

## KEBIJAKAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN BAGI MASYARAKAT URBAN

Etty Soesilowati<sup>1</sup>

**Abstract:** *The increasing of urbanization tends to generate various problems everywhere, especially in term of basic need services to people such as housing and other facilities. Housing and settlement policy done by government oftentimes fail to accomplish requirement of the resident because of so many interests. This research aimed to identify, describe, interpret and analyze the method of people resettlement, what actors involved in it, what kind of instrument used, and all factors, which supported and blocked. The result of this research showed that mechanism of urban people resettlement from slum and squatters done gradually through pluralism approach, where every step generated policy and collective action among the actors which involved. The actors are not merely the mayor and its connected institutions, but also intellectuals, professionals, communities, entrepreneurs and consultants. This research also showed that the existence of actors, which institutionalized within a network and community such as NGO and group of resident, would be more effective to influence the government policy. Stimulating instrument such as money, used to relocate people, but in fact, such instrument did not guarantee to continue the program. In term of some research findings, the research has contributed to remedy the model of implementation "hybrid" where the formula of resettlement policy always realized in the form of action, but its action is never perfect, so it emerged new policy, in the long time and influenced by outside conditions of organization. In order to guarantee the continual of hybrid instrument program, regulation is necessary to apply beside financial instrument. The practical contribution that the researcher can provide is the use of group based approach.*

**Keywords:** *Resettlement, Slum and Squatter*

### PEDAHULUAN

#### Latar Belakang Masalah

Satu bidang dimana selalu ada kekurangan baik di negara maju maupun berkembang yang diakibatkan tekanan penduduk ialah bidang perumahan dan permukiman. Sebagian besar permintaan akan perumahan berasal dari berjuta-juta migran luar kota yang datang berbondong-bondong. Secara nasional kebutuhan perumahan relatif besar, meliputi : kebutuhan rumah yang belum terpenuhi (*backlog*) sekitar 4,3 juta unit; pertumbuhan kebutuhan rumah baru setiap tahunnya sekitar 800 ribu unit, serta kebutuhan peningkatan kualitas perumahan yang tidak memenuhi persyaratan layak huni sekitar 13 juta unit rumah (Menkimpraswil, 2002)

Kondisi di atas jelas menimbulkan permasalahan lingkungan, khususnya pusat kota (*inner-city*) dimana akan tercipta kawasan dan lingkungan kumuh (*sick districts and neighborhoods*) yang dapat diindikasikan dengan munculnya permukiman kumuh dan liar (*slum dan squatters*), kematian dan kerusakan kawasan bersejarah, kesemrawutan dan kemacetan lalu lintas (*traffic congestion*), kerusakan kawasan tepian air, bantaran sungai dan tepian laut, kekacauan ruang-ruang publik (*public domain, public space, public easement*), lingkungan pedestrian, isi dan arti komunitas, ketidak sinambungan ekologi kota serta ketidak seragaman morfologi dan tipologi kota.

<sup>1</sup> Staf Pengajar Jurusan Ekonomi Pembangunan FE Unnes

Sementara berdasarkan UU No.4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman serta Keputusan Menteri Kimpraswil Nomor: 327/KPTS/M/2002 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota/Rencana Umum Tata Ruang Kawasan Perkotaan, pemanfaatan ruang haruslah disusun untuk menjaga keserasian pembangunan antar sektor dalam kerangka pengendalian program-program pembangunan perkotaan jangka panjang. Dua hal pokok yang menjadi azas pemanfaatan ruang di perkotaan Indonesia yakni yang pertama, adanya tiga unsur penting manusia beserta aktivitasnya, lingkungan alam sebagai tempat dan pemanfaatan ruang oleh manusia di lingkungan alam tersebut. Ketiga unsur ini merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan dan berada dalam keseimbangan sehingga aktivitas manusia dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya harus memperhatikan daya dukung lingkungannya yang berorientasi pada kehidupan yang berkelanjutan. Kedua, proses pemanfaatan ruang harus bersifat terbuka, berkeadilan, memiliki perlindungan hukum dan mampu memenuhi kepentingan semua pihak secara terpadu, berdayaguna dan serasi.

Paradigma baru perancangan kota tersebut harus mempertimbangkan aspek globalisasi, desentralisasi, demokratisasi dan sistem pemerintahan. Dengan memperhatikan aspek-aspek tersebut diharapkan di satu sisi, pengambil kebijakan dalam hal ini Pemerintah Daerah dapat menjadi *Good Urban Governance* yang berarti aparat dapat merespon berbagai permasalahan pembangunan kawasan perkotaan secara efektif dan akuntabel bersama-sama unsur masyarakat. Melalui mekanisme *Good Governance* akan terjadi proses "*co-guiding, co-steering dan co-managing*" dari ketiga stakeholder utama, yaitu Pemerintah Daerah, sektor swasta dan masyarakat. Dengan demikian kondisi ini akan membentuk "*sense of belongingness*" dari masyarakat atas kebijakan-kebijakan publik dan lingkungannya.

