

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional merupakan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Dengan memperhatikan tujuan yang hendak dicapai, pembangunan nasional telah diselenggarakan secara berencana, bertahap dan berkesinambungan namun bukan berarti dalam masa perjalanan pembangunan tersebut tanpa mengalami kendala dan masa sulit.

Negara-negara berkembang terus menerus melakukan pembangunan untuk mensejahterakan rakyatnya. Walaupun pembangunan tersebut mendapat bantuan berupa pinjaman modal dari negara-negara yang telah maju, namun pembangunan di negara-negara berkembang tetap saja tidak dapat menyamai negara maju. Indonesia sebagai salah satu negara berkembang saat awal pembangunan nasional bertujuan untuk membangun ekonomi untuk mengentaskan kemiskinan menuju masyarakat sejahtera

Krisis ekonomi yang menghantam Indonesia pada tahun 1997-1998 merupakan salah satu konsekuensi dari upaya negara dalam melakukan pembangunan namun dengan bermodalkan hutang luar negeri yang akhirnya pun menghadapi Indonesia pada suatu posisi krisis. Krisis moneter yang menimpa Indonesia memperparah kehidupan masyarakat Indonesia terutama masyarakat yang lemah fundamental secara ekonomi, baik masyarakat miskin di pedesaan maupun di perkotaan. Krisis pula yang membuat kehidupan di beberapa sektor

dalam bernegara menjadi bergejolak, contohnya kerusuhan yang hampir di alami oleh beberapa kota besar di dindonesi, penjarahan, tindakan kriminal. Dampak lainnya yang meskipun bukan salah satu dampak langsung dari krisis adalah perpindahan penduduk yang berasal dari pedesaan menuju perkotaan yang di dorong oleh harapan kehidupan di perkotaan yang mengiurkan yang diharapkan mampu menjanjikan kehidupan yang lebih baik.

Hal-hal lain yang memberikan konstribusi dalam angka kemiskinan adalah fokus pemerintah era orde baru yang pada masa itu melaksanakan pembangunan di pusat pemerintahan (jawa) saja, sehingga memberikan dorongan urbanisasi penduduk. Perpindahan penduduk yang di dorongan oleh faktor ekonominamun tidak dibekali dengan kualitas kemampuan berkompetisi sehingga memperburuk kondisi dan menuju pada jebakan kemiskinan.

Dengan kondisi krisis yang membuat kehidupan masyarakat terjepit , sehingga berbanding lurus dengan angka kemiskinan yang semakin tinggi. Kondisi ini mendorong inisiatif pemerintah untuk segera melakukan *recovery* (perbaikan). Pemerintah dan pihak-pihak yang berkepentingan mulai menempuh berbagai upaya yang bersifat mendesak maupun berjangka panjang untuk mengatasi dampak dari krisis moneter dan ekonomi.

Pemerintah dalam mengatasi persoalan kemiskinan yang meluas sejak adanya krisis 1998 telah memberlakukan beberapa program pemerintah semenjak era transisi dari era orde baru ke era reformasi hingga sekarang pada masa pemerintahan kabinet indonesia bersatu II. Penanganan kemiskinan sebenarnya telah ada sejak masa pemerintahan orde baru, saat itu ada program kegiatan ABRI

Masuk Desa (AMD), Inpres Desa Tertinggal (IDT)¹. Dari masa ke masa penanganan masalah kemiskinan tersebut sepertinya tidak berhasil dalam menangani masalah kemiskinan, bukti realitanya jumlah masyarakat miskin dari tahun ke tahun, dari masa ke masa semakin bertambah. Berbagai program penanggulangan kemiskinan saat itu tidak bersifat berkelanjutan dan dilaksanakan secara parsial. Partisipasi dari masyarakat dalam program penanggulangan kemiskinan yang dicanangkan oleh pemerintahan ternyata sangat minim, masyarakat baik itu secara individu maupun kelompok berperan sebagai objek bukan sebagai subjek. Untuk itulah masyarakat semakin tidak berdaya dalam menjalani kehidupannya, posisi mereka semakin terjepit, terintimidasi oleh suatu realita hidup yang mengharuskan mereka berfikir keras bagaimana caranya mendapatkan modal (uang) untuk memenuhi kebutuhan pokok hidup mereka.

Berbagai program penanggulangan kemiskinan yang terdapat di beberapa pihak seperti kementerian dan pihak swasta belum mampu secara maksimal dalam memberdayakan masyarakat miskin untuk tidak miskin lagi. Tidak maksimalnya program tersebut karena tidak adanya harmonisasi dalam hal tujuan (visi) maupun dalam hal pelaksanaannya. Pelaksanaannya cenderung sendiri-sendiri dan tidak ada koordinasi sehingga berbagai program pemberdayaan masyarakat yang seyogyanya untuk menanggulangi kemiskinan nasional tidak terwujud. Kebijakan yang dibuat oleh pemangku kepentingan (*stakeholder*) sering tumpang tindih, belum lagi hal pendanaan pelaksanaan program sering disalahgunakan dan tidak sampai ke pihak yang harusnya mendapatkan kucuran dana yakni masyarakat miskin. Untuk itulah diperlukan suatu kebijakan nasional dari pemerintah dalam penanganan masalah kemiskinan yang menjadi musuh bersama karena telah

¹<http://sosbud.kompasiana.com/2011/09/26/program-nasional-pemberdayaan-masyarakat-pn-pm-mandiri/>

mengancam kelangsungan diberbagai sektor kehidupan masyarakat, melihat kenyataan itulah pemerintah menanggapi dengan melahirkan beberapa kebijakan nasional terkait masalah kemiskinan dan kesejahteraan masyarakat. Contohnya seperti Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009; Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 Tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan; Peraturan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor 10/PER/MEN KO/KESRA/I II/2007 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat; Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Nomor 28/KEP/MENKO/KESRA/XI/2006 Tentang Tim Pengendali Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat. Kehadiran kebijakan tersebut sebagai landasan dasar untuk pedoman dalam membentuk dan merumuskan suatu program yang direncanakan untuk mempercepat penanganan masalah kemiskinan nasional yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Di tahun setelah masa reformasi tepatnya ditahun 2007 pemerintah menggulirkan program penanggulangan kemiskinan yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. PNPM Mandiri adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan. PNPM Mandiri ini adalah program yang secara sistemik memiliki beberapa tahapan, karena didalamnya ada

tahap persiapan, perencanaan, pelaksanaan, pengelolaan, dan evaluasi. PNPM Mandiri ini menjadi panduan bagi beberapa pihak yang melaksanakan berbagai program pemberdayaan masyarakat, karena sebelum diluncurkannya program ini diharapkan adanya harmonisasi dan sinkronisasi antar pihak yang memiliki kepentingan dalam pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan.

Surabaya yang secara geografis berposisi di pesisir pantai berpotensi sebagai tempat persinggahan dan permukiman bagi kaum pendatang (imigran). Proses imigrasi inilah yang menjadikan Kota Surabaya sebagai kota multietnis yang kaya akan budaya. Kebanyakan dari mereka pendatang yang berasal dari Bali, Sulawesi, Sumatra dan yang paling banyak adalah penduduk yang berasal dari pulau sendiri yaitu Jawa dan Madura yang datang dan pindah ke Kota Surabaya yang bertujuan untuk mengadu nasib di kota besar yang menjadi ibukota Jawa timur ini. Akibat dari banyaknya imigran yang datang ke Kota Surabaya mengakibatkan terjadinya penumpukan jumlah penduduk yang tidak bisa dihindarkan lagi. Dari penumpukan jumlah penduduk yang sangat membeludak ini dan tidak bisa dihindarkan lagi, banyak pula masalah yang seringkali membayangi masyarakat Surabaya sendiri, contohnya kepadatan yang semakin banyak jumlahnya.

