

**EVALUASI KEBIJAKAN PENANGANAN RUMAH KUMUH  
MELALUI PEMBANGUNAN RUSUNAWA DI  
KOTA TANJUNG BALAI**

**TESIS**

OLEH

**IDAWATI TANJUNG  
NPM. 111801096**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2013**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 25/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
  2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
  3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
- Access From ([repository.uma.ac.id](http://repository.uma.ac.id))25/8/23

# **EVALUASI KEBIJAKAN PENANGANAN RUMAH KUMUH MELALUI PEMBANGUNAN RUSUNAWA DI KOTA TANJUNG BALAI**

## **TESIS**

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik  
pada Pascasarjana Universitas Medan Area



OLEH

**IDAWATI TANJUNG  
NPM. 111801096**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2013**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 25/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

# UNIVERSITAS MEDAN AREA MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

## HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul : Evaluasi Kebijakan Penanganan Rumah Kumuh Melalui  
Pembangunan Rusunawa di Kota Tanjung Balai**

**Nama : Idawati Tanjung**

**NPM : 111801096**



**Menyetujui**

**Pembimbing I**

**Pembimbing II**

**Dr. Warjio, MA**

**Ir. E. Harso Kardhinata, MSc**

**Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Administrasi Publik**

**Direktur**

**Dr. Warjio, MA**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area  
Access From (repository.uma.ac.id)25/8/23

Document Accepted 25/8/23

**Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS**

**Telah diuji pada Tanggal 27 Mei 2013**

---

---

**Nama : Idawati Tanjung**

**NPM : 111801096**



**Panitia Penguji Tesis :**

**Ketua : Ir. Zoelhery Noor, MP**

**Sekretaris : Isnaini, SH, M.Hum**

**Pembimbing I : Dr. Warjio, MA**

**Pembimbing II : Ir. E. Harso Kardhinata, MSc**

**Penguji Tamu : Drs. Usman Tarigan, MS**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 25/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)25/8/23

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, 27 Mei 2013

Yang menyatakan,



**Idawati Tanjung**

## ABSTRAK

### EVALUASI KEBIJAKAN PENANGANAN RUMAH KUMUH MELALUI PEMBANGUNAN RUSUNAWA DI KOTA TANJUNG BALAI

**Nama** : Idawati Tanjung  
**NPM** : 111801096  
**Program Studi** : Magister Administrasi Publik  
**Pembimbing I** : Dr. Warjio, MA  
**Pembimbing II** : Ir. E. Harso Kardhinata, MSc

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan penanganan rumah kumuh melalui pembangunan rusunawa di Kota Tanjung Balai dalam mendukung pengentasan kemiskinan di Kota Tanjung Balai. Penelitian ini bermaksud mengetahui dan menggambarkan bagaimana pelaksanaan kebijakan penanganan rumah kumuh melalui pembangunan rusunawa di Kota Tanjung Balai, dengan demikian penelitian akan mengarah pada penelitian deskriptif yang lebih menekankan pada pengungkapan makna dari kebijakan penanganan rumah kumuh melalui pembangunan rusunawa di Kota Tanjung Balai oleh Pemerintah Kota Tanjung Balai kepada masyarakat miskin serta masalah-masalah yang muncul didalam pelaksanaannya.

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh data bahwa Pemerintah Kota Tanjung Balai dalam upaya mengentaskan kemiskinan serius dalam melaksanakannya, salah satunya adalah dengan mengadakan program pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) tipe 24 di Kota Tanjung Balai yang dibangun pada tahun 2011 sebanyak 1 twin blok dan pada tahun 2012 sebanyak 1 twin blok yang masing-masing tiap twin blok berisi 96 unit, dimana sebelumnya telah dibangun 2 twin blok Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) tipe 21 dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat akan tempat tinggal yang layak huni. Dari 37.416 keluarga yang ada di Kota Tanjung Balai, terdapat 5.500 keluarga pra sejahtera dan sisanya termasuk keluarga sejahtera. Garis kemiskinan di Kota Tanjung Balai pada Tahun 2010 yaitu pada level Rp. 259.838,- dengan jumlah penduduk miskin sebanyak 25,2 ribu orang dengan persentase penduduk miskin 16,32 persen.

**Kata Kunci** : evaluasi kebijakan, kemiskinan, rusunawa.

## ABSTRACT

### **POLICY EVALUATION OF SLUM HOUSING THROUGH THE CONSTRUCTION OF RUSUNAWA IN THE CITY OF TANJUNG BALAI**

**Name** : **Idawati Tanjung**  
**NPM** : **111801096**  
**Study Program** : **Master of Public Administration**  
**Advisor I** : **Dr. Warjio, MA**  
**Advisor II** : **Ir. E. Harso Kardhinata, MSc**

*This study aims to determine the implementation of policies for handling slum houses through the construction of Rusunawa in Tanjung Balai City in supporting poverty alleviation in Tanjung Balai City. This study intends to find out and describe how the implementation of the policy of handling slum houses through the construction of rusunawa in Tanjung Balai City, thus the research will lead to descriptive research which emphasizes more on disclosing the meaning of the policy of handling slum houses through the construction of rusunawa in Tanjung Balai City by the Tanjung Balai City Government. Balai to the poor and the problems that arise in its implementation.*

*Based on the results of the study obtained data that the Tanjung Balai City Government in an effort to alleviate serious poverty in implementing it, one of which is by holding a construction program for the type 24 Simple Rental Flats (Rusunawa) in Tanjung Balai City which was built in 2011 as many as 1 twin block and in 2012 as many as 1 twin block which each twin block contains 96 units, where previously 2 twin blocks of Simple Rent Flats (Rusunawa) type 21 were built in order to meet the community's need for a decent place to live. Of the 37,416 families in Tanjung Balai City, there are 5,500 underprivileged families and the rest are prosperous families. The poverty line in Tanjung Balai City in 2010 was at the level of Rp. 259,838, - with the number of poor people as many as 25.2 thousand people with the percentage of poor people 16.32 percent.*

*Keywords: policy evaluation, poverty, rusunawa.*

## KATA PENGANTAR

Pertama sekali Penulis ingin memanjatkan Puji dan Syukur Kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya, sehingga penulis dapat mengerjakan dan menyelesaikan Tesis ini sebagai suatu syarat yang wajib dikerjakan untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik (M.AP) pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Adapun judul Tesis yang diangkat oleh penulis adalah “*Evaluasi Kebijakan Penanganan Rumah Kumuh Melalui Pembangunan Rusunawa di Kota Tanjung Balai*”.

Penulis menyadari Tesis ini masih sangat membutuhkan saran, kritikan serta masukan agar dapat dilanjutkannya penulisannya menjadi sebuah Tesis yang baik nantinya, untuk itu penulis mengharapkan saran dan masukan dari para Dosen Pembimbing maupun para rekan mahasiswa yang membacanya yang dapat membangun semangat dan menyempurnakan tesis ini.

1. Bapak Rektor Universitas Medan Area, Prof. Dr. H.A. Ya'kub Matondang, MA.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani., MS., selaku Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Warjio, MA, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik dan sekaligus Pembimbing I.
4. Bapak Ir. E. Harso Kardhinata, MSc, selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan masukan dan saran untuk menyempurnakan penyusunan tesis ini.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 25/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)25/8/23

5. Teman-teman mahasiswa pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, yang saling dukung dan memberikan semangat selama ini dalam menjalani masa studi.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun dari para pembaca demi penyempurnaannya. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi pemerintah.



Medan, Mei 2013

Penulis

**Idawati Tanjung**  
**NPM. 111801096**

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>ABSTRACT</b> .....	ii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	vii
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	7
1.3. Tujuan Penelitian .....	7
1.4. Manfaat Penelitian .....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	8
2.1 Teori Implementasi .....	8
2.2. Konsep dan Indikator Kemiskinan.....	26
2.3. Review Kebijakan Dan Program.....	33
2.4. Strategi dan Kebijakan Alternatif.....	36
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	47
3.1. Jenis Penelitian.....	47
3.2. Lokasi dan Waktu Penelitian .....	47
3.3. Subjek Penelitan.....	47
3.4. Teknik Pengumpulan Data.....	48
3.5. Jenis Data .....	49
3.6. Analisis Data .....	50
<b>BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN</b> .....	52
4.1. Sejarah Kota Tanjung Balai .....	52

4.2. Profil Wilayah Kota Tanjung Balai.....	55
4.3. Gambaran Umum Dinas Pekerjaan Umum Kota Tanjung Balai .....	59
<b>BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>80</b>
5.1. Maksud dan Tujuan Pembangunan Rusunawa.....	84
5.2. Penetapan Lokasi Rusunawa.....	89
5.3. Kondisi Infrastruktur di sekitar Lokasi Rusunawa.....	93
5.4. Kajian Pertumbuhan Fisik/Pemekaran Lokasi .....	98
5.5. Pengelolaan Rusunawa.....	101
<b>BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>104</b>
6.1. Kesimpulan.....	104
6.2. Saran.....	106
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>107</b>



## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
Tabel 1. Kegiatan di dalam Manajemen Implementasi Kebijakan .....	13
Tabel 2. Sebaran Kawasan Kumuh di Kota Tanjung Balai.....	88
Tabel 3. Jumlah penduduk dan kepadatan per kecamatan di Kota Tanjungbalai .....	89



## DAFTAR GAMBAR

	<b>Halaman</b>
Gambar 1. Formulasi Kebijakan Derivat.....	10
Gambar 2. Rangkaian Implementasi Kebijakan .....	11
Gambar 3. Langkah Intervensi atau Implementasi Kebijakan .....	12
Gambar 4. Struktur Organisasi Dinas Pekerjaan Umum Kota Tanjung Balai .....	75
Gambar 5. Lokasi Rumah Tidak Layak Huni di Bantaran Sungai dan Rel Kereta Api .....	90
Gambar 6. Lokasi Pembangunan Rusunawa Kota Tanjungbalai .....	92
Gambar 7. Gambaran Kondisi Lahan Rusunawa.....	93
Gambar 8. Beberapa fasilitas pendidikan yang ada disekitar lokasi Rusunawa.....	94
Gambar 9. Pasar Arkaco yang berada di sekitar lokasi Rusunawa.....	94
Gambar 10. Kondisi Infrastruktur di Sekitira Rusunawa.....	95
Gambar 11. Ruang Terbuka Hijau sebagai area bermain .....	96
Gambar 12. Jaringan Listrik dengan Trafo khusus untuk bangunan Rusunawa.....	97

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan terus menjadi masalah fenomenal sepanjang sejarah Indonesia sebagai *nation state*, sejarah sebuah negara yang salah memandang dan mengurus kemiskinan. Dalam negara yang salah urus, tidak ada persoalan yang lebih besar, selain persoalan kemiskinan. Kemiskinan telah membuat jutaan anak-anak tidak bisa mengenyam pendidikan yang berkualitas, kesulitan membiayai kesehatan, kurangnya tabungan dan tidak adanya investasi, kurangnya akses ke pelayanan publik, kurangnya lapangan pekerjaan, kurangnya jaminan sosial dan perlindungan terhadap keluarga, menguatnya arus urbanisasi ke kota, dan yang lebih parah, kemiskinan menyebabkan jutaan rakyat memenuhi kebutuhan pangan, sandang dan papan secara terbatas. Kemiskinan, menyebabkan masyarakat desa rela mengorbankan apa saja demi keselamatan hidup, *safety life* (James. C.Scott, 1981), mempertaruhkan tenaga fisik untuk memproduksi keuntungan bagi tengkulak lokal dan menerima upah yang tidak sepadan dengan biaya tenaga yang dikeluarkan. Para buruh tani desa bekerja sepanjang hari, tetapi mereka menerima upah yang sangat sedikit.

