

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN MELALUI PROGRAM REHABILITASI SOSIAL RUMAH TIDAK LAYAK HUNI (RTLH), DI KOTA GARUT, PROVINSI JAWA BARAT

## IMPLEMENTATION OF POVERTY ALLEVIATION POLICY THROUGH SOCIAL REHABILITATION FOR ADEQUATE DWELLING IN GARUT MUNICIPALITY, WEST JAVA PROVINCE

**Haryati Roebyantho**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial  
Jl. Dewi Sartika No. 200 Cawang III Jakarta Timur. Telp. 021-8017146  
E-mail : atijoewono@gmail.com

**Nunung Unayah**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial  
Jl. Dewi Sartika No. 200 Cawang III Jakarta Timur. Telp. 021-8017146  
E-mail : nunung\_unayah@gmail.com

### Abstrak

Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) bertujuan agar setiap warga negara mempunyai tempat tinggal dan lingkungan yang aman. Menurut Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal (PDT), kabupaten Garut termasuk salah satu daerah tertinggal karena sebagian masyarakatnya memiliki Rumah Tidak layak huni. Maka penelitian ini ingin mengkaji dan menganalisis bentuk-bentuk implementasi kebijakan program FM-RTLH-di Kabupaten Garut, mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi. Pendekatan yang digunakan penelitian kebijakan (*policy research*) dengan menggunakan strategi “*restrospective analysis*”. Responden adalah pembuat kebijakan FM-RTLH di tingkat Kementerian (Kementerian sosial dan kimpraswil, Bappeda dan dinas sosial Provinsi dan kota. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan *focus group discussion* (FGD). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Awalnya tahun 2010 kebijakan penanggulangan kemiskinan Kementerian Sosial RI di Kabupaten Garut tertuang dalam strategi kebijakan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Barat melalui program FM-KUBE, dan sejak tahun 2011 prioritas pada Program Pengembangan Perumahan dan Permukiman, Pendanaan program terdiri dari Anggaran Belanja Negara (APBN), Anggaran Belanja Daerah (APBD) dan pihak swasta. Implementasi Program FM-RTLH menunjukkan : (1) belum mencapai sasaran dalam menentukan sasaran, (2) belum jelas kualifikasi pendamping program, tahapan pelaksanaan program belum runtut dan belum semua tahapan dilaksanakan Hal tersebut terjadi disebabkan sosialisasi Pedoman Pelaksanaan Program RTLH hanya sampai pada tataran provinsi. Sedangkan pemahaman pembuat kebijakan Pemerintah Daerah provinsi Jawa Barat tentang Pedoman Pelaksanaan program FM-RTLH kurang karena sosialisasi Pedoman belum ada dalam perencanaan. Implementasi program FM-RTLH di tingkat Kabupaten Garut tidak melalui sosialisasi dari instansi pusat namun sesuai arahan pendamping. Rekomendasi untuk Pemerintah pusat, yakni sinergitas program lintas sektoral di tingkat pusat dan tingkat kabupaten (Dinsosnaker, Kimpraswil, PLN, Pertanahan, Pemda). Terbitnya legalitas program di tingkat kabupaten Garut dan Pemerintah provinsi Jawa Barat . .

**Kata kunci:** *implementasi kebijakan, kemiskinan, rumah tidak layak huni.*

### Abstract

*Social Rehabilitation of Inadequate House for poor people has aimed to gain a safer citizens dwelling. Based on data of the Ministry of Less Developed Area Improvement, Garut district has categorized as*

*one among less developed areas due to huge number of its citizens that have inadequate dwelling. The research intends to gain information of program implementation and to analyze significant factors that impacting the result. This study uses policy research methods and especially by retrospective analysis. The respondents consist of policy maker in national level, province and district. Data has collected through in-depth interview and focus group discussions (FGD). The result of study shows that the program has begun in 2010 as initiated by the Ministry of Social affairs then continued by Provincial Development Board by Social Economic Empowerment Program for the Poor. Then in 2011, the activities have been selected as priority, and supported by national and provincial budget. The study identifies that program implementation has varies limitations such as 1) unable to get right target, 2) un-clear of facilitators qualification, 3) unorganized of program sequences, and incomplete planed program. Those limitations is as an impact of limited socialization that only conducted in province level, and has not reached till district level. The study recommends that synergy of some related sectors in all level is necessary, in national, provincial and district level.*

**Keywords:** *policy implementation; poverty; inadequate dwelling.*

## PENDAHULUAN

Amanah Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945 pasal 28A<sup>1</sup> dan pasal 28H<sup>2</sup>, menyebutkan bahwa untuk mempertahankan kehidupannya, setiap warga negara berhak untuk mempunyai tempat tinggal dan lingkungan yang aman, sehat. Kenyataannya, sejak keluar kebijakan pemerintah melalui Kepmen Kimpraswil Nomor 403/KPTS/M/2002 tentang pedoman teknis pembangunan rumah sederhana sehat dan Kepmen Kimpraswil Nomor 24/KPTS/M/2003 tentang pengadaan rumah sehat sederhana dengan fasilitas subsidi perumahan. Dalam kenyataan, sejak perumahan masih merupakan salah satu kebutuhan yang sulit dijangkau oleh masyarakat miskin di Indonesia. Salah satu penyebabnya adalah karena pendapatan yang tidak tetap, rendahnya lapangan kerja, terbatasnya keterampilan yang dimiliki, sehingga menjadi salah satu penyebab masyarakat tidak mampu memenuhi hak dasar salah satunya rumah.

Keterbatasan masyarakat miskin dalam mengakses perumahan yang sehat dan layak, merupakan masalah kompleks dan tidak lagi

dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi tetapi juga kegagalan memenuhi hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam, dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki yang selanjutnya dapat mempengaruhi atau mengganggu tingkat kesejahteraan hidupnya.

Salah satu penyebabnya adalah karena pendapatan tidak tetap, terbatasnya lapangan kerja, rendahnya pendidikan dan keterampilan yang dimiliki masyarakat miskin, sehingga menjadi salah satu penyebab masyarakat miskin tidak dapat memenuhi salah satu kebutuhan dasar papan, artinya mereka memiliki rumah tidak layak huni.

Perumahan dan pemukiman, selain merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia,

- 
1. UUD RI Tahun 1945, pasal 28 A menyebutkan bahwa Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya..
  2. UUD RI Tahun 1945, pasal 28A Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

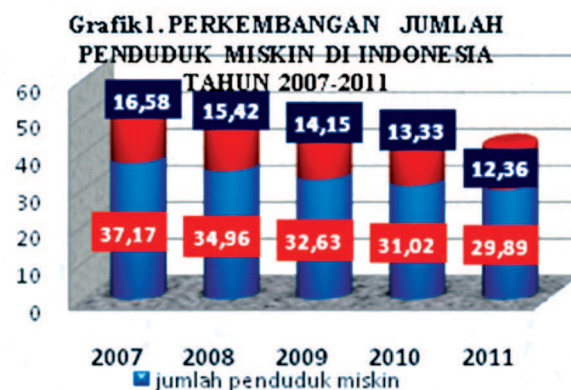
juga mempunyai fungsi yang sangat strategis dalam perannya sebagai pusat pendidikan keluarga, peningkatan kualitas generasi yang akan datang dan persemaian budaya atau sistim nilai. Salah satu wujud kesejahteraan masyarakat dapat ditandai dengan meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan bermartabat, antara lain melalui pemenuhan kebutuhan papannya.

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan perumahan bagi keluarga miskin, yakni dengan memperluas akses layanan perumahan dan permukiman yang sehat dan layak huni bagi masyarakat miskin. Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan tridaya yaitu pendayagunaan lingkungan, pemberdayaan sosial dan pemberdayaan ekonomi. Ketiga pendekatan ini diharapkan masyarakat miskin dapat meningkatkan kapasitasnya untuk memperbaiki secara mandiri kondisi perumahan dan permukiman mereka.

Disamping itu upaya lainnya yang juga dilakukan adalah dengan memberikan bantuan sarana dan prasarana dasar permukiman bagi masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah, penyediaan sarana air bersih pada permukiman rawan air, penataan dan rehabilitasi permukiman kumuh, dan pemberdayaan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan di perkotaan, kredit pemilikan rumah/ KPR bersubsidi, maupun pengembangan perumahan swadaya. (Komite Penanggulangan Kemiskinan, 2005: 59).

