

Implementasi program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) di Kelurahan Ploso, Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya

Awatar Wisya Fatwa^{1*}

¹Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga

*E-mail: awatar.fatwa17@gmail.com

Abstract: This study discusses the implementation of Slum Area Social Rehabilitation (RSDK) policy in Ploso Village, Tambaksari District, Surabaya City. Implementation of policy is an action taken by stakeholders to achieve the objectives of the policies outlined. The implementation of Slum Area Social Rehabilitation policies aims to improve the lives of the people by means of home improvement and community empowerment to alleviate slums and poverty problems. This study uses the theory of policy implementation which implies that a policy implementation beside influenced by policy content is also influenced by the policy context. This study uses qualitative methods to understand the implementation of the Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh program. The results of this study include 1) Implementation of the Slum Area Social Rehabilitation program which includes the objectives, implementation process, roles and relations of the stakeholder actors in carrying out programs in the community. 2) Implications of the implementation of the Slum Area Social Rehabilitation program, and 3) Constraints in the implementation of the Slum Area Social Rehabilitation Program in Ploso Village, Tambaksari District, Surabaya.

Keywords: Slum Area, Poverty, Rehabilitation, Stakeholder.

PENDAHULUAN

Permasalahan kemiskinan dan kepadatan penduduk adalah masalah yang sering hadir menghiasi kawasan-kawasan perkotaan, salah satunya adalah Kota Surabaya. Kemiskinan menurut Levitan merupakan sebuah bentuk kekurangan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai sebuah penghidupan yang layak (Bagong, 2013). Kemiskinan sering kali digambarkan sebagai suatu kondisi ketidakberdayaan, keterbatasan ruang gerak dan akses untuk terserap dalam sektor-sektor usaha yang memungkinkan. Pembangunan yang tidak merata menghasilkan kelompok masyarakat yang tersingkir dan hidup di atas garis kemiskinan. Pembangunan kota yang hanya sebatas fisik saja sering kali menyebabkan beberapa hal yaitu a) menarik penduduk desa untuk melakukan urbanisasi; b) pembangunan bernilai besar hanya dinikmati sebagian kecil masyarakat saja; dan c) ketidakseimbangan antara jumlah lapangan kerja dengan jumlah penduduk yang ada.

Permasalahan kemiskinan dan kepadatan penduduk melahirkan sebuah permasalahan kawasan kumuh yang hadir di tiap sudut kota. Kawasan kumuh di Kota Surabaya dapat ditemui di kawasan-kawasan padat penduduk dan mayoritas masyarakatnya hidup di bawah garis kemiskinan yang dapat

ditemukan di kawasan Kelurahan Ploso. Wilayah Kelurahan Ploso merupakan salah satu bagian wilayah Kota Madya Surabaya Timur termasuk Kecamatan Tambaksari yang memiliki kondisi penduduk yang cukup padat dan persentase kemiskinan yang cukup tinggi. Kondisi kepadatan penduduk dan persentase kemiskinan yang tinggi melahirkan kawasan-kawasan kumuh yang menyebar di daerah Kelurahan Ploso.

Jumlah penduduk Kelurahan Ploso tahun 2018 mencapai 37.543 jiwa yang menyebar dalam 13 rukun warga. Persentase kepadatan penduduk di Kelurahan Ploso menurut data BPS adalah salah satu yang terpadat di Kota Surabaya. Menurut data dari BPS, kondisi kemiskinan penduduk Kelurahan Ploso sendiri termasuk dalam salah satu kelurahan yang memiliki persentase tertinggi sejumlah 31,62%.

Tabel 1

Persentase Keluarga Miskin di Kelurahan Ploso

No	Kelurahan	Jumlah Keluarga Seluruhnya	Jumlah Keluarga Miskin	Persentase (%)
1	Ploso	6.376	2.016	31,62

Sumber: BPS Jatim, 2015.

Hal ini menunjukkan bahwasanya terdapat sebuah permasalahan kemiskinan yang selaras dengan kepadatan penduduk yang melahirkan indikasi kawasan kumuh yang berada di Kelurahan Ploso.

Sebagai bentuk upaya pengentasan permasalahan kemiskinan dan daerah kumuh, pemerintah telah melakukan berbagai penyediaan berbagai bantuan program untuk menstimulasi kondisi ekonomi dan sosial masyarakat prasejahtera dengan bantuan dana IDT, JAKESRA, BL hingga Kampung Improvement Program (KIP). Namun berbagai program sebelumnya dinilai kurang efektif dan memunculkan berbagai kendala seperti a) rendahnya koordinasi antar agensi; b) rendahnya kepatuhan kelompok sasaran, dan c) kurangnya sumber daya.

