

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA, KAJIAN TEORI DAN KERANGKA KONSEP

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terkait Implementasi Program Pembangunan Rumah Sederhana Sehat (PRSS) di Kota Tangerang bukanlah yang pertama kali dilakukan, sebelumnya sudah ada beberapa peneliti yang melakukan kajian tentang ini di berbagai tempat maupun organisasi publik. Adapun 5 penelitian terdahulu yang terdiri sebagai berikut :

**Penelitian Pertama**, Jurnal Ilmu-ilmu Sosial dan Humaniora Vol. 20, No. 3, November (2018): 245-253 ISSN 1411-0903, : E-ISSN: 2443-2660, Judul: Implementasi Kebijakan Pembangunan Rumah Layak Huni Dengan Pendekatan Hibrida di Kabupaten Supiori Provinsi Papua. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi pembangunan Rumah Layak Huni dengan pendekatan hibrida di Kabupaten Supiori dengan memperhatikan partisipasi masyarakat lokal dalam implementasi kebijakan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus. Data diperoleh melalui observasi partisipan, wawancara mendalam dengan pemerintah daerah, pemangku kepentingan maupun masyarakat penerima dana bantuan sosial Rumah Layak Huni, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan Rumah Layak Huni di Kabupaten Supiori telah dimulai sejak tahun 2012 dengan orientasi utama pemberdayaan masyarakat berpendapatan rendah. Pembangunan Rumah Layak Huni ini dibiayai dengan dana bantuan sosial atau dikenal sebagai Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) dari dana Otonomi Khusus. Perpaduan antara peran Pemerintah Kabupaten Supiori serta Kepala Distrik dan Kepala Kampung, dan peran masyarakat benar-benar sudah terlihat, yang merefleksikan pendekatan hibrida dalam implementasi pembangunan Rumah Layak Huni. Masyarakat berpartisipasi aktif melalui tiga bentuk partisipasi, yaitu keterlibatan dalam sosialisasi dan musyawarah kampung, penyediaan material dan tenaga kerja lokal, serta manajemen konflik sosial akibat adanya kesan diskriminasi dalam

penentuan prioritas penerima dana bantuan sosial pembangunan Rumah Layak Huni. Dengan prosedur operasi standar yang dibuat, maka sulit bagi pemerintah daerah untuk berlaku dominan dalam intervensi masyarakat. Sebaliknya, prosedur operasi standar yang ada memungkinkan masyarakat berpartisipasi maupun mendampingi otoritas pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan pembangunan RLH di masing-masing kampung prioritas.

**Penelitian Kedua**, Jurnal Pembangunan Berkelanjutan Volume 2. no (1) 2019, Judul: Analisis Determinan Rumah Sehat Dalam Mendukung Pembangunan Berwawasan Lingkungan Di Kelurahan Kebun Handil Kota Jambi. E-ISSN: 2622-2310(e); 2622-2302(P). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui gambaran dan faktor-faktor apa yang mempengaruhi rumah sehat dan strategi untuk mengelola rumah sehat dalam mendukung pembangunan berwawasan lingkungan di Kelurahan Kebun Handil Kota Jambi. Penelitian ini merupakan penelitian campuran metode yang menggabungkan metode penelitian kuantitatif dan kualitatif. Penelitian ini dilakukan di Kelurahan Kebun Handil, Kecamatan Jelutung, Kota Jambi, yaitu RT 10, RT 12 dan RT 20. Total sampel dalam penelitian ini adalah 180 rumah dari 1619 rumah di Kelurahan Kebun Handil dan 12 informan dari instansi pemerintah dan masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 40% rumah sehat di Kelurahan Kebun Handil dan belum mencapai target kota Jambi 62%. Pendapatan keluarga, pengetahuan, ketersediaan tanah, dan kelembaban rumah mempengaruhi rumah sehat di Kelurahan Kebun Handil. Strategi dalam mengelola rumah sehat di Kelurahan Kebun Handil dapat dilakukan dengan membina masyarakat melalui program-program yang diluncurkan oleh pemerintah seperti STBM dan PHBS yang dapat mendukung terciptanya rumah sehat, meningkatkan perencanaan, implementasi dan pengawasan program perbaikan rumah, meningkatkan koordinasi lintas dan sektor kolaborasi dan program lintas, meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat dalam mengelola rumah sehat.

**Penelitian ketiga**, *Journal of Government and Civil Society* Vol. 3, No. 2, September 2019, pp. 129-138, Judul: Analisis dalam Implementasi Kebijakan Program Bedah Rumah di Kota Tangerang, E-ISSN: 2579-440X, P-ISSN: 2579-4396. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan dalam kebijakan program Bedah Rumah di Kecamatan Cipondoh dan hambatan apa saja yang ditemukan selama pelaksanaannya. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif-kualitatif. Data primer dalam penelitian diperoleh melalui observasi dan wawancara mendalam, sementara data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi. Menggunakan teknik analisis ini, pengujian keabsahan data dilakukan dengan menggunakan triangulasi sumber data. Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan program Bedah Rumah di Kecamatan Cipondoh sudah berjalan dengan baik. Dalam hal ini, terdapat peningkatan perbaikan rumah dari tahun ke tahun. Selain itu, masyarakat juga sudah dilibatkan dalam pelaksanaan program ini, mulai dari tahap awal perencanaan hingga pelaksanaan di lapangan. Hambatan dalam pelaksanaan program ini adalah minimnya anggaran yang disediakan oleh pemerintah daerah.

