

KAWISTARA

VOLUME 6

No. 1, 21 April 2016

Halaman 1-112

SKEMA INOVATIF PEMENUHAN KESEJAHTERAAN ATAS PAPAN

Budi Prayitno

Jurusan Arsitektur dan Perencanaan
Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada
Email: budiprayitno_ugm@yahoo.com

Arif Kusumawanto, Didik Kristiadi, dan Suryanto

Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada

ABSTRACT

This study uses cross-case analysis, this study aims to provide an innovation on housing policy which is frequently fail. Housing becomes a part of the basic needs for all citizen, especially for those who have low incomes and poor citizens as mandated on the State constitution. The decentralization era is threatened by a massive intervention of the Central Government which only creates the Local Government to be a charity chain and burden its potential innovation of both institutions and partnerships. Besides that, housing is a part of city. Therefore, it is necessary to build a strong relationship between fulfilling the need of housing and the concept of urban planning.

Keywords: *Policy innovation; Welfare, Public housing; Decentralization*

ABSTRAK

Penelitian ini menggunakan analisis lintas kasus. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan inovasi pada kebijakan perumahan yang seringkali gagal. Perumahan menjadi bagian dari kebutuhan dasar bagi semua warga khususnya mereka yang berpenghasilan rendah dan warga miskin sebagaimana diamanatkan di konstitusi negara. Era desentralisasi terancam oleh intervensi besar-besaran dari Pemerintah Pusat yang hanya menciptakan pemerintah daerah menjadi rantai amal dan menanggung beban potensi inovasi dari kedua lembaga dan kerjasama mereka. Selain itu, perumahan merupakan bagian dari sebuah kota. Oleh karena itu, perlu untuk membangun hubungan yang kuat antara pemenuhan kebutuhan perumahan dan konsep perencanaan kota (urban planning).

Kata Kunci: *Kebijakan inovasi; Kesejahteraan; Perumahan rakyat; Desentralisasi.*

PENGANTAR

Darurat perumahan rakyat, itulah polemik kondisi permasalahan kesejahteraan atas papan yang menjadi *momok* bagi negara Indonesia. Penambahan jumlah angka *backlog* dan luasan kawasan kumuh selalu menjadi *headlight* tantangan bagi setiap pemangku kepentingan. Secara konstitusional, bidang perumahan yang merupakan indikator dari tingkat kesejahteraan merupakan hak fundamental bagi masyarakat tanpa pengecualian sesuai dengan amanat dalam Pasal 28 H UUD 1945. Hal ini juga telah ditekankan kembali dalam Pasal 40 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang secara implisit menyatakan: “*Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak*”. Oleh karena itu, sudah sewajarnya bahwa masyarakat berhak atas kehidupan yang layak dengan tujuan mendapatkan kesejahteraan kehidupan dan pemerintah menjamin hak bagi kehidupan rakyatnya. Pernyataan tersebut, sebagaimana telah dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea empat bahwa “*Pemerintah Negara Indonesia dibentuk untuk memajukan kesejahteraan umum*”. Hanya saja secara *das sein*, acap kali berbeda dengan tuntutan dan kewajiban yang tertuang secara normatif dan legal (Prayitno, Fenat, & Paramita, 2012b).

Lemahnya kekuatan hukum yang ada dan ketidakkonsistenan pemerintah sering kali menjadi alasan kelemahan dalam mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik. Di samping itu, pertanahan dan perumahan yang dilempar pada proses mekanisme pasar yang sarat akan kondisi *laisse faire* (limitasi peran negara) menjadikan statusnya sebagai barang komoditas yang dikuasai oleh segelintir penguasa atau kaya sehingga masyarakat yang memiliki keterbatasan kepemilikan kapital, umumnya tidak mampu dijangkau oleh hukum. Santoso, dkk (2002) mengungkapkan bahwa di dalam sistem pasar bebas, perumahan hanya dikuasai oleh mereka yang mengontrol perekonomian. Imbas yang terjadi karena penguasaan secara oligopoli oleh penguasa-penguasa akan berpengaruh terhadap

tatanan suatu kota yang diarahkan sesuai dengan kebutuhan penguasa saja.

Selanjutnya dalam konteks pembangunan perkotaan, Goldthorpe (1988) dalam Suyanto (2013) menyatakan bahwa kota yang terlalu ambisius mengejar status metropolis akan tumbuh tanpa perasaan dan cenderung hanya melahirkan proses marginalisasi dan alienasi bagi warganya khususnya golongan masyarakat rentan. Kota akan semakin *semrawut* ketika arus urbanisasi menjadi semakin meningkat dengan alasan beberapa faktor baik pendorong maupun penarik yang pada intinya merupakan strategi hidup masyarakat perdesaan (Prayitno, dkk, 2012a). Di sinilah sebenarnya membutuhkan peranan pemerintah sebagai pemegang kekuasaan melalui kebijakan yang nantinya dianggap sebagai penyelesaian masalah yang jitu. Pada kenyataannya, kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan baik dalam tataran praktis maupun kelembagaan dirasa belum mampu menjawab tantangan perumahan di Indonesia.

Pada era desentralisasi, tentu pemerintah daerah ikut andil dalam penyelenggaraan perumahan. Akan tetapi, peranan pemerintah pusat yang masih mengarus deras kepada daerah, justru menciptakan rantai ketergantungan (*charity chain*). Hal ini menyebabkan pemerintah daerah tidak mampu merasakan darurat perumahan dan mengerdilkan potensi-potensi inovasi kebijakan perumahan. Padahal kondisi ini jelas mencederai makna desentralisasi yang termuat dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU tersebut secara umum menjelaskan bahwa pemerintah daerah menjalankan tugasnya dengan prioritas tujuannya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012)

Untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat khususnya Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dan warga miskin, Indonesia sebenarnya telah menjamin kesejahteraan melalui UU No.40 Tahun

2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Namun secara substansi, lingkungannya hanya mencakup beberapa jaminan saja (kesehatan, kecelakaan kerja, hari tua, pensiun, dan kematian) sedangkan sektor perumahan masih dianggap belum prioritas. Padahal program ini merupakan program negara yang bertujuan memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia meskipun berada pada kondisi minimal.

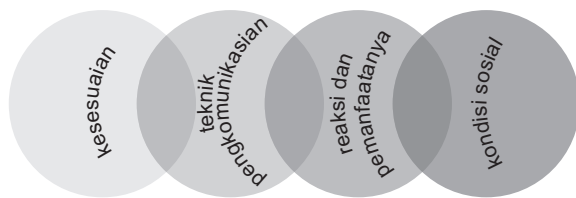
Terlepas dari sistem jaminan yang dianggap kurang komprehensif, permasalahan kelembagaan sektor perumahan masih menjadi faktor yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan terkait. Mengingat perumahan merupakan sektor yang terdiri dari multidisiplin ilmu, maka penguatan koordinasi dan kemitraan menjadi mutlak dilaksanakan dan bukan lagi memperkarakan ego sektoral. Keterbatasan finansial dan kapasitas menjadi kendala utama dalam setiap penyelenggaraan keberlanjutan kebijakan perumahan. Oleh karena itu, diperlukan skema inovatif yang memadukan antara hak MBR dan warga miskin, jaminan perumahan, penegasan regulasi yang ada, dan kelembagaan yang mengedepankan prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) guna menyelesaikan permasalahan perumahan.

