

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Peran Pemerintah

Menurut *role theory* peran dikatakan sebagai sekumpulan dari tingkah laku yang memiliki perbedaan. Peran berdasarkan aspek dinamis berupa suatu tindakan maupun suatu perilaku yang melaksanakan semua hak kewajiban berdasarkan kedudukannya. Apabila Individu telah melaksanakan peran secara baik, secara langsung akan berharap semua yang dijalankan akan sesuai dengan apa yang diinginkan dari lingkungannya. Peran juga bermakna perilaku yang diharapkan dari individu yang memiliki status. Peran berkaitan yang erat dengan suatu status sosial, karena dalam peran terkandung berbagai kondisi yang terus berubah dari status dimana individu menjalankan semua hak dan semua kewajiban.

Sedangkan menurut teori Syaiful Bahri Djamarah (2009:34) juga menyatakan pendapatnya bahwa banyak peranan yang diperlukan seseorang sebagai pembimbing, orang yang telah menerjunkan diri menjadi pendidik. Peran adalah keseluruhan tingkah laku yang harus dilakuakn oleh seseorang dalam melaksanakan tugasnya. Menurut Idianto Muin (2006:87) peran adalah pelaksanaan hak dan kewajiban seseorang sesuai denagan status sosialnya. Ide dasar dari teori peran berasal dari dunia teater, yang mana peran aktor dan aktris berperan sesuai harapan penontonnya. Peran berasal dari pola pergaulan hidup. Oleh sebab itu, peran menentukan apa yang akan diperbuat dan

kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat sekitarnya. Peran dianggap sangat penting karena mengatur perilaku seseorang dalam masyarakat, berdasarkan norma-norma yang berlaku di masyarakat

Peran dapat berupa sebuah perbuatan individu ataupun sekelompok pada saat melakukan perbuatan”. Menurut Poerwadarminta yang maksud dari suatu tindakan yang telah dilakukan individu maupun kelompok tersebut adalah suatu perangkat tingkah dan laku yang diinginkan, dan dimiliki individu yang memiliki kedudukan dalam masyarakat. Berdasarkan KKBI Peran dimaknai sebagai satu perangkat harapan yang melekat pada individu yang memiliki suatu kedudukan pada sekelompok tertentu (Poerwodarminta :1995:95).

Peranan yang dimiliki lembaga pemerintah saat melaksanakan pembangunan sangat banyak, mulai dari kegiatan melayani masyarakat hingga peran pada hal yang memiliki sifat ideologis dan spiritual. Peran pemerintahan yang wajib dijalankan berkaitan dengan tiga peran pokok yaitu : “peran dalam melayani warga, peran dalam memberdayakan warga dan melakukan proses pembangunan.” Tiga hubungan peran adalah saat melayani warga mengakibatkan keadilan pada masyarakat, dan peran melakukan pemberdayaan dapat menciptakan kemandirian dalam masyarakat dan peran dalam pembangunan dapat membuat kemakmuran pada masyarakat (Taliziduhu Ndraha:1987:110).

“... pemerintah sebagai lembaga yang harus membimbing masyarakat yang dilakukan secara teknis yang ditujukan agar masyarakat lebih berdaya (Taliziduhu Ndraha:1987:117). Kebijakan melaksanakan Pembangunan

merupakan peran utama yang dilakukan untuk memecahkan berbagai problem yang diinginkan masyarakat dengan cara melakukan segala tindakan. Pemerintah dalam hal ini sebagai lembaga yang mengelola semua keperluan dari masyarakat. Lebih lanjut pemerintah merupakan lembaga yang menciptakan, menyalurkan semua keperluan rakyat berwujud jasa umum dan pelayanan warga negara, hal tersebut berupa kebijakan, pengelolaan dan operasionalisasinya (Taliziduhu Ndraha:1987:730).

