

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Administrasi Publik

##### 1. Pengertian Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan terjemahan dari bahasa Inggris *public administration* yang sering juga diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi administrasi negara atau administrasi pemerintahan. Berikut merupakan pengertian administrasi publik oleh beberapa para ahli dalam Indradi (2010: 114-118):

- a. H. E. McCurdy dalam *Public Administratio: Abibliographical guide to the literature* menyebutkan administrasi publik sebagai salah satu metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara.
- b. J. W. Fasler menyebutkan administrasi publik yaitu *the administration government affairs*.
- c. Barton dan chappel mendefinisikan administrasi publik sebagai *the work of government* atau pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah.
- d. David H. Rossenbloom mendefinisikan administrasi publik yaitu *is the use of managerial, legal and political* merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi mandat pemerintah di bidang legislatif, eksekutif dan

yudikatif dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian.

- e. Nicholas Henry mendefinisikan administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.
- f. Herbert A. Simon mendefinisikan administrasi publik adalah kegiatan dari sekelompok manusia dalam mengadakan usaha kerjasama untuk mencapai tujuan bersama.

Dari beberapa pengertian tersebut di atas dapat di simpulkan bahwa administrasi publik merupakan suatu pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah dengan memanfaatkan proses-proses manajemen, dalam upaya mencapai tujuan bersama dengan melakukan peran dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik.

Administrasi sebagai suatu disiplin ilmu, yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama dibidang organisasi, memberdayakan manusia dan keuangan. Seperti yang diungkapkan Land dan Rossenbloom dalam Kasim (1993:20) bahwa “administrasi publik harus melihat kebutuhan-kebutuhan masyarakat,

administrasi publik diharapkan tanggap dan bekerja secara efektif dan efisien terhadap kebutuhan masyarakat”. Pendekatan tersebut disebut pendekatan populis yang mengharapkam administrasi publik agar lebih disesuaikan oleh kebutuhan masyarakat yang membutuhkan pelayanan.

Administrasi publik memiliki ruang lingkup yang secara implicit berhubungan dengan tata pemerintahan. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Syafi'i (2006:27) bahwa ruang lingkup administrasi publik meliputi sebagai berikut:

“Dibidang hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan yang banyak ditulis pakar pemerintahan meliputi administrasi pemerintahan pusat; administrasi pemerintahan daerah; administrasi pemerintahan kecamatan; administrasi pemerintahan kelurahan; administrasi pemerintahan desa; administrasi pemerintahan kotamadya; administrasi pemerintahan kota, administrasi pemerintahan; *administrative department; administrative non deartement*; dibidang kekuasaan yang banyak ditulis oleh pakar ilmu politik luar negeri; adminstrasi politik dalam negeri; administrasi partai politik; posisi masyarakat; LSM; administrasi kebijaksanaan pemerintah; *policy, wisdom*, kondisi, peran pemerintah”.

Terlebih dalam lagi, menurut Pfiffner dan Presthus dalam Pasolong (2007:7) mengatakan bahwa administrasi public adalah:

- a. Meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik
- b. Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintahan. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- c. Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha dan sejumlah orang.

Berdasarkan pendapat para ahli mengenai administrasi publik, namun berdasarkan uraian diatas, pada intinya dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah kerja sama dua orang atau lebih dalam menjalankan tugas-tugas

pemerintahan sesuai tujuan yang ditetapkan melalui proses kebijakan publik sebagai instrument dalam memenuhi kebutuhan publik.

## **2. Fungsi-Fungsi Administrasi Publik**

Administrasi pada dasarnya sudah ada sejak dahulu yakni sejak manusia mulai berkelompok dan saling bekerjasama untuk melakukan sesuatu atau mencapai tujuan. Sebagaimana pengertian Hebert A. Simon dalam Syafi'i (2006:13) bahwa administrasi dapat dirumuskan sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Pada perkembangannya hingga saat ini, istilah administrasi telah digunakan secara luas di sektor privat maupun publik. Di sektor privat disebut dengan istilah administrasi niaga dan di sektor publik disebut administrasi publik atau administrasi negara.

Administrasi publik muncul sejak masyarakat mulai dapat mengorganisasikan diri dan kelompoknya dalam bentuk sistem penataan pemerintahan (Mariana 2010:3). Definisi yang paling awal tentang administrasi publik adalah definisi yang disampaikan oleh Wilson dalam Tjiptoherijanto (2010:111) yaitu administrasi publik sangat menekankan sisi politis dan formal yaitu administrasi publik adalah proses operasionalisasi keputusan politik. Dengan demikian, Wilson memisahkan politik dengan wilayah administrasi.

Selanjutnya terdapat tujuh fungsi administrasi yang biasa disebut POSDCORB. POSDCORB ini adalah prinsip yang dikembangkan oleh Luther H. Gullick dan Lyndall Urwick. POSDCORB ini berkehendak untuk mengubah prinsip-prinsip dari teori administrasi menjadi praktek administrasi.