Berbagai kebijakan tersebut di atas, belum menunjukkan hasil seperti yang diharapkan dalam mengatasi keterbatasan akses, mutu, dan kepemilikan perumahan dan permukiman sehat bagi masyarakat miskin. Permasalahan utama yang dihadapi oleh masyarakat miskin adalah terbatasnya akses terhadap perumahan yang sehat dan layak, rendahnya mutu lingkungan permukiman dan lemahnya perlindungan untuk mendapatkan dan menghuni perumahan yang

layak dan sehat. Beberapa kendala dihadapi dalam melaksanakan program-program yang pernah diluncurkan tersebut, belum tersedianya data perumahan dan lingkungan yang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan masyarakat miskin.

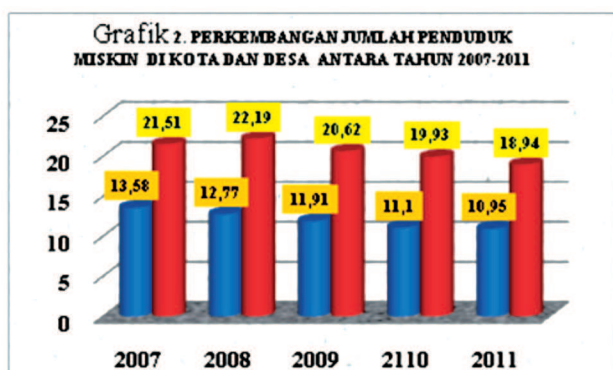


Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah Penduduk miskin di Indonesia mengalami penurunan dalam waktu lima tahun yakni tahun 2007 jumlah penduduk miskin ada 37,17 juta jiwa (16,58% dari keseluruhan jumlah penduduk) menurun 3,48% sehingga pada tahun 2011 penduduk miskin menjadi 29,89 juta jiwa (12,36%). Rata-rata penurunan jumlah penduduk miskin setiap tahunnya 0,69%.

Laporan dari Kementerian Daerah Tertinggal, mendiskripsikan bahwa pada tahun 2007 jumlah penduduk miskin di kota mencapai 13,37%, sedang jumlah penduduk miskin di desa lebih tinggi dari kota yakni mencapai 20,23%. Penduduk miskin di desa umumnya tinggal di daerah tertinggal yang tersebar di 183 kabupaten di Indonesia. keberadaan kabupaten tertinggal, sebagian besar atau 70% terdapat di Indonesia bagian timur, (lihat grafik berikut ini). (PDT, 2011).

Pada tahun 2010 Kementerian Sosial Republik Indonesia menetapkan 50 kabupaten tertinggal yang menjadi prioritas program penanggulangan kemiskinan perdesaan.

Khusus untuk provinsi Jawa Barat terdapat dua kabupaten yaitu Sukabumi dan Garut. (Kemensos,2010), Kabupaten Garut merupakan bagian dan wilayah provinsi Jawa Barat yang masuk dalam kategori daerah tertinggal. Menurut BPS tahun 2010 Kabupaten Garut memiliki jumlah penduduk sebanyak 2.374.783 jiwa. Pendapatan asli daerah kecil dibandingkan daerah lain di Jawa Barat yaitu sebesar Rp 44,4 milyar pada tahun 2010.



Sumber: Data sekunder dari Badan Pusat Statistik. 2011.

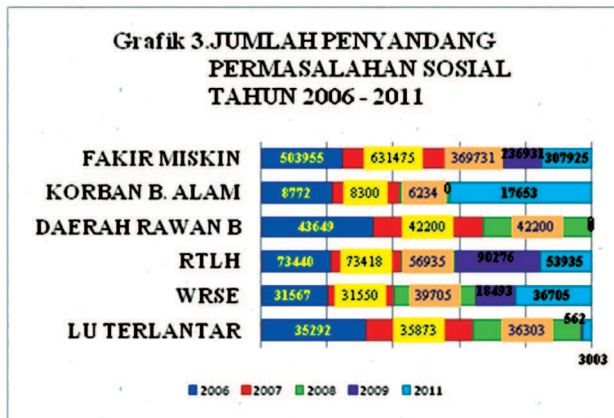
geografis merupakan wilayah agraris dengan hamparan lahan sawah dan lahan kering yang luas. Wilayah selatan merupakan daerah perbukitan dan pegunungan dengan lahan sawah yang produktif, sedangkan wilayah utara merupakan daerah perbukitan dengan potensi lahan kering. Menurut Biro Pusat Statistik (BPS), pada tahun 2011 jumlah penduduk miskin ada 45.025 atau 37,5%.

Kabupaten Garut yang secara geografis berdekatan dengan Kota Bandung sebagai ibukota provinsi Jawa Barat, merupakan daerah penyangga dan *hitterland* bagi pengembangan wilayah Bandung Raya. Oleh karena itu, Kabupaten Garut mempunyai kedudukan strategis dalam memasok kebutuhan warga Kota dan Kabupaten Bandung sekaligus pula berperan di dalam mengendalikan keseimbangan lingkungan.

Kabupaten Garut yang dinamis, dalam perkembangannya, Kabupaten Garut tumbuh dan mengalami perubahan yang cukup signifikan. Untuk menanggulangi perubahan dan pertumbuhannya, sampai tahun 2009 Kabupaten Garut memiliki 42 Kecamatan, 21 Kelurahan dan 403 Desa. Kecamatan Cibalong merupakan kecamatan yang mempunyai wilayah terluas mencapai 6,97% wilayah Kabupaten Garut atau seluas 21.359 Ha, sedangkan kecamatan Kersamanah merupakan wilayah terkecil dengan luas 1.650 Ha atau 0,54%.

Pemerintah Kabupaten Garut menyusun RPJM Tahun 2009-2014 untuk mewujudkan Garut yang Mandiri dalam Ekonomi, Adil dalam Budaya dan Demokratis dalam Politik dengan Didasari Ridlo Allah SWT. Adapun salah satu misi yang akan dicapai adalah meningkatkan kuantitas dan kualitas infrastruktur wilayah sesuai dengan daya dukung dan fungsi ruang, fokus pada penataan pemukiman dan lingkungan melalui pembenahan atau perbaikan rumah tidak layak huni.

Berkaitan dengan penataan pemukiman dan lingkungan melalui pembenahan atau perbaikan rumah tidak layak huni, kabupaten Garut masih menduduki urutan kedua dari enam permasalahan rawan sosial. Data Dinas Tenaga Kerja Sosial dan Transmigrasi Kabupaten Garut tahun 2011 menunjukkan bahwa dalam lima tahun (tahun 2006 sampai 2011) jumlah penduduk penyandang permasalahan sosial yang berkaitan dengan disparitas daerah dan bencana alam, adalah: *Fakir miskin, korban bencana alam, wanita rawan sosial ekonomi, korban bencana alam rawan, rumah tidak layak huni dan lanjut usia terlantar*. Gambaran jumlah permasalahan sosial selama lima tahun terakhir dapat dilihat pada grafik 3.



Sebagaimana terlihat dalam grafik 3, bahwa sebagian besar Kabupaten Garut tinggal di pedesaan, bangunan rumah masyarakat jauh dari kriteria layak huni. Merespon kondisi tersebut Pemerintah Kota Garut melalui Dinas Sosial dan Tenaga Kerja melaksanakan program penanggulangan kemiskinan melalui Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak layak Huni (RS-RTLH) dengan berpedoman pada Undang-Undang nomor 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial dan Undang undang nomor 13 tahun 2011 tentang penanganan Fakir Miskin.

Permasalahan utama yang dihadapi oleh masyarakat miskin adalah terbatasnya akses terhadap perumahan yang sehat dan layak, rendahnya mutu lingkungan permukiman dan lemahnya perlindungan untuk mendapatkan dan menghuni perumahan yang layak dan sehat. Demikian juga persoalan perumahan dan permukiman di Kabupaten Garut sesungguhnya tidak terlepas dari dinamika yang terjadi dalam kehidupan masyarakat maupun kebijakan pemerintah di dalam mengelola perumahan dan permukiman. Sejak Tahun 1992 telah dikeluarkan Undang- Undang nomor 4 tahun 1992 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Pemukiman.

