

## **BAB II**

### **KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN**

#### **A. Tinjauan Pustaka**

Sebagai bahan rujukan dalam penelitian ini, peneliti mencantumkan empat penelitian sebelumnya yang mempunyai bahasan penelitian yang memiliki tema hampir serupa dengan penelitian ini. Berikut ini penelitian yang diambil sebagai bahan rujukan tersebut.

Penelitian pertama adalah Tesis yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pemberian Dana Bantuan Operasional Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah dalam Konteks Jaring Pengaman Sosial (Studi Kasus di Kota Bogor Jawa Barat)” oleh Mudjito. Tesis ini dibuat pada tahun 1999. Penelitian ini membahas mengenai aspek-aspek implementasi dari kebijakan pemberian Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dalam konteks Jaring Pengaman Sosial (JPS). Penelitian ini berkesimpulan bahwa kinerja implementasi kebijakan dinilai cenderung kurang memuaskan dilihat dari pencapaian Dana BOS yang tidak dapat terpenuhi. Penelitian ini menggunakan metode Kuantitatif dengan jenis penelitian eksploratif karena bertujuan mengetahui tentang implementasi kebijakan pemberian Dana BOS di tingkat Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah.

Penelitian yang kedua adalah skripsi yang ditulis oleh Hadar Gumay Nafis yang berjudul “Kesesuaian Penghunian Rumah Susun. Suatu Studi Deskriptif Tentang Kesesuaian Penghunian di Rumah Susun Kebon Kacang, Klender dan Pulo Mas, Jakarta”. Penelitian yang dibuat pada tahun 1988 ini membahas mengenai pembangunan rumah susun yang sesuai dengan karakteristik masyarakat Indonesia. Dalam penelitian ini peneliti menyebutkan bahwa rumah susun yang dibangun dan penerapannya di Negara-Negara barat dalam penerapannya di Indonesia perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian baik dari segi fisik maupun dari segi penghuninya. Peneliti mengarahkan penelitiannya untuk mendapatkan gambaran tentang kesesuaian atas penghuni rumah susun dari rumah susun yang telah ada yaitu

**Universitas Indonesia**

rumah susun Kebon Kacang, Klender dan Pulo Mas, Jakarta. Dalam penelitian ini peneliti berkesimpulan bahwa penghuni rumah susun (terutama 3 rumah susun yang dijadikan studi kasus dalam penelitian ini) telah sesuai dengan target yang diberikan oleh pemerintah. Penghuni rumah susun yang ditargetkan oleh pemerintah adalah golongan menengah ke bawah dan menurut penelitian ini rumah ketiga rumah susun itu telah memenuhi target. Jenis penelitian yang dilakukan peneliti adalah deskriptif yaitu hanya bersifat menggambarkan fenomena yang ada.

Penelitian yang ketiga adalah Tesis yang ditulis oleh Lily Mulyati pada tahun 1992 dengan judul “Pembangunan Rumah Susun Ditinjau Dari Aspek Hukum dan Aspek lingkungan”. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dan penelitian lapangan dengan melakukan wawancara dan observasi. Dalam penelitian ini peneliti mengemukakan bahwa pembangunan rumah susun sangat erat kaitannya dengan masalah hukum (pengaturan kepemilikan) dan juga masalah lingkungan hidup yang terkait dengan penataan ruang. Penelitian ini menyimpulkan bahwa perencanaan ruang masih dirasakan belum efisien. Selain itu pelayanan dari pihak Perum Perumnas masih dirasakan kurang oleh penghuni rumah susun.

Penelitian yang keempat adalah tesis yang dibuat oleh Soni pada tahun 2004 dengan judul “Kehidupan Ekonomi Penghuni Rumah Susun Sewa Kemayoran”. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode kuantitatif. Dengan menggunakan instrumen penelitian berupa kuesioner. Penelitian ini memfokuskan kehidupan ekonomi penghuni rumah susun pada prioritas pengeluaran rumah tangga penghuni. Kesimpulan yang didapat oleh peneliti yaitu bahwa seiring dengan bertambahnya pendapatan rumah tangga penghuni maka kemampuan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga menjadi beragam dan pilihan prioritas merekapun menjadi bukan lagi hanya memenuhi kebutuhan primer akan tetapi pada pemenuhan sekunder dan tersier. Selain itu, bertambahnya jumlah anggota keluarga juga menyebabkan adanya pola pergeseran prioritas pengeluaran rumah tangga penghuni yang sangat jelas.

Penelitian yang pertama peneliti ambil karena membahas tentang implementasi kebijakan sehingga hampir serupa dengan tema penelitian ini, namun berbeda studi kasus dan model implementasinya. Sedangkan penelitian yang kedua sampai keempat mempunyai benang merah yaitu tentang rumah susun dimana merupakan objek penelitian ini, hanya saja berbeda sudut pandang tiap-tiap penelitian. Ketiga penelitian yang terakhir setuju bahwa pembangunan rumah susun ditujukan untuk masyarakat dengan golongan ekonomi menengah ke bawah dan dalam membangun rumah susun perlu memperhatikan berbagai aspek.

Adapun ringkasan dari penelitian terdahulu yang dijadikan rujukan dapat dilihat melalui tabel di bawah ini:

**Tabel II.1.**  
**Perbandingan Penelitian Rujukan**

No.	Peneliti	Judul	Metode	Hasil	Kekurangan
1.	Mudjito (1999)	Implementasi Kebijakan Pemberian Dana Bantuan Operasional Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah dalam Konteks jaring Pengaman Sosial (Studi Kasus di Kota Bogor, Jawa Barat)	Kuantitatif	Kinerja implementasi kebijakan dinilai cenderung kurang memuaskan dilihat dari pencapaian Dana BOS yang tidak dapat terpenuhi	Penelitian ini hanya memandang implementasi dari sudut pencapaian hasil saja dan tidak memperhatikan proses implementasinya.
2.	Hadar Gumay Nafis (1988)	Kesesuaian Penghunian Rumah Susun. Suatu Studi Deskriptif Tentang Kesesuaian Penghunian Rumah Susun Kebon Kacang, Klender dan Pulo Mas, Jakarta)	Kualitatif	Penghuni ketiga rumah susun yang dijadikan objek penelitian telah memenuhi target yang dibuat pemerintah yaitu untuk golongan menengah ke bawah.	Penelitian ini dilakukan pada waktu yang telah lampau sehingga dimungkinkan adanya perubahan-perubahan yang cukup signifikan.