Menurut Luther H. Gullick dan Lyndall Urwick dalam Darmadi (2009:113-122) menjelaskan tentang ketujuh fungsi administrasi sebagai berikut:

- a. Perencanaan  
Perencanaan adalah kegiatan yang berkaitan dengan garis besar tentang hal-hal apa saja yang akan dikerjakan dengan metode seperti apa untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. Di dalam suatu perencanaan terdapat penentuan sasaran, aturan yang mengarahkan, mengkoordinasikan dan menetapkan standar pengendalian. Perencanaan biasanya dibagi dalam tiga tahap yaitu jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek.
- b. Pengorganisasian  
Pengorganisasian adalah aktivitas yang berkaitan dengan penyusunan struktur yang digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi. Pengorganisasian ini seharusnya menghasilkan suatu keefektifan organisasi yang dapat diukur dari tanggung jawab, penerapan, prinsip hierarki, peranan lini dan staf, serta koordinasi. Pengorganisasian juga termasuk aktivitas dalam memberikan arahan kepada staf.
- c. Penyediaan Staf  
Penyediaan staf adalah pengarahan dan latihan untuk sekelompok orang untuk mengerjakan suatu tugas tertentu dan untuk memelihara lingkungan kerja yang kondusif. Hal pertama yang harus dilakukan adalah orientasi terhadap tugas-tugas selanjutnya dilakukan suatu pengembangan staf.
- d. Pengarahan  
Pengarahan adalah suatu instruksi dalam pembuatan keputusan yang akan menyatukan sekelompok orang dalam aturan khusus. Fungsi pengarahan dapat dilakukan melalui penelitian motivasi, kepemimpinan, komunikasi, dan pengembangan personal.
- e. Pengkoordinasian  
Pengkoordinasian dimaksudkan untuk menyatukan berbagai bagian dalam suatu organisasi. Koordinasi tujuan manajemen bukan suatu fungsi dari manajemen tetapi keberhasilan koordinasi adalah suatu keefektifan dari pelaksanaan fungsi, perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan.
- f. Pelaporan  
Fungsi dari pelaporan adalah memberikan suatu informasi kepada manajer, sehingga manajer dapat mengetahui perkembangan dan kemajuan kerja para karyawannya. Pelaporan tidak hanya berjalan secara vertikal, tetapi juga berjalan secara horizontal yang melibatkan semua bagian dalam suatu organisasi.
- g. Penganggaran  
Penganggaran dimaksudkan untuk pengendalian organisasi melalui perencanaan fiskal dan akuntansi. Urusan-urusan keuangan dalam

bidang-bidang pemerintahan diarahkan pada pelaksanaan kebijakan dan program-program

## **B. Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Kebijakan Publik**

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dalam Taufirokhman (2014:2) mengemukakan bahwa kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Menurut Carl J. Federick dalam Taufiqurokhman (2014:2) mendefinisikan kebijakan sebagai:

“Serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan dari pada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.”

Menurut Wahab dalam Taufiqurokhman (2014:2) mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih menjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Untuk memahami makna dari istilah kebijakan Solichin

Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut:

- a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan;
- b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi;
- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan;

- d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan;
- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai;
- f. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit;
- g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu;
- h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi;
- i. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah; dan
- j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subjektif

Menurut Jones dalam Winarno (2012:19) mengemukakan istilah kebijakan publik (*Policy Term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), standard, proposal, dan *grand design*. Secara umum, istilah “kebijakan” atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Sebagaimana kebijakan publik yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye dalam Wahab (2016:14) diartikan “*whatever government choose to do or not to do* (pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah)”. Dalam definisi tersebut, Dye memberikan penjelasan perbedaan mengenai apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Definisi lain mengenai kebijakan publik disampaikan oleh Anderson dalam Wahab (2016:8) bahwa pengertian kebijakan publik adalah “*A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem*”

*of matter of concern* (langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor dan sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi)”. Dalam definisi ini menjelaskan bahwa kebijakan publik diartikan sebagai tindakan yang hendak dilakukan oleh pemerintah yang dihadapi.

Berdasarkan definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang dilakukan pemerintah yang berhubungan dengan permasalahan tertentu yang dihadapi, dalam hal ini kebijakan publik dapat berupa langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah.

## **2. Tahapan Kebijakan Publik**

Menurut Winarno (2014:35-36) menjelaskan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Tahap-Tahap kebijakan sebagai berikut:

- a. Tahap Penyusunan Agenda  
Pada tahap ini, para aktor pembuat kebijakan memilih permasalahan untuk diangkat ke dalam agenda publik untuk dijadikan fokus pembahasan.
- b. Tahap Formulasi Kebijakan  
Masalah yang telah masuk didalam agenda kebijakan kemudian akan dibahas untuk mencari pemecahan masalah dengan mempertimbangkan berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada, sehingga menghasilkan solusi yang terbaik.
- c. Tahap Adopsi Kebijakan  
Berbagai alternatif kebijakan yang ada, pada akhirnya akan dipilih satu alternatif kebijakan untuk diadopsi berdasarkan dukungan mayoritas dari pembuat kebijakan.
- d. Tahap Implementasi Kebijakan  
Keputusan kebijakan yang telah dipilih sebagai pemecahan masalah harus diimplementasikan oleh para pembuat kebijakan agar kebijakan



tersebut tidak sia-sia. Implementasi kebijakan dilakukan dengan memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, oleh karena itu ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Berikut ini gambaran dari tahapan-tahapan dari Kebijakan Publik menurut William Dunn:



**Gambar 2.1. Tahap-Tahap Kebijakan dari William Dunn**

*Sumber: Winarno, 2014: 35-36*

## C. Implementasi Program

### 1. Pengertian Implementasi Program

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya berkaitan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Van Meter Van Horn dalam Wahab (2008:135) merumuskan proses implementasi sebagai berikut:

*“Those actions by public or private individuals (orgroups) that are directed at the achievement of objective set fort in prior policy decision (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan)”*.

