



Analysis of Local Capacity in Overcoming Program Fragmentation of the Uninhabitable House Program in Karawang Regency

Eka Ashari

Universitas Singaperbangsa Karawang
Karawang, Indonesia

Hanny Purnamasari

Universitas Singaperbangsa Karawang
Karawang, Indonesia

Email correspondence : 2210631180130@student.unsika.ac.id

Abstract

Purpose : This research aims to analyze the implementation of the Uninhabitable House (Rutilahu/RTLH) policy in Karawang Regency using Merilee S. Grindle's policy implementation framework, focusing on how Local Capacity (the implementation context) plays a role in responding to Program Fragmentation (the policy content) occurring at the multi-level scale.

Design/methodology/approach : A descriptive qualitative research method was employed, chosen to explore the complex dynamics of public policy implementation. Primary data was collected through observation, in-depth interviews with village officials, and documentation. Data analysis involved reduction, presentation, and conclusion drawing, verified against Grindle's implementation theory.

Findings : The RTLH implementation has been reasonably effective in improving housing quality and welfare. However, a fundamental challenge exists in the form of program fragmentation (between District and Provincial schemes like Aladin), which causes disparities in resources and access for the extremely poor. The capacity and commitment of the village government (Local Capacity) proved to be a determinant of success, demonstrated by their consistent input of 78 RTLH units into the SIIMAH system and local administrative adaptations (issuing *Surat Keterangan Domisili* / SKD) to overcome land legality constraints.

Practical Implication : Institutional role reformulation and regulatory synchronization are urgently needed between central, provincial, and district governments to address program fragmentation. Practical recommendations include providing additional incentives for active villages excelling in RTLH data reporting to

SIIMAH and reviewing the Aladin Program scheme to ensure it is more inclusive with material support for the extremely poor.

Originality/value : This research enriches the application of Grindle's implementation theory in the local village context with a multi-layered administrative system and complex stakeholder interests. Specifically, the study highlights that the adaptive capacity of local implementers is the key factor capable of compensating for limited resources and structural political constraints.

Keywords : RTLH, Policy Fragmentation, Local Capacity, Policy Implementation, Grindle.

Paper type : *Research Paper*

Analisis Kapasitas Lokal dalam Mengatasi Fragmentasi Program Rumah Tidak Layak Huni di Kabupaten Karawang

Abstrak

Tujuan : Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) di Kabupaten Karawang menggunakan kerangka Merilee S. Grindle, dengan fokus pada bagaimana Kapasitas Lokal (konteks implementasi) berperan dalam merespons Fragmentasi Program (konten kebijakan) yang terjadi di tingkat multi-level.

Desain/metodologi/pendekatan : Metode yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif, dipilih untuk menggali dinamika pelaksanaan kebijakan publik yang kompleks. Data primer dikumpulkan melalui observasi, wawancara mendalam dengan perangkat desa, dan dokumentasi. Analisis data dilakukan melalui reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan yang diverifikasi dengan teori Grindle.

Temuan : Implementasi Rutilahu cukup efektif dalam meningkatkan kualitas hunian dan kesejahteraan. Namun, terdapat tantangan mendasar berupa fragmentasi program (program Kabupaten dan Provinsi seperti Aladin) yang menimbulkan ketimpangan sumber daya dan akses bagi warga miskin ekstrem. Kapasitas dan komitmen pemerintah desa (Kapasitas Lokal) terbukti menjadi penentu keberhasilan, ditunjukkan dengan konsistensi menginput 78 unit RTLH ke sistem SIIMAH dan adaptasi administratif lokal (penerbitan SKD) untuk mengatasi kendala legalitas tanah.

Implikasi Praktis : Diperlukan reformulasi peran kelembagaan dan sinkronisasi regulasi antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten untuk mengatasi fragmentasi program. Rekomendasi praktis mencakup pemberian insentif tambahan bagi desa yang unggul dalam pelaporan data RTLH ke SIIMAH dan meninjau ulang skema Program Aladin agar lebih inklusif dengan dukungan material bagi kelompok miskin ekstrem.

Originalitas/Nilai : Penelitian ini memperkaya penerapan teori Grindle dalam konteks implementasi kebijakan di desa dengan sistem administrasi berlapis dan kepentingan aktor yang kompleks. Secara spesifik, studi ini menyoroti bahwa kapasitas adaptif implementor lokal merupakan faktor kunci utama yang mampu mengimbangi keterbatasan sumber daya dan kendala politik structural.

Kata Kunci : RTLH, Fragmentasi Kebijakan, Kapasitas Lokal, Implementasi Kebijakan, Grindle

Jenis Penelitian : *Research Paper* (Artikel Penelitian)

PENDAHULUAN

Isu perumahan layak huni merupakan masalah hak asasi manusia dan pembangunan sosial yang bersifat multidimensi, terkait erat dengan kemiskinan struktural dan ketidaksetaraan sosial (Endeng, 2018). Kondisi Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) di berbagai negara berkembang merupakan indikator nyata dari kompleksitas kemiskinan, karena secara langsung berdampak negatif terhadap kualitas hidup, kesehatan masyarakat, dan menghambat produktivitas ekonomi (Erlanda & Weishaguna, 2024). Permukiman kumuh, sebagai manifestasi fisik dari kemiskinan, seringkali ditandai dengan terbatasnya akses terhadap sanitasi dan infrastruktur memadai, yang pada gilirannya menciptakan siklus kemiskinan antargenerasi dan beban kesehatan yang tinggi.

