

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara dengan wilayah yang sangat besar dengan karakteristik daerah yang berbeda-beda. Dengan luas wilayah 1.916.906,77 km² (Badan Pusat Statistik, 2022) dan jumlah penduduk tahun 2023 yaitu 278.696,2 ribu jiwa. Menurut Pembukaan Undang-Undang Dasar, alinea IV tujuan utama pemerintahan Indonesia adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, yang dimaksud sejahtera adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spritual dan sosial warga negara yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial. Pemenuhan kesejahteraan masyarakat adalah prioritas dari pemerintah dan dari upaya masyarakat itu sendiri. Hal ini terutama penting bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah, karena mereka sering kali menghadapi tantangan ekonomi yang lebih besar dan membutuhkan dukungan tambahan untuk mencapai standar hidup yang layak termasuk memiliki rumah hunian yang layak. Kebutuhan terhadap hunian yang layak merupakan impian setiap individu. Untuk memenuhi impian tersebut, setiap orang berusaha mendapatkannya demi memperoleh kenyamanan. Presiden Jokowi pernah menyebutkan bahwa memiliki rumah yang layak huni merupakan hak asasi setiap warga negara dan sudah menjadi tugas pemerintah untuk memastikan hal tersebut terpenuhi (KumparanBisnis, 2022).

Tabel 1. 1 Persentase Rumah Tangga yang Memiliki Akses Terhadap Hunian yang Layak (2019-2023)

Daerah Tempat Tinggal	Persentase Rumah Tangga yang Memiliki Akses Terhadap Hunian yang Layak (persen)				
	2019	2020	2021	2022	2023
Perkotaan	61,09	63,24	64,65	63,45	65,47
Perdesaan	50,67	50,67	55,95	56,84	59,91
Perkotaan + Pedesaan	56,51	56,51	60,90	60,66	63,15

Sumber: Badan Pusat Statistik

Berdasarkan data selama rentang waktu dari tahun 2019 sampai 2023, persentase rumah tangga yang memiliki akses terhadap hunian yang layak sudah mengalami peningkatan yang konsisten dari tahun ke tahun. Pada tahun 2019 dan 2020, persentase rumah tangga perkotaan dan pedesaan yang memiliki akses terhadap hunian yang layak tercatat 56,51%. Angka ini meningkat menjadi 60,90% pada tahun 2021 dengan persentase 60,90%. *Tren* peningkatan ini berlanjut hingga pada tahun 2023. Peningkatan persentase ini mencerminkan upaya pemerintah dalam meningkatkan kualitas perumahan di Indonesia. Namun, meskipun terdapat peningkatan signifikan dalam persentase rumah tangga layak huni, angka *backlog* perumahan (kekurangan rumah) masih menjadi tantangan pemerintah untuk diatasi.

Tabel 1. 2 Jumlah Rumah Tangga yang Memiliki Rumah dan Belum Memiliki Rumah (2018-2022)

Tahun	Jumlah Rumah Tangga yang Memiliki Rumah	Jumlah Rumah Tangga yang Tidak Memiliki Rumah
2018	57.931.914	12.169.774
2019	59.289.922	12.147.846
2020	60.041.866	12.749.923
2021	62.899.538	12.715.297
2022	58.787.878	10.581.031

Sumber: Housing and Real Estate Information System (HREIS)

Merujuk pada *data Real Estate Information System* diatas Pada tahun 2021, terdapat sekitar 12,7 juta rumah tangga di Indonesia yang belum memiliki rumah. Jumlah ini menurun menjadi sekitar 10,5 juta pada tahun 2022. Meskipun berkurang, angka kekurangan rumah masih tergolong tinggi. Dari jumlah *backlog* perumahan diatas, sebanyak 84% dari *backlog* didominasi oleh masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) yang memiliki pendapatan dibawah 6 juta per bulan. Mengacu pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 pasal 1 ayat 1, masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) merupakan kelompok masyarakat dengan kemampuan daya beli yang terbatas, sehingga memerlukan bantuan dari pemerintah untuk dapat memiliki hunian.

Backlog adalah kesenjangan antara jumlah rumah yang dibutuhkan dengan jumlah rumah yang tersedia. Hal ini menjadi indikator yang digunakan dalam Rencana Strategis dan RPJMN untuk menilai kebutuhan perumahan (Perkim.id, 2023). Berdasarkan Perkim.id, *backlog* dapat terjadi karena adanya perpindahan penduduk dari desa ke kota urbanisasi. Faktor-faktor seperti urbanisasi, tingginya harga properti, serta suku bunga perbankan yang relatif tinggi turut menjadi penyebab utama *backlog* perumahan.

Kebutuhan akan perumahan yang layak dan terjangkau di Indonesia semakin mendesak, terutama bagi kalangan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) (Naibaho, Setiawan & Hartana, 2024). Untuk mendukung Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam upaya memiliki hunian, Pemerintahan saat ini melalui Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat memiliki Program

Pembiayaan Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) yang berkomitmen menyediakan dana murah jangka panjang dan berkelanjutan guna pembiayaan perumahan bagi MBR. Hal ini terlihat dengan jelas upaya Pemerintah tersebut dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas PP Nomor 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tapera.

Program Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) lahir tidak terlepas dari program sebelumnya yaitu Program Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (Taperum-PNS). Tapera merupakan program dari hasil evaluasi atas keterbatasan program sebelumnya yang akhirnya dibubarkan tepat setelah 2 tahun sejak Undang-Undang No.4 tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA) disahkan pada 24 Maret 2018. Hadirnya Tabungan Perumahan Rakyat dinilai lebih efektif karena menjangkau masyarakat yang lebih luas termasuk MBR.

Seiring diterbitkannya Peraturan Pemerintah tersebut, banyak Pro dan Kontra yang bermunculan dikalangan masyarakat (Naibaho, Setiawan & Hartana, 2024). Pro dan kontra sebenarnya merupakan hal yang lumrah terjadi untuk merespon atas sebuah kebijakan yang baru dalam masyarakat. Namun baru-baru ini, Wahyu Rahadi perwakilan dari konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (KSPSI) mengungkapkan implementasi Tapera sangat memberatkan pekerja dan pengusaha (Radio Republik Indonesia, 2024). Besaran iuran Tapera menimbulkan berbagai perdebatan dan kontroversi karena dianggap berpotensi mengurangi penghasilan para pekerja, karyawan, maupun pegawai. Selain persoalan iuran, isu lain yang turut diperdebatkan meliputi evaluasi kebijakan Tapera, transparansi serta optimalisasi pengelolaan dana, hingga efektivitas program dalam mewujudkan

kepemilikan rumah layak dan terjangkau yang masih diragukan oleh sebagian kalangan (Ihsan, Rofiq, & Khusnudin, 2024).

Jika menarik dari pernyataan Presiden Joko Widodo, seharusnya kebijakan ini menjadi sarana untuk mewujudkan kehadiran peran Pemerintah ditengah-tengah masyarakat khususnya buruh. Seperti yang dikemukakan David Easton, ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung nilai didalamnya (Subarsono, 2005 : 3). Ini menunjukkan bahwa suatu kebijakan publik harus sejalan dengan nilai-nilai dan praktik sosial yang berlaku di masyarakat. Menurut Subarsono (2005) kebijakan publik harus berisi nilai-nilai dan praktik yang berkembang didalam masyarakat, ketika kebijakan itu bertentangan dengan nilai hidup dalam masyarakat maka kebijakan publik itu akan mendapat resistensi atau perlawanan dari masyarakat ketika di implementasikan. Sama halnya, peraturan ini dianggap dapat merugikan dan membebani oleh sebagian buruh dan pengusaha.

Selain argumen penolakan yang dilontarkan oleh KSPSI, Penolakan lain juga terjadi pada kalangan buruh yang dilakukan melalui aksi unjuk rasa atau demo. Masyarakat menganggap kebijakan ini sebagai beban ekonomi mereka, terutama pada buruh yang tidak memiliki rencana untuk mempunyai rumah dalam jangka waktu dekat.



Gambar 1. 1 Demonstrasi Buruh di Patung Kuda Kota Jakarta, 2024

(Sumber : CNBC Indonesia, 2024)

Dari keterangan CNBC (2024), pada tanggal 6 Juni 2024 buruh melakukan aksi unjuk rasa di kawasan Patung Kuda untuk menolak adanya Tapera. Berdasarkan wawancara yang dilakukan CNBC kepada Presiden Partai Buruh Said Iqbal, alasan-alasan dilakukannya penolakan terhadap kebijakan Tapera yaitu : bahwa kebijakan Tapera dianggap merugikan dan membebani pekerja dengan iuran yang dipotong 3% tiap bulannya, walaupun pemotongan gaji ini dilakukan selama 20 tahun kaum buruh diyakini tetap tidak bisa memiliki rumah.