Kemiskinan menjadi alasan yang sempurna rendahnya *Human Development Index* (HDI), Indeks Pembangunan Manusia Indonesia. Secara menyeluruh kualitas manusia Indonesia relatif masih sangat rendah, dibandingkan dengan kualitas manusia di negara-negara lain di dunia.

Kemiskinan merupakan persoalan yang maha kompleks dan kronis. Karena sangat kompleks dan kronis, maka cara penanggulangan kemiskinan pun membutuhkan analisis yang tepat, melibatkan semua komponen permasalahan, dan diperlukan strategi penanganan yang tepat, berkelanjutan dan tidak bersifat temporer. Sejumlah variabel dapat dipakai untuk melacak persoalan kemiskinan, dan dari variabel ini dihasilkan serangkaian strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang tepat sasaran dan berkesinambungan. Dari dimensi pendidikan misalnya, pendidikan yang rendah dipandang sebagai penyebab kemiskinan. Dari dimensi kesehatan, rendahnya mutu kesehatan masyarakat menyebabkan terjadinya kemiskinan. Dari dimensi ekonomi, kepemilikan alat-alat produktif yang terbatas, penguasaan teknologi dan kurangnya keterampilan, dilihat sebagai alasan mendasar mengapa terjadi kemiskinan. Faktor kultur dan struktural juga kerap kali dilihat sebagai elemen penting yang menentukan tingkat kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Tidak ada yang salah dan keliru dengan pendekatan tersebut, tetapi dibutuhkan keterpaduan antara berbagai faktor penyebab kemiskinan yang sangat banyak dengan indikator-indikator yang jelas, sehingga kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak bersifat temporer, tetapi permanen dan berkelanjutan.

Selama tiga dekade, upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan penyediaan kebutuhan dasar seperti pangan, pelayanan kesehatan dan pendidikan, perluasan kesempatan kerja, pembangunan pertanian, pemberian dana bergulir melalui sistem kredit, pembangunan prasarana dan pendampingan, penyuluhan sanitasi dan sebagainya. Dari serangkaian cara dan strategi penanggulangan

kemiskinan tersebut, semuanya berorientasi material, sehingga keberlanjutannya sangat tergantung pada ketersediaan anggaran dan komitmen pemerintah. Di samping itu, tidak adanya tatanan pemerintahan yang demokratis menyebabkan rendahnya akseptabilitas dan inisiatif masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan dengan cara mereka sendiri.

Selama ini, kebijakan penanggulangan kemiskinan, didesain secara sentralistik oleh pemerintah pusat yang diwakili BAPPENAS. BAPPENAS merancang program penanggulangan kemiskinan dengan dukungan alokasi dan distribusi anggaran dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) dan utang kepada Bank Dunia serta lembaga keuangan multinasional lainnya. Berkat alokasi anggaran yang memadai, pemerintah pusat menjalankan kebijakan sentralistik dengan program-program yang bersifat karitatif. Sejak tahun 1970-an di bawah kebijakan *economic growth* sampai dengan sekarang, pemerintah pusat menjadikan desa sebagai obyek dari seluruh proyek yang dijalankan untuk menanggulangi kemiskinan.

Berbagai program dan kebijakan penanggulangan kemiskinan membutuhkan usaha yang serius dalam melaksanakannya. Disamping itu diperlukan komitmen pemerintah dan semua pihak untuk melihat kemiskinan sebagai masalah fundamental yang harus ditangani dengan baik, berkelanjutan dan dengan dukungan anggaran yang jelas.

Direktur Jenderal Perumahan dan Permukiman-Departemen Kimpraswil, memberikan arahan bahwa pada hakekatnya agenda berisi kesepakatan dan komitmen masyarakat internasional tentang prinsip prinsip umum

penyelenggaraan permukiman termasuk prinsip kerjasama dan kemitraan pada tingkat lokal, nasional, regional maupun global dalam rangka penyediaan hunian yang layak dan terjangkau bagi seluruh lapisan masyarakat (*shelter for all*).

Perumahan dan permukiman merupakan sektor yang strategis untuk membangun manusia Indonesia yang seutuhnya, karena rumah memiliki fungsi yang sangat strategis di dalam mendukung terselenggaranya pendidikan keluarga, persemaian budaya dan peningkatan kualitas generasi mendatang yang berjati diri.

Penyelenggaraan perumahan dan permukiman diarahkan untuk mengusahakan dan mendorong terwujudnya kondisi dimana setiap orang atau keluarga di Indonesia mampu bertanggung jawab memenuhi kebutuhan perumahannya yang layak dan terjangkau di dalam lingkungan permukiman yang responsif dan berkelanjutan guna mendukung terwujudnya masyarakat dan lingkungan yang produktif.

Dalam rangka pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman, telah ditetapkan Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman (KSNPP) sesuai Kep. Menkimpraswil No. 217/KPTS/M/2002 tanggal 13 Mei 2002, yang pada intinya melalui strategi pemberdayaan setiap orang mampu bertanggungjawab terhadap pemenuhan kebutuhan perumahan yang layak dan terjangkau di dalam permukiman yang responsif dan berkelanjutan bagi seluruh lapisan masyarakat dengan menitikberatkan kepada masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah.

Implementasi strategi tersebut diatas tertuang dalam berbagai program penanggulangan kemiskinan di dalam bidang perumahan, permukiman dan prasarana wilayah antara lain :

1. Pemenuhan kebutuhan hunian yang layak dan terjangkau melalui kegiatan : Kredit pemilikan rumah / KPR bersubsidi, Pengembangan perumahan swadaya;
2. Peningkatan kualitas lingkungan permukiman melalui bantuan prasarana dan sarana dasar permukiman, Penyediaan sarana air bersih pada permukiman rawan air, penataan dan rehabilitasi permukiman kumuh, penanganan permukiman Squatters, pemberdayaan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan di perkotaan.

Intervensi program pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan perumahan melalui berbagai program dan fasilitas kredit hanya dapat menjangkau 15 persen dari kebutuhan perumahan rata-rata per tahun, sehingga sebesar persen dari seluruh kebutuhan perumahan harus dipenuhi sendiri oleh masyarakat. Karena keterbatasan kemampuan ekonomi masyarakat, maka rumah tinggal dikembangkan sejalan dengan dengan kemampuan ekonomi yang mereka miliki, tradisi demikian menyebabkan pertumbuhan perumahan dalam suatu kawasan tidak terkendali dan terintegrasi dalam suatu perencanaan permukiman yang sehat sesuai dengan arah pengembangan ruang kota dan wilayah.

Pada saat ini terdapat lebih kurang 21 juta rumah tangga tinggal di daerah perkotaan dengan laju pertumbuhan kebutuhan rumah per tahun mencapai 800.000 unit. Sebanyak 16,7 juta rumah tangga memiliki rumah tinggal, dari

jumlah tersebut sebanyak 13 juta rumah tangga menempati rumah yang tidak layak huni; sedangkan 4,3 juta rumah tangga tidak memiliki rumah tinggal.

Sistem penyediaan prasarana dan sarana dalam skala lingkungan permukiman harus dikembangkan dalam kerangka sistem prasarana dan sarana perkotaan. Sistem prasarana dan sarana perkotaan harus didorong untuk mewujudkan kegiatan ekonomi produktif termasuk upaya pendayagunaan sistem prasarana dan sarana dasar perkotaan dalam mendukung peningkatan produktivitas penduduk miskin dan penciptaan kesempatan bekerja dan berusaha khususnya bagi masyarakat miskin yang memerlukannya.

Pemerintah Kota Tanjung Balai dalam upaya mengentaskan kemiskinan juga serius dalam melaksanakannya, salah satunya adalah dengan mengadakan program pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) tipe 24 di Kota Tanjung Balai yang dibangun pada tahun 2011 sebanyak 1 twin blok dan pada tahun 2012 sebanyak 1 twin blok yang masing-masing tiap twin blok berisi 96 unit, dimana sebelumnya telah dibangun 2 twin blok Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) tipe 21 dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat akan tempat tinggal yang layak huni. Dari 37.416 keluarga yang ada di Kota Tanjung Balai, terdapat 5.500 keluarga pra sejahtera dan sisanya termasuk keluarga sejahtera. Garis kemiskinan di Kota Tanjung Balai pada Tahun 2010 yaitu pada level Rp. 259.838,- dengan jumlah penduduk miskin sebanyak 25,2 ribu orang dengan persentase penduduk miskin 16,32 persen. Dengan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai :

## ***”Evaluasi Kebijakan Penanganan Rumah Kumuh Melalui Pembangunan Rusunawa di Kota Tanjung Balai”.***

### **1.2. Rumusan Masalah**

Masalah yang akan dirumuskan pada penelitian ini berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah disampaikan diatas adalah “Bagaimana Implementasi Kebijakan Penanganan Rumah Kumuh melalui Pembangunan Rusunawa di Kota Tanjung Balai”.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah : untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan penanganan rumah kumuh melalui pembangunan rusunawa di Kota Tanjung Balai dalam mendukung pengentasan kemiskinan di Kota Tanjung Balai.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

- (1). Memberikan pengetahuan dan pemahaman terhadap masalah yang diteliti. Baik untuk penulis, maupun untuk yang membacanya.
- (2). Memberikan suatu rekomendasi yang terbaik untuk langkah-langkah selanjutnya dalam upaya pengentasan kemiskinan di Kota Tanjung Balai.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini memuat teori-teori yang berhubungan dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan, sehingga teori yang digunakan dapat membantu mewujudkan tujuan penelitian ini. Untuk memahami maksud atau tujuan dari penelitian ini, maka diperlukan pemahaman terhadap Konsep Kemiskinan.

#### 2.1. Teori Implementasi

Permasalahan kesenjangan antara kebijakan dan implementasi kebijakan sebenarnya bukan monopoli bangsa Indonesia. Di masa penjajahan Belanda, Pemerintah Kerajaan Belanda menyusun konsep pemberdayaan ekonomi rakyat dan ekonomi penjajah dengan nama Cultuur Stelsel yakni sistem yang mengarahkan agar petani menanam komoditi yang laku di dunia (waktu itu adalah gula/tebu) dengan pembagian keuntungan fair antara pemerintah Hindia Belanda dengan petani. Di tangan Gubernur Jenderal Johannes van Bosch, Cultuur Stelsel berubah menjadi sistem pemerasan petani yang dahsyat di Indonesia masa lalu, sebuah sistem yang kemudian berubah nama menjadi Tanam Paksa.

