

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

Istilah Kebijakan negara sebagaimana penyebutan kebijakan publik, kebijaksanaan pemerintah, kebijakan negara, pada dasarnya tidak memiliki arti yang berbeda. Beberapa konsep kebijakan publik telah banyak dikemukakan oleh banyak ahli diantaranya adalah pendapat Thomas R. Dye dalam Thoha (2008: 107) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*). Pusat perhatian dari kebijakan publik bukan hanya pada apa yang dilakukan pemerintah tetapi termasuk apa yang tidak dilakukan pemerintah itu juga merupakan suatu kebijakan.

Chief J.O Udjodi (1981) dalam Wahab (2002: 5) mendefinisikan :

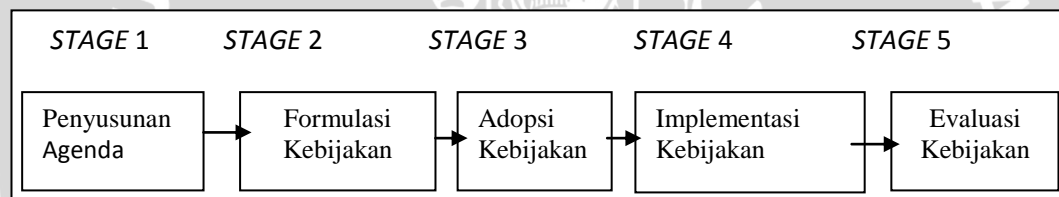
“an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large” (suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar masyarakat).

Fredrich seperti dikutip oleh Wahab (2002:3) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Laswell dan Caplan seperti dikutip Islamy (2001: 15-17) mengemukakan bahwa kebijakan adalah *a project*

program of a goal, values, and practice (suatu program pencapaian tujuan, nilai, dan praktek yang terarah). Sebagaimana yang dikemukakan James Anderson dalam Steven A. Peterson (2008:1632) menyatakan (*a relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of aktor in dealing with a problem or matter of concern*) bahwa kebijakan merupakan arah tindakan sejumlah aktor dalam mengatasi masalah atau suatu persoalan.

Tahapan-tahapan dalam kebijakan publik menurut Lindblom seperti yang dikutip oleh Winarno (2007: 33) digambarkan seperti gambar di bawah ini:

Tahapan dalam Proses Pembuatan Kebijakan Publik



Gambar 2

Sumber: Winarno (2007: 33)

Keterangan:

Tahap 1. Penyusunan Agenda

Pada tahap ini para perumus kebijakan menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

Tahap 2. Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian

dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Sama halnya dengan perjuangan masalah untuk masuk ke dalam *problem formation*, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Tahap 3. Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas perumus kebijakan.

Tahap 4. Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing.

Tahap 5. Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang

menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Dari beberapa uraian tersebut dapat melihat bahwa kebijakan publik merupakan suatu proses yang kompleks. Namun tanpa bermaksud mengurangi kekompleksan tersebut, kita dapat menarik suatu kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian proses kegiatan (*decision* dan *action*) yang dilakukan oleh pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang timbul di masyarakat. Proses kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses tersebut ke dalam beberapa tahap seperti apa yang dicontohkan di atas. Tujuannya adalah untuk memudahkan kita di dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda dengan urutan gambar di atas. Seperti misalnya, tahap penilaian kebijakan seperti yang tercantum di atas bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik, sebab ada ahli yang mencantumkan satu tahap lagi, yakni tahap perubahan dan terminasi atau penghentian kebijakan. Pada penelitian ini, peneliti mengkaji kebijakan publik dari perspektif *postmodern* proses evaluasi kebijakan dalam mewujudkan misi Pola Tridaya : Daya Manusia, Daya Usaha dan Daya Lingkungan Kota Surabaya sehingga peneliti perlu menjabarkan mengenai proses evaluasi kebijakan.

B. Evaluasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Jika dilihat dari siklus kebijakan bisa dipahami evaluasi sebagai alat untuk mengukur dan menilai kebijakan yang telah atau akan dilaksanakan. Evaluasi kebijakan dilakukan karena kebijakan pemerintah mengandung kegagalan seperti yang diungkapkan Hogwood dan Gunn dalam Abdul Wahab (1997 : 47-48) penyebab dari kegagalan suatu kebijakan (*policy failure*) dapat dibagi menjadi 2 kategori, yaitu: (1) karena “*non implementation*” (tidak terimplementasi), dan (2) karena “*unsuccessful*” (implementasi yang tidak berhasil). Kebijakan yang tidak terimplementasikan biasanya kebijakan tersebut implementasinya tidak sesuai dengan rencana, dan kebijakan implementasinya tidak berhasil jika kebijakan tersebut implementasinya sesuai dengan rencana tetapi tidak memberi dampak atau manfaat bagi kelompok sasaran.

Ada beberapa definisi evaluasi kebijakan yang dikemukakan para ahli. Menurut Suchman dalam Wahab (2001) evaluasi kebijakan adalah “*the process of assigning to some objective and then determining the degree at succession attaining this valued objective*”. Evaluasi dapat dikatakan sebagai proses melekatkan suatu nilai pada beberapa tujuan tertentu yang dari situ dapat ditentukan derajat keberhasilannya dalam mencapai nilai-nilai yang telah ditentukan sebelumnya. Kemudian Menurut Dye dalam Parson (2006 : 547) mengungkapkan bahwa evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang obyektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai. Ada beberapa metode dengan enam

langkah dalam evaluasi kebijakan menurut Suchman dalam Winarno (2007:230) mengemukakan sebuah metode dengan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni :

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak

Dari berbagai definisi evaluasi kebijakan oleh berbagai praktisi dapat ditarik suatu kesimpulan mengenai definisi evaluasi kebijakan yaitu mengenai bagaimana pemerintahan melakukan suatu tindakan untuk menilai suatu kebijakan yang dilaksanakan apakah sudah terlaksana dan memberikan manfaat terhadap kelompok sasaran. Hal ini sejalan dengan tugas pemerintah dalam menyejahterakan masyarakat dengan memberikan suatu program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan diharapkan dengan adanya evaluasi kebijakan dapat memecahkan permasalahan-permasalahan di masyarakat.

2. Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi Kebijakan mempunyai kegunaan yang dipandang baik hal ini berdasarkan yang dikemukakan oleh Wibawa dalam Nugroho (2006: 156-157), evaluasi kebijakan mempunyai empat fungsi, yaitu :

- a. Eksplanasi
- b. Kepatuhan
- c. Audit

d. Akunting

Sedangkan Menurut Dunn (2000: 609), evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama, yaitu :

- a. Evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya. Evaluasi tersebut mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dicapai melalui tindakan publik.
- b. Evaluasi memberikan sambungan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai-nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepastasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepastasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai (misalnya, kelompok kepentingan dan kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomis, legal, sosial, substantif).
- c. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan, sebagai contoh, dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternative kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternative kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti yang lain.

Menurut Guba dan Lincoln dalam Wahab (2001: 8) terdapat lima fungsi dari evaluasi kebijakan, yaitu:

- a. Evaluasi mengemban fungsi pembelajaran, artinya dengan mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang berhasil dan kegiatan-kegiatan tidak berhasil dalam mengantarkan pada hasil yang diharapkan, serta dengan menemukan apa yang menyebabkan keberhasilan kegagalan itu maka akan dimungkinkan penyempurnaan kinerja proyek atau program di masa yang akan datang dan dengan demikian menghindari kesalahan yang telah dibuat dimasa lalu.
- b. Evaluasi sebagai kemudi manajemen. Hasil-hasil yang diperoleh dari evaluasi akan memberikan umpan balik dan memungkinkan pihak manajemen mengendalikan proyek tetap pada arahnya sesuai dengan tujuan yang akan dicapai.

- c. Evaluasi sebagai fungsi kontrol dan inpeksi, dalam artian bahwa dapat digunakan untuk menginformasikan kepada pimpinan puncak atau negara donor apakah kegiatan-kegiatan yang ditunjukkan dalam dokumen proyek telah dilaksanakan dengan semestinya dan menunjukkan hasil-hasil sebagai yang diharapkan.
- d. Evaluasi sebagai fungsi akuntabilitas karena memberikan informasi dan atas dasar informasi itu pihak Dewan Perwakilan Rakyat dan pembayar pajak dapat menilai apakah dana yang telah mereka sediakan telah digunakan dengan benar dan demi tujuan yang diharapkan.
- e. Evaluasi sebagai fungsi kepenasehatan, dalam artian bahwa hasil-hasil evaluasi akan dapat digunakan untuk mendapatkan dana yang lebih banyak guna mendanai suatu proyek atau proyek-proyek sejenis dimasa yang akan datang.

Dapat disimpulkan dari penjelasan diatas bahwa evaluasi memberikan suatu manfaat yang mana dapat dibedakan menjadi 2 poin yaitu evaluasi memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan yang telah dikerjakan dan evaluasi memberikan aturan-aturan kritik terhadap pemilihan tujuan dalam hal ini evaluasi dapat dikatakan alternatif dalam apa yang menjadi target dan tujuan yang diinginkan. Pada Penelitian evaluasi kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) ini, peneliti mengkaji proses yang telah dilaksanakan dengan tujuan yang ingin dicapai dalam kebijakan dan mengevaluasi kebijakan dalam perspektif *postmodern*.

