

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perumahan dan kawasan permukiman merupakan salah satu kebutuhan dasar yang sangat penting bagi setiap manusia. Kebutuhan tempat tinggal yang layak beserta sarana dan prasarananya yang merupakan kebutuhan dasar setiap manusia yang akan terus berkembang sesuai dengan siklus kehidupan. Perumahan dan kawasan permukiman adalah cerminan kehidupan sosial dari rumah tangga suatu keluarga.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan Perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 28 H ayat (1) menyatakan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Pasal 3 huruf f menyatakan Perumahan dan kawasan permukiman diselenggarakan untuk “menjamin

terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi teratur, terencana, terpadu dan berkelanjutan”. Hal ini berarti penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman harus menjamin terwujudnya rumah yang layak bagi masyarakat.

Undang-Undang perumahan dan kawasan permukiman ini juga mencakup pemeliharaan dan perbaikan dengan mengedepankan pengaturan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh yang dilakukan untuk meningkatkan mutu kehidupan dan penghidupan masyarakat penghuni perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

Badan Pusat Statistik Indonesia dalam Survey Sosial Ekonomi Nasional Modul Kesehatan dan Perumahan 2016 menyebutkan bahwa didalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019 terdapat arah kebijakan pembangunan perumahan dan permukiman diantaranya adalah meningkatkan aksesibilitas masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) terhadap hunian yang layak dan terjangkau melalui meningkatkan aksesibilitas masyarakat berpenghasilan rendah, menengah bawah terhadap hunian yang layak dan terjangkau, meningkatkan penyediaan hunian layak dan terjangkau bagi MBR; meningkatkan kualitas lingkungan permukiman; meningkatkan jaminan kepastian hukum dalam bermukim (*secure tenure*); meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap layanan air minum dan sanitasi yang

memadai, meningkatkan prioritas pembangunan prasarana dan sarana permukiman (air minum dan sanitasi).

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 02/PRT/M/2016 Tentang Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh terdapat kriteria kekumuhan yang ditinjau dari :

Tabel 1.1 Kriteria Perumahan dan Permukiman Kumuh

No (1)	Kriteria (2)	Parameter (3)
1	Bangunan Gedung	a. Ketidakteraturan bangunan b. Tingkat kepadatan bangunan yang tinggi & tidak sesuai dengan ketentuan rencana tata ruang c. Kualitas bangunan tidak memenuhi syarat
2	Jalan lingkungan	a. Jaringan jalan lingkungan tidak melayani seluruh lingkungan perumahan dan permukiman b. Kualitas permukaan jalan lingkungan buruk
3	Penyediaan air minum	a. Ketidakterediaan akses aman air minum b. Tidak terpenuhinya kebutuhan air minum setiap individu sesuai standar yang berlaku
4	Drainase lingkungan	a. Drainase lingkungan tidak mampu mengalirkan limpasan air hujan sehingga menimbulkan genangan b. Ketidakterediaan drainase c. Tidak terhubung dengan sistem drainase perkotaan d. Tidak dipelihara sehingga terjadi akumulasi limbah padat dan cair di dalamnya e. Kualitas konstruksi drainase lingkungan buruk.
5	Pengelolaan air limbah	a. Sistem pengelolaan air limbah tidak sesuai dengan standar teknis yang berlaku b. Prasarana dan sarana pengelolaan air limbah tidak memenuhi persyaratan teknis.
6	Pengelolaan persampahan	a. Prasarana dan sarana persampahan tidak sesuai dengan persyaratan teknis b. Sistem pengelolaan persampahan tidak memenuhi persyaratan teknis c. Tidak terpeliharanya sarana dan prasarana pengelolaan persampahan sehingga terjadi pencemaran lingkungan sekitar oleh sampah, baik sumber air bersih, tanah maupun jaringan drainase.

(1)	(2)	(3)
7	Proteksi kebakaran	a. Prasarana proteksi kebakaran b. Sarana proteksi kebakaran.

Sumber : Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 02/PRT/M/2016

Pemerintah pusat memiliki visi “Kota Tanpa Kawasan Kumuh” dengan target mengurangi luasan kawasan kumuh menjadi nol persen dimulai tahun 2015 dan harus dicapai pada tahun 2019. Strategi pokok dalam kebijakan tersebut diantaranya; Pertama, menyediakan lahan perumahan untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Kedua, meningkatkan kapasitas Pemerintah Daerah. Ketiga, memfasilitasi pembangunan perumahan swadaya. Keempat, menangani permukiman kumuh yang komprehensif dan terpadu dengan Rencana Kota. Kelima, memperluas akses pembiayaan perumahan bagi MBR. Keenam, menyediakan pelayanan dasar yang terpadu dengan sistem kota.

Sesuai visi tersebut, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) mengambil langkah melakukan pembangunan perumahan swadaya yang ditujukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) melalui **Program Nasional Pembangunan Sejuta Rumah**. Pemerintah pusat membagi pemenuhan rumah swadaya ini ke dalam dua kategori, yakni **Pembangunan rumah baru swadaya (PBR)** dan **Peningkatan kualitas rumah tak layak huni (PKRS RTLH)**. Implementasi Program Nasional ini mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor

02/PRT/M/2016 tentang Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh.

Mewujudkan pengentasan perumahan dan kawasan kumuh, Kementerian PUPR mengajak Pemerintah Daerah untuk berkolaborasi dalam mewujudkan kebijakan ini. Pemerintah Daerah kemudian melakukan perancangan program yang mengacu pada program nasional sebelumnya dengan membuat Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni. Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni bertujuan untuk membantu pengentasan kumuh melalui pembangunan perumahan dan kawasan permukiman bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

Berdasarkan data Kementerian PUPR tahun 2012, di Indonesia terdapat daerah-daerah kumuh dan Kota Semarang masuk dalam 10 kota dengan kawasan kumuh di Indonesia. Pemerintah Kota Semarang dalam hal ini menetapkan lokasi sasaran program melalui pembuatan **Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor: 050/801/2014** tentang Penetapan Lingkungan Perumahan dan Permukiman Kumuh Kota Semarang. Walikota Semarang melalui SK ini menetapkan 62 kelurahan dari 15 Kecamatan dengan total luasan 415,83 Ha.

Tabel 1.2 Daftar Lokasi Lingkungan Perumahan dan Permukiman Kumuh Kota Semarang

No	Lokasi		Luas Kumuh (Ha)
	Kecamatan	Kelurahan	
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Tugu	Mangunharjo	1,56
		Mangkangwetan	3,79
		Mangkang kulon	13,59
2	Genuk	Genuksari	6,19
		Banjardowo	3,38

(1)	(2)	(3)	(4)
		Terboyo kulon	0,62
		Trimulyo	6,00
3	Semarang Barat	Tambak arjo	2,67
		Ngemplaksimongan	1,32
		Krobokan	16,16
4	Semarang Tengah	Brumbungan	2,68
		Kembangsari	4,00
		Jagalan	1,36
		Miroto	7,00
		Kauman	2,00
		Pekunden	5,00
		Sekayu	2,32
5	Semarang Timur	Bugangan	8,34
		Rejosari	1,30
		Mlatiharjo	11,52
		Mlatibaru	3,93
		Rejomulyo	8,43
		Kemijen	15,86
6	Semarang Utara	Tanjung mas	37,63
		Bandarharjo	33,44
		Panggung kidul	26
		Kuningan	23,09
		Dadapsari	27,24
7	Candisari	Jomblang	1,10
		Karanganyar Gunung	1,67
8	Pedurungan	Gemah	5,50
		Muktiharjo Kidul	13,76
		Penggaron Kidul	2,19
9	Semarang Selatan	Lamper Lor	4,71
		Lamper Kidul	1,53
		Peterongan	1,33
		Lamper Tengah	7,39
10	Tembalang	Tandang	3,12
		Sendangguwo	4,36
		Rowosari	7,07
		Meteseh	10,42
11	Gayamsari	Sawah Besar	6,14
		Kaligawe	7,35
		Tambakrejo	5,23
		Gayamsari	1,57
12	Mijen	Purwosari	3,45
		Jatibarang	0,86
13	Banyumanik	Ngesrep	0,59
		Padangsari	0,49
		Jabungan	11,68
		Tinjomoyo	5,53
		Srondolkulon	3,67
		Gedawang	5,54

(1)	(2)	(3)	(4)
14	Gunungpati	Patemon	0,14
		Sekaran	3,19
		Sadeng	2,47
		Sukorejo	2,60
		Nongkosawit	3,77
15	Ngaliyan	Wonosari	3,12
		Kalipancur	1,32
		Purwoyoso	1,65
Total			415,83

Sumber : Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor : 050/801/2014

Berdasarkan tabel 1.2 maka lokasi yang paling kumuh terdapat di Kecamatan Semarang Utara dengan persentase kumuh terbanyak.