Penelitian ini menjelaskan mengenai fenomena fragmentasi program yang menjadi hambatan struktural utama dalam implementasi kebijakan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) di Indonesia. Dalam perspektif kebijakan publik, fragmentasi ini merupakan manifestasi nyata dari inkoherensi kebijakan (*policy incoherence*), di mana berbagai instrumen dan aktor kebijakan beroperasi dalam ruang sasaran yang sama namun tanpa integrasi fungsional yang memadai (Cejudo & Michel, 2017). Di Kabupaten Karawang, inkoherensi tersebut terekam jelas pada ketidaksinkronan antara sistem SIIMAH yang dikelola oleh pemerintah kabupaten dengan sistem ALADIN di tingkat provinsi. Ketidakselarasan kriteria, basis data, dan mekanisme pelaporan ini tidak hanya memicu duplikasi tugas administratif bagi perangkat desa, tetapi juga menciptakan inefisiensi sistemik yang menghambat pemenuhan hak konstitusional warga atas hunian layak (Dewi & Purnamasari, 2024; Sanjaya *et al.*, 2023). Masalah ini menjadi krusial untuk diteliti mengingat penanganan RTLH adalah prioritas nasional yang berkelanjutan di tengah dinamika kompleksitas tata kelola pasca-desentralisasi (Baidarus *et al.*, 2023; Endeng, 2018).

Dinamika implementasi program RTLH di Kabupaten Karawang saat ini menunjukkan situasi yang kontradiktif antara performa statistik dan realitas lapangan. Di satu sisi, laporan agregat menunjukkan keberhasilan renovasi ribuan unit rumah yang didukung oleh alokasi APBD yang signifikan serta komitmen politik pemerintah daerah (Priyatna *et al.*, 2022; Rismayana *et al.*, 2024). Beberapa studi terdahulu bahkan cenderung memberikan penilaian positif terhadap efektivitas *output* program secara umum (Kusumaningrum *et al.*, 2022; Wati *et al.*, 2023). Namun, di sisi lain, penelitian kualitatif di tingkat tapak mengungkap adanya *policy gap* yang menganga, seperti kegagalan pencapaian target rumah tangga sasaran dan karut-marut koordinasi logistik di Desa Pasirjengkol (Dewi & Purnamasari, 2024). Kesenjangan empiris antara kesuksesan administratif di tingkat kabupaten dan hambatan operasional di tingkat desa inilah yang menjadi fokus utama penelitian ini, guna mengungkap faktor-faktor determinan yang sering kali tersembunyi di balik data capaian kuantitatif.

Penelitian ini menggunakan kerangka teoretis Merilee S. Grindle (1980) untuk membedah interaksi antara "Konten Kebijakan" (*Content of Policy*) yang terfragmentasi dengan "Konteks Implementasi" (*Context of Implementation*). Berbeda dengan model implementasi kebijakan yang bersifat linier dan hierarkis seperti

perspektif Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier yang cenderung menekankan pada kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi melalui kejelasan tujuan dan dukungan sumber daya (Kasmad, 2013), model Grindle dipandang lebih relevan dalam konteks negara berkembang. Hal ini dikarenakan model Grindle memberikan ruang analisis yang lebih luas terhadap variabel politik dan strategi aktor di lapangan, di mana keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh daya tawar dan kepentingan aktor yang terlibat (Kasmad, 2013). Jika model Donald Van Meter dan Carl Van Horn lebih menitikberatkan pada tindakan-tindakan yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya (Kasmad, 2013), maka kerangka Grindle memungkinkan peneliti untuk memetakan bagaimana kapasitas adaptif implementor mampu memodifikasi hasil akhir kebijakan di tengah realitas inkoherensi kebijakan (*policy incoherence*) yang mewujud dalam bentuk fragmentasi tata kelola (Cejudo & Michel, 2017).

Berdasarkan argumen tersebut, penelitian ini memosisikan bahwa Kapasitas Lokal Implementor di tingkat desa memiliki peran krusial sebagai mekanisme penyeimbang (*balancing mechanism*) terhadap dampak negatif inkoherensi kebijakan. Di Desa Puspasari, fenomena ini diwujudkan melalui penggunaan diskresi (*discretion*) yang aktif oleh perangkat desa. Mengacu pada pemikiran Michael Lipsky dalam Gilson L (2015), implementor tingkat tapak bukanlah sekadar pelaksana pasif, melainkan aktor yang memiliki agensi untuk mengembangkan mekanisme koping (*coping mechanisms*) saat berhadapan dengan aturan yang kaku. Hal ini terbukti dari inovasi penggunaan Surat Keterangan Domisili (SKD) sebagai solusi cerdas untuk mengakomodasi warga di tanah tidak bersertifikat yang secara formal sering tereliminasi oleh sistem pelaporan SIIMAH maupun ALADIN.