Gambar 1. 2 Demonstrasi Buruh di Kantor Gubernur Jateng, 2024

(Sumber : Solopos Jateng, 2024)

Aksi demonstrasi juga terjadi didepan Gedung Gubernur Jawa Tengah, pada Kamis 6 Juni 2024. Dalam hal ini aksi demo dilakukan oleh puluhan buruh yang bergadung dengan Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI) Jawa Tengah (Jateng). Sama seperti aksi yang dilakukan di Kota Jakarta, yang melatarbelakangi aksi demonstrasi ini adalah bentuk penolakan buruh yang gajinya akan dipotong sekitar 2,5% untuk iuran Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera).

Sebenarnya, Program Tapera bukan merupakan kebijakan baru karena dasar pengaturannya sudah tercantum sejak tahun 2016 dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat. Program ini berada di bawah koordinasi dan pengawasan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) sebagai instansi yang membidangi urusan perumahan rakyat di Indonesia. Mengacu pada Undang-Undang No. 4 Tahun 2016 yang menjadi dasar hukum, pemerintah kemudian menerbitkan kebijakan pelaksanaan dari amanat undang-undang tersebut melalui Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat. Kemudian ditahun 2024, Pemerintah mengeluarkan lagi Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat. Perubahan yang dilakukan melalui PP Nomor 21 Tahun 2024 bertujuan untuk menyempurnakan regulasi agar lebih efektif dalam mendukung keberlangsungan program. Salah satunya mengenai pengelolaan dana yang sebelumnya dikelola oleh Badan Pengelola Tapera, dan setelah perubahan dikelola secara transparan dan akuntabel dengan pengawasan dari Komite Tapera, OJK dan BPK (BP Tapera, 2024).

Meskipun tujuan program Tapera ingin membantu masyarakat dalam memenuhi rumah yang layak dan terjangkau, ada kekhawatiran yang muncul terkait dampak finansial bagi masyarakat. Salah satu tantangan utama dalam implementasi Tapera adalah rendahnya akses pembiayaan perumahan bagi pekerja berpenghasilan rendah. Hal ini diperkuat oleh temuan Ariningdyah, Lasonda, dan Miarsa (2024) yang mengungkapkan bahwa program Tapera masih menghadapi persoalan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana. Selain itu, mereka juga menyoroti adanya kesenjangan pendapatan yang signifikan di antara para pekerja, yang berdampak pada tingkat partisipasi dalam program ini. Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) juga menghadapi tantangan hukum dalam pelaksanaannya di Indonesia, termasuk inkonsistensi peraturan dan tidak adanya mekanisme penyelesaian sengketa (Hasyim dkk., 2024).

Kebutuhan hidup dan pengeluaran masyarakat saat ini sudah cukup besar mencakup kebutuhan pangan, pendidikan, kesehatan dan sebagainya. Jika gaji yang diperoleh masyarakat harus dipotong lagi dengan iuran Tapera, hal ini kan berdampak pada kesejahteraan mereka dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Selain kebutuhan hidup, perlu diingat bahwa ada beberapa kewajiban lain yang penting untuk dipenuhi seorang karyawan. Kewajiban tersebut mencakup pajak dan asuransi seperti pajak penghasilan (PPh 21), BPJS Kesehatan, BPJS ketenagakerjaan dan potongan lain seperti koperasi sesuai dengan kebijakan institusi atau perusahaan masing-masing. Untuk itu diperlukan pertimbangan-

pertimbangan lebih lanjut terkait kesesuaian target program Tapera mengingat UMP tiap Provinsi berbeda-beda.

Tabel 1. 3 Upah Minimum Provinsi di Indonesia Tahun 2024

Besaran UMP 2024 di 38 Provinsi Indonesia					
No	Provinsi	Nilai	No	Provinsi	Nilai
1	DKI Jakarta	5.067.381	20	Jambi	3.037.121
2	Papua	4.024.270	21	Gorontalo	3.025.100
3	Papua Selatan	4.024.270	22	Maluku	2.949.953
4	Papua Pegunungan	4.024.270	23	Sulawesi Barat	2.914.958
5	Papua Barat Daya	4.024.270	24	Sulawesi Tenggara	2.885.964
6	Papua Tengah	4.024.270	25	Bali	2.813.672
7	Kep. Bangka Belitung	3.640.000	26	Sumatera Barat	2.811.449
8	Sulawesi Utara	3.545.000	27	Sumatera Utara	2.809.915
9	Aceh	3.460.672	28	Sulawesi Tengah	2.736.698
10	Sumatera Selatan	3.456.874	29	Banten	2.727.812
11	Sulawesi Selatan	3.434.298	30	Lampung	2.716.497
12	Kep. Riau	3.402.492	31	Kalimantan Barat	2.702.616
13	Papua Barat	3.393.000	32	Bengkulu	2.507.079
14	Kalimantan Utara	3.361.653	33	Nusa Tenggara Barat	2.444.067
15	Kalimantan Timur	3.360.858	34	Nusa Tenggara Timur	2.186.826
16	Riau	3.294.625	35	Jawa Timur	2.165.244
17	Kalimantan selatan	3.282.812	36	DI Yogyakarta	2.125.897
18	Kalimantan Tengah	3.261.616	37	Jawa Barat	2.057.495
19	Maluku Utara	3.200.000	38	Jawa Tengah	2.036.947

Sumber : Satudata Kemnaker, 2024

Pemotongan gaji dari skema iuran Tapera bila dilihat memang tidak terlalu besar, namun perlu ditinjau bahwa ada beberapa kebutuhan lain yang juga harus dipenuhi seorang pekerja/buruh. Besaran UMP menjadi pertimbangan besar, apabila pekerja/buruh yang memiliki gaji dengan UMP terendah seperti data diatas, Jawa Tengah merupakan Provinsi dengan UMP terendah. Apabila pekerja/buruh memiliki gaji yang kecil dan dibebankan banyak potongan-potongan kewajiban pekerja, bagaimana mereka bisa memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal itu tentu menjadi pertimbangan juga bagi masyarakat, dimana mereka juga memenuhi kebutuhan lain seperti makan, pendidikan anak, kebutuhan sehari-hari dan sebagainya. Dalam penelitian ini Kota Semarang akan menjadi lokasi penelitian

karena memiliki karakteristik sebagai pusat kegiatan industri di Jawa Tengah. Kota Semarang memiliki jumlah tenaga kerja yang tinggi yaitu sebanyak 946 ribuan orang pada agustus 2024 dimana mengalami peningkatan 17 ribuan orang dibanding agustus 2023 (Badan Pusat Statistik, 2024). Dari angka tersebut, sebanyak 559.848 orang atau sebesar 64,10% bekerja pada sektor formal. Kondisi ini menunjukkan bahwa Kota Semarang memiliki proporsi pekerja formal yang signifikan, menjadikannya relevan untuk mengkaji penyelenggaraan kebijakan Tapera yang menysasar pekerja formal. Kota Semarang, yang merupakan salah satu kota metropolitan di Jawa Tengah, turut menghadapi permasalahan *backlog* perumahan yang cukup signifikan. Berdasarkan data dari Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan permukiman, Kota Semarang termasuk dalam kategori *Early Warning System* (EWS) *backlog* perumahan, yang menandakan kebutuhan rumah yang terus meningkat dan belum diimbangi dengan ketersediaan hunian yang layak.

Tabel 1. 4 Sebaran Backlog Kepemilikan di Semarang dan sekitarnya

Kabupaten/Kota	Backlog					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kabupaten Demak	12.992	15.572	14.112	31.781	33.634	22.405
Kabupaten Semarang	19.250	21.236	25.097	44.817	46.068	7.922
Kabupaten Kendal	23.604	18.914	26.471	49.232	47.319	14.854
Kota Salatiga	17.001	14.792	15.314	11.601	12.864	10.712
Kota Semarang	145.815	137.879	112.191	105.712	105.141	117.846
Total	218.662	208.393	193.185	243.143	245.026	173.739

Sumber : Disperkim & HREIS, 2024

Untuk kawasan Kota Semarang dan sekitarnya, angka *backlog* terbesar berada dikawasan Kota Semarang dengan backlog masuk dalam kategori EWS, atau berada pada zona merah. Fakta ini menunjukkan Kota Semarang membutuhkan perhatian lebih untuk mengurangi masalah hunian pada masyarakat

Kota Semarang, hal itu dapat diwujudkan melalui Kebijakan Pemerintah melalui Program Tapera.

Selain yang disebutkan di atas, fenomena yang terjadi di Kota Semarang ini juga menjadi kajian penting dimana kebijakan Tapera mengalami gejolak diantara masyarakat terkhusus pada Buruh di Kota Semarang. Pada bulan Juni 2024, para Buruh melakukan demonstrasi menolak kebijakan Tapera yang dilakukan di Kota Semarang. Penolakan ini mencerminkan ketidakpuasan di kalangan buruh terhadap kebijakan tersebut, sehingga menimbulkan pertanyaan penting mengenai sejauh mana isi kebijakan Tapera sudah sesuai dengan kebutuhan dan kondisi buruh di Kota Semarang.

