

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan Publik pada dasarnya harus berorientasi pada pemecahan masalah riil yang dihadapi oleh masyarakat. Menurut Thomas Dye (Nugroho, 2008:54) kebijakan publik meliputi apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Sedangkan David Easton (Nugroho, 2008: 54) mendefinisikan kebijakan publik sebagai akibat aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*). Kemudian menurut George C. Edwards III dan Ira Sharkansky (Islamy, 2003:18) mengartikan kebijakan publik sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah.

Sementara menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan (Nugroho,2008:53) kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*). Begitu pula yang dijelaskan oleh Anderson(Wahab,2004:5) bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan, pejabat-pejabat pemerintah dimana implikasi dari kebijakan itu adalah : kebijakan publik memiliki tujuan tertentu,

berisi tindakan-tindakan pemerintah, merupakan hal yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah bukan apa yang masih dimaksudkan, bisa bersifat positif (tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu). Kebijakan Publik dalam arti positif setidaknya didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Istilah kebijakan sering dipertukarkan penggunaannya dengan tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar (Wahab,2004 :1)

Dari pengertian-pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat atau dipilih untuk diambil oleh suatu lembaga pemerintah, baik pejabat maupun instansi pemerintah yang merupakan pedoman pegangan ataupun petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam pencapaian tujuan kebijakandalam kenyataannya. kebijakan seringkali diartikan dengan peristilahan lain seperti tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Kebijakan publik sering dikaitkan dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warga. Kemudian berkaitan dengan penelitian ini juga dapat disebutkan bahwa Program Bedah Rumah merupakan sebuah kebijakan yang telah dibuat oleh Pemerintah.

2.1.2 Ciri-ciri Kebijakan Publik

Wahab (2004:6) mengemukakan ciri-ciri kebijakan publik yaitu ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijaksanaan-kebijaksanaan negara bersumber pada kenyataan bahwa kebijaksanaan itu dirumuskan oleh apa yang oleh Easton disebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik. Sehingga mereka bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tersebut dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu sepanjang tindakan-tindakan tersebut masih berada dalam batasan peran dan kewenangan mereka. Sehingga penjelasan tersebut membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijaksanaan Negara. Menurut Wahab kebijaksanaan negara memiliki ciri-ciri yaitu :

1. Kebijaksanaan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan negara dalam sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
2. Kebijaksanaan pada hakikatnya terdiri dari tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
3. Kebijaksanaan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
4. Kebijaksanaan negara mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijaksanaan negara mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah-masalah

tertentu, sementara dalam bentuknya yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

2.1.3 Proses Kebijakan Publik

Menurut Dunn (2003:22), proses kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis, aktivitas politis tersebut divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung yang diatur menurut urutan waktu. Sementara menurut Winarno (2014:35-37), mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan publik tersebut adalah sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan Agenda

Pada tahap ini para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk kedalam agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin 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.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Pada tahap ini, masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan akan dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah tadi didefinisikan kemudian dicarikan pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah berasal dari dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Pada tahap ini masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil guna memecahkan masalah. Pada tahap ini pula masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. 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 keputusan peradilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan/dijalankan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun berapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Tahap evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

2.2. Implementasi Kebijakan Publik

Untuk dapat mewujudkan tujuan yang ditetapkan dalam suatu kebijakan publik maka kebijakan publik tersebut perlu diimplementasikan. Sebab sebagaimana menurut Chief J.O Udoji (dalam Wahab,1997:59) kebijakan akan sekedar menjadi impian atau rencana yang bagus bila tidak diimplementasikan. Implementasi kebijakan publik adalah tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Mazmanian dan Sabatier (Wahab, 1990:123) menerangkan bahwa dengan implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijaksanaan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk mengimplementasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa. Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan suatu cara agar sebuah

kebijakan dapat mencapai tujuan dari konsep kebijakan publik yang dibuat untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang dilakukan (Naihasy,2006:128) yaitu langsung mengimplementasikan ke dalam bentuk-bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *deriverat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Implementasi kebijakan jika dipandang dalam pengertian yang luas merupakan tahap dari proses kebijakan setelah penetapan undang-undang. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan. Grindle (Wiyoto,2005:31) memformulasikan pengertian implementasi kebijakan sebagai upaya menciptakan keterkaitan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik dapat diwujudkan sebagai hasil aktivitas pemerintah.

