

BAB I

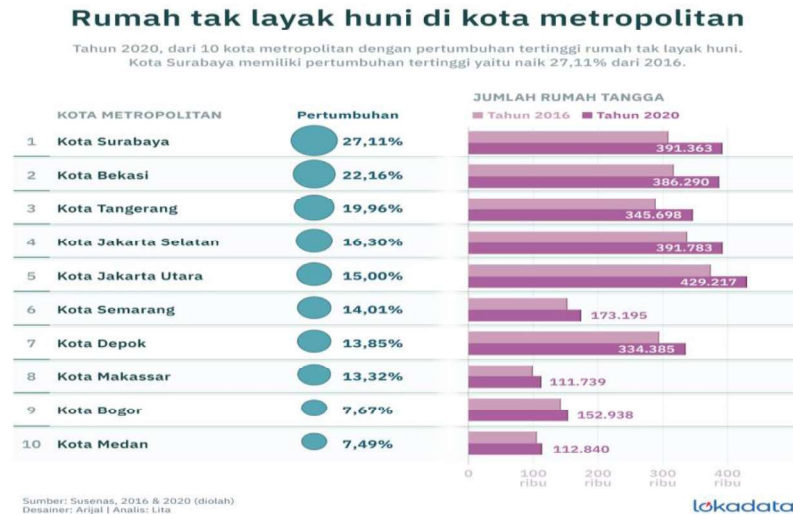
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Suatu kota tentunya memiliki banyak permasalahan di dalamnya, mulai kemiskinan, pengangguran, kepadatan penduduk dan permukiman kumuh. Permasalahan yang terakhir disebutkan merupakan salah satu permasalahan yang penting untuk segera diselesaikan oleh pemerintah kota demi menjamin kualitas hidup yang layak bagi masyarakat. Apabila permasalahan permukiman kumuh di perkotaan tidak segera ditangani dan diselesaikan berdasarkan asas ketepatan dan kegunaan maka ia menjadi problematika yang berkepanjangan seperti terbentuknya permukiman yang rentan terhadap penyakit dan disfungsi secara sosial. Tentu saja, orang yang tinggal dan hidup di permukiman kumuh tersebut masuk dalam kategori keluarga yang berkebutuhan khusus secara kesejahteraan ekonomi dan penghasilan.

Permasalahan tersebut semakin diperparah adanya situasi bencana Pandemi Covid 19 yang melanda sejumlah daerah di Indonesia di awal tahun 2020 yang lalu. Salah satu pemerintah kota yang mengalami permasalahan tersebut adalah Pemerintah Kota Surabaya. Menurut data Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) 2020 yang terangkum di dalam gambar 1.1, bahwa dari sepuluh kota metropolitan di Indonesia, Kota Surabaya mempunyai pertumbuhan rumah yang tidak layak huni paling tinggi sepanjang tahun 2016-2020, yaitu 27,11 persen. Dengan rincian bahwa Kota Surabaya memiliki jumlah Kartu

Keluarga (KK) sebanyak 971.659, dibalik perihal itu terdapat 391.363 rumah yang masuk kategori “tidak layak huni”.



Gambar. 1.1 Data SUSENAS 2020 tentang Rumah Tidak Layak Huni

Sumber: 1

Dinamika permukiman kumuh dan tidak layak huni di Kota Surabaya tidak dapat lepas dari permasalahan pengangguran, kemiskinan dan kepadatan penduduk. Diketahui pada tahun 2020, angka karyawan yang dirumahkan meningkat sekitar 9,79% (BPS Surabaya). Hal ini menjadi salah satu masalah kota dimana kemudian terbentuk permukiman kumuh akibat kemiskinan dan kepadatan penduduk yang sukar dikendalikan. Diketahui dari data BPS kota Surabaya tahun 2019 terdapat peningkatan kepadatan penduduk menjadi 8.798 jiwa perkilometer persegi dengan 130.555 jiwa pada tahun 2020.¹

¹ <https://surabayakota.bps.go.id/statictable/2020/01/09/623/angka-dan-garis-kemiskinan-serta-jumlah-penduduk-miskin-kota-surabaya-tahun-2010-2019.html> diakses pada 11 Januari 2022.

Pasca pandemi Covid-19, selanjutnya jumlah penduduk dengan tingkat kemiskinan semakin mengalami peningkatan dari tahun 2020 hingga mencapai 5,02%. Dengan demikian, total persentase peningkatan warga miskin di Kota Surabaya adalah 5,23% atau 152.489 jiwa².

Peningkatan persentase masyarakat miskin disinyalir karena kondisi pandemic covid 19 yang berdampak sangat besar pada beragam aspek baik perekonomian, tenaga kerja, industry sangat terpukul sehingga menyebabkan penurunan tenaga kerja dan membuat sejumlah perusahaan memutuskan melakukan PHK pada karyawannya.

Tabel 1.1 Jumlah MBR Kota Surabaya dari 2017-2020

NO	TAHUN	JUMLAH MBR
1.	2017	291.686
2.	2018	291.686
3.	2019	799.540
4.	2020	822.105

Diolah peneliti dari berkas RPJMD Kota Surabaya 2021-2026

Sekarang kondisi pandemi Covid-19 sudah mereda, namun krisis yang diakibatkannya belum terlalu pulih secara sempurna, sehingga hal ini berdampak pada kondisi keuangan pemerintah Kota Surabaya dan masyarakat, khususnya masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Dari pendataan Pemerintah Kota Surabaya per-26 Januari 2022, di antara masyarakat miskin Kota Surabaya tersebut yang masuk dalam kategori Masyarakat Berpenghasilan Rendah telah mencapai 314.837 Kepala Keluarga (KK) atau berjumlah 991.930 jiwa. Data Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang telah masuk dalam pantauan Pemerintah

² Badan Pusat Statistik (Susenas Maret), <https://jatim.bps.go.id/indicator/23/421/1/jumlah-penduduk-miskin-menurut-kabupaten-kota-di-jawa-timur.html> diakses pada 21 Januari 2022.

Kota Surabaya akan mendapatkan prioritas dalam intervensi kebijakan seperti kebijakan kesehatan, pendidikan serta akses dunia kerja. Termasuk juga prioritas bantuan permukiman (bagi lansia, anak yatim dan disabilitas), bantuan rumah susun dan program perbaikan rumah tidak layak huni (Rutilahu).³

Dengan adanya program perbaikan rumah tidak layak huni (Rutilahu) merupakan program berkelanjutan dimana Pemkot Surabaya berupaya menjadikan Surabaya sebagai kota dan permukiman yang layak, aman, dan tangguh. Selain program Rutilahu, ada program peningkatan kualitas permukiman kumuh. Utamanya adalah berupaya meningkatkan kualitas lingkungan perkampungan dan permukiman sebagai wajah permukiman asli penduduk menjadi permukiman yang ramah lingkungan dan lokasi tinggal yang nyaman dengan perbaikan-perbaikan melalui drainase lingkungan, perbaikan kualitas kawasan kampung dan permukiman.