Dalam perjalanannya, acuan tersebut dirasakan kurang sesuai lagi dengan berbagai perkembangan permasalahan yang semakin

kompleks, sehingga diperlukan pengaturan dan penanganan perumahan dan permukiman yang lebih terintegrasi.

Permasalahannya untuk mengetahui pelaksanaan program RTLH dalam penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah Kabupaten Garut dalam penanggulangan kemiskinan dan sebagai referensi pada Direktorat Pemberdayaan dan penanggulangan kemiskinan, kementerian sosial.

### **Kerangka Konsep Implementasi Kebijakan Penanggulangan Program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH).**

#### **1. Konsep Kebijakan**

Definisi kebijakan menurut kamus besar bahasa Indonesia, adalah kebijaksanaan (kepandaian menggunakan akal budinya), rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan rencana pelaksanaan suatu pekerjaan, cara bertindak (pemerintah, organisasi) sebagai pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran, garis haluan (Depdikbud, 1993,h.115 )

Menyitir pendapat Irfan Islamy kebijakan adalah suatu strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan dengan ciri identifikasi dari tujuan, langkah untuk mencapai tujuan, penyediaan input untuk pelaksanaan secara nyata dari strategi tersebut. Yeremias T Keban memandang kebijakan sebagai konsep filosofis, merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai suatu rangkaian kesimpulan dan rekomendasi; kebijakan dipandang sebagai suatu cara, dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanismenya dalam mencapai produknya. (Yeremias T Keban, 2004:h.55).

George C. Edwards III dan Ira Sharkansky mengemukakan pengertian kebijakan sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan itu dapat berupa sasaran atau tujuan dari program-program pemerintah. Penetapan kebijakan tersebut dapat secara jelas diwujudkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam pidato-pidato pejabat teras pemerintah serta program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. (Edwards III & Sharkansky, 1978).

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli kebijakan, program RTLH adalah suatu rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar atau pedoman cara bertindak pemerintah dalam penanganan fakir miskin untuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat miskin melalui program rehabilitasi rumah tidak layak huni. Konsep Program RTLH, merupakan salah satu kebijakan Kementerian Sosial Republik Indonesia dalam penanggulangan kemiskinan,

Program RS-RTLH diperuntukkan bagi keluarga miskin dengan kriteria: (1) Memiliki KTP/identitas yang berlaku, (2) KK tidak memiliki sumber mata pencaharian atau memiliki sumber mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan, (3) Memenuhi kebutuhan sehari-hari masih memerlukan bantuan pangan misal: raskin, zakat dll. (4) tidak memiliki aset apabila dijual cukup untuk makan 3 bulan, (5) memiliki rumah dibuktikan dengan sertifikat atau keterangan lainnya, (6) rumah yang dihuni tidak memenuhi syarat antara lain: tidak permanen/rusak, dinding atap rusak sehingga mengganggu keamanan dan keselamatan, lantai dalam kondisi rusak, rumah tidak memiliki fasilitas kamar, kamar mandi, cuci dan kakus (Direktorat Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan dan pedesaan 2011).

Pedoman Petunjuk Pelaksanaan RS-RTLH menjelaskan bahwa RS-RTLH dilaksanakan secara kelompok antara 5–10 orang, kelompok membentuk pengurus (minimal ada ketua, sekretaris, bendahara), membuka rekening kelompok, kelompok menyusun anggaran rehabilitasi rumah, menyusun pelaksanaan kegiatan (mengusulkan tukang yang membangun rumah, mengusulkan toko bahan/material bangunan, menyusun pertanggungjawaban administrasi dan menyusun pelaporan pelaksanaan RTLH. Dalam proses pelaksanaan RTLH, kelompok mendapatkan pendampingan dari kelurahan yang mempunyai tugas untuk memonitoring pelaksanaan RTLH dan membantu menyusun pelaporan.

## **2. Implementasi Kebijakan.**

Menurut Winarno, implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerjasama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002: 101). Di sisi lain Samudra Wibawa menyitir pendapat Meter dan Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu atau kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan (Samudra Wibawa dkk:1994:15)

Solichin AB, mengutip pendapat Daniel A Mazmanian dan A Sabatier tentang makna implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan, menjadi fokus perhatian implementasi kebijakan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman kebijakan Negara, yang mencakup usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk

menimbulkan dampak nyata pada masyarakat. (Solichin Abdul Wahab, 2004,65).

### 3. Studi Implementasi Kebijakan

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan Eugene Bardach dalam Leo Agustino (2006:138), yaitu: "adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien."

Dalam derajat lain Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Leo Agustino (2006:139) mendefinisikan Implementasi Kebijakan sebagai: "*Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar*", biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya".

Sedangkan, Van Meter dan Van Horn dalam Leo Agustino (2006: 139) mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai: "*Tindakan-*

*tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan*".

Dari tiga definisi tersebut di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa Implementasi kebijakan penanganan Kemiskinan melalui Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layah Huni dari Kementerian Sosial Republik Indonesia bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin melalui Program bantuan Rehabilitasi Rumah Tidak layak Huni (RTLH). Sasaran kebijakan adalah masyarakat miskin yang memiliki rumah tidak layak huni di Kabupaten Garut, Pendamping (aparatur kelurahan, TKSK dan PSM) dan pelaksana Program RS-RTLH di tingkat Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Garut.

Kegiatan pencapaian tujuan RS-RTLH Kementerian Sosial Republik Indonesia adalah terbentuknya kelompok (satu kelompok beranggotakan 5 sampai 10 Kepala Keluarga), struktur kelompok (minimal ketua, Sekretaris dan bendahara), memiliki rekening bank (untuk transfer dana stimulan), menyusun perencanaan kerja.

*Outcome* RS-RTLH sebagai hasil kegiatan antara lain:(1) Teratasinya sebagian masalah kemiskinan terutama pemenuhan kebutuhan papan dan sarana lingkungan sehat, (2). Tersedianya rumah yang layak huni, (3). Adanya kenyamanan bertempat tinggal (3)

Meningkatnya kemampuan keluarga dalam melaksanakan peran dan fungsi keluarga untuk memberikan perlindungan, bimbingan dan pendidikan, (4) Meningkatnya kualitas kesehatan lingkungan permukiman keluarga miskin, (5) Meningkatnya harkat dan martabat keluarga miskin.

Sutrisno dalam makalahnya yang berjudul, pemikiran tentang arah kebijakan menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh variabel isi kebijakan dan lingkungan kebijakan. Dua hal ini harus didukung oleh hubungan antar organisasi, sumberdaya organisasi dan karakteristik kemampuan agen pelaksana. (Sutrisno, 2004).

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kebijakan (*policy research*) dengan menggunakan strategi "*restrospective analysis*", yakni untuk mengidentifikasi kebijakan penanganan kemiskinan di Kabupaten Garut, mendiskripsikan implementasi program rumah tidak layak huni di Kabupaten Garut. menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi serta dampak program RTLH

Lokus penelitian Kabupaten Garut yang dipilih karena termasuk daerah tertinggal di Provinsi Jawa Barat. Penentuan lokasi secara purposive berdasarkan lokasi yang telah melaksanakan program RTLH tahun anggaran 2010-2011. Sesuai dengan sumber data dari Dinas Sosial dan Tenaga kerja Kabupaten Garut, dipilih lokasi penelitian di 3 (tiga) kecamatan yakni: (1) kecamatan Tarogong kidul (kelurahan Sukakarya, kelurahan Pataruman, dan kelurahan Sukajaya), (2) Kecamatan Karang Kapitan (kelurahan Lengkongjaya), (3) kecamatan Garut Kota (kelurahan Muara Sanding).

Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap para penerima manfaat program RTLH tahun 2010-2011, Pendamping program RTLH di tingkat kelurahan dan kabupaten, Pelaksana program di tingkat kabupaten dan provinsi dan *focus group disscussion* (FGD) terhadap pelaksana Program RTLH yang terdiri atas; Bappeda Provinsi Jawa Barat, Dnas Sosial Provinsi Jawa Barat, Kimpraswil provinsi Jawa Barat, Bappeda Kabupaten Garut, Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Garut, Penerima program RTLH, Pendamping RTLH dan tokoh masyarakat. Juga studi dokumentasi. Fokus analisis pada 4 aspek yakni aspek komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi dalam pelaksanaan program RTLH. Data dan informasi akan dianalisis menggunakan program SPSS 13.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Deskripsi implementasi kebijakan program RTLH mencermati tentang tujuan atau sasaran program RTLH di kabupaten Garut; proses rehabilitasi RTLH dan hasil atau dampak program RTLH.