Universitas Indonesia

3.	Lily Mulyati (1992)	Pembangunan Rumah Susun Ditinjau Dari Aspek Hukum dan Aspek Lingkungan	Kualitatif	Perencanaan ruang dalam lingkungan rumah susun masih dirasakan kurang efisien dan juga pelayanan dari pihak Perum Perumnas masih dirasakan kurang.	Penelitian ini hanya memperhatikan penataan ruang dalam lingkungan rumah susun dan kurang memperhatikan penataan ruang kota terkait.
4.	Soni (2004)	Kehidupan Ekonomi Penghuni Rumah Susun Sewa Kemayoran	Kuantitatif	Seiring bertambahnya pendapatan rumah tangga penghuni maka kemampuan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga menjadi beragam dan pilihan prioritas merekapun menjadi bukan lagi hanya memenuhi kebutuhan primer.	Dalam penelitian ini, peneliti memandang kehidupan ekonomi penghuni rumah susun hanya dari besarnya pengeluaran saja.

Sumber: Diolah oleh peneliti

Penelitian yang dilakukan ini pada dasarnya memiliki kerangka pemikiran yang hampir sama dengan penelitian mengenai rumah susun di atas, yaitu bahwa pembangunan rumah susun pada dasarnya dilakukan untuk mengatasi masalah perumahan di kota-kota besar termasuk DKI Jakarta. Namun pada penelitian ini, peneliti lebih memfokuskan penelitian kepada bagaimana model implementasi dalam kebijakan pembangunan rumah susun, khususnya Rumah Susun BidaraCina.

## B. Kerangka Pemikiran

### 1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Dye seperti dikutip dalam Subarsono, yaitu *whatever governments choose to do or not to do*.<sup>11</sup> Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah di samping yang tidak dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi sesuatu masalah publik. Sedangkan Carl Friedrich dalam Winarno menyebutkan definisi kebijakan yaitu sebagai:

Suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.<sup>12</sup>

Eulau dan Prewitt dalam Jones menyatakan bahwa kebijakan adalah “keputusan tetap” yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.<sup>13</sup>

Eyestone mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya.<sup>14</sup> Anderson dalam Agustino menyatakan,

Kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.<sup>15</sup>

Adapun proses pembuatan kebijakan publik menurut Dunn dapat dilihat sebagai berikut:

---

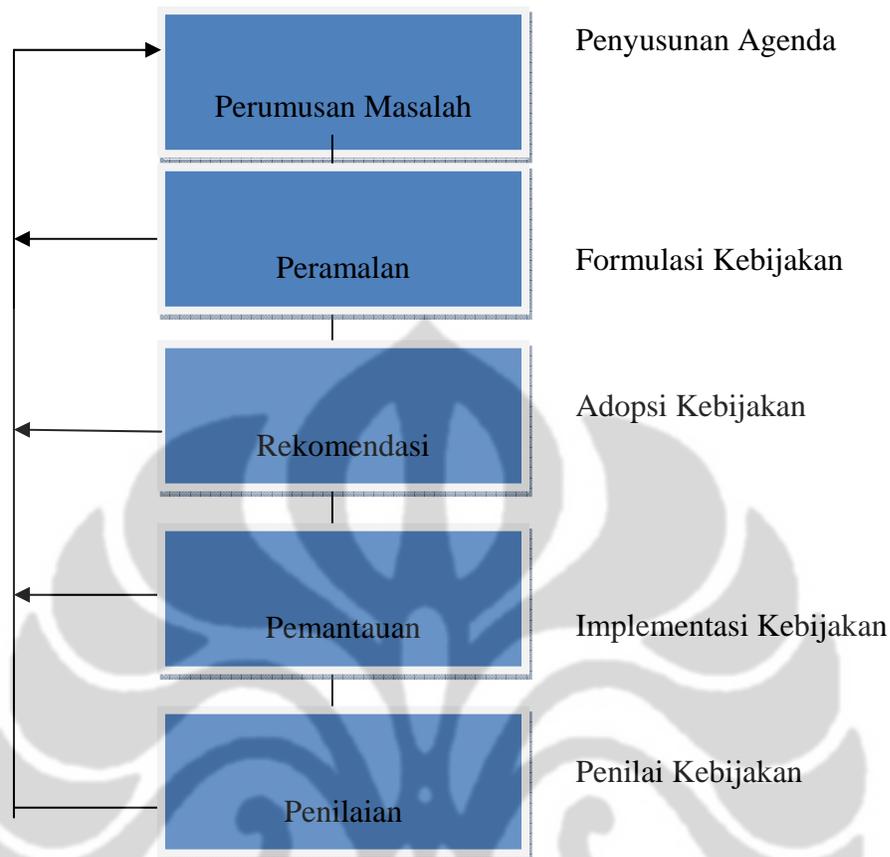
<sup>11</sup> AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori, dan Aplikasi*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2005), hlm 2

<sup>12</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, (Yogyakarta:Media Pressindo, 2002), hlm 16

<sup>13</sup> Charles O Jones, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, (terj.), (Jakarta:Rajawali Pers, 1991), hlm 47

<sup>14</sup> Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Bandung:CV. Alfabeta,2006), hlm. 6

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. 7



**Gambar II.1.**

**Proses Kebijakan Publik**

Sumber: William N. Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua (terj. Muhadjir Darwin), Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, 1998 hlm 25

Perumusan masalah merupakan tahap dimana pembuat kebijakan menelaah masalah-masalah yang terjadi termasuk di dalamnya menemukan penyebab masalah, menetapkan permasalahan-permasalahan yang ada dan mencari solusi untuk mengatasi masalah tersebut. Dalam tahap ini terdapat penyusunan agenda sehingga dapat diketahui masalah apa yang akan ditangani lebih dulu tergantung dari tingkat urgensinya. Peramalan digunakan untuk mengetahui apa akibat-akibat yang akan terjadi di masa datang apabila pemerintah melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan apa-apa dalam mengatasi suatu masalah. Termasuk di dalamnya terdapat tahap formulasi kebijakan dimana pemerintah mengumpulkan alternatif-

alternatif tindakan yang akan diambil untuk membuat suatu kebijakan. Rekomendasi merupakan tindak lanjut dari peramalan. Dalam tahap ini dihasilkan informasi mengenai manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang telah diperkirakan dalam tahap peramalan. Dalam tahap ini terdapat tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu dalam menentukan kriteria dalam membuat pilihan kebijakan. Pemantauan (*monitoring*) merupakan tahap dimana pembuat kebijakan melihat sebab dan akibat yang ditimbulkan oleh kebijakan sebelumnya. Termasuk di dalamnya terdapat implementasi kebijakan. Dalam mengimplementasikan kebijakan, *monitoring* sangat membantu agar kebijakan yang sekarang hasil yang dicapai dapat lebih baik dari kebijakan yang dulu. Penilaian atau evaluasi merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Dalam tahap ini dihasilkan informasi-informasi yang terkait dengan kebijakan yang telah dibuat. Bagaimana implementasi dan apakah tujuan tercapai, semua ini akan dibahas dalam tahap ini. Singkatnya, evaluasi menilai bagaimana kesesuaian antara kebijakan yang diharapkan dengan kebijakan yang dihasilkan.