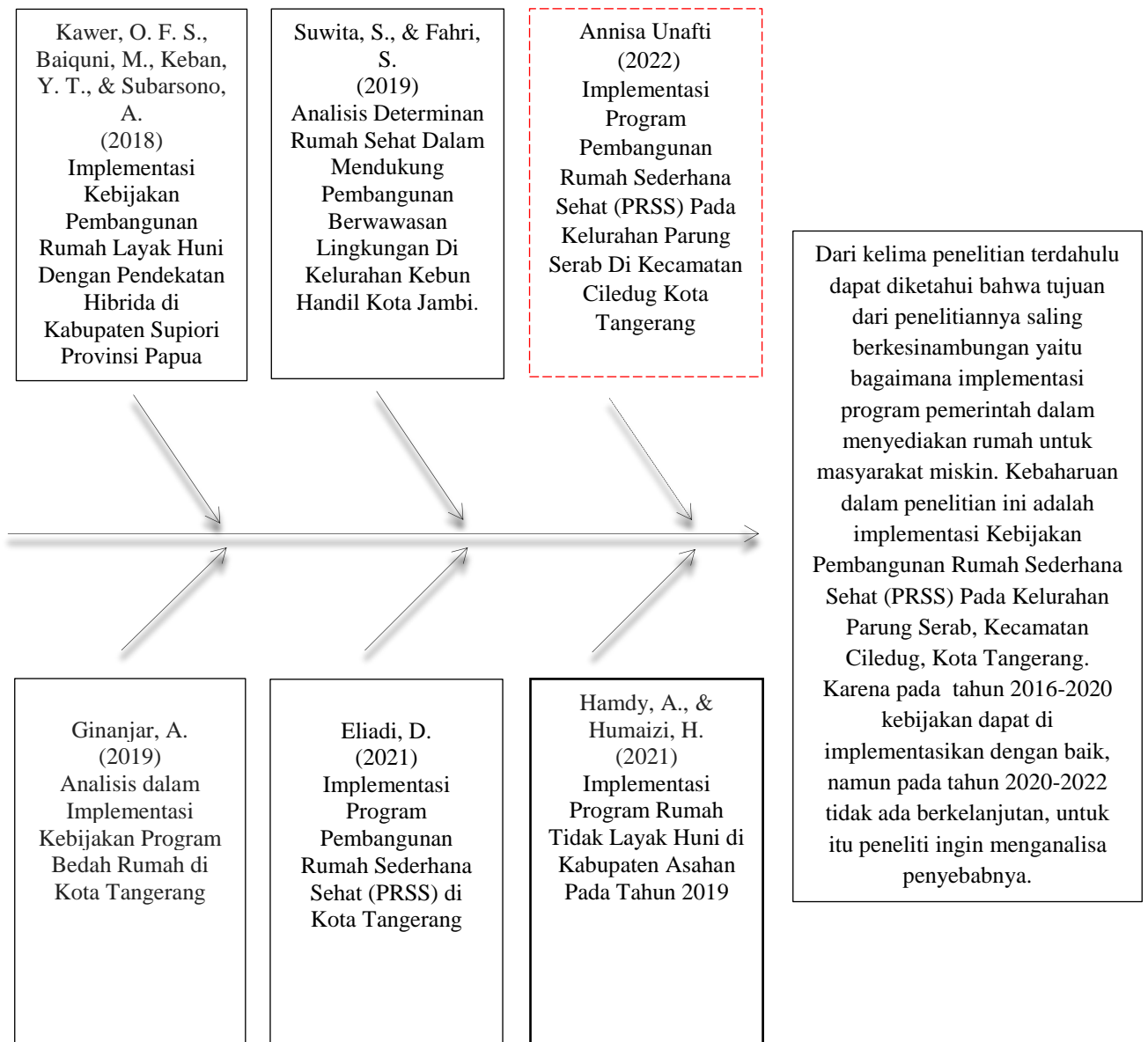
**Penelitian Keempat**, *Jurnal Ilmiah Muqqodimah, jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora* Volume. 5, No. 2, Agustus (2021), Judul: Implementasi Program Pembangunan Rumah Sederhana Sehat (PRSS) di Kota Tangerang, E-ISSN: 2598-6236, P-ISSN: 2548-5067. Penelitian ini bertujuan sebagai percepatan penanggulangan kemiskinan dengan upaya memenuhi hak dasar, mengurangi beban hidup, serta memperbaiki kualitas hidup masyarakat kurang mampu dengan membantu masyarakat memiliki rumah yang layak huni. Artikel ini dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan implementasi kebijakan untuk memahami bagaimana implementasi PR-RTLH kota Tangerang terlaksana. Setelah melakukan penelitian dengan metode kualitatif dengan sumber data observasi dan studi pustaka, ditemukan bahwa implementasi program ini belum optimal dilakukan oleh pemerintah kota Tangerang. Pernyataan ini didapat setelah mempelajari proses bagaimana komunikasi pemerintah dilakukan dalam implementasi program ini. Meski jumlah rumah

layak huni di kota Tangerang bertambah melebihi target yang telah ditetapkan, dalam implementasinya masih terdapat kekurangan dalam kontrol, komunikasi, serta sumber daya sehingga program berjalan kurang efektif.

**Penelitian Kelima**, Jurnal Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara Vol 10, No 1 (2021). Judul: Implementasi Program Rumah Tidak Layak Huni di Kabupaten Asahan Pada Tahun 2019. ISSN 2085-0328 (Print), ISSN 2684-9305(Online). Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi, hambatan dan tanggapan masyarakat atas program rehabilitasi rumah tidak layak huni di Kabupaten Asahan pada tahun 2019. Teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari paradigma pembangunan fenomenologi, definisi pembangunan, kebijakan publik, implementasi kebijakan publik (*policy implementation*) dengan pendekatan pemikiran George Edwards terdiri dari variabel komunikasi, SDM, kecenderungan sikap implementator, dan posisi implementator. Analisis kualitatif digunakan dengan masing-masing informan sebagai sumber informasi, terdiri dari informan kunci sebanyak 1 orang, informan utama 1 orang dan informan tambahan 6 orang. Hasil penelitian didapatkan bahwa Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) Kabupaten Asahan sudah baik, melalui komunikasi, SDM, disposisi dan struktur birokrasi, dilaksanakan sebagai bagian integral dalam mencapai keefektifan program pembangunan sosial untuk kelayakan atap, lantai dan dinding. Pembangunan sosial yang dilaksanakan diartikan sebagai ketercapaian kesejahteraan sosial dengan prinsip pembangunan yang tidak sentralistik dan tidak *top down*; Hambatan SDM dengan keterbatasan staf dan keterlambatan masyarakat dalam menyelesaikan program dapat di atasi dengan baik. Respon masyarakat penerima manfaat program Rehabilitasi RTLH baik, ditandai dengan dukungan capaian program dan penerimaan mereka terhadap persyaratan yang harus dipenuhi baik secara administrasi dan kriteria pemanfaatan bantuan.