### a. Implementasi kebijakan Penanganan Kemiskinan Di Kabupaten Garut.

Pemerintah Kabupaten Garut telah mendesain kerangka penanggulangan kemiskinan untuk mewujudkan dan membangkitkan kemandirian dan kebersamaan warga dalam mengatasi permasalahan kemiskinan bersama-sama dengan pemerintah daerah (Garut-express.com).

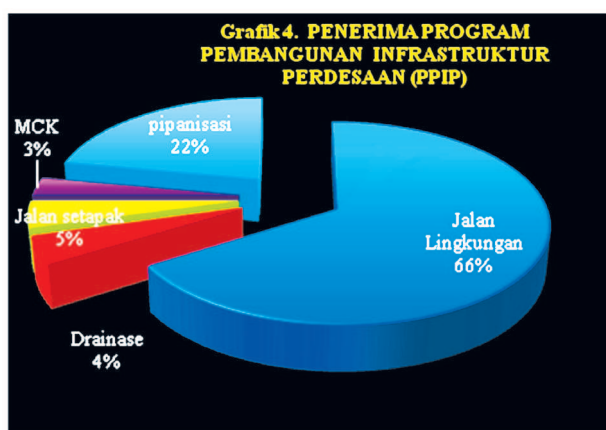
Tiga program penanggulangan kemiskinan yang digulirkan pemerintah pusat menjadi bagian dari garapan Dinas Tata Ruang dan Permukiman (Tarkim) Kabupaten Garut sejak tahun 2011- tahun 2012. Ketiga program



yang dimaksud yaitu *Program Pembangunan Infra-struktur Perdesaan (PIIP)*, *Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP)*, dan *Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas)*. Ketiga program ini termasuk dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM).

Berdasarkan data dari Dinas Tarkim Kabupaten Garut, penerima manfaat melalui PPIP pada tahun 2011 mencapai sasaran 4685 KK dengan rincian: Jalan lingkungan diakses sebanyak 3.000 KK, Saluran Air Bersih/pipanisasi dirasakan 1.000 KK jalan setapak (350 KK), drainase (200 KK), dan MCK (135 KK).

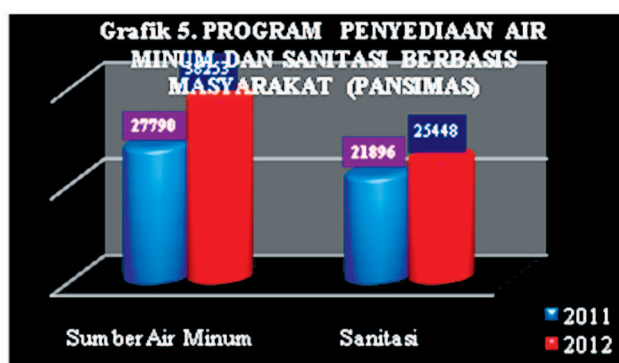
Grafik 4 menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah Kabupaten Garut dalam penanganan kemiskinan perdesaan untuk tahun 2012, sebagian besar (60%) dilakukan melalui program PPIP yakni perbaikan jalan lingkungan tempat tinggal; lainnya ada 22% melalui program Pipanisasi, yang dinikmati penerima dalam mengakses air minum, 5% lainnya melalui program mendapatkan perbaikan jalan setapak. Sisanya penduduk perdesaan mendapatkan akses perbaikan drainase (4%) dan MCK (3%).



Sumber: data sekunder 2012

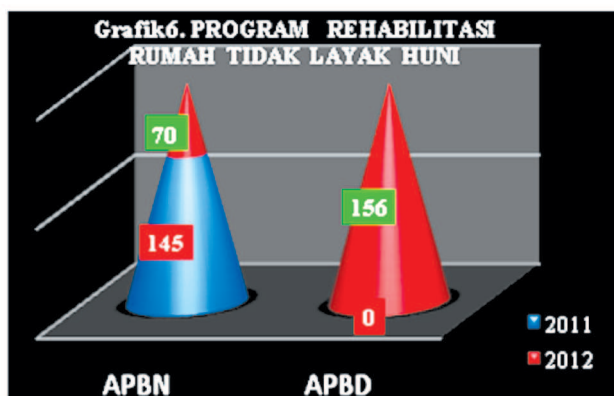
Penerima manfaat P2KP secara keseluruhan ada sebanyak 54.018 KK dan 32.799 KK atau

38% adalah penerima dari kelompok penduduk miskin, dan 62% adalah penduduk non miskin. Program P2KP digulirkan dalam bentuk 3 kegiatan utama yaitu ekonomi, lingkungan, dan sosial. Kegiatan ekonomi disalurkan di sektor perdagangan. Kegiatan lingkungan diwujudkan dalam 16 pembangunan infrastruktur seperti jalan, posyandu, saluran irigasi, perumahan, dan lain-lain. Kegiatan sosial difokuskan pada bidang kesehatan ibu dan anak. Program Pamsimas bertujuan untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap pemenuhan kebutuhan air Minum dan sanitasi. Sebagaimana terlihat dalam grafik 5 penerima program PANSIMAS mengalami kenaikan seperti sumber air minum pada tahun 2011 mampu memenuhi kebutuhan 27790 orang dan pada tahun 2012 mampu memenuhi kebutuhan sumber air minum sekitar 33253 jiwa. Artinya Program PANSEMAS dalam waktu 2 tahun mampu memenuhi kebutuhan sarana air minum, mencapai 201263.701 (0,03% dari keseluruhan penduduk di Kabupaten Garut) yang meliputi 16 desa. Ditinjau dari wilayah yang dapat dipenuhi kebutuhan air minum baru Desa selama 2 tahun hanya mampu menyediakan air minum untuk 3,4 persen dari keseluruhan wilayah desa atau kelurahan.



Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-RTLH) di Kabupaten Garut melalui sumber dana APBD Kabupaten Garut, Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten Garut, Dinas tata kota kabupaten

Garut dan baru dilaksanakan tahun 2011 melalui dana APBN dan pada tahun 2012 .



Selain dana APBN terdapat juga dana APBD untuk Program Bantuan Bahan Rumah (BBR). Sumber dana program RS-RTLH Di Kabupaten Garut untuk tahun 2011 berasal dari APBN untuk 145 KK dan dana APBD untuk 70 KK. Tahun 2012 program RTLH hanya mendapatkan dana dari APBD untuk 156 KK. Artinya dari 96953 KK RTLH yang baru tertangani hanya 371 KK dan yang belum tertangani sekitar 96797 KK. Program RTLH adalah memberikan bantuan stimulan kepada setiap KK sejumlah Rp.10.000.000,- Adapun sasaran lokasi adalah kecamatan Tarogong kidul (kelurahan Sukakarya, kelurahan Pataruman, dan kelurahan Sukajaya), Kecamatan KarangKapitan (kelurahan Lengkongjaya), kecamatan Garut Kota (kelurahan Muara Sanding).

Menurut Kepala Dinas Tarkim Kabupaten Garut, didampingi Satker PNPM, Satria Budi, menjelaskan, anggaran untuk program penanganan kemiskinan tahun 2012 sejumlah Rp. 16.952.500.000,-. Data dari Pemerintah Daerah Kabupaten Garut menunjukkan bahwa program PIPP di laksanakan di 4 kecamatan dan tersebar di 9 Desa, masing-masing Desa menerima Rp.25.000.000,-. P2KP digulirkan di 71 desa.

## b. Implementasi kebijakan Program Rehabilitasi Rumah tidak Layak Huni di Kabupaten Garut

Kebijakan menurut Lasswell dan Kaplan yang dikutip oleh Said Zainal Abidin (Abidin, 2004: 21) adalah sarana untuk mencapai tujuan, kebijakan merupakan program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik. Pakar kebijakan lainnya berpendapat bahwa, kebijakan adalah suatu keputusan yang menuntut adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan bagi pembuat dan pelaksana kebijakan.