Surabaya yang merupakan salah satu kota besar yang menyimpan potensi besarnya penduduk miskin perkotaan, dengan menjadi ibukota provinsi Jawa timur yang tidak menutup kemungkinan adanya penduduk daerah yang berurbanisasi ke Surabaya dengan banyak motif. Menurut data yang di rilis oleh Disnakertransduk Jawa timur Hasil Sensus Penduduk 2010 menunjukkan jumlah penduduk Jatim 37.476.011 orang. Jumlah tersebut terdiri atas 18.488.290 laki-

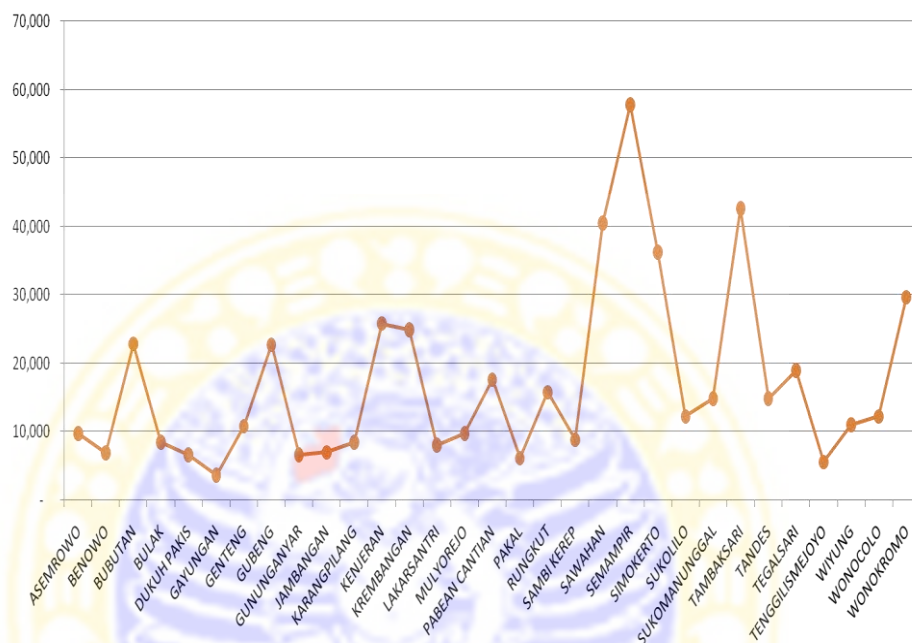
laki dan 18.987.721 perempuan², Kalau dilihat dari penyebaran penduduk di 38 Kabupaten/Kota, jumlahnya sangat bervariasi. Kota Surabaya memiliki jumlah penduduk tertinggi di Jatim dengan 2.765.908 jiwa. Sedangkan Kota Mojokerto memiliki jumlah penduduk terendah dengan 120.132 jiwa³. Di kota Surabaya penduduk miskin tersebar merata di pinggiran kota maupun pusat kota, hal yang nyata mampu di lihat di sepanjang sungai kalimas. Persoalan kemiskinan yang merambah ke permasalahan yang lain baik sosial maupun tata ruang, hal ini menjadi fokus perbaikan pemberdayaan masyarakat Surabaya dalam menatap menuju kota metropolis.

Letak persebaran permukiman kumuh beredar hampir merata di seluruh kawasan kota Surabaya. Akan tetapi kawasan utara kota Surabaya teridentifikasi lebih banyak titik-titik kawasan kumuhnya dibandingkan dengan kawasan lainnya. Berdasarkan identifikasi data⁴ yang menyebutkan populasi penduduk miskin kota surabaya terkonsentrasi di kecamatan sawahan, tambaksari, sawahan yang menunjukkan data orang miskin di daerah tersebut mencapai diatas 30.000 jiwa, sedangkan daerah semampir bahkan menjadi kantong penduduk miskin terbanyak di surabaya dengan angka hampir mencapai 60.000 jiwa.

² Data dari Badan Pusat Statistik (2010) yang di rilis oleh disnakertransduk jawa timur.

³ Badan Pusat Statistik (2010) yang di rilis oleh disnakertransduk jawa timur.

⁴ Bapeko Kota Surabaya (2009)

Tabel I.1**Jumlah penduduk miskin per kecamatan****(berdasarkan jiwa)**

Sumber : Bapeko Kota Surabaya (2009)

Masalah yang terjadi akibat adanya permukiman kumuh ini, khususnya di kota-kota besar di antaranya wilayah perkotaan menjadi memburuk dan kotor, planologi penertiban bangunan sukar dijalankan, banjir, penyakit menular, dan kebakaran sering melanda permukiman ini. Di sisi lain bahwa kehidupan penghuninya terus merosot baik kesehatan maupun kehidupan mereka yang terus terhimpit jauh di bawah garis kemiskinan.

Pemerintah pusat telah memberikan arahan tentang upaya percepatan pengentasan kemiskinan melalui Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan yang menjadi salah satu dasar dari lahirnya kebijakan program rehabilitasi sosial daerah kumuh (RSDK) di kota

surabaya. Program pemerintah Surabaya tentang Program Reabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) tertuang pada Peraturan Walikota Surabaya Nomor 33 tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Surabaya.

Program RSDK Kota Surabaya merupakan program pembangunan berdasar partisipasi masyarakat (*community based development*). Pelaksanaan program diarahkan untuk melakukan pemberdayaan kepada warga masyarakat setempat agar dapat meningkatkan kondisi sosial ekonomi dan lingkungannya secara mandiri dan berkelanjutan.

Pemukiman sering disebut perumahan dan atau sebaliknya pemukiman berasal dari kata *housing* dalam bahasa Inggris yang artinya adalah perumahan dan kata *human settlement* yang artinya pemukiman. Perumahan memberikan kesan tentang rumah atau kumpulan rumah beserta prasarana dan sarana lingkungan. Perumahan menitik beratkan pada fisik atau benda mati, yaitu *houses* dan *land settlement*. Pemukiman memberikan kesan tentang pemukim atau kumpulan pemukim beserta sikap dan perilakunya di dalam lingkungan, sehingga pemukiman menitik beratkan pada sesuatu yang bukan bersifat fisik atau benda mati yaitu manusia (*human*). Dengan demikian perumahan dan pemukiman merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dan sangat erat hubungannya, karena pada hakikatnya saling melengkapi⁵.

Kawasan kumuh perkotaan menjadi permasalahan tersendiri bagi pemerintah Kota Surabaya. Kawasan kumuh perkotaan cenderung memiliki kualitas sanitasi yang rendah, hal ini berdampak pada kesehatan masyarakat

⁵ Sri, Kurniasih, Usaha Perbaikan Pemukiman Di Petukangan Utara-Jakarta Selatan. Jakarta. Universitas Budi Luhur, 2007, hal 44.

miskin yang terdapat pada kawasan kumuh perkotaan, dimana rendahnya kualitas sanitasi akan berdampak pada rawannya penyakit sehingga penduduk kawasan kumuh perkotaan akan terbebani biaya kesehatan yang bagi mereka cukup mahal. Mahalnya biaya kesehatan akan membuat penduduk miskin semakin miskin. Karena mayoritas penduduk yang bertempat tinggal di kawasan kumuh adalah penduduk miskin yang kurang terjamin bagi kebutuhannya atau bahkan penduduk tersebut berstatus pengangguran⁶.

Kumuh adalah kesan atau gambaran secara umum tentang sikap dan tingkah laku yang rendah dilihat dari standar hidup dan penghasilan yang tergolong kelas menengah ke bawah. Dengan kata lain, kumuh dapat diartikan sebagai tanda atau cap yang diberikan golongan atas yang sudah mapan kepada golongan bawah yang belum mapan. Kumuh dapat ditempatkan sebagai sebab dan dapat pula ditempatkan sebagai akibat. Ditempatkan dimanapun juga, kata kumuh tetap menjurus pada sesuatu hal yang bersifat negatif.