Oleh karena itu, orisinalitas (*novelty*) penelitian ini terletak pada analisis interaksi antara Fragmentasi Program (sebagai hambatan pada Konten Kebijakan) dan Kapasitas Lokal (sebagai penentu pada Konteks Implementasi). Berdasarkan kerangka teoretis Merilee S. Grindle, penelitian ini bermaksud menganalisis secara mendalam bagaimana tata kelola yang terfragmentasi dan inkoheren (Cejudo & Michel, 2017) mewujud dalam dua persoalan analitis: (1) Bagaimana dimensi *Content of Policy* (Isi Kebijakan) yang terfragmentasi, khususnya pada inkoherensi sistem SIIMAH dan ALADIN serta rigiditas syarat legalitas tanah menjadi hambatan struktural dalam implementasi RTLH?; dan (2) Bagaimana dimensi *Context of Implementation* (Konteks Implementasi), melalui kapasitas adaptif dan diskresi perangkat desa, mampu memoderasi dampak fragmentasi tersebut guna menjaga keberlangsungan pemenuhan hak hunian layak? Dengan mengambil studi kasus di Desa Puspasari, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis baru bagi literatur implementasi kebijakan melalui lensa *street-level bureaucracy*, sekaligus menghasilkan rekomendasi praktis berbasis bukti terkait perlunya integrasi kebijakan yang lebih harmonis antara pemerintah pusat, provinsi, dan daerah (Gilson L., 2015).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan Studi Kasus (*Case Study*). Pemilihan metode ini dilandasi oleh tujuan penelitian yang ingin menganalisis secara mendalam dinamika implementasi kebijakan publik, serta mengidentifikasi interaksi antara Fragmentasi Program dan Kapasitas Lokal di Kabupaten Karawang (Feny Rita Fiantika et al., 2022). Melalui pendekatan studi kasus, peneliti dapat memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai pengalaman implementor di tingkat tapak, sehingga mampu mengungkap faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat keberhasilan implementasi program RTLH (Feny Rita Fiantika et al., 2022; Yin, 2018).

Lokasi penelitian ini adalah di Desa Puspasari, Kecamatan Pedes, Kabupaten Karawang, Provinsi Jawa Barat. Lokasi ini dipilih berdasarkan tingginya jumlah rumah tidak layak huni yang belum tertangani secara optimal melalui Program Rutilahu, menjadikannya kasus yang kritis (*critical case*) untuk diteliti. Proses pengumpulan data dilakukan secara intensif selama tiga hari, yang mencakup: (1) Tahap Awal: Penyerahan surat izin penelitian dan koordinasi awal dengan pihak desa; (2) Tahap Lapangan dan Wawancara: Pelaksanaan wawancara mendalam, observasi partisipatif, serta kunjungan ke rumah penerima program RTLH dan ALADIN di dusun; dan (3) Tahap Dokumentasi Teknis: Pengumpulan data-data pendukung dari Sekretaris Desa, seperti dokumen pendataan masyarakat dan input proposal ke sistem SIIMAH. Meskipun pengumpulan data lapangan dilakukan secara intensif dalam durasi waktu yang terbatas, kedalaman informasi tetap terjaga melalui strategi *data saturation* dan pemilihan informan kunci yang memiliki otoritas data serta keterlibatan langsung dalam proses pengambilan keputusan. Intensitas interaksi di lapangan difokuskan pada penguatan aspek validitas data melalui pengamatan langsung terhadap kondisi fisik hunian serta verifikasi administratif secara *real-time* di kantor desa.

Teknik penentuan partisipan dilakukan secara purposif (*purposive sampling*) untuk memilih individu atau kelompok yang dianggap relevan dan memiliki keterkaitan langsung dengan objek penelitian, yaitu Perangkat Desa dan Penerima Manfaat program RTLH (Creswell, 2009). Partisipan kunci yang diwawancarai secara mendalam (*in-depth interview*) dan diamati dalam proses lapangan dikelompokkan menjadi empat kategori utama:

1. Pihak Pengambil Kebijakan Lokal/Penanggung Jawab: Kepala Desa dan Kepala BPD (sebagai penanggung jawab pengawasan program RTLH di desa).
2. Pihak Implementor Teknis: Sekretaris Desa (sebagai Staf Teknis utama yang bertanggung jawab pada input data ke sistem SIIMAH, verifikasi lapangan, dan penyediaan dokumen).
3. Pihak Perantara Masyarakat: Perwakilan 2 Ketua RW yang bertugas mendata kebutuhan masyarakat, memfasilitasi penelitian di dusun, dan mendampingi kunjungan ke rumah penerima program RTLH dan ALADIN.
4. Pihak Penerima Manfaat: Satu (1) Lansia yang terdaftar sebagai penerima/calon penerima program RTLH yang direncanakan pada tahun 2026.

Keterlibatan berbagai elemen aktor dari tingkat elit desa hingga penerima manfaat memungkinkan peneliti untuk memetakan dinamika sosial-politik dan relasi kuasa yang terjadi dalam distribusi bantuan. Keterlibatan perwakilan RW dan kunjungan lapangan ini memperkuat penggunaan teknik triangulasi sumber dan observasi partisipatif. Data penelitian dikumpulkan dari dua sumber utama yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui teknik wawancara mendalam dan observasi lapangan. Data sekunder menjadi sumber data kunci, meliputi studi dokumentasi terhadap dokumen resmi yang bersumber dari Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman (DPRKP), seperti Peraturan Bupati Karawang Nomor 38 Tahun 2011, laporan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan laporan teknis program RTLH. Teknik analisis data yang digunakan adalah *Pattern Matching* (pencocokan pola) (Yin, 2018). Teknik ini mencocokkan temuan empiris yang diperoleh dari wawancara dan studi dokumentasi dengan kerangka teori Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle, di mana temuan di lapangan dipetakan sebagai interaksi antara dimensi Konten Kebijakan (Fragmentasi Program) dan Konteks Implementasi (Kapasitas Lokal Implementor). Untuk menjaga keabsahan data, peneliti menggunakan triangulasi sumber dan metode guna memastikan bahwa interpretasi temuan didasarkan pada konvergensi bukti dari berbagai sudut pandang pelaksana kebijakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konten Kebijakan: Fragmentasi dan Inkoherensi Tata Kelola