Berikut diagram fishbone yang mencakup penelitian terdahulu dan rancangan penelitian skripsi ini agar mudah dipahami serta tujuan dari penelitian skripsi ini:

**Gambar 2.1 Diagram Fishbone Penelitian Terdahulu**



## 2.2 Kajian Teori

### 2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Isitilah kebijakan (*policy*) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan (*policy makers*) istilah-istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang berada di luar struktur pengambilan kebijakan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan. Syafiie (2006:104), mengemukakan bahwa kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang.

Berikut ini beberapa pendapat dari para ahli mengenai pengertian dari kebijakan. menurut Anderson (1984:113), kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson (1984:113), mengklasifikasi kebijakan, *policy*, menjadi dua: substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan. Ini berarti, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Selanjutnya dikatakan bahwa terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. Pertama, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. Kedua, kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. Ketiga, kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan. Keempat, bentuk kebijakan publik dalam bentuknya

yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan. Tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah atau pengertian kebijakan masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Oleh karena itu untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implicit.
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersitat intra organisasi.
9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Sedangkan yang dimaksud dengan publik antar lain: Umum Masyarakat, dan Negara. Jadi publik disini diartikan sebagai khalayak banyak yang berada di suatu wilayah (Negara), yang mempunyai hak dan kewajiban. Frederickson dalam Wicaksono (2006: 33), terdapat lima perspektif administrasi publik modern yakni Perspektif legislatif (*the legislative perspective*), Perspektif Pluralis (*the pluralist perspective*), Perspektif Pilihan Publik (*the public choice perspective*), Perspektif Penyedia Layanan (*the service-providing perspective*), Perspektif Kewarganegaraan (*the legislative perspective*).

Sementara itu Parsons (2006:15), memberikan gagasan tentang kebijakan adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Menurutnya kata *policy* mengandung makna kebijakan sebagai rational, sebuah manifestasi dari penilaian pertimbangan. Artinya sebuah kebijakan adalah usaha untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan.

Berbagai definisi mengenai kebijakan publik. Sebagian ahli memberi pengertian kebijakan publik pada kaitannya mengenai keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang diklaim akan membawa dampak baik bagi kehidupan warganya. Bahkan pada pengertian yang lebih luas, kebijakan publik tak jarang diartikan sebagai apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan publik merupakan studi yang penting pada program administrasi negara, karena sangat dibutuhkan untuk membuat suatu rancangan perundang-undangan atau kebijakan dalam suatu pemerintahan.

Menurut kebijakan publik Dye (2008:1), mengemukakan : “*Public policy is what ever governments choose to do or not to do*”, konsep ini menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan ”sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan ”sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah”.

Dengan demikian kebijakan menurut Dye, adalah merupakan upaya untuk memahami:



1. Apa yang dilakukan dan atau tidak dilakukan oleh pemerintah,
2. Apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan
3. Apa dampak dari kebijakan tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Kalau konsep ini diikuti, maka dengan demikian perhatian kita dalam mempelajari kebijakan seyogianya diarahkan pada apa yang nyata dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Dalam kaitan inilah maka mudah dipahami jika kebijakan acap kali diberikan makna sebagai tindakan politik. Sehubungan dengan hal tersebut Dunn, (2003:22), mengemukakan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan diaktualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Menurut Nugroho dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi (2003: 54), mengatakan bahwa hal-hal yang diputuskan oleh pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. Untuk itu Kebijakan Publik tidak harus selalu berupa perundang-undangan, namun bisa berupa peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun disepakati sebelumnya. Maksud dan tujuan dari dibuatnya Kebijakan Publik menurut Widodo (2007: 14) adalah untuk memecahkan masalah publik yang tumbuh kembang di masyarakat. Masalah yang dihadapi tentu saja beraneka ragam bentuk dan intensitasnya serta keharusan untuk segera menyelesaikan permasalahan yang ada, agar dapat merubah keadaan atau kondisi menjadi lebih baik.

Dari pengertian tersebut kebijakan dapat diartikan sebagai suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun perlu dipahami secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik harus

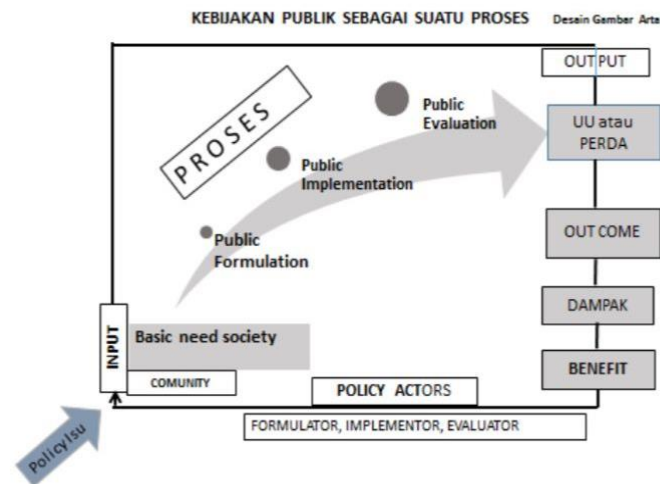
dilakukan dan disusun dan disepakati oleh para pejabat yang berwenang dan ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Ada beberapa tahapan yang harus dilakukan sebelum mengambil sebuah kebijakan dan Nugroho (2003: 73), mengatakan bahwa terdapat 3 tahap dari Kebijakan Publik yaitu:

1. Perumusan Kebijakan
2. Implementasi Kebijakan
3. Evaluasi Kebijakan

Dengan demikian dari beberapa pengertian kebijakan publik di atas peneliti dapat menyimpulkan bahwa sebuah pemerintah berhak memutuskan untuk memilih dan bertindak secara sengaja dalam menyelesaikan masalah dan keputusan atau kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu merupakan suatu kebijakan pemerintah dalam upaya mengurus Kepentingan masyarakatnya. Kebijakan Publik adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah menyangkut kepentingan publik yang harus ditaati bersama. Untuk jelasnya Proses Kebijakan Publik dapat dilihat pada desain gambar dibawah ini.