Pemerintah berperan mengelola selanjutnya melakukan distribusi berbagai macam kebutuhan masyarakat dengan menggunakan organisasi pemerintahan, sebagai organisasi pemerintahan yang paling bawah akan berhadapan dengan warga negara adalah aparat desa/ kelurahan. Pemerintah tingkat desa atau tingkat kelurahan sangat berperan dalam mengelola semua keperluan masyarakat. Peran pemerintah ini meliputi membuat kebijaksanaan, penyelenggara administrasi, pengelola, melayani warga negara, dan semua keperluan warga negara. Fungsi dari pemerintahan memberikan layanan pada negara berupa jasa yang tidak membeda bedakan warga yang harus dilayani (Taliziduhu Ndraha: 2000:543).

Fungsi pemerintahan selain memberikan ruangan seluasnya bagi kepentingan seluruh rakyat, juga mempunyai tugas memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat dengan melaksanakan pembangunan, melakukan pembinaan, dan melakukan usaha pemberdayaan. Peran dan fungsinya, organisasi suatu pemerintahan berdasarkan perspektif administratif dalam tata administrasi dimulai dengan pematangan pada tingkatan kekuasaan,

kewenangan tugas, kekhususan, mengatur organisasi, dan pengontrolan. Berdasarkan perspektif psikologi sosial; lembaga suatu pemerintahan berkorelasi tinggi dengan sikap manusia sebagai elemen birokrasi yang ada dalam tingkatan organisasi pemerintahan, hal ini berupa sikap tiap individu/ kelompok, yang formal maupun tidak formal, berperilaku secara intern dan ekstern dalam lembaga pemerintahan (Taliziduhu Ndraha:1987:80).

Kehadiran dari keberadaan suatu pemerintah sebagai suatu yang penting dalam sendi kehidupan masyarakat, secara berkelompok maupun sendiri-sendiri. Hadirnya pemerintah berfungsi mengatur memberi perlindungan pada warga negara agar hidup aman dan hidup tertib. Berbagai problema di masyarakat yang terus berkembang, secara pelan-pelan akan mengetahui dan diketahui Negara, hal tersebut merupakan problema yang wajib dicari solusinya oleh lembaga pemerintah (Miftah. Thoha :2005”53).

Pada proses pembangunan secara nasional, fungsi dari pemerintahan terdiri:

- a. Peran membuat stabil, peran ini berkaitan erat dengan menjaga kestabilan politik, sektor perekonomian dan sektor sosial budaya.
- b. Peran dalam menciptakan sesuatu yang baru berkaitan administrasi negara; menciptakan berbagai gagasan baru untuk pelaksanaan proses pembangunan; menciptakan gagasan baru suatu sistem dan naker.
- c. Peran sebagai perintis kehidupan berbangsa. Peran sebagai perintis pada satu bidang akan berpengaruh positif pada bidang yang lainnya (Sondang, P Siagian:2003:105-110).

Peran yang menjadi sorotan adalah sebagai berikut (Sondang, P Siagian:2003:105-110):

- a. Sebagai Stabilisator pemerintah harus membuat suatu perubahan jika ada gejolak social yang diprediksi menjadi suatu ancaman bagi keutuhan Negara. Peran ini bisa berupa berbagai cara seperti: kapabilitas, mensosialisasikan kebijakan., melalui perspektif pendidikan, serta perspektif persuasive bertahap dan berkesinambungan.
- b. Peran menciptakan gagasan baru harus menemukan gagasan baru. Pada awal kondisi agar peran pemerintah efektif, maka pemerintah harus memiliki *legitimacy* yang tinggi. Tiga masalah yang mutlak sebagai pusat perhatian yang serius adalah, bagaimana menerapkan suatu gagasan baru pada pada system birokrasi, baik berupa inovasi konseptional, inovasi pada sistem, inovasi pada langkah yang pasti dan prinsip kerja.
- c. Peran sebagai Modernisator pada prose membangun, tiap negara memiliki keinginan untuk menjadi negara yang kuat, Negara yang mampu mandiri dan sianggap sejajar dengan negara lain. Hal tersebut dapat terwujud, jika Negara memiliki penguasan dalam bidang Science, kapabiitas dan keahlian mengelola, kapabilitas mengelolah sumber daya alam yang ada agar mempunyai *value added* tinggi, sistem bidang pendidikan secara nasional yang handal agar menciptakan SDM yang berdaya guna, dasar bagi sendi kehidupan berpolitik yang kuat dan demokratis, mempunyai tujuan yang terarah kemasa depan.

