

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RUMAH BERSUBSIDI BAGI
MASYARAKAT BERPENDHASILAN RENDAH (MBR) DI KABUPATEN
BULELENG (Studi Terhadap Pelaksanaan Undang-Undang No. 1/2011
Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman)
Implementation of Subsidized House Policy for Low-income Community
(LiC) In Buleleng Regency (Study on Implementation of Law No. 1/2011 on
Housing and Settlement Area)**

By

Ni Ketut Sudianing¹, Ida Ayu Putu Sri Widnyani² dan Luh Nila Winarni³

ABSTRACT

In handling various housing problems for low-income people, the government issued a policy of subsidized housing, namely Law no. 1 Year 2011 on Housing Residential Area. The implementation of this policy is more focused on housing development for Low-Income Community (LiC) through issuing Law. 64 year 2016 on Community Housing Development which aims at providing affordable housing in terms of a healthy, safe, harmonious, organized, planned, integrated and sustainable environment. In reviewing this policy, this study focused on the implementation of policy issues, both in terms of process and stakeholders involved, local government oversight of policy implementation, as well as factors supporting and inhibiting policy implementation. This study applied a qualitative approach by using the method of analysis from Creswell (2016). The findings of this study showed that 1) the implementation of subsidized housing policy for LiC is preceded by ensuring the requirements that must be met by the entrepreneur or target group. Implementation is successfully determined by the synergy between local government, employers, banks and target groups; 2) supervision related to policy implementation in general is more emphasized on preventive effort through initial process of allowance and administration requirement that should be fulfilled by target group; 3) supporting factors found, namely: (1) a number of residents who have improper housing; (2) great support of local government and local authorities; (3) a large area of land to build the subsidized houses; and (4) good cooperation among stakeholders. Furthermore, the inhibiting factors that need to be improved are: 1) the existence of changes in implementing regulations which cause greater difficulties among the stakeholders involved; 2) no supporting regulations on subsidized housing policy towards LiC in the regions; c) limited land in urban areas which is in accordance with the Spatial Plan; d) retarded process at the bank and limited human resources and 5) the unoptimum process of socialization. From the findings of this study, it is recommended the followings: 1) the implementation of the rules should be made consistent; 2) RTRW should be revised in order to meet the construction of subsidized housing; 3) it is expected for designated banks to provide adequate human resources and to apply easier procedures; 4) while entrepreneurs are expected to provide capital and investment requirements which are in accordance with established regulations, and finally 5) the providers are required to socialize more on subsidized housing to the public.

Keywords: Policy Implementation, Local Government Supervision, Subsidized House, Low Income Community

¹ Lecturer of FISIP UNIPAS

^{2,3} Lecture of postgraduate UNR

1. Pendahuluan

Pembangunan untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat miskin dan ekonomi lemah, adalah menyangkut peningkatan kemampuan masyarakat secara ekonomi, sosial dan politik. Kemampuan secara ekonomi menyebutkan bahwa masyarakat memiliki harkat hidup dan penghidupan yang layak, antara pekerjaan yang layak dengan pendapatan yang layak, akses pendidikan secara merata, akses terhadap layanan publik memadai, mampu menyelenggarakan seluruh aspek-aspek ekonomi secara mandiri dan berdaya secara ekonomi. Dalam keadaan yang terbatas terhadap akses ekonomi, maka peran pihak lain, termasuk pemerintah melalui kebijakan sosial, juga berkewajiban untuk membantu masyarakat miskin. Salah satu kebutuhan mendasar dari masyarakat miskin, yang tidak bisa terpenuhi adalah berkaitan dengan kebutuhan papan, yaitu perumahan yang layak huni.

Kebijakan sosial adalah pemahaman tentang kesejahteraan sosial, yang berhubungan dengan pendidikan masyarakat, perawatan kesehatan, perumahan dan keamanan sosial (Nugroho, 2014: 16). Sedangkan ciri-ciri dari masyarakat miskin adalah tidak memiliki akses terhadap ekonomi, sarana pendidikan, kesehatan, tingkat pendapatan rendah, dan melakukan aktivitas secara terbatas di bidang ekonomi, sosial, budaya dan politik. Sedangkan kemiskinan di negara berkembang menurut Siagian (2005) memiliki ciri antara lain: 1) pendapatan perkapita rendah; 2) tidak memiliki kemampuan menabung; 3) tidak ada investasi dalam perluasan usaha; 4) sempitnya lapangan kerja akibatnya banyak pengangguran.

