

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Banjir menjadi pekerjaan rumah bagi Kota Semarang. Astuti (2009) menyatakan bahwa beberapa kelurahan selain terletak di sepanjang aliran sungai Semarang, di mana sering dilanda genangan banjir. Aktivitas manusia tersebar di wilayah Semarang khususnya wilayah bantaran sungai dapat mengancam kualitas tanah. Selain itu, Setyawan (2009) menjelaskan bahwa pengambilan air tanah dan beban fisik bangunan menyebabkan pemampatan tanah di Kota Semarang yang dapat ditemukan dari subsiden bangunan serta menyebabkan penurunan permukaan tanah.

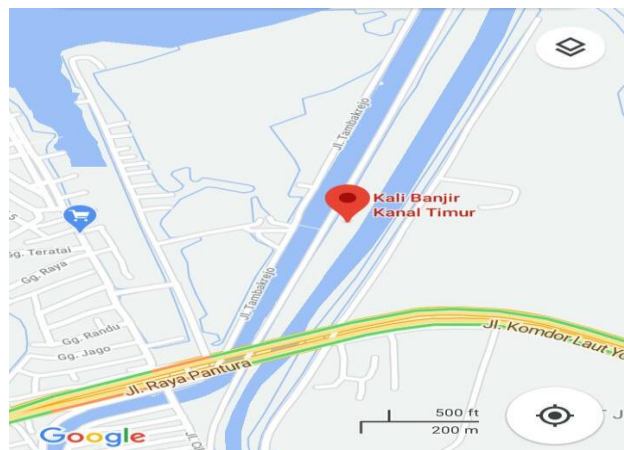
Penanggulangan banjir dapat ditangani salah satunya dengan normalisasi sungai. Kota Semarang dialiri beberapa sungai besar terdiri dari Banjir Kanal Timur dan Banjir Kanal Barat. Sungai Banjir Kanal Timur memiliki kondisi yang berbeda dengan Sungai Banjir Kanal Barat karena adanya sedimentasi dan penumpukan sampah dari beberapa daerah sehingga terdapat kawasan kumuh di bantaran sungai yang berakibat pada bencana banjir. Oleh sebab itu, Banjir Kanal Timur memerlukan normalisasi dengan mengeruk tumpukan sedimen di bantaran sungai.

Normalisasi Banjir Kanal Timur merupakan program pemerintah daerah dan pemerintah pusat guna menanggulangi bencana. Dinas Pekerjaan Umum Kota Semarang menyatakan panjang proyek normalisasi Banjir Kanal Timur sesuai

perencanaan sepanjang 14,8 kilometer. Proyek pengerjaan normalisasi terdiri dari dua tahap, yaitu:

- a. Tahap I dengan daerah pengerjaan di Pucanggading hingga Jembatan Majapahit sepanjang 7,7 kilometer. Bagian permukaan Sungai Banjir Kanal Timur dengan lebar 65 meter. Lebar bagian bawah sungai sebesar 50 meter.
- b. Tahap 2 dilaksanakan tahun 2020-2021 dengan paving ruas Majapahit-Citarum, pekerjaan pedestrian sepanjang 4200 meter ruas Majapahit-Kaligawe, pekerjaan saluran drainase dan rumah pompa, proteksi tanggul muara, penataan bantaran dan fasilitas umum, pekerjaan pintu geser OP, serta pekerjaan lampu panel listrik, shelter, dan sodding.

Gambar 1.1 Posisi Sungai Banjir Kanal Timur



Sumber: Google Maps

Gambar 1.2 Bantaran Sungai Banjir Kanal Timur



Sumber: Dokumentasi Penulis

Normalisasi Banjir Kanal Timur memiliki kendala terhadap masyarakat yang menetap di sekitar Sungai Banjir Kanal Timur, khususnya wilayah Tambakrejo. Sejak tahun 1973, masyarakat yang bekerja sebagai nelayan dan petambak telah memanfaatkan lahan Tambakrejo sebagai tambak perikanan. Pada tahun 1980, warga Tambakrejo membangun wilayah permukiman hingga kini. (jateng.antaranews.com, 17 Maret 2021). Namun, adanya permukiman di sekitar bantaran sungai menyebabkan kondisi kumuh. Menurut Sarbidi (dalam Najib, 2005:114) pembangunan permukiman di daerah bantaran sungai pada wilayah sentral kota lazimnya berupa permukiman padat, kumuh, serta tidak beraturan. Bangunan-bangunan dan rumah justru menerobos badan sungai. Berikut merupakan data persebaran luas permukiman kumuh di Kota Semarang.

Tabel 1.1 Persebaran Luas Permukiman Kumuh Kota Semarang Tahun 2018

No.	Kelurahan	Kecamatan	Golongan Kekumuhan	Luas (Hektare)
1.	Tanjung Mas	Semarang Utara	Berat	64.77
2.	Bandarharjo	Semarang Utara	Berat	38.79
3.	Panggung Lor	Semarang Utara	Berat	8.35
4.	Tambakrejo	Semarang Barat	Ringan	5.3
5.	Kuningan	Semarang Barat	Ringan	3.7
Jumlah				120.91

Sumber: <https://perkim.id>

Data di atas menunjukkan bahwa kelurahan Tanjung Mas merupakan wilayah persebaran permukiman kumuh tinggi dengan luas 64.77 Ha. Agar masyarakat nelayan Tambakrejo terdampak normalisasi sungai mendapatkan permukiman layak huni, Pemerintah Kota Semarang menyiapkan rumah susun sederhana (rusunawa) di Kelurahan Kudu, Kecamatan Genuk. Warga nelayan Tambakrejo dapat menempati Rusunawa Kudu dengan bebas biaya sewa selama setahun. Tahun 2019 sebagian masyarakat Tambakrejo relokasi ke Rusunawa Kudu. Ali sebagai Kepala Disperkim Kota Semarang mengatakan terdapat 147 kepala keluarga (KK) terdampak dan hanya 50 KK yang menetap pada rusunawa tersebut (suaramerdeka.com, 17 Maret 2021). Menurut Wakil Ketua DPRD Kota Semarang menyebut dalam mengatasi permasalahan hunian, Pemerintah kota tidak hanya menyediakan rusunawa saja melainkan perlu memikirkan aturan agar kehidupan perekonomian masyarakat nelayan tidak terganggu. (joss.id, 17 Maret 2021) Berikut merupakan gambaran wilayah Rusunawa Kudu.

Gambar 1.3 Gedung Rusunawa Kudu



Sumber: Dokumentasi Penulis

Meskipun Pemerintah Kota Semarang telah menyiapkan Rusunawa Kudu sebagai tempat relokasi, namun masih terdapat 97 KK yang memilih untuk menetap di bendeng-bendeng yang terletak di bawah jembatan arteri Jl. Yos Sudarso. Warga Kampung Tambakrejo RT 5 RW 16 Tanjung Mas sebagai pihak terdampak menampik relokasi Rusunawa Kudu. Warga beralih rusunawa yang disediakan pemerintah tidak representatif karena lokasinya terlalu jauh dengan pantai. Sementara itu, mayoritas warga di sana bermata pencaharian sebagai nelayan sehingga mereka memilih tetap tinggal di rumah bendeng sebagai konsekuensi atas keteguhan mempertahankan diri dan menolak relokasi di Rusunawa Kudu. Berikut merupakan dokumentasi dari hunian bendeng yang berada di bawah jembatan Jl. Arteri Yos Sudarso, Kelurahan Tanjung Mas.

Gambar 1.4 Kondisi Wilayah Bedeng



Sumber: sindonews



Sumber: TIMES Indonesia

Sejak tahun 2018, Program normalisasi Sungai Banjir Kanal Timur memiliki kendala, yaitu pembebasan lahan. Upaya Pemerintah Kota Semarang dalam melakukan pembebasan lahan Banjir Kanal Timur terkendala pada masyarakat yang sulit untuk relokasi ke wilayah lain, khususnya warga Tambakrejo. Warga Tambakrejo memanfaatkan lahan untuk kegiatan ekonomi. Pemerintah Kota Semarang membangun Kampung Nelayan dengan hunian rumah deret.

Humas Pemerintah Provinsi Jawa Tengah melansir musyawarah antara pemerintah dengan warga Tambakrejo. Warga Tambakrejo menolak untuk pindah ke Rusunawa Kudu dan meminta untuk tinggal di hunian berbentuk perkampungan di kawasan Kalimati. Untuk itu, Pemerintah Kota Semarang bekerjasama dengan BBWS Pemali Juwana mendirikan kampung nelayan dengan konsep rumah deret. Pembangunan Kampung Nelayan dengan konsep rumah deret menjadi kebijakan bagi warga Tambakrejo yang menolak relokasi di Rusunawa Kudu. Selesai dibangun pada Januari 2021, Pemerintah Kota Semarang mengimbau warga untuk segera menempati wilayah tersebut dengan sistem undi.

Gambar 1.5 Permukiman Rumah Deret



Sumber: [Tribunjateng.com](http://tribunjateng.com)

Pemerintah Kota Semarang menerapkan kebijakan relokasi hunian masyarakat Tambakrejo. Masyarakat pesisir Tambakrejo dialokasikan ke 2 (dua) tempat, yaitu sebanyak 50 KK menetap di Rusunawa Kudu, serta 97 KK menetap di Rumah Deret. Dari uraian tersebut, terdapat proses yang berbeda antara relokasi Rusunawa Kudu dengan relokasi rumah deret. Pada relokasi Rumah Kudu, warga Tambakrejo diminta untuk menetap di lokasi yang cukup jauh dengan laut. Sementara proses relokasi di rumah deret, sejumlah warga

Tambakrejo direlokasi dengan proses cukup panjang dengan segala kontra antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan masyarakat. Untuk itu, perlu adanya pengamatan proses penyelenggaraan relokasi Rusunawa Kudu dan rumah deret. Penulis terdorong untuk mengadakan sebuah penelitian berjudul **“Evaluasi Kebijakan Relokasi Rumah Nelayan di Banjir Kanal Timur Kota Semarang”**.