1.2 Identifikasi Masalah

Berikut ini merupakan identifikasi masalah berdasarkan latar belakang diatas:

1. Tingginya angka *backlog* kepemilikan di Semarang sekitar 117.846 rumah tangga pada tahun 2023 yang didominasi oleh masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).
2. Kebijakan Tapera menuai kontra terkait Iuran Tabungan Perumahan Rakyat sebesar 2,5% oleh pekerja dan 0,5% oleh pemberi kerja dianggap menambah beban dan memberatkan keadaan masyarakat terutama kaum buruh
3. Demonstrasi dan penolakan oleh Serikat Buruh dan Pengusaha termasuk di Kota Semarang.

1.3 Rumusan Masalah

Berikut ini merupakan rumusan masalah berdasarkan latar belakang diatas:

1. Bagaimana Analisis Kebijakan Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA) Pada Buruh di Kota Semarang?
2. Apa Saja Faktor Penolakan Kebijakan Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA) Oleh Buruh di Kota Semarang ?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari Penelitian adalah hasil yang dicapai atau diperoleh setelah penelitian selesai, yang menjadi tujuan penelitian berdasarkan latar belakang diatas yaitu :

1. Untuk Menganalisis Penyelenggaraan Kebijakan Tabungan Perumahan Rakyat Pada Buruh di Kota Semarang.
2. Untuk Mengidentifikasi Faktor Penolakan Kebijakan Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) oleh Buruh di Kota Semarang.

1.5 Kegunaan Penelitian

1.5.1 Kegunaan Teoritis

Berikut adalah kegunaan teoritis dari penelitian ini:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan keilmuan dan memberikan informasi terutama yang berkaitan dengan Analisis Kebijakan Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA) Pada Buruh di Kota Semarang.

2. Menambah wawasan, ilmu pengetahuan, dan pengalaman bagi peneliti khususnya yang berkaitan dengan analisis kebijakan Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA) pada Buruh di Kota Semarang.

1.5.2 Kegunaan Praktis

Berikut adalah kegunaan praktis dari penelitian ini:

1. Bagi Akademik

Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi sumber akademis yang penting untuk peneliti selanjutnya. Peneliti juga menganggap penelitian ini bermanfaat untuk mengetahui Penyelenggaraan Kebijakan Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA) dan faktor Penolakan Kebijakan Tapera oleh Buruh.

2. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk mengevaluasi kebijakan yang lebih tepat dalam penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA).

1.6 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.6.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan oleh Yohanes Makias De (2024) dengan judul “Analisis Kritis Program Tapera ‘Tabungan Perumahan Rakyat’ Bagi Kehidupan Umat di Paroki Riam Batang Kalimantan Tengah” bertujuan untuk mengkaji peran imam dalam mendorong keterlibatan umat terhadap pelaksanaan program Tapera di Paroki Riam Batang. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif melalui studi kasus dan wawancara. Hasilnya menunjukkan bahwa imam memiliki

peran penting dalam menyosialisasikan program, mendampingi umat dalam proses administratif, serta menjadi penghubung antara umat dan pemerintah. Namun, kendala seperti kurangnya pemahaman, prosedur yang rumit, dan keterbatasan ekonomi masih menjadi tantangan utama. Penelitian ini menekankan perlunya kerja sama dan komunikasi yang baik untuk mendukung keberhasilan program Tapera di masyarakat

Penelitian Henriko, Erwin dan Kemal (2019) yang berjudul “Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) dan Penerapannya di DKI Jakarta”, bertujuan untuk memahami konsep dan model Tapera sebagai program penyimpanan dana jangka panjang yang dimanfaatkan untuk pembiayaan perumahan, terutama bagi MBR serta implikasinya terhadap kebutuhan perumahan secara nasional dan regional di DKI Jakarta. Hasil penelitian yaitu mengindikasikan adanya celah (gap) antara kebijakan Tapera dan harapan masyarakat akan hadirnya solusi keterjangkauan pembiayaan hunian bagi MBR.

Penelitian Debby, Roni, dan Hendri (2022) yang berjudul “Analisis Formulasi Kebijakan Penanggulangan Pandemi Covid-19 di Indonesia”, dengan tujuan analisis perumusan kebijakan penanganan covid-19. Teori yang digunakan yaitu teori formulasi kebijakan Thomas R. Dye. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah dalam memutuskan kebijakan penanganan pada masa pandemi menggunakan model elite dimana model ini mendeskripsikan bahwa dalam memutuskan kebijakan, publik berada di level bawah, elite berada diatas dan aktor pemerintah berada ditengah-tengah.

Penelitian Kartikasari dan Fauzi (2021) yang berjudul “Penolakan Masyarakat Terhadap Pengesahan Omnibus Law Cipta Kerja dalam Perspektif Sosiologi Hukum”, bertujuan untuk mengetahui respons masyarakat terhadap pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja oleh DPR RI. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa UU Cipta Kerja dianggap merugikan masyarakat, khususnya kalangan buruh. Beberapa ketentuan, seperti pengurangan uang pesangon dan santunan, menjadi sumber keberatan. Akibatnya, terjadi gelombang aksi protes dari kelompok buruh dan mahasiswa di berbagai daerah untuk menolak undang-undang tersebut.

Penelitian Maulana, D., Syafitri, N., Al-Hambra, S., Susanti, R., & Rifaldy, E. (2025) yang berjudul “ Analisis Program Tapera Berdasarkan Teori Keadilan John Rawls” dengan metode kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwameskipun Tapera bertujuan menciptakan keadilan sosial dalam hal kepemilikan rumah, pelaksanaannya masih menyisakan persoalan, khususnya bagi pekerja mandiri yang diwajibkan ikut serta tanpa mekanisme opt-out. Dalam konteks teori keadilan Rawls, Tapera sejalan dengan prinsip kesetaraan kesempatan dan perlindungan terhadap kelompok rentan, tetapi belum sepenuhnya memenuhi prinsip kebebasan sebesar-besarnya dan distribusi manfaat secara adil. Oleh karena itu, evaluasi menyeluruh terhadap skema dan pelaksanaan Tapera diperlukan untuk memastikan kesesuaian dengan nilai-nilai keadilan sosial yang inklusif dan non-diskriminatif.

Penelitian Gofur dan Jumiati (2021) yang berjudul “Analisis Kebijakan Program Sejuta Rumah: Sebuah Tinjauan Literatur” bertujuan untuk meninjau

pelaksanaan kebijakan program sejuta rumah oleh pemerintah. Penelitian ini menggunakan metode tinjauan pustaka. Hasil kajian menunjukkan bahwa program sejuta rumah dinilai cukup efektif dalam mengurangi backlog perumahan, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Penelitian juga membahas aspek perencanaan, pembiayaan, tingkat kepuasan penerima, serta capaian program. Selain itu, disarankan agar evaluasi program dilakukan lebih rinci di tingkat mikro dengan memperhatikan kualitas standar pembangunan rumah.

Penelitian Maulana, Mustofa dan Komariah (2021) yang berjudul “Studi Kasus Perilaku Penolakan Vaksin Covid-19 di Indonesia : Analisis Penyebab dan Strategi Intervensi Berdasarkan Perspektif Teori Berencana Perilaku”, bertujuan untuk mengetahui faktor penolakan vaksin oleh individu dan kelompok. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu melalui pengamatan berbagai literatur. Hasil penelitian ditemukan faktor faktor penolakan vaksin, yaitu kepercayaan yang dipengaruhi oleh perilaku, norma subjektif dan kontrol perilaku.

Penelitian Nabila dan Muhamad Hasan (2024) yang berjudul “Analisis Hukum Kepesertaan Pekerja Mandiri dalam Pelaksanaan Program Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat”, dengan tujuan untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pembuat peraturan atau pengambil kebijakan terkait penyelenggaraan Tapera. Hasil penelitian menunjukkan Pertama, kelangsungan kepesertaan Pekerja Mandiri akan memiliki risiko yang tinggi untuk diselesaikan hingga akhir. Kedua, tidak berjalannya prinsip keadilan utilitarianisme/ kemanfaatan (kebahagian), mengingat norma yang mewajibkan Pekerja Mandiri mengikuti Tapera, dirasa kurang adil dalam hal Pekerja Mandiri telah memiliki

rumah (baik dengan cara telah mencicil, membangun rumah sendiri, mendapatkan rumah yang berasal dari hibah dan pewarisan).