#### Perumusan Masalah

Kota Semarang yang merupakan ibukota Propinsi Jawa Tengah dihuni sekitar 1,3 juta jiwa dan diproyeksikan pada akhir tahun 2010 mencapai sekitar 1,6 juta jiwa. Kini 1,3 juta jiwa penduduk (69.646 KK miskin) mendiami 367.200 bangunan tempat tinggal dengan status mulai milik sendiri, kontrak, sewa, bebas sewa, milik orangtua dan lain-lain (termasuk rumah liar yang mendiami tempat-tempat strategis). Adapun kondisi bangunan yang beratapkan asbes, seng dan sirap serta dinding bambu maupun lantai tanah masih banyak. Sedangkan sumber air minum selain ledeng, sumur mata air juga masih banyak yang memanfaatkan sungai dan air hujan. Fasilitas tempat buang air besar 310.691 rumah memiliki sendiri, 35.724 rumah memakai fasilitas bersama, 17.753 rumah memakai MCK umum dan yang 3.032 tidak memiliki (BPS, 2005)

Kondisi tersebut menyebabkan pemerintah Kota Semarang sejak tahun 1991 mulai melakukan pembenahan beberapa kawasan kumuh dan liar dengan cara memindahkan penduduk ke lokasi yang aman dan juga layak huni, meskipun awal pemindahan tidak banyak. Dalam kasus-kasus tertentu, proses *resettlement* berusaha meningkatkan kesejahteraan para pemukim baru, meminimalkan ketegangan dengan komunitas asli dan mengurangi ketergantungan terhadap pemukim yang terlebih dahulu ada. Tetapi kebanyakan yang terjadi sebaliknya dimana justru semakin memiskinkan sebagian besar mereka yang dipindahkan, ketergantungan semakin meningkat karena mata pencahariannya hilang.

Proses implementasi kebijakan pembenahan permukiman kumuh dan liar melalui relokasi ataupun pendirian rumah susun memakan waktu lama dikarenakan rumitnya prosedur birokrasi dan dampak yang ditimbulkan dapat mengubah tatanan kehidupan sosial ekonomi masyarakat yang sudah

onomi

nen

h

07

dianggap baku. Evaluasi dampak kasus permukiman kembali warga Kali Banger ke permukiman pengganti Karangroto, yang berjarak kurang lebih 15 – 20 km. Dengan jarak tersebut, penghuni harus menggunakan transportasi umum apabila bekerja (karena tidak disertai program alih profesi), dan yang sejak kenaikan harga BBM meningkat menjadi terasa berat. Fasilitas air bersih bersumber dari sumur artesis. Kondisi ini jelas membuat perekonomian penghuni tidak menjadi lebih baik dibanding tempat asalnya.

Sementara permukiman kembali warga melalui pembangunan rumah susun sederhana sewa (rusunawa) ataupun rusunami di Bandarharjo I, II dan III yang dikelola oleh pemerintah daerah dirasa tidak keberlanjutan. Kondisi sosial ekonomi wargapun tidak mengalami kemajuan yang berarti. Belum lagi peralihan hak sewa ataupun hak huni yang tidak pernah dilaporkan dan tidak terekam oleh pihak Dinas Tata Kota sebagai pengelola aset Pemkot menyebabkan realisasi target penerimaan uang sewa yang per rumah berkisar antara Rp.15.000,- sampai dengan Rp. 30.000,- per bulan tidak tercapai, yang akhirnya berimbas pada tidak terpeliharanya aset yang ada

Fenomena jelas menunjukkan ketidakmampuan, ketidak konsistenan dan tidak komprehensifnya pengambil kebijakan didalam mengkoordinasikan kebijakan pada level subsistem kebijakan melalui instrumen yang ada, baik berupa insentif yang bertujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, pengadaan infrastruktur maupun pergerakan sumberdaya sektoral. Artinya, belum tersedia blueprint/program dan kegiatan yang sistematis untuk menangani lingkungan dan kawasan kumuh serta belum tersedianya skim pendanaan yang baku untuk income generating serta home improvement/home development yang berpihak pada masyarakat miskin (yang tidak bankable)

Berdasarkan fenomena diatas, maka penelitian ini difokuskan pada: (1). Proses implementasi kebijakan permukiman kembali warga penghuni permukiman kumuh dan liar yang dilakukan Pemkot selama ini; (2). aktor dan institusi yang terlibat didalam proses implementasi kebijakan; (3). instrumen-instrumen kebijakan yang dipakai; serta (4). faktor-faktor yang mendorong serta menghambat implementasi kebijakan tersebut.

#### **Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah mengidentifikasi, mendeskripsikan, menginterpretasikan dan menganalisis proses implementasi permukiman kembali yang sudah berlangsung beserta kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi, aktor-aktor beserta institusi yang terlibat didalam proses implementasi, instrumen-instrumen kebijakan yang digunakan, dan faktor-faktor yang menghambat proses keberlanjutan program. Dari keempat tujuan penelitian inilah yang diharapkan penelitian ini dapat memberikan implikasi terhadap pengembangan teori-teori urban renewal serta mengkonstruksikan atau merekonstruksikan model yang dapat dipakai memperbaiki kualitas implementasi khususnya bagi permukiman kumuh dan liar.

#### **LANDASAN TEORI**

Permukiman kumuh dan liar sebenarnya mudah dirasakan dan dilihat daripada dikatakan. Menurut Huque, permukiman kumuh sebagai terjemahan dari "*marginal settlement*" atau "*shanty town*" yang di berbagai negara memperoleh nama tersendiri seperti *barriada* (Peru), *gececondu* (Turki), *buste* (India), *chika* (Ethiopia), *bidonville* (Afrika) dan sebagainya (Huque, Asraf, 1975 :32). Sedangkan *Clerence Schubert* dari *United Nations Centre for Human Settlement* (UNCHS) memberikan batasan tentang "*marginal settlement*" tersebut sebagai "*primarily residential communities which are*

## **KEBIJAKAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN BAGI MASYARAKAT URBAN**

**2108**

populated by low to middle income residents but which enerally lock municipal infrastructure and social services and develop outside the formal urbanization process" (Schubert, C, 1979 : 3)