1.2. Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah

Penelitian Evaluasi Kebijakan Relokasi Rumah Nelayan di Bantaran Sungai Banjir Kanal Timur Kota Semarang memiliki sejumlah identifikasi masalah, yaitu:

- a. Saat dilakukan relokasi mendapatkan penolakan yang sangat keras dari warga nelayan Tambakrejo yang tinggal di bantaran sungai Banjir Kanal Timur;
- b. Terdapat perbedaan proses relokasi antara masyarakat Tambakrejo yang relokasi di Rusunawa Kudu dan rumah deret;

Identifikasi masalah di atas dapat membentuk sebuah rumusan masalah dari Evaluasi Kebijakan Relokasi Rumah Nelayan di Banjir Kanal Timur Kota Semarang, yaitu:

- a. Bagaimana hasil kebijakan penyelenggaraan relokasi rumah nelayan dari bantaran Sungai Banjir Kanal Timur Kota Semarang?
- b. Apa faktor penghambat kebijakan relokasi rumah nelayan di bantaran Sungai Banjir Kanal Timur Kota Semarang?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dari Evaluasi Kebijakan Relokasi Rumah Nelayan di bantaran Sungai Banjir Kanal Timur Kota Semarang, yaitu:

- a. Mengevaluasi kebijakan relokasi rumah nelayan di bantaran sungai Banjir Kanal Timur;
- b. Menganalisis faktor penghambat atau kendala dari penyelenggaraan kebijakan relokasi rumah nelayan di bantaran sungai Banjir Kanal Timur.

1.4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian dari evaluasi kebijakan relokasi rumah nelayan di bantaran Sungai Banjir Kanal Timur, yaitu:

1.4.1. Kegunaan Teoritis

- a. Memberi informasi terkait dengan studi evaluasi kebijakan, yakni bagian dari disiplin ilmu kebijakan publik;
- b. Memberikan pemahaman isi dan konteks kebijakan yang akan dievaluasi kepada obyek sasaran;
- c. Sebagai acuan pustaka pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan relokasi pemukiman di sekitar sungai serta menjadi bahan kajian secara kontinu.

1.4.2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Penulis

Mengemukakan pemahaman dan pengalaman langsung tentang cara mengkaji evaluasi terkait kebijakan relokasi rumah nelayan di bantaran Sungai Banjir Kanal Timur Kota Semarang.

b. Bagi Pemerintah Kota Semarang

Menambah referensi mengenai evaluasi kebijakan relokasi permukiman.

c. Bagi Universitas

Menjadi satu referensi proposal penelitian evaluasi kebijakan untuk penelitian lebih lanjut.

d. Bagi Masyarakat

Menjadi wawasan atau informasi mengenai persepsi masyarakat terdampak kebijakan publik khususnya relokasi permukiman dengan kajian evaluasi.

1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah kumpulan beberapa kajian penelitian terpublikasi sebagai acuan untuk membandingkan serta inspirasi untuk penelitian selanjutnya. Selain itu, penelitian terdahulu membantu peneliti untuk menunjukkan orisinalitas pada bahan yang akan diteliti. Berikut merupakan penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan evaluasi kebijakan relokasi rumah nelayan di bantaran sungai Banjir Kanal Timur.

Tabel 1.2 Ulasan Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti, Judul Jurnal, Nomor, Tahun	Tujuan Penelitian, Metode Penelitian	Hasil (Temuan yang Relevan dengan Penelitian)	Perbedaan
1.	Nurul Laili Fitrianti, Relokasi Permukiman Warga Bantaran Sungai Ciliwung di Provinsi Jakarta, vol. 5 (2), 2018	Menganalisis implementasi relokasi hunian masyarakat Sungai Ciliwung sesuai dengan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Penataan Ruang. Metode yang digunakan yaitu yudiris normatif	Implementasi relokasi permukiman sesuai dengan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dan Perda Provinsi DKI Jakarta No. 1 Tahun 2012 tentang Penataan Tata Ruang. Relevansi dengan penelitian ini yaitu adanya kesamaan relokasi masyarakat bantaran sungai untuk kepentingan tata ruang	Perbedaan dari penelitian sebelumnya terlihat dari teori yang digunakan. Peneliti menggunakan teori evaluasi dari William Dunn serta menggunakan teori Grindle untuk faktor pendukung dan faktor penghambat dari relokasi permukiman. Sementara itu, terdapat perbedaan dari lokus, yaitu di bantaran Sungai Banjir Kanal Timur Kota Semarang..
2.	Novia Agustina, H. Rumzi Samin, Ramadhani Setiawan. Evaluasi Kebijakan Relokasi Pembangunan Rumah Suku Duane di	Mengevaluasi kebijakan relokasi blockade rumah Duane di Kecamatan Kundur Kabupaten Karimun. Penelitian menggunakan triangulasi	Kebijakan ini belum efisien terlihat dari SDM yang belum maksimal dalam menhajaInkan tugasnya. Selain itu, kebijakan relokasi secara kecukupan belum sesuai dengan anggaran	Perbedaan terletak pada lokus peneltian. penelitian ini berlokasi di bantaran Sungai Banijr Kanal Timur Kota Semarang.

	Kecamatan Kundur Kabupaten Karimun, Vol. (2), Tahun 2018	dengan teori William Dunn.	tersedia. Memiliki relevansi dengan fokus yang sama, yaitu dengan menggunakan teori William Dunn dalam mengamati hasil dari kebijakan relokasi permukiman	
3.	Yenni Vinathalia Br Ginting, Evaluasi Kebijakan Relokasi Tahap I Permukiman Siosar Korban Bencana Alam Erupsi Gunung Sinabung Kecamatan Merek Kabupaten Karo Tahun 2015-2017. Tahun 2018	Menganalisis evaluasi kebijakan relokasi tahap I permukiman Siosar dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif. Teori yang digunakan yaitu indikator evaluasi dari William Dunn.	Hasil penelitian menunjukkan terdapat masalah yang tersorot dari indikator efisiensi, efektivitas dan Perataan. Penelitian sebelumnya memiliki relevansi yaitu menganalisis evaluasi kebijakan relokasi permukiman dengan teori William Dunn	Perbedaan dari penelitian sebelumnya, yaitu lokus yang digunakan. Lokus yang digunakan pada penelitian ini, yaitu di bantaran Sungai Banjir Kanal Timur.
4.	Beata Nowok, Allan Findlay, David McCollum. Linking Residential Relocation Desires and Behavior With Life Domain Satisfaction. Urban Studies. Vol 55(4) 870-890 (2018)	Menunjukkan bahwa analisis terfokus kepuasan dengan domain kehidupan tertentu dapat membuktikan bahwa mengubah tempat tinggal tidak hanya stresor kehidupan, tetapi juga sarana positif yang mengarah pada perbaikan abadi dalam kepuasan individu. Menggunakan	Relokasi perumahan meningkatkan kepuasan secara signifikan. Relevansi dari penelitian sebelumnya ini adalah adanya persamaan dengan melihat perubahan pra dan pasca relokasi	Perbedaan mendasar dengan penelitian selanjutnya yaitu perbedaan teori. Teori yang akan digunakan oleh penelitian yang akan diteliti yaitu kriteria evaluasi kebijakan dari William Dunn.

		survei Panel Rumah Tangga dan memeriksa kepuasan hidup seperti perumahan, pekerjaan, kehidupan sosial, pendapatan rumah sebelum dan sesudah perpindahan.		
5.	Hyun Kim, David W. Marcouiller, Yeol Choi. Urban Redevelopment with Justice Implication: The Role of Social Justice and Social Capital in Residential Relocation Decisions.	Menyelidiki keputusan relokasi dengan proyek pembangunan rumah di Korea Selatan yang berhubungan dengan keadilan sosial, modal sosial, dan berbagai atribut spasial perkotaan pada individu, lingkungan, dan komunitas sosial. Analisis dilakukan dengan data primer dan sekunder serta mengukur atribut komunitas.	Hubungan dalam proyek pembangunan kembali menyebabkan kemungkinan relokasi. Hal ini dimaksud untuk menginformasikan pembuat kebijakan tertarik pada perspektif warga yang berpotensi digantikan oleh upaya pembangunan kembali publik dan swasta. Relevansi dari penelitian terdahulu yaitu adanya kesamaan lokus, yaitu relokasi permukiman.	Perbedaan dari penelitian yang akan diteliti, yaitu teori evaluasi kebijakan.
6.	Doris Kokutungisa Ishenda, Shi Guoqing. Evaluation of the Impact of Slum Settlement Relocation Programs on The Bengawan	Memberikan evaluasi dan nilai keberhasilan pelaksanaan program relokasi pada bantaran Sungai Bengawan Solo dengan evaluasi sumatif.	Program relokasi secara perspektif ekonomi tidak berdampak dalam meningkatkan kondisi ekonomi masyarakat terelokasi. Relevansi dari penelitian sebelumnya yaitu	Perbedaan mendasar dari, yaitu cara mengevaluasi. Penggunaan teori pada penelitian ini, yaitu kriteria evaluasi dari William N. Dunn

	Solo Riverbank in Indonesia. (2019) Vol.9 No.10		adanya evaluasi dari relokasi permukiman kumuh di bantaran sungai.	
--	--	--	---	--

1.5.2. Administrasi Publik

Pengertian administrasi publik berdasarkan pernyataan Chandler dan Plano (dalam Keban, 2014:3) merupakan cara megkoordinasikan dan mengorganisir personel publik dan sumberdaya formulasi, implementasi, serta *manage* atau mengelola beberapa keputusan pada kebijakan publik. Administrasi publik pada hakikatnya ialah sistem untuk mengatur instrumen, aktor hingga proses keputusan kebijakan publik untuk mencapai tujuan, yaitu mengatasi permasalahan publik.