Berdasarkan penjelasan diatas yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dapat diketahui bahwa inti dari implementasi yaitu tindakan yang dilakukan berdasarkan pada sebuah kebijakan yang telah ditentukan yang memberikan dampak kepada masyarakat. Menurut Subarsono (2015:122) menjelaskan bahwa dampak (*impact*) adalah akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan. Dampak yang ditimbulkan dengan adanya implementasi merupakan tolak ukur dari keberhasilan implementasi.

Menurut Syukur Abdullah dalam Putra (2014:54) ada tiga unsur yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan suatu program yaitu sebagai berikut:

- a. Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan
- b. Target *group*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut dalam bentuk perubahan dan peningkatan.
- c. Unsur pelaksana (*implementer*) baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Menurut G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli dalam Subarsono (2015:101) terdapat empat variabel implementasi program yaitu:

- a. Kondisi lingkungan
- b. Hubungan antar organisasi
- c. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program
- d. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

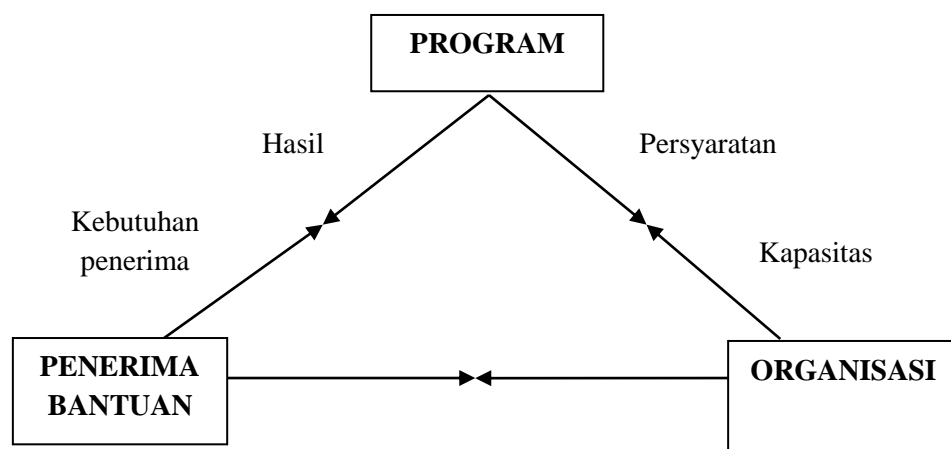
Berdasarkan beberapa penjelasan diatas dapat dilihat bahwa implementasi program merupakan turunan dari sebuah kebijakan. Dalam

menetapkan suatu kebijakan, disusunlah sebuah program dalam bentuk kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan suatu tujuan. Dalam mengimplementasikan suatu program harus menentukan sasaran dan menentukan aktor yang akan melakukan program tersebut. Melalui suatu program, rencana dari kebijakan akan lebih mudah dan terorganisir.

## 2. Model Implementasi Program

### a. Model yang dikembangkan oleh David C. Korten

Salah satu model implementasi program yaitu model yang di ungkapkan oleh David C. Korten. Model ini memakai pendekatan proses pembelajaran dan lebih dikenal dengan model kesesuaian implementasi program. Model kesesuaian Korten digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 2.2. Skema Implementasi Program David C. Korten**

*Sumber: Korten (1988:241)*

Korten (1988:241) menggambarkan model ini berintikan tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program, dan kelompok sasaran program. Korten menyatakan bahwa suatu

program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program, yaitu:

- 1) Kesesuaian antara program dengan penerima bantuan, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran atau penerima bantuan.
- 2) Kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang diisyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana.
- 3) Kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan kalau tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan. Hal ini disebabkan apabila output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran, jelas output tidak dapat dimanfaatkan.

Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang diisyaratkan oleh program, maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran, maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model kesesuaian implementasi program yang dikenalkan oleh Korten memperkaya model implementasi program yang lain. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian,

elemen yang disesuaikan satu sama lain – program, pemanfaatan dan organisasi – juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam *outcomes* (penerima bantuan) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle.

#### **b. Model yang dikembangkan oleh Charles O. Jones**

Penerapan bersifat sangat interaktif dengan kegiatan-kegiatan kebijakan yang mendahuluinya. Pressman dan Wildavsky dalam Jones (1991:295) mendefinisikan penerapan atau implementasi sebagai berikut:

“penerapan mungkin dapat dipandang sebagai sebuah proses interaksi antara satu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk meraihnya ... Pelaksanaan atau penerapan program dengan demikian telah menjadi suatu jaringan yang tak nampak ... Penerapan adalah kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab-akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan ...”