Menurut Anderson, proses kebijakan publik terdiri atas tahap-tahap sebagai berikut<sup>16</sup>:

1. *Problem Formulation*
2. *Formulation*
3. *Adaptation*
4. *Implementation*
5. *Evaluation*

Sedangkan menurut Michael Howlet dan M. Ramesh, proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut<sup>17</sup>:

1. *Agenda Setting*
2. *Policy Formulation*
3. *Decision Making*
4. *Policy Implementation*
5. *Policy Evaluation*

Dari definisi-definisi diatas dapat dikatakan bahwa pengertian kebijakan publik meliputi tindakan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengatasi masalah yang

---

<sup>16</sup> AG. Subarsono, *Op.Cit.*, hlm 12

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm 13

dihadapi oleh masyarakat banyak. Aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik ini diantaranya adalah, lembaga legislatif, lembaga eksekutif, instansi administratif, lembaga peradilan, dan juga terdapat partisipan non-pemerintah yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan, diantaranya adalah kelompok kepentingan, partai politik dan warga Negara sebagai individu.<sup>18</sup> Adapun di Indonesia pada masa sekarang ini aktor pembuat kebijakannya adalah MPR, DPR, Presiden, Pemerintah (Menteri, LPND, Dirjen, Badan-Badan Negara Lainnya, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten, Kepala Desa), DPD Provinsi, DPD Kota/Kabupaten dan BPD.

Dalam studi kebijakan publik terdapat dua pendekatan, yaitu analisis kebijakan (*policy analysis*) dan kebijakan publik politik (*political public policy*).<sup>19</sup> Studi analisis lebih fokus kepada studi pembuatan keputusan (*decision making*) dan penetapan kebijakan (*policy formation*) sementara pendekatan kebijakan publik politik lebih menekankan pada hasil dan *outcome* dari kebijakan publik dengan melihat interaksi politik sebagai faktor tertentu dalam berbagai bidang.<sup>20</sup>

Lasswell dalam Dunn menyatakan definisi analisis kebijakan sebagai aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan.<sup>21</sup> Hill dalam Nugroho menyatakan bahwa terdapat dua jenis analisis kebijakan, yaitu analisis tentang kebijakan (*Analysis of Policy*) dan analisis untuk kebijakan (*Analysis for Policy*).<sup>22</sup> Adapun menurut Riant Nugroho, penjabaran perbedaan antara *Analysis of Policy* dan *Analysis for Policy* dapat dilihat melalui tabel sebagai berikut:

---

<sup>18</sup> Leo Agustino, *Op.Cit.*, hlm 29

<sup>19</sup> Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, (New York:St. Martin's Press,1994), hlm 145

<sup>20</sup> AG. Subarsono, *Op.Cit.*, hlm 5

<sup>21</sup>William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*, (terj.), (Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, 1998), hlm 1

<sup>22</sup> Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Analisis Kebijakan*, (Jakarta:Elex Media Komputindo, 2007), hlm 203

**Tabel II.2.**  
**Jenis Pendekatan Analisis Kebijakan**

<i>Analysis of Policy</i>	<i>Analysis for Policy</i>
Penelitian tentang isi kebijakan	Analisis untuk merumuskan kebijakan
Penelitian tentang implementasi kebijakan	Analisis untuk memprediksi dampak kebijakan
Penelitian tentang kinerja kebijakan	Analisis untuk memperbaiki isi kebijakan
Penelitian tentang lingkungan kebijakan	Analisis untuk memperbaiki implementasi kebijakan
Penelitian tentang proses kebijakan	Analisis untuk memperbaiki proses kebijakan

Sumber: Riant Nugroho Dwidjowijoto, Analisis Kebijakan, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2007), hlm 205

Analisis kebijakan dapat diharapkan untuk menghasilkan informasi dan argumen-argumen yang masuk akal mengenai tiga macam pertanyaan, yaitu:<sup>23</sup>

1. Nilai yang pencapaiannya merupakan tolok ukur utama untuk melihat apakah masalah telah teratasi
2. Fakta yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai
3. Tindakan yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai.

Menurut Dunn terdapat tiga pendekatan dalam analisis terkait untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas, yaitu pendekatan empiris, valuatif dan normatif. Pendekatan empiris ditekankan terutama pada penjelasan berbagai sebab dan akibat dari suatu kebijakan publik tertentu. Pendekatan valuatif ditekankan pada penentuan bobot atau nilai beberapa kebijakan sedangkan pendekatan normatif ditekankan pada rekomendasi serangkaian tindakan yang akan datang yang dapat

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm 97

menyelesaikan masalah-masalah publik.<sup>24</sup> Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel II.3.**  
**Pendekatan dalam Analisis Kebijakan**

<b>Pendekatan</b>	<b>Pertanyaan Utama</b>	<b>Tipe Informasi</b>
Empiris	Adakah dan akankah ada fakta? (Fakta)	Deskriptif dan Prediktif
Valuatif	Apa manfaatnya? (Nilai)	Valuatif
Normatif	Apakah yang harus diperbuat? (Aksi)	Preskriptif

Sumber: William N. Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua, (terj. Muhadjir Darwin), (Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, 1998), hlm 25

Lester dan Stewart dalam Winarno menyebutkan bahwa terdapat dua model dalam analisis kebijakan publik, yaitu model elitis dan model pluralis.<sup>25</sup> Model elitis mempunyai asumsi bahwa kebijakan publik dapat dipandang sebagai nilai-nilai dan pilihan-pilihan dari elit yang memerintah dan dilaksanakan oleh pejabat-pejabat dan badan pemerintah yang terdapat di bawahnya.

Dye dan Harmon dalam Winarno memberikan suatu pemikiran ringkas menyangkut model ini, yaitu:<sup>26</sup>

1. Masyarakat terbagi dalam suatu kelompok kecil yang mempunyai kekuasaan (Power) dan massa yang tidak mempunyai kekuasaan.
2. Kelompok kecil yang memerintah itu bukan tipe massa yang dipengaruhi dan biasanya berasal dari tingkat ekonomi yang tinggi.
3. Perpindahan dari kedudukan non-elit ke elit sangat pelan dan berkeseimbangan untuk memelihara stabilitas dan menghindari revolusi.
4. Elit memberikan konsensus pada nilai-nilai dasar sistem sosial dan pemeliharaan sistem.
5. Kebijakan publik tidak merefleksikan tuntutan-tuntutan massa, tetapi nilai-nilai elit yang berlaku.
6. Para elit secara relatif memperoleh pengaruh langsung yang kecil dari massa yang apatis dan para elit mempengaruhi massa yang lebih besar.