McCudy (dalam Keban, 2014:3) menjelaskan bahwa administrasi publik dapat ditelisik selaku salah satu tata cara pemerintah suatu bangsa atau proses politik serta dipandang seumpama sistem yang utama untuk melakukan berbagai fungsi negara. Artinya, administrasi publik tidak hanya sebuah proses secara manajerial, melainkan terdapat unsur politis dimana pemerintah sebagai aktor menjalankan fungsi untuk mengatur sebuah negara dengan berbagai kebijakan publik.

Nigro & Nigro (dalam Keban, 2014:5) memaparkan derfinisi administrasi publik ialah upaya perhimpunan kelompok dalam suatu lingkup publik terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang mempunyai suatu yang memiliki peran krusial dalam merencanakan kebijakan publik, sampai membentuk bagian dari proses politik, yang berlainan dengan kiat yang dipakai oleh administrasi swasta serta memiliki keterkaitan dengan beberapa anggota individu dan swasta dalam

memberikan pelayanan publik. *Trias politica* sebagaimana mestinya merupakan lembaga-lembaga negara yang mempunyai kekuasaan politik dalam merumuskan kebijakan publik. Administrasi publik yang dilakukan oleh negara berkaitan erat tidak hanya dengan masyarakat, melainkan swasta.

Barton dan Chappel (dalam Keban, 2014:5) menjelaskan administrasi publik sebagai pekerjaan yang dilakukan pemerintah atau *the work of government*. Pengertian ini mementingkan segi kesertaan personil memberi pelayanan kepada publik. Definisi diatas menjelaskan bahwa administrasi publik ialah agenda pemerintah yang dilakukan setiap saat. Tujuan dari agenda-agenda pemerintah yaitu untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pada buku “Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu” Starling (2014:5) menjelaskan bahwa administrasi publik selaku seluruh pencapaian pemerintah, maupun dikerjakan sepadan dengan janji kampanye pemilihan. Dengan artian interpretasi tersebut menitikberatkan aspek seleksi kebijakan publik dan *the accomplishing side of government*. Program pemerintah yang telah diusung pada saat kampanye diwujudkan dalam kebijakan publik untuk melayani publik berdasarkan keresahan atau permasalahan yang dirasakan oleh masyarakat.

Berdasarkan beberapa pemaparan definisi administrasi publik di atas, disimpulkan bahwa administrasi publik ialah sebuah metode yang berkaitan dengan penunjukkan kompetensi, sejumlah teknik, serta pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah. Pemerintah yang terdiri dari eksekutif, legislatif, dan

yudikatif merumuskan kebijakan publik yang selanjutnya memberikan pelayanan publik. Tidak hanya elemen pemerintah saja, terdapat swasta dan masyarakat yang ikut andil di dalamnya. Relevansi dari teori administrasi dengan penelitian ini, yaitu kajian administrasi publik mendasari adanya kebijakan relokasi rumah nelayan di bantaran Sungai Banjir Kanal Timur. Selain itu, administrasi publik juga sebagai teori yang menjelaskan pentingnya elemen di luar pemerintah seperti masyarakat dalam menjalankan pelayanan publik.

Kuhn (dalam Keban, 2014:31) menjelaskan kemajuan disiplin ilmu dapat ditelusuri berdasarkan perubahan paradigma. Paradigma ialah suatu cara prinsip dasar, nilai-nilai, mengatasi sebuah masalah, cara pandang yang dipegang oleh suatu kelompok tertentu. Cara pandang administrasi publik yang berbeda dari masa ke masa dijelaskan oleh Nicholas Henry (dalam Keban, 2014:31-33) dibagi dalam beberapa paradigma administrasi publik yang diuraikan sebagai berikut.

Paradigma I: *Politics-Administration Dichotomy* (1900-1926)

Dikotomi Politik dan Administrasi menjelaskan adanya pemusatan perhatian politik terhadap kebijakan atau kehendak masyarakat sedangkan administrasi memusatkan perhatian kepada implementasi dari kebijakan tersebut. Paradigma ini juga menjelaskan bahwa administrasi merupakan suatu hal yang bebas nilai dengan mengarahkan pencapaian efisiensi dan ekonomi dari birokrasi pemerintah. Fokus pada paradigma pertama kurang dibahas secara rinci, namun lokusnya memusatkan perhatian pada *government bureaucracy* atau birokrasi pemerintah.

Paradigma II: *The Principles of Administration* (1927-1937)

Prinsip-prinsip administrasi menjadi fokus pada paradigma kedua. Prinsip tersebut terkenal sebagai POSCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting dan Budgeting*). Paradigma II lebih menekankan fokus dibanding lokus karena adanya ketidakjelasan pada lokus.

Paradigma III: *Public Administration as Political Sciences* (1950-1970)

Paradigma ini merupakan persamaan makna teori administrasi publik yang juga merupakan teori politik. Hal tersebut berdampak pada munculnya asumsi bahwa administrasi publik seumpama ilmu politik melalui birokrasi pemerintah sebagai lokus. Fokus pada paradigma ini hilang karena kelemahan pada prinsip-prinsip administrasi publik. Prinsip administrasi publik menjadi buram sehingga mengakibatkan krisis identitas.

Paradigma IV: *Public Administration as Administrative Sciences* (1956-1970)

Administrasi publik pada paradigma ini memiliki fokus, yaitu penggunaan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisis manajemen, analisis sistem, perilaku organisasi, riset operasi, serta dua arah perkembangan yaitu orientasi kebijakan publik dan ilmu administrasi murni. Namun, lokus pada paradigma ini tidak jelas. Pada hakikatnya,

paradigma ini merupakan pengembangan dari paradigma sebelumnya secara ilmiah.

Paradigma V: *Public Administration as Public Administration* (1970-sekarang)

Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik merupakan paradigma yang terdiri dari fokus dan lokus. Fokus dari paradigma ini, yaitu teori manajemen, kebijakan publik. Lokus paradigma kelima, yaitu kepentingan dan masalah publik. Dengan demikian, terdapat kejelasan fokus dan lokus dibandingkan dengan paradigma-paradigma administrasi publik sebelumnya.

Paradigma VI : *Governance*

Governance merupakan paradigma administrasi publik terbaru. Paradigma *Governance* berupa gabungan dari sistem kebijakan, nilai, dan kelembagaan dengan keterkaitan tiga aktor, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat dengan mengurus ekonomi, sosial, dan politik. Pemerintah berperan pada kewenangan politik dan hukum. Swasta berperan pada penciptaan lapangan kerja dan penggerak perekonomian sedangkan *civil society* atau masyarakat madani berperan sebagai penyelenggara hubungan sosial dan politik.

Beberapa paradigma diatas merupakan kemajuan cara pandang administrasi publik dari waktu ke waktu. Dari penjelasan paradigma di atas, penelitian ini termasuk dalam paradigma administrasi publik keenam yaitu *governance*.

Paradigma governance melihat bagaimana kewajiban pemerintah dalam menciptakan lingkungan politik yang kondusif tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat. Hal tersebut relevan dengan acuan yang dibutuhkan dalam penelitian mengenai evaluasi kebijakan rumah nelayan di bantaran Sungai Banjir Kanal Timur.

1.5.3. Kebijakan Publik

Thomas Dye (dalam Subarsono, 2005:2) menjelaskan *public policy is whatever governments choose to do or not to do*. Dengan kata lain, kebijakan publik berupa pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Teori ini menjelaskan dua makna. Pertama, kebijakan publik merupakan pilihan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam pemerintah. Kedua, kebijakan publik disusun oleh pemerintah, bukan lembaga swasta atau privat.

James E. Anderson (dalam Subarsono, 2005:2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai strategi yang ditetapkan oleh pemerintah dan juga badan. Namun, kebijakan publik ditimbulkan oleh beberapa faktor dan juga aktor-aktor yang berada di luar pemerintah. Dengan kata lain, kebijakan publik merupakan alat penetapan pemerintah yang dipengaruhi oleh lembaga di luar pemerintah dan faktor-faktor tertentu dalam proses kebijakan publik.

Lemay (2002:11) menjelaskan kebijakan publik ialah policy yang dibesarkan oleh pejabat pemerintah atau lembaga pemerintah. Pada hakikatnya kebijakan publik merupakan kebijakan yang berasal dari pemerintah sebagai pelaksana roda kehidupan negara. Pemerintah menyusun kebijakan,

melaksanakan, hingga memonitoring kebijakan. Pemerintah melakukan hal tersebut sebagai wujud dalam mengatasi permasalahan publik.

Chandler dan Plano (1988:107) menjelaskan *public policy* ialah pendayagunaan esensial pada beberapa sumberdaya sebagai upaya guna mengatasi beberapa masalah publik atau pemerintah. Kebijakan ialah bentuk campur tangan secara kontinum oleh pemerintah agar kepentingan kelompok tidak berdaya di kehidupan bermasyarakat tetap terjaga konsistensi, serta dapat berpartisipasi dalam pemerintahan. Pada hakikatnya, dalam memecahkan permasalahan publik, pemerintah memiliki kebijakan publik untuk dengan membawa kepentingan masyarakat yang merupakan kekuasaan tertinggi negara.

