

IMPLEMENTASI PROGRAM REHABILITASI SOSIAL DAERAH KUMUH (RSDK) DI KELURAHAN PLOSO, KECAMATAN TAMBAKSARI, KOTA SURABAYA

Awatar Wisya Fatwa

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

Kampus B Dharmawangsa Dalam, Airlangga, Kec. Gubeng, Kota SBY, Jawa Timur 60286

E-mail: awatar.fatwa17@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini membahas tentang implementasi kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) di Kelurahan Ploso, Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya. Implementasi kebijakan merupakan tindakan yang diambil oleh pemangku kebijakan untuk mencapai tujuan dari kebijakan yang telah digariskan. Implementasi kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh bertujuan meningkatkan taraf kehidupan masyarakat dengan cara perbaikan rumah dan pemberdayaan masyarakat untuk mengengentaskan permasalahan daerah kumuh dan kemiskinan. Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan yang menggandaikan bahwa sebuah implementasi kebijakan selain dipengaruhi oleh konten kebijakan juga turut dipengaruhi oleh konteks kebijakan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk memahami tentang implementasi program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh. Hasil dari penelitian ini meliputi: (1) Implementasi program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh yang meliputi tujuan, proses implementasi, peran dan relasi aktor pemangku kebijakan dalam menjalankan program di masyarakat; (2) Implikasi dari pelaksanaan program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh; dan (3) Kendala dalam implementasi program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di Kelurahan Ploso, Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya.

Kata kunci: implementasi, program, rehabilitasi sosial daerah kumuh, surabaya

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 Slum Area Social Rehabilitation program. The results of this study includ: (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 City.

Keyword: *implementation, program, slum area social rehabilitation, surabaya*

PENDAHULUAN

Permasalahan kemiskinan dan kepadatan penduduk adalah masalah yang lazim di kawasan-kawasan perkotaan, salah satunya adalah Kota Surabaya. Kemiskinan menurut Leviatan dalam Bagong (2003) merupakan sebuah bentuk kekurangan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai sebuah penghidupan yang layak. Kemiskinan seringkali 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 diatas garis kemiskinan. Pembangunan kota yang hanya sebatas fisik saja seringkali menyebabkan beberapa hal, yaitu: (1) menarik penduduk desa untuk melakukan urbanisasi; (2) pembangunan bernilai besar hanya dinikmati sebagian kecil masyarakat saja; dan (3) ketidakseimbangan antara jumlah lapangan kerja dengan jumlah penduduk yang ada.

Permasalahan kemiskinan dan kepadatan penduduk menyebabkan 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 dibawah garis kemiskinan yang dapat ditemukan di kawasan Kelurahan Ploso. Wilayah kelurahan Ploso merupakan salah satu bagian wilayah Kotamadya Surabaya Timur, termasuk Kecamatan Tambaksari yang memiliki kondisi penduduk yang cukup padat dan prosentase kemiskinan yang cukup tinggi. Kondisi kepadatan penduduk dan persentase kemiskinan yang tinggi melahirkan kawasan-kawasan kumuh yang menyebar di daerah Kelurahan Ploso.

Kelurahan Ploso pada tahun 2018 memiliki jumlah penduduk sebanyak 37.543 jiwa yang menyebar di 13 rukun warga sehingga menjadikannya kawasan padat penduduk. Persentase kepadatan penduduk di Kelurahan Ploso menurut data BPS adalah salah satu yang terpadat di Kota Surabaya. Hal ini diperparah dengan kondisi kemiskinan di Kelurahan Ploso yang cukup tinggi. 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 sebuah permasalahan kemiskinan yang selaras dengan kepadatan penduduk yang melahirkan indikasi kawasan kumuh di kelurahan Ploso. Pemerintah telah melakukan berbagai bantuan program untuk mendorong kondisi ekonomi dan sosial masyarakat prasejahtera dengan bantuan dana IDT, JAKESRA, BL hingga Kampung Improvement Program (KIP) sebagai upaya pengentasan permasalahan kemiskinan dan

daerah kumuh. Program sebelumnya dinilai kurang efektif dan memunculkan berbagai kendala, seperti: (1) rendahnya koordinasi antar agensi; (2) rendahnya kepatuhan kelompok sasaran; dan (3) kurangnya sumber daya.