Tanam Paksa yang berlangsung sejak 1830-1870 bukan saja menghasilkan pemerataan kemiskinan yang akut di Jawa, namun juga menghancurkan kultur sosial secara sistematis, dari masyarakat yang masih progresif menjadi fatalis-pada hemat saja, fatalisme Jawa dimulai usia Tanam Paksa-sekaligus membangun kultur oportunistik-karena rendahnya kesejahteraan-yang menjadi basis dari

suburnya pemikiran komunisme di Jawa bagian tengah, di mana kemiskinan paling absolut terjadi.

Pada masa lalu, kebijakan Swasembada Pangan melalui introduksi Revolusi Hijau-intensifikasi pertanian melalui introduksi teknologi bibit, pupuk kimia, dan pestisida-memang membuat Indonesia mencapai swasembada di tahun 1984. Namun, ketahanan itu rontok dan kita menjadi salah satu importir beras terbesar di dunia di tahun 1990an hingga sekarang ini karena konsep swasembada beras yang fokus kepada dua hal : ketahanan pangan/swasembada beras dan peningkatan kesejahteraan petani tidak berjalan bersama-sama. Swasembada beras tercapai, tetapi nilai tukar petani semakin menurun di bawah 1 (kurang dari 100%).

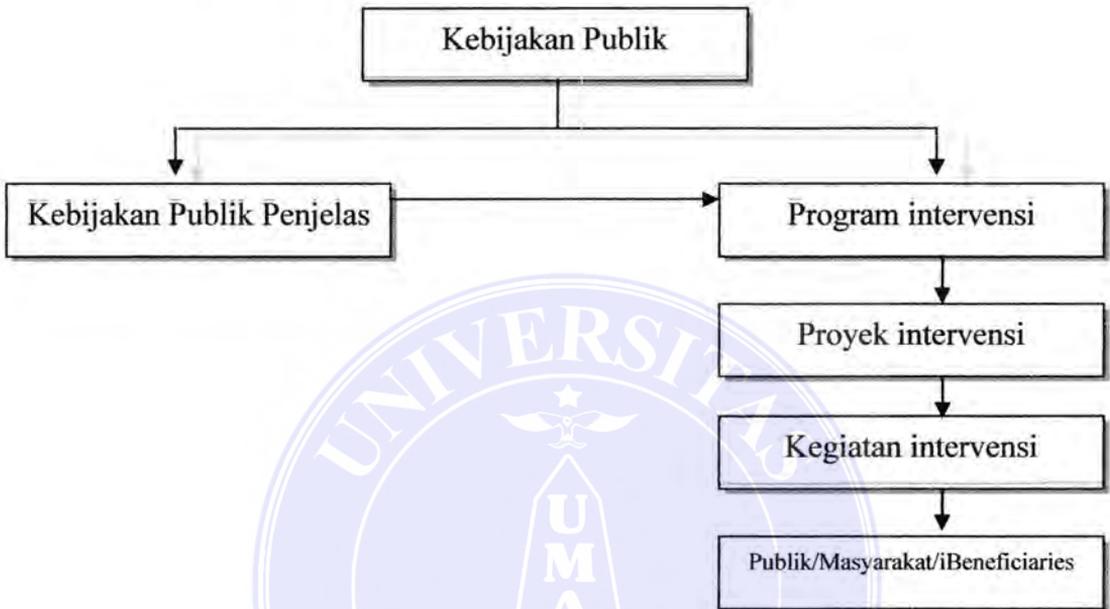
Memang, perencanaan atau sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik. Bahkan kontribusi konsep mencapai 60% dari keberhasilan, khususnya dizaman sekarang ini dimana data dan informasi tentang masa depan pun sudah bisa diakses hari ini. Jika kita sudah mempunyai konsep yang baik, maka 60% keberhasilan sudah di tangan. Namun yang 60% itu pun akan hangus, jika 40% implementasinya tidak konsisten dengan konsep. Malangnya lagi, ada banyak peneliti yang menemukan, bahwa dari konsep-konsep perencanaan, rata-rata konsistem implementasi antara 10-20% saja. Dari sini kita melihat, adalah krusial implementasi kebijakan.

### **2.1.1. Kejelasan Makna**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada,

yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

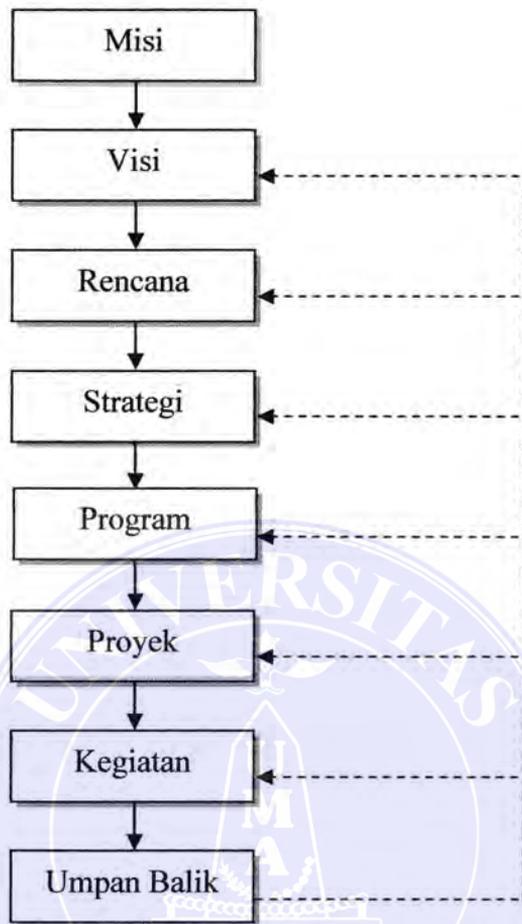
Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut :



**Gambar 1. Formulasi Kebijakan Derivat**

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

Rangkaian implementasi kebijakan, dari gambar di atas, dapat dilihat dengan jelas, yaitu dimulai dari program, ke proyek, dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasikan mekanisme yang lazim di dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik, sebagaimana digambarkan berikut ini :



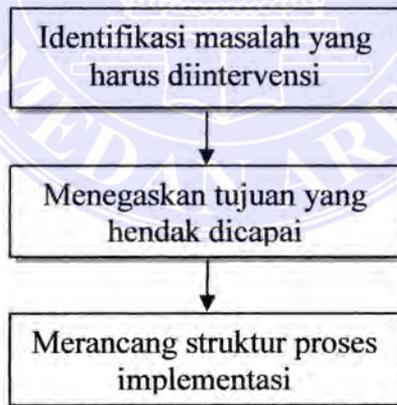
**Gambar 2. Rangkaian Implementasi Kebijakan**

Kebijakan mempunyai definisi yang bermacam-macam. Anderson (1984: 2-3) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Kebijakan negara adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Hal ini berimplikasi sebagai berikut :

1. Kebijakan negara merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan;
2. Kebijakan negara berisi tindakan-tindakan pejabat pemerintah;

3. Kebijakan negara merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, bukan apa yang akan dilakukan pemerintah;
4. Kebijakan bisa bersifat positif dalam arti pemerintah melakukan suatu tindakan tertentu, maupun bersifat negatif dalam arti keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Kebijakan pemerintah (dalam arti positif) selalu didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.

Di depan kita telah mengikuti bersama, bahwa tujuan kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan intervensi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (action) intervensi itu sendiri. Mazmanian dan Sabatier (1983) memberikan gambaran bagaimana melakukan intervensi atau implementasi kebijakan dalam langkah berurutan sebagai berikut :



**Gambar 3. Langkah Intervensi atau Implementasi Kebijakan**

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka organizing-leading-controlling. Jadi, ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan melakukan pengendalian

pelaksanaan tersebut. Secara rinci kegiatan di dalam manajemen implementasi kebijakan dapat disusun berurutan sebagai berikut :

**Tabel 1. Kegiatan di dalam Manajemen Implementasi Kebijakan**

No	Tahap	Isu Penting
1	Implementasi Strategi (pra implementasi)	Menyesuaikan struktur dengan strategi
		Melembagakan strategi
		Mengopersionalkan strategi
		Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasi
2	Pengorganisasian ( <i>organizing</i> )	Desain organisasi dan struktur organisasi
		Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan
		Perekrutan dan penempatan sumber daya manusia ( <i>recruting dan staffing</i> )
		Hak, wewenang dan Kewajiban
		Pendelegasian (sentraliasi dan desentralisasi)
		Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusia
		Budaya organisasi
3	Penggerakan dan Kepemimpinan	Efektivitas kepemimpinan
		Motivasi
		Etika
		Kerja sama tim
		Komunikasi organisasi
		Negosiasi
4	Pengendalian	Desain pengendalian
		Sistem informasi manajemen
		Pengendalian anggaran/keuangan
		Audit

Dari matriks tersebut tampak tahapan dan rincian pekerjaan dalam implementasi kebijakan. Namun demikian untuk menyederhanakan, ada beberapa panduan yang diperlukan untuk melakukan implementasi kebijakan. Namun demikian, ada satu hal yang penting ditambahkan adalah pedoman deskresi, atau ruang gerak bagi individu pelaksana untuk memilih tindakan sendiri yang otonom di dalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus. Panduan deskresi ini akan membantu pelaksanaan untuk menyesuaikan diri apabila ada kasus-kasus yang bersifat khusus yang dihadapi ketika melakukan implementasi kebijakan. Tentu saja, dengan catatan agar panduan ini tidak menjadi "pasal karet" dari kebijakan pada gilirannya dapat menurunkan keefektifan dari implementasi kebijakan itu sendiri.

### 2.1.2 Model-Model Implementasi

Pada prinsipnya terdapat dua pemilihan jenis teknik atau model implementasi kebijakan. Pemilihan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola "dari atas ke bawah" (top-bottom) versus dari "bawah ke atas" (bottom-top) dan pemilihan implementasi yang berpola paksa (command-and-control) dan mekanisme pasar (economic incentive).

Model mekanisme paksa adalah model yang mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli atas mekanisme paksa di dalam negara dimana tidak ada mekanisme insentif bagi yang menjalani, namun ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Secara matematis model ini dapat disebut sebagai "Zero-Minus-Model", di mana yang ada hanya nilai "nol" dan "minus" saja. Model mekanisme

pasar adalah model yang mengedepankan mekanisme insentif bagi yang menjalani, dan bagi yang tidak menjalankan tidak mendapatkan sanksi, namun tidak mendapatkan insentif. Ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau melanggarnya. Secara matematis model ini dapat disebut sebagai "Zero-Plus Model", di mana yang ada hanya nilai "nol" dan "plus". Di antaranya ada kebijakan yang memberikan insentif di satu kutub, dan memberikan sanksi di kutub lain. Model "top-down" mudanya berupa pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, di mana partisipasi lebih berbentuk mobilisasi. Sebaliknya, "bottom-up" bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat. Di antara kedua kutub ini ada interaksi pelaksanaan antara pemerintah dengan masyarakat. Mari kita urai satu persatu.

Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975) yang pada pemetaan di atas yang di dalam pemetaan kita beri label "MH" yang terletak di kuadran "puncak ke bawah" dan lebih berada di "mekanisme paksa" daripada di "mekanisme pasar". Model ini mengendalikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel :

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi;
2. Karakteristik dari agen pelaksana/implementor;
3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik, dan
4. Kecenderungan (disposition) dari pelaksana/implementator.

Model kedua adalah model Kerangka Analisis Implementasi (A Framework for Implementasi Analysis) yang diperkenalkan oleh Daniel Mazmania dan Paul A. Sabatier (1983), yang di dalam pemetaan kita beri label "MS" yang terletak di kuadran "puncak ke bawah" dan lebih berada di "mekanisme paksa" daripada "mekanisme pasar". Duet Mazmanian Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel.

Pertama variable independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, kerangka obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. Kedua, variabel intervening : yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsisten tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumberdana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar, dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Ketiga, variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuan obyek, hasil nyata, penerimaan atau hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan

yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Model ketiga adalah model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun (1987) yang di alam pemetaan kita beri label "MS" yang terletak di kuadran "puncak ke bawah" dan berada di "mekanisme paksa" dan pada "mekanisme pasar". Menurut kedua pakar ini, untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat.

Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar. Di dalam konteks ini ada pengalamana yang baik, yaitu kebijakan pembentukan Kantor Menteri Negara BUMN pada tahun 1998. Kementerian BUMN menjadi pelaksana kebijakan, namun sepanjang waktu diserang-secara terbuka tertutup-oleh departemen-departemen teknis yang sebelumnya "menguasai BUMN". Pada awalnya Presiden Soeharto memberi jamamina kepada Menteri BUMN pada waktu akan memberikan "proteksi". Namun, ketika terjadi pergantian kepemimpinan, "proteksi" itu tidak ada lagi, sehingga hasil yang dicapai oleh kebijakan tersebut tidak seoptimal yang digagaskan pada awalnya.

Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu. Gagasan ini sangat bijaksana karena berkenaan dengan feasibilitas dari implementasi kebijakan. Amandemen keempat UUD 1945 menambahkan pasal 34 ayat (2-a) yaitu pasal yang berbunyi : "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat".

Pasal ini sesuai dengan Sila Kelima Pancasila, yaitu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Namun demikian, kebijakan ini cukup sulit diimplementasikan karena menggunakan asumsi Negara Kesejahteraan yang berarti mengendalikan negara memiliki sumber pendanaan yang cukup untuk menyokong sistem jaminan sosial tersebut.

Syarat ketiga apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Kebijakan publik adalah kebijakan yang kompleks dan menyangkut dampak yang luas. Karena, itu implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai-bagai sumber yang diperlukan, baik dalam konteks sumber daya atau sumber-aktor. Salah satu contoh adalah kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak akan berjalan dengan efektif jika kerja sama antar departemen dan antar daerah tidak terbangun secara efektif.

Syarat keempat adalah apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal. Jadi, prinsipnya apakah ada kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi. Dalam metodologi dapat disederhanakan menjadi "apakah jika X dilakukan akan terjadi Y".

Syarat kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan "sebab-akibat", semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks, otomatis menurunkan efektivitas implementasi kebijakan. Misalnya, kebijakan pemerintah untuk melakukan privatisasi BUMN tidak hanya berkenaan dengan "penjualan BUMN A" akan

menghasilkan "dana sekian rupiah" untuk mengisi "defisit APBN". Pada kenyataannya, privatisasi BUMN berkenaan dengan isu asingisasi, pemindahan monopoli dari pemerintah ke swasta, isu KKN di dalam privatisasi, sehingga ketidaksetujuan jika hasil privatisasi digunakan untuk kepentingan jangka pendek dari pemerintah yang berarti mengambil hak dari generasi akan datang pada BUMN.

Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, justru implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif-apalagi jika hubungannya adalah hubungan ketergantungan. Implementasi kebijakan pengarusutamaan gender banyak menemui kendala karena intensitas yang tinggi kepada seluruh departemen dan LPND serta kepada daerah-daerah.

Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Tidaklah begitu sulit dipenuhi, bahwa mereka yang ada dalam perahu yang sama sepakat akan tujuan yang sama. Sebuah perahu dengan penumpang dengan tujuan yang berbeda-beda dan tidak ada yang mampu memimpin, adalah sebuah perahu yang tidak pernah beranjak dari tempatnya berada. Jika Kepala Daerah dan DPRD tidak pernah sepakat-bahkan saling menjatuhkan-untuk menyusun satu kebijakan publik untuk membawa kemajuan bagi rakyat daerah, yang terjadilah adalah kemerosotan pembangunan di kawasan tersebut.

Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci

efektivitas implementasi kebijakan. Syarat kesembilan adalah komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal kerja sama tim serta terbentuknya sinergi. Syarat kesepuluh adalah bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan atau power adalah syarat bagi keefektifan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, maka kebijakan akan tetap berupa kebijakan-tanpa ada dampak bagi target kebijakan.

Sebenarnya, model Hogwood dan Gunn mendasarkan kepada konsep manajemen strategis yang mengarah kepada praktek manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok kebijakan publik. Kelemahannya, konsep ini tidak secara tegas mana yang bersifat politis, strategi, dan teknis atau operasional.

Model keempat adalah model Merilee S.Grindle (1980) yang pada pemetaan di atas yang di dalam pemetaan kita beri label "GR" yang terletak di kuadran "puncak ke bawah" dan lebih berada di "Mekanisme paksa" dan pada "mekanisme pasar". Model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dan kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup :

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan,
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan,

efektivitas implementasi kebijakan. Syarat kesembilan adalah komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal kerja sama tim serta terbentuknya sinergi. Syarat kesepuluh adalah bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan atau power adalah syarat bagi keefektivan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, maka kebijakan akan tetap berupa kebijakan-tanpa ada impak bagi target kebijakan.

Sebenarnya, model Hogwood dan Gunn mendasarkan kepada konsep manajemen strategis yang mengarah kepada praktek manajemen yang sistematis dan tidak meninggalkan kaidah-kaidah pokok kebijakan publik. Kelemahannya, konsep ini tidak secara tegas mana yang bersifat politis, strategi, dan teknis atau operasional.

Model keempat adalah model Merilee S.Grindle (1980) yang pada pemetaan di atas yang di dalam pemetaan kita beri label "GR" yang terletak di kuadran "puncak ke bawah" dan lebih berada di "Mekanisme paksa" dan pada "mekanisme pasar". Model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditranformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh dejarad implementability dan kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup :

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan,
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan,

3. Dejarad perubahan yang diinginkan,
4. Kedudukan pembuat kebijakan,
5. (siapa) pelaksana program,
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Model kelima adalah model yang disusun oleh Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), an Benny Hjern dan David O'Porter (1981), yang pada pemetaan diatas yang didalam pemetaan kita beri label "RE dkk" yang terlekat dikuadran "bawah ke puncak" dan lebih berada di "mekanisme pasar". Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan yang menanyakan kepada mereka : tujuan, strategi, aktivitas dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi didasarkan kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya ditatarkan bahwa. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung ataupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

### 2.1.3 Memilih Model

Setelah mengetahui model-model implementasi kebijakan, masalah penting adalah model mana yang terbaik yang hendak dipakai? Jawabannya adalah tidak ada model yang terbaik. Setiap jenis kebijakan publik memerlukan model implementasi kebijaka yang berlainan. Ada kebijakan publik yang perlu

diimplementasikan secara top-down seperti kebijakan anti-terorisme. Kebijakan-kebijakan yang bersifat top-downer adalah kebijakan yang bersifat sangat strategis dan berhubungan dengan keselamatan negara. Berbeda dengan kebijakan yang lebih efektif jika diimplementasikan secara bottom-upper, yang biasanya berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung berkenaan dengan national security seperti kebijakan kontrasepsi (KB), pada varitas unggul, pengembangan ekonomi nelayan, dan sejenisnya. Namun, sebenarnya, pilihan yang efektif adalah jika bisa membuat kombinasi implementasi kebijakan publik yang berpartisipatif, artinya bersifat top-downer dan bottom-upper. Model seperti ini biasanya lebih dapat berjalan secara efektif, berkesinambungan dan murah. Bahkan dapat pula dilaksanakan untuk hal-hal yang bersifat national security. Indonesia mempunyai kebijakan keamanan nasional yang disebut sebagai Pertahanan Rakyat Sementara di mana konsep ini menghendaki implementasi pertahanan nasional melibatkan kerjasama antara militer dengan rakyat, di mana kedua komponen ini tidak saling berhubungan secara hierarkis, namun berhubungan secara kooperatif murni.

Sementara itu, ada jenis kebijakan yang efektif dengan model mekanisme paksa seperti kebijakan yang berkenaan dengan penanggulangan bahaya narkoba. Namun demikian ada juga kebijakan yang efektif jika menggunakan mekanisme pasar seperti kebijakan keikutsertaan dalam program KB. Namun, ada pula perpaduan mekanisme paksa dan pasar, misalnya berkenaan dengan kebijakan lingkungan hidup. Para perusaka akan menerima hukuman, namun mereka yang menyelematkan akan mendapatkan hadiah/insentif.

Jadi, memang tidak ada pilihan model yang terbaik. Yang kita miliki adalah pilihan-pilihan model yang harus kita pilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan dari kebijakannya sendiri. Namun ada satu hal yang paling penting, yakni implementasi kebijakan haruslah menampilkan efektivitas dari kebijakan itu sendiri. Di sini kita berbicara tentang keefektifan implementasi kebijakan.

Pada prinsipnya ada "empat tepat" yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan. Pertama, adalah apakah kebijakannya sendiri sudah tepat. Ketepatan kebijakan ini dimulai dari sejauh mana kebijakan yang telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Pertanyaan adalah *how excellent is the policy*. Sisi kedua dari kebijakan adalah apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan seperti yang kita bahas, apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

"Tepat" yang kedua adalah "tepat pelaksanaannya". Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*). Kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli, seperti kartu identitas penduduk, atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti ketahanan dan keamanan, sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama dengan masyarakat. Kebijakan yang

bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan dikelola atau dimana pemerintah tidak efektif menyelenggarakan sendiri, seperti pembangunan industri-industri berskala menengah dan kecil yang tidak strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

”Tepat” ketiga adalah ”tepat target”. Ketepatan berkenaan dengan tiga hal. Pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Di Indonesia kebijakan untuk income generating diwarnai dengan banyaknya kebijakan pemberian kredit bersubsidi oleh berbagai departemen yang akhirnya overlapping dan saling mematikan di lapangan. Kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk disintervensi, atukah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target dan kondisi mendukung atau menolak. Sosialisasinya kebijakan pertanian di kawasan konflik tidaklah salah, namun tidak efektif karena prioritas utama adalah keselamatan nyawa. Pembangunan kawasan industri maju di kawasan terbelakang tanpa menyiapkan masyarakatnya menghasilkan penolakan yang laten seperti kasus-kasus di Papua (Irian Jaya). Ketiga, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya namun pada prinsipnya mengulang kebijakan lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan kebijakan sebelumnya.