<sup>24</sup> Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Loc.Cit.*

<sup>25</sup> Budi Winarno, *Op.Cit.*, hlm 33

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm 36

Model elit ini biasanya dipakai di Negara-Negara yang menerapkan sistem pemerintahan komunis. Model ini juga dipakai oleh pemimpin Negara yang bersifat otoriter, karenanyalah model ini dianggap tidak memperhatikan keinginan rakyatnya.

Model pluralis merupakan kebalikan dari model elitis. Model ini lebih condong ke arah subsistem-subsistem yang berada dalam sistem demokrasi. Menurut Robert Dahl dan David Truman dalam Winarno, model pluralis dapat disimpulkan sebagai berikut:<sup>27</sup>

1. Kekuasaan merupakan atribut individu dalam hubungannya dengan individu-individu yang lain dalam proses pembuatan keputusan.
2. Hubungan-hubungan kekuasaan tidak perlu tetap berlangsung, hubungan-hubungan kekuasaan lebih dibentuk untuk keputusan-keputusan khusus.
3. Tidak ada perbedaan yang tetap di antara “elit” dan “massa”.
4. Kepemimpinan bersifat cair dan mempunyai mobilitas yang tinggi.
5. Terdapat banyak pusat kekuasaan di antara komunitas. Tidak ada kelompok tunggal yang mendominasi pembuatan kebijakan.
6. Kompetisi dapat dianggap berada di antara pemimpin. Kebijakan publik lebih lanjut dipandang merefleksikan tawar-menawar atau kompromi yang dicapai di antara kompetisi pemimpin-pemimpin politik.

Dalam model ini, pembuatan sebuah kebijakan dilihat dari pihak mana yang dominan dalam pembuatan sebuah kebijakan. Model inilah yang akan dijadikan acuan bagi peneliti karena sesuai dengan apa yang ingin diteliti dalam kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina ini. Dalam hal ini peneliti ingin mengetahui sejauh apa dominasi Negara dalam kebijakan pembangunan rumah susun tersebut.

Adapun beberapa pendekatan dalam analisis kebijakan publik adalah pendekatan kelompok, pendekatan proses fungsional, pendekatan kelembagaan, pendekatan peran serta warga Negara dan pendekatan psikologis. Pendekatan kelompok menyatakan bahwa pembuatan kebijakan pada dasarnya merupakan hasil dari perjuangan antara kelompok-kelompok dalam masyarakat. Pendekatan proses fungsional merupakan pendekatan yang memusatkan perhatian pada berbagai kegiatan fungsional yang terjadi dalam proses kebijakan. Pendekatan kelembagaan memfokuskan pada lembaga-lembaga pemerintah yang ada. Pendekatan ini memandang hubungan antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm 38

sangat erat. Pendekatan peran serta wargaNegara didasarkan pada harapan-harapan yang tinggi tentang kualitas wargaNegara dan keinginan mereka untuk terlibat dalam kehidupan publik. Menurut pendekatan ini, wargaNegara harus memiliki kepribadian dan nilai-nilai yang sesuai dengan demokrasi. Pendekatan psikologis memfokuskan pada hubungan antar pribadi dan faktor-faktor kejiwaan yang mempengaruhi tingkah laku orang-orang yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan.<sup>28</sup>

Di Negara maju seperti Singapura, pembuatan rumah susun (*Flat*) sebagai bagian dari *Public Housing* juga merupakan hal yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi kebutuhan masyarakatnya akan tempat tinggal. Penyediaan *Public Housing* di Singapura dilakukan oleh *Housing and Development Board* (HDB). Pembangunan rumah susun di Singapura dilakukan atas inisiatif pemerintah untuk mengatasi masalah perumahan yang dialami oleh masyarakat. Pada tahun 1997, kebanyakan dari masyarakat Singapura (sebanyak 85%) tinggal di *flat* yang dibangun oleh pemerintah.<sup>29</sup> Masalah lahan yang terbatas menjadi salah satu faktor mengapa dibangun *flat* di Singapura. Pemerintah Singapura merasa lebih efektif membangun *flat* karena dapat mengefisienkan penggunaan lahan.

Pembangunan *flats* di Singapura dimaksudkan oleh pemerintahnya untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat yang semula tinggal di tempat-tempat yang kurang layak. Seiring dengan perkembangan penduduk di Singapura dan ketersediaan lahan yang kerang memadai untuk membangun perumahan secara melebar, maka pemerintah dan masyarakatnya sadar bahwa *flats* merupakan solusi yang cukup tepat dalam bidang perumahan.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm 39

<sup>29</sup> *Provision of Public Housing in Singapore*, [www.tcdc.undp.org](http://www.tcdc.undp.org), diunduh pada tanggal 15 Mei 2008

## 2. Model Implementasi Kebijakan

Dalam memahami atau mengerti hakekat dari sebuah gejala, akan lebih mudah dengan menyederhanakannya ke dalam sebuah model.<sup>30</sup> Pamudji mengatakan bahwa dalam ilmu pengetahuan model merupakan *copy* yang menggambarkan suatu keadaan atau obyek yang kompleks dengan penyederhanaan untuk memudahkan pemahaman keadaan atau obyek tersebut.<sup>31</sup> Sedangkan Frankle menyatakan bahwa model adalah satu simplikasi nyata yang dapat membantu kita untuk menyusun bidang pengkajian dan memungkinkan kita mengatasi keputusan kita di dalam berbagai masalah penting.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dalam proses kebijakan publik. Sebagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tersebut tidak dapat terwujud. Jones dalam Widodo mengartikan implementasi sebagai *getting the job done and doing it*.<sup>32</sup> Dengan pengertian yang sederhana itu bukan berarti implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Melihat apa yang dikemukakan oleh Jones, dapat dikatakan bahwa implementasi paling tidak memerlukan dua macam tindakan yang berurutan yaitu merumuskan tindakan yang akan dilakukan dan melaksanakan tindakan apa yang dirumuskan tadi.<sup>33</sup>

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan

---

<sup>30</sup> Irfan Ridwan Maksum, *Desentralisasi Dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu-Langat Selangor Malaysia)*, (Disertasi Program Doktor Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta:2007), hlm 131

<sup>31</sup> S. Pamudji, *Ekologi Administrasi Negara*, (Jakarta:Bina Aksara, 1986), hlm 48

<sup>32</sup> Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik. Konsep dan Aplikasi Analisis Proses kebijakan Publik*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hlm 87

