
FORMASI KEKUASAAN BIROKRAT GARIS DEPAN DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM BANTUAN STIMULA PERUMAHAN SWADAYA BAGI MASYARAKAT BERPENGHASILAN RENDAH DI KABUPATEN MANGGARAI TIMUR

***Yohanes Kornelius Ethelbert¹⁾, Subando Agus Margono²⁾, Muhammad Rizki Pratama³⁾**

1) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Widya Mandira Kupang

2) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

3) Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang

*Email Korespondensi : Ethgatus@gmail.com

Abstrak

Menggunakan pendekatan penelitian kualitatif, penelitian ini bertujuan mengeksplorasi terbentuknya *power street level bureaucrats* dalam implementasi program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kabupaten Manggarai Timur. Penelitian ini berusaha mengisi kekurangan penelitian studi implementasi dari perspektif *bottom-up* di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan *street level bureaucrats* menggunakan kekuasaan untuk melakukan diskresi sebagai cara mengatasi permasalahan di lapangan. Beberapa alasan memicu *street level bureaucrats* menggunakan kekuasaannya untuk melakukan diskresi: (1) inkonsistensi Pemerintah Pusat terkait besaran dana yang harus diterima masyarakat (2) dana swadaya mandiri penerima bantuan sangat terbatas (3) minimnya kepemilikan KTP (4) infrastruktur yang kurang memadai (5) dukungan kearifan lokal masyarakat di Manggarai Timur dalam menyelesaikan persoalan.

Kata Kunci: Birokrat Garis Depan; Kekuasaan; Diskresi

Abstract

This research employed qualitative methods to uncover the power of street level bureaucrats to implement the Incentive for Low-Income Housing Program in the East Manggarai Regency. This research aims to fill a loopholes of implementation study from a bottom-up perspective in Indonesia. The result indicates that street bureaucrats use power to solve the problem by using discretion. There are a variety of reasons that affect the street level bureaucrats who use this power to implement a discretionary policy; (1) central government's inconsistency in the amount of funds for housing incentive recipients. (2) limited personal funds of housing incentive recipients. (3) lack of identity card ownership (4) inadequate infrastructure (5) support from local wisdom of the Manggarai Timur Regency.

Keywords: Street Level Bureaucrats; Power; Discretion

PENDAHULUAN

Tema kekuasaan (*power*) bermula dari diskusi yang dibangun oleh para ilmuwan administrasi di Inggris sebagai refleksi atas 20 tahun perjalanan implementasi. Mereka berangkat dengan melihat bagaimana kekuasaan dibangun dalam proses implementasi (Erasmus & Gilson, 2008). Refleksi yang masih kental diwarnai oleh perdebatan teoritik antara pendekatan teori *top down* dan *bottom up* ini masih berupaya menjawab pertanyaan klasik yang sama yakni mengapa implementasi gagal merealisasikan tujuan kebijakan. Atau mengapa kebijakan yang diimplementasikan tidak mampu membawa dampak yang signifikan dalam menyelesaikan masalah publik. Implementasi adalah tahap di mana pemerintah merealisasikan tujuan kebijakan yang bertujuan memberikan dampak terhadap kesejahteraan masyarakat (Kholifah, 2013).

Sudah sejak lama, implementasi kekuasaan dimaknai sebagai kontrol dan koordinasi antara atasan dan bawahan. Karena itu, *street level bureaucrats* tidak memiliki kewenangan untuk mengambil kebijakan (Erasmus & Gilson, 2008). Term kekuasaan yang masih setia pada perspektif lama tersebut ditolak oleh para pemikir *bottom up*. Menurut mereka, pandangan teori *top down* yang melihat *policy makers* sebagai aktor utama dalam proses kebijakan harus ditinggalkan (Pramusinto & Purwanto, 2009)

Bagi para pemikir teori *bottom up*, *street level bureaucrats* memiliki kekuasaan dalam proses implementasi. Argument ini dibangun atas kenyataan hadirnya faktor lain yang dapat mempengaruhi proses implementasi (Erasmus & Gilson, 2008). Untuk mengatasi situasi itu menurut (Hjörne et al., 2010) implementor menggunakan diskresi. Diskresi adalah tanggapan *street level bureaucrats* terhadap lingkungan implementasi yang kompleks (Eriksson & Johansson, 2021). *Street level bureaucrats* merupakan petugas terakhir yang melaksanakan implementasi. Itu artinya, *street level bureaucrats* memainkan peranan yang vital atas keberhasilan kebijakan. Namun, di tengah perannya yang begitu penting, beberapa kendala yang dimiliki oleh implementor dapat menjadi ancaman bagi keberhasilan implementasi. Sebagaimana yang diuraikan dapat disebutkan beberapa kendala tersebut adalah, kompetensi seperti pendidikan implementor yang sebagian besar berpengaruh terhadap penyampaian isi kebijakan, komitmen berkaitan dengan adanya *carry out* implementor terhadap kebijakan yang diimplementasikan,

tekanan kekuatan politik lokal serta perannya dalam melakukan diskresi yang tepat sesuai kebijakan yang diimplementasikan (Ernest et al., 2016).