Berangkat dari kondisi masih kompleksnya berbagai problema di bidang perumahan, maka penelitian ini berupaya untuk menjawab pertanyaan besar "*bagaimanakah skema ideal inovatif pemenuhan kesejahteraan atas papan?*" Pertanyaan besar tersebut dirumuskan untuk menghasilkan kesimpulan mengenai aspek yang harus dijamin dalam pemenuhan kesejahteraan atas papan, inovasi kebijakan perumahan di era desentralisasi, serta skema inovatif *building block* yang terkait dengan kebijakan kesejahteraan atas papan. Dengan menggunakan metode analisis multi kasus (*cross case analysis*), penelitian ini berupaya untuk menjawab rumusan masalah dan menyajikan refleksi teoritis konsep jaminan kesejahteraan atas papan di era desentralisasi.

Teori Inovasi Kebijakan Publik

Berdasarkan hasil penelitian tentang inovasi kebijakan di Kanada, Gow (1994) mengatakan bahwa inovasi akan terjadi bila ada sesuatu yang baru yang diperkenalkan oleh seseorang atau semacam unit sosial. Sedangkan menurut Rogers (2003), inovasi merupakan sebuah ide, gagasan, aksi/praktik atau obyek yang disadari dan sebagai hal yang baru oleh individu maupun kelompok yang diadopsikan di lingkungannya. Berdasarkan kedua gagasan tersebut, makna inovasi diartikan pembaharuan sistem yang dapat diadopsikan ke dalam lingkungan. Dalam hal ini pembaharuan yang dimaksud adalah kebijakan perumahan yang terfokus pada pembenahan kebijakan yang dianggap gagal. Bahkan pemaknaan inovasi juga dianggap sebagai dasar untuk pengembangan ekonomi dan sejenisnya pada negara-negara berkembang (Leger & Swaminathan, 2007). Perlu diketahui bahwa inovasi tidak hanya terjadi pada kelompok yang relatif kecil dari adanya industri teknologi, hanya saja inovasi terjadi karena desakan dari suatu masalah (Mytelka & Smith, 2001). Inovasi kebijakan lebih diharapkan sebagai bentuk peningkatan efektivitas dan efisiensi penggunaan sumber daya namun mendapatkan benefit yang lebih (Osborne & Gaebler, 1993).

Untuk mengaplikasikan inovasi kebijakan, diperlukan upaya atau strategi dalam menerapkan kebijakan tersebut sehingga bisa berjalan dengan lancar saat di lapangan. Hal ini dikarenakan kondisi masyarakat dan daerah menjadi faktor penentu keberhasilan kebijakan yang baru tersebut atau dapat dikatakan sebagai bentuk upaya difusi inovasi. Difusi inovasi yang diungkapkan oleh Rogers (2003) adalah proses pengkomunikasian inovasi (kebijakan) melalui berbagai cara dalam jangka waktu tertentu yang diterapkan kepada individu maupun komunitas. Adapun faktor-faktor yang menjadi penyebab tingkat keberhasilan proses difusi inovasi, yaitu seperti gambar 1.



Gambar 1.
Faktor Keberhasilan Proses Difusi Inovasi
Kebijakan

Sumber: Rogers (2003)

Rogers (2003) menyebutkan setidaknya terdapat empat faktor utama yang menjadi penentu keberhasilan proses suatu difusi inovasi kebijakan sebagai berikut: *pertama*, Kesesuaian. Produk dari inovasi kebijakan dalam bentuk apapun juga nantinya akan dikembangkan sesuai dengan kondisi lapangan dan ukuran visibilitas terhadap peluang penyebaran informasi inovasi yang baru. *Kedua*, Teknik Pengkomunikasian. Bagaimana langkah yang akan ditempuh dalam pengkomunikasian inovasi baik melalui media massa maupun dengan komunikasi yang dilakukan secara interpersonal Teknik Pengkomunikasian. Bagaimana langkah yang akan ditempuh dalam pengkomunikasian inovasi baik melalui media massa maupun dengan komunikasi yang dilakukan secara interpersonal. *Ketiga*, Reaksi dan Pemanfaatannya. Seiring bertambahnya waktu, inovasi kebijakan akan mempengaruhi terhadap persepsi dan kebutuhan dari masyarakat dengan kemungkinan berhenti atau menindaklanjuti dengan skala lebih luas. *Keempat*, Kondisi Sosial. Lingkungan dan organisasi merupakan dua hal yang pokok sebagai unit yang terinterelasi sebagai alat perwujudan tujuan.

Kelemahan pendapat yang dikemukakan oleh Roger adalah tidak menyinggung secara eksplisit mengenai sosok dan peranan kepemimpinan (*leadership*), padahal sudah ditemukan di beberapa kasus khususnya kebijakan perumahan bahwa pemimpin (*leader*) menjadi panutan dan orang kunci (*key person*) dalam suatu kebijakan. Di samping itu, kemampuan perumus kebijakan (*policy*

maker) dalam menanggapi dan mengkritisi terhadap permasalahan yang ada juga sama sekali tidak dijelaskan secara komprehensif. Hal seperti inilah yang menjadikan proses difusi inovasi kebijakan menjadi terhambat dan dalam pengimplementasiannya justru kerap terhenti di tengah jalan.

Konsep Kesejahteraan

Arah inovasi kebijakan perumahan akan sebaiknya tidak hanya lebih pro pada kepentingan publik (*public interest*), tetapi lebih mendekat ke pelayanan publik (*public service*). Perubahan arah tersebut dikarenakan konsep dasar negara mengarah pada negara kesejahteraan (*welfare state*). Salah satu perwujudan konsep negara kesejahteraan adalah pengeluaran negara yang diperuntukkan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Suatu negara kesejahteraan akan memberikan porsi yang besar untuk disain program kesejahteraan sosial dan jaminan sosial agar warganya mendapatkan hidup yang layak (Chandra, 2010). Prayitno, dkk (2012b) menyebutkan bahwa negara yang mengemban amanah konstitusional maka pemerintah berkewajiban dalam menghormati, melindungi, dan memenuhi hak dasar dari warganya.

Di era desentralisasi ini, seharusnya dalam mewujudkan mimpi negara kesejahteraan menjadi lebih mudah dilakukan. Hal ini dikarenakan adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai dengan landasan hukum yang tercantum dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Pada dasarnya, adanya desentralisasi idealnya memberikan rasa kepercayaan diri bagi pemerintah daerah dalam pembangunan yang menginginkan kemandirian daerah.