Kawasan kumuh adalah kawasan dimana rumah dan kondisi hunian masyarakat di kawasan tersebut sangat buruk. Rumah maupun sarana dan prasarana yang ada tidak sesuai dengan standar yang berlaku, baik standar kebutuhan, kepadatan bangunan, persyaratan rumah sehat, kebutuhan sarana air bersih, sanitasi maupun persyaratan kelengkapan prasarana jalan, ruang terbuka, serta kelengkapan fasilitas sosial lainnya.

Perumahan kumuh dapat mengakibatkan berbagai dampak. Dari segi pemerintahan, pemerintah dianggap dan dipandang tidak cakap dan tidak peduli

⁶ Andini, Ike. Pemerintah kota dan perbaikan daerah kumuh : Studi mengenai sikap dan Peran Pemerintah Kota Surabaya terhadap Perbaikan Daerah kumuh di Kelurahan Tanah Kali Kedinding, Kecamatan Kenjeran, Kota Surabaya-Skripsi. Surabaya Universitas Airlangga

dalam menangani pelayanan terhadap masyarakat. Sementara pada dampak sosial, dimana sebagian masyarakat kumuh adalah masyarakat berpenghasilan rendah dengan kemampuan ekonomi menengah ke bawah dianggap sebagai sumber ketidakteraturan dan ketidakpatuhan terhadap norma-norma sosial. Terbentuknya pemukiman kumuh sering dipandang potensial menimbulkan banyak masalah perkotaan karena dapat merupakan sumber timbulnya berbagai perilaku menyimpang, seperti kejahatan, dan sumber penyakit sosial lainnya.

Mereka pada umumnya tidak cukup memiliki kemampuan untuk mendapatkan pekerjaan yang layak, disebabkan kurangnya keterampilan, tanpa modal usaha, tempat tinggal tak menentu, rendahnya penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, rendahnya daya adaptasi sosial ekonomi dan pola kehidupan kota. Kondisi yang serba terlanjur, kekurangan dan semakin memprihatinkan itu mendorong para pendatang tersebut untuk hidup seadanya, termasuk tempat tinggal yang tidak memenuhi syarat kesehatan.

Pemukiman kumuh umumnya di pusat-pusat perdagangan, seperti pasar kota, perkampungan pinggir kota, dan disekitar bantaran sungai kota. Kepadatan penduduk di daerah-daerah ini cenderung semakin meningkat dengan berbagai latar belakang sosial, ekonomi, budaya dan asal daerah. Perhatian utama pada penghuni pemukiman ini adalah kerja keras mencari nafkah atau hanya sekedar memenuhi kebutuhan sehari-hari agar tetap bertahan hidup, dan bahkan tidak sedikit warga setempat yang menjadi pengangguran. Sehingga tanggung jawab terhadap disiplin lingkungan, norma sosial dan hukum, kesehatan, solidaritas sosial, tolong menolong, menjadi terabaikan dan kurang diperhatikan.

Oleh karena para pemukim pada umumnya terdiri dari golongan-golongan yang tidak berhasil mencapai kehidupan yang layak, maka tidak sedikit menjadi pengangguran, gelandangan, pengemis, yang sangat rentan terhadap terjadinya perilaku menyimpang dan berbagai tindak kejahatan, baik antar penghuni itu sendiri maupun terhadap masyarakat lingkungan sekitarnya. Kondisi kehidupan yang sedang mengalami benturan antara perkembangan teknologi dengan keterbatasan potensi sumber daya yang tersedia, juga turut membuka celah timbulnya perilaku menyimpang dan tindak kejahatan dari para penghuni pemukiman kumuh tersebut. Kecenderungan terjadinya perilaku menyimpang (*deviant behaviour*) ini juga diperkuat oleh pola kehidupan kota yang lebih mementingkan diri sendiri atau kelompoknya yang acapkali bertentangan dengan nilai-nilai moral dan norma-norma sosial dalam masyarakat.

Dalam beberapa hal, kehidupan sehari-hari penduduk miskin di daerah-daerah pemukiman kumuh di perkotaan mirip dengan kehidupan penduduk miskin di daerah pedesaan. Masing-masing anggota keluarga harus bekerja sepanjang hari. Pendapatan mereka serba tidak pasti, dan mereka begitu sulit mendapatkan gizi, pelayanan kesehatan, serta kesempatan untuk mendapatkan pendidikan yang memadai. Meskipun rata-rata penduduk perkotaan memiliki pendapatan yang tinggi, namun kondisi penduduknya yang paling miskin tidak dapat di katakan lebih baik daripada yang ada di pedesaan dan menghadapi resiko yang lebih besar di perkotaan.⁷

⁷ Todaro, Michael P., and Smith Stephen C. *pembangunan ekonomi di dunia ketiga* (Jakarta: penerbit erlangga, 2004), halaman 542

Tabel II.2
Jumlah KK Menurut Lokasi Tempat Tinggal Per Kecamatan

Kecamatan	Kondisi Pemukiman (KK)			Total
	Kumuh dan Liar	Sederhana dan menengah	Mewah	
Tegalsari	2,443	16,692	1,583	20,718
Genteng	1,724	10,700	997	13,421
Bubutan	3,340	15,759	1,380	20,479
Simokerto	3,317	13,677	1,151	18,145
Pabean Cantikan	3,884	14,457	1,175	19,515
Semampir	6,150	24,446	2,033	32,629
Kremlangan	4,692	20,830	1,793	27,315
Kenjeran	4,000	21,562	1,951	27,513
Bulak	971	5,934	552	7,456
Tambaksari	8,390	39,210	3,425	51,024
Gubeng	4,689	29,804	2,791	37,283
Rungkut	2,023	19,994	1,997	24,013
Tenggiling Mejoyo	757	12,079	1,258	14,094
Gunung Anyar	1,588	10,471	987	13,046
Sukolilo	1,131	15,503	1,597	18,231
Mulyorejo	1,718	16,354	1,626	19,698
Sawahan	4,658	35,466	3,423	43,547
Wonokromo	3,092	27,766	2,742	33,599
Karangpilang	1,326	13,956	1,403	16,685
Dukuh Pakis	1,209	11,806	1,178	14,192
Wiyung	812	12,966	1,350	15,128
Wonocolo	1,208	15,878	1,630	18,715
Gayungan	728	9,278	950	10,955
Jambangan	1,136	9,175	893	11,204
Tandes	3,286	23,196	2,212	28,694
Sukomanunggal	2,966	20,771	1,978	25,715
Asemrowo	1,452	9,026	842	11,319
Benowo	1,599	8,604	778	10,981
Pakal	589	11,219	1,181	12,989
Lakσανtri	477	7,901	825	9,203
Sambikerep	465	8,972	945	10,82

Sumber : Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, 2009⁸

⁸ Dinas cipta karya dan tata ruang, 2009

Tabel I.3

Jumlah keluarga Miskin di Kota Surabaya Tahun 2010



Sumber : BPS Kota Surabaya, 2010⁹

Pemukiman kumuh juga sering kali diidentikan dengan kemiskinan, bahkan hasil dari penelitian Ismail menunjukkan bahwa pertumbuhan pemukiman kumuh di Yogyakarta dan Surabaya berhubungan positif dengan problema kemiskinan penduduk. Semakin banyak penduduk miskin di perkotaan (Yogyakarta dan Surabaya), semakin meningkat jumlah pemukiman (kampung) kumuh. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa penduduk pemukiman kumuh di Yogyakarta dan Surabaya merupakan masyarakat miskin¹⁰. Persoalan kawasan kumuh harus segera mendapatantisipasi sejak dini. Beberapa cara yang dapat dilakukan adalah menciptakantata kelolah pemukiman dan lingkungan yang baik, menjamin hak bermukim, penyediaan kebutuhan dasar dan rumah yang baik, dengan kata lain memanfaatkan pembangunan rumah sederhana dan sehat.

⁹ BPS Kota Surabaya, 2010

¹⁰ Ismail, Zarmawis, Masalah kemiskinan masyarakat perkampungan kumuh di perkotaan : Kasus Yogyakarta dan Surabaya. Jakarta :PUSLITBANG EKONOMI dan PEMBANGUNAN, LIPI, 1999.

Pemerintah Surabaya tidak hentinya terus berupaya dalam mengentaskan kemiskinan, salah satunya adalah pelaksanaan program terpadu rehabilitasi sosial daerah kumuh (RSDK) di Kota Surabaya, baik untuk perbaikan fisik lingkungan, maupun kondisi sosial ekonomi masyarakat di lingkungan perkampungan. Hal-hal yang berkaitan dengan program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh ini telah diatur dalam peraturan terbaru, yaitu Peraturan Walikota Surabaya Nomor 33 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Kota Surabaya. Program kegiatan ini memiliki kepastian hukum yang jelas dan wajib untuk dilaksanakan. Dalam Peraturan walikota tersebut yang dimaksud dengan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh adalah program refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan masyarakat atau seseorang agar mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dan lebih berdaya dalam kehidupan masyarakat, yang dilaksanakan pada kawasan perumahan kampung yang kondisi fisik lingkungannya masih memerlukan perbaikan.

Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh dirumuskan dan dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan *bottom up* dimana pelaksanaan kegiatan di lapangan dilakukan atas inisiatif dan aspirasi dari masyarakat, mulai dari kegiatan perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pengawasan pelaksanaan pembangunan. Masyarakat memiliki peran yang sangat penting dan dituntut untuk terlibat secara aktif dalam pelaksanaan program ini. Keberhasilan pelaksanaan program ini ditentukan oleh partisipasi masyarakat itu sendiri.

Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di kota Surabaya merupakan salah satu upaya meningkatkan kondisi permukiman dan sosial

masyarakat di kota Surabaya, di mana penanganannya dilakukan secara terpadu baik dalam hal perbaikan fisik lingkungan, sosial maupun ekonomi masyarakat di lingkungan perkampungan.

Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh merupakan proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan masyarakat atau seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dan lebih berdaya dalam kehidupan masyarakat, yang dilaksanakan pada kawasan perumahan kampung yang kondisi fisik lingkungannya masih memerlukan perbaikan.

Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh, diimplementasikan dalam kerangka penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya yang terkait dengan implementasi peraturan wali kota surabaya No. 33 tahun 2011 tentang rehabilitasi sosial daerah kumuh (RSDK), yaitu :

Disertasi Siti Umajah Masjkuri pada tahun 2007¹¹. Yang menyebutkan kesimpulan mengenai Program Kampung Improvement Program-komprehensif (KIP-K) di kota Surabaya yang berupa pengembangan masyarakat dan pengembangan fisik lingkungan berpengaruh terhadap kesejahteraan sosial dan kemandirian serta mampu meningkatkan aset masyarakat miskin pemukiman kumuh yang berarti program KIP-P berhasil mencapai tujuan sekalipun kurang

¹¹ Maskuri , S. U, Perbaikan Kampung Komprehensif dan Dampaknya terhadap kesejahteraan Sosial serta Kemandirian Masyarakat Miskin Kumuh di kota Surabaya-Desertasi. Surabaya. Universitas Airlangga, 2007.

maksimal karena dalam tata operasionalnya kurang memadai. Penelitian sebelum ini membahas implementasi program KIP-K dimana pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa program ini yang diharapkan dengan program KIP-K dapat memperbaiki kondisi daerah kumuh, karena peran pelaksanaan pemerintah yang mengeluarkan kebijakan inilah sehingga penelitian ini menggunakan studi terdahulu yang mengacu pada disertasi ini.

Ada pula studi terdahulu yang merupakan thesis dari seorang Mahasiswa Universitas Indonesia yaitu Andi Patunruang¹² dimana penelitian ini mengambil aspek administrasi dalam pelaksanaan yang menekankan adanya koordinasi antar instansi untuk mewujudkan keterpaduan dalam pelaksanaan program. Landasan pemikiran tersebut, mendorong sebuah analisis bahwa koordinasi terjadi ketika masing-masing satuan unit organisasi secara bersama-sama merumuskan gagasan yang sama untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Dari hasil penelitian terungkap bahwa :

1. Standarisasi mekanisme koordinasi hanya dirumuskan dalam bentuk format kebijakan dari pusat, sedangkan penjabarannya tidak dirumuskan. Sehingga penampilan kinerja masing-masing instansi tidak ada standar satuan koordinasi, menyebabkan masing-masing satuan instansional menerapkan standar koordinasi berdasarkan fungsi dan tugas pokok secara berbeda-beda.
2. Koordinasi yang mengandung pendekatan keterpaduan. Untuk memaksimalkan pencapaian tujuan, maka koordinasi yang menempatkan

¹² Patunruang, Andi. Aspek Administrasi dalam Pelaksanaan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) di DKI Jakarta : Suatu studi tentang koordinasi dalam Pelaksanaan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Di Kelurahan Bidaracina, Kecamatan Jakarta Timur-Thesis. Depok. Universitas Indonesia

keterpaduan sebagai faktor penting. Dengan koordinasi yang terpadu akan semakin memperingan beban tanggung jawab masing-masing instansi dalam melakukan kinerja sekaligus mempercepat proses penyelesaian masalah.

3. Mekanisme koordinasi terletak bukan hanya hasil semata melainkan pada proses.

Studi terdahulu selanjutnya adalah Skripsi dari Ike Andini¹³ yang dimana penelitian ini menunjukkan sikap dan peran pemerintah kota Surabaya terhadap perbaikan daerah kumuh di kelurahan Tanah Kalikedinding, kecamatan Kenjeran, Kota Surabaya yang berkesimpulan bahwa :

1. Sikap pemerintah baik Sinas Sosial maupun Dinas PU, Bina Marga dan Pematuan Kota Surabaya yang dilihat melalui aspek kognitifnya yang berkaitan mengenai masih banyaknya daerah kumuh di perkotaan yaitu pemerintah sudah mengetahui banyaknya daerah kumuh beserta permasalahan di dalamnya, dengan kesadaran pemerintah akan jumlah daerah kumuh ini maka akan di tekan jumlahnya hingga tidak adanya daerah kumuh di kemudian hari. Sikap pemerintah di aspek afektifnya yaitu pemerintah mendukung untuk dilakukan perbaikan baik fisik maupun non-fisik untuk memperingankan permasalahan-permasalahan yang mereka hadapi baik perbaikan fisik rumah dan lingkungannya maupun non-fisik yaitu dengan adanya pembuatan kebijakan, pemberdayaan dan pemberian pelayanan. Sedangkan melalui aspek konatif

¹³ Andini, Ike. Pemerintah kota dan perbaikan daerah kumuh : Studi mengenai sikap dan Peran Pemerintah Kota Surabaya terhadap Perbaikan Daerah kumuh di Kelurahan Tanah Kali Kedinding, Kecamatan Kenjeran, Kota Surabaya-Skripsi. Surabaya Universitas Airlangga

yang berhubungan dengan sikap pemerintah adalah pemerintah telah melakukan sebuah tindakan yaitu pemberian bantuan yang dimana bantuan tersebut dapat berupa barang ataupun jasa dan hal ini diatur dalam tugas pokok dan fungsi mereka sesuai dengan undang-undang yang berlaku dan tidak menyalahi wewenang.

2. Peran Dinas Sosial dan Dinas PU, Bina Marga dan Pematuan Kota Surabaya dalam perbaikan daerah kumuh di kelurahan Tanah Kalikedinding Kota Surabaya, yaitu peran sebagai pembuat kebijakan berupa program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK), pemberdayaan melalui pelatihan keterampilan usaha, pemberian pelayanan yang diberikan pemerintah yaitu berupa bantuan hibah.

I.2. Rumusan Masalah

Dari uraian diatas maka peneliti dapat merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

Bagaimana Implementasi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 33 tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah kumuh di Kelurahan Pegirian Kecamatan Semampir Kota Surabaya?

I.3. Tujuan Penelitian

Mendiskriptifkan Implementasi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 33 tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kelurahan Pegirian Kecamatan Semampir Kota Surabaya.

I.4. Manfaat Penelitian

Adapun penelitian ini mengandung manfaat penting yang dapat diambil. Dari sisi manfaat ini ada dua kategori yang bersifat akademis dan yang bersifat praktis. Manfaat tersebut meliputi:

Manfaat teoritis :

- Dapat menjadi bahan perbandingan dalam rangka penelitian dan pengembangan lebih lanjut bagi pengkajian atau penelitian tentang proses implementasi sebuah kebijakan.

Manfaat praktis :

- Dapat memberikan pemahaman kepada khalayak umum, khususnya untuk masyarakat di Kota Surabaya akan pentingnya pembangunan dan meningkatkan kualitas kehidupan sosial ekonomi masyarakat atau keluarga miskin terutama di kawasan pemukiman kumuh, serta penelitian ini sebagai salah satu jalur transparansi dan pembelajaran untuk masyarakat baik yang bersangkutan secara langsung maupun masyarakat besar lainnya yang ada di luar Kota Surabaya.

Diharapkan hasil penelitian ini mampu menjadi suatu pemahaman dan pandangan bagi pemerintah tentang keadaan dan pentingnya bagaimana pelaksanaan program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh dalam rangka program pemerintah Surabaya serta memperbaiki apa yang menjadi kekurangan melalui alternative-alternative lain untuk meningkatkan kinerja program di lapangan.

I.5. Kerangka Teori.

I.5.1. Kebijakan Peraturan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh

Kebijakan yang tepat sangat diperlukan dalam penanganan daerah kumuh oleh karena itu pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan kebijakan tentang rehabilitasi daerah kumuh. Dalam usaha mengembalikan dan memperbaiki tata kota yang baik agar mampu memenuhi kepentingan pemerintah kota Surabaya dan masyarakat pada umumnya maka di perlukan Peraturan walikota Surabaya tentang Rehabilitasi Sosial Kota Kumuh.

Oleh karena itu untuk mencapai maksud di atas, Pemerintah kota surabaya perlu menata dan memberikan pembinaan kepada pemukim di daerah kumuh sebagai warga masyarakat Kota Surabaya yang menempati dan mendirikan pemukiman kumuh yang perlu mendapatkan pembinaan dari Pemerintah Kota.

Konsep kebijakan yang nyatakan Harold Laswell dan Abraham Kaplan mengartikan kebijaksanaan sebagai *“a projected program of goals, values and practices”*, (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah).

Pengertian kebijaksanaan diuraikan juga oleh Amara Raksasataya, yang intinya: “kebijaksanaan terdiri dari 3 elemen yaitu; strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, dan penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi”¹⁴.

David Easton mengartikan kebijakan negara sebagai “pengalokasian nilai-nilai secara paksa atau sah kepada seluruh anggota masyarakat”, sedangkan dari istilah di bidang administrasi negara meliputi: 1) susunan rancangan tujuan-tujuan

¹⁴ Irfan Islami, Prinsip-prinsip Kebijakan Negara, Bina Aksara Jakarta, 1989, hal. 17-18.

dan dasar-dasar pertimbangan program-program pemerintah yang berhubungan dengan masalah tertentu yang dihadapi masyarakat, 2) apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, 3) masalah kompleks yang dinyatakan dan dilaksanakan oleh pemerintah.

Sedangkan menurut Carl J. Frederick menyatakan:

“...Kebijaksanaan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dalam menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.¹⁵

Dari beberapa definisi diatas Irfan Islami mendefinisikan kebijakan negara (public policy) sebagai “serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. W.I. Jenkins mengartikan kebijakan sebagai :

“....Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi, dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan, kekuasaan dari pada aktor tersebut.”¹⁶

Kebijakan dalam permasalahan ini didefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu dan mempunyai batasan kewenangan dan aktor pelaksana kebijakan dalam mengatasi

¹⁵ Irfan Islami, Materi Pokok Kebijakan Publik, Modul Universitas Terbuka, Jakarta, 1988, hal. 1.5

¹⁶ Solichin Abdul Wahab, “Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara”, Jakarta, 1991, hal. 14.

dan menyikapi suatu keadaan tertentu dalam batas wilayah wewenangnyanya dalam mengelola dan merehabilitasi daerah kumuh di Kota Surabaya.

Salah satu kebijakan yang diambil pemerintah untuk melakukan rehabilitasi pemukiman daerah kumuh agar mampu memenuhi kepentingan pemerintah kota Surabaya dan masyarakat pada umumnya maka di perlukan Peraturan walikota Surabaya tentang Rehabilitasi Sosial Kota Kumuh.

Peraturan walikota tentang Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh diartikan suatu kebijakan yang dikeluarkan untuk menata Kota dan memelihara fungsi prasarana lingkungan Kota dengan tanpa merugikan pihak yang bersangkutan. Konsep Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh saat ini perlu diterapkan pada pembangunan yang ada di Indonesia, sebagaimana dituangkan dalam Perwali Surabaya Nomor 33 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Kota Surabaya yang diharapkan dapat memenuhi kepentingan Pemerintah Kota dan masyarakat dalam rangka pembangunan berkelanjutan. Merehabilitasi kantong-kantong pemukiman kumuh merupakan perangkat manajemen yang dilakukan secara internal oleh suatu usaha atau kegiatan sebagai sebagai tanggungjawab pengelolaan dan pemantauan daerah kumuh untuk mengidentifikasi permasalahan yang timbul, sehingga dapat diupayakan upaya-upaya penataannya untuk mendukung terciptanya Kota yang tertib,bersih dan nyaman.

Dengan beranjak dari penjabaran dan definisi diatas, maka program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh merupakan suatu bentuk kebijakan pemerintah sebagai operasionalisasi dari penataan daerah kumuh yang dicanangkan berkenaan dengan masalah keindahan dan ketertiban Kota.

Menurut James E. Anderson kebijakan negara terdapat beberapa jenis atau bentuk dari kebijakan negara itu sendiri. terdiri dari:

1. *Substantive atau procedural policies* ; adalah kebijakan tentang apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dan siapa saja yang terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan itu.
2. *Disributive policies* ; adalah kebijakan-kebijakan tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi sejumlah khusus penduduk.
3. *Redistributive policies* ; adalah kebijakan-kebijakan yang sengaja dilakukan pemerintah untuk memindahkan pengalokasian kekayaan, pendapatan atau hal-hal diantara kelas-kelas dan kelompok penduduk.
4. *Regulatory policies* ; adalah kebijakan-kebijakan tentang pengenaan pembatasan atau larangan perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.
5. *Self regulatory policies* ; adalah kebijakan-kebijakan tentang tentang pembatasan-pembatasan atau pengawasan perbuatan masalah-masalah tertentu bagi sekelompok orang.
6. *Material policies* ; adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau peyediaan sumber-sumber material yang nyata atau kekuasaan yang hakiki bagi para penerimanya atau mengenakan beban bagi yang harus mengalokasikannya.
7. *Symbolic policies* ; adalah kebijakan-kebijakan yang bersifat tidak memaksa, karena kebijakan itu apakah akan memberikan keuntungan atau kerugian hanya memiliki dampak yang relatif kecil bagi masyarakat.
8. *Collective goods policies* ; adalah kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan keperluan orang banyak.
9. *Private good policies* ; adalah kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan hanya bagi kepentingan perseorangan (privat) yang tersedia di pasaran bebas.¹⁷

Dalam konteks penelitian ini kebijakan public adalah suatu pedoman yang mengarahkan tindakan yang mencakup tujuan, taktik dan strategi untuk mencapai dan memungkinkan pelaksanaan secara nyata yang ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah masyarakat baik yang dinyatakan dan dilakukan atau

¹⁷ Irfan Islamy, *op.cit.* Hal. 103.

tidak dilakukan berupa pengalokasian nilai-nilai secara paksa yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

I.5.2. Implementasi kebijakan

Suatu kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah harus ditunjang pelaksanaan kebijakan. Udoji menyatakan bahwa :

“pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan, karena kalau tidak ada implementasi maka kebijaksanaan hanya akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip”.¹⁸

Kebijakan yang telah dibuat harusnya dilaksanakan agar apa yang diharapkan atas kebijakan tersebut dapat direalisasikan sehingga mencapai sasaran yang diinginkan.

Sedangkan konsep implementasi yang didefinisikan oleh Sabatier – Mazmanian memberi tekanan pada sisi proses dan hasil serta dampak kebijakan :

“...Di dalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat atau peristiwa-peristiwa”.¹⁹

Kebijakan lebih dipahami pada apa yang terjadi setelah suatu kebijakan dinyatakan berlaku atau dirumuskan, yaitu kejadian yang muncul setelah disahkannya kebijakan negara, yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat.

¹⁸ Sholichin Abdul Wahab, op.cit, hal. 45.

¹⁹ *Ibid*

Sedangkan definisi dari implementasi sendiri menurut Van Horn dan Van Meter adalah :

“...Implementasi kebijakan meliputi tindakan-tindakan yang dilakukan oleh publik dan individu-individu pribadi atau kelompok yang ditujukan untuk pencapaian sasaran yang sebelumnya telah terlebih dahulu ditetapkan. Termasuk dalam aktivitas ini adalah usaha untuk mentransformasikan keputusan kebijakan ke tahap operasional dan usaha untuk mencapai perubahan besar maupun kecil”.²⁰

Implementasi terjadi setelah proses legislasi dilalui dan pengalokasian sumber daya dan dana telah disepakati. Sehingga implementasi berdasarkan pada definisi tersebut sebenarnya mencakup dua kegiatan pokok yaitu, penetapan tujuan atau sasaran sebelum kebijakan dioperasionalkan dan yang kedua adalah aktivitas operasionalisasi kebijakan..

Penjelasan implementasi juga dikemukakan Merille S. Grindle yang menyatakan bahwa proses implementasi baru mulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun, dana telah tersedia dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut. Selain itu Grindle menyatakan bahwa fungsi implementasi adalah :

*“..to establish a link that allow the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental authority. It involves, therefore, the creation of a policy delivery system in which specific means are designed and persuaded in the expectation of arriving at particular end’s.”*²¹

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa fungsi implementasi adalah membentuk hubungan yang mungkin antara tujuan atau sasaran kebijakan dengan hasil akhir yang nyata dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

²⁰ Dennis Sabatier dan Mazmanian, “Implementation and Public Policy”, Jakarta, 1975, halaman 447.

²¹ Muhammad Syukur Abdullah, “Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies),” dalam Temu Kaji Posisi dan Peran Ilmu Administrasi dan Manajemen Dalam Pembangunan, LAN, Jakarta, 1988, hal. 13.

Sebab itu fungsi implementasi mencakup pula apa yang disebut „policy delivery system“ atau sistim penyampaian kebijakan yang terdiri dari cara-cara tertentu yang didesain secara khusus serta diarahkan untuk mencapai tujuan atau sasaran kebijakan.

Dari beberapa pengertian tentang implementasi diatas Muhammad Syukur Abdullah menyimpulkan bahwa:

- 1) Proses implementasi Program Kebijakan ialah “rangkaian kegiatan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijaksanaan ditetapkan) yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijaksanaan menjadi kenyataan, untuk mencapai sasaran dari program yang ditetapkan sejak semula”.
- 2) Proses implementasi dalam kenyataan yang sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil atau gagal sama sekali, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai atau “outcomes”, karena dalam proses tersebut turut bermain dan terlibat berbagai unsur yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung atau menghambat pencapaian sasaran program.
- 3) Dalam proses Implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yaitu;
 - i. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan
 - ii. Target Groups, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program/kebijakan tersebut, perubahan atau peningkatan

- iii. Unsur pelaksanaan (implementer), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.
- 4) Implementasi program atau kebijaksanaan tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa, oleh karena itu faktor lingkungan akan mempengaruhi proses implementasi program-program pembangunan pada umumnya²².

Dari beberapa pendapat diatas, disimpulkan bahwa konsep implementasi dapat diterangkan dari sisi hasil (Sabatier – Mazmanian), dari sisi proses (Van Meter dan Van Horn) yaitu suatu aktivitas pelaksanaan kebijakan, dari sisi akibat atau hasil dari penerapan kebijakan, dan dari segi fungsional (Grindle) suatu kebijakan.

Jadi implementasi selalu memperhatikan dampak sebagai akibat dan output/hasil, setelah suatu kebijakan diberlakukan. Akan terlihat nantinya apakah kebijakan menghasilkan dampak seperti yang dikehendaki atau memerlukan peninjauan/perbaikan ulang.

Dari berbagai pengertian diatas maka sesungguhnya implementasi tidak hanya menyangkut badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial yang secara langsung atau tidak mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun tidak,

²² Ibid, hal. 10-11

dan bahwa perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan tidak dapat di pisahkan.²³

Jadi dapat dikatakan bahwa pada dasarnya implementasi kebijakan memuat suatu proses tindakan administrasi dan politik. Proses administrasi dapat ditujukan melalui bagaimana para aktor terlibat dalam kebijakan menciptakan suatu sistim, struktur, prosedur dan aturan-aturan untuk melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan. Sedangkan proses politik dapat ditelaah dari bagaimana aktor-aktor yang terlibat tersebut memiliki serta menentukan alternatif-alternatif mana yang harus diambil dan dapat digunakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Kebijakan pemerintah yang mengatur tentang rehabilitasi daerah kumuh di wilayah pemerintah kota Surabaya yang tertuang dalam Perwali nomor 33 tahun 2011 tentang Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh.

Dalam konteks penelitian ini Implementasi Kebijakan adalah serangkaian aktivitas fungsional oleh individu/kelompok aktor pemerintah maupun masyarakat yang saling terkait dalam upaya menterjemahkan dan melaksanakan kebijakan yang dibuat *policy maker* dalam kegiatan-kegiatan administratif meliputi kegiatan pra persiapan, persiapan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengembangan. Sehubungan dengan kebijakan pemerintah yang lebih memperhatikan dan memberdayakan sektor informal dan usaha kecil menengah. Dengan implementasi tersebut diharapkan tujuan pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan dan membuat pemukiman masyarakat yang tertata rapi, sehat dan layak.

²³ Solichin Abdul Wahab, op-cit, hal 51

Implementasi kebijakan tersebut sesuai dengan Peraturan walikota kota Surabaya No 33 tahun 2011 melibatkan berbagai instansi terkait, yaitu Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota Surabaya, Dinas PU Cipta Karya Kota Surabaya, Dinas sosial Kota Surabaya, Dinas kesehatan Kota Surabaya.

I.5.3. Model-model implementasi Kebijakan

Dalam memahami implementasi khususnya dalam menganalisa suatu kebijakan telah dikembangkan beberapa model implementasi kebijakan, hal ini agar suatu kebijakan dapat dioperasionalkan sehingga dapat mempermudah dalam menanalisa implementasi kebijakan. Dalam menganalisa Implementasi suatu kebijakan terdapat dua pendekatan yaitu melalui kebijakan yang bersifat top down dan kebijakan yang bersifat bottom-up.

Penelitian ini yang muncul sebagai kritik terhadap pendekatan rasional (top down). Parson (2006), mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan dengan pelaksana kebijakan. Model bottom up adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negoisasi dan pembentukan *consensus*. Masih menurut Parson, model pendekatan bottom up menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan.

Ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model implementasi kebijaka dalam perspektif bottom up adalah Adam Smith. Adam Smith (1973) dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik dimana kebijakan yang dibuat oleh

pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Menurut Smith dalam Islamy (2001) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu :

1. Idealized policy : yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakan.
2. Target groups : yaitu bagian dari policy stakeholders yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan.
3. Implementing organization : yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
4. Environmental factors : unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.

Peneliti akan mengacu pada model implementasi kebijakan dalam pendekatan bottom up untuk menentukan dan menganalisa implementasi kebijakan pengaturan rehabilitasi daerah kumuh yang tertuang dalam Peraturan Walikota Nomor 33 tahun 2011.

1.5.4 REHABILITASI SOSIAL

Rehabilitasi ditinjau dari makna kata yang berasal dari bahasa Inggris yaitu Rehabilitation yang artinya mengembalikan seperti semula, mengembalikan yang

dimaksud adalah mengembalikan kemampuan yang pernah dimiliki karena sesuatu hal (musibah) ia harus kehilangan kemampuan, kemampuan inilah yang dikembalikan seperti semula yaitu kondisi sebelum terjadi musibah yang dialaminya. Ada pula yang memaknai rehabilitasi terbentuk dari dua kata yaitu “re” dan “habilitasi”. Re yang maknanya kembali, habilitasi maknanya kemampuan. Jika pemakaian kata ini yang digunakan maka ada dua konsep pengertian yaitu: rehabilitasi dan habilitasi. Rehabilitasi artinya mengembalikan kemampuan yang hilang, sedangkan Habilitasi artinya memberikan kemampuan terhadap individu yang belum pernah dimilikinya sejak lahir.

Rehabilitasi merupakan suatu rangkaian yang bertujuan untuk melakukan aksi pencegahan, peningkatan, penyembuhan dan memberikan serta memulihkan kemampuan bagi individu yang membutuhkan layanan khusus. Hal tersebut didasarkan atas masalah yang dialami oleh masing-masing individu, layanan diberikan secara terpadu dan berkesinambungan

Menurut UU Nomor 11 Tahun 2009, Rehabilitasi sosial adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat²⁴.

I.6. Definisi Konsep

1. Rehabilitasi adalah mengembalikan kemampuan yang hilang.
2. Rehabilitasi sosial daerah kumuh adalah program refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan masyarakat atau seseorang agar mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dan lebih berdaya dalam

²⁴ <http://penelitihukum.org/tag/pengertian-rehabilitasi-sosial/> di akses tanggal 26 oktober 2013

kehidupan masyarakat, yang dilaksanakan pada kawasan perumahan kampung yang kondisi fisik lingkungannya masih memerlukan perbaikan.

3. Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh pejabat pemerintah/aktor-aktor politik yang masih dalam batas kewenangannya sebagai pengalokasian nilai yang sah berkenaan dengan adanya suatu kondisi yang perlu segera ditangani.
4. Implementasi kebijakan adalah suatu proses tindakan administrasi dan politik, dimana didalamnya dapat ditunjukkan melalui bagaimana para aktor terlibat dalam melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan.
5. Idealized policy : yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakan.
6. Target groups : yaitu bagian dari policy stakeholders yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan.
7. Implementing organization : yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
8. Environmental factors : unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik
9. Kesepakatan Rencana Kegiatan Kampung, yang selanjutnya disingkat KRKK adalah hasil musyawarah masyarakat yang dilaksanakan oleh pemangku kepentingan di wilayah Kelurahan setempat mengenai rencana kegiatan pembangunan fisik dan/atau non fisik di wilayah kelurahan setempat, untuk mendukung implementasi program RSDK.

10. Keluarga Miskin adalah Keluarga yang memiliki Kartu Identitas Keluarga Miskin (KIKM) yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dan/atau memiliki surat keterangan miskin yang diterbitkan oleh Lurah.
11. Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan, yang selanjutnya dapat disingkat LKMK adalah sebagai mitra perangkat daerah Kelurahan dalam menampung dan mewujudkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat di bidang pembangunan.

I.7. Metode Penelitian

Metode adalah keseluruhan proses berpikir mulai dari menemukan permasalahan menjabarkannya dalam suatu kerangka teoretis tertentu, pengumpulan data bagi pengujian empiris sampai dengan penjelasan dan penarikan gejala sosial yang diteliti.

Sedangkan metode penelitian adalah cara pengumpulan data dan alat pengumpulan data. Dengan memperhatikan perumusan masalah serta tujuan penelitian ini, maka metodologi penelitian yang akan digunakan adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Definisi dari penelitian kualitatif adalah:

Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.²⁵

Penelitian secara kualitatif ini dilakukan agar bisa mendalami permasalahan yang ada untuk kemudian dicari jawaban atau penjelasannya. Menurut Kirk dan Miller, pendekatan kualitatif didefinisikan sebagai tradisi

²⁵ Sugiyono, Memahami Penelitian Kualitatif (Bandung: Alfabeta, 2007). Halaman 1.

tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental tergantung pengamatan manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.²⁶

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan tersebut, maka penelitian kualitatif pada dasarnya adalah mengamati orang dalam lingkungannya, berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan taksiran mereka tentang fenomena tertentu di sekitarnya. Dalam penelitian kualitatif, peneliti ialah instrumen utama. Penelitian kualitatif tidak memerlukan kuesioner sebagai instrumen, tetapi menghendaki peneliti itu sendiri yang berperan sebagai instrumen utama. Oleh karena itu, peneliti dituntut untuk melakukan kegiatannya sendiri di lapangan.

I.7.1 Tipe Penelitian

Untuk dapat memecahkan masalah serta mengadakan observasi atau pengamatan terhadap suatu masalah-masalah penelitian tentunya diperlukan prosedur tertentu yang bersifat metodologis. Sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian deskriptif.

Tipe penelitian deskriptif adalah penelitian yang bermaksud untuk membuat pencandraan (deskripsi) mengenai situasi-situasi atau kejadian-kejadian. Dalam arti ini penelitian deskriptif itu adalah akumulasi data dasar dalam cara deskriptif semata-mata tidak perlu mencari atau menerangkan saling hubungan, mentest hipotesis, membuat ramalan, atau mendapatkan makna dan implikasi,

²⁶ Moleong, Lexy (2000), “Metode Penelitian Kualitatif“, Remaja Rosdakarya, Jakarta. Hal 3

walaupun penelitian yang bertujuan untuk menemukan hal-hal tersebut dapat mencakup juga metode-metode deskriptif.²⁷

Penelitian ini berupaya untuk memberikan gambaran mengenai suatu fenomena secara terperinci, yang pada akhirnya memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai fenomena yang diteliti yaitu terutama mengenai pelaksanaan kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah kumuh di kota Surabaya. Penelitian deskriptif biasanya mempunyai tujuan untuk menilai secara terperinci akan fenomena-fenomena sosial dari pelaksanaan sebuah kebijakan. Penelitian ini biasanya dilakukan tanpa suatu hipotesa. Kalaupun ada hipotesa bukan diuji secara statistik.

