

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Surabaya merupakan Kota Megapolitan dengan roda perputaran ekonomi terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta. Kehadiran sektor Industri, perdagangan dan jasa merupakan awalan dari berkembangnya perekonomian Kota Surabaya. Perekonomian yang berkembang pesat, didukung oleh letak geografis yang strategis dengan adanya akses pelabuhan yang memiliki posisi penting di Indonesia dan jembatan suramadu yang merupakan jalur arus barang dan jasa antar pulau menjadikan Kota Surabaya pusat industri dan perdagangan yang sangat berperan dalam pembangunan Nasional. Selain itu, Industri lokal yang ada sekarang telah berkembang dan menyebar ke beberapa kawasan Kota Surabaya. Perkembangan aspek industri Kota Surabaya mengalami peningkatan dari tahun ke tahun dapat dilihat dari data BPS Kota Surabaya tahun 2012. Penambahan jumlah industri dari tahun 2006 sampai tahun 2010 rata-rata sebesar 364 industri. Perkembangan industri yang naik dari tahun ke tahun menyebabkan arus produksi perdagangan barang dan jasa semakin naik kota Surabaya perwujudan industri yang ada tidak lain karena banyaknya investasi yang ada merebak di berbagai sektor industri.

Kenaikan nilai investasi menjadikan pembangunan sektor industri semakin berkembang. Berkembangnya industri, perdagangan dan pembangunan kota Surabaya berdampak pada semakin kompleksnya problematika yang timbul di masyarakat. Salah satu dampak dari proses pembangunan menyebabkan adanya

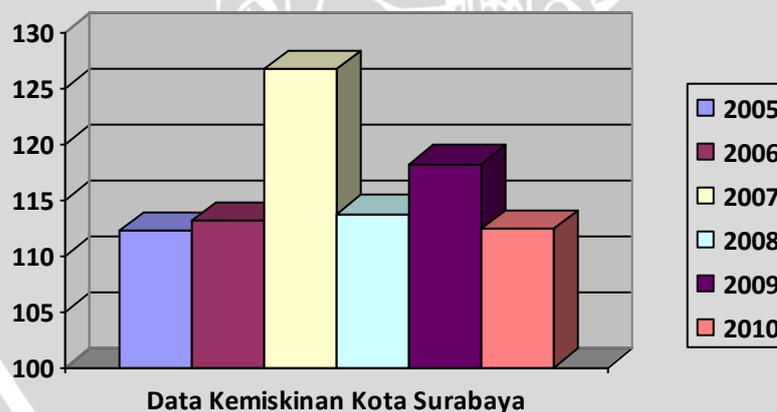
kesenjangan antara masyarakat yang sudah menikmati hasil pembangunan dan yang belum menikmati hasil pembangunan melahirkan masalah-masalah berupa kemiskinan, pengangguran, ketimpangan pendapatan dan masalah sosial lainnya. Perkembangan Kota Surabaya yang semakin cepat tanpa adanya kemampuan dari masyarakat Kota Surabaya sendiri menyebabkan kalah saing dengan masyarakat urban yang memiliki kemampuan lebih. Masyarakat harus bersaing untuk memenuhi kebutuhan hidup namun dengan tidak adanya kemampuan, pendidikan yang memadai dan penghasilan yang rendah menyebabkan masyarakat tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan tidak memiliki tempat tinggal yang layak dengan terpaksa mereka harus bertempat tinggal di permukiman kumuh. Tidak hanya didaerah pinggiran atau daerah permukiman kumuh namun didaerah perkotaan masih banyak ditemui rumah yang tidak layak bersebelahan dengan gedung-gedung bertingkat.

Kurangnya kesiapan dari masyarakat dalam pembangunan menyebabkan ketidakberdayaan masyarakat untuk memenuhi segala kebutuhan dan hak-haknya tidak terpenuhi dan masuk dalam lingkaran kemiskinan. Kemiskinan merupakan masalah yang dirasa sudah sangat mendesak untuk segera diselesaikan. Dunia Internasional pun turut berusaha mengentaskan kemiskinan melalui PBB dengan membentuk *Milleneum Development Goals* (MDGs) yakni program yang berkomitmen untuk mengurangi kemiskinan guna mencapai pembangunan manusia yang sejahtera dan bermartabat. Menurut Bappenas, Kemiskinan sebagai kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan

mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar masyarakat desa antara lain, terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki (Bapennas, 2004). Banyaknya hak-hak yang tidak terpenuhi salah satunya karena kurangnya pendidikan menyebabkan masyarakat tersebut tidak memperoleh pekerjaan yang layak dan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangganya masyarakat belum mampu, karena tingkat pendapatan yang rendah.