Salah satu kebijakan pemerintah adalah dengan membangun rumah bersubsidi, yang bertujuan untuk membantu masyarakat ekonomi lemah dalam bidang pemenuhan kebutuhan papan (perumahan). Melalui UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Kawasan Pemukiman, dan khususnya pembangunan

perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah dengan dikeluarkannya PP 64 tahun 2016, tentang Pembangunan Perumahan Bagi masyarakat Berpenghasilan Rendah . Masalah perumahan mesti ditangani sengan sejumlah persoalan yang mengikutinya, persoalan kemiskinan yaitu perumahan rakyat akan menghadirkan persoalan baru, seperti: 1) tingkat urbanisasi di perkotaan, memberi dampak lingkungan, seperti sanitasi, penciptaan daerah kumuh baru, potensi konflik, alih fungsi lahan subur, krisis air bersih dan berbagai persoalan lain, seperti hasil temuan ini “*the provision of adequate portable water, sanitation and waste management service*” (Osumanu, *et all*, 2016)

Untuk dapat mencapai tujuan yang sesuai dengan harapan maka pelaksanaan kebijakan harus diawasi. Pengawasan ini dapat dilakukan melalui pemerintah itu sendiri (*internal control*) dan juga dapat dilakukan melalui *external control* (Hasibuan, 2011), yaitu melalui pihak ketiga, seperti auditor, konsultan maupun masyarakat, baik melalui media maupun lembaga swadaya masyarakat. Menurut Undang-undang No. 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, khususnya pasal 3, memiliki tujuan: 1) memberikan kepastian hukum; 2) mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional; 3) meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam, memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan; 4) memberdayakan para pemangku kepentingan di bidang perumahan dan pemukiman; 5) menunjang pembangunan ekonomi dan budaya; dan 6) menjamin terwujudnya rumah layak huni, terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu dan berkelanjutan.

Di samping berbagai persoalan di atas, sejumlah persoalan secara rinci dihadirkan oleh kebijakan pengadaan rumah bersubsidi ini menurut Soelaeman (2017) antara lain: (1) Persoalan pertama, pengembang menyediakan lahan sendiri, hal ini menyebabkan lahan pun dibeli secara sporadis, sehingga lokasi rumah FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan), sering berada jauh dari pusat kota atau konsentrasi pasar masyarakat yang membutuhkan; (2) Persoalan kedua adalah keterjangkauan masyarakat; (3) masih menjadi hambatan serius Program Sejuta Rumah adalah masalah perizinan.

Dari sejumlah latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Perumahan Bersubsidi di Kabupaten Buleleng?
2. Bagaimanakah pengawasan terhadap Implementasi Kebijakan pembangunan rumah bersubsidi di Kabupaten Buleleng?
3. Apakah yang menjadi faktor-faktor pendukung dan hambatan dalam Implementasi kebijakan Pembangunan rumah bersubsidi?

2. Kajian Pustaka

2.1. Konsep

2.2.1. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan adalah berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan, kebijakan juga merupakan alat atau instrumen untuk mengatur penduduk dari atas ke bawah, dengan cara memberi *reward* dan sanksi (Marzali, 2015: 19). Kebijakan publik adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu ditujukan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu saling berkaitan yang dapat mempengaruhi sebagian besar masyarakat (Udoji 1981 dalam Wahab, 2008).

Meskipun terencana dengan baik, dalam kenyataannya pelaksanaan kebijakan tidak selalu mudah, dan menghadapi sejumlah persoalan, sebagaimana terungkap di bawah ini:

- 1) Bahwa kebijakan publik ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan dan kepentingan publik untuk meningkatkan kapasitas publik;
- 2) Keterbatasan kemampuan sumberdaya manusia;
- 3) Keterbatasan kelembagaan, sejauhmana kualitas praktik manajemen professional dan proporsional di dalam lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat, baik yang bergerak di bidang profit dan non profit;
- 4) Keterbatasan klasik tapi penting, yakni keterbatasan bidang anggaran atau dana;

- 5) Keterbasan bersifat teknis, yakni berkenaan dengan kemampuan teknis menyusun kebijakan itu sendiri (Kadji, 2008 dalam Gobel & Koton, 2016: 27).