<sup>33</sup> Joko Widodo, *Loc. Cit.*

yang diinginkan.<sup>34</sup> Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Agustino 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.<sup>35</sup>

Sedangkan Van Meter dan Van Horn 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.<sup>36</sup>

Hal ini sesuai dengan kerangka berpikir peneliti sehingga definisi inilah yang dipakai oleh peneliti dalam penelitian ini dimana implementasi kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang terdapat di masyarakat. Adapun Chief J. Udoji mengatakan bahwa:

Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.<sup>37</sup>

Menurut Randall Ripley dan Grace Franklin dalam Subarsono implementasi kebijakan adalah:

*“Implementation process involve many important actors holding diffuse and competing goals and expectation who work within a contexts of an increasingly large and complex mix of government programs that require participation from numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control.”*<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> James P. Lester and Joseph Stewart, *Public Policy: An Evolutionary Approach (Second Edition)*, (Wadsworth, Australia:Belmont, 2000), hlm 104

<sup>35</sup> Leo Agustino, *Op.Cit.*, hlm 139

<sup>36</sup> Leo Agustino, *Loc.Cit.*

<sup>37</sup> Leo Agustino, *Op.Cit.*, hlm 140

<sup>38</sup> AG Subarsono, *Op.Cit.*, hlm 89

Pada awalnya dalam perkembangan studi implementasi kebijakan, terdapat dua pendekatan, yaitu pendekatan *Top Down* dan *Bottom Up*.<sup>39</sup> Seiring dengan perkembangan zaman, maka banyak ahli yang mengemukakan tentang model implementasi, diantaranya adalah implementasi kebijakan publik model Donald Van Metter dan Carl Van Horn yang disebut *A Model of The Policy Implementation*. Ada enam variabel menurut Van Metter dan Van Horn yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumberdaya
3. Karakteristik agen pelaksana
4. Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana
5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.<sup>40</sup>

George C. Edward III menamakan model implementasi kebijakannya dengan *Direct and Indirect Impact of Implementation*. Terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi
2. Sumberdaya
3. Disposisi
4. Struktur Birokrasi<sup>41</sup>

Grindle menyebutkan bahwa terdapat dua pandangan dalam implementasi kebijakan yaitu *Society-Centered Perspectives* dan *State-Centered Approach*. Perbedaan diantaranya adalah darimana datangnya inisiatif untuk melakukan atau tidak melakukan perubahan.<sup>42</sup>

Dalam *Society-Centered Perspectives*, pilihan untuk melakukan proses kebijakan dipengaruhi dengan dominan oleh kelas sosial dan juga *interest group*.

<sup>39</sup> AG Subarsono, *Loc.Cit.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, hal 141

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm 149

<sup>42</sup> Merilee S. Grindle and John W. Thomas, *Public Choices and Policy Change The Political Economy of Reform in Developing Countries*, (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1997), hlm 19

Dalam pandangan ini terdapat beberapa pendekatan, yaitu *Class Analytic Approach*, *Pluralist Approach*, dan *Public Choice Approach*.<sup>43</sup> Dalam *Class Analytic Approach*, peran yang dominan dalam menentukan bagaimana kebijakan yang akan dibuat dan diimplementasikan terletak pada kelas-kelas sosial yang terdapat di masyarakat. Kelas-kelas sosial tersebut dapat mempengaruhi pembuat kebijakan agar kebijakan yang dihasilkan dapat sesuai dengan keinginan dan kebutuhan mereka. Peran Negara dalam pendekatan ini adalah untuk menjaga agar kelas sosial yang dominan tidak terlalu menekan kelas minoritas. Dengan begitu peran kelas-kelas sosial tersebut lebih dominan daripada Negara.

Dalam *Pluralist Approach*, kebijakan dihasilkan dan diimplementasikan dari konflik, tawar-menawar dan koalisi antar kelompok sosial yang berjumlah besar untuk menjaga agar kepentingan kelompoknya tetap didengar.<sup>44</sup> Dalam pendekatan ini, masyarakat juga memiliki peran yang dominan sebagaimana dalam *Class Analytic Approach*. Sementara peran Negara dalam pendekatan ini dianggap sebagai pihak yang netral. Negara hanya berfungsi untuk menjaga agar tidak terjadi konflik antar kepentingan dalam masyarakat.

*Public Choice Approach* berpendapat bahwa kepentingan masing-masing individu yang tertuang dalam kepentingan organisasi membentuk masyarakat yang ada menjadi masyarakat yang memiliki kemampuan berpolitik.<sup>45</sup> Sehingga peran masyarakat dalam proses kebijakan menjadi dominan karena masyarakatnya mengerti akan keadaan mereka sendiri. Masyarakat dapat memilih dan menentukan permasalahan apa yang harus segera diselesaikan. Kebijakan yang dibuat dan diimplementasikan merupakan permasalahan yang dirasakan penting oleh masyarakat. Peran Negara dalam pendekatan ini sama dengan *Pluralist Approach* dimana Negara hanya berfungsi sebagai pihak yang netral atau sebagai 'wasit' apabila terjadi konflik mengenai kebijakan yang ada.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm 20

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm 22

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm 24

*State-Centered Models* merupakan kebalikan dari *Society-Centered Perspectives*. Dalam model ini, Negara merupakan pihak yang dominan dalam pembuatan serta pengimplementasian kebijakan. Model ini terbagi menjadi tiga bagian yaitu *Rational Actor Models*, *Bureaucratic Politics Approach*, dan *State Interest Approach*.<sup>46</sup>

Dalam *Rational Actor Models*, pengambil keputusan merupakan pihak yang penting. Mereka memfokuskan pada pilihan dan strategi yang tersedia untuk membuat kebijakan. Model ini menyimpulkan akan pentingnya pandangan dari pihak pengambil keputusan terkait dengan penentuan pilihan-pilihan alternatif penyelesaian masalah. Dalam model ini, para aktor pengambil keputusan merupakan inti dari keberhasilan sebuah implementasi kebijakan. Para aktor ini memilih susunan prioritas dari permasalahan yang dialami di masyarakat, lalu mereka juga yang mencari alternatif solusi permasalahan tersebut sehingga pentingnya bagi mereka untuk berpikir secara luas dan tepat.

Pembuat keputusan juga menjadi fokus dalam *Bureaucratic Politics Approach*. Dalam model ini, implementasi kebijakan Negara adalah hasil dari persaingan antara birokrat dengan aktor-aktor lainnya yang sesuai dengan peran dan kapasitas organisasinya.<sup>47</sup> Dengan kata lain, dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan, para birokrat memiliki kepentingan sendiri sehingga kebijakan yang diimplementasikan merupakan hasil dari lobi-lobi berbagai kepentingan.