Di negara berkembang dan kota besar angka kemiskinan masih tinggi walau ada penurunan angka tingkat kemiskinan dilihat dari data BPS kemiskinan Indonesia bulan September 2011. Berdasarkan penilaian yang dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS), bulan September 2011, tingkat angka kemiskinan sebesar 29,89 juta orang (12,36 persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2011 yang berjumlah 30,02 juta (12,49 persen), jumlah penduduk miskin berkurang 0,13 juta orang selama enam bulan tersebut. Selama periode Maret 2011–September 2011, penduduk miskin di daerah perkotaan dan perdesaan masing-masing turun 0,14 persen dan 0,13 persen. Pada periode tersebut, penduduk miskin di daerah perkotaan berkurang 0,09 juta orang, sementara di daerah perdesaan berkurang 0,04 juta orang. Persentase penduduk miskin antara daerah perkotaan dan perdesaan tidak banyak berubah dari Maret 2011 ke September 2011. Pada Maret 2011, sebagian besar (15,72 persen) penduduk miskin berada di daerah perdesaan. Begitu juga pada September 2011, yaitu

sebesar 15,59 persen (www.bps.go.id). Dari data BPS ada penurunan angka kemiskinan di Indonesia walaupun sedikit. Namun jika dilihat dari data kemiskinan Kota Surabaya jumlah kemiskinan di Surabaya pada tahun 2005 mencapai 112.223 KK selanjutnya, 2006 (113.125) KK, 2007 (126,724 KK), 2008 (113, 747 KK), 2009 (118, 225 KK), dan pada tahun 2010 mencapai 112, 465 KK. Dari tabel program kemiskinan dari tahun 2005 ke tahun 2006 mengalami kenaikan sampai puncaknya pada tahun 2007 turun, dan turun pada tahun 2008 namun masih ada kenaikan pada tahun 2009 dan turun kembali pada tahun 2010. Terjadi kenaikan dan penurunan angka ada ketidakstabilan dalam upaya mengentaskan kemiskinan, namun persoalan kemiskinan bukan hanya dilihat dari angka, masih banyak indikator yang perlu diperhitungkan dari tingkat keparahan kemiskinan.



Gambar 1. Data Kemiskinan Kota Surabaya

Sumber : (www.kompasiana.com)

Lingkungan kumuh dan rumah yang tidak layak selain menimbulkan citra yang tidak baik perkotaan juga menimbulkan berbagai dampak bagi kesehatan

masyarakat yaitu menyebabkan berbagai penyakit kulit dan paling membahayakan adalah penyakit menular seperti *Tuberkulosis* (TBC), selain itu menyebabkan adanya kesenjangan sosial antara masyarakat. Kurangnya kesadaran dan pengetahuan akan lingkungan serta tidak adanya dana untuk pembangunan rumah layak huni karena pendapatan yang kurang pada rumah tangga miskin, Hal ini menjadi tantangan utama yang harus dihadapi pemerintah Kota Surabaya dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Adanya tingkat kesenjangan antara masyarakat yang sudah menikmati hasil pembangunan dan masyarakat yang belum menikmati perlu dilakukan pemerataan antara dua kelompok tersebut

Negara memiliki kewajiban untuk melindungi dan memberikan pelayanan dasar terhadap warganya. Selain itu juga bertanggungjawab memberikan perlindungan sosial, pelayanan kesehatan, pendidikan dan penghidupan yang layak. Apabila negara berhasil memenuhi dan melaksanakan kewajiban maka akan tercipta *welfare state*. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Edi Suharto (2010) mengatakan bahwa *welfare state* merupakan suatu model kebijakan dimana negara berperan secara aktif untuk melindungi dan memberikan pelayanan sosial dasar kepada masyarakat terutama masyarakat golongan yang lemah. Pembukaan UUD 1945 berbunyi “....Pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa,” Hal tersebut menunjukkan niat dan tujuan pemerintah untuk membentuk negara kesejahteraan. Lebih jelas pada Pasal 34 menegaskan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara dan negara wajib mengembangkan sistem jaminan sosial yang bersifat nasional. Ini artinya negara