2.2.2. Konsep Implementasi Kebijakan

Dalam keadaan demikian kebijakan diambil dan dilaksanakan sering berdasarkan preferensi dari para pengambil dan pelaksana kebijakan sebagai agen, demi kepentingan politik dan keamanan status dan anggaran para agen kebijakan. Selanjutnya secara ontologis, permasalahan implementasi adalah

“dimaksudkan untuk memahami berbagai persoalan implementasi kebijakan, antara lain: (1) mengapa suatu kebijakan gagal diimplementasikan di suatu daerah; (2) mengapa suatu kebijakan publik yang sama, dirumuskan oleh pemerintah memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda ketika di implementasikan oleh pemerintah daerah; (3) mengapa suatu jenis kebijakan lebih mudah dibandingkan dengan jenis kebijakan lainnya; dan (4) mengapa perbedaan kelompok sasaran kebijakan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan (Purwanto & Sulistyastuti, 2012: 18).

Selanjutnya implementasi menurut Purwanto & Sulistyastuti (2012: 21), dikemukakan sebagai “kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*deliver policy output*) yang dilakukan para implementor kepada kelompok sasaran sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan”

2.2.3. Konsep Pengawasan Implementasi Kebijakan

Pengawasan ini penting untuk dapat menjamin tercapainya tujuan organisasi, yang telah ditetapkan sebelumnya, berikut dijelaskan beberapa konsep tentang pengawasan.

1. Menurut Sondang P. Siagian (2007:125), “menyebutkan bahwa: “Pengawasan merupakan proses pengamatan pada seluruh kegiatan organisasi untuk dapat lebih menjamin bahwa pekerjaan yang sedang dilakukan sudah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Selain itu juga merupakan usaha sadar dan sistemik guna lebih menjamin bahwa semua kegiatan operasional yang diambil dalam organisasi benar-benar sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”.
2. Pengawasan dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai, yaitu standar apa yang sedang dilakukan, yaitu penilaian pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana (sesuai standar yang telah ditentukan).

2.2.4. Konsep Pembangunan Rumah Bersubsidi

Dalam PP No. 64 Tahun 2016 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “Perumahan adalah kumpulan Rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun pedesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan Rumah yang layak huni”. Kebijakan perumahan menurut Nugroho di bagi menjadi tiga kategori, yaitu:

- 1) Perumahan bagi masyarakat yang berpendapatan tinggi, di mana peran pemerintah adalah mengelola perizinan dan lisensi.
- 2) Perumahan untuk masyarakat berpendapatan menengah, di mana rumah-rumah dikawasan pedesaan mewakili rumah dalam jenis ini.
- 3) Perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Pemerintah bertanggungjawab mengembangkan kebijakan terbaik agar dapat mengelola komunitas yang berpendapatan rendah secara sosial dan ekonomi untuk mencegah kaum tuna wisma terabaikan (Nugroho, 2014: 150).

2.3. Landasan Teori

2.3.1. Implementasi Kebijakan

Menurut Sahya (2012: 511), bahwa “implementasi menghubungkan tujuan-tujuan kebijakan terhadap hasil-hasil kegiatan pemerintah. Ketidakberhasilan implementasi kebijakan disebabkan keterbatasan SDM, struktur organisasi kurang memadai, dan kelemahan dalam koordinasi dengan pihak-pihak yang terlibat”. Sedangkan menurut James Anderson (1979) menyebutkan bahwa implementasi berkenaan dengan :1) sumberdaya yang melaksanakan dan *standar operasional prosedur* (SOP) yang harus ditempuh; 2) proses implementasi, banyak berkaitan dengan berbagai faktor yang berpengaruh pada implementasi; 3) aspek kepatuhan para pelaksana, yang dapat dipengaruhi oleh sosialisasi kebijakan dan juga motivasi terhadap kelompok sasaran; dan 4) menyangkut dari konten atau isi kebijakan, apakah berkaitan langsung dengan kepentingan para pelaksana dan kelompok sasaran.

Edward III dan I Sharkanshy (Gede Sandiasa, 2016), menyebutkan bahwa terdapat empat faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan publik yaitu: (1) Komitmen berkaitan dengan pertanyaan pada

siapa aspek masalah implementasi pertama kali disampaikan; (2) *Resources* bahwa para pelaksana harus didukung oleh kecukupan sumber-sumber dalam arti luas; (3) Adanya diskresi atau disposisi bagi para pelaksana kebijakan menyangkut kewenangan untuk bebas memilih berbagai alternatif yang tersedia, keluwesan, kebebasan mengenai bagaimana melaksanakan kebijakan dan (4) SOP “*standard operation prosedur*” adalah alat untuk mengendalikan serta mengontrol implementasi kebijakan sebagai bahan evaluasi kebijakan; dan *Follow up*, dengan melihat dari indikasi suatu kebijakan, kapan diteruskan atau kapan ditunda serta kapan bisa dihentikan.