Robert Chambers menyatakan bahwa dibutuhkan sebuah langkah cepat untuk menanggulangi kemiskinan dengan menciptakan sebuah program yang mengacu pada pola-pola perangkat kemiskinan. Sebuah program pengentasan kemiskinan harus dapat menanggulangi kelima unsur kemiskinan yang saling berkorelasi. Program tersebut harus berfokus pada proses revitalisasi sistem nilai, pengakuan pada potensi lokal, pemberdayaan masyarakat dan manajemen program yang benar-benar solid (Chambers, 1967)

Terkait dengan hal itu pihak pemerintah Kota Surabaya memiliki program tersendiri yang dinamakan program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK), program ini merupakan bentuk pemberdayaan bagi masyarakat prasejahtera di Kota Surabaya yang utamanya masih tinggal di kawasan permukiman kumuh.

Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) di Kota Surabaya telah diterapkan sejak tahun 2003 di bawah pertanggungjawaban Dinas Sosial. Program RSDK berkembang pesat dari yang semula hanya mengacu pada petunjuk pelaksanaan Dinas Sosial hingga tahun 2015 mengacu pada sebuah landasan hukum yang baru melalui Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Kota Surabaya. Program RSDK ini dilakukan secara terpadu baik dalam hal perbaikan fisik lingkungan, sosial maupun ekonomi masyarakat perkampungan. Sesuai yang tertulis di Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015, program RSDK bertujuan untuk: a) meningkatkan kualitas kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat dan/atau keluarga miskin utamanya di kawasan permukiman kumuh; b) meningkatkan kualitas kehidupan sosial ekonomi masyarakat dan/atau keluarga miskin utamanya di kawasan permukiman kumuh; c) meningkatkan kualitas lingkungan hunian melalui suatu upaya penyadaran dan perlunya penanganan terpadu baik dari aspek fisik, sarana dan prasarana maupun kondisi sosial ekonomi masyarakatnya; d) pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan inisiatif, kreativitas, dan jiwa kemandirian dalam pelaksanaan kegiatan peningkatan kesejahteraan di lingkungan tempat tinggalnya; e) meningkatkan kemampuan usaha dalam rangka pengembangan sumber pendapatan yang dapat menunjang perekonomian keluarga.

Dengan tujuan dan pola program RSDK yang bersifat *bottom-up* yang melibatkan partisipasi dan peran aktif masyarakat mencoba mendorong sebuah program yang digerakkan secara langsung melalui kolaborasi antara Dinas Sosial dan *stakeholder* terkait dalam mengimplementasikan program tersebut. Selaras dengan paradigma *good governance* yang berkembang menjadikan sebuah program tidak hanya digerakkan oleh peran-peran dinas terkait namun melibatkan peran serta masyarakat. Dalam implementasi program RSDK melibatkan Dinas Sosial sebagai penanggung jawab program, DPRD sebagai pengawas, UPKM sebagai pelaksana program di lapangan dan masyarakat Kelurahan Ploso sendiri untuk menyukseskan program RSDK. Karena melibatkan berbagai agen tidak terkecuali peran masyarakat dan aktor lokal, implementasi program RSDK menjadi menarik untuk melihat sejauh mana implementasi, kendala dan dampak yang ditimbulkan program RSDK serta peran dan pengaruh aktor dalam implementasi program RSDK.

Sebuah implementasi kebijakan merupakan segala upaya yang dilakukan pemangku kebijakan yang bertujuan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Proses atau tahapan implementasi sering kali menjadi tahap yang sangat krusial dikarenakan dari sejumlah ide dan gagasan tentang kebijakan yang telah dirumuskan pemerintah akan berarti sia-sia jika gagal pada proses penerapan implementasi kebijakan.

Menurut Merille Grindle (Grindle, 1980) sebuah keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui proses implementasi kebijakan dan dampak yang ditimbulkan kebijakan tersebut. Dalam proses implementasinya, dapat dilihat sejauh mana sebuah program berjalan sesuai dengan yang telah

digariskan. Sedangkan dampak dari keberhasilan program dapat diukur melalui sejauh mana implikasi dari program tersebut dapat diterima dan mengubah kondisi kelompok sasaran. Dalam proses implementasi program tidak dapat dilihat melalui dari sudut pandang konten kebijakan (*content of policy*) yang berkaitan dengan isi dan substansi program saja namun juga dipengaruhi oleh konteks kebijakan (*context of policy*). Sebuah implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh faktor Kekuasaan, pengaruh dan strategi aktor, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan kelompok sasaran.