3. Model Evaluasi Kebijakan Publik

Ada beberapa model yang bisa digunakan dalam melakukan evaluasi program. Dari model-model tersebut terdapat beberapa perbedaan, tetapi secara umum model-model tersebut memiliki persamaan yaitu mengumpulkan data atau informasi obyek yang dievaluasi sebagai bahan pertimbangan bagi pengambil

kebijakan. Mengacu pada Bridgman dan Davis (2004) dalam Suharto (2008: 41), ada empat model evaluasi yang bisa diterapkan yakni :

- a. Evaluasi ketepatan (*appropriateness evaluation*). Evaluasi yang dilakukan untuk membantu pembuat kebijakan dalam menentukan apakah sebuah program yang baru perlu dibuat atau apakah program yang ada masih harus dipertahankan. Pertanyaan kunci pada evaluasi ini menyentuh aspek mekanisme pemberian pelayanan: apakah lembaga pemerintah ataukah swasta yang harus menyelenggarakan pelayanan sosial?
- b. Evaluasi efisiensi (*efficiency evaluation*). Menghitung seberapa besar barang dan jasa mampu menghasilkan dampak yang bermanfaat bagi publik. Apakah dampak yang ditimbulkan program dapat meningkatkan kesejahteraan publik? Apakah program dapat mencapai tujuan-tujuannya?
- c. Evaluasi efektivitas (*effectiveness evaluation*). Mengidentifikasi apakah sebuah program menghasilkan dampak yang bermanfaat bagi publik. Apakah dampak yang ditimbulkan program dapat meningkatkan kesejahteraan publik? Apakah program dapat mencapai tujuan-tujuannya?
- d. Evaluasi meta (*meta-evaluation*). Mengevaluasi proses evaluasi itu sendiri. Apakah lembaga-lembaga yang melakukan evaluasi menerapkan model dan metode evaluasi yang profesional? Apakah prosedur evaluasinya sesuai dengan langkah-langkah evaluasi yang benar? Apakah kriteria evaluasi sesuai dengan variable-variabel yang diukur?

Berdasarkan 4 model diatas, pada penelitian ini menggunakan evaluasi efektivitas (*effectiveness evaluation*). Karena sesuai dengan pendekatan *postmodern* yang melihat dampak dari adanya program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat atau warga penerima program. Mengidentifikasi pola tridaya melihat dari *need assessment* masyarakat penerima program.

4. Tipe Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Anderson dalam winarno (2007: 227) membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe yaitu :

1. Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi

- kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.
2. Evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar. Dengan melakukan pertanyaan dasar dalam melakukan evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.
 3. Tipe evaluasi kebijakan ketiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Evaluasi ini akan memberi suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasarkan kenyataan yang sebenarnya kepada para pembentuk kebijakan dan masyarakat umum.

Menurut Langbein dalam Widodo (2008 : 116-118) membedakan tipe riset evaluasi (*type of evaluation research*) menjadi dua tipe, yaitu riset *process* dan *riset outcomes*. Metode riset evaluasi juga dibedakan menjadi dua macam yaitu metode deskriptif dan kausal. Metode deskriptif lebih mengarah pada tipe penelitian evaluasi proses (*process of public policy implementation*), sementara metode kausal lebih mengarah pada penelitian evaluasi dampak (*outcomes of public policy implementation*). Metode deskriptif menjadi penting dalam riset evaluasi ketika sulit untuk menemukan atau membuat hubungan sebab-akibat. Metode deskriptif berusaha menemukan apakah program utama telah tercapai dengan baik atau sebaliknya. Metode deskriptif juga mengevaluasi tingkat atau derajat manfaat/ keuntungan yang telah ditetapkan dalam suatu program atau menentukan apakah manfaat nyata yang dari suatu program dinikmati oleh mereka yang menjadi kelompok sasaran (*target groups*) yang paling banyak atau paling sedikit. Sementara riset evaluasi yang menggunakan metode kausal

berorientasi pada *access issues* tentang sebab akibat (*cause and effects*). Riset kausal ini berusaha mencari/melihat apakah *outcomes* utama yang terjadi disebabkan oleh program utama atau dengan kata lain program utama menjadi penyebab dari dampak (*effects*) utama.

Menurut Wahab (2001:29) pada dasarnya dibedakan lagi berdasarkan dua kriteria pokok, yaitu:

- a. Siapa yang melaksanakan studi evaluasi?
- b. Pada tahapan perencanaan pembangunan manakah evaluasi tersebut dilaksanakan?

Berdasarkan uraian diatas maka penelitian ini menggunakan evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Evaluasi yang berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar kepada kelompok sasaran. Dan menggunakan metode deskriptif, karena penelitian ini mengevaluasi tingkat atau derajat manfaat/ keuntungan yang kebijakan RSDK dan menentukan apakah manfaat nyata yang diterima kelompok sasaran (*target groups*).

C. Evaluasi Kebijakan *Postmodern*

Postmodern memiliki arti yang sangat kompleks, untuk menggambarkan indikator yang berbeda-beda sebagaimana yang diungkapkan oleh Thomas J. Catlaw dan Margaret Stout (2000:1524) bahwa :

“Postmodernism is a complex, multifaceted term that has been used to describe a disparate and heterogeneous array of sometimes conflicting research projects; critical discourses; artistic, architectural and cultural movements; as well as a distinct historical epoch (Postmodern adalah kompleks, istilah multifaset yang telah digunakan untuk menggambarkan susunan yang berbeda-beda dan heterogen dari proyek-proyek penelitian yang kadang saling bertentangan; wacana kritis ; artistik, pergerakan arsitektur dan budaya; serta zaman sejarah yang berbeda).

Postmodern secara rinci memiliki arti yang sangat luas, kata '*modern*' sendiri berarti 'terbaru sedangkan kata '*post*' (pasca) berarti 'sesudah. Jadi secara harafiah sesungguhnya pengertian *postmodern* mengandung makna pengingkaran, maksudnya 'sesuatu' itu bukan modern lagi. Bagaimanapun kompleksnya arti *postmodern* mempunyai dua arti yakni periode pergantian sejarah baru atau bentuk sosial yang berbeda dalam tradisi terdahulu, nilai, dan cara dari pemahaman dan teori kritis yang menyebutkan pertanyaan dasar asumsi mengenai suatu kebijakan. (Thomas J. Catlaw dan Margaret Stout, 2000).

Menurut Prof. Dr. H. Noeng Muhadjir (2000:236) dalam Danar bahwa benang merah pola pikir modern antara lain: yang rasionalistik, fungsionalis, interpretif, dan teori kritis yaitu dominannya rasionalitas. Tradisi ilmu sampai teori kritis masih mengejar *grand theory*. Logika yang dikembangkan dalam berilmu pengetahuan masih dalam kerangka mencari kebenaran, membuktikan kebenaran dan mengkonfirmasi kebenaran.

Pada suatu kebijakan pola pikir modern masih berdasarkan rasionalitas yang sistematis dan fungsionalis. Sejumlah ahli mendeskripsikan *postmodern* sebagai menolak rasionalitas yang digunakan oleh fungsionalis, rasionalis, interpretif dan teori kritis. Namun Muhadjir (2000:237) dalam Danar berpendapat bahwa *postmodern* bukan menolak rasionalitas tetapi tidak membatasi rasionalitas pada yang linier, tidak membatasi pada yang standar termasuk yang divergen, horizontal, dan hirarkis tetapi lebih menekankan pada pencarian rasionalitas aktif kreatif.

Pendekatan untuk mencari solusi pada kebijakan pada cara pandang postmodern tidak harus melihat dari satu sisi atau pada aturan kebijakan yang ada namun dapat melihat dari sisi yang berbeda. Pada unsur yang berbeda *postmodern* dapat dilihat dari cara menganalisa baik dari penelitian maupun kebijakan publik, dimana ide-ide *postmodern* mempengaruhi kebijakan publik. Kebijakan publik *postmodern* memandang, ide-ide yang menunjuk pada pentingnya sikap kritis terhadap dinamika publik yang kompleks untuk disikapi oleh para pembuat kebijakan. Bahwa administrator dan warga negara saling terlibat satu sama lain, tidak hanya sebatas pada hubungan kepentingan pribadi yang rasional, lebih-lebih mereka terlibat sebagai partisipan yang membangun relasi layaknya antar sesama manusia. Menurut Peter Bogason (2000:23-24) terdapat perbedaan diantara masyarakat modern dan kondisi dari *postmodern* :

Tabel 2 Modern society and postmodern conditions

No.	Modern Rationalization	Postmodern Reasoning
1	Global visions	Particular interests
2	Production	Consumption
3	Basic needs	Quality of life
4	Conditions of work	Leisure time
5	Mass Production	Flexible specialization
6	Production society	Information society
7	Class society	Pluralistic society
8	Integration	Differentiation
9	National culture	International images
10	National state	International regimes
11	Party politics	Personality politics
12	Politics of consensus	Politics of persuasion
13	Planning	Spontaneity
14	Reason	Imagination
15	Interest organizations	Social movements
16	Centralization	Decentralization
17	Wholes	Fragments

Sumber : Peter Bogason (2000:23-24)

Dari tabel diatas Bogason membagi 17 perbedaan kondisi *modern rationalization* dan *postmodern reasoning*. Sesuai dengan judul penelitian, peneliti membagi 5 kondisi perbedaan kondisi *modern rationalization* dan *postmodern reasoning* :