”Tepat” keempat adalah ”tepat lingkungan”. Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan kebijakan, yaitu interaksi di antara lembaga

perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Donald J. Calista (1994) menyebutkan sebagai variabel endogen, yaitu authoritative arrangement yang berkenaan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, network compositions yang berkenaan dengan komposisi jejaring dari berbagai organisasi, yang terlibat dengan kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, dan implementation setting yang berkenaan dengan posisi tawar menawar antar otoritas yang mengeluarkan kebijakan. Lingkungan kedua adalah lingkungan eksternal kebijakan yang disebut oleh Calista sebagai variabel eksogen yang terdiri dari public opinion yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, interpretive institutions yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan, dan individuals yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Keempat "tepat" tersebut masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan, yaitu dukungan politik, dukungan startegik, dan dukungan teknis. Kebijakan Presiden Soeharto pada masa-masa akhir jabatannya tidaklah efektif karena tidak mendapat dukungan politik yang memadai, baik dari lingkungan administrasi publik karena parlemen ikut menganjurkan mundurnya Presiden dan 17 menteri mengundurkan diri. Pemulihan perekonomian pada saat ini tidak berhasil dengan cukup efektif karena tidak didukung strategi yang efektif kecuali mengikuti nasihat IMF apa adanya-bahkan ada tiga Menteri yang tidak pernah letih

menyuarakannya : Bambang Sudibjo, Rizal Ramli, dan Kwik Kian Gie dan ketiganya tidak dihiraukan! Kebijakan otonomi daerah yang digerakkan melalui UU 22/1999 tidak cukup efektif karena tidak cukupnya dukungan teknis khususnya di tingkat daerah, mulai dari administrasi competencies hingga kesiapan kelembagaan.

## 2.2. Konsep dan Indikator Kemiskinan

Konsep tentang kemiskinan sangat beragam, mulai dari sekedar ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan, kurangnya kesempatan berusaha, hingga pengertian yang lebih luas yang memasukkan aspek sosial dan moral. Misalnya, ada pendapat yang mengatakan bahwa kemiskinan terkait dengan sikap, budaya hidup, dan lingkungan dalam suatu masyarakat atau yang mengatakan bahwa kemiskinan merupakan ketidakberdayaan sekelompok masyarakat terhadap sistem yang diterapkan oleh suatu pemerintahan sehingga mereka berada pada posisi yang sangat lemah dan tereksplorasi (kemiskinan struktural). Tetapi pada umumnya, ketika orang berbicara tentang kemiskinan, yang dimaksud adalah kemiskinan material. Dengan pengertian ini, maka seseorang masuk dalam kategori miskin apabila tidak mampu memenuhi standar minimum kebutuhan pokok untuk dapat hidup secara layak. Ini yang sering disebut dengan kemiskinan konsumsi. Mengamati definisi ini sangat bermanfaat untuk mempermudah membuat indikator orang miskin, tetapi definisi ini sangat kurang memadai karena ;

- (1). Tidak cukup untuk memahami realitas kemiskinan;

- (2). Dapat menjerumuskan ke kesimpulan yang salah bahwa menanggulangi kemiskinan cukup hanya dengan menyediakan bahan makanan yang memadai;
- (3). Tidak bermanfaat bagi pengambil keputusan ketika harus merumuskan kebijakan lintas sektor, bahkan bisa kontraproduktif.

BAPPENAS (2004) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar masyarakat desa antara lain, terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya 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. Untuk mewujudkan hak-hak dasar masyarakat miskin ini, BAPPENAS menggunakan beberapa pendekatan utama antara lain ;

- (1). Pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*),

Pendekatan kebutuhan dasar, melihat kemiskinan sebagai suatu ketidakmampuan (*lack of capabilities*) seseorang, keluarga dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan minimum, antara lain pangan, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan, penyediaan air bersih dan sanitasi.

(2). Pendekatan pendapatan (*income approach*),

Menurut pendekatan pendapatan, kemiskinan disebabkan oleh rendahnya penguasaan asset, dan alat-alat produktif seperti tanah dan lahan pertanian atau perkebunan, sehingga secara langsung mempengaruhi pendapatan seseorang dalam masyarakat. Pendekatan ini, menentukan secara *rigid* standar pendapatan seseorang di dalam masyarakat untuk membedakan kelas sosialnya.

(3). Pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*)

Pendekatan kemampuan dasar menilai kemiskinan sebagai keterbatasan kemampuan dasar seperti kemampuan membaca dan menulis untuk menjalankan fungsi minimal dalam masyarakat. Keterbatasan kemampuan ini menyebabkan tertutupnya kemungkinan bagi orang miskin terlibat dalam pengambilan keputusan.

(4). Pendekatan *objective and subjective*.

Pendekatan obyektif atau sering juga disebut sebagai pendekatan kesejahteraan (*the welfare approach*) menekankan pada penilaian normatif dan syarat yang harus dipenuhi agar keluar dari kemiskinan. Pendekatan subyektif menilai kemiskinan berdasarkan pendapat atau pandangan orang miskin sendiri (Joseph F. Stepanek, (ed), 1985).

Dari pendekatan-pendekatan tersebut di atas, indikator utama kemiskinan dapat dilihat dari ;

(1). Kurangnya pangan, sandang dan perumahan yang tidak layak;

(2). Terbatasnya kepemilikan tanah dan alat-alat produktif;

- (3). Kurangnya kemampuan membaca dan menulis;
- (4). Kurangnya jaminan dan kesejahteraan hidup;
- (5). Kerentanan dan keterpurukan dalam bidang sosial dan ekonomi;
- (6). Ketakberdayaan atau daya tawar yang rendah;
- (7). Akses terhadap ilmu pengetahuan yang terbatas;

Indikator-indikator tersebut dipertegas dengan rumusan yang konkrit yang dibuat oleh BAPPENAS sebagai berikut :

- (1). Terbatasnya kecukupan dan mutu pangan, dilihat dari stok pangan yang terbatas, rendahnya asupan kalori penduduk miskin dan buruknya status gizi bayi, anak balita dan ibu. Sekitar 20 persen penduduk dengan tingkat pendapatan terendah hanya mengkonsumsi 1.571 kkal per hari. Kekurangan asupan kalori, yaitu kurang dari 2.100 kkal per hari, masih dialami oleh 60 persen penduduk berpenghasilan terendah;
- (2). Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan disebabkan oleh kesulitan mendapatkan layanan kesehatan dasar, rendahnya mutu layanan kesehatan dasar, kurangnya pemahaman terhadap perilaku hidup sehat, dan kurangnya layanan kesehatan reproduksi; jarak fasilitas layanan kesehatan yang jauh, biaya perawatan dan pengobatan yang mahal. Di sisi lain, utilisasi rumah sakit masih didominasi oleh golongan mampu, sedang masyarakat miskin cenderung memanfaatkan pelayanan di PUSKESMAS;
- (3). Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan yang disebabkan oleh kesenjangan biaya pendidikan, fasilitas pendidikan yang

- terbatas, biaya pendidikan yang mahal, kesempatan memperoleh pendidikan yang terbatas, tingginya beban biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung;
- (4). Terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, dan perbedaan upah serta lemahnya perlindungan kerja terutama bagi pekerja anak dan pekerja perempuan seperti buruh migran perempuan dan pembantu rumahtangga;
  - (5). Terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi. Masyarakat miskin yang tinggal di kawasan nelayan, pinggiran hutan, dan pertanian lahan kering kesulitan memperoleh perumahan dan lingkungan permukiman yang sehat dan layak. Dalam satu rumah seringkali dijumpai lebih dari satu keluarga dengan fasilitas sanitasi yang kurang memadai;
  - (6). Terbatasnya akses terhadap air bersih. Kesulitan untuk mendapatkan air bersih terutama disebabkan oleh terbatasnya penguasaan sumber air dan menurunnya mutu sumber air;
  - (7). Lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah. Masyarakat miskin menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan pemilikan lahan pertanian. Kehidupan rumah tangga petani sangat dipengaruhi oleh aksesnya terhadap tanah dan kemampuan mobilisasi anggota keluarganya untuk bekerja di atas tanah pertanian;
  - (8). Memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumberdaya alam, serta terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam. Masyarakat

miskin yang tinggal di daerah perdesaan, kawasan pesisir, daerah pertambangan dan daerah pinggiran hutan sangat tergantung pada sumberdaya alam sebagai sumber penghasilan;

- (9). Lemahnya partisipasi. Berbagai kasus pengusuran perkotaan, pemutusan hubungan kerja secara sepihak, dan pengusiran petani dari wilayah garapan menunjukkan kurangnya dialog dan lemahnya partisipasi mereka dalam pengambilan keputusan. Rendahnya partisipasi masyarakat miskin dalam perumusan kebijakan juga disebabkan oleh kurangnya informasi baik mengenai kebijakan yang akan dirumuskan maupun mekanisme perumusan yang memungkinkan keterlibatan mereka;
- (10). Besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga dan adanya tekanan hidup yang mendorong terjadinya migrasi. Menurut data BPS, rumahtangga miskin mempunyai rata-rata anggota keluarga lebih besar daripada rumahtangga tidak miskin. Rumahtangga miskin di perkotaan rata-rata mempunyai anggota 5,1 orang, sedangkan rata-rata anggota rumahtangga miskin di perdesaan adalah 4,8 orang.

Dari berbagai definisi tersebut di atas, maka indikator utama kemiskinan adalah sebagai berikut ;

- (1). Terbatasnya kecukupan dan mutu pangan;
- (2). Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan;
- (3). Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan;

- (4). Terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha;
- (5). Lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, dan perbedaan upah;
- (6). Terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi;
- (7). Terbatasnya akses terhadap air bersih;
- (8). Lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah;
- (9). Memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumberdaya alam, serta terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam;
- (10). Lemahnya jaminan rasa aman;
- (11). Lemahnya partisipasi;
- (12). Besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga;
- (13). Tata kelola pemerintahan yang buruk yang menyebabkan inefisiensi dan inefektivitas dalam pelayanan publik, meluasnya korupsi dan rendahnya jaminan sosial terhadap masyarakat.

Kenyataan menunjukkan bahwa kemiskinan tidak bisa didefinisikan dengan sangat sederhana, karena tidak hanya berhubungan dengan kemampuan memenuhi kebutuhan material, tetapi juga sangat berkaitan dengan dimensi kehidupan manusia yang lain. Karenanya, kemiskinan hanya dapat ditanggulangi apabila dimensi-dimensi lain itu diperhitungkan.

