

HOME / ARCHIVES / Vol. 3 No. 2 (2009): JULY 2009

Vol. 3 No. 2 (2009): JULY 2009

PUBLISHED: 2012-01-30

ARTICLES

IN THE BOYS' CLUB: A HISTORICAL PERSPECTIVE ON THE ROLES OF WOMEN IN THE INDONESIAN CINEMA 1926-MAY 1998

Grace Swestin

103-111

 PDF

PENERTIBAN VERSUS PENGUSURAN: STRATEGI KOMUNIKASI DAN PARTISIPASI PEMBANGUNAN (Studi Kasus di Stren Kali Jagir Wonokromo–Surabaya)

Totok Wahyu Abadi, Ita Kusuma Mahendrawati

112-128

 PDF

MEDIA DAN POLITIK CITRA DALAM POLITIK INDONESIA KONTEMPORER

Inri Inggrit Indrayani

129-139

 PDF

MEDIA MASA SEBAGAI INSTRUMEN DIPLOMASI AMERIKA SERIKAT DALAM KASUS INVASI KE IRAK DAN AFGANISTAN

Dedy Permadi

140-151

 PDF

OBJEKTIVITAS PEMBERITAAN PESERTA PARTAI POLITIK TAHUN 2009 DALAM PERIODE KAMPANYE PEMILIHAN LEGISLATIF DI KORAN NASIONAL

Ni Ketut Efrata Fransiska

152-160



MANAJEMEN TELEVISI LOKAL: KEGAMANGAN YANG WAJAR

Kartika Bayu Primasanti

161-171



GAZA IN MEDIA EDITORIAL FRAME (SUARA PEMBARUAN, MEDIA INDONESIA, AND REPUBLIKA)

Anita Sieria

172-187



MUATAN PORNOGRAFI ANAK PADA LINGKARAN PEDOFILIA DI DUNIA MAYA

Astri Yogatama

188-200



Editor in Chief

Dr. Fanny Lesmana, S.Sos., M.Si

Communication Science Department, Petra Christian University, Indonesia

Secretary Editor

Titi Nur Vidyarini, S.Sos., M.Comms.

Communication Science Department, Petra Christian University, Indonesia

Editors

Astri Yogatama, S.Sos., M.Si.

Communication Science Department, Petra Christian University, Indonesia

Reviewers

Dr. Gatut Priowidodo, M.Si

Communication Science Department, Petra Christian University, Indonesia

Dr. Drs. Ido Prijana Hadi, M.Si.

Communication Science Department, Petra Christian University, Indonesia

Dr. Rini Darmastuti

Satya Wacana Christian University, Indonesia

Dr. Saudah, M.Si.

Universitas Merdeka Malang Indonesia

Dr. Turnomo Rahardjo

Diponegoro University, Indonesia

Administrative Assistant

Sumarno

Abstracting and Indexing - Jurnal Scriptura





Editor and Administration Address:

Institute of Research and Community Outreach
Petra Christian University

Jl. Siwalankerto 121-131
Surabaya 60236
Indonesia

Phone: +62-31-2983139, 2983147
Fax: +62-31-8436418, 8492562
E-mail: jurnal_scriptura@petra.ac.id

Homepage:
<http://scriptura.petra.ac.id/>

00104545 View My Stats

INFORMATION

[For Readers](#)

[For Authors](#)

[For Librarians](#)

00104546 View My Stats

Scriptura is published by The Institute of Research & Community Outreach - Petra Christian University.

©All right reserved 2021. *Scriptura*, ISSN: 1978-385X

00104544 [View My Stats](#)

Platform &
workflow by
OJS / PKP

PENERTIBAN VERSUS PENGUSURAN: STRATEGI KOMUNIKASI DAN PARTISIPASI PEMBANGUNAN (Studi Kasus di Stren Kali Jagir Wonokromo–Surabaya)

Totok Wahyu Abadi¹ dan Ita Kusuma Mahendrawati²

¹Ilmu Komunikasi FISIP-Universitas Muhammadiyah Sidoarjo

²Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Bhayangkara Surabaya

Email: totokwahyu@gmail.com; itakusuma67@yahoo.com

ABSTRAK

Istilah pengusuran bagi masyarakat yang termarginalkan di perkotaan memiliki efek psikologis yang sangat mengerikan ketimbang bencana. Sebagai subjek pembangunan semestinya mereka tidak lagi menjadi korban. Ia memiliki hak asasi untuk mendapatkan penghidupan yang layak, perlakuan adil di mata hukum, kebutuhan harmonis sebagai manusia. Tetapi fakta berbicara lain. Tulisan ini berupaya memaparkan bagaimana sebenarnya strategi komunikasi yang digunakan pemerintah atas pembangunan yang menyangkut kehidupan masyarakat yang terkena dampaknya. Dan memaparkan bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam program penertiban versus pengusuran tersebut.

Kata kunci: penertiban, strategi komunikasi, dan partisipasi.

PENDAHULUAN

Atas nama pembangunan, terkadang ada pihak-pihak yang merasa diuntungkan dan ada pula yang dirugikan. Meski tidak seharusnya demikian. Istilah "dirugikan" tampaknya terlalu ekstrim untuk dituliskan. Semestinya pembangunan haruslah memberikan manfaat bagi semua pihak. Akan tetapi realitas sosial berbicara lain. Ada saja masyarakat yang harus dikorbankan.

Secara konseptual pembangunan memiliki tujuan yang baik. Yaitu memberikan nilai manfaat serta meningkatkan kualitas hidup manusia. Pembangunan seharusnya juga mampu mereduksi pengrusakan serta memberikan solusi alternatif secara lebih baik kepada masyarakat dalam mengembangkan lingkungan sosial dan budaya setempat. Seperti yang disampaikan Wang dan Disayanake¹, bahwa pembangunan adalah proses perubahan sosial guna meningkatkan kualitas hidup manusia dengan tanpa merusak lingkungan alam serta sosial–budaya masyarakat sekitar. Dalam hal ini perspektif ekologis, keadilan sosial, dan menjunjung tinggi hak asasi² manusia

¹ Melcote, 2001, *Communication for Development in the Third World: Theory and Practice for Empowerment*. New Delhi: Sage Publication. Hal:198

²Jim Ife, 2008, *Community Development*, (edisi terjemahan). Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal: 51-105.

haruslah menjadi sebuah pedoman dalam pembangunan dan pengembangan masyarakat.

Ekses negatif pembangunan, seperti penggusuran secara paksa lahan atau permukiman "liar" yang dimiliki masyarakat --- secara sadar dan tidak sadar --- telah membawa pada suatu kondisi "krisis" yang tidak hanya terjadi dalam sistem sosial, budaya, dan ekonomi belaka tetapi juga beban psikis bagi anak-anak dan perempuan. Bayangan suram masa depan telah nampak jelas di depan mata dan menghantui kehidupan mereka sehari-hari. Penggusuran semena-mena yang dilakukan pemerintah lokal "tanpa kenal kompromi" justru memosisikan ketidakberdayaan masyarakat yang paling nyata.

Kasus penertiban kembali penggunaan fasilitas umum di kawasan perkotaan, seperti penertiban bangunan permukiman liar di bantaran Kali Jagir Surabaya, merupakan masalah sosial yang paling nyata. Penertiban yang dilakukan pemerintah Kota Surabaya, memang cukup beralasan. Bangunan permanen³ dan permukiman liar di sepanjang bantaran Kali Jagir dianggap mengganggu penataan ruang Kota Surabaya. Kecuali itu, pendirian bangunan permanen ataupun liar di sepanjang bantaran Kali Jagir Surabaya untuk usaha-usaha perekonomian oleh masyarakat urban tersebut telah merampas hak-hak publik secara umum dan mengakibatkan permasalahan banjir di musim hujan.