Berdasarkan pendapat di atas, kebijakan Program RTLH di kabupaten Garut merupakan suatu kerangka kerja dari Kementerian Sosial Republik Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin. Program ini bertujuan mewujudkan pemenuhan kebutuhan rumah layak huni bagi masyarakat miskin, tersedianya rumah tinggal yang nyaman bagi keluarga baik secara sosial dan psikis.

Pedoman Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan (P2K) melalui Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-RTLH), menyebutkan kriteria penerima manfaat RTLH adalah: (1) Memiliki KTP/identitas yang berlaku, (2) KK tidak memiliki sumber mata pencaharian atau memiliki sumber mata pencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan, (3) Memenuhi kebutuhan sehari-hari masih memerlukan bantuan pangan misal: raskin, zakat dll. (4) tidak memiliki aset apabila dijual cukup untuk makan 3 bulan, (5) memiliki rumah dibuktikan dengan sertifikat atau keterangan lainnya, (6) rumah yang dihuni tidak memenuhi syarat antara lain: tidak permanen/ rusak, dinding atap rusak sehingga mengganggu

keamanan keselamatan, lantai dalam kondisi rusak, rumah tidak memiliki fasilitas kamar, kamar mandi, cuci dan kakus (Direktorat Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan, 2011 dan pedesaan 2011).

RS-RTLH dilaksanakan dengan pendekatan kelompok. Keluarga miskin membentuk kelompok 5 -10 orang. Selanjutnya masing-masing kelompok di dampingi pendamping kelurahan membentuk pengurus, minimal memiliki Ketua, Wakil ketua dan bendahara. Setelah terbentuk susunan kepengurusan, kelompok diwajibkan membuka rekening untuk penerimaan dana program RTLH. Tahap berikutnya, penerima manfaat bersama-sama pendamping menyusun Anggaran untuk rehabilitasi rumah.

Pendamping program di tingkat kelurahan menjelaskan bahwa penyusunan program meliputi: kebutuhan material (genteng, semen, paku dll) dan upah tukang bangunan dan tukang kayu. Pengusulan bahan material harus disertakan usulan toko yang sanggup menyediakan bahan bangunan/material. Pendamping juga memberikan asistensi menyusun perencanaan kegiatan, menyusun pertanggung-jawaban administrasi dan menyusun pelaporan pelaksanaan rehabilitasi rumah. Pendamping program di tingkat kelurahan juga mempunyai tugas dan peran dalam memonitoring pelaksanaan program.

Hasil wawancara dan observasi terhadap kondisi rumah, menunjukkan sebagian besar (75% dari keseluruhan sasaran) memiliki rumah tidak layak huni (setiap hujan bocor, atau apabila ada hujan lebat atap dikawatirkan akan jatuh). Mereka adalah keluarga miskin yang memiliki rumah yang tidak layak huni (kondisi rumah: tidak permanen atau rusak, dinding atap rusak) sehingga mengganggu keamanan dan keselamatan keluarga, kondisi lantai rusak, rumah tidak memiliki fasilitas kamar, kamar mandi, cuci dan kakus.

Hasil wawancara dengan pelaksana program (staf kantor Dinas Sosial dan tenaga kerja kabupaten Garut), memperoleh informasi bahwa penentuan sasaran penerima bantuan FM-RTLH adalah keluarga miskin yang memiliki rumah dalam kondisi tidak layak huni atau hampir roboh. Jumlah penerima manfaat tahun 2010-2012 berjumlah 650 penerima, tersebar di 36 kecamatan dan 63 desa. Rincian persebaran penerima RTLH dapat dilihat pada tabel 1.

Sebagaimana digambarkan dalam tabel 1, seluruh kelompok penerima RTIH beranggotakan 10 orang, sedang pada tahun 2011 jumlah anggota kelompok bervariasi antara 5 orang sampai 10 orang. Tahun 2011, jumlah kelompok semakin bervariasi yakni ;terdapat 4 kelompok memiliki anggota 5 orang, 2 kelompok beranggotakan 8 orang dan satu kelompok beranggotakan 9 orang. Sedang 42 kelompok lainnya memiliki anggota 10 orang.

Tabel. 1. Lokasi Program RTLH menurut kecamatan, desa dan tahun

NO	2010			2011			2012		
	KECAMATAN	DESA	KK	KECAMATAN	DESA	KK	KECAMATAN	DESA	KK
1	Karang Kapitan	1. Karang Kapitan 2. Lengkong jaya	10 10	Selaawi	Cirapuhan	10	Sukaesmi	3. Suka Mulya 4. Pada Mukti	10 10
2	Suka Wenang	Sukaluju	10	Tarogong Kaler	Mekarwangi	10	Kadungora	1. Hegar Sari 2. Telaga Sari	10 10
3	Garut Kota	Kota kulon	10	Mekar mukti	Cija yana	10	Tarogong Kidul	Kersa Menak	5
4	Tarogong kidul	Jaya Raga	10	Pakenjeng	Karang Sari	10	Karang Pawitan	Lebak agung	5
5	Tarogong Kaler	Pananjung	10	Leles	Leles	10	Togong Kidul	Tarogong	10
6	Banyuresmi	Suka Ratu	10	Mekar Mukti	Jaga baya	10	Tarogong Kaler	Cimanganten	30****
7	Pasir Wangi	1. Talaga 2. Pada suka	10 10	Samarang	Cinta Rakyat	10			
8	Bayongbong	Ciburuy	10	selaawi	Cirapuhan	10			
8	cisurupan	1. Pakuwon. 2. Suka Tani	10 10	Cilawi	Desa kolot	10			
10	Cikajang	Giri jaya	10	Cikelet	Cigadog	10			
11	Singa Jaya	1. Singa Jaya 2. Karang Agung 3. Ciuduan 4. Cigintung	10 10 10 10	Banyu Resmi	Bina Karya	5*			
11	Cihurip	Cihurip	10	Bl. limbangan	1. Surabaya 2. Dunggu swiru 3. Neglasari	5* 5* 5*			
12	Cibalong	Karya sari	10	Singajaya	1. Panca Surya 2. Suka Wangi	8** 8**			
13				Peundey	Peundey	9**			
14				Tarogong Kidul	Jaya Waras	10			
15				Tarogong Kaler	Pananjung	10			
16				Garut Kota	1. Suka Negla 2. Muara Sanding 3. Cimuncang	10 10 10			
17				Karang Pawitan	1. Lebak Jaya 2. Lengkong Jaya	10 10			
18				Tarogong Kidul	1. Suka karya. 2. Pataruman 3. Suka Jaya	10 10 10			
			190			470			90

Sumber: Data sekunder Dinas Sosial dan Tenaga Kerja, Kabupaten garut 2012

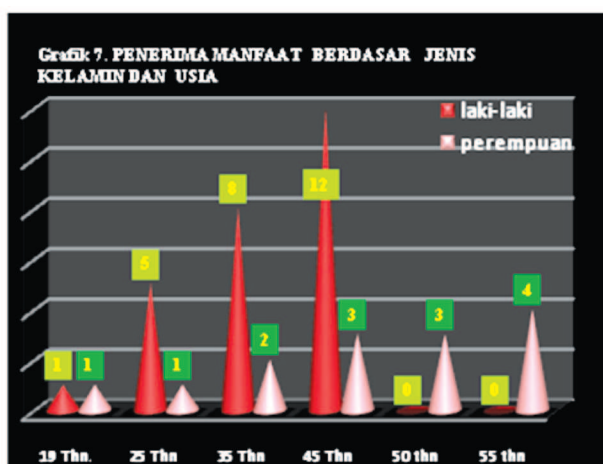
Catatan : \* satu kelompok beranggota 5 orang

\*\* satu kelompok beranggota 8 orang

\*\*\* satu kelompok beranggotakan 9 orang

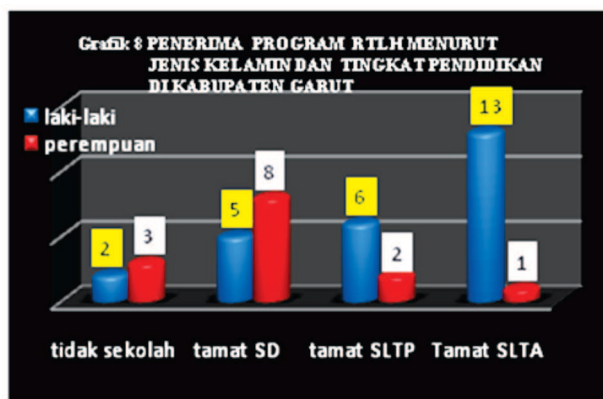
\*\*\*\* satu kelompok beranggotakan 30 orang atau 2 kelompok lainnya tidak memiliki nama

Hasil wawancara dengan penerima manfaat program RTLH, pendamping dan pelaksana di tingkat kabupaten, menunjukkan bahwa sebagian besar (45 orang) berusia antara 45 tahun sampai 55 tahun. Rincian persebaran usia penerima manfaat dapat dilihat pada grafik 7. Hal ini sesuai dengan kebijakan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja fokus sasaran penerima bantuan RTLH pada wanita lanjut usia yang memiliki rumah tidak layak huni.