Diskresi dipandang negatif oleh para pegiat *top-down*. Mereka beranggapan diskresi justru akan digunakan *street level bureaucrats* untuk memasukan kepentingan diri sendiri maupun kepentingan kelompok. Karena itu, kemampuan *street level bureaucrats* melakukan diskresi pada perkembangannya akan menimbulkan kegagalan implementasi. (Hjörne et al., 2010) menjelaskan *street level bureaucrat* seringkali dihadapkan pada dua prinsip besar yakni tanggung jawab dan peraturan organisasi di dalam proses implementasi, *street level bureaucrats* acapkali menghadapi situasi yang sangat dilematis. kekuasaan itu ada karena *street level bureaucrats* adalah agen utama organisasi yang langsung berhadapan dengan target grup (Prottas, 1978). Munculnya kekuasaan birokrat dilatarbelakangi oleh posisi mereka yang diperhadapkan dengan lingkungan implementasi yang kompleks..

Perkembangan diskusi tentang kekuasaan banyak dipengaruhi oleh kondisi kegagalan *decision makers* meramalkan kompleksitas lapangan implementasi. *Street level bureaucrats* seringkali berjumpa dengan kondisi lapangan yang cenderung tidak mampu diperkirakan sebelumnya oleh *decision makers*. Untuk hal ini, Elmore berpendapat bahwa sebuah proses implementasi yang kompleks membutuhkan kekuasaan yang bersifat informal meskipun sejatinya secara formal kekuasaan dimiliki oleh *top leader* (Erasmus & Gilson, 2008).

Secara formal kekuasaan mengambil keputusan kebijakan selalu dilihat dari atas ke bawah. Tetapi dalam perkembanganyamuncul masalah yang tak terduga sebelumnya yang menuntut kekuasaan informal *street level bureaucrats* menentukan kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan. Karena itu, (Erasmus & Gilson, 2008) melihat kekuasaan tidak saja merupakan sebuah proses kontrol atas atas perilaku bawahan, tetapi kekuasaan juga dapat dilihat sebagai tindakan menolak kontrol tersebut.

Menggunakan defenisi Etzioni, Hill dan Hupe dalam (Erasmus & Gilson, 2008) memandang kekuasaan sebagai kemampuan yang dimiliki seseorang untuk mempengaruhi orang lain dalam mendukung visi dan misi yang diperjuangkannya. Kekuasaan dalam konteks ini dilihat sebagai sebuah struktur hierarki di mana kekuasaan

dimiliki oleh atasan untuk mengontrol bawahan. Dalam perpektif ini, kekuasaan dilihat sebagai struktur subordinasi dalam birokrasi. Kekuasaan dilihat sebagai proses intervensi yang mengatur *street level bureaucrats* untuk bertanggung jawab terhadap aturan formal. Perpektif ini melihat, pelaksana kebijakan memiliki kewenangan untuk merespon kebutuhan masyarakat. Namun, kewenangan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan dengan aturan formal yang telah ditetapkan.

Berbeda dengan perspektif di atas yang masih melihat kekuasaan sebagai hubungan antara atasan dan bawahan, pendekatan lain coba ditunjukkan oleh mereka yang melihat kekuasaan sebagai proses *meaning making* (kepekaan) atas bahasa kebijakan. Perspektif ini menolak adanya intervensi. Menurut mereka, implementor memiliki kemampuan untuk melakukan *meaning making* atas isi kebijakan. Kewenangan tersebut muncul karena implementor memiliki keinginan untuk menanggapi kebutuhan kelompok sasaran. Karena itu, perpektif ini menolak jika bahasa kebijakan hanya dibentuk oleh para politisi maupun para eksekutif. Bahasa kebijakan dapat dibentuk juga oleh implementor untuk membuat implementasi menjadi lebih baik sesuai dengan kondisi lingkungan di mana kebijakan itu diimplmentasikan. Perpektif ini sangat bersifat *bottom up* karena melihat keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh adanya keputusan-keputusan implementor atas kebutuhan masyarakat yang tidak mampu diramalkan oleh *decision makers* (Erasmus & Gilson, 2008). Oleh sebab itu, perpektif ini merupakan salah satu kritik atas teori *top down* yang cenderung melihat aktor utama keberhasilan kebijakan adalah *decision makers*.

Beberapa studi sebelumnya seperti terhadap implementasi program kewarganegaraan imigran di Belanda menunjukkan penggunaan kekuasaan *street level* dalam implementasi berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Menurut mereka, *street level bureaucrats* mampu menjembatani antara tuntutan organisasi dan kebutuhan target grup. Kekuasaan terbentuk sebagai akibat keinginan *street level bureaucrat* untuk mengatasi permasalahan implementasi. Keinginan tersebut dipicu oleh adanya motivasi implementor untuk menyelesaikan permasalahan target grup yang tidak dapat diakomodir oleh kebijakan.

Studi lain juga pernah dibuat oleh (Eriksson & Johansson, 2021) untuk program bantuan kemanusiaan bagi para pencari suaka di Swedia. Peneliti berkesimpulan terdapat hubungan yang saling mempengaruhi antara strategi *street level bureaucrats* dengan kebutuhan target grup. Strategi implementor berhasil mengatasi kebutuhan target grup. Strategi yang dilakukan adalah *client-centred pattern*. Strategi ini sendiri berarti implementor memusatkan perhatian pada kebutuhan kelompok sasaran. Kebutuhan kelompok sasaran adalah dasar bagi keputusan implementor. Meskipun ditemukan jika langkah ini bertentangan dengan peraturan yang berlaku namun kejadian-kejadian yang takterduga yang terjadi selama proses implementasi membuat birokrasi harus menciptakan kebijakan untuk mengatasi masalah yang muncul.