Menurut data Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya di tahun 2019, bahwa Kota Surabaya masih memiliki kawasan yang kumuh hingga 42,46 hektare yang tersebar di hampir 21 keluarahan di Kota Surabaya⁴. Pada tahun 2021, kawasan *slum area* di Kota Surabaya sudah mencapai 43,46 hektare.⁵ Oleh karenanya, dengan adanya klasterisasi area kumuh diharapkan dapat menangani serta menangani area kumuh dengan prinsip skala prioritas pembangunan kota.

³ <https://www.jawapos.com/surabaya/04/01/2022/angka-kemiskinan-meningkat-021-persen-ini-solusi-pemkot-surabaya/> diakses pada 21 Januari 2022

⁴ <https://surabaya.bisnis.com/read/20190903/531/1143997/surabaya-masih-miliki-kawasan-kumuh-4246-hektare> diakses pada tanggal 13 Januari 2022.

⁵ Aulia Putri Novianty & Badrudin Kurniawan. Analisis Implementasi Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) Kota Surabaya. *Publika*, Volume 9 Nomor 3 Tahun 2021.

Sehubungan dengan problematika perumahan tidak layak dan wilayah *slum area* di Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya melakukan klasterisasi dan pengutamaan penataan dan peningkatan kualitas lingkungan rumah dan ruang tinggal di Kota Surabaya. Klasterisasi tersebut bertujuan untuk memudahkan penanganan dan pengelolaan area tersebut agar dapat diambil tindakan yang lebih nyata dalam perbaikan kualitas hunian yang layak.

Tabel 1.2 Daftar Kawasan Prioritas Penataan dan Peningkatan Kualitas 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	Wonokusum	
9	Semampir	Sidotopo	
10	Gubeng	Airlangga	PRIORITAS II
11	Mulyorejo	Kalisari	
12	Pakal	Benowo	
13	Simokerto	Tambakrejo	
14	Sukomanunggal	Putat Gede	
15	Tenggilis	Mejoyo Kutisari	
16	Krembangan	Morokrembangan	
17	Asemrowo	Asemrowo	PRIORITAS III
18	Bubutan	Bubutan	
19	Bubutan	Gundih	
20	Bulak	Kenjeran	
21	Gunung Anyar	Gunung Anyar Tambak	
22	Semampir	Sidotopo	
23	Tandes	Tandes	

NO	KECAMATAN	KELURAHAN	KETERANGAN
24	Wonokromo	Darmo	
25	Krembangan	Dupak	
26	Tandes	Karangpoh	

Sumber: RPJMD Kota Surabaya Tahun 2021-2026

Dari tabel 1.2 di atas, Pemerintah Kota Surabaya berusaha untuk mengantisipasi meluasnya kawasan kualitas permukiman yang di bawah standar “layak”. Salah satu penilaian permukiman tersebut tidak layak sehingga terkesan kumuh adalah cakupan layanan sanitasi yang terkadang ditimbulkan oleh limbah air domestik di kawasan tersebut. Oleh karena itu, perbaikan rumah yang layak huni tidak luput dari pengelolaan dan pengerjaan masalah sanitasi domestiknya. Pemerintah Kota Surabaya mengupayakan kualitas lingkungan permukiman dengan salah satunya perbaikan rumah tidak layak huni (Rutilahu) sesuai dengan standar prioritas kawasan yang terbagi menjadi tiga prioritas sebagaimana yang ada di dalam tabel 1.2 tersebut.

Berkaitan dengan prioritas perbaikan rumah tidak layak huni, sejak tahun 2019, Pemerintah Kota Surabaya melakukan program pemugaran (renovasi/bedah) rumah tidak layak huni ini hingga mencapai 3.544 rumah. Dan di tahun 2020, mereka mencanangkan program renovasi rumah yang dinyatakan layak huni dengan target 1.000 rumah yang ada di Kota Surabaya. Akan tetapi, karena kondisi pandemi Covid 19, pemerintah Kota Surabaya hanya dapat merealisasikannya sebanyak 461 rumah. Kemudian, pada tahun 2021 Pemerintah

Kota Surabaya menargetkan 842 unit rumah yang dapat direnovasi agar menjadi rumah layak huni.⁶

Penurunan angka target program Rutilahu Surabaya tersebut tidak dapat begitu saja karena ada kondisi pandemi Covid-19 yang menyebabkan *refocusing* anggaran kota Surabaya. Akan tetapi lebih karena penganggaran yang terlalu kecil di mana alokasi anggaran Rutilahu per-rumahnya sekitar Rp. 35 juta,⁷ sehingga laju perbaikan rumah tidak layak huni di Kota Surabaya tidak berbanding lurus dengan kondisi alam dan lingkungan yang banyak terjadi sehingga mengakibatkan munculnya rumah tidak layak huni yang baru.

Secara umum, program penanganan permukiman kumuh ini sudah ada sejak tahun 2003 dan mengalami perubahan demi perubahan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya seiring dengan perkembangan zaman dan kondisi sosial. Dan secara khusus program perbaikan Rumah Tidak Layak Huni baru menggema di tahun 2011. Sampai tahun 2022 ini, program RUTILAHU mengalami perubahan demi perubahan secara konten dan konteksnya.

Perubahan itu dimulai dari Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Kota Surabaya, kemudian Peraturan Walikota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya, hingga menjadi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2022 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni yang ternyata juga mengalami perubahan dengan

⁶ Ishlahuddin, Makin Banyak Rumah Tak Layak Huni di Kota-kota Besar, Salah Satunya Surabaya. Sumber: <https://lokadata.id/artikel/makin-banyak-rumah-tak-layak-huni-di-kota-kota-besar-surabaya-salah-satunya> diakses pada 13 Januari 2022.

⁷ <https://www.jawapos.com/surabaya/30/05/2022/dewan-anggaran-program-dandan-omah-di-surabaya-harus-ditambah/?page=2> diakses pada 23 Januari 2022.

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 35 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2022 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya.

Perubahan peraturan pada kebijakan yang sama, tentu menyesuaikan kepentingan pemerintah Kota Surabaya yang menjabat sehingga muncul istilah-istilah dalam bentuk jargon baru untuk program kebijakan yang sama, yaitu rumah tidak layak huni atau yang biasa disingkat dengan Rutilahu. Misalnya, di masa pemerintahan Walikota Surabaya, Eri Cahyadi, Rutilahu lebih diperkenalkan dengan istilah program “Dandan Omah”. Sebelumnya, ada istilah “bedah rumah”, “renovasi rumah” atau “rehabilitasi rumah” yang diperkenalkan oleh pemerintah Kota Surabaya yang kala itu dipimpin oleh Ibu Risma selama dua periode.

Program Dandan Omah merupakan program padat karya yang diperkenalkan serta diluncurkan oleh Walikota Surabaya Eri Cahyadi pada tanggal 31 Maret 2022 yang lalu. Meskipun baik program Dandan Omah dan Bedah Rumah sama-sama menysasar warga Kota Surabaya yang berpenghasilan rendah (MBR) yang bertujuan untuk memperbaiki kondisi rumah mereka dari kondisi kumuh menjadi layak huni secara fungsi dan kualitasnya. Akan tetapi, dalam pandangan peneliti, keduanya mempunyai perbedaan yang fundamental pada basisnya. Program Dandan Omah yang digagas oleh Eri Cahyadi merupakan program perbaikan Rumah Tidak Layak Huni yang berbasis padat karya, sementara program Bedah Rumah yang diluncurkan oleh Walikota Surabaya yang lama, Ibu Risma berbasis pada kesejahteraan sosial.