Kecamatan Semarang Utara sebagai kecamatan dengan persentase kumuh terluas terdiri dari Sembilan (9) Desa/Kelurahan yang kumuh dan tidak kumuh. Kelurahan yang termasuk Kumuh terdiri dari :

1. Kelurahan Bandarharjo
2. Kelurahan Tanjung Mas
3. Kelurahan Kuningan
4. Kelurahan Panggung Kidul
5. Kelurahan Dadapsari

Kelurahan yang tidak termasuk kumuh terdiri dari :

1. Kelurahan Plombokan
2. Kelurahan Purwosari
3. Kelurahan Bulu Lor
4. Kelurahan Panggung Lor

Selain lokasi penetapan wilayah kumuh yang berbentuk SK Walikota Semarang, terdapat SK Kabupaten/Kota untuk melihat Basis Data Kawasan Kumuh Berat Tahun 2017 dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.3 Basis Data Kawasan Kumuh Berat Tahun 2017 Berdasarkan SK Kabupaten/Kota Semarang

Kabupaten/ Kota	Kawasan	Desa	Kecamatan	Tingkat Kumuh	Luas	SK
Kota Semarang	Rejomulyo	Rejomulyo	Semarang Timur	Kumuh Berat	8.43	No. 050/801/2014
Kota Semarang	Kemijen	Kemijen	Semarang Timur	Kumuh Berat	15.86	No. 050/801/2014
Kota Semarang	Tanjung Mas	Tanjung Mas	Semarang Utara	Kumuh Berat	37.63	No. 050/801/2014
Kota Semarang	Bandarharjo	Bandarharjo	Semarang Utara	Kumuh Berat	33.44	No. 050/801/2014
Kota Semarang	Panggung Kidul	Panggung Kidul	Semarang Utara	Kumuh Berat	26.00	No. 050/801/2014
Kota Semarang	Kuningan	Kuningan	Semarang Utara	Kumuh Berat	23.09	No. 050/801/2014
Kota Semarang	Dadapsari	Dadapsari	Semarang Utara	Kumuh Berat	27.24	No. 050/801/2014

Sumber : Website Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman (diakses pada 7 Desember 2018)

Pada tabel 1.3 Basis Data Kawasan Kumuh Berat Tahun 2017 Berdasarkan SK Kabupaten/Kota Semarang dapat dilihat bahwa seluruh kawasan di Semarang Utara termasuk kedalam tingkat **Kumuh Berat**, dengan luas Kawasan Tanjung mas sebesar 37.63 dan diikuti Kawasan Bandarharjo dengan luas 33.44 ha.

Hasil basis data Basis Data Kawasan Kumuh Berat Tahun 2017 yang telah ditampilkan sebelumnya memperlihatkan seluruh Kelurahan di Kecamatan Semarang Utara termasuk ke dalam kawasan kumuh berat. Berdasarkan jurnal Ika Nur Rahma, dkk yang berjudul Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) Di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu Kota Semarang, diperoleh data program pembangunan yang telah dilaksanakan di dalam kawasan permukiman dan tidak semuanya dapat berkontribusi besar dalam mengurangi kumuh yang ada. Pada tabel berikut akan disajikan persentase pengurangan kumuh di Kecamatan Semarang Utara.

Tabel 1.4 Luas Kawasan Permukiman Kumuh Kecamatan Semarang Utara Hasil Verifikasi

No	Kecamatan	Kelurahan	Luas Kumuh Awal SK 2014 (Ha)	Luas Kumuh Akhir 2017 (Ha)	Prosentase Pengurangan Kumuh
1	Semarang Utara	Tanjung Mas	37,63	31,08	17%
2	Semarang Utara	Bandarharjo	33,44	28,08	16%
3	Semarang Utara	Panggung Kidul	26,00	9,15	57%
4	Semarang Utara	Kuningan	23,09	20,84	10%
5	Semarang Utara	Dadapsari	27,24	26,20	4%

Sumber : Jurnal Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU)

Di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tugu Kota Semarang

Berdasarkan tabel 1.4 dapat dilihat bahwa Prosentase pengurangan kawasan kumuh di Kecamatan Semarang Utara dalam kurun waktu 2014-2017 belum merata dan pengurangan kawasan kumuh terbesar hanya terjadi di Kelurahan Panggung Kidul.

Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 829/MENKES/SK/VII/1999 tentang Persyaratan Kesehatan Perumahan menyebutkan bahwa persyaratan kesehatan perumahan dimaksudkan untuk melindungi keluarga dari dampak kualitas lingkungan perumahan dan rumah tinggal yang tidak sehat. Persyaratan kesehatan perumahan meliputi :

- a. Lingkungan perumahan yang terdiri dari lokasi, kualitas udara, kebisingan dan getaran, kualitas tanah, sarana dan prasarana lingkungan, binatang penular penyakit dan penghijauan.
- b. Rumah tinggal yang terdiri dari bahan bangunan, komponen dan penataan ruang rumah, pencahayaan, kualitas udara, ventilasi, binatang penular penyakit, air, makanan, limbah, dan kepadatan hunian ruang tidur.

Adanya rumah yang tidak memenuhi standar kesehatan dan standar rumah yang layak huni menyebabkan diperlukan peningkatan pemenuhan kebutuhan Rumah Layak Huni (RLH) yang didukung dengan prasarana, sarana dan utilitas (PSU) serta kepastian bermukim bagi masyarakat berpenghasilan menengah-bawah, yang dapat dilakukan Pembangunan rumah tidak layak huni (RLTH) secara swadaya masyarakat baik untuk pembangunan baru maupun peningkatan kualitas.

Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat pada tahun 2015 jumlah **RTLH di Indonesia** sebanyak **2,51 juta unit** dengan rincian **2,18 juta rawan layak huni** dan **0,33 juta benar-benar tak layak huni**.

Provinsi Jawa Tengah terdiri dari 29 Kabupaten dan 6 Kota. Dari 6 Kota yang terdapat di Jawa Tengah, Kota Semarang merupakan Kota dengan jumlah rumah terbanyak yaitu 80.362 rumah dan rumah terbanyak dengan data tidak lengkap. Data tersebut akan dijabarkan pada tabel berikut:

Tabel 1.5 data RTLH Kota/Kabupaten Provinsi Jawa Tengah 2018

No	Kota/Kabupaten	RTLH	Rumah layak	Data tidak lengkap	Jumlah
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Kota Magelang	1.371	236	7.563	9.170
2	Kota Tegal	2.549	46	1.311	3.906
3	Kota Pekalongan	5.521	548	97	6.166
4	Kota Semarang	5.296	382	74.684	80.362
5	Kabupaten Kota Salatiga	31	0	141	172
6	Kota Surakarta	242	2	765	1.009

Sumber : e-RTLH PUPR (diakses pada 20 April 2020)

Berdasarkan data pada tabel 1.5 dapat dilihat bahwa Kota Semarang adalah salah satu dari 6 Kota di Provinsi Jawa Tengah dengan jumlah RTLH terbanyak kedua setelah Kota Pekalongan dengan jumlah data 5.296 RTLH dan dengan data rumah tidak lengkap sebanyak 74.684 rumah.

Pemerintah Kota/Kabupaten yang melaksanakan Program Rehabilitasi di daerahnya memiliki pedoman pelaksanaan dalam menjalankan Program. Pemerintah Kota Semarang dalam melaksanakan Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni memiliki Peraturan Walikota Semarang Nomor 13A Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kota Semarang.

