

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Pada dekade ini, setengah dari populasi manusia di dunia bertempat tinggal di kota. Tingginya jumlah penduduk di 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. Ketersediaan fasilitas dan infrastruktur yang lengkap di pusat kota telah menarik orang untuk menetap di suatu daerah (Pigawati & Rudiarto: 2011). Imbas dari semua itu ialah terciptanya kawasan-kawasan kumuh yang menjadi tempat tinggal kaum urban. 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. Terdapat 17 tujuan dan 169 indikator SDGs yang disesuaikan dan diintegrasikan dengan RPJMN 2020-2024, yang mana salah satu tujuannya adalah untuk membuat kota dan permukiman penduduk yang inklusif, aman, tangguh, dan berkelanjutan. (UNDP, 2019). Dalam tujuan 11 SDGs, urbanisasi merupakan salah satu permasalahan di kota besar, salah satu implikasinya ialah bermunculannya kawasan kumuh. Semakin banyak populasi yang datang ke kota besar, akan semakin buruk pula kualitas permukimannya. Rumah layak huni merupakan indikator komposit dari beberapa indikator lain yaitu sanitasi yang layak, cukupnya luas bangunan, air minum yang layak, dan kualitas perumahan (jenis atap, dinding, lantai, dan sumber penerangan). Ketujuh indikator tersebut merupakan pembentuk rumah layak huni. Rumah bisa dikatakan layak huni apabila terdapat maksimal dua indikator tersebut terpenuhi, namun menjadi rumah rawan layak huni apabila terdapat tiga indikator yang tidak terpenuhi.

Rumah layak huni merupakan harapan bagi setiap manusia. Sesuai dengan ketentuan Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik

Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa setiap warga Indonesia berhak untuk sejahtera lahir batin, memiliki tempat tinggal, dan mendapat lingkungan untuk tinggal yang baik serta sehat. Hal yang sama tertuang dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia pada pasal 40 mengatakan bahwa siapapun berhak untuk memiliki kehidupan yang layak dan bertempat tinggal. Perumahan merupakan hak dasar untuk menjaga keberlangsungan hidup dan martabat manusia. Sandang, pangan dan papan merupakan tiga dasar kebutuhan pokok setiap manusia. Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU-PKP) menyatakan bahwa negara memiliki tanggung jawab untuk melindungi negaranya dengan cara menyelenggarakan perumahan dan kawasan permukiman agar warga Indonesia memiliki tempat tinggal yang bersih, sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan. Maka dari itu Presiden Joko Widodo meluncurkan Program Nasional Sejuta Rumah pada tanggal 1 Mei 2015. Program ini memberikan rumah subsidi dengan cicilan dan harga yang terjangkau. Tujuannya agar Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dapat memiliki rumah, seperti nelayan, buruh dan lain-lain.(Cermati.com, 2016).

Rumah merupakan tempat untuk berlindung, beristirahat, berkumpul dengan keluarga dan lainnya. Sehingga rumah layak huni merupakan hal yang penting dari setiap negara untuk menjamin warganya sejahtera lahir dan batin. Warga negara Indonesia masih banyak yang belum memiliki rumah sendiri baik itu di desa maupun di perkotaan. Peraturan mengenai kawasan permukiman dan perumahan diatur juga dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 14 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan Dan Kawasan Permukiman Pasal 2 Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman yang memiliki tujuan:

- a. Penyelenggaraan kawasan permukiman dan perumahan harus tertib;
- b. Guna melaksanakan penyelenggaraan kawasan permukiman dan perumahan pemangku kepentingan diberikan kepastian hukum dalam melaksanakan wewenang, tugas, hak, dan kewajibannya; dan

- c. Guna melaksanakan penyelenggaraan kawasan permukiman dan perumahan pemangku kepentingan juga bersikap adil terutama bagi MBR.

Namun, dalam kenyataannya masih banyak penduduk Indonesia yang masih belum memiliki rumah layak huni. Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yang tidak mampu memiliki rumah layak huni pada akhirnya akan membangun rumah dikawasan-kawasan yang seharusnya tidak berpenguh seperti bantaran sungai, garis pinggir pantai, di sekitar tempat pembuangan akhir sampah, bantaran rel kereta api, lokasi makam umum dan lain sebagainya sehingga menyebabkan wilayah tersebut menjadi kawasan kumuh. Kawasan kumuh merupakan salah satu masalah dalam pembangunan perkotaan yang selalu menjadi polemik, karena upaya yang di lakukan pemerintah sudah di lakukan terus menerus namun berbanding lurus dengan terciptanya kawasan kumuh baru. Kawasan kumuh bisa berarti perumahan dan permukiman kumuh. Perumahan dan permukiman kumuh mencakup tiga hal yaitu: (1) kondisi fisik, seperti bangunan yang terlalu rapat, jalan yang tidak di perkeras dan tidak berpola, drainase yang tidak berfungsi, dan tidak terkelola dengan baiknya sampah; (2) kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat yang tinggal dilingkungan tersebut. Kondisi sosial dan ekonomi yang tinggal di perumahan dan permukiman kumuh merupakan masyarakat yang berpenghasilan rendah, longgarnya norma sosial, sikap apatis dan budaya kemiskinan yang menyelimutinya, dan (3) dampak dari kedua kondisi tersebut seperti perilaku yang menyimpang, kondisi kesehatan masyarakat yang buruk, tempat penyebaran penyakit, pencemaran lingkungan dan dampak negatif lainnya. Dampak lain adanya permukiman kumuh secara khusus memberikan citra negatif pada pemerintah akan ketidakmampuannya dalam penyelenggaraan kehidupan dan penghidupan warganya. Selain itu dalam tatanan sosial budaya kemasyarakatan, masyarakat yang tinggal di permukiman kumuh termasuk masyarakat yang memiliki penghasilan rendah. Hal tersebut dapat dilihat dari data persentase rumah tangga kumuh perkotaan menurut provinsi tahun 2015-2018 sebagai berikut:

Tabel I. 1 Persentase Rumah Tangga Kumuh Perkotaan Menurut Provinsi Tahun 2015 – 2018*

Provinsi	Persentase Rumah Tangga Kumuh Perkotaan Menurut Provinsi (%)			
	2015	2016	2017	2018
Aceh	9.33	8.45	8.10	9.12
Sumatera Utara	9.82	9.36	8.25	8.74
Sumatera Barat	12.58	13.02	9.97	9.36
Riau	8.89	5.63	5.80	3.36
Jambi	6.48	8.73	5.99	5.21
Sumatera Selatan	15.01	16.13	11.22	12.68
Bengkulu	11.41	12.44	14.85	9.13
Lampung	6.88	4.82	4.44	4.33
Kep. Bangka Belitung	5.85	5.42	3.41	5.13
Kep. Riau	4.23	3.83	3.43	5.70
DKI Jakarta	13.25	11.02	14.55	14.36
Jawa Barat	14.09	11.81	11.86	11.16
Jawa Tengah	4.49	3.70	3.53	3.21
DI Yogyakarta	4.18	3.32	3.95	2.77
Jawa Timur	4.78	4.57	3.40	4.06
Banten	8.73	7.16	5.70	4.70
Bali	4.73	2.97	2.74	2.75
Nusa Tenggara Barat	12.50	11.35	9.97	10.90
Nusa Tenggara Timur	28.13	27.09	23.21	16.15
Kalimantan Barat	7.89	6.07	7.93	4.01
Kalimantan Tengah	12.47	9.57	9.78	8.88
Kalimantan Selatan	11.34	9.29	7.81	10.07
Kalimantan Timur	7.40	6.69	7.37	5.93
Kalimantan Utara	16.15	12.61	13.12	9.52
Sulawesi Utara	19.15	11.27	8.41	12.92
Sulawesi Tengah	14.52	14.69	9.37	14.63
Sulawesi Selatan	7.49	5.56	5.82	7.74
Sulawesi Tenggara	11.26	13.14	13.49	11.16
Gorontalo	11.54	19.55	15.13	12.83
Sulawesi Barat	12.44	11.05	22.66	15.22
Maluku	19.22	16.72	19.09	14.72
Maluku Utara	5.22	7.56	4.25	6.93
Papua Barat	19.31	25.70	20.65	14.55
Papua	20.85	14.44	12.48	17.00

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019

* data tahun 2019 masih belum tersedia

Berdasar pada tabel I.1 menunjukkan masih banyak kawasan kumuh di Indonesia. Potret kawasan kumuh merupakan belum tersedianya permukiman layak huni baik di kota maupun di desa. Rumah layak huni menurut Peraturan Menteri PUPR No. 14 Tahun 2018 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh menyatakan bahwa guna meningkatkan kualitas perumahan dan permukiman kumuh maka mutu kehidupan harus di tingkatkan melalui permukiman dan permukiman aman, bersih, sehat, dan teratur. Peraturan ini membagi tiga tingkat kekumuhan di suatu wilayah yaitu: tingkat pertama dengan skor 60-80 yang tergolong wilayah kumuh berat, tingkat kedua dengan skor 38-59 yang tergolong wilayah kumuh sedang, dan tingkat ketiga 16-37 yang tergolong wilayah kumuh ringan. Penanganan kawasan kumuh tidak hanya dilakukan di kota besar seperti kota metropolitan, melainkan di kota sedang dan kota kecil juga apabila kawasan tersebut juga memiliki keterkaitan dengan kota metropolitan, maupun kawasan perdagangan, industri, perkantoran, dan pergudangan. Provinsi Jawa Timur yang memiliki banyak penduduknya tak lepas dari fenomena kawasan kumuh. Kawasan kumuh di Jawa Timur dapat dilihat dari data kawasan kumuh di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2017-2018 yang menunjukkan masih banyaknya kawasan kumuh kota dan kabupaten di Jawa Timur. Selanjutnya akan dipaparkan data mengenai kawasan kumuh di kota dan kabupaten di Jawa Timur:

**I. 2 Kawasan Kumuh Kota dan Kabupaten di Jawa Timur
Tahun 2017-2018* (Satuan Ha)**

Kota/ Kabupaten	2017	2018
Pacitan	14.22	7,41
Ponorogo	0	0
Trenggalek	69.94	2
Tulungagung	127.77	16,84
Blitar	30.20	6
Kediri	25.98	0
Malang	18.87	6,75
Lumajang	15.76	0
Jember	4.20	0
Banyuwangi	20.63	0
Bondowoso	59.64	22,17
Situbondo	13.83	0
Probolinggo	43.68	0
Pasuruan	33.99	14,63
Sidoarjo	24.59	23,09
Mojokerto	26.37	1.09
Jombang	12.07	0
Nganjuk	48.38	11,71
Ngawi	0	0
Madiun	0	0
Magetan	0.06	0
Bojonegoro	13.52	2.34
Tuban	46.14	6,06
Lamongan	18.22	5,1
Gresik	102.79	14,19
Sampang	0	0
Bangkalan	10.48	0
Pamekasan	60.91	10,41
Sumenep	35.39	7,1
Kota Kediri	24.75	8.35
Kota Blitar	12.58	3,25
Kota Malang	466.03	155,65
Kota Probolinggo	172,81	32,97
Kota Pasuruan	58.87	10,01
Kota Mojokerto	24.23	8,33
Kota Madiun	55.34	3,42
Kota Surabaya	109,86	38,83
Kota Batu	34.85	0

Sumber: Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Cipta Karya, 2019

* data tahun 2019-2020 masih belum tersedia

Melihat dari uraian pada tabel I.2 menunjukkan bahwa Kota Surabaya memiliki kawasan kumuh kedua terbesar di Jawa Timur yaitu sebesar 38,83 Ha. Berdasarkan data pada tabel I.2 maka penelitian ini akan berfokus pada Kota Surabaya yang merupakan kota terbesar kedua setelah Jakarta. Kota Surabaya juga memiliki tingkat kepadatan penduduk yang tinggi. Kepadatan penduduk yang tinggi dan padat di beberapa wilayah yang mendekati pusat kota menyebabkan kawasan kumuh tercipta. Berikut ini data mengenai luas wilayah dan kepadatan penduduk menurut kecamatan Kota Surabaya tahun 2020.

Tabel I. 3 Luas Wilayah dan Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan Kota Surabaya Tahun 2010*

Kecamatan	Kepadatan Penduduk Per Kecamatan	Luas Wilayah (Km²)
Tegalsari	19.927	4.29
Genteng	11.375	4.05
Bubutan	21.854	3.86
Simokerto	30.571	2.59
Pabean Cantikan	10.222	6.8
Semampir	17.28	8.76
Krembangan	12.71	8.34
Kenjeran	21.368	7.77
Bulak	5.587	6.72
Tambaksari	22.845	8.99
Gubeng	15.998	7.99
Rungkut	5.711	21.08
Tenggiling Mejoyo	13.093	5.52
Gunung Anyar	6.356	9.71
Sukolilo	5.057	23.68
Mulyorejo	6.655	14.21
Sawahan	24.861	6.93
Wonokromo	15.844	8.47
Karangpilang	7.89	9.23
Dukuh Pakis	6.472	9.94
Wiyung	5.462	12.46
Wonocolo	11.706	6.77
Gayungan	7.073	6.07
Jambangan	11.001	4.19
Tandes	9.254	11.07
Sukomangunggal	11.038	9.23
Asemeowo	2.759	15.44
Benowo	2.28	23.73
Pakal	2.088	22.07
Lakarsantri	2.695	18.99
Sambikerep	3.407	23.68

Sumber: bps.go.id, 2019

*Data Luas Wilayah dan Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan Kota Surabaya tahun 2020 masih belum tersedia.

Berdasarkan data pada tabel I.3, Kecamatan Simokerto memiliki penduduk terbanyak yaitu 30.571 jiwa dengan luas wilayah 2.59 Km², kedua ialah Kecamatan Sawahan dengan jumlah penduduk 24.861 jiwa dengan luas wilayah 693 Km², dan ketiga ialah Kecamatan Tambaksari dengan jumlah penduduk 22.845 jiwa dan luas wilayah 899 Km². Dengan kepadatan penduduk dan luas wilayah di atas, tidak heran jika perbandingan wilayah tidak sebanding lurus dengan jumlah penduduknya, hal inilah yang menjadi salah satu penyebab perumahan dan permukiman kumuh tercipta. Penyebab munculnya perumahan dan permukiman kumuh di Surabaya disebabkan oleh beberapa hal seperti pertumbuhan penduduk, mobilitas penduduk, urbanisasi, dan keluarga miskin. Disamping itu, kondisi fisik juga berpengaruh seperti tidak berfungsi dengan baik drainase, belum dilekola dengan baik sampah, dan jaringan jalan tidak diperkeras dan berpola. Selain itu kondisi sosial ekonomi juga berpengaruh seperti sikap apatis atau acuh terhadap lingkungan. Selain itu, dampak adanya perumahan dan permukiman kumuh seperti kualitas lingkungan menjadi buruk, kualitas air yang menjadi buruk, timbulnya perilaku yang menyimpang dari individu yang tinggal didalamnya, serta lingkungan yang dijadikan sampah atau membuang sampah sembarangan dan tidak diolah sehingga menimbulkan masalah kesehatan pada masyarakat. Jadi, kawasan kumuh merupakan penyakit di kota yang harus segera diatasi.

Ketua Pansus Raperda Penataan Permukiman dan Perumahan Kumuh DPRD Kota Surabaya, Budi Leksono mengatakan bahwa masih ada kawasan yang perlu penataan khususnya di wilayah kumuh Surabaya, ia mengatakan terdapat 150 hektar wilayah kumuh di Surabaya (Surabaya.tribunnews.com, 2017). Pembangunan suatu daerah merupakan aspek penting guna menciptakan pemerataan yang berkeadilan. Sehingga Pemerintah Kota Surabaya membuat beberapa program untuk mengatasi kawasan kumuh seperti Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) yang diinisiasi oleh Kementerian

PUPR dan dilakukan di Kota Surabaya. Program lain untuk mengatasi kawasan kumuh di Surabaya yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) dan lain sebagainya. Tujuan program diatas salah satunya ialah untuk menghilangkan perumahan dan permukiman kumuh di Kota Surabaya. Saat ini Pemerintah Kota Surabaya masih menjalankan program yang tujuannya mencegah dan meningkatkan kualitas perumahan dan permukiman kumuh salah satunya program RSDK. RSDK merupakan program pemberdayaan masyarakat berdasarkan patisipasi aktif masyarakat itu sendiri yang bertujuan untuk meningkatkan kondisi sosial, ekonomi dan lingkungan secara mandiri dan berkelanjutan. Program RSDK merupakan penanganan dalam hal refungsionalisasi dan pengembangan perbaikan lingkungan secara fisik, ekonomi, dan sosial masyarakat di lingkungan perkampungan. Salah satu upaya pelaksanaan Program RSDK untuk meningkatkan kondisi permukiman dan sosial secara wajar dan lebih berdaya dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan sosial masyarakat di Kota Surabaya. RSDK telah ada sejak tahun 2003 namun pelaksanaannya hanya mengacu pada petunjuk pelaksanaan Dinas Sosial Kota Surabaya selaku penanggung jawab program RSDK. Hingga akhirnya Walikota Surabaya, Tri Trismaharini mengeluarkan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 59 Tahun 2014 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah kumuh yang di perbaharui dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Kota Surabaya. Peraturan Walikota tersebut mengatakan bahwa dalam rangka mengembangkan sumber daya manusia, menjamin keberlanjutan usaha mikro, kecil dan menengah serta peningkatan kondisi fisik lingkungan bagi keluarga miskin di Kota Surabaya khususnya yang menempati tempat tinggal tidak layak.

Dinas Sosial Kota Surabaya ditunjuk sebagai penanggung jawab program RSDK dibantu dengan Tim pendampingan yang berasal dari tim internal Dinas Sosial itu sendiri. Selain itu, Lurah setempat menjadi pembina program RSDK di lapangan dibantu oleh Unit Pembinaan Keluarga Miskin

(UPKM) selaku perwakilan dari masyarakat di kelurahan tersebut. Tujuan program RSDK di Kota Surabaya adalah sebagai berikut :

- a. Kualitas hidup sosial ekonomi masyarakat atau keluarga miskin yang tinggal di permukiman kumuh harus di tingkatkan;
- b. Adanya upaya penyadaran dan penanganan secara terpadu dari aspek sarana, prasarana, fisik, sosial, dan ekonomi guna meningkatkan kualitas hunian;
- c. Adanya kegiatan untuk meningkatkan kesejahteraan dengan cara pemberdayaan masyarakat di lingkungan tempat tinggalnya antara lain menumbuhkan inisiatif, sikap kreatif, dan jiwa mandiri; dan
- d. Guna mengembangkan sumber pendapatan untuk perkemonian keluarga, maka di butuhkan peningkatan kemampuan dalam usaha.

Program RSDK memiliki pola dan prinsip dalam pelaksanaannya. Pola dan prinsip yang terdapat pada RSDK disebut tridaya yang memiliki tiga hal yaitu: (1) daya manusia (pengembangan sumber daya manusia) yang artinya meningkatkan kemampuan dan pengetahuan masyarakat baik individu maupun kelompok dan bagi lembaga di tingkat masyarakat dalam pengelolaan kegiatan pembinaan keluarga miskin agar kualitasnya meningkat; (2) daya usaha (pengembangan usaha kecil dan menengah) yang tujuannya membuka peluang bagi masyarakat untuk meningkatkan taraf hidupnya melalui kegiatan ekonomi maupun sosial; dan (3) daya lingkungan yaitu peningkatan kondisi fisik rumah dan lingkungannya untuk mendukung pengembangan ekonomi dan sosialnya. Program RSDK secara terus menerus berkomitmen untuk membantu keluarga miskin dalam mensejahterakan kehidupannya. Berdasarkan pola dan prinsip tersebut, salah satu program dari RSDK ialah daya lingkungan dengan cara peningkatan kondisi fisik rumah dan lingkungannya. Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Surabaya Tahun 2016-2021 salah satu isu strategis Kota Surabaya ialah Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang. Berdasarkan isu strategis tersebut Kota Surabaya mulai melihat dan menganalisis kondisi

lingkungannya. Sehingga ditemukan bahwa terdapat 26 Kelurahan dengan luas 145,89 Ha yang menjadi kawasan prioritas peningkatan kualitas perumahan dan permukiman berdasarkan SK Walikota Surabaya No. 188.45/143/436.1.2/2015 tentang Kawasan Prioritas Peningkatan Kualitas Perumahan dan Permukiman Kota Surabaya. Tabel I.4 memaparkan daftar kawasan prioritas penataan dan peningkatan kualitas perumahan dan permukiman di Kota Surabaya.

Tabel I. 4 Daftar Kawasan Prioritas Penataan dan Peningkatan Kualitas Perumahan dan Permukiman di Kota Surabaya

No	Kecamatan	Kelurahan	Keterangan
1	Wonokromo	Sawunggaling	Prioritas I
2	Bulak	Kenjeran	
3	Bulak	Kedung Cowek	
4	Bulak	Sukolilo Baru	
5	Kenjeran	Bulak Banteng	
6	Rungkut	Rungkut Kidul	
7	Rungkut	Kalirungkut	
8	Semampir	Wonokusumo	
9	Semampir	Sidotopo	
10	Gubeng	Airlangga	
11	Mulyorejo	Kalisari	
12	Pakal	Benowo	
13	Simokerto	Tambakrejo	
14	Sukomanunggal	Putat Gede	
15	Tenggilis Mejoyo	Kutisari	
16	Krembangan	Morokrembangan	Prioritas III
17	Asemrowo	Asemrowo	
18	Bubutan	Bubutan	
19	Bubutan	Gundih	
20	Bulak	Kenjeran	
21	Gunung Anyar	Gunung Anyar Tambak	
22	Semampir	Sidotopo	
23	Tandes	Tandes	
24	Wonokromo	Darmo	
25	Krembangan	Dupak	
26	Tandes	Karangpoh	

Sumber: RTRW Kota Surabaya, 2019

Berdasarkan pada tabel I.4 menunjukkan bahwa terdapat 26 kelurahan di Surabaya yang menjadi prioritas peningkatan kualitas perumahan dan permukiman. Kawasan prioritas di Kota Surabaya didasarkan pada potensi, karakteristik, dan persoalan yang memerlukan penanganan terlebih dahulu. Kawasan prioritas ditetapkan oleh pemangku kepentingan

berdasarkan kesepakatan dan kebutuhan yang disesuaikan dengan karakter Kota Surabaya. Suatu kawasan bisa dikategorikan kawasan prioritas apabila:

1. Adanya urgensi dalam penanganannya, artinya kawasan permukiman tersebut memiliki persoalan yang telah mengakar dalam pembangunan, pengembangan, dan infrastrukturnya. Sehingga membutuhkan waktu yang cepat untuk segera di tangani;
2. Adanya kontribusi dalam penanganan persoalan kota, artinya dengan penanganan kawasan tersebut dapat memberikan efek baik dalam pembangunan dan pengembangan kota;
3. Adanya kesesuaian antara kebijakan pembangunan dengan pengembangan kota, artinya dengan penanganan kawasan tersebut sejalan dengan arahan pengembangan kawasan permukiman dalam kebijakan tata ruang guna mendukung terwujudnya visi misi kota;
4. Adanya dominasi penanganan di bidang keciptakaryaan, artinya penanganan kawasan tersebut memiliki indikasi keragaman pola yang banyak khususnya dibidang keciptakaryaan;
5. Adanya dominasi persoalan di bidang keciptakaryaan, artinya kawasan tersebut memiliki persoalan di bidang keciptakaryaan dalam artian multi persoalan; dan
6. Adanya jaminan keberlanjutan program, artinya kawasan tersebut memiliki potensi dalam keberlanjutan apabila di tangani.

Berdasarkan enam hal tersebut, maka terdapat 9 (sembilan) kawasan prioritas pengembangan di Kota Surabaya, antara lain:

Tabel I. 5 Kawasan Prioritas Pengembangan Permukiman Kota Surabaya

No	Kawasan Pengembangan	Lokasi Kawasan Pengembangan
1	Kawasan permukiman pengembangan baru	Kecamatan Tandes
2	Kawasan permukiman padat tengah kota	Kecamatan Wonokromo
3	Kawasan permukiman pekerja	Kecamatan Rungkut
4	Kawasan permukiman padat	Kecamatan Sukolilo
5	Kawasan permukiman nelayan	Kecamatan Kenjeran dan Bulak
6	Kawasan permukiman padat	Kecamatan Simokerto
7	Kawasan permukiman lama tengah kota	Kecamatan Tegalsari
8	Kawasan permukiman pada fungsi konservasi	Kecamatan Krembangan

9	Kawasan permukiman nelayan di pantai selatan	Kecamatan Gunung Anyar
---	--	------------------------

Sumber: Dokumen Strategi Pengembangan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan Kota Surabaya, 2020

Dalam penentuan skala prioritas pengembangan permukiman di Kota Surabaya di dasarkan pada kriteria dan indikator yang terdapat pada tabel berikut:

Tabel I. 6 Kriteria dan Indikator Pengembangan Permukiman Kota Surabaya

Kriteria	Indikator
Kedudukan kawasan dalam konstelasi kawasan perkotaan	Letak yang strategis permukiman dalam struktur kota
Wilayah dengan kepadatan tinggi	Kawasan dengan kepadatan penduduk yang tinggi
	Kawasan dengan kepadatan bangunan yang tinggi
Kondisi masyarakat	Masyarakat yang berpenghasilan rendah (strata sosial ekonomi rendah)
	Tingginya tingkat kompleksitas persoalan sosial
Kesesuaian antara arah kebijakan dengan strategi pengembangan kota	Adanya kawasan permukiman dapat mendukung terwujudnya visi dan misi kota
Adanya dukungan kebijakan dan strategi	Dalam prioritas pembangunan terdapat pengembangan kawasan
	Pengembangan kawasan permukiman dilakukan melalui kebijakan strategis dan terintegrasi
Penanganan permasalahan kota secara efektif	Adanya <i>multiplier effect</i> dalam penanganan kawasan permukiman
Kemungkinan untuk di implementasikan	Waktu yang dibutuhkan dapat di <i>manage</i> dengan mudah
	Biaya yang dibutuhkan lebih <i>manageable</i>
	Sejalan dengan program pembangunan
	Kesiapan masyarakat
Adanya jaminan keberlanjutan program	Masyarakat terlibat aktif
	Adanya dukungan pemerintah setempat
Ketersediaan infrastruktur	Rendahnya kualitas dan kuantitas infrastruktur

Sumber: Dokumen Strategi Pengembangan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan Kota Surabaya, 2020

Kota Surabaya termasuk kota yang berkonsentrasi penuh untuk penataan kotanya. Usaha yang dilakukan Pemkot Surabaya tidak bertepuk sebelah tangan, melalui usahanya Pemkot Surabaya mendapatkan penghargaan selama tahun 2017 dan 2018 dari Kementerian Lingkungan

Hidup dan Kehutanan yaitu penghargaan Adipura Kencana yang artinya Kota Surabaya memiliki prestasi yang baik dalam pengelolaan sampahnya (batam.tribunnews.com, 2019). Selanjutnya Pemkot Surabaya juga menjadapkan Penghargaan dalam ASEANTA Award 2018 kategori *Asean Clean Tourist City Standart Award*. ASEANTA merupakan penghargaan dibidang pariwisata di kawasan negara Asia Tenggara. Award ini artinya Pemkot Surabaya memiliki 3C yaitu *Confidence*, *Credibility* dan *Calibration* dalam mengusung pariwisata di Indonesia. Penghargaan selanjutnya ialah penghargaan sinovic dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi yang didapatkan Kota Surabaya secara dua tahun berturut-turut yaitu program Tahu Panas (Tak Takut Kehujanan dan Tak Takut Kepanasan) melalui program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh. Tak hanya itu, bahkan Kota Surabaya dinilai sebagai salah satu kota dunia sebagai kota yang berhasil dalam penanganan permukiman kumuh. Kota Surabaya juga menjadi kota satu-satunya di Indonesia yang dikunjungi oleh Direktur Eksekutif Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) (Tempo.co, 2020). Melalui program ini, Surabaya melakukan perbaikan rumah yang tidak layak huni melalui Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (Surabaya.tribunnews.com, 2018). Berikut data yang menunjukkan hasil program RSDK dari tahun 2016-2019:

Tabel I. 7 Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni dan Perbaikan Jamban Melalui Program RSDK Tahun 2016-2019

Tahun	Perbaikan Rumah	Perbaikan Jamban	Total
2016	1.184	108	1.292
2017	1.442	187	1.629
2018	1.012	636	1.648
2019	1.090	649	1.739

Sumber: Dinas Sosial Kota Surabaya, 2019

Berdasarkan tabel I.7 menjadi bukti komitmen Kota Surabaya dalam program RSDK memperbaiki rumah tidak layak huni dan jamban yang mengalami peningkatan setiap tahunnya. Banyaknya kawasan kumuh yang ada di Kota Surabaya membuat Pemerintah Kota Surabaya terus melakukan upaya perbaikan rumah dan jamban melalui program RSDK. Harapan

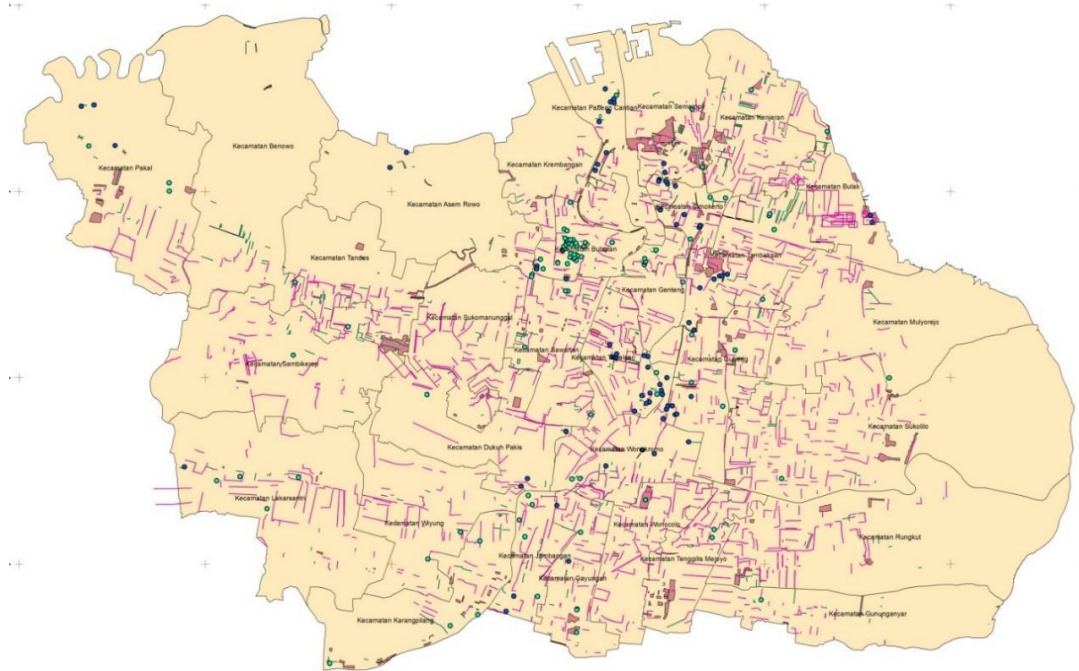
Pemerintah Kota Surabaya melalui program RSDK ini masyarakat Kota Surabaya dapat hidup dengan layak di lingkungan yang sehat, selain itu manfaat yang diterima masyarakat Kota Surabaya melalui program RSDK ini ialah meningkatkan kualitas hidup mereka. Semakin banyak manfaat yang diterima masyarakat membuktikan keberhasilan Pemerintah Kota Surabaya dalam mengimplementasikan Program RSDK ini. Sementara itu penerima manfaat RSDK pada setiap kecamatan dapat dilihat dari tabel I.8 sebagai berikut:

Tabel I. 8 Penerima Manfaat RSDK Tahun 2015-2019

Kecamatan	2015	2016	2017	2018	2019
Asemrowo	0	15	21	22	25
Benowo	12	19	30	25	31
Bubutan	30	28	47	26	41
Bulak	23	30	28	27	32
Dukuh pakis	20	22	34	29	22
Gayungan	27	0	29	31	27
Genteng	68	16	36	26	47
Gubeng	30	20	69	33	43
Gunung anyar	20	12	26	29	30
Jambangan	22	0	44	17	37
Karang pilang	0	17	33	32	18
Kenjeran	10	40	55	42	45
Krembangan	40	45	76	28	49
Lakarsantri	3	11	80	39	47
Mulyorejo	32	30	50	34	35
Pabean cantian	40	7	29	26	33
Pakal	20	22	53	36	32
Rungkut	0	34	52	36	45
Sambikerep	20	10	46	37	21
Sawahan	14	23	57	49	43
Semampir	26	30	50	28	23
Simokerto	36	48	76	33	27
Sukolilo	44	53	70	42	43
Sukomanunggal	34	0	45	24	34
Tambaksari	13	4	76	60	24
Tandes	41	32	52	29	47
Tegalsari	15	19	26	29	45
Tenggilis mejoyo	8	10	32	37	12
Wiyung	22	7	48	37	53
Wonocolo	0	8	39	31	45
Wonokromo	31	6	49	28	30
Total	701	618	1.458	1.002	1.086

Sumber: Dinas Sosial, 2020

Pada tabel I.8 dapat di ketahui bahwa penerima manfaat RSDK setiap tahunnya mengalami naik dan turun. Sementara itu persebaran kawasan kumuh di Kota Surabaya tersebar di beberapa wilayah seperti yang tergambar dalam peta kawasan kumuh dan layanan sanitasi Kota Surabaya sebagai berikut:



Gambar I. 1 Peta Kawasan Kumuh dan Layanan Sanitasi Kota Surabaya

Sumber: Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Surabaya Tahun 2016-2021

Terdapat delapan kelurahan yang menjadi prioritas utama Pemkot Surabaya dalam penataan permukiman kumuh di Surabaya, yaitu Kelurahan Sawunggaling, Kelurahan Bulak, Kelurahan Kedung Cowek, Kelurahan Sukolilo Baru, Kelurahan Bulak Banteng, Kelurahan Rungkut Kidul, Kelurahan Kalirungkut dan Kelurahan Wonokusumo. Pada tabel I.5 kawasan pengembangan pembangunan salah satunya pada Kecamatan Kenjeran dan Bulak. Penelitian ini akan berfokus di Kecamatan Bulak Kelurahan Kedung Cowek. Kelurahan Kedung Cowek merupakan salah satu kawasan kumuh yang menjadi prioritas pertama yang harus segera ditangani oleh Pemerintah

Kota Surabaya. Di Kelurahan Kedung Cowek terdapat Kampung Pelangi yaitu kampung nelayan yang diubah menjadi destinasi wisata dengan cara penduduk setempat mengecat rumah mereka berwarna-warni. Sehingga kampung nelayan yang awalnya terkesan kumuh sekarang menjadi kampung nelayan yang indah. Kampung pelangi ini telah ada pada tahun 2016 yang diinisiasi oleh Walikota Surabaya Tri Rismaharini. Kampung Pelangi juga ada di Kelurahan Kendangsari Kecamatan Tenggilis Mejoyo Kota Surabaya, namun penelitian ini berfokus di Kelurahan Kedung Cowek karena merupakan Kampung Pelangi pertama di Kota Surabaya. Selain itu, Kelurahan Kedung Cowek merupakan prioritas I dalam penataan dan peningkatan kualitas perumahan dan permukiman, prioritas pengembangan permukiman karena terdapat kawasan permukiman nelayan yang kumuh, sesuai dengan kriteria dan indikator pengembangan permukiman sesuai dengan dokumen Strategi Pengembangan Permukiman dan Infrastruktur Perkotaan Kota Surabaya. Kampung Pelangi di Kelurahan Kedung Cowek keberadaannya sudah di ketahui oleh masyarakat di Indonesia, hal tersebut dibuktikan dengan berita yang memuat mengenai Kampung Pelangi di Kelurahan Kedung Cowek sebagai berikut:

Tabel I. 9Berita Tentang Kampung Pelangi di Kelurahan Kedung Cowek

No	Sumber Berita	Keterangan
1	Bisnissurabaya.com	Lingkungan kumuh, menjadi wisata yang indah. Sebutan itu ditujukan kepada Kampung Kenjeran yang terletak di pesisir utara Kota Surabaya. Dengan sentuhan warna-warni di seluruh bagian ekterior bangunan. Pengembangan wisata dan pengecatan melibatkan Tri Rismaharini, Walikota Surabaya dengan bantuan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kota /Pemkot Surabaya serta warga sekitar.
2	Surya.co.id	Selain air mancur menari dengan sorot lampu warna-warni saat malam hari, pengunjung Jembatan Suroboyo disugahi kampung warna-warni. Tampak deretan rumah di wilayah pantai Kenjeran itu bercat membentuk pelangi. Warna merah, kuning, hijau, biru, dan aneka warna lainnya menghiasi dinding dan atap rumah warga.
3	Idntimes.com	Kampung Pelangi di Kelurahan Kedung Cowek Kecamatan Bulak Kota Surabaya masuk dalam jejeran Kampung Pelangi yang ada di Indonesia.

4	Surabaya.liputan6.com	Surabaya juga memiliki kampung warna-warni yang menarik. Selain menarik dengan warna-warna terang, kampung ini juga memiliki kawasan yang luas. Kampung Pelangi di Kelurahan Kedung Cowek menjadi salah satu Kampung Pelangi di Jawa Timur.
5	Radarsurabaya.id	Surabaya baru saja memperoleh penghargaan Lee Kuan Yew World City Prize kategori Special Mention. Sebagai kota yang memiliki perkembangan pembangunan yang pesat, Kota Pahlawan dinilai layak mendapatkannya dengan sejumlah program dan penataan kota yang telah dilakukan. Contohnya, keberhasilan Kota Surabaya dalam mengubah wajah kampung nelayan yang kumuh menjadi berwarna dan bersih di Kecamatan Bulak Kota Surabaya.

Sumber: diolah oleh peneliti, 2020

Pada tahun 2016 Pemerintah Kota Surabaya menjadikan Kecamatan Bulak lebih tepatnya Kelurahan Kedung Cowek sebagai destinasi wisata dan salah satu unit pengembangan wilayah laut III yang fungsinya untuk kawasan wisata bahari, area penangkapan ikan, budidaya perikanan dan alur pelayaran kapal nelayan yang tertuang dalam Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPARDA) Kota Surabaya dan Peraturan Daerah Nomor 12 tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034. Transformasi Kelurahan Kedung Cowek menjadi Kampung Pelangi dilakukan bersama-sama antara pemerintah, swasta dan masyarakat untuk menjadikan kawasan pesisir bagian utara Kota Surabaya menjadi destinasi wisata masyarakat lokal maupun mancanegara. Kampung Pelangi dijadikan salah satu tujuan wisata internasional yang dapat menarik wisatawan dalam rangka memberikan dampak positif bagi masyarakat disekitarnya.

Upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Surabaya untuk mewujudkan Kampung Pelangi dimulai dari pengecatan rumah warga, pembangunan jembatan Suroboyo, pembangunan taman sebagai fasilitas untuk menarik wisatawan. Peran yang dilakukan oleh masyarakat Kelurahan Kedung cowek antara lain ikut melakukan pengecatan rumah, perbaikan sanitasi, perbaikan jalan/ gang, menyediakan lahan parkir untuk wisatawan. Sedangkan peran swasta berperan dalam memberikan bantuan berupa *corporate social responsibility (CSR)*. Pihak swasta dari PT. Nippon Paint yang membantu Pemerintah Kota Surabaya dalam pelatihan teknik pengecatan dan penyediaan cat. Selanjutnya peran masyarakat dalam program RSDK di

sampaikan oleh Bapak Samsi selaku Ketua UPKM Kedung Cowek bahwa masyarakat berperan dalam mengecat rumah, jalan, dan titik-titik yang akan di jadikan lokasi wisata (Keterangan wawancara dilakukan di Kediaman Bapak Samsi Jalan Kedung Cowek 7B pada 11 Juli 2020 pukul 07:18). Selain itu, *collaborative governance* dalam implementasi program RSDK belum berjalan secara maksimal mengingat peran swasta disini hanya sebatas *supporting* hal ini berkontradiksi dengan asaz-asaz teori *collaborative governance* yang menitikberatkan pada kerja bersama dan keterbukaan. Disisi lain, dalam implementasinya marak di jumpai diskresi-diskresi yang di lakukan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Kedua *empirical problem* tersebut, memiliki corak dalam sebuah *collaborative governance* yang di jalankan oleh aktor-aktor lapisan bawah yang sering menggunakan diskresi dalam pelaksanaannya. Sehingga teori *collaborative governance* dan teori *street-level* birokrasi di nilai tepat sebagai pisau analisa yang di gunakan oleh peneliti.

Berangkat dari permasalahan yang ada tersebut, Pemerintah Kota Surabaya beserta elemen swasta dan masyarakat berkomitmen membangun sebuah kolaborasi dalam penataan kawasan kumuh. Keseriusan Pemerintah Kota Surabaya dalam membangun kolaborasi ini di wujudkan 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. Alasan dilakukannya *collaborative governance* antara lain dalam Peraturan Walikota Nomor 41 tahun 2015 menyebutkan banyak aktor yang

terlibat sehingga ada kebutuhan kerjasama. *Collaborative governance* juga mengintegrasikan kebijakan global kaitannya SDGs dengan tujuan nasional yang tertuang dalam RPJMN 2020-2024 kaitannya dengan perumahan dan permukiman kumuh. Selain keterlibatan banyak pelaku dalam program RSDK, *collaborative governance* juga bisa dipahami dalam konteks kebijakan internasional yang berkaitan kebijakan nasional dan kebijakan nasional terintegrasi dengan kebijakan daerah. *Collaborative governance* muncul untuk merespon terjadinya kegagalan implementasi, biaya mahal dan politisasi regulasi sektor publik (Ansell dan Gash, 2007). Fokusnya mengarah pada setiap tahapan kebijakan publik. Beberapa penulis telah mengilustrasikannya dengan berbagai macam pemaknaan. Gray dkk (2003) menyebutnya sebagai instrumen kebijakan publik. Jung dkk (2009) menyebutnya sebagai kunci pendekatan kelembagaan. Apapun pemaknaan yang dialamatkan para pakar terdahulu, konsep ini merupakan tema strategis dalam administrasi publik menurut Emerson dkk (2011). *Newgovernance* harus dikaji lebih mendalam agar fenomena yang ada bisa dipahami secara komprehensif.

Penelitian ini berfokus pada *collaborative governance* dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kota Surabaya karena kawasan kumuh merupakan salah satu kebijakan yang di prioritaskan yang telah dilaksanakan secara berkelanjutan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Meskipun telah di laksanakan secara berkelanjutan, keberhasilan penanganan kawasan permukiman kumuh sangat bergantung pada faktor-faktor eksternal diantaranya meluasnya lingkungan hunian atau permukiman kumuh di Kota Surabaya, salah satu faktor meningkatkan permukiman kumuh ialah urbanisasi. Program RSDK ini melibatkan beberapa *stakeholder* yang membantu mensukseskan berjalannya program.

Penelitian terdahulu memberikan gambaran bagi penulis dalam melihat sebuah proses *collaborative governance* yang ada. Penelitian yang dilakukan oleh Habib (2009) dalam penelitiannya yang berjudul *the role of governmnet and NGOs in slum development: the case of Dhaka City* menyebutkan bahwa

urbanisasi yang cepat menyebabkan banyak permukiman kumuh dan liar di banyak tempat di kota dunia ketiga. Menurut Habib (2009) dalam mengatasi permukiman kumuh, Kota Dhaka dibantu oleh LSM yang terlibat dalam kegiatan perbaikan permukiman kumuh. Sejalan dengan Habib, Sawhney (2013) dalam penelitiannya yang berjudul *slum population in India: extent and policy response* mengatakan bahwa tingkat urbanisasi saat ini memberikan kerugian yang tinggi pada kota yang terdampak karena tidak adanya perumahan dan fasilitas infrastruktur yang memadai. Sedangkan menurut Zain *et al* (2018) dalam penelitiannya yang berjudul *model of slum area management based on socio-spatial approach, the case of Baubau City, Indonesia* mengatakan bahwa proses pengelolaan daerah kumuh harus di prioritaskan, sesuai dengan urutan signifikansi sebagai berikut: pertama, daerah kumuh yang terletak di tepi sungai, kedua daerah kumuh di daerah pesisir, dan ketiga daerah kampung tradisional. Berdasarkan beberapa penelitian terdahulu yang telah di paparkan, penelitian mengenai *collaborative governance* dalam pelaksanaan program RSDK masih belum dilakukan, sehingga peneliti tertarik untuk meneliti kasus tersebut. Penelitian yang peneliti lakukan ini ialah untuk melengkapi penelitian mengenai *collaborative governance* dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kota Surabaya. Penelitian terdahulu yang peneliti himpun lebih banyak berfokus pada implementasi, evaluasi, partisipasi, program pemerintah dalam mengatasi daerah kumuh. Berbeda dengan penelitian terdahulu tersebut, penelitian ini menganalisis teori *collaborative governance* yang di elaborasikan dengan teori implementasi kebijakan. Melalui elaborasi dua teori tersebut penelitian mengenai *collaborative governance* dalam pelaksanaan program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh belum pernah ditemukan. Penelitian ini berfokus pada *collaborative governance* dalam pelaksanaan peraturan pemerintah mengenai program untuk mengurangi daerah kumuh di perkotaan.

Keberhasilan pada *collaborative governance* dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman

Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kota Surabaya ini akan mencerminkan bagaimana para *stakeholder* dalam menangani permasalahan publik. *Collaborative governance* yang dilakukan oleh pemerintah ini merupakan usaha untuk melaksanakan kebijakan publik guna merespon permasalahan yang terjadi yang hasilnya akan mengatasi permasalahan publik. *Collaborative governance* antara pemerintah, masyarakat, dan swasta inilah yang disebut dengan *collaborative governance*. Melalui proses kolaborasi, terdapat dua pihak yang merasakan manfaatnya yaitu sasaran kebijakan dan pelaksana kebijakan. Kolaborasi yang berhasil mengindikasikan program yang di jalankan juga berhasil, maka sasaran kebijakan akan puas akan hasil yang telah dicapai. Penerima manfaat kedua ialah pelaksana kebijakan atau pihak yang ikut terlibat dalam proses kolaborasi. Pelaksana kebijakan akan mendapatkan manfaat dan proses kolaborasi yang berhasil yaitu meningkatkan hubungan antara pemangku kepentingan atau aktor yang terlibat, meningkatnya ketrampilan, dan meningkatnya pengetahuan masing-masing *stakeholder*. Penelitian ini berusaha untuk menganalisis kebijakan dengan mengambil isu *collaborative governance* dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kota Surabaya sebagai potret yang merk untuk di angkat menjadi sebuah penelitian atau dalam hal ini *study of policy* mengikuti pedoman dari Thomas R. Dye (1976).