Dimensi aktor dalam sebuah implementasi program sangat mempengaruhi proses keberhasilan implementasi program. Perubahan paradigma *Good Governance* mendorong sebuah program yang berorientasi masyarakat. Disisi lain para pemangku kebijakan seperti Dinas Sosial harus memosisikan diri sebagai pelayan masyarakat dan harus dapat berkolaborasi serta membagi peran dengan masyarakat dalam menyukseskan program RSDK. Dalam hal ini Dinas Sosial harus berkolaborasi dengan UPKM Kelurahan Ploso selaku lembaga bentukan swadaya masyarakat yang akan berperan sebagai pelaksana program RSDK. Pola *good governance* juga turut mendorong pemerintah memberlakukan kebijakan yang inklusif, demokratis, dan partisipatif. Masing-masing aktor yang berperan saling memberikan pengaruh (*mutually inclusive*) demi tercapainya kepentingan bersama (Madani, 2011)

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif-deskriptif untuk memperoleh suatu gambaran, mengetahui dan memperoleh pemahaman yang holistik mengenai suatu fenomena. Fokus penelitian ini mengenai implementasi kebijakan pemerintah Kota Surabaya terkait Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh dalam strategi pengentasan kemiskinan dan daerah kumuh di Surabaya, sedangkan dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui wawancara dan observasi.

PEMBAHASAN

Kemiskinan dan daerah kumuh menjadi sebuah permasalahan yang marak muncul dalam gambar wajah kota Surabaya. Persebaran daerah kumuh dan kemiskinan yang hampir merata mendorong sebuah upaya nyata dalam bentuk sebuah kebijakan pengentasan daerah kumuh untuk dapat mengubah kondisi sosial dan lingkungan di kota Surabaya. Program RSDK adalah sebuah upaya yang menjadi solusi perbaikan kondisi sosial ekonomi dan lingkungan fisik masyarakat yang bermukim di daerah kumuh.

Implementasi Program RSDK Kelurahan Ploso

Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di kota Surabaya adalah program pembangunan yang berdasar pada partisipasi masyarakat (*community based development*). Program ini pelaksanaannya berorientasi pada pemberdayaan kepada masyarakat setempat agar dapat berperan

aktif dalam meningkatkan kondisi sosial ekonomi dan lingkungannya secara mandiri. Perumusan dan pelaksanaan program RSDK mulai perencanaan, pelaksanaan hingga pengawasan pelaksanaan pembangunan menggunakan pendekatan *bottom-up* dimana dalam pelaksanaannya sangat ditentukan atas inisiatif dan aspirasi dari masyarakat. Masyarakat memiliki peran yang sangat penting dan dituntut untuk terlibat secara aktif dalam pelaksanaan program ini. Keberhasilan pelaksanaan program ini ditentukan oleh partisipasi masyarakat itu sendiri.

Dalam perkembangannya, program yang telah ada sejak tahun 2003 ini telah mengalami berbagai pembaharuan. Saat ini program RSDK berlandaskan pada Peraturan Walikota no 41 tahun 2015. Program ini bertujuan untuk meningkatkan kondisi permukiman dan sosial masyarakat di kota Surabaya, di mana penanganannya dilakukan secara terpadu baik dalam hal perbaikan fisik lingkungan, sosial maupun ekonomi masyarakat di lingkungan perkampungan. RSDK merupakan proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan masyarakat atau seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dan lebih berdaya dalam kehidupan masyarakat, yang dilaksanakan pada kawasan perumahan kampung yang kondisi fisik lingkungannya masih memerlukan perbaikan. RSDK, diimplementasikan dalam kerangka penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Tabel 2

Jumlah Penerima Program RSDK Tahun 2015-2018

No	Tahun	Jumlah Penerima Program
1.	2015	723
2	2016	622
3	2017	1444
4	2018	1038

Sumber: Dinas Sosial (2018).

Sumber anggaran program RSDK berasal dari dana APBD kota Surabaya yang perwujudannya tidak dalam bentuk uang namun bantuan materiil dan pemberdayaan. Anggaran yang ada nantinya akan dialokasikan dalam bentuk kegiatan pelaksanaan mulai dari penyiapan UPKM, perbaikan rumah, hingga kegiatan pemberdayaan. Pada tahun 2018 program RSDK menasar dan mencoba merealisasikan sejumlah 1038 usulan penerima yang terdiri dari 78 kelurahan, termasuk di dalamnya Kelurahan Ploso. Kelurahan Ploso adalah salah satu kelurahan yang memiliki kawasan dengan kepadatan penduduk yang tinggi. Selain itu banyak pemukiman di Kelurahan Ploso yang memenuhi kriteria pemukiman kumuh sehingga diperlukan sebuah stimulan program.

Tabel 3**Penerima Bantuan RSDK di Kelurahan Ploso tahun 2018**

No	Nama	Alamat	RT	RW
1	Ponimah	Bogen 33A	2	3
2	Subakti	Bogen II/59	4	4
3	Saudah	Ploso 3/15 E	5	3
4	Sati	Ploso Timur dalam No 35.	10	10
5	Rukijah	Karang Asem 2/14	11	2
6	Mardi Waluyo	Ploso Timur 3a/55	10	10

Sumber: Dinas Sosial (2018).

Sasaran program RSDK pada umumnya diutamakan bagi keluarga miskin dan rumahnya tidak layak huni yang berdomisili asli kelurahan tersebut dan memiliki surat keterangan tidak mampu dari kelurahan dengan kepemilikan tanah yang tidak dalam kondisi sengketa atau bermasalah serta kondisi rumah yang tidak layak huni. Selain itu bersedia untuk membayar pinjaman dana perbaikan rumah agar dapat digulirkan kepada keluarga miskin lainnya.

Dalam implementasi program RSDK menggunakan pendekatan *bottom-up* yang diperlukan sebuah sinergitas antara Dinas Sosial, UPKM, selaku implementator dengan DPRD sebagai badan pengawas. Pada tahap implementasi, kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam program RSDK mulai dari proses penyiapan UPKM hingga tahap pertanggungjawaban dari UPKM sangat dipengaruhi oleh peranan aktor dan konteks politik yang mempengaruhi keberhasilan program ini. Di dalam pelaksanaan program RSDK di Kelurahan Ploso melibatkan beberapa tahap.

1) Forum pemangku kebijakan. Forum ini berguna untuk membahas dan bertukar aspirasi antara UPKM selaku pelaksana program dengan Dinas Sosial selaku penanggung jawab untuk memadankan visi dan misi antar dua lembaga implementor yang ada; 2) sosialisasi program RSDK di tingkat kota. Pada tahap sosialisasi tingkat kota, dinas sosial mengadakan forum pertemuan antara instansi terkait agar terjadi sebuah keselarasan antar program RSDK dengan *stakeholder* terkait seperti DPRD dan Bapekko; 3) Tahap sosialisasi program tingkat kelurahan dan penyiapan UPKM (Unit Pembinaan Keluarga Miskin). Pada tahap ini program RSDK disosialisasikan pada tingkat Kelurahan Ploso. UPKM adalah lembaga swadaya masyarakat bentukan Dinas Sosial melalui kelurahan yang nantinya bertanggungjawab mengerjakan segala proses pelaksanaan di lapangan dengan pendampingan dari tim pendamping dari Dinas Sosial. struktur UPKM Kelurahan Ploso terdiri dari pak Jarwo dari RW 8 sebagai ketua, Mbak Yuli RT 2 RW 4 sebagai bendahara, Bu Win RW 4 sebagai sekretaris, serta Pak Budi RW 10 dan Pak Darko RW 4 untuk menjadi anggota pelaksana UPKM. Nantiya, kinerja UPKM diawasi oleh tim pendamping dari kelurahan dan Dinas Sosial sendiri; 4) Tahap Pembekalan UPKM, tahap ini pemberian kegiatan lokakarya sebagai bekal kemampuan teknis dan manajemen dari Dinas Sosial dan Kelurahan agar nantiya UPKM dapat bekerja dengan baik dan memperlancar pelaksanaan

program di lapangan; 5) Pengumpulan usulan calon penerima manfaat program. UPKM melakukan pengumpulan usulan calon penerima manfaat dari RW, yang selanjutnya dilakukan verifikasi berdasarkan kesesuaian kriteria yang ada. Tahapan kelima adalah Pembuatan KRKK (Kesepakatan Rencana Kegiatan Kampung), dimaksudkan untuk menyusun rencana kerja sebagai dasar realisasi pelaksanaan kegiatan program RSDK yang memuat daftar calon penerima program, baik kegiatan pelatihan maupun perbaikan rumah; 6) Pelatihan keterampilan usaha, yang dimaksudkan memberikan keterampilan usaha kepada keluarga miskin penerima bantuan berupa kerajinan tangan dan tata boga sehingga dapat sebagai modal menumbuhkan dan meningkatkan sumber-sumber pendapatan keluarga; 7) Perbaikan bangunan rumah tidak layak huni, yang secara teknis dilakukan sesuai dengan usulan keluarga miskin, baik obyek maupun bahannya. Tahapan ini merupakan perihal pelaksanaan perbaikan bangunan; 8) Pembekalan dan pertanggungjawaban UPKM, kegiatan ini dimaksudkan untuk menerima laporan pertanggungjawaban hasil pelaksanaan kegiatan dari masing-masing UPKM kepada Dinas Sosial.

Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor

Program RSDK menuntut sebuah kolaborasi dari para aktor dan *stakeholder* terkait. Oleh karena itu dalam implementasi program ini Dinas Sosial selaku SKPD penanggung jawab program memiliki peran besar untuk berkolaborasi dan bersinergi dengan aktor-aktor lain agar tercipta sebuah pelaksanaan program yang baik dan tepat sasaran. Dalam program RSDK ini terdapat sebuah pembagian wewenang yang melibatkan beberapa pihak, sehingga setiap pihak memiliki fungsi dan wewenangnya masing-masing untuk menjalankan perannya.

Dinas Sosial bukan lagi memosisikan diri sebagai aktor yang mengatur tetapi aktor yang merangkul. Dari sana akan tercipta sebuah sinergitas yang dibutuhkan. Setiap pihak memiliki kepentingan dan tanggung jawab masing-masing untuk menjaga agar pelaksanaan program ini berjalan dengan baik.

Relasi antara Dinas Sosial selaku SKPD dan DPRD selaku legislatif bahwasanya sebuah program yang telah disahkan telah melalui keputusan bersama dengan beberapa *stakeholder* sehingga program tersebut dapat disahkan dan didanai oleh APBD. Ketika program itu sedang diimplementasikan menandakan bahwasanya Dinas Sosial tengah menjalankan fungsi eksekutifnya, sedangkan pada saat itu pula DPRD berperan untuk mengawasi jalannya program agar berjalan sesuai dengan *track*-nya. Oleh karena itu ada sebuah sinergitas peran antara Dinas Sosial dengan DPRD yang tengah berjalan dengan baik sehingga pelaksanaan program sesuai dengan yang diinginkan.

Dalam implementasi RSDK di Kelurahan Ploso kaitannya dengan kepentingan yang dimiliki para dewan, ketika seorang dewan menjalankan fungsi representasi dari konstituennya, Sebagai bentuk penerima dari aspirasi konstituen ketika reses, sebagai sebuah bentuk pertanggungjawaban dan fungsi representasi menyebabkan sering kali adanya program RSDK sebisa mungkin dapat memiliki dampak

pada konstituen mereka. Oleh karena itu sering kali usulan penerima bantuan dari anggota dewan terkesan diperuntukkan kepada konstituen mereka sendiri.

UPKM memiliki peran dari proses pemilihan usulan penerima program hingga program berakhir. Dikarenakan berasal dari masyarakat, UPKM dianggap lebih mengerti bagaimana kondisi masyarakat didaerahnya. Oleh karena itu mereka yang akan mencari dan menentukan serta menerima usulan calon penerima program. Selama ini sering kali tim UPKM Kelurahan Ploso berasal dari pejabat kampung yang telah aktif berpartisipasi program bantuan-bantuan lain yang bersifat sosial sehingga orang-orang ini telah mengenal dan mengetahui kondisi dan warga yang membutuhkan bantuan. Relasi antara agen UPKM dan kelompok sasaran sangat menentukan usulan program. Seperti halnya kedekatan Bu Yuli selaku bendahara UPKM Kelurahan Ploso dengan Ibu Rokijah selaku penerima bantuan program dari RW 11 RT 2. Ibu Yuli mengenal Ibu Rokijah melalui kegiatan bantuan sosial untuk lansia, melalui kegiatan itu ibu Yuli mengenal dan mengetahui bagaimana kondisi ekonomi, sosial dan lingkungan Ibu Rukijah.

Karakteristik Lembaga dan Penguasa

Keberadaan program RSDK adalah salah satu janji dari Walikota terpilih Risma-Whisnu dalam mengatasi permasalahan daerah kumuh di Surabaya. Hal ini menggambarkan sebuah tekad dari pemerintah kota Surabaya dalam mengentaskan permasalahan daerah kumuh melalui program RSDK. Ketika hal tersebut menjadi sebuah janji dan program unggulan Walikota pemerintah Surabaya, dinas sosial sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah kota memiliki tugas yang besar agar program RSDK ini terlaksana dengan baik.