2.3.2. Pengawasan dalam Implementasi Kebijakan

Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu memastikan sesuai dengan rencana. Menurut Giddens pengawasan adalah supervisi atau pengawasan terhadap populasi subyek dalam ruang politik. Supervisi mungkin bisa langsung, tetapi biasanya tidak langsung dan didasarkan pada kontrol informasi (Parsons, 2014:562). Sedangkan fungsi pengawasan secara rinci dapat disebutkan seperti apa yang disampaikan Silalahi (2005:181) berikut ini:

1. Mencegah adanya penyimpangan dalam pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
2. Untuk mencapai proses kerja yang sesuai dengan prosedur yang sudah digariskan atau ditetapkan.
3. Mencegah dan menghilangkan hambatan serta kesulitan yang akan, sedang atau mungkin terjadi dalam pelaksanaan program.
4. Mencegah terjadinya penyimpangan penggunaan sumber daya.
5. Mencegah penyalahgunaan otoritas, kewenangan dan kedudukan.

3. Metodologi

Dalam penelitian ini, dipergunakan pendekatan kualitatif (Sugiyono, 2014), banyak peneliti telah memahami dan menggunakan pendekatan ini. Dalam beberapa literature menyebutkan bahwa penelitian ini adalah penelitian yang mendasarkan pada pendekatan naturalistik, apa adanya. Di mana peneliti akan merinci secara apa adanya, yang disampaikan dan ditemukan dalam proses penelitian. Data kualitatif mencerminkan intepretasi yang mendalam

dan menyeluruh atas fenomena tertentu, dan dikelompokkan dalam kelas-kelas bukan menurut urutan angka (Mikkelsen, 2011:292).

Lokasi penelitian di Kabupaten Buleleng, yang diberi tanggungjawab dalam pengawasan pelaksanaan program rumah bersubsidi ini adalah Dinas Perumahan, Pemukiman dan Pertanahan, di mana dinas ini tergolong baru, sedangkan program rumah bersubsidi tidak banyak menjadi pantauannya, hal ini disebabkan pemerintah daerah melalui dinas ini memiliki program tersendiri, dengan keterbatasan dana yang dialokasikan oleh pemerintah daerah, pengawasan terhadap program rumah bersubsidi ini tidak menjadi skala prioritas pemda. Dengan fokus penelitian: (1) Proses Implementasi Kebijakan Perumahan Bersubsidi di Kabupaten Buleleng; (2) Pengawasan terhadap Implementasi Kebijakan Pembangunan Rumah Bersubsidi dan (3) faktor-faktor pendukung dan hambatan dalam Implementasi kebijakan Pembangunan rumah bersubsidi. Analisis yang digunakan adalah menggunakan pendekatan Creswell (2016).

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Implementasi Kebijakan Perumahan Bersubsidi di Kabupaten Buleleng

Pelaksanaan kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh kemampuan dan kinerja para pelaksana kebijakan, dan berbagai faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Edwards III (1980) menjelaskan, bahwa jika pembuat keputusan/*decision maker* berharap agar implementasi kebijakan sesuai dengan yang dikehendaknya, maka kebijakan harus memberikan informasi secara tepat, dengan demikian dalam memberikan informasi dari sebuah kebijakan harus akurat, dan konsisten, yang didukung oleh ketetapan yang pasti, petunjuk teknis, dan juga kadang harus melibatkan anggaran yang jelas. Dengan begitu para pelaksana tidak banyak melakukan diskresi yang dapat membuat kabur tujuan kebijakan dan menimbulkan permasalahan pada sisi pelaksanaan, baik yang berdampak sosial, ekonomi pada kelompok masyarakat maupun hukum bagi para pelaksana. Secara rinci dapat dijelaskan bahwa faktor-faktor penting dalam implementasi kebijakan

adalah 1). Sumber daya termasuk staf dengan jumlah yang tepat dan didukung oleh keahlian yang diperlukan; 2) informasi yang relevan dan memadai tentang bagaimana melaksanakan kebijakan dan menumbuhkan dan mempertahankan tingkat kepatuhan orang lain yang terlibat dalam implementasi; 3) otoritas untuk memastikan bahwa kebijakan dilakukan sebagaimana yang dimaksudkan; dan 4) fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah, dan persediaan) atau jasa yang akan disediakan, di mana kebijakan itu dilaksanakan (Edward III, 1980: 11).

Dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, pemerintah menggelontorkan kebijakan Perumahan Bersubsidi, berdasarkan UU No. 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang terutama menyoar kelompok masyarakat yang kurang beruntung, yaitu masyarakat yang berpenghasilan rendah. Secara umum pelaksanaan kebijakan ini sudah berjalan sesuai dengan ketentuan kebijakan nasional yang berlaku, akan tetapi dalam pelaksanaannya di daerah masih banyak mengalami kendala, hal ini banyak diakibatkan ketiadaan sumberdaya yang memadai, otoritas dan kewenangan daerah dalam hal mengelola MBR tidak jelas, sarana dan prasarana pendukung tidak mencukupi, serta penguasaan informasi tentang kebijakan tersebut belum sepenuhnya dipahami oleh para pelaksana. Jadi dengan demikian kalau diperhatikan beberapa faktor yang disampaikan Edward III di atas, maka tahapan implementasi kebijakan tersebut masih perlu disempurnakan. Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang selanjutnya disingkat MBR adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli, sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah (ketentuan umum ps 1 UU No. 11 tahun 2011, point 24).

Dari hasil pengamatan dan pengumpulan data penelitian baik melalui wawancara, dokumentasi dan observasi diperoleh data, bahwa implementasi kebijakan rumah bersubsidi bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah belum didukung oleh peraturan daerah yang memadai, terjadinya perubahan-perubahan aturan pelaksanaan dari pusat, yang dapat berpengaruh pada kelancaran proses pelaksanaan kebijakan. Dalam penelitian implementasi

kebijakan peneliti meninjau dari beberapa aspek, antara lain: 1) proses pelaksanaan kebijakan, 2) aktor yang dilibatkan, dan faktor-faktor yang berpengaruh pada pelaksanaan kebijakan tersebut.

4.3. Pengawasan Terhadap Implementasi Kebijakan Pembangunan Rumah Bersubsidi di Kabupaten Buleleng

Kondisi masyarakat miskin perlu diwaspadai karena dapat memberi dampak dan ancaman pada pembangunan berkelanjutan, pembangunan yang tidak terkontrol dan tidak terawasi dengan baik dapat menghasilkan kerusakan wilayah atau lingkungan dan berdampak buruk pada generasi mendatang, hal ini sesuai dengan hasil temuan Brata (2014: 22). Di samping itu pembangunan juga dilakukan dalam rangka meningkatkan kualitas sumberdaya manusia masyarakat miskin, artinya tidak hanya berkaitan pada persoalan yang dihadapi di masa sekarang, seperti perumahan, tetapi menyangkut pendidikan dan kesehatan masyarakat. Kualitas menurut Rewansyah (2011: 188) adalah menyangkut kualitas SDM dari sisi pendidikan dan kesehatan; 2) kualitas layanan publik; dan kualitas kepekaan terhadap lingkungan. Oleh sebab itu proses pembangunan yang peruntukkan untuk orang miskin perlu diawasi oleh semua pihak, baik dari pemerintah, swasta, LSM maupun masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Dari beberapa hasil wawancara di atas dapat ditarik simpulan bahwa dibidang pengawasan, terhadap rumah bersubsidi, belum sesuai dengan yang menjadi harapan semua pihak. Beberapa langkah pengawasan dilakukan dengan teknik sebagai berikut:

- 1) Pengawasan preventif lebih banyak ditekankan pada proses awal pembuatan izin prinsip, melalui Dinas Permodalan dan Perizinan Satu Pintu Kabupaten.
- 2) Preventif dan kuratif dilakukan pihak perbankan, akan tetapi masih menekankan pada keselamatan investasi, belum pada perlindungan terhadap konsumen dan kesesuaian dengan tujuan kebijakan perumahan MBR, yaitu berpihak pada kaum miskin
- 3) Pengawasan dengan melibatkan unsur pemerintahan di tingkat bawah sebagai perwujudan diskresi kebijakan pemerintah daerah seperti

melibatkan Desa Dinas dan lembaga-lembaga berbasis pada kearifan lokal, seperti Desa Pakraman, dan Subak. Namun pengawasan ini lebih banyak menekankan pada kepentingan lembaga-lembaga bersangkutan.