Beberapa pendapat para ahli tersebut memiliki kesimpulan bahwa kebijakan publik rangkaian putusan kebijaksanaan, diambil pemerintah dalam rangka mengatasi permasalahan publik. Kebijakan publik secara politis merupakan bentuk campur tangan pemerintah terhadap kehidupan masyarakat. Relevansi teori kebijakan publik dengan penelitian ini, yaitu teori kebijakan publik digunakan untuk menganalisis tindakan pemerintah dalam mengatasi masalah publik, khususnya pada relokasi rumah nelayan di bantaran Sungai Banjir Kanal Timur. Secara spesifik, teori kebijakan publik digunakan untuk melihat bagaimana Pemerintah Kota Semarang menciptakan kebijakan relokasi hunian masyarakat Tambakrejo secara teoritis.

Sistem kebijakan publik merupakan rangkaian aktivitas tepian ilmu yang dikerjakan dalam sistem tindakan politis. Kegiatan politis tersebut terlihat pada

beberapa kerangka kegiatan yang meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. James Anderson (dalam Subarsono, 2005:12) menjelaskan sistem kebijakan publik sebagai berikut:

a. *Problem Formulation*

Menjelaskan jenis masalah apa yang akan dibahas, apa motif permasalahan kebijakan, serta bagaimana proses agenda kebijakan dari masalah yang disepakati untuk dibahas.

b. *Formulation*

Menjelaskan cara meningkatkan opsi atau alternatif untuk mengatasi masalah serta pihak terkait berpartisipasi dalam formulasi kebijakan.

c. *Adoption*

Menjelaskan proses penetapan alternatif serta kriteria maupun syarat yang wajib dilakukan. Selain itu, membicarakan siapa saja aktor pelaksana kebijakan, bagaimana strategi atau proses pelaksanaan kebijakan, serta isi dari kebijakan yang sudah ditentukan.

d. *Implementation*

Menjelaskan aktor apa saja yang terlibat dalam kebijakan serta tugasnya, serta bagaimana dampak dari isi kebijakan.

e. *Evaluation*

Menjelaskan ukuran dari dampak atau tingkat keberhasilan dari sebuah kebijakan, siapa saja pihak yang terlibat dalam evaluasi

kebijakan, konsenkuensi dari adanya evaluasi kebijakan, serta menjelaskan tuntutan untuk pembatalan atau perubahan.

1.5.4. Evaluasi Kebijakan

William Dunn (2003:610) menjelaskan bahwa evaluasi berkaitan dengan pengelolaan informasi mengenai manfaat ataupun nilai dari kinerja kebijakan. Hasil kebijakan realitanya memiliki nilai sebab hasil tersebut memberi andil terhadap sasaran kebijakan. Pada hakikatnya, evaluasi kebijakan merupakan proses penyajian informasi secara valid dan dapat dipercaya mengenai manfaat hasil kebijakan. Evaluasi kebijakan berfungsi untuk menguji apakah kebijakan layak untuk diterapkan atau tidak.

Dye (dalam Parsons, 2008:545) memaparkan evaluasi kebijakan merupakan pengusutan secara objektif, teratur, serta empiris terhadap dampak pada program serta kebijakan publik terhadap sasarannya berdasarkan pencapaian tujuan. Dengan kata lain, kebijakan atau program telah memperoleh manfaat yang bermakna apabila masalah-masalah kebijakan dapat diatas secara jelas. Evaluasi kebijakan ini kedepannya akan memberikan masukan pada kritik atau klarifikasi manfaat yang mendasari terpilihnya target atau tujuan.

Lester dan Stewart (dalam Winarno, 2007:226) menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan seumpama usaha yang memiliki keterkaitan dengan penilaian atau estimasi kebijakan yang meliputi esensi, implementasi serta dampak. Evaluasi kebijakan diterapkan dalam keseluruhan rangkaian kebijakan, tidak hanya pada tahap akhir kebijakan saja. Evaluasi kebijakan merupakan penilaian terhadap

kebijakan atau program dari substansi hingga dampak bagi masyarakat dalam jangka waktu tertentu.

Muhadjir Darwin dan Wahyu N. (1997:12) mengatakan bahwa evaluasi kebijakan merupakan cara mendapat nilai suatu kebijakan dengan membandingkan antara perolehan hasil dengan target dan tujuan kebijakan yang ditentukan. Dengan kata lain, evaluasi adalah menilai dan membandingkan antara hasil dari implementasi kebijakan dengan tujuan kebijakan. Secara sistematis, nilai akan dikritik untuk kelayakan target dan tujuan dengan masalah yang diatasi. Evaluasi kebijakan dapat dilihat dengan menguji alternatif sumber nilai, maupun dasar mereka dalam beragam bentuk rasionalitas.

Keban (2014:78) menjelaskan bahwa evaluasi dipakai untuk melihat hasil dalam program dan keterkaitan dengan pelaksanaannya, mengatur perilaku pihak-pihak bertanggungjawab pada keberjalanan program, dan mempengaruhi respon pihak di luar politik. Dengan kata lain, evaluasi sebagai penilai dengan membandingkan suatu pencapaian program dengan pelaksanaan program. Evaluasi juga melihat efektivitas pelaksanaan mulai dari pihak yang mempunyai andil dalam kebijakan hingga pihak diluar lingkup politik.

Beberapa definisi evaluasi kebijakan di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan adalah salah satu proses dalam kebijakan publik berupa penyajian informasi terkait dengan nilai atau manfaat dari hasil atau target dari sebuah kebijakan. Evaluasi dilakukan pada kebijakan sebagai analisis seberapa jauh nilai, kebutuhan yang telah diperoleh melalui tindakan publik. Relevansi

teori kebijakan publik dengan penelitian ini yaitu evaluasi kebijakan dapat melihat apakah hasil kebijakan hunian masyarakat Tambakrejo secara teoritis sudah memberikan andil pada tujuan dari kebijakan.

1.5.5. Tujuan Evaluasi Kebijakan

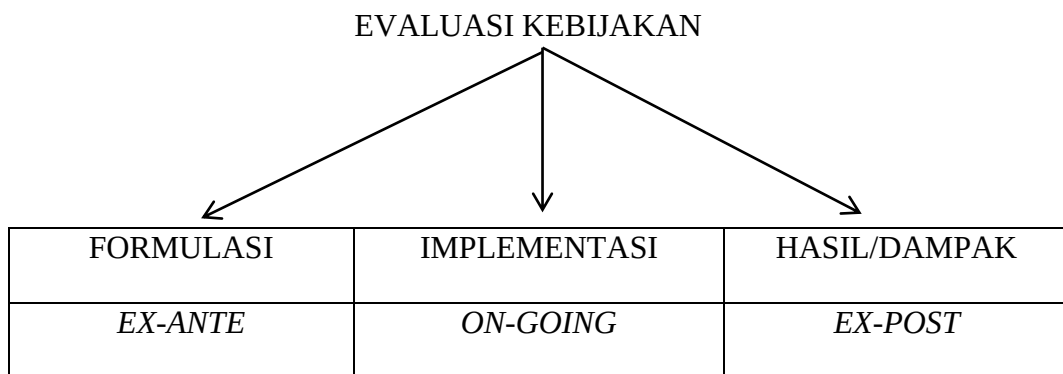
Subarsono (2005:120-121) menjelaskan tujuan evaluasi kebijakan, yaitu:

- a. Menetapkan tingkat kinerja pada kebijakan. Dengan kata lain, evaluasi kebijakan mampu menjabarkan derajat pencapaian target kebijakan.
- b. Menakar tingkat efisiensi suatu kebijakan. Selain itu, kegiatan evaluasi dapat memperoleh manfaat serta biaya yang terdapat pada sebuah kebijakan;
- c. Menakar *outcome* sebuah kebijakan. Dengan kata lain, evaluasi berguna untuk memberikan ukuran kualitas output atau pengeluaran kebijakan;
- d. Memberikan ukuran dampak kebijakan. Tahap selanjutnya, evaluasi digunakan untuk mengetahui dampak positif dan negatif kebijakan;
- e. Evaluasi berguna untuk melihat kemungkinan sebuah anomali. Dengan kata lain, evaluasi dapat mengetahui kemungkinan penyimpangan dengan cara perbandingan sasaran dan tujuan dengan penerimaan target;
- f. Seumpama input bagi kebijakan di masa depan. Evaluasi memiliki tujuan untuk memberi saran pada proses kebijakan agar output kebijakan menjadi lebih baik.

1.5.6. Jenis-Jenis Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan terdiri dari berbagai jenis salah satunya adalah evaluasi kebijakan berdasarkan proses. Suwitri (2009:91) menjelaskan evaluasi kebijakan secara proses dibagi menjadi tiga, yaitu:

Gambar 1.6 Evaluasi Kebijakan Berdasarkan Proses



Sumber: Suwitri (2009:91)

a. *Ex-ante evaluation*

Evaluasi *ex-ante* adalah evaluasi formulasi kebijakan. Evaluasi jenis ini digunakan dalam memilih alternatif. Evaluasi ini merupakan analisis atau assessment yang terdiri evaluasi gambaran dampak dan implementasi yang terjadi serta konsekuensinya.

b. *On-going evaluation*

Adalah evaluasi yang berkaitan dengan implementasi. Samodra Wibawa (1994:29) menyatakan bahwa evaluasi implementasi adalah jenis evaluasi yang berusaha melihat proses implementasi suatu program implementasi dari suatu program atau proyek. Dalam menyorot prosesnya, evaluasi implementasi melihat apa yang menjadi *input* dan *output* nya.

c. *Ex-post evaluation*

Adalah jenis evaluasi dampak kebijakan. Evaluasi dampak dan evaluasi implementasi memiliki sasaran yang sama. Perbedaannya, evaluasi *on-going* berfokus pada dampak jangka pendek sedangkan evaluasi *ex-post* mengamati output lebih dalam.