Oleh karena berbasis pada kesejahteraan sosial, maka dalam pelaksanaan program Rutilahu di era Ibu Risma lebih cenderung pada Dinas Sosial sebagai pelaksana programnya. Menurut data Kepala Dinas Sosial Pemerintah Kota Surabaya, sejak tahun 2011 hingga 2020, total realisasi program Rutilahu sudah mencapai 7.258 unit rumah. Program Bedah Rumah (rehabilitasi rumah) ini dilakukan dengan cara merenovasi rumah tidak layak huni yang dimiliki oleh warga fakir miskin yang ada di Kota Surabaya melalui usulan yang disampaikan oleh masyarakat kepada Pemerintah Kota Surabaya dan dari hasil survei oleh Dinas Sosial Kota Surabaya⁸.

Pengelolaan dan pelaksanaan program Rutilahu yang berbasiskan pada kesejahteraan sosial berlandaskan pada kebijakan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Kota Surabaya, Peraturan Walikota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya, dan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2022 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya.

Kendati terjadi perubahan yang menelan waktu yang cukup singkat, peluncuran program Dandan Omah berbasis padat karya sejatinya mengacu pada Peraturan Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2022 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya. Hanya saja, penambahan dan pengurangan di dalam mekanisme konten pada sebuah kebijakan adalah hal yang wajar demi asas keadilan dan proporsionalitas. Yang penting dilihat di sini

⁸ Novianty, Aulia Putri & Badrudin Kurniawan,. Analisis Implementasi Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) Kota Surabaya. *Publika*, Volume 9 Nomor 3 Tahun 2021.

sebagai kerisauan utama dalam diri peneliti adalah *pertama*, basis Rutilahu dalam program Dandan Omah sebagai program padat karya; *kedua*, penentuan eksekutor utama dalam program Rutilahu di Perwali No. 9 Tahun 2022 dan Perwali No. 35 Tahun 2022 (era Walikota Eri Cahyadi) adalah Kelompok Teknis Perbaikan Rumah (KTPR).

Kelompok Teknik Perbaikan Rumah (KTPR) dalam Perwali No. 9 Tahun 2022 dan Perwali No. 35 Tahun 2022 adalah lembaga yang dibentuk melalui musyawarah pemangku kepentingan yang ada di wilayah Kelurahan dan dikukuhkan oleh Lurah setempat.

Hasil musyawarah melalui KRPR adalah mekanisme pembahasan untuk mencapai kesepakatan bersama tentang sasaran calon penerima dana Rutilahu yang ada di Kelurahan setempat yang diusulkan oleh warga melalui pengurus RW yang disepakati secara bersama oleh Dinas, KTPR, RT/RW, LPMK, tokoh masyarakat dan tokoh agama. Hasil musyawarah tersebut direkam dalam Berita Acara Pelaksanaan Musyawarah KTPR yang diertai dengan nama-nama calon penerima yang telah ditandatangani oleh Lurah, Ketua LPMK dan KTPR. Namun, perbedaan utama antara KTPR dengan KTPRS adalah tidak adanya keterlibatan Dinas Sosial sebagai salah satu unsur pelaksana sentral di dalam kebijakan tersebut.

Di dalam penelitian ini, peneliti menentukan Kelurahan Dupak Kecamatan Krembangan Kota Surabaya sebagai fokus penelitian karena alasan; di antara kelurahan di Kecamatan Krembangan yang selalu masuk dalam program prioritas perbaikan rumah tidak layak huni mulai dari program RSDK (Rehabilitasi Sosial

Daerah Kumuh) hingga Rutilahu (Rumah Tidak Layak Huni) adalah kelurahan Dupak. Kelurahan Dupak merupakan wilayah nomor dua yang mempunyai jumlah penduduk paling banyak dengan 21.663 jiwa di Kecamatan Krembangan setelah Kelurahan Morokrembangan dengan 44.582 jiwa. Namun, Kelurahan Dupak mempunyai jumlah kepadatan terbesar di Kecamatan Krembangan dengan luas wilayah terkecil yaitu 0,48 km².⁹

Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat studi terdahulu yang juga meneliti Program Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Dupak dalam perspektif *sustainable development*. Melalui perspektif *sustainable development*, penelitian ini mempunyai kesimpulan di antaranya bahwa komunikasi yang dilakukan oleh para pelaksana program Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Dupak telah berjalan dengan baik kendatipun terkadang terjadi distorsi informasi untuk masyarakat sebagai penerima informasi. Sumber daya manusia dalam tim pelaksana program juga dinilai sudah memadai dan handal dan pelaksana Unit Pelaksana Keluarga Miskin (UPKM) mendapatkan peran yang disposisi dengan adanya jabatan rangkap di dalamnya.¹⁰

Studi terdahulu selanjutnya yang berjudul “implementasi kebijakan program kotaku (Kota Tanpa Kumuh) dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat” KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) adalah kebijakan terkait dengan penanganan pemukiman kumuh di kota agar menjadi hunian yang lebih layak

⁹ BPS Kota Surabaya. Kecamatan Krembangan dalam Angka 2021. (Surabaya: BPS Kota Surabaya, 2021). 38.

¹⁰ Erry Anant Sadewa, Implementasi Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RUTILAHU) sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan di Kelurahan Dupak dalam Perspektif Sustainable Development, *Skripsi Departemen Administrasi Publik*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UPN Veteran Surabaya, 2020.

huni, kebijakan ini berbasis pembangunan rumah rakyat berbasis masyarakat. Tujuan dari penelitian ini (1) Guna mengetahui bagaimana implementasi kebijakan program KOTAKU mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, (2) Guna mengenai faktor kendala penghambat implementasi kebijakan KOTAKU. Dengan menggunakan teori Grindle penelitian ini Menghasilkan analisa mengenai bagaimana imlementasi program KOTAKU dengan hasil program KOTAKU mampu meningkatkan akses infrastruktur dan pelayanan dasar di kawasan kumuh perkotaan guna mewujudkan pemukiman yang produktif, layak huni dan berkelanjutan. Faktor utama penghambat dari program ini adalah partisipasi beberapa masyarakat yang masih minim. Sedangkan faktor pendukung adalah partisipasi sebagian masyarakat yang peka dengan kondisi dan banyak membantu.¹¹

Kendati demikian, penelitian terdahulu tersebut masih belum menyentuh kepentingan yang lebih bersifat kontekstual dalam sebuah kebijakan. Khususnya, implelementasi program Rutilahu di kelurahan Dupak yang sudah berganti konten dari Rutilahu yang berbasis pada kesejahteraan sosial menjadi Rutilahu berbasis pada padat karya. Kebijakan tersebut mengalami perubahan demi perubahan sehingga selain merubah kontennya tetapi juga merubah pelaksana program di lapangan (kontekstual).