Menurut Bank Dunia (2003), penyebab dasar kemiskinan antara lain adalah :

- (1). Kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal;
- (2). Terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana;
- (3). Kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor;

- (4). Adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung;
- (5). Adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antara sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern);
- (6). Rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat;
- (7). Budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya;
- (8). Tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (good governance);
- (9). Pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

Indikator utama kemiskinan menurut Bank Dunia adalah kepemilikan tanah dan modal yang terbatas, terbatasnya sarana dan prasarana yang dibutuhkan, pembangunan yang bias kota, perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat, perbedaan sumber daya manusia dan sektor ekonomi, rendahnya produktivitas, budaya hidup yang jelek, tata pemerintahan yang buruk, dan pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan.

### 2.3. Review Kebijakan Dan Program

Selama ini, kebijakan penanggulangan kemiskinan, didesain secara sentralistik oleh pemerintah pusat yang diwakili BAPPENAS. BAPPENAS merancang program penanggulangan kemiskinan dengan dukungan alokasi dan

distribusi anggaran dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) dan

utang kepada Bank Dunia serta lembaga keuangan multinasional lainnya. Berkat alokasi anggaran yang memadai, pemerintah pusat menjalankan kebijakan sentralistik dengan program-program yang bersifat karitatif. Sejak tahun 1970-an di bawah kebijakan *economic growth* sampai dengan sekarang, pemerintah pusat menjadikan desa sebagai obyek dari seluruh proyek yang dijalankan untuk menanggulangi kemiskinan.

Berdasarkan kebijakan tersebut, pemerintah pusat menjalankan program-programnya dalam bentuk : (1) menurunkan jumlah persentase penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan melalui bantuan kredit, jaminan usaha dan pengadaan sarana dan prasarana di desa seperti PUSKESMAS, INPRES, KUD, dan sebagainya; (2) mengusahakan pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat miskin melalui distribusi sembako yang dibagikan secara gratis kepada penduduk miskin; (3) mengusahakan pelayanan kesehatan yang memadai dengan menyebarkan tenaga-tenaga kesehatan ke desa dan pengadaan obat-obatan melalui PUSKESMAS; (4) mengusahakan penyediaan fasilitas pendidikan dasar dengan memperbanyak pendirian sekolah-sekolah INPRES; (5) menyediakan kesempatan bekerja dan berusaha melalui proyek-proyek perbaikan sarana dan prasarana milik pemerintah, penyediaan kredit dan modal usaha yang diberikan dalam bentuk pinjaman kepada masyarakat miskin; (6) memenuhi kebutuhan perumahan dan sanitasi dengan memperbanyak penyediaan rumah-rumah sederhana untuk orang miskin; (7) mengusahakan pemenuhan air bersih dengan pengadaan PAM; (8) menyediakan sarana listrik masuk desa, sarana telekomunikasi dan sejenisnya; dan sebagainya.

Berbagai program yang dijalankan oleh pemerintah tersebut, lebih banyak menuai kegagalan dibandingkan dengan keberhasilannya. Program Kredit Usaha Tani (KUT) misalnya, merupakan salah satu di antara serangkaian program pemerintah yang terbaru, yang menuai kegagalan. Program ini menempatkan Bank, Koprasi, LSM dan kelompok tani hanya sebagai mesin penyalur kredit, sedangkan tanggungjawab kredit terletak di tangan Departemen Koprasi.

Sejak tahun 2000, program KUT yang dianggap gagal total diganti pemerintah dengan program baru yakni Program Kredit Ketahanan Pangan (KKP) yang pelaksanaannya diserahkan sepenuhnya kepada bank, pemerintah hanya bertindak sebagai pemberi subsidi pada tahap awal. Berdasarkan target pemerintah, program ini menuai sukses tahun 2004, tetapi lagi-lagi mengalami kegagalan karena kesulitan bank menyalurkan kredit kepada petani dan kesulitan petani membayar bunga kredit. Program ini bertujuan mengurangi kemiskinan di tingkat pedesaan, sekaligus memperbaiki kinerja pemerintah daerah dengan cara memberi bantuan modal dan pengadaan infrastruktur. Inti dari program ini adalah perencanaan yang melibatkan masyarakat, laki-laki dan perempuan, termasuk masyarakat miskin. Program ini dirancang melalui mekanisme musyawarah mulai dari tingkat dusun hingga ke tingkat kecamatan. Pelaksanaan program didampingi oleh seorang fasilitator kecamatan, dua orang fasilitator desa, satu laki-laki, satu perempuan di tiap desa, juga dibantu lembaga pengelola yaitu Unit Pengelola Keuangan (UPK) di kecamatan yang melibatkan LMD. Program ini di beberapa daerah mengalami kegagalan, karena tidak adanya perencanaan yang matang dan

juga kurangnya transparansi penggunaan dan alokasi anggaran kepada masyarakat desa.

#### 2.4. Strategi dan Kebijakan Alternatif

Dilihat dari kegagalan program penanggulangan kemiskinan selama ini, strategi dan kebijakan alternatif yang berpihak kepada rakyat miskin, *option for the poor* menjadi kebutuhan mutlak menanggulangi kemiskinan. Untuk membuat sebuah strategi dan kebijakan alternatif, diperlukan pengetahuan yang memadai tentang penyebab utama kemiskinan masyarakat desa. Dari serangkaian penyebab kemiskinan masyarakat desa yang telah disebutkan di depan, maka strategi dan kebijakan alternatif menanggulangi kemiskinan desa dapat dilakukan dengan cara;

- (1). Memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat desa untuk memperoleh layanan pendidikan yang memadai, secara gratis dan cuma-cuma. Pemerintah perlu mengembangkan sistem pendidikan nasional yang berorientasi keberpihakan kepada orang miskin (pendidikan untuk orang miskin). Pendidikan yang ditawarkan di Indonesia saat ini sangat mahal dan biayanya sulit dijangkau oleh orang-orang miskin. Karenanya, mereka memilih untuk tidak menyekolahkan anak-anak mereka, sebab beban biaya pendidikan yang ada, tidak sebanding dengan kemampuan keuangan mereka. Masyarakat desa selalu mengatakan bahwa “jangan untuk menyekolahkan anak-anak, untuk makan sehari-hari saja, susahnya minta ampun;

- (2). Redistribusi lahan dan modal pertanian yang seimbang. Ketimpangan kepemilikan lahan pertanian, memperlebar jurang kemiskinan antara

masyarakat yang tinggal di pedesaan. Sebagian besar tanah-tanah pertanian yang subur dimiliki oleh tengkulak lokal dan tuan tanah. Akibatnya, tanah-tanah pertanian yang ada, tidak memberikan penghasilan yang cukup bagi orang-orang desa yang memiliki tanah dan modal pertanian yang terbatas. Sebagian besar tenaga dan fisik mereka dipergunakan untuk menjadi buruh di tanah-tanah pertanian milik tuan tanah dan tengkulak lokal;

- (3). Mendorong perkembangan investasi pertanian dan pertambangan ke daerah pedesaan. Pembukaan investasi pertanian dan pertambangan dapat memberikan kesempatan kerja kepada masyarakat desa. Dengan begitu, pendapatan mereka akan meningkat dan berpengaruh pada perubahan kesejahteraan hidup;
- (4). Membuka kesempatan yang luas kepada masyarakat desa untuk memperoleh kredit usaha yang mudah. Sistem kredit yang ada saat ini, belum memberikan kemudahan usaha bagi masyarakat desa dan sering salah sasaran. Karena itu, diperlukan kebijakan baru yang memberikan jaminan kredit usaha yang memadai bagi masyarakat desa;
- (5). Memenuhi kebutuhan sandang, pangan, dan papan masyarakat desa. Kebutuhan sandang, papan dan pangan perlu dilakukan melalui sebuah mekanisme lumbung desa yang memberikan kesempatan yang sama kepada masyarakat desa, memperoleh sumber-sumber kebutuhan yang disediakan secara terorganisir;

- (6). Memperkenalkan sistem pertanian modern dengan teknologi baru yang memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk menggali sumber-sumber pendapatan yang memadai. Teknologi pertanian diperbanyak dan diberikan secara cuma-cuma kepada petani untuk meningkatkan produktivitas pertanian dan mempermudah pemenuhan kebutuhan hidup mereka;
- (7). Memberikan jaminan kesehatan kepada masyarakat dengan sistem layanan kesehatan gratis, memperbanyak PUSKESMAS dan unit-unit layanan kesehatan kepada masyarakat desa yang miskin dan terbelakang;
- (8). Memberikan jaminan asuransi dan jaminan sosial terhadap masyarakat desa. Jaminan asuransi dan jaminan sosial dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin dan memberikan semangat hidup yang lebih berarti. Sistem asuransi dan jaminan sosial yang ada saat ini, diberlakukan secara diskriminatif, hanya terbatas kepada mereka yang memiliki uang saja. Untuk itu, pemerintah berkewajiban memberikan jaminan asuransi yang memadai kepada masyarakat miskin;
- (9). Memperkuat komitmen eksekutif dan legislatif untuk memperbaiki tatanan pemerintahan. Tatanan pemerintahan yang ada saat ini, memberikan keleluasaan bagi terjadinya praktik korupsi dalam seluruh level pemerintahan. Perbaikan tatanan pemerintahan, menjadi kata kunci untuk membuat program penanggulangan kemiskinan benar-benar diperuntukkan bagi masyarakat miskin;

- (10). Mendorong agenda pembangunan daerah memprioritaskan pemberantasan kemiskinan sebagai skala prioritas yang utama, mendorong tekad semua pihak untuk mengakui kegagalan penanggulangan kemiskinan selama ini, membangkitkan kesadaran kolektif agar memahami kemiskinan sebagai musuh bersama, dan meningkatkan partisipasi semua pihak dalam memberantas kemiskinan.

Untuk menunjang keberhasilan strategi tersebut di atas, diperlukan unsur-unsur berikut ;

- (1). Upaya penanggulangan kemiskinan tersebut sebaiknya dilakukan secara menyeluruh, terpadu, lintas sektor, dan sesuai dengan kondisi dan budaya lokal, karena tidak ada satu kebijakan kemiskinan yang sesuai untuk semua;
- (2). Memberikan perhatian terhadap aspek proses, tanpa mengabaikan hasil akhir dari proses tersebut. Biarkan orang miskin merasakan bagaimana proses mereka bisa keluar dari lingkaran setan kemiskinan;
- (3). Melibatkan dan merupakan hasil proses dialog dengan berbagai pihak dan konsultan dengan segenap pihak yang berkepentingan terutama masyarakat miskin;
- (4). Meningkatkan kesadaran dan kepedulian di kalangan semua pihak yang terkait, serta membangkitkan gairah mereka yang terlibat untuk mengambil peran yang sesuai agar tercipta rasa memiliki program;
- (5). Menyediakan ruang gerak yang seluas-luasnya, bagi munculnya aneka inisiatif dan kreativitas masyarakat di berbagai tingkat. Dalam hal ini,

- pemerintah lebih berperan hanya sebagai inisiator, selanjutnya bertindak sebagai fasilitator dalam proses tersebut, sehingga akhirnya, kerangka dan pendekatan penanggulangan kemiskinan disepakati bersama;
- (6). Pemerintah dan pihak lainnya (ORNOP, Perguruan Tinggi, pengusaha, masyarakat madani, partai politik dan lembaga sosial keagamaan) dapat bergabung menjadi kekuatan yang saling mendukung;
  - (7). Mereka yang bertanggungjawab dalam menyusun anggaran belanja harus menyadari pentingnya penanggulangan kemiskinan ini sehingga upaya ini ditempatkan dan mendapat prioritas utama dalam setiap program di setiap instansi. Dengan demikian, penanggulangan kemiskinan menjadi gerakan dari, oleh dan untuk rakyat.

