

## IMPLEMENTATION OF THE SLUM-HOUSING UPGRADING PROGRAM IN BANDAR LAMPUNG IN 2014

Sri Puji Astuti<sup>1</sup>, Dedy Hermawan<sup>2</sup>, Rahayu Sulistiowati<sup>3</sup>  
<sup>1, 2, 3</sup>Jurusan Ilmu Administrasi Publik, FISIP Universitas Lampung

**ABSTRAK.** Program Peningkatan Perumahan Kumuh adalah upaya untuk mempercepat pengentasan kemiskinan di Bandar Lampung. Tujuan dari program ini adalah untuk mendukung keluarga miskin agar memiliki rumah yang layak sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhan dasar mereka. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji implementasi kebijakan peningkatan permukiman kumuh di Bandar Lampung pada tahun 2014, dan untuk menyelidiki faktor-faktor yang menghambat implementasi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif deskriptif. Data diperoleh melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) proses sosialisasi atau penyampaian informasi telah dilakukan di tingkat eksekutif program, namun penyebaran informasi kepada kelompok sasaran belum dilaksanakan dengan baik. (2) Sumber daya manusia dalam jumlah terbatas sebagai pelaksana program dan sumber daya pendanaan terbatas. (3) Kecenderungan untuk menerapkan kebijakan oleh para pemangku kepentingan dalam mendukung program peningkatan daerah kumuh telah dianggap memadai (4) Implementasi kebijakan, prosedur kerja dasar atau prosedur operasi standar dari program peningkatan daerah kumuh telah tersedia sebagai standar atau referensi yang digunakan oleh pelaksana kebijakan selama implementasi kebijakan peningkatan-kumuh, pembagian tugas di antara unit-unit organisasi telah dilakukan dengan baik dan terkoordinasi. Selain itu, ada beberapa ancaman yang memicu masalah dalam pelaksanaan program yaitu status kepemilikan rumah / tanah, akurasi data dan objektivitas penargetan, anggaran yang terbatas, dan kurangnya tenaga kerja untuk pekerjaan lapangan. Penelitian ini merekomendasikan bahwa: (1) penyebaran informasi perlu ditingkatkan lebih lanjut (2) rekrutmen staf harus sesuai dengan persyaratan organisasi (3) komitmen terhadap kebijakan peningkatan daerah kumuh perlu ditingkatkan (4) koordinasi perlu lebih ditingkatkan.

Kata kunci : Kebijakan, Implementasi, Pengurangan Kemiskinan

**ABSTRACT.** The Slum-Housing Upgrading Program is an effort to accelerate poverty alleviation in Bandar Lampung. The aim of the program is to support poor families in order to have decent houses so that they are able to fulfil their basic needs. The purpose of this study was to examine the implementation of the slum upgrading policy in Bandar Lampung in 2014, and to investigate the factors that hindered the implementation. The method used in the study was a descriptive qualitative approach. The data were obtained through interviews, observation and documentation. The results showed that (1) socialization process or information delivery has been conducted at the program executive level, however, the information dissemination to the targeted groups have not been properly implemented. (2) There are a limited number of human resources as the executor of the program and limited funding resources. (3) The tendency to implement the policy by the stakeholders in supporting the slum-upgrading program has been perceived as sufficient (4) In the policy implementation, the basic work procedures or the standard operating procedures of the slum-upgrading program have been available as a standard or reference

used by the policy implementers during the slum-upgrading policy implementation, the tasks division among organization units have been well conducted and coordinated. Furthermore, there exist some threats that trigger problems in the program implementation which are house/land ownership status, data accuracy and objectivity of targeting, the limited budget, and lack of staff for field work. The research recommends that: (1) the information dissemination needs to be further boosted (2) the recruitment of staff needs to fit the requirement of the organization (3) the commitment to the slum-upgrading policy needs to be enhanced (4) the coordination needs to be further improved.

**Keywords: Policy Implementation, Poverty Alleviation.**

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang Masalah

Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999, tentang Hak Asasi manusia dan UUD 1945 pasal 28 H menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. memenuhi amanat Undang-undang akan kebutuhan tempat tinggal dan lingkungan yang layak, pemerintah melalui Kementerian Perumahan Rakyat telah mengeluarkan berbagai kebijakan melalui program-program penyediaan perumahan dan perbaikan prasarana dan sarana dasar permukiman. Namun karena kemampuan pemerintah yang terbatas, pembangunan perumahan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah belum dapat memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat. Oleh karena itu sebagai langkah lain dalam memenuhi kebutuhan rumah yang layak bagi masyarakat ekonomi lemah, pemerintah mengeluarkan kebijakan dengan pengembangan dan pendayagunaan potensi keswadayaan masyarakat melalui rehabilitasi rumah tidak layak huni yang diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2011 tentang Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

Sebagai upaya untuk mempercepat pemenuhan kebutuhan rumah yang layak tersebut, pemerintah pusat memberikan wewenang dan kewajiban kepada pemerintah daerah untuk ikut memenuhi kebutuhan dasar tersebut di daerahnya.

Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengamanatkan bahwa pembangunan perumahan merupakan urusan wajib pemerintah daerah.

Dalam menjawab pelimpahan wewenang dan tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan rumah yang layak, Pemerintah Kota Bandar Lampung telah mengalokasikan sebagian anggaran pembangunannya ke dalam pembangunan perumahan yang salah satunya dilakukan melalui pembangunan perumahan yang salah satunya dilakukan melalui rehabilitasi rumah tidak layak di Kota Bandar Lampung melalui Program Bedah Rumah. Program Bedah Rumah Kota Bandar Lampung merupakan program pendamping dari program rehabilitasi rumah tidak layak huni yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dalam Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Program ini merupakan agenda penting yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam upaya peningkatan kualitas perumahan juga sebagai program pengentasan kemiskinan. Hal ini sejalan dengan kriteria yang digunakan oleh Badan Pusat Statistik bahwa untuk mengukur kemiskinan antara lain ditentukan dengan melihat kondisi fisik rumah. Dengan kata lain kondisi kesehatan dan rumah yang tidak layak huni merupakan ciri utama untuk membedakan keluarga miskin dengan

keluarga tidak miskin. Maka atas dasar pemikiran tersebut diharapkan penyediaan rumah layak huni dapat menjadi jawaban terhadap upaya pengentasan kemiskinan.

Berdasarkan data yang diambil dari Laporan Akhir Inventarisasi dan Identifikasi Cluster RTSM Kota Bandar Lampung, (BPS Bandar Lampung, 2013), jumlah rumah tangga di Kota Bandar Lampung sebanyak 72.499 (33,38%) berstatus menengah ke bawah. Dengan kategori 7.818 (10,78%) rumah tangga termasuk kategori sangat miskin, 8.107 (11,18%) dalam kategori miskin, 21.525 (29,69%) hampir miskin dan 35.049 (48,34%) berkategori rentan miskin. Melihat masih tingginya jumlah rumah tangga miskin tersebut mendorong Pemerintah Kota Bandar Lampung mengeluarkan kebijakan melalui program-program yang dapat menurunkan angka kemiskinan, dan kebijakan program Bedah Rumah ini diharapkan menjadi salah satu program yang dapat menjadi solusi untuk mengatasi masalah tersebut.

Sejak diberlakukannya kebijakan, dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2014 Program Bedah Rumah di Kota Bandar Lampung sudah memberikan bantuan kepada 750 rumah tangga tidak mampu dengan kondisi rumah tidak layak huni dengan jumlah anggaran 9,25 Milyar (sumber: BPMPK Kota Bandar Lampung). Jumlah yang terlayani pada program Bedah Rumah tersebut sampai dengan tahun 2014 baru mencapai angka 4,71% dari seluruh rumah tangga kategori miskin dan sangat miskin sebanyak 15.925.

Keterbatasan jumlah penerima bantuan tidak terlepas dari keterbatasan kemampuan pemerintah dalam menyediakan anggaran bagi program tersebut. Sehingga untuk menetapkan nama penerima bantuan Program Bedah Rumah diatur dalam Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis Kegiatan Pengendalian dan Monitoring Bedah Rumah Kota Bandar Lampung, dengan syarat nama yang diusulkan harus benar-benar memenuhi kriteria penerima bantuan yaitu : (1) Penduduk Kota Bandar Lampung yang

ditunjukkan dengan bukti kepemilikan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK); (2) rumah dan tanah milik sendiri yang dibuktikan dengan surat kepemilikan dari pejabat yang berwenang atau Lurah setempat; (3) belum pernah menerima bantuan serupa; (4) masyarakat berpenghasilan rendah; (5) rumah tidak layak huni yang ditandai dengan lantai tanah, dinding geribik/papan, atap rusak berat dan sanitasi buruk.