Dari Perwali No. 41 Tahun 2015 dan Perwali No. 6 Tahun 2019 (era Walikota Ibu Risma) dengan pelaksanaanya yang disebut Unit Pembinaan Keluarga Miskin (UPKM) beralih menjadi Perwali No. 35 Tahun 2022 (era

¹¹ Nurhasanah. Implementasi kebijakan program KOTAKU (Kota Tanpa Kumuh) dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Vol. 1 nomor 1 Tahun 2019.

Walikota Eri Cahyadi) dengan pelaksana Kelompok Teknis Perbaikan Rumah (KTPR). Oleh karena itu penelitian ini ingin melihat implementasi kebijakan program rumah tidak layak huni dengan mengambil Kelurahan Dupak sebagai fokus penelitiannya, dengan kerangka analisis konten dan konteks kebijakan Grindle.

1.2 Rumusan Masalah

Dari penjelasan latar belakang yang sudah disebutkan di atas, penelitian ini secara teknis mempunyai dua rumusan masalah, yaitu:

1. Apa konten politik dalam Implementasi kebijakan Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya di Kelurahan Dupak Kota Surabaya?
2. Apa konteks dan hambatan yang mempengaruhi implementasi kebijakan Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya di Kelurahan Dupak Kota Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Secara teknis, penelitian ini mempunyai beberapa tujuan, di antaranya adalah:

- a. Untuk memahami implementasi program padat karya dalam kebijakan rumah tidak layak huni di Kelurahan Dupak Kota Surabaya.
- b. Untuk menemukan kendala dalam implementasi kebijakan Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini mempunyai manfaat bagi kalangan akademisi dan praktisi sebagaimana berikut ini:

- a. Bagi Akademisi, penelitian ini diharapkan dapat memberikan khazanah pengetahuan teoritis tentang program Rumah Layak Huni bagi sejumlah masyarakat penerima bantuan program di kota Surabaya khususnya, dan di daerah-daerah lainnya. Kemudian, penelitian ini juga dapat memberi sumbangsih pemikiran tentang tema problematika pengentasan kemiskinan melalui perbaikan rumah dan pengelolaan kawasan lingkungan permukiman kumuh di kota.
- b. Secara praktis, penelitian ini dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi sejumlah praktisi kebijakan dalam rangka pembuatan kebijakan publik tentang isu pengentasan kemiskinan dan perbaikan tata kota yang layak. Selain itu, penelitian ini juga dapat memberikan cakrawala pemahaman bagi sejumlah praktisi di lembaga swadaya masyarakat yang berkonsentrasi pada persoalan kesejahteraan sosial di area atau kawasan permukiman kumuh.

1.5 Kerangka Teori dan Kosneptual

Dalam prosesnya, penelitian ini mengoperasionalkan teori Implementasi kebijakan yang dipopulerkan oleh Merilee S. Grindle dengan mengambil dua pembahasan utamanya; konten kebijakan dan konteks kebijakan sebagai instrumen peneliti dalam menganalisis implementasi kebijakan publik yang tertuang di PERWALI NO. 35 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan

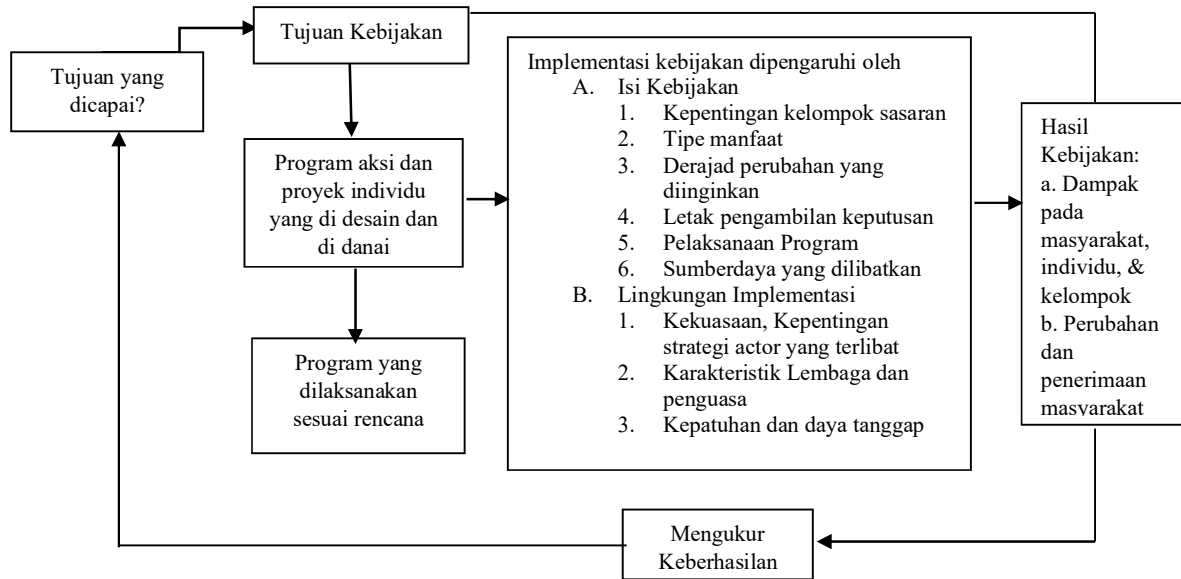
Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2022 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya khususnya di kelurahan Dupak Kota Surabaya. Berikut merupakan penjelasan teorinya.

1.5.1 Teori Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle

Implementasi kebijakan adalah proses mekanisme rumusan tertentu dalam penyusunan suatu kebijakan untuk memenuhi kualitas tujuan dari peruntukan kebijakan yang dirancang. Kendati suatu kebijakan itu telah dirancang sebaik dan serapi mungkin akan tetapi jika ia tidak dilaksanakan dengan baik, maka kebijakan tersebut tidak berjalan tepat secara efektif dan efisien. Sehubungan dengan suatu penelitian, maka penelitian implementasi kebijakan adalah salah satu jenis penelitian yang secara spesifik tertuju pada pembahasan rumusan kebijakan dan implementasinya di lapangan.

Grindle berpandangan bahwa implementasi suatu kebijakan mempunyai tugas yang dapat membentuk *linkage* (hubungan yang terpaut) dengan pemangku pelaksana kebijakan demi terwujudnya tujuan-tujuan dibuatnya kebijakan tersebut dalam konteks realitasnya di kehidupan nyata. Oleh karena itu, implepentasi kebijakan itu sendiri pada akhirnya mempunyai peran untuk membentuk “*a policy system*” yang berarti terbentuknya sebuah sistem yang jelas untuk merancang suatu tindakan pemerintah yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat sosial demi mencapai tujuan yang diinginkan.