Selain itu dikarenakan program RSDK menggunakan pendekatan *bottom-up*, oleh karena itu mengandaikan sebuah keberhasilan pelaksanaan program melalui keterlibatan penuh masyarakat. Keberadaan UPKM sebagai sebuah organisasi bentukan swadaya masyarakat dalam peranannya dalam implementasi menggambarkan bahwa program ini menuntut sebuah karakteristik kelembagaan yang telah mapan. Dengan anggapan bahwa warga atau kelompok sasaran adalah aktor utama yang memiliki inisiatif dan keterlibatan dalam pelaksanaan program dari proses pengajuan diri dan turut berpartisipasi menyukseskan program. Agen sering kali dianggap sebagai aktor yang melayani masyarakat sehingga dalam prosesnya agen hanya memiliki peran administratif, pelaksana, dan pengawasan.

Namun yang terjadi dalam penerapan program RSDK di Kelurahan Ploso adalah peran agen di mana anggota UPKM dan RT/RW yang memiliki peran besar dalam proses implementasi kebijakan. Hal ini sangat erat kaitannya dengan pendekatan *top-down* yang berbanding terbalik dengan pendekatan yang digunakan oleh program RSDK. UPKM dan RT/RW pada akhirnya selain sebagai fungsi administratif juga memiliki peran inisiasi dan partisipasi yang sangat besar dari proses pencarian nama usulan

hingga proses pelaksanaan program dikarenakan rendahnya partisipasi kelompok sasaran. Kondisi yang terjadi, di mana seharusnya warga yang mengajukan diri namun pada implementasinya pihak RT/RW yang aktif dalam proses pencarian nama usulan dan memosisikan diri sebagai aktor yang memiliki kemampuan dan kepekaan untuk menganalisis warga mana yang berhak mendapatkan bantuan program RSDK. Hal ini menunjukkan bahwasanya karakteristik kelembagaan dan penguasa yang masih bersifat tradisional dan merasa memiliki peran besar dalam pelaksanaan program melahirkan permasalahan bahwasanya proses pendekatan program yang mestinya bersifat dari bawah ke atas, namun pada kenyataannya masih bersifat atas ke bawah.

Kepatuhan dan Daya Respon Kelompok Sasaran

Kepatuhan dan daya respons kelompok sasaran mengartikan bagaimana pola keaktifan dan penerimaan kelompok sasaran dalam mempengaruhi implementasi program. Keterlibatan UKM sebagai lembaga swadaya masyarakat yang berisi tokoh masyarakat turut mempengaruhi daya responsivitas kelompok sasaran. Hal ini dikarenakan dalam proses implementasi melahirkan sebuah relasi dan keterikatan antara kelompok sasaran program dengan agen-agen di dalam UPKM. Relasi tersebut melahirkan sebuah kepatuhan dan daya responsivitas kelompok sasaran.

Seperti relasi yang muncul antara ibu Saudah selaku penerima program dengan ibu Yuli selaku bendahara UPKM. Ibu Saudah selain merasa dengan adanya program RSDK begitu membantu kondisinya saat ini namun dirinya memiliki kedekatan dengan ibu Yuli selaku anggota UPKM. Oleh karena itu segala kegiatan pemberdayaan yang diarahkan dan dilaksanakan oleh ibu Yuli selaku anggota UPKM diikuti oleh ibu Saudah, sedangkan kondisi berbeda dialami oleh ibu Ponimah. Meskipun merasa bahwa dengan adanya program RSDK begitu membantu kondisi hidupnya, namun tingkat partisipasi ibu Ponimah begitu rendah. Partisipasi hanya muncul ketika pada tahap perbaikan rumah tidak layak huni saja. Namun kemudian mencapai tahap kegiatan pendampingan dan pemberdayaan partisipasinya begitu minim dikarenakan kurangnya kesadaran dan dorongan dalam diri untuk ikut berpartisipasi dalam program karena melihat program ini hanya sekedar program perbaikan rumah saja dan kurangnya mobilisasi dari UPKM dikarenakan tidak memiliki relasi yang kuat.

Terdapat sebuah kendala dalam proses implementasi program yang bersifat *bottom-up* dikarenakan pada seharusnya sebuah inisiasi dan inisiatif tentang pengajuan nama usulan program adalah berawal dari warga itu sendiri, pada dasarnya pihak RT/RW dan UPKM sebagai tokoh masyarakat dalam fungsinya dalam program ini adalah perihal fungsional proses pengajuan saja melalui pihak RT/RW dan UPKM. Namun yang terjadi sering kali dikarenakan kurangnya sosialisasi dan mobilisasi dari pihak-pihak implementator menyebabkan informasi yang dimiliki warga sangat terbatas dan mempengaruhi inisiatif dan partisipasi mereka dalam program RSDK.