Salah satu kelebihan desentralisasi di masa pembangunan kini adalah pemerintah daerah lebih mengetahui pasti karakteristik dan kebutuhan masyarakatnya karena kede-

katannya. Syukri (2010) mengungkapkan bahwa desentralisasi menjadikan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pemerintahan dan penentu tingkat keberhasilan dalam proses pembangunan. Hanya beberapa daerah yang menjadi wilayah otonom baru justru terbelenggu dalam *charity chain* kepada pemerintah pusat, misalnya program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) di mana setiap pemerintah daerah berlomba-lomba dalam mengajukan proposal kepada pemerintah pusat (Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan). Jelas hal ini menghilangkan makna desentralisasi yang menuntut pemerintah daerah agar lebih responsif terhadap kepentingan publik. Terlepas dari *charity chain*, telah muncul sinar harapan untuk memancing daerah-daerah lain agar lebih tangguh dalam menjalankan pemerintahannya khususnya bidang perumahan seperti yang dilakukan oleh Kota Palembang, DKI Jakarta, dan Kabupaten Tangerang.

Konsep Perumahan Publik

Secara leksikan, perumahan publik seringkali dimaknai sebagai kebutuhan atas papan. Menurut Glaeser dan Gyourko (2008), pemukiman mengenai perumahan publik tidak pernah bisa dipisahkan dari diskursus kemiskinan dan warga negara dengan tingkat penghasilan rendah karena masyarakat miskin dan warga negara berpenghasilan rendah tersebut secara empiris menjadi kelompok masyarakat yang mengalami hambatan terbesar dalam akses kebutuhan perumahan layak huni. Pandangan Glaeser dan Gyourko ini memberikan penegasan bahwa pemenuhan kebutuhan perumahan akan memicu peningkatan kesejahteraan sosial. Pada sisi yang lain juga dapat dipahami bahwa peningkatan kualitas hidup masyarakat berupa perbaikan kondisi kesejahteraan sosial juga akan berpengaruh terhadap daya beli masyarakat terhadap perumahan tersebut. Dengan demikian ada dua jalur pilihan kebijakan di bidang perumahan yang dapat diambil oleh para *stakeholders* untuk mewujudkan kesejahteraan atas papan,

yakni dengan menjadikan pemenuhan kebutuhan perumahan sebagai langkah awal untuk mengakselerasi peningkatan kesejahteraan serta melakukan upaya lepas landas peningkatan kemampuan ekonomi sosial sebagai pemicu berkembangnya kemampuan daya beli masyarakat atas hunian yang layak.

Ada transformasi pola kebutuhan perumahan ketika terdapat perubahan tingkat pendapatan masyarakat. Secara empiris, rumah kumuh dan tidak layak huni menjadi satu-satunya sarana kebutuhan papan yang dapat diakses oleh MBR dan warga miskin akibat keterbatasan kapasitas sosial ekonomi yang dimilikinya. Terkait hal ini, peran negara adalah sebagai penjamin terhadap kebutuhan papan seluruh warga negara yang mencakup skema inovatif pada aspek tanah, rumah, infrastuktur, serta akses lembaga pembiayaan.

Konsep Relasi *Principal-Agent* dalam Kebijakan Perumahan

Dalam kebijakan perumahan, relasi antara pemerintah dan masyarakat dapat dianalogikan sebagai hubungan kausalitas *principal-agent*. Sebagai representasi dari negara, pemerintah melaksanakan peran *principal*. Sedangkan sebagai kelompok sasaran kebijakan dan warga pengguna pelayanan publik, masyarakat (warga negara) diposisikan sebagai *agent*. Disebut sebagai hubungan kausalitas karena kualitas kebijakan perumahan yang diselenggarakan oleh pemerintah sangat berpengaruh terhadap masyarakat atas akses hunian layak. Sebaliknya, pembentukan persepsi kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik di bidang perumahan mempengaruhi tingkat legitimasi kebijakan publik. Menurut Gailmard (2012) di negara-negara maju, model *principal agent* telah dipenetrasi sebagai prasarat laporan akuntabilitas birokrasi publik. Tingkat keterjangkauan kelompok sasaran kebijakan dan level legitimasi menjadi hal yang tidak bisa dipisahkan dari laporan akuntabilitas birokrasi publik tersebut.

Kualitas SDM aktor perumus kebijakan dan institusisi pengelola perumahan merupakan kunci penyelenggaraan peranan *principal* di bidang perumahan. Pada tataran praktis, setidaknya terdapat tiga peran *principal* pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan perumahan yang meliputi peningkatan kapasitas pemerintah daerah sehingga mampu menyelenggarakan urusan perumahan secara swadaya, peningkatan kemampuan daya beli masyarakat terhadap hunian yang layak, serta pengalokasian subsidi bagi warga miskin dan marginal yang tinggal di rumah tidak layak huni guna meningkatkan kualitas rumah baik secara fisik, legal-formal, maupun sarana prasarana minimum seperti mandi-cuci-kakus (MCK), sanitasi, dan sampah (Hoek-Smit, 2005).

Teori Peran Pemerintah Daerah dalam Desentralisasi

Terlebih secara praktis beberapa jabatan dalam struktur pemerintahan daerah didesain sebagai jabatan politis. Peter dan Nispen (1998) menyebutkan bahwa kebijakan pemerintahan yang bersifat teknis sekalipun seperti kebijakan ekonomi dan anggaran tidak bisa terlepas dari faktor kontekstual politik yang terjadi secara dinamis di dalamnya. Kepentingan politis yang lebih menonjol dibandingkan dengan kepentingan manajerial secara membuat hambatan-hambatan kinerja pemerintah daerah tidak sekedar disebabkan oleh kurang memadainya kapasitas pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pada era desentralisasi, pemerintah daerah memiliki peran yang sangat penting dalam perumusan kebijakan publik. Permasalahan publik (*public affair*) dan kepentingan publik (*public interest*) sudah semestinya diutamakan oleh pemerintah daerah dalam proses perumusan kebijakan publik dibandingkan dengan kepentingan politis.

Secara praktis, konsensus antara eksekutif dan legislatif pusat maupun daerah memberi andil yang besar dalam perumusan

kebijakan publik karena tanpa adanya konsensus tersebut agenda setting kebijakan tidak pernah akan dimulai (Tsebellis, 2002). Dalam konsep *veto player* yang dikembangkan oleh Tsebellis tersebut terlihat bahwa pelaksanaan pilihan kebijakan yang rasional merupakan suatu proses perumusan kebijakan yang bersifat tergantung dan terikat aturan main kelembagaan. Pada konteks kebijakan perumahan yang nota bene merupakan kebijakan yang mendesak, lembaga eksekutif dapat mengembangkan diskresi untuk menyusun keputusan (*decision making*) maupun perumusan kebijakan (*policy making*) yang masuk dalam ranah kebijakan *lex specialis* eksekutif baik dalam bentuk peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan presiden, peraturan menteri, keputusan menteri, peraturan gubernur, keputusan gubernur, peraturan bupati/ wali kota, serta keputusan bupati/ wali kota. Diskresi ini bermanfaat untuk mengakseleratif upaya pemenuhan kesejahteraan atas papan terutama di saat gejolak suhu politik kurang mendukung upaya tersebut.