Teori Grindle adalah salah satu landasan berpikir dalam melihat serta meninjau kebijakan-kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dengan fokus pada konteks dan konten kebijakan untuk melihat keberhasilan atau tidaknya dari suatu implementasi kebijakan. Secara teoritis, landasan berpikir tersebut dapat disederhanakan sebagaimana berikut ini:



Gambar. 1.2 Bagan Teori Grindle dalam Impelementasi Kebijakan.¹²

Di dalam teori Grindle tersebut, terdapat dua kategori utama untuk melihat keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Dua kategori itu adalah 1) kesesuaian antara desain kebijakan dan implementasinya berdasarkan pada tindakan kebijakan. 2) tercapainya tujuan kebijakan yang dilihat dari dampaknya kebijakan tersebut bagi masyarakat. Dalam pandangan Grindle, suatu kebijakan akan dapat

¹² Merilee S. Grindle. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, (Princeton: Princeton University Press, 2017), h. 11. <https://doi.org/10.1515/9781400886081>

dianggap berhasil dalam implementasinya, jika tingkat implementasinya tersebut tinggi di mana dapat dilihat dari dua hal: yaitu konten atau isi kebijakan (*content of implementation*) dan konteks kebijakan (*context of implementation*). Selain itu, model implementasi kebijakan ini dapat diturunkan dari empat aspek utama yang berkaitan dengan kebijakan itu sendiri, yaitu aspek konten, aspek konteks, aspek proses, dan aspek aktor.

Teori kebijakan public milik Merilee S Grindle ini umumnya terdapat dua variable utama yang menjadi landasan keberhasilan kegiatan kebijakan publik, antara lain :

(1) *Policy process*, yaitu proses implementasi kebijakan Rumah Tidak Layak Huni yang sesuai dengan desain Visi dan Misi Pemerintah Kota Surabaya dengan mengacu pada tindakan kebijakannya;

(2) Adanya dampak kebijakan tersebut kepada Masyarakat Berpenghasilan Rendah sebagai target sasaran kebijakan baik secara perseorang / individu atau dari kelompok dengan menilai dari tingkat perubahan dari kelompok sasaran atau perubahan terkait dengan perubahan yang terjadi¹³.

Variabel pertama menitikberatkan pada bagaimana suatu implementasi kebijakan di lapangan bisa dikatakan berhasil apabila didasatkan pada proses dari kegiatan kebijakan tersebut, baik secara outcome dan ketercapaian tujuan. Sedangkan variable yang kedua bagaimana suatu kebijakan ditinjau dari progress kebijakan dan sejauh mana mewujudkan tujuan masyarakat di lingkungan terkait.

¹³*Ibid.*, hal 32

Bagaimana suatu kebijakan bisa memberdayakan dan memberikan kebaikan bagi ekosistem masyarakat dan pemerintah.

Model *Content of Policy dan Context of Policy* memiliki enam elemen untuk konten kebijakan. Dan tiga elemen untuk konteks kebijakan. Konten kebijakan meliputi 1) kepentingan yang dipengaruhi, 2) jenis manfaat, 3) tingkat perubahan visi, 4) tempat pengambilan keputusan, 5) pelaksana program, dan 6) komitmen sumber daya.¹⁴ Sementara konteks kebijakan hanya fokus pada 1) kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor terlibat, 2) karakteristik kelembagaan dan rezim, serta 3) kepatuhan dan responsivitas.

Konten kebijakan (*Content of policy*) mempunyai pengaruh terhadap proses implementasi sebagai berikut:

1. Kepentingan yang dipengaruhi

Kepentingan yang terkait dengan implelementasi kebijakan Rumah Tidak Layak Huni dalam hal ini adalah kepentingan aktor pemerintah sekaligus kepentingan stategisnya dalam realisasi program padat karya dan visi misi yang pernah disampaikan ketika aktor tersebut mencalonkan diri sebagai wali kota Surabaya dalam PILWALI Kota Surabaya tahun 2020 yang silam.

Dalam konteks kepentingan kebijakan ini ada sebuah kelompok yang ditargetkan sebagai pihak penerima baik barang ataupun jasa dari kebijakan yang dibuat untuk mempengaruhi perilakunya. Dalam hal ini kelompok sasaran sebagai penerima kebijakan tersebut adalah

¹⁴ *Ibid.*, hal 43

konstituennya dan lembaga kedinasan yang mempunyai kedekatan secara kultural-personal dengan aktor tersebut.

2. Jenis manfaat

Dalam suatu kebijakan tentu tidak dapat terlepas dari adanya beberapa jenis manfaat. Kebermanfaatan dalam penelitian tentang kebijakan RUTILAHU ini harus dapat menyerap kelompok masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) dan pelaku teknis bangunan sesuai dengan perencanaan yang matang dalam program padat karya pasca Pandemi Covid 19.

3. Tingkat perubahan yang ingin dicapai (*extent of change envisioned*)

Poin utama dalam unsur ini adalah tingkat visi kematangan kebijakan yang dibuat guna memberikan perubahan-perubahan yang ingin dicapai melalui suatu mekanisme kebijakan. Oleh karenanya, perubahan yang diinginkan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam program RUTILAHU ini adalah adanya penurunan angka kemiskinan di Kota Surabaya akibat situasi Covid 19 dan pembatasan kegiatan masyarakat (PPKM) dari Pemerintah Pusat Republik Indonesia.

4. Tempat Pengambilan Keputusan (*site of decision making*)

Unsur ini menunjukkan pada sisi pentingnya letak atau tempat pengambilan keputusan dari suatu kebijakan publik. Di dalam pelaksanaan kebijakan RUTILAHU di Kota Surabaya, ada peran penting dari pengambilan keputusan yang awalnya ada di kantor Kedinasan Sosial Kota Surabaya menjadi urusan Kedinasan DPRKPP Kota

Surabaya, demi kemudahan sistematisasi proses implementasi dari kebijakan tersebut.

5. Pelaksana Program (*programm implementor*)

Unsur ini mengharuskan adanya kelompok implementor sebagai pelaksana utama kebijakan yang *capable* di dalam menjalankan kebijakan Rumah Tidak Layak Huni di Kota Surabaya. Dalam implementasi kebijakan publik, sebuah organisasi publik (birokrat) yang bertindak secara dominan sebagai *implementor* (pelaksana) adalah Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya di level atas, sedangkan di level bawah, terdapat Kelurahan setempat dan Kelompok Teknis Perbaikan Rumah (KTPR) dari masyarakat sekitar.

6. Komitmen Sumber Daya (*resources committed*)

Suatu implementasi kebijakan harus didukung oleh sumber-sumber daya yang memadai baik sumber daya manusia, material dan metodis.¹⁵ Dalam hal kebijakan RUTILAHU, *Resource* (sumber daya) manusia memanfaatkan tenaga tukang dan kuli bangunan dari masyarakat setempat yang diawasi oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Permukiman serta Pertanahan Kota Surabaya. Sumber daya dalam bentuk bahan dasar (*raw material*) yang digunakan untuk menghasilkan barang atau jasa didapatkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota

¹⁵ Sintaningrum, *Kesejahteraan Petani Siapa Peduli? Impelementasi Kebijakan Pertanian* (Bandung: AIPI Bandung, 2011). H, 32.

Surabaya dengan pengawasan langsung dari kedinasan dan pengurus kelurahan.

Adapun berkaitan dengan konteks kebijakan (*context of policy*), maka suatu kebijakan harus fokus pada unsur-unsur berikut ini:

1. Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang Terlibat

Unsur ini mefokuskan pada bagaimana sebuah kebijakan tidak dapat lepas dari kekuasaan, kepentingan dan strategi yang digunakan oleh aktor yang mempunyai program padat karya dalam keberlangsungan implementasi kebijakan Rumah Tidak Layak Huni.