Grindle (Wahab,2004:59) memandang bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Oleh karena itu implementasi merupakan tahap yang penting dari seluruh proses kebijaksanaan.

Kemudian Ripley dan Franklin (Winarno,2014:148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan

program dan hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Sementara itu Jones (Widodo,2009:191-192) merumuskan batasan implementasi sebagai suatu proses mendapatkan sumber daya tambahan, sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Ia juga menambahkan bahwa dalam implementasi tersebut, tidak kurang dari suatu tahap dari suatu kebijakan yang paling tidak memerlukan dua macam tindakan berurutan. *Pertama*, merumuskan tindakan yang akan dilakukan. *Kedua*, melaksanakan tindakan apa yang telah dirumuskan tadi.

Implementasi kebijakan pada prakteknya mengandung implikasi kebijakan. Kebijakan dapat diterjemahkan ke dalam tindakan atau program-program yang konkrit dengan aturan-aturan implementasinya dapat dirumuskan dan ditafsirkan berdasarkan tujuan dan sasaran kebijakan tersebut yang dapat menimbulkan kesalahan dan kekeliruan. Hal tersebut dapat menyebabkan program-program dan aturan-aturan seringkali membawa implikasi yang besar, kadang-kadang malah lebih besar daripada kebijakan itu sendiri. Dalam banyak hal telah terlihat bahwa aturan-aturan dan prosedur-prosedur dalam masalah-masalah kebijakan yang telah dibuat rutin oleh birokrasi membawa dampak yang menentukan terhadap pembuatan kebijakan (Wahab,1997:117)

Terdapat beberapa pandangan mengenai implikasi kebijakan dan unsur penting yang terkait atau faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Menurut

Abdullah (1988:9-10), terdapat beberapa unsur pokok dari proses implementasi, sebagai berikut:

1. Proses implementasi program kebijakan ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan, yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan, guna mencapai sasaran dari program (kebijakan) yang ditetapkan semula.
2. Proses implementasi dalam kenyataan yang sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil, ataupun gagal sama sekali, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai (*outcomes*), karena dalam proses tersebut turut bermain dan terlibat berbagai unsur pengaruhnya dapat bersifat mendukung maupun menghambat pencapaian sasaran program.
3. Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat 3 (tiga) unsur yang penting dan mutlak, yaitu:
 - a. Adanya program (kebijakan) yang akan dilaksanakan.
 - b. Kelompok sasaran (*target group*), yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan.
 - c. Unsur pelaksana (*implementor*), baik organisasi atau perseorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.
4. Implementasi program (kebijakan) tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa, oleh karena itu faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik)

akan mempengaruhi proses implementasi program-program pembangunan pada umumnya.

Kemudian Van Meter dan Van Horn dalam (Winarno, 2014:149), pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan di sebut dengan *A Model of the Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik organisasi pelaksana
4. Sikap para pelaksana
5. Komunikasi antar organisasi terkait
6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Selanjutnya Edwards III (Winarno,2014:177). Dalam mengkaji implementasi kebijakan, mulai dengan mengajukan buah pertanyaan yakni :kondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil, dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal. Untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edwards III menawarkan dan

mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik yaitu : komunikasi, sumber daya, kecenderungan/sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Menurutnya oleh karena empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus.

