straight path to quality*. New York: McGraw-Hill.

Susanto. 2010. *60 Management Gems*. Jakarta: Kompas.

Syani, Abdul, dkk. 2013. *Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan dan Pengemis (Studi Pada Gelandangan dan Pengemis Di Kecamatan Tanjung Karang Pusat Kota Bandar Lampung)*, dalam jurnal *Sociologie* Vol 1, No 1 (2013).

Widodo, Joko. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Bayumedia.