Secara hukum mendirikan bangunan di atas bantaran kali merupakan suatu pelanggaran. Serta tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku yaitu Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 70/PRT/1996 tentang Penetapan Garis Sempadan sungai-sungai di wilayah kerja perusahaan umum (Perum) Jasa Tirta pada Kali Surabaya, Kali Wonokromo, Kali Kedurus dan Kali Porong. Sedangkan untuk mengatur dan menetapkan peruntukan tanah pada daerah sempadan sungai, Gubernur KDH Tingkat I Jawa Timur telah menerbitkan Surat Keputusan No. 134 tahun 1997 tentang penggunaan bantaran kali untuk penghijauan, penimbunan galian sementara, serta parkir kendaraan.

Migrasi masyarakat urban di perkotaan, seperti Surabaya, memang bukan permasalahan baru di dunia ketiga. Selain menjanjikan kehidupan sosial – ekonomi yang lebih baik, kota metropolis juga memberikan secercah harapan "utopis" bagi masyarakat urban untuk memperoleh pekerjaan dengan penghasilan secara layak. Masalah yang muncul lagi adalah terbatasnya tempat tinggal untuk berteduh. Tiadanya lahan dan mahalnya harga tanah di Kota Surabaya menyebabkan mereka menempati lahan-lahan yang sebenarnya bukan untuk pemukiman seperti jalur hijau, stren kali, trotoar, pinggiran rel kereta api, dan lahan fasilitas umum lainnya.

Ironisnya, penggunaan jalur hijau ataupun stren kali untuk permukiman ataupun usaha perekonomian tidak hanya dilakukan oleh kelompok masyarakat marginal tetapi juga mereka yang terkategori sebagai pengusaha kelas menengah. Minimnya pengetahuan, pemahaman, serta informasi tentang hak-hak publik serta peraturan usaha dan tempat tinggal yang diperoleh masyarakat selama ini barangkali menjadi salah satu kendala utama. Tidak adanya sosialisasi peraturan-peraturan tersebut mungkin lebih disebabkan lemahnya sosialisasi yang dilakukan lembaga pemerintah yang berwenang seperti infokom/dinas pengairan/

³ Bahkan di antara permukiman tersebut telah menjadi hak milik dan bersertifikat

PDAM yang memiliki kepentingan dengan usaha air minum untuk suplai wilayah Surabaya, LSM, akademisi, serta media massa baik radio, televisi, maupun koran.

Sehingga upaya-upaya penertiban alih-alih penggusuran permukiman liar yang dilakukan pemerintah kota untuk pengembangan *green and clean public area* di sepanjang Stren Kali Jagir selalu mengalami hambatan sekaligus perlawanan dari masyarakat setempat. Pro dan kontra dalam masyarakat pun mulai bermunculan. Bahkan ada lembaga swadaya masyarakat (LSM), ormas, sekelompok mahasiswa dan independen memberikan upaya advokasi sejak tahun 2002 kepada masyarakat agar penggusuran tidak dilakukan oleh pemerintah kota. Walhasil, pada tanggal 10 Juni 2003 Menteri Kimpraswil bersedia melakukan dialog dengan warga Stren Kali Jagir Surabaya yang terancam penggusuran. Dialog yang dihadiri oleh anggota Komisi IV DPR-RI, Sekdaprov yang mewakili Gubernur Jawa Timur, Komisi DPRD Jawa Timur, Walikota Surabaya, Kepala PU Pengairan Jawa Timur menghasilkan dua point kesepakatan. Yakni, 1) penggusuran dihentikan sampai ada Peraturan Daerah yang mengatur tentang Bantaran Sungai Kali Surabaya dan Wonokromo; 2) untuk penerbitan perda, menteri akan membentuk tim teknis yang terdiri dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kota, akademisi independen, LSM, dan wakil warga yang tergusur maupun yang terancam tergusur. Sedangkan kewenangan pembentukan tim teknis diberikan kepada gubernur yang kemudian diterbitkan dalam Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur No.188/253/KPTS/013/2003 tanggal 23 Oktober 2003⁴. Sejak itulah Tim teknis yang menyusun perda tentang Bantaran Sungai Kali Surabaya dan Wonokromo mulai bekerja.

Lantas bagaimanakah sebenarnya strategi komunikasi yang digunakan pemerintah kota Surabaya untuk melaksanakan penertiban dan revitalisasi Stren Kali Jagir Wonokromo? Dan bagaimanakah bentuk partisipasi masyarakat stren Kali Jagir dalam revitalisasi stren Kali Jagir Wonokromo?

STRATEGI KOMUNIKASI DAN PENDEKATAN PARTISIPASI

Strategi Komunikasi

Berhasil tidaknya suatu pembangunan yang berkaitan dengan masyarakat luas bergantung pada bagaimana sebenarnya strategi komunikasi yang digunakan oleh organisasi baik pemerintah maupun swasta. Strategi komunikasi pada hakikatnya merupakan paduan perencanaan komunikasi (*communication planning*) dengan manajemen komunikasi (*communication management*) untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan (Effendy; 2003 :301). Strategi komunikasi adalah serangkaian tindakan yang direncanakan dengan baik untuk mencapai tujuan tertentu dengan menggunakan metode, teknik, dan pendekatan komunikasi.

Ada tiga pendekatan dalam strategi komunikasi menurut Berger (Griffin, 2006:130), yaitu strategi pasif, aktif, dan interaktif. Di antara ketiga strategi tersebut, pendekatan interaktif lebih banyak disarankan dalam pembangunan dunia ketiga karena pendekatan ini tampak lebih mengedepankan nilai-nilai humanis serta budaya baru yang pada gilirannya mampu mengubah mind-set masyarakat tentang pembangunan. Model pembangunan dengan menggunakan pendekatan interaktif

⁴ Diunduh dari www.d.infokom-Jatim.go.id tanggal 28 Oktober 2007.

ini memang lebih mengedepankan pada proses pendidikan masyarakat agar memiliki *consciousness*. Penyerahan inilah yang kemudian dapat digunakan untuk menghindari konfrontasi politik serta menjamin ketersediaan berbagai alternatif untuk memformulasikan dan mengorganisasikan solusi permasalahan yang dialami masyarakat secara lebih baik. Pula memunculkan kekuatan *indigenous knowledge* dan skill dalam proses pencarian solusi berbagai masalah lokal yang timbul.

R. Wyne Pace, Bran D. Peterson, dan Dallas Burnet (dalam Effendy, 2005: 32) menyatakan bahwa tujuan sentral kegiatan komunikasi terdiri atas tiga tujuan utama yaitu: a) *to secure understanding* (memastikan bahwa komunikasi mengerti pesan yang diterima); b) *to establish acceptance* (maka penerimaannya itu harus dibina); dan c) *to motivate active* (akhirnya kegiatan di motivasikan). Dan apabila komunikasi dikelola secara baik akan memberikan kontribusi hasil yang optimal. Karenanya dalam berkomunikasi perlu menyusun strategi yang jitu. Lewat strategi komunikasi inilah pelaku komunikasi (pemerintah lokal) akan lebih mudah menyebarluaskan pesan komunikasi secara sistematis baik yang bersifat informatif, persuasif, maupun instruktif kepada masyarakat dengan tentu hasil yang optimal. Kecuali itu, strategi komunikasi mampu menjembatani kesenjangan budaya (*cultural gap*) dan informasi di antara pelaku komunikasi, yaitu antara pemerintah kota selaku pemegang otoritas kebijakan dengan masyarakat selaku subjek pembangunan.