Riant Nugroho (2003:184) memaparkan terdapat tiga lingkup makna evaluasi kebijakan, yaitu:

a. Evaluasi formulasi kebijakan publik

Merupakan evaluasi yang berkaitan dengan kebijakan publik pada bagian formulasi. Pendekatan digunakan berdasarkan masalah yang akan diselesaikan sebab tiap masalah publik membutuhkan arahan kepada permasalahan inti, serta model formulasi kebijakan publik yang berbeda.

b. Evaluasi implementasi kebijakan publik

Sofyan Efendi (dalam Riant Nugroho, 2003:194) mengatakan bahwa evaluasi implementasi kebijakan ialah lingkup evaluasi yang bertujuan untuk mengambil variasi dalam faktor-faktor yang menyebabkan variasi serta indikator-indikator kinerja implementasi kebijakan publik.

c. Evaluasi lingkungan kebijakan publik

Merupakan lingkup evaluasi kebijakan yang memberi gambaran jelas tentang perumusan dan implementasi konteks kebijakan. Dominasi dari cara ini ke sisi deskriptif dengan maksud untuk memberikan pemahaman terkait kinerja kebijakan publik dengan membangun *general wisdom*.

Penelitian evaluasi kebijakan rumah nelayan di Banjir Kanal Timur termasuk dalam jenis evaluasi *ex post* dengan lingkup evaluasi implementasi kebijakan karena penelitian ini menyoroti dan mengevaluasi implementasi kebijakan relokasi serta melihat *output* dan *impact* dari kebijakan.

1.5.7. Pendekatan Evaluasi

William Dunn (2003:613) menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan dalam perbedaannya dibagi dalam beberapa ancangan, yaitu evaluasi formal, evaluasi semu, dan evaluasi teoritis keputusan.

Tabel 1.3 Penjelasan Evaluasi Semu, Evaluasi Formal, Evaluasi Keputusan Teoritis

PENDEKATAN	TUJUAN	ASUMSI	BENTUK-BENTUK UTAMA
<i>Pseudo Evaluation Model</i>	Penggunaan metode secara deskriptif untuk memberikan hasil informasi secara mendasar mengenai hasil kebijakan.	Tidak kontroversial atau kurang manfaat serta nilai terbukti dengan sendirinya.	Pemeriksaan sosial Akuntansi sistem sosial Sintesis riset dan praktik Eksperimental sosial
<i>Formal Evaluation Model</i>	Penggunaan metode deskriptif guna memberikan informasi secara aktual serta absah terkait hasil kebijakan secara lazim diberitahukan sebagai tujuan program kebijakan	Sasaran dan tujuan dari administrator dan keputusan kebijakan resmi diberitahukan ialah parameter nilai atau manfaat secara tepat.	Evaluasi eksperimental Evaluasi proses retrospektif Evaluasi perkembangan Evaluasi hasil retrospektif
<i>Decision-Theoretic Evaluation</i>	Penggunaan metode secara deskriptif untuk	Sasaran dan tujuan aktor-aktor yang diberitahukan	Analisis utilitas mutiatribut. Penilaian tentang

	memberikan hasil informasi yang aktual dan absah terkait hasil kebijakan yang secara eksplisit diharapkan aktor kebijakan.	secara formal maupun tersembunyi ialah ukuran yang tepat dari manfaat maupun nilai.	dapat tidaknya dievaluasi
--	--	---	---------------------------

Sumber: William Dunn (2003:612)

Berdasarkan rincian dari tiga pendekatan evaluasi diatas peneliti akan memakai pendekatan evaluasi formal dengan metode secara deskriptif bertujuan memberikan informasi terkait hasil-hasil kebijakan yang dapat dipercaya dan absah namun hasil dari evaluasi tersebut berdasarkan tujuan program kebijakan yang secara formal telah diumumkan oleh administrator program atau penyusun kebijakan. Tipe evaluasi formatif digunakan dalam penelitian terhadap evaluasi formal, terdiri dari upaya secara kontinu memantau pencapaian target dan tujuan formal. Evaluasi formatif dapat dilakukan secara insidental atau retrospektif. Evaluasi retrospektif terdiri dari pengamatan dan evaluasi setelah program tersebut dilaksanakan dalam batas waktu tertentu. Evaluasi ini memusat pada kendala dan problem yang ada selama implementasi kebijakan dan program yang selanjutnya berhubungan dengan *output* dan *impact* atau deskripsi *ex post facto*. Dalam penelitian ini, objek dari kebijakan public, yaitu masyarakat Tambakrejo yang direlokasi ke Rusunawa Kudu dan rumah deret. Pihak tersebut yang akan menjadi objek sorotan dalam penelitian ini.

1.5.8. Kriteria Evaluasi

Pengkajian evaluasi kebijakan dapat memperoleh informasi apabila analis menggunakan kriteria dengan tipe yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. William Dunn (2003:611) menjelaskan kriteria evaluasi, yaitu:

Tabel 1.4 Penjabaran Kriteria Evaluasi

TIPE KRITERIA	PERTANYAAN	ILUSTRASI
<i>Effectiveness</i>	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	a. Unit pelayanan
<i>Efficiency</i>	Seberapa banyak upaya yang diperlukan agar dapat mencapai hasil yang diharapkan?	a. Manfaat bersih b. Unit biaya c. Rasio biaya-manfaat
<i>Adequacy</i>	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diharapkan agar dapat mengatasi masalah?	a. Biaya tetap (masalah tipe I) b. Efektivitas tetap (masalah tipe II)
<i>Equity</i>	Apakah manfaat dan biaya disalurkan secara merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	a. Kriteria Pareto b. Kriteria Rawls c. Kriteria kaldor-Hicks
<i>Responsiveness</i>	Apakah hasil kebijakan memenuhi prefensi, nilai, atau kebutuhan suatu kelompok tertentu?	a. Konsistensi dengan survei warga negara
<i>Appropriatenes</i>	Apakah tujuan atau hasil yang diharapkan berguna atau bernilai?	a. Efisien pada program publik

Sumber: William Dunn (2003:611)

Penjelasan kriteria evaluasi lebih lanjut, yaitu:

a. Efektivitas (*effectiveness*)

William Dunn (2003:429) menjelaskan efektivitas berkaitan dengan apakah suatu alternatif mencapai akibat maupun hasil yang diinginkan,

atau telah memperoleh tujuan. Efektivitas terkait dengan rasionalisasi teknis, diukur dari unit layanan maupun nilai moneter atau produknya.

b. Efisiensi (*efficiency*)

William Dunn (2003:430) memaparkan bahwa kriteria ini memiliki relasi antara jumlah usaha yang dikerahkan agar mendapatkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi adalah keterkaitan antara usaha dan efektivitas, yang terakhir umumnya dapat mengukur dengan ongkos moneter. Dalam artian, makna dari efisien, yaitu suatu kebijakan yang mencapai biaya paling sedikit dengan efektivitas tertinggi.

c. Kecukupan (*adequacy*)

William Dunn (2003:430) menjelaskan bahwa kecukupan memiliki keterkaitan dengan ukuran suatu tingkat efektivitas dalam memenuhi nilai, kebutuhan, dan kesempatan yang memungkinkan timbul masalah. Kecukupan melihat kekuatan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan alternatif kebijakan.

d. Kesamaan (*equity*)

William Dunn (2003:434) menjelaskan bahwa kesamaan terkait rasionalitas sosial dan legal serta merujuk pada distribusi atau persebaran usaha dan akibat di antara beberapa kelompok yang berbeda dalam masyarakat.

e. Responsivitas (*responsiveness*)

William Dunn (2003:437) menjabarkan bahwa responsivitas merupakan ukuran sebuah kebijakan dapat memuaskan nilai, kebutuhan, maupun prefensi beberapa anggota masyarakat tertentu.

f. Ketepatan (*appropriateness*)

William Dunn (2003:438) menjelaskan bahwa ketepatan melihat rasionalitas substantif, sebab kriteria ketepatan tidak terkait dengan satuan ukuran individu namun dua atau lebih ukuran sekaligus. Ketepatan melihat pada nilai dan harga dari tujuan kebijakan serta kekuatan hipotesis yang mengikat pada tujuan-tujuan tersebut.

Penelitian Evaluasi Kebijakan Rumah Nelayan di Bantaran Sungai Banjir Kanal Timur Kota Semarang menggunakan evaluasi dari teori William Dunn sebagai acuan untuk mengamati evaluasi proses dari relokasi di Rusunawa Kudu dan rumah deret. Indikator yang dipakai, yaitu efektivitas, efisiensi, pemerataan, serta ketepatan.

1.5.9. Faktor Penghambat Kebijakan

Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (dalam Solichin, 2008:71) menjelaskan bahwa terdapat syarat-syarat yang dapat digunakan dalam melaksanakan kebijakan negara, yaitu badan pelaksana tidak menghadapi gangguan atau kendala serius dalam menghadapi kondisi eksternal, sumber dan waktu dalam melaksanakan program memupuni, tersedianya gabungan sumber-sumber yang diperlukan, hubungan kausalitas yang handal dalam pelaksanaan kebijakan serta dilakukan secara langsung, minim saling ketergantungan, pemahaman jalannya

kesepakatan mencapai tujuan secara mendalam, tugas terperinci, serta koordinasi dan komunikasi yang sempurna.

Pendapat lain juga disampaikan oleh Merilee S. Grindle (1980:7) bahwa kegagalan atau keberhasilan dapat dievaluasi dari kapasitas penyampaian program. Hal tersebut dapat diukur dengan melihat *outcomes* terhadap tujuan kebijakan. memberikan pencapaian atau tidaknya tujuan kebijakan. Keberhasilan sebuah kebijakan dapat diamati dari dua hal, yaitu:

- a. Merujuk pada proses, melihat bagaimana pelaksanaan dari kebijakan sesuai dengan ketentuan dengan menelusuri tindakan kebijakan.
- b. Melihat apakah tujuan kebijakan sudah diperoleh dengan mengamati dua faktor, yaitu:
 - 1) Penerimaan kelompok sasaran serta tingkat transisi yang terjadi;
 - 2) Efek atau dampak pada masyarakat baik kelompok maupun individu.