Implementasi kebijakan RSDK di Kelurahan Ploso menyiratkan sebuah fenomena dimana dalam penerapan program yang bersifat *bottom-up* tidak bisa begitu saja mengandaikan sebuah keadaan di mana warga atau kelompok sasaran yang berperan penuh dalam program tersebut. Warga memiliki sebuah keterbatasan kondisi di mana mereka memiliki sedikit informasi dan pengetahuan akan program yang ada. Oleh karena itu hal ini menunjukkan bahwasanya kebijakan yang bersifat *bottom-up* masih membutuhkan peran aktor sebagai pemberi stimulan dan pendampingan bagi kelompok sasaran agar dapat aktif berpartisipasi.

Implikasi Program

Program RSDK memiliki tujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan sosial ekonomi masyarakat dan/atau keluarga miskin utamanya di kawasan permukiman kumuh dan meningkatkan kualitas lingkungan hunian melalui suatu upaya penyadaran dan perlunya penanganan terpadu baik dari aspek fisik, sarana dan prasarana maupun kondisi sosial ekonomi masyarakatnya. Program RSDK menggunakan konsep Tridaya, Daya Manusia, Daya Lingkungan, dan Daya Usaha.

Parameter capaian pertama adalah Daya Manusia. Dengan pola partisipasi masyarakat dalam implementasi program, masyarakat Kelurahan Ploso memiliki kemampuan untuk ikut berperan dan berkontribusi dalam kesuksesan program Kehadiran UPKM sebagai salah satu lembaga masyarakat pada awalnya diharapkan untuk dapat menjadi motor bagi masyarakat lainnya untuk ikut berperan serta dalam program RSDK yang bertujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat prasejahtera yang dekat dengan lingkungan tempat tinggal. Namun pada kenyataannya partisipasi masyarakat masih sangat rendah dikarenakan minimnya informasi dan kesadaran akan maksud dan tujuan program RSDK ini. Sehingga pola partisipasi masyarakat yang ada hanya sepenuhnya digerakkan oleh UPKM.

Parameter capaian kedua dari suksesnya program RSDK adalah berdasar pada tingkat penurunan kawasan kumuh di Kelurahan Ploso yang berkait dengan konsep daya lingkungan. Penurunan daerah kawasan kumuh di Kota Surabaya bisa juga dapat diartikan sebagai sebuah peningkatan kualitas lingkungan hidup masyarakat

Peningkatan kualitas lingkungan fisik adalah salah satu upaya pemerintah untuk memberikan kehidupan yang layak bagi masyarakatnya. Walaupun sering dianggap kebutuhan tersier, namun dengan adanya perbaikan rehabilitasi rumah ini kiranya sedikit dapat meringankan beban hidup penerima bantuan program. Ada secercah harapan ketika seseorang memiliki hunian yang layak akan menumbuhkan sebuah pendorong etos, semangat dan aktivitas masyarakat di lingkungan sosialnya. Oleh dari itu masyarakat target sasaran akan lebih mampu untuk mengaktualisasi diri di masyarakat. Pada nyatanya dengan adanya program RSDK ini bagi target sasaran sudah dapat memberikan sebuah dampak yang baik bagi kehidupan mereka. Perbaikan yang dilakukan terhadap rumah mereka dipandang sebagai sebuah kehadiran pemerintah dalam menyikapi permasalahan yang mereka alami

Indikator capaian yang ketiga berdasar pada konsep Daya Usaha. Pelaksanaan pemberdayaan dan pelatihan semestinya memberikan sebuah implikasi bahwasanya kelompok sasaran dapat memiliki kemandirian dan menumbuhkan jiwa usaha, namun pada implementasinya kelompok sasaran tidak dapat mengembangkan usaha dan keterampilannya karena tidak adanya modal.

Kendala

Kendala utama yang muncul dalam implementasi RSDK adalah rendahnya partisipasi dan pemahaman kelompok sasaran. Program RSDK menekankan bahwasanya gagasan awal dari program RSDK adalah sebuah program rehabilitasi lingkungan yang mendorong dan melibatkan sebuah kesadaran dan partisipasi dari setiap elemen khususnya masyarakat dalam lingkungan tersebut agar turut bergotong-royong meningkatkan kualitas lingkungan hidup daerah mereka serta merefungsionalisasi target sasaran dengan adanya program ini agar lebih berdaya dan dapat mengaktualisasi perannya dalam lingkungan sosial.