Pemerintah Kota Semarang melakukan Rehabilitasi RTLH Sebagai bentuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pengurangan kawasan kumuh. Kecamatan Semarang Utara merupakan salah satu lokasi yang telah ditetapkan sebagai lokasi paling kumuh terdiri dari Sembilan Kelurahan yang memiliki jumlah Rumah Tidak Layak Huni.

Berikut adalah data Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kecamatan Semarang Utara :

Tabel 1.6 Data RTLH Kecamatan Semarang Utara 2019

No (1)	Desa/Kelurahan (2)	RTLH (3)	Data Tidak Lengkap (4)
1.	Kelurahan Bandarharjo	162	1163
2.	Kelurahan Bulu Lor	22	1095
3.	Kelurahan Plombokan	24	627
4.	Kelurahan Purwosari	12	601
5.	Kelurahan Kuningan	104	1112
6.	Kelurahan Panggung Lor	5	39
7.	Kelurahan Panggung Kidul	61	596
8.	Kelurahan Tanjung Mas	86	1896
9.	Kelurahan Dadapsari	126	610

Sumber : e-RTLH PUPR (diakses pada 20 April 2020)

Berdasarkan tabel 1.6 Kelurahan Bandarharjo adalah kelurahan dengan persentase jumlah Rumah Tidak Layak Huni yang paling banyak yaitu sebanyak 162 rumah dengan data rumah tidak lengkap sebanyak 1163 rumah. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat 1163 rumah di

Kelurahan Bandarharjo yang masih perlu diverifikasi termasuk atau tidak termasuknya ke dalam kategori Rumah Tidak Layak Huni. Menurut data Luas Kawasan Permukiman Kumuh Kecamatan Semarang Utara Hasil Verifikasi, di Kelurahan Bandarharjo dalam kurun waktu 2014-2017 persentase pengurangan kumuh hanya mencapai 16% dan masih ada 28,08 Ha kumuh yang perlu dituntaskan, sehingga Kelurahan Bandarharjo termasuk dalam kawasan kumuh berat dengan jumlah RTLH yang masih banyak.

Implementasi kebijakan publik menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan serta dapat diterima oleh publik. Implementasi bukan hanya sekedar mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam suatu prosedur lewat birokrasi, namun menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu implementasi merupakan aspek yang penting dalam proses kebijakan.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis ingin melakukan penelitian mendalam untuk mengetahui lebih jauh bagaimana **Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Bandarharjo, Kota Semarang** dan mengetahui apa saja faktor pendukung dan penghambat selama Implementasi dari Program ini dijalankan.

1.2 Rumusan masalah

1. Bagaimana Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni sebagai Penanganan Kawasan Kumuh di Kelurahan Bandarharjo?
2. Apakah faktor pendukung dan penghambat dalam Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Bandarharjo?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan proses Implementasi Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Bandarharjo
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam proses Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Layak Huni di Kelurahan Bandarharjo.

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Dengan penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan kajian bagi jurusan Ilmu Administrasi Publik yang berkaitan dengan Implementasi khususnya terkait program perumahan, serta menjadi referensi bagi yang melakukan penelitian serupa.

2. Kegunaan Praktis

Selain kegunaan teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi :

1. Bagi Penulis

Penelitian ini sebagai bentuk dari penerapan ilmu pengetahuan yang telah didapatkan selama mengikuti proses belajar di bangku kuliah.

2. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan kajian bagi pemerintah mengenai Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Bandarharjo.

3. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat membantu masyarakat dalam meningkatkan kesadaran untuk ikut membantu pemerintah dalam Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Bandarharjo.

1.5 Kerangka Teori

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Berbagai daerah di Indonesia telah melaksanakan Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni bagi masyarakat berpenghasilan rendah agar mendapatkan hunian yang lebih layak. Berikut akan dijabarkan penelitian terdahulu mengenai Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di berbagai daerah.

Penelitian pertama dilakukan oleh Tri Wahyuningrum dan Indah Prabawati 2016, dengan judul Evaluasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) Di Desa Kedungrejo Kecamatan Balerejo, Kabupaten Madiun. Penelitian ini menerangkan bahwa Program rehabilitasi RTLH di Kabupaten Madiun sudah berlangsung sejak tahun 2008 adanya peraturan yang baru disahkan setelah 4 tahun program berjalan yang mana peraturan tersebut adalah Pedoman dalam pelaksanaan program. Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kabupaten Madiun terbagi menjadi tiga macam yaitu bantuan rehabilitasi RTLH Mandatory, bantuan rehabilitasi RTLH Kemenpera dan bantuan rehabilitasi RTLH APBD Provinsi Jawa Timur, Kodam V Brawijaya dan Kodim 0803 Madiun. Dana bantuan Rehabilitasi yang diterima dari mandatory dan Kemenpera oleh penerima bantuan disalurkan melalui rekening Bank Jatim. Proses penyaluran dana dilakukan dengan melakukan sosialisasi oleh pihak pelaksana kepada pihak penerima bantuan. Sedangkan program bantuan CSR Kodam V

Brawijaya dan Kodim 0803 Madiun memberikan bantuan material langsung untuk membangun atau merenovasi rumah RTLH. Hasil evaluasi pelaksanaan program rehabilitasi RTLH di Kabupaten Madiun, mengalami kendala untuk pencapaian tujuan kebijakan karena program salah sasaran dan terdapat ketidakpuasan penerima bantuan. Efektifitas program Rehabilitasi RTLH di Kabupaten Madiun dalam 4 tahun berjalan belum terlaksana secara efektif karena hanya terselesaikan 48,7%.

Berbeda dengan penelitian yang pertama, penelitian selanjutnya oleh Zalmi Hidayat 2016 dengan judul Pelaksanaan Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (Rs-Rtlh) Oleh Dinas Sosial Di Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau (Study Kasus Di Kecamatan Moro) menunjukkan program sudah berjalan dengan baik karena berjalan sesuai dengan yang diharapkan, namun terdapat faktor penghambat pelaksanaan program yaitu Sumber Daya Manusia yang mana kurang berkualitas dan memerlukan bimbingan teknis dari petugas yang mengirimkan SDM untuk pelaksanaan program, dan faktor kurangnya kesadaran masyarakat karena kurangnya partisipasi masyarakat dalam mewujudkan hunian yang layak.

Penelitian lain oleh Lawuning Nastiti 2014, dengan judul Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni Di Kabupaten Magetan Tahun 2014 juga menyebutkan adanya Implementasi Program Rehabilitasi RTLH di Kabupaten Magetan

sudah dapat memperbaiki rumah menjadi lebih layak, namun terdapat hambatan yaitu kurang meratanya pembagian anggaran pada tiap desa karena regulasi yang mengatur tidak menentukan batas maksimal bantuan untuk setiap desa, sehingga terdapat perbedaan anggaran yang didapatkan setiap desa.

Penelitian selanjutnya oleh Bambang Winarno 2018 dengan judul Evaluasi Program Penyediaan Rumah Layak Huni Bagi Masyarakat Miskin Di Kabupaten Belitung juga terlaksana dengan baik dengan melakukan upaya-upaya percepatan program dengan membuat Program Satam Emas (Satu Milyar untuk Tiap Kecamatan Menuju Pembangunan Efektif, Merata, Adil dan Selaras. Kelemahan dari program ini adalah tidak terdapat audit program sehingga berpotensi terjadinya penyelewengan atau penyimpangan terkait pelaksanaan baik administrasi maupun teknis.

Penelitian lain oleh Ibnu Abbas 2015, dengan judul Evaluasi Kebijakan Pembangunan Rumah Layak Huni Bagi Masyarakat Miskin Di Kota Samarinda Provinsi Kalimantan Timur ditemukan adanya penyimpangan dalam program karena pembangunan yang dilakukan tidak sesuai dengan spesifikasi yang telah ditetapkan atau mengurangi spesifikasi kecukupan keselamatan bangun dan kecukupan kesehatan dalam Standar Pelayanan Minimum (SPM) Permenpera 22 tahun 2008 tentang rumah layak huni. Sehingga program Rehabilitas RTLH di Kota Samarinda tidak berhasil dengan baik.

Kesimpulan dari penelitian terdahulu membuktikan bahwa Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni sudah diterapkan di berbagai daerah di Indonesia, namun belum seluruh daerah mampu melaksanakan program tersebut dengan baik, karena masih banyak ketidaktepatan pelaksanaan program dan hambatan-hambatan dalam pelaksanaan program. Hambatan yang terjadi dilihat dari penelitian terdahulu menunjukkan hambatan yang berasal dari aktor pelaksana program.