Tabel 3 Modern society and postmodern conditions

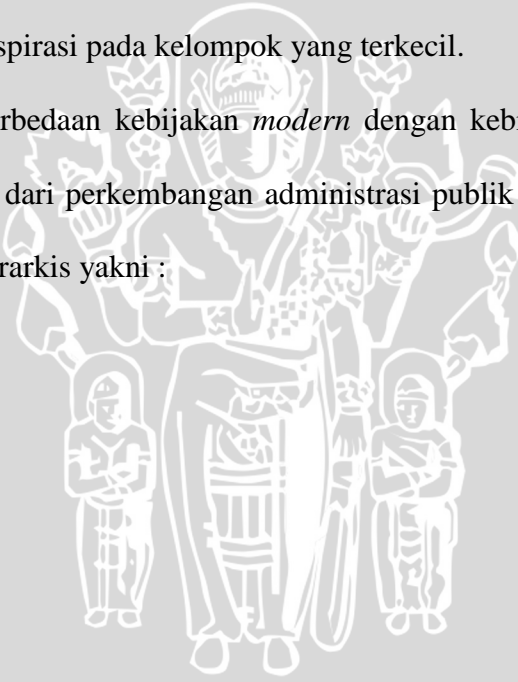
No.	<i>Modern Rationalization</i>	<i>Postmodern Reasoning</i>
1	<i>Basic needs</i>	<i>Quality of life</i>
2	<i>Production society</i>	<i>Information society</i>
3	<i>Class society</i>	<i>Pluralistic society</i>
4	<i>Integration</i>	<i>Differentiation</i>
5	<i>Planning</i>	<i>Spontaneity</i>
6	<i>Centralization</i>	<i>Decentralization</i>

Sumber :Peter Bogason (2000:23-24)

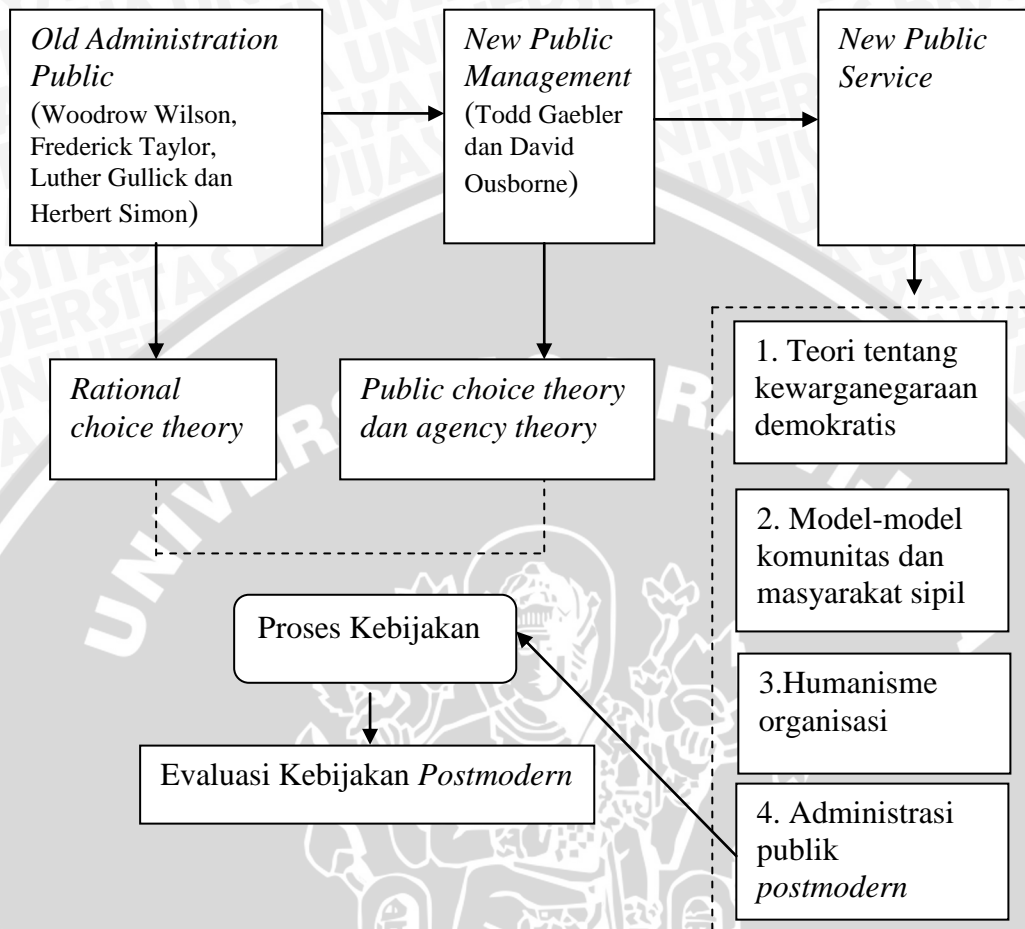
Perbedaan diantara *modern society and the postmodern* dilihat dari (1) *Basic needs and Quality of life*, pada era modern melihat suatu kebijakan dari apa yang menjadi kebutuhan dasar masyarakat, *postmodern* lebih pada meningkatkan kualitas hidup dari masyarakat. (2) *Production society and Information society*, dalam kebijakan masyarakat produksi diindikasikan pada pelaksanaan yang sesuai dengan kebijakan yang ada namun pada masyarakat informasi kebijakan yang ada berdasarkan atas informasi kebutuhan apa yang masyarakat perlukan (3) *Class society and prularlistic society*, era modern ide dari pembuat kebijakan merupakan dasar dari pembuatan kebijakan namun pada *postmodern* semua

memiliki hak yang sama masyarakat plural mempunyai ide yang beragam (4) *integration and differentiation*, kebijakan dalam *postmodern* individu harus diberi ruang pembeda dalam simbol pelaksanaan kebijakan dari berbagai aspek (5) *planning and spontaneity*, perencanaan merupakan dasar untuk melaksanakan kebijakan sedangkan dalam *postmodern* melihat bahwa spontanitas dari realita kondisi, pada kelompok sasaran dan tempat kebijakan itu dilaksanakan (5) *centralization and decentralization*, sentralisasi kebijakan yang terpusat dan menyeluruh tidak melihat kondisi pada daerah-daerah sedangkan desentralisasi melihat dari berbagai aspirasi pada kelompok yang terkecil.

Berdasarkan perbedaan kebijakan *modern* dengan kebijakan *postmodern* dapat dilihat dari awal dari perkembangan administrasi publik yang berawal dari tiga pandangan yang hirarkis yakni :



Perkembangan Administrasi Publik dari *modern* ke *Postmodern*



Gambar 3

Sumber : (kerangka pikir peneliti)

Perkembangan administrasi publik yang pertama adalah administrasi publik lama yang dimotori oleh Woodrow Wilson, Frederick Taylor, Luther Gullick dan Herbert Simon. Cara pandang pada administrasi publik lama menurut mereka, administrasi publik netral dari nilai-nilai, yang dalam banyak hal, terkait dengan model normative yang menunjuk pada apa yang seharusnya dilakukan seorang administrator dalam merumuskan kebijakan publik. Dalam hal ini, khususnya dalam hubungannya dengan proses kebijakan merupakan kriteria

utama dalam menilai suatu kerja administrative. Di samping itu, desain publiknya bersifat system tertutup (*closed system*) yang beroperasi secara *top-down*. Sementara fondasi teoritis utama yang digunakan oleh penganut aliran administrasi publik lama adalah teori pilihan rasional (*rational choice theory*). Pada perkembangan selanjutnya adalah model alternative terhadap birokrasi tradisional dengan memasukkan unsur-unsur bisnis yang sifatnya privat untuk urusan-urusan yang sifatnya publik, yang kemudian dikenal dengan aliran Manajemen Publik Baru (*New Public Management*). Salah satu tokoh yang terkenal dari aliran ini adalah Todd Gaebler dan David Ousborne dengan karya monumentalnya, yaitu *Reinventing Government*. Model ini menawarkan mekanisme pasar atau ekonomi sebagai alternative “terbaik” dalam mendesain dalam melaksanakan kebijakan publik.

Pada kenyataannya, baik model Administrasi Publik Lama maupun Manajemen Publik Baru memiliki banyak kesamaan, terutama pada tingkat ketergantungan dan komitmen yang sama pada model-model pilihan rasional. Alternative terbaru yang sampai saat ini secara massif diwacanakan, yaitu Pelayanan Publik Baru (*New Public Service*). Ada empat wacana kontemporer yang menjadi fokus dari aliran ini, yaitu: (1) teori tentang kewarganegaraan demokratis, (2) model-model komunitas dan masyarakat sipil, (3) humanisme organisasi, dan (4) administrasi publik *postmodern*.

Pendekatan kebijakan modern oleh sejumlah pakar disematkan pada model kebijakan dalam Administrasi Publik Lama dan Manajemen Publik Lama yang bersandar pada teori pilihan rasional, pilihan ekonomis, rasionalitas instrumental

(dalam bahasa Max Webber). Modernisme memandang hampir setiap persoalan sosial selalu menggunakan pendekatan yang *positivist* bersandar pada logika ilmu-ilmu alam (*natural sciences*) untuk menyelesaikan persoalan sosial yang begitu kompleks.

Sementara itu, *New Public Service* dipahami sebagai alur dari wacana kebijakan *postmodern*. Inti dari kebijakan *postmodern* terletak pada spirit utama dalam filsafat administrasi publik, bahwa yang paling penting dalam setiap proses kebijakan adalah bagaimana kebijakan tersebut efektif dan partisipatif. Dalam melihat kehidupan sosial, kebijakan *postmodern* memandang, baik fakta ataupun nilai sangat sulit untuk dipisahkan, dalam banyak kasus, persoalan nilai ternyata lebih berharga ketimbang fakta-fakta dalam memahami tindakan manusia. (Michael Howlett dalam Astar Hadi 2007).