- d. Peran sebagai perintis harus memiliki kemampuan sebagai contoh model bagi semua warga Negara. Sebagai perintis dalam gagasan gagasan baru, bersifat positif seperti bekerja yang berdaya guna, sebagai perintis dalam menciptakan keadilan dan kedisiplinan, sebagai perintis dalam peduli terhadap lingkungan, dalam perspektif budaya sosial, dan sebagai perintis rela berkorban untuk kepentingan bangsa
- e. Peran Pelaksana itu sendiri bermakna ketika menjalankan kebijakan pembangunan, menjaalkan rooda pembangunan sebagai kewajiban secara nasional dan tidak dianggap sebagai beban pemerintah, akan terapi dilaksanakan sebagai wujud untuk keselamatan negara,

Pada konteks pendampingan masyarakat ada beberapa peran menurut Zubaedi (2013) yang menjadi tanggung jawab para pelayan masyarakat, yaitu:

- a. Sebagai motivator. Pada peran ini, pendamping berusaha menggali potensi sumber daya manusia, alam serta sekaligus mengembangkan kesadaran anggota masyarakat mengenai hambatan ataupun permasalahan yang dihadapi.
- b. Sebagai komunikator. Pada peran ini, pendamping harus bisa menerima serta memberi informasi dari berbagai sumber pada masyarakat, agar dapat dijadikan rumusan dalam pengurusan dan pelaksanaan beraneka program dan opsi pemecahan masalahnya.
- c. Sebagai fasilitator. Pada peran ini pendamping berusaha memberikan arahan mengenai penggunaan beraneka teknik, strategi, serta pendekatan pada pelaksanaan program.

Peran aparatur pemerintah yang optimal dan mendalam agar dapat membangun masyarakat, maka dari itu peran aparatur pemerintah yang dimaksud oleh Yusuf (2014) yaitu:

a. Pemerintah sebagai regulator

Pemerintah sebagai regulator artinya bahwa pemerintah sebagai pelaksana dan penggerak masyarakat harus menyiapkan arah untuk menyeimbangkan penyelenggaraan pembangunan, dengan menyiapkan dan menetapkan peraturan bagi masyarakat dalam rangka peningkatan efektifitas untuk tertib dalam pengembangan dan pembangunan. Pemerintah sebagai regulator memberikan acuan dasar yang selanjutnya di pahami oleh masyarakat umum sebagai bentuk arahan untuk mengatur hal-hal yang menyangkut kegiatan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat.

b. Pemerintah sebagai dinamisator

Peran pemerintah sebagai dinamisator yaitu membangkitkan partisipasi masyarakat apabila terjadi masalah dalam proses pembangunan untuk memajukan serta memelihara dinamika pembangunan daerah. Pemerintah berperan menggunakan pemberian bimbingan serta pengarahan yang secara intensif dan efektif terhadap masyarakat. Peran pemerintah sebagai dinamisator berfungsi untuk memberikan bimbingan dan arahan yang efektif serta menyeluruh kepada masyarakat tanpa melihat adanya perbedaan ataupun strata sosial dia masyarakat.

c. Pemerintah sebagai fasilitator

Peran pemerintah sebagai fasilitator adalah menciptakan kondisi yang kondusif bagi palaksana pembangunan atau berperan untuk menyambungkan kepentingan dari pihak pemerintah ke masyarakat begitupun sebaliknya dalam hal pengoptimalisasian kegiatan pembangunan daerah. Sebagai fasilitator maka pemerintah harus menjadi agen yang mampu menciptakan dan memberi fasilitas yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan kondisi yang aman, nyaman dan tertib..