Dengan batasan semacam itu yang mengartikan "marginal settlement" sebagai lingkungan permukiman yang dihuni oleh sekelompok masyarakat berpenghasilan rendah dan menengah akan tetapi kurang didukung infrastruktur, fasilitas dan pelayanan social dan berkembang di luar proses urbanisasi yang formal, maka tercakuplah kategori permukiman yang lazim disebut kumuh (*slums*) dan liar (*squatters*). *Slums* adalah lingkungan permukiman yang absah, legal dan permanen tetapi kondisi fisik lingkungannya semakin memburuk karena kurang pemeliharaan, umur bangunan yang menua, ketidak acuhan atau karena terbagi-bagi menjadi unit pekarangan rumah dan kamar yang semakin kecil. Sedangkan *squatters* adalah lingkungan permukiman liar yang menempati lahan ilegal (bukan daerah permukiman) seringkali tidak terkontrol dan tidak terorganisasi dengan kondisi lingkungan dan bangunan yang sangat jelek tanpa dilayani oleh sarana dan prasarana lingkungan (*Drakakis Smith, David, 1979 : 24*). Permukiman kumuh tidak selalu liar, demikian juga permukiman liar tidak selamanya kumuh. Hunian liar dikaitkan dengan status kepemilikan tanah, yaitu hunian yang dibangun diatas tanah yang bukan haknya. Permukiman liar di kota sebagian besar berada diatas tanah negara. Jadi apabila ada permukiman kumuh yang menempati tanah negara atau bukan haknya merupakan permukiman kumuh sekaligus liar.

Model penanggulangan permukiman kumuh dan liar dapat berwujud: (1) program peremajaan kota (*urban renewal*), dimana merupakan proses yang sangat mahal karena dihadapkan pada terbatasnya lahan dan tingginya nilai lahan perkotaan; (2) program perbaikan kampung (kampung improvement programme), dimana berupaya meningkatkan kualitas kawasan perumahan dan permukiman diatas lahan yang memiliki status legal (sesuai RTRW) yang secara fisik masih dimungkinkan untuk melakukan perbaikan secara partial sehingga tidak harus melakukan perombakan yang mendasar dan atau menggusur; (3) rumah susun, dimana mempergunakan konsep membangun tanpa menggusur dimana terdiri dari rumah susun sederhana dan rumah susun sederhana KPR; (4) relokasi (*Resettlement*), dimana merupakan proses pemindahan penduduk dari satu lokasi permukiman yang tidak sesuai dengan peruntukannya ke lokasi baru yang disiapkan sesuai dengan rencana pembangunan kota; (5) konsolidasi lahan (*land consolidation*), dimana merupakan suatu model pembangunan yang didasari oleh kebijakan pengaturan penguasaan lahan, penyesuaian penggunaan lahan dengan Rencana Tata Guna Lahan atau Tata Ruang dan pengadaan tanah; (6) pembagian lahan (*land sharing*); (7) pengembangan lahan terarah (*guide land development*), dimana merupakan alternatif penanganan pengendalian perkembangan daerah pinggiran yang direncanakan untuk menampung kebutuhan perluasan daerah permukiman atau kegiatan fungsional produktif lainnya.

Pembuatan suatu kebijakan publik hendaknya harus mampu mengidentifikasi tujuan kebijakan dan para aktor yang terlibat (siapa boleh atau tidak boleh terlibat). Berbagai instrumen diperlukan untuk membuat kebijakan-kebijakan tersebut dan membatasi aneka pilihan. Permasalahan berbeda menggunakan instrumen yang berbeda pula (*Howlett dan Ramesh : 1995 : 13*). Pada prinsipnya aktor kebijakan yang berada pada organization of state ataupun organization of society harus selalu terlibat dalam setiap proses analisis kebijakan, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interrelasi di dalam konteks analisis kebijakan publik.

Penyediaan pelayanan kesejahteraan seperti permukiman dilakukan melalui seperangkat institusi dan instrumen yang kompleks dan beragam,

## KEBIJAKAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN BAGI MASYARAKAT URBAN

onomi

nen

h

09

yang oleh *Rhodes* disebut sebagai "campuran" (*delivery mixes*) (*Rhodes*. Ed, 1992 : 330). *Delivery mixed* dalam konteks permukiman melibatkan interaksi antara sektor privat, publik, sukarela (*voluntary*) dan komunitas. Hubungan antara sektor publik, privat dan sukarela oleh *Colebatch* dan *Lamour* dikatakan merupakan hubungan yang terus menerus mengalami perubahan.

Keterlibatan sektor sukarela dalam area kebijakan sosial secara historis sangat penting akhir-akhir ini karena negara tidak lagi mampu menyediakan pelayanan seperti yang diharapkan. Dalam sejarah negara kesejahteraan (*welfare state*) kelompok sukarela khususnya organisasi keagamaan memberikan kontribusi yang sangat besar sebagai penyedia utama layanan sosial pendidikan dan permukiman. Alasan membangun sistem *delivery mix* adalah adanya kesadaran akan manfaat yang diperoleh pemerintah dalam hal sumberdaya finansial dan keahlian manajemen dalam kondisi dimana kedua-dua pihak saling membutuhkan dan memiliki tujuan yang sama.

Proses implementasi, baik melalui pendekatan *top-down* yang merupakan gaya lama, cara *bottom-up* yang lebih demokratis atau pendekatan *hybrid* yang merupakan sintesa kedua pendekatan sebelumnya, suatu pelaksanaan kebijakan harus disertai dengan berbagai instrumen kebijakan. Setiap kategori instrumen memiliki berbagai ragam sifat yang membatasi kemungkinannya untuk mempengaruhi perilaku setiap aktor yang terlibat. Menurut *Hans A. de Bruijn* dan *Hans A.M. Hufen* dalam *Peters* (1998 : 17) ada tiga kategori utama instrumen. Pertama, kategori kepengaturan (hukum) bertujuan untuk menormalisasi perilaku para aktor sosial dan sangat bervariasi, sehingga pengklasifikasiannya bersifat sangat sulit. Kedua, kategori perangsang finansial yang tidak bersifat memaksa, sehingga banyak sekali diterapkan di kawasan-kawasan tertentu, misalnya subsidi.

Ketiga, kategori transfer informasi. Gagasan yang mendasari penggunaan instrumen ini adalah bahwa instrumen-instrumen yang mengandalkan diri pada kewenangan negara harus dihilangkan sedikit demi sedikit. Yang diterapkan bukan lagi pemaksaan, tetapi keyakinanlah yang harus menentukan arah kebijakan. Transfer informasi bersifat efektif hanya jika bersesuaian dengan kerangka acuan kelompok target dan usaha memahami kerangka acuan kelompok target.

Selanjutnya *Doem* dan *R. Phidd*, seorang ilmuwan politik Kanada juga mencoba menyelidiki instrumen-instrumen kebijakan dengan melakukan klasifikasi berdasar pada kuantitas "pemaksaan hukum". Dalam hal ini "*self regulation*" (pengaturan terhadap diri sendiri) dipertimbangkan memiliki intensitas pemaksaan yang paling rendah, sedangkan "*public ownership*" (kepemilikan oleh negara untuk kepentingan umum) dipertimbangkan memiliki intensitas pemaksaan paling tinggi (*Howlett* dan *Ramesh*, 1995 :80). Klasifikasi oleh kedua ilmuwan ini telah memungkinkan kita untuk mencurahkan perhatian pada intensitas keterlibatan negara dalam menyediakan barang dan jasa pelayanan publik. Dengan menggunakan "intensitas keterlibatan" tersebut sebagai suatu kriteria kita dapat mengklasifikasikan instrumen-instrumen kebijakan berdasarkan konsep "*voluntary*" (suka rela) dan "*compulsory*" (wajib)

Pada dasarnya sebagian besar kebijakan dapat dilaksanakan dengan lebih dari satu jenis instrumen. *Hood* menyatakan bahwa pemilihan instrumen bukan merupakan masalah teknis tetapi merupakan keyakinan dan politik. Penentuan pilihan ditentukan oleh rintangan sumber-sumber, tekanan politik serta pelajaran yang diperoleh dari kegagalan dimasa lalu. *Linder* dan *Peters* mengatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi pemilihan jenis instrumen : (1) sifat instrumen itu sendiri; (2) gaya kebijakan dan budaya politik; (3) budaya organisasi lembaga yang bersangkutan dan sifat hubungannya dengan konsumen dan juga dengan lembaga lain; (4) konteks masalah (*Howlett* dan *Ramesh*, 1995 : 161).

Mengingat kemajemukan subsistem kebijakan, khususnya jumlah dan aktor yang terlibat didalam proses implementasi kebijakan permukiman, analisis jaringan kebijakan (*policy networks*) menjadi relevan untuk dikaji karena adanya suatu kenyataan bahwa pertama pihak pengambil kebijakan saat ini bukanlah *the only actor* yang menentukan sebuah kebijakan. Keterbatasan pemerintah yang tidak mungkin lagi berfungsi sebagai *big brother* bagi semua urusan publik dan juga keterbatasan finansial yang dimiliki menyebabkan fungsi pemerintah telah bergeser dari komando (*rowing*) menjadi fasilitator/pelayan (*servicing*). Paradigma-paradigma baru inilah yang memaksa pemerintah harus melibatkan aktor-aktor lain (*Denhardt* dan *Denhardt*, 2000 :552-553)

Kedua, arti penting aktor-aktor lain yang memunculkan *collective decision making* menyebabkan jejaring kebijakan menjadi sangat penting dan mendesak. Ketiga, tuntutan akuntabilitas publik yang semakin tinggi. Jika pembuatan keputusan didasarkan atas kepentingan dan kompromi bersama akan menyebabkan tingkat akseptabilitas publik semakin tinggi dan signifikan.

Untuk keperluan analisis masyarakat urban telah muncul beberapa teori kekuasaan , salah satunya adalah teori elit. Teori elite menyatakan adanya orang-orang atau kelompok-kelompok orang dalam masyarakat urban yang setiap keputusannya dapat mempengaruhi kehidupan di masa yang akan datang (lihat *Harding* dalam *Judge*, 1995). Selanjutnya teori elite diadopsi oleh kelompok pemikir *neo-Marxis* dan *neo-Weber* dengan mengajukan tesis tentang kelompok elit sebagai "mesin pertumbuhan" di perkotaan. Kelompok ini mengatakan bahwa aktivitas para usahawan sebagai bagian dari kelompok elit selalu menjadi satu kekuatan penting dalam menentukan bentuk sistem perkotaan, dan kelompok ini memainkan peran inti didalam proses pembangunan atau perkembangan kota. Kelompok-kelompok tersebut mendapat sebutan "*rentier*" dan memiliki tiga sekutu utama untuk melaksanakan proses perkembangan kota, yaitu : pertama, kelompok bisnis yang memperoleh keuntungan langsung dari proses pembangunan. Kelompok ini antara lain para pemberi dana, para pengembang dan para pengusaha dibidang real estate. Kedua, kelompok-kelompok yang memperoleh keuntungan tidak langsung karena proses pengembangan memerlukan berbagai produk dan jasa pelayanan kelompok ini, seperti media massa serta perusahaan pelayanan umum listrik, air bersih dan sebagainya. Ketiga, badan-badan dan kelompok-kelompok kepentingan tertentu yang memiliki ikatan lokal yang dapat memperoleh manfaat-manfaat tertentu dari proses pembangunan seperti universitas, serikat buruh, pengecer dan sebagainya (*Harding* dalam *Judge*, 1995)