Kondisi yang harus dipenuhi untuk mendapatkan efektivitas komunikasi adalah pesan yang akan disampaikan 1) harus dirancang dan disampaikan sebaik-baiknya sehingga dapat menarik perhatian masyarakat; 2) menggunakan bahasa yang mudah dipahami dan dimengerti di antara pelaku komunikasi; 3) membangkitkan kebutuhan pribadi masyarakat dan menyarankan beberapa cara untuk memperoleh kebutuhan tersebut; 4) memberikan solusi alternatif yang lebih baik untuk mendapatkan kebutuhan secara lebih layak.

Unsur komunikasi yang turut menjadi faktor penentu keberhasilan dalam mencapai tujuan pembangunan adalah pelaku komunikasi baik dari unsur pemerintah lokal maupun masyarakat. Dimensi-dimensi yang menjadi pertimbangan untuk orang yang menyampaikan pesan (komunikator) adalah kredibilitas, keahlian, dapat dipercaya, daya tarik, karismatik, kewibawaan, pemenuhan. Unsur berikutnya adalah komunikan (receiver). Receiver di sini bisa individu-individu dalam masyarakat dan bisa jadi masyarakat sebagai khalayak. Faktor yang mempengaruhi keberterimaan pesan oleh individu ataupun masyarakat adalah demografis, harga diri, dan komitmen sebelumnya.

Kesalahan memilih media komunikasi memberikan dampak yang sangat fatal. Kecenderungan pemerintah mengartikan komunikasi pembangunan identik dengan media massa. Ketika keinginan pemerintah lokal merevitalisasi sarana umum atau melaksanakan pembangunan yang berkenaan dengan masyarakat setempat, informasi hanya disampaikan lewat media massa atau lewat *opinion leader*. (pemimpin pendapat). Masing-masing media tersebut baik massa maupun *opinion leader* memiliki kelemahan. Kelemahan pendekatan massa adalah kecenderungannya yang menggunakan satu macam media tunggal yang "ajaib" dalam memberikan hasil yang menakjubkan. Penggunaan media selebaran (baca: edaran pemberitahuan) ataupun radio, misalnya, oleh pemerintah dalam menyampaikan rencana

pembangunan justru mengabaikan pemanfaatan media komunikasi lainnya seperti *face to face communication*.

Pola komunikasi lewat pemuka pendapat merupakan bentuk komunikasi dua tahap yang selama ini banyak direkomendasikan sebagai salah satu alternatif untuk memperbaiki sistem informasi yang ditujukan kepada masyarakat lapisan bawah. Dalam model komunikasi *two step flow*, penyebaran informasi dan pengaruh informasi yang disampaikan lewat media massa tidak langsung diterima begitu saja oleh khalayak tetapi melalui perantara yakni sekelompok orang yang dapat dikategorikan sebagai pemuka pendapat. Pemuka pendapat adalah individu yang memiliki "*well informed*" terhadap berbagai informasi dari media massa serta berperan sebagai sumber rujukan informasi yang berpengaruh. Arus informasi yang diperoleh pemuka pendapat inilah yang untuk kemudian disampaikan kepada anggota masyarakat yang berada dalam kelompoknya.

Asumsi-asumsi yang melatarbelakangi munculnya model komunikasi dua tahap adalah 1) warga masyarakat pada dasarnya tidak hidup secara terisolasi, melainkan aktif berinteraksi satu sama lainnya, dan menjadi anggota dari satu atau beberapa kelompok sosial. 2) Tanggapan dan reaksi terhadap pesan-pesan media massa tidak terjadi secara langsung dan segera, tetapi melalui perantara yakni hubungan-hubungan sosial. 3) Para pemuka pendapat umumnya merupakan sekelompok orang yang aktif menggunakan media massa serta berperan sebagai sumber dan rujukan informasi yang berpengaruh

Kelemahan lewat *opinion leader* adalah informasi yang disampaikan kepada masyarakat lapisan bawah hanya bersifat "tetesan ke bawah"⁵ (*trickle down effect*). Dan pola komunikasi yang digunakan ini sering tidak efektif lagi karena kurang adanya pemahaman tentang sifat-sifat komunikasi interpersonal yang berlangsung antara pemuka pendapat dengan masyarakat lapisan bawah.

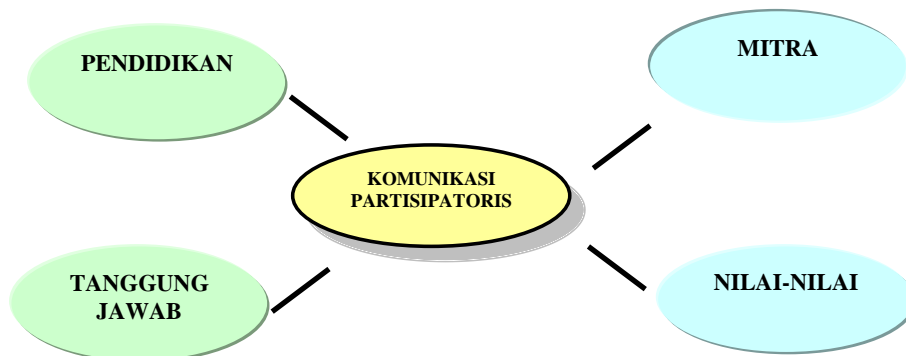
Rogers (1983) menyarankan bahwa strategi komunikasi pembangunan tidak perlu menggunakan dimensi pembangunan yang menggunakan jargon "meningkatkan pendapatan masyarakat". Jargon yang diusung semestinya mengacu pada "pemerataan pendapatan". Dalam konteks tersebut, strategi komunikasi yang digunakan adalah, pertama, mengidentifikasi media tradisional sebagai saluran komunikasi yang terpercaya bagi golongan miskin, dan bagi semua sumber (mediator) perlu memahami strategi komunikasi tradisional yang dapat digunakan bersama-sama dengan penggunaan media massa. *Kedua*, mengidentifikasi pemuka pendapat di antara masyarakat lapisan bawah dan mengkonsentrasikan kegiatan komunikasi dialogis kepadanya. *Ketiga*, menggunakan bantuan para penyuluh untuk memilih beberapa orang (yang memiliki kesamaan karakteristik dengan sebagian sasaran) yang mampu mengkomunikasikan inovasi kepada masyarakat lapisan bawah. *Keempat*, mengembankan partisipasi masyarakat lapisan bawah dalam penentuan prioritas pembangunan, perencanaan, dan pelaksanaannya. *Kelima*, memantapkan lembaga-lembaga pembangunan masyarakat lapisan bawah yang biasanya masih subsisten.

Strategi komunikasi pembangunan akan berhasil dengan baik jika semua komponen memiliki "*good will*" untuk melakukan perubahan. Perubahan tidak hanya terjadi pada masyarakat yang menjadi sasaran pembangunan, tetapi juga

⁵Totok Mardikanto, 1993, *Strategi Komunikasi Pembangunan*, Jakarta: Balai Pustaka, hal:130

pada pemerintah lokal sebagai pemegang otoritas *public policy*, stakeholder yang ada, nilai-nilai yang berkembang di masyarakat, serta keuntungan sosial – ekonomi. Inti strategi komunikasi yang baik adalah komunikasi partisipatoris⁶. Yakni, komunikasi yang mengasumsikan adanya proses humanis dengan menempatkan individu sebagai aktor aktif dalam merespon setiap stimulus yang muncul dalam lingkungan yang menjadi medan kehidupannya. Individu bukanlah wujud yang pasif yang hanya bergerak jika ada yang menggerakkan. Individu adalah wujud dinamis yang menjadi subjek dalam setiap perilaku yang diperankannya. Termasuk perilaku komunikasi.