Analisis implementasi Program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) di Kabupaten Karawang melalui kerangka *Content of Policy* (Grindle, 1980) menunjukkan bahwa kebijakan ini mengalami distorsi serius akibat Fragmentasi Program, yaitu ketidakselarasan sistematis antar-regulasi, alur prosedural, dan sumber daya yang bersumber dari berbagai tingkat pemerintahan. Fragmentasi yang dimaksud tidak sekadar keberadaan beberapa skema bantuan yang berbeda, melainkan merupakan manifestasi dari fragmentasi tata kelola bertingkat (*multi-level governance fragmentation*) yang menyebabkan desain kebijakan kehilangan koherensi (*policy incoherence*) saat diimplementasikan. Menurut Cejudo & Michel (2017), inkoherensi kebijakan terjadi ketika berbagai instrumen kebijakan (seperti SIIMAH di tingkat kabupaten dan ALADIN di tingkat provinsi) beroperasi dalam ruang sasaran yang sama namun tanpa integrasi fungsional dan penyelarasan tujuan strategis. Dalam konteks kerangka Grindle (1980), fenomena ini menunjukkan bahwa dimensi Konten Kebijakan (*Content of Policy*), khususnya pada aspek struktur implementasi dan alokasi sumber daya, mengalami kegagalan desain karena tidak adanya integrasi vertikal antar-level pemerintahan. Akibatnya, alih-alih saling melengkapi, program-program tersebut justru berjalan secara paralel dan menciptakan tumpang tindih tugas administratif yang membebani implementor di tingkat desa.

Ketidaksinkronan ini terekam jelas dalam distribusi beban implementasi yang tidak proporsional. Berdasarkan data SIIMAH (2024), Desa Puspasari mencatat angka RTLH tertinggi di Kecamatan Pedes, sebagaimana disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Jumlah RTLH per Desa di Kecamatan Pedes Berdasarkan Data SIIMAH (2024)

Desa/Kelurahan	Jumlah RTLH
Jatimulya	1
Kertaraharja	6
Kertamulya	16
Randumulya	1
Labanjaya	32
Dongkal	1
Puspasari	78

Sumber : SIIMAH – Sistem Informasi Inkubator Perumahan Kabupaten Karawang (2024)

Besarnya angka di Desa Puspasari (78 unit) berbenturan dengan keterbatasan sumber daya pada konten kebijakan. Dengan kapasitas fiskal Kabupaten yang hanya mampu mengintervensi sekitar empat unit per desa per tahun, terdapat 67 unit di Puspasari yang belum tertangani. Hal ini mengonfirmasi bahwa desain alokasi pada *Content of Policy* lebih mencerminkan batas fiskal daripada kebutuhan riil masyarakat, sehingga tingkat perubahan yang diharapkan tidak tercapai secara optimal (Kusumaningrum *et al.*, 2022; Setiawan & Nawangsari, 2023).

Fragmentasi struktural juga terlihat pada perbedaan mekanisme pelaksanaan antara skema Kabupaten dan Provinsi yang diringkaskan dalam Tabel 2.

Tabel 2. Perbedaan Mekanisme Bantuan RTLH Kabupaten dan Provinsi

Aspek	Kabupaten	Provinsi
Besaran Dana	± Rp45 juta/unit	± Rp25 juta/unit
Jenis Bantuan	Full package	Parsial + swadaya
Mekanisme	Pihak ketiga	Dikerjakan mandiri
Pelaksanaan	(tender)	oleh warga
Kontrol Warga	Rendah	Tinggi
Syarat Administrasi	Standar umum	Sama + tambahan swadaya

Sumber : Olahan Peneliti, 2025

Skema Kabupaten bersifat *full package*, dengan alokasi sekitar Rp45 juta per unit dan seluruh proses pembangunan dikerjakan oleh pihak ketiga melalui tender. Mekanisme ini memastikan pembiayaan pembangunan terpenuhi, namun mengurangi kontrol penerima manfaat terhadap pemilihan tukang dan material, sehingga beberapa warga mengeluhkan kualitas material yang tidak sesuai harapan. Sebaliknya, skema Provinsi bersifat *parsial*, dengan nilai bantuan sekitar Rp25 juta per unit dan mewajibkan adanya swadaya penerima yang sering kali sulit dipenuhi warga miskin ekstrem. Perbedaan signifikan dalam besaran dana, teknis pembangunan, dan persyaratan swadaya memproduksi kompleksitas struktural

yang harus dihadapi perangkat Desa Puspasari. Kondisi ini diperparah oleh persyaratan administratif yang rigid terkait legalitas tanah.

Meskipun Grindle (1980) menekankan pentingnya struktur implementasi yang jelas, kekakuan syarat sertifikat tanah menciptakan *gap* dengan realitas warga di Dusun Bunder 1 dan 2 yang menempati tanah tanpa sertifikat hak milik (tanah wakaf atau tanggul) (Dewi & Purnamasari, 2024). Standar legalitas ini menciptakan ketidaksesuaian antara *Content of Policy* yang rigid dengan realitas struktural warga miskin di tingkat desa. Ketidakhadiran sinkronisasi dengan program lain seperti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) semakin memperkuat fragmentasi administratif (Salma *et al.*, 2024). Akibatnya, meskipun kondisi fisik rumah sangat memerlukan intervensi, permohonan bantuan tidak dapat diproses. Hambatan administratif tersebut secara faktual menggeser prioritas kebijakan dari kebutuhan fisik menuju pemenuhan persyaratan legal, yang justru meniadakan urgensi sosial yang seharusnya menjadi fokus utama program (Priyatna *et al.*, 2022). Banyak rumah warga secara fisik sangat tidak layak namun otomatis gugur dalam proses verifikasi hanya karena berdiri di atas lahan tanpa sertifikat, sebuah paradoks di mana standar legal formal justru mengeklusi kelompok sasaran yang paling membutuhkan bantuan (Erlanda & Weishaguna, 2024).