Di Indonesia, studi implementasi yang melihat persoalan implementasi dari perspektif *bottom up* masih sangat minim. Hal ini dikarenakan berbagai penelitian sebelumnya masih terlalu nyaman menggunakan indikator *top down* dalam membaca masalah implementasi. Akibatnya, hasil kajian tidak terlalu menyajikan sesuatu yang menarik. Salah satu studi implementasi yang menggunakan pendekatan *bottom up* adalah studi yang dilakukan oleh (Sapukotanage et al., 2018). Mereka berupaya menggali topik terkait dilema *street level bureaucrats* dalam mengambil keputusan terhadap pedagang kaki lima di Kota Makasar, Provinsi Sulawesi Selatan. Hasil penelitian menunjukkan implementor mengalami dilema ketika memindahkan semua PKL. Dilema muncul karena implementor terbentur aturan. Ada keinginan implementor untuk tidak memindahkan PKL karena mendengar kebutuhan mereka. Tetapi pemindahan tetap berjalan meskipun disertai berbagai penolakan.

Kajian ini berusaha mengurangi tendensi pendekatan *top down* sambil berupaya menggali masalah implementasi dari cara pandang teori *bottom up*. Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi terbentuknya *power street level bureaucrats* dalam proses implementasi. Peneliti berharap tulisan ini dapat memperkaya studi implementasi dalam konteks Indonesia.

Kritikal studi yang dilakukan oleh para penggiat teori *bottom-up* di atas dapat diletakan dalam konteks penyelenggaran pemerintahan di Indonesia yang masih didominasi oleh paradigma *management of public dan management for public* yang

cenderung melihat segala urusan terkait perencanaan, implementasi, evaluasi masih merupakan tugas pemerintah. Kuatnya kedua paradigma tersebut pada perkembangannya cenderung mengabaikan kebutuhan publik (Muktiyanto, 2016). Situasi inilah yang seringkali memicu kegelisahan implementor atas berbagai permasalahan yang berkembang ketika melakukan *delivery mechanism* kebijakan kepada masyarakat. Riset ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana formasi atau terbentuknya *power street level bureaucrats* dalam implementasi Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Kabupaten Manggarai Timur serta mencoba mendekatkan ketegangan diskusi konseptual yang terjadi pada level yang lebih mikro.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. (Indriyati et al., 2020) mendefinisikan kualitatif sebagai sebuah penelitian yang menghasilkan data deskriptif dalam bentuk tulisan dan perkataan dari informan yang dijadikan sampel penelitian. Penelitian ini dilakukan di dua desa yang ada di dua kecamatan di wilayah Kabupaten Manggarai Timur yakni Desa Mokel dan Desa Goreng Meni. Dua desa tersebut merepresentasikan kondisi pedesaan khas Kabupaten Manggarai Timur yang menjadi sasaran program MBR. Karakter infrastruktur yang kurang memadai hadir di dua desa tersebut. Kondisi jalan sangat memprihatinkan. Kondisi ini semakin diperparah dengan letak desa yang berada di perbukitan. Jalan yang digunakan masyarakat untuk ke desa lain maupun ke ibu kota kabupaten masih didominasi jalan dengan tekstur bebatuan. Untuk mencapai desa-desa tersebut penulis membutuhkan waktu 8 sampai 12 jam.

Metode yang dipakai untuk memperoleh data adalah wawancara mendalam. Objek yang diwawancarai merupakan informan kunci yang terlibat dalam pelaksanaan program bantuan perumahan bagi MBR di Kabupaten Manggarai Timur seperti birokrat di bidang pembangunan pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), kepala desa, dan sekretaris desa. Untuk memperkaya hasil penelitian, selain menganalisa data primer, analisa data sekunder dilakukan melalui studi kepustakaan atas berbagai jurnal dan buku yang memiliki keterkaitan dengan penelitian lain yang sama.

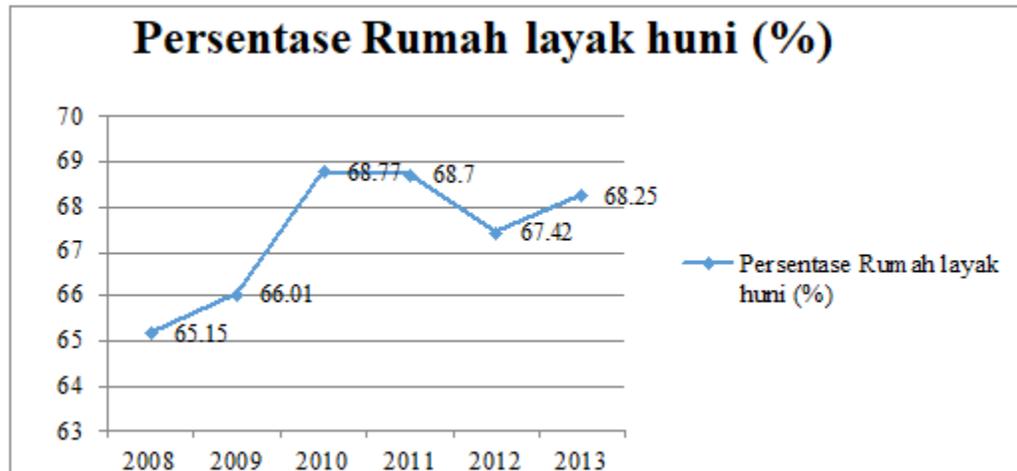
HASIL DAN PEMBAHASAN

Program Kementerian Perumahan Rakyat tentang Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah

Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Perumahan Rakyat sampai akhir 2014 telah mengeluarkan dua dokumen yakni Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2011 serta Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 06 Tahun 2013 yang berisikan Tentang Pedoman Pelaksanaan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor. 06 Tahun 2013 merupakan revisi atas Peraturan Menteri sebelumnya yaitu Nomor 14 Tahun 2011.