Banyak konflik dan dilema yang tak terpecahkan turut menyumbang pada kualitas dinamika dan interaksi dari penerapan. Kenyataannya tujuan-tujuan program mungkin akan mengungkapkan atau sebara substansial mengubah proses penerapannya. Williams dalam Jones (1991:295) menyatakan bahwa masalah yang paling penting dalam penerapan adalah hal memindahkan suatu keputusan ke dalam kegiatan atau pengoperasian dengan cara tertentu dan berfungsi dengan baik dalam lingkup lembaganya. Ada beberapa tantangan bagi implementasi yang diungkapkan oleh Jones (1991:297) yaitu:

- 1) Permasalahan dan tuntutan secara tetap didefinisikan dan diidentifikasi kembali dalam proses kebijakan.
- 2) Para pembuat kebijakan sering mendefinisikan masalah sendiri.
- 3) Program-program yang membutuhkan partisipasi masyarakat dan antar pemerintahan biasa mengundang berbagai macam penafsiran yang tidak konsisten tentang tujuan program seringkali tidak terpecahkan.
- 4) Program mungkin dapat dilaksanakan tanpa perlu mempelajari kegagalan.
- 5) Program-program sering mencerminkan kesepakatan yang dapat dicapai daripada kepastian yang sesungguhnya.
- 6) Banyak program yang dikembangkan dan dilaksanakan tanpa mendefinisikan masalahnya secara jelas.

Partisipasi dari kelompok perorangan di dalam penerapan kebijakan memiliki beberapa bentuk. Kelompok-kelompok tersebut mungkin bekerjasama dengan badan-badan pemerintah dalam menerapkan kebijakan tersebut. Sebagaimana halnya dengan kegiatan program yang lain, partisipasi tidak hanya dibatasi bagi segelintir orang yang berkaitan dengan kegiatan tersebut. Dalam mempertimbangkan penerapan program, hal-hal berikut ini perlu diperhatikan menurut Jones (1991:300):

- 1) Selain kaum birokrat, banyak lagi lainnya yang turut terlibat, contohnya para legislator, hakim, dan orang perseorangan.
- 2) Kaum birokrat sendiri terlibat dalam aktivitas-aktivitas fungsional lainnya disamping dalam aktivitas implementasi.

Menurut Jones (1991:196) ada tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program yaitu:

### **1) Organisasi**

Pembentukan atau penataan kembali sumberdaya, unit-unit serta metode untuk menjadikan program berjalan. Organisasi di dalam pemerintahan telah identik dengan istilah birokrasi, dan birokrasi telah identik dengan “kejahatan dan dosa”. Implementasi kebijakan

memerlukan perintah atasan yang jelas dan tegas, dan perlu memberikan sanksi aparat yang melanggar, sebagaimana Jones mengemukakan sebagai berikut:

“Pemimpin untuk memberikan perintah yang diperlukan untuk mempertanggungjawabkan kewajiban-kewajiban tersebut dan kemudian dibagikan dalam cara yang tetap serta dibatasi secara ketat oleh aturan-aturan yang berhubungan dengan cara-cara paksaan dan sejenisnya, yang akan dikenakan sanksi berupa pemecatan atau pembuangan bagi para pejabat yang melakukannya.” (Jones, 1991:306)

Ada beberapa hal penting mengenai konsep birokrasi. Pertama, sistem ideal birokrasi Weber dalam kenyataannya jarang terealisasi sehingga perlu ditekankan dalam implementasi. Kedua, implementasi adalah sebuah proses yang sifatnya dinamis yang dapat bervariasi pada berbagai permasalahan, pelaksanaan kebijakan sangat bervariasi dan tergantung pada badan atau institusi pelaksana.

Jones (1991:318) mengemukakan bahwa intinya adalah organisasi telah beralih dari sebuah pembahasan tentang harus adanya birokrasi dalam masyarakat yang rumit telah berkembang menjadi sebuah pandangan terhadap organisasi federal serta sebuah ulasan tentang bagaimana variasi dalam organisasi akan mempengaruhi program. Setiap kegiatan memerlukan birokrasi yang mampu berkomunikasi dengan pihak yang membuat kebijakan dan juga dengan pihak yang melaksanakan kebijakan. Tujuan organisasi adalah menjalankan program-program yang telah dirancang. Dalam penelitian ini dimensi organisasi yang akan diteliti adalah dalam hal

struktur organisasi-organisasi terkait dan peran-peran aktor yang terlibat dalam program BSPS.

## **2) Interpretasi**

Interpretasi ialah usaha untuk mengerti apa yang dimaksud oleh pembentuk kebijakan dan mengetahui benar atau tidak dan bagaimana tujuan akhir itu harus diwujudkan atau direalisasikan. Dimensi interpretasi ini hampir sama dengan yang dikemukakan oleh Edwards III dalam dimensi komunikasi. Jones mengutip pendapat Edwards III sebagai berikut:

“kebutuhan utama bagi keefektifan pelaksana kebijakan adalah bahwa mereka yang menerapkan keputusan haruslah tahu apa yang seharusnya mereka lakukan ... jika kebijakan ingin dilaksanakan dengan tepat, arahan serta petunjuk pelaksanaan tidak hanya diterima tetapi juga harus jelas, dan jika hal ini tidak jelas para pelaksana akan kebingungan tentang apa yang seharusnya mereka lakukan, dan akhirnya mereka akan mempunyai kebijakan tersendiri dalam memandang penerapan kebijakan tersebut. Yang mana pandangan ini seringkali berbeda dengan pandangan atasan.” (Jones, 1991:320).”