Kaum pluralis menolak pandangan yang menyatakan bahwa politik perkotaan didominasi hanya oleh satu kelompok elite. Kaum pluralis menegaskan bahwa tidak ada sebuah kelompok apapun yang mendominasi semua kelompok dalam hal pengambilan keputusan. *Jordan* (1990) mengetengahkan sifat-sifat khusus yang dimiliki model pluralis dimana kekuasaan terpecah-pecah dan didistribusikan, ada ketidak sederajatan berintensitas tinggi dalam penggunaan sumber-sumber kekuasaan kelompok dalam memperjuangkan kepentingannya, penyebaran kekuasaan merupakan sifat yang selalu ada dalam setiap sistem dan cenderung mendekati status demokratis, produk politik yang ada dalam berbagai sektor kebijakan mencerminkan perbedaan proses, aktor dan distribusi kekuasaan, penerahan kekuasaan politik berjalan sampai dikuar struktur kelembagaan formal yang ada, interaksi antar berbagai kepentingan dijadikan sumber kewenangan yang sah, serta kondisi proses pembuatan keputusan yang tersebar dan tidak menentu dari adanya proses tawar menawar dapat membantu partisipan untuk mengikatkan diri dalam proses kerja yang ada. Masyarakat pluralis terbagi-bagi menjadi beberapa kategori yang masing-masing terdiri dari beratus-ratus kelompok dimana setiap individu dapat

## KEBIJAKAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN BAGI MASYARAKAT URBAN

menjadi anggota lebih dari dua kelompok dan setiap kelompok memiliki landasan kekuasaan yang tersebar serta tehnik mempengaruhi setiap keputusan penting.

Penataan permukiman kumuh dan liar ini sebenarnya merupakan "political choice" pemerintah lokal dan merupakan hasil sebuah perumusan yang berdomain birokrasi politik. Perspektif pilihan publik biasanya dilakukan dengan pola pendekatan pluralis berdasarkan asumsi dasar tentang keinginan dan kebutuhan pokok masyarakat politik yang terorganisir. *Tuner dan Hulme (1997 : 122)* menyebutnya : " *The public choice perspective has a kinship with the pluralist approach in its basic assumption about political society being composed of organized interest*", sehingga memerlukan penajaman dalam hal pemilihan yang berguna untuk masyarakat. Pendekatan dengan memperhatikan aspek ini menjadi penting karena sebuah perumusan dan implementasi kebijakan merupakan elemen yang tidak dapat dipisahkan secara konseptual

Menurut *Glen (1993)*, bentuk-bentuk kebijakan komunitas dapat dilakukan melalui beberapa pendekatan. Pertama, pendekatan *community development base* yang berurusan dengan upaya membantu komunitas untuk menolong dirinya sendiri. Pendekatan ini identik dengan konsep pemberdayaan (*people centered development*) yang dikemukakan *Korten (1992)*. Paradigma pembangunan berpusat pada masyarakat mencerminkan pergeseran peran pemerintah dari yang selama ini cenderung sebagai subyek, penyelenggara pelayanan sosial menjadi fasilitator, mediator, koordinator, mobilisator, sistem pendukung dan peran lain yang mengarah pada pelayanan tidak langsung. Sedangkan peran organisasi lokal, sosial, LSM dan kelompok masyarakat lain ditempatkan sebagai agen pelaksana perubahan dan pelayanan sosial pada kelompok rentan atau masyarakat pada umumnya. Kedua, *community service* yang diarahkan untuk memperbaiki hubungan antara output penyedia layanan dengan pengguna atau kliennya.

Menurut *Friedmann (1992)*, ada beberapa strategi yang dapat dipergunakan dalam proses pemberdayaan masyarakat, meliputi: (1) strategi fasilitasi, dimana dipergunakan ketika masyarakat yang dijadikan target mengetahui ada masalah dan membutuhkan perubahan, ada keterbukaan terhadap bantuan dari luar dan keinginan pribadi untuk terlibat; (2) strategi persuasif, berupaya membawa setiap perubahan melalui kebiasaan, dimana pesan distruktur dan dipresentasikan; (3) strategi re-edukasi, dimana melibatkan proses justifikasi rasional atas aksi yang dilakukan; (4) strategi kekuasaan, dimana efektif apabila fasilitator memiliki sumber-sumber untuk memberikan bonus atau sanksi pada target serta memiliki kemampuan untuk memonopoli akses.

Strategi diatas pada dasarnya mempunyai tiga arah: pertama, pemihakan dan pemberdayaan masyarakat miskin (*pro-poor*); kedua, pemantapan otonomi dan pendelegasian wewenang dalam pengelolaan pembangunan di daerah yang mengembangkan peran serta masyarakat; ketiga, modernisasi melalui penajaman dan pemantapan arah perubahan struktur social ekonomi dan budaya yang bersumber pada masyarakat lokal. Aksi pemberdayaan diharapkan menciptakan proses berkelanjutan melalui proses sebagai berikut : (1) proses konvergensi, dimana antar anggota kelompok melakukan reposisi dengan penggalangan sumberdaya, dengan demikian sector kerakyatan dapat melepaskan diri dari posisi marginalnya sehingga terjadi peningkatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat serta mengurangi kesenjangan; (2) proses sinergik antar pelaku pembangunan, yang berarti terjadi interaksi diantara komponen system yang menghasilkan keluaran yang lebih besar. Proses ini selanjutnya diharapkan menghasilkan kinerja sistem yang lebih baik-; (3) proses *sibernetik*, yang berarti suatu

---

system diharapkan dapat mengatur dirinya sendiri yang memungkinkan kelompok masyarakat bertumbuh dengan sendirinya atau swadaya.

## METODE PENELITIAN

### Pendekatan Penelitian

Penelitian "Model Implementasi Kebijakan Perumahan dan Permukiman Masyarakat Urban" merupakan studi yang bersifat spesifik dan holistic. Mengingat kekhasan dari subyek, obyek penelitian serta sifat penelitian, maka penelitian menggunakan pendekatan kualitatif yang dalam logika Strauss dan Corbin (1997) adalah jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau yang menurut logika *Lincoln dan Guba* (1985) disebut metode *Naturalistik*.