Program ini secara khusus diperuntukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Indonesia. Masyarakat berpenghasilan rendah adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah layak huni. Perumahan swadaya adalah rumah-rumah yang dibangun atas prakarsa dan upaya masyarakat, baik secara sendiri atau berkelompok, yang meliputi perbaikan, pemugaran/perluasan atau pembangunan rumah baru beserta lingkungan.

Lingkup bantuan stimulan perumahan swadaya adalah Pembangunan Baru dan Peningkatan Kualitas (PK). Pembangunan Baru (PB) atau Perbaikan Total (PT) adalah kegiatan pembuatan bangunan rumah layak huni di atas tanah matang. Sedangkan Peningkatan Kualitas adalah kegiatan memperbaiki komponen rumah dan/atau memenuhi syarat rumah layak huni.

Gambaran Kondisi Perumahan Di Kabupaten Manggarai Timur

Gambar 1 Persentase Jumlah Rumah Tidak Layak Huni di Kabupaten Manggarai Timur tahun 2008-2013

Sumber: Bappeda Kabupaten Manggarai Timur 2014

Meskipun demikian, kebutuhan rumah yang layak huni bagi masyarakat masih sangat tinggi. Tingginya kebutuhan tersebut disesuaikan dengan survei yang dilakukan BAPPEDA Kabupaten Manggarai Timur pada tahun 2014 yang menunjukkan tercatat terdapat 15.599 unit rumah tidak layak huni di kabupaten ini. Tingginya jumlah rumah tidak layak huni tersebut menunjukkan tingkat kebutuhan rumah layak huni yang cukup tinggi di Kabupaten Manggarai Timur.

Realisasi Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya di Kabupaten Manggarai Timur Tahun 2012s/d 2014

Implementasi program bantuan perumahan bagi MBR di Kabupaten Manggarai Timur dimulai sejak tahun 2011. Berikut realisasi jumlah rumah MBR yang dibangun pemerintah kabupaten.

Tabel 1 Realisasi Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya di Kabupaten Manggarai Timur Tahun 2012s/d 2014

Tahun	Jumlah Rumah Yang Dibangun
2012	1006
2013	1536
2014	640
Jumlah	3182

Sumber: BAPPEDA Kabupaten Manggarai Timur 2015

Data menunjukkan Pelaksanaan Program Pembangunan Bantuan Perumahan Swadaya Kementerian Perumahan Rakyat di Kabupaten Manggarai Timur kurun waktu 2012 sampai 2014 belum mencapai target yang diharapkan. Jumlah rumah yang berhasil dibangun sepanjang tiga tahun hanya mencapai 3.182 unit rumah. Sesuai dengan rencana awal, pemerintah Kabupaten Manggarai Timur menargetkan pembangunan 1.500 rumah per tahun anggaran. Itu artinya dalam tiga tahun pembangunan, pemerintah daerah akan merealisasikan pembangunan 4.500 unit rumah layak huni bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Namun faktanya pemerintah daerah hanya mampu membangun 1.318 unit.

Belum tercapainya target pemerintah kabupaten dapat dilihat berdasarkan realisasi pembangunan rumah layak huni pada setiap tahunnya. Pada tahun 2012 pemerintah Kabupaten Manggarai Timur gagal meralisasikan pembangunan 1.500 unit rumah layak huni. Kegagalan itu terjadi karena pemerintah daerah hanya bisa membangun 1.006 unit rumah. Sementara di tahun 2013 pemerintah daerah berhasil mencapai target dengan berhasil membangun 1.536 unit rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Upaya pemerintah Kabupaten Manggarai Timur untuk terus mencapai target pada tahun 2014 kembali tidak berhasil karena pada tahun tersebut pemerintah daerah hanya mampu membangun 640 unit rumah.

Peneliti menggunakan data realisasi bantuan perumahan di atas didasarkan pada alasan kebutuhan penelitian. Berdasarkan survei awal peneliti, ditemukan kinerja *street level bureaucrats* untuk tiga tahun tersebut sangat tinggi dipengaruhi oleh kemampuan

street level menciptakan berbagai strategi untuk mengatasi berbagai permasalahan yang terjadi pada lingkungan implementasi.

Paradigma Baru Kebijakan Sosial

Memahami kerangka pikir program bantuan perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) maka dapat ditarik kesimpulan jika program ini termasuk dalam kategori kebijakan sosial. Menurut (Carrington, 2005) kebijakan sosial didefinisikan sebagai kebijakan yang dibuat untuk tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak. Dalam arti sempit menurut Deacon dalam (Carrington, 2005) pelayanan sosial di bidang perumahan merupakan salah satu jenis kebijakan sosial selain pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan dan pelayanan sosial personal.