**Gambar 2.2 Kebijakan Publik Sebagai Suatu Proses**



Sumber: Kebijakan Publik Sebagai Suatu Proses (Nugroho, 2004)

### 2.2.2 Implementasi George C. Edwards III

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik yang menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan publik serta dapat diterima oleh publik. Dalam hal ini, dapat ditekan bahwa bisa saja dalam tahapan perencanaan dan formulasi kebijakan dilakukan dengan sebaik-baiknya, tetapi jika pada tahapan implementasinya tidak diperhatikan optimalisasinya, maka tentu tidak jelas apa yang diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu. Pada akhirnya pun dipastikan bahwa pada tahapan evaluasi kebijakan, akan menghasilkan penilaian bahwa antara formulasi dan implementasi kebijakan tidak seiring sejalan, bahwa implementasi dari kebijakan itu tidak sesuai dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri.

Menurut Agustino, Leo (2008) dalam rangka menjalankan implementasi kebijakan maka diperlukan model implementasi yang digunakan untuk melihat sejauh mana implementasi berjalan.

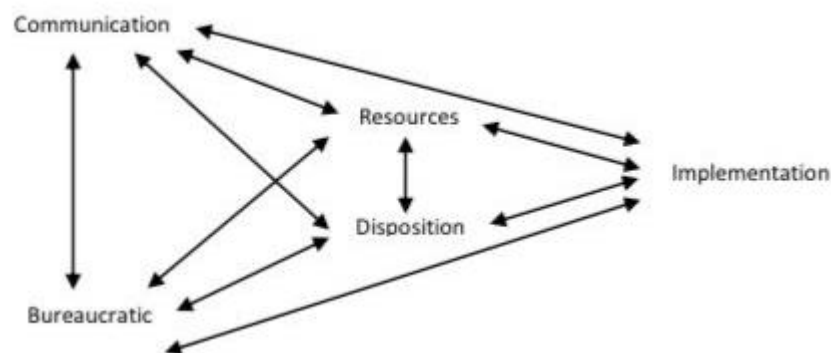
Menurut Edwards III (1980 dalam Mulyadi: 2014) studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik termasuk di dalamnya

kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Model Edwards III (1980 dalam Mulyadi: 2014) mempertimbangkan empat faktor kritis atau variabel di dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu: faktor-faktor internal organisasi ini berpengaruh secara langsung terhadap implementasi, tetapi juga saling tergantung satu dengan yang lainnya. Edward menilai bahwa masalah utama administrasi publik yaitu rendahnya perhatian terhadap implementasi.

Secara tegas dikatakan bahwa *“without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully”*. Edward III melihat empat isu pokok (faktor penentu) yang perlu mendapatkan perhatian agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yang digambarkan dalam kerangka model implementasi sebagai berikut:

**Gambar 2.3 Model Implementasi Kebijakan Publik Edwards III**



Sumber: Model Implementasi Kebijakan Publik (Edwards III, 1980)

Menurut George C. Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu komunikasi (*Communications*), sumber daya (*Resources*), sikap (*dispositions* atau *attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Keempat faktor tadi harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki keterkaitan yang kuat.

Adapun secara terperinci Edwards III (1980 dalam Mulyadi : 2014) menjelaskan keempat faktor tersebut sebagai berikut:

1. Komunikasi

Agar implementasi dapat efektif penanggung jawab implementasi sebuah keputusan harus mengetahui apa yang mesti dilakukan. Dalam mengimplementasikan kebijakan, perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus ditransmisikan kepada personal yang tepat dan perintah harus jelas, akurat dan konsisten.

2. Sumber Daya

Yaitu menekankan setiap kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya *financial*. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang energik dan berjalan lambat. Sedangkan sumber daya finansial menjamin keberlangsungan kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

3. Disposisi

Yaitu menekankan terhadap karakteristik yang erat kepada implementor kebijakan/program karakter yang paling penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen yang tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam arah program yang telah digariskan dalam *guideline* program/kebijakan. Komitmen dan kejujurannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan

tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan di hadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program/kebijakan.

#### 4. Struktur Birokrasi

Yaitu menekankan bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting, pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui *standar operating procedure* (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* program kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka yang kerja yang jelas sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun, karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Dan hal ini hanya dapat lahir jika struktur didesain secara ringkas dan fleksibel menghindari “*virus weberian*”, yang kaku terlalu hirarkis dan birokrasi.

### **2.2.3 Dasar Kebijakan Program Bedah Rumah Di Indonesia**

Hingga 2020, telah terjadi berbagai perkembangan terkait program bedah rumah Indonesia. Program-program bedah rumah tersebut beragam jenis dan nama tergantung pada institusi penyelenggara, sebagian besar dari pemerintahan pusat dan daerah, namun banyak lainnya berasal dari program *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang diselenggarakan oleh perusahaan-perusahaan yang menetap di berbagai penjuru Indonesia. Penelitian ini berfokus pada program-program bedah rumah yang diselenggarakan oleh Pemerintahan Indonesia baik secara nasional maupun dalam pemerintahan daerah untuk dapat

memahami implementasi Program Pembangunan Rumah Sederhana Sehat (PRSS) di kota Tangerang.

Secara nasional, skema program bedah rumah di Indonesia dijelaskan dalam cetak “Program Bantuan Pemerintah untuk Individu, Keluarga, dan Kelompok Tidak Mampu Menuju Bantuan Sosial Terintegrasi” yang diterbitkan oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Indonesia. Pada program di bidang perumahan, terdapat dua kementerian yang menyelenggarakan program bantuan pemerintah untuk masyarakat kurang mampu yakni Kementerian Sosial dan Kementerian PUPR. Program Kemensos bernama Rehabilitasi Sosial untuk Rumah Tidak Layak Huni (RS-RTLH), sementara program KemenPUPR adalah Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) (Palaon et al., 2018). Sementara itu, sejalan dengan kebijakan pemerintah nasional, pemerintahan daerah juga melakukan program bedah rumah dengan penamaan program masing-masing dengan alokasi dana berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta aliran lain yang telah ditetapkan oleh daerah masingmasing.