Agar bantuan tepat sasaran sebelum ditetapkan sebagai penerima bantuan dilakukan verifikasi dengan menyesuaikan kondisi lapangan guna menentukan prioritas masyarakat yang akan diusulkan sebagai penerima bantuan. Penetapan penerima bantuan diatur dalam Keputusan Walikota Bandar Lampung, yang pada tahun 2014 diatur berdasarkan Keputusan Walikota Bandar Lampung Nomor 49/III.17/HK/2014, dengan jumlah penerima bantuan sebanyak 200 kepala keluarga dengan besar bantuan Rp. 15.000.000,- (lima belas juta rupiah) setiap kepala keluarga (BPMPK Kota Bandar Lampung, 2014). Akan tetapi layaknya sebuah kebijakan yang tidak terlepas dari permasalahan pada tahap implementasinya, permasalahan yang terjadi dalam penetapan penerima bantuan Bedah Rumah adalah karena keterbatasan anggaran, masyarakat yang dapat diusulkan sebagai penerima bantuan tidak sebanding dengan jumlah masyarakat sasaran yang ada, sehingga terjadi bias dalam pengajuan usulan dan verifikasi. Selain keterbatasan jumlah anggaran, kurangnya jumlah sumber daya manusia (staf) menyebabkan pengawasan dilapangan tidak dapat dilaksanakan secara maksimal, hal ini dikarenakan jumlah tenaga yang ada tidak sebanding dengan wilayah yang harus ditangani. Oleh karena itu melalui pendelegasian wewenang kepada kecamatan dan kelurahan diharapkan fungsi pengawasan akan berjalan lebih baik, karena pengawasan dalam implementasi kebijakan adalah faktor yang sangat krusial. Seperti yang diungkapkan oleh

Purwanto (2012) bahwa banyak kegagalan implementasi sebuah kebijakan antara lain disebabkan karena lemahnya mekanisme pengawasan. Hal lain yang menjadi permasalahan dalam implementasi kebijakan bedah rumah adalah masyarakat yang berada dalam kategori miskin dengan kondisi rumah yang sangat tidak layak, tidak bisa ditetapkan sebagai penerima bantuan karena tidak mempunyai bukti kepemilikan tanah maupun rumah yang ditempati, banyak rumah tangga dengan rumah tidak layak huni tidak dapat tersentuh oleh program ini. Padahal Kota Bandar Lampung sebagai daerah perkotaan dengan pertumbuhan penduduk yang tinggi dihadapkan pada tuntutan akan kebutuhan akan tempat tinggal yang juga tinggi, dengan tidak terpenuhinya kebutuhan akan pembangunan perumahan yang disediakan oleh pemerintah menyebabkan kecenderungan tumbuhnya perumahan yang kumuh tanpa bukti kepemilikan rumah dan tanah. Hal ini menjadi salah satu permasalahan dalam Program Bedah Rumah di Kota Bandar Lampung dalam kegiatan rehabilitasi rumah tidak layak huni. Selain permasalahan di atas, pada kegiatan bedah rumah Kota Bandar Lampung informasi belum ditransformasikan secara terbuka pada kelompok sasaran dan berhenti pada skop pelaksana kebijakan. Menurut Edwards III dalam Winarno (2014) menyatakan bahwa informasi harus ditransmisikan baik kepada implementor maupun kepada kelompok sasaran. Persyaratan utama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang menjadi tugas dan wewenang mereka. Demikian juga kebijakan yang dikeluarkan harus segera disosialisasikan kepada kelompok sasaran. Selain itu memperkuat pendapat di atas, Purwanto (2012), menyatakan bahwa banyak kebijakan mengalami kegagalan karena lemahnya sosialisasi kepada kelompok sasaran. Dengan kata lain kebijakan yang tidak ditransmisikan dengan baik kepada

implementor atau kelompok sasaran akan menjadi penghambat keberhasilan program. Oleh karena itu berpijak dari masih banyaknya permasalahan yang ada dalam implementasi kebijakan program bedah rumah tersebut, menjadi dasar perlu untuk dilakukan penelitian tentang implementasi kebijakan program bedah rumah di Kota Bandar Lampung. Berdasarkan latar belakang di atas, maka perumusan masalah adalah sebagai berikut: “Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Program Bedah Rumah Kota Bandar Lampung tahun 2014?”

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian jenis ini dimaksudkan sebagai suatu cara yang tidak menggunakan prosedur statistik atau dengan menggunakan alat kuantifikasi yang lain, melainkan melakukan pengamatan fenomena sosial yang bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis serta interpretasi berbagai data dan informasi. Fokus penelitian ini adalah implementasi kebijakan Program Bedah Rumah di Kota Bandar Lampung tahun 2014, dengan fenomena pengamatan/ pengamatan yang akan diteliti: (1) Implementasi program Bedah Rumah yang meliputi: proses program bedah rumah, anggaran, pelaksana program dan penerima/sasaran program bedah Rumah, (2) realisasi fisik pelaksanaan (3) hambatan dalam pelaksanaan bedah rumah. Lokasi penelitian dilaksanakan di Kota Bandar Lampung dengan pertimbangan Kota Bandar Lampung sebagai Kota di provinsi Lampung yang mengagendakan program ini secara rutin setiap tahunnya. Kemudian penelitian juga dilaksanakan pada Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemberdayaan Pemerintahan Kelurahan (BPMPK) Kota Bandar Lampung, sebagai instansi yang ditunjuk sebagai Badan pengendali dan

monitoring kegiatan bedah rumah di Kota Bandar Lampung.