Komunikasi partisipatoris dalam pembangunan merupakan instrumen untuk menghasilkan partisipasi masyarakat. Setidaknya ada empat dimensi dalam komunikasi partisipasi. Yakni 1) proses rekayasa sosial melalui pembelajaran bagi individu dan masyarakat. Pembelajaran ini akhirnya meningkatkan kapasitas seluruh stakeholder dalam upaya memobilisasi sumber daya yang dimilikinya secara luas. Dimensi kedua adalah *partnership*, dalam tingkat ini masyarakat dan pemerintah menjadi mitra yang sejajar; 3) tanggung jawab individu, dan 4) nilai – nilai yang ada di lingkungan sekitarnya. Lewat komunikasi partisipatoris ini, perubahan yang terjadi tidak hanya pada level kognisi, tetapi juga dapat terjadi pada sikap, perilaku, dan *skill* yang dimiliki individu.



Gambar 1. Dimensi dalam Komunikasi Partisipatoris

Pendekatan Partisipasi

Pembangunan menurut pengertian umum adalah suatu upaya terencana untuk mengubah wilayah dan masyarakat menuju keadaan lebih baik. Dari tinjauan ilmu sosial, pembangunan diartikan perubahan masyarakat yang berlangsung secara terus menerus sehingga mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara optimal. Strategi pembangunan berkembang dari masa ke masa secara dinamis sesuai dengan konteks peradaban. Paradigma pembangunan yang menekankan pada pembangunan ekonomi mulai ditinggalkan karena tidak dapat menjawab masalah sosial seperti kemiskinan, kenakalan, kesenjangan, dan keterbelakangan. Paradigma pembangunan kemudian bergeser ke arah pendekatan masyarakat yang sebelumnya

⁶ Santoso S.Hamidjojo. 2005. *Komunikasi Partisipatoris*. Bandung: Humaniora. Hal: 6

sebagai objek menjadi subjek pembangunan. Paradigma baru ini berbasis komunitas dengan memberikan tempat utama bagi prakarsa, keanekaragaman lokal, dan kearifan lokal⁷.

Keunggulan pembangunan berbasis masyarakat mengarahkan perkembangan pada: (1) Kesadaran masyarakat akan pentingnya partisipasi dalam proses pembangunan; (2) Konsep teknologi tepat guna, *indigenous technology*, *indigenous knowledge* dan *indigenous institutions* sebagai akibat kegagalan konsep transfer teknologi; (3) Tuntutan masyarakat dunia tentang hak asasi, keadilan, dan kepastian hukum dalam proses pembangunan; (4) Konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), yang merupakan suatu alternatif paradigma pembangunan baru; (5) Lembaga swadaya masyarakat; (6) Meningkatkan kesadaran akan pentingnya pendekatan pengembangan masyarakat dalam praksis pembangunan.

Istilah partisipasi selalu dikaitkan dan melekat dalam proses pembangunan. Antara partisipasi dan pembangunan ibarat dua sisi mata uang. Keduanya saling berkaitan. Apa sebenarnya partisipasi itu? Secara umum, partisipasi dapatlah diartikan sebagai keikutsertaan seseorang atau sekelompok anggota masyarakat dalam suatu kegiatan. Menurut Bornby (1974 dalam Totok Mardikanto, 1993:31), partisipasi diartikan sebagai tindakan untuk "mengambil bagian" yaitu kegiatan atau pernyataan untuk mengambil bagian dari suatu kegiatan dengan maksud memperoleh manfaat.

Dalam konteks pembangunan, partisipasi merupakan bentuk kesadaran, kepedulian, dan tanggung jawab masyarakat tentang pentingnya pembangunan dan hasil-hasilnya yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan serta menciptakan keharmonisan manusia dengan lingkungan alam, sosial, dan budaya. Melalui partisipasi, berarti masyarakat menyadari bahwa pembangunan bukanlah sekedar kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah tetapi juga menuntut keterlibatan masyarakat melakukan kegiatan berdasarkan kemampuannya sendiri untuk meningkatkan kualitas kehidupannya sendiri.

Sehubungan dengan itu, bentuk-bentuk kegiatan partisipasi (Dusseldorp, 1981:34 dalam Totok Mardikanto, 1993:33) yang dilakukan masyarakat dapat berupa 1) menjadi anggota kelompok-kelompok masyarakat, 2) melibatkan diri pada kegiatan diskusi kelompok, 3) melibatkan diri pada kegiatan-kegiatan organisasi untuk menggerakkan partisipasi masyarakat yang lain, 4) menggerakkan sumber daya masyarakat, 5) mengambil bagian dalam proses pengambilan keputusan, dan 6) memanfaatkan hasil-hasil yang dicapai dari kegiatan masyarakatnya.

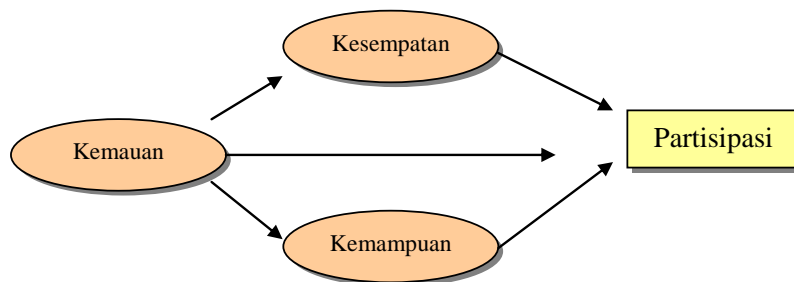
Lebih lanjut ia menyatakan bahwa berdasarkan derajat kesukarelaan, partisipasi dapat dibedakan menjadi partisipasi bebas dan partisipasi paksaan atau partisipasi tertekan. *Partisipasi bebas* adalah partisipasi yang dilandasi oleh rasa kesukarelaan yang bersangkutan untuk mengambil bagian dalam suatu kegiatan. Partisipasi bebas ini kemudian masih dapat dibedakan menjadi partisipasi spontan dan partisipasi terinduksi. Partisipasi spontan adalah partisipasi yang tumbuh secara spontan dari keyakinan atau pemahamannya sendiri, tanpa adanya pengaruh/bujukan yang diterimanya dari orang lain atau lembaga masyarakat. Partisipasi terinduksi merupakan bentuk partisipasi yang tingkat kesadarannya sudah

⁷ Jim Ife, op.cit.

mendapatkan pengaruh dari orang lain yang setempat, lembaga-lembaga sosial di luar masyarakat itu sendiri, atau oleh pemerintah.

Partisipasi paksaan adalah keikutsertaan dalam suatu kegiatan yang dilandasi atas dasar ketidakikhlasan (terpaksa) yang bersangkutan. Keterpaksaan bisa jadi karena adanya peraturannya/hukum yang berlaku yang bertentangan dengan keyakinan atau pendiriannya sendiri, tanpa harus memerlukan persetujuannya terlebih dahulu. Keterpaksaan bisa jadi dikarenakan faktor sosial ekonomi. Partisipasi karena keadaan sosial-ekonomi seperti ini seolah-olah hampir sama dengan partisipasi bebas. Bedanya bila yang bersangkutan tidak berpartisipasi dalam kegiatan tertentu, ia akan menghadapi ancaman atau bahkan bahaya yang akan menekan kehidupannya sendiri dan keluarganya.