Dari hasil tersebut, dapat dikemukakan hasil temuan bahwa pengawasan belum dapat dilaksanakan secara efektif, yang dapat memberikan dampak pada (1) kenyamanan bagi konsumen di mana pelaksanaan kebijakan yang tidak sesuai dengan aturan atau perjanjian dapat menimbulkan kekhawatiran bagi konsumen dan menimbulkan konflik serta sengketa dengan pengusaha; (2) keselamatan lingkungan dan kebijakan tentang RTRW kabupaten, upaya memfasilitasi kebijakan pusat, dengan mempermudah izin prinsip ke depan dapat melanggar ketentuan lingkungan, melanggar Perda RTRW, yang dapat menimbulkan dampak panjang bagi peruntukan wilayah dan keselamatan lingkungan di Kabupaten Buleleng; dan (3) termasuk juga keberlanjutan usaha pengembangan rumah bersangkutan, yang dapat secara signifikan mengarah pada kerugian bahkan bangkrut. Ketidakjelasan penerapan peraturan, dapat menimbulkan rasa prustasi bagi pengembang, mental menerabas, ketidakpedulian terhadap lingkungan, tidak peduli pada konsumen, tidak peduli pada SDM yang dipekerjakan atau tidak menerapkan aturan ketenagakerjaan, yang pada akhirnya dapat berpengaruh pada keberlanjutan usaha para pengembang.

Jika dikaji dari sudut teori yang dikemukakan Edward III dan I Sharkanshy (1980), pelaksanaan kebijakan perumahan bersubsidi bagi MBR ini dapat disampaikan sebagai berikut. Pertama, dari sisi komitmen pemerintah pusat telah berusaha mewujudkan pembangunan perumahan bagi MBR secara besar-besaran, baik penyiapan anggaran dan sejumlah peraturan nasional. Namun dari sisi komunikasi, garis koordinasi dan pembentukan komitmen di daerah belum bisa dilaksanakan secara maksimal, hal ini dikarenakan: 1) tidak ada kejelasan anggaran yang bisa digunakan oleh daerah untuk mendukung program tersebut, 2) pemerintah daerah juga memiliki kegiatan yang sejenis untuk membantu perumahan bagi orang miskin namun tidak memiliki anggaran yang memadai, hal demikian akan terjadi tumpang tindih program,

maupun tanggungjawab yang perlu dibiayai, maka pemda akan memilih menyelamatkan programnya sendiri.

Kedua, terkait dengan *resources* pemerintah daerah memiliki keterbatasan SDM terkait, anggaran dan sarana prasarana. Adanya perubahan struktur dan organisasi pemerintahan daerah, dengan demikian sebagian besar sistem pelayanan, kegiatan dan SDM mengalami perubahan, termasuk tugas dan fungsi OPD, berpengaruh pada kinerja OPD, dan kesiapan SDM OPD untuk melaksanakan tugas bantuan, maupun terkait dengan otonomi serta desentralisasi di bidang keuangan. Hal ini membuat SDM yang bekerja di daerah harus ekstra hati-hati, serta dapat memberi dampak hukum jika terjadi kesalahan dalam memahami dan melaksanakan undang-undang. Di samping itu bahwa, “desentralisasi yang diikuti dengan perluasan otonomi daerah, kadang tidak sepenuhnya dimaknai bahwa daerah memiliki kewenangan penuh akan pembangunan dan pengelolaan sumberdaya di daerah” (sandiasa & Agustana, 2018: 2)

Ketiga, *diskresi* dalam melaksanakan kebijakan pusat terkait memfasilitasi perumahan bersubsidi untuk MBR, pemerintah daerah tidak memiliki atau berkomitmen untuk membuat peraturan daerah terkait dengan implementasi kebijakan perumahan bersubsidi, khususnya perumahan bagi MBR. Beberapa penerapannya dapat dikategorikan bersinggungan dengan Perda RTRW, ke depan akan memberi dampak signifikan pada peruntukan wilayah di Kabupaten. Penekanan pada pengawasan yang melibatkan banyak pihak seperti Desa Dinas, Desa Pakraman dan Subak tidak berjalan efektif, lebih bersifat mendukung pengembang dan lembaganya sendiri, kurang memperhatikan dampak lingkungan, baik sosial, budaya maupun lingkungan alam bisa menghadirkan sisi persoalan baru ke depan, seperti perebutan sumber air, konflik antara penduduk pendatang dengan penduduk pribumi, termasuk kerusakan lingkungan atau berkurangnya ruang terbuka hijau (RTH).

Keempat, terkait dengan SOP (*standar operational prosedur*) dan *follow up*, sarana dan alat pengendalian sebagai bahan evaluasi terhadap implementasi kebijakan masing-masing OPD yang terlibat, tidak jelas keterlibatannya,

mereka memiliki SOP yang diperuntukkan secara umum pada setiap pengajuan izin prinsip, mestinya untuk perumahan bersubsidi bagi MBR, diatur tersendiri, yang dapat meringankan bagi konsumen, maupun pengembang yang bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan pembangunan rumah bagi penduduk yang kurang mampu, sebagai contoh dalam penerapan pajak jual-beli tanah, diterapkan sesuai dengan ketentuan umum. *Follow up* terhadap izin prinsip yang sudah dikeluarkan dan laporan atas masyarakat konsumen yang merasa dirugikan tidak berjalan efektif. Pengawasan rutin tidak dilaksanakan secara konsisten oleh OPD yang bersangkutan, efektif dilakukan hanya sebelum izin dikeluarkan, belum pernah melakukan teguran bagi pengembang yang tidak melaporkan kegiatannya. Pelaksanaan prosedur yang demikian dapat berdampak pada perilaku pengembang, yang kecenderungannya melanggar guna meringankan biaya investasi dan memperoleh keuntungan yang lebih banyak.