Secara konstitusi, program RS-RTLH berasal dari dasar hukum dan perundangan sebagai berikut:

1. Undang-undang nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
2. Undang-undang nomor 13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.
4. Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2017 tentang Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan.
5. Peraturan Walikota Nomor 15 tahun 2019 tentang Bantuan Sosial Kegiatan Pembangunan Sarana Dan Prasarana Rumah Sederhana Sehat Tahun Anggaran 2019
6. Petunjuk Pelaksanaan Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni dan Sarana Lingkungan tahun 2017.

7. Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah No: 403/KTPS/M/2002 Tentang Pedoman Teknis Pembangunan Rumah Sederhana Sehat

Sementara itu, program BSPS KemenPUPR berasal dari peraturan dan perundangan sebagai berikut:

1. UU Nomor 1/ tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
2. Peraturan Pemerintah Nomor 88 Tahun 2014 tentang Pembinaan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Pemukiman
3. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168/PMK.05/2015 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja Bantuan Pemerintah pada Kementerian/Lembaga Negara.
4. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 13/PRT/M/2016 tentang Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya.

Terkait dengan kebijakan pemerintahan daerah terkait dengan bedah rumah, pada tahun 2016 lalu, Sekretaris Direktorat Jenderal Penyediaan Perumahan Kementerian PUPR menyampaikan bahwa pemerintah daerah perlu untuk menciptakan program perumahan yang nyata di daerah masing-masing. Hal ini dikarenakan dana yang dimiliki oleh KemenPUPR untuk menjalankan program bedah rumah terbatas dan tidak mampu untuk memenuhi bantuan perumahan secara menyeluruh bagi masyarakat yang membutuhkan. Pemerintah Daerah diminta untuk memiliki masterplan pembangunan perumahan sebagaimana yang juga dimiliki oleh pemerintah pusat agar penanganan terhadap masalah ini menjadi lebih optimal (Ristyan, 2016).

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/PRT/M/2021 Tentang Kriteria Masyarakat Berpenghasilan Rendah Dan Persyaratan Kemudahan Pembangunan dan Perolehan Rumah, adapun kriteria Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) meliputi:



1. Batas penghasilan Rumah Tangga MBR

Batas penghasilan rumah tangga MBR, sebagaimana yang dimaksud ditentukan berdasarkan:

- a. Jumlah penghuni, dan
  - b. Rumah yang diperoleh
2. Penghasilan Rumah Tangga.

Penghasilan rumah tangga, merupakan seluruh pendapatan bersih yang bersumber dari:

- a. Gaji, upah dan/atau hasil usaha sendiri untuk yang berstatus tidak kawin; atau
- b. Gaji, upah dan/atau hasil usaha gabungan untuk pasangan suami istri.

Adapun persyaratan kemudahan memperoleh rumah bagi MBR meliputi:

- a. Berkewarganegaraan Indonesia;
- b. Tercatat sebagai penduduk di satu daerah kabupaten/kota; dan
- c. Belum pernah mendapatkan bantuan dan/ atau kemudahan perolehan rumah.

#### **2.2.4 Rumah Sederhana Sehat**

Menurut Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah No: 403/KTPS/M/2002 Tentang Pedoman Teknis Pembangunan Rumah Sederhana Sehat, rumah sehat merupakan rumah yang memenuhi kriteria minimal akses air minum, akses jamban sehat, lantai, ventilasi dan pencahayaan. Rumah sehat juga disebut sebagai tempat berlindung/bernaung dan tempat untuk beristirahat sehingga menumbuhkan kehidupan yang sempurna baik fisik, rohani maupun sosial (Kasjono, 2011).

Adapun ketentuan Rumah Sederhana Sehat pada rumah tinggal adalah sebagai berikut :

1. Kebutuhan Minimal Masa (penampilan) dan Ruang (luar-dalam)

Kebutuhan ruang per orang dihitung berdasarkan aktivitas dasar manusia di dalam rumah. Aktivitas seseorang tersebut meliputi aktivitas tidur, makan, kerja, duduk, mandi, kakus, cuci dan masak serta ruang gerak lainnya. Dari hasil kajian, kebutuhan ruang per orang adalah 9 m<sup>2</sup> dengan perhitungan ketinggian rata-rata langit-langit adalah 2.80 m.

## 2. Kebutuhan Kesehatan dan Kenyamanan

Rumah sebagai tempat tinggal yang memenuhi syarat kesehatan dan kenyamanan dipengaruhi oleh 3 (tiga) aspek, yaitu pencahayaan, penghawaan, serta suhu udara dan kelembaban dalam ruangan.

Aspek-aspek tersebut merupakan dasar atau kaidah perencanaan rumah sehat dan nyaman.

### a. Pencahayaan

Matahari sebagai potensi terbesar yang dapat digunakan sebagai pencahayaan alami pada siang hari. Pencahayaan yang dimaksud adalah penggunaan terang langit, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Cuaca dalam keadaan cerah dan tidak berawan,
- b) Ruang kegiatan mendapatkan cukup banyak cahaya,
- c) Ruang kegiatan mendapatkan distribusi cahaya secara merata.

### b. Penghawaan

Udara akan sangat berpengaruh dalam menentukan kenyamanan pada bangunan rumah. Kenyamanan akan memberikan kesegaran terhadap penghuni dan terciptanya rumah yang sehat, apabila terjadi pengaliran atau pergantian udara secara kontinyu melalui ruangan- ruangan, serta lubang-lubang pada bidang pembatas dinding atau partisi sebagai ventilasi.