Dalam proses pemenuhan kesejahteraan atas papan, keuangan daerah menjadi hal yang tidak bisa diabaikan. Hal ini karena pemenuhan kesejahteraan atas papan merupakan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang membutuhkan pembiayaan. Sanford (1992) menyebutkan bahwa keuangan menjadi hal yang sangat penting bagi pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah karena keduanya memiliki beban tanggungjawab untuk membiayai item-item kebutuhan belanja publik. Melalui keuangan daerah, pemerintah daerah menyusun rencana kerja yang membutuhkan pembiayaan keuangan sekaligus yang mendatangkan pendapatan bagi daerah. Di era desentralisasi, keuangan daerah menjadi salah satu obyek yang banyak dibicarakan. Kewenangan daerah untuk mengelola keuangannya serta kewenangan untuk memanfaatkan potensi fiskal menjadi salah satu kriteria desentralisasi di bidang keuangan.

PEMBAHASAN

Jaminan Kesejahteraan Atas Papan

Penanganan permasalahan perumahan dapat dikatakan bukan lagi menjadi multi-disipliner ilmu, tetapi telah menjadi trans-disipliner ilmu. Perubahan ilmu ini dikarenakan sudah tidak tampaknya batas-batas kewenangan antarsektor. Dapat dikatakan bahwa biasanya batasan ini menjadi salah satu anekdot terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang kerap kali saling tumpang tindih. Lihat saja kebijakan bantuan di bidang perumahan yang dilakukan oleh Kementerian Sosial, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan, dan Perum Perumnas. Secara *output*, tentu akan mengurangi angka *backlog* dan permukiman kumuh namun secara regulatif tidak ada batasan bagi kementerian atau lembaga yang memiliki program pembangunan perumahan bagi MBR dan warga miskin. Di sisi lain, kondisi ini memperkeruh terhadap kepercayaan masyarakat kepada sektor publik. Hal ini dikarenakan munculnya kecenderungan masyarakat memilih donatur yang lebih menguntungkan dan lebih mudah dalam proses birokrasi. Sikap masyarakat seperti itulah yang dianggap berpotensi semakin menciptakan ketergantungan dan jauh dari penciptaan inovasi kebijakan perumahan. Untuk itulah diperlukan inovasi yang mengedepankan kebijakan perumahan berbasis pembangunan komunitas (*community development*).

Melalui konsep pengembangan masyarakat diharapkan menciptakan dan menjamin hak dasar kehidupan yang layak. Dalam upaya menjamin kesejahteraan masyarakat jelas dibutuhkan peranan pemerintah sebagai pemangku utama sesuai dengan amanat konstitusional. Mengutip pendapat dari Prayitno, dkk (2013a) bahwa penjaminan hak atas papan harus dilakukan oleh pemerintah, baik secara formal melalui pembangunan perumahan publik dengan sistem pembiayaan berbasis mekanisme perbankan maupun melalui pembangunan keswadayaan perumahan sosial yang berbasis pada mekanisme pemberdayaan komunitas.

Secara singkat, perencanaan kebijakan perumahan sudah saatnya mengarah pada konsep *community development*.

Sehubungan dengan konsep *community development*, setiap masyarakat tanpa terkecuali MBR dan warga miskin yang selalu dijadikan sebagai kaum *marginal* memerlukan jaminan kesejahteraan atas papan yang meliputi tanah, rumah, infrastruktur, dan lembaga pembiayaan. Masing-masing jaminan tersebut saling bersinergi dan membentuk dalam satu ikatan rantai jaminan kehidupan yang layak. Tanah yang saat ini telah berubah status dari barang sosial menjadi barang komoditas (*profit oriented*) dan dikuasai oleh segelintir penguasa. Hal ini menyebabkan terjadinya kezholiman terhadap masyarakat yang tidak mampu mengakses tanah untuk membangun perumahan yang layak huni. Oleh karena itu, masyarakat yang memiliki keterbatasan terhadap akses tanah memilih tinggal di kawasan kumuh dan ilegal dimana masyarakat tersebut menjadi rentan pada kasus penggusuran.

Memang secara kasat mata tindakan penggusuran masih menjadi problema yang tidak bisa dianggap benar. Namun dikarenakan tinggal di area tanah negara maka masyarakat tersebut tidak memiliki payung hukum untuk menjamin tempat tinggal mereka. Untuk itulah, pemerintah sewajarnya mengambil kebijakan dalam pengelolaan tanah demi kepentingan publik karena peran pemerintah sebagai pilar regulator. Di samping itu, bila melihat dari perspektif *urban planning* bahwa penguasaan tanah mampu mempengaruhi perubahan penggunaan tanah tersebut. Tak ayal bila ditemukan kawasan bangunan menjulang tinggi yang diperuntukkan untuk *bussines area* maupun komersial seperti perkantoran, rumah toko/ruko, mall, dan apartemen/*high residential*. Di samping banyaknya penguasaan tanah, ada pula beberapa tanah yang tidak digunakan untuk pembangunan karena hanya mengikuti tren investasi. Sungguh sebuah kondisi yang paradoks antara penguasaan tanah dengan landasan

kesejahteraan sosial di Indonesia yang masih memiliki jutaan penghuni di area *slum area* dan kawasan liar.

Peliknya permasalahan tanah tidak bisa dipisahkan kaitannya dengan perumahan. Keterbatasan persediaan tanah menyebabkan pemerintah sukar mencari lahan kosong untuk digunakan sebagai lahan pembangunan perumahan publik. Terlebih tanah-tanah yang berada di kawasan perkotaan yang harganya sangat tidak mungkin dijangkau oleh masyarakat. Bahkan pemerintah pun dengan keterbatasan dana yang dimilikinya tidak mampu membeli tanah di kota-kota besar untuk pembangunan rumah susun (rusun) sehingga pembangunan perumahan publik kerap dibangun berada di luar radius dalam kota. Padahal masyarakat membutuhkan bantuan dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat untuk bertempat tinggal yang benar-benar layak huni. MBR dan warga miskin sendiri lemah terhadap kepemilikan rumah karena harga rumah sangatlah tinggi terutama yang terletak di dalam kota di mana kawasan kota memiliki segudang daya tarik bagi mereka yang berharap akan perubahan kehidupan.

Telah diketahui dari beberapa media bahwa rumah merupakan bagian dari sebuah kota yang menjadi acuan MBR dan warga miskin pada umumnya untuk bekerja. Pada dasarnya, pemerintah sebagai pengemban amanat kesejahteraan masyarakat telah membangun perumahan publik seperti rusun. Hanya saja, pemerintah tidak melihat kebutuhan perumahan yang seperti apa sebagai dasar pertimbangan perencanaan. Alhasil masih banyak ditemukan keluhan masyarakat karena jarak yang terlalu besar antara tempat tinggal dengan tempat kerjanya. Secara ekonomi, kondisi ini jelas akan menambah beban biaya (*cost*) bagi MBR dan warga miskin setiap harinya. Di samping itu, pemerintah tidak melihat beban yang diterima penghuni rusun karena kesulitan dalam mengakses infrastruktur perkotaan seperti sarana transportasi dari tempat tinggal menuju tempat kerja atau pusat kegiatan dan sebaliknya. Maka bukan

mustahil bahwa MBR dan warga miskin enggan untuk menempati rusun yang telah disediakan oleh pemerintah. Selain itu, problematika yang ada dalam pembangunan rusun juga dikarenakan ketidaktegasan pemerintah khususnya pemerintah daerah dalam mengawasi kepemilikan rusun. Seperti kasus di DKI Jakarta di mana kepemilikan rumah susun justru dianggap salah sasaran karena beberapa unit telah dimiliki oleh masyarakat berkekuatan (masyarakat kaya).

