

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasil Penelitian Terdahulu

1. Khairun Nisa (2022) dalam skripsinya yang berjudul **“Implementasi Program Rehabilitas Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-RTLH) Tahun Anggaran 2020 Di Kecamatan Sungai Tabukan Kabupaten Hulu Sungai Utara (Studi Kasus Desa Galagah dan Galagah Hulu)”** Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Amuntai. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh ketidakjelasan dalam waktu pencairan dan pelaksanaan program, minimnya kerjasama dari pihak-pihak terkait seperti Kasi Kessos dan Pemerintah Desa, serta kurang optimalnya sosialisasi kepada masyarakat mengenai Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-RTLH). Selain itu, tidak adanya kejelasan jumlah penerima manfaat setiap tahunnya juga menjadi perhatian utama. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji pelaksanaan Program RS-RTLH Tahun Anggaran 2020 di Kecamatan Sungai Tabukan, Kabupaten Hulu Sungai Utara (Studi Kasus Desa Galagah dan Desa Galagah Hulu) serta untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi implementasi program tersebut. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik quota sampling, melibatkan 15 informan. Data diperoleh melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi, kemudian dianalisis melalui tahapan kondensasi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Untuk

menjamin kredibilitas data, peneliti menerapkan strategi seperti perpanjangan pengamatan, peningkatan ketekunan, triangulasi, analisis kasus negatif, penggunaan referensi, serta member check. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan Program RS- RTLH di Kecamatan Sungai Tabukan, khususnya di Desa Galagah dan Desa Galagah Hulu, belum berjalan secara optimal. Hal ini tercermin dari rendahnya pemahaman masyarakat mengenai program, yang berujung pada partisipasi yang minim, terutama dalam tahap pelaksanaan. Selain itu, rendahnya proporsi sasaran penerima manfaat turut menyebabkan keterlambatan dalam implementasi program. Faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan program meliputi faktor pendukung seperti partisipasi masyarakat dan kelengkapan dokumen administratif, serta faktor penghambat seperti kondisi geografis dan fluktuasi harga bahan bangunan. Dinas Sosial diharapkan agar lebih optimal dalam menyelenggarakan program RS-RTLH dengan meningkatkan jumlah penerima setiap tahunnya, serta memperluas kegiatan sosialisasi kepada masyarakat. Pemerintah Desa Galagah dan Galagah Hulu juga diharapkan lebih aktif dalam memberikan informasi kepada warganya mengenai program ini, serta mendorong masyarakat untuk lebih peduli terhadap kebersihan dan kenyamanan lingkungan tempat tinggal mereka.

2. Fitriana Syanistri (2020) dalam skripsinya yang berjudul **“Implementasi Program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) Kelurahan Air Raja Kecamatan Galang Kota Batam”** Universitas Islam Riau Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik.

Implementasi Program bantuan rumah tidak layak huni merupakan program meningkatkan taraf hidup masyarakat khususnya bagi masyarakat miskin. Pelaksanaan Program Rumah Tidak Layak Huni dilaksanakan secara langsung oleh Dinas Sosial Kota Batam. Implementasi Program Rumah Tidak Layak Huni tidak terlepas dari keberhasilan penerapan yang akan dicapai meliputi Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, dan Struktur birokrasi. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Implementasi Program Rumah Tidak Layak Huni di Kelurahan Air Raja Kecamatan Galang Kota Batam serta mengetahui faktor hambatan Implementasi Program Rumah Tidak Layak Huni Kelurahan Air Raja Kecamatan Galang Kota Batam. Metode penelitian yang digunakan adalah metode campura kuantitatif dan kualitatif. Hasil penelitian Implementasi Program Rumah Tidak Layak Huni Kelurahan Air Raja Kecamatan Galang Kota Batam melalui empat indikator yang berada pada kategori "Cukup Terlaksana" hal ini dimana diketahui Implementasi Program Rumah Tidak Layak Huni Kelurahan Air masih ditemuinya penerima bantuan tergolong masyarakat mampu sehingga penerima bantuan Rumah Tidak Layak Huni belum terlaksana dengan maksimal sesuai dengan peraturan yang ditetapkan. Namun penulis menyarankan terhadap

Dinas Sosial Kota Batam agar dapat melakukan pendataan dan pengawasan penerima bantuan Rumah Tidak Layak Huni dan melakukan kerjasama dengan masyarakat Desa agar penerima bantuan tepat sasaran bagi masyarakat miskin.