4.4. Faktor-faktor Pendukung dan Hambatan dalam Implementasi Kebijakan Pembangunan Rumah Bersubsidi

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik dari sisi faktor pendukung maupun berbagai faktor penghambat. Demikian juga berkenaan dengan kebijakan rumah bersubsidi bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Dari hasil penelitian menunjukkan ada beberapa faktor pendukung yang menonjol yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan ini, yaitu: (1) adanya penduduk yang masih belum memiliki rumah yang layak huni; (2) adanya dukungan pemerintah daerah dan penguasa wilayah setempat; (3) tersedia lahan yang masih luas untuk membangun rumah MBR; dan (4) adanya kerjasama yang baik antara bank dan lembaga mitra lainnya.

Penerapan konsep harmoni manusia dengan Tuhannya hal ini dikenal oleh masyarakat setempat sebagai *prahyangan*, pemerintah menerapkan sepadan tempat suci, sumber air yang disucikan (*yeh anakkan*), kawasan perumahan harus menyediakan lokasi pendirian tempat ibadah. Hal ini sesuai dengan tujuan pembangunan perumahan, yang tidak hanya tertuju pada

kesehatan fisik, tetap juga pada penguatan kesehatan rohani, psikologi baik secara individu maupun keluarga (Nugroho, 2014: 152). Terjadinya harmoni diantara penghuni, individu dan keluarga, untuk membentuk masyarakat yang harmonis, sopan santun, dan memiliki jiwa gotong-royong dan kebersamaan, maka bentuk rumah, dan pola hunian juga harus diatur, sehingga tidak saling melanggar batas-batas keyakinan, batas wilayah, estetika, kebiasaan, adat-istiadat dan budaya juga harus diwujudkan dalam pemukiman yang baru terbentuk ini. Hal yang demikian dapat menjamin kenyamanan para penghuni dan membentuk kohesi dan integrasi sosial dalam pemukiman yang baru (Nugroho, 2014: 153).

Dari sisi harmoni manusia dengan lingkungannya, pemerintah dalam mengeluarkan izin prinsip melibatkan rekomendasi dari Dinas Lingkungan Hidup, Dinas PUPR Kabupaten, Badan Penanggulangan Bencana, dengan rekomendasi yang mereka keluarkan berkaitan dengan upaya penyelamatan lingkungan, keterjaminan adanya fasos (fasilitas sosial) dan fasum (fasilitas umum) yang sesuai. Dengan demikian dibentuk pemukiman dengan sanitasi yang memadai dan sehat, ruang terbuka hijau, fasilitas pembuangan dan pengelolaan sampah, keselamatan lingkungan dan kebersihan sumber daya air, sungai, konservasi daya alam dan lain sebagainya. Dengan begitu tatanan rumah yang sudah direncanakan demikian dapat memberi pengetahuan dan *learning process* agar para penghuni merubah perilaku dan cara hidup menuju pada cara pengelolaan perumahan dengan baik, sistem tata kelola lingkungan perumahan yang baik pula (Nugroho, 2014: 153).

5. Penutup

5.1. Simpulan

1. Implementasi kebijakan rumah bersubsidi bagi Masyarakat Berpenghasilan rendah sangat dipengaruhi oleh proses implementasi kebijakan bersangkutan. Implementasi melibatkan sinergitas berbagai aktor di daerah, perbankan, pengusaha dan masyarakat sebagai kelompok sasaran