1.5.2 Administrasi publik (definisi dan paradigma)

Administrasi publik menurut Presthus (1975) dalam Darmadi S (2009:12-13) mengatakan bahwa administrasi publik adalah ilmu dan seni dalam merancang dan melaksanakan kebijakan publik. Mengapa ilmu dan seni? Hal ini karena administrasi publik dapat dikatakan ilmu apabila dicerna sebagai satu bidang studi atau lapangan penyelidikan ilmiah; dan apabila dipandang sebagai seni jika diperhatikan dari fungsi praktisnya.

Menurut Sondang P. Siagian (dalam Inu Kencana Syafii. 2010:14), mendefinisikan Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih baik untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi Publik menurut Nigro & Nigro (dalam Keban, 2008:7) mengemukakan bahwa Administrasi Publik adalah usaha

kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang yaitu yudikatif, legislatif dan eksekutif; mempunyai peranan penting dalam memformulasikan kebijakan publik, sehingga menjadi bagian dari proses politik; yang sangat berbeda dengan cara-cara yang ditempuh oleh administrasi swasta; dan berkaitan dengan beberapa kelompok swasta dan individu dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Administrasi publik menurut Chandler dan Plano (dalam Keban, 2008 : 4) adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Berdasarkan definisi Administrasi Publik diatas, didapatkan kesimpulan bahwa Administrasi Publik adalah suatu usaha kerjasama yang dilakukan dua orang atau lebih dalam melaksanakan kebijakan publik untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Perkembangan paradigma administrasi Negara/Publik menurut Nicholas Henry dalam jurnal *Metamorfosis Administrasi Negara* (Lina, 2018:3-4) :

1. Dikotomi politik dan administrasi (1900-1926). Pemerintah memiliki dua fungsi pokok yang berbeda, yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik berkenaan dengan tugas pemerintah dalam membuat kebijakan atau melahirkan keinginan-

keinginan Negara, sementara fungsi administrasi berkenaan dengan pelaksanaan dari kebijakan-kebijakan tersebut, dan fungsi politik. Pemisahan ini jelas membedakan antara politik dan administrasi. Penekanan paradigma ini adalah pada *locus*-nya yakni dimana seharusnya administrasi Negara berada.

2. Prinsip-prinsip administrasi (1927-1937). Pada paradigma ini *focus* lebih penting daripada *locus*. Prinsip-prinsip administrasi Negara memberikan indikasi dari perkembangan ini sekaligus membuktikan bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat dipelajari pada semua tatanan administrasi tanpa mempedulikan fungsi, lingkungan, misi atau kerangka institusi. Prinsip-prinsip administrasi yang paling terkenal dari Gullick dan Urwick adalah POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*) yang digunakan dalam beberapa fungsi manajemen.
3. Administrasi Negara sebagai ilmu politik (1950-1970). Paradigma ini merupakan usaha untuk menetapkan kembali hubungan antara administrasi negara dengan ilmu politik. Penekanan pada paradigma ini pada *locus* yakni birokrasi pemerintahan, dan *focus* pada wilayah kepentingan.
4. Administrasi Negara sebagai ilmu administrasi (1954-1970). Paradigma ini merupakan kritik tajam terhadap paradigma sebelumnya, dimana administrasi negara tidak mau dianggap kelas

dua setelah ilmu politik, maka mereka mencari alternatif pemecahannya dan tampaknya jalan yang dipilih adalah kembali pada disiplin induk yaitu ilmu administrasi.

5. Administrasi Negara sebagai administrasi negara (1970). Paradigma ini mengukuhkan diri bahwa administrasi Negara merupakan disiplin ilmu mandiri yang memiliki teori, istilah, obyek dan metode sendiri. Administrasi negara merambah perhatiannya pada ilmu kebijaksanaan, politik ekonomi, proses pembuatan kebijakan dan analisisnya serta cara mengukurnya. Paradigma ini menghubungkan mata rantai antara *focus* administrasi negara dengan *locus*-nya, dimana fokusnya adalah teori organisasi, praktek analisis kebijakan publik, teknik-teknik administrasi dan manajemen, sedangkan *locus* ada pada birokrasi pemerintahan dan persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*).

Perkembangan berikutnya mengenai ilmu administrasi publik dituliskan oleh Felix A. Nigro dan Lloy G. Nigro (1984:21) sebagai berikut :

1. Kerjasama kelompok di lingkungan pemerintahan.
2. Meliputi tiga cabang di pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif, dan hubungan diantara ketiganya.
3. Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan sehingga merupakan sebagian dari proses politik.

4. Berkaitan erat dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan bagi masyarakat.
5. Dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian administrasi perorangan.

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah suatu kerjasama di lingkup pemerintahan untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan, yang berkaitan erat dengan berbagai pihak dalam memberikan pelayanan publik.

1.5.3 Kebijakan Publik

1.5.3.1 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan Publik menurut Thomas R. Dye sebagaimana dikutip Dwiyanto (2009:17) dalam Bukunya mengatakan definisi Kebijakan Publik adalah *whatever governments choose to do or not to do*. Kebijakan yang dimaksudkan adalah apapun kegiatan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan Publik yang dimaksudkan dari definisi Dye bermakna bahwa kebijakan tersebut dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah berhak membuat keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan kebijakan. Selain Dye, Carl J. Federick sebagaimana dikutip Taufiqurokhman dalam jurnal, (2014:2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat

hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pengertian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan dari sebuah kebijakan itu merupakan bagian yang paling penting daripada hanya sekedar usulan tanpa tindakan.

Buku yang ditulis oleh Deddy Mulyadi (Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik, 2015:3) mengemukakan Kebijakan Publik merupakan suatu proses formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan yang berkesinambungan dan saling terkait, yang dilakukan oleh pemerintah dengan *stakeholder* dalam mengatur, mengelola dan menyelesaikan berbagai urusan publik, masalah publik dan sumber daya yang ada untuk kemaslahatan publik. Kebijakan publik dalam hal ini merupakan proses pengelolaan, mengatur dan menyelesaikan urusan publik melalui kebijakan yang dilakukan atas kerjasama pemerintah dengan *stakeholder* terkait.

Menurut Chief J. O. Udoji (dalam Wahab, 2015: 15), mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dan memengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

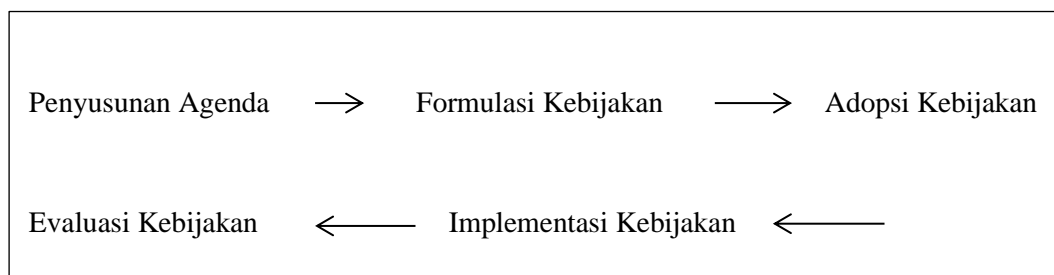
Dari beberapa pengertian kebijakan publik menurut para ahli diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah yang

bekerjasama dengan *stakeholder* terkait untuk menyelesaikan urusan publik atau memecahkan masalah publik.

1.5.3.2 Tahapan Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Berikut adalah tahap-tahap dalam kebijakan publik menurut (Winarno, 2016 :35-37) :

Gambar 1.1 Tahap-tahap Kebijakan Publik



Sumber : Tahap-tahap Kebijakan Publik menurut Budi Winarno 2016

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni;

1. Membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah;
2. Membuat batasan masalah;
3. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat

dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media massa, dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif - alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumberdaya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik. Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, dan proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang lebih baik dan lebih berhasil.

1.5.4 Implementasi Kebijakan

1.5.4.1 Definisi Implementasi Kebijakan

Meter dan Horn (1975) sebagaimana yang dikutip Suwitri (2009 : 15) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai

tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan.