B. Tinjauan Teoritis

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah keputusan yang secara prinsip dirancang untuk mengarahkan tindakan secara sistematis dan konsisten guna mencapai tujuan tertentu. Sementara itu, istilah "publik" dalam konteks kehidupan sehari-hari di Indonesia umumnya diartikan sebagai negara atau masyarakat umum.

Muchlis Hamdi, (2015:1), “salah satu *output* penyelenggaraan pemerintah, di samping pelayanan publik, barang publik, dan regulasi. Oleh karena itu, substansi dan proses kebijakan akan selalu berkaitan dengan berbagai aspek keberadaan pemerintah terutama dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan”.

Menurut Chief 1. O. Udoji dalam (Sholichin Abdul Wahab, 2016: 15). “kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang paling berkaitan dan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat”.

Robert Eyestone dalam (Didin Muhafidin dan Yadimann, 2020:1). “kebijakan publik mencerminkan keterkaitan antara lingkungan masyarakat dengan pemerintah yang menaunginya. Namun, pengertian ini masih tergolong umum dan belum secara

spesifik menjelaskan secara rinci apa yang dimaksud dengan kebijakan publik itu sendiri”.

Carl J. Frederick dalam (Taufiqurokhman, 2018:2). “kebijakan dapat diartikan sebagai seperangkat tindakan atau aktivitas yang dirancang oleh individu, kelompok, atau pemerintah dalam suatu konteks tertentu. Dalam konteks tersebut, terdapat berbagai tantangan maupun peluang yang dapat memengaruhi pelaksanaan kebijakan yang diusulkan, dengan tujuan untuk mencapai hasil atau sasaran tertentu”.

Menurut Thomas Dye dalam (Subarsono, 2022:2) „kebijakan publik merupakan segala bentuk keputusan yang diambil atau tidak diambil oleh pemerintah. Definisi ini bersifat luas karena mencakup juga tindakan tidak melakukan apa pun oleh pemerintah ketika menghadapi isu-isu publik”. Dari pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa: (1) kebijakan publik adalah hasil keputusan yang dibuat oleh lembaga pemerintahan, bukan oleh organisasi non-pemerintah, dan (2) kebijakan publik mencerminkan keputusan atau pilihan tindakan yang harus diambil oleh lembaga pemerintah. Sementara itu, James E. Anderson dalam sumber yang sama mendeskripsikan kebijakan publik sebagai keputusan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga dan pejabat pemerintah. Meskipun kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh berbagai aktor dan faktor, pada dasarnya kebijakan ini merupakan hasil dari keputusan pemerintah di bidang-bidang tertentu seperti pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertahanan, dan sektor lainnya.

David Easton dalam (Subarsono, 2022:3) „setiap kali pemerintah merumuskan kebijakan publik, pada saat yang sama pemerintah juga mendistribusikan nilai-nilai kepada masyarakat. Hal ini karena setiap kebijakan selalu memuat seperangkat nilai tertentu di dalamnya”.

Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam (Subarsono, 2022:3), „kebijakan publik seharusnya memuat tujuan yang ingin dicapai, mencerminkan nilai-nilai yang dianut, serta mempertimbangkan praktik-praktik sosial yang berkembang di tengah masyarakat”.

b. Jenis-jenis Kebijakan Publik

Secara tradisional, pakar ilmu politik mengatagorikan kebijakan public kedalam kategori: (1) kebijakan substantif (misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negri dan sebagainya), dan (2) kelembagaan (misalnya kebijakan legislatif, kebijakan judikatif, kebijakan departemen kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya kebijakan masa reformasi, kebijakan masa orde baru, dan kebijakan masa orde lama). Kategori lain tentang kebijakan dibuat oleh james Anderson dalam (Subarsono, 2022:19-21) sebagai berikut:

- 1) Kebijakan Substantif dan Kebijakan Prosedural. Kebijakan substantif merujuk pada kebijakan yang berisi tentang apa yang akan dikerjakan oleh pemerintah, yaitu isi atau tindakan nyata yang akan diambil.
- 2) Kebijakan Distributif, Regulatori, dan Redistributif. Kebijakan Distributif berkaitan dengan pembagian layanan atau manfaat

kepada individu, kelompok, atau bagian tertentu dari masyarakat tanpa mengurangi bagian kelompok lain.