Supaya tidak terjadi kebingungan apa yang akan dilakukan oleh para pelaksana kebijakan, maka mereka yang menerapkan keputusan haruslah tahu apa yang seharusnya mereka lakukan, sehingga para pelaksana dapat mengetahui dengan pasti tujuan apa yang hendak dicapai dalam implementasi kebijakan tersebut. Sementara itu, Jones mengemukakan lebih lanjut bahwa selain patokannya harus jelas, langkah selanjutnya adalah mengembangkan sarana untuk menerapkannya. Bagaimana para pelaksana akan melaksanakan tugasnya tergantung pada sejumlah keadaan, dimana hal terpenting



pada masalah ini adalah perkiraan para pelaksana tersebut tentang proses yang harus dipelajari dan estimasi ketersediaan sumber daya.

Berikut penjelasan menurut Jones:

“suatu patokan yang jelas harus segera ditetapkan yang mana melibatkan pada batas kinimum, suatu proses yang harus dipelajari oleh para pelaksana untuk kemudian mengembangkan sarana untuk menerapkannya, tetapi sebaliknya, manakala patokan tersebut tak jelas, para pelaksana akan menghadapi tanggungjawab yang lebih berat. Bagaimana mereka menanggapi tanggung jawab ini tergantung dari sejumlah keadaan. Yang pasti hal penting pada masalah ini adalah perkiraan para pelaksana tersebut tentang ketersediaan sumberdaya.” (Jones, 1991:321)

Berdasarkan pada penjelasan mengenai dimensi interpretai yang telah dipaparkan, selanjutnya Jones (1991:321) menegaskan mengenai interpretasi oleh para pelaksana kebijakan sebagai berikut:

“demikian pula para penerap (implementor) tersebut tetap harus menjawab pertanyaan: apa yang harus saya lakukan sekarang?, dan pertanyaan tersebut telah mengganggu pikiran banyak orang. Hal ini akan menimbulkan frustasi pada pikiran sehat yang mencoba mencari batas akhir proses kebijakan. Tidaklah mengejutkan apabila perumusan administratif yang baik serta penerapan yang efektif harus terus-menerus dikembangkan. Pada dasarnya rumusan ini lebih menitikberatkan pada kejelasan, ketelitian, konsistensi, penyusunan prioritas, sumberdaya yang cukup dan lain sebagainya. Studi administrasi umum peuh dengan petunjuk-petunjuk dan akan mengantarkan pada manajemen yang efisien.”

Dengan demikian jelaslah bahwa interpretsi dari para pelaksana kebijakan harus mengetahui dengan baik mengenai substansi kebijakan, makna kebijakan, dan tujuan kebijakan agar penafsiran ini tidak menyimpang dari kebijakan tersebut.

### 3) Aplikasi

Aplikasi merupakan penerapan secara rutin dari segala keputusan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk tercapainya tujuan kebijakan. Jones (1991:324) menyatakan bahwa penerapan mengacu pada pelaksanaan pekerjaan yang meliputi “penyediaan barang dan jasa” sebagaimana tujuan-tujuan yang bersifat pragmatis lainnya (sebagai contoh: regulasi dan pertahanan). Penerapan seringkali merupakan suatu proses dinamis dimana para pelaksananya ataupun para petugas diarahkan oleh pedoman program maupun patokan-patokannya, ataupun secara khusus diarahkan oleh kondisi yang aktual. Berikut ini penjelasan menurut Jones:

“penyesuaian dalam organisasi maupun penafsiran selama penerapan program tidaklah terlalu luar biasa. Suatu penafsiran politis dari yang berwenang mungkin tak akan dapat dipraktekkan di lapangan, dan sebaliknya penerapan seringkali merupakan suatu proses dinamis dimana para pelaksananya ataupun para petugas diarahkan oleh pedoman program maupun patokan-patokannya, ataupun secara khusus diarahkan oleh kondisi yang aktual.” (Jones, 1991:325)

Dalam aplikasi kebijakan, pelaksanaan harus juga memperhatikan aspek efektivitas, efisiensi, dan objektivitas.

Mengenai hal ini, Jones mengemukakan:

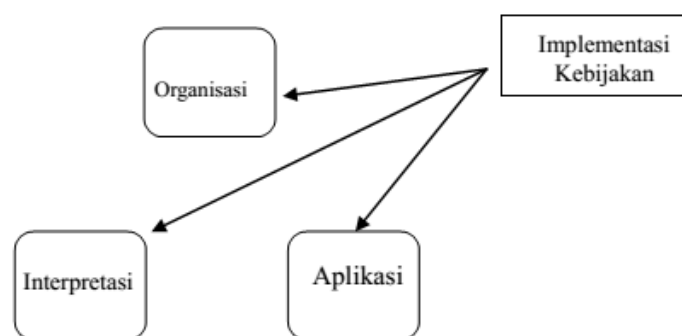
“Aplikasi pelaksanaan kebijakan publik merupakan suatu proses aktif dan selalu berubah. Hal ini tidak hanya menunjuk pada sebuah kemungkinan kecil terhadap penerapan harfiah suatu peraturan, tetapi juga menunjukkan bahwa mereka yang membuat upaya semacam itu akan menghadapi permasalahan dalam organisasinya. Aplikasi ini adalah suatu varian dengan konsep administrasi serta ilmu manajemen yang menekankan

pada terciptanya tujuan kebijakan yang efektif dan efisien serta dilaksanakan oleh suatu pelayanan sipil yang objektif.” (Jones, 1991:328)

Aplikasi juga harus mempertimbangkan aspek politik, dimana politik selalu melibatkan kepentingan berbagai pihak dan juga rawan konflik. Jones kemudian menyatakan *conflict means ambivalence* dengan pernyataan berikut:

“Politik selalu melibatkan konflik. Bagi kelompok pengambil keputusan yang sifatnya individual, konflik berarti ambivalensi dan ambivalensi ini dapat dijelaskan dalam tingkah laku sebagai kesamaan dalam mengambil peranan yang saling bertentangan ... Pengawas dan mereka yang diawasi sama-sama mengasumsikan peran pelanggar yang potensial maupun peran korbannya. Diluar respon mereka terhadap “saling berperan”, sesungguhnya terdapat juga peraturan yang tidak dijalankan: spesifikasi jalan penyelesaian (loopholes), serta hukuman dan penghargaan yang mencerminkan pertimbangan atau penyesuaian yang dapat diterima terhadap peran yang saling bertentangan tersebut.” (Jones, 1991:327-328)

Berikut ini model pendekatan implementasi kebijakan menurut Jones (Tahir, 2011:123):



**Gambar 2.3 Skema Implementasi Program Charles O. Jones**  
*Sumber: Tahir, 2011: 123*

## **D. Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS)**

### **1. Konsep Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya**

Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya yang selanjutnya disingkat dengan BSPS adalah bantuan pemerintah berupa stimulan bagi masyarakat berpenghasilan rendah untuk meningkatkan keswadayaan dalam pembangunan/peningkatan kualitas rumah beserta prasarana, sarana, dan utilitas umum. Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) yang dilandasi dengan Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 14 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya. Peraturan Menteri ini bertujuan agar penyaluran BSPS dapat dilaksanakan dengan tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan akuntabel.

### **2. Tujuan dan Lingkup Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya**

Menurut pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 14 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) dijelaskan bahwa tujuan dengan adanya Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) yaitu untuk memberdayakan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) agar mampu membangun atau meningkatkan kualitas rumah secara swadaya sehingga dapat menghuni rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat dan aman.

Sedangkan lingkup dari Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya telah dijelaskan dalam pasal 2 ayat (2) yaitu :

- a. Pembangunan rumah baru merupakan sebuah kegiatan pembangunan rumah yang layak huni diatas tanah yang baik untuk pembangunan.
- b. Peningkatan kualitas rumah merupakan sebuah kegiatan untuk memperbaiki komponen-komponen rumah yang rusak dan memperluas rumah agar dapat memnuhi syarat rumah yang layak huni.
- c. Prasarana, sarana, dan utilitas umum merupakan menjadi alat kelengkapan dasar yang digunakan agar rumah dapat berfungsi dengan semestinya.

### **3. Kriteria Penerima Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya**

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 14 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS), penerima Bantuan harus memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Warga Negara Indonesia (WNI);
- b. Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dengan penghasilan tetap atau tidak tetap;
- c. Sudah berkeluarga;
- d. Memiliki atau menguasai tanah;
- e. Belum memiliki rumah atau memiliki rumah tetapi tidak layak huni;
- f. Menghuni rumah yang akan diperbaiki;

- g. Belum pernah mendapat Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) dari Kementerian Perumahan Rakyat;
- h. Didahulukan yang telah memiliki rencana membangun atau meningkatkan kualitas rumah yang dibuktikan dengan;
  - 1) Memiliki tabungan bahan bangunan;
  - 2) Telah mulai membangun rumah sebelum mendapatkan bantuan stimulan;
  - 3) Memiliki aset lain yang dapat dijadikan dana tambahan bantuan stimulan pembangunan atau peningkatan kualitas rumah;
  - 4) Memiliki tabungan uang yang dapat dijadikan dana tambahan bantuan stimulan pembangunan atau peningkatan kualitas rumah;dan
  - 5) Telah diberdayakan dengan sistem pemberdayaan perumahan swadaya;
- i. Bersungguh-sungguh mengikuti Program Bantuan Stimulan dan Pemberdayaan Perumahan Swadaya; dan
- j. Didahulukan yang sudah diberdayakan melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.

Sedangkan Persyaratan Penerima Bantuan Perumahan Swadaya dijelaskan pada pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 14 Tahun 2011 sebagai berikut :

- a. Surat permohonan dari Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR);
- b. Surat pernyataan yang menyatakan :

- 1) Belum pernah menerima bantuan stimulan Pembangunan Rumah Baru (PB) dan Peningkatan Kualitas Rumah (PK) dari Kementerian Perumahan Rakyat;
  - 2) Tanah yang dikuasai merupakan milik sendiri dan bukan tanah warisan yang belum dibagi;
- c. Surat pernyataan yang menyatakan :
- 1) Belum memiliki rumah untuk Pembangunan Rumah Baru (PB) atau satu-satunya rumah yang dimiliki untuk Peningkatan Kualitas Rumah (PK);
  - 2) Akan menghuni rumah yang mendapat bantuan stimulan Pembangunan Rumah Baru (PB) atau menghuni rumah yang akan mendapat bantuan stimulan Peningkatan Kualitas Rumah (PK);
  - 3) Bersungguh-sungguh mengikuti program bantuan stimulan dan pemberdayaan perumahan swadaya.
- d. Fotocopy sertifikat hak atas tanah, fotocopy surat bukti tanah, atau surat keterangan menguasai tanah dari kepala desa/lurah;
- e. Fotocopy Kartu Keluarga (KK) dan fotocopy Kartu Tanda Penduduk atau surat keterangan domisili dilokasi pembangunan perumahan swadaya;
- f. Surat keterangan penghasilan dari tempat kerja bagi yang berpenghasilan tetap atau dari kepala desa/lurah bagi yang berpenghasilan tidak tetap.