Temuan lapangan juga menunjukkan indikasi fragmentasi politik dalam proses alokasi bantuan. Mekanisme aspirasi anggota legislatif dilaporkan dapat mempercepat proses persetujuan pengajuan RTLH. Walaupun seluruh pengajuan tetap diverifikasi melalui SIIMAH, keberadaan kanal aspirasi legislatif menghasilkan *political brokerage* yang memengaruhi prioritas alokasi, sehingga distribusi bantuan tidak sepenuhnya mengikuti daftar prioritas formal. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa *Content of Policy* sangat rentan terhadap intervensi kepentingan politik lokal yang berpotensi menciptakan disparitas akses antarkelompok warga. Visualisasi dari inkoherensi desain ini tercermin pada perbedaan nasib hunian warga di lapangan (Gambar 1 dan Gambar 2). Di satu sisi, terdapat rumah yang sudah masuk daftar tunggu SIIMAH namun belum tersentuh intervensi karena keterbatasan kuota reguler, sementara di sisi lain terdapat rumah yang berhasil direalisasikan melalui skema berbeda pada tahun yang sama.



Gambar 1. Kondisi RTLH yang telah diajukan dalam daftar SIIMAH namun belum memperoleh intervensi

Sumber : Dokumentasi Peneliti, 2025



Gambar 2. Rumah penerima program ALADIN yang selesai dibangun pada tahun penelitian

Sumber : Dokumentasi Peneliti, 2025

Secara keseluruhan, akumulasi fragmentasi pada dimensi sumber daya, mekanisme pelaksanaan, administrasi, dan politik membentuk *Content of Policy* yang tidak terkoordinasi, sehingga melemahkan efektivitas implementasi Program RTLH di Kabupaten Karawang (Husein *et al.*, 2024). Pola ini menegaskan bahwa persoalan RTLH di tingkat lokal bukan sekadar masalah keterbatasan anggaran, melainkan akibat dari lemahnya integrasi desain kebijakan lintas level pemerintahan yang menyebabkan kebijakan kehilangan fokus pada kelompok sasaran utamanya.

Konteks Implementasi: Kapasitas Adaptif dan Diskresi Lokal

Keberhasilan implementasi kebijakan dalam model Grindle (1980) sangat ditentukan oleh *Context of Implementation*, yang mencakup karakteristik aktor, kepatuhan, serta daya tanggap pelaksana. Di Desa Puspasari, konteks ini ditunjukkan oleh interaksi antara keterbatasan birokrasi dan tingginya komitmen perangkat desa. Meskipun menghadapi hambatan sumber daya manusia, di mana hanya terdapat satu operator sistem untuk menangani 78 pengajuan, desa ini tetap menjadi wilayah dengan usulan paling masif di Kecamatan Pedes. Hal ini menunjukkan bahwa peran aktif aparatur desa sebagai garda terdepan (*street-level bureaucrats*) menjadi variabel penentu yang mengompensasi kelemahan struktur administratif (Anggriani *et al.*, 2022; Wati & Ramdani, 2022). Dinamika konteks ini semakin kompleks dengan adanya jalur aspirasi politik melalui anggota legislatif. Berdasarkan hasil wawancara, sebagian besar bantuan perumahan di wilayah tersebut diperoleh melalui jalur aspirasi DPR, yang proses realisasinya cenderung lebih cepat daripada kuota reguler kabupaten. Secara analitis, jalur ini menciptakan dualisme otoritas yang menurut Afonso (2020) mencerminkan *political brokerage*. Meskipun mempercepat realisasi bantuan bagi sebagian warga, ketergantungan pada patronase politik ini berisiko mendistorsi keadilan distribusi dan menciptakan resistensi sosial di antara warga yang tidak memiliki akses politik serupa (Wati *et al.*,

2023). Di sini, stabilitas kebijakan tetap terjaga bukan karena kejelasan aturan, melainkan karena kemampuan desa dalam mengelola ekspektasi masyarakat dan memfasilitasi berbagai kanal bantuan yang tersedia.

Karakteristik lembaga pelaksana turut membentuk kualitas implementasi. Pemerintah desa berfungsi sebagai penghubung krusial yang melakukan asesmen awal dan verifikasi melalui SIIMAH, sementara DPRKP mengelola anggaran dan pengawasan teknis. Namun, koordinasi antara keduanya belum ideal; komunikasi yang bersifat satu arah dari dinas dan minimnya pelibatan masyarakat dalam aspek teknis menimbulkan ketidaksesuaian ekspektasi terhadap kualitas fisik bangunan. Situasi ini diperberat oleh keterbatasan kapasitas administratif di tingkat desa, di mana hanya satu operator menangani 78 usulan. Temuan ini sejalan dengan Gea & Halawa (2022) serta Priyatna *et al.*, (2022) yang menegaskan bahwa kapasitas birokrasi dan koordinasi lintas sektor adalah prasyarat utama efektivitas program Rutilahu. Pratama *et al.*, (2022) juga menekankan pentingnya koordinasi lintas sektor antara dinas teknis dan desa, khususnya karena desa seharusnya berperan sebagai mitra aktif, bukan sekadar pelaksana teknis.