- 3) Kebijakan Material atau Kebijakan Simbolis. Kebijakan Material memberikan hasil yang nyata dan langsung berupa sumber daya atau keuntungan konkret kepada kelompok penerima.
- 4) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*publik goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan publik *goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik.

c. Ciri-ciri Kebijakan

Anderson dalam (Zainal Abidin, 2016:23) mengemukakan ciri-ciri dari kebijakan publik sebagai berikut:

- 1) Memiliki Tujuan yang Jelas
Setiap kebijakan disusun dengan maksud dan arah yang spesifik, bukan dibuat secara sembarangan atau sekadar memanfaatkan situasi tertentu tanpa perencanaan yang matang.
- 2) Terintegrasi dengan Kebijakan Lain
Sebuah kebijakan tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan dengan kebijakan lainnya dalam sistem masyarakat, serta berkaitan erat dengan proses implementasi, interpretasi, dan penegakan hukum.
- 3) Merupakan Tindakan Nyata Pemerintah
Kebijakan mencerminkan langkah konkret yang diambil oleh pemerintah, bukan sekadar wacana, gagasan, atau rencana yang belum diwujudkan.
- 4) Bersifat Normatif
Kebijakan bisa berupa larangan terhadap suatu tindakan (bersifat negatif), ataupun berupa petunjuk dan dorongan untuk melakukan tindakan tertentu (bersifat positif).
- 5) Berlandaskan Hukum
Kebijakan bersumber dari ketentuan hukum yang berlaku, sehingga memiliki kekuatan legal dan otoritas untuk memaksa masyarakat dalam pelaksanaannya.

d. Tahap-tahap Kebijakan

Tahapan-tahapan Kebijakan Menurut William Dunn

1) Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*)

Tahap ini merupakan fase yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Sebelum suatu kebijakan ditetapkan

dan dijalankan, para pengambil keputusan perlu menyusun agenda dengan mengumpulkan sebanyak mungkin informasi dan mengidentifikasi berbagai masalah yang berkaitan. Masalah-masalah tersebut kemudian disaring untuk menentukan mana yang termasuk sebagai persoalan publik dan layak menjadi prioritas. Isu yang berhasil masuk dalam daftar prioritas publik akan berpeluang lebih besar untuk memperoleh alokasi sumber daya pemerintah.

Agenda setting juga sangat krusial dalam menentukan isu publik apa saja yang akan diangkat oleh pemerintah. Isu kebijakan, atau *policy issues*, biasanya muncul karena adanya perbedaan pandangan antar aktor mengenai tindakan yang telah atau akan dilakukan, atau perbedaan dalam mendefinisikan dan menilai karakter suatu persoalan. Menurut William Dunn, isu kebijakan merupakan hasil dari perdebatan yang melibatkan formulasi, perincian, penjelasan, hingga penilaian terhadap suatu masalah.

Beberapa kriteria agar sebuah isu dapat dijadikan sebagai bagian dari agenda publik meliputi: telah mencapai kondisi kritis dan berpotensi menimbulkan ancaman serius jika diabaikan; memiliki dampak besar dan signifikan; memperoleh perhatian dari media massa; menyentuh aspek kekuasaan; serta menyangkut masalah yang meski sulit dijelaskan namun nyata dirasakan oleh masyarakat.

Penyusunan agenda seharusnya mempertimbangkan tingkat urgensi, nilai substansi kebijakan, serta keterlibatan para pemangku kepentingan, agar tidak mengaburkan prioritas dan arah kebijakan yang sebenarnya.

2) Perumusan Kebijakan (*Policy Formulation*)

Setelah suatu masalah berhasil masuk dalam agenda, tahapan selanjutnya adalah merumuskannya menjadi kebijakan. Pada tahap ini, para pembuat kebijakan akan mendefinisikan masalah secara lebih jelas dan mencari alternatif solusi. Berbagai opsi kebijakan akan dianalisis dan dipertimbangkan sebagai bentuk pemecahan masalah. Seperti halnya proses memasukkan isu ke dalam agenda, tahap formulasi juga melibatkan perjuangan dalam menentukan pilihan solusi terbaik.

3) Adopsi atau Legitimasi Kebijakan (*Policy Adoption*)

Tahap ini bertujuan untuk memberikan landasan hukum dan kewenangan terhadap kebijakan yang telah dirumuskan. Dalam sistem pemerintahan yang berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, proses legitimasi menjadi penting agar masyarakat menerima dan mengikuti kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.

4) Pelaksanaan Kebijakan (*Policy Implementation*)

Setelah kebijakan disahkan, tahap berikutnya adalah pelaksanaan. Alternatif solusi yang telah disepakati

sebelumnya mulai dijalankan. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan kebijakan sering kali menghadapi berbagai hambatan. Rencana yang telah disusun secara sistematis di atas kertas, bisa berbeda saat diterapkan di lapangan karena dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti birokrasi, sumber daya, dan koordinasi antar instansi.

5) Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*)

Evaluasi merupakan kegiatan untuk menilai kebijakan, baik dari segi isi, pelaksanaan, maupun dampaknya. Evaluasi ini dipandang sebagai fungsi penting dalam siklus kebijakan, karena dapat memberikan gambaran sejauh mana tujuan kebijakan telah tercapai dan apa saja yang perlu diperbaiki di masa mendatang.

e. Syarat-syarat Kebijakan

Syarat-syarat kebijakan yaitu:

- 1) Kondisi eksternal tidak menimbulkan kendala yang serius
- 2) Tersedianya waktu
- 3) Tersedianya sumber-sumber
- 4) Kebijakan didasari oleh hubungan kausalitas
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan sedikit mata rantai terhubungnya
- 6) Hubungan ketergantungan harus kecil
- 7) Pembaharuan yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- 8) Tugas terperinci dan penempatan yang tepat

- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- 10) Pihak yang memiliki kewenangan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Secara sederhana, implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai proses penerjemahan peraturan menjadi tindakan nyata. Dalam praktiknya, implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang kompleks dan sering kali sarat dengan muatan politik, karena melibatkan campur tangan berbagai kepentingan.

Menurut Deddy Mulyadi (2016: 26-27), "Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana perubahan yang ditetapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengakibatkan berbagai lapisan masyarakat. Oleh karena itu keberhasilan sangat ditentukan oleh strategi kebijakan yang tepat yang mampu mengakomodasi berbagai pandangan dan kepentingan yang berbeda dalam masyarakat."

Tachjan dalam (Tahir, 2015:53), „mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan publik dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik sebab produk kebijakan apapun yang akan diimplementasikan haruslah mengedepankan pemahaman terhadap kebijakan publik tersebut“.

Sedangkan menurut teori Van Meter dan Van Horn dalam (Agustino, 2016:139) mengidentifikasikan „Implementasi kebijakan sebagai tindak yang dilakukan baik oleh individu atau kelompok pemerintah yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam putusan kebijakan“.

Ada enam variabel yang mengimplementasikan, yaitu:

1. Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan Sasaran Kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sarana kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.

2. Sumberdaya

Implementasi perlu dukungan sumber daya baik dari manusia maupun sumberdaya non-manusia. Dalam berbagai kasus program pemerintah, seperti program Jaring Pengamanan Sosial (JPS) untuk kelompok miskin di pedesaan kurang berhasil karena keterbatasan kualitas aparat pelaksana.

3. Hubungan antar organisasi

Banyak dalam program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan program.

4. Karakteristik Agen Pelaksana

Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana ialah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi sebuah program.

5. Disposisi Implementor

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: (a) respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (b) kognisi, yaitu pemahaman terhadap kebijakan; dan (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

6. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik.

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

Howlett & Ramesh dalam (Leo Agustino, 2022:145), „implementasi kebijakan sebagai proses pelaksanaan program atau kebijakan, yaitu mengubah rencana menjadi tindakan nyata. Definisi ini sejalan dengan pandangan Barrett yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan berarti menerjemahkan kebijakan menjadi aksi atau tindakan. Dengan demikian, implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai pelaksanaan isi atau tujuan kebijakan dalam bentuk aplikasi konkret sesuai dengan yang diatur dalam kebijakan tersebut“.

Nugroho dalam (Anirwan, 2025:43) mengemukakan bahwa “implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut”.

Berdasarkan beberapa definisi yang telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan mencakup tiga unsur utama, yaitu: (a) adanya tujuan atau sasaran, (b) adanya aktivitas atau tindakan, dan (c) adanya hasil yang dicapai. Namun demikian, ketiga unsur tersebut belum sepenuhnya mencerminkan kompleksitas implementasi, karena pada dasarnya implementasi merupakan proses yang bersifat dinamis. Dalam pelaksanaannya, kebijakan dijalankan melalui serangkaian kegiatan atau tindakan yang pada akhirnya diharapkan menghasilkan output yang sejalan dengan tujuan atau sasaran dari kebijakan tersebut.

Sementara itu, keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*Output*), yaitu: tercapainya atau tidaknya suatu tujuan. Hal ini tidak jauh beda dengan apa yang diutarakan oleh Leo Agustino (2022:147)

Pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilakukan dengan menilai proses pelaksanaannya, yaitu dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sudah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, termasuk melihat tindakan nyata dari proyek-proyek individual. Selain itu, pengukuran juga

dilakukan dengan mengevaluasi apakah tujuan yang ingin dicapai oleh program tersebut berhasil terpenuhi.