Evaluasi kebijakan jika dilihat dari perspektif *postmodern* berdasarkan atas fenomena-fenomena yang terjadi di masyarakat. Masyarakat bukan menjadi obyek dalam suatu kebijakan tetapi sebagai subyek pembangunan dimana masyarakat harus diberdayakan dan ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, dan penilaian pembangunan dengan mengikutsertakan masyarakat dalam evaluasi kebijakan program RSDK. Dimulai dari memfasilitasi *need assessment* masyarakat, apa yang menjadi kebutuhan dari masyarakat, tidak hanya apakah kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi tetapi nilai kebutuhan masyarakat bisa lepas dari kemiskinan dengan adanya program RSDK atau malah dari program lain masyarakat bisa sejahtera. Parameter-parameter yang digunakan bukan dari tingkat berhasil atau tidaknya menurut kebijakan yang

dibuat oleh *policy maker* tetapi berdasar atas *need assesment* pada kualitas masyarakat inilah yang menjadi dasar asumsi objektif masyarakat. Dengan demikian penulis mengevaluasi kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh berdasarkan perspektif *postmodern* sejauh mana program RSDK dapat menyejahterakan masyarakat.

D. Welfare State

1. Pengertian Welfare State

Definisi *Welfare State* yang dikemukakan oleh Giddens dalam Kiswanto (2002) istilah negara kesejahteraan mengacu pada peran yang dimainkan negara dalam menyediakan berbagai layanan dan manfaat bagi para warga negaranya terutama dalam pemeliharaan pendapatan dan kesehatan bahkan juga perumahan, pendidikan dan kegiatan sosial.

Sedangkan menurut Eddy Kiswanto (2002) negara kesejahteraan sejatinya adalah strategi pembangunan kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial (*social security*) secara terencana, melembaga dan berkesinambungan.

Menurut Kirby (2000:2060) "*welfare state*" refers to a state's use of its policy making authority to guarantee some minimal level of material well-being to its citizen". (Mengacu pada penggunaan negara dari otoritas pembuat kebijakan untuk menjamin beberapa tingkat minimal dari kesejahteraan materi masyarakat).

Berdasarkan uraian mengenai *Welfare State* tersebut, dapat dirumuskan suatu kesimpulan bahwa *Welfare State* adalah negara wajib menjamin

kesejahteraan sosial masyarakat dengan memberikan pelayanan-pelayanan dasar dan mengintervensi dalam berbagai program atau kebijakan pemerintah.

2. Sumber Struktural dari *Welfare State*

Menurut Giddens dalam Suharto (2010), sumber struktural dari negara kesejahteraan yaitu:

- a. Institusi yang dimiliki pada mulanya berasal dari upaya untuk menciptakan masyarakat pekerja. Ukuran kesejahteraan, khususnya keamanan sosial muncul berkaitan dengan masyarakat yang tidak tertampung dalam pasar kerja.
- b. Faktor utama yang mendorong perkembangan sistem kesejahteraan adalah keinginan dari otoritas yang berkuasa untuk mendorong solidaritas nasional. Sistem kesejahteraan dikonstruksi sebagai bagian dari proses pembangunan negara yang lebih general.

Skema kesejahteraan adalah suatu bentuk jaminan sosial sebagai upaya manajemen resiko. Jaminan sosial adalah penyelesaian resiko dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

3. Model Kesejahteraan *Welfare State*

Menurut Suharto (2007:60) terdapat beberapa model negara kesejahteraan, antara lain:

a. Model Universal

Pelayanan Sosial diberikan oleh negara secara merata kepada seluruh penduduknya, baik kaya maupun miskin. Model ini sering disebut sebagai the Scandinavian Welfare states yang diwakili oleh Swedia, Norwegia, Denmark, dan Finlandia. Sebagai contoh negara kesejahteraan di Swedia, Norwegia, Denmark dan Finlandia. Sebagai contoh, negara kesejahteraan di Swedia sering dijadikan rujukan sebagai model ideal yang memberikan pelayanan sosial komprehensif kepada seluruh penduduknya. Negara kesejahteraan di Swedia sering dipandang sebagai model yang paling berkembang dan lebih maju daripada model di Inggris, AS dan Australia.

b. Model Korporasi atau *Work Merit Welfare States*

Seperti Model pertama, jaminan sosial juga dilaksanakan secara melembaga dan luas, namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yakni pemerintah, dunia usaha, dan pekerja (buruh). Pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh negara diberikan terutama kepada mereka yang bekerja atau mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi sosial. Model yang dianut oleh Jerman dan Austria sering disebut sebagai model Bismarck, karena idenya pertama kali dikembangkan oleh Otto von Bismarck dari Jerman.

c. Model Residual

Model ini dianut oleh negara-negara Anglo-Saxon yang meliputi AS, Inggris, Australia dan Selandia Baru. Pelayanan sosial, khususnya kebutuhan dasar, diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*), seperti orang miskin, penganggur, penyandang cacat dan orang lanjut usia yang tidak kaya. Ada tiga elemen yang menandai model ini di Inggris ; (a) jaminan standart minimum, termasuk pendapatan minimum;(b) perlindungan sosial pada saat munculnya resiko-resiko; (c) pemberian pelayanan sebaik mungkin. Model ini mirip model universal yang memberikan pelayanan sosial berdasarkan hak warga negara dan memiliki cakupan yang luas. Namun, seperti yang dipraktekkan di Inggris, jumlah tanggungan dan pelayanan relatif lebih kecil dan berjangka pendek daripada model universal. Perlindungan sosial dan pelayanan sosial juga diberikan secara ketat, temporer dan efisien. Kotak 3 memberi deskripsi singkat mengenai model residual di AS.

d. Model Minimal

Model ini umumnya diterapkan di gugus negara-negara latin (seperti Spanyol, Italia, Chile, Brazil) dan Asia (antara lain Korea Selatan, Filipina, Srilanka, Indonesia). Model ini ditandai oleh pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan secara sporadic, parsial dan minimal dan umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri, anggota ABRI dan pegawai swasta yang mampu membayar remi.

Berdasarkan model negara kesejahteraan di Indonesia termasuk pada model residual. Pada model residual pemberian jaminan sosial diberikan pada warga yang tidak mampu. Dalam artian warga yang tidak dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya. Masyarakat yang hidup dibawah garis kemiskinan. Kebijakan pemerintah dalam program RSDK diperuntukan warga

miskin yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar sesuai dengan indikator masyarakat miskin.

E. Permukiman Kumuh

1. Pengertian Permukiman Kumuh

Herbert J. Gans dalam Kinarsih (2007) mengungkapkan bahwa:

“Obsolescence per se is not harmful and designation of an area as a slum for the reason alone is merely a reflection of middle class incomes.”(kumuh dapat ditempatkan dimanapun juga, kata kumuh tetap menjurus pada sesuatu hal yang bersifat negatif).

Hal senada diungkapkan Kinarsih (2007) Kumuh adalah kesan atau gambaran secara umum tentang sikap dan tingkah laku yang rendah dilihat dari standar hidup dan penghasilan kelas menengah. Dengan kata lain, kumuh dapat diartikan sebagai tanda atau cap yang diberikan golongan atas yang sudah mapan kepada golongan yang belum mapan.

Sedangkan Komarudin dalam Kurniawan (2011) mengatakan bahwa

“Permukiman kumuh adalah permukiman yang berpenghuni padat, kondisi sosial ekonomi rendah, jumlah rumah yang sangat padat dan ukuran dibawah standar, prasarana lingkungan hampir tidak ada atau tidak memenuhi persyaratan teknis dan kesehatan, dibangun diatas tanah negara atau tanah milik orang lain, dan diluar peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Dapat disimpulkan pemukiman kumuh adalah kondisi pemukiman yang berpenghuni padat, lingkungan dan kesehatan tidak memenuhi standar dengan bersikap dan tingkah laku yang kurang semestinya.

2. Karakteristik Permukiman Kumuh

Ciri-ciri permukiman kumuh, seperti yang diungkapkan oleh Prof. Dr.

Parsudi Suparlan dalam Kinarsih adalah :

1. Fasilitas umum yang kondisinya kurang atau tidak memadai.
2. Kondisi hunian rumah dan permukiman serta penggunaan ruang-ruangnya mencerminkan penghuninya yang kurang mampu atau miskin.
3. Adanya tingkat frekuensi dan kepadatan volume yang tinggi dalam penggunaan ruang-ruang yang ada di permukiman kumuh sehingga mencerminkan adanya kesemrawutan tata ruang dan ketidakberdayaan ekonomi penghuninya.
4. Permukiman kumuh merupakan suatu satuan-satuan komuniti yang hidup secara tersendiri dengan batas-batas kebudayaan dan sosial yang jelas, yaitu terwujud sebagai:
 - a. Sebuah komuniti tunggal, berada ditanah milik negara dan karena itu dapat digolongkan sebagai hunian liar
 - b. Satuan komuniti tunggal yang merupakan bagian dari sebuah RT atau sebuah RW.
 - c. Sebuah satuan komuniti tunggal yang terwujud sebagai sebuah RT atau RW atau bahkan terwujud sebagai kelurahan, dan bukan hunian liar
5. Penghuni permukiman kumuh secara sosial dan ekonomi tidak homogen, warganya mempunyai mata pencaharian dan tingkat kepadatan yang beranekaragam, begitu juga asal muasalnya. Dalam masyarakat permukiman kumuh juga dikenal adanya pelapisan sosial berdasarkan atas kemampuan ekonomi mereka yang berbeda-beda tersebut.
6. Sebagian besar penghuni permukiman kumuh adalah mereka yang bekerja disektor informal atau mempunyai mata pencaharian tambahan di sektor informal.

Menurut Nugraha (2007) indikator lokasi kumuh biasanya di daerah pinggiran:

- a. Di lingkungan kumuh kondisi bangunannya kurang handal
- b. Penataan ruangnya tidak beraturan dan sangat rapat
- c. Kualitas bangunan yang sangat rendah serta sarana dan prasarana lingkungan tidak memenuhi syarat
- d. Karena kepadatan yang sangat tinggi, maka mengakibatkan peredaran udara di dalam dan diluar rumah terasa kurang
- e. Sarana jalan sangat terbatas dan umumnya banyak yang digenangi air kotor
- f. Saluran air buangan tidak berfungsi
- g. Banyak tumpukan sampah

- h. Karena kepadatan bangunannya yang terlalu rapat dan padat, mengakibatkan daerah tersebut rawan bahaya kebakaran.
- i. Kehidupan social masyarakatnya sangat beragam

Sedangkan pada kriteria perumahan tidak layak huni menurut Kinarsih adalah kondisi dimana rumah beserta lingkungannya tidak memenuhi persyaratan yang layak untuk tempat tinggal baik secara fisik, kesehatan maupun sosial, dengan kriteria antara lain:

- a. Luas lantai perkapita, dikota kurang dari 4 m² sedangkandi desa kurang 10 m²
- b. Jenis atap terbuat dari daun dan lainnya
- c. Jenis dinding rumah terbuat dari anyaman bambu yang belum diproses
- d. Jenis lantai tanah
- e. Tidak mempunyai fasilitas tempat untuk mandi, cuci , kakus (MCK)

Dapat disimpulkan bahwa karakteristik dari kumuh tidak hanya meliputi akses fisik saja namun masalah kesehatan dan perilaku masyarakat terhadap cara hidup menyangkut kebiasaan-kebiasaan.

3. Dampak Permukiman Kumuh

Khrisnanta (2010) mengatakan bahwa dampak permukiman kumuh sebagai berikut:

- a. Dibidang penyelenggaraan pemerintah
Permukiman kumuh memberikan dampak citra ketidakberdayaan dan ketidakmampuan pemerintah dalam pengaturan pelayanan kebutuhan hidup dan penghidupan warga.
- b. Dibidang tatanan sosial budaya kemasyarakatan
Komunitas yang bermukim di lingkungan permukiman kumuh yang secara ekonomi pada umumnya termasuk golongan masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah, seringkali dianggap sebagai penyebab terjadinya degradasi ketidakdisiplinan dan ketertiban dalam berbagai tatanan sosial kemasyarakatan
- c. Dibidang Lingkungan
Masyarakat permukiman kumuh sebagian besar tingkat penghasilannya sangat terbatas dan tidak mampu menyisihkan penghasilannya untuk memenuhi kebutuhan perumahan dan permukiman sehingga terjadinya degradasi kualitas lingkungan

Berdasarkan data diatas pemukiman kumuh merupakan tantangan pemerintah untuk menyelesaikan persoalan yang menyangkut kemiskinan dimana kumuh bukan hanya permasalahan mengenai akses bangunan, lingkungan, namun juga mempengaruhi *mindset* atau perilaku seseorang. Namun dari indikator diatas masih belum bisa dinyatakan apakah rumah tersebut termasuk kumuh atau tidak. Karena masih belum ada standart baku atau masih perlu berbagai indikator untuk menilai apakah kawasan atau pemukiman rumah disebut kumuh. Pada kebijakan Rehabilitasi Sosial daerah Kumuh (RSDK) sasarannya adalah per rumah atau per KK bukan per kawasan maka perlu adanya parameter-parameter khusus yang dapat menunjukkan bahwa rumah tersebut layak mendapatkan dana pinjaman perbaikan rumah.

F. Pemberdayaan Masyarakat

1. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat

Pada hakikatnya pemberdayaan masyarakat merupakan proses dimana masyarakat dilibatkan dalam segala proses pembangunan. Pemberdayaan akan mengajarkan masyarakat agar mampu menganalisa masalah dan mencari peluang yang ada serta mencari jalan keluar dengan sumberdaya yang mereka miliki. Ada beberapa pengertian pemberdayaan masyarakat. Menurut Rukminto Adi dalam Prasojo (2004:12) pemberdayaan pada dasarnya adalah memberikan kekuatan kepada pihak yang kurang (*powerless*) atau tidak percaya agar dapat memiliki kekuatan yang menjadi modal aktualisasi diri.

Menurut Payne dalam Rukminto (2008:77) yang mengemukakan bahwa suatu pemberdayaan pada intinya, ditujukan guna :

To help clients gain power of decision and action over their own lives by reducing the effect of social or personal blocks to exercising existing power , by increasing capacity and self –confidence to user power and by transferring power from the environment to clients.” (Membantu klien memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang akan ia lakukan yang terkait dengan diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan. Hal ini dilakukan melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang ia miliki, antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya).

Menurut Hulme dan Turner (1990) dalam Prijono dan Pranarka (1996:62-63) mengatakan bahwa:

”Pemberdayaan mendorong terjadinya suatu proses perubahan sosial yang memungkinkan orang-orang pinggiran yang tidak berdaya untuk memberikan pengaruh yang lebih besar di arena politik secara lokal maupun nasional. Pemberdayaan juga merupakan suatu proses yang menyangkut hubungan-hubungan kekuasaan (kekuatan) yang berubah antara individu, kelompok, dan lembaga-lembaga sosial. Disamping itu, pemberdayaan juga merupakan proses perubahan pribadi karena masing-masing individu mengambil tindakan atas nama diri mereka sendiri dan kemudian mempertegas kembali pemahamannya terhadap dunia tempat ia tinggal.”

Selanjutnya menurut Pranaka dan Vindhyandika dalam prasojo (2004:12), terdapat dua kecenderungan yang saling terkait dalam pencapaian pemberdayaan masyarakat:

“Pertama, kecenderungan primer. Pada kecenderungan ini proses pemberdayaan masyarakat ditekankan pada proses pemberian atau pengalihan sebagian kekuasaan, kekuatan dan kemampuan pada masyarakat atau individu agar lebih jadi berdaya. Kedua, kecenderungan sekunder. Kecenderungan ini menekankan pada proses pemberian stimulant, dorongan atau motivasi agar individu atau masyarakat mempunyai kemampuan menentukan kebutuhan hidupnya melalui proses dialog”.

Pemberdayaan masyarakat merupakan strategi besar dalam paradigma pembangunan yang berpusat pada rakyat. Pendekatan ini menyadari pentingnya kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kemandirian dan kekuatan internal, melalui kesanggupan untuk melakukan control internal atas sumber daya material dan non-material yang penting melalui redistribusi modal atau kepemilikan (Prasojo, 2004:17).

Sementara itu Menurut Kartasmita dalam prasojo (1996:14), memberdayakan masyarakat mengandung pengertian sebagai berikut :“Upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat”.

Sedangkan menurut Pranarka dan Moeljarto menyebutkan bahwa setidaknya proses pemberdayaan memiliki dua kecenderungan diantaranya:

“Pertama, proses pemberdayaan yang menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini disebut juga sebagai kecenderungan primer dari makna pemberdayaan. Kedua, menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Disebut juga dengan kecenderungan sekunder”. (Priyono dan Pranarka, 1996:56-57)

Dalam upaya pemberdayaan masyarakat menurut Kartasmita dapat dilakukan melalui tiga cara: Pertama, menciptakan suasana (iklim) yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Kondisi ini berdasarkan asumsi bahwa setiap individu dan masyarakat memiliki potensi yang dapat

dikembangkan. Hakikat dari kemandirian dan keberdayaan rakyat adalah keyakinan bahwa rakyat memiliki potensi untuk mengorganisasi dirinya sendiri dan potensi kemandirian tiap individu perlu diberdayakan. Kedua, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat dengan menerapkan langkah-langkah nyata, menampung berbagai masukan, menyediakan prasarana dan sarana baik fisik (irigasi, jalan, dan listrik) maupun sosial (sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan) yang dapat diakses oleh masyarakat lapisan paling bawah. Ketiga, memberdayakan rakyat dalam arti melindungi dan membela kepentingan masyarakat lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang, dan menciptakan kemitraan yang saling menguntungkan. (Priyono dan Pranarka, 1996:105-106)

Di samping itu menurut Kartasasmita (1995:20) pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*) karena pada dasarnya setiap apa yang dinikmati, harus dihasilkan atas usaha sendiri (yang hasilnya dapat dipertukarkan dengan pihak lain).

Hal senada juga dikemukakan oleh (Sumodiningrat, 1997:6) bahwa dalam upaya pemberdayaan dapat dilihat dari tiga sisi yaitu :

1. Pemberdayaan dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Setiap anggota masyarakat secara alamiah memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Itu berarti bahwa setiap anggota masyarakat dapat memanfaatkan potensi yang dimiliki menuju kehidupan yang lebih baik.
2. Pemberdayaan untuk memperkuat potensi ekonomi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat. Dalam rangka memperkuat potensi ini, upaya yang sangat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan dan derajat kesehatan, serta akses terhadap sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja dan pasar.

3. Pemberdayaan melalui pengembangan ekonomi rakyat berarti upaya melindungi untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta menciptakan kebersamaan dan kemitraan antara yang sudah maju dengan yang belum berkembang.

Menurut Sumodiningrat (1997), pemberdayaan masyarakat merupakan suatu program intervensi untuk melakukan perubahan masyarakat dari kondisi ketergantungan menjadi kemandirian melalui perwujudan potensi kemampuan yang dimiliki masyarakat. Indikator keberdayaan masyarakat atau komunitas biasanya ditunjukkan adanya sebagian besar anggotanya sehat fisik dan mental, terdidik, kuat dan memiliki nilai-nilai instrinsik yang menjadi sumber keberdayaan seperti, kekeluargaan dan kegotong-royongan.

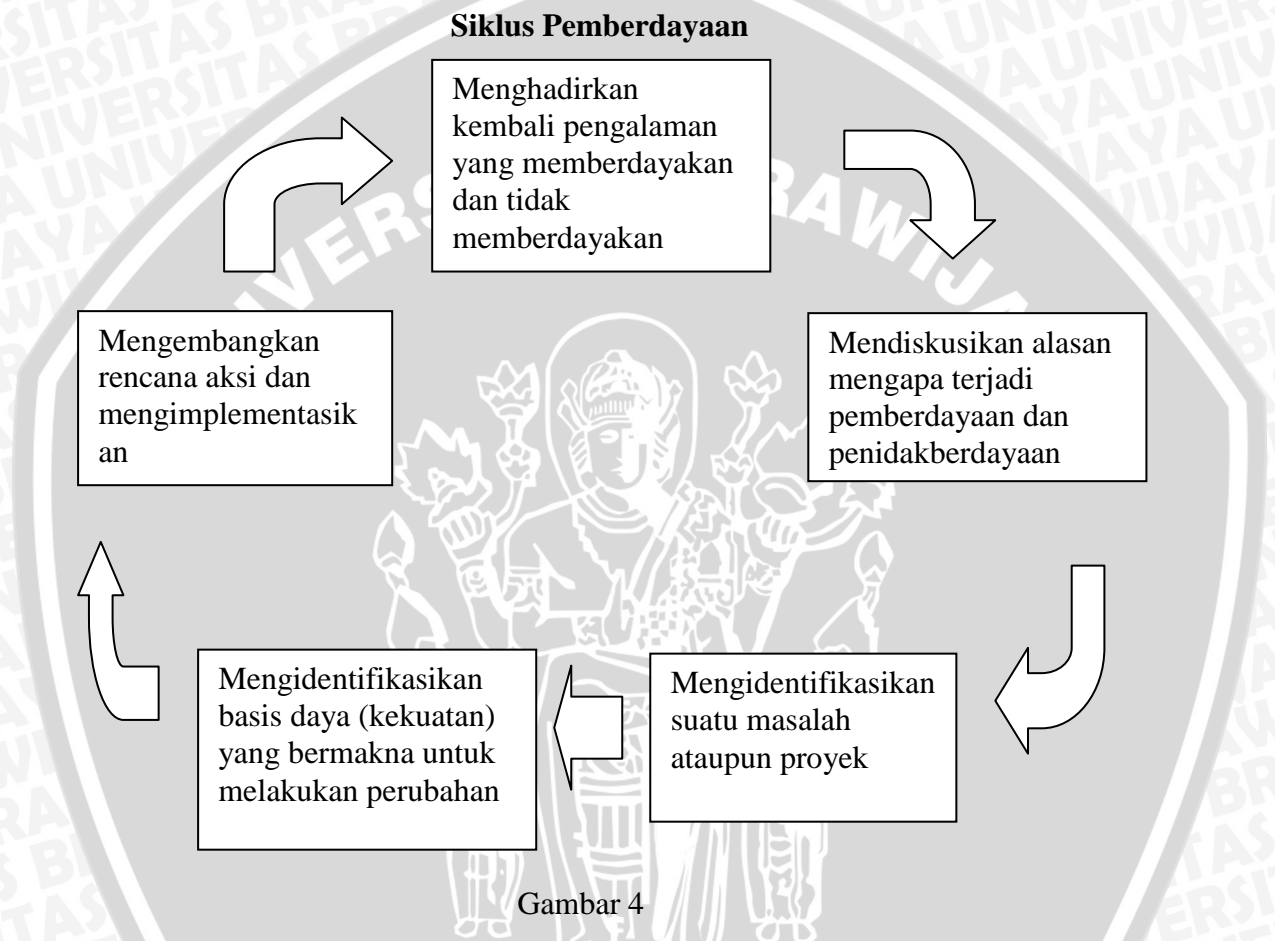
Dari beberapa uraian pengertian dan penjelasan di atas dapat ditarik suatu kesamaan bahwa pemberdayaan masyarakat pada dasarnya merupakan suatu proses di mana masyarakat, terutama yang tidak berdaya didukung dan difasilitasi negara dapat turut serta berpartisipasi agar mampu meningkatkan kapasitas masyarakat, dalam memecahkan berbagai persoalan dan menumbuhkan kemandirian dengan sumberdaya yang ada untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

2. Tahapan Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Hogan dalam Suharto (2000:20) menggambarkan proses pemberdayaan yang berkesinambungan sebagai suatu siklus yang terdiri dari lima tahapan utama, yaitu :

- a. menghadirkan kembali pengalaman yang memberdayakan dan tidak memberdayakan (*recall depowering/ empowering experiences*)
- b. mendiskusikan alasan mengapa terjadi pemberdayaan dan penidakberdayaan (*discuss reasons for depowerment/empowerment*);

- c. mengidentifikasi suatu masalah ataupun proyek (*identify one problem or project*).
- d. mengidentifikasi basis daya yang bermakna untuk melakukan perubahan (*identify useful power bases*); dan
- e. mengembangkan rencana-rencana aksi dan mengimplementasikannya (*develop and implement action plans*).



Gambar 4

Sumber : (Hogan dalam Suharto (2000:20))

3. Indikator Keberdayaan

Untuk mengetahui fokus dan tujuan pemberdayaan secara operasional, maka perlu diketahui berbagai indikator keberdayaan yang dapat menunjukkan seseorang itu berdaya atau tidak. Sehingga ketika sebuah program pemberdayaan sosial diberikan, segenap upaya dapat dikonsentrasikan pada aspek-aspek apa saja dari sasaran perubahan. Schuler, Hashemi, dan Riley seperti yang dikutip oleh

Suharto (2010: 64) mengembangkan delapan indikator pemberdayaan, yang disebut sebagai *empowerment index* atau indeks pemberdayaan, antara lain meliputi:

1. Kebebasan mobilitas: kemampuan individu untuk pergi keluar rumah atau wilayah tempat tinggalnya, seperti ke pasar, fasilitas medis, bioskop, rumah ibadah, dll. Tingkat mobilitas ini dianggap tinggi jika individu mampu pergi sendirian.
2. Kemampuan membeli komoditas kecil: kemampuan individu membeli barang-barang kebutuhan keluarga sehari-hari dan kebutuhan pribadi. Individu dianggap mampu jika ia dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta izin pasangan dan dengan menggunakan uang sendiri.
3. Kemampuan membeli komoditas besar: kemampuan individu untuk membeli barang sekunder atau tersier. Individu dianggap mampu jika ia dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta izin pasangan dan dengan menggunakan uang sendiri.
4. Terlibat dalam pembuatan keputusan-keputusan rumah tangga: mampu membuat keputusan secara sendiri maupun bersama.
5. Kebebasan relatif dari dominasi keluarga
6. Kesadaran hukum dan politik
7. Keterlibatan kampanye dan protes-protes
8. Jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap keluarga.

Selain indikator keberdayaan di atas, terdapat indikator keberdayaan yang diungkapkan oleh Suhendra (2006: 86), antara lain:

1. Mempunyai kemampuan menyiapkan dan menggunakan pranata dan sumber-sumber yang ada dalam masyarakat.
2. Dapat berjalannya "*bottom up planning*".
3. Kemampuan dan aktivitas ekonomi.
4. Kemampuan menyiapkan hari depan keluarga.
5. Kemampuan menyampaikan pendapat dan aspirasi tanpa adanya tekanan.

Indikator keberdayaan yang diungkapkan oleh Schuler, Hashemi, dan Riley serta Suhendra memiliki kesamaan yaitu kemampuan dalam lingkup keluarga, ekonomi, politik maupun sosial tanpa adanya tekanan.

4. Strategi Pemberdayaan

Parsons *et.al* (1994) dalam Suharto (2010: 66) menyatakan bahwa proses pemberdayaan umumnya dilakukan secara kolektif. Namun Suharto sendiri tidak sepakat dengan hal tersebut, menurutnya tidak ada literatur yang menyatakan bahwa proses pemberdayaan terjadi dalam relasi satu-lawan-satu antara pekerja sosial dan klien dalam setting pertolongan perseorangan. Suharto juga mengungkapkan dalam beberapa situasi, strategi pemberdayaan dapat dilakukan secara individual, meskipun pada gilirannya strategi ini pun tetap berkaitan dengan kolektivitas. Yang selanjutnya Suharto (2011:66-67) membagi strategi pemberdayaan yang dapat dilakukan melalui tiga aras atau matra pemberdayaan, antara lain:

- 1) Aras Mikro. Pemberdayaan dilakukan terhadap klien secara individu melalui bimbingan, konseling, stress management, crisis intervention. Tujuan utamanya adalah membimbing atau melatih klien dalam menjalankan tugas-tugas kehidupannya. Model ini sering disebut sebagai pendekatan yang berpusat pada tugas (*task centered approach*).
- 2) Aras Mezzo. Pemberdayaan dilakukan terhadap sekelompok klien. Pemberdayaan dilakukan dengan menggunakan kelompok sebagai media intervensi. Pendidikan dan pelatihan, dinamika kelompok, biasanya digunakan sebagai strategi dalam meningkatkan kesadaran, pengetahuan, keterampilan dan sikap-sikap klien agar memiliki kemampuan memecahkan permasalahan yang dihadapinya.

3) Aras Makro. Pendekatan ini disebut juga sebagai strategi sistem besar (*large-system strategy*), karena sasaran perubahan diarahkan pada sistem lingkungan yang lebih luas. Perumusan kebijakan, perencanaan sosial, kampanye, aksi sosial, *lobbying*, pengorganisasian masyarakat, manajemen konflik, adalah beberapa strategi dalam pendekatan ini. Strategi sistem besar memandang klien sebagai orang yang memiliki kompetensi untuk memahami situasi-situasi mereka sendiri, dan untuk memilih serta menentukan strategi yang tepat untuk bertindak.

Strategi di atas tentunya dapat digunakan untuk menentukan strategi pemberdayaan pada program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh yang ditugaskan oleh Dinas Sosial, sehingga bisa menganalisa cakupan/besaran strategi yang dilaksanakan.

G. Partisipasi Masyarakat

1. Pengertian Partisipasi Masyarakat

Ada beberapa pengertian partisipasi masyarakat, menurut Rahmena dalam Muluk (2007: 44) partisipasi dapat bersifat transitif atau intransitif. Partisipasi transitif berorientasi pada tujuan tertentu. Sebaliknya, partisipasi bersifat intransitif apabila subjek tertentu berperan serta tanpa tujuan yang jelas.

Sebagaimana yang diungkapkan Isbandi Rukminto Adi (2008:111) Partisipasi adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan, dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, dan keterlibatan

masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi. Selanjutnya,

Partisipasi menurut Mikkelesen dalam Suharto (2005:53-54) adalah :

1. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat dalam suatu proyek (pembangunan), tetapi tanpa mereka ikut terlibat dalam proses pengambilan keputusan (*participation is the voluntary contribution by people in projects, but without their taking part in decision making*);
2. Partisipasi adalah proses membuat masyarakat menjadi lebih peka dalam rangka menerima dan merespons berbagai proyek pembangunan (*Participation is the sensitization of people to increase their receptivity and ability to respond to development projects*);
3. Partisipasi adalah suatu proses aktif, yang bermakna bahwa orang ataupun kelompok yang sedang ditanyakan mengambil inisiatif dan mempunyai otonomi untuk melakukan hal itu (*Participation is an active process, meaning that the person or group in question takes initiative and asserts the autonomy to do so*);
4. Partisipasi adalah proses menjembatani dialog antara komunitas lokal dan pihak penyelenggara proyek dalam rangka persiapan, pengimplementasian, pemantauan, dan pengevaluasian staf agar dapat memperoleh informasi tentang konteks sosial ataupun dampak sosial proyek terhadap masyarakat (*participation is the fostering of a dialogue between the local people and the project or programme preparation, implementation, monitoring and evaluation staff in order to obtain information on the local context and on social impacts*);
5. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat secara sukarela dalam perubahan yang ditentukan sendiri oleh masyarakat (*participation is the voluntary involvement of people in self-determined change*);
6. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam upaya pembangunan lingkungan, kehidupan, dan diri mereka sendiri (*participation is involvement in people's development of themselves, their lives, their environment*).

Middley dalam Muluk (2007:49) memperjelas pengertian partisipasi masyarakat ini dengan mengacu pada salah satu definisi yang termuat dalam resolusi PBB pada awal tahun 1970-an sebagai berikut :

“The creation of opportunities to enable all members of a community and the larger society to actively contribute to and influence the development process and to share equitably in the fruits of development”. (Penciptaan peluang yang memungkinkan semua anggota masyarakat untuk berkontribusi secara aktif dalam proses pembangunan dan memengaruhinya serta menikmati manfaat pembangunan tersebut secara merata).

Sedangkan menurut Muluk sendiri (2007: 51) partisipasi masyarakat mencakup peran serta dalam proses perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan penerimaan manfaat pembangunan dengan mempertimbangkan otonomi dan kemandirian masyarakat.

Sebagaimana yang dinyatakan oleh Craig dan Mayo dalam Prasojjo (2004:17), partisipasi merupakan komponen terpenting dalam upaya pertumbuhan kemandirian dan proses pemberdayaan. Strategi pemberdayaan menempatkan partisipasi masyarakat sebagai isu utama pembangunan saat ini. Partisipasi aktif masyarakat di dunia ketiga dinilai sebagai strategi efektif untuk meningkatkan ekonomi, sosial, dan transformasi budaya. Dengan partisipasi, pembangunan dapat menjangkau masyarakat terlemah melalui upaya membangkitkan semangat hidup untuk menolong diri sendiri. Dalam hal ini partisipasi aktif masyarakat terkait dengan efektivitas, efisiensi, kemandirian, dan jaminan bagi pembangunan yang berkelanjutan (Hikmat, 2001: 4-5).

Dari beberapa pengertian para ahli diatas partisipasi merupakan keterlibatan masyarakat untuk ikut berperan serta dalam berbagai kebijakan pemerintah dalam proses pembangunan yakni mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan sampai pada tahap evaluasi.

2. Jenis Partisipasi Masyarakat

Partisipasi dibagi menjadi dua kelompok yakni bentuk partisipasi yang diberikan dalam bentuk nyata dan juga dalam bentuk partisipasi dalam bentuk tidak nyata. Partisipasi pada dasarnya dibagi menjadi beberapa tipe partisipasi Sherry Arnstein dalam Muluk (2007:57) adalah yang pertama kali mendefinisikan

strategi partisipasi yang didasarkan pada distribusi kekuasaan antara masyarakat (komunitas) dengan badan pemerintah (*agency*). Dengan pernyataan bahwa partisipasi masyarakat identik dengan kekuasaan masyarakat (*citizen participation is citizen power*). Arnstein menggunakan metafora tangga partisipasi dimana tiap anak tangga mewakili strategi partisipasi yang berbeda yang didasarkan pada distribusi kekuasaan. Ada delapan tangga Partisipasi Masyarakat, yaitu :

Tangga Partisipasi Arnstein

8	<i>Citizen control</i>	<i>Degree of citizen Power</i>
7	<i>Delegated power</i>	
6	<i>Partnership</i>	
5	<i>Placation</i>	<i>Degree of Tokenism</i>
4	<i>Consultation</i>	
3	<i>Information</i>	
2	<i>Therapy</i>	<i>Non-Participant</i>
1	<i>Manipulation</i>	

Gambar 5

(Sumber: Arnstein dalam Muluk (1969: 59))

Tangga terbawah merepresentasikan kondisi tanpa partisipasi (*nonparticipation*), meliputi : (1) manipulasi (*manipulation*) dan (2) terapi (*therapy*) kemudian (3) menginformasikan (*informing*), (4) konsultasi (*consultation*), dan penentraman (*placation*), dimana ketiga tangga itu digambarkan sebagai tindakan tokenisme (*degree of tokenisme*). Tokenisme dapat diartikan sebagai kebijakan sekadarnya, berupa upaya superficial (dangkal pada

permukaan) atau tindakan simbolis dalam pencapaian suatu tujuan. Jadi sekadar menggugurkan kewajiban belaka dan bukannya usaha sungguh-sungguh untuk melibatkan masyarakat secara bermakna. Tangga selanjutnya adalah (6) kemitraan (*partnership*), (7) pendelegasian wewenang/ kekuasaan (*delegated power*), dan (8) pengendalian masyarakat (*citizen control*). Tiga tangga terakhir ini menggambarkan perubahan dalam kelembagaan kekuasaan yang oleh Arnstein dianggap sebagai bentuk sesungguhnya dari partisipasi masyarakat.

1. Manipulasi (*manipulation*)

Pada tangga partisipasi ini bisa diartikan relative tidak ada komunikasi apalagi dialog; tujuan sebenarnya bukan untuk melibatkan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan program tapi untuk mendidik atau “menyembuhkan” partisipan (masyarakat tidak tahu sama sekali terhadap tujuan, tapi hadir dalam forum).

2. Terapi (*therapy*)

Pada level ini telah ada komunikasi namun bersifat terbatas. Inisiatif datang dari pemerintah dan hanya satu arah. Tangga ketiga, keempat dan kelima dikategorikan sebagai derajat tokenisme dimana peran serta masyarakat diberikan kesempatan untuk berpendapat dan didengar pendapatnya, tapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan. Peran serta pada jenjang ini memiliki kemungkinan yang sangat kecil untuk menghasilkan perubahan dalam masyarakat.

3. Informasi (*information*)

Pada jenjang ini komunikasi sudah mulai banyak terjadi tapi masih bersifat satu arah dan tidak ada sarana timbal balik. Informasi telah diberikan kepada masyarakat tetapi masyarakat tidak diberikan kesempatan melakukan tanggapan balik (*feed back*).

4. Konsultasi (*consultation*)

Pada tanga partisipasi ini komunikasi telah bersifat dua arah,tapi masih bersifat partisipasi yang ritual. Sudah ada penjaringan aspirasi, telah ada aturan pengajuan usulan, telah ada harapan bahwa aspirasi masyarakat akan didengarkan, tapi belum ada jaminan apakah aspirasi tersebut akan dilaksanakan ataupun perubahan akan terjadi.

5. Penentraman (*placation*)

Pada level ini komunikasi telah berjalan dengan baik dan sudah ada negoisasi antara masyarakat dan pemerintah. Masyarakat dipersilahkan untuk memberikan saran atau merencanakan usulan kegiatan. Namun pemerintrah tetap menahan kewenangan untuk menilai kelayakan dan keberadaan usulan tersebut.

Tiga tangga teratas dikategorikan sebagai bentuk yang sesungguhnya dari partisipasi dimana masyarakat memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan

6. Kemitraan (*partnership*)

Pada tangga partisipasi ini, pemerintah dan masyarakat merupakan mitra sejajar. Kekuasaan telah diberikan dan telah ada negoisasi antara masyarakat dan pemegang kekuasaan, baik dalam hal perencanaan, pelaksanaan, maupun

monitoring dan evaluasi. Kepada masyarakat yang selama ini tidak memiliki akses untuk proses pengambilan keputusan diberikan kesempatan untuk bernegosiasi dan melakukan kesepakatan

7. Pendelegasian kekuasaan (*delegated power*)

Ini berarti bahwa pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk mengurus sendiri beberapa kepentingannya, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, sehingga masyarakat memiliki kekuasaan yang jelas dan bertanggungjawab sepenuhnya terhadap keberhasilan program.

8. Pengendalian warga (*citizen control*)

Dalam tangga partisipasi ini, masyarakat sepenuhnya mengelola berbagai kegiatan untuk kepentingan sendiri, yang disepakati bersama, dan tanpa campur tangan pemerintah.

Sedangkan jenis-jenis partisipasi masyarakat menurut Sekertariat Bina Desa dalam Tantri (2011:47) membagi menjadi 7 tipe Partisipasi berdasarkan karakteristiknya, yakni : partisipasi pasif/manipulative, partisipasi dengan cara memberikan informasi, partisipasi melalui konsultasi, partisipasi untuk intensif materiil, partisipasi fungsional, partisipasi interaktif dan *self mobilization*.

Tabel 4 Partisipasi menurut Sekretariat Bina Desa

No.	Tipologi	Karakteristik
1.	Partisipasi pasif/manipulative	<p>a. Masyarakat berpartisipasi dengan cara diberitahu apa yang sedang atau telah terjadi.</p> <p>b. Pengumuman sepihak oleh manajemen atau pelaksana proyek tanpa memperhatikan tanggapan masyarakat</p> <p>c. Informasi yang dipertukarkan terbatas pada kalangan professional diluar kelompok sasaran.</p>
2	Partisipasi dengan cara memberikan informasi	<p>a. Masyarakat berpartisipasi dengan cara menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian seperti dalam kuesioner atau sejenisnya.</p> <p>b. Masyarakat tidak punya kesempatan untuk terlibat dan mempengaruhi proses penyelesaian.</p> <p>c. Akurasi hasil penelitian tidak / dibahas bersama masyarakat</p>
3	Partisipasi melalui konsultasi	<p>a. Masyarakat berpartisipasi dengan cara berkonsultasi</p> <p>b. Orang luar mendengarkan dan membangun pandangan-pandangannya sendiri untuk kemudian mendefinisikan permasalahan dan pemecahannya, dengan memodifikasi tanggapan-tanggapan masyarakat</p> <p>c. Tidak ada peluang bagi pembuat keputusan bersama</p> <p>d. Para profesional tidak berkewajiban mengajukan pandangan-pandangan masyarakat (sebagai masukan) untuk ditindaklanjuti.</p>
4	Partisipasi untuk intensif materil	<p>a. Masyarakat berpartisipasi dengan cara menyediakan sumber daya seperti tenaga kerja demi mendapatkan makanan, upah, ganti, rugi, dan sebagainya</p> <p>b. Masyarakat tidak dilibatkan dalam eksperimen atau proses pembelajarannya</p> <p>c. Masyarakat tidak mempunyai andil untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan pada saat intensif yang disediakan/diterima habis.</p>
5	Partisipasi fungsional	<p>a. Masyarakat berpartisipasi dengan membentuk kelompok untuk mencapai tujuan yang berhubungan dengan proyek</p>

		<p>b. Pembentukan kelompok (biasanya) setelah ada keputusan-keputusan utama yang disepakati</p> <p>c. Pada awalnya, kelompok masyarakat ini bergantung pada pihak luar (fasilitator, dll) tetapi pada saatnya mampu sendiri.</p>
6.	Partisipasi interaktif	<p>a. Masyarakat berpartisipasi dalam analisis bersama yang mengarah pada perencanaan kegiatan dan pembentukan lembaga sosial baru atau penguatan kelembagaan yang telah ada</p> <p>b. Partisipasi ini cenderung melibatkan metode inter-disiplin yang mencari keragaman persektif dalam proses belajar yang terstruktur dan sistematis</p> <p>c. Kelompok masyarakat mempunyai peran kontrol atas keputusan-keputusan mereka, sehingga mereka mempunyai andil dalam seluruh penyelenggaraan kegiatan.</p>
7	<i>Self mobilization</i>	<p>a. Masyarakat berpartisipasi dengan mengambil inisiatif secara bebas (tidak dipengaruhi/ditekan pihak luar) untuk mengubah sistem-sistem atau nilai-nilai yang mereka miliki</p> <p>b. Masyarakat mengembangkan kontak dengan lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan bantuan-bantuan teknis dan sumberdaya yang dibutuhkan</p> <p>c. Masyarakat memegang kendali atau pemanfaatan sumberdaya yang ada.</p>

Sumber : Sekertariat Bina Desa (1999:32-33)

Peneliti ini lebih menggunakan jenis partisipasi masyarakat dari teori Arnstein dengan menggunakan metode kualitatif berupa wawancara. Mengingat tangga partisipasi tersebut terpusat pada analisis masyarakat program atau kebijakan pemerintah sehingga dapat diketahui bagaimana tingkat partisipasi masyarakat dalam kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh.

H. Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh

Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh, yang selanjutnya disingkat RSDK 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. Kebijakan Kota Surabaya merupakan program pembangunan berdasarkan 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. Pelaksanaan Program RSDK di Kota Surabaya dilakukan dengan pola tridaya, yaitu daya manusia (pengembangan sumber daya manusia), daya usaha (pengembangan usaha kecil dan menengah) dan daya lingkungan (peningkatan kondisi fisik lingkungan). Tujuan kegiatan RSDK di kota Surabaya adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan kualitas kehidupan sosial ekonomi masyarakat dan/atau keluarga miskin di kawasan permukiman kumuh
2. Meningkatkan kualitas lingkungan hunian melalui suatu upaya penyadaran dan perlunya penanganan terpadu baik dari aspek fisik, sarana dan prasarana maupun kondisi sosial ekonomi masyarakatnya
3. Pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan inisiatif, kreatifitas, dan jiwa kemandirian dalam pelaksanaan kegiatan peningkatan kesejahteraan di lingkungan tempat tinggalnya

4. Meningkatkan kemampuan usaha dalam rangka pengembangan sumber pendapatan yang dapat menunjang perekonomian keluarga.

I. Perspektif Peneliti

1. Sesuai dengan pembukaan UUD 1945 berbunyi “...Pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa,”. Pada awal negara Indonesia dibentuk, pendiri bangsa membentuk negara dengan tujuan menyejahterahkan masyarakat yang tertuang dalam undang-undang. Negara wajib memberikan penyediaan pelayanan dasar dengan memberikan kebijakan-kebijakan yang bertujuan mengentaskan dari kemiskinan
2. *Welfare State* atau negara kesejahteraan merupakan cita-cita masyarakat Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan. Negara kesejahteraan menggambarkan masyarakat yang sejahtera, tercukupinya kebutuhan pelayanan dasar.
3. Salahsatu kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam menyejahterahkan masyarakat sesuai dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 33 Tahun 2011 adalah membuat kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) yang bertujuan mengubah fungsi masyarakat agar dapat melaksanakan fungsi sosial secara wajar pola tridaya yakni daya manusia, daya lingkungan dan daya usaha. Prinsip dari pola tridaya adalah dengan memberikan pemberdayaan dan partisipasi masyarakat.

4. Pemberdayaan tidak akan mencapai tujuan masyarakat yang berdaya jika tidak diikuti dengan partisipasi masyarakat, partisipasi dalam pelaksanaan suatu kebijakan sangatlah penting guna mensukseskan kebijakan pemerintah, sehingga peneliti akan menganalisis kualitas partisipasi masyarakat sasaran kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK).
5. Diharapkan ini adalah wujud dari suatu kebijakan untuk mengentaskan kemiskinan. Kebijakan yang sudah berjalan sekian tahun perlu diadakan evaluasi.
6. Evaluasi yang sementara sering dilakukan selalu bersifat normatif, evaluasi yang bersifat *mainstream*, berdasarkan parameter-parameter kebijakan yang berdasarkan asumsi para *policy maker* maka peneliti melihat dari perspektif *postmodern*.
7. Evaluasi kebijakan perspektif *Postmodern* berdasarkan asumsi-asumsi masyarakat lebih kepada *need assessment* melihat dari nilai kebutuhan-kebutuhan apa yang lebih di butuhkan masyarakat.