Meskipun terhambat kapasitas SDM, pemerintah desa menunjukkan komitmen tinggi melalui pendataan aktif. Namun, komitmen ini berbenturan dengan mekanisme *full package* dari Kabupaten yang dikerjakan kontraktor. Dominasi pihak ketiga ini meminimalisir ruang kontrol masyarakat, memperlemah akuntabilitas, dan menurunkan kualitas kontrol sosial (Setiawan & Nawangsari, 2023). Akibatnya, stabilitas program di Desa Puspasari sangat bergantung pada persepsi keadilan. Jalur aspirasi legislatif sering dianggap sebagai bagian dari jejaring patronase, yang dapat memengaruhi legitimasi program jika masyarakat merasa prosesnya tidak transparan.

Sintesis yang paling krusial dalam penelitian ini ditemukan pada bagaimana kapasitas lokal berfungsi sebagai mekanisme penyeimbang (*balancing mechanism*) terhadap inkohereni konten kebijakan. Ketika dihadapkan pada syarat legalitas tanah yang rigid dalam sistem SIIMAH dan ALADIN yang secara sistematis menggugurkan hak warga di lahan informal, perangkat desa tidak bersikap pasif. Mereka melakukan diskresi administratif (*discretion*) melalui inovasi penggunaan Surat Keterangan Domisili (SKD) sebagai substitusi sertifikat tanah dalam proses verifikasi. Mengacu pada pemikiran Michael Lipsky dalam Gilson L (2015), tindakan ini merupakan bentuk mekanisme koping (*coping mechanism*) yang cerdas. Para implementor di tingkat tapak menggunakan agensi mereka untuk menjembatani celah (*gap*) antara aturan formal yang kaku dengan realitas kemiskinan warga. Keberanian melakukan diskresi administratif ini menegaskan pentingnya kualitas seleksi dan pengembangan kapasitas untuk memastikan kompetensi aparat desa dalam merespons kebuntuan regulasi di lapangan (Sunarso *et al.*, 2025). Temuan ini memberikan kontribusi teoretis baru bahwa dalam kondisi fragmentasi kebijakan yang parah, keberhasilan program justru sangat bergantung pada "Kapasitas Adaptif" pelaksana lokal yang berani mengambil langkah diskresi demi mencapai tujuan substantif kebijakan (Cejudo & Michel, 2017).

Namun, penelitian ini juga mencatat hubungan kausal negatif terkait mekanisme pelaksanaan. Semakin tertutup desain program (skema *full package* oleh

kontraktor), semakin rendah ruang kontrol sosial dan partisipasi masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun kapasitas adaptif desa mampu menyelesaikan masalah administratif (seperti SKD), mereka tetap kesulitan memitigasi rendahnya kualitas konstruksi fisik akibat dominasi aktor ketiga yang tidak terjangkau oleh pengawasan lokal. Dengan demikian, konteks implementasi di Desa Puspasari membuktikan bahwa legitimasi dan efektivitas program adalah hasil negosiasi terus-menerus antara aturan yang kaku, kepentingan politik, dan inovasi birokrasi tingkat tapak.

KESIMPULAN

Penelitian ini menegaskan bahwa implementasi Program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) di Kabupaten Karawang memperlihatkan kontradiksi yang kuat antara desain kebijakan dan realitas pelaksanaannya. Pada tingkat kebijakan, Fragmentasi Program menjadi hambatan utama diantaranya perbedaan struktur bantuan antara skema Kabupaten dan Provinsi, ketidakterpaduan mekanisme pelaksanaan, serta persyaratan legalitas tanah yang tidak selaras dengan kondisi sosial ekonomi rumah tangga miskin menyebabkan program tidak sepenuhnya inklusif. Keterbatasan kuota dan dominasi jalur aspirasi politik juga memperdalam fragmentasi, sehingga akses terhadap program lebih sering ditentukan oleh kedekatan politik dibandingkan urgensi kebutuhan.

Kontribusi teoretis utama penelitian ini menegaskan bahwa dalam kondisi sistem yang inkoheren, kapasitas adaptif lokal bertindak sebagai variabel penyeimbang (*balancing mechanism*) yang krusial. Keberhasilan program di tingkat tapak bukan merupakan hasil dari desain regulasi yang ideal, melainkan buah dari diskresi dan mekanisme koping yang dilakukan oleh birokrat tingkat tapak (*street-level bureaucrats*) di tingkat desa. Temuan ini memperluas model Grindle dengan menegaskan bahwa agensi lokal memiliki peran determinan dalam mengompensasi kegagalan struktural kebijakan.

Secara praktis, penelitian ini menekankan urgensi transformasi menuju tata kelola yang lebih inklusif melalui formalisasi fleksibilitas administratif dan sinkronisasi sistem digital antarlevel pemerintahan. Penguatan partisipasi masyarakat dan transparansi alokasi aspirasi politik menjadi syarat mutlak agar program RTLH dapat mencapai tujuan kesejahteraan sosial secara akuntabel.

Sebagai penutup, penelitian selanjutnya disarankan untuk melakukan pengujian kuantitatif mengenai korelasi antara variabel fragmentasi kebijakan dengan kualitas hasil pembangunan di tingkat kabupaten. Selain itu, diperlukan evaluasi mendalam terhadap efektivitas mekanisme pengawasan fisik oleh otoritas teknis guna memastikan bahwa inovasi administratif di tingkat lokal tetap selaras dengan standar ketahanan bangunan yang ditetapkan.

