

***COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM PELAKSANAAN  
PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NOMOR 41 TAHUN  
2015 TENTANG PEDOMAN UMUM PELAKSANAAN  
PROGRAM REHABILITASI SOSIAL DAERAH KUMUH  
DI KOTA SURABAYA**



**BINTAN AULIA HABIBAH**

**071814353007**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS AIRLANGGA**

**SURABAYA**

**SEMESTER GENAP 2019/2020**

***COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM PELAKSANAAN  
PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NOMOR 41 TAHUN  
2015 TENTANG PEDOMAN UMUM PELAKSANAAN  
PROGRAM REHABILITASI SOSIAL DAERAH KUMUH  
DI KOTA SURABAYA**



TESIS

Untuk Memperoleh Gelar Master  
Dalam Program Studi Magister Kebijakan Publik  
Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Airlangga

**BINTAN AULIA HABIBAH**

**071814353007**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
SEMESTER GENAP 2019/2020**

**LEMBAR PERSETUJUAN  
TESIS INI TELAH DISETUJUI**

Pada Tanggal 3 Oktober 2020

Pembimbing Ketua,



Dr. Antun Mardiyanta, Drs., MA  
NIP. 19611031 198810 1 001

Pembimbing Kedua,



Dr. Erna Setijaningrum, S.IP, MSi  
NIP. 19700503 200003 2 001

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Magister Kebijakan Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Airlangga



Dr. Antun Mardiyanta, Drs., MA  
NIP. 19611031 198810 1 001

**HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI TESIS**

Telah diuji pada

Tanggal, 3 Oktober 2020

**PANITIA PENGUJI TESIS**

Ketua: Dr. Bintoro Wardiyanto, Drs., MS



NIP. 19611224 198810 1 001

Anggota:

1. Dr. Eko Supeno, Drs., M.Si



NIP. 19650403 198911 1 001

2. Dr. Antun Mardiyanta, Drs., MA



NIP. 19611031 198810 1 001

3. Dr. Erna Setijanangrum, S.IP, MSi



NIP. 19700503 200003 2 001

4. Dr. Septi Ariadi, Drs., MA



NIP. 19630923 198903 1 002

## PERSEMBAHAN

Tesis ini dipersembahkan untuk orang-orang yang membantu peneliti dalam menyelesaikan penelitiannya:

1. Ayah dan Bunda. Terima kasih atas doa yang tidak pernah berhenti dipanjatkan. Terima kasih kebahagiaan yang selalu diciptakan. Tesis ini ada berkat Ayah dan Bunda.
2. Kakak Denis, Kakak Dina, Zhafran, Zaviyar, dan Panji . Terima kasih telah menjadi keluarga yang selalu menjadi tempat kembali yang nyaman.
3. Terima kasih kepada seluruh dosen Universitas Airlangga atas ilmu dan pengetahuan yang diberikan kepada penulis. Semoga bapak dan ibu semuanya selalu sehat dan diberikan perlindungan oleh Allah SWT.
4. Kepada Bapak Antun Mardiyanta selaku dosen pembimbing pertama dan Kepada Ibu Erna Setijaningrum selaku dosen pembimbing kedua, peneliti ucapkan terima kasih yang tak terhingga atas ilmu dan kesabarannya dalam membimbing penulis. Mohon maaf apabila tesis ini masih memiliki banyak kekurangan, semua itu karna keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang penulis miliki. Sekali lagi terima kasih Bapak Antun Mardiyanta dan Ibu Erna Setijaningrum, semoga Allah SWT selalu memberikan nikmat sehat kepada Bapak Antun sekeluarga.
5. Kepada seluruh teman-teman Magister Kebijakan Publik 2018, terima kasih atas kenangan indah, ilmu baru, informasi baru, pengetahuan baru yang kalian berikan kepada penulis. Semoga kalian selalu diberikan kesehatan dan keselamatan oleh Tuhan.

**MOTTO**

*“do your best, cause nothing is impossible”*

*“There are two paths you can take. Yours or the path others choose for you” -*

**Eudoria Vernet Holmes**

## HALAMAN PERNYATAAN TIDAK PLAGIAT

Dengan ini saya menyatakan bahwa penulisan tesis dengan judul "*Collaborative Governance dalam Pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kota Surabaya*", bagian atau keseluruhan isi dalam penulisan tesis ini tidak pernah diajukan untuk mendapat gelar akademis pada bidang studi dan/ atau universitas lain dan tidak pernah dipublikasikan baik oleh individu selain penyusun kecuali bila dituliskan dengan format kutipan dalam isi penulisan tesis.