Begitu susah bagi MBR dan warga miskin untuk mendapatkan rumah yang layak huni. Kebijakan perumahan bersubsidi dari pemerintah sendiri yang dianggap sebagai *win win solution* ternyata tidak menghasilkan *output* yang ingin dicapai. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan kredit perumahan rakyat fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan (KPR FLPP) yang di dalam laporan akuntabilitas Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan, daya serap yang seharusnya diharapkan dapat dikatakan tidak sesuai. Perlu diketahui bahwa kurang lebih sebesar Rp 7,1 triliun dipergunakan untuk pembiayaan perumahan (Prayitno. dkk, 2013a). Bila menilik lebih jauh, konsentrasi kebijakan tersebut lebih mengarah pada MBR saja karena harus ada akses perbankan (lembaga pembiayaan), dikenai suku bunga, dan uang muka yang terbilang cukup besar. Lalu bagaimana nasib warga miskin yang tidak mampu mengakses lembaga perbankan maupun non-perbankan seperti koperasi dan PT. Secondary Mortgage Financial atau SMF. Secara gamblang, skema pembiayaan yang ada saat ini masih dianggap kurang responsif terhadap kemampuan masyarakat khususnya warga miskin.

Kebijakan-kebijakan perumahan yang telah diterapkan di Indonesia telah dianggap mengalami kegagalan. Tujuan dan sasaran kebijakan yang ada dimana harapannya mampu mengakomodir bagi masyarakat *marginal* telah berbelok arah dan kerap kali mengalami kesalahan dalam pengimplementasian kebijakan tersebut. Pemerintah daerah yang diharapkan mampu memanfaatkan era desentralisasi ini

terkadang terjat sebagai patung dalam pemerintahannya karena pengaruh pemerintah pusat masih terlalu kuat, terutama di sektor finansial. Padahal dengan adanya era desentralisasi ini, pemerintah daerah berperan sebagai aktor pembangunan sedangkan pemerintah pusat hanya sebatas pengatur, pembina, dan pengawas saja. Bila melihat dari regulasi otonomi daerah, pemerintah pusat hanya sebagai *enabler* dalam hal ini yaitu Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan sedangkan aktor utamanya adalah pemerintah daerah sebagai aktor yang bersifat katalis terhadap masyarakatnya.

Inovasi Kebijakan di Era Desentralisasi

Inovasi kebijakan menjadi syarat mutlak keberhasilan upaya pemenuhan kesejahteraan atas papan di era desentralisasi. Dalam tataran empiris, nilai penting inovasi kebijakan ini berlaku pada level pemerintah pusat maupun pemerintah daerah secara kolaboratif. Aspek yang harus dititikberatkan dalam inovasi kebijakan pemenuhan kesejahteraan papan ini mencakup jaminan dan konsolidasi tanah yang dilakukan dengan menjamin penyediaan rumah layak huni serta melakukan pencadangan tanah. Dalam konteks keberagaman karakteristik masing-masing daerah di Indonesia, keberagaman pola inovasi maupun difusi inovasi kebijakan perumahan yang dilakukan oleh *stakeholders* lokal perlu diakomodir oleh pemerintah pusat untuk menghindari terulangnya pengalaman penyeragaman pembangunan perumahan yang justru memicu terbentuknya kompleksitas problema baru di bidang perumahan.

Akomodasi terhadap nilai lokalitas dalam kebijakan pemenuhan kesejahteraan papan selain menjadi momentum pengakuan terhadap kearifan lokal (*local wisdom*) juga merupakan pemenuhan unsur kesesuaian kebijakan yang oleh Roger (2003) dikategorikan sebagai faktor pemicu pertama terbentuknya inovasi kebijakan publik. Penelitian ini menemukan fakta menarik bahwa diintegrasikannya nilai-nilai kearifan lokal dalam kebijakan peme-

nuhan kesejahteraan papan tersebut mengindikasikan adanya kesadaran akan krisis. Ancaman deligitimasi baik dari pemerintah daerah maupun masyarakat di daerah terhadap program perumahan secara empiris menjadi lebih tereduksi ketika ada ruang partisipasi yang dibuka bagi nilai-nilai lokalitas yang menjadi ciri khas inovasi kebijakan perumahan pemerintah daerah di era desentralisasi.

Konsep yang perlu disusun untuk inovasi pemenuhan kesejahteraan atas papan adalah secara bertahap dengan mempertimbangkan dinamika kondisi politik. Hal ini karena perkembangan kondisi politik sangat berpengaruh kuat terhadap pelaksanaan politik anggaran. Langkah konkret yang mendesak dilakukan oleh institusi eksekutif pusat dan daerah adalah dengan mengurangi pembentukan regulasi yang melibatkan proses politik melalui konstelasi relasi dengan lembaga legislatif seperti UU maupun peraturan daerah (perda) yang lebih cenderung rawan polemik. Keputusan untuk memfokuskan penyusunan dokumen perencanaan sebagai regulasi penunjang inovasi pemenuhan kesejahteraan papan ini bukan berarti pengabaian peranan lembaga legislatif, melainkan sebagai tindakan untuk lebih mengarusutamakan kepentingan administratif-manajerial pengelolaan perumahan dibandingkan dengan kepentingan politis.

Penekanan regulatif mengenai bidang perumahan sebagai urusan wajib daerah telah memposisikan pemerintah daerah sebagai aktor dominan penyelenggaraan penanganan perumahan sekaligus memberikan jaminan kesejahteraan papan bagi masyarakat di daerah. Terkait hal ini, kapasitas pemerintah daerah yang belum seluruhnya mampu, telah menjadi permasalahan klasik pada era desentralisasi. Bahkan stagnansi performa birokrasi daerah dalam pengelolaan perumahan cenderung menghambat upaya akseleratif pemenuhan kesejahteraan papan karena memungkinkan terjadinya distorsi kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah, distorsi kebijakan perumahan antar pemerintah daerah, serta memicu

terbentuknya kerancuan (*mistakes*) arah kebijakan yang justru tidak memihak terhadap mendesaknya kebutuhan masyarakat terhadap hunian yang layak.