*State Interest Approach* memiliki pandangan yang lebih luas daripada *Rational Actor Models* dan *Bureaucratic Politics Approach* dilihat dari peran dan pengaruh Negara. Dalam model ini, Negara merupakan bagian yang terpisah dari masyarakat dan Negara mempunyai kepentingan yang harus diikuti atau dipatuhi oleh masyarakatnya. Dalam pendekatan ini, Negara merupakan pihak yang sangat dominan. Dalam membuat dan mengimplementasikan suatu kebijakan, kepentingan yang dilihat hanyalah kepentingan Negara. Pendekatan ini memungkinkan Negara

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm 27

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm 29

untuk ‘memaksa’ masyarakat untuk mengikuti kebijakan yang dibuat. Dalam penelitian ini, pendekatan inilah yang digunakan.

*Society-Centered Perspectives* yang dikemukakan oleh Grindle mempunyai kesamaan dengan model pluralis yang dikemukakan oleh Lester dan Stewart. Dalam hal ini, masyarakat merupakan pihak yang dominan dalam proses pembuatan kebijakan. Model pluralis merupakan model yang dipakai di Negara-Negara yang memakai sistem demokrasi, dalam artian masyarakat mempunyai akses untuk mempengaruhi dan berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan. Hal ini senada dengan *Society-Centered Perspectives* dimana ketiga pendekatan di dalamnya juga mempunyai satu kesimpulan yaitu masyarakat dapat mempengaruhi dan bahkan mempunyai peran besar dalam pembuatan sebuah kebijakan.

Sedangkan dalam model elitis, para elit yang memerintah merupakan pihak yang berperan besar dalam pembuatan kebijakan. Model ini biasanya dipakai di Negara yang menerapkan sistem pemerintahan yang otoriter. Dengan begitu model ini mempunyai kesamaan dengan *State-Interest Approach* yang dikemukakan Grindle dimana Negara merupakan pusat dan mempunyai kekuatan besar dalam menentukan apa saja yang dibutuhkan masyarakat. Elit yang berkuasa memegang peranan besar. Masyarakat hanya pihak yang dapat menerima kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan sedikit akses yang diberikan oleh Negara kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi. Negara melakukan berbagai pendekatan agar masyarakat menerima kebijakan tersebut. Pendekatan yang dilakukan dapat berbentuk persuasif, represif maupun koersif.

Pandangan yang dikemukakan oleh Grindle ini adalah pandangan yang dipakai oleh peneliti sebagai acuan dan untuk melengkapi model yang dikemukakan oleh Lester dan Stewart mengenai model elitis dan pluralis yang telah diterangkan di atas. Dalam pandangan Grindle, terdapat dua pihak yang berpengaruh dalam implementasi sebuah kebijakan yaitu Negara dan masyarakat. Kedua pihak tersebut memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing. Seberapa besar dominasi Negara maupun masyarakat menentukan bagaimana keberhasilan implementasi sebuah kebijakan.

Pembahasan mengenai implementasi kebijakan tidak dapat dipisahkan dari pembahasan mengenai hubungan Negara dan masyarakat. Kebijakan tidak terlahir hanya dari satu pihak saja. Apabila pembuat kebijakan tidak memperhatikan masyarakat yang dijadikan objek kebijakan, kebijakan tersebut dapat dikatakan gagal. Terkait dengan hal tersebut, maka hubungan Negara dan masyarakat merupakan hal yang penting dalam pengimplementasian kebijakan.

### 3. Hubungan Negara-Masyarakat

Teori tentang Negara menempatkan dua perspektif, yaitu perspektif tentang Negara lama dan Negara baru.<sup>48</sup> Perspektif Negara lama menyatakan bahwa Negara tidak memiliki kemandirian karena banyak dipengaruhi oleh berbagai kelompok kepentingan. Namun perspektif Negara baru menyatakan hal yang sebaliknya, yaitu Negara memiliki kemandirian.

“Negara modern” merupakan warisan dari “Negara Absolut”. Dimana Negara absolute dicirikan dengan (1) pemerintahan atas suatu wilayah tertentu, (2) sebuah sistem hukum dan ketertiban yang berlaku di seluruh wilayah, (3) ada seorang pemimpin yang memegang kedaulatan.<sup>49</sup> Migdal dalam Syafuan Rozi menyatakan bahwa Negara yang kuat memiliki ciri kemampuan yang tinggi untuk melengkapi perencanaan Negara, kebijakan publik, dan aksi.<sup>50</sup>

Negara mengatur hubungan-hubungan lahir yang penting daripada manusia di dalam masyarakat. Negara menyokong atau mempergunakan hidup kemasyarakatan, memberikan batasan-batasan, atau keleluasaan-keleluasaan pada masyarakat, memenuhi kebutuhannya atau sebaliknya bahkan menghancurkan hidup kemasyarakatan tersebut.<sup>51</sup> Negara merupakan lembaga koersif dengan segala ketaatan hukum yang harus dipatuhi oleh warga Negara dan Negara sebagai lembaga

---

<sup>48</sup> Syafuan Rozi, *Hubungan Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik di Indonesia Kasus Sulawesi Tengah, Maluku, dan Maluku Utara*, (Jakarta:LIPI Press, 2005), hlm 9

<sup>49</sup> I. Wibowo, *Negara & Masyarakat Berkaca dari Pengalaman Republik Rakyat Cina*, (Jakarta:PT.Gramedia Pustaka Utama dan Pusat Studi Cina, 2000), hlm 6

<sup>50</sup> *Op.Cit.*, hlm 11

<sup>51</sup> Mac Iver, *Negara Modern*, (terj.), (Jakarta: Aksara Baru, 1980), hlm 13

yang memberikan perlindungan dan keuntungan tertentu pada anggotanya. Pandangan yang berkembang dalam mendefinisikan Negara yaitu perspektif Negara sebagai pusat (*State-Centered*). Tujuan Negara menurut penganut *State Centered* adalah untuk mengontrol dan membawa masyarakat untuk memiliki perspektif yang sama dengan Negara dan pandangan ini memberitahukan bentuk seperti apa masyarakat yang diinginkan oleh Negara.<sup>52</sup>

Secara singkat dapat dikatakan ada tiga kelompok teori tentang negara.<sup>53</sup> Pertama, negara sebagai alat. Disini negara dilihat sebagai sekedar alat dari kekuatan yang menguasai negara. Teori ini dianut oleh kaum pluralis yang melihat negara sebagai arena tempat kekuasaan-kekuasaan yang ada di dalam masyarakat saling bertarung. Kedua, teori struktural tentang negara. Negara dianggap memiliki kemandirian, tapi kemandirian ini bersifat relatif. Ketiga negara sebagai kekuatan mandiri. Di sini negara merupakan sebuah subjek yang mempunyai kepentingan sendiri, yang berbeda dengan kepentingan-kepentingan kekuatan-kekuatan sosial yang ada.