Sumber: data primer 2012

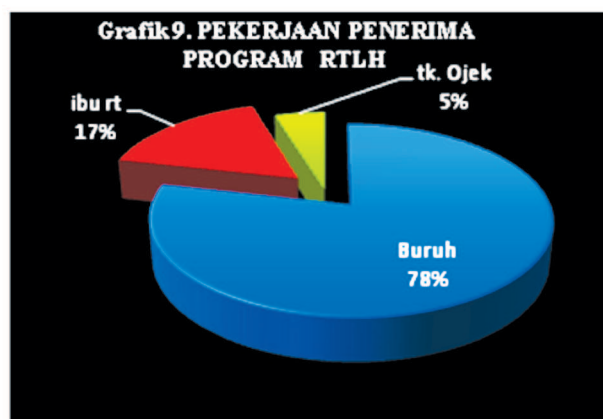
Penerima program RS-RTLH terdiri dari 26 laki-laki dan 14 orang perempuan. Berdasarkan pendidikan sebagian besar 26 orang (laki-laki 13 orang dan perempuan 13 orang) berpendidikan minimal tidak tamat SD dan maksimal Tamat SLTP. Penerima program yang berpendidikan tamat SLTA ada 13 orang laki-laki dan 1 orang wanita (Persebaran distribusi penerima manfaat berdasar usia dan pendidikan dapat dilihat pada grafik 8). Hasil wawancara dengan kepala seksi Pemberdayaan Sosial, memperoleh informasi bahwa penetapan sasaran lokasi berdasarkan Surat Keputusan Bupati Garut Nomor 47/kep 227 Bappeda/2010 tentang penetapan status desa/kelurahan di Kabupaten Garut. Dalam SK tersebut ditentukan kecamatan di Kabupaten



Sumber: data primer 2012

Garut yang berstatus tertinggal. (lihat grafik)

Kondisi ekonomi penerima program RS-RTLH diukur dari mata pencaharian, penghasilan per bulan. Hasil pendataan menunjukkan bahwa sebagian besar (31 orang atau 78 persen) bekerja sebagai buruh serabutan dan 2 orang atau 3 persen sebagai penjual jasa transportasi (tukang ojek). Sisanya 17 persen atau 7 orang tidak memiliki pekerjaan. Umumnya wanita berusia diatas 50 tahun. (lihat grafik 9).



sumber: data primer 2012

Tabel 1. Penghasilan penerima RS-RTLH

No	JUMLAH PENGHASILAN	INCOME KEPALA KELUARGA		INCOME SELURUH KELUARGA	
		JUMLAH	PERSENTASE	JUMLAH	PERSENTASE
1	Rp. 600.000	30	75	21	53
2	Rp. 900.000-	4	10	14	35
3	Rp.1.500.000	2	5	5	12
3	Tdk bekerja	4	10	0	0
		40	100	40	100

Sumber: data primer 2012<sup>3</sup>

Dilihat dari penghasilan setiap bulan per keluarga, sebagian besar (21 orang atau 53 persen) penerima program berpenghasilan Rp.600.000,-, 14 orang atau 35 persen memiliki penghasilan Rp. 900.000,- dan 5 orang atau 12 persen berpendapatan per bulan sebesar Rp.1.500.000,-. Perhitungan pemenuhan kebutuhan hidup per hari rata-rata dari masyarakat Kabupaten Garut sejumlah Rp.213.726,- per jiwa./per bulan atau Rp. 7.125,- per jiwa/hari. Responden yang memiliki penghasilan per bulan sebesar Rp.1.500.000,-, sebenarnya tidak memenuhi persyaratan sebagai penerima manfaat, Namun kondisi rumahnya sudah hampir roboh maka berdasarkan kesepakatan antara aparat kelurahan dan pendamping kabupaten mereka diprioritaskan.

Tabel 2. Tanggungan keluarga Penerima Program

No	TANGGUNGAN	JUMLAH	PERSENTASE
1	2 orang	3	8
2	3 orang	6	16
3	4 orang	27	68
4	5 orang	4	6
	JUMLAH	40	100

Sumber: Data Primer 2012

Hasil pendataan dan observasi tentang kondisi rumah tidak layak huni penerima

manfaat fokus pada: status kepemilikan tanah, kondisi bangunan rumah (atap, lantai, ventilasi, ruangan dan WC/Kamar mandi). Hasilnya: status rumah sebagian (53%) milik sendiri, lainnya 17 orang (39%) penerima program RS-RTLH menempati rumah orangtua/mertuanya dan 2 orang masih sewa. Dilihat dari jenis dinding, sebagian besar (38 orang atau 95 persen) dinding rumahnya terdiri dari bambu kayu dan sisanya 2 orang atau 5 persen) dinding rumah sudah diplester kasar atau tembok. (lihat tabel 3)

Tabel 2. Status rumah Penerima Program RTLH

No	STATUS RUMAH	JUMLAH	PERSENTASE
1	MILIK SENDIRI	21	53
2	MILIK ORANG TUA/SAUDARA	17	39
3	SEWA	2	8
	JUMLAH	40	100

Sumber: Data Primer 2012

Tabel 3. Jenis Dinding Penerima Program RTLH

No	DINDING RUMAH	JUMLAH	PERSENTASE
1	BAMBU/KAYU	38	95
2	TEMBOK DIPLESTER KASAR	2	5
	JUMLAH	40	100

Sumber: Data Primer 2012

3. Hasil wawancara dengan penerima RS-RTLH di kecamatan Tarogong kidul ( kel. Sukakarya, kel Pataruman, sukajaya); Kec.Karang Kapitan (kel .Lengkongjaya), kec Garut Kota (Muara Sanding).

Tabel 4. Fasilitas kamar mandi Penerima Program RTLH

No	LANTAI	JUMLAH	PERSENTASE
1	BERSAMA SAMA DENGAN ORG LAIN	33	83
2	MEMILIKI SENDIRI TTP KONDISI SEDERHANA	7	17
	JUMLAH	40	100

Sumber: Data Primer 2012

Hasil observasi terhadap kondisi rumah, luas bangunan rata rata sekitar 44 m<sup>2</sup>. Kondisi bangunan hampir semua (95%) terdiri dari rumah panggung atau rumah dari kayu, lantai dari papan, atap dari anyaman bambu. Kondisi bangunan sudah rusak (atap sebagian merosot sehingga kalau hujan bocor dan kalau ada angin besar kemungkinan besar atap jatuh). Rumah tidak memiliki ventilasi, tidak memiliki kamar, tidak ada kamar mandi, sumur dan WC.

Hasil survei dan observasi terhadap Sarana lingkungan sumur, sebagian besar (33 orang atau 83%) kamar mandi dan WC digunakan bersama sama dengan keluarga lainnya dan sisanya 7 orang atau 17% sudah memiliki kamar mandi, sumur dan WC meski kondisinya masih sederhana {pintu kamar mandi dari papan (2 KK), dari seng (5 KK)}. Hasil observasi tentang lingkungan dan sarana tempat tinggal penerima manfaat program RTLH menunjukkan bahwa tata letak rumah tinggal berdempetan, jarak antara rumah yang satu dengan lainnya antara 5-10 m. Lingkungan terlihat kumuh dan becak apabila hujan, tidak ada saluran pembuangan air, dan tidak ada jalan setapak.