1. Komunikasi

Syarat utama bagi efektivitas implementasi kebijakan adalah pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harus mereka hasilkan, dan suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Keputusan-keputusan dan pelaksanaan kebijakan harus ditata dan ditransmisikan kepada personil yang tepat. Untuk keperluan itu maka komunikasi merupakan aspek yang sangat penting. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) (Widodo,2009:97)

Edwards (Winarno,2014:179) membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan. Dimensi

transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran dan pihak lain yang berkepentingan baik langsung atau tidak langsung terhadap kebijakan tadi, oleh karena itu dimensi komunikasi mencakup transformasi kebijakan, kejelasan dan konsistensi (Widodo,2009:97).

Transmisi merupakan faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana nampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal.

Kejelasan merupakan faktor kedua yang dikemukakan oleh Edwards (Winarno,2014:180). Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi tersebut harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal.

Konsistensi merupakan faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan mempunyai unsur-unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Disisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

Menurut Edwards, dengan menyelidiki hubungan antara komunikasi dan implementasi, maka kita dapat mengambil generalisasi, yakni bahwa semakin cermat keputusan-keputusan dan perintah-perintah pelaksanaan diteruskan kepada mereka yang harus melaksanakannya, maka semakin tinggi probabilitas keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah pelaksanaan tersebut dilaksanakan. Dalam situasi seperti ini ini, penyimpangan-penyimpangan transmisi merupakan sebab utama bagi kegagalan implementasi.

2. Sumber Daya

Berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* (melaksanakan) kebijakan secara efektif (Nugroho, 2008:447).

Sumber daya yang penting menurut Edwards III (Winarno,2014:184) meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Staf merupakan sumber daya utama dalam implementasi kebijakan. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi, salah satunya disebabkan oleh staf atau pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan staf atau implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan. Selanjutnya adalah fasilitas fisik. Penyediaan fasilitas-fasilitas untuk mendukung implementasi adalah hal yang penting. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel, dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana prasarana) maka implementasi tersebut sulit diharapkan keberhasilannya.

2. Kecenderungan/Sikap Pelaksana

Berkenaan dengan kesediaan implementor untuk *carry out* (melaksanakan) kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.Edwards III (Widodo,2009:104) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh manapara pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh

kemauan para pelaku kebijakan memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan.

Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Demikian pula sebaliknya apabila tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi sulit.

Menurut Edwards, banyak kebijakan masuk ke dalam “zona ketidakacuhan”. Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapatkan dukungan para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Jika orang diminta untuk melaksanakan perintah-perintah yang tidak mereka setujui, maka kesalahan-kesalahan yang tidak dielakkan terjadi, yakni antara keputusan-keputusan kebijakan dan pencapaian kebijakan. Individu-individu di luar sektor pemerintahan atau birokrasi juga mempunyai pengaruh bagi implementasi kebijakan. Sebagian besar penduduk yang terlibat dalam pelaksanaan satu atau lebih kebijakan dan usaha-usaha pelaksanaannya pada umumnya tidak sangat nampak. Dengan demikian potensi untuk melakukan kesalahan dalam implementasi adalah besar jika warga negara-warga negara tidak menyetujui suatu kebijakan. Kecenderungan-kecenderungan dari para individu swasta terhadap

tipe-tipe tertentu dari sistem-sistem pelayanan mungkin juga menghalangi pelaksanaannya karena mencegah orang-orang mengambil keuntungan dari manfaaat-manfaat yang ada.

3. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjauh dari efektif.

Menurut Edwards III (Winarno, 2014:206) ada dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu, prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures (SOP)* dan *fragmentasi*. Yang pertama berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Yang kedua, berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.

1. *Standard Operating Procedures (SOP)*

Salah satu dari aspek-aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya (*Standard Operating Procedures*). Dengan menggunakan *Standard Operating Procedures* para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia, selain itu *Standard Operating Procedures* juga menyeragami tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam peraturan-peraturan.