Apabila ditemukan bukti bahwa pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Surabaya, Oktober 2020



Bintan Aulia Habibah

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kepada Allah SWT atas limpahan nikmat yang telah diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “*Collaborative Governance* dalam Pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kota Surabaya” guna menjadi salah satu syarat dalam menyelesaikan program studi Magister Kebijakan Publik di Universitas Airlangga Surabaya.

Daerah kumuh telah menjadi isu internasional dan nasional. Kota Surabaya yang menjadi kota terbesar kedua setelah DKI Jakarta dan menjadi Ibukota Provinsi Jawa Timur tidak lepas dari fenomena daerah kumuh. Peraturan Walikota Surabaya No. 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh yang memiliki tujuan untuk meningkatkan kondisi sosial ekonomi dan lingkungan secara mandiri dan berkelanjutan. Dinas Sosial Kota Surabaya ditunjuk sebagai penanggungjawab program. Dalam menjalankan program RSDK dibutuhkan pelaku dari sisi pemerintahan, swasta, dan masyarakat. Maka peneliti akan menganalisa kolaborasi antar pemerintah menggunakan teori *collaborative governance* dari Morse dan Stephens dan teori implementasi dari Lipsky sebagai pisau analisisnya.

Penulis telah berusaha untuk menyempurnakan tesis ini, namun penulis menyadari bahwa tesis ini memiliki keterbatasan dan jauh dari kata sempurna. Maka penulis harapkan saran dan kritik dari berbagai pihak yang bersifat membangun dalam rangka menyempurnakan tesis ini. Akhirnya penulis mengharapkan tesis ini dapat bermanfaat bagi banyak pihak.

Surabaya, Oktober 2020

Bintan Aulia Habibah



## RINGKASAN

Pada dekade ini, enam dari sepuluh atau setengah dari populasi di dunia bertempat tinggal di kota. Tingginya jumlah penduduk di pusat kota membutuhkan pemenuhan kebutuhan akan permukiman yang layak huni, terutama untuk mengakomodasi kaum urban yang pekerjaannya terkonsentrasi di sektor perdagangan dan jasa di area komersial di pusat kota. Pemerintah Indonesia telah berkomitmen dalam upaya menjawab tantangan global dengan mengaitkan agenda pembangunan nasional dengan tujuan *Sustainable Development Goals* (SDGs) ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024. Langkah yang ditempuh pemerintah dilakukan melalui banyak cara salah satunya melalui program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh yang tujuannya untuk meningkatkan kondisi sosial ekonomi dan lingkungan secara mandiri dan berkelanjutan. Program RSDK dilakukan diseluruh kota di Indonesia salah satunya Kota Surabaya.

Pemerintah Kota Surabaya melalui Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kota Surabaya mengatakan bahwa program RSDK ini membutuhkan kerjasama atau berkoordinasi dengan lembaga-lembaga yang terkait yang dapat membantu mensukseskan program. Salah satu prinsip program RSDK ialah kemitraan antara masyarakat dan pemerintah serta dukungan dari swasta. Pemerintah dalam membuat dan menjalankan sebuah kebijakan atau program tidak dapat berdiri sendiri, namun perlu keterlibatan pihak atau aktor lain untuk bekerjasama dalam menjalankan kebijakan atau program tersebut, pendekatan *collaborative governance* pada hari ini menjadi sebuah solusi yang bisa diambil dalam memecahkan masalah kebijakan yang ada di lapangan.

Penelitian ini menggunakan teori *collaborative governance* dari Morse dan Stephens (2012) yang didalamnya terdapat *assessment, initiation, deliberation*, dan *implementation* serta tahapan implemementasi dari Lipsky (2010) yang didalamnya terdapat beberapa tahap yaitu otonomi relatif dari otoritas organisasi, perbedaan antara birokrat *street-level* dengan manajer, dan sumber daya untuk