Kondisi rumah memberi pengaruh terhadap fungsi keamanan keluarga dan kenyamanan keluarga. Penerima manfaat menuturkan bahwa dengan kondisi rumah yang hampir roboh dan bocor kalau hujan, menimbulkan perasaan

kurang nyaman bagi anggota keluarga. Apabila hujan atap bocor, anak-anak yang masih kecil merasakan kedinginan. Mereka rentan terkena penyakit seperti influenza atau penyakit batuk pilek. \kenyamanan keluarga terganggu. Bentuk rumah dengan tidak memiliki kamar untuk anak-anak, berpengaruh secara psikologis bagi pertumbuhan mental anak.

### c. Proses Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di kabupaten Garut

Tahapan proses program RTLH diawali dengan mengumpulkan warga miskin di kantor dinas sosial dan tenaga kerja kabupaten Garut. Mereka mendapat arahan dari Kepala Bidang Pemberdayaan kantor Dinas Sosial Provinsi Garut. Pada saat itu dijelaskana tentang program RS-RTLH, Sasaran program, mekanisme pelaksanaan program, monitoring dan penyusunan laporan.

Penentuan sasaran program RS-RTLH ditentukan secara bersama-sama antara aparat kelurahan, RT dan RW sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan yakni Diwarga miskin yang rumahnya hampir roboh atau rusak berat. Lokasi penelitian ditentukan di Kecamatan Singajaya dengan sampel 5 desa (Tarogong Kidul, Tarogong Kaler, Garut Kota, dan Karang Pawitan). Populasi penerima manfaat di 5 desa terdiri dari 100 KK. Pelaksana program menyebutkan bahwa jumlah penerima manfaat setiap desa berbeda jumlahnya, Hal ini berpedoman dari kebijakan pemerintah sesuai dengan status desa yang memiliki penduduk miskin.

Sebagaimana terlihat dalam tabel 1, desa Tarogong Kidul mendapatkan bantuan RTLH untuk 40 KK, Tarogong Kaler 10 KK, Karangpawitan 20 KK dan Garut Kota 30 KK. (Lihat tabel 1). Selanjutnya masing-masing kelurahan mengumpulkan penerima manfaat RTLH yang sudah dipilih untuk membentuk

kelompok. Setiap kelompok 10 orang, dipilih berdasarkan kedekatan tempat tinggal. “Belum disusunnya“ petunjuk Pelaksanaan program RS-RTLH di kab.Garut belum memiliki Pedoman menyebabkan pelaksanaan program tidak memiliki tujuan yang terukur. Oleh karena itu pelaksanaan program sesuai dengan kebijakan pemangku jabatan dan pendamping lapangan, Misal:penentuan sasaran adalah rumah yang sudah akan roboh maka sebagian (30%) sasaran penerima RS-RTLH adalah perempuan, berusia lebih dari 56 th, sehingga pada saat penerimaan dana yang mengerjakan perbaikan rumah adalah anak atau menantu.

Pengerjaan rumah umumnya dilakukan oleh ketua kelompok dan tukang. Pelaksanaan program RTLH bukan rehabilitasi rumah warga miskin tetapi membangun rumah dengan merubah tata ruang, bentuk bangunan dan merubah jenis bahan material. Rata-rata penerima manfaat program RTLH merobohkan rumah yang lama dengan membangun rumah yang baru. Beberapa desa seperti di Lebak Agung, pemberian bantuan RTLH menyebabkan lunturnya kearifan lokal daerah. Beberapa penerima manfaat mengatakan bahwa pemberian bantuan RTLH mengakibatkan rumah panggung masyarakat dirobohkan dan dibangun rumah dengan dinding plester. ditinjau dari dana yang dikeluarkan untuk biaya pembangunan rumah sekitar Rp.25.000.000. Sedangkan bantuan program RTLH hanya Rp.10.000.000,- Akibatnya pembangunan rumah tidak tuntas dan agar pembangunan selesai maka penerima manfaat meminjam uang pada saudara atau penguasa.

Proses program RS-RTLH kurang dipahami tujuannya oleh penerima manfaat dan pendamping di tingkat kelurahan sehingga masih terdapat perbedaan dalam penataan ruang, penyediaan sarana lingkungan (air bersih, penerangan, MCK, pembuangan air).

Temuan lapangan lainnya, pembangunan rumah belum serta merta mendapatkan pemasangan instalasi listrik. Pemasangan aliran listrik sangat dibutuhkan oleh warga. Untuk memenuhi kebutuhannya maka mereka memasang listrik dengan cara nyambung ke tiang listrik. Secara ilegal. Hal tersebut bisa mengakibatkan kebakaran yang disebabkan oleh arus pendek.

## PEMBAHASAN

Menurut Smith Implementasi kebijakan terdiri dari tiga unsur utama yang saling berkaitan satu sama lain sebagai suatu system. ketiga unsur utama tersebut meliputi: “(1) unsur pelaksana (*implementator*); (2) adanya program yang akan dilaksanakan, dan; (3) *target groups*”. Abdul Wahab juga mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah “*Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.*”

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi dengan pelaksanaan program RTLH, memperoleh informasi bahwa kebijakan Program Penanganan Fakir Miskin, melalui Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (RS-RTLH) merupakan program untuk merespon permasalahan tidak terpenuhinya kebutuhan papan layak huni dan sarana lingkungan bersih pada masyarakat miskin Kota Garut (lihat tabel 3). Menurut Pelaksana dan staf pemerintah Kabupaten Garut. tujuan Program RTLH adalah (1) tersedianya rumah layak huni, (2) adanya kenyamanan bertempat tinggal, (3) meningkatkan kemampuan



keluarga dalam melaksanakan peran dan fungsi keluarga dalam memberikan perlindungan, (4) bimbingan dan pendidikan, (5) meningkatkan kualitas kesehatan lingkungan pemukiman keluarga miskin di kecamatan Tarogong Kidul (kelurahan Sukakarya, kelurahan Pataruman, dan kelurahan Sukajaya), Kecamatan Karang Kapitan (kelurahan Lengkongjaya), kecamatan Garut Kota (kelurahan Muara Sanding).

Unsur pelaksana Program RTLH berjenjang dengan sistem top down. Penyusun formulasi kebijakan adalah Kementerian Sosial cq Direktorat Jenderal Penanggulangan Kemiskinan (GULKIN). Diharapkan dalam pelaksanaan rehabilitasi rumah dikerjakan secara kelompok. Namun dalam pelaksanaan, pengarahan dari pelaksana tingkat kabupaten pengerjaan rumah dilakukan oleh tukang yang ditentukan oleh ketua kelompok dengan persetujuan pendamping kelurahan.

Di Kabupaten Garut, penjelasan atau sosialisasi Program RTLH dilaksanakan aparat Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat. Pedoman pelaksanaan dan pedoman teknis pelaksanaan program RTLH di formulasikan oleh Kementerian Sosial RI. Keberhasilan pelaksanaan program RTLH manakala para pelaksana mulai dari tingkat Direktorat Jenderal Penanggulangan Kemiskinan hingga aparat kelurahan sebagai pendamping program RTLH terlibat mengikutinya secara saksama dari awal perumusan kebijakan tersebut, hingga pelaksanaannya.

Demikian dapat dikatakan bahwa secara garis besar diharapkan mempunyai banyak manfaat antara lain: (1) Peningkatan pemenuhan kebutuhan rumah layak huni bagi warga miskin. (2) Dengan program RTLH, dengan cara pembentukan kelompok diharapkan dapat meningkatkan kebersamaan/gotong royong dalam memperbaiki rumah dan sarana

lingkungan, (3) Diharapkan dengan program RTLH, keluarga merasa aman, nyaman dalam melaksanakan hidup berkeluarga.