Grindle (1980:7) juga mengatakan bahwa tingkat *implementability* suatu kebijakan diamati dengan *content* dan *context* di antaranya:

- a. *Content of policy* atau isi kebijakan
 - 1) Tipe manfaat

Content of policy berusaha menjelaskan atau menunjukkan dalam suatu kebijakan terdiri dari jenis-jenis manfaat memberikan dampak positif dari pelaksanaan kebijakan.

2) Derajat perubahan yang diinginkan

Seberapa besar pencapaian transisi yang akan dilakukan dengan skala implementasi kebijakan secara jelas.

3) Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi

Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai kepentingan-kepentingan, serta melihat sejauh mana kepentingan tersebut mempengaruhi pelaksanaannya.

4) Sumberdaya yang dilibatkan

Dukungan dari sumberdaya yang digunakan pada suatu kebijakan guna penerapan kebijakan yang baik.

5) Pelaksanaan program

Dukungan dari pelaksana kebijakan yang kapabel dan kompeten.

6) Letak pengambilan keputusan

Memaparkan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan.

b. *Context of implementation* atau lingkungan implementasi:

1) Kepatuhan dan daya tanggap

Menjelaskan tingkat respon, daya tanggap, serta kepatuhan dari para pelaksana.

2) Karakteristik lembaga dan penguasa

Merupakan personalitas watak dari penguasa atau lembaga yang mempunyai pengaruh pada kebijakan

3) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat

Melihat pada otoritas dan kekuatan, strategi serta kepentingan yang digunakan oleh para aktor untuk memperlancar pelaksanaan kebijakan.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa terdapat faktor konten (isi kebijakan) dan konteks (lingkungan kebijakan). Faktor konten terdiri dari kepentingan yang mempengaruhi, derajat perubahan yang ingin dicapai, tipe manfaat, sumberdaya yang digunakan, letak pengambilan keputusan serta pelaksana program sedangkan faktor konteks terdiri dari tingkat kepatuhan dan daya tangkap, kekuasaan kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat, karakteristik penguasa dan lembaga. Dalam penelitian ini, peneliti akan mengambil satu konten, yaitu kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi. Selain itu, peneliti juga mengambil satu konteks atau lingkungan kebijakan yang akan digunakan, yaitu kepatuhan dan daya tanggap. Konten dan konteks menjadi faktor penghambat berdasarkan hasil lapangan.

1.5.10. Permukiman

Koester (1995) menjelaskan definisi permukiman, ialah lingkungan tanah yang dikelola sebagai wilayah hunian, tempat tinggal, dan tempat mengadakan kegiatan serta, ialah faktor dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung baik yang berupa kawasan perdesaan atau perkotaan untuk peri kehidupan. Permukiman merupakan kawasan yang dikelola sebagai tempat hunian. Sebagai tempat bernaung bagi makhluk hidup, permukiman memiliki standar tertentu sehingga layak huni

terjaga. Permukiman juga memiliki sarana, prasarana dan fasilitas sebagai penunjang dalam mempermudah aspek kehidupan makhluk hidup.

Hadi Sabari Yunus (dalam Wesnawa, 2015:2) menjelaskan bahwa permukiman merupakan wilayah buatan alami maupun buatan manusia dengan segala fasilitas yang digunakan kelompok ataupun individu untuk hunian menetap maupun sementara dalam menjalani kehidupannya. Definisi di atas menjelaskan bahwa permukiman merupakan area yang dikelola dengan perlengkapan prasarana dan fasilitas untuk manusia menetap. Sementara itu, Kuswantojo (2005) menjelaskan bahwa permukiman merupakan gabungan dari kehidupan manusia serta perumahan yang dihuni. Permukiman juga dapat berupa gabungan antara alam dengan manusia, masyarakat, serta unsur buatan. Pada hakikatnya, permukiman bukan hanya sekelompok rumah hunian masyarakat saja, tetapi juga mencakup unsur alam, unsur buatan, dan juga unsur sosial antar masyarakat.

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, kawasan permukiman merupakan bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perdesaan maupun perkotaan, memiliki fungsi sebagai lingkungan hunian atau lingkungan tempat tinggal serta tempat kegiatan yang mendukung penghidupan dan perikehidupan. Regulasi tersebut memberikan definisi permukiman tidak hanya sebagai kawasan hunian melainkan juga kawasan tempat kegiatan masyarakat yang memberikan kehidupan di dalamnya. Ari dan Antariksa (2005:79) juga mendefinisikan permukiman sebagai salah satu kebutuhan pokok manusia kebutuhan tempat hunian untuk menjalankan aktivitasnya serta melindungi dari berbagai macam

bahaya yang dapat muncul sewaktu-waktu. Dengan kata lain, permukiman adalah kawasan hunian yang ialah salah satu kebutuhan dasar untuk melindungi penghuni dari cuaca ekstrim serta bahaya lain di luar rumah.

Definisi-definisi dari para ahli mengenai permukiman dapat disimpulkan bahwa permukiman, yaitu lingkungan yang dibentuk untuk pemenuhan kebutuhan dasar manusia sebagai tempat bernaung. Permukiman tidak hanya terdiri atas komponen rumah-rumah saja, melainkan lingkungan alam, serta kehidupan sosial masyarakat di dalamnya. Permukiman dapat terbentuk baik di kawasan pedesaan maupun kota. Sebagai ekosistem buatan manusia, permukiman memiliki fungsi untuk melindungi makhluk hidup dari berbagai macam bahaya.

Permukiman memiliki beberapa faktor sehingga layak dibangun. Menurut Departemen Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Cipta Karya dalam Pedoman Identifikasi Kawasan Permukiman Kumuh, penentuan lokasi permukiman yang layak, yaitu:

- a. Penyediaan air bersih
- b. Tidak tercemar polusi
- c. Mudah dan aman menjangkau tempat kerja
- d. Aksesibilitas lokasi permukiman
- e. Kemiringan rata-rata
- f. Tidak berada dibawah permukaan air setempat

Tempat permukiman tidak layak huni menimbulkan permasalahan salah satunya permukiman kumuh (*slum*). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman,

permukiman kumuh ialah permukiman yang tidak layak huni karena tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, kualitas bangunan serta sarana dan prasana yang tidak memenuhi syarat, serta ketidakteraturan bangunan. Pada hakikatnya permukiman kumuh mempunyai lokasi yang mengganggu tata ruang kota, timbul sebagai akibat dari ledakan demografi yang tidak diikuti dengan peningkatan fasilitas prasarana dan sarana permukiman.

Menurut Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian PUPR, identifikasi kawasan permukiman kumuh memiliki beberapa kriteria, yaitu:

a. Vitalitas non ekonomi

Berupa kesesuaian kondisi fisik bangunan, tata ruang, serta kondisi kependudukan.

b. Vitalitas ekonomi kawasan

Terdiri dari jarak menuju tempat mata pencaharian, lokasi strategis kawasan, fungsi area sekitar, dan dominasi status tanah.

c. Status kepemilikan tanah

Status kepemilikan tanah berupa tanah sengketa, tanah masyarakat adat, maupun tanah negara.

d. Keadaan sarana dan prasarana

Terdiri dari kondisi, kondisi drainase, jalan lingkungan, kondisi limbah, kondisi persampahan, serta kondisi air minum.

e. Komitmen pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanganan kawasan permukiman kumuh

Terdiri dari adanya indikasi keinginan, upaya penanganan, serta kedekatan letak dengan pusat kota metropolitan.

f. Prioritas penanganan kegiatan

Terdiri dari dekat ke ibukota kota/kabupaten, kawasan pusat pertumbuhan metro, dekat kawasan lain (perbatasan) metro.

Badan Pusat Statistik (BPS) menjelaskan kriteria dan indikator dari kawasan kumuh, yaitu:

- a. Kepadatan penduduk
- b. Perencanaan pembangunan
- c. Kontruksi bangunan
- d. Ventilasi bangunan
- e. Kepadatan bangunan
- f. Jalan
- g. Sistem drainase
- h. Toilet
- i. Frekuensi pembuangan sampah
- j. Cara pembuangan sampah
- k. Pencahayaan jalan

1.5.11 Relokasi

Paulus Wirotomo (1996:1) menjelaskan bahwa relokasi adalah proses penanganan ke lokasi permukiman serta perumahan lain yang telah ditetapkan dan disediakan untuk menangani permukiman dan perumahan kumuh dengan lokasi yang tidak sesuai dengan tata ruang wilayah yang telah ditetapkan. Relokasi merupakan

proses persiapan dan pemindahan pemukiman kumuh untuk kesesuaian tata ruang wilayah yang telah ditentukan oleh pihak-pihak yang terlibat. Sementara itu, menurut Setyaningsih dan Susilo (2014:5) definisi relokasi adalah pengalihan tempat ke tempat yang baru. Dalam kegiatan revitalisasi, relokasi merupakan upaya pemerintah. Revitalisasi juga merupakan tindakan untuk menghidupkan kembali sesuatu yang kurang secara fungsional. Penjelasan tersebut pada dasarnya merupakan fungsi relokasi dalam perwujudan kegiatan pemerintah dalam mengelola tata ruang.