Jenis data meliputi data primer dan data sekunder. Data Primer, yaitu berupa kata-kata dan tindakan (informan), serta peristiwa-peristiwa tertentu yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, dan dikumpulkan oleh peneliti dari lokasi penelitian melalui observasi, wawancara maupun dokumentasi serta catatan-catatan lapangan. Data sekunder yaitu data pelengkap yang diperoleh dari laporan-laporan, dokumen maupun buku teks yang berhubungan dengan masalah penelitian yang didapat peneliti adalah data-data dokumen dari Badan Pemberdayaan Masyarakat Pemerintahan Kelurahan Kota Bandar Lampung. Dalam penelitian ini peneliti menentukan informan dengan teknik purposive sampling, artinya dengan memilih nara sumber yang benar memahami dan terlibat dalam pelaksanaan bedah rumah sehingga data dan informasi yang diperoleh akurat. Informan dalam penelitian ini berasal dari unsur dinas/instansi Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kelurahan (BPMPK), Camat, Lurah, tokoh masyarakat, ketua RT, dan masyarakat penerima bantuan bedah rumah. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2008) melalui reduksi data, penyajian data dan verifikasi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian tentang implementasi program bedah rumah Kota Bandar Lampung Tahun 2014, meliputi proses program bedah rumah, anggaran, pelaksana program, penerima atau sasaran, realisasi fisik, serta hambatan atau kendala dalam pelaksanaan program tersebut :

1). Proses Bedah Rumah. Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 17 tahun 2014 mengenai Petunjuk Teknis Program

Bedah Rumah Kota Bandar Lampung, program bedah rumah dimulai dari tahap persiapan, tahap pelaksanaan dan monitoring pelaporan. Tahap persiapan meliputi: identifikasi prioritas bedah rumah, sosialisasi konsep, usulan permohonan, verifikasi lapangan, penetapan sasaran. Tahap pelaksanaan meliputi penyaluran dana dan pelaksanaan rehabilitasi rumah. Identifikasi daftar rumah tangga berlandaskan pada data PPLS tahun 2011, sehingga data yang belum dimutakhirkan memerlukan komunikasi dengan lapangan untuk mendapatkan data yang akurat pada masyarakat, demikian juga dengan proses verifikasi agar tepat sasaran memerlukan komunikasi antar pelaksana program.

Dalam proses bedah rumah Kota Bandar Lampung penyampaian informasi atau sosialisasi dari pemerintah kota (BPMPK) kepada kecamatan, dan kecamatan kepada kelurahan, berdasarkan wawancara dengan informan sebagai pelaksana program, baik dari BPMPK, kecamatan dan kelurahan, diperoleh gambaran bahwa sejauh ini sosialisasi sudah dilaksanakan dengan baik. Akan tetapi sosialisasi kepada masyarakat terutama masyarakat sasaran tidak dilaksanakan secara optimal. Hal ini diketahui dari wawancara yang dilaksanakan kepada penerima bedah rumah. Sebagaimana diketahui bahwa sosialisasi merupakan salah satu media untuk menumbuhkan komitmen. Dengan kata lain pemahaman masyarakat terhadap program yang sedang dilaksanakan akan menumbuhkan dukungan masyarakat terhadap kebijakan yang sedang dijalankan.

Selain itu, fungsi komunikasi juga dilaksanakan dalam kegiatan monitoring Monitoring sebagai suatu proses mengukur, mencatat, mengumpulkan, memproses dan mengkomunikasikan informasi untuk membantu pengambilan keputusan manajemen program/proyek. (Clayton dan Petry, 1983). Monitoring digunakan pula untuk memperbaiki kegiatan yang

menyimpang dari rencana, mengoreksi penyalahgunaan aturan dan sumber-sumber, serta untuk mengupayakan agar tujuan dicapai seefektif dan seefisien mungkin. Dan sangat diperlukan untuk melihat sejauh mana perkembangan hasil pelaksanaan kebijakan juga hambatan yang ada sehingga dapat dicarikan solusinya, sehingga proses monitoring tidak terlepas dari faktor komunikasi antar pelaku kebijakan.

## 2).Anggaran

Dalam kegiatan program bedah rumah di Kota Bandar Lampung anggaran bersumber dari dana APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kota Bandar Lampung. Pada Program Bedah Rumah tahun 2014 dana anggaran berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 13 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bandar Lampung tahun 2014, melalui DPA (Dokumen Perencanaan Anggaran) BPMPK Kota Bandar Lampung dengan jumlah anggaran Rp. 3000.000.000,- (tiga milyar) yang diperuntukkan bagi 200 unit rumah. Berdasarkan hasil penelitian jumlah anggaran dari tahun awal dilaksanakan program tahun 2011 sampai dengan tahun 2014 mengalami peningkatan berturut-turut sebagai berikut (dalam milyar): tahun 2011:1 milyar; 2012:2,25 milyar, 2013: 3 milyar, dan 2014: 3 milyar.