2. Karakteristik Kelembagaan dan Rezim

Di dalam kebijakan Rumah Tidak Layak Huni (Rutilahu) mempunyai karakteristik yang masing-masing dibawa oleh lembaga atau rezim aktor demi merealisasikan kepentingan program padat karya pasca Pandemi Covid 19 di Kota Surabaya. Karakteristik ini nantinya berpengaruh pada proses implementasi kebijakan tersebut di lapangan.

3. Kepatuhan dan Responsivitas

Kepatuhan dan responsivitas pelaksana kebijakan Rutilahu terhadap terhadap tujuan yang diinginkan dalam proyek pemulihan ekonomi nasional pasca Pandemi Covid 19 khususnya yang melanda masyarakat Berpenghasilan Rendah di Kota Surabaya sebagaimana kebijakan itu dirumuskan dan diimplementasikan.

Teori implementasi kebijakan Grindle ini digunakan untuk melihat bagaimana implementasi kebijakan Rumah Tidak Layak Huni di Kota Surabaya

dapat dikatakan berhasil atau gagal dalam program padat karya sebagaimana yang difungsikan untuk cara pemulihan ekonomi nasional khususnya bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Kota Surabaya) di Kota Surabaya yang bergantung pada isi atau konten dan konteks dari kebijakannya itu sendiri. Keberhasilan dan kegagalan kebijakan juga mengacu pada desain atau ketetapan dari kebijakan yang dirumuskan dan dampak kemanfaatan yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut yang dirasakan dan dinikmati oleh masyarakat luas.

1.5.2 Kerangka Konseptual: Permukiman Kumuh

Wilayah pemukiman penduduk atau sebuah perumahan merupakan deretan rumah atau perumahan atau sekumpulan rumah deret beserta sarana dan prasarana lingkungan yang terdapat dalam suatu lingkungan atau wilayah didalam kota / kabupaten. Sedangkan pemukiman / wilayah kumuh adalah kawasan dimana kondisi rumah tinggal atau hunian dari penduduk dilokasi tersebut adalah kondisi yang buruk, mulai dari standar sanitasi yang buruk, situasi bangunan yang padat dan tidak estetik karena kotor dan bertumpuk-tumpuk, serta fasilitas sosial lain yang kurang lengkap.

Wilayah pemukiman kumuh biasanya lekat dengan perkampungan, hal tersebut bisa dirunut mulai sejarah terjadinya sebuah kota itu sendiri. Dimana lingkungan kumuh kian berkembang karena situasi kapitalisasi yang menguasai banyak lahan perkotaan dan memprioritaskan keuntungan. Membuat harga-harga menjadi lebih mahal, sehingga masyarakat yang tidak memiliki kemampuan untuk membeli tanah memanfaatkan lahan kosong yang terbengkalai secara illegal dan mendirikan bangunan semi permanen yang bisa digunakan untuk tinggal dan

berteduh. Wilayah pemukiman ini biasanya sangat tidak layak dan dibangun dengan seadanya menghindari sewaktu-waktu apabila dibongkar oleh petugas.

Berikut adalah ciri-ciri wilayah lingkungan kumuh adalah sebagai berikut :

1. Memiliki bangunan semi permanen yang tidak layak untuk tinggal, dan tidak memenuhi standarisasi untuk disebut rumah, biasanya menggunakan bahan seadanya.
2. Memiliki akses lingkungan yang tidak sesuai standar
3. Akses sanitasi yang kurang, bahkan tidak ada
4. Ekosistem drainase yang tidak memadai / tidak layak
5. Sama sekali tidak memiliki sistem pengelolaan limbah
6. Ekosistem persampahan yang tidak dikelola dengan baik
7. Bangunan saling berdempetan sehingga rawan potensi kebakaran

Dari situasi dan ciri ini kemudian dapat disimpulkan bahwa pemukiman kumuh di perkotaan adalah suatu hunian dan lingkungan yang awalnya adalah lahan kosong, kemudian beralih fungsi sebagai lingkungan tinggal dengan kondisi yang tidak memiliki kelayakan huni, baik dari aspek bangunan tinggal, akses sanitasi, sistem drainase, serta kepadatan penduduk di lingkungan tersebut.

1.5.3 Implementasi Kebijakan

Dalam suatu implementasi kebijakan public, sebuah kegiatan implementasi adalah suatu proses yang harus dilakukan. Sebagai bentuk realisasi konkrit dari kebijakan tersebut. Implementasi ini sangat penting untuk disegerakan setelah kebijakan tersebut disetujui oleh para *policy maker* untuk

kemudian langsung dilakukan penerapan pada objek dan subjek kebijakan tersebut.

Dalam pelaksanaan implementasi tersebut tentunya membutuhkan suatu ekosistem pendukung kebijakan, sehingga membutuhkan sinergi peranan dari berbagai pihak mulai dari peranan pemerintah, masyarakat, institusi swasta, NGO ataupun institusi lain yang memiliki keterkaitan dengan penerapan dari kebijakan tersebut sehingga bisa diterapkan guna mewujudkan kepentingan kolektif.

Pada posisi *policy maker* tentunya dapat memberikan pengaruh pada kelompok-kelompok birokrat pelaksana agar memberikan pelayanan pada target / kelompok sasaran pada suatu sistem politik. Kelompok atau target sasaran bisa menjadi partisipan dengan menjadi implementor dan penghubung antara birokrat dengan masyarakat dengan memberikan pelayanan dan fasilitas pada masyarakat untuk mengakses kebijakan tersebut dengan mudah. Sehingga kebijakan ini betul-betul tepat sasaran dan bermanfaat bagi orang banyak sesuai dengan bagaimana kebijakan tersebut seharusnya.

1.5.4 Kebijakan Publik

Pada dasarnya, kebijakan publik adalah wujud dari rasionalisasi pemerintah dalam menjawab segala situasi yang muncul dalam dimensi bermasyarakat dengan beragam aspek kebutuhannya. Sehingga secara legal ataupun formal suatu kebijakan adalah intisari dari sebuah perumusan dan

pertimbangan dan *decision* pemerintah menyikapi permasalahan dan menyelesaikan dengan membuat kebijakan.¹⁶

Tentunya, kebijakan publik dalam hal ini lebih dimaknai sebagai semua hal yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyelesaikan suatu persoalan publik¹⁷. Oleh karenanya, James Anderson (dalam buku Analisis Kebijakan Publik) menyebutkan bahwa “*public policy is purposive course of action or inaction undertaken by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”, yang kurang lebih artinya bahwa kebijakan publik itu merupakan suatu langkah tindakan tertentu yang diambil oleh seorang aktor atau sekelompok aktor dalam penyelesaian sebuah masalah yang sedang diperhatikan.¹⁸

Langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah sebagai aktor penentu kebijakan biasanya tertuang dalam bentuk undang-undang dan peraturan. Dimana keduanya merupakan sebuah produk dari kebijakan publik yang dalam konteks kekinian menjadi komoditas politik yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Dalam satu pandangan, suatu kebijakan publik harus memiliki sifat fleksibel di mana kebijakan tersebut masih dimungkinkan mempunyai ruang untuk diperbaiki serta disesuaikan sesuai dengan perkembangan manusia dan

¹⁶ M. Thoha, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 60-67.