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

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

Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) di Kota Surabaya telah diterapkan sejak tahun 2003 melalui 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: (1) meningkatkan kualitas kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat dan/atau keluarga miskin utamanya di kawasan permukiman kumuh; (2) meningkatkan kualitas kehidupan sosial ekonomi masyarakat dan/atau keluarga miskin utamanya di kawasan permukiman kumuh; (3) meningkatkan kualitas lingkungan hunian melalui suatu upaya penyadaran dan perlunya penanganan terpadu baik dari aspek fisik, sarana dan prasarana maupun kondisi sosial ekonomi masyarakatnya; (4) pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan inisiatif, kreatifitas, dan jiwa kemandirian dalam pelaksanaan kegiatan peningkatan kesejahteraan di lingkungan tempat tinggalnya; (5) meningkatkan kemampuan usaha dalam rangka pengembangan sumber pendapatan yang dapat menunjang perekonomian keluarga.

Pola program RSDK yang bersifat *bottom-up* ini melibatkan partisipasi dan peran aktif masyarakat melalui kolaborasi antara Dinas Sosial dan *stakeholder* terkait dalam implementasi program tersebut. Paradigma *good governance* yang berkembang menjadikan suatu program tidak hanya digerakan oleh dinas terkait tetapi juga melibatkan masyarakat. Implementasi program RSDK melibatkan Dinas Sosial sebagai penanggung jawab program, DPRD sebagai pengawas, UPKM sebagai pelaksana program di lapangan, dan masyarakat Kelurahan Ploso sendiri. Pelibatan 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.

Implementasi kebijakan merupakan upaya yang dilakukan pemangku kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Proses atau tahapan implementasi seringkali 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 Grindle (1980) sebuah keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui proses implementasi kebijakan dan dampak yang ditimbulkan kebijakan tersebut. Proses implementasi melihat sejauh mana sebuah program berjalan sesuai dengan apa yang telah digariskan. Dampak dari keberhasilan program dapat diukur melalui sejauh mana implikasi dari program tersebut dapat diterima dan mengubah kondisi kelompok sasaran. Proses implementasi program tidak dapat dilihat dari sudut pandang konten kebijakan (*content of policy*) yang berkaitan dengan isi dan substansi program saja, tetapi juga dipengaruhi oleh konteks kebijakan (*context of policy*). 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. Aktor yang berperan saling memberikan pengaruh (*mutually inclusive*) demi tercapainya kepentingan bersama (Madani, 2011).

METODE PENELITIAN

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. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui wawancara dan observasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Program RSDK Kelurahan Ploso

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 merubah 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.

Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh di kota Surabaya adalah program pembangunan yang berdasar pada partisipasi masyarakat (*community based development*). Pelaksanaan program ini 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.

Program yang telah ada sejak tahun 2003 ini telah mengalami berbagai pembaharuan dalam proses perkembangannya. Program RSDK saat ini 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. Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh 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. Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh 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 materil 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 menysasar dan mencoba merealisasikan sejumlah 1038 usulan penerima yang terdiri dari 78 kelurahan, termasuk didalamnya kelurahan Ploso. Kelurahan Ploso adalah salah satu kelurahan yang memiliki kawasan dengann kepadatan penduduk yang tinggi. Pemukiman di kelurahan Ploso banyak yang memenuhi kriteria pemukiman kumuh sehingga diperlukan 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.

Implementasi program RSDK menggunakan pendekatan *bottom-up* dimana 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. Pelaksanaan program RSDK di kelurahan Ploso melibatkan beberapa tahap:

Pertama, forum pemangku kebijakan. Forum ini berguna untuk membahas dan bertukar aspirasi antara UPKM selaku pelaksana program dengan Dinas Sosial selaku penanggungjawab untuk mepadankan visi dan misi antar dua lembaga implemantor yang ada;

Kedua, 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;

Ketiga, 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 sekertaris,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;

Keempat, tahap pembekalan UPKM. tahap ini pemberian kegiatan lokakarya sebagai bekal kemampuan teknis dan manajemen dari Dinas Sosial dan Kelurahan agar nantinya UPKM dapat bekerja dengan baik dan memperlancar pelaksanaan program di lapangan;

Kelima, 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;

Keenam, pelatihan keterampilan usaha, yang dimana 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;

Ketujuh, perbaikan bangunan rumah tidak layak huni, yang dimana secara teknis dilakukan sesuai dengan usulan keluarga miskin, baik obyek maupun bahannya. Tahapan ini merupakan perihal pelaksanaan perbaikan bangunan;

Kedelapan, 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. Dinas Sosial selaku SKPD penanggungjawab program memiliki peran besar untuk berkolaborasi dan bersinergi dengan aktor-aktor lain agar tercipta sebuah pelaksanaan program yang baik dan tepat sasaran. Pembagian wewenang yang melibatkan beberapa pihak dalam program RSDK ini mengakibatkan pihak terkait memiliki kewajiban untuk melaksanakan fungsinya. Dinas Sosial memiliki posisi untuk mendorong kinerja dari UPKM untuk berkerja sesuai dengan *track* dalam bentuk pengawasan melalui tim pengawas yang ada di lapangan. Tim pengawas dari pihak Dinas Sosial adalah aktor yang turut memantau implementasi program di lapangan.