Agar diperoleh kesegaran udara dalam ruangan dengan cara penghawaan alami, maka dapat dilakukan dengan memberikan

atau mengadakan peranginan silang (ventilasi silang) dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Lubang penghawaan minimal 5% (lima persen) dari luas lantai ruangan.
- b) Udara yang mengalir masuk sama dengan volume udara yang mengalir keluar ruangan.
- c) Udara yang masuk tidak berasal dari asap dapur atau bau kamar mandi/WC.

c. Suhu udara dan kelembaban

Untuk mengatur suhu udara dan kelembaban normal untuk ruangan dan penghuni dalam melakukan kegiatannya, perlu memperhatikan:

- a) keseimbangan penghawaan antara volume udara yang masuk dan keluar.
- b) pencahayaan yang cukup pada ruangan dengan perabotan tidak bergerak.
- c) menghindari perabotan yang menutupi sebagian besar luas lantai ruangan.

3. Kebutuhan Minimal Keamanan dan Keselamatan

Pada dasarnya bagian-bagian struktur pokok untuk bangunan rumah tinggal sederhana adalah: pondasi, dinding (dan kerangka bangunan) atap serta lantai. Sedangkan bagian-bagian lain seperti langit-langit, talang dan sebagainya merupakan estetika struktur bangunan saja.

a. Pondasi

Secara umum sistem pondasi yang memikul beban kurang dari dua ton (beban kecil), yang biasa digunakan untuk rumah sederhana dapat dikelompokkan kedalam tiga sistem pondasi,

yaitu: pondasi langsung; pondasi setempat; dan pondasi tidak langsung.

b. Dinding

Bahan dinding yang digunakan untuk RIT dan pertumbuhannya adalah conblock, papan, setengah conblock dan setengah papan atau bahan lain seperti bambu tergantung pada potensi bahan yang dominan pada daerah dimana rumah ini akan dibangun. Ukuran conblock yang digunakan harus memenuhi SNI PKKI NI-05

c. Kerangka bangunan

Rangka dinding untuk rumah tembok dibuat dari struktur beton bertulang. Untuk rumah setengah tembok menggunakan setengah rangka dari beton bertulang dan setengah dari rangka kayu. Untuk rumah kayu tidak panggung rangka dinding menggunakan kayu. Untuk sloof disarankan menggunakan beton bertulang. Sedangkan rumah kayu panggung seluruhnya menggunakan kayu, baik untuk rangka bangunan maupun untuk dinding dan pondasinya.

d. Kuda-kuda

Rumah sederhana sehat ini menggunakan atap pelana dengan kuda-kuda kerangka kayu dengan kelas kuat dan awet II berukuran 5/10 atau yang banyak beredar dipasaran dengan ukuran sepadan. Kemiringan sudut atap harus mengikuti ketentuan sudut berdasarkan jenis penutup atap yang digunakan, sesuai dengan spesifikasi yang dikeluarkan oleh pabrik atau minimal 20° untuk pertimbangan kenyamanan ruang didalamnya.

Dalam rangka peningkatan tarat hidup rakyat Indonesia melalui penyediaan perumahan secara merata, khususnya bagi kelompok masyarakat yang

berpenghasilan rendah, sangat rendah dan kelompok berpenghasilan informal, maka diperlukan upaya penyediaan perumahan murah yang layak dan terjangkau akan tetapi tetap memenuhi persyaratan kesehatan, keamanan, dan Kenyamanan.

Di dalam Pedoman Penyusunan Standard Rumah Layak Huni (2012:16) dijelaskan bahwa:

1. Rumah Sederhana Sehat (Rs Sehat) yaitu rumah yang dibangun dengan menggunakan bahan bangunan dan konstruksi sederhana akan tetapi masih memenuhi standar kebutuhan minimal dan aspek kesehatan, keamanan, dan kenyamanan, dengan mempertimbangkan dan memanfaatkan potensi lokal meliputi potensi fisik seperti bahan bangunan, geologis, dan iklim setempat serta potensi sosial budaya seperti arsitektur lokal, dan cara hidup.
2. Sasaran penyediaan Rumah Sederhana Sehat yaitu bagi kelompok masyarakat yang ber penghasilan rendah. Dalam pelaksanaannya pemenuhan penyediaan Rumah Sederhana Sehat masih menghadapi kendala, berupa rendahnya tingkat kemampuan masyarakat, mengingat harga Rumah Sederhana Sehat masih belum memenuhi keterjangkauan secara menyeluruh.

Untuk itu perlu disediakan disain rumah antara yang pertumbuhannya diarahkan menjadi Rumah Sederhana Sehat. Rumah antara yang dimaksud adalah Rumah Inti Tumbuh (RIT), yaitu rumah yang hanya memenuhi standar kebutuhan minimal rumah. Adapun kriteria Rumah Inti Tumbuh (RIT) di Pedoman Penyusunan Standard Rumah Layak Huni (2012 : 17), yaitu:

1. RIT memiliki rung paling sederhana yaitu sebuah rung tertutup dan sebuah rang terbuka beratap dan fasilitas MCK.
2. RIT memiliki bentuk atap dengan mengantisipasi adanya perubahan yang bakal dilakukan yaitu dengan memberi atap pada rang terbuka yang berfungsi sebagai ruang serba guna.

3. Bentuk generik atap pada RIT selain pelana, dapat berbentuk lain (limasan, kerucut, dip sesuai dengan tuntutan daerah bila itu ada.
4. Penghawaan dan pencahayaan alami pada IT menggunakan bukaan yang memungkinkan sirkulasi udara dan masuknya sinar matahari.

Oleh karena itu dalam proses pengembangan RIT menjadi Rumah Sederhana Sehat memberi peluang peran calon penghuni dalam mengekspresikan kebutuhan pengungkapan jati diri. Sehingga akan mengurangi peluang terhadap pembongkaran bagian-bagian bangunan secara besar-besaran.

Rumah Sederhana adalah tempat kediaman yang layak dihuni dan harganya terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah dan sedang. Luas Kapling ideal, dalam arti memenuhi Kebutuhan luas lahan untuk bangunan sederhana sehat baik sebelum maupun setelah dikembangkan.

Secara garis besar perhitungan luas bangunan tempat tinggal dan luas kapling ideal yang memenuhi persyaratan kesehatan, keamanan dan kenyamanan bangunan seperti berikut; Kebutuhan ruang minimal menurut perhitungan dengan ukuran Standar Minimal adalah  $9 \text{ m}^2$ , atau standar ambang dengan angka  $7.2 \text{ m}^2$  per orang.

Sebagai konsepsi dasar kedua perhitungan tersebut masih digunakan dengan tetap mempertimbangkan bentuk akhir rumah pasca pengembangan. Sehingga dari hasil perhitungan di atas didapat luas bangunan awal (RIT) adalah  $21 \text{ m}^2$  dengan pertimbangan dapat dikembangkan menjadi  $36 \text{ m}^2$  bahkan pada kondisi tertentu dimungkinkan memenuhi standar ruang Internasional.

#### **2.2.5 Kebijakan Program Pembangunan Rumah Sederhana Sehat Di Kota Tangerang**

Kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kota Tangerang untuk melakukan program bedah rumah didasari oleh keinginan untuk membantu warga yang kurang mampu agar mendapatkan rumah tinggal yang layak huni. Selain itu, kebijakan ini juga dilaksanakan dengan tujuan percepatan penanggulangan kemiskinan dengan upaya memenuhi hak dasar, mengurangi beban hidup, serta

memperbaiki kualitas hidup masyarakat kurang mampu (Palaon et al., 2018). Kebijakan ini diharapkan mampu memberikan manfaat bagi masyarakat, terutama untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Dengan memiliki rumah tinggal yang layak huni diharapkan tingkat kesehatan masyarakat akan meningkat, oleh sebab rumah layak huni yang dicanangkan oleh Pemerintah Kota Tangerang adalah rumah dengan sistem sirkulasi udara dan tata kelola air yang baik bagi kesehatan. Pemerintah Kota Tangerang juga meyakini bahwa semakin banyak masyarakat yang memiliki rumah layak huni juga akan mendorong Kota Tangerang menjadi kota yang layak huni (Tangerang Online, 2019).

Program ini perlu digiatkan sebab ditemukan banyak masalah terkait perumahan, seperti banyaknya rumah yang tidak layak huni dengan sistem sirkulasi udara yang tidak baik, atap yang bocor, lantai yang hanya dilapisi semen atau hanya beralaskan tanah, dinding yang tidak di plester, sistem drainase yang buruk, dan rumah yang kumuh (Tohir, 2019). Dengan banyaknya kondisi rumah tidak layak huni yang ditempati oleh warga Kota Tangerang maka Pemerintah Kota Tangerang merasa memiliki suatu kewajiban untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat (Pemerintah Kota Tangerang, 2018).

Secara konstitusi, kebijakan Kota Tangerang terkait dengan perumahan yang terbaru tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2017 tentang Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan. Dalam Perda ini dijelaskan bahwa Kota Tangerang menyatakan setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai kebutuhan dasar manusia, yang berperan strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya. Selanjutnya, peraturan terkait PRSS secara lebih detail dan terbaru tertuang dalam Peraturan Walikota Tangerang Nomor 5 Tahun 2019 tentang Bantuan Sosial Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Rumah Sederhana Sehat tahun anggaran 2019.

Dalam Perwal ini, disebutkan bahwa Pembangunan/Rehab Rumah Tidak Layak Huni (PR-RTLH) merupakan proses meningkatkan kualitas tempat tinggal melalui perbaikan kondisi rumah, baik secara menyeluruh maupun sebagian menjadi agar tercipta kondisi rumah yang layak sebagai tempat tinggal. Dalam Pasal 2 Perwal tersebut dijelaskan pula bahwa pengadaan PR-RTLH bertujuan untuk mendukung program Tangerang Berbenah dan pemerintah melalui peningkatan kualitas tempat tinggal MBR, mengurangi kawasan kumuh di daerah, serta peningkatan peran serta dan swadaya masyarakat setempat dengan semangat kebersamaan, gotong royong, dan nilai dalam penggalangan kepedulian sosial.

### **2.2.6 Kemiskinan**

#### **A. Pengertian Kemiskinan**

Kemiskinan dapat diartikan suatu kondisi ketidakmampuan secara ekonomi untuk memenuhi standar hidup rata-rata masyarakat di suatu daerah. Kondisi ketidakmampuan ini ditandai dengan rendahnya kemampuan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan pokok baik berupa pangan, sandang maupun papan. Menurut Amarta dalam Houghton dan Shahidur (2012) kemiskinan di kaitkan dengan kemampuan untuk menjalankan suatu fungsi dalam masyarakat. Dengan demikian kemiskinan timbul apabila masyarakat tidak memiliki pendapatan, dan tidak mendapatkan pendidikan yang memadai, serta kondisi kesehatan yang buruk. Kemiskinan di anggap sebagai sebuah fenomena multidimensional.

Menurut BPS (2016) kemiskinan adalah ketidakmampuan dari sisi ekonomi, materi dan fisik untuk mencukupi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang di ukur dengan pengeluaran. Ukuran kemiskinan yaitu menggunakan Garis kemiskinan. Yang terdiri dari garis kemiskinan makanan (GKM), dan garis kemiskinan non makanan (GKNM). Garis kemiskinan makanan adalah nilai pengeluaran yang dihasilkan dari nilai kebutuhan minimum makanan yang di hitung dalam



2.100 kalori perkapita per hari, sedangkan garis kemiskinan non makanan di hitung dari kebutuhan minimum untuk sandang, pendidikan, dan kesehatan dan kebutuhan dasar lainnya.

#### B. Kriteria Kemiskinan

Menurut standar Badan Pusat Statistik (BPS) mengkategorikan karakteristik kemiskinan sebagai berikut:

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8m<sup>2</sup> per orang.
2. Jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan.
3. Jenis dinding tempat tinggal dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplaster.
4. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain.
5. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik.
6. Sumber air minum berasal dari sumur mata air tidak terlindung/sungai/air hujan.
7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah.
8. Hanya mengkonsumsi daging/susu/ayam dalam satu kali seminggu.
9. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun.
10. Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari.
11. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas /poliklinik.
12. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani dengan luas lahan 500m<sup>2</sup>, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan atau pekerja lainnya dengan pendapatan dibawah Rp. 600,00,- per bulan.
13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga: tidak sekolah/tidak tamat SD/tamat SD.

14. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan minimal Rp.500.000,- seperti sepeda motor kredit/non kredit, emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

#### C. Faktor-Faktor Penyebab Kemiskinan

Menurut Suwadi, (2014:25) Kemiskinan di sebabkan oleh dua hal antara lain:

1. Kemiskinan di sebabkan karena sifat alami, sifat yang timbul dari perilaku masyarakat atau seseorang yaitu:
  - a. Keterbatasan sumber daya manusia (SDM) dapat di artikan kualitas sumber daya manusia misalkan keterampilan, pendidikan, dan pengetahuan.
  - b. Tempat atau letak geografis suatu wilayah yang terpencil dan yang sulit untuk di jangkau, yang mengakibatkan sulit berinteraksi dengan penduduk yang maju.
2. Kemiskinan yang di sebabkan karena kebijakan pembangunan atau kebijakan pemerintah, dapat di lihat dari berbagai aspek yaitu:
  - a. Pembangunan yang kurang memperhatikan kawasan atau wilayah yang terpencil dan sulit di jangkau.
  - b. Adanya ketimpangan antara pembangunan di wilayah desa maupun kota.
  - c. Kurang memperhatikan usaha maupun produk masyarakat yang berskala kecil atau usaha mikro ekonomi.

#### D. Penanggulangan Kemiskinan

Penanggulangan Kemiskinan merupakan tanggungjawab bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Penanggulangan kemiskinan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2015 adalah Program penanggulangan kemiskinan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, serta masyarakat untuk

meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin melalui bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, serta program lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi.

Pada pasal 5 Perpres No. 96 Tahun 2015, Program percepatan penanggulangan kemiskinan terdiri dari :

- a. Kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga, bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin;
- b. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, bertujuan untuk mengembangkan potensi dan memperkuat kapasitas kelompok masyarakat miskin untuk terlibat dalam pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat;
- c. Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, bertujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil;
- d. Program-program lainnya yang baik secara langsung ataupun tidak langsung dapat meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Penanggulangan Kemiskinan dilaksanakan dalam bentuk penyuluhan dan bimbingan sosial, pelayanan sosial, penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha, penyediaan akses pelayanan kesehatan dasar, penyediaan akses pelayanan pendidikan dasar, penyediaan akses pelatihan, modal usaha, dan pemasaran atau penyediaan akses pelayanan perumahan dan permukiman sebagaimana fokus kajian dalam penelitian ini, yaitu terkait dengan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana rumah sehat yang dibiayai oleh Pemerintah Kota Tangerang.

### 2.3 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir merupakan alur pemikiran peneliti dalam penelitian dan sebagai kelanjutan dari kajian teori untuk memberikan penjelasan dari implementasi program pembangunan Rumah sederhana sehat yang ada di Kota Tangerang, maka dalam Penelitian ini dibuatkanlah Kerangka berpikir. Sehingga dengan adanya kerangka berpikir ini, baik peneliti maupun pembaca dari penelitian ini mudah memahami dan mengetahui tujuan yang ingin dicapai dari penelitian. Penelitian ini diawali dengan melihat permasalahan-permasalahan yang terdapat pada identifikasi masalah.

Permasalahan tersebut dikaji menggunakan teori implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III yang terdiri dari empat kriteria yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Peneliti menggunakan teori ini dikarenakan adanya kesesuaian diantara masalah yang terdapat dalam identifikasi masalah dengan apa yang dijabarkan oleh Edwards III. Pelaksanaan program pembangunan rumah sehat diperlukan analisis lebih lanjut sehingga program yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Tangerang dapat terealisasi sesuai dengan harapan. Berikut permasalahan yang sesuai dengan indikator teori:

#### 1. Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila kebijakan terkait ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan melalui transmisi atau penyaluran komunikasi yang jelas dan konsisten. Dalam koordinasi yang dilakukan antar pihak yang terlibat, adanya pemberitahuan mengenai ketepatan sasaran kebijakan sebagai calon penerima bantuan harus dibantu oleh pihak Kelurahan dan Kecamatan dalam melengkapi surat-surat yang diperlukan sebagai syarat, dan juga memberitahu mengenai adanya kriteria yang ditetapkan yang harus dimiliki oleh penerima bantuan.

## 2. Sumber Daya

Pelaksanaan implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh sumber daya yang ada. Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila para pelaksana kekurangan sumber daya untuk pelaksanaan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi pelaksana dan sumber daya finansial. Untuk itu Pelaksanaan kebijakan harus diketahui oleh masing-masing struktur pemerintahan. Personel-personel pelaksana, yang menjadi bagian dari sumber daya manusia melaksanakan tugasnya dengan baik, keikhlasan, kegotongroyongan, dan koordinasi dilaksanakan sesuai dengan keinginan dalam mencapai program.

## 3. Disposisi

Disposisi merupakan keinginan, kemauan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan serta mewujudkan kebijakan tersebut secara sungguh-sungguh. Keberhasilan implementasi sebuah kebijakan ditentukan oleh sejauh mana keterlibatan semua pelaku dalam mendukung pelaksanaannya. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan, maka terdapat kemungkinan yang besar bahwa implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Dapat dikemukakan bahwa salah satu indikator yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sikap dan perilaku pelaksana.

## 4. Struktur Organisasi

Struktur birokrasi, sebagai salah satu aspek yang mempengaruhi implementasi kebijakan, merupakan faktor yang memiliki peranan penting dalam menentukan berhasil tidaknya sebuah kebijakan yang akan dilaksanakan. Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial

dalam kehidupan modern. Dukungan kesiapan dan pemahaman yang sama dalam menentukan pelaksanaan program Program PRSS di Kelurahan Parung Serab menjadi tolak ukur keberhasilan program.

**Gambar 2.4 Kerangka Berfikir**