Salah satu penelitiannya tentang kebijakan sosial berbasis *democratic governance* mencatat adanya perubahan paradigma dalam mengatasi masalah sosial di Indonesia dewasa ini (Sayrani & Jehamat, 2019). Jika sebelumnya model pendekatan pemerintah terhadap masalah sosial adalah *Residual Institutional Dichotomy* yang menekankan dominasi negara dalam menyelesaikan persoalan masyarakat, saat ini model tersebut perlahan-lahan sudah mulai ditinggalkan jika boleh ditiadakan. Sebagai gantinya, skema pengentasan masalah sosial menggunakan model pendekatan *developmental model of sosial welfare*, yang percaya bahwa sumberdaya manusia memainkan peranan yang sangat urgen dalam menyelesaikan masalah bersama. Pendekatan ini berbasis *prevention service* di level keluarga dan komunitas masyarakat. Titik berat pendekatan ini adalah kerjasama. Sejalan dengan perubahan paradigma di atas, (Sayrani & Jehamat, 2019) memberikan satu model baru yakni *democratic governance* yang menitikberatkan pada kolaborasi. Menurutnya, masalah sosial tidak akan mudah diselesaikan tanpa adanya kolaborasi atau kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Karena itu, model baru ini yakin upaya kolaborasi dengan pemerintah sebagai fasilitator dan masyarakat sebagai subjek pembangunan dapat membantu masyarakat keluar dari jebakan kemiskinan.

Perubahan model pendekatan sebagaimana diuraikan di atas sangat berpengaruh terhadap penyelesaian program bantuan perumahan MBR di Kabupaten Manggarai Timur termasuk masalah yang ditemukan dalam lingkungan implementasi. Konsep kolaborasi dengan titik tumpu pada masyarakat sebagai pelaku kebijakan mempermudah *street level*

bureaucrat mengatasi berbagai kendala di lapangan. Konsep kolaborasi yang menempatkan masyarakat sebagai subjek kebijakan dan pemerintah sebagai fasilitator adalah cara untuk membuat masyarakat merasa memiliki program sekaligus membuat mereka mampu mencari solusi atas masalah yang dihadapi. Berdasarkan hasil penelitian, peneliti menemukan sebagian besar masalah implementasi yang dihadapi oleh implementor mampu diselesaikan dengan dukungan kerjasama semua pihak yang terlibat.

Kompleksitas Masalah Implementasi

Dalam implementasinya, program bantuan perumahan bagi MBR mengandung permasalahan yang substansial. Berdasarkan hasil temuan peneliti di lapangan, terdapat tiga permasalahan terkait program tersebut antara lain; *pertama* kesiapan masyarakat. Kesiapan masyarakat penerima bantuan menjadi salah satu kendala dalam proses implementasi program BSPS di Kabupaten Manggarai Timur. Temuan tim verifikasi ketika melakukan verifikasi data calon penerima menunjukkan sebagian besar masyarakat calon penerima bantuan tidak memiliki cukup dana swadaya mandiri. Banyak dari calon penerima bekerja sebagai pekerja serabutan dan buruh harian. Tidak sedikit dari mereka yang sangat bergantung pada upah harian yang mereka dapat untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Temuan lain adalah calon penerima bantuan tidak memiliki KTP sebagai salah satu syarat untuk menerima bantuan. Kepemilikan KTP calon peneriman bantuan sangat penting sebab usulan pemda kepada kementerian harus disertai dengan kelengkapan dokumen salah satunya foto kopi KTP. KTP menjadi bukti jika calon penerima adalah warga desa setempat, yang berdomisili di desa tersebut. Berdasarkan penelusuran yang dilakukan peneliti, minimnya kepemilikan KTP dipengaruhi oleh rendahnya tingkat kesadaran masyarakat terhadap fungsi KTP. Sebagian besar masyarakat masih melihat KTP sebatas untuk mempermudah mereka menerima bantuan. Ada juga masyarakat yang tidak mau mengurus KTP karena kecewa dengan pemerintah yang tidak pernah memberikan bantuan kepada mereka. Alasan lain, karena banyak masyarakat desa yang berpergian untuk bekerja pada saat dilakukannya program pembuatan KTP gratis oleh pemerintah.

Dari beberapa diskusi di atas, rendahnya kesadaran masyarakat akan fungsi KTP dilatarbelakangi oleh beberapa faktor diantaranya minimnya pengetahuan masyarakat terhadap kegunaan KTP. Masyarakat masih memahami fungsi KTP sebagai sarana untuk menerima bantuan pemerintah semata. Selain itu, faktor biaya turut mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat atas kepemilikan KTP. Mahalnya biaya transportasi untuk mengurus KTP menjadi pemicu minimnya keinginan masyarakat untuk memiliki KTP.

Kedua, Ketersediaan Dana. Dana pelaksanaan program BSPS di Kabupaten Manggarai Timur sangat terbatas. Jumlah dana yang diberikan oleh Kementerian Perumahan Rakyat untuk merealisasikan program BSPS tidak sesuai dengan kebutuhan pemda Manggarai Timur. Sesuai keputusan awal, Pemerintah Pusat akan memberikan dana sesuai dengan tingkat kerusakan rumah. Untuk rumah dengan kondisi rusak berat pemerintah menganggarkan Rp 12.000.000/kk sedangkan untuk rumah dengan kategori peningkatan kualitas pemerintah menganggarkan Rp 6.000.000/kk. Akan tetapi karena keterbatasan dana, melalui surat Menteri Perumahan Rakyat Nomor 18 /M/PR.01.03/0.1 / 2012 kementerian hanya menyediakan dana untuk peningkatan kualitas. Realisasi ini tentu berbanding terbalik dengan fakta kondisi rumah masyarakat berpenghasilan rendah di lapangan. Berdasarkan fakta di lapangan, kondisi rumah penerima bantuan bervariasi. Hasil verifikasi menunjukkan jumlah rumah tidak layak huni di Kabupaten Manggarai Timur terdiri atas rumah tidak layak huni dengan kategori peningkatan kualitas dan rumah tidak layak huni dengan kategori pembangunan baru.