Menurut Subarsono (2011) sumber daya keuangan merupakan faktor krusial untuk suatu program. Suatu program akan dapat terimplementasi dengan baik jika didukung oleh sumber daya yang memadai antara lain dalam dukungan dana atau anggaran. Anggaran atau sumber dana merupakan bagian dari sumber daya yang diperlukan dalam mendukung pelaksanaan program. Berdasarkan observasi peneliti di lapangan, diketahui bahwa dana menjadi hal yang sangat penting karena pembiayaan rehabilitasi rumah yang dilakukan oleh masyarakat penerima bantuan sangat tergantung dari dana tersebut. Terutama bagi masyarakat

penerima bantuan yang tidak mempunyaipersiapan dana tambahan. Penggunaan dana bantuan harus benar-benar dilaksanakan secara bijaksana. Dengan jumlah dana yang sangat terbatas sangat diperlukan peran pendamping yang mempunyai kemampuan untuk merencanakan anggaran biaya. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Edwards III, bahwa dana sangat dibutuhkan untuk kelancaran implementasi kebijakan. Meskipun dana tidak selalu menjadi jawaban terhadap kesulitan-kesulitan yang timbul, karena faktor lain juga berpengaruh, misalnya sumber daya manusia dan fasilitas kebijakan, akan tetapi dana menjadi faktor penentu berjalan atau tidaknya suatu program.

## 3) Pelaksana Program

Pelaksana program merupakan sumber daya yang berpengaruh terhadap berjalannya sebuah program. Berbicara masalah pelaksana program akan berkaitan dengan sumber daya manusianya, sikap dan struktur birokrasi yang mempengaruhi. Sumber daya merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam implementasi kebijakan. Kemampuan dan kecakapan akan sangat dipengaruhi oleh pengalaman dan tingkat pendidikan, sedangkan komitmen akan ditunjukkan oleh sikap mereka dalam melaksanakan kebijakan.

Hasil penelitian menunjukkan kemampuan pelaksana program sudah memadai, hal tersebut karena didukung tingkat pendidikan yang tinggi. Berdasarkan tingkat pendidikannya, menurut data yang diperoleh dari kantor BPMPK, bahwa dari jumlah pegawai yang bertanggung jawab kepada pelaksanaan program bedah rumah diketahui bahwa dari 4 pegawai 3 diantaranya berpendidikan Strata dua (S-2) dan hanya 1 orang yang memiliki pendidikan SLTA. Akan tetapi ditinjau dari jumlah pegawai, berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara menunjukkan keterbatasan jumlah. Dengan keterbatasan staf yang dimiliki oleh BPMPK, dalam pelaksanaan

kegiatan bedah rumah di lapangan, BPMPK melibatkan kecamatan dan kelurahan yang membantu dalam proses sosialisasi, verifikasi, teknis, monitoring dan pelaporan. Kemudian karena melibatkan unit organisasi lain, untuk menyeragamkan tindakan kebijakan yang harus dilaksanakan oleh masing-masing tingkat pemerintahan, Pemerintah Kota Bandar Lampung mengeluarkan standard operating procedures (SOP) atau prosedur dasar kerja yang dapat digunakan oleh pihak kecamatan maupun kelurahan.

Edwards III menyatakan dalam Winarno (2014) bahwa prosedur dasar kerja atau standard operating procedures (SOP) adalah standar yang digunakan oleh para pelaksana kebijakan yang berfungsi menyeragamkan tindakan-tindakan dari pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks yang tersebar luas yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan dalam penerapan-penerapan peraturan. Tanggung jawab dan tugas yang dilaksanakan oleh pemerintah kota (BPMPK), kecamatan, maupun kelurahan menunjukkan adanya pembagian tugas dalam kegiatan program bedah rumah. Prosedur dasar kerja dan pembagian tugas dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung (BPMPK) juga relevan dengan teori Edwards III yang mengemukakan bahwa dua karakteristik yang dapat mendukung kinerja organisasi kearah yang lebih baik yaitu mengeluarkan Standard Operating Procedures atau prosedur dasar kerja sebagai acuan pelaksanaan kerja agar lebih baik dan melaksanakan penyebaran tanggung jawab kegiatan di antara beberapa unit kerja.