B. Kemiskinan

Kondisi Kemiskinan merupakan suatu fenomena, fakta kemiskinan merupakan kondisi yang belum dan tidak mungkin dapat dihilangkan di bumi ini. Kondisi Kemiskinan ada disebabkan adanya perbedaan dari kemampuan, adanya ketimpangan untuk mendapatkan kesempatan, dan adanya ketimpangan sumberdaya (Indra M :2014). Kemiskinan akan mengalami perkembangan dalam kurun waktu tertentu, kondisi kemiskinan ini akan terus mengalami *metamorfose* dan *konvorgence* mengarah ke kondisi yang lebih baik. Kondisi merupakan problem yang kronik mengingat kondisi ini berhubungan dengan perbedaan dan adanya pengangguran. Dengan demikian cara mengatasinya harus mempertimbangkan semua factor yang dapat menyebabkan kemiskinan seperti aspek social, aspek ekonomi, aspek psikologi dan keadaan politik. Kondisi kemiskinan merupakan akibat tidak adanya kesamaan peluang untuk mengakumulasi kekkuasaan social yang meliputi: a) penguasaan pada modal yang produktif seperti kepemilikan tanah,

kepemilikan perumahan, , b) penguasaan sumber daya keuangan seperti pekerjaan, c) organisasi bidang social dan bidang politik yang dipergunakan dalam rangka keperluan secara bersama seperti lembaga koperasi, partai politik, organisasi bidang masyarakat, d) serangkaian kondisi social untuk mendapatkan kerja yang layak, e) penguasaan pengetahuan dan ketrampilan, f) serta maklumat bersama untuk kemajuan kehidupan(Edi Suharto:2005:76) .

Menurut Klassen suatu kebijakan yang menunjukkan laju mengurangi angka masyarakat miskin dipengaruhi besarnya penghasilan rata - rata, perbedaan yang mencolok, dan tinggi rendahnya perubahan ketimpangan itu sendiri. Pengurangan angka kemiskinan dapat semakin cepat terjadi pada berbagai negara yang memiliki pertumbuhan pendapatan lebih tinggi tentunya dengan kesenjangan rendah (Indra Maipita:2014).

Kemiskinan merupakan situasi serba kekurangan yang terjadi bukan dikehendaki oleh si miskin. Penduduk pada umumnya ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan, dan gizi serta kesejahteraannya sehingga menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan. Kemiskinan disebabkan oleh terbatasnya sumber daya manusia yang dimiliki dan dimanfaatkan terutama dari tingkat pendidikan formal maupun nonformal dan membawa konsekuensi terhadap pendidikan informal yang rendah (Supriatna, 2000:196).

Makna kondisi kemiskinan sangat bermacam-macam, dimulai hanya sekedar suatu ketidakmampuan dalam menckupi konsumsi dasar dan usaha untuk memperbaiki suatu keadaan, akibat kurangnya kesempatan dalam

melakukan usaha, sampai pada makan yang lebih luas dengan berdasarkan pada aspek sosial dan aspek moral. Pada makna yang sempit, kondisi kemiskinan dinyatakan sebagai kondisi kekurangan akan uang dan barang dalam mencukupi kebutuhan hidup. Pada makna yang luas, kondisi kemiskinan merupakan kondisi yang *multiface* atau multidimensional (Ali Khomsan dkk.,2015).

Deklarasi Copenhagen menyatakan kondisi kemiskinan merupakan suatu keadaan kondisi yang dimaknai kehilangan akan kebutuhan dasar manusia, yaitu kebutuhan makanan, kebutuhan air yang higienis, sanitasi, kebutuhan kesehatan, kebutuhan rumah, akses pendidikan dan arus informasi. Kemiskinan juga dapat dimaknai sebagai tingkat standar hidup yang rendah, dimanai adanya kekurangan materi yang dialami seseorang maupun golongan orang kemudian dibandingkan pada standar umum kehidupan yang berlaku pada masyarakat itu sendiri. Kondisi kemiskinan merupakan kondisi kekurangan yang dialami bukan disebabkan keinginan si miskin itu sendiri, akan tetapi disebabkan oleh hal yang tidak mungkin dihindari dengan kekuatan yang ada (Ali Khomsan dkk.,2015).

Beberapa penyebab dasar kemiskinan menurut Bank Dunai antara lain (Ali Khomsan dkk.,2015).

- a. Gagalnya individu dalam memiliki tanah maupun kepemilikan modal
- b. Tersedianya kebutuhan dasar, sarana maupun prasarana yang terbatas.
- c. Adanya bias di perkotaan dan antar sector pada Kebijakan program pembangunan.