Dalam proses implementasi perbaikan rumah tidak layak huni milik ibu Saudah RW 5 RT 3 pada kenyataannya yang terjadi peran masyarakat dalam mendayakan kemampuannya untuk ikut terlibat dalam proses perbaikan sangat minim. Hal ini dikarenakan kebanyakan masyarakat mengira bahwasanya program ini adalah sebuah tanggung jawab dari UPKM dan Dinas Sosial saja tanpa melibatkan masyarakat. Hal ini begitu disayangkan ketika seharusnya masyarakat dapat dengan mudah ikut berpartisipasi dengan cara hanya membantu perbaikan atau melakukan galang dana untuk berperan dalam program yang pada prinsipnya RSDK adalah kesetiakawanan, solidaritas, dan gotong royong masyarakat.

Ketidaktahuan masyarakat terkait prinsip program menunjukkan bahwasanya terdapat sebuah ketidakjelasan informasi terkait program RSDK pada masyarakat Kelurahan Ploso. Hal ini sangat disayangkan dikarenakan begitu menghambat peran masyarakat untuk turut andil dalam proses implementasi program. Oleh karena itu dapat dilihat bahwa sumber kendala ini muncul karena kurangnya sosialisasi dari agen terkait. Dalam hal ini Dinas Sosial, UPKM dan RT/RW memiliki andil besar dalam mensosialisasikan prinsip dan tujuan program RSDK. Rendahnya partisipasi masyarakat juga turut dipengaruhi oleh kurang adanya dorongan dari agen terkait akan kejelasan program.

Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat tidak hanya mempengaruhi partisipasi masyarakat lain dalam implementasi program tetapi juga menghambat kesadaran masyarakat agar sadar akan adanya eksistensi program RSDK. Dengan kesadaran masyarakat akan adanya program ini, seharusnya setiap warga memiliki hak untuk mengajukan diri sebagai kelompok sasaran. Dengan kurangnya informasi terkait program ini menutup hak masyarakat untuk dapat ikut mengajukan diri dikarenakan pada implementasinya, yang terjadi hanya melalui usulan subjektif agensi UPKM dan RT/RW saja hak

mereka dapat diakomodir selama ini. Hal ini menunjukkan rendahnya koordinasi antar agen terhadap masyarakat terkait dalam proses sosialisasi dan pemilihan usulan program karena pada seharusnya segala bentuk program terlebih dahulu disampaikan ke masyarakat. Kemudian tugas dan hak masyarakat untuk merespons kehadiran program tersebut.

Dari beberapa kendala yang terjadi pada implementasi RSDK tersebut, pemerintah kota Surabaya melalui Dinas Sosial melakukan evaluasi terhadap program RSDK dan mengeluarkan kebijakan pembaruan dengan menghapuskan poin kebijakan perihal partisipasi dan seiring dengan penghapusan itu pemerintah kota Surabaya melalui Dinas Sosial mengganti nama program menjadi Rutilahu.

SIMPULAN

Dalam implementasi kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) di Kelurahan Ploso berjalan dengan kurang baik. Hal ini diukur dari dampak yang dihasilkan program tersebut. Dampak dari keberhasilan program RSDK berpegang pada konsep pengembangan daya manusia, daya lingkungan dan daya usaha. Pada daya manusia program ini telah berhasil melibatkan partisipasi masyarakat melalui penguatan lembaga lokal atau UPKM. Namun pada akhirnya kinerja UPKM belum maksimal mendorong peran serta masyarakat. Dampak pada pola daya lingkungan menjadi indikator yang memiliki dampak paling besar pada kelompok sasaran. Pelaksanaan perbaikan rumah telah tepat sasaran dan mampu memberikan dampak yang besar dalam perbaikan lingkungan fisik kelompok sasaran. Sementara itu, konsep daya usaha program ini kurang berhasil dikarenakan partisipasi dan daya respons kelompok sasaran masih rendah dalam mengikuti program ketrampilan dan kurangnya modal menyebabkan keberlanjutan program ini kurang maksimal. Dalam implementasi program RSDK terdapat sebuah kendala di mana kurangnya daya tanggap masyarakat dan penerima program dikarenakan kurangnya sosialisasi dan kurangnya koordinasi antar agensi terkait di lapangan. Hal ini menyebabkan kurangnya pengetahuan masyarakat tentang tujuan dan konsep dari RSDK itu sendiri sehingga partisipasi masyarakat dan kelompok sasaran rendah.

DAFTAR PUSTAKA

- Chambers, R. (1967). *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*. Jakarta: LP3ES.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Pricenton Ineversity Press
- Madani, M. (2011). *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Kota Surabaya.
- Suyanto, B. (2013). *Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya*. Malang: Instran Publishing.
- Van Meter, D. V. H. (1975). *Model-model dalam kebijakan publik*. Yogyakarta: Journal Administration and Society.