4). Penerima/Sasaran Program Menurut Purwanto (2012:21), "implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk

mewujudkan kebijakan". Yang dimaksud kelompok sasaran dalam penelitian ini adalah penerima bedah rumah Kota Bandar Lampung tahun 2014. Untuk dapat diusulkan sebagai penerima bantuan, penerima bedah rumah harus memenuhi syarat-syarat atau kriteria yang sudah ditentukan. Di dalam petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis kegiatan bedah rumah Kota Bandar Lampung, syarat atau kriteria untuk dapat ditetapkan menjadi penerima atau sasaran program adalah penduduk tidak mampu Kota Bandar Lampung yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga, rumah dan tanah milik sendiri yang dibuktikan surat keterangan kepemilikan oleh pejabat berwenang atau keterangan dari lurah setempat, belum pernah menerima bantuan serupa, serta rumah dengan kondisi tidak layak dengan ketentuan: lantai tanah, dinding geribik, atap rusak. Jumlah penerima bantuan bedah rumah Kota Bandar Lampung pada 2014 sebanyak 200 rumah tangga yang tersebar di 15 kecamatan dan 50 kelurahan. Kelompok sasaran dalam implementasi kebijakan adalah sama pentingnya dengan pelaksana program. Kedua-duanya dapat mendukung atau menghambat keberhasilan implementasi program. Menurut Purwanto (2012) salah satu penghambat keberhasilan implementasi kebijakan karena tidak adanya dukungan dari kelompok sasaran.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan sikap penerima bantuan bedah rumah di Kota Bandar Lampung cukup mendukung terlaksananya program ini. Hal ini dibuktikan dengan terlaksananya perbaikan rumah meskipun dengan dana yang sangat minim. Keinginan mereka memiliki tempat tinggal yang lebih layak mendorong mereka berupaya memanfaatkan dana bantuan agar cukup untuk perbaikan rumah. Walaupun terdapat persepsi yang kurang positif, tidak menjadi hambatan terlaksananya program ini. Hal ini tentunya juga didukung oleh peran pendamping yang sangat

membantu dalam pelaksanaan perbaikan fisik rumah disamping dukungan masyarakat khususnya masyarakat yang menerima bantuan/sasaran.

#### 5) Realisasi Fisik

Implementasi Program Bedah Rumah di Kota Bandar Lampung dilaksanakan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Kelurahan Kota Bandar Lampung dan keberhasilan implementasi program dapat dilihat dengan adanya indikasi dari beberapa hal yang dapat dilihat di lapangan dan ditengah masyarakat. Hasil implementasi program dapat dilihat antara lain dari indikator-indikator terlaksananya implementasi berdasarkan persepsi publik dan adanya realisasi rehabilitasi fisik rumah tidak layak huni menjadi rumah layak huni sesuai dengan target yang ditentukan.

Berdasarkan persepsi publik terhadap pelaksanaan kebijakan program bedah rumah secara umum diperoleh persepsi yang positif dari masyarakat, meskipun terdapat pula Persepsi yang kurang positif. Persepsi yang

positif mengindikasikan adanya kepercayaan dan tingkat kepuasan masyarakat. Persepsi yang kurang positif berdasarkan hasil penelitian pada program bedah rumah di Kota Bandar Lampung ini lebih kepada minimnya dana bantuan yang diterima. Proses rehabilitasi sebagai salah satu tahapan penting dalam kegiatan program bedah rumah karena berhasil atau tidaknya kegiatan ini salah satunya ditentukan pada bukti fisik rumah. Hasil pelaksanaan kegiatan dalam implementasi program Bedah Rumah di Kota Bandar Lampung telah dapat dilihat dari realisasi fisik rehabilitasi rumah tidak layak menjadi rumah layak huni.

Dalam pelaksanaan rehabilitasi fisik program bedah rumah di Kota Bandar Lampung mempunyai standar kualifikasi yaitu perubahan fisik rumah dari dinding geribik yang tidak layak menjadi ber dinding bata merah, atap tidak layak menjadi layak (asbes), lantai tanah

menjadi lantai berlantai semen. Berdasarkan hasil pengamatan peneliti di lapangan secara umum sudah memenuhi standar kualifikasi yang ditetapkan dalam program ini. Keberhasilan dalam pelaksanaan program ini dapat dinilai jika anggaran dapat terserap 100% dan pembangunan fisik juga selesai secara keseluruhan dari target yang ditentukan. Tercapainya target tidak terlepas dari dukungan masyarakat dalam pelaksanaannya dan sikap pelaksana yaitu pendamping. Kemauan dan komitmen pelaksana program terutama pendamping dalam melaksanakan program ini merupakan dukungan yang sangat penting untuk menyukseskan pelaksanaan program. Hal ini relevan dengan yang disampaikan oleh Edwards III dalam Winarno (2014), kecenderungan dari pelaksana kebijakan merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Kecenderungan berhubungan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut. Penguasaan program oleh pelaksana program terutama pendamping lapangan menyangkut pada pembinaan yang dapat dilakukan pendamping kepada masyarakat sasaran. Disamping kemampuan pendamping dalam pelaksanaan program ini dapat mengoptimalkan fungsi bantuan dengan segala keterbatasannya, sehingga perbaikan fisik dapat tercapai sesuai dengan target yang ditentukan baik dalam waktu maupun penyelesaian seluruh bangunan bangunan fisik.