2. *Fragmentasi*

Fragmentasi merupakan pembagian tanggung jawab sebuah bidang kebijakan diantara unit-unit organisasi. Konsekuensi paling buruk dari *fragmentasi* birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda mendorong birokrat untuk untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan melaksanakan, semakin berkurang kemungkinan untuk berhasil. *Fragmentasi* mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi implementasi kebijakan. *Pertama*, tidak ada orang yang mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. Disamping itu, karena masing-masing badan mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas suatu

bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terdampar antara retak-retak struktur organisasi. *Kedua*, pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan pelaksana mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan memiliki fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan-badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.

2.3 Tinjauan Tentang Kebijakan Program Bedah Rumah Kota Bandar Lampung

2.3.1 Latar Belakang Kebijakan

1. Program Bedah Rumah Yang dilaksanakan di Kota Bandar Lampung merupakan program pendamping dari Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, dalam Program Bantuan Stimulan Rumah Swadaya Masyarakat Berpenghasilan Rendah.
2. Jumlah Rumah Tangga miskin dan sangat miskin di Kota Bandar Lampung yang masih tinggi mendorong Pemerintah Kota Bandar Lampung menjadikan Program Bedah Rumah sebagai agenda penting untuk pengentasan kemiskinan/menurunkan angka kemiskinan.

2.3.2 Dasar Pelaksanaan

1. Peraturan Walikota Nomor : 17 Tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis Kegiatan Pengendalian dan Monitoring Bedah Rumah Kota Bandar Lampung.
2. Keputusan Walikota Bandar Lampung Nomor 391/III.17/HK/2014 tentang Pembentukan Panitia Pelaksana Kegiatan Pengendalian dan Monitoring Bedah

Rumah Program peningkatan Kualitas Kualitas Perumahan Kota Bandar Lampung tahun 2014

3. Keputusan Walikota Bandar Lampung Nomor 49/III.17/HK/2014 Tentang Penetapan Penerima Bantuan Rehabilitasi/Bedah Rumah Kota Bandar Lampung tahun anggaran 2014
4. Keputusan Walikota Bandar Lampung Nomor 580/III.17/HK/2014 tentang Pembentukan Tim Verifikasi/Pengawas Lapangan Kegiatan Pengendalian dan Monitoring Bedah Rumah Program Peningkatan Kualitas Perumahan Kota Bandar Lampung tahun anggaran 2014.
5. DPA-SKPD Badan Pemberdayaan dan Pemerintahan Kelurahan Kota Bandar Lampung

2.3.3 Tujuan Program

1. Untuk memenuhi kebutuhan dasar terutama perumahan sebagai tempat tinggal, melalui peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat dan perbaikan/rehabilitasi rumah tidak layak huni (bedah rumah), sehingga keluarga miskin dapat menempati rumah yang layak huni dalam lingkungan yang sehat dan sejahtera.
2. Untuk mengentaskan/menurunkan angka kemiskinan di Kota Bandar Lampung.

2.3.4 Sasaran Program

Sasaran program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni/ Bedah Rumah Kota Bandar Lampung adalah seluruh masyarakat berpenghasilan rendah/ kurang mampu yang memenuhi syarat kriteria sebagai berikut :

1. Penduduk Kota Bandar Lampung yang dibuktikan dengan kepemilikan Kartu Tanda Penduduk (KTP) Kota Bandar Lampung dan Kartu Keluarga .
2. Rumah dan tanah adalah hak milik sendiri yang dibuktikan dengan surat keterangan kepemilikan dari pejabat yang berwenang atau dari Lurah setempat.
3. Belum pernah menerima bantuan bedah rumah/serupa dari Pemerintah
4. Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)/ Masyarakat Kurang Mampu (MKM).
5. Rumah tempat tinggal tidak layak huni dengan ketentuan :
 - Lantai tanah
 - Dinding geribik/papan
 - Atap rusak berat
 - Sanitasi buruk.