Untuk menjelaskan fenomena yang dikaji ini, peneliti lebih banyak menggunakan metode pemaknaan (*verstehen*) yang diartikan sebagai kemampuan menangkap pengertian subyek atau empatik dari informan (*emic*) yang kemudian dikeluarkan kembali dalam pikiran-pikiran peneliti (*etic*) tentang perasaan, motif dan pikiran-pikiran yang ada dibalik tindakan informan tersebut.

### Lokus dan Fokus Penelitian

Lokasi penelitian ini mengambil tempat di wilayah Kota Semarang, sedangkan situs penelitian adalah lokasi perumahan dan permukiman sewa Pondok Boro, Gasemsari, Rusunawa atau Rusunami Pekunden, Bandarharjo, Karangroto, dan Plamongsari.

Agar peneliti tidak terjebak oleh ambisi yang berlebihan, maka perlu ada fokus sebagai upaya pembatasan atau delimitasi dari penelitian. Adapun fokus penelitian ini adalah sebagai berikut : (1) proses pelaksanaan atas kebijaksanaan permukiman kembali warga dari suatu kawasan kumuh dan liar ke permukiman pengganti yang lebih layak; (2) pelaku yang terlibat dalam proses permukiman kembali, kontribusi masing-masing aktor dan kepentingan-kepentingan yang didapatkannya beserta jaringannya; (3) instrumen kebijakan; (4) faktor-faktor yang dapat memberikan kontribusi positif ataupun negatif bagi tercapainya tujuan relokasi, diluar aktor, instrumen kebijakan maupun kelembagaan; (5) model implementasi kebijakan perumahan dan permukiman

### Jenis Data dan Sumber Data Tehnik Pengumpulan Data

Jenis data dalam penelitian ini dibedakan menjadi dua, yaitu: data primer dan data sekunder. Sedangkan sumber data berasal dari manusia dan bukan manusia. Sumber data manusia berfungsi sebagai subyek atau informan kunci (*key informants*). Sumber data yang bukan manusia bersumber dari dokumen-dokumen organisasi pelaksana maupun instansi yang terkait.

Informan kunci selanjutnya dikembangkan dikembangkan dengan teknik bola salju (*snow ball sampling*) untuk mencari informan lainnya. Penggunaan teknik bola salju berhenti setelah data yang diperoleh dirasa cukup lengkap-jenuh (*data saturation*) atau jika data tidak dapat dikembangkan lagi.

Selain teknik bola salju digunakan juga sampling waktu (time sampling). Artinya penyesuaian waktu menjadi pertimbangan peneliti ketika akan menemui informan. Penggunaan sampling waktu menjadi penting

## KEBIJAKAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN BAGI MASYARAKAT URBAN

2114

onomi

nen

h



dikarenakan dapat mempengaruhi makna dan kualitas penafsiran atas subyek atau peristiwa yang faktual.

### Proses Pengumpulan Data

Proses pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan atas prinsip naturalistic approach, yaitu mengarah pada situasi dan kondisi setting penelitian, kejadian yang dialami oleh subyek penelitian (individu atau kelompok) atas dasar latar belakang biografi, histories dan hubungan personal atau kelompok yang terjalin. Proses pengumpulan data ini mencakup tiga tahap kegiatan, meliputi: tahapan persiapan memasuki kancah penelitian (*getting in*); tahapan berada di lokasi penelitian (*getting along*); tahapan pengumpulan data (*logging the data*).

Agar diperoleh data secara holistik dan integratif serta memperhatikan relevansi data dengan fokus penelitian, rumusan masalah dan tujuan, maka pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan tehnik: (1) wawancara mendalam; (2) observasi partisipasi dan (3) studi dokumentasi

### Tehnik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis induktif sebagai landasan utama untuk mengkaji berbagai data yang diperoleh berdasarkan pendekatan teori dasar (*grounded theory*). Pendekatan ini mempunyai tiga elemen dasar yang saling terkait antara satu dengan yang lain. *Schlegel* (1984) mengungkapkan bahwa tiga komponen tersebut adalah konsep, kategori dan proposisi.

Proses alur menghasilkan teori yang didapat dari bangunan konsep, bukan data yang ada. Sementara konsep diperoleh melalui konseptualisasi data yang ada. Pada pihak lain kategori adalah awal dari proses pengembangan teori yang lebih tinggi tingkatannya daripada konsep. Sedangkan proposisi menunjukkan hubungan antar konsep *Strauss* dan *Corbin* (1990).

Selanjutnya prosedur-prosedur analisis data yang dikembangkan oleh *Strauss* dan *Corbin* (1990) adalah sebagai berikut :

- a. Tahap *Open Coding*, meliputi proses memerinci (*breaking down*), memeriksa (*examining*), membandingkan (*comparing*), mengkonseptualisasikan (*conceptualizing*), dan mengkategorikan (*categorizing*) data berdasarkan *property* dan dimensi yang relevan dengan topik penelitian.
- a-b. Tahap *Axial Coding*, dimana hasil yang diperoleh dari open coding diorganisir kembali berdasarkan pada kategori untuk dikembangkan selama penelitian berlangsung dengan menggunakan paradigma seperti yang digagas oleh *Strauss* dan *Corbin* (1990) dengan alur pemikiran sebagai berikut : kondisi penyebab; fenomena; konteks; kondisi intervening; strategi interaksi atau tindakan; konsekuensi.
- a-c. Tahap *Selective Coding*, dimana merupakan proses memeriksa kategori inti (*core category*) yang secara sistematis berkaitan dengan kategori-kategori lainnya.