Margono Slamet (1981 dalam Totok Mardikanto) menyatakan bahwa tumbuh dan berkembangnya partisipasi ditentukan oleh tiga faktor, yaitu kemauan, kemampuan, dan kesempatan. Diantara tiga faktor tersebut, kemauan merupakan faktor kunci dalam partisipasi. Adanya kemauan yang besar akan mendorong seseorang untuk meningkatkan *kemampuannya* dan sekaligus aktif mencari *kesempatan-kesempatan*.



Gambar 2. Tiga Faktor Penentu Tumbuhnya Partisipasi

Sementara itu, Arnstein⁸ mengenalkan delapan tangga pendekatan partisipasi masyarakat, dimana setiap tingkatan berkaitan dengan perluasan kekuasaan masyarakat untuk menentukan produk akhir. Dalam tipologinya tersebut, secara garis besar dibagi tiga tingkatan partisipasi masyarakat. *Pertama*, tingkat non-partisipasi yang berbentuk manipulasi dan therapy. Dalam tingkatan ini masyarakat tidak terlibat dalam perencanaan atau mengarahkan program, sedangkan pemerintah aktif dalam mendidik dan mengobati peran serta masyarakat. *Kedua*, tingkatan *tokenism* (petanda atau simbol). Tingkatan ini meliputi *information*, *consultation*, dan *placation*. Dalam konteks ini, antara masyarakat dan pemerintah terlibat dialog secara aktif namun dalam hal pengambilan kebijakan tetap yang memiliki peran penting adalah pemerintah. Bentuk komunikasi yang dipakai bisa saja komunikasi satu arah yang didominasi oleh pemerintah, komunikasi dua arah, dan yang terakhir adalah komunikasi bersama-sama.

⁸ Dalam Puji Harjono, 2005, "Proses Perencanaan Pengembangan Kecamatan (PPK) Dalam Pemberdayaan Masyarakat di Kecamatan Kebakkramat Kabupaten Karanganyar", *MPower*. Jurnal Penyuluhan Pembangunan dan Pengembangan Masyarakat, hal : 51)

Tingkatan ketiga, adalah *citizen power*. Tingkatan ini meliputi *partnership*, *delegated control*, dan *citizen control*. *Partnership* merupakan kesejajaran antara masyarakat dan pemerintah dalam merencanakan dan merumuskan kebijakan yang berkaitan masalah kebutuhan pembangunan masyarakat. *Delegated control* yang dimaksudkan adalah pemerintah mendistribusikan kewenangannya kepada masyarakat untuk mengurus sendiri beberapa kebutuhannya. *citizen control* adalah masyarakat memiliki kekuasaan atas kebijakan publik, baik dalam perumusan, implementasi, hingga evaluasi kontrol.

Berdasarkan hal tersebut, semestinya pemerintah mengembangkan partisipasi masyarakat yang harus diukuti dengan perubahan struktural dan fungsional dari pemerintah daerah secara keseluruhan. Tentu hal ini harus didahului dengan pemetaan terhadap ruang atau wilayah kekuasaan masyarakat (*the sphere of citizen power*).

PERKEMBANGAN PERMUKIMAN STREN KALI KOTA SURABAYA.

Sejarah permukiman di sepanjang sungai yang membelah kota Surabaya sudah ada sejak ratusan tahun yang lalu. Bahkan dari catatan sejarah disebutkan bahwa Ujung Galuh (Hujunggaluh) yang merupakan cikal bakal Kota Surabaya adalah sebuah perkampungan di atas air di Muara Kali Mas. Prasasti Trowulan I yang berangka 1358 M menyebutkan Surabaya adalah sebuah desa di tepian sungai yang merupakan salah satu tempat penyeberangan penting di sepanjang sungai Brantas. Seorang ilmuwan Belanda Von Faber (1953) membuat hipotesis bahwa Surabaya didirikan pada tahun 1275 oleh Raja Kertanegara sebagai tempat permukiman baru para prajuritnya yang berhasil menumpas pemberontakan Kemunihan di tahun 1270 M. Permukiman itu terletak di sebelah Utara Glagah Arum, dengan batas Kali Mas di sebelah Barat dan Kali Pegirian di sebelah Timur. Sebelah Utara dan Selatan adalah menjadi Jalan Jagalan sedangkan yang sebelah Utara hilang sewaktu dibangun stasiun kereta api Semut (dikutip dalam buku *Perkembangan Kota & Arsitektur Kolonial Belanda di Surabaya 1875 -1940*).

Sekarang perkembangan permukiman di sepanjang stren kali Kota Surabaya menjadi lebih padat. Bahkan menjadi problem yang amat krusial untuk penataan ruang dan wilayah Kota Surabaya yang bersih, indah, dan nyaman. Problema itu tidak hanya bersangkut paut dengan kesalahan prosedur ataupun aturan hukum yang ada, tetapi berpaut dengan masalah sosial budaya serta perekonomian masyarakat setempat. Data survei yang dilakukan oleh Paguyuban stren kali Surabaya menunjukkan bahwa perkembangan permukiman di sepanjang Kali Surabaya dari tahun 1960 hingga tahun 1990 memiliki tingkat kepadatan sangat tinggi. Sementara hasil pendataan dari pemerintah provinsi tahun 2002, terdapat 1.359 bangunan di stren kali Surabaya dan 1.422 bangunan di Kali Jagir Wonokromo (sumber: Jawa Pos, 7 Juli 2007, hal. 43).

Tabel 1. Perkembangan Permukiman Kawasan

No	Lokasi	Stadium			
		1960	1970	1980	1990
1.	Kampung Jagir & Kampung Bratang	Sudan ada pemukiman	Bertambah & menyebar ke arah timur	Semakin padat ke arah timur linier sungai	Padat & mengisi ruang kosong dengan kondisi permanent, semi permanent, non-permanent
2.	Pulo Wonokromo	Sudah ada pemukiman & masih jarang	Mulai padat	Padat	Padat sekali
3.	Gunungsari	Jarang sekali pemukiman	Mulai padat	Padat	Padat sekali
4.	Karah	Belum ada pemukiman	Mulai ada pemukiman	Padat	Padat sekali
5.	Janbangan	Belum ada pemukiman	Jarang pemukiman	Mulaipadat pemukiman	Padat sekali
6.	Kebon Sari	Belum ada pemukiman	Jarang pemukiman	Mulai padat pemukiman	Padat sekali
7.	Pagesangan	Belum ada pemukiman	Jarang pemukiman	Mulai padat pemukiman	Padat sekali
8.	Kebraon	Belum ada pemukiman	Jarang pemukiman	Mulai padat pemukiman	Padat sekali
9.	Karangpilang	Belum ada pemukiman	Jarang pemukiman	Mulai padat pemukiman	Padat sekali

Sumber data: Paguyuban Stren Kali

Tentang lama tinggal masyarakat di stren Kali Surabaya cukup bervariasi. Data menunjukkan bahwa hampir 50% lebih warga yang menempati tanah stren kali Surabaya berkisar antara 11 tahun sampai 30 tahun. Sedangkan sisanya warga stren kali yang tinggal lebih dari 41 tahun hanya 43% atau 45 KK dan warga yang tinggal selama 30-40 tahun sebesar 19,1% atau 197 KK. Jumlah warga yang lamanya tinggal di stren kali Surabaya kurang dari 10 tahun sebanyak 231 KK atau 22,4%. Jumlah ini cukup besar bila dibandingkan dengan warga yang lamanya tinggal 30 tahun lebih. Hal ini menunjukkan bahwa perkembangan penduduk yang tinggal di tanah-tanah stren kali di Kota Surabaya akhir-akhir ini mengalami kecenderungan jumlah penduduk yang kian meningkat.