Lebih lanjut penelitian ini menggunakan tahapan kolaborasi dari Morse dan Stephens (2012) dan tahapan implemmentasi dari Lipsky (2010). Penelitian ini menganalisis *collaborative governance* dalam implemmentasi program. Model *collaborative governance* menurut Morse dan Stephens (2012) memiliki empat tahap dalam proses kolaborasi, yaitu *assessment*, *initiation*, *deliberation*, dan *implementation*. *Assessment* merupakan tahap yang paling penting dalam *collaborative governance* menurut Morse dan Stephens (2012). Sedangkan implementasi kebijakan yang di kemukakan oleh Lipsky (2010) yang mana ia merupakan pakar implementasi kebijakan yang bersifat *bottom-up*. Program RSDK sendiri merupakan program

pembangunan berdasar pada partisipasi masyarakat dan menggunakan pola pendekatan *bottom-up* sehingga penelitian ini menggunakan teori implementasi dengan pendekatan *bottom-up*. Teori implementasi kebijakan Lipsky (2010) memiliki tiga tahapan yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implemementasi kebijakan, yaitu otonomi relatif dari otoritas organisasi, perbedaan antara birokrat *street-level* dengan manajer, dan sumber daya untuk resistensi. Salah satu ciri implementasi dari Lipsky (2010) marak di jumpai diskresi-diskresi yang di lakukan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Peneliti mengelaborasi kedua teori tersebut sebagai pisau analisa dalam penelitian ini sejalan mengikuti metode penelitian kualitatif yang berdiri dalam paradigma *interpretive*.

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraiakan, maka penelitian ini berfokus untuk melihat bagaimana *collaborative governance* dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kota Surabaya. Adapun lokus dalam penelitian ini mengambil di Kota Surabaya tepatnya di Kelurahan Kedung Cowek Kecamatan Bulak Kota Surabaya. *Collaborative governance* dalam implementasi kebijakanmendorong untuk menghasilkan manfaat dan rekomendasi kebijakan yang lebih komperhensif. Oleh karena itu, penelitian ini mengambil judul penelitian “*Collaborative governance* dalam Pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Kota Surabaya”.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di paparkan, rumusan masalah dalam penelitian ini ialah:

1. Bagaimana proses *collaborative governance* dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kota Surabaya?
2. Bagaimana *output* dan *outcome* dari *collaborative governance* dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang

Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kota Surabaya?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka terdapat dua tujuan penulisan tesis ini. Pertama bertujuan untuk menganalisis dan memahami bagaimana *collaborative governance* dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Kota Surabaya. Morse dan Stephens (2012) memiliki empat tahap dalam proses *collaborative governance* yaitu *assessment, initiation, deliberation, dan implementation*. Sedangkan menurut Lipsky (2010) memiliki tiga tahap yaitu otonomi relatif dari otoritas organisasi, perbedaan antara birokrat *street-level* dengan manajer, dan sumber daya untuk resistensi. Melalui elaborasi kedua teori ini terdapat keunggulan yang ditawarkan yaitu dapat mengembangkan penelitian, memperkaya penelitian, dan memperinci penelitian.

Kedua, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan memahami bagaimana *output* serta *outcome* dari proses *collaborative governance* program RSDK. Penelitian ini menggunakan perspektif *interpretive* yang memandang realitas sosial sebagai suatu yang kompleks, utuh, dinamis, dan penuh makna. Melalui tahapan *intepretive* yang digunakan dalam penelitian ini, dapat di peroleh alternatif atau rekomendasi yang nantinya digunakan dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya nomor 41 tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kota Surabaya.

1.4. Manfaat Penelitian

Sebuah penelitian tentunya memiliki manfaat baik secara akademis maupun praktis. Penelitian yang penulis lakukan ini diharapkan mampu memberikan kontribusi secara akademis dan praktis, kontribusi tersebut antara lain:

1.4.1. Manfaat Akademis

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini dapat memberikan wawasan dan pengetahuan baru mengenai *collaborative governance* dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Kota Surabaya serta *output* dan *outcome* dari proses *collaborative governance*. Kedua, penelitian ini akan mengisi *gap* teoritis *state of the art collaborative governance* dalam pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Kota Surabaya yang melihat *collaborative governance* dalam pelaksanaan program melalui elaborasi dua teori. Penelitian ini berfokus pada *collaborative governance* yang sudah banyak dilakukan, namun yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu *collaborative governance* dalam pelaksanaan peraturan pemerintah mengenai program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh. Penelitian yang secara spesifik membahas mengenai *collaborative governance* dalam pelaksanaan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kota Surabaya tidak ditemukan oleh peneliti di Indonesia. Penataan kawasan kumuh bertujuan untuk mengurangi permukiman kumuh dengan cara peningkatan kualitas permukiman di perkotaan melalui percepatan dalam menangani permukiman kumuh perkotaan secara tuntas dan menyeluruh.

Penelitian ini memiliki keunggulan dalam sebuah elaborasi teori yang di kembangkan oleh Morse, Stephens, dan Lipsky dengan mengambil potret isu *collaborative governance* dan implementasi kebijakan dalam program RSDK di Kota Surabaya sebagai pisau analisisnya. Penelitian yang mengelaborasi kedua teori tersebut berusaha melihat *collaborative governance* dalam otonomi relatif dari otoritas organisasi program RSDK, *collaborative governance* dalam perbedaan antara birokrat *street-level* dengan manajer program RSDK, dan *collaborative governance* dalam sumber daya untuk resistensi program RSDK sebagai fenomena yang menarik di angkat dalam penelitian. Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya penelitian di bidang tersebut dalam aspek *collaborative*

governance dalam suatu implementasi kebijakan, lebih lanjut dalam aspek metodologis penelitian ini berdirinya pada paradigma interpretative yang berusaha memaknai sebuah perilaku fenomena dalam sistem sosial secara detail melalui pengamatan langsung atau observasi (Neuman:1997). Penelitian yang dilakukan peneliti ini sekaligus mengisi kekosongan dari penelitian Tummers & Bekkers (2014) yang lebih menekankan penelitian mengenai *street-level* birokrasi dengan pendekatan positivistik sebagai pisau analisisnya. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti lebih menekankan sisi kualitatif dengan paradigma interpretatif.

1.4.2. Manfaat Praktis

Berdasarkan hasil penelitian ini akan diketahui hasil dari Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh melalui *collaborative governance* dalam implementasi kebijakan publik, serta apakah program RSDK telah berhasil mencapai tujuan dalam penataan kawasan kumuh. Oleh karenanya, penelitian yang dilakukan ini dapat menjadi bahan pembelajaran maupun landasan dalam sebuah pemikiran mengenai penataan kawasan kumuh, serta dapat menjadi rekomendasi, rujukan, atau masukan bagi pemerintah, aktor *collaborative governance* yang meliputi pemerintahan, swasta, serta pihak masyarakat dalam Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kelurahan Kedung Cowek Kota Surabaya.