¹⁷ Peter deLeon and Danielle M. Vogenbeck, *The Policy Sciences at the Crossroads* dalam *Handbook of Public Policy*, ed. Frank Fischer, Gerald. J Miller, and Mara S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods* (New York: Taylor & Francis, 2007). Hlm. 11

¹⁸ Intan Fitri Meutia, *Analisis Kebijakan Publik*, (Bandar Lampung: Aura Publishing, 2017). Hlm. 1-2

kebutuhan pembangunan suatu daerah¹⁹. Maka dari itu, kesesuaian kebijakan tersebut bergantung pada penilaian masyarakat.

1.5.5 Dimensi Aktor dalam Kebijakan Publik

Terdapat sebuah paradigma baru dalam pemerintahan, dimana pemerintah kita banyak melakukan perubahan dalam penerapan kebijakannya dengan melibatkan *civil society*, dan hal tersebut mengharuskan pemerintah pusat harus berorientasi pada kebijakan dari pemerintah daerah dalam pelaksanaannya dalam paradigma *good governance* ini.

Sedangkan prinsip-prinsip *good governance* sendiri lebih menekankan pada kegiatan dan proses pemerintahan yang mengutamakan kolaborasi antara pihak pemerintah dan masyarakat, pihak swasta atau pengusaha, yang saling mendukung suatu ekosistem dan keberlangsungan suatu sistem produktif kebijakan dan memacu perubahan yang lebih tertata dan madani.

Prinsip *good governance* sendiri adalah sebuah proses kegiatan penerapan kebijakan. Maka konsekuensi dari hal ini pemerintah memiliki peranan sebagai pelaksana sebagai implementor dalam suatu kebijakan. Yang harus saling mendukung kolaborasi dari 3 sektor sebagai bentuk partisipasi kebijakan. Pertama sebagai suatu pihak pemerintah / domain, kedua sebagai sektor privat dan ketiga adalah masyarakat atau komunitas. Ketiga aktor tersebut harus saling berinteraksi dan bersinergi menyelesaikan kebijakan dan menjalankan fungsinya masing-masing.

Dalam melakukan kegiatan penerapan kebijakan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* harus mengutamakan partisipasi secara kolektif dari

¹⁹ Abdullah Ramdhani and Muhammad Ali Ramdhani, "Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik," *Jurnal Publik* 11, no. 01 (2017): 1–12.

berbagai pihak (*collective action*) dimana tidak lagi menggunakan sistem terpusat namun penekanan lebih pada kekuatan partisipasi dan sinergitas pada berbagai sektor tersebut. Sebagai konsekuensinya pemerintah harus berani meninggalkan kebiasanya yang memonopoli suatu kebijakan menjadi ekosistem kebijakan yang lebih demokratis dan partisipatif serta kolaboratif.

Pernyataan yang dinyatakan oleh Lester & Stewart memberikan pendapat dimana rumusan utama dari kebijakan antara lain adalah a) institusi pemerntahan, b) Kongres, c) Kepresidenan, d) Kelompok kepentingan. Sedangkan Moore menyatakan bahwa secara umum seorang aktor Negara, aktor masyarakat, dan aktor privat memiliki peranan masing-masing dalam proses pewujudan dan penerapan suatu kebijakan publik.²⁰ Hal yang disampaikan oleh Moorre tersebut secara jelas menyatakan bahwa setiap aktor memiliki tupoksi yang berbeda sesuai dengan jabatan yang diampu-nya.

Maka, dikaitkan dengan penelitian ini, yakni kebijakan Pemkot Surabaya dalam penerapan kebijakan pencegahan dan peningkatan kualitas lingkungan pemukiman di *slum area*. Baik aktor dari legislative memiliki peranan sesuai dengan PERWALI No.6 Tahun 2009 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (Rutilahu), sedangkan dua kelompok kepentingan dalam ekosistem kebijakan lainnya adalah kelompok formal dan informal. Kategori kelompok formal adalah para aktor yang memiliki kepentingan dalam penerapan kebijakan antara lain Pemerintah Kota Surabaya, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan (DPRKPP) Kota Surabaya, Pemerintah Desa

²⁰ Lester & Stewart. *Dimensi aktor dalam kebijakan publik*. 2010.

Kelurahan Dupak. Sedangkan para kelompok informal adalah *Local Strongman Leader* (masyarakat sipil yang memiliki kekuatan sebagai penggerak opini publik), tokoh masyarakat, LSM, baik dalam skala kelurahan ataupun kecamatan yang memiliki kapasitas untuk membantu pemerintah Kota Surabaya dalam mewujudkan suatu implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik dan lancar sesuai yang ditargetkan.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Menyesuaikan dengan tujuan dari penelitian, metode penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Yang berfokus guna memperoleh pemahaman secara detail mengenai suatu fenomena secara holistik mengenai bagaimana implementasi kebijakan dari Perwali No. 35 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2022 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya dan bagaimana fenomena permasalahan di *slum area* serta bagaimana kendala-kendala dalam kegiatan implementasi kebijakan dari para aktor yang terlibat dalam kegiatan pengimplementasian kebijakan tersebut yang menjadi sebuah studi kasus tersendiri.

Alasan utama menggunakan studi kasus dengan objek Perwali N. 35 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2022 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya di Kelurahan Dupak sebagai fokus kajian, sehingga peneliti perlu mengaitkan penelitian ini dengan pertanyaan bagaimana pengimplementasian dari kebijakan

ini di Kelurahan Dupak Kota Surabaya dan melihat bagaimana kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut di realitas lapangan dalam mengatasi problem rumah tidak layak huni yang ada di kota Surabaya, salah satu daerahnya adalah Kelurahan Dupak Surabaya.

1.6.2 Fokus Penelitian

Problem utama yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah mengenai bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 35 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2022 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya. Artinya, penelitian ini menjelaskan tentang upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah Surabaya dalam melakukan pengimplementasian suatu kebijakan, terkait dengan bagaimana strategi yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya mengentaskan kemiskinan di wilayah pemukiman kumuh khususnya di Kelurahan Dupak Kecamatan Krembangan.

1.6.3 Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlokasi di kelurahan Dupak, kecamatan Krembangan, Kota Surabaya. Alasan utama mengambil lokasi penelitian ini adalah karena Kelurahan Dupak merupakan kawasan prioritas penerima program Rutilahu oleh pemerintah Surabaya. Meskipun sejak program ini mempunyai nama Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) di Kota Surabaya. Selain itu, kelurahan Dupak merupakan kawasan yang mempunyai luas wilayah terkecil kedua, namun dengan jumlah penduduk terbanyak kedua di Kecamatan Krembangan sehingga kelurahan Dupak dapat diasumsikan menjadi kawasan yang padat penduduk.