Tabel 2. LamaTinggal di Stren Kali Surabaya

LamaTinggal	Jumlah	Persentase
<10 tahun	231	22,4%
11 -12 tahun	270	26,1%
21-30 tahun	290	28,1%
31- 40 tahun	197	19,1%
41-50 tahun	25	2,4%
>50 tahun	20	1,9%
Total	1033	100%

Sedangkan jenis pekerjaan mereka ada yang berprofesi sebagai anggota TNI/polisi (0,59%), PNS (2,36%), pensiunan (1,82%). Sedangkan lainnya bekerja di sektor swasta dan perdagangan. Dan rata-rata pendapatan mereka paling besar berkisar antara satu juta hingga 1.500.000 (24,4%) sedangkan pendapatan antara Rp 500.000 – satu juta (33,1%). Yang lebih memprihatinkan lagi adalah warga yang memiliki penghasilan kurang dari Rp 500.000,00 (42,5%).

Tabel 3. Pekerjaan Warga

Pekerjaan	Jumlah	Persentase
TNI/POLRI	6	0,59%
PNS	24	2,36%
Pensiunan	19	1,82%
Ibu Rumah Tangga	174	16,85%
Wiraswasta	117	11,31%
Karyawan	414	40,05%
Nelayan	12	1,14%
Pedagang	101	9,76%
Buruh non-formal	105	10,22%
Lain-lain	61	5,9%
Total	1033	100%

Mengenai data status kepemilikan bangunan stren kali dari jumlah 1033 KK tersebut ternyata hanya menempati 926 bangunan. Dari jumlah itu yang status kepemilikan milik sendiri sebanyak 817 KK dan sisanya sebanyak 109 KK status kepemilikan rumahnya adalah kontrak. Meskipun sebagian besar status kepemilikan bangunan adalah milik sendiri tetapi bukti kepemilikan tanah di kawasan sepanjang stren kali kota Surabaya amat beragam. Hal ini karena bukti sebagai kepemilikan tanah bangunan milik sendiri walaupun ada yang sudah mempunyai Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), tetapi banyak pula hanya dengan bukti kepemilikan berdasarkan Surat Izin Pemakaian Lahan PU Pengairan, Surat Tanda Daftar Perusahaan Perseorangan, Surat Pernyataan Hak Milik Tanah/Rumah berdasarkan kuitansi pembelian dari seseorang yang dianggap memiliki tanah tersebut

Tabel 4. Status Kepemilikan

Status Kepemilikan	Jumlah	Persentase
Milik Sendiri	817	88,2%
Kontrak	109	11,8%
Total	926	100%

Sumber data: Paguyuban Stren Kali Surabaya

Untuk kondisi bangunan yang digunakan sebagai permukiman, data menampilkan bahwa 59,3% bangunan yang ada berkondisi permanen; 30,9% berkondisi semi permanen; dan 9,8% kondisinya tidak permanen.

Tabel 5. Kondisi Bangunan Permukiman Warga

Kondisi Bangunan	Jumlah	Persentase
Permanen	549	59,3%
Semi Permanen	286	30,9%
Tidak Permanen	91	9,8%
Total	926	100%

Sumber data: Paguyuban Stren Kali Surabaya

PERSOALAN: RELOKASI VERSUS RENOVASI

Dengan belajar dari peristiwa bencana banjir besar yang hampir menenggelamkan ibukota Jakarta pada bulan Februari 2007, pemerintah pusat propinsi (Pemprov) Jawa Timur dan pemerintah Kota Surabaya kembali melangkah lebih serius untuk membahas persoalan penataan permukiman di sepanjang stren kali kota Surabaya. Keinginan pemerintah provinsi tersebut untuk menata bangunan di stren kali sebenarnya sudah lama muncul sejak diterbitkannya Surat Keputusan Gubernur No. 134 tahun 1997 tentang Peruntukan Sempadan Sungai. SK Gubernur tersebut merupakan upaya tindak lanjut dari Peraturan Menteri Pekerjaan Umum (Permen PU) No. 70/PKT/1996 tentang penetapan garis sempadan sungai-sungai di wilayah kerja Perusahaan Jasa Tirta pada sungai: Kali Surabaya, Kali Wonokromo, Kali Porong dan Kali Kedurus. Surat Keputusan Gubernur tersebut kemudian diberlakukan pada tanggal 11-13 Maret 2002 yang dibarengi dengan upaya penertiban permukiman. Puluhan bangunan yang tanpa izin di atas tanah bantaran, tanggul, dan sempadan Kali Wonokromo langsung ditertibkan.

Penertiban tersebut tentu mendapatkan reaksi keras dari warga stren dan sejumlah elemen masyarakat. Khawatir terjadi pergolakan, pemerintah provinsi Jawa Timur menyurutkan langkah mundur. Argumentasi dasar yang digunakan karena belum adanya kajian dari berbagai aspek yang layak dari para akademisi. Pula dari kajian hukum, Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur tidaklah kuat karena tidak dipayungi norma hukum yang lebih tinggi, yaitu peraturan daerah.

Pasca penertiban tahun 2002 tersebut, Gubernur Jawa Timur melalui Surat keputusan Nomor: 188/253/KPTS/01 3/2003 tanggal 20 Oktober 2003 membentuk Tim Kajian Teknis. Tim tersebut beranggotakan beberapa unsur masyarakat mulai dari Pemprov, Perum Jasa Tirta I, Pemkot Surabaya, Pemkab Sidoarjo, Pemkab Gresik, Pemkab Mojokerto, Departemen Pekerjaan Umum, LSM, Organisasi Profesi, Perguruan Tinggi hingga wakil warga stren kali. Tim kajian teknis melakukan kegiatan mulai tanggal 23 Oktober 2003 hingga 15 Januari 2004 dan hasil kajian tersebut kemudian diserahkan kepada gubernur dan Menteri Pekerjaan Umum.

Begitu rumitnya permasalahan penertiban bangunan liar di bantaran kali Surabaya, perda yang mengatur masalah penertiban mengalami penundaan lagi setelah memakan waktu yang cukup lama dalam kajian pembahasannya. Lamanya pembahasan hingga akhirnya mengalami penundaan pelaksanaan perda lebih dikarenakan masalah tersebut sangat pelik. Kaitannya tidak hanya masalah norma hukum belaka, tetapi juga berpautan dengan masalah sosial-ekonomi, dan budaya. Seperti yang disampaikan sumber informasi dari Dinas PU Pengairan sebagai berikut:

"Masalah bangunan liar di sepanjang stren kali kota Surabaya bukan merupakan masalah yang gampang tapi rumit karena penyelesaiannya tidak hanya terkait dengan materi (ekonomi) saja tetapi juga masalah sosial dan budaya." (sumber: wawancara, 2007)

Perbedaan persepsi istilah tentang "relokasi" dari pihak pemerintah dan "renovasi" dari wakil masyarakat dan DPRD yang harus dimasukkan dalam perda juga menjadi "alotnya" pembahasan kajian perda. Relokasi bagi masyarakat berarti "penggusuran" tanpa ada solusi yang pasti. Sementara masyarakat menghendaki adanya renovasi

setelah permukiman mereka digusur. Karenanya, aksi demo pun tidak bisa dihindari dan terus bergejolak.