Secara umum, program strategis yang dapat dijalankan untuk menanggulangi kemiskinan di desa adalah;

- (1). Membuka peluang dan kesempatan berusaha bagi orang miskin untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan ekonomi. Pemerintah harus menciptakan iklim agar pertumbuhan ekonomi dapat dinikmati oleh semua lapisan masyarakat, terutama oleh penduduk miskin. Karena itu, kebijakan dan program yang memihak orang miskin perlu difokuskan kepada sektor ekonomi riil (misalnya; pertanian, perikanan, manufaktur, usaha kecil menengah), terutama di sektor informal yang menjadi tulang punggung orang miskin. Agar pertumbuhan ekonomi ini berjalan dan berkelanjutan, maka di tingkat nasional diperlukan syarat; (a) stabilitas makro ekonomi, khususnya laju inflasi yang rendah dan iklim sosial

politik dan ekonomi yang mendukung investasi dan inovasi para pelaku ekonomi. Secara garis besar hal ini menjadi tanggungjawab pemerintah pusat; (b) diperlukan kebijakan yang berlandaskan paradigma keberpihakan kepada orang miskin agar mereka dapat sepenuhnya memanfaatkan kesempatan yang terbuka dalam proses pembangunan ekonomi; (c) memberikan prioritas tinggi pada kebijakan dan pembangunan sarana sosial dan sarana fisik yang penting bagi masyarakat miskin, seperti jalan desa, irigasi, sekolah, air minum, air bersih, sanitasi, pemukiman, rumah sakit, dan poliklinik di tingkat nasional maupun daerah. Beberapa program yang bisa dijalankan dengan menggunakan kebijakan ini adalah;

- program penyediaan sarana kesehatan bagi masyarakat miskin (PUSKESMAS, POSYANDU), dan sebagainya;
- program peningkatan sarana dan prasarana pendidikan, serta penyediaan pendidikan gratis bagi orang miskin;
- program pemberdayaan masyarakat, peningkatan pendidikan informal dan keterampilan bagi masyarakat miskin, melalui inisiatif dari pemerintah daerah, juga melalui kerjasama dengan badan pendidikan, perguruan tinggi atau dengan LSM lokal;
- program pembentukan modal usaha melalui peningkatan akses masyarakat miskin terhadap lembaga-lembaga keuangan agar mereka ikut serta dalam program kredit dan tabungan;

- program sertifikasi tanah dan tempat usaha bagi orang miskin untuk menjaga asetnya dengan baik;
- program pengembangan pusat pasar pertanian dan pusat informasi perdagangan.

(2). Kebijakan dan program untuk memberdayakan kelompok miskin.

Kemiskinan memiliki sifat multidimensional, maka penanggulangannya tidak cukup hanya dengan mengandalkan pendekatan ekonomi, akan tetapi juga mengandalkan kebijakan dan program di bidang sosial, politik, hukum dan kelembagaan. Kebijakan dalam memberdayakan kelompok miskin harus diarahkan untuk memberikan kelompok miskin akses terhadap lembaga-lembaga sosial, politik dan hukum yang menentukan kehidupan mereka. Untuk memperluas akses penduduk miskin diperlukan; (a) tatanan pemerintahan yang baik (*good governance*), terutama birokrasi pemerintahan, lembaga hukum, dan pelayanan umum lainnya; (b) dalam tatanan pemerintahan diperlukan keterbukaan, pertanggungjawaban publik, dan penegakan hukum, serta partisipasi yang luas masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan. Beberapa program yang bisa dilaksanakan adalah;

- Program penguatan organisasi sosial, kelompok ekonomi, dan organisasi swamasyarakat lainnya seperti kelompok arisan, kelompok petani pangan, pedagang kecil, simpan-pinjam dan sebagainya;

- Program keterlibatan kelompok miskin dalam proses pendidikan demokrasi, misalnya dalam pengambilan keputusan melalui *public hearing*, penggunaan hak tanya dan sebagainya;
  - Program keterlibatan kelompok miskin dalam pemantauan dan evaluasi pembangunan.
- (3). Kebijakan dan Program yang Melindungi Kelompok Miskin. Kelompok masyarakat miskin sangat rentan terhadap guncangan internal (misalnya kepala keluarga meninggal, jatuh sakit, kena PHK) maupun guncangan eksternal (misalnya kehilangan pekerjaan, bencana alam, konflik sosial), karena tidak memiliki ketahanan atau jaminan dalam menghadapi guncangan-guncangan tersebut. Kebijakan dan program yang diperlukan mencakup upaya untuk; (a) mengurangi sumber-sumber resiko guncangan; (b) meningkatkan kemampuan kelompok miskin untuk mengatasi guncangan dan; (c) menciptakan sistem perlindungan sosial yang efektif. Beberapa program yang bisa dilaksanakan untuk kategori ini adalah;
- Program lumbung desa yang sudah dikenal sejak lama. Program ini dapat disempurnakan dengan memasukkan metode yang lebih baik;
  - Program kredit mikro atau koperasi simpan pinjam untuk kelompok miskin yang mudah diakses, dengan persyaratan atau agunan yang mudah dan syarat pengembalian yang fleksibel;

- o Program pengembangan modal usaha dan kewiraswastaan untuk mendorong kelompok miskin meningkatkan kemampuan pemupukan modal usahanya secara mandiri dan berkelanjutan;
  - o Program pembentukan lembaga khusus penanggulangan bencana alam dan sosial yang terpadu, efektif dan responsif di daerah.
- (4). Kebijakan dan Program untuk memutus pewarisan kemiskinan antar generasi; hak anak dan peranan perempuan. Kemiskinan seringkali diwariskan dari generasi ke generasi berikutnya. Karena itu, rantai pewarisan kemiskinan harus diputus. Meningkatkan pendidikan dan peranan perempuan dalam keluarga adalah salah satu kunci memutus rantai kemiskinan. Beberapa program yang dapat dikembangkan dalam kategori ini adalah;
- o Program pemberian bantuan sarana dan beasiswa untuk masyarakat miskin;
  - o Program pemberian makanan tambahan bagi anak-anak miskin di sekolah;
  - o Program magang atau menyerap lulusan sekolah kejuruan atau diploma;
  - o Program pemberdayaan perempuan melalui kegiatan produktif;
  - o Program penyuluhan bagi para ibu, bapak dan remaja, tentang hak-hak dan kewajiban mereka dalam berumah tangga.
- (5). Kebijakan dan program penguatan otonomi desa. Otonomi desa dapat menjadi ruang yang memungkinkan masyarakat desa dapat

menanggulangi sendiri kemiskinannya. Kadang-kadang pemerintah menganggap bahwa yang dibutuhkan masyarakat miskin adalah sumber-sumber material bagi kelangsungan hidup penduduk miskin. Anggapan tersebut, tidak selamanya benar, karena toh dalam kondisi tertentu, masyarakat desa yang miskin dapat keluar dari persoalan kemiskinan tanpa bantuan material pemerintah. Inisiatif dan kreativitas mereka dapat menjadi modal yang berharga untuk keluar dari lilitan kemiskinan. Otonomi desa merupakan ruang yang dapat digunakan oleh masyarakat desa untuk mengelola inisiatif dan kreativitas mereka dengan baik, menjadi sumber daya yang melimpah untuk keluar dari jeratan kemiskinan. Kebijakan dan program yang bisa dilakukan untuk penguatan otonomi desa adalah;

- meningkatkan mutu sumber daya manusia desa melalui pendidikan formal dan nonformal;
- meningkatkan ketersediaan sumber-sumber biaya pembangunan desa dengan alokasi anggaran yang jelas dari pusat, provinsi dan kabupaten;
- menata lembaga pemerintahan desa yang lebih efektif dan demokratis;
- membangun sistem regulasi (PERDes) yang jelas dan tegas;
- mewujudkan otonomi desa untuk memberikan ruang partisipasi dan kreativitas masyarakat;

- o mengurangi praktek korupsi di birokrasi pemerintah desa melalui penerapan tatanan pemerintahan yang baik;
- o menciptakan sistem pemerintahan dan birokrasi yang bersih, akuntabel, transparan, efisien dan berwibawa;
- o meningkatnya partisipasi masyarakat desa dalam pengambilan kebijakan publik;
- o memberikan ruang yang cukup luas bagi keterlibatan perempuan dalam proses pengambilan kebijakan publik.



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bermaksud mengetahui dan menggambarkan bagaimana pelaksanaan kebijakan penanganan rumah kumuh melalui pembangunan rusunawa di Kota Tanjung Balai, dengan demikian penelitian akan mengarah pada penelitian deskriptif yang lebih menekankan pada pengungkapan makna dari kebijakan penanganan rumah kumuh melalui pembangunan rusunawa di Kota Tanjung Balai oleh Pemerintah Kota Tanjung Balai kepada masyarakat miskin serta masalah-masalah yang muncul didalam pelaksanaannya.

#### 3.2. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kota Tanjung Balai, yaitu pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Tanjung Balai, kemudian untuk mengetahui langsung bagaimana pelaksanaan di lapangan maka penulis akan meneliti pada salah satu kecamatan yang ada di Kota Tanjung Balai. Sedangkan penelitian ini direncanakan dimulai pada bulan Februari sampai dengan April 2013, agar data dan informasi yang diperlukan dapat semaksimal mungkin dapat dikumpulkan.

#### 3.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian yang dipakai dalam penelitian ini merupakan informan yang berhubungan dan terkait dengan pelaksanaan pembangunan rusunawa di Kota Tanjung Balai. Penentuan jumlah informan dalam proses pengumpulan data

didasarkan kepada variasi informasi yang dikumpulkan, bila tidak ditemukan variasi informasi, maka peneliti tidak perlu lagi melanjutkan dengan mencari informasi baru. Jadi jumlah informan bisa saja sedikit tetapi juga bisa banyak, hal ini tergantung dari tepat tidaknya pemilihan informan kunci (*key informan*), kompleksitas dan keragaman informasi yang diteliti. Penentuan informan lain dilakukan dengan cara sengaja (*purposive*).

Adapun informan dalam penelitian ini antara lain :

1. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Tanjung Balai
2. Masyarakat yang mendapatkan penanganan rumah kumuh

### 3.4. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini melalui, wawancara dan analisis dokumentasi. Kedua teknik pengumpulan data tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

#### (1). Wawancara (interview)

Menurut Koentjaraningrat (1997) metode interview adalah suatu cara yang digunakan seseorang untuk tujuan tugas tertentu, mencoba mendapat keterangan atau pendirian secara lisan dari seseorang informan dengan bercakap-cakap dan berhadapan dengan orang lain.