Negara dan masyarakat selalu berinteraksi. Hobbes dalam Wibowo menyebutkan bahwa hubungan antara Negara dan masyarakat adalah antara yang menindas dan yang tertindas. Fungsi Negara adalah untuk “menertibkan” kekacauan yang ada dalam masyarakat.<sup>54</sup> Hubungan antara Negara dan masyarakat dapat dibedakan menjadi dua golongan besar, yaitu Pluralis dan Marxis.<sup>55</sup> Golongan Pluralis memandang Negara sebagai sebuah “arena” dimana berbagai golongan masyarakat ‘berlaga’ membawa kepentingan masing-masing ke dalamnya. Dalam golongan Marxis, sebenarnya tidak jauh beda dengan pendapat golongan Pluralis, yaitu masyarakat memegang kendali atas Negara, namun dalam golongan Marxis hanya ada satu golongan masyarakat saja yang dapat menentukan Negara, yaitu kelas kapitalis.

---

<sup>52</sup> Neera Chandhoke, *Benturan Negara dan Masyarakat Sipil*, (terj.), (Yogyakarta: Istawa & Wacana, 2001), hlm 78

<sup>53</sup> Arief Budiman, *Negara dan Pembangunan. Studi Tentang Indonesia dan Korea Selatan*, (Salatiga: Yayasan Padi dan Kapas, 1991), hlm 19

<sup>54</sup> I. Wibowo, *Op.Cit.*, hlm 8

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm 9

Adapun indikator hubungan Negara-masyarakat (*Modeling state society relation*) adalah:

1. *Compliance* (kepatuhan) : Penggunaan kepatuhan dengan cara menghidupkan sanksi untuk mengontrol masyarakat,
2. *Participation* (keterlibatan) : Partisipasi berkaitan dengan kesukarelaan, dan aksi dalam menjalankan kehidupan berNegara,
3. *Legitimation* (Keabsahan) : Berkaitan dengan penerimaan masyarakat bahkan persetujuan dengan aturan main yang dibuat Negara, kontrol sosialnya sebagai suatu yang benar dan baik.<sup>56</sup>

Hubungan antara Negara dan masyarakat bukanlah sebuah hubungan yang statis, namun terus berubah seiring berjalannya waktu dan juga bergantung pada keadaan yang terjadi.

Seperti yang telah disebutkan di atas, definisi implementasi implementasi kebijakan yang dipakai oleh peneliti adalah seperti yang dikatakan oleh Van Meter dan Van Horn yang mana menyebutkan bahwa tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah merupakan usaha untuk mencapai tujuan dimana tujuannya adalah menyelesaikan masalah-masalah yang terdapat di masyarakat. Implementasi kebijakan merupakan proses yang penting dan menentukan dalam keberhasilan sebuah kebijakan. Menurut Lester dan Stewart terdapat dua model kebijakan yaitu model elitis dan pluralis yang dapat disamakan dengan model implementasi yang terpusat pada Negara (*State-Centered Approach*) dan yang terpusat pada masyarakat (*Society-Centered Perspectives*) yang di dalamnya terdapat hubungan antara Negara dan masyarakat. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan gabungan antara model Lester dan Stewart dengan Grindle. Sehingga terdapat dua kemungkinan yang dapat terjadi yaitu State Interest-Elitis yang memiliki pengertian sebagai suatu model implementasi dimana para elit yang memerintah merupakan pihak yang berperan besar dalam pembuatan kebijakan. Dalam model ini Negara merupakan pusat dan mempunyai kekuatan besar dalam menentukan apa saja yang dibutuhkan masyarakat. Negara melakukan berbagai pendekatan agar masyarakat menerima kebijakan tersebut. Pendekatan yang dilakukan dapat berbentuk persuasif, represif maupun

---

<sup>56</sup> Syafuan Rozi, *Op.Cit.*, hlm 12

koersif. Sedangkan Society Centered-Pluralis merupakan suatu model dimana masyarakat merupakan pihak yang dominan dalam proses kebijakan. masyarakat mempunyai akses untuk mempengaruhi dan berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan.

### C. Metode Penelitian

Metodologi didefinisikan sebagai suatu pengkajian dalam mempelajari peraturan-peraturan suatu metode. Jadi metodologi penelitian adalah suatu pengkajian dalam mempelajari peraturan-peraturan yang terdapat di dalam penelitian.<sup>57</sup>

#### 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Bogdan dan Taylor dalam Moleong menyebutkan definisi metodologi penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.<sup>58</sup> Menurut Irawan,

“Penelitian kualitatif bukanlah hanya sekedar data kualitatif atau sekedar penafsiran data secara kualitatif maupun sekedar penelitian minus statistika. ...Penelitian kualitatif tidak terbatas pada urusan data, objek kajian, atau bahkan prosedur penelitian. ...Satu ciri khasnya yang sangat penting adalah makna “kebenaran” menurut penelitian kualitatif.”<sup>59</sup>

Sedangkan Creswell mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai:

*“An inquiry process of understanding a social or human problem, based on building a complex, holistic picture, formed with words, reporting detailed views of informants, and conducted in a natural setting.”*<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Husaini usman dan Purnomo Setiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, (Jakarta:PT. Bumi Aksara, 2006), hlm 42

<sup>58</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2004), hlm 3

<sup>59</sup> Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif & Kuantitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2006), hlm 4-5

<sup>60</sup> John W. Creswell, *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*, (London: Sage Publications, Inc., 1994), hlm 1

## 2. Jenis Penelitian

Berdasarkan tujuannya, penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif (*description*), karena tujuan penelitian ini adalah mengetahui gambaran tentang implementasi kebijakan rumah susun BidaraCina. Earl Babbie mengatakan:

*“A major purpose of many social scientific studies is to describe situations and events. The researcher observes and then describes what was observed.”*<sup>61</sup>

Tipe yang digunakan adalah Studi kasus (*Case Study*). Penelitian *case study* yaitu peneliti meneliti dan menganalisis secara mendalam satu masalah tertentu. Hammersley and Gomm menyatakan:

*Usually, case study refers to research that investigates a few cases, often just one, in considerable depth. Number of case studied and amount of information collected about each case are not the only dimensions built into the concept of case study, as it is used in social research today.*<sup>62</sup>

Seperti yang dikatakan Irawan, bahwa peneliti pemula sebaiknya melakukan penelitian studi kasus satu lokus.<sup>63</sup> Berdasarkan manfaatnya, penelitian ini termasuk dalam penelitian murni, dimana penelitian ini dilakukan karena kebutuhan peneliti sendiri dan dilakukan dalam kerangka akademis serta untuk mengembangkan ilmu pengetahuan. Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini merupakan penelitian *Cross-Sectional* yaitu penelitian yang dilakukan dalam satu waktu tertentu. Penelitian ini hanya digunakan dalam waktu yang tertentu.<sup>64</sup> Namun hal ini tidak mempengaruhi bagaimana peneliti melakukan penelitian karena data-data yang diperoleh peneliti dapat diperbaiki apabila peneliti akan melakukan penelitian lagi di masa yang akan datang.