Pedoman Pelaksanaan Permukiman Kumuh di Atas Tanah Negara dalam Instruksi Presiden RI Nomor 5 Tahun 1991 menjelaskan bahwa relokasi merupakan perpindahan kawasan permukiman dari suatu lokasi ke lokasi yang baru dengan melakukan pembongkaran seluruh atau sebagian permukiman di atas tanah perorangan atau tanah negara untuk dibangun kembali dengan fasilitas dan prasarana lingkungan permukiman yang dibutuhkan serta menciptakan kawasan kota yang tertata secara lebih baik sesuai dengan fungsinya sesuai dengan aturan dalam rencana tata kota. Pada hakikatnya relokasi merupakan pemindahan kawasan permukiman karena lahan yang ditempati merupakan lahan negara atau lahan perseorangan. Relokasi tidak hanya pemindahan saja, melainkan membangun kembali prasarana dan fasilitas dengan lokasi yang berbeda dengan sebelumnya.

Muhammad Ridlo Agung (2001:95) menjelaskan bahwa relokasi, yaitu mengatur ulang lahan di tempat yang baru atau pemindahan lokasi dari tempat semula ke tempat baru. Dengan kata lain, relokasi adalah pemindahan ke lokasi

baru dan tempat sebelumnya di tata ulang sesuai dengan perencanaan wilayah. Aldi Nur Armi, et al (2016) juga menjelaskan bahwa relokasi merupakan kegiatan yang tidak hanya memindahkan lokasi ke lokasi baru, melainkan juga cakupan adaptasi hal baru, dinamika ekonomi dan sosial, serta tata ruang. Dengan kata lain, segala aspek yang ada pada lokasi lama ikut berubah pada saat menetap di lokasi baru. Tidak hanya secara tata ruang, melainkan dinamika masyarakat di dalamnya.

Ridlo (2001:96) menjelaskan tata cara melaksanakan relokasi, yaitu:

- a. Pendekatan saling aktif kepada warga terdampak relokasi guna memberitahu rencana proyek relokasi tersebut.
- b. Membentuk diskusi warga untuk menghimpun aspirasi warga, respon, serta peran warga terhadap suatu desain relokasi. Kegiatan forum diskusi dilaksanakan mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan proyek.
- c. Pekerjaan fisik meliputi penilaian yang bermanfaat bagi ketentuan besarnya restitusi bagi masing-masing warga, penyediaan sarana serta prasarana lingkungan di lokasi yang baru.
- d. Menyusun rencana penempatan lokasi hunian baru dengan melihat pendapat warga.

Definisi di atas dapat disimpulkan bahwa relokasi ialah metode pemindahan dari tempat lama ke tempat lain yang disebabkan oleh faktor lahan ilegal dan dipergunakan sesuai dengan peruntukannya. Jika kaitkan dengan konteks

permukiman, maka relokasi permukiman adalah pemindahan permukiman dari suatu lokasi ke lokasi permukiman lain yang layak huni. Relevansi dari teori relokasi dengan penelitian yaitu untuk menganalisis bagaimana Pemerintah Kota Semarang secara teoritis merelokasi warga Tambakrejo. Analisis tersebut menggunakan teori tata cara relokasi menurut Ridlo.

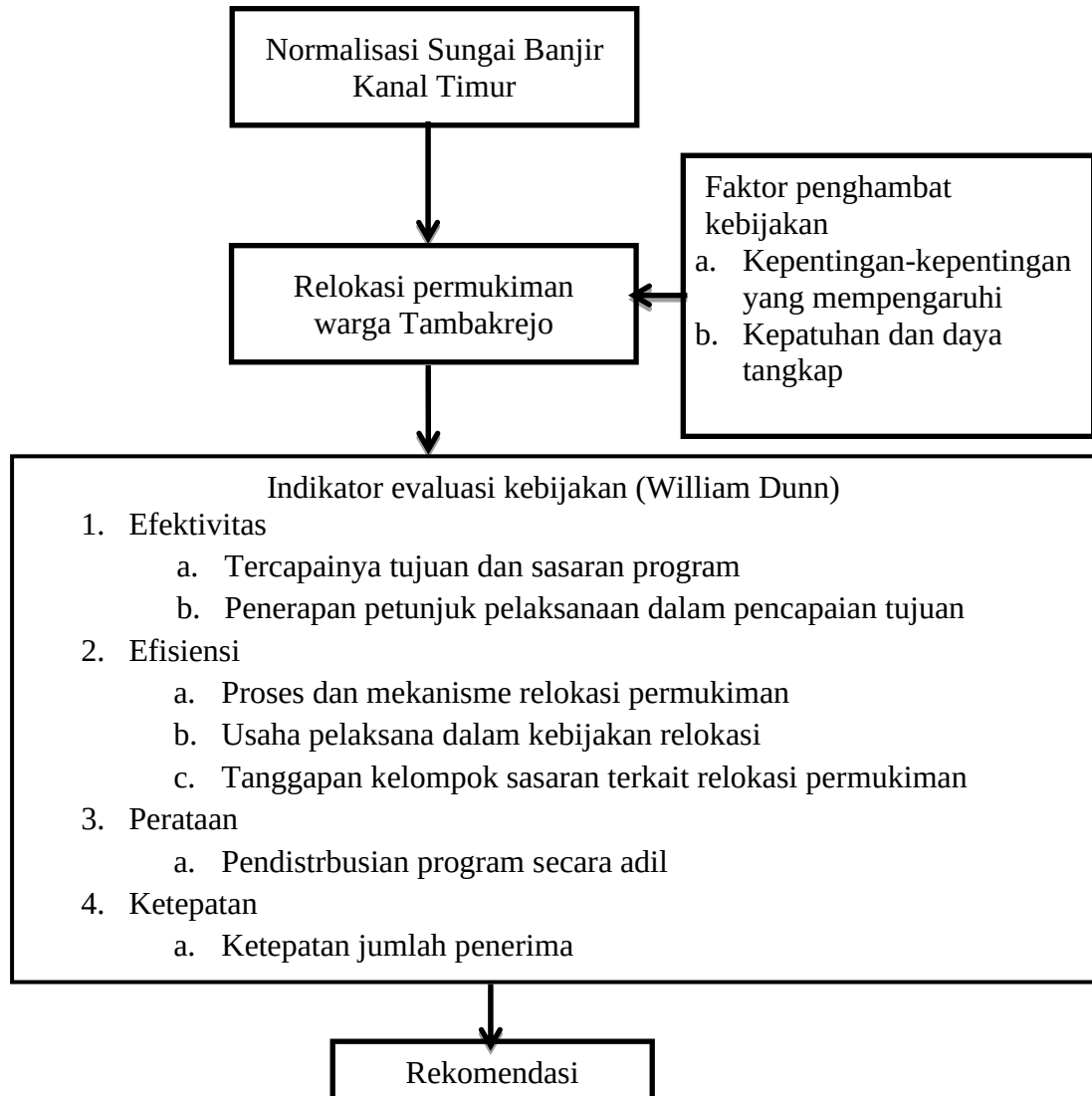
1.6. Operasional Konsep

Tabel 1.5 Operasional Konsep

No.	Fokus Penelitian	Fenomena	Indikasi Penelitian
1.	Mengevaluasi kebijakan relokasi rumah nelayan di bantaran sungai Banjir Kanal Timur	a. Efektifitas	1) Tercapainya tujuan dan sasaran 2) Penerapan petunjuk pelaksana dalam pencapaian tujuan
		b. Efisiensi	1) Proses dan mekanisme program 2) Peningkatan yang dipengaruhi oleh program
		d. Perataan	1) Pendistribusian program secara adil
		e. Ketepatan	1) Ketepatan jumlah penerima atau kelompok sasaran program
2.	Faktor penghambat kebijakan relokasi permukiman di bantaran sungai Banjir Kanal Timur (Teori Grindle)	a. Isi kebijakan	1) Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi
		b. Lingkungan kebijakan	1) Kepatuhan dan daya tangkap

1.7. Kerangka Pikir Penelitian

Gambar 1.7 Kerangka Pikir Penelitian



1.8. Argumen Penelitian

Alasan peneliti mengambil penelitian ini berdasarkan adanya perbedaan proses relokasi baik ke Rusunawa Kudu maupun rumah deret. Aspek tersebut dilihat dari indikator-indikator evaluasi. Selain itu, dalam proses relokasi Rusunawa Kudu dan rumah deret dilihat faktor penghambat menggunakan teori Grindle. Peneliti mengevaluasi kebijakan relokasi rumah nelayan Tambakrejo yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Semarang. Masyarakat Tambakrejo sebagai pihak terdampak relokasi permukiman.

1.9. Metode Penelitian

Sugiyono (2013:2) menjelaskan bahwa metode penelitian adalah kumpulan usaha-usaha yang dilakukan untuk menemukan dan menguji kebenaran dari fenomena yang akan diteliti dengan berbagai cara ilmiah yang bersifat empiris, sistematis, serta rasional. Empiris didefinisikan sebagai kumpulan cara yang dilakukan guna mengetahui suatu kebenaran berdasarkan indera manusia. Sistematis, yakni proses penelitian yang dilandasi beberapa Langkah yang sesuai dengan alur penelitian guna mempermudah pemahaman mengenai penelitian. Sementara itu, rasional merupakan beberapa kiat dalam penelitian berpusat pada kegiatan sesuai dengan nalar atau logika manusia. Metode penelitian bertujuan untuk memecahkan masalah tertentu, dalam pengujian data yang diperoleh dari lapangan.

1.9.1. Desain Penelitian

Peneliti akan menggunakan penelitian kualitatif. Creswell (2016:4) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif merupakan kumpulan metode guna memahami serta mengeksplorasi makna yang oleh kelompok atau individu dianggap berasal dari

problem kemanusiaan atau sosial. Hal ini berarti peneliti tidak boleh tertalu banyak menulis populasi atau topik yang tengah diteliti.