resistensi. Kedua teori tersebut dielaborasi sehingga menghasilkan tiga tahapan dengan masing-masing tahapan memiliki empat komponen. Tahap pertama ialah *collaborative governance* dalam otonomi relatif dari otoritas organisasi program RSDK yang memiliki empat komponen yaitu *assessment* dalam otonomi relatif dari otoritas organisasi program RSDK, *initiation* dalam otonomi relatif dari otoritas organisasi program RSDK, *deliberation* dalam otonomi relatif dari otoritas organisasi program RSDK, dan *implementation* dalam otonomi relatif dari otoritas organisasi program RSDK. Tahap kedua ialah *collaborative governance* dalam perbedaan antara birokrat *street-level* dengan manajer program RSDK yang memiliki empat komponen yaitu *assessment* dalam perbedaan antara birokrat *street-level* dengan manajer program RSDK, *initiation* dalam perbedaan antara birokrat *street-level* dengan manajer program RSDK, *deliberation* dalam menentukan jenis kebijakan program RSDK, dan *implementation* dalam perbedaan antara birokrat *street-level* dengan manajer program RSDK. Tahap ketiga ialah *collaborative governance* dalam sumber daya untuk resistensi program RSDK yang memiliki empat komponen yaitu *assessment* dalam harapan kebijakan program RSDK, *initiation* dalam sumber daya untuk resistensi program RSDK, *deliberation* dalam sumber daya untuk resistensi program RSDK, dan *implementation* dalam sumber daya untuk resistensi program RSDK.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini berjenis kualitatif dengan paradigma *intepretive*. Lokasi penelitian dilakukan di Kota Surabaya dengan teknik penentuan informannya menggunakan teknik *purposive* dan *snowball*. Teknik pengumpulan datanya dengan menggunakan wawancara, dokumentasi, dan observasi secara langsung. Untuk menganalisis penelitian ini dibutuhkan data primer dan sekunder. Instrumen penelitian ini adalah peneliti sendiri. Teknik analisis data menggunakan tahapan dari Miles, Huberman, dan Saldana dengan cara pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Sedangkan teknik pemeriksaan keabsahan data menggunakan teknik triangulasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa *collaborative governance* dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang

Pedoman Umum Pelaksanaan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh ialah berjalan dengan baik. Hasil dari program RSDK di Kelurahan Kedung Cowek yaitu lahirnya Kampung Pelangi yang menjadi salah satu destinasi wisata di Kota Surabaya. Program RSDK ini melibatkan elemen pemerintah, swasta, dan masyarakat. Berdasarkan tiga tahapan yang digunakan untuk menganalisis *collaborative governance* dapat disimpulkan bahwa empat aspek *collaborative governance* yaitu *assessment*, *initiation*, *deliberation*, dan *implementation* dari elemen pemerintah, swasta, dan masyarakat sudah terlibat dalam proses implementasi program RSDK. Pada tahapan *collaborative governance* dalam otonomi relatif dari otoritas organisasi program RSDK dinilai paling berpengaruh terhadap keberhasilan program RSDK. Tahap ini terdapat bagaimana keterlibatan masyarakat melalui UPKM terhadap program RSDK, diskresi yang digunakan UPKM dalam mempercepat keberhasilan program RSDK, sumber daya apa saja yang dimiliki setiap aktor yang terlibat, bagaimana komunikasi yang terjalin dan tahapan mengenai program RSDK. Meskipun pada komponen *implementation* dalam otonomi relatif dari otoritas organisasi program RSDK menunjukkan bahwa unsur swasta tidak memiliki struktur organisasi khusus yang ditujukan untuk program RSDK. Namun dalam pelaksanaannya sudah sesuai dengan tugas dan perannya yaitu membantu program RSDK melalui *corporate social responsibility*.

Keterlibatan UPKM dan Tim Pendamping dinilai paling berperan dalam program RSDK. Sedangkan elemen swasta dari PT. Nippon Paint tidak banyak berperan. Pada komponen *initiation* dalam otonomi relatif dari otoritas organisasi, perbedaan antara birokrat *street-level* dengan manajer, dan sumber daya untuk resistensi program RSDK elemen swasta tidak berperan langsung. Pada komponen *implementation* dalam otonomi relatif dari otoritas organisasi, perbedaan antara birokrat *street-level* dengan manajer, dan sumber daya untuk resistensi program RSDK elemen swasta juga tidak terlibat banyak, PT. Nippon Paint tidak memiliki struktur organisasi khusus untuk program RSDK. PT. Nippon Paint juga tidak mengikuti *monitoring* dan evaluasi yang diadakan di Kantor Dinas Sosial. Sehingga dapat disimpulkan bahwa elemen pemerintah dan masyarakat memiliki banyak peran dalam program RSDK, sedangkan elemen swasta hanya berperan dalam pemberian cat melalui *corporate social responsibility*.