Menggunakan data usulan pemda Kabupaten Manggarai Timur, ditemukan jika jumlah rumah yang perlu untuk dibangun baru pada tahun 2012 adalah 1.192 rumah dari total 1.901 rumah yang diusulkan. Angka data usulan rumah untuk pembangunan baru meningkat pada tahun 2013 dengan total 2.147 rumah yang perlu dibangun baru dari total 5.025 rumah yang diusulkan pemda. Dengan demikian total rumah pembangunan baru yang diusulkan pemda adalah 4.048 rumah. Akan tetapi sebagaimana yang dijelaskan pada paragraf sebelumnya bahwa pemerintah Kabupaten Manggarai Timur hanya mendapatkan dana peningkatan kualitas. Sementara, untuk pembangunan tahun 2014 tidak ada masalah terkait dana. Untuk tahun tersebut pemda mengusulkan bantuan perumahan dengan kategori 3.600 untuk peningkatan kualitas. Usulan ini sesuai dengan

surat edaran kementerian perihal penetapan wilayah Kabupaten Manggarai Timur sebagai wilayah dengan kriteria bangunan peningkatan kualitas. Padahal, kenyatannya pemda menemukan masih banyak kondisi rumah penerima bantuan adalah kategori pembangunan baru.

Masalah ketersediaan dana semakin pelik lantaran kesiapan dan ketersediaan dana swadaya masyarakat calon penerima bantuan sangat terbatas. Hal ini diakui oleh kepala Bidang Pembangunan BAPPEDA kepada peneliti. Beliau menyampaikan kekecewaan atas perubahan anggaran yang menurutnya sangat membebani implementor dalam mencapai tujuan yang tertera dalam program. Kenyataan ini tentu patut diberi perhatian mengingat tujuan kebijakan adalah mensejahterahkan masyarakat bukan sebaliknya menyulitkan masyarakat. Meskipun program ini bersifat stimulan dan swadaya tetapi Pemerintah Pusat hendaknya perlu konsisten dengan kebijakan yang telah dikeluarkan. Ketidakkonsistenan Pemerintah Pusat tersebut pada akhirnya menyulitkan implementor saat kebijakan tersebut direalisasikan.

Ketiga, Infrastruktur. Masalah infrastruktur hampir menjadi masalah bersama yang dialami di sebagian besar wilayah di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Sesuai tingkat urgensinya, masalah infrastruktur sangat terkait erat dengan masalah peningkatan ekonomi, ketimpangan ekonomi antar wilayah serta penghubung berbagai wilayah (Tatan Sukwita, 2015). Di kabupaten Manggarai Timur, masalah infrastruktur adalah masalah klasik yang belum mampu diselesaikan dalam waktu singkat. Kondisi ini kemudian turut menjadi kendala pelaksanaan BSPS di Kabupaten Manggarai Timur. Ini diukur lewat ketersediaan infrastruktur jalan yang sama sekali tidak memadai. Berdasarkan hasil pantauan peneliti di lapangan, kondisi jalan menuju beberapa desa yang dijadikan sampel penelitian sangat memprihatinkan. Kondisi ini semakin diperparah dengan letak desa yang berada di perbukitan. Jalan yang digunakan masyarakat untuk ke desa lain maupun ke ibu kota kabupaten masih didominasi jalan dengan tekstur bebatuan. Untuk mencapai desa-desa tersebut peneliti membutuhkan waktu 8 sampai 12 jam.

Keterbatasan infrastruktur jalan yang tidak memadai turut mempengaruhi kerja *street level bureaucrats* dalam mencapai tujuan program. Terbatasnya infrastruktur yang layak mengakibatkan ruang mobilisasi masyarakat menjadi terganggu khususnya dalam

memfasilitasi penyaluran bahan-bahan bangunan ke desa-desa terpencil yang sulit dijangkau. Sulit serta buruknya infrastruktur jalan sangat berpengaruh terhadap besarnya biaya ongkos jasa perjalanan dan angkut barang. Praksis hasil realisasi program akan berbeda dengan daerah lain di Indonesia. Kondisi demikian menuntut *street level bureaucrats* untuk menciptakan strategi sebagai upaya untuk menyeimbangkan kondisi permasalahan infrastruktur yang tidak memadai dengan ketersediaan dana masyarakat yang terbatas. Dengan begitu dalam keterbatasan dana masyarakat, strategi tersebut dapat menciptakan pembangunan rumah bantuan layak huni yang sesuai bagi masyarakat.