- d. Perbedaan mendapatkan kesempatan yang terjadi pada masyarakat akibat sistem tidak mendukung.
- e. Perbedaan yang terjadi pada aspek sumber daya manusia dan aspek ekonomi
- f. Produktivitas dan modal yang rendah di penduduk.
- g. Perbedaan cara hidup dibanding kemampuan hidup pada saat melakukan pengelolaan SDA di daerahnya sendiri.
- h. Belum adanya tata kelola pemerintahan yang baik.
- i. Dalam mengelola alam yang berlebihan dan tidak memperhatikan kelestarian lingkungan.

Indikator untuk mengukur kondisi kemiskinan diukur berdasarkan pendapatan dikategorikan pada kondisi kemiskinan secara absolut dan kondisi kemiskinan secara relatif. Individu dikategorikan dalam kemiskinan absolut jika pendapatan yang diperoleh lebih rendah dibanding garis kemiskinan absolut. Kondisi kemiskinan secara relatif merupakan kondisi perbandingan diantara kelompok pendapatan pada masyarakat, antara kelompok dengan tingkat penghasilan lebih tinggi jika dibanding garis kemiskinan, dan pada golongan penduduk yang secara relatif dikatakan lebih kaya (Nunung Nurwati :2008).

Kondisi kemiskinan dapat digolongkan, diantaranya: (1) kemiskinan secara kultur, yang disebabkan oleh aspek budaya seperti malas, gaya hidup boros, tidak memiliki kreativitas, walaupun sudah ada bantuan dari luar. (2) kemiskinan secara structural yang disebabkan oleh masih rendahnya

kesempatan pada pemilikan sumber daya, hal ini terjadi dalam karena aspek sosial dan budaya, aspek sosial dan politik yang kurang mendukung akan tetapi tetapi hal ini menyebabkan suburnya kondisi kemiskinan (Chriswardani Suryawati:2005).

Defenisi kemiskinan terbagi atas tiga yaitu kemiskinan relatif, kemiskinan absolut, kemiskinan struktural dan kultural. Kemiskinan relatif merupakan kondisi masyarakat karena kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan distribusi pendapatan. Kemiskinan secara absolut ditentukan berdasarkan ketidakmampuan untuk mencukupi kebutuhan pokok minimum. Kemiskinan struktural dan cultural merupakan kemiskinan yang disebabkan kondisi struktur dan faktor-faktor adat budaya dari suatu daerah tertentu yang membelenggu seseorang (Sudantoko, 2009:43-46).

Definisi kemiskinan dapat ditinjau dari tinjauan ekonomi, sosial dan politik. Secara ekonomi kemiskinan adalah kekurangan sumber daya yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan. Secara sosial kemiskinan diartikan kekurangan jaringan sosial dan struktur untuk mendapatkan kesempatan meningkatkan produktivitas. Sedangkan secara politik kemiskinan diartikan kekurangan akses terhadap kekuasaan (Effendi, 1993:201-204).

C. Kebijakan Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni

Rehabilitasi merupakan suatu proses kegiatan untuk memperbaiki kembali dan mengembangkan fisik, kesanggupan serta mental seseorang sehingga orang itu dapat mengatasi masalah kesejahteraan sosial bagi dirinya

serta keluarganya Sifat kegiatan yang dilakukan oleh petugas rehabilitasi adalah berupa bantuan, dengan pengertian setiap usaha rehabilitasi harus selalu berorientasi kepada pemberian kesempatan kepada masyarakat yang dibantu untuk mencoba melakukan dan memecahkan sendiri masalah-masalah yang disandangnya (Radiansyah, 2017:6)