Menurut Edwards III dalam Winarno (2007) bahwa dalam mengkaji implementasi kebijakan, terlebih dahulu perlu diajukan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut: *“What are the preconditions for successful policy implementation? What are the primary obstacles to successful policy implementation?”* Maksudnya, apa prasyarat untuk keberhasilan implementasi kebijakan program RTLH? Apa hambatan utama keberhasilan implementasi kebijakan? Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan menguraikan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah: *communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure.*

berdasarkan observasi dan fakta di lapangan. Dengan menggunakan analisis implementasi kebijakan model Edwards III, maka Implementasi kebijakan Program RTLH di Kabupaten Garut dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. dilihat dari faktor komunikasi, Program RTLH baru disosialisasikan sampai tingkat Kabupaten. Sosialisasi yang dilaksanakan baru pada tahapan mempublikasikan informasi (komunikasi satu arah) tentang tujuan program bantuan dana RTLH, pembentukan kelompok, mekanisme penerimaan dana melalui rekening bank, menyusun perencanaan, dan menyusun laporan. Sifat komunikasi satu arah menyebabkan pelaksana program (penerima manfaat, pendamping kelurahan dan kabupaten) belum memahami secara mendalam tujuan inti dari Program RTLH. Pemahaman fungsi rumah dalam program RTLH masih terbatas pada pemahaman

fungsi rumah secara fisik yaitu melindungi orang-orang di dalamnya dari ancaman dan gangguan dari panas, hujan dan gangguan keamanan. Sehingga pengarahan pendamping dalam membangun rumah lebih mendahulukan bentuk dan tata ruang rumah ditinjau dari aspek kesehatan dan keamanan keluarga seperti: rumah harus ada kamar tidur, ada ventilasi atau jendela. Temuan dalam diskusi dengan penentu kebijakan pembangunan perumahan dan sarana lingkungan (Dinas Sosial dan Tenaga Kerja, Dinas Kesehatan, Dinas tata ruang BAPPEDA, Dinas perumahan rakyat, Kimpraswil) menginformasikan bahwa masing-masing instansi melaksanakan program sendiri-sendiri. Sedangkan sasaran program sama sehingga satu KK dapat memperoleh dua atau tiga program. Hal ini disebabkan komunikasi diantara instansi belum terbangun. Belum terjalannya komunikasi antar SKPD di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Garut dalam penanganan kemiskinan melalui program RTLH maka keberhasilan program penanganan kemiskinan kurang terlihat, karena penanganan belum tuntas.

- b. Dilihat dari sisi sumberdaya, (pendamping program RTLH di tingkat Kabupaten, pendamping program RTLH di tingkat kelurahan) belum ada kualifikasi pendamping sebagaimana di maksudkan dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Pedoman Pelaksanaan Program RTLH belum menjelaskan tentang: siapakah pendamping itu, peran pendamping pada tataran provinsi, kabupaten, kecamatan dan kelurahan, kualifikasi masing-masing pendamping.

Sebagaimana dalam Undang –Undang Nomor 11 tahun 2009 disebutkan bahwa seorang pendamping harus memiliki pengetahuan dan keterampilan di bidang tugasnya. Kenyataan pendamping yang dipilih umumnya hanya memiliki

pengetahuan tentang kesejahteraan sosial tetapi tidak memiliki keterampilan tentang membangun rumah layak huni, pengetahuan tentang lingkungan dan sarana yang bersih dan sehat.

- c. Target program RTLH bertujuan tersedianya rumah layak huni, sehingga ada kenyamanan untuk tempat tinggal, sehingga keluarga mendapatkan perlindungan, bimbingan dan pendidikan, meningkatkan kualitas kesehatan lingkungan kesehatan dan meningkatkan harkat dan martabat keluarga miskin ( Dit Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan , 2011).

Hasil wawancara dari pelaksana program di tingkat provinsi dan kabupaten memperoleh informasi bahwa pemberian dana stimulan bantuan program RTLH hanya diberikan sekali yaitu Rp.10.000.000 setiap KK. Dana tersebut diperuntukan untuk membeli bahan material membangun rumah dan ongkos upah buruh bangunan. Dana yang diberikan bersifat stimulan, dengan harapan kelompok masyarakat penerima dapat termotivasi untuk memperbaiki rumah sehingga layak untuk dihuni.

Dalam tataran implementasi Program RTLH, panduan hanya berasal dari Kementerian Sosial RI. Pedoman pelaksana ada namun pelaksana implementasi pada tataran penerima dan pendamping belum memahami target Program. Di sisi lain kenyataan di lapangan dengan dana sebesar Rp.10.000.000,- masyarakat hanya mampu membangun pondasi rumah bahkan ada rumah yang lantainya belum di plester. Apabila dikaitkan dengan target sasaran maka capaian program masih terbatas pada membangun rumah layak huni (karena terlindung dari panas, hujan dan angin) tetapi untuk kenyamanan belum tercapai karena ada jendela tetapi belum ada daun jendela, untuk sementara ditutup dengan papan sehingga udara dan sinar matahari tidak bisa masuk.

Belum disusunnya Petunjuk operasional program RTLH di tingkat kabupaten Garut serta belum di sosialisasikan capaian kinerja program terhadap pendamping dan pelaksana di tingkat kabupaten menyebabkan kendala dalam mengevaluasi tingkat keberhasilan program.

## KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dapatlah disimpulkan sebagai berikut:

Karakteristik sasaran penerima program tidak seluruhnya mengacu dari Pedoman Pelaksanaan Kementerian Sosial RI, namun disesuaikan dengan kebijakan pemerintah daerah dalam penanganan kemiskinan melalui program RTLH. Pelaksanaan Rehabilitasi rumah diawali dengan pembentukan kelompok (10 orang). Selanjutnya memiliki pengurus, pendamping. Pendamping dan ketua kelompok membuka rekening. Penyusunan perencanaan dilakukan seluruh anggota dengan pendamping.

Tujuan utama program RTLH adalah merehabilitasi rumah, namun kenyataan adalah membangun rumah sehingga dana 10 juta rupiah tidak cukup untuk membangun rumah. Akibatnya bangunan rumah belum selesai. Capaian kinerja program RTLH hanya mencapai target fisik sedang target sosial dan psikologis belum dapat dicapai karena tidak adanya petunjuk operasional dan sosialisasi program secara rinci.

Kualifikasi pendamping juga belum jelas. Program RTLH sebagai salah satu penanganan kemiskinan di Kota Garut dilaksanakan masing-masing sektoral, belum membentuk jaringan penanganan satu pintu sehingga belum bisa di hitung keberhasilan mencegah bertambahnya jumlah penduduk miskin.

## SARAN

a. Dilaksanakan koordinasi antara SKPD dengan koordinator BAPPEDA dalam

Penanganan kemiskinan melalui RTLH melalui peningkatan jaringan pelayanan satu pintu. Misal: dinas Sosial, dinas kesehatan, BKKBN fokus pada perubahan perilaku keluarga miskin dalam membangun rumah, menciptakan lingkungan bersih, membangun sarana sanitasi dan kamar mandi. WC dan sumur, membuat tanaman sehat di sekeliling rumah. Sedang dari segi fisik, membangun rumah urus PU, Kimpraswil., PLN, Dinas pertanahan.

- b. Implementasi program RTLH berhasil mengurangi jumlah rumah tidak layak huni dan meningkatkan kesejahteraan warga miskin.
- c. Perlu disusun buku petunjuk operasional di tingkat kabupaten dalam memperlancar implementasinya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, S.Z. (2006), *Kebijakan Publik*, Penerbit Suara Bebas, Yogyakarta.
- Adi, I.R. (2005). *Ilmu Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Jakarta, Universitas Indonesia
- Badan Pusat Statistik, (2012). *Data penduduk miskin dan hampir miskin di Indonesia*, Jakarta: Badan Statistik
- Direktorat Jenderal Pemberdayaan sosial, (2006). *Pedoman umum program pemberdayaan fakir miskin*, Jakarta, Direktur pemberdayaan Fakir Miskin
- Direktorat Jenderal Pemberdayaan sosial, (2010). *Pedoman Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni*, Kementerian Sosial RI
- Dye, T.R. (2005). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Education Inc.
- Edwards III, G.C. & Sharkansky, I. (1978).

*The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*, San Francisco: W.H. Freeman and Company

Islamy, M.I. (1988), *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bina Aksara.

Iwantono, S. (2004). *Pemikiran Tentang Arah Kebijakan*. Makalah, Jakarta.

Parsons, W. (2011). *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisa Kebijakan*, Kencana (Prenada Media Group), Jakarta.

Tangkilisan, H.N.S. (2003). *Teori dan Konsep Kebijakan Publik dalam Kebijakan Publik yang Membumi*, Lukman Offset dan YPAPI, Yogyakarta.

Wahab, S.A. (2003). *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi*, Bumi Aksara.

Winarno, B. (2007). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo.

.....Undang Undang Dasar tahun 1945