Relasi antara pemerintah pusat dan daerah, perlu dilakukan bimbingan teknis yang memadai yang mampu menjadi *trigger* bagi peningkatan kapasitas pemerintahan daerah. Meskipun era desentralisasi telah diikuti dengan regulasi yang menjadikan bidang perumahan sebagai urusan wajib daerah, tetapi pemerintah pusat memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa kesejahteraan papan seluruh warga negara dapat dipenuhi melalui peranan optimal pemerintah daerah. Hal yang perlu diperhatikan pada bimbingan teknis tersebut adalah bahwa bimbingan teknis yang diberikan oleh pemerintah pusat pada daerah harus bebas dari unsur intervensi. Artinya pemerintah pusat tidak diperkenankan untuk memposisikan diri sebagai institusi substitutif dalam penanganan perumahan di era desentralisasi. Posisi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan sebagai representasi pemerintah pusat di bidang perumahan sebagai kementerian kluster tiga membuat peluang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan untuk mensubstitusi peran pemerintah daerah yang menghadapi berbagai problema pengelolaan perumahan tidak maksimal. Sebagai kementerian kluster tiga, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan tidak memiliki kantor perwakilan di daerah sehingga potensi munculnya disparitas perencanaan kebijakan dan kebutuhan kelompok sasaran lebih besar dibandingkan pelaksanaan peranan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan sebagai komplementer penguatan peranan pemerintah daerah di bidang perumahan pada era desentralisasi.

Lesson Learned Kebijakan Perumahan Pemerintah Daerah

Meskipun masih diwarnai dengan problem kapasitas pemerintah daerah, namun pada tataran praktis Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Pemerintah Kota Palembang

dan Pemerintah Kabupaten Tangerang telah menunjukkan performa inovasi kebijakan pemenuhan kesejahteraan papan yang dapat dijadikan sebagai *benchmark* bagi pemerintah daerah lain. Kecenderungan kegagalan adopsi konsep pengelolaan perumahan yang dipelajari dari pengalaman keberhasilan negara-negara maju pada tahapan implementasi menunjukkan adanya variasi kondisi sosial, ekonomi dan politik yang sangat mencolok yang justru menjadi jurang inovasi bagi pemerintah daerah. Misalnya prestasi Pemerintah *Kommune* Norwegia dalam melakukan pembagian urusan penyediaan, pembiayaan dan pemeliharaan perumahan publik dengan pemerintah pusat dan Pemerintah *Flyke* yang sering dijadikan sebagai *benchmark* oleh sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia pada masa awal era desentralisasi, gagal diterapkan karena ada latar belakang sosial, ekonomi dan politik yang sangat kontras di dalamnya. Oleh karena itu, penelitian ini menggarisbawahi pentingnya dibentuk *awareness* dan preferensi pemerintah daerah untuk menjadikan keberhasilan inovatif Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Pemerintah Kota Palembang serta Pemerintah Kabupaten Tangerang dalam pemenuhan kesejahteraan papan.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta

Keberhasilan penataan ruang dan infrastruktur yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta khususnya pada Waduk Pluit mengindikasikan adanya inovasi yang matang dalam kebijakan pemenuhan kesejahteraan papan. Dari aspek pembangunan fisik, kebijakan penataan Waduk Pluit merupakan strategi pembangunan perkotaan yang berbasiskan pada resiko potensi krisis air (*water based development strategy*). Kebijakan tersebut bersifat inovatif karena ada pembaharuan strategi pembangunan yang secara klasik selalu dititik beratkan pada eksploitasi ruang darat (*land based development strategy*). Sedangkan dari aspek sosial, kebijakan penataan ruang dan infrastruktur Waduk

Pluit telah menunjukkan pencapaian pembangunan struktural, kultural, dan prosedural karena adanya kejelasan regulatif dari eksekutif, upaya rekayasa perubahan pola kehidupan kumuh masyarakat miskin serta penyediaan fasilitas PSU berupa ruang publik terbuka hijau sebagai penyeimbang pembangunan infrastruktur. Penelitian ini memosisikan kebijakan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai salah satu contoh inovasi yang layak dijadikan *benchmark* karena dalam proses implementasinya pada penataan ruang dan infrastruktur, mampu menarik partisipasi BUMD PT Jakarta Propertindo (PT JakPro) untuk memfasilitasi penyerapan tenaga kerja pada kelompok sasaran program penataan Waduk Pluit pada kawasan berikat nasional di Jakarta Utara dan mobilisasi para kelompok sasaran tersebut dari lokasi relokasi ke kawasan berikat tanpa ada tendensi ekonomis selain ekspektasi *cash flow* dari BUMD PT JakPro ini.

Pemerintah Kota Palembang

PT Sarana Pembangunan Palembang Jaya (PT SP2J) merupakan BUMD yang diberi peran sebagai lembaga *intermediary* dengan Bank Sumsel sebagai penyedia kredit perumahan dengan MBR dan warga miskin sebagai pengguna layanan KPR. PT SP2J memberikan jaminan resiko kredit macet terhadap Bank Sumsel. Selain memberikan benefit pada Bank Sumsel, PT SP2J juga memberikan nilai kebermanfaatan bagi MBR dan warga miskin karena sejak tahun 2012, Pemerintah Kota Palembang melalui PT SP2J menyediakan keringanan kredit bagi MBR dan warga miskin untuk mengakases rumah dengan cara pengajuan KPR. Sebelum diikutsertakan dalam pengelolaan perumahan, PT SP2J didirikan sebagai institusi yang bertugas untuk memasarkan potensi bisnis di Kota Palembang untuk menarik para investor melakukan penanaman modal di wilayah Palembang. PT SP2J didirikan pada tahun 2006 dengan landasan regulasi berupa Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2006 Tentang Pendirian Perseroan Terbatas (PT) Sarana Pembangunan Palembang Jaya.

Pemerintah Kabupaten Tangerang

Kemitraan kawasan strategis hunian berimbang menjadi program unggulan yang dapat dijadikan sebagai bahan pelajaran berharga dari Pemerintah Kabupaten Tangerang. Konsep hunian berimbang ini dilakukan untuk mengakelerasi peningkatan kualitas kesejahteraan MBR dan warga miskin di tengah dominansi arus industrialisasi yang dinamis di Kabupaten Tangerang yang notabene menjadi penyangga kegiatan ekonomi Kota Jakarta. Pemikiran untuk mereduksi kesenjangan sosial menjadi unsur *fragmental* fokus pembangunan hunian berimbang ini. Program Gerakan Bersama Rakyat Atasi Kawasan Padat Kumuh Miskin (Gebrak Pakumis) menjadi program inovatif yang dilakukan pemerintah daerah dengan membuka ruang partisipasi masyarakat khususnya kelompok sasaran untuk berperan aktif dan swadaya mereduksi kemiskinan di kawasan hunian kumuh yang padat penduduk sejak tahun 2011. Keterlibatan aktif masyarakat ini selain dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan legitimasi publik terhadap upaya pemenuhan kesejahteraan atas papan, juga dilakukan untuk menghindari munculnya resistensi kelompok sasaran program. Sebagai penunjang keberlanjutan jangka panjang program Gebrak Pakumis ini, dalam dokumen RT/RW Kabupaten Tangerang tahun 2011-2031, pemerintah kabupaten telah melakukan pencadangan tanah dengan perencanaan alokasi 29,32% untuk perumahan perkotaan dari total tanah yang dicadangkan seluas 105.708 Ha. Alokasi pencadangan tanah untuk perumahan perkotaan ini menjadi alokasi pencadangan tanah terbesar di Kabupaten Tangerang.