Namun sebaliknya, peneliti perlu berusaha untuk mendengarkan opini informan dan membangun pemahaman berdasarkan pada apa yang peneliti dengar. Proses penelitian kualitatif dilakukan seperti mengajukan prosedur dan pertanyaan, mengumpulkan data partisipan secara spesifik, menganalisis data, penafsiran makna data serta menyusun laporan akhir. Pihak yang terlibat dalam jenis penelitian ini perlu menerapkan cara pandang bergaya induktif, berfokus makna individual, serta mengartikan kerumitan persoalan.

Peneliti akan menggunakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Sugiyono (2013:9) menjelaskan bahwa deskriptif kualitatif ialah metode penelitian berdasarkan pada filsafat postpositivisme yang diterapkan guna meneliti kondisi objek ilmiah di mana peneliti sebagai instrumen kunci. Berdasarkan penjelasan tersebut jenis penelitian deskriptif guna menjelaskan dan menganalisis evaluasi kebijakan relokasi rumah nelayan di bantaran sungai Banjir Kanal Timur Kota Semarang dengan kata-kata dengan gambaran permasalahan se jelas mungkin.

1.9.2. Situs Penelitian

Situs merupakan penetapan daerah penelitian yang akan dilaksanakan. Peneliti menarik lokus di wilayah permukiman nelayan di RT 6 RW 16 Dusun Tambakrejo, Kelurahan Tanjung Mas, Kecamatan Semarang Utara serta Rusunawa Kudu di Kecamatan Genuk, sedangkan fokus dari penelitian yaitu evaluasi kebijakan relokasi rumah nelayan di bantaran sungai Banjir Kanal Timur.

Peneliti menemukan fenomena bahwa terdapat masalah pada saat relokasi permukiman warga, yaitu terdapat perbedaan proses dalam upaya relokasi rumah nelayan sungai Banjir Kanal Timur Kota Semarang.

1.9.3. Subjek Penelitian

Informan atau subyek adalah orang yang bisa mengemukakan informasi yang diperlukan dalam penelitian. Subyek penelitian inilah yang nantinya dapat digunakan sebagai sumber informasi mengenai kondisi dan situasi di lokasi penelitian. Sugiyono (2013:32) menjelaskan bahwa subyek penelitian, ialah suatu nilai atau atribut atau sifat dari orang, kegiatan atau objek yang memiliki variabel tertentu yang ditentukan untuk ditelaah dan ditarik kesimpulan. Dalam artian, subyek penelitian, ialah informan berupa orang yang memiliki suatu nilai yang dengan variabel tertentu untuk dipelajari dan dibentuk sebuah kesimpulan berupa informasi.

Spradley (dalam Faisal, 1990:45) menjelaskan bahwa informan mempunyai beberapa tolok ukur yang perlu diperhatikan, yaitu:

- a. Subjek secara intens berintegrasi dengan suatu aktivitas dan kegiatan sebagai perhatian atau sasaran penelitian dan ini biasanya dilihat dari kemampuan mengemukakan informasi berkaitan dengan pertanyaan.
- b. Subjek secara aktif dan penuh sedang terikat dengan kegiatan dan lingkungan yang menjadi target atau sasaran penelitian.
- c. Subjek memiliki kesempatan dan waktu untuk dibagikan sebuah informasi.

- d. Subjek dalam mengajukan informasi tidak cenderung dikemas atau diolah sebelumnya serta pihak tersebut terlihat bersahaja dalam pemberian informasi

Pemilihan informan menggunakan teknik *purposive sampling*. Pihak-pihak ini dinilai dapat memberikan keterangan mengenai kebijakan relokasi rumah nelayan di bantaran Sungai Banjir Kanal Timur. Berikut merupakan profil informan penelitian.

Tabel 1.6 Profil Informan Penelitian

No.	Nama	Keterangan
1.	Kepala Bidang Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah Bappeda Kota Semarang	Informan pendukung
2.	Kepala Seksi Pengawasan dan Pengendalian Rumah Umum dan Rumah Swadaya Disperkim Kota Semarang	Informan utama
3.	Plt. Kepala Sub Bagian Tata Usaha UPTD Rusunawa	Informan utama
4.	Lurah Kudu	Informan pendukung
5.	Warga Blok G Rusunawa Kudu	Informan utama
6.	Plt. Lurah Tanjung Mas.	Informan utama
7.	Ibu Ketua RT 6 RW 16 rumah deret, Tambakrejo	Informan utama
8.	Warga RT 6 RW 16 rumah deret, Tambakrejo	Informan pendukung
9.	Direktur LSM Pattiro Semarang	Informan pendukung

Sumber: diolah penulis

1.9.4. Jenis Data

- a. Data Primer

Hasan (2002:82) menjelaskan definisi data primer ialah data yang diperoleh atau dikumpulkan secara langsung di lapangan oleh peneliti yang bersangkutan untuk keperluan penelitian. Data primer didapat

dari sumber informan meliputi perseorangan atau individu seperti transkrip wawancara yang dikerjakan oleh peneliti. Data primer yang dimaksud adalah:

- 1) Hasil wawancara
- 2) Pengamatan atau observasi lapangan
- 3) Data terkait informan

b. Data Sekunder

Sekaran (2011:76) menjelaskan bahwa data sekunder merupakan data yang bertokan kumpulan informasi dari sumber yang sudah ada.

Sumber-sumber data sekunder antara lain:

- 1) Dokumentasi atau catatan perusahaan;
- 2) Terbitan atau publikasi dari pemerintah;
- 3) Media analisis industri;
- 4) Internet, website, situs, dan sebagainya.

1.9.5 Sumber Data

Kumpulan sumber data yang akan dipakai dalam penelitian terdiri dari:

a. Data Primer

Merupakan data khusus menyelesaikan permasalahan yang sedang ditangani. Sumber data berasal dari objek atau sumber penelitian langsung.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang sumbernya dari studi pustaka dan diperoleh secara cepat. Sumber data sekunder pada penelitian ini yaitu

jurnal, literatur, artikel, serta beberapa situs web terkait dengan penelitian.

1.9.6. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Patton (dalam Budi Puspo Priyadi, 2006:1) data observasi merupakan data yang berisi kegiatan suatu program, tingkah laku para staff, sikap peserta, dan interaksi antarmanusia secara deskriptif yang dapat menjadi bagian dari pengalaman program. Observasi ialah penglihatan dan penulisan secara terencana terhadap suatu kemunculan gejala pada objek. Tujuan observasi ialah menggambarkan aturan atau setting yang dikaji, aktivitas serta orang-orang yang terlibat di dalamnya.

b. Wawancara

Patton (dalam Budi Puspo Priyadi, 2006:1) menjelaskan bahwa data wawancara berupa kutipan secara langsung dari informan mengenai pengetahuan, pengalaman, perasaan, dan opini. Wawancara merupakan metode mengumpulkan data dengan mempertemukan dua orang atau lebih secara tatap muka guna memperoleh informasi dengan mengajukan pertanyaan wawancara kepada pihak informan. Pemanduan wawancara menggunakan pedoman wawancara atau dengan melakukan tanya jawab secara langsung. Penelitian ini menggunakan metode wawancara berupa pertanyaan yang berisi pokok permasalahan kemudian masih dikembangkan dengan variasi pertanyaan pada saat wawancara.

c. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan kumpulan data yang didapat dari instansi. Dokumen berisi tentang segala urusan instansi dalam pelaksanaan tugas. Dokumen ini berupa peninggalan tertulis, arsip-arsip, akta-akta, ijazah, peraturan undang-undang, dan lain-lain terkait dengan masalah penelitian.

d. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ialah metode pengumpulan data dari menelaah referensi, laporan, media cetak, dan buku yang terkait dengan Evaluasi Kebijakan Rumah Nelayan di Bantaran Sungai Banjir Kanal Timur.

1.9.7. Analisis dan Interpretasi Data

Miles dan Huberman (dalam Prastowo, 2012:241) menjelaskan bahwa analisis data kualitatif merupakan teknik analisis yang memiliki tiga alur kegiatan secara bersamaan, meliputi:

a. Reduksi Data

Mereduksi data merupakan kegiatan menghimpun, memilih hal utama, dan menitikberatkan hal-hal krusial. Reduksi data akan memperoleh refleksi secara jelas sehingga mempermudah peneliti untuk mengumpulkan data.

b. Penyajian Data

Penyajian data merupakan teknik kegiatan setelah reduksi data. Penyajian data dikerjakan dengan bentuk bagan, hubungan antar kategori, uraian singkat, dan sebagainya.

c. *Verification/Conclusion Drawing*

Tahap terakhir ini merupakan langkah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Penarikan kesimpulan awal bersifat sementara, dapat berubah dilihat dengan bukti-bukti otentik sebagai pendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya.

1.9.8. Kualitas Data

Setelah data terkumpul, peneliti perlu melakukan pengujian terhadap kebenarannya agar dapat menjamin validitas data. Gibbs (dalam Creswell, 2016:269) memaparkan bahwa validitas kualitatif adalah pemeriksaan terhadap keakuratan hasil penelitian dengan menerapkan prosedur-prosedur tertentu. Uji validitas data dapat menggunakan triangulasi. Definisi triangulasi menurut William Wiersma (dalam Sugiyono, 2013:372-374) adalah cara menguji data dengan pengecekan perbandingan data yang diperoleh dari sumber lainnya dengan dikategorikan dalam tiga jenis yaitu:

a. Triangulasi sumber

Adalah triangulasi yang dilakukan dengan menggunakan pemeriksaan data yang didapat dari beberapa sumber

b. Triangulasi teknik

Adalah triangulasi dengan mengecek data dengan mengumpulkan data yang berbeda di waktu yang sama.

c. Triangulasi waktu

Adalah triangulasi yang mengecek data pada situasi dan waktu yang berbeda dengan sumber yang sama.