Menurut Ripley dan Franklin implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan (Budi Winarno, 2014:148).

Menurut Lester dan Stewart (2000) sebagaimana yang dikutip oleh Solahuddin Kusumanegara (2010:97) mengatakan bahwa implementasi adalah sebuah tahapan yang dilakukan setelah aturan hukum ditetapkan melalui proses politik.

Berdasarkan pandangan dari beberapa ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari suatu kebijakan pemerintah melalui keputusan-keputusan kebijakan ataupun program yang diselenggarakan dan dipersiapkan

cara-cara untuk mencapai tujuan kebijakan ataupun program yang telah ditetapkan.

1.5.4.2 Model Implementasi Kebijakan

1. Model Implementasi Mazmanian dan Sabatier

Model yang ditawarkan Mazmanian dan Sabatier menegaskan bahwa “implementasi kebijakan adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan”. Mazmanian dan Paul. A Sabatier, mengklasifikasikan proses implementasi ke dalam tiga variable, yakni:

Pertama, variable independen; mudah tidaknya masalah dikendalikan berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan yang dikehendaki.

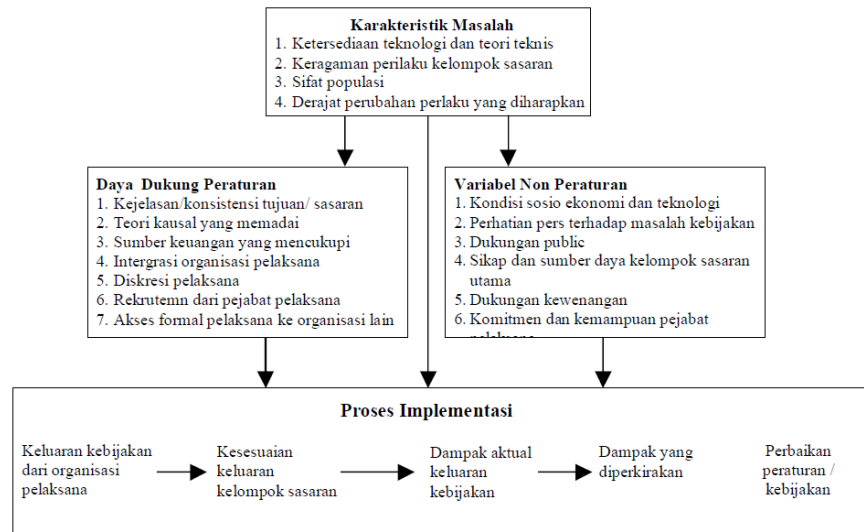
Kedua, variable intervening; kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan lokasi sumberdaya dan dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan implementor kebijakan serta keterbukaan kepada pihak luar; dan variable di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dari

konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dan pejabat pelaksana.

Ketiga, variable dependen; tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu:

- a. Pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana
- b. Kepatuhan obyek
- c. Hasil nyata
- d. Penerimaan atas hasil nyata, dan akhirnya mengarah kepada
- e. Revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Gambar 1.2 Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier



Sumber : Yulianto, 2015 hal 57

Model ini menyiratkan bahwa meskipun formulasi kebijakan sejak awal telah dirumuskan melalui proses *bergaining position and power*, pertarunagn atau konflik kepentingan maupun persuasi, tidak berarti para aktor kebijakan menghentikan intervensinya ketika kebijakan mulai diimplementasikan. Justru para aktor kebijakan tersebut, baik politisi, kelompok penekan, birokrat tingkat atas maupun bawah, dan kelompok sasaran sendiri seringkali lebih intensif memperjuangkan kepentingannya pada tahap implementasi (dalam Yulianto, 2015: 56-57).

2. Model Van Meter dan Van Horn

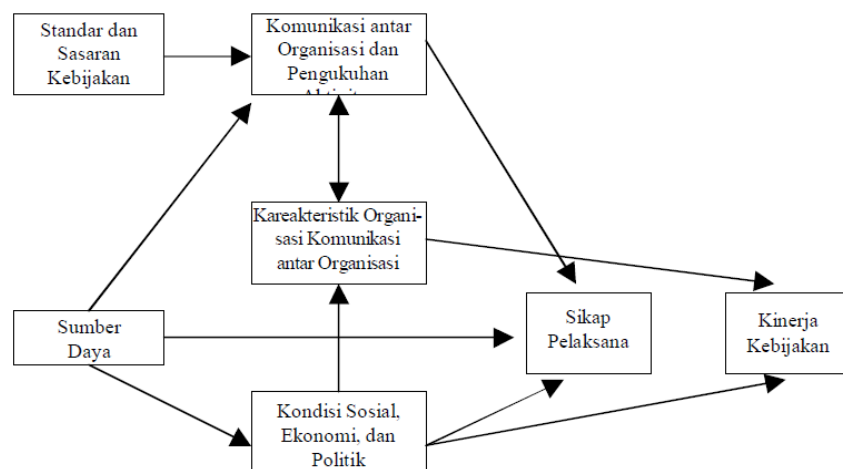
Model dari Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975) dalam Yulianto (2015 : 54) menegaskan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik.

Terdapat beberapa variabel yang mempengaruhi proses kebijakan publik, yaitu :

- Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
- Karakteristik dan agen pelaksana/implementor
- Kondisi ekonomi, sosial dan politik
- Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana/implementor

Penegasan model ini dapat diilustrasikan pada gambar berikut

Gambar 1.3 Model Implementasi Kebijakan Meter dan Horn



Sumber : Yulianto, 2015 hal 54

Kebijakan menuntut tersedianya sumberdaya, baik berupa dana maupun insentif lain. Kinerja kebijakan akan rendah apabila dana yang dibutuhkan tidak tersedia secara memadai. Kejelasan standar dan sasaran tidak menjamin implementasi yang efektif apabila tidak dibarengi dengan adanya komunikasi antar implementor kebijakan dalam organisasi. Struktur dari birokrasi pelaksana harus memiliki karakteristik, norma dan pola hubungan yang baik karena berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Sikap dari implementor sangat menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakan. Wujud respon dari implementor kebijakan menjadi penyebab berhasil dan gagalnya implementasi kebijakan. Jika implementor tidak memahami tujuan kebijakan, lebih-lebih apabila sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai yang dimiliki pembuat kebijakan, maka implementasi kebijakan tidak akan efektif.

3. Model Implementasi George Edwards III

Menurut George Edwards III dalam Winarno (2016:178-207), Edward mengemukakan terdapat 4 (empat) variabel faktor penentu keberhasilan Implementasi kebijakan. 4 (empat) variabel tersebut adalah Komunikasi, Sumber daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi.

1. Komunikasi

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/ atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi.

Edward III mengemukakan tiga variabel tersebut yaitu:

- a. Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tertidori di tengah jalan;
- b. Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan dan kebijakan tersebut harus jelas(tidak membingungkan atau tidak ambigu);
- c. Konsistensi. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumber daya

Sumber daya berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif. Terdapat dua sumber daya yang penting dalam implementasi kebijakan yakni sumber daya manusia dan sumber daya finansial.

a. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia erat kaitannya dengan staf atau orang yang melaksanakan kebijakan. Dalam implementasi suatu kebijakan sumber daya manusia tidak hanya berkaitan dengan banyaknya jumlah staf atau pelaksana, tetapi juga berkaitan dengan kualitas pelaksana tersebut. Sehingga dibutuhkan ketepatan jumlah dan kualitas atau keahlian dari para pelaksana tersebut dalam suatu implementasi kebijakan.

b. Sumber Daya Finansial

Sumber daya finansial merupakan dana dari suatu kebijakan. Tanpa adanya dana, suatu kebijakan tidak mungkin dapat dilaksanakan. Besaran dana suatu kebijakan, perlu direncanakan dengan tepat, agar jangan sampai dana suatu kebijakan terlampau besar ataupun sangat minim.

