

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kemiskinan menjadi masalah pembangunan dalam skala global yang selama ini dihadapi oleh berbagai negara di dunia. Negara-negara yang dihadapkan persoalan kemiskinan termasuk Indonesia merupakan permasalahan pokok yang dihadapi Indonesia dari masa ke masa. Menurut Kementerian PPN/Bappenas (2018) bahwa di Indonesia, upaya penanggulangan kemiskinan juga menjadi prioritas nasional pada setiap rencana kerja pemerintah setidaknya dalam 4 periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Dengan berbagai kebijakan dan program pengentasan kemiskinan yang telah dilaksanakan, Badan Pusat Statistik (BPS) merilis angka kemiskinan Indonesia sebesar 10,14% pada Maret 2021. Angka ini hanya turun 0,05% dibandingkan dengan September 2020 yang sebesar 10,19%. Sementara jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya meningkat 0,36% dari 9,78% (Jayani, 2021).

Berbagai kebijakan dan upaya pengentasan kemiskinan telah dilakukan, tetapi jumlah penduduk miskin masih tetap besar. Kenyataan ini mengindikasikan bahwa upaya dan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah selama ini belum maksimal dalam upaya untuk menanggulangi kemiskinan (Fikri dkk., 2015). Selain itu, hasil tersebut juga tidak luput dari kondisi krisis global saat ini yaitu pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19). Upaya preventif

pemerintah dalam mengurangi angka kemiskinan yakni dikeluarkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Selain itu, Kemenkoekuin (2014) dalam Nasution (2018) mengatakan bahwa pemerintah Indonesia juga membuat kebijakan Masterplan Percepatan dan Perluasan Pengurangan Kemiskinan Indonesia (MP3KI). Permasalahan kemiskinan memang merupakan permasalahan yang kompleks dan bersifat multidimensional. Oleh karena itu upaya pengentasan kemiskinan harus dilakukan secara komprehensif mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat, dan dilaksanakan secara terpadu (Lendentariang dkk., 2019).

Pada era otonomi daerah, yang dimulai sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan lebih luas. Dalam konteks ini, kewenangan tersebut ialah penanggulangan kemiskinan. Hal tersebut didasarkan pada prinsip dari otonomi daerah yakni meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, pemerintah daerah secara mandiri berusaha dengan kemampuan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) yang dimiliki untuk melaksanakan program penanggulangan kemiskinan. Hal ini sejalan dengan hasil temuan Martinez-Vazquez & McNab (2001) dalam Yurianto (2019) bahwa sentralisasi fiskal di negara berkembang untuk memilih desentralisasi fiskalnya adalah: (1) dengan adanya desentralisasi fiskal diharapkan pengeluaran pemerintah akan lebih lebih efisien, (2) dengan sentralisasi fiskal diakui telah mengalami kegagalan, dan (3)

peran pemerintah daerah akan lebih besar dan pemerintah daerah tidak didikte oleh pemerintah pusat.

Adapun perkembangan kemiskinan Provinsi Jawa Timur dapat dilihat pada persentase penduduk miskin beberapa wilayah di Provinsi Jawa Timur jika dibandingkan dengan Kota Surabaya bervariasi. Beberapa wilayah perkotaan seperti Kediri, Blitar, Probolinggo, Pasuruan, Mojokerto, pada tahun 2019 persentase penduduk miskinnya lebih tinggi dibandingkan Kota Surabaya. Sementara untuk wilayah Malang, Madiun dan Batu persentase penduduk miskin lebih rendah dibandingkan Kota Surabaya. Secara lebih jelas dan detail dapat dilihat pada tabel jumlah dan presentase penduduk miskin di Provinsi Jawa Timur menurut kabupaten / kota selama 3 tahun terakhir.

Tabel 1.1. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Provinsi Jawa Timur Menurut Kota, 2017 – 2019

Kota	Jumlah Penduduk Miskin			Persentase Penduduk Miskin		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Kediri	24,07	21,9	20,54	8,49	7,68	7,16
Blitar	11,22	10,47	10,1	8,03	7,44	7,13
Malang	35,89	35,49	35,39	4,17	4,10	4,07
Probolinggo	18,23	16,9	16,37	7,84	7,20	6,91
Pasuruan	14,85	13,45	12,92	7,53	6,77	6,46
Mojokerto	7,28	7,04	6,63	5,73	5,50	5,15
Madiun	8,70	7,92	7,69	4,94	4,49	4,35
Surabaya	154,71	140,81	130,55	5,39	4,88	4,51
Batu	8,77	7,98	7,89	4,31	3,89	3,81
Jawa Timur	4617,01	4332,59	4112,25	11,77	10,98	10,37