Terbentuknya *Power Street Level Bureaucrats*: Strategi Implementor Dalam Mengatasi Masalah Implementasi

Terbentuknya *power street level bureaucrats* dipicu adanya dilema implementor atas kompleksitas masalah implementasi. Menurut (Hjörne et al., 2010) dilema muncul karena (1) *street level bureaucrats* ingin merespon kebutuhan masyarakat namun terikat aturan yang ketat. (2) adanya kontradiksi antara kebutuhan dan ketersediaan bantuan. Berhadapan dengan situasi ini bagi (Hjörne et al., 2010) *street level bureaucrats* terpaksa melakukan diskresi sebagai upaya menciptakan keadilan serta kualitas implementasi secara maksimal. Tidak jarang upaya tersebut melanggar aturan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan temuan peneliti di lapangan, *power street level bureaucrats* untuk melakukan diskresi dikarenakan adanya dilema implementor atas masalah implementasi serta kegagalan program dalam merespon kebutuhan masyarakat. Seperti yang sudah peneliti uraikan sebelumnya, implementasi program bantuan perumahan bagi MBR tidak luput dari masalah seperti inkonsistensi pemerintah pusat atas dana bantuan, kurangnya ketersediaan dana swadaya masyarakat, minimnya kepemilikan KTP serta buruknya infrastruktur jalan. Untuk meminimalisasi permasalahan yang terjadi, *street level bureaucrats* melakukan beberapa strategi pencegahan sebagai berikut *pertama*, berdasarkan temuan lapangan, sebagian besar rumah para penerima bantuan masuk dalam kategori pembangunan baru. Akan tetapi jumlah dana yang diterima masyarakat adalah dana peningkatan kualitas. Hal ini tentu sangat berdampak pada realisasi target pembangunan rumah. Sebagai langkah mengatasi situasi tersebut, *street level bureaucrat* berupaya menekan biaya pembelian bahan bangunan dengan melakukan kesepakatan

dengan suplier. Sesuai juknis yang ada, pihak suplier bertugas menyediakan semua kebutuhan bahan bangunan. Namun, jika hal ini diberlakukan maka konsekuensinya dana yang diterima tidak cukup untuk menutupi berbagai kekurangan terkait bahan bangunan. Kesepakatannya demikian, pihak suplier menyediakan bahan bangunan yang tidak dapat disediakan oleh masyarakat seperti paku, seng, semen dan besi beton. Sementara untuk bahan bangunan lain seperti batu, pasir, kayu disediakan secara mandiri oleh masyarakat. Untuk diketahui, masyarakat penerima umumnya tidak memiliki batu, pasir dan kayu. Bahan-bahan tersebut dibeli di sekitar desa karena harganya lebih terjangkau dengan menggunakan dana bantuan dari pemerintah. Sedangkan dana mandiri penerima bantuan yang disiapkan warga hanya mampu digunakan untuk menutupi biaya ongkos perjalanan dan jasa angkut barang.

Kedua, temuan lapangan menunjukkan, pengguna dana bantuan bukan merupakan warga yang terdaftar sebagai penerima bantuan. Fakta ini peneliti peroleh dari pengakuan Kepala Desa Goreng Meni. Desa Goreng Meni termasuk dalam wilayah administrasi Kecamatan Lambaleda. Menurut pengakuannya, cara tersebut dilakukan desa dan fasilitator kabupaten atas dasar kesepakatan seluruh masyarakat penerima bantuan. Hal itu dibuat karena salah satu penerima bantuan sudah memiliki rumah layak huni sebelum dana bantuan tersebut dicairkan. Dana tersebut kemudian diberikan untuk membantu salah satu warga desa yang tidak memiliki rumah sama sekali. Selama ini yang bersangkutan dan keluarganya tinggal berpindah-pindah di tanah milik warga sekitar. Sementara untuk mekanisme pengambilan dana dilakukan oleh warga yang terdaftar sebagai penerima bantuan. Ia bertugas mengambil dana sesuai prosedur pengambilan dana yang ditentukan di dalam juknis. Dana tersebut kemudian diserahkan kepada desa dan diteruskan bagi warga lain yang membutuhkan. Sedangkan untuk kepentingan laporan realisasi penggunaan dana, foto rumah dan KTP yang dipakai adalah milik wargayang terdaftar sebagai penerima bantuan.

Ketiga, street level bureaucrats menggunakan kearifan lokal dalam menyelesaikan masalah. Informasi ini peneliti peroleh dari Sekretaris Desa Mokol. Desa Mokol termasuk dalam wilayah administrasi Kecamatan Kota Komba. Temuan peneliti untuk kasus di Desa Mokol sangat menarik. Demi memenuhi kebutuhan 11 warga Desa Mokol yang tidak

terdaftar sebagai penerima bantuan, pemerintah desa bekerjasama dengan fasilitator kabupaten didukung keputusan bersama seluruh masyarakat penerima bantuan menghasilkan kesepakatan sebagai berikut; penerima bantuan akan menyumbangkan Rp100.000 per KK untuk seterusnya diberikan kepada beberapa warga desa yang layak untuk dibantu. Adapun penerima sumbangan adalah warga Desa Mokel yang kondisi rumahnya perlu dibangun karena menempati hunian tidak layak huni.

Keputusan ini menarik karena didasarkan pada kearifan lokal dan solidaritas yang kuat pada warga Desa Mokel. Untuk dapat menghasilkan kebijakan tersebut kepala desa dan jajaranya, fasilitator kabupaten, para tokoh masyarakat serta warga penerima bantuan melakukan upacara adat yang bernama *raja lele bantang cama neka akun kau neka meu kaut* yang artinya kita sama-sama rasa. Upacara adat itu menjadi tanda persetujuan bersama warga Desa Mokel untuk kebaikan dan kepentingan bersama. Upacara adat ini juga menjadi simbol kuatnya relasi sosial warga Desa Mokel hingga sekarang. Penggunaan sarana kearifan lokal dan kebudayaan dalam pengambilan keputusan dinilai sangat efektif membantu *street level bureaucrat* dalam mengatasi masalah yang dihadapi. Dilema implementor antara tuntutan kebutuhan masyarakat dan aturan pelaksanaan yang ketat cenderung dijumpai dalam proses implementasi. Kemampuan implementor menciptakan strategi sebagai cara menyelesaikan situasi problematik yang dihadapi sangat dituntut dalam proses implementasi.