Penelitian Paulus Ifon dan R. Slamet Santoso (2019) yang berjudul “Analisis Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kabupaten Tegal”, bertujuan untuk menggambarkan pelaksanaan kebijakan pengelolaan sampah di Kabupaten Tegal serta merumuskan alternatif strategi yang paling tepat untuk mengatasi permasalahan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teori yang digunakan adalah teori ketepatan implementasi dari Riant Nugroho, yang mencakup lima aspek: tepat kebijakan, tepat pelaksana, tepat target, tepat lingkungan, dan tepat proses. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan sampah di Kabupaten Tegal masih belum berjalan optimal. Hambatan utama yang ditemukan meliputi keterbatasan armada dan fasilitas, minimnya anggaran, kurangnya jumlah serta kapasitas petugas, dan rendahnya kesadaran masyarakat dalam menjaga kebersihan.

Penelitian Alfrida, Enny, dan Atang (2024) yang berjudul “*Legal Challenges of Tapera Implementation in Indonesia: Toward an Equitable and Effective Housing Financing Scheme*”, bertujuan untuk menggambarkan berbagai tantangan hukum dalam pelaksanaan Program Tapera. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif melalui pendekatan studi literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tantangan utama dalam implementasi Tapera meliputi ketidaksesuaian regulasi, belum adanya mekanisme penyelesaian sengketa, serta minimnya sosialisasi. Penulis merekomendasikan adanya harmonisasi aturan,

pembentukan sistem penyelesaian konflik, peningkatan sosialisasi, dan penguatan infrastruktur pendukung.

Penelitian Barbara A dan Ruslan P (2022) yang berjudul “*Public Fund Optimization for Housing Finance (Case Study: Tabungan Perumahan Rakyat, Indonesia)*”, dengan metode Penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam jangka panjang, semakin besar jumlah keanggotaan Tapera semakin banyak pula manfaat yang dapat dihasilkan melalui program ini, penelitian ini juga menunjukkan bahwa kisaran alokasi dana BP Tapera masuk akal dan berada pada kisaran optimal dan menunjukkan bahwa manfaat yang dihasilkan dari program ini cukup berdampak (22,11% dari backlog pada tahun 2035).

Relevansi yang ditemui didalam berbagai penelitian terdahulu yaitu sama-sama menganalisis tentang kebijakan pemerintah dan faktor yang mempengaruhi kebijakan tersebut seperti penolakan dan hambatan. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan diteliti yaitu pada fokus dan lokus. Merujuk pada penelitian terdahulu, menjelaskan mengenai bagaimana peran aktor, bentuk komunikasi, relevansi peraturan kebijakan dengan kebutuhan masyarakat dapat mempengaruhi proses penentuan pemenuhan dan penolakan kebijakan. Kontribusi dari penelitian sebelumnya terhadap penelitian ini adalah memberikan wawasan kepada peneliti mengenai bagaimana proses analisis kebijakan dilakukan serta bagaimana suatu kebijakan dapat memperoleh penolakan dari masyarakat. Apabila diteruskan, apakah kebijakan itu nantinya akan mendapatkan respon baik jika dilakukan perbaikan terhadap kebijakan tersebut.

1.6.2 Kerangka Teori

1.6.2.1 Teori Administrasi Publik

Istilah administrasi publik menunjukkan bagaimana pemerintah sebagai individu yang berkuasa untuk selalu berinisiatif dalam mengambil langkah untuk mengatur urusan publik. Administrasi publik, menurut Candler dan Plano adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir, dan dikoordinasikan untuk memformulasikan mengimplementasikan, dan mengelola keputusan dalam kebijakan publik. Hal itu disampaikan jelas bahwa administrasi publik merupakan suatu ilmu yang mengatur kepentingan atau kebutuhan masyarakat atau publik. Pendapat tersebut juga sejalan dengan pernyataan yang dikemukakan oleh Fesler (dalam Keban, 2019:3) bahwa administrasi publik adalah *the administration of governmental affairs*. Hal ini diartikan bahwa pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh birokrasi dalam skala besar adalah untuk kepentingan publik.

Pengertian Administrasi Publik sangat bervariasi, beberapa diantaranya adalah :

- a. Menurut Nicholas Henry (dalam Keban, 2019:7), administrasi publik merupakan gabungan rumit dari teori dan praktik. Tujuan dari administrasi publik adalah untuk meningkatkan pemahaman tentang bagaimana pemerintah berhubungan dengan masyarakat. Selain itu, tujuan lain dari administrasi publik adalah untuk mendorong kebijakan publik dalam upaya melembagakan praktik manajemen agar efektif.
- b. Menurut Nigro & Nigro dalam Keban, 2019:6), administrasi publik meliputi penyelenggaraan layanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah maupun sektor swasta.

- c. Menurut Chandler dan Plano (dalam Revida, 2021), administrasi publik adalah proses pengorganisasian sumber daya dan aparatur negara untuk merumuskan, melaksanakan, dan mengelola kebijakan publik. Administrasi publik juga dipandang sebagai perpaduan antara seni dan ilmu dalam mengatur kebijakan guna menyelesaikan berbagai persoalan publik dalam suatu organisasi atau lingkungan pemerintahan.

1.6.2.2 Teori Paradigma Administrasi Publik

Paradigma merupakan pandangan, nilai, metode, prinsip dasar, atau pendekatan dalam menyelesaikan suatu masalah yang diyakini dan digunakan oleh masyarakat pada periode waktu tertentu (Kuhn dalam Keban, 2019). Paradigma administrasi publik dikenalkan oleh Nicholas Hendry, yang terdiri dari:

1. Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)

Paradigma I dipelopori oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. White, yang ditandai dengan terbitnya buku berjudul *Politics and Administration*. Pada tahun 1900, Goodnow menyatakan bahwa politik seharusnya berfokus pada perumusan kebijakan dan perwujudan kehendak rakyat, sementara administrasi bertugas melaksanakan kebijakan tersebut. Gagasan bahwa fungsi administrasi pemerintahan dan fungsi politik harus dipisahkan sebagai strategi untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi adalah argumen utama dari paradigma dikotomi administrasi politik. Akibat dari paradigma ini adalah administrasi harus dianggap sebagai hal yang netral atau tidak terikat pada nilai-nilai tertentu, dengan penekanan pada pencapaian efisiensi dan aspek ekonomi dalam pelaksanaan birokrasi

pemerintahan. Menurut Henry (1975) Paradigma 1 memperkuat gagasan politik atau dikotomi administrasi dengan menghubungkannya dengan dikotomi nilai/fakta yang sesuai.

2. Paradigma 2: Prinsip-Prinsip Administrasi, 1927-1937

Paradigma ini dipelopori oleh W.F. Willoughby yang menerbitkan buku tentang *Principles of Public Administration*. Di era ini, administrasi telah mencapai status sebagai ilmu pengetahuan dan menandai kemajuan menuju orientasi manajemen dengan peningkatan dalam administrasi publik. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan pada yang namanya POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting dan Budgeting) yang dapat diterapkan secara universal. Prinsip tersebut tidak secara eksplisit menyebutkan lokus administrasi publik, sehingga paradigma ini lebih menitikberatkan pada fokus tertentu.

3. Paradigma 3: Administrasi Publik Sebagai Ilmu Politik, 1950– 1970

Paradigma administrasi publik sebagai bagian dari ilmu politik (1950–1970) muncul ketika Morstein-Marx, editor buku *Elements of Public Administration*, pada tahun 1946 meragukan kemungkinan pemisahan antara politik dan administrasi. Sementara itu, Herbert Simon menyoroti ketidakkonsistenan dalam prinsip-prinsip administrasi (Keban, 2019:42). Dalam paradigma ini, administrasi negara dan politik dipandang sebagai kesatuan yang saling mendukung dan memperkuat dalam mencapai tujuan bersama. Pandangan ini muncul sebagai respons terhadap berbagai kritik konseptual yang menempatkan administrasi di bawah disiplin ilmu politik.

Sebagai konsekuensinya, fokus birokrasi pemerintah mengalami pergeseran dan kehilangan arah yang jelas (Revida dkk., 2021).

4. Paradigma 4: Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi, 1956– 1970
Menurut Henry (1975) dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang sudah populer sebelumnya, dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Fokus dari paradigma ini adalah perilaku organisasi, penerapan teknologi, analisis manajemen seperti riset atau analisis sistem dan sebagainya. perkembangan paradigma ini berorientasi pada 2 arah yaitu : berorientasi pada administrasi murni dan kebijakan publik. Fokus tersebut tidak hanya relevan dalam konteks bisnis, tetapi juga berlaku dalam bidang administrasi publik (Revida dkk., 2021).
5. Paradigma 5: Administrasi Publik Sebagai Administrasi Publik, 1970
Menurut Nicolas Henry (dalam Keban, 2019:43), paradigma ini mencerminkan perkembangan dalam memperjelas locus administrasi, khususnya dalam hal penentuan relevansi antara kepentingan publik, urusan pemerintahan, dan proses perumusan kebijakan publik. Para ahli administrasi negara kini semakin memberi perhatian pada disiplin ilmu yang berkaitan erat dengan administrasi publik, seperti ekonomi, ilmu politik, perumusan kebijakan, serta analisis dan estimasi anggaran kebijakan. Pelaksanaan paradigma ini dilakukan dengan melakukan identifikasi masalah kepentingan publik sebagai fokus dari kegiatan administrasi negara. Selain pendapat Nicolas Hendy, Gerald Caiden (1982) juga merinci aliran dalam administrasi publik yaitu proses administratif, aliran empiris,

aliran perilaku manusia, aliran analisis birokrasi, aliran sistem sosial, aliran pengambilan keputusan, aliran matematik dan aliran integratif.