Sumber: Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035, Badan Pusat Statistika Provinsi Jawa Timur (2019)

Berdasarkan tabel diatas, pada tahun 2019 jumlah penduduk miskin di Kota Surabaya mencapai 130,55 ribu jiwa (4,51 persen), berkurang 10,26 ribu jiwa dibandingkan tahun sebelumnya yang sebesar 140,81 ribu jiwa (4,88 persen). Secara keseluruhan dalam rentang waktu 3 tahun terakhir tingkat kemiskinan Kota

Surabaya mengalami penurunan angka kemiskinan. Hal ini merupakan pertanda positif bahwa upaya pengentasan kemiskinan di Kota Surabaya membuahkan hasil. Dengan demikian, sesuai dengan harapan terbentuknya kebijakan desentralisasi fiskal, sebagaimana pernyataan Rusdarti & Sebayang (2013) diharapkan pemerintah kabupaten/kota dapat melakukan percepatan pembangunan dengan mengatasi masalah pengangguran dan kemiskinan.

Lembaga penelitian SMERU dalam laporannya yang berjudul Penetapan Kriteria dan Variabel Pendataan Penduduk Miskin yang Komprehensif dalam Rangka Perlindungan Penduduk Miskin di Kabupaten/Kota mengidentifikasi kemiskinan dimana salah satu kriterianya yang akan menjadi fokus pembahasan penelitian ini adalah ketidakmampuan memenuhi konsumsi dasar (pangan, sandang, dan papan). Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar khususnya papan/tempat tinggal atau rumah layak huni menyebabkan keluarga miskin tidak dapat melakukan fungsinya dengan baik (Tursilarini & Udiati, 2020).

Namun demikian, realitanya dalam mewujudkan rumah yang layak huni bukan hal yang mudah, mengingat ketidaksanggupan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan rumah yang layak huni berbanding lurus dengan kualitas sumber daya manusia dan pendapatan masyarakat. Sehingga hal tersebut menjadi salah satu ukuran dalam penentu kategori keluarga miskin yaitu kondisi rumah yang tidak layak huni. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin menyebutkan fakir miskin berhak memperoleh kecukupan perumahan yang layak dan lingkungan hidup yang sehat. Rumah adalah tempat tinggal dan berlindung serta tempat yang digunakan untuk ketahanan hidup seseorang beserta keluarganya. Rumah yang layak yaitu unsur

yang paling penting untuk menjalankan kehidupan bagi mereka yang menempatinya (Wulansari & Ma'ani, 2021). Sehingga dalam mengatasi persoalan kemiskinan terutama dalam memperbaiki kondisi rumah yang tidak layak huni, dalam hal ini Kementerian Sosial sebagai institusi yang memiliki kewenangan dalam memberikan bantuan rehabilitasi sosial membuat kebijakan program Rutilahu. Hal itu dibuktikan dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2017 Tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni dan Sarana Prasarana Lingkungan.

Mengacu peraturan di atas, pemerintah Kota Surabaya sebagai wilayah yang memiliki hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom serta menjadi wilayah terlaksananya program Rumah Tidak Layak Huni (Rutilahu) juga menegaskan komitmennya dalam peningkatan perbaikan fisik rumah bagi keluarga miskin sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya. Pada pasal 2 juga disebutkan tujuan program kegiatan rehabilitasi sosial Rutilahu yaitu untuk mengembalikan keberfungsian sosial dan meningkatkan kualitas tempat tinggal fakir miskin melalui perbaikan kondisi rumah menjadi rumah layak huni, sehat dan aman (Faiq, 2021).