Rippley dan Franklin dalam (Djani William, 2022:63).“mengemukakan bahwa kriteria pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan pada tiga perspektif”, yaitu:

1. Perspektif kepatuhan birokrasi yang lebih rendah terhadap birokrasi di atasnya. Artinya setiap aparatur dalam birokrasi atau implementor kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan mentality yang mewujudkan pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan.
2. Perspektif kelancaran rutinitas dan tiadanya masalah. Dalam hal ini para implementor kebijakan publik sedapat mungkin mengeliminir setiap permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan publik. Setiap implementor menjadi problem solver bukan malah sebaliknya menjadi pemicu masalah.
3. Perspektif pelaksanaan yang mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan. Setiap pelaksanaan kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri, Efektifnya proses implementasi kebijakan tentunya akan melahirkan apa yang disebut optimalisasi kinerja kebijakan, tetapi efektivitas dan optimalisasi kinerja kebijakan pun ditentukan kinerja individu dan para implementor kebijakan itu sendiri.

Perlu dipahami bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat krusial dalam keseluruhan proses kebijakan, karena melalui tahap ini masalah publik dapat diselesaikan atau justru gagal diatasi. Udoji dalam Leo Agustino (2022:147) dengan menulis bahwa, *"The execution of policies is as, important of not more important than policy-making Policies will remain dreams or blue print file jackets uses there are implemented"* (yang di terjemahkan secara bebas pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu penting bahkan mungkin lebih penting daripada perumusan

kebijakan itu sendiri. Tanpa pelaksanaan yang nyata, kebijakan hanya akan menjadi rencana indah atau sekadar dokumen yang tersimpan tanpa hasil nyata).

b. Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyaknya variable atau faktor, dan masing-masing variable tersebut saling berhubungan satu sama yang lain. Ada beberapa teori implementasi menurut para ahli dalam Subarsono (2022:89-101), yaitu:

1) Teori George C. Edwards III

Dalam pandangan Edwards III, Implementasi kebijakan di pengaruhi oleh empat variable, yakni: (1) komonikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variable tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

a) Komunikasi

Agar kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik, sangat penting bagi pelaksana (implementor) untuk memahami secara jelas apa yang harus dilakukan. Tujuan dan sasaran kebijakan perlu disampaikan dengan tepat kepada kelompok sasaran. Jika informasi ini tidak tersampaikan atau tidak dipahami oleh pihak yang dituju, besar kemungkinan akan muncul penolakan atau ketidaksepakatan dari mereka.

b) Sumberdaya

Meskipun komunikasi sudah berjalan dengan baik, implementasi tetap tidak akan efektif jika pelaksana kekurangan sumber daya. Sumber daya ini bisa berupa tenaga manusia yang kompeten maupun anggaran yang memadai. Tanpa dukungan sumber daya yang cukup, kebijakan hanya akan menjadi dokumen di atas kertas tanpa realisasi.

c) Disposisi

Disposisi merujuk pada sikap, karakter, dan komitmen para pelaksana kebijakan, seperti kejujuran dan sikap terbuka terhadap partisipasi. Jika implementor memiliki sikap yang sejalan dengan maksud kebijakan, maka pelaksanaan akan berjalan lebih lancar. Sebaliknya, perbedaan pandangan atau kurangnya komitmen bisa menghambat efektivitas implementasi.

d) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi pelaksana kebijakan juga berperan penting dalam proses implementasi. Salah satu elemen kunci dalam struktur ini adalah keberadaan prosedur operasional standar (SOP) yang menjadi acuan bagi para pelaksana. SOP membantu memastikan bahwa tindakan yang diambil sesuai dengan arahan kebijakan dan dapat dipertanggungjawabkan.

2) Teori Merilee S. Grindle

Menurut Merilee S. Grindle, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel utama, yaitu substansi kebijakan (*content of policy*) dan konteks pelaksanaan (*context of implementation*). Variabel yang berkaitan dengan isi kebijakan mencakup beberapa aspek penting, antara lain: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran tercermin dalam substansi kebijakan yang dirumuskan, (2) jenis manfaat yang diberikan kepada kelompok sasaran, (3) tingkat perubahan yang diharapkan dari kebijakan tersebut, (4) ketepatan penempatan atau cakupan wilayah program, (5) kejelasan dalam penunjukan pelaksana kebijakan secara rinci, serta (6) ketersediaan dan kecukupan sumber daya yang mendukung pelaksanaan program.

3) Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Menurut Mazmanian dan Paul A. Sabatier ada tiga kelompok variable yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), (2) karakteristik kebijakan/undang-undang

(*ability of statute to structure implementation*), (3) variable lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*)

a) Karakteristik masalah

1. Tingkat kesulitan teknis pelaksanaan dari masalah yang bersangkutan.
2. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran.
3. Proposi kelompok sasaran terhadap total populasi.
4. Cakupan perubahan perilaku yang di harapkan.

b) Karakteristik kebijakan

1. Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci suatu kebijakan akan mudah di implementasikan karena *implementor* kebijakan mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata operasional.
2. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis.
3. Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial.
4. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana.
5. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
6. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.

c) Lingkungan kebijakan

1. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.
2. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan.
3. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*).

4) Teori Donald S. Van Meter dan Carld E. Van Horn

Menurut Meter dan Horn, ada enam variable yang memengaruhi kinerja implementasi, yakni: (1) standar dan sasaran kebijakan, (2) sumberdaya, (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, (4) karakteristik agen pelaksana, (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik, dan (6) disposisi implementor.

- a) Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat di realisir. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur maka, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.
- b) Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non-manusia (*non human resources*).
- c) Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan intansi lain. Untuk itu diperlukan

koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

- d) Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.
- e) Kondisi sosial, politik dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, bagaimana sikap opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah politik mendukung implementasi kebijakan.
- f) Disposisi Implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal penting, yakni: (a) respons implementor terhadap kebijakan yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, (b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan, dan (c) intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

5) Teori G. shabbier Cheema dan Dennis A. Rondinelli

Ada empat kelompok variabel yang dapat memengaruhi kinerja dan dampak suatu program yakni: (1) kondisi lingkungan, (2) hubungan antar organisasi, (3) sumberdaya

organisasi untuk implementasi program, (4) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

6) Teori David L. Weimer dan Aidan R. Vining

Dalam pandangan Weimer dan Vining ada tiga kelompok variabel besar yang dapat memengaruhi keberhasilan implementasi suatu program yakni: (1) logika kebijakan, (2) lingkungan tempat kebijakan di operasikan dan kemampuan implementor kebijakan.

Logika dari suatu kebijakan merujuk pada upaya untuk memastikan bahwa kebijakan yang ditetapkan memiliki dasar yang rasional (*reasonable*) serta didukung oleh landasan teoritis yang kuat.

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh konteks lingkungan di mana kebijakan tersebut dijalankan. Lingkungan kebijakan ini mencakup berbagai aspek, antara lain sosial, politik, ekonomi, pertahanan dan keamanan, serta kondisi fisik atau geografis.

3. Pelaksanaan Kebijakan

Implementasi kebijakan merujuk pada upaya-upaya yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan. Tahap ini pada dasarnya berfokus pada bagaimana pemerintah menjalankan proses-proses yang diperlukan agar kebijakan tersebut menghasilkan kondisi yang telah direncanakan sebelumnya. Mengingat bahwa implementasi memiliki makna dan

karakteristik yang dapat ditinjau dari berbagai dimensi, maka tahap ini secara otomatis menunjukkan tingkat signifikansinya. Dalam pelaksanaannya, implementasi kebijakan juga dapat melibatkan pengembangan lebih lanjut atas tujuan-tujuan yang telah dirumuskan oleh pejabat atau lembaga yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

4. Kemiskinan

1. Definisi Kemiskinan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kemiskinan diartikan sebagai kondisi yang serba kekurangan atau berpenghasilan rendah. Istilah "miskin" berasal dari kata asakan, yang bermakna kebalikan dari sesuatu yang selalu bergerak dan bergolak. Ibnu Faris menjelaskan bahwa: *“huruf sin, kaf, dan nun merupakan huruf asli yang secara umum menunjukkan makna kebalikan dari sesuatu yang bergerak atau bergejolak”* seperti pada ungkapan *sakana asy-syat’u yaskunu sukunan syakinan*. Oleh karena itu, miskin dapat diartikan sebagai seseorang yang berada dalam keadaan tenang akibat kefakiran, yaitu individu yang tidak memiliki apa pun sama sekali atau yang memiliki sesuatu namun tidak mencukupi kebutuhan hidupnya.

Definisi mengenai kemiskinan sangat bervariasi, mulai dari ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dasar serta memperbaiki kondisi hidup, terbatasnya peluang untuk

berusaha, hingga pemahaman yang lebih luas yang mencakup dimensi sosial dan moral. Dalam pengertian yang sempit, kemiskinan diartikan sebagai kondisi kekurangan sumber daya finansial dan barang untuk mempertahankan kelangsungan hidup. Sementara itu, dalam arti yang lebih luas, kemiskinan dipandang sebagai fenomena yang bersifat kompleks dan multidimensional.