3. Disposisi (Sikap pelaksana)

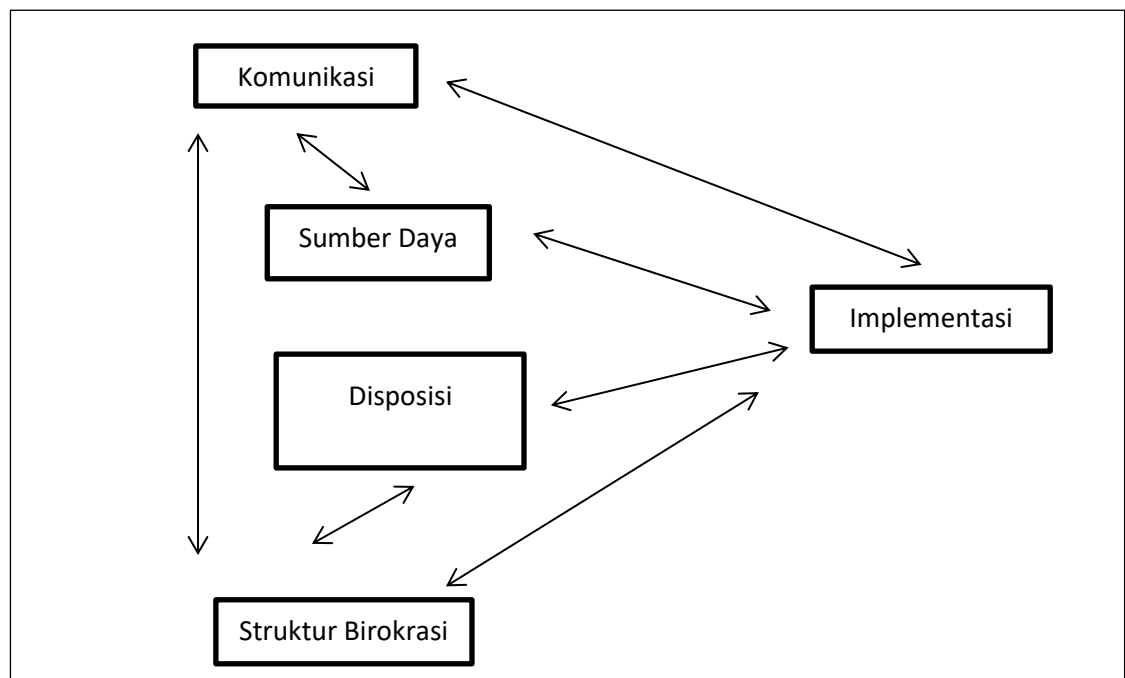
Sikap Pelaksana kebijakan mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implemementasi agar berjalan efektif. Pelaksana kebijakan harus mampu bekerja dengan komitmen yang baik, jujur, bertanggungjawab. Kecenderungan yang banyak terjadi mempengaruhi terhambatnya implemementasi seperti adanya pengaruh-pengaruh kelompok kepentingan, adanya alasan-alasan politik dalam pengangkatan pejabat sehingga menyebabkan timbulnya hambatan terhadap implemementasi kebijakan.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Aspek yang digunakan adalah adanya Prosedur Operasi Standar (*Standard Operating Procedures* atau SOP). Fungsi dari SOP ini adalah menjadi sebuah pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Jika struktur organisasi terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang pada akhirnya menyebabkan organisasi tidak fleksibel.

Model dari George C. Edward III dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.4 Model Implementasi Kebijakan Edward III



Sumber : Winarno, 2016 hal 211

Dari Model Implementasi ini, artinya terdapat empat variabel yang tersedia dalam model yang dapat digunakan untuk menunjukkan fenomena implementasi kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik dalam model ini memiliki masing-masing faktor yang memegang peranan penting, baik dari komunikasi, pelaksana harus mengetahui apa yang mereka kerjakan secara tepat dan harus konsisten. Sumber daya dalam proses implementasi ini akan berakibat tidak efektif apabila sumberdaya kurang dalam penerapan kebijakan. Disposisi atau sikap pelaksana menjadi keinginan atau kesepakatan pelaksana

dalam menerapkan kebijakan, apabila dilaksanakan secara efektif maka implementor bukan hanya paham akan apa yang harus dikerjakan dan mampu menerapkan kebijakan, tetapi implementor juga mempunyai keinginan dalam menerapkan kebijakan tersebut. Struktur birokrasi juga memberikan dampak atas penerapan kebijakan, apabila terdapat kekurangan dalam struktur birokrasi maka penerapan kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Dari berbagai teori yang dikemukakan dalam penulisan ini, penulis akan menggunakan Model dari George Edward sebagai landasan penelitian, karena dinilai cocok untuk melihat bagaimana proses kebijakan dari Implementasi Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni dari sisi implementor karena kebijakan *top down* dan masyarakat sebagai penerima manfaat dari program.

1.5.4.3 Ketepatan Implementasi

Sebuah implementasi kebijakan seringkali tidak tepat pelaksanaannya, sehingga tujuan dan manfaat terhadap sasaran tidak dapat diberikan dengan maksimal. Riant Nugroho memiliki prinsip-prinsip dasar dalam implementasi kebijakan publik yaitu lima ketepatan implementasi (dalam Riant Nugroho 2014: 240-243).

- 1) Ketepatan kebijakan, kebijakan ini dinilai sejauh mana kebijakan dapat memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Ketepatan kebijakan melihat bagaimana

kebijakan sudah dirumuskan apakah sudah sesuai dengan permasalahan yang ingin dipecahkan dan apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang memiliki kewenangan sesuai dengan karakter kebijakan.

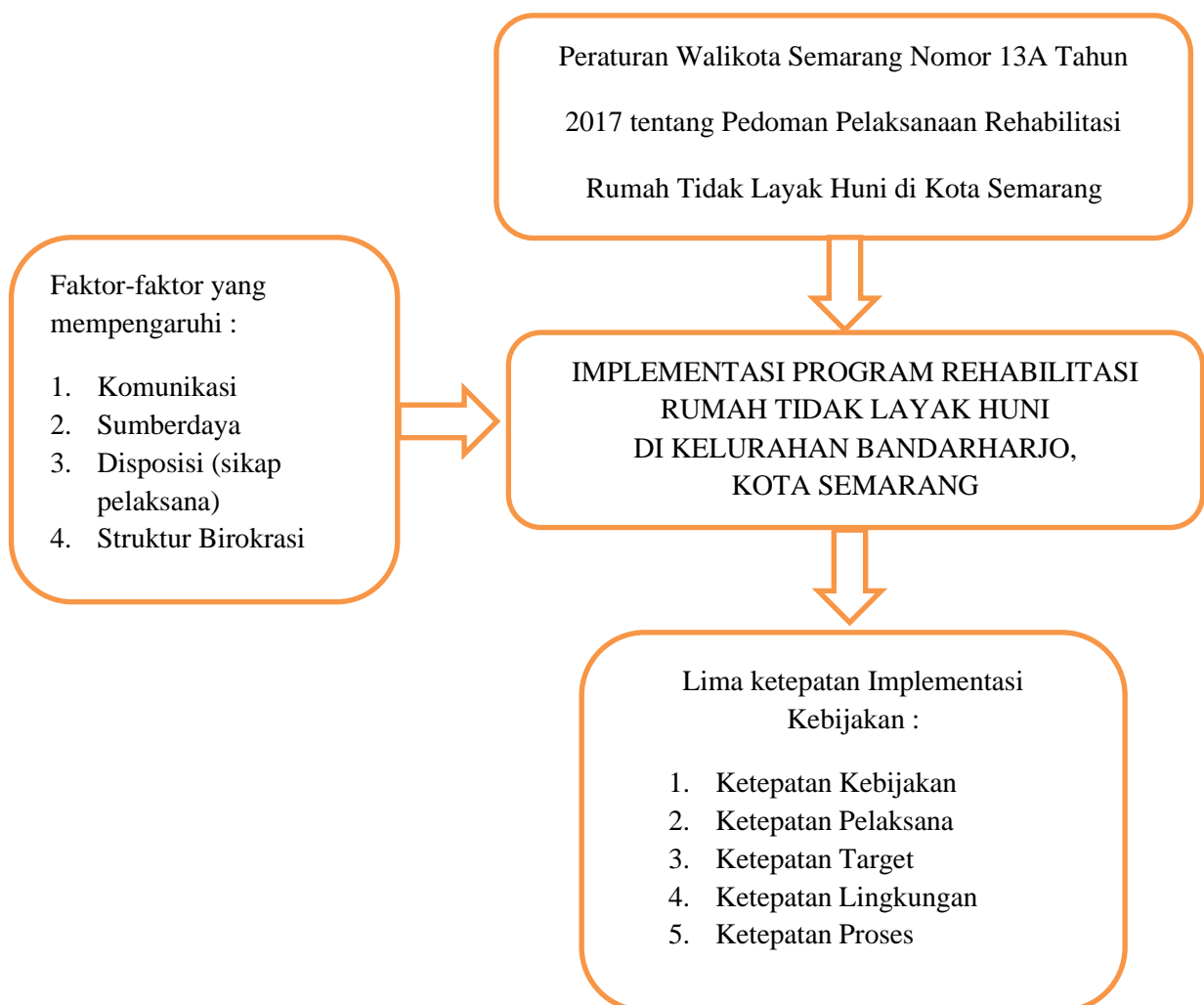
- 2) Ketepatan pelaksana, hal ini berkaitan dengan aktor implementasi kebijakan, yang seperti diketahui tidak hanya pemerintah saja namun ada tiga lembaga yang menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antar pemerintah, masyarakat/ swasta, atau kebijakan yang diswastakan yang memiliki peranan masing-masing sesuai dengan urgencitas dan jenis kebijakan.
- 3) Ketepatan target, dalam hal ini berkaitan dengan apakah target sudah sesuai dengan yang direncanakan. Kemudian apakah target dalam kondisi siap diintervensi, dan apakah implemmentasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.
- 4) Ketepatan lingkungan, dalam implementasi kebijakan terdapat lingkungan dimana adanya interaksi antara institusi perumus kebijakan dan pengimplementasi, dan lingkungan eksternal diluar organisasi yang terdiri dari persepsi publik, seperti media massa, kelompok kepentingan serta individu tertentu yang memiliki peranan penting dan strategis dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasinya.