#### **4. Pelaksana Kegiatan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya**

Dalam Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 14 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya, pelaksana Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya yaitu Deputi Bidang Perumahan Swadaya, Kementerian Perumahan Rakyat yang dibantu oleh Kelompok Kerja, Tenaga Pendamping Masyarakat, Unit Pengelola Kegiatan/Badan Keswadayaan Masyarakat dan Kelompok Swadaya masyarakat. Fungsi dan Tugas masing-masing sebagai berikut :

- a. Deputi Perumahan Swadaya melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai :
  - 1) Perumusan kebijakan berdasarkan petunjuk teknis dalam pelaksanaan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) kepada Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR);
  - 2) Melakukan koordinasi dalam pelaksanaan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) kepada kementerian ataupun lembaga terkait dengan bantuan dari tingkat pusat dan daerah;
  - 3) Melakukan sosialisasi kebijakan sesuai dengan tata cara Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya;
  - 4) Menetapkan Kabupaten/Kota yang berhak menerima Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya;
  - 5) Menetapkan kelompok kerja pusat;



- 6) Memberikan arahan tentang pembangunan rumah baru perumahan swadaya dalam bentuk gambar tipikal dengan arahan peningkatan kualitas rumah;
  - 7) Memfasilitasi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam mengajukan permintaan pembayaran/pencairan dana;
  - 8) Mendampingi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam pemanfaatan dana bantuan stimulan;
  - 9) Mendampingi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam membuat laporan pelaksanaan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya;
  - 10) Mengkoordinasikan pengendalian dan mengevaluasi pelaksanaan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya.
- b. Kelompok Kerja Pusat melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai :
- 1) Menyiapkan bahan perumusan pedoman pelaksanaan kegiatan;
  - 2) Mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya dengan lembaga terkait baik di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota;
  - 3) Melakukan sosialisasi tentang program kegiatan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya di tingkat provinsi dan kabupaten/kota;
  - 4) Menetapkan penerima bantuan dan rencana sasaran Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya;
  - 5) Merumuskan penetapan Masyarakat Berpenghasilan Rendah penerima bantuan untuk ditetapkan oleh Kepala Satuan Kerja;

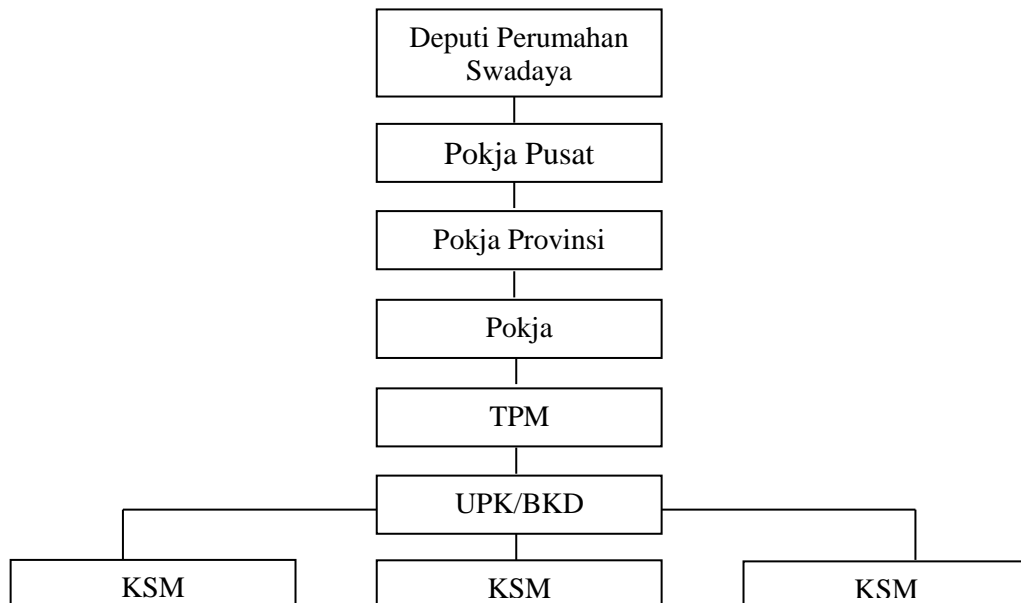
- 6) Mengendalikan dan mengavaluasi serta menyusun laporan pelaksanaan program;
  - 7) Melaporkan hasil pelaksanaan kegiatan program kepada Deputi berdasarkan laporan yang disampaikan oleh Unit Pengelola Kegiatan/Badan Keswadayaan Masyarakat;
- c. Kelompok Kerja Provinsi melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai :
- 1) Mengkoordinasikan Kelompok Kerja Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugasnya;
  - 2) Mensosialisasikan teknis kepada Kelompok Kerja Kabupaten/Kota;
  - 3) Mengendalikan pelaksanaan tugas Kelompok Kerja Kabupaten/Kota;
  - 4) Mengevaluasi pelaksanaan program;
  - 5) Melaporkan hasil pelaksanaan kegiatan kepada Gubernur dengan tembusan Kelompok Kerja pusat.
- d. Kelompok Kerja Kabupaten/Kota melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai :
- 1) Memverivikasikan calon penerima bantuan stimulan perumahan swadaya hasil verivikasi administrasi yang dilakukan oleh Kelompok Kerja Pusat;
  - 2) Dalam pelaksanaan verivikasi lapangan kelompok ini dibantu oleh Tenaga Pendamping Masyarakat;
  - 3) Menyampaikan hasil verivikasi lapangan calon penerima bantuan kepada Satuan Kerja dengan tembusan Kelompok Kerja Pusat;