Berdasarkan data penelitian ini, peneliti mendukung kritikan teori *bottom up* atas teori *top down* yang secara sederhana melihat kekuasaan hanya sebagai kontrol atasan terhadap bawahan. Dengan melihat dinamika yang terjadi dalam implementasi program bantuan stimulan perumahan swadaya bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Kabupaten Manggarai Timur, bagi peneliti, *term* kekuasaan (*power*) perlu dimaknai juga sebagai kewenangan *street level bureaucrats* untuk membuat keputusan dalam ruang implementasi. Prinsipnya, bagi peneliti, kekuasaan dapat diberikan sejauh kekuasaan tersebut digunakan untuk mengatasi permasalahan implementasi dan dapat dipertanggungjawabkan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil temuan peneliti, *power street level bureaucrats* untuk menciptakan strategi dalam bentuk diskresi dipicu oleh tingginya kebutuhan masyarakat untuk menempati rumah tinggal layak huni. Dilema *street level bureaucrats* muncul ketika kebutuhan masyarakat terbentur dengan aturan petunjuk teknis (juknis) yang ketat. mencatat formasi atau terbentuknya *power street level bureaucrats* untuk melakukan diskresi karena mendapat dukungan dari berbagai pihak seperti pihak suplier atau penyedia bahan bangunan, masyarakat desa penerima bantuan dan tokoh masyarakat. Kekuasaan melakukan diskresi dipicu oleh beberapa alasan; inkonsistensi pemerintah pusat terkait besaran dana yang harus diterima masyarakat, minimnya kepemilikan KTP, infrasturktur yang kurang memadai serta kuatnya kearifan lokal, budaya masyarakat Manggarai Timur dalam menyelesaikan permasalahan.

Menanggapi perdebatan teoritik tentang penggunaan kekuasaan seperti yang sudah diuraikan pada bagian sebelumnya, menggunakan temuan penelitian ini, menyarankan perlunya memberikan kewenangan yang besar bagi *street level bureaucrats* untuk mengambil keputusan dalam situasi sulit. Hal ini tentu terkait dengan munculnya berbagai masalah dalam lingkungan implementasi kebijakan. Sebab, tidak jarang masalah-masalah tersebut menimbulkan konflik pada akar rumput. Seringkali masyarakat yang tidak mendapatkan dampak kebijakan akan berusaha menuntut keadilan bahkan tidak sedikit yang berupaya menggagalkan pelaksanaan program pemerintah. Berhadapan dengan situasi ini *street level bureaucrat* sebagai pelaksana lapangan dituntut mewaspadai munculnya konflik tersebut, tetapi pada titik tertentu diminta menghadirkan implementasi kebijakan yang adil dan maksimal.

REFERENSI

- Carrington, K. (2005). Is there a need for control? *Public Administration Quarterly*, 140–161.
- Erasmus, E., & Gilson, L. (2008). How to start thinking about investigating power in the organizational settings of policy implementation. *Health Policy and Planning*, 23(5), 361–368.
- Eriksson, E., & Johansson, K. (2021). Street-level bureaucrat in the introduction programme—client-centred and authority-centred strategies to handle challenging working conditions. *Nordic Social Work Research*, 1–18.
- Ernest, N., Carroll, D., Schumacher, C., Clark, M., Cohen, K., & Lee, G. (2016). Genetic fuzzy based artificial intelligence for unmanned combat aerial vehicle control in simulated air combat missions. *Journal of Defense Management*, 6(1), 374–2167.
- Hjörne, E., Juhila, K., & Van Nijnatten, C. (2010). Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work. In *International Journal of Social Welfare* (Vol. 19, Issue 3, pp. 303–309). Wiley Online Library.
- Indriyati, I., Suryono, A., Pratiwi, R. N., & Amin, F. (2020). The Development of Regional Working Unit Structuring Model in the East Nusa Tenggara Provincial Government. *Wacana Journal of Social and Humanity Studies*, 23(4).
- Kholifah, E. (2013). Pemikiran kritis tentang Bureaucrat street level theory oleh Michael Lipsky. *Relasi: Jurnal Ekonomi*, 18.
- Mukhtiyanto, A. (2016). Good University Governance dan Kinerja Program Studi: Pengaruh penerapan akuntansi manajemen, teknik manajemen, dan pilihan prioritas strategi sebagai model mediasi fit. *Universitas Indonesia*.
- Pramusinto, A., & Purwanto, E. A. (2009). Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik. *Yogyakarta: Gava Media*.
- Prottas, J. M. (1978). The power of the street-level bureaucrat in public service bureaucracies. *Urban Affairs Quarterly*, 13(3), 285–312.
- Sapukotanage, S., Warnakulasuriya, B. N. F., & Yapa, S. (2018). Outcomes of sustainable practices: A triple bottom line approach to evaluating sustainable performance of manufacturing firms in a developing nation in South Asia. *International Business Research*, 11(12), 89–104.
- Sayrani, L. P., & Jehamat, L. (2019). Mendorong Kebijakan Sosial Berbasis Democratic Governance: Pelajaran dari Kota Kupang. *Sosio Konsepsia: Jurnal Penelitian Dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, 9(1), 99–112.