6. Paradigma 6: Governance, 1990–sekarang

Pendekatan paradigma ini menekankan sistem nilai, kebijakan, kelembagaan, dimana urusan-urusan ekonomi, sosial dan politik dikelola melalui interaksi antara pemerintah, masyarakat dan swasta. Pemerintah mengatur melalui kolaborasi hirarki birokrasi dan jaringan aktor untuk mencapai efisiensi dan nilai-nilai penting lainnya. Oleh sebab itu untuk menggambarkan suatu proses fundamental pada pemerintahan modern yang memiliki perbedaan dengan jalannya pemerintahan tradisional diperlukan pengertian secara mendalam mengenai governance. Chema (dalam Keban, 2019:49) menyatakan bahwa inti dari paradigma ini terletak pada penguatan interaksi antara ketiga aktor tersebut dalam mendorong pembangunan yang berorientasi pada masyarakat.

1.6.2.3 Kebijakan Publik

Thomas Dye (dalam Subarsono, 2005:2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai apapun pilihan pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Definisi tersebut mengandung makna bahwa : Kebijakan publik bukan dibuat oleh organisasi swasta melainkan pemerintah, kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakuakn atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Pandangan David (dalam Subarsono, 2005:3), setiap kebijakan publik selalu memuat nilai-nilai tertentu, sehingga saat kebijakan tersebut dibuat, pemerintah secara otomatis menetapkan nilai-nilai tersebut kepada masyarakat. Dalam konteks tersebut,

Harrold Lasswell dan Abraham Kaplan sepakat bahwa kebijakan publik seharusnya mencerminkan nilai-nilai, tujuan, serta praktik sosial yang berlaku dalam masyarakat.

Menurut Riant Nugroho (2009), kebijakan publik merupakan dokumen formal yang bersifat mengikat dan berlaku dalam kehidupan bersama. Ketika suatu kebijakan telah ditetapkan secara resmi, maka kebijakan tersebut juga memiliki kekuatan hukum. Hukum sendiri dapat dipandang sebagai bentuk konkret dari kebijakan publik, dengan perbedaan utama terletak pada ekspresinya. Hukum bersifat legal-formal dan dikodifikasikan secara jelas, sementara kebijakan publik bisa berupa dokumen resmi, tindakan nyata, maupun pernyataan lisan atau tertulis. Hal itu sejalan dengan pendapat David Easton (1965) yang menyatakan kebijakan publik sebagai hasil dari aktivitas pemerintah yang ditujukan untuk memberikan solusi atas permasalahan masyarakat. Suatu kebijakan disebut publik apabila manfaatnya lebih luas dirasakan oleh masyarakat umum, bahkan oleh mereka yang bukan pengguna langsung dari kebijakan tersebut.

1.6.2.4 Analisis Kebijakan Publik

Menurut Nugroho (2009) analisis kebijakan adalah teori yang berasal dari pengalaman terbaik, bukan diawali penelitian ilmiah, kajian akademik dan sebagainya. Pengembangan teori ini akan semakin ditentukan oleh keberhasilan dan kegagalan administrasi publik dimasa mendatang. Analisis kebijakan mengerosi kekuatan politik dan demokrasi (Hank C, 1990). Akibatnya, para elite politik yang terlalu bergantung pada analisis kebijakan justru menyebabkan kebijakan yang dihasilkan menjauh dari tujuan utamanya, karena lebih mengutamakan kepentingan

mereka sendiri (Sabatier dalam, Nugroho 2009). Dalam kondisi ini, diakui analisis kebijakan sebagai dilema dalam administrasi negara modern. Oleh karena itu, munculnya model deliberative policy analysis yang diperkaya analisis kebijakan global memberikan perspektif bahwa kebijakan publik yang dibuat tidak lepas dengan adanya kepentingan dan elite-elite global. Setelah itu kebijakan publik dibawa pada ranah kebijakan sebagai pilar the fifth estate yang membuat posisi analisis kebijakan menjadi strategis di masa depan (Nugroho, 2009:161).

a. Analisis Kebijakan Dunn

Dun (dalam Nugroho, 2009), mendefinisikan analisis kebijakan sebagai kegiatan yang menciptakan, menilai dan mengomunikasikan pengetahuan tentang proses kebijakan. Prosedur umum menurut Dunn yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah adalah :

- Definisi : mendeskripsikan data mengenai kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan
- Prediksi : memberikan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari alternatif kebijakan
- Preskripsi : memberikan informasi mengenai konsekuensi alternatif kebijakan dimasa mendatang
- Deskripsi : menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diimplementasikannya alternatif kebijakan
- Evaluasi : Manfaat alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah

b. Analisis Kebijakan Patton dan Savicky

Menurut Patton dan Savicky (dalam Nugroho, 2009) bahwa analisis kebijakan dapat dilakukan sebelum dan sesudah kebijakan. Selaras dengan hal tersebut, Kismartini (2019:10) juga menyatakan bahwa analisis kebijakan publik dapat dilakukan baik sebelum maupun setelah suatu kebijakan diterapkan. Analisis kebijakan yang dilakukan sebelum kebijakan ditetapkan berfokus pada permasalahan publik, sehingga outputnya berupa usulan kebijakan publik yang baru. Analisis pasca kebijakan berbentuk deskriptif dan disebut *ex post* (istilah Michael Carley), atau *retro spective* (istilah Willian Dunn). Bentuk analisis ini dibagi menjadi 2 yaitu prediktif dan preskriptif, dimana analisis prediktif merujuk pada masa mendatang sebagai hasil dari adopsi kebijakan dan analisis preskriptif merujuk pada rekomendasi kebijakan. Proses dasar analisis kebijakan menurut Patton dan Savicky yaitu :

- Mendefinisikan, verifikasi, dan mendetailkan permasalahan kebijakan
- Menetapkan kriteria evaluasi
- Identifikasi alternatif kebijakan
- Evaluasi alternatif kebijakan
- Menampilkan dan membedakan kebijakan-kebijakan alternatif
- Mengawasi implementasi kebijakan

Bridgeman dan Davis (dalam Meutia, 2013) menerangkan bahwa kebijakan publik sedikitnya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan, sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum dan sebagai hipotesis.

1. Kebijakan Publik Sebagai Tujuan (Dimensi Tujuan)

Kebijakan adalah a means to an end, alat untuk mencapai sebuah tujuan. kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian tujuan publik. Artinya, kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesak intervensi kelompok-kelompok kepentingan, media dan warga negara untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan publik dibuat oleh banyak orang dalam suatu rantai pilihan pilihan yang meliputi analisis, implementasi, evaluasi dan rekomendasi (pertimbangan kembali). Penetapan tujuan merupakan langkah utama dalam sebuah proses lingkaran pembuatan kebijakan penetapan tujuan juga merupakan kegiatan yang paling penting karena hanya tujuanlah yang dapat memberikan arah dan alasan kepada pilihan-pilihan publik.

2. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal (Dimensi Legalitas)

Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoritatif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Meskipun demikian, keputusan-keputusan legal belum tentu dapat di realisasikan seluruhnya. Selalu saja ada ruang atau kesenjangan antara harapan dan kenyataan, antara apa yang sudah direncanakan dengan apa yang dapat dilaksanakan. Kebijakan publik lahir dari dunia politik yang melibatkan proses yang kompleks ruang atau kesenjangan antara harapan dan kenyataan, antara apa yang sudah direncanakan dengan apa yang dapat dilaksanakan.

3. Kebijakan publik sebagai hipotesis (Dimensi Hipotesis)

Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku. Kebijakan selalu mengandung insentif yang mendorong orang untuk melakukan sesuatu. Kebijakan juga selalu memuat disinsentif yang mendorong orang bertindak melakukan sesuatu. Kebijakan harus mampu menyatukan perkiraan-perkiraan (proyeksi) mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi. memahami kebijakan sebagai hipotesis memerlukan kalkulasi-kalkulasi ekonomi dan sosial dari para penasihat dan pembuat kebijakan. karena banyaknya pemain pemain dan kepentingan dalam perumusan sebuah kebijakan.

1.6.2.5 Faktor Penentu Pelaksanaan Kebijakan

Menurut Agustino (2014:157), kebijakan publik dimaksudkan untuk mempengaruhi individu atau kelompok supaya bertindak sesuai aturan yang berlaku yang dibuat oleh pemerintah. Menurut Agustino (2014) terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan atau tidaknya suatu kebijakan publik. Berikut faktor penentu pemenuhan kebijakan, yaitu :

- 1) Respeknya anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah.

Jika hubungan antara pemerintah dan masyarakat terjalin dengan harmonis, hal ini menunjukkan adanya sistem sosial yang mendorong terciptanya saling menghormati, termasuk menghormati undang-undang yang dirumuskan oleh para politisi, menaati hukum, serta memberikan kepercayaan kepada pejabat pemerintah. Tingkat kepatuhan tersebut akan

tetap terjaga selama masyarakat menilai bahwa peraturan yang berlaku masih logis dan dapat diterima secara rasional.

2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan.

Individu atau kelompok dalam masyarakat akan bersedia menerima dan menjalankan suatu kebijakan publik apabila mereka memiliki alasan yang masuk akal, rasional, dan merasa bahwa kebijakan tersebut memang diperlukan. Membangun kesadaran semacam ini tentu bukan hal yang mudah; pemerintah perlu mampu mengubah pola pikir masyarakat melalui sikap dan perilaku yang mencerminkan pola pikir yang ingin dibentuk oleh para pejabat itu sendiri.

3) Adanya sanksi hukum

Masyarakat dengan akan terpaksa bergerak untuk melaksanakan suatu kebijakan, karena ia takut terkena sanksi hukuman. Misalnya: kurungan penjara, denda, dan sebagainya. Oleh sebab itu, strategi yang sering digunakan aparaturnya dalam upaya memenuhi implementasi kebijakan adalah dengan membuat sanksi yang berat bagi pelanggarnya. Selain karena keterpaksaan, seseorang dapat mematuhi kebijakan karena tidak ingin dianggap sebagai pelanggar hukum atau mendapatkan stigma negatif dari lingkungan sosialnya.

4) Adanya kepentingan publik.

Masyarakat mempunyai keyakinan, bahwa apabila kebijakan publik dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh pejabat publik yang berwenang, serta melalui prosedur yang sah. Bila kebijakan dibuat berdasarkan hal itu,

maka masyarakat akan cenderung mempunyai kesediaan diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakan itu.

5) Adanya kepentingan pribadi

Jika suatu kebijakan memberikan manfaat bagi individu atau kelompok tertentu, maka mereka cenderung akan dengan senang hati menerima, mendukung, dan melaksanakan kebijakan yang akan diterapkan.

6) Masalah waktu

Waktu juga merupakan faktor penting dalam keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik. Jika suatu kebijakan bertentangan dengan kepentingan masyarakat, maka kemungkinan besar kebijakan tersebut akan mendapat penolakan. Namun, seiring berjalannya waktu, kebijakan yang sebelumnya ditolak dapat berubah menjadi sesuatu yang dianggap wajar dan dapat diterima oleh masyarakat.

Sebaliknya, jika suatu kebijakan dianggap tidak diinginkan, maka besar kemungkinan kebijakan tersebut akan mendapat penolakan dari berbagai pihak. Kondisi ini berpotensi menyebabkan kegagalan atau penundaan dalam proses implementasinya. Menurut Agustino (2008:157), terdapat sejumlah faktor yang memengaruhi penolakan terhadap suatu kebijakan, antara lain:

1) Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang mengada.

Apabila suatu kebijakan dianggap sangat bertentangan dengan sistem nilai yang diyakini oleh masyarakat atau kelompok tertentu secara umum, maka pelaksanaan kebijakan publik tersebut sangat mungkin mengalami hambatan dan sulit untuk direalisasikan.

2) Tidak adanya kepastian hukum.

Ketiadaan kepastian hukum, ketidakjelasan dalam peraturan, serta adanya kebijakan yang saling bertentangan dapat menjadi faktor utama penyebab ketidakpatuhan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah. Ketidakjelasan, pertentangan isi, atau ambiguitas dalam kebijakan dapat menimbulkan kesalahpahaman, yang pada akhirnya membuat masyarakat cenderung menolak kebijakan tersebut.

3) Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi.

Ketika suatu organisasi terdiri dari individu-individu yang memiliki keselarasan pandangan atau pemikiran dengan kebijakan yang ditetapkan pemerintah, maka implementasi kebijakan tersebut akan dilakukan dengan komitmen dan ketulusan. Sebaliknya, apabila tujuan organisasi tidak sejalan dengan ide dan konsep yang melatarbelakangi kebijakan, maka meskipun kebijakan tersebut dirancang dengan baik, implementasinya tetap akan menemui berbagai kendala.

4) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum.

Dengan kata lain, selain ada kelompok masyarakat yang menaati jenis kebijakan tertentu, terdapat pula kelompok lain yang tidak mematuhi kebijakan yang berbeda.

1.6.2.6 Tabungan Perumahan Rakyat

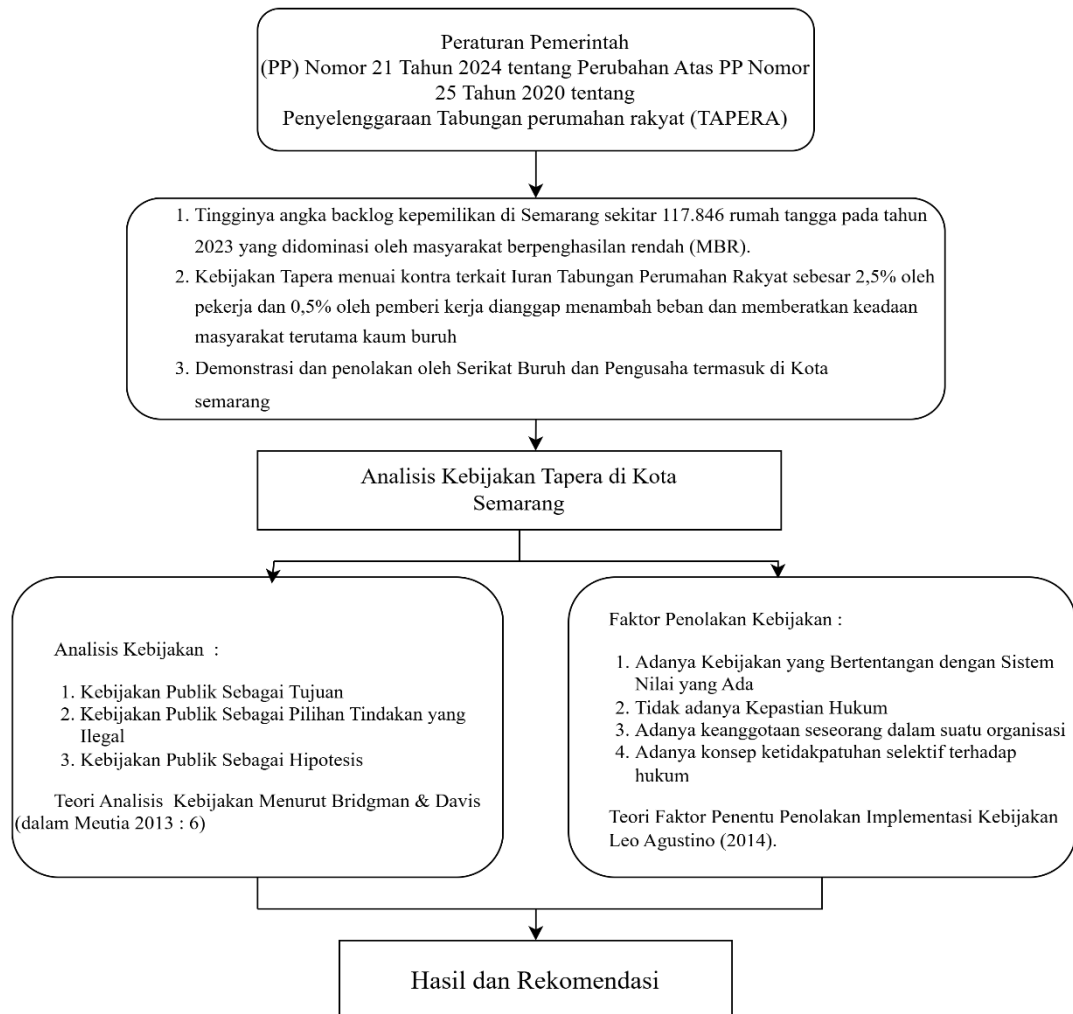
Dalam meningkatkan efektivitas penyelenggaraan tabungan perumahan rakyat dan akuntabilitas pengelolaan dana tabungan perumahan rakyat, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2024 tentang Perubahan

Atas PP Nomor 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tapera. Landasan hukum Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No 4 Tahun 2016, dan Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 2020 dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan rumah yang layak dan terjangkau. Menurut Peraturan Pemerintah tersebut, tabungan perumahan rakyat (Tapera) adalah penyimpanan yang dilakukan oleh Peserta secara periodik dalam jangka waktu tertentu yang hanya dapat dimanfaatkan untuk pembiayaan perumahan dan/atau dikembalikan berikut hasil pemupukannya setelah kepesertaan berakhir.