Hak pemenuhan atas rumah menjadi salah satu komponen penting yang perlu diperhatikan pemerintah karena kondisi rumah yang dimiliki masyarakat miskin dibangun dengan tidak memperhatikan kriteria fisik rumah yang layak huni (Praditia, 2017). Lebih lanjut, pada pasal 4 dalam perwali di atas terdapat kriteria penerima manfaat kegiatan Rehabilitasi Sosial Rutilahu adalah fakir miskin yang dibuktikan dengan: a) masuk dalam data masyarakat miskin yang ada di Kota

Surabaya; dan/atau b) memiliki Surat Keterangan Miskin dari Kelurahan. Yang selanjutnya secara lebih detail dijelaskan pada Pasal 5 yaitu Rutilahu yang dapat diperbaiki adalah bangunan rumah dikuasai secara fisik oleh penerima manfaat dan jelas batas-batasnya, dengan kriteria: a) rumah yang tidak memiliki pembuangan limbah, kurang pencahayaan dan sirkulasi udara; b) dinding dan/atau atap dalam kondisi rusak dan/atau lapuk; c) posisi lantai lebih rendah dari jalan dan/atau lantai terbuat dari tanah, papan, bambu/semen atau keramik dalam kondisi rusak; dan/atau d) tidak memiliki jamban atau sudah memiliki jamban akan tetapi kondisinya kurang layak.

Diketahui pada media berita jatim.antaranews.com, Kepala Dinas Sosial (Dinsos) Kota Surabaya Suharto Wardoyo mengatakan bahwa program Rutilahu tidak hanya diberikan kepada lansia yang tidak mampu, tapi warga yang tergolong MBR dan sesuai dengan kriteria penerima manfaat bisa mendapatkan intervensi program tersebut. Hal ini dibuktikan pada pemerintah Kota Surabaya memperingati Hari Lanjut Usia Nasional 2021, pada tanggal 24 Juni 2021 melalui Dinsos Kota Surabaya secara simbolis menyerahkan bantuan program rehabilitasi sosial Rutilahu kepada salah satu lansia penerima manfaat di wilayah Kelurahan Genteng. Akan tetapi, sebagaimana dilansir oleh Radarsurabaya.id (2021) mengingat di tengah *refocusing* anggaran untuk penanganan pandemi Covid-19, Dinsos Kota Surabaya memastikan akan merehabilitasi 543 unit rumah masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Hal ini dibuktikan oleh pernyataan Kabid Kesejahteraan Sosial Dinsos Kota Surabaya Bagus Supriadi bahwa:

“Masih terus jalan kok. Kami masih menyelesaikan 543 rumah tahun ini, meskipun jumlah bangunan yang diperbaiki berkurang, ada puluhan rumah yang sudah diajukan tapi gagal.” Dikutip dari berita <https://radarsurabaya.jawapos.com/surabaya/25/09/2021/anggaran->

dialihkan-untuk-covid-dinsos-hanya-rehab-543-rutilahu/ diakses pada 5 Oktober 2021 pukul 20:24 WIB.

Lebih lanjut, Pelaksana Tugas Kepala Seksi Rutilahu Dinsos Kota Surabaya Achmad Zamroni menjelaskan mayoritas penerima manfaat merupakan MBR tergolong lansia. Meski demikian, para penerima manfaat sebelumnya telah melewati mekanisme tahapan yang ditentukan mulai dari usulan dari bawah, seperti, RT/RW maupun masyarakat kepada kelurahan. Kemudian, data tersebut dilakukan verifikasi oleh Dinsos (Hakim, 2021).

Tabel 1.2. Data penerima manfaat program Rutilahu Kota Surabaya

No.	Kecamatan	Jumlah Penerima Manfaat	
		2020	2021
1.	Asemrowo	22	10
2.	Benowo	29	10
3.	Bubutan	33	12
4.	Bulak	27	12
5.	Dukuh Pakis	27	10
6.	Gayungan	25	19
7.	Genteng	49	19
8.	Gubeng	54	11
9.	Gunung Anyar	25	12
10.	Jambangan	25	10
11.	Karang Pilang	31	11
12.	Kenjeran	43	17
13.	Krembangan	40	27
14.	Lakarsantri	33	19
15.	Mulyorejo	56	13
16.	Rungkut	40	30
17.	Sambikerep	34	17
18.	Sawahan	63	23
19.	Semampir	31	16
20.	Simokerto	52	23
21.	Sukolilo	56	12
22.	Sukomanunggal	42	22
23.	Tambaksari	76	30
24.	Tandes	30	11
25.	Tegalsari	33	10
26.	Tenggilis Mejoyo	32	14
27.	Wiyung	30	16

28.	Wonocolo	23	13
29.	Wonokromo	29	12
Total		1090	461

Sumber: Data diolah oleh Penulis dari Dinas Sosial Kota Surabaya (2021)

Data di atas merupakan data penerima manfaat Rutilahu selama 2 tahun terakhir, yakni tahun 2020 berjumlah 1090 penerima manfaat dan tahun 2021 sebanyak 461 penerima manfaat. Dapat diketahui Kecamatan Tambaksari merupakan penerima manfaat Rutilahu tertinggi dibandingkan kecamatan lain-lain yakni sebanyak 79 penerima manfaat pada tahun 2020, dan tahun 2021 sebanyak 30 penerima manfaat. Dengan demikian, Kecamatan Tambaksari juga memiliki selisih penurunan tertinggi. Sedangkan, Kecamatan Sawahan menjadi wilayah tertinggi kedua dengan 63 penerima manfaat pada tahun 2020, kemudian pada tahun 2021 menurun menjadi 23 penerima manfaat.