Konsep rumah layak huni adalah rumah yang mempunyai; sirkulasi udara yang baik, kualitas air yang memadai, pencahayaan atau penerangan yang cukup, dapur bersih dan pembuangan asap lancar, konstruksi bangunan yang memenuhi standar, dan mempunyai sanitasi yang baik (Mardhanie. 2018).. Dalam merencanakan rumah layak huni dapat dilihat dari tingkat kerusakannya, yaitu rusak ringan, rusak sedang, dan rusak berat, dimana biaya perawatan atau perbaikan maksimum untuk rusak sedang 45% dari harga pembangunan gedung baru. Sedangkan biaya perawatan atau perbaikan untuk rusak berat maksimum 65% dari harga pembangunan gedung baru. Rumah tidak layak huni adalah suatu hunian atau tempat tinggal yang tidak layak huni karena tidak memenuhi persyaratan untuk hunian baik secara teknis maupun non teknis (Suradi. 2012)

Kebijakan Bantuan Bidang Sosial Rumah yang Tidak Layak dihuni merupakan proses untuk mengembalikan fungsi sosial dari golongan miskin dengan jalan merehab hunian yang tidak layak untuk dihuni, yang dilakukan dengan cara gotong royong. Tujuan program ini untuk mengembalikan fungsi sosial dengan cara memperbaiki kualitas rumah tinggal golongan miskin dengan cara merehab kondisi tempat tinggal termasuk seluruh sarana

prasarana di lingkungannya, menyeluruh dapat juga sebagian yang berasaskan kebersamaan, gotongroyong, dan kesetiakawanan social (Rahmawati Zania: 2018:8).

Rencana rehabilitasi rumah tidak layak huni merupakan bantuan stimulant agar rakyat miskin menempati rumah layak huni. Tujuan dari rencana rehabilitasi rumah tidak layak huni ini untuk membantu masyarakat berpenghasilan rendah untuk mempunyai rumah yang layak huni. Rencana rehabilitasi rumah tidak layak huni juga bertujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat menjadi lebih baik dan memberikan kehidupan yang layak, hidup bersih dan sehat sehingga manfaat bantuan tersebut dapat dirasakan dalam jangka yang panjang (Lawuning Nastiti, 2016)

Program ini memiliki tujuan lain yaitu mengatasi sebagian problem kemiskinan, menyediakan hunian yang layak dihuni, menciptakan kenyamanan, meningkatnya kemampuan dari keluarga ketika menjalankan peranya, memberikan suatu perlindungan, memberikan bimbingan dan pendidikan, meningkatkan kualitas kesehatan lingkungan di permukiman dan mengangkat harkat dan martabat manusia.

Tujuan Rehabilitasi Rumah yang Tidak Layak di Huni antara lain (Kementerian Sosial RI:2013:3).

- a. Menyediakan rumah yang layak untuk hunian bagi golongan miskin
- b. Dapat Terpenuhi kondisi yang nyaman pada tempat hunian.
- c. Meningkatkan harkat dan martabat dari keluarga golongan miskin.

- d. Meningkatkan kemampuan keluarga dalam menjalankan peranya.
- e. Meningkatkan sanitasi di permukiman golongan miskin
- f. .Meningkatkan kualitas kehidupan.
- g. Meningkatkan partisipasi sosial
- h. Tersosialisasinya progam Bedah Rumah**

Kriteria bagi penerima bantuan antara lain (Kementerian Sosial RI:2013:3). :

- a. Mempunyai identitas kependudukan yang masih berlaku;
- b. Sebagai Kepala Rumah Tangga yang tidak mempunyai mata pencaharian atau dapat juga mempunyai pekerjaan dan belum bisa mencukupi kebutuhan sehari-hari secara layak.
- c. Mencukupi Kehidupan sehari-hari masih mengandalkan bantuan.
- d. Rumah milik sendiri dan dibuktikan dengan sertifikat dan dapat pula hanya ada surat keterangan kepemilikan atas rumah yang diterbitkan kelurahan atau desa.
- e. Rumah dalam kategori tidak layak dihuni dengan kondisi antara lain:
 - 1) Bangunan Tidak permanen atau dalam kondisi tidak berfungsi;
 - 2) Kondisi dinding rumah, kondisi atap rumah terbuat dari sesuai yang rentan rusak seperti : papan kayu, ilalang, bamboo atau gedeg.
 - 3) Dinding maupun atap dalam kondisi rusak
 - 4) Bahan Lantai masih tanah atau sudah dalam keadaan tidak layak;
 - 5) Diprioritaskan hunian yang tidak terdapat sarana MCK.