Selanjutnya agar hasil penelitian ini mempunyai nilai yang lebih tinggi akan ditempuh upaya untuk mengidentifikasi aspek-aspek yang sekiranya relevan untuk memperhatikan atau akan tampak dari luar. Kemudian fakta yang ditemukan dalam penelitian variabel-variabel yang cukup berpengaruh dan relevan untuk diperhatikan dan atau akan mengungkap makna simbolik dari kegiatan-kegiatan atau budaya-budaya yang tampak dari luar.

Kemudian fakta yang ditemukan dalam penelitian ini akan memberikan penafsiran sehingga dalam prosesnya tidak hanya terbatas pada penyimpulan data, tetapi meliputi juga analisis dan interpretasi yang mendalam mengenai arti dan informasi yang diperoleh.

²⁷ Sumadi Suryabrata, Metodologi Penelitian (Jakarta: Rajawali Pers, 2006). Halaman 76

I.7.2 Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menentukan lokasi penelitian yang sesuai dengan tema penelitian dan sesuai dengan rumusan permasalahan penelitian. Sesuai dengan ketentuan tersebut, lokasi dari penelitian ini mengambil tempat Kota Surabaya yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Lokasi penelitian ini dipilih dengan pertimbangan asumsi peneliti terhadap realita yang mungkin nampak di lapangan dengan realita yang ada secara administratif dan mendesaknya kebijakan yang harus ditangani.

I.7.3. Teknik Pemilihan Informan

Informan dalam penelitian kualitatif adalah orang-dalam pada latar penelitian yang diharapkan bisa memberikan informasi yang sesuai dan dibutuhkan sesuai permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Moleong mendefinisikan informan sebagai “orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian”. Sedangkan fungsi informan menurut Lincoln dan Guba dalam Moleong adalah membantu peneliti agar secepatnya dan tetap seteliti mungkin dapat membenamkan diri dalam konteks setempat.

Pada umumnya terdapat tiga tahap pemilihan informan dalam penelitian kualitatif, yakni pertama pemilihan informan awal, apakah informan itu (untuk diwawancarai) atau suatu situasi sosial (untuk diobservasi). Kedua adalah pemilihan informan lanjutan guna memperluas deskripsi informasi dan melacak

variasi informasi yang mungkin ada. Dan Ketiga adalah menghentikan pemilihan informasi lanjutan bilamana dianggap sudah ditemukan lagi variasi informasi.²⁸

Penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik cara *purposive sampling*, dimana informan yang hendak dipilih adalah pihak yang dianggap paling memahami dan mengetahui tentang permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Selanjutnya berkembang dengan menggunakan teknik *snowball*, dimana pemilihan informan lanjutan dalam rangka penggalian data untuk mendapatkan variasi dan kedalaman informasi diperoleh atas rekomendasi dari informan utama yang telah ditentukan sebelumnya melalui teknik *purposive sampling*. Informan penelitian ini yaitu dari pihak pemerintah atas dinas-dinas terkait, tokoh masyarakat sekitar, dan masyarakat yang tinggal dikawasan kumuh/sasaran program.

I.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Data merupakan hal yang terpenting dalam suatu proses penelitian karena pada prinsipnya suatu penelitian dilakukan adalah untuk mencari data dan menganalisisnya. Menurut Lofland dan Lofland, sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata, dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.²⁹

Bila dilihat dari sumber datanya, maka data yang dikumpulkan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah segala macam data dan informasi yang didapatkan langsung dari informan. Sedangkan

²⁸ Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), halaman 53-54.

²⁹ *ibid*

data sekunder adalah segala macam data dan informasi yang digunakan sebagai pendukung yang sesuai dengan substansi permasalahan ini.

Bila dilihat dari cara memperoleh data, maka teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah melalui:

1. Observasi.

Nasution dalam Sugiyono menyatakan bahwa observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmuwan hanya dapat bekerja berdasarkan data yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi. Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan gambaran fenomena empirik dan pengamatan langsung di lapangan untuk memperoleh data yang akurat.

2. Wawancara Mendalam (*Indepth Interview*).

Teknik ini dilakukan dengan wawancara mendalam dengan orang-orang yang sudah ditentukan sebagai informan tentang apa yang menjadi substansi permasalahan dalam penelitian ini sesuai dengan *outline* penelitian agar pembicaraan dapat dikendalikan sesuai dengan maksud penelitian.

3. Dokumentasi

Yaitu teknik pengumpulan data yang sumber informasinya meliputi bahan-bahan tertulis dan dokumen-dokumen. Berbagai data atau bahan yang berupa tabel, grafik, laporan tahunan ataupun media massa yang dapat diambil guna melengkapi penelitian ini.

I. 7. 5. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Dalam penelitian kualitatif, keabsahan (*Trustworthiness*) data dapat dilakukan dengan menggunakan teknik pemeriksaan yang berdasarkan atas kriteria-kriteria antara lain: derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*). Dalam penelitian ini kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan teknik Triangulasi.

Moleong mendefinisikan teknik Triangulasi sebagai “teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan segala sesuatu yang lain di luar data yang telah diperoleh untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu”. Dalam penelitian ini proses triangulasi yang dilakukan adalah proses triangulasi sumber data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari berbagai sumber yang berbeda mengenai permasalahan yang dikaji untuk kemudian dibandingkan antara satu dengan yang lainnya. Proses ini dapat dilakukan dengan cara-cara antara lain:³⁰

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara,
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi,
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu,
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti masyarakat biasa, orang dengan tingkat pendidikan yang berbeda, ataupun orang pemerintahan,

³⁰ Moleong. Op.cit. H 178

5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

I. 7. 6. Teknik Analisis Data

Analisis data, menurut Patton dalam Moleong³¹ adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Bogdan dan Taylor mendefinisikan analisis data sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (ide) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis itu³². Dengan mensintesis dari pengertian-pengertian di atas, maka analisis data menurut Moleong adalah “proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data”.³³

Bogdan dalam Sugiyono menyatakan bahwa “*Data analysis is the process of systematically searching and arranging the interview transcripts, fieldnotes, and other materials that you accumulate to increase your own understanding of them, and to enable you to present what you have discovered to others*”.

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain.³⁴

³¹ Moleong. Op.cit. H 103

³² *ibid*, halaman 103

³³ *ibid*

³⁴ Sugiyono, halaman 89

Spradley dalam Sugiyono menyatakan bahwa “*Analysis of any kind involve a way of thinking. It refers to the systematic examination of something to determine its parts, the relation among parts, and the relationship to the whole. Analysis is a search for patterns*”. Analisis dalam penelitian jenis apapun, adalah merupakan cara berpikir. Hal itu berkaitan dengan pengujian secara sistematis terhadap sesuatu untuk menentukan bagian, hubungan antarbagian, dan hubungannya dengan keseluruhan. Analisis adalah untuk mencari pola.

Berdasarkan hal tersebut di atas, Sugiyono mengemukakan bahwa:

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.

Analisis data dimulai dari menelaah seluruh data yang telah terkumpul dari proses wawancara maupun dari data-data sekunder. Langkah berikutnya adalah melakukan reduksi data dengan cara membuat abstraksi. Abstraksi merupakan usaha membuat rangkuman sehingga inti, proses, dan pernyataan yang perlu dijaga agar tetap berada di dalamnya.³⁵

Miles dan Huberman dalam Sugiyono mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Lebih lanjut Miles dan Huberman mengemukakan aktivitas dalam analisis data adalah:

1. Reduksi Data

³⁵ Muhammad Syukur Abdullah, *Op. Cit.* Halaman 190.

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, mencari tema, dan polanya.

2. Penyajian Data

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart*, dan sebagainya. Dalam hal ini Miles dan Huberman menyatakan “*the most frequent form of display data for qualitative research data in the past has been narrative text*”. Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi

Penarikan kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah penarikan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.³⁶

³⁶ Miles, M.B & A.M Huberman. 1992, *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press. hlm. 20