Intervensi yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Surabaya yakni intervensi untuk keluarga yang rumahnya ambruk di Jalan Tambaksari Selatan IV No 11A Surabaya. Intervensi ini sebagai salah satu bentuk perhatian pemkot khususnya kepada warganya yang sedang mengalami musibah. Camat Tambaksari Kota Surabaya, Ridwan Mubarun menyatakan bahwa pihaknya melalui kelurahan tengah mengusulkan ke Dinsos untuk perbaikan rumah warganya melalui program Rutilahu. Lebih lanjut, beliau juga meminta pengurus RT setempat untuk segera mengadakan gerakan penyemprotan rayap terhadap rumah-rumah lama yang berada di sekitar lokasi. Apalagi, dugaan penyebab ambruknya rumah tersebut karena rayap (Tjahjono, 2021).

Upaya rehabilitasi rumah yang dilakukan Dinsos Kota Surabaya pun masih menemui kendala di lapangan. Khususnya terkait status rumah. Dinsos Kota

Surabaya tak akan merehabilitasi jika statusnya masih sengketa. Karena itu, Dinsos Kota Surabaya mencermati kepastian status tanah yang dimiliki oleh warga kurang mampu. Adapun, kendala paling sering ditemui ialah karena adanya sengketa tanah internal keluarga (Radarsurabaya.id, 2021). Dengan demikian, maka seharusnya permasalahan tersebut merujuk pada pernyataan Sitepu, dkk., (2018); Mahaeni, dkk., (2018); Ummami, (2013); Darwis & Nurmanaf, (2001) dalam Irmayani & Suradi (2018) bahwa khusus mengenai data kemiskinan, perlu pemahaman bersama, bahwa penanggulangan kemiskinan memerlukan “satu data dalam satu pintu”. Oleh karena itu, penelitian ini menarik untuk diteliti mengingat terkait program Rutilahu yang memiliki program dimana salah satunya penyemprotan-penyemprotan rumah warga.

Berkaitan dengan kemampuan *dynamic governance*, menurut Kasim dkk., (2015:33) kemampuan konsep ini hanya menekankan pada dua komponen utama yaitu kapabilitas dinamis (*dynamic capabilities*) dan budaya organisasi (*institutional cultures*), dimana kedua komponen ini akan menggerakkan sumber daya manusia dan proses mengarah pada perubahan berbagai kebijakan yang adaptif menuju pada *dynamic governance*. Namun yang hanya menjadi fokus peneliti adalah komponen kapabilitas dinamis yang terdiri dari 3 (tiga) kemampuan yaitu *think ahead*, *think again* dan *think across*. Kemudian penyemprotan yang dilakukan terhadap rumah warga sejalan dengan kemampuan *thinking across* yang mana Keluهران Tambaksari mampu mencocokkan kebijakan dan program dari Dinsos Kota Surabaya sesuai dengan tuntutan kebijakan daerah dan kebutuhan masyarakat.

Adanya penelitian terdahulu yang menjadi bahan rujukan peneliti yaitu milik (Pajri, 2018) yang berjudul Analisis Pelayanan Publik Dalam Perspektif *Dynamic Governance* (Studi Tentang Kapabilitas Dinamis Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Paspor. Penelitian tersebut membahas topik serupa yaitu perspektif *dynamic governance* namun memiliki lokus serta fokus yang berbeda yaitu membahas tentang pelayanan paspor yang bertempat di Kantor Imigrasi Surabaya, serta tahun penelitian yang berbeda yaitu tahun 2018. Selain itu, dalam penelitian tersebut tidak terdapat pembahasan terkait Program Rutilahu melainkan berfokus pada analisa penyelenggaraan pelayanan Paspor. Dalam penelitian tersebut analisa penyelenggaraan pelayanan paspor menggunakan aspek dalam menilai kemampuan pemerintahan, yakni 3 (tiga) kemampuan suatu pemerintahan antara lain: *think ahead*, *think again* dan *think across* (Neo & Chen, 2007). Hasil penelitian tersebut yaitu mengungkapkan bahwa dengan penerapan *Dynamic Governance* maka Kapabilitas dinamis Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya dalam penyelenggaraan pelayanan paspor cukup mampu menghasilkan berbagai perubahan pelayanan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya yang berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan paspor menjadi lebih baik dimata masyarakat, meskipun masih terdapat beberapa hal yang kurang diterapkan dalam proses pola pikir kapabilitas dinamis.