Prosedur selanjutnya dalam proses analisis data adalah menarik garis narasi yang ada dalam ketiga pengkodean yaitu *open coding*, *axial coding* dan *selective coding* menjadi suatu narasi yang utuh dalam bentuk proposisi. Selanjutnya antara pengumpulan data, pengembangan *interpretative* dan pembentukan proposisi merupakan tiga hal yang diterasi (diputar) untuk saling melengkapi (Muhajir, 1990). Untuk menjamin keabsahan data menggunakan kriteria derajat kepercayaan (kredibilitas), keteralihan (transferabilitas), kebergantungan (dependabilitas) dan kepastian (confirmabilitas)

KEBIJAKAN  
PERUMAHAN DAN  
PERMUKIMAN BAGI  
MASYARAKAT  
URBAN

Formatted: Bullets and Numbering

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kebijakan pembangunan perumahan dan permukiman bagi masyarakat urban tersebut oleh Pemerintah Kota Semarang dijabarkan dengan cara-cara membangun tanpa menggusur (no displacement), peningkatan mutu kawasan (slum dan squatter improvement), KIP (kampoeng improvement program); MIP (market improvement program); Prokasih (program kali bersih); dan K3 (kebersihan, keamanan dan ketertiban), resettlement, pengadaan rumah murah (Low Cost Housing), pengadaan rumah oleh swasta (REI) melalui pola 1:3:6

Pelaksanaan kebijakan dapat dijabarkan secara parsial ataupun simultan melalui pembangunan rumah susun sewa sederhana (rusunawa) dan rumah susun sewa hak milik (rusunami) yang dikelola oleh Pemerintah Kota sendiri. Adapun Rusunawa/Rusunami yang dikelola Pemkot meliputi Rusun Pekunden, Rusun Bandarharjo, Rusun Plamongsari, dan Rusun Karangroto dengan total hunian kurang lebih 650 unit. Pembangunan rusunawa/rusunami dilakukan melalui tahapan perencanaan, studi kelayakan, perencanaan teknis, pra-konstruksi, konstruksi, pasca konstruksi, dan evaluasi.

Untuk keperluan pengelolaan permukiman dibentuklah paguyuban penghuni rumah susun, yang tidak saja berfungsi sebagai perpanjangan tangan DinasTata Kota untuk menarik uang sewa tetapi juga sebagai wadah pembinaan dan pelatihan warga mengembangkan aktivitas ekonominya. Pembinaan dan pengembangan aktivitas sosial ekonomi melibatkan berbagai kalangan mulai dari dinas terkait, yayasan-yayasan sosial, perguruan tinggi, LSM melalui program pendampingan sampai dengan pengabdian.

Penyelenggaraan rumah sewa, rusunawa dan rusunami itu sendiri di tingkat pusat melibatkan institusi-institusi pemerintahan seperti Kementerian Perumahan Rakyat, Menteri Koordinator Ekonomi, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan sebagai koordinator di tingkat nasional adalah Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional (BKP4N), Komite Kemiskinan Nasional, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, Forum Kota, Real Estate Indonesia (REI), dan Asosiasi Perumahan Seluruh Indonesia. Adapun sebagai sumber pendanaan melibatkan berbagai institusi keuangan seperti Bank Tabungan Negara (BTN), Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek), Badan Perkreditan dan Tabungan Perumahan (Bapertarum), Bank Pemeritah/Swasta serta Lembaga Keuangan lainnya.

Di tingkat daerah, penyelenggaraan rusunawa/rusunami menjadi tanggungjawab Badan Perencanaan Daerah (Bapeda), Dinas Pekerjaan Umum (DPU), Dinas Tata Kota (DTK), Dinas

onomi

nen

h

Perumahan serta Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan sebagai pengembang, melibatkan jasa konstruksi Perumahan Nasional (Perumnas), anggota REI dan investor swasta lainnya. Agar terjadi penguatan kelembagaan di tingkat komunitas dibentuk pula organisasi kemasyarakatan yang dapat berwujud Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) ataupun Persatuan Penghuni Rumah Susun (PPRS). LSM/BKM berperan besar dalam menyuarakan aspirasi masyarakat sejak tahapan studi kelayakan sampai dengan pasca konstruksi.

Sebenarnya seluruh proses tahapan yang ada dalam pengadaan rumah sewa, rusunawa dan rusunami ditekankan pada pembentukan kemitraan. Aktor yang terkait yakni Pemerintah Pusat, Pemda, swasta (kontraktor dan konsultan pengawas), Asosiasi profesi (pengusaha, wartawan), Perguruan tinggi (dosen, mahasiswa), Tenaga Penyuluh Masyarakat (TPM) komunitas serta Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Jalinan kemitraan antar aktor tersebut sangat penting dalam menentukan keberhasilan pembangunan. Kerjasama antar aktor memiliki tujuan dan sasaran pengawasan kualitas, rekonfirmasi area, serta monitoring dan evaluasi.

Adapun instrumen kepengaturan dasar yang digunakan mengimplementasikan kebijakan perumahan dan permukiman di Kota Semarang berturut-turut UUD1945 Pasal 4 (ayat 1) dan Pasal 28; UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun; UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang; UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM; UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No.18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung; UUNo. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; PP No.4 Tahun 88 tentang Rumah Susun; PP No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah; PP No.66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah; Keppres RI No.8 Tahun 1985 tentang Badan Kebijakan Perumahan Nasional; Keppres RI No.68 Tahun 1993 tentang Badan Kebijakan Perumahan Nasional; Keppres RI No.37 Tahun 1994 tentang Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional; Keppres RI No.63 Tahun 2000 tentang Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional; Inpres No.5 Tahun 1990 tentang Peremajaan Permukiman Kumuh di Atas Tanah Negara; Permen PU No.60/PRT/1990 tentang Persyaratan Tehnis Pembangunan Rumah Susun; Permen Negara Perumahan Rakyat No.08/PERMEN/M/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Stimulan Untuk Perumahan Swadaya Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Melalui Lembaga Keuangan Mikro/Lembaga Keuangan Non Bank; Kepmen Negara Perumahan Rakyat No.04/KPTS/M/1999 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman; Kepmen Negara Perumahan Rakyat No.10/KPTS/M/1999 tentang Kebijakan Pembangunan Rumah Susun; Perda Kota Semarang No. 2 tahun