IMPLIKASI PRAKTIS & TEORITIS

Temuan penelitian ini menghasilkan sejumlah implikasi penting bagi praktik kebijakan maupun pengembangan teori implementasi kebijakan publik. Secara praktis, penelitian ini menunjukkan bahwa ketidakselarasan regulasi dan perbedaan desain program antarlevel pemerintahan bukan hanya berdampak pada efektivitas

teknis, tetapi juga menurunkan aksesibilitas program bagi rumah tangga miskin ekstrem. Oleh karena itu, hasil penelitian ini memberikan dasar empiris bagi pemerintah daerah, khususnya DPRKP Kabupaten Karawang, untuk melakukan harmonisasi skema bantuan RTLH. Harmonisasi ini dapat dioperasionalkan melalui sinkronisasi API (*Application Programming Interface*) antara sistem SIIMAH dan ALADIN guna mencegah duplikasi data dan tumpang tindih usulan. Selain itu, diperlukan perumusan standar administratif yang lebih adaptif terhadap kondisi sosial warga, misalnya melalui penerbitan regulasi tingkat kabupaten yang melegalkan penggunaan Surat Keterangan Domisili (SKD) atau Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Tanah sebagai substitusi sertifikat untuk pemohon kategori miskin ekstrem. Temuan mengenai peran strategis perangkat desa menegaskan pentingnya investasi pada kapasitas birokrasi lokal, termasuk penataan beban kerja operator melalui penyediaan kuota bantuan yang proporsional dengan beban administratif per desa. Penelitian ini juga memberikan manfaat praktis bagi lembaga pengawasan dengan memperlihatkan bahwa diperlukan mekanisme publikasi data alokasi aspirasi legislatif yang terbuka dan terintegrasi dengan basis data resmi untuk memitigasi persepsi patronase politik.

Di tingkat teoritis, penelitian ini memperkaya pemahaman mengenai model implementasi kebijakan dengan menunjukkan bagaimana fragmentasi program dan kapasitas lokal saling berinteraksi secara dinamis. Temuan bahwa ketidakterpaduan desain kebijakan dapat dikompensasi oleh kapasitas administratif lokal memperluas pembacaan atas model Grindle (1980), terutama dalam aspek bagaimana konteks implementasi bertindak sebagai penyeimbang kelemahan substansi kebijakan. Selain itu, penelitian ini menghadirkan kontribusi empiris pada diskusi mengenai implementasi kebijakan perumahan dengan menekankan bahwa efektivitas program bukan hanya fungsi desain kebijakan, tetapi juga fungsi kemampuan aktor lokal dalam memodifikasi dan mengimprovisasi prosedur (mekanisme koping) untuk menjawab kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, temuan ini memperkuat argumen bahwa teori implementasi perlu memberi ruang lebih besar bagi analisis kapasitas mikro di tingkat desa sebagai faktor determinan keberhasilan kebijakan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan syukur kepada Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik. Penulis menyampaikan terima kasih kepada Prof. Dr. Ade Maman Suherman, S.H., M.Sc., selaku Rektor Universitas Singaperbangsa Karawang, serta Dr. Mayasari, S.S., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, atas dukungan kelembagaan yang memungkinkan penelitian ini terlaksana.

Ucapan terima kasih secara khusus penulis sampaikan kepada Ibu Hanny Purnamasari, S.Sos., M.A.P., selaku dosen pengampu mata kuliah sekaligus pembimbing akademik dalam proses penelitian ini, yang telah memberikan arahan, masukan, dan bimbingan yang sangat berharga sejak tahap perumusan hingga penyusunan naskah. Tidak lupa juga kepada Koordinator Program Studi Ilmu Pemerintahan, Ibu Lina Aryani, S.I.P., M.I.P., beserta seluruh dosen Program Studi

Ilmu Pemerintahan Universitas Singaperbangsa Karawang atas ilmu dan dukungan akademik yang telah diberikan selama masa perkuliahan.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada Pemerintah Desa Puspasari serta Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kabupaten Karawang yang telah memberikan akses data, kesempatan observasi, serta informasi lapangan yang menjadi fondasi penting dalam penelitian ini. Tidak lupa, penulis mengucapkan terima kasih kepada keluarga tercinta atas doa dan dukungannya, serta rekan-rekan mahasiswa yang senantiasa memberikan semangat sepanjang proses penelitian. Semoga segala bantuan dan dukungan yang diberikan mendapat balasan yang terbaik dari Allah SWT.

REFERENCES

- Afonso, P. (2020). PENDEKATAN POLITIK DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM RUMAH LAYAK HUNI DI DESA KABUNA KECAMATAN KAKULUK MESAK KABUPATEN BELU. *Jurnal Poros Politik*, 34-39.
- Anggriani, R. A., Atthahara, H., & Rachmat Ramdhani, E. P. (2022). Peran Kepala Desa Dalam Pelaksanaan Pembangunan Desa Kedawung. *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 9(9), 3184-3192.
- Baidarus, M., Febriano, D., Mubarak, D. A., & Ramadhani, M. A. (2023). Kajian Sistematis Kebijakan Skema Pembiayaan Kerja Sama Pemerintah Dengan Badan Usaha (KPBU) Pada Sektor Perumahan Guna Mengatasi Backlog Di Indonesia. *Jurnal BPPK: Badan Pendidikan Dan Pelatihan Keuangan*, 16(1), 1-13. <https://doi.org/10.48108/jurnalbppk.v16i1.711>
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745-767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>
- Creswell, J. W. (2009). Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches. In *SAGE Publications, Inc.* (3rd ed. p.). SAGE Publications, Inc. https://doi.org/10.5005/jp/books/13016_6
- Dewi, R. S., & Purnamasari, H. (2024). Implementasi Kebijakan Program Rumah Tidak Layak Huni (Rutilahu) Pada Desa Pasirjengkol Kabupaten Karawang. *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Studi Kebijakan (JIASK)*, 6(2), 187-200. <https://doi.org/10.48093/jiask.v6i2.209>
- Endeng. (2018). IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2011 TENTANG PENANGANAN FAKIR MISKIN DALAM KEBIJAKAN PENGENTASAN KEMISKINAN DI KABUPATEN KARAWANG. *Jurnal Hukum Positum*, 3(1), 19-36.
- Erlanda, R. D., & Weishaguna. (2024). Strategi Penanganan Permukiman Kumuh Kelurahan Pegangsaan Dua Kota Jakarta Utara. *Urban & Regional Planning*, 849-857.