Tujuan Tapera adalah untuk menghimpun dan menyediakan dana murah jangka panjang yang berkelanjutan untuk pembiayaan perumahan dalam rangka memenuhi kebutuhan rumah yang layak dan terjangkau bagi peserta. Komite pelaksana Tapera terdiri dari, Menteri Pekerjaan umum dan Perumahan Rakyat (Ketua), Menteri Keuangan (anggota), Menteri Ketenagakerjaan (anggota), Anggota Dewan Komisioner OJK (anggota), dan unsur profesional (anggota). Tapera juga melibatkan unsur atau pihak lain yang dikelompokkan menjadi mitra Kelembagaan, Mitra Bisnis, dan Mitra Strategis. Sebelum berubah menjadi Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat (BP Tapera), lembaga yang menghimpun tabungan perumahan pekerja adalah Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (Bapertarum-PNS). Yang membedakan kedua lembaga tersebut yakni pada sasaran peserta, besaran simpanan dan manfaat yang diperoleh. Peserta Bapertaperum-PNS hanya pada kalangan PNS saja, sementara BP Tapera sudah menargetkan seluruh ASN (PNS & PPPK), dan Non-ASN (TNI/Polri, BUMN/BUMD/BUMDes, Pekerja Mandiri, Pekerja Swasta dan WNA).

1.7 kerangka Berpikir

Gambar 1.3 merupakan kerangka berpikir dari penelitian ini.



Gambar 1. 3 Kerangka Berpikir

1.8 Operasionalisasi Konsep

Definisi operasional adalah definisi yang diberikan kepada suatu variabel atau konstruk dengan cara memberikan arti, atau menspesifikan kegiatan, ataupun memberikan suatu operasionalisasi yang diperlukan untuk mengukur konstruk atau variabel tertentu. Adapun definisi operasional dari setiap variabel yang digunakan :

A. Analisis Kebijakan Tabungan Perumahan Rakyat

1) Analisis Kebijakan

Analisis Dimensi kebijakan penyelenggaraan TAPERA merupakan serangkaian kegiatan mengidentifikasi Tujuan, legalitas dan Hipotesis dari Kebijakan Tapera untuk sejauh mana isi kebijakan Tapera sudah sesuai dengan kebutuhan dan kondisi buruh di Kota Semarang. Proses atau tahap dalam menyelesaikan masalah itu dilakukan dengan :

- a) Dimensi Tujuan (Objective) : Kebijakan sebagai alat pencapaian tujuan publik terkait perumahan bagi buruh.
 - Kejelasan tujuan : Sejauh mana tujuan Tapera (akses perumahan layak bagi buruh) terdefinisi dalam UU Tapera dan peraturan turunan.
 - Kesesuaian dengan kebutuhan : Tingkat keselarasan tujuan kebijakan dengan kebutuhan perumahan buruh di Semarang
 - Outcome yang diharapkan: Prediksi dampak kebijakan terhadap kepemilikan rumah buruh (jangka pendek/panjang).
- b) Dimensi Legalitas : Kebijakan sebagai pilihan sah yang dilegitimasi institusi berwenang.

- Dasar hukum: Ketersediaan payung hukum (UU, PP, Perda) yang mengatur implementasi Tapera.
- Akuntabilitas: Mekanisme pengawasan pengelolaan dana Tapera oleh OJK/Dewan Pengawas.
- c) Dimensi Asumsi Dasar (Hipotesis) : Asumsi kebijakan yang diuji dalam implementasi.
 - Asumsi kemampuan iuran: Kesesuaian asumsi kemampuan membayar iuran 3% dengan kondisi finansial buruh (survei pendapatan-pengeluaran).
 - Asumsi peran pemangku kepentingan: Peran pemerintah dalam penyediaan insentif perumahan bagi buruh.

Dengan menggunakan teori ini, kita dapat mengidentifikasi kebijakan penyelenggaraan Tapera berjalan sesuai tujuannya, serta merumuskan rekomendasi untuk meningkatkan efektivitas implementasi.

2) Faktor Penolakan Kebijakan

Faktor penentu pelaksanaan kebijakan publik adalah berbagai aspek yang mempengaruhi efektivitas dan keberhasilan implementasi kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau lembaga terkait. Adapun faktor yang mempengaruhi pelaksanaan atau tidaknya suatu kebijakan dapat dilihat dari aspek penentu pemenuhan kebijakan dan aspek penentu penolakan dan penundaan kebijakan. Demonstrasi yang dilakukan oleh Serikat Buruh mengenai pemberlakuan kebijakan Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA) di Kota Semarang memperlihatkan bentuk penolakan terhadap

kebijakan tersebut. Kebijakan bertujuan untuk menyelesaikan masalah publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Peraturan Pemerintah mengenai kebijakan Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA) merupakan program yang dibuat oleh pemerintah untuk mengatasi angka backlog (tidak memiliki rumah) yang didominasi oleh masyarakat yang berpenghasilan rendah (MBR). Namun Kebijakan itu tidak disambut baik oleh masyarakat terutama kaum Buruh dan Pengusaha di Kota Semarang. Adapun peneliti ingin menganalisis faktor penghambat kebijakan yang dilihat dari teori faktor penentu penolakan atau penundaan kebijakan oleh Agustino (2014), yakni :

- a. Adanya Kebijakan yang Bertentangan Dengan Sistem Nilai yang Ada
 Bila suatu kebijakan bertentangan dengan sistem nilai yang dianut oleh suatu masyarakat, atau kelompok–kelompok tertentu secara umum maka kebijakan tidak akan berjalan secara efektif. Dapat diyakini bahwa pelaksanaan kebijakan publik yang direncanakan akan menghadapi hambatan dan tidak mudah untuk direalisasikan.
- b. Tidak adanya Kepastian Hukum
 Faktor lain yang mempengaruhi adalah kurangnya kepastian hukum, ketidakjelasan aturan, serta adanya kebijakan yang saling bertentangan. Kondisi ini bisa menyebabkan masyarakat enggan mematuhi kebijakan pemerintah karena adanya ketidakjelasan, kontradiksi isi, atau ambiguitas dalam kebijakan yang menimbulkan kesalahpahaman dan pada akhirnya berpotensi ditolak oleh masyarakat.

- c. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi.

Apabila sebuah organisasi terdiri dari individu-individu yang memiliki pandangan atau gagasan yang sejalan dengan kebijakan pemerintah, maka mereka akan menjalankan kebijakan tersebut dengan sungguh-sungguh. Sebaliknya, jika tujuan organisasi bertentangan dengan ide dan gagasan yang dianutnya, maka sebaik apapun kebijakan yang dibuat oleh pemerintah akan sulit untuk diterapkan.

- d. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum.

Dengan kata lain, selain ada kelompok masyarakat yang taat terhadap jenis kebijakan tertentu, ada pula kelompok lain yang tidak mematuhi kebijakan yang berbeda.

1.9 Fenomena Penelitian

Program Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) merupakan salah satu strategi pemerintah untuk memfasilitasi kepemilikan hunian bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Langkah konkret dari kebijakan ini ditunjukkan 46 melalui diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2024 sebagai revisi atas PP Nomor 25 Tahun 2020 mengenai Penyelenggaraan Tapera, yang disahkan pada 20 Mei 2024. Sebagaimana dikemukakan oleh Riant Nugroho (2009), setiap kebijakan publik yang telah diformalkan dalam dokumen resmi dan memiliki daya ikat terhadap masyarakat, secara langsung memperoleh status sebagai norma hukum yang berlaku.

Namun, seiring diterbitkannya Peraturan Pemerintah tersebut, banyak Kontra yang muncul dikalangan masyarakat, khususnya Pekerja/Buruh dan

Pengusaha. Program tersebut di kritik masyarakat sebagai beban dalam iuran tabungan rumah. Pemotongan gaji sebesar 2,5 % dari gaji karyawan dan 0,5 % dari perusahaan bila dilihat memang tidak terlalu besar, namun perlu ditinjau bahwa ada beberapa kewajiban lain juga harus dipenuhi seorang karyawan misalnya pajak dan asuransi seperti pajak penghasilan (PPH 21), BPJS Kesehatan, BPJS ketenagakerjaan dan potongan lain seperti koperasi sesuai dengan kebijakan institusi atau perusahaan masing-masing. Hal itu tentu menjadi pertimbangan juga bagi masyarakat, dimana mereka juga memenuhi kebutuhan pokok mereka seperti makan, pendidikan anak, kebutuhan sehari-hari dan sebagainya. Menurut Patton dan Savicky (Nugroho, 2009) bahwa analisis kebijakan dapat dilakukan sebelum dan sesudah kebijakan. Untuk itu penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan TAPERA dengan Teori Bridgman & Davis dalam analisis kebijakan untuk memberikan kerangka analisis yang sangat berguna untuk memahami kompleksitas kebijakan Tapera. Selain itu juga digunakan teori Agustino (2008) dari sisi kesesuaian kebijakan dengan sistem nilai, kepastian hukum, keanggotaan dalam organisasi, dan konsep ketidakpatuhan selektif dalam hukum. Hubungan dengan Dimensi Kebijakan Bridgman & Davis membantu menganalisis isi kebijakan Tapera dari tiga dimensi utama ; 1) Tujuan: Apakah kebijakan Tapera memang dirancang untuk memenuhi kebutuhan perumahan buruh secara realistis?, 2) Legalitas: Apakah kebijakan ini memiliki legitimasi hukum yang kuat dan proses pembentukannya melibatkan pemangku kepentingan?, 3) Asumsi Dasar: Apakah asumsi bahwa iuran 3% akan mampu membiayai kepemilikan rumah buruh sesuai dengan kondisi ekonomi buruh di Semarang?. Teori Faktor Penolakan Kebijakan

Leo Agustino menjelaskan mengapa buruh menolak Tapera. Fenomena ini menunjukkan adanya ketimpangan antara isi kebijakan Tapera dengan harapan dan kondisi buruh di Kota Semarang, yang memicu penolakan dan demonstrasi. Penelitian Anda akan mengkaji secara komprehensif isi kebijakan Tapera menggunakan teori Bridgman & Davis sekaligus mengidentifikasi faktor-faktor penolakan buruh berdasarkan teori Leo Agustino, sehingga dapat memberikan rekomendasi perbaikan kebijakan yang lebih responsif dan berkeadilan sosial.

1.10 Metode Penelitian

1.10.1 Tipe Penelitian

Berdasarkan uraian permasalahan yang telah disampaikan, metode penelitian yang digunakan untuk penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif, dimana akan menghasilkan kata-kata tertulis atau lisan dari objek kajian yang diamati, serta membantu penulis untuk memahami situasi sosial secara mendalam mengenai Analisis Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat serta faktor penolakan kebijakan Tapera di Kota Semarang.

1.10.2 Situs Penelitian

Situs penelitian adalah lokasi di mana peneliti melaksanakan penelitian sekaligus mencerminkan kondisi nyata yang sedang terjadi. Menurut Sugiyono (2016), tempat penelitian adalah tempat dimana situasi sosial tersebut akan di teliti. Sesuai dengan judul penelitian, situs penelitian yang dipilih oleh peneliti berada di Kantor Pusat Badan Pengelola TAPERA yaitu di Jakarta dan Kantor DPD FKSPN

Kota Semarang. Kantor Badan Pengelola TAPERA dipilih sebagai operator pelaksana kebijakan penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat dan DPD KSPN Kota Semarang sebagai pakar hukum yang memberikan analisis normatif Kebijakan Tapera terhadap hak-hak pekerja.

1.10.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian adalah sumber informasi yang berasal dari individu, objek, atau sekelompok orang yang dibutuhkan oleh peneliti untuk mengumpulkan data penelitian. Pemilihan subjek penelitian disesuaikan dengan tema yang mengkaji Analisis Kebijakan Penyelenggaraan Tapera. Teknik pemilihan subjek penelitian dilakukan dengan menentukan sampel awal sebagai *key informan* yaitu pihak yang berkaitan dengan program Tapera, yaitu Badan Pengelola Tapera, Dewan Pengurus Daerah Federasi Kesatuan Serikat Pekerja Nasional (DPD FKSPN) Kota Semarang dan Buruh Kota Semarang.

1.10.4 Jenis Data

Menurut Sugiyono (2016), jenis data dalam suatu penelitian mencakup data kuantitatif, data kualitatif, serta gabungan dari keduanya. Dalam hal ini, peneliti menggunakan jenis data kualitatif. Data kualitatif merupakan data yang berbentuk tulisan, gambar, serta kata-kata. Dalam hal ini data kualitatif dapat menggambarkan objek penelitian secara lebih rinci dan detail.

1.10.5 Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu:

1. Data Primer

Data primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data (Sugiyono, 2016 : 225). Sumber data primer dapat diperoleh peneliti melalui pengamatan langsung di lapangan, wawancara informan, serta dokumentasi dan catatan lapangan penulis yang relevan dengan permasalahan yang diteliti yaitu analisis kebijakan penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat. Dalam penelitian ini, data primer bersumber dari pihak-pihak yang terlibat secara langsung seperti Badan Pengelola Tapera yang mengelola dan menjalankan Program Tabungan Perumahan Rakyat dan juga diperoleh dari DPD FKSPN Kota Semarang dan Pekerja/Buruh Kota Semarang yang menjadi sasaran dari kebijakan.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah sumber data yang tidak memberikan informasi secara langsung kepada pengumpul data. Sumber sekunder dalam penelitian ini termasuk literatur seperti artikel, jurnal ilmiah, buku, serta sumber lain yang relevan dengan topik. Data sekunder yang digunakan mencakup artikel terkait Kebijakan Tabungan Perumahan Rakyat, peraturan perundang undangan tentang Tapera, data dari Pemerintah mengenai *backlog* perumahan.

1.10.6 Teknik Pengumpulan

Pengumpulan data yang dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik Triangulasi. Teknik Triangulasi adalah teknik pengumpulan data dengan menggabungkan berbagai sumber data yaitu observasi, wawancara, dan dokumentasi.

1. Observasi

Observasi dilakukan dengan menganalisis kondisi objek secara langsung dan memahami hal-hal dilapangan yang menunjang penelitian. Penelitian ini dilakukan dengan observasi secara langsung ke lokasi penelitian. Dengan menggunakan teknik observasi maka peneliti akan melihat secara langsung dilapangan untuk mempelajari Proses penyelenggaraan Tapera serta faktor yang mempengaruhi proses penundaan atau penolakan kebijakan Tapera.

2. Wawancara

Menurut Sugiyono (2016), wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Wawancara dilakukan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada informan. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan kegiatan wawancara dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan program Tabungan Perumahan Rakyat yaitu Badan Pengelola Tapera pusat, DPD FKSPN Kota Semarang, Perwakilan Serikat Pekerja Semarang.

3. Dokumentasi

Dalam pengumpulan data, dokumentasi dilakukan dengan melihat atau menganalisis dokumen tertulis dan media lainnya yang dibuat oleh individu atau orang lain. Dengan teknik ini, informasi dapat diperoleh lewat fakta

berbentuk surat, catatan, arsip foto, materi audio visual, jurnal kegiatan dan lainnya.

1.10.7 Analisis Dan Interpretasi Data

Menurut Sugiyono (2016), analisis data dilaksanakan pada saat dan selesai pengumpulan data. Miles dan Huberman dalam Sugiyono, (2016) mengemukakan bahwa aktivitas dalam menganalisis data terdiri dari beberapa tahap yaitu :

a. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Data yang disajikan lapangan cukup banyak dan kompleks, untuk itu data perlu dianalisis melalui reduksi data. Menurut Sugiyono (2016), mereduksi data berarti mengumpulkan, memilih, merangkum hal-hal pokok dan penting. Dengan reduksi data akan memberikan gambaran yang lebih jelas, sehingga peneliti akan lebih mudah untuk mengumpulkan dan mencari data yang diperlukan. Dalam hal ini peneliti akan mengumpulkan data dengan memilah dan merangkum data yang dibutuhkan dalam menganalisis kebijakan Tapera.

b. Penyajian Data (*Data Display*)

Pada tahap ini, penyajian data akan mempermudah peneliti dalam memahami data melalui data yang terorganisir dan tersusun dalam suatu pola sehingga penulis tahu apa sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan (Miles dan Huberman dalam Sugiyono, 2016). Dalam hal ini peneliti akan menjelaskan bagaimana sistematika penyelenggaraan kebijakan Tapera serta apa yang menjadi faktor penolakan kebijakan dimasa depan dalam bentuk naratif, tabel, gambar dan sejenisnya.

c. Penarikan Kesimpulan

Tahap terakhir yaitu penarikan kesimpulan, di mana terjadi perubahan dari kesimpulan awal yang bersifat sementara menjadi kesimpulan yang kredibel yang di dukung oleh bukti-bukti valid saat peneliti turun lapangan untuk melihat dan mengumpulkan data secara langsung.

1.10.8 Kualitas Data

Pada penelitian yang dilakukan peneliti menggunakan triangulasi sebagai pengujian data, di mana peneliti memeriksa legalitas data dengan mengambil data lain di luar dari data utama untuk mengecek dan juga sebagai komparasi data. Triangulasi yang dipakai pada penelitian ini memakai triangulasi sumber yang mana peneliti mengkomparasi kualitas informasi yang didapat melalui sumber yang berbed