## SUMMARY

*In the last decade, six out of ten people or half of the world's population live in the city. This high number of residents in the city means that an adequate housing is needed, especially to accommodate urbanites whose jobs are concentrated in the trade and service sector in the commercial areas of the city. The Indonesian government has committed to respond to the global challenges by linking the national development agenda with the goals of Sustainable Development Goals (SDGs) in the National Medium Term Development Plan (RPJMN) 2020-2024. The steps taken by the government are carried out in many ways, one of which is through the Slum Area Social Rehabilitation program (RSDK) which aims to independently and sustainably improve socio-economic and environmental conditions. The RSDK program is carried out in all cities in Indonesia, one of which is Surabaya.*

*The Surabaya City Government through the Mayor of Surabaya Regulation Number 41 of 2015 concerning General Guidelines for the Implementation of the Slum Area Social Rehabilitation Program in the City of Surabaya said that the RSDK program requires cooperation or coordination with related institutions in order to make the program successful. One of the principles of the RSDK program is the partnership between the community and the government and support from the private sector. The government can't stand alone in making and implementing a policy or program, they also need the involvement of other parties or actors to work together in carrying out these policies or programs, the collaborative governance approach today is a solution that can be taken in solving policy problems in the field.*

*This research uses collaborative governance theory from Morse and Stephens(2012) which includes assessment, initiation, deliberation, and implementation as well as implementation stages from Lipsky (2010) in which there are several stages, namely relative autonomy of organizational authority, differences between street-level bureaucrats with managers, and resources for resistance. Both theories are elaborated to produce three stages, with each stage*

*having four components. The first stage is collaborative governance in the relative autonomy of the RSDK program organizational authority which has four components, namely assessment in the relative autonomy of the RSDK program organizational authority, initiation in the relative autonomy of the RSDK program organizational authority, deliberation in the relative autonomy of the RSDK program organizational authority, and implementation in the relative autonomy of the RSDK program organizational authority. The second stage is collaborative governance in the difference between street-level bureaucrats and RSDK program managers which has four components, namely assessment in the differences between street-level bureaucrats and RSDK program managers, initiation in differences between street-level bureaucrats and RSDK program managers, deliberation in determining the types of RSDK program policies, and their implementation in the differences between street-level bureaucrats and RSDK program managers. The third stage is collaborative governance in resources for the resistance of the RSDK program which has four components, namely assessment in the expectations of RSDK program policies, initiation of resources for resistance to the RSDK program, deliberation in resources for resistance to the RSDK program, and implementation of resources for the resistance of the RSDK program.*

*The research method used in this research is a qualitative type with an interpretive paradigm. The research location was conducted in the city of Surabaya and we select the informants for this study using the purposive and snowball techniques. Data collection techniques used in this study are interviews, documentation, and direct observation. To analyze this research, primary and secondary data are needed. The research instrument is the researcher himself. The data analysis technique uses the stages of Miles, Huberman, and Saldana by collecting data, condensing data, presenting data, and drawing conclusions or verification. While the technique of checking the validity of the data uses triangulation techniques.*

*The results of this study show that collaborative governance in the implementation of the Mayor of Surabaya Regulation Number 41 of 2015 concerning General Guidelines for the Implementation of Slum Social*

*Rehabilitation is going well. The result of the RSDK program in Kelurahan Kedung Cowek was the birth of Kampung Pelangi which has become one of the tourist destinations in the city of Surabaya. This RSDK program involves elements of the government, private sector and society. Based on the three stages used to analyze collaborative governance, it can be concluded that four aspects of collaborative governance, namely assessment, initiation, deliberation, and implementation of government, private, and community elements have been involved in the implementation process of the RSDK program. In the collaborative governance stage, the relative autonomy of the RSDK program organizational authority is considered to be the most influential on the success of the RSDK program. This stage includes how the community is involved through the UPKM in the RSDK program, the discretion used by the UPKM in accelerating the success of the RSDK program, what resources each actor involved is in, how communication is established and the stages regarding the RSDK program. Although the implementation component in the relative autonomy of the organizational authority of the RSDK program shows that the private sector does not really have a specific organizational structure devoted to the RSDK program. However, in the real life implementation, the private sector has played its roles very well in helping the RSDK program through corporate social responsibility.*

*The involvement of UPKM and the Assistance Team is considered to have the most role in the RSDK program. Meanwhile, the private sector from PT. Nippon Paint doesn't really do much to help the program. In the initiation component of the relative autonomy of organizational authority, the differences between street-level bureaucrats and managers, as well as the resources for resistance to the RSDK program, the private elements do not play a direct role. In the implementation component of the relative autonomy of organizational authority, the differences between street-level bureaucrats and managers, and resources for the resistance of the RSDK program, the private elements are also not involved, PT. Nippon Paint does not have a specific organizational structure for RSDK programs. PT. Nippon Paint also did not participate in the monitoring and evaluation held at the Social Service Office. So, it can be concluded that it is*

*the government and community elements that play many important roles in the RSDK program, while the private elements (in this case PT. Nippon Paint) only play a role in providing paint through its corporate social responsibility.*