Alatnya pembahasan konsep relokasi dan renovasi yang kemudian berujung pada tindakan penggusuran secara paksa mengindikasikan bahwa pembangunan yang dilakukan pemerintah tidak lagi mencerminkan pembangunan yang berbasis masyarakat. Artinya, pemerintah telah mengabaikan bagaimana keanekaragaman, pengetahuan, dan kearifan lokal masyarakat dalam proses pembangunan. Sementara konsep "renovasi" yang ditawarkan warga dan wakil-wakilnya kepada pemerintah telah menunjukkan bagaimana sebenarnya kesadaran, kemauan, dan pengetahuan masyarakat akan pentingnya partisipasi dalam pembangunan. Trauma terhadap penggusuran yang dilakukan pemerintah kota selama ini telah tertanam kuat dalam kognisi mereka betapa pemerintah berlaku "semena-mena" dengan tidak pernah memperhatikan nasib warga dan keluarganya pasca penggusuran. Trauma mendalam yang pernah mereka lihat ketika terjadi penggusuran I di Stren Kali Jagir Sebelah Timur tampaknya tertanam cukup kuat dalam *mindset* warga stren kali. Setelah digusur, pemerintah menempatkan mereka di penampungan sementara di kantor Transmigrasi sampai berbulan-bulan hingga ada keputusan untuk menempati rusun di daerah Penjaringan Surabaya. Seperti yang dipaparkan warga stren Kali Jagir Wonokromo:

"Jangan asal digusur aja terus digeletakkan, kalau relokasi harus benar-benar ada dulu bangunannya, jangan hanya di peteki (diusir) kayak doro (burung dara) tetapi harus diganti dulu kurungannya (sangkamya) kemudian doronya dimasukkan. Jangan langsung seperti dulu di Panjang Jiwo semburat ditaruh di kantor transmigrasi. Di situ kemampuannya kan hanya satu minggu terus ditelantarkan begitu aja tidak diurus sehingga sampai sekarang ini. Karena itu udah sekarang kita kompak aja." (sumber: hasil wawancara, 2007)

Tuntutan renovasi, istilah yang digunakan warga stren kali, sebagai ganti rugi atas lahan yang telah mereka beli dan bangun untuk mendapatkan rumah layak huni, juga belum ada kesepakatan antara pemerintah dan warga. Mereka hanya bisa pasrah dan menarik nafas kekecewaan atas tindakan pemerintah yang akhirnya harus menggusur lahannya.

"Lha kita ini kan mau beli tanah kan gak bisa. Tanah kan mahal, jadi saya mau kontrak itu memang cukup 2-3 tahun, daripada 3 tahun ribut pindah lagi kan gitu. Jadi, mending beli tanah situ saya bangun waktu itu bangun yang habis 30 juta, kan dibelikan tanah 30 juta kan tidak boleh tapi saya hitung sama kontrak masih unrun. Cuma sekarang itu saya ini ndak berpikir masalah ini, sekarang berpikir untuk cari nafkah anak gitu, kalau kena gusur itu sudah nasib, gak tahu pemerintah pengertiannya gimana masak kena gusur gitu aja".

Tuntutan masyarakat terhadap hak asasi, keadilan, dan kepastian hukum dalam proses pembangunan haruslah menjadi prioritas utama. Masyarakat sebagai subjek pembangunan memiliki kebebasan dalam menentukan arah pembangunan sesuai dengan kehendak dan pengetahuan yang dimiliki. Tugas pemerintah adalah memberikan tempat utama bagi prakarsa, keanekaragaman lokal, kearifan lokal, keadilan, dan kepastian hukum. Paradigma pembangunan yang berbasis masyarakat semacam inilah yang seharusnya mulai dipahami pemerintah.

Pemerintah harus mengubah paradigma pembangunan ekonomi modernitas ke arah paradigma pembangunan berbasis masyarakat. Tidak hanya rakyat yang harus berubah ke arah derajat kualitas yang lebih baik, tetapi pemerintah juga harus melakukan reformasi birokrasi pembangunan.

Strategi komunikasi pembangunan yang digunakan pun harus berubah, yaitu ke arah partisipasi dan pemberdayaan. Sedangkan dalam kasus di Jagir dan banyak tempat yang lain tentang fasum, strategi komunikasi yang digunakan pemerintah faktanya lebih bersifat persuasif represif. Artinya, kalau masyarakat tidak sepakat dengan program pemerintah, pemerintah berhak untuk menggusur permukiman warga.

Tetap bertahannya warga stren Kali Jagir menempati kawasan itu karena mereka merasa mendapatkan *legitimasi power* dari pejabat setempat dengan dikeluarkannya surat kepemilikan tanah (lihat tabel:4). Selain itu, pernyataan-pernyataan "politis" yang disampaikan wakil rakyat juga telah memberikan "legalitas kenyamanan" bagi warga untuk menempati lahan itu. Dan bagi warga, pernyataan tersebut memiliki kekuatan magis tersendiri karena mereka merasa mendapatkan energi baru kehidupan sebagai kelompok yang termarginalkan kehidupannya di tengah perkotaan.

"Memang saya merasa tenang dengan ucapan pejabat tinggi kota Surabaya tersebut, tapi sebenarnya saya juga takut kalau suatu saat nanti ada penggusuran. Karena dulu pernah waktu bangun masih setengah badan, ada pegawai dari dinas Badan Pengairan yang memberikan surat edaran tentang ketentuan yang berlaku pada warga stren kali di sini dan memberikan peringatan, katanya kalau buat rumah jangan dekat bibir sungai nanti kalau ada gusuran gimana".

PARTISIPASI YANG TERPAKSAKAN

Awalnya kondisi permukiman yang dibangun warga Stren Kali Jagir Surabaya adalah bangunan semi permanen. Oleh karena selama kurun waktu tertentu tidak mendapatkan peringatan dari pihak yang berwenang serta tidak ada permasalahan dengan permukiman yang didirikan, dalam hal ini Dinas Pekerjaan Umum Pengairan, mereka meningkatkan status bangunan permukiman menjadi permanen. Warga menyadari bahwa apa yang mereka lakukan dengan memanfaatkan kawasan tersebut sebagai permukiman adalah sebuah kesalahan. Peralnya adalah mereka tidak mengetahui peraturan daerah ataupun perundang-undangan tentang pemanfaatan lahan di sepanjang stren kali. Selama mereka tinggal di kawasan tersebut belum pernah ada satu pun yang namanya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah setempat mengenai penggunaan fasilitas umum. Komunikasi yang ada hanyalah bersifat himbauan kepada warga agar tidak melakukan pencemaran sungai dengan tetap tidak mengganggu kelancaran air serta menjaga kebersihannya.

Sosialisasi yang dilaksanakan menjelang eksekusi penggusuran versus penertiban, bagi masyarakat, terkesan terlambat dan tidak tegas dalam melaksanakan penegakan hukum. Kekecewaan pun merambah di seluruh warga yang terancam dengan gusuran. Situasi dan kondisi semacam inilah yang oleh warga dianggap sebagai situasi yang paling menakutkan dalam sejarah kehidupan mereka. Tabel 6 menampilkan bahwa situasi yang paling menakutkan bagi warga stren Kali

Surabaya (75,6%) adalah penggusuran. Situasi lainnya adalah bencana alam (7,3%), penyakit (1,9%), tidak takut (9,8%), dan lain-lain (5,4%).

Tabel 6. Ancaman Bagi Masyarakat

Situasi yang menakutkan	Jumlah	%
1. Penggusuran	781	75,6%
2. Bencana Alam	75	7,3 %
3. Penyakit	20	1,9%
4. Tidak Takut	101	9,8%
5. Lain-lain	56	5,4%
Total	1033	100%

Kekhawatiran dan ketakutan warga di stren Kali Surabaya terhadap penggusuran adalah hal yang wajar. Kewajaran itu karena untuk menempati tanah tersebut tidak diperoleh secara “gratisan”, tetapi diperoleh dengan membeli tanah kavlingan yang menjadi “jatah” para pegawai pengairan. Dan mereka telah bersusah payah mendirikan bangunan rumah di kawasan tersebut tidak sekedar untuk bertempat tinggal, tetapi juga untuk aktivitas perekonomian. Warga tidak memperlakukan penggusuran yang dilakukan pemerintah asal mereka dipindahkan ke tempat/rumah lain yang lebih layak.