1.6.4 Subjek Penelitian

Seorang informan adalah pihak yang sangat penting dalam membantu suatu penelitian, sebab mereka mampu memberikan data penelitian secara komprehensif yang dibutuhkan dalam penelitian. Dengan menggunakan teknik penelitian *purposive sampling*, penelitian memilih para informan yang benar-benar kuat latar belakangnya terkait pemahaman mereka dalam pemetaan persoalan di penelitian ini²¹. Berikut merupakan subjek penelitian ini adalah:

No.	Objek Penelitian	Data yang didapat
1.	Alvian koor wilayah Utara dan Selatan (DPRKPP)	Mengetahui implementor rutilahu serta tugas DPRKPP sebagai penanggung jawab implementasi kebijakan rutilahu khususnya di Surabaya Utara, mengetahui jumlah pengusul diseluruh Surabaya serta realisasi yang ada di Surabaya. Mengetahui tujuan politik dari pelaksanaan program ini seperti sebagai salah satu pemenuhan janji politik Eri Cahyadi saat mencalonkan menjadi walikota.
2.	Nurul Sardila (Sekretaris Lurah Dupak)	Mengetahui pembentukan KTPR serta data pengajuan Rutilahu serta implementasi rutilahu di Dupak. Selain itu untuk memberikan data pengusul dan penerima rutilahu dan pedoman Rutilahu di Dupak. Untuk mengetahui relasi aktor implementor dengan pemerintah.
3.	Antoni Salayudha (Sekretaris Camat)	Mengetahui Perwali No. 35 Tahun 2022. Serta implementasinya di kelurahan Dupak dampaknya bagi Kecamatan Krembangan khususnya di Dupak. Mengetahui fungsi program padat karya dalam rutilahu. Dimana padat karya artinya memperdayakan masyarakat sekitar guna pemulihan ekonomi pasca pandemi.
4.	Mustofah (Ketua LPMK)	Mengetahui proses pemilihan calon penerima manfaat melalui proses musyawarah bersama serta dan mengetahui proses pemilihan pengurus KTPR serta relasi antar aktor strategis dalam implementasi Rutilahu di Kelurahan Dupak. Serta untuk mengetahui calon pengusul yang ada di kelurahan

²¹Lisa Harrison, *Metodologi Penelitian Politik*. (Jakarta: Kencana, 2007). hal 112

		Dupak.
5.	Imam Slamet (Ketua KTPR)	Mengetahui syarat-syarat penerima Rutilahu, urgensi dalam pemilihan calon penerima rutilahu sesuai dengan persyaratan yang ada dalam perwali no 35 tahun 2022; mengetahui proses perencanaan, pembangunan serta evaluasi Rutilahu, dan mengetahui proses pemilihan pengurus KTPR serta relasi antar aktor strategis dalam implementasi Rutilahu di Kelurahan Dupak. Mengetahui secara teknis bagaimana proses berjalannya rutilahu seperti cara mengerjakan dan pembelian material.
6.	M. Mustofa (Ketua RT)	Mengetahui proses pendaftaran awal warga untuk mendapatkan Rutilahu, pengusulan penerima manfaat. Serta untuk memantau apakah rutilahu telah berjalan sesuai dengan perwali.
7.	Harti	Mengetahui hak-hak yang didapatkan dalam Rutilahu sesuai dengan kebijakan yang mengatur yakni perwali No. 35 tahun 2022 seperti perbaikan rumah apa saja yang telah didapatkan. Kemudian untuk mengetahui kedekatan dengan KTPR sehingga beliau mendapatkan Rutilahu.
8.	Sumiati	Mengetahui proses pemilihannya sehingga dapat menerima Rutilahu. Memberikan informasi mengenai perbaikan apa saja yang ada di rumahnya dan kebermanfaat apa saja yang diterima, serta kendala apa yang dihadapi ketika adanya rutilahu.

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini terdapat 3 cara yang dilakukan oleh peneliti dalam melakukan pengumpulan data guna melengkapi penelitian. Sesuai dengan rumusan masalah, maka pengumpulan data dilakukan dalam bentuk wawancara, observasi ke lapangan (turun lapangan) dan dokumentasi kegiatan saat turun lapangan, berikut adalah definisinya :

1. Wawancara

Pertama adalah teknik wawancara, digunakan untuk mendapatkan data primer terkait dengan proses implementasi kebijakan Peraturan Wali

Kota Surabaya Nomor 35 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2022 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya. Teknik yang digunakan menggunakan wawancara terstruktur, dimana pertanyaan disusun detail sesuai dengan indikator, agar peneliti bisa lebih detail melakukan penggalian saat wawancara dan memiliki hasil yang lebih akurat.

2. Observasi

Teknik observasi juga digunakan guna melakukan pengamatan secara langsung yang menggambarkan lingkungan sekitar, dimana observasi ini melihat dengan jelas bagaimana situasi dan progress dari penerapan kebijakan tersebut di lapangan mengenai peningkatan kualitas pemukiman kumuh di wilayah Kelurahan Dupak dan penerima dana Rutilahu. Observasi ini diharapkan juga sebagai data pendukung pengamatan di lapangan, sehingga peneliti bisa memastikan secara langsung dari apa yang dikatakan oleh informan dengan situasi di lapangan.

1.6.6 Teknik Analisis Data

Kegiatan selanjutnya setelah semua data hasil wawancara dan observasi terkumpul maka perlu dilakukan analisis yang menggunakan teknik analisis deskriptif dengan cara peneliti mengumpulkan ulang data dan hasil wawancara kemudian menuliskannya dalam bentuk deskripsi detail. Proses analisis ada secara umum adalah melakukan kategorisasi dengan mengurutkan data sesuai dengan pola kategori ataupun uraian sehingga dapat membentuk tema dan

rumusan masalah sehingga dapat menemukan jawaban sesuai dengan data yang disarankan.²² Maka proses yang harus dilalui oleh peneliti adalah dengan melakukan²³ :

Pertama, pengumpulan data informan yang didapat selama kegiatan turun lapangan dan hasil observasi kemudian dituliskan dalam catatan lapangan. Data tersebut berbentuk transkrip wawancara dan dokumentasi, kemudian dilakukan pembacaan dan dilakukan pembelajaran kemudian dilakukan telaah langkah selanjutnya dengan dilakukan reduksi data dengan membuat abstraksi yang berupa rangkuman inti penelitian.

Kedua, Reduksi Data, dimulai dari proses pemilihan, penyusunan, penyederhanaan, pencatatan hal penting dan penyaringan data yang terdapat pada catatan di lapangan dengan tujuan untuk mengesampingkan hasil data yang tidak dibutuhkan dari data yang dibutuhkan.

Ketiga, Display data, yaitu hasil dari deskripsi yang disarikan dari informasi yang terstruktur jika dimungkinkan untuk menarik kesimpulan dan mengambil tindakan maka peneliti menyusunnya dalam bentuk paragraf-paragraf naratif dengan cara menggabungkan informasi yang tersusun secara sistematis dan mudah dipahami.

Keempat, penyimpulan, hasil akhir dari penelitian ini adalah kegiatan menyimpulkan data-data yang sudah terdisplai dengan baik kemudian peneliti

²² Miles Matthew B dan Micahael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, terj., Tjejep R. R. (Jakarta: UI Press, 1992), hlm.87.

²³ Husaini Usman dan Purnomo Setiadi Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2009), hlm. 85-89.

menarik kesimpulan yang murni sehingga kesimpulan menunjukkan keaslian temuan yang diperoleh oleh peneliti di kajian kualitatif.