2.3.5 Mekanisme Program Bedah Rumah

1. Tahap Persiapan

- 1) Penyusunan daftar warga masyarakat miskin calon penerima. Pendaftaran/pendataan termasuk di dalamnya dilakukan pengambilan gambar/foto kondisi fisik rumah tidak layak huni dari rumah tangga miskin. Pendataan dengan melibatkan ketua RT, Ketua Lingkungan, atas persetujuan dan diketahui oleh aparat kelurahan (Lurah) dan kecamatan (Camat).
- 2) Usulan Daftar calon penerima sasaran program diusulkan kepada Pemerintah Kota melalui Badan Pemberdayaan Masyarakat dan

Pemerintahan kelurahan Kota Bandar Lampung selaku *leading sector* dalam kegiatan Program Bedah Rumah di Kota Bandar Lampung

- 3) Dilakukan verifikasi data oleh Badan pemberdayaan Masyarakat dan Kelurahan Kota Bandar Lampung. Verifikasi dilakukan karena bantuan bedahrumah hanya diperuntukkan kepada masyarakat miskin dengan kondisi rumah tidak layak huni yang mempunyai bukti kepemilikan rumah/tanah.
- 4) Disusun anggaran kebutuhan kegiatan program dengan memperhatikan skala prioritas jumlah calon penerima bedah rumah dan ketersediaan anggaran pada tahun berjalan
- 5) Usulan anggaran akan mendapatkan rekomendasi walikota dan diajukan pemerintah untuk dibahas dan mendapat persetujuan DPRD.
- 6) Setelah anggaran disetujui akan dikeluarkan Keputusan walikota, yaitu tentang Penetapan lokasi dan nama penerima Bantuan Bedah Rumah di Kota Bandar Lampung

2. Mekanisme pencairan dan Penyaluran Dana

1. Masyarakat sasaran penerima mengajukan berupa permohonan bantuan yang diketahui oleh Lurah ke Walikota Bandar Lampung melalui Camat.
2. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kelurahan Kota Bandar Lampung selaku koordinator kegiatan melakukan verifikasi proposal untuk kelengkapan administrasinya.
3. Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kelurahan Kota Bandar Lampung membuat Nota Rekomendasi pencairan Bagian

Pemerintahan Sekertaris Daerah untuk mendapatkan Nota Persetujuan dari Walikota.

4. Dengan Nota Persetujuan pencairan dari Walikota Bandar Lampung, maka Badan Pengelolaan keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) melakukan transfer dana anggaran bantuan bedah rumah ke rekening masyarakat penerima bantuan,
5. Untuk pemanfaatan dana, kelompok sasaran penerima mengajukan kebutuhan untuk pembangunan rumah kepada Lurah.
6. Lurah membuat rekomendasi pencairan dana ke Bank Lampung yang ditunjuk dimana masyarakat penerima bantuan membuka rekening.
7. Dasar rekomendasi dari Lurah tersebut masyarakat penerima bantuan dapat mencairkan dana bantuan yang ada di bank.
8. Dana yang dicairkan dari bank digunakan untuk membeli material/bahan bangunan dimanfaatkan dalam pembangunan rumah yang akan direhab.

3. Mekanisme Monitoring dan Pelaporan

1. Melakukan penilaian rumah yang akan diperbaiki dibantu oleh pendamping sosial berdasarkan standar acuan kerja Badan Pemberdayaan dan Pemerintahan kelurahan Kota Bandar Lampung untuk menetapkan bagian rumah yang akan diperbaiki berdasarkan ketersediaan dana dan sumber daya lainnya;
2. Membuat rincian jenis bahan bangunan yang diperlukan serta besaran biaya atau RAB kegiatan yang diperlukan,
3. Pembelian bahan bangunan didampingi oleh pendamping.

4. Pelaksanaan pengerjaan rehabilitasi masyarakat yang tidak layak huni secara bergotong royong yang dikoordinir oleh pendamping sosial.
5. Pendamping melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan kepada Lurah
6. Kemudian Lurah menyampaikan laporan tersebut kepada Camat.
7. Camat menghimpun laporan perkembangan kepada Walikota melalui Tim Koordinasi (Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kelurahan Kota Bandar Lampung)
8. Berdasarkan laporan dari Camat digunakan sebagai bahan laporan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan pemerintahan Kelurahan kepada Walikota.
9. Dilakukan monitoring terhadap pelaksanaan kegiatan.