Teknik wawancara atau interview merupakan teknik dalam mengumpulkan data yang dilakukan dengan tanya jawab secara bebas namun tetap terarah, maksudnya bahwa dalam melakukan wawancara, peneliti tetap berpedoman kepada pertanyaan-pertanyaan yang telah

disiapkan. Tidak terlepas dari itu peneliti juga mengembangkan

pertanyaan-pertanyaan yang sifatnya spontan guna menunjang data yang diperlukan dalam penelitian ini. Dengan menggunakan teknik ini peneliti mendapatkan informasi langsung dari informan mengenai pelaksanaan penanganan rumah kumuh oleh Pemerintah Kota Tanjung Balai kepada masyarakat miskin.

## **(2). Dokumentasi**

Dokumen adalah pengumpulan data yang melalui penelaahan buku-buku, arsip, kumpulan peraturan perundang-undangan, makalah-makalah, hasil penelitian ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini. Menurut Mulyana (2002), dokumen-dokumen ini dapat mengungkapkan bagaimana subjek mendefinisikan dirinya sendiri, lingkungan, dan situasi yang dihadapinya pada suatu saat, bagaimana kaitan-kaitan antara definisi-diri tersebut dalam hubungan dengan orang-orang di sekelilingnya dengan tindakan-tindakannya.

### **3.5. Jenis Data**

Adapun jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah:

#### **(1). Data Primer**

Data primer adalah data yang diambil dari sumber pertama di lapangan, diperoleh melalui wawancara dengan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Tanjung Balai, Camat Sei Tualang Raso, Masyarakat yang sudah mendapatkan penanganan rumah kumuh melalui pembangunan rusunawa.

## (2). Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber kedua atau sumber sekunder. Data sekunder menurut Nawawi (1983) dikategorikan menjadi dua yaitu :

### a. Internal data

Internal data merupakan data yang tersedia secara tertulis pada sumber data sekunder yang berupa undang-undang, peraturan-peraturan daerah, keputusan Walikota, APBD Kota Tanjung Balai serta sumber lainnya yang terkait dengan pembangunan rusunawa.

### b. Eksternal data

Eksternal data merupakan data yang diperoleh dari sumber luar dapat berupa keterangan yang relevan bisa dari ahli yang terkait.

## 3.6. Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian adalah analisis deskriptif kualitatif. Teknik ini digunakan karena untuk tujuan meneliti proses maupun makna, teknik ini merupakan yang paling tepat dan relevan. Dalam model ini, tiga komponen analisis yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasinya, dilakukan dalam bentuk interaktif dengan proses pengumpulan data sebagai suatu siklus.

*Reduksi data*, yakni data dengan diperoleh di lokasi penelitian (data lapangan) di tuangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci. Laporan dari lapangan akan direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya.

Reduksi data berlangsung secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung. Selama pengumpulan data berlangsung, terjadilah tahapan reduksi data selanjutnya (membuat ringkasan, dan menulis memo).

Sajian data (*data display*), yakni memudahkan bagi peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian. Data yang disajikan adalah ringkasan data primer (hasil wawancara) dan data sekunder (dokumen-dokumen) dalam bentuk tabel gambar maupun deskripsi.

Penarikan kesimpulan (*conclusion drawing*), yakni sejak awal memasuki lokasi penelitian dan selama proses pengumpulan data. Peneliti berusaha untuk menganalisa data, yang dikumpulkan dengan cara mencari tema dari hal-hal sering timbul, dimana persamaan yang sering muncul. Akan tetapi dengan bertambahnya data melalui proses verifikasi secara terus menerus, maka diperoleh kesimpulan, dengan kata lain setiap kesimpulan senantiasa terus dilakukan verifikasi selama penelitian berlangsung.

## BAB VI

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 6.1. Kesimpulan

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan penanganan rumah kumuh melalui pembangunan rusunawa di Kota Tanjung Balai dalam mendukung pengentasan kemiskinan di Kota Tanjung Balai bagi masyarakat berpenghasilan rendah dengan tujuan tercapainya penyediaan perumahan susun sewa bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang semula tinggal pada lokasi / kawasan padat dan kumuh dengan harga terjangkau, tertatanya lingkungan perumahan di sekitar kawasan kota dan terjaganya keseimbangan lingkungan hidup, tercapainya peningkatan kesejahteraan masyarakat masyarakat berpenghasilan rendah, tercapainya peningkatan produktifitas kerja dan efisiensi pemanfaatan ruang dan waktu, berkurangnya permasalahan lalu lintas akibat besarnya biaya transportasi pergerakan tenaga kerja dari kawasan permukiman menuju lokasi kerja, maka dapat dirumuskan beberapa kesimpulan :

1. Penentuan besarnya tarif sewa Rusunawa didasari atas rencana dan perhitungan biaya operasional dan pemeliharaan yang tidak boleh melebihi 30% upah minimum Regional Kota Tanjungbalai dengan memperhatikan kemampuan masyarakat dalam membayar sewa. Berdasarkan Surat Keputusan Walikota Tanjungbalai No. 900 / 497 / K / 2007, besaran uang sewa tiap lantai Rusunawa Kota Tanjungbalai adalah :

- Lantai – I : Rp. 50.000,- / bulan
- Lantai – II : Rp. 45.000,- / bulan
- Lantai – III : Rp. 40.000,- / bulan
- Lantai – IV : Rp. 35.000,- / bulan

2. Pemerintah Kota Tanjungbalai dalam pembangunan rusunawa telah menyediakan lahan seluas 25.025 m<sup>2</sup> sesuai dengan sertifikat Hak Guna Bangunan No. 318 yang terletak di Kelurahan Sungai Raja Kecamatan Sei Tualang Raso Kota Tanjungbalai Propinsi Sumatera Utara. Lokasi lahan ini berada pada kawasan perkembangan kota dimana akan dibangun kawasan industri, perumahan penduduk, sarana pendidikan dan kesehatan, pasar dan sarana kota lainnya. Keunggulan lahan pada lokasi ini adalah letaknya yang dekat dengan rencana jalan Lingkar Utara dan jalan lokal yang menghubungkan kota Tanjungbalai dengan Kabupaten Asahan.

3. Secara umum, aksesibilitas menuju rencana lokasi rusunawa cukup baik. Sebagaimana disebutkan pada bagian terdahulu, lokasi terletak dekat dengan jalan lingkar utara Kota Tanjungbalai dan jalan lokal yang menghubungkan kota Tanjungbalai dengan Kabupaten Asahan. Kondisi infrastruktur jalan lingkar utara sedang dalam tahap pembangunan, sedangkan kondisi jalan lokal sudah cukup baik. Kemudahan pencapaian menuju lokasi cukup baik, mengingat adanya moda transportasi angkutan umum, dan moda kereta api. Terdapat Stasiun Kereta Api yang letaknya relatif dekat dengan rencana lokasi rusunawa.

4. Dampak pembangunan sosial pembangunan rusunawa bagi masyarakat dapat berupa dampak positif dan dampak negatif. Beberapa dampak yang mungkin timbul dari pembangunan rusunawa ini adalah :
  - a. Mengurangi timbulnya area permukiman kumuh yang dibangun secara swadaya dan tidak mengindahkan standar perumahan yang sehat.
  - b. Peningkatan efisiensi dan efektifitas kerja para karyawan atau pekerja penghuni rusunawa.
  - c. Timbulnya peluang usaha baru bagi masyarakat sekitar dalam rangka melayani kebutuhan penghuni rusunawa.
  - d. Asimilasi dan adaptasi sosial pada kalangan masyarakat.
  - e. Perubahan sistem sosial akibat terjadinya percampuran budaya dari para penghuni rusunawa.
  - f. Pengurangan pendapatan dari usaha sampingan masyarakat dalam hal persewaan kamar indekos ataupun rumah sewa.

## 6.2. Saran

1. Disarankan agar Pemerintah Kota Tanjungbalai dapat membuat Rusunawa dengan type ruang tinggal dan memiliki sebuah ruang tidur pada pembangunan blok hunian selanjutnya. Penambahan luas ruangan berupa sebuah kamar tidur ini, diharapkan kebutuhan ruang gerak dan *privacy* bagi sebuah keluarga dapat terpenuhi.
2. Diharapkan kepada Pemerintah Kota Tanjungbalai agar tetap konsisten dalam penyediaan perumahan susun sewa bagi masyarakat berpenghasilan rendah sebagai pendukung pengentasan kemiskinan di Kota Tanjungbalai.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 2001. *Indonesia Laporan Pembangunan Manusia 2001. Menuju Konsensus Baru: Demokrasi dan Pembangunan Manusia di Indonesia*. Jakarta : bekerja sama dengan Bappenas dan UNDP Indonesia.
- Gibson, Ivancevich, Danelly, *Organization*, Terjemahan Nunuk Adrianti, Jakarta Erlangga, 1996.
- Breman, Jan. 2001. *A Question of Poverty. Valedictory Address as Professor of Development Sociology at the Institute of Social Studies, The Hague*, The Netherlands. Amsterdam, October, 25.
- Kompas. 2003. “*Pemerintah bertekad atasi kemiskinan. Disiapkan kredit Rp. 42,4 triliyun*”, 27 Maret.
- Lincoln, Yvonna and Edgon G. Guba, *Naturalistic Inquiry*, Beverlly Hills, Sage Publications, London, 1985.
- Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada. 2002. *Pedoman Penelitian Survei Governance dan Desentralisasi 2002*. Yogyakarta: PSKK UGM-PEG USAIDUNDP-World Bank.
- Mc. Gregor, *Ledership and Motivation*, MIT Press, Cambridge, Mass, 1996.
- Thomas, Vinold, dkk., 2001. *The Quality of Growth (Kualitas Pertumbuhan)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Penelitian Parsipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan* : Sebuah Buku Pegangan bagi para Praktisi Lapangan. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.
- Miles, B. Mathew dan A. Michael Huberman, *Analisa Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, 1992.
- Moenir,H.A.S, *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- Mulyana, Deddy, *Metodologi Penelitian Kualitatif Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial lainnya*. PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002.
- Nawawi, H. Hadari, *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1983.

UNDP, 2002, *Human Development Report 2002 Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York : Oxford University Press.

World Bank. 2001. Poverty Reduction in Indonesia: *Constructing a New Strategy*.

Surbakti, Pajung. 1995. *Survei sosial ekonomi Nasional: Suatu Sumber Data Berkesinambungan Untuk Analisis Kesejahteraan Rakyat di Indonesia*. Jakarta: BPS. Judul Asli : *Indonesia's National SocioEconomic Survey: A Continual Data Source for analysis on Welfare Development*. Penerjemah: Dwi Harwin K., dkk.

Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 13 Tahun 2006 Tentang *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*.

Surat Penyediaan Dana Anggaran Belanja Daerah No. 921/108/BLT/KEUDA/2007, Tahun 2007.