Indonesia secara konstitusional menganut sistem *welfare state* atau negara kesejahteraan dimana pemerintah sudah memiliki syarat untuk membangun negara kesejahteraan dan merupakan kewajiban pemerintah untuk membangun kebijakan perlindungan yang kuat dan melembaga. Perlindungan sosial yang dimaksud adalah dengan membuat program untuk melindungi masyarakat dan memberi jaminan sosial yang dibutuhkan masyarakat. Program-program yang dibuat hendaknya tidak hanya bertujuan memberi tunjangan pada masyarakat miskin tetapi tugas negara memberikan suatu pemberdayaan agar masyarakat berdaya dan dapat mandiri, tidak tergantung dari pemberian pemerintah.

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. Negara memberikan intensif atau bantuan ke masyarakat dengan berbagai program untuk memberdayakan masyarakat agar dapat sejahtera tanpa adanya ketergantungan terhadap pemerintah. Pemberdayaan pada dasarnya disertai dengan partisipasi masyarakat. Proses pembangunan partisipasi masyarakat hendaknya dituangkan dalam bentuk program aksi yang jelas disertai langkah-langkah pemberdayaan. Pemerintah mempunyai peran lebih banyak dalam pembangunan pemberdayaan masyarakat khususnya pada aturan-aturan secara umum. Mewujudkan partisipasi melalui pemberdayaan masyarakat tanpa adanya masyarakat yang berdaya maka peluang untuk mewujudkan negara sejahtera tidak akan tercapai. Kebijakan pembangunan pemberdayaan dan partisipasi masyarakat menjadi solusi bagi pemerintah dalam penanggulangan

permasalahan kemiskinan di Indonesia termasuk masalah masyarakat miskin perkotaan di Kota Surabaya. Lembaga dan kepedulian masyarakat saat ini akan menjadi pondasi dalam melaksanakan suatu kebijakan.

Pemerintah diharapkan dapat mengarahkan, memimpin dan membina masyarakat pada kegiatan-kegiatan yang mendukung proses pembangunan. Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat memiliki satu program pengendalian kemiskinan yang berbasis pada partisipasi masyarakat adalah Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK), Program ini dibawah oleh Dinas Sosial sejak tahun 2003, sehingga warga miskin tidak hanya menjadi obyek tapi subyek dalam pelaksanaan program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh yang diperbaharui dalam Perwali Kota Surabaya No. 33 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Kota Surabaya. Masyarakat dilibatkan dalam program RSDK, mulai dari proses melaksanakan, dan mengevaluasi. Pada dasarnya, output dari program RSDK ini yaitu terciptanya kemandirian bagi orang miskin melalui pendekatan TRIDAYA yaitu pola manusia, pola usaha dan pola lingkungan.

RSDK diimplementasikan dalam kerangka penyelenggaraan kesejahteraan sosial karena melalui RSDK pemerintah sudah mengupayakan pancingan untuk mendidik masyarakat agar tetap bisa hidup dengan layak dengan tiga daya yakni pemerintah sudah membantu dari segi lingkungan dengan bantuan modal, dari segi daya usaha dengan adanya pelatihan-pelatihan dan yang paling penting adalah daya manusia yakni pemerintah harus bisa mengubah *mindset* masyarakat agar tidak tetap hidup dalam kemiskinan. 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.

Program RSDK yang sudah tiap tahun berjalan perlu dilakukan evaluasi. Berdasarkan hasil wawancara pra riset dengan Bapak Deddy selaku kasi RSDK bahwa program RSDK tahun kedua penyelenggaraan masyarakat diberi wewenang untuk melaksanakan program, dinas sosial sudah lepas. Segala aspek diberikan kepada masyarakat untuk melaksanakan program dari proses perencanaan hingga evaluasi, tidak adanya pengawasan kembali terhadap berjalannya program yang ada hal ini menyebabkan program RSDK sendiri nantinya tidak berjalan dengan efektif. 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.* (proses menetapkan untuk beberapa tujuan dan kemudian menentukan derajat untuk mencapai sukses pada tujuan penting ini). Dalam konteks kebijakan publik, evaluasi merupakan landasan untuk melakukan perbaikan terhadap program-program yang sudah ada dengan melihat derajat keberhasilannya dalam mencapai nilai-nilai yang telah ditentukan sebelumnya. Pada kenyataannya program RSDK perlu di tinjau kembali terkait dengan pencapaian tridaya terhadap masyarakat. Dengan adanya program RSDK masyarakat mampu lepas dari kemiskinan dan dapat mandiri. Evaluasi kebijakan yang sudah ada, kadangkala hanya sebatas pada dasar parameter-parameter rencana kebijakan, implementasi sesuai dengan perencanaan atau tidak sesuai dengan perencanaan. Hal ini berakibat pada