"Insya Allah saya mau dipindahkan tempat tanah lain atau rumah lain. Menurut saya semua warga mau dipindahkan soale dulu sudah ada rapat dengan anak LSM setiap bulan yang dipimpin mereka rapat trus. Mudah-mudahan jangan sampek ada gusuran yang mudah-mudahan doanya orang banyak, kalo sewaktu-waktu ada gusuran jelas saya gugat orang sebelah orang pengairan orang pengairan harus datang. Sebab dulu orang asli penduduk sini gak ada yang menempati tanah pengairan tapi karena ada kaplingan tanah oleh orang pengairan ini maka ikut menempati." (sumber: hasil wawancara, 2007)

Penggusuran yang dilakukan pemerintah dengan “dalih apapun” adalah sebuah fenomena sekaligus realitas sosial yang hampir setiap saat dapat dijumpai di sudut-sudut perkotaan manapun dengan kasat mata. Akibatnya, banyak korban penggusuran. Inilah yang kemudian oleh Dusseldorp (1981 dalam Totok Mardikanto, 1993) disebut sebagai partisipasi paksaan. Partisipasi yang dilandasi dengan ketidakikhlasan dan dikarenakan adanya peraturan/hukum yang bertentangan dengan keyakinan serta nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Akhirnya, mau tidak mau, ikhlas tidak ikhlas, sadar tidak sadar, warga secara terpaksa harus berpartisipasi dalam penertiban permukiman di stren kali Jagir Surabaya. Kewajiban-kewajiban lain seperti membayar PBB, rekening listrik, maupun retribusi resmi dari pemerintah setempat sebagai bentuk partisipasi warga negara terhadap pembangunan selalu dipenuhi. Sementara hak-hak mereka sebagai warga negara untuk mendapatkan penghidupan dan kehidupan yang layak seperti yang dikonsepsikan dalam pembangunan jauh dari kenyataan yang sebenarnya.

Pelanggaran hak asasi, ketidakadilan, serta keberlanjutan pembangunan yang berupaya meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat (seperti penyediaan lapangan pekerjaan, menyediakan rumah layak huni) hampir selalu tidak diacuhkan pemerintah maupun oleh penegak keadilan. Rakyat selalu dan “pantas” menjadi

korbanan penertiban alih-alih penggusuran. Sementara oknum-oknum Dinas Pekerjaan Umum Pengairan yang memperjualbelikan secara murah dalam bentuk kavling di sepanjang stren kali "seolah-olah" tidak pernah tersentuh oleh hukum dan bisa "berlenggang-lenggang kangkung" sembari menikmati hasilnya.

KESIMPULAN

Strategi Komunikasi terhadap penertiban bangunan liar di sepanjang stren kali kota Surabaya yang telah dilaksanakan pemerintah selama ini sulit sekali tercapai karena beberapa aspek komunikasi tidak dijalankan dengan optimal. *Pertama*, pada aspek pelaku komunikasi (khususnya pemerintah) tidak ada koordinasi yang jelas dari berbagai instansi pemerintah, pejabat yang memiliki kekuasaan, serta elemen masyarakat yang terkait sehingga timbul berbagai persepsi tentang kewenangan yang menangani soal stren kali. *Kedua*, tidak adanya kesamaan makna mengenai istilah "relokasi" bagi pemerintah dan "renovasi" bagi warga setempat yang pada akhirnya harus wargalah yang harus menjadi korbanan sebagai bentuk partisipasi keterpaksaan dalam pembangunan. *Ketiga*, tidak adanya koordinasi di antara institusi terkait untuk melakukan komunikasi partisipatoris dengan warga menyebabkan pemerintah banyak menggunakan komunikasi persuasif yang represif.

DAFTAR PUSTAKA

- Abadi, Totok Wahyu & Ita Kusuma M. 2008. *Strategi Komunikasi Penertiban Bangunan Liar di Sepanjang Stren Kali Untuk Menciptakan Lingkungan Kota Surabaya Yang Bersih, Indah, dan Nyaman*. Laporan Hasil Penelitian. Dibiayai oleh DIPA Tahun 2008. Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri Sekretariat Jenderal Depdiknas.
- Abzar Saifuddin. 2002. *Sikap Manusia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Edisi 2
- Berger, Charles. 2006. "Uncertainty Reduction Theory". Dalam Griffin, E.M. *A First Look at Communication Theory*. Edisi 6. McGraw-Hill
- Bryant, Coralie. 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. Jakarta: LP3ES.
- Bungin, Burhan. 2001. *Metodologi Penelitian Sosial Format-Format Kuantitatif dan Kualitatif*, Airlangga University Press.
- Cangara, Hafied. 2004. *Pengantar Ilmu Komunikasi*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Cetak. 2004. "Jerit Memperjuangkan Keadilan." 30 Oktober 2004.
- Dwi Lando. 2002. "Sosialisasi Pendataan Pemanfaatan Stren Kali." *ISSUE SENTRAL* - Majalah Komunikasi & Pendapat Umum. BP21. Surabaya
- Effendy, Onong Uchjana. 2002. *Dinamika Komunikasi*. Bandung: PT.Remaja Rosdakarya.
- _____, 2003. *Ilmu, Teori, dan Filsafat Komunikasi*. Bandung: PT.Citra Aditya Bakti

- _____, 2005. *Ilmu Komunikasi: Teori dan Praktek*. Bandung: PT.Remaja Rosdakarya.
- Ekko. 2004. "Diusulkan Penataan Sungai oleh Kimpraswil, Garis Sempadan dan Peruntukan Tanah oleh Gubernur" dalam www.d. Infokom-Jatim.go.id. 13 Januari 2004 diunduh.
- Fakih, Mansour. 2008. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hamijoyo, Santoso S. 2005. *Komunikasi Partisipatoris*. Bandung: Humaniora.
- Irianto. April 2002. "Dilema Legalitas Kaum Marginal." *ISSUE SENTRAL* -Majalah Komunikasi & Pendapat Umum, BP21, Surabaya.
- Jawa Pos. "Tolak Relokasi Minta Renovasi." 7 Juli 2007.
- Jawa Pos. "Kali Ini Mengaku Serius—Akhir Agustus Pemkot Sosialisasi Revitalisasi Kalimas," 19 Agustus 2006.
- Jawa Pos. "Lawan Relokasi Dukung Konsep Renovasi." 20 Juni 2007.
- Jim Iff. 2008, *Community Development*, (edisi terjemahan). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mardikanto, Totok. 1993. *Strategi Komunikasi Pembangunan*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Melkote, Srinivas R, et.all. 2001. *Communion for Development in the Third World: Theory and Practice for Empowerment*. New Delhi: Sage Publication. Hal. 198.
- Prasojo, Eko. 2008. *People and Society Empowerment: Perspektif Membangun Partisipasi Publik*. dalam
- Sendjaja, Sasa Djuarsa. 1998. *Pengantar Komunikasi*. Modul Universitas Terbuka, Jakarta.
- Suprpto, Tommy. 2006. *Pengantar Teori Komunikasi*. Yogyakarta: Media Pressmdo.
- Usman, Sunyoto. 2008. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Yusron. 2009. *Elit Lokal dan Civil Society: Kediri di Tengah Demokratisasi*. Jakarta: LP3ES.