2. Pengawasan pemerintah daerah dalam pelaksanaan kebijakan perumahan bersubsidi, lebih menekankan pada upaya bersifat preventif, melalui pemenuhan secara ketat pada pengeluaran izin prinsip bagi pengusaha.
3. faktor pendukung dan penghambat, yang sangat berpengaruh pada percepatan implementasi kebijakan. Adapun faktor pendukung adalah :
(a) masih terdapat penduduk yang belum memiliki rumah yang layak huni; (b) dukungan pemerintah daerah dan penguasa wilayah setempat; (c) tersedia lahan yang masih luas untuk membangun rumah MBR; dan (d) adanya kerjasama yang baik antara bank dan lembaga mitra lainnya. Dan sebagai faktor penghambat yang perlu dicarikan solusi adalah: (a) adanya perubahan-perubahan Peraturan Pelaksana; (b) belum adanya peraturan pendukung tentang Kebijakan Perumahan bersubsidi bagi MBR di daerah; (c) lahan yang ada di wilayah perkotaan dan sesuai dengan RTRW sangat terbatas; (d) proses pada bank masih lambat dan SDM terbatas, (e) ketidakcukupan permodalan para pengembang, dan (f) proses sosialisasi belum maksimal berakibat pada pemahaman masyarakat menjadi tidak memadai

5.2. Saran-Saran

1. Pemerintah harus memiliki konsistensi peraturan pelaksanaan, baik ditingkat pusat maupun di daerah, dengan demikian akan dapat dilaksanakan tepat waktu.
2. Melakukan revisi terhadap RTRW, yang dapat disesuaikan dengan pembangunan perumahan bersubsidi.
3. Bagi bank yang ditunjuk diharapkan dapat menyediakan sumberdaya manusia yang cukup, dan prosedur yang lebih mudah.
4. Bagi pengembang (pengusaha), diharapkan dapat memenuhi ketentuan peraturan dan perundang-undangan, khususnya dibidang permodalan sehingga pembangunan proyek dapat dilaksanakan dengan lancar.
5. Perlu dilakukan sosialisasi lebih banyak oleh para penyelenggara perumahan bersubsidi kepada masyarakat, dengan bekerjasama dengan

kantor-kantor pemerintah, desa dinas, desa pakraman, subak dan berbagai lembaga yang ada.

Daftar Pustaka

- Anggara, Sahya, 2012. *Ilmu Administrasi Negara: Kajian Konsep, Teori dan Fakta dalam Upaya Menciptakan Good Governance*. Pustaka Setia, Jakarta
- Brata, Roby Aray, 2014. *Good Governance & Permasalahan Pemerintahan Strategis*. I Media, Jakarta.
- Creswell, J. W. (2016). *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran (Edisi 4)*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Edward III, George, 1980. *Implementing Public Policy*. CQ Press, US
- Gobel , Erwin Zubair, & Yosef P. Koton, 2016. *Pengelolaan Danau Limboto dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Budi Utama, Yogyakarta
- Marzali, Amri, 2012. *Anthropologi & Kebijakan Publik*. Prenada Media Group, Jakarta.
- Mikkelsen, Britha, 2011. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya Pemberdayaan: Panduan Bagi Praktisi Lapangan*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Nugroho, Riant, 2014. *Kebijakan Sosial Untuk Negara Berkembang*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Osumanu, Issaka Kanton, Enoch Akwasi Kosoe and Frederick Dapilah, 2016. "Residential housing in Ghana's low-income urban areas: An analysis of households living conditions in the Wa Municipality" . In *Journal of Geography and Regional Planning*, Vol. 9 (7), pp. 139-153, July, 2016.
- Parsons, Wayne, 2014. *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana, Jakarta
- Presiden RI, 2011. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7
- Presiden RI, 2016. *Peraturan Pemerintah RI Nomor 64 Tahun 2016, Tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Presiden RI, 29 Desember 2016)*
- Purwanto, Erwan Agus, & Dyah Ratih Sulistyastuti, 2012. *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya Di Indonesia*. Gaya Media, Yogyakarta.

- Rewansyah, Asmawi, 2010. *Reformasi Birokrasi dalam Rangka Good Governance*. CV Yusaintanas Priman, Jakarta
- Sandiasa, Gede, 2015. “Implementasi Kebijakan system Irigasi Berbasis Kearifan Lokal”, *Disertasi*, Pasca Sarjana Administrasi Publik UB, Malang
- Sandiasa, Gede, & Putu Agustana, 2018. “Reformasi Administrasi dan Birokrasi Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Kualitas Layanan Publik di Daerah”. Dalam *Public Inspiration*, Warmadewa, Denpasar <http://ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/public-inspiration/article/view/824/551>
- Siagian, Sondang P, 2014. *Filsafat Administrasi (Edisi Revisi)*. Bumi Aksara, Jakarta
- Silalahi, Ulbert. 2005. *Studi Tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori dan Dimensi*. Cetakan Keenam. Sinar Baru Algensindo, Bandung.
- Wahab, Solichin Abdul, 2008. *Analisis Kebijakan dan Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta