

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu

Kajian penelitian terdahulu merupakan hasil penelusuran peneliti terhadap penelitian terdahulu yang menggambarkan tentang penemuan- penemuan yang relevan dengan fokus permasalahan yang dikaji peneliti. Secara umum, penelitian terdahulu adalah sumber terdahulu/lampau dari hasil penelitian seseorang yang nantinya akan dibandingkan dengan penelitian yang akan dilakukan. Penelitian terdahulu juga berfungsi sebagai sumber inspirasi yang akan membantu pelaksanaan penelitian. Maka dari itu, dalam kajian pustaka ini dicantumkan kajian penelitian terdahulu sebagai berikut:

Tabel 2. 1 Kajian Penelitian Terdahulu

Nama	Erina Nunung Rohaniati, Rahmat Hidayat, Dewi Noor Ajizah	Eka Kurnia Putra, Maulana Rifai , Kariena Febriantini	Jesica Angel Putri Setyawan, Ananta Prathama
Jenis Luaran Laporan Hasil Penelitian	<i>Journal of Government and Political Studies</i>	Jurnal Ekonomi dan Manajemen	Jurnal Dinamika Pemerintahan
Tahun	2021	2022	2024
Universitas	Universitas Singaperbangsa Karawang	Universitas Singaperbangsa Karawang	Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur
Judul	Implementasi Program Rumah Tidak Layak Huni Di Kabupaten Karawang	Implementasi Program Tangerang Berbenah oleh Dinas Perumahan dan Permukiman (Disperkim) Dalam Mewujudkan Kota Layak Huni	Implementasi Kebijakan Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kota Surabaya (Studi Kasus Kelurahan Sawunggaling)

Latar Belakang	<p>Karawang merupakan Kabupaten yang sedang berkembang dalam sektor industrinya namun kemiskinan masih tinggi. Kemiskinan ini menjadi faktor yang menyebabkan berkembangnya rumah tidak layak huni di Kabupaten Karawang. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 14 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Perubahan Peraturan Bupati Karawang Nomor 45 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman Kabupaten Karawang, dalam bagian ke 1 Tugas Pokok pada Pasal 4 bahwa “Dinas mempunyai tugas pokok membantu Bupati melaksanakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Daerah di bidang PRKP serta tugas pembantuan yang ditugaskan kepada Daerah”.</p>	<p>Kota Tangerang adalah sebuah kota penyangga Jakarta, Kota Tangerang mengalami proses pembangunan yang sangat pesat hal tersebut dilatarbelakangi oleh adanya kecipratan pembangunan Jakarta sebagai ibukota Republik Indonesia. Kota Tangerang sejak 10 tahun terakhir mengalami perkembangan yang sangat luar biasa dari segi infrastruktur, ekonomi, sosial-budaya serta birokrasinya. Kemajuan kota yang sangat pesat memicu dan munculnya permasalahan baru di Kota Tangerang salah satunya yaitu rumah yang tidak layak huni.</p>	<p>Belum terpenuhinya kebutuhan sehari-hari, khususnya kebutuhan akan rumah yang nyaman, kemungkinan besar dipengaruhi oleh masyarakat berpendapatan rendah (MBR). Kelurahan Sawunggaling adalah salah satu kelurahan yang berada di tengah Kota Surabaya yang masuk dalam golongan prioritas 1 Kawasan Prioritas Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni Kota Surabaya. Perihal tersebut dikarenakan terdapat rumah tidak layak huni yang terkendala mendapatkan bantuan. Selain itu, jumlah rumah yang telah mendapatkan bantuan perbaikan rumah di Kelurahan Sawunggaling paling sedikit dibanding kelurahan lain yang termasuk dalam golongan 1 Prioritas Penataan serta Peningkatan Kualitas serta Permukiman pada Kota Surabaya.</p>
Konteks Kekinian	<p>Dalam membuat program kerja ini, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman tidak terlepas dari keinginan maupun janji Bupati dan Wakil Bupati terpilih periode Tahun 2016-2021 yaitu “Rehabilitasi RUTILAHU selesai 100% pada masa periode terpilih melalui pembiayaan dari APBD Kabupaten, APBD Provinsi, APBN dan CSR serta skema pembiayaan yang inovatif (Karawang Bebas RUTILAHU)” yang ada dalam Peraturan Gubernur No. 41 Tahun 2017 Tentang Penyelarasan Penyelenggaraan Rencana Pembangunan Jangka</p>	<p>Rumah yang tidak layak huni merupakan rumah yang tidak memenuhi standar rumah sehat atau layak huni. Untuk memecahkan masalah tersebut pemerintah Kota Tangerang telah meluncurkan sebuah program yang dinamakan Tangerang Berbenah. Tangerang berbenah merupakan sebuah program yang telah diluncurkan pada tahun 2015 yang dikhususkan untuk menciptakan Kota Tangerang sebagai kota layak huni. Dalam mewujudkan hal tersebut, Kota Tangerang terus melakukan pembenahan disegala sektor. Program tersebut terdapat di Aplikasi LIVE yang mana dalam L diaplikasi LIVE berarti Leveable (Layak Huni).</p>	<p>Mengingat Surabaya adalah ibu kota Provinsi Jawa Timur, maka kesesuaian hunian di sana menjadi perhatian utama. Program Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni (Rutilahu) yang dilaksanakan Pemerintah Kota Surabaya untuk mewujudkan Surabaya menjadi kota dan organisasi yang layak huni, aman, dan berketahanan, didasarkan pada Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia No.20 Tahun 2017 mengenai Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni dan Prasarana Lingkungan Terkait Penanganan Masyarakat Miskin. Sejak tahun 2019, upaya untuk memperbaiki</p>

	Menengah Daerah Kabupaten Karawang Tahun 2016-2021 yang tertuang dalam misi keempat ialah mewujudkan Kabupaten Karawang yang Asri dan Lestari pada tujuan peningkatan kualitas infrastruktur dasar dengan sasaran meningkatnya pengelolaan Kawasan Pemukiman Layak Huni, strateginya penanganan RUTILAHU, dan kebijakannya berupa rehabilitasi RUTILAHU.		rumah tidak layak huni lebih menekankan dalam gagasan rumah tinggal yang sehat. Tujuannya adalah untuk mewujudkan rumah yang kokoh, aman, dan nyaman yang dirancang sesuai standar teknis terkini dan aman dari risiko kebakaran yang disebabkan oleh korsleting listrik jika strukturnya kuat. Mengutamakan saluran air dan toilet yang baik, menyediakan ventilasi atau sirkulasi udara yang cukup, dan menyediakan sinar matahari adalah tiga komponen utama rumah sehat.
Teori yang digunakan	Teori Keberhasilan Implementasi Merilee. S.Grindle (dalam Subarsono, 2013:93) yang mencakup 6 indikator diantaranya: 1) Kepentingan kelompok sasaran yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan, 2) Jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif dari implementasi, 3) Perubahan yang diinginkan, 4) Apakah letak pengambilan keputusan program sudah tepat, 5) Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya, dan 6) Sumber daya yang memadai.	Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (dalam Subarsono, 2011: 99) yang terdapat enam dimensi yakni: 1) Ukuran dan tujuan kebijakan, 2) Sumber daya, 3) Karakteristik agen pelaksana, 4) Sikap/kecenderungan pelaksana, 5) Komunikasi antarorganisasi, dan 6) Kondisi sosial, ekonomi dan politik.	Teori George Edward III (1980) yang dikutip oleh (Agustino, 2006) dengan empat fokus dalam mengimplementasikan kebijakan yaitu: 1) Komunikasi, 2) Sumber daya, 3) Sikap pelaksana (disposisi), dan 4) susunan birokrasi.
Metode Penelitian	Metodologi penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif. Peneliti berusaha mendeskripsikan suatu peristiwa. Untuk memperoleh data yang valid dan dapat dipercaya, maka penulis menggunakan teknik pengumpulan observasi, wawancara, dokumentasi. Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah reduksi data, triangulasi, kemudian penarikan kesimpulan.	Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Peneliti memilih jenis penelitian ini karena peneliti bermaksud untuk menggambarkan, menjelaskan dan mendeskripsikan gejala-gejala yang terdapat dalam masalah penelitian ini secara kompleks. Penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder. Data primer melalui observasi langsung dan wawancara mendalam dengan informan penelitian. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui studi literatur atau informasi lainnya terkait dengan penelitian yang dilaksanakan. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan model	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Fokus pada riset ini yaitu untuk mendeskripsikan dan mengetahui penerapan kebijakan program rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kota Surabaya tepatnya di Kelurahan Sawunggaling. Penelitian ini memakai analisis data non-matematis yang berasal dari pengamatan data yang dikumpulkan dengan berbagai cara yang berkaitan dengan topik penelitian, termasuk wawancara, pengamatan, dokumen atau arsip. Kemudian analisa data yang

		Miles dan Huberman yang terdiri dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan dan verifikasi.	dipakai pada riset ini memakai metode analisis data kualitatif milik (Sugiyono, 2020) yang terdiri dari Data Collection (Pengumpulan Data), Data Reduction (Reduksi Data), Data Display (Penyajian Data), Conclusions Drawing and Verifying (Penarikan Kesimpulan).
Hasil Penelitian	Berdasarkan hasil penelitian, Implementasi Program Rumah Tidak Layak Huni di Kabupaten Karawang sudah berjalan dengan baik namun masih terdapat beberapa hambatan dalam pemenuhan kriteria persyaratan sehingga pembangunan tidak dapat direalisasikan secara merata. Dalam pelaksanaannya, Dinas PRKP sudah merealisasikan hampir 90% unit/rumah. Adanya kerjasama Dinas PRKP dengan beberapa stakeholder yaitu dengan pihak BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) yang biasanya mengajukan terlebih dahulu rumah yang memang terkena bencana dan tetap harus melalui prosedur yang ada, kemudian pihak Desa yang bersangkutan dan kontraktor bangunan. Ada pula dari pihak anggota Dewan yang ikut menunggangi program pembangunan rumah tidak layak huni yang tentu mempengaruhi sasaran kebijakan dari penerima program ini. Pelaksanaan program pembangunan RUTILAHU ini cukup membantu masyarakat yang kurang mampu yang ada di Kabupaten Karawang khususnya untuk mereka yang tidak memiliki rumah yang layak untuk ditempati.	Implementasi Program Tangerang Berbenah oleh Dinas Perumahan dan Permukiman (Disperkim) dalam Mewujudkan Kota Layak Huni terlaksana dengan baik, hal itu terlihat dari program bedah rumah yang setiap tahun mengalami peningkatan yang cukup signifikan, walaupun tidak menutup kemungkinan terdapat kekurangan dalam proses pengimplementasian program tersebut. 1) Ukuran dan tujuan kebijakan. Adanya program ini diharapkan taraf kualitas kehidupan masyarakat semakin tinggi, karena hal tersebut berdampak kepada Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Program bedah rumah telah memberikan kontribusi nyata terhadap kebutuhan dasar bagi masyarakat dalam bentuk rumah yang layak huni. 2) Sumber daya. Sumber daya terbagi ke dalam 3 pokok pembahasan yaitu manusia, waktu dan finansial yang penerapannya sudah optimal. Namun, terdapat masalah pada sumber daya manusia karena kurangnya pengawasan pada saat proses dilapangan. Untuk sumber daya waktu, hanya proses pelaksanaannya tergantung dari animo serta partisipasi masyarakat. Sedangkan untuk sumber daya finansial, sudah dikatakan aman karena dana sudah terakomodir didalam APBD. 3) Karakteristik Agen Pelaksana. Tupoksi atapun tugas yang diemban oleh dua lembaga telah dijalankan dengan sebaik mungkin sesuai dengan tupoksi Dari Dinas Perumahan dan Permukiman dan Badan Keswadayaan Masyarakat. 4) Sikap/Kecenderungan Pelaksana. Pihak instansi dalam naungan Dinas	Hasil dari penelitian ini adalah bahwa (1) fokus komunikasi dalam implementasi Kebijakan Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni di Kota Surabaya telah terimplementasi dengan cukup baik. Hal ini dikarenakan indikator transmisi, kejelasan dan konsistensi kepada para pelaksana dan warga di Kelurahan Sawunggaling telah memahami dengan baik Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni. Akan tetapi masih terdapat warga yang mendapatkan bantuan tidak sesuai harapan, (2) Fokus sumber daya dalam implementasi kebijakan Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Sawunggaling telah terimplementasi cukup baik. Hal ini dikarenakan jumlah para pelaksana di Kelurahan Sawunggaling telah mencukupi dan kemampuannya sesuai dengan kebutuhan program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Sawunggaling. Kemudian dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Sawunggaling terdapat pedoman yang digunakan oleh para pelaksana. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya dilapangan ada beberapa rumah yang kualitas bangunan tidak

		<p>Perumahan dan Permukiman Kota Tangerang telah memberikan pelayanan yang maksimal begitupun dengan BKM. Kolaborasi antar dua agen pelaksana akan memberikan sentuhan yang luar biasa terhadap jalannya program tersebut. 5) Komunikasi antar organisasi. Komunikasi sesuatu hal yang utama untuk keberhasilan suatu program. Maka dari itu, diharapkan komunikasi yang dilakukan oleh Dinas Perumahan dan Permukiman dan Badan Keswadayaan Masyarakat terus terjalin agar implementasi program terlaksana dengan baik untuk mewujudkan Kota Tangerang layak huni. 6) Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Pada lingkungan ekonomi, masih banyaknya rumah tidak layak huni menjadi sebuah pukulan telak bagi pemerintah daerah Kota Tangerang untuk terus memberikan pelayanan dalam kebutuhan dasar bagi masyarakat yang tidak mampu. Pada bagian sosial, dengan dibangunnya rumah yang layak huni bagi masyarakat yang kurang mampu secara ekonomi maka setidaknya akan merubah pola hidup dan pada bagian politik tidak memiliki pengaruh apa apa karena program ini sangat didukung seluruh komponen serta elemen yang ada.</p>	<p>sesuai. Selain itu, terdapat kewenangan dalam pelaksanaannya dan memiliki fasilitas yang mendukung Kendala dalam pelaksanaan program ini yaitu dalam melaksanakan perbaikan rumah masih terdapat beberapa rumah warga yang kualitasnya kurang baik. Peningkatan pengawasan diperlukan dalam melaksanakan perbaikan rumah agar warga dapat menerima bantuan secara merata.</p>
<p>Penjelasan keunggulan penelitian yang kita lakukan (Research Gap)</p>	<p>Keunggulan penelitian saya adalah menjelaskan bagaimana implementasi perbaikan rumah tidak layak huni untuk mewujudkan hunian yang sehat, aman dan nyaman bagi masyarakat di Kabupaten Bandung Barat.</p>	<p>Keunggulan penelitian saya adalah menjelaskan apa saja hambatan dalam implementasi program perbaikan rumah dan bagaimana upaya yang dilakukan oleh Disperkim untuk mengatasi hambatan tersebut.</p>	<p>Keunggulan penelitian saya adalah melakukan analisis data menggunakan <i>tools</i> Atlas.ti untuk menghasilkan tema riset dari implementasi kebijakan perbaikan rumah tidak layak huni di Kabupaten Bandung Barat.</p>

Sumber: Erina Nunung Rohaniati, Rahmat Hidayat, Dewi Noor Ajizah (2021), Eka Kurnia Putra, Maulana Rifai, Kariena Febriantini (2022), Jesica Angel Putri Setyawan, Ananta Prathama (2024), Olahan Peneliti 2024.

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan objek yang dikaji oleh peneliti, maka judul penelitian yang diajukan oleh peneliti yaitu “Implementasi Kebijakan Perbaikan Rumah Tidak

Layak Huni di Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Bandung Barat” layak untuk dikaji dan diteliti. Setelah memahami hasil penelusuran terdahulu, maka dapat diketahui tingkat keaslian dan keabsahan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Dengan demikian, penelitian terdahulu menambah khazanah keilmuan yang dapat mendukung peneliti untuk menghasilkan penelitian yang berkualitas dan orisinal serta dapat dijadikan panduan di dalam melakukan penelitian.

2.1.2 Kajian Terhadap *Grand Theory*

A. Administrasi

Administrasi dapat dibedakan menjadi dua pengertian yaitu:

- a) Administrasi dalam arti sempit, Ulbert Silalahi menjelaskan bahwa administrasi lebih tepat disebut tata usaha (*clerecal work or office work*) berupa pengelolaan data dan informasi yang keluar dari dan masuk ke organisasi, di mana keseluruhan rangkaian kegiatan tersebut terdiri dari atas penerimaan, pencatatan, pengklasifikasian, pengolahan, penyimpanan, pengetikan, penggandaan, pengiriman informasi dan data secara tertulis yang diperlukan oleh organisasi
- b) Administrasi dalam arti luas dikemukakan oleh para ahli. Menurut Herbert A. Simonn, “*Administration can be defined as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*” (Administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok Kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama). Menurut The Liang Gie, administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan

penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu. Menurut Sondang P. Siagian, administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dari beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa administrasi pada dasarnya semua kegiatan yang mengandung unsur-unsur pokok yang sama yaitu adanya kegiatan tertentu, adanya manusia yang melakukan kerjasama serta untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi mempunyai ciri-ciri yang menjadi dasar dalam proses kegiatan administrasi, yaitu:

1. Adanya kelompok manusia, yaitu kelompok yang terdiri atas dua orang atau lebih.
2. Adanya kerja sama dari kelompok tersebut.
3. Adanya kegiatan atau proses atau usaha.
4. Adanya bimbingan dan kepemimpinan. Adanya tujuan yang telah disepakati Bersama

Unsur-unsur pelaksanaan administrasi adalah sebagai berikut:

1. Pengorganisasian
2. Management
3. Tatahubungan
4. Kepegawaian

5. Keuangan
6. Perbekalan
7. Tatausaha
8. Perwakilan

B. Administrasi Publik

Dwight Waldo (1971, 15) mengajukan dua buah definisi Administrasi Publik yaitu:

- 1) *Public administration* adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.
- 2) *Public administration* adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang digunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.

Oleh beliau dijelaskan lebih lanjut, organisasi menunjukkan struktur dari administrasi, sedangkan manajemen menunjukkan fungsinya. Keduanya saling bergantung dan tak dapat dipisahkan satu sama lain. Administrasi melihat organisasi dalam keadaannya yang statis sedang manajemen dilihatnya dalam kondisi dinamis, kondisi bergerak menuju tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

John M. Pfiffner and Robert V. Presthus menjelaskan pengertian administrasi negara atau administrasi publik dengan beberapa ungkapan sebagai berikut:

- a. *Public administration involves the implementation of public policy which has been determined by representative political bodies.* (Administrasi

Negara meliputi implementasi kebijakan Pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik).

- b. *Public administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy. It is mainly occupied with the daily work of governments.* (Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah).
- c. *In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques which give order and purpose to the efforts of large numbers of people.* (Secara menyeluruh, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarah kecakapan-kecakapan dan teknik-teknik yang tak terhingga jumlahnya yang memberi arah dan maksud terhadap usaha-usaha sejumlah besar orang).

Dari ketiga definisi itu dapat disimpulkan bahwa administrasi Negara adalah “Suatu proses yang melibatkan beberapa orang dengan berbagai keahlian dan kecakapan, untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah”.

Felix A. Nigro mengemukakan pengertian administrasi publik sebagai berikut :

- a. *Is cooperative group effort in public setting* (Adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan)

- b. *Covers all three branches – executive, legislative, and judicial – and their interrelationships* (Meliputi ketiga cabang pemerintahan – eksekutif, legislatif dan yudikatif serta hubungan di antara mereka)
- c. *Has an important role in formulating of public policy and is thus a part of the political process* (Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan umum/negara)
- d. *Is closely associated with numerous private groups and in individuals in providing services to the community.* (Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat).
- e. *Is different in significant ways from private administration* (Dalam beberapa hal berbeda dengan administrasi privat)

2.1.3 Kajian Terhadap *Middle Theory*

A. Kebijakan Publik

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana

dikutip Tangkilisan (2003:1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kemudian Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyatakan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Berdasarkan pendapat beberapa ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

B. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34) adalah sebagai berikut :

a) Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke

agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan, masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

d) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif

yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementor), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

2.1.4 Kajian Terhadap *Apply Theory*

A. Implementasi Kebijakan

a) Teori Merilee S. Grindle

Grindle (1980:7) menyatakan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. Menurut Merilee S. Grindle dalam Subarsono (2006 : 93), keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of*

implementation). Isi kebijakan mencakup: 1) Kepentingan kelompok sasaran, 2) Tipe manfaat, 3) Derajat perubahan yang diinginkan, 4) Letak pengambilan keputusan, 5) Pelaksanaan program, dan 6) Sumber daya yang dilibatkan. Sedangkan lingkungan kebijakan mencakup: 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, 2) Karakteristik lembaga dan penguasa, dan 3) Tingkat kepatuhan dan daya tanggap (responsifitas) kelompok sasaran.

b) Teori George C. Edward III

Menurut Edward III, implementasi kebijakan adalah: *“policy implementation as we have seen is the stage of policy making between the establishment of a policy such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule and the consequences of the policy for the people whom it affects”*. (Edward III, 1980:1). Jadi, implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi, dalam membuat kebijakan pemerintah juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Berdasarkan pengertian tersebut, maka George Edward III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu

implementasi, yaitu: 1) *Comunication*/komunikasi, 2) *Resources*/sumber daya, 3) *Disposition*/disposisi, 4) *Bureaucratic Structure*/struktur birokrasi. (Edward III, 1980:10).

c) Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Pandangan Van Meter dan Van Horn (Wibawa, dkk., 1994:15) bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Berdasarkan pengertian tersebut, Van Meter dan Van Horn juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu: 1) Ukuran dan tujuan kebijakan, 2) Sumber-sumber kebijakan, 3) Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana, 4) Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, 5) Sikap para pelaksana, dan 6) Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik (Meter dan Horn dalam Wahab, 2004:79).

B. Unsur-unsur Implementasi Kebijakan

Unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak harus ada ialah : “(1) unsur pelaksana (implementor), (2) adanya program yang akan dilaksanakan, (3) *target groups*” (Abdullah, 1988 : 11; Smith, 1977 : 261).

a) Unsur pelaksana

Pihak yang terutama mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokratik (Sharkansky,

1975; Ripley & Grace A. Franklin, 1986) pada setiap tingkat pemerintahan. Smith dalam Quade (1977 : 261) menyebutnya dengan istilah “*implementing organization*”, maksudnya birokrasi pemerintah yang mempunyai tanggungjawab dalam melaksanakan kebijakan publik. Menurut Dimock & Dimock (1984 : 117), ilmu administrasi terdiri dari pengetahuan tentang apa yang harus dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya. Oleh sebab itu, dalam pelaksanaan kebijakan publik, dalam phase pertama yang harus dilakukan oleh administrator dalam setiap unit administratif adalah menetapkan tujuan dan sasaran serta penyusunan rencana yang sesuai dengan urusan (tugas) yang menjadi tanggung jawab setiap unit administratif. Selanjutnya, rencana-rencana yang telah disusun dijabarkan lagi ke dalam program-program operasional. Selanjutnya, dalam phase kedua yang harus dilakukan oleh administrator dari unit-unit administratif adalah pengorganisasian. Dengan melalui tindakan ini akan terbentuk suatu organisasi (bisa dalam bentuk tim) yang siap untuk melaksanakan program-program yang telah ditetapkan. Sebagai phase terakhir yang harus dilakukan oleh administrator dari unit-unit administratif adalah mengembangkan metode-metode dan prosedur-prosedur yang dibutuhkan, termasuk cara-cara untuk terus-menerus meninjau hasil sewaktu program itu dalam proses pelaksanaan. Pengawasan dilakukan agar seluruh kegiatan operasional berlangsung dengan daya guna, hasil guna dan produktivitas yang tinggi dengan hasil pekerjaan yang memenuhi standar yang telah ditentukan serta terarah kepada pencapaian tujuan dan sasaran-

sasaran organisasional.

b) Program

Kebijakan administratif yang masih berupa pernyataan-pernyataan umum yang berisikan tujuan, sasaran, serta berbagai macam sarana, agar dapat diimplementasikan perlu dijabarkan lagi ke dalam program-program yang bersifat operasional. Oleh karena itu, pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program. Hal ini seperti dikemukakan oleh Grindle (1980 : 6) bahwa : “*Implementation is that set of activities directed toward putting a program into effect*”. Program-program yang bersifat operasional adalah program-program yang isinya dengan mudah dapat dipahami dan dilaksanakan oleh pelaksana. Program tersebut tidak hanya berisi mengenai kejelasan tujuan/sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah, melainkan secara rinci telah menggambarkan pula alokasi sumber daya yang diperlukan, kemudian kejelasan metode dan prosedur kerja yang harus ditempuh, dan kejelasan standar yang harus dipedomani. Grindle (1980 : 11) mengemukakan bahwa, isi (*content*) program tersebut harus menggambarkan : “(1) *interests affected*, (2) *type of benefits*, (3) *extent of change envisioned*, (4) *site of decision making*, (5) *program implementers*, (6) *resources committed*”. Maksudnya, isi program tersebut harus menggambarkan : (1) kepentingan yang terpengaruhi oleh program, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) status pembuat keputusan, (5) Siapa pelaksana program, dan

(6) sumber daya yang digunakan.

c) *Target group*

Target group (kelompok sasaran), yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang dan jasa atau yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan. Seberapa jauh mereka dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan bergantung kepada kesesuaian isi kebijakan (program) dengan harapan mereka. Selanjutnya karakteristik yang dimiliki oleh mereka (kelompok sasaran) seperti : besaran kelompok sasaran, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia dan keadaan sosial-ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi. Adapun karakteristik tersebut sebagian dipengaruhi oleh lingkungan di mana mereka hidup baik lingkungan geografis maupun lingkungan sosial-budaya. Sejalan dengan hal tersebut, faktor komunikasi juga sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga buruknya proses komunikasi ini akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian, penyebarluasan isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

C. Rumah Tidak Layak Huni

Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

Republik Indonesia No. 07/PRT/M/2018 tentang Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya), Rumah Tidak Layak Huni yang selanjutnya disingkat RTLH adalah rumah yang tidak memenuhi persyaratan keselamatan bangunan, kecukupan minimum luas bangunan, dan kesehatan penghuni.