#### Hambatan Program

1). Status Kepemilikan rumah/tanah Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, faktor kepemilikan rumah atau tanah menjadi salah satu hambatan terbanyak dalam program bedah rumah. Masalah ini menjadi hambatan untuk tercapainya tujuan program bedah rumah yang bertujuan sebagai pengentasan kemiskinan dengan salah satu caranya

melakukan perbaikan fisik rumah. Karena sebagaimana disebutkan oleh BPS bahwa kondisi fisik rumah merupakan salah satu kriteria untuk menentukan kemiskinan. Padahal Kota Bandar Lampung sebagai daerah yang mempunyai mobilitas penduduk dan kepadatan penduduk tertinggi di provinsi Lampung secara tidak langsung memerlukan pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal yang tinggi pula, sehingga upaya pembangunan perumahan yang dilakukan belum mencukupi pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal. Jika penduduk pendatang tidak memiliki kemampuan secara finansial hal ini akan mendorong tumbuhnya pemukiman ilegal tanpa mempertimbangkan hak kepemilikan dan kesehatan. Oleh karena itu banyak kita jumpai perumahan yang tidak memiliki syarat kesehatan dan kepemilikan. Masalah kepemilikan tanah dalam program ini dibuktikan dari wawancara peneliti dengan informan yang menginformasikan bahwa masyarakat yang tidak dapat tersentuh oleh program bedah rumah ini masyarakat yang mendiami rumah di tanah milik PJK di Kelurahan Ketapang dan daerah pantai.

#### 2). Akurasi Data dan Objektifitas Penetapan Sasaran

Pada Program Bedah Rumah di Kota Bandar Lampung untuk mengidentifikasi data masyarakat tidak mampu masih menggunakan PPLS tahun 2011, Hal tersebut disebabkan belum adanya pemutakhiran data penduduk miskin. Dengan usia data yang sudah 3 tahun tentunya data sudah tidak akurat lagi, hal tersebut menjadi permasalahan atau hambatan dalam penetapan sasaran.

#### 3). Sumber daya. Hambatan lain dalam pelaksanaan program bedah rumah di Kota Bandar Lampung adalah minimnya jumlah pegawai atau staf yang menangani kegiatan tersebut, terutama untuk tenaga lapangan. Selain tidak mencukupinya sumber daya manusia. Menurut Edwards III dalam Agustino (2006), kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah-satunya disebabkan oleh

staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya.

Berdasarkan hasil penelitian masalah kekurangan staf juga menjadi salah satu permasalahan atau hambatan bagi BPMPK untuk mengimplementasikan kebijakan program bedah rumah di lapangan. Dengan jumlah staf yang berjumlah 4 orang tersebut termasuk Kepala bidang dan sub kepala bidang, mereka bertanggung jawab dari proses persiapan hingga tahap pelaporan akhir. Menurut pengamatan peneliti dengan kekurangan staf, pelaksanaan pengawasan di lapangan menjadi kurang optimal. Pengawasan atau monitoring yang seharusnya dilaksanakan pada saat proses perbaikan rumah dan tahap akhir perbaikan rumah, hanya bisa dilakukan ketika proses perbaikan selesai dilakukan. Pengawasan atau pemantauan lebih banyak diserahkan kepada pihak kecamatan atau kelurahan. Sehingga segala permasalahan hanya didapat dari laporan kecamatan atau kelurahan. Sumber daya manusia mungkin mempengaruhi peran kecenderungan kecenderungan dalam implementasi. Disamping itu, semakin besar sumber daya yang tersedia dalam suatu badan, maka semakin mudah bagi badan itu untuk mengubah prioritas-prioritas dalam menghadapi tuntutan-tuntutan kebijakan baru. Sebaliknya, staf yang terbatas dan kurangnya wewenang akan mengurangi kemampuan para pejabat untuk mengontrol para pejabat di bawahnya, apakah dengan memantau perilaku, memberikan insentif-insentif, atau menggunakan sanksi-sanksi. Kondisi ini pada akhirnya akan mendorong kesempatan bagi implementasi yang lebih merefleksikan kecenderungan-kecenderungan para pejabat yang berasal dari yuridiksi tingkat yang lebih rendah.

#### 4). Kurangnya Anggaran. Sumber daya lain yang penting adalah adanya dana atau anggaran. Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin

terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran. Menurut Edward III, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas.