Kemiskinan adalah apabila pendapatan suatu komunitas berada dibawah satu garis kemiskinan tertentu. Kemiskinan juga berarti kekurangan kebutuhan sosial, termasuk keterkucilan sosial, ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat yang layak. Definisi lainnya yang bisa digunakan adalah menurut European union bahwa kemiskinan sebagai kondisi seseorang dengan sumberdaya (material, sosial dan budaya) yang sangat terbatas.

2. Indikator Kemiskinan

Indikator-indikator kemiskinan meliputi berbagai bidang, yaitu ekonomi, sosial, kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur dasar. Menurut SMERU, kemiskinan memiliki berbagai dimensi:

- a. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (sandang, pangan, papan).
- b. Tidak adanya akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih, dan transportasi).

- c. Tidak adanya jaminan masa depan (tiadanya investasi pendidikan dan keluarga).
- d. Kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun massal.
- e. Rendahnya kualitas sumber daya manusia dan keterbatasan sumber alam.
- f. Tidak dilibatkannya dalam kegiatan sosial masyarakat.
- g. Tidak adanya akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan.
- h. Ketidakmampuan dalam berusaha karena cacat fisik maupun mental.

Salah satu konsep penghitungan kemiskinan yang diaplikasikan di banyak negara termasuk Indonesia adalah konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*) seseorang untuk hidup secara normal. Sedangkan Menurut Bank Dunia, penyebab dasar kemiskinan adalah:

- a. Kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal
- b. Terbatasnya kesediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana.
- c. Kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor.
- d. Adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung.

- e. Adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan sektor ekonomi (ekonomi tradisional dengan ekonomi modern).
- f. Rendahnya produktifitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat.
- g. Budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan hidup seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya.
- h. Tidak adanya tata pemerintah yang bersih dan baik (*good governance*).
- i. Pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

3. Macam-macam Kemiskinan

Kemiskinan merupakan fenomena yang sangat kompleks.

David Cox membagi kemiskinan kedalam beberapa dimensi:

- a. Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi. Globalisasi menghasilkan pemenang dan pengalah. Pemenang umumnya adalah Negara-negara maju. Di Negara-negara berkembang seringkali orang yang miskin semakin terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan.
- b. Kemiskinan subsistem (kemiskinan akibat rendahnya pembangunan), kemiskinan pedesaan (kemiskinan akibat peminggiran pedesaan dalam proses pembangunan),

kemiskinan perkotaan (kemiskinan yang terjadi oleh hakekat dan pertumbuhan perkotaan).

- c. Kemiskinan sosial yaitu kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak, dan kelompok minoritas.
- d. Kemiskinan konsekuensial yaitu kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor eksternal di luar si miskin, seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya jumlah penduduk.

Ukuran kemiskinan yang didasarkan pada tingkat pendapatan umumnya dibedakan menjadi dua kategori, yakni kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut terjadi apabila tingkat pendapatan seseorang berada di bawah garis kemiskinan absolut, yang berarti pendapatan tersebut tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan dasar minimum guna mempertahankan kelangsungan hidup. Sementara itu, kemiskinan relatif merujuk pada kondisi ketimpangan pendapatan antar kelompok dalam masyarakat, di mana individu atau kelompok yang meskipun berada di atas garis kemiskinan, tetap dianggap miskin relatif karena memiliki pendapatan yang jauh lebih rendah dibandingkan kelompok masyarakat yang secara ekonomi lebih mampu.

Selain itu kemiskinan juga masih ada berbagai macam, antara lain:

- 1) Kemiskinan kultural, dimana masyarakat dinamakan miskin kultural apabila mengacu pada persoalan sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupan, malas, pemboros, tidak kreatif, meskipun ada bantuan dari pihak luar.
- 2) Kemiskinan struktural yaitu situasi miskin yang disebabkan karena rendahnya akses terhadap sumber daya yang terjadi dalam suatu sistem sosial budaya dan sosial politik yang tidak mendukung pembebasan kemiskinan, tetapi seringkali menyebabkan suburnya kemiskinan.

5. Devinisi Rumah tidak Layak Huni

Program Bedah Rumah atau Rehabilitas Sosial Rumah Tidak layak Huni adalah program kesejahteraan sosial bagi fakir miskin untuk mewujudkan rumah yang layak huni Kegiatan ini tidak hanya berfokus kepada aspek fisik rumah saja, tetapi jauh lebih penting bagaimana membangun kapasitas kelompok fakir miskin ini memahami dan menyadari bahwa pentingnya tempat tinggal yang layak huni aspek sosial dalam lingkungan keluarga. Hal ini dilakukan agar tercapainya kesejahteraan keluarga dan berdampak pada peningkatan dalam aspek sosial dan kesehatan.