program selanjutnya, masyarakat tidak sepenuhnya dilibatkan dalam proses evaluasi sehingga program selanjutnya masih berdasarkan kebijakan yang ada tanpa melihat sejauh mana kebutuhan masyarakat itu sendiri. Padahal suatu kebijakan dibuat adalah untuk menyejahterakan masyarakat. Kritik dari *Postmodern* menjawab persoalan-persoalan yang terjadi di masyarakat. Menurut Miller dalam Thomas (2008:1527),” *we should see policy research as stemming from the necessity to form common understandings with others who are interested in the same social problems* (kita harus melihat penelitian kebijakan sebagai sesuatu yang berasal dari kebutuhan untuk membentuk pemahaman dengan orang lain yang tertarik dalam masalah sosial yang sama).” Proses dari kebijakan Publik, masyarakat harus dilibatkan dan kebijakan itu sendiri harus sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran. Evaluasi kebijakan *postmodern* merupakan cara pandang yang berbeda, karena kelompok sasaran atau masyarakat yang menjadi evaluator sehingga diharapkan permasalahan yang ada pada program selanjutnya dapat dipecahkan sesuai dengan apa yang dirasakan masyarakat penerima program itu sendiri. Untuk itu perlu adanya evaluasi kebijakan RSDK dalam mewujudkan visi dari RSDK dalam mewujudkan negara yang sejahtera.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) dalam mewujudkan pola tridaya di Kota Surabaya?
2. Bagaimana pelaksanaan kebijakan RSDK dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat di Kota Surabaya?
3. Bagaimanakah Evaluasi kebijakan RSDK dalam perspektif *postmodern*?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang yang sudah dipaparkan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) dalam mewujudkan pola tridaya di Kota Surabaya.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat di Kota Surabaya.
3. Untuk mengevaluasi kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) dalam perspektif postmodern

D. Kontribusi Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Kontribusi Teoritis

Sebagai salah satu kajian dalam studi administrasi publik terutama tentang kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) Kota Surabaya yang dilihat dari evaluasi kebijakan berdasarkan perspektif *postmodern*. Evaluasi yang melihat sisi lain dari sebuah sistem evaluasi kebijakan atau *non-mainstream*. Bersumber pada *need assessment* dan partisipasi masyarakat sekaligus sebagai bekal penulis dalam mengembangkan pengetahuan berfikir dan belajar menganalisa permasalahan yang muncul di masyarakat.

2. Kontribusi Praktis

a. Bagi Pemerintah

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan pertimbangan, manfaat dan masukan bagi dinas sosial guna melakukan perbaikan-perbaikan terhadap program kebijakan selanjutnya yang bersumber dari *need assessment* masyarakat melalui evaluasi yang berdasarkan *postmodern* yang melihat kondisi dari *quality of life*, *information society*, *pluralistic society*, *differentiation*, *spontaneity*, dan *decentralitation*.

b. Bagi Masyarakat

Sebagai bahan informasi bagi masyarakat mengenai gambaran pelaksanaan program (Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh) RSDK Kota Surabaya, Sehingga diharapkan pengurus UPKM sebagai lembaga lokal yang berasal dari masyarakat dapat berpartisipasi turut serta dalam berbagai aspek kebijakan dan berkontribusi memberi masukan konkrit mewujudkan negara kesejahteraan

c. Bagi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

Diharapkan dapat menambah literatur khususnya tentang Evaluasi RSDK dalam perspektif *postmodern* dan bahan kelengkapan daftar bacaan atau referensi bagi Perpustakaan Universitas Brawijaya

E. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah dan memperjelas agar lebih terarah dan sistematis, skripsi ini terdiri dari lima pokok bahasan yang kesemuanya merupakan kesatuan dan masing-masing terdapat penjelas, antara lain:

Tabel 1 SISTEMATIKA PEMBAHASAN