- Feny Rita Fiantika, Wasil, M., Jumiyati, S., Honesti, L., Wahyuni, S., Mouw, E., Jonata, Mashudi, I., Hasanah, N., Maharani, A., Ambarwati, K., Noflidaputri, R., Nuryami, & Waris, L. (2022). Metodologi Penelitian Kualitatif. In M. H. Yuliatrini Novita (Ed.), *PT. GLOBAL EKSEKUTIF TEKNOLOGI*. PT. GLOBAL EKSEKUTIF TEKNOLOGI.
- Gea, J. B. I. J., & Halawa, O. (2022). Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Pada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman. *Jurnal Akuntansi, Manajemen Dan Ekonomi*, 1(1), 77-88. <https://doi.org/10.56248/jamane.v1i1.16>
- Gilson L. (2015). Lipsky's Street Level Bureaucracy. Chapter in Page E., Lodge M and Balla S (eds) *Oxford Handbook of the Classics of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. *The London School of Hygiene and Tropical Medicine*, 151, 10-24.
- Grindle, M. S. (1980). Politics and Policy Implementation in The Third World. In *Princeton University Press*. <https://doi.org/10.2307/2619175>
- Husein, M., Suryaningsih, Pratidina, G., & Seran, G. G. (2024). Efektivitas Kebijakan Penjaringan Aspirasi Masyarakat Melalui Reses. *Karimah Tauhid*, 3(1), 539-548. <https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v3i1.11674>
- Kasmad, R. (2013). *Studi Implementasi Kebijakan Publik*.
- Kusumaningrum, D. A., Argenti, G., & Rahman. (2022). EFEKTIVITAS PROGRAM PEMBANGUNAN RUMAH LAYAK HUNI (RULAHU) DI KABUPATEN KARAWANG. *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 9(4), 1483-1490.
- Pemerintah Kabupaten Karawang. (2011). *Peraturan Bupati Kabupaten Karawang Nomor 38 Tahun 2011*. 38, 1-48.
- Pratama, A. W., Hidayat, R., & Azizah, A. N. (2022). Capacity Building Dinas Sosial Dalam Penanggulangan Kemiskinan Ekstrem di Kabupaten Karawang. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 8(9), 125-133.
- Priyatna, N. N., Purnamasari, H., & Ramdani, R. (2022). EFEKTIVITAS PROGRAM BANTUAN RUMAH TIDAK LAYAK HUNI (RUTILAHU) DI DINAS PERUMAHAN RAKYAT DAN KAWASAN PERMUKIMAN (PRKP) KABUPATEN KARAWANG (Studi Kasus Pelaksanaan Rutilahu di Kecamatan Karawang Barat). *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 7(3), 29-34. <https://doi.org/10.36982/jpg.v7i3.2313>
- Salma, S., Asiri, L., & Lawelai, H. (2024). Analisis Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan Implikasinya terhadap Pembangunan Berkelanjutan di Kota Baubau. *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 9(2), 134-142. <https://doi.org/10.36982/jpg.v9i2.3809>
- Sanjaya, J. B., Mohammad Rizky Surya Pratama, Dian Amaliana, Dahlya, N. F., & Wulandari, M. N. P. (2023). Optimalisasi SDGs Dalam Program RTLH Sebagai Upaya Akselerasi Rehabilitasi Sosial Masyarakat. *Jurnal Bina Desa*, 5(1), 15-21.
- Setiawan, A. R., & Nawangsari, E. R. (2023). Dynamic Governance Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni. *Jurnal Kebijakan Publik*, 14(1), 92. <https://doi.org/10.31258/jkp.v14i1.8176>

- Sunarso, Mirlana, D. E., Bilyastuti, M. P., & Yulianto, E. (2025). Efektivitas Seleksi Perangkat Desa di Desa Sidomulyo Kecamatan Pule Kabupaten Trenggalek. *Jurnal Pemerintahan Dan Politik*, 10(2), 220–233. <https://doi.org/10.36982/jpp.v10i2.5069>
- Wati, P. A., Purnamasari, H., & Azijah, D. N. (2023). EFEKTIVITAS PROGRAM BANTUAN RUMAH TIDAK LAYAK HUNI (RUTILAHU) DI DESA TELUKJAMBE KECAMATAN TELUKJAMBE TIMUR KABUPATEN KARAWANG. *Communnity Development Journal*, 4(3), 6099–6104.
- Wati, T. M., & Ramdani, R. (2022). Efektivitas Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni terhadap Masyarakat. *Jurnal Pendidikan Dan Konseling*, 4(4), 5984–5988.
- Wijayanti, A. S., Nurlita, R., Lorensa, L., Windasari, K., Rasita, I., Dewi, A. S., Lailani, D. P., Mardiya, D. A., Rama, A., Mentari, A., & Sadewo, P. A. (2026). Dinamika Hubungan Pusat dan Daerah dalam Sinkronisasi Kebijakan Sektoral : Analisis Tumpang Tindih Kewenangan dan Upaya Harmonisasi Regulasi Pasca-Desentralisasi. *Jurnal Ilmiah Penelitian Mahasiswa*, 4(1), 56–65.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*.