Berikut beberapa indikator rumah tidak layak huni menurut beberapa instansi, yakni:

1. Indikator RTLH menurut Ketentuan Program BSPS KemenPUPR
 - a. Luas lantai tidak mencukupi standar minimal luas /anggota keluarga = 9 m²;
 - b. Bahan lantai berupa tanah/kayu kelas IV;
 - c. Bahan dinding berupa bilik bambu / kayu / rotan atau kelas IV;
 - d. Bahan atap berupa daun atau genteng plentong yang sudah rapuh;
 - e. Tidak/kurang memiliki ventilasi dan pencahayaan;
 - f. Ketiadaan fasilitas sanitasi dan pembuangan; dan
 - g. Ketiadaan/keterbatasan air minum.
2. Indikator RTLH menurut Badan Pusat Statistik (BPS)
 - a. Luas lantai bangunan tempat tinggal < 8 m² per orang.
 - b. Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan.
 - c. Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.
 - d. Jenis atap dari bambu/rumbia, alang-alang, genteng tanah kualitas murah.

- e. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain.
 - f. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik.
 - g. Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan.
3. Indikator RTLH menurut Departemen Sosial
- a. Tidak permanen / rusak
 - b. Dinding dan atap dibuat dari bahan yang mudah rusak/lapuk, seperti papan, ilalang, bambu yang dianyam/gedeg, dan sebagainya
 - c. Dinding dan atap sudah rusak sehingga membahayakan, mengganggu keselamatan penghuninya
 - d. Lantai tanah/semen dalam kondisi rusak
 - e. Rumah yang tidak memiliki fasilitas kamar mandi, cuci dan kakus.

2.2 Kerangka Berpikir

Implementasi program merupakan hal yang paling krusial dalam suatu kebijakan. Grindle (1980: 7) menyatakan implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. Tujuan program dapat terwujud apabila implementasi program dijalankan dengan baik oleh pelaksana dan sasaran program. Maka dari itu, penelitian ini menggunakan model pengukuran implementasi kebijakan menurut

Merilee S. Grindle yang dapat membantu peneliti untuk menganalisis implementasi program perbaikan rumah tidak layak huni secara lebih mendalam dan komprehensif karena menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan. Merilee S. Grindle dalam Subarsono (2006 : 93) mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Isi dari kebijakan ini mencakup :

- (1) Kepentingan kelompok sasaran. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan menyangkut sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan. Kepentingan tersebut berkaitan dengan berbagai kepentingan yang memiliki pengaruh terhadap suatu implementasi kebijakan.
- (2) Tipe manfaat, yaitu jenis manfaat yang diterima oleh target group. Manfaat kebijakan berupaya untuk menunjukkan dan menjelaskan bahwa di dalam sebuah kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang memuat dan menghasilkan dampak positif oleh pengimplementasian kebijakan yang akan dilaksanakan.
- (3) Derajat perubahan yang diinginkan, yaitu sejauhmana perubahan yang diinginkan dari adanya sebuah kebijakan.
- (4) Letak pengambilan keputusan. Pengambilan sebuah keputusan di dalam sebuah kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan sebuah kebijakan, oleh karena itu pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

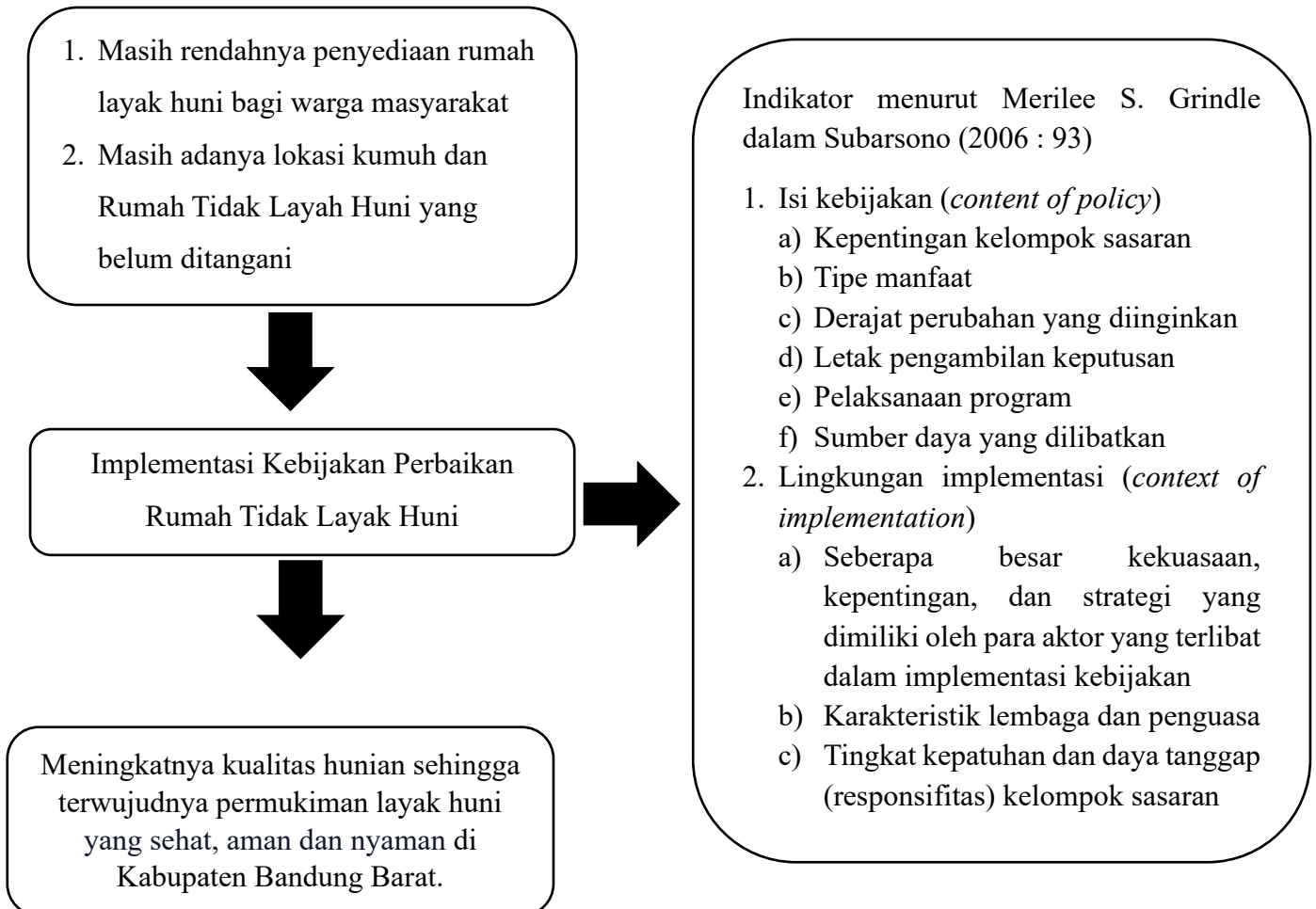
(5) Pelaksanaan program. Dalam melaksanakan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang memiliki kompetensi dan *capable* demi keberhasilan suatu kebijakan.

(6) Sumber daya yang dilibatkan. Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung dengan sumberdaya yang memadai dengan tujuan agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik. Sedangkan lingkungan kebijakan meliputi :

(1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Dalam sebuah kebijakan perlu untuk diperhitungkan mengenai kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna melancarkan pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.

(2) Karakteristik lembaga dan penguasa. Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga memiliki pengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini dijelaskan bagaimana karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

(3) Tingkat kepatuhan dan daya tanggap (*responsifitas*) kelompok sasaran. Kepatuhan dan respon dari para pelaksana juga dirasa menjadi sebuah aspek penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmanakah kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.



Gambar 2. 1 Kerangka Berpikir

Sumber: Merilee S. Grindle dalam Subarsono (2006 : 93) yang diolah oleh peneliti.

2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian latar belakang, rumusan masalah, kajian pustaka, dan kerangka berpikir di atas, maka peneliti mengajukan proposisi sebagai berikut:

Implementasi kebijakan rumah tidak layak huni di Kabupaten Bandung Barat dapat berhasil apabila dalam pelaksanaannya memperhatikan isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Isi kebijakan harus memuat kepentingan masyarakat, memiliki manfaat, ada perubahan yang ingin dicapai, pengambil keputusan yang tepat, pelaksana yang memiliki kompetensi, dan sumber daya yang memadai. Lingkungan kebijakan juga harus mendukung pelaksanaan program dengan adanya strategi untuk kelancaran program, memiliki karakteristik, dan responsif dalam menanggapi kebijakan.