Adapun definisi rumah tidak layak huni adalah sebagai berikut:

- a. Atap dalam kondisi tidak baik atau kualitas rendah.
- b. Mempunyai dinding rumah dengan kondisi tidak baik atau kualitas rendah, termasuk dinding dengan pasangan bata yang sudah lapuk.
- c. Lantai terbuat dari tanah/kayu/semen/tegel dengan kondisi tidak baik, rusak, atau kualitas rendah
- d. Tidak memiliki ventilasi udara yang memadai.
- e. Tidak memiliki jamban/memiliki jamban tidak layak.
- f. Setelah calon penerima bantuan dinyatakan memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan, langkah selanjutnya adalah membentuk kelompok di setiap desa atau kelurahan dalam satu kecamatan. Kelompok ini terdiri dari paling sedikit 5 kepala keluarga dan paling banyak 15 kepala keluarga, dengan fasilitasi dari Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman Kabupaten/Kota. Selanjutnya, dalam kelompok tersebut dibentuk struktur kepengurusan yang meliputi ketua, sekretaris, dan bendahara.

Berikut gambaran rumah tentang rumah tidak layak huni (RTLH):

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

2. Derajat kelayakan rumah tempat tinggal dapat diukur dari 2 aspek yaitu (1), kualitas fisik rumah dan (2). kualitas fasilitas rumah. Kualitas fisik rumah tempat tinggal diukur dengan 3 variabel, yaitu: jenis atap terluas, jenis dinding terluas dan jenis lantai terluas; sedangkan kualitas fasilitas rumah diukur dengan tiga variabel, yaitu: luas lantai per kapita, sumber penerangan dan ketersediaan fasilitas tempat buang air besar (WC) (Badan Pusat Statistik, 2015).
3. Rumah Tidak Layak Huni juga didefinisikan sebagai rumah yang aspek fisik dan mentalnya tidak memenuhi syarat. Untuk menunjang fungsi rumah sebagai tempat tinggal yang baik maka harus dipenuhi syarat fisik yaitu aman sebagai tempat berlindung dan secara mental memenuhi rasa kenyamanan (Adi dalam Tri, 2014: "Implementasi Sistem Pendukung Keputusan Penerima Bantuan Rumah Tidak Layak Huni Berbasis Web")
4. Rumah Tidak Layak Huni yang selanjutnya disebut Rutilahu adalah tempat tinggal yang tidak memenuhi syarat kesehatan, keamanan, dan sosial. (Sumber: Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 20 Tahun 2017 Tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni dan Sarana Prasarana Lingkungan)
5. RTLH adalah rumah dengan ciri dan karakteristik yang tidak sesuai dengan persyaratan dan standar sebagaimana tercantum dalam UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan

Permukiman dan PP No. 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Adapun ciri dan karakteristik tersebut adalah:

- a. Kualitas konstruksi bangunan dengan bahan beton bertulang memenuhi SNI
 - b. Kualitas konstruksi bangunan menggunakan bahan bangunan kayu memenuhi SNI
 - c. Kualitas konstruksi bangunan menggunakan bahan bangunan baja memenuhi SNI
 - d. Kualitas konstruksi bangunan menggunakan bahan bangunan selain hal tersebut diatas minimal mampu menahan guncangan gempa 8 skala richter (rata-rata gempa yang terjadi di Indonesia antara 6-7 skala richter.
 - e. Luas bangunan menggunakan standar luas per orang ($9 \text{ m}^2/\text{org}$) dalam pasal 22 ayat (3) UU 1 Tahun 2011
6. Persyaratan Rumah Tidak Layak Huni
- a. Keselamatan dan keamanan konstruksi bangunan
 - b. Kecukupan minimum luas bangunan
 - c. Keadaan sosial dan kesehatan penghuni

C. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan Undang-undang RI No.1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pemenuhan hak tersebut merupakan bagian dari upaya negara dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai bentuk pelaksanaan dari amanat tersebut, pemerintah menyelenggarakan Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-RTLH) yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas rumah masyarakat miskin agar memenuhi standar kelayakan hunian.

Penelitian ini dijelaskan melalui teori yang dikembangkan oleh Donald S. Van Meter Carl E. Van Horn dalam (Subarsono, 2015:99-101) dapat dilihat dari beberapa aspek-aspek yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan
2. Sumberdaya
3. Hubungan antar organisasi
4. Karakteristik agen pelaksana
5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi
6. Disposisi implementor

Gambar 2. 1
Kerangka Pemikiran