- 4) Mengarahkan Tenaga Pendamping Masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan perumahan swadaya;
  - 5) Melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Unit Pengelola Kegiatan/Badan Keswadayaan Masyarakat, Tenaga Pendamping Masyarakat, dan Kelompok Swadaya Masyarakat;
  - 6) Melaporkan hasil pelaksanaan kegiatan kepada Bupati/Walikota dengan tembusan Kelompok Kerja Provinsi dan Kelompok Kerja Pusat.
- e. Tenaga Pendamping Masyarakat melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai :
- 1) Membantu Kelompok Kerja Kabupaten/Kota melakukan verifikasi lapangan calon penerima bantuan;
  - 2) Memfasilitasi Kelompok Swadaya Masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan penerima bantuan sesuai dengan dana yang disediakan;
  - 3) Memfasilitasi pelaksanaan kegiatan program bantuan yang dilakukan oleh Kelompok Swadaya Masyarakat;
  - 4) Membina dan memberdayakan Kelompok Swadaya Masyarakat;
  - 5) Melaporkan hasil kemajuan kegiatan dan membuat laporan akhir kepada Satuan Kerja dengan tembusan Kelompok Kerja Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota.
- f. Unit Pengelola Kegiatan/Badan Keswadayaan Masyarakat melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai :

- 1) Mensosialisasikan kegiatan Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya kepada calon penerima bantuan;
  - 2) Melakukan seleksi Masyarakat Berpenghasilan Rendah dan menerima hasil pendataan yang dilakukan oleh masyarakat;
  - 3) Mengumumkan calon penerima bantuan;
  - 4) Menetapkan calon penerima bantuan;
  - 5) Membentuk Kelompok Swadaya Masyarakat penerima bantuan;
  - 6) Membuat surat permohonan pencairan dana kepada Satuan Kerja;
  - 7) Menerima dana bantuan dari Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara;
  - 8) Menyerahkan langsung dana bantuan kepada penerima bantuan dan bendahara Kelompok Swadaya Masyarakat;
  - 9) Melaporkan hasil penerimaan dan penyaluran dana bantuan kepada Satuan Kerja dengan tembusan Kelompok Kerja Pusat;\
  - 10) Melaporkan hasil pelaksanaan kegiatan kepada Satuan Kerja dengan tembusan Kelompok Kerja Pusat.
- g. Kelompok Swadaya Masyarakat melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai :
- 1) Menyusun rencana pembangunan perumahan bagi masyarakat yang mendapatkan bantuan;
  - 2) Membangun rumah yang mendapatkan bantuan;
  - 3) Melaporkan hasil pemanfaatan dana dan pembangunan rumah kepada Unit Pengelola Kegiatan/Badan Keswadayaan Masyarakat;

- 4) Membuat dan menyetujui daftar hadir Tenaga Pendamping Masyarakat.

Struktur organisasi pelaksana Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya dapat dilihat pada bagan dibawah ini :



**Gambar 2.4 Struktur Pelaksana Program BSPPS**

*Sumber: Penulis*

### **E. Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)**

Berkaitan dengan Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang sering disebut sebagai MBR serta usaha untuk memberikan permukiman atau tempat tinggal yang layak bagi mereka, maka harus mengetahui bagaimana ciri-ciri atau karakteristik dari mereka. Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan kawasan Permukiman adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk membeli rumah. Sedangkan menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang

Rumah Susun, Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) merupakan masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah susun.

Kementerian Perumahan Rakyat menentukan klasifikasi MBR menjadi tiga kelompok sasaran yang tertuang dalam Permenpera No. 5/Permen/M/2007 tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman dengan dukungan fasilitas subsidi perumahan melalui KPRS/KPRS Mikro Bersubsidi. Dalam peraturan tersebut kelompok sasaran Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) adalah sebagai berikut:

Tabel 2.1. Klasifikasi Masyarakat Berpenghasilan Rendah menurut Permenpera No. 5/Permen/M/2007 tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman

No.	Kelompok Sasaran	Batasan Penghasilan (Rp/Bulan)
1.	I	1.700.000 < Penghasilan < 2.500.000
2.	II	1.000.000 < Penghasilan < 1.700.000
3.	III	Penghasilan < 1.000.000

*Sumber: Permenpera No. 5/Permen/M/2007 Pasal 2 Ayat (1)*

Berdasarkan Permenpera No. 5/Permen/M/2007, Kemenpera melihat kriteria Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) berdasarkan 3 kelompok sasaran I sampai III. Penghasilan yang dimaksudkan adalah penghasilan yang didasarkan atas gaji pokok ataupun pendapatan pokok perbulan. Sedangkan berdasarkan Permenpera No. 27 Tahun 2012 dan Permenpera No, 28 Tahun 2012 dijelaskan bahwa yang dimaksudkan dengan Masyarakat Berpenghasilan Rendah adalah masyarakat yang memiliki penghasilan sampai dengan Rp 3.500.000,- dan s/d Rp 5.500.000,-.