2.3.6 Konsep Kemiskinan.

Pada dasarnya konsep kemiskinan dikaitkan dengan tingkat pendapatan dan kebutuhan. Perkiraan kebutuhan dibatasi pada kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar minimum yang memungkinkan seseorang untuk hidup secara layak. Bila pendapatan tidak mencukupi kebutuhan minimum, maka orang tersebut dapat dikatakan miskin. Terdapat dua ukuran untuk mengukur tingkat kemiskinan yaitu (1) kemiskinan absolut, dan (2) kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut berkaitan dengan ketidakmampuan seseorang melampaui ukuran kemiskinan yang ditetapkan. Sedangkan kemiskinan relatif berkaitan dengan perbedaan tingkat pendapatan suatu golongan dibandingkan dengan golongan lain.

Menurut Sajogyo (1996) kemiskinan adalah suatu tingkat kehidupan yang berada di bawah standar kebutuhan hidup minimum yang ditetapkan berdasarkan atas

kebutuhan pokok pangan yang membuat orang cukup bekerja dan hidup sehat berdasarkan atas kebutuhan beras dan kebutuhan gizi.

Kemudian kemiskinan juga didefinisikan sebagai suatu standar hidup yang rendah yaitu suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan umum yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan (Suparlan,1984).

2.3.6.1 Karakteristik Ukuran Kemiskinan

Badan Pusat Statistik mengukur kemiskinan berdasarkan beberapa karakteristik besarnya pengeluaran per orang per hari sebagai bahan acuan, yaitu:

1. Tidak miskin, mereka yang pengeluaran per orang per bulan lebih dari Rp 350.610.
2. Hampir Tidak Miskin, dengan pengeluaran per bulan per kepala antara Rp 280.488. s/d. Rp 350.610.- atau sekitar antara Rp 9.350 s/d. Rp11.687.- per orang per hari.
3. Hampir Miskin, dengan pengeluaran per bulan per kepala antara Rp 233.740.- s/d Rp 280.488.- atau sekitar antara Rp 7.780.- s/d Rp 9.350.- per orang per hari.
4. Miskin, dengan pengeluaran per orang perbulan per kepala Rp 233.740.- kebawah atau sekitar Rp 7.780.- kebawah per orang per hari
5. Sangat Miskin (kronis), tidak ada kriteria berapa pengeluaran per orang per hari.

Kemudian jika dilihat dari karakteristik tempat tinggal (perumahan) kriteria kemiskinan menurut standar Badan Pusat Statistik, yaitu :

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m² per orang.
2. Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan.
3. Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.
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 satu kali dalam 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 0,5 ha, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp 600.000 per bulan.
13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga: tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya SD.

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

2.3.7 Konsep Rumah Tidak Layak Huni

Rumah tidak layak huni adalah suatu hunian atau tempat tinggal yang tidak layak huni karena tidak memenuhi persyaratan untuk hunian baik secara teknis maupun non teknis. Rumah tidak layak huni selalu berkaitan dengan aspek kemiskinan karena keterjangkauan daya beli masyarakat terhadap rumah (Budihardjo, 1994)

Menurut kementerian Sosial rumah tidak layak huni adalah rumah yang tidak memenuhi syarat kesehatan, keamanan dan sosial ditandai dengan kondisi sebagai berikut :

1. Luas bangunan kurang dari $8m^2$ untuk setiap orang.
2. Tidak permanen dan /atau rusak
3. Dinding dan atap dibuat dari bahan yang mudah rusak/lapuk seperti : papan, ilalang dan bambu yang dianyam/geribik.
4. Dinding dan atap sudah rusak sehingga membahayakan, mengganggu keselamatan penghuninya;
5. Lantai tanah/ semen dalam kondisi rusak;
6. Rumah tidak memiliki fasilitas kamar mandi, cuci dan kakus.