Berbeda dengan penelitian terdahulu yang terdapat di atas, pada penelitian ini berfokus pada dilakukannya penerapan *dynamic governance* dengan berfokus pada komponen kapabilitas dinamis dalam program Rutilahu yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Urgensi penelitian ini menggunakan kajian teori *dynamic governance* sebagaimana yang dikemukakan oleh Rahman & Bakri

(2019) pemerintahan yang dinamis (*dynamic governance*) adalah suatu tata kelola pemerintahan yang bisa memahami kebutuhan masyarakat secara progresif. Dimana mampu untuk melihat berbagai permasalahan dengan berbagai sudut pandang, sehingga dapat menemukan penanganan yang lebih efektif dan tepat sasaran pada masyarakat. Pemerintahan yang seperti inilah yang sebenarnya dibutuhkan dan diidamkan oleh masyarakat.

Oleh karena itu, yang dibutuhkan adalah pemerintahan yang mampu menjawab tantangan itu. Dalam konteks inilah, konsep *dynamic governance* menjadi tren saat ini sebagai sebuah jawaban jitu atas tantangan yang dihadapi oleh pemerintah di berbagai Negara. Neo & Chen (2007) dalam bukunya yang seminal meyakini bahwa *dynamic governance* menjadi kunci sukses Pemerintah Singapura saat ini (Rahmatunnisa, 2019). Senada dengan pernyataan tersebut Andhika (2017) Singapura menerapkan konsep *dynamic governance* dalam aktivitas pemerintah, mereka melakukan modernisasi birokrasi, mengadopsi merit system untuk menempatkan para pejabat negara, sosialisasi dan edukasi secara berkesinambungan untuk membangun masyarakat madani yang lebih kritis dan meningkatkan kapasitas kolaborasi antara pemerintah sebagai regulator dan pengawas terhadap setiap kegiatan swasta yang akan berkontribusi terhadap kesejahteraan rakyat (Neo & Chen, 2007). Dengan demikian, model *dynamic governance* dengan komponen kapabilitas dinamis yang terdiri dari 3 (tiga) kemampuan yaitu *think ahead*, *think again* dan *think across* sebagai pendekatan administrasi publik modern membantu melihat permasalahan secara menyeluruh (*holistic*) dengan dibuktikannya model pembangunan *dynamic governance* di Singapura oleh Neo dan Chen.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni Dalam Perspektif Dynamic Governance (Studi Tentang Kapabilitas Dinamis Pada Dinas Sosial Kota Surabaya)**”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dibahas sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana penerapan *dynamic governance* melalui komponen kapabilitas dinamis dalam program Rutilahu di Dinas Sosial Kota Surabaya?”

1.3. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis program Rutilahu dalam perspektif *dynamic governance* melalui komponen kapabilitas dinamis di Dinas Sosial Kota Surabaya.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Untuk mengembangkan konsep teori *dynamic governance* sehingga dapat menjadi bahan acuan, referensi dan sumber teori untuk pembelajaran di masa mendatang.

1.4.2. Manfaat Praktis

1. Bagi Masyarakat

Masyarakat Kota Surabaya dapat mengetahui implementasi program Rutilahu yang dilakukan pemerintah Kota Surabaya sehingga bisa menambah pemahaman mengenai *output* yang dihasilkan.

2. Bagi Pemerintah Kota Surabaya

Menjadi bahan diskusi, referensi dan bisa dijadikan sebagai koreksi terhadap program-program Rutilahu maupun program-program lainnya dan dapat digunakan untuk pertimbangan dalam merumuskan rancangan kebijakan di masa yang akan datang.

3. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Sebagai bahan referensi yang dapat dimanfaatkan sebagai acuan oleh peneliti lainnya yang ingin mengembangkan kajian serupa baik subyek maupun objek penelitian di masa mendatang, serta untuk menambah referensi perpustakaan Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur khususnya Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Program Studi Administrasi Publik.