---

<sup>61</sup> Earl Babbie, *The Practice of Social Research 10<sup>th</sup> Edition*, (USA:Thomson Learning, 2004), hlm 89

<sup>62</sup> Martin Hammersley and Roger Gomm, *“Introduction” in Case Study Methods*, (London:Sage Publications, 2002), hlm 3

<sup>63</sup> Prasetya Irawan, *Op.Cit.*, hlm 57

<sup>64</sup> Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif Teori dan Aplikasi*, (Jakarta:Divisi Buku Perguruan Tinggi PT RajaGrafindo Persada, 2005), hlm 45

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan oleh peneliti untuk pengumpulan data dalam penelitian ini adalah:

#### a. Metode observasi

Dalam metode ini, peneliti melakukan pengamatan dan pencatatan dari keadaan objek penelitian. Tujuannya adalah agar peneliti dapat mengerti bagaimana keadaan atau fenomena yang ingin diteliti. Dalam hal ini peneliti akan melakukan observasi di rumah susun BidaraCina untuk memperhatikan bagaimana kehidupan sosial ekonomi dari penghuni rumah susun.

#### b. Metode Wawancara

Dalam metode ini, peneliti melakukan proses tanya jawab kepada narasumber yang telah ditetapkan. Tujuannya adalah untuk memperkuat data yang didapat dari proses observasi dan juga untuk mengetahui secara lebih mendalam dan untuk melihat kesesuaian dengan data-data sekunder yang telah didapat oleh peneliti. Wawancara yang akan dilakukan oleh peneliti akan menggunakan instrumen pedoman wawancara.

#### c. Kajian Literatur

Metode ini menggunakan dokumen-dokumen dan data-data berupa buku maupun artikel serta berbagai data tulisan lainnya yang terkait dengan masalah yang tengah dibahas yaitu mengenai model implementasi kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina untuk mendukung data-data yang telah didapat oleh peneliti.

### 4. Hipotesis Kerja

Hipotesis kerja yang akan dipakai dalam penelitian ini adalah “Dengan adanya indikasi pendekatan represif dilakukan oleh pemerintah maka model implementasi kebijakan yang dipakai dalam pembangunan rumah susun BidaraCina ini adalah model *State Interest* - Elitis”

## **5. Narasumber/Informan**

Dalam penelitian ini peneliti telah menetapkan beberapa informan yang nantinya dapat memberikan informasi yang terkait dengan permasalahan yang ada di dalam rancangan penelitian ini. Informan itu diantaranya adalah:

1. Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta (Pejabat yang berwenang/terkait) yang mengurus masalah kebijakan pembangunan rumah susun khususnya kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina.
2. Suku Dinas Perumahan Kotamadya Jakarta Timur (Pejabat yang berwenang/terkait) yang mengurus masalah kebijakan pembangunan rumah susun khususnya kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina.
3. Masyarakat penghuni rumah susun BidaraCina yang merupakan masyarakat terprogram dimana telah tinggal di rumah susun BidaraCina selama 10 tahun.

## **6. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian berada pada Rumah Susun BidaraCina yang terletak di Kelurahan BidaraCina, Kecamatan JatiNegara, Kotamadya Jakarta Timur. Lokasi ini dipilih oleh peneliti karena rumah susun ini dibangun sebagai upaya pemerintah untuk merehabilitasi daerah sekitar Sungai Ciliwung dan peneliti ingin melihat keterlibatan Negara serta bagaimana pendekatan yang dilakukan oleh Negara terhadap masyarakat dalam pembangunan rumah susun tersebut.

Lokasi rumah susun ini merupakan lokasi yang rawan banjir. Seharusnya pada daerah ini dijadikan tanah serapan untuk mencegah banjir yang terjadi di Jakarta, namun pada kenyataannya daerah ini dibangun rumah susun oleh pemerintah. Maka dari itu lokasi rumah susun BidaraCini ini masih sering terkena banjir hingga saat ini.

## **7. Proses Penelitian**

Penelitian ini dimulai dengan pengumpulan informasi atas permasalahan yang akan diteliti, yaitu masalah mengenai model implementasi kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina. Selanjutnya, peneliti mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan mengenai teori yang akan dipakai yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Setelah itu peneliti menentukan metode apa yang cocok dipakai untuk tema penelitian ini hingga nantinya hasil yang didapat akan maksimal lalu menentukan narasumber. Kemudian, peneliti mulai turun ke lokasi penelitian untuk mengumpulkan data-data yang diperlukan. Setelah data-data didapat, maka peneliti mulai mengolah data tersebut dengan menganalisis konsep-konsep yang terdapat di kerangka pemikiran, maupun menganalisis informasi yang didapat dari para narasumber. Terakhir, peneliti menyimpulkan hasil penelitian dari data yang telah diolah tersebut serta memberikan rekomendasi.

## **8. Keterbatasan Penelitian**

Penelitian ini hanya membahas model implementasi yang digunakan oleh pemerintah dalam kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina sehingga tidak mencakup keseluruhan proses kebijakan. Selain itu, sulitnya mendapat data yang lengkap dan terperinci dari beberapa narasumber merupakan keterbatasan dalam penelitian ini.

## **9. Pembatasan Penelitian**

Dalam penelitian ini tentunya terdapat keterbatasan yang berguna untuk mempersempit objek kajian peneliti. Selain itu juga untuk mencegah penelitian membahas hal yang terlalu jauh melampaui masalah penelitian. Adapun pembatasan yang dibuat oleh peneliti adalah:

1. Lokasi rumah susun yaitu hanya difokuskan pada satu rumah susun saja yaitu Rumah Susun BidaraCina, Kecamatan JatiNegara, Jakarta Timur.
2. Jangka waktu penelitian.

3. Kriteria responden yang disertakan dalam penelitian ini hanyalah penghuni rumah susun yang sudah tinggal minimal 10 tahun di rumah susun BidaraCina.
4. Penelitian yang dilakukan terbatas hanya sebatas mengetahui model implementasi yang terjadi dalam pembangunan rumah susun BidaraCina.