Hasil penelitian tentang anggaran dalam pelaksanaan bedah rumah di Kota Bandar Lampung tahun 2014 memperlihatkan bahwa anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah kota belum dapat memenuhi seluruh kecamatan atau kelurahan yang ada. Berdasarkan hasil wawancara dengan informan yang berasal dari kantor BPMPK, dari kecamatan yang berjumlah 20 kecamatan baru terpenuhi sebanyak 15 kecamatan, dan dari 126 kelurahan yang ada baru dapat dianggarkan kepada 50 kelurahan. Hal tersebut sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Edwards III di atas bahwa terbatasnya anggaran menyebabkan pelayanan yang harus diberikan juga berkurang. Menurut pengamatan peneliti dari kecamatan maupun kelurahan yang sudah terlayani belum menyentuh semua masyarakat tidak mampu yang berada di wilayah tersebut, karena dari masing-masing-masing kelurahan hanya dianggarkan untuk 4 (empat) rumah tangga tidak mampu saja. Sehingga hal ini secara tidak langsung akan berpengaruh terhadap keobjektifan penetapan sasaran seperti yang sudah dikemukakan di atas. Kemudian jika dilihat dari besaran anggaran yang diberikan kepada masyarakat penerima bantuan berdasarkan hasil wawancara kepada informan penerima bedah rumah, mereka menyatakan bahwa dana yang diterima tidak mencukupi untuk menyelesaikan perbaikan fisik rumah jika tidak didukung dengan sumberdana lain. Sehingga kepedulian masyarakat dan peran pendamping merupakan faktor yang tidak terlepas dalam pelaksanaan program. Keterbatasan dana dapat terbantu dengan dukungan masyarakat dan kemauan atau

komitmen pelaksana program untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan yang sedang dijalankan.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa: 1). Sosialisasi atau informasi sudah ditransformasikan dengan baik pada level pelaksana program, akan tetapi sosialisasi kepada kelompok sasaran belum dilaksanakan dengan baik, 2). Terdapat keterbatasan jumlah pada sumber daya manusia sebagai pelaksana program dan sumber daya anggaran, 3). Kecenderungan yaitu sikap yang ditunjukkan oleh pelaksana kebijakan terhadap dukungan kebijakan Program sudah baik, 4). Dalam implementasi kebijakan Program Bedah Rumah sudah mempunyai standard operating procedures (SOP) atau prosedur dasar kerja yang digunakan para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan, selanjutnya pembagian tugas antar instansi sudah dijalankan dan dikoordinasikan cukup baik.

Berdasarkan kesimpulan di atas, beberapa saran yang dapat diberikan sebagai berikut:

- 1). Transparansi informasi.
- 2). Rekrutmen pegawai lebih mempertimbangkan kebutuhan instansi.
- 3). Komitmen kebijakan bedah rumah yang sudah cukup baik agar lebih ditingkatkan.
- 4). Koordinasi yang sudah baik antar unit organisasi agar lebih ditingkatkan pada organisasi yang lebih luas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Keijaksanaan Publik*. CV. Alfabeta. Bandung
- Clayton, Eric, Petry Françoise. 1983. *Monitoring for Agricultural and Rural Development Projects. Vol 2 : Food &*

- Agriculture*                      *Org.*                      *The*  
Macmillan.London
- Islamy,Irfan.2003.                      *Prinsip-prinsip*  
*Perumusan Kebijakanaksanaan Negara.*Bina  
Aksara.Jakarta
- Nugroho,Riant.2008.                      *Kebijakan Publik*  
*Formulasi, Implementasi, dan*  
*Evaluasi.* Elex Media Komputindo.  
Jakarta.
- Purwanto,Erwan Agus 2012. *Implementasi*  
*Kebijakan Publik Konsep dan*  
*Aplikasinya di Indonesia.* Gava Media,  
Yogyakarta.
- Sugiyono,                      2008.*Metode                      Penelitian*  
*Kuantitatif Kualitatif dan R&D.*  
Bandung:Alfabeta.
- Wahab, Solichin Abdul 1997, *Evaluasi*  
*kebijakan Publik.* FIA Unibraw dan IKIP  
Malang
- Wahab, Solichin. Abdul 2004.*Analisis*  
*Kebijakan dari Formulasi ke*  
*Implementasi.* Bumi Aksara. Jakarta.
- Widodo, Joko 2009.*Analisis Kebijakan*  
*Publik Konsep dan Aplikasi Analisis*  
*Proses Kebijakan Publik.* Bayumedia  
Publishing. Malang
- Winarno,Budi. 2014. *Kebijakan Publik*  
*(Teori, Proses dan Kasus).*PT Buku Seru.  
Jakarta.