Skema Inovatif *Building Block* dan Kaitannya dengan Kesejahteraan atas Papan

Meskipun dalam landasan konstitusional telah diakui bahwa papan menjadi kebutuhan yang menyangkut hajat hidup warga negara dan memiliki nilai penting bagi kesejahteraan sosial, tetapi faktanya bidang perumahan belum diintegrasikan

dalam regulasi SJSN. Padahal semestinya penjaminan sosial perlu disesuaikan dengan UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial sebagai skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Skema inovatif *building block* kesejahteraan papan harus disusun berdasarkan tiga skema yakni paradigma, regulasi dan kelembagaan.

Pertama, aspek paradigma merupakan unsur *fragmental* skema inovasi kesejahteraan papan karena menegaskan cara pandang terhadap komponen yang menjadi lokus jaminan seperti tanah, rumah, infrastruktur dan akses lembaga pembiayaan. Keempat kompoknen yang dijamin ini menunjukkan bahwa kesejahteraan papan bukan sekedar dimilikinya rumah yang layak huni, melainkan juga membutuhkan jaminan kepastian dan keamanan secara menyeluruh dalam hal lahan, kekuatan bangunan, Prasarana Sarana Umum (PSU) serta kejelasan pembiayaan yang dikelola oleh lembaga keuangan yang berwenang. Terkait dengan keempat unsur yang dijamin dalam skema inovasi pemenuhan kesejahteraan papan, melalui peran turbinwas (pengaturan, pembinaan dan pengawasan) Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan sebagai kementerian kluster tiga bersama dengan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota harus melaksanakan pembiayaan dan penyediaan keempat unsur yang dijamin dalam kebijakan kesejahteraan papan tersebut. Pola pembiayaan dapat dilakukan baik melalui *sharing* keuangan APBN dan APBD, maupun melibatkan multi *stakeholders* seperti perbankan, BUMD maupun lembaga pembiayaan mikro. Sedangkan untuk penyediaan, positioning Perum Perumnas harus diperkuat sehingga mampu berperan sebagai lembaga penyedia perumahan nasional dengan mengambil contoh keberhasilan transformasi *Japan Housing Corporation* (JHC) menjadi *Urban Renaissance* (UR) sebagai intitusi penyedia perumahan publik di Jepang.

Kedua, aspek regulasi yang dibutuhkan dalam skema inovasi kebijakan pemenuhan kesejahteraan papan adalah dengan tidak menjadikan masalah papan sebagai agenda kebijakan yang bersifat parsial. Integrasi antara UU SJSN, UU Perumahan Dan Kawasan Permukiman, UU Fakir miskin, UU Rumah Susun, serta UU Otonomi daerah menjadi solusi regulatif yang mendesak untuk segera dijalankan. Hal ini karena kecenderungan diposisikannya masalah papan secara parsial dan secara empiris berpotensi menimbulkan terkatégorikannya secara terpisah bidang perumahan dengan bidang lain seperti jaminan sosial, kemiskinan, pembangunan hunian massal vertikal dan pembagian peran antara pemerintah pusat dan daerah dalam skema desentralisasi. Terkait dengan aspek regulasi ini, keputusan untuk mengcover inovasi kebijakan pemenuhan kesejahteraan papan dengan berbagai regulasi yang menjadi ranah murni eksekutif dapat dilaksanakan terutama ketika iklim politik kurang berpihak terhadap cita-cita gerak cepat implementasi kesejahteraan atas papan tersebut. Hal ini karena dinamika friksi politik secara *das sein* berpotensi menimbulkan hambatan legislasi bagi rencana agenda setting kebijakan perumahan yang melibatkan legislatif baik dalam penyusunan UU maupun peraturan daerah. Perumusan dokumen perencanaan maupun regulasi terkait dengan upaya pemenuhan kesejahteraan atas papan yang melibatkan unsur lembaga legislatif dapat dilakukan setelah dicapai kematangan tahapan awal kebijakan, untuk memastikan adanya proteksi yuridis keberlanjutan kebijakan dalam jangka waktu yang lebih panjang.

Ketiga, aspek kelembagaan merupakan prasyarat untuk melakukan penguatan kelembagaan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sehingga lebih mampu memicu akselerasi inovatif pemenuhan kebutuhan papan pada era desentralisasi. Penelitian ini mencatat adanya empat opsi penguatan kelembagaan yang dapat dikembangkan sebagai alternatif pilihan rasional (*rational choice alternative*) dalam

inovasi kebijakan pemenuhan kebutuhan papan, yaitu: penguatan kelembagaan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan, penguatan kelembagaan Perum Perumnas, serta penguatan kelembagaan pemerintah daerah.

Pertama, penguatan kelembagaan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan ini dapat dilakukan dengan pilihan untuk mentransformasi posisi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan dari kementerian kluster tiga menjadi kluster dua dengan konsekuensi peningkatan beban tugas pokok dan fungsinya. Dalam opsi penguatan kelembagaan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan ini, selain transformasi posisi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan dari kluster tiga menjadi kluster dua, juga terdapat pilihan untuk mengubah kelembagaan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan dari bentuk kementerian menjadi kementerian/badan sehingga ada kewenangan koordinasi lebih kuat yang meleat di dalamnya.

Kedua, Opsi penguatan kelembagaan Perum Perumnas sebagai lembaga penyedia perumahan secara empiris membutuhkan pengalihan posisi Perum Perumnas dari BUMN menjadi perusahaan umum. Pengalihan ini memiliki nilai penting karena sebagai institusi penyedia barang publik, Perum Perumnas dihadapkan pada ancaman inefisiensi pembiayaan baik dalam jangka panjang maupun jangka pendek. Dengan beralihnya Perum Perumnas menjadi perusahaan umum, ada tanggungjawab keuangan negara yang mengcover kemungkinan munculnya inefisiensi penyediaan perumahan tersebut. penguatan kelembagaan Perum Perumnas sebagai penyedia perumahan ini selain bermanfaat untuk mereduksi beban ganda Perum Perumnas dalam penyediaan barang publik dan diwajibkan bersaing dengan pengembang swasta dalam mekanisme pasar, juga mempertegas peranan komplementer Perum Perumnas sebagai pihak penyedia rumah layak huni dengan harga terjangkau bagi MBR dan masyarakat miskin karena peranan

tersebut tidak mampu dilaksanakan oleh para pengembang swasta.