5) Ketepatan proses. Implementasi kebijakan terdiri dari tiga proses, yaitu: *pertama*, penerimaan kebijakan. Hal ini berarti adanya pemahaman publik mengenai kebijakan adalah aturan permainan untuk mengelola masa depan. Bagi implementor kebijakan, harus memahami bahwa kebijakan sebaiknya dilaksanakan dengan baik. *Kedua*, adopsi kebijakan. Kebijakan harus disetujui publik dan implementor memahami kebijakan sebaiknya dilaksanakan dengan baik. *Ketiga*, kesiapan strategis. Publik harus siap berpartisipasi dalam implementasi kebijakan dan birokrat siap menjadi implementor utama yang bertanggungjawab untuk menjalankan kebijakan.

1.5.4.4 Alur pikir konseptual

Berikut ini adalah alur pikir konseptual dalam Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kota Semarang khususnya Kelurahan Bandarharjo.

Gambar 1.5 Alur Pikir Konseptual



1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Implementasi Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Bandarharjo

Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni adalah penerapan program Pemerintah dalam meningkatkan kualitas kelayakan hunian masyarakat dan mengurangi kawasan kumuh. Berikut akan dilihat fenomena penelitian yang berisi poin-poin mengenai aspek apa saja yang akan digali peneliti dalam menggambarkan fenomena yang terjadi terkait dengan masalah penelitian.

Tabel 1.7 Matriks Penelitian Implementasi Program Rehabilitasi RTLH di Kelurahan Bandarharjo

Rumusan Masalah (1)	Indikator Riant Nurgroho (2)	Regulasi Perwal Kota Semarang No.13A Tahun 2017 (3)
Implementasi Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Bandarharjo	Ketepatan Kebijakan (Tercapainya tujuan)	<ul style="list-style-type: none"> • Lingkungan sehat bagi masyarakat miskin untuk mewujudkan fungsi rumah yang baik
	Ketepatan Pelaksana (peran implementor)	<ul style="list-style-type: none"> • Disperkim Kota Semarang sebagai koordinator, monitoring dan evaluasi program • Lurah sebagai koordinator kelurahan • Masyarakat sebagai penerima program
	Ketepatan Target (Realisasi dari target yang direncanakan)	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan jadwal waktu Rehabilitasi RTLH • Pelaksanaan sampai dengan rumah layak huni
	Ketepatan Lingkungan (Interaksi antar institusi perumus kebijakan dan pengimplementasi,	<ul style="list-style-type: none"> • Rehab dengan sumber APBN dan APBD, Dinas berkoordinasi dengan Tim Koordinasi Kelurahan, Kecamatan dan/atau Perangkat Daerah.

(1)	(2)	(3)
	lingkungan eskternal)	<ul style="list-style-type: none"> • Rehab dari sumber lain yang sah dan tidak mengikat dapat menetapkan secara mandiri berkoordinasi dengan tim Koordinasi Kelurahan, Kecamatan dan/atau Dinas.
	Ketepatan Proses (kesiapan implementor menjalankan kebijakan)	<ul style="list-style-type: none"> • Dinas melakukan monitoring dan evaluasi

Implementasi Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di

Kelurahan Bandarharjo akan dilihat dari berbagai indikator ketepatan implementasi kebijakan yaitu:

1. Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan melihat dari tercapainya tujuan apakah kebijakan memiliki tujuan yang jelas dan dapat mengatasi RTLH dan mengurangi wilayah kumuh di Kelurahan Bandarharjo, sehingga tercipta lingkungan sehat bagi masyarakat miskin dan dapat mewujudkan fungsi rumah yang baik.

2. Ketepatan Pelaksana

Fenomena yang dilihat adalah peran, tugas dan wewenang dari implementor atau pihak terkait lainnya selain Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagai implementor utama kebijakan dan pihak-pihak lain yang terlibat dalam Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kota Semarang khususnya Kelurahan Bandarharjo sudah dilaksanakan dengan tepat dan kredibel.

3. Ketepatan Target

Dalam hal ini akan diamati, apakah realisasi Rehabilitasi RTLH sudah tercapai sesuai dengan target yang ditetapkan sebagai penerima bantuan Rehabilitasi RTLH, waktu yang ditetapkan dalam pelaksanaan implementasi hingga menjadi rumah layak huni.

4. Ketepatan Lingkungan

Ketepatan lingkungan melihat hubungan atau interaksi antar aktor pelaksana program dengan lembaga-lembaga / pihak-pihak eksternal yang juga berkaitan dengan persepsi publik dalam Implementasi Program Rehabilitasi RTLH apakah terdapat intervensi-intervensi yang tidak dapat dikendalikan.

5. Ketepatan Proses

Ketepatan proses implementasi Program Rehabilitasi RTLH bagaimana kesiapan pelaksana dalam monitoring evaluasi yang dilakukan dalam Program Rehabilitasi RTLH.

1.6.2 Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Bandarharjo

Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan Rehabilitasi RTLH di Kelurahan Bandarharjo sebagai berikut :

Tabel 1.8 Matriks Penelitian Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Implementasi Program Rehabilitasi RTLH di Kelurahan Bandarharjo

Rumusan Masalah (1)	Faktor George Edward III (2)	Regulasi Perwal Kota Semarang No.13A Tahun 2017 (3)
Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Implementasi Program Rehabilitasi RTLH di Kelurahan Bandarharjo	Komunikasi - Kejelasan sosialisasi dan koordinasi	- Terdapat masyarakat dalam tahapan sosialisasi - Dinas berkoordinasi dengan Tim Kelurahan, Kecamatan atau Perangkat Daerah terkait
	Sumberdaya - Sumberdaya Manusia (kualitas dan kuantitas implementor) - Sumberdaya Finansial (sumber dan besaran dana)	- SDM (Dinas, Tim koordinasi kelurahan, kecamatan dan/atau perangkat daerah terkait) - SD Finansial (APBN, APBD dan/atau Sumber lain yang sah dan tidak mengikat)
	Disposisi (sikap pelaksana) - Komitmen, tanggungjawab dan kejujuran pelaksana - Tidak terpengaruh kelompok kepentingan/menghambat implementasi	- Pelaksanaan program harus terbuka, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat setempat maupun pihak lain yang sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku atau yang disepekat
	Struktur Birokrasi - Adanya SOP	- Regulasi Perwal sebagai pedoman pelaksanaan agar dapat dilaksanakan secara efektif, efisien dan tepat sasaran

1. Komunikasi

Komunikasi kebijakan Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Bandarharjo merupakan bentuk koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan yang diukur dari kejelasan sosialisasi dan koordinasi antara Diperkim dengan Fasilitator Pendamping, Pokmas dengan penerima bantuan dalam menjalankan program.