2.3.8 Konsep Rumah Layak Huni.

Mubarak dan Cayatin (2008) menyebutkan bahwa Rumah layak huni adalah tempat tinggal yang memenuhi syarat kesehatan, keamanan, dan sosial. Kemudian menurut Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 22/Permen/M/2008 Tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Perumahan Rakyat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota menyatakan bahwa: Rumah layak huni adalah rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya. Kriteria rumah layak huni

1. Memenuhi persyaratan keselamatan bangunan meliputi :
 - a) struktur bawah/pondasi;
 - Pondasi harus ditempatkan pada tanah yang mantap dan keras, dasar pondasi diletakan lebih dalam dari 45 cm di bawah permukaan tanah
 - Seluruh badan pondasi harus tertanam dalam tanah.
 - b) struktur tengah/kolom dan balak (Beam)
 - Bangunan harus menggunakan kolom sebagai rangka pemikul, dapat terbuat dari kayu maupun beton
 - Rangka bangunan memiliki hubungan yang kuat dan kokoh
 - c) struktur atas.
 - Rangka kuda-kuda harus kuat menahan beban atap
2. Menjamin kesehatan meliputi:
 - a) Pencahayaan, penghawaan dan sanitasi
3. Memenuhi kecukupan luas minimum 7,2 m²/orang sampai dengan 12m²/orang

2.4 Kerangka Pikir

Program Bedah Rumah yang dilaksanakan di Kota Bandar Lampung merupakan program pendamping dari program rehabilitasi rumah tidak layak huni yang telah dilaksanakan oleh pemerintah pusat, dalam Program Bantuan Stimulan Rumah Swadaya Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Program ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas perumahan di Kota Bandar Lampung dengan memberikan bantuan rehabilitasi/bedah rumah kepada masyarakat berpenghasilan rendah/kurang mampu yang tinggal pada rumah milik dengan kondisi tidak layak melalui pemberdayaan potensi masyarakat.

Sebagai kota yang mempunyai jumlah rumah tangga miskin yang masih tinggi, program ini merupakan agenda penting yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam upaya pengentasan kemiskinan. Untuk melaksanakan kebijakan ini Pemerintah Kota Bandar Lampung memberikan tanggung jawab kepada Badan Pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan Kelurahan Kota Bandar Lampung sebagai *leading sector* dalam kegiatan Pengendalian dan Monitoring Bedah Rumah. Namun sebagaimana kebijakan publik, bahwa pada proses implementasinya ditemui permasalahan-permasalahan yang menyebabkan sasaran atau tujuan yang telah digariskan pada saat perumusan kebijakan tidak dapat terwujud dengan sempurna. Pada prakteknya implementasi kebijakan dapat dipengaruhi oleh satu atau beberapa faktor baik faktor pendukung maupun faktor penghambat keberhasilan. Begitu pula pada pelaksanaan program Bedah Rumah di Kota Bandar Lampung dalam pelaksanaannya tidak selalu dapat berjalan dengan baik, terlihat dari permasalahan yang penulis temukan di lapangan.

Permasalahan sosialisasi, sumber daya, mekanisme pengawasan, serta ketidaklengkapan administrasi (masyarakat kurang mampu dengan rumah tidak layak tetapi tidak memiliki bukti kepemilikan rumah atau tanah), merupakan beberapa masalah yang ada dalam program Bedah Rumah.

Dari beberapa permasalahan yang telah disebutkan, maka penulis mencoba menganalisis penelitian tentang implementasi kebijakan program Bedah Rumah di Kota Bandar Lampung ini dengan model yang dikemukakan oleh Edwards III dalam (Winarno,2014), dengan melihat variabel komunikasi, sumber daya, kecenderungan (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi. Sehingga dapat diketahui apakah kebijakan tersebut efektif atau tidak.

Gambar 1. Kerangka Pikir