Dinas Sosial memiliki kepentingan yang didorong dari penilaian SKPD dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu Dinas Sosial wajib menjalankan setiap program dengan sukses. Dinas Sosial bukan lagi memposisikan diri sebagai aktor yang mengatur tetapi aktor yang merangkul. Dari sana tercipta sebuah sinergitas yang dibutuhkan. Setiap pihak memiliki kepentingan dan tanggungjawab 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 Dinas Sosial tengah menjalankan fungsi eksekutifnya, sedangkan pada saat itu DPRD berperan untuk mengawasi jalannya program agar berjalan sesuai dengan *track*-nya. Ada sebuah sinergitas peran antara Dinas Sosial dengan DPRD yang tengah berjalan dengan baik sehingga pelaksanaan program sesuai dengan yang diinginkan.

Proses implementasi RSDK di kelurahan Ploso kaitanya 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 seringkali adanya program RSDK sebisa mungkin dapat memiliki dampak pada konstituen mereka. Oleh karena itu seringkali usulan penerima bantuan dari anggota dewan terkesan diperuntukan kepada konstituen mereka sendiri.

UPKM memiliki peran dari proses pemilihan usulan penerima program hingga program berakhir. UPKM dianggap lebih mengerti bagaimana kondisi masyarakat didaerahnya karena anggotanya berasal dari masyarakat. Mereka yang akan mencari dan menentukan serta menerima usulan calon penerima program. Seringkali 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. Seperti yang diungkapkan Bu Rukijah sebagai berikut:

“Saya diajukan dan dibantu pak RW dan Bu Yuli, saya kenal baik dengan bu Yuli ini dari program bagi nasi untuk lansia mas, terus jadi pak RW sama bu Yuli itu yang akhirnya ikut membantu mengurus surat-suratnya gitu.

Karakteristik Lembaga dan Penguasa

Keberadaan program RSDK adalah salah satu janji 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. Dinas Sosial sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah kota memiliki tugas yang besar agar program RSDK ini terlaksana dengan baik ketika janji tersebut menjadi program unggulan Pemerintah Kota Surabaya,

Program RSDK yang menggunakan pendekatan *bottom-up* mengandaikan sebuah keberhasilan pelaksanaan program melalui keterlibatan penuh masyarakat. Keberadaan UPKM sebagai sebuah organisasi bentukan swadaya masyarakat dalam peranannya dalam implementator menggambarkan bahwa program ini menuntut sebuah karakteristik kelembagaan yang telah mapan. 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 seringkali dianggap sebagai aktor yang melayani masyarakat sehingga dalam prosesnya agen hanya memiliki peran administratif, pelaksana, dan pengawasan.

Realitas penerapan program RSDK di Kelurahan Ploso adalah peran agen yang dipegang oleh anggota UPKM dan RT/RW 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 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 menunjukkan 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 karakteristik kelembagaan dan penguasa yang masih bersifat tradisional dan merasa memiliki peran besar dalam pelaksanaan program. Keadaan ini melahirkan permasalahan proses pendekatan program yang seharusnya bersifat dari bawah ke atas menjadi masih bersifat dari atas ke bawah.

Kepatuhan dan Daya Respon Kelompok Sasaran

Kepatuhan dan daya respon 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 didalam 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. Segala kegiatan pemberdayaan yang diarahkan dan dilaksanakan oleh Ibu Yuli selaku anggota UPKM diikuti oleh Ibu Saudah.