2. Sumber daya

Sumberdaya kebijakan Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Bandarharjo merupakan faktor yang dibutuhkan dan sangat penting apabila Pemerintah akan melaksanakan suatu kebijakan, faktor ini diukur dari :

- a. Sumber daya manusia, dilihat dari banyaknya SDM yang terlibat dalam pelaksanaan program Rehabilitasi RTLH di Kelurahan Bandarharjo apakah sudah efektif dalam melaksanakan kebijakan.
- b. Sumber daya finansial, dilihat dari besaran sumber dan asal dana, dan pemanfaatan dana Rehabilitasi RTLH di Kelurahan Bandarharjo.

3. Disposisi (sikap pelaksana)

Fenomena yang dilihat adalah sikap dan cara pandang dari implementor dalam menghadapi kompleksitas masalah dari Rehabilitasi RTLH dan bagaimana penyelesaian persoalan di lapangan.

4. Struktur birokrasi

Fenomena yang dilihat adalah apakah pelaksanaan program dilaksanakan dengan didukung oleh petunjuk teknis (SOP) .

1.7 Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian yang dipilih penulis adalah metodologi penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian dengan metode kualitatif deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai latar dan interaksi yang kompleks dari partisipan dan pandangan dari partisipan. Penelitian metode kualitatif deskriptif merupakan penelitian yang dimaksudkan untuk meneliti suatu kondisi obyek dimana peneliti melakukan teknik pengumpulan data dan informasi mengenai gejala atau keadaan yang ada, yaitu keadaan menurut apa adanya saat penelitian dilaksanakan. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana Implementasi Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Bandarharjo.

1.7.1 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode Kualitatif Deskriptif adalah tipe penelitian yang bertujuan menggambarkan suatu gejala sosial tertentu. Data yang terkumpul berbentuk kata-kata atau gambar. Sehingga tidak menekankan pada angka dan sudah ada analisis meskipun belum terlalu mendalam seperti analisis tabel, analisis persentase dan sebagainya. Penelitian kualitatif deskriptif lebih menekankan makna dari proses dan data yang diamati. Data yang didapat bisa berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, foto, dokumen resmi dan lainnya. Tujuan dari metode penelitian deskriptif ini adalah untuk mendapatkan data yang mendalam dan

mengumpulkan informasi keadaan yang sebenarnya mengenai Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Bandarharjo, Kota Semarang. Permasalahan yang ditemukan dalam implementasi Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni ini akan diteliti lebih lanjut untuk menemukan hubungan yang saling mempengaruhi antar variabel.

1.7.2 Situs Penelitian

Situs penelitian merupakan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. Penelitian ini dilaksanakan di Kelurahan Bandarharjo, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang.

1.7.3 Subjek Penelitian

Penelitian ini menggunakan *criterion-based* selection yang didasarkan pada asumsi bahwa subjek tersebut sebagai aktor dalam tema penelitian, sedangkan dalam menentukan informan menggunakan model *snow ball sampling* untuk memperluas subjek penelitian. Model *snow ball sampling* merupakan suatu pendekatan untuk menemukan informan-informan kunci yang memiliki banyak informasi. Penelitian ini memiliki informan kunci yang dimulai dari Lurah Bandarharjo dan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Menurut Bucker (1970) dalam jurnal Nina Nurdiani (2014 : 1112) model *snow ball sampling* digunakan karena peneliti menemukan kesulitan mengenai siapa saja yang harus diteliti,

sehingga peneliti harus memanfaatkan informan-informan kunci untuk menghantarkan peneliti pada anggota kelompok atau orang yang dapat menjadi informan penelitian. Pada awalnya peneliti memilih Lurah Bandarharjo yang menjadi pemangku wilayah penelitian dan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang selaku penyelenggara program dalam bidang Perumahan dan Permukiman yang menjadi informan kunci penelitian, kemudian berkembang lagi ke informan lainnya.

Informan yang didapatkan dari Lurah Bandarharjo adalah Ketua Pokmas (Kelompok Masyarakat) dan staf Seksi Kesejahteraan Sosial/Pemerintahan dan Pembangunan Kelurahan Bandarharjo. Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman yang menjadi informan adalah Kasi Pendataan dan Perencanaan Rumah Umum dan Rumah Swadaya (RURS), kemudian didapatkan informan lain yaitu Konsultan atau yang disebut juga Fasilitator Pendamping Rehabilitasi RTLH di Kelurahan Bandarharjo.

Hal yang harus diketahui bahwa dalam penelitian kualitatif, kuantitas subjek bukanlah hal utama sehingga pemilihan informan lebih didasari pada kualitas informasi yang terkait dengan tema penelitian diajukan.

1.7.4 Sumber dan Jenis Data

Menurut Lofland dan Lofland (dalam Moleong, 2016:157) sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Berkaitan dengan hal itu pada bagian ini jenis datanya dibagi ke dalam kata-kata dan tindakan, sumber data tertulis, foto dan perekaman suara dan data-data dalam bentuk tulisan.

Sumber data terbagi menjadi dua, yaitu :

a. Sumber data primer

Sumber data primer diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan Bidang Rumah Umum dan Rumah Swadaya Disperkim, Lurah Bandarharjo, dan pihak lain terkait program.

b. Sumber data sekunder

Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi pustaka, dokumen-dokumen, laporan pemerintah dan lain sebagainya.

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Peneliti dalam Pengumpulan data menggunakan teknik purposive sampling. Teknik purposive sampling adalah pengambilan sampel secara sengaja atau sesuai dengan persyaratan sampel yang diperlukan dan ditentukan oleh peneliti sendiri. Pengambilan data dilakukan dengan teknik-teknik berikut :

1. Wawancara atau interview

Wawancara (dalam Moleong, 2016: 186) adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut. kek

2. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu, baik berupa tulisan, gambar, LPJ atau arsip yang berhubungan dengan Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Bandarharjo.

3. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan merupakan metode pengumpulan data dengan membaca buku, literature, jurnal, ataupun referensi yang berkaitan dengan Rehabilitasi RTLH di Kota Semarang terkhususnya di Kelurahan Bandarharjo.

1.7.6 Analisis Interpretasi Data

Analisis data adalah upaya yang dilakukan dengan mengorganisasikan data, memilah-milah data, menemukan apa yang penting dari data untuk dipelajari dan memutuskan apa yang dapat dipahami diri sendiri atau dibagi dengan orang lain.

Proses analisis data (Miles dan Huberman dalam Sugiyono, 2009: 246) mencakup beberapa tahapan, yaitu :

- a) Reduksi data

Proses mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal yang penting, dan mencari pola dan temanya. Penyederhanaan data, pengabstrakan data, pengabstrakan dari transformasi data besar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan perlu dilakukan.

b) Penyajian data

Penyajian data yang sudah direduksi perlu disajikan dalam bentuk uraian singkat, dan memudahkan untuk memahami apa yang akan terjadi. Penyajian data dapat grafik, tabel dan sejenisnya.

c) Penarikan kesimpulan

Langkah yang dilakukan setelahnya adalah menarik kesimpulan yang bersifat sementara, karena suatu saat dapat berubah apabila ditemukana bukti yang lebih kuat pada pengumpulan data berikutnya.

1.7.7 Kualitas dan Keabsahan Data

Penelitian kualitatif harus menunjukkan kualitas data yang baik. Pada penelitian ini terdapat beberapa kriterium keabsahan data. Untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan. Ada kriteria yang digunakan, yaitu kredibilitas (derajat kepercayaan) dan kepastian (*conformability*). Teknik pemeriksaan keabsahan data dalam penelitian ini yaitu dengan pemeriksaan melalui sumber dengan membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh dari sumber yang berbeda.

Triangulasi teknik digunakan untuk pengecekan kembali hasil dari wawancara yang nantinya akan dibentuk kesimpulan mengenai data yang diteliti.