Ketiga, Opsi Penguatan kelembagaan pemerintah daerah menjadi pilihan ketiga yang mendukung upaya pemenuhan kesejahteraan atas papan. Penguatan kelembagaan pemerintah daerah ini secara praktis selain dilakukan untuk peningkatan kapasitas birokrasi pemerintah daerah di bidang perumahan, juga dilakukan dengan tahapan pilihan alternatif dilakukannya konsolidasi antara pemerintah daerah dengan pembentukan Perumda (Perumnas daerah) atau pilihan untuk melakukan pembentukan BUMD pengelola perumahan seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jakarta yang membentuk PT. Jakarta Propertindo (PT. JakPro) dan Pemerintah Kota Palembang yang membentuk PT. Sarana Pembangunan Palembang Jaya (PT. SP2J). Dalam pilihan alternatif pembentukan BUMD, kapasitas *policy entrepreneur* pemerintah daerah lebih dapat dikembangkan karena ada *concern* yang lebih tinggi terhadap prinsip *Public Privat Partnership* (PPP) serta lebih mudah dilakukan koordinasi dibandingkan dengan pembentukan Perumda.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan dapat ditarik kesimpulan bahwa pemenuhan kesejahteraan atas papan bersifat sangat urgen dan mendesak karena secara konstitusional, papan merupakan hak dasar yang terkait dengan hak asasi warga negara yang harus dicover oleh pemerintah selaku representasi kehadiran negara. Upaya untuk memberikan jaminan kesejahteraan atas papan tidak bisa dilakukan dengan memposisikan pemahaman tentang masalah papan secara parsial yang terpisah dengan aspek lain seperti kesejahteraan sosial, hak dasar fakir miskin, pembangunan hunian vertikal publik serta pembagian peran antara pemerintah pusat dan daerah dalam skema desentralisasi. Jaminan kesejahteraan atas papan membutuhkan akomodasi menyeluruh terhadap multi unsur seperti tanah,

rumah, infrastruktur, dan akses lembaga pembiayaan.

Skema inovatif pemenuhan kesejahteraan atas papan dapat diwujudkan melalui inovasi kebijakan perumahan di era desentralisasi. Inovasi kelembagaan penguatan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan, Perum Perumnas, dan pemerintah daerah merupakan langkah inovatif awal yang strategis dilakukan dalam skema inovatif pemenuhan kesejahteraan atas papan di era desentralisasi. Inovasi penguatan kelembagaan ini menjadi *building block* bagi kesinambungan peran inovatif pemerintah terkait kesejahteraan atas papan mengingat jaminan kesejahteraan atas papan harus mencakup paradigma, regulasi, dan kelembagaannya.

Penguatan kelembagaan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan dapat dilakukan dengan mengembangkan alternatif pilihan mentransformasi posisi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan sebagai kementerian dari kluster tiga menjadi kluster dua dengan konsekuensi peningkatan beban tugas pokok dan fungsi, maupun pilihan pengalihan status Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan dari kementerian menjadi kementerian/badan. Untuk penguatan Perum Perumnas menjadi upaya penegasan peran penyedia perumahan sehingga ada peran kelembagaan komplementer yang dikontribusikan oleh Perum Perumnas dalam pasar perumahan di era desentralisasi seperti yang dijalankan oleh UR di Jepang. Penguatan kelembagaan pemerintah daerah selain dilakukan melalui peningkatan kapasitas juga urgen dilaksanakan pembentukan BUMD yang menunjang akselerasi upaya penjaminan kesejahteraan atas papan sehingga perumusan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan publik terkait alokasi kebutuhan papan selain dapat dilaksanakan dengan pola *good governance*, dapat mengcover pola *good corporate governance* dalam performa kontribusi BUMD tersebut sebagai penjamin kesejahteraan papan di era desentralisasi.

Keberhasilan Pemerintah Provinsi DKI, Pemerintah Kota Palembang, dan Pemerintah Kabupaten Tangerang menjadi *trigger* inovasi kebijakan pemenuhan kesejahteraan atas papan secara berkesinambungan secara praktis dapat dikembangkan sebagai *benchmark* bagi pemerintah daerah lain maupun kebijakan skala nasional. Pengalaman tidak mempunyai dicapai hasil kebijakan dari proses pembelajaran dan adopsi pola penanganan perumahan dari negara lain di berbagai daerah seperti adopsi konsep penataan perumahan dari Pemerintah Kommune Norwegia mengindikasikan bahwa adopsi maupun adaptasi inovasi kebijakan dari Pemerintah Provinsi DKI, Pemerintah Kota Palembang, dan Pemerintah Kabupaten Tangerang berpotensi lebih efektif dan efisien dilakukan karena adanya tren karakteristik kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang lebih sama dengan di berbagai daerah lain di wilayah NKRI dibandingkan dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik di luar negeri.

DAFTAR PUSTAKA

- Bahl, R dan J. M Vasquez. 2005 . *Sequencing Fiscal Decentralization*. Georgia: Georgia State University.
- Chandra, A. (2010). *Dinamika Penyusunan Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)*. Yogyakarta: Gava Media.
- Flynn, N, 1992, *Public Sector Management*, 2nd ed., Brighton: Harvester Wheatsheaf.
- Gailmard, S. 2012. *Accountability And Principal agent Models*. Chapter prepared for the Oxford Handbook of Public Accountability; forthcoming, Oxford University Press.
- Glaeser, E. dan Gyurko, J. 2008. *Housing Supply and Housing Bubbles*. Journal of Urban Economics Vo. 64 No. 2
- Gow, J. I. 1994. *Learning from Others: Administrative Innovation among Canadian Governments*. Toronto: IPAC.

- Leger, A., and Swaminathan, S. (2007). *Innovation Theories: Relevance and Implications for Developing Country Innovation*. DIW Berlin, 743.
- Mytelka, L. K., & Smith, K. (2001). *Innovation Theory and Innovation Policy: Bridging The Gap*. Paper presented at the DRUID, Aalborg.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *From Red Tape to Results: Creating A Government that Works Better and Cost Less*. Washington: US Government Printing Office.
- Peter, G. B. & Van Nispen FKM. 1998. *Public Policy Instrument; Evaluating The Tools of Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Prayitno, B., Fenat, A. S., & Paramita, M. (2012a). *Perlindungan Hak Bermukim MBR dan Warga Miskin Perkotaan*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- Prayitno, B., Fenat, A. S., & Paramita, M. (2012b). *Kesejahteraan Rakyat atas Papan*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- Prayitno, B., Fenat, A. S., & Paramita, M. (2013a). *Tata Kelola Konsolidasi Perumahan Rakyat*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
- Purwanto, E. A., & Sulistyastuti, D. R. (2012). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovation* [Press release]
- Sanford, Cedric. 1992. *Economics Of Public Finance; An Economic Analysis Of Government Expenditure and Revenue in The United Kingdom*. Oxford : Pergamon Press.
- Santoso, J., Iskandar, B. P., & Parwoto (Eds.). (2002). *Sistem Perumahan Sosial Di Indonesia*. Bandung: Center for Urban Studies Universitas Indonesia & Ikatan Ahli Perencanaan.
- Suyanto, B. (2013). *Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya*. Malang: Intrans Publishing.
- Syukri, A. F. (2010). *Standar Pelayanan Publik Pemda*. Banten: Indonesian Quality Research Agency (IQRA).
- Tsebellis, G. 2002. *Veto Players; How Political Institutions Work*. New Yok : UCLA.
- Vale, L. J. 2000. *From The Puritans to The Projects: Public Housing and Public Neighbors*. Harvard University Press.