Kondisi berbeda dialami oleh Ibu Ponimah. Program RSDK meskipun dirasa membantu kondisi hidupnya, tingkat partisipasi Ibu Ponimah sendiri begitu rendah dalam program tersebut. Partisipasi hanya muncul ketika pada tahap perbaikan rumah tidak layak huni saja. Partisipasinya begitu minimum ketika mencapai tahap kegiatan pendampingan dan pemberdayaan dikarenakan kurangnya kesadaran dan dorongan dalam diri untuk ikut berpartisipasi dalam program tersebut. Program ini dianggap sebagai program yang hanya sekedar melakukan perbaikan rumah saja. 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. Realitas yang terjadi seringkali 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 dimana warga atau kelompok sasaran yang berperan penuh dalam program tersebut. Warga memiliki sebuah keterbatasan kondisi dimana mereka memiliki sedikit informasi dan pengetahuan akan program yang ada. 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. Pola partisipasi masyarakat yang ada hanya sepenuhnya digerakan oleh UPKM. UPKM pada dasarnya juga harus mampu mendorong atau memobilisasi peran masyarakat untuk berperan aktif dalam membantu beban perbaikan rumah dan pemberian keterampilan, namun kinerja UPKM di kelurahan Ploso hanya sebatas pelaksana program.

Parameter capaian kedua dari suksesnya program RSDK adalah berdasar pada tingkat penurunan kawasan kumuh di kelurahan Ploso yang berkaitan 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, adanya perbaikan rehabilitasi rumah ini sedikit dapat meringankan beban hidup penerima bantuan program. Ada secercah harapan ketika seseorang memiliki hunian

yang layak akan menumbuhkan sebuah pendorong etos, semangat dan aktifitas masyarakat di lingkungan sosialnya. 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. Implementasi Program RSDK dalam proses perbaikan rumah sangat efektif dikarenakan meskipun proses pengusulan dan pemilihan kelompok sasaran sangat erat dengan peran aktor dan bertentangan dengan konsep program namun program ini telah berhasil menysasar kelompok sasaran yang benar-benar membutuhkan bantuan. Bu Saudah, Bu Rukijah dan Bu Saudah adalah janda yang kondisi ekonomi sosial dan lingkungannya masih sangat memperhatikan. Dengan perbaikan fisik rumah mereka sudah mampu meringankan beban hidup mereka dikarenakan rumah yang tidak layak huni.

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 bentuk bantuan program ini hanya berbentuk pelatihan ketrampilan. Pola pemodalan yang dikumpulkan dari sumbangsih masyarakat sekitar juga tidak berjalan dengan baik sehingga banyak dari kelompok sasaran tidak memiliki modal untuk mengembangkan usaha dan mengaktualisasi diri.

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 me-refungsionalisasi kelompok sasaran dengan adanya program ini agar lebih berdaya dan dapat mengaktualisasi perannya dalam lingkungan sosial.

Tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perbaikan rumah tidak layak huni milik Ibu Saudah RT 3 RW 5 sangat rendah. Hal ini dikarenakan kebanyakan masyarakat mengira bahwasanya program ini adalah sebuah tanggungjawab 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.

Rendahnya pengetahuan masyarakat terkait prinsip program menunjukkan bahwasanya terdapat sebuah kekurangjelasan informasi terkait program RSDK pada masyarakat kelurahan Ploso. Hal ini sangat disayangkan dikarenakan begitu menghambat peran masyarakat untuk turut ikut 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 peran besar dalam mensosialisaikan 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 merespon kehadiran program tersebut.

Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Sosial melakukan evaluasi terhadap program RSDK dan mengeluarkan kebijakan pembaruan dengan menghapuskan poin kebijakan perihal partisipasi mengingat beberapa kendala yang terjadi pada implementasi RSDK tersebut. Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Sosial mengganti nama program menjadi Rutilahu

SIMPULAN

Implementasi kebijakan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) di kelurahan Ploso berjalan dengan kurang baik. Hal ini dapat diukur melalui proses dan dampak dari implementasi program. Proses implementasi program ini sangat dipengaruhi oleh relasi dan kuasa aktor yang terkait di dalamnya. Program yang semestinya bersifat *bottom-up* yang mengandaikan sebuah peran aktif masyarakat bertemu dengan kepentingan aktor yang terlibat justru bersifat *top-down* dalam implementasinya. Besarnya peran dan pengaruh aktor sebagai pemberi stimulan dan rendahnya daya tangkap dan responsivitas kelompok sasaran. 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. Sedangkan konsep daya usaha program ini kurang berhasil dikarenakan partisipasi dan daya respon kelompok sasaran masih rendah dalam mengikuti program keterampilan dan kurangnya modal menyebabkan keberlanjutan program ini kurang maksimal.

Dalam implementasi program RSDK terdapat sebuah kendala dimana 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, Robert. (1967). *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*. Jakarta: LP3ES.

Grindle, Merilee S. (1980). *Politics and Policy Implementation In The Third World*. New Jersey: Pricenton Ineversity Press

Madani, Muhlis. (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