**2118**

2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan dan Bagan Organisasi, Dinas Tata Kota dan Permukiman Kota Semarang; Keputusan Walikota Semarang No.061.1/183 tahun 2001 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi DTK dan Permukiman Kota Semarang

Selain instrumen yang bersifat kepengaturan seperti yang terungkap pada bagian terdahulu, sejak awal proses permukiman kembali warga telah dibujuk dengan perangsang-perangsang finansial, baik berupa ongkos kontrak sementara, uang pindah (uang paku) maupun pembebasan uang sewa. Berkenaan dengan upaya mencari pemasukan yang bersumber dari pengelolaan asset daerah, pemkot mengeluarkan Peraturan Daerah No. 1 tahun 2003 tentang pemakaian kekayaan daerah, yang mengatakan bahwa agar kekayaan daerah mempunyai nilai ekonomis yang tinggi dan dimanfaatkan lebih optimal, maka perlu dipertahankan fungsi dan keberadaannya. Untuk mendukung kegiatan tersebut pemerintah daerah memerlukan biaya operasional yang memadai. Untuk itu telah diatur harga sewa rumah milik pemerintah daerah, ijin perpanjangan, biaya balik nama pada ahli waris ataupun atas nama orang lain sebagaimana tampak dalam tabel di bawah ini.

Keberadaan kebijakan perumahan dan permukiman ditingkat pusat meskipun secara formal telah ada petunjuknya, namun dalam pelaksanaannya sering tidak terkoordinasi dengan baik dikarenakan melibatkan unsur lintas departemen, non departemen dan lintas Menko. Selain hambatan koordinasi dan system penganggaran juga adanya perubahan kebijakan yang bersumber dari pergantian menteri sebagai representasi dari parpol beserta instrumennya.

Tabel: Daftar Harga Sewa Rumah Milik Pemerintah Kota Semarang

No.	Lokasi	Lantai	Luas Bangunan	Sewa/ bulan	Ijin Sewa	Ijin Perpan- Jangan	Balik nama ahli waris	Balik Nama Orang lain		
1.	Rusun Bandarharjo	I	18 m2	15.000	187.500	22.500	45.000	187.500		
			36 m2	30.000	375.000	45.000	90.000	375.000		
			45 m2	37.500	468.750	56.250	112.500	468.750		
		II	27m2	17.500	218.750	30.000	52.500	218.750		
			36 m2	25.000	312.500	45.000	75.000	312.500		
			III	27 m2	15.000	187.500	25.000	45.000	187.500	
		IV	36 m2	22.500	218.250	40.000	67.500	281.250		
			54 m2	30.000	375.000	55.000	90.000	375.000		
			2	Rusun Bandarharjo Blok A,B	I	14 m2	12.000	150.000	18.000	36.000
		20 m2				17.000	212.500	25.000	51.000	212.500
		II			27 m2	25.000	312.500	40.000	60.000	250.000
					36 m2	30.000	375.000	50.000	75.000	312.500
III	27 m2	20.000			250.000	30.000	60.000	250.000		
	36 m2	30.000			312.500	45.000	75.000	312.500		
IV	27 m2	15.000	187.500	25.000	45.000	187.500				
	36 m2	20.000	250.000	40.000	60.000	250.000				

onomi

nen

h

3.	Rusun Karangroto Blok C	I	27 m2	17.500	219.750	30.000	52.500	218.750
		II	27 m2	12.500	160.000	25.000	40.000	160.000
4.	Karangroto Blok A,B	I	27 m2	20.000	250.000	35.000	60.000	250.000
5.	Rusun Plamongsari	I	27 m2	20.000	250.000	35.000	60.000	250.000
		II	27 m2	17.500	220.000	30.000	50.000	220.000
6.	Rusun Pekunden	II	9 m2	15.000	187.500	25.000	45.000	187.500
		III	27 m 2	15.000	187.500	25.000	45.000	187.500
		IV	27 m2	13.500	170.000	20.000	40.000	170.000
			36 m2	20.000	250.000	35.000	60.000	250.000
			54 m2	30.000	375.000	55.000	90.000	375.000
			81 m2	45.000	562.500	75.000	135.000	562.500
7.	Gasemsari	I	27 m2	20.000	250.000	35.000	60.000	250.000

Sumber: data primer diolah

Sedangkan kendala yang bersumber dari luar institusi perencanaan adalah dalam bentuk perubahan desain. Desain perencanaan mengalami perubahan-perubahan baik dari segi waktu maupun bentuk dikarenakan adanya kebijakan-kebijakan lain yang membutuhkan perhatian serius dan membutuhkan penanganan segera di tingkat daerah dan menyerap dana APBN/APBD, seperti adanya bencana alam dan sebagainya, serta berbagai tuntutan masyarakat

Kendala lain yang muncul adalah sulitnya memperoleh data base berkenaan dengan data kependudukan yang ada pada instansi terkait. Hal ini dapat disebabkan karena faktor eksternal, dimana kondisi warga sendiri yang memiliki mobilitas cukup tinggi, rata-rata tidak terdaftar sebagai penduduk dan juga faktor internal dimana keterbatasan sumberdaya teknis menyebabkan data di instansi yang terkait masih dikelola secara konvensional dan tidak terkoordinasi dengan baik, sebagian besar letak lokasi yang direncanakan tersebar dan belum terekam dalam peta Dinas Tatakota, sehingga perencanaan yang membutuhkan data base tentang kependudukan sering dilakukan dengan cara memprediksi. Penyediaan prasarana dan sarana umum (PSU) permukiman seperti jaringan listrik, air bersih dan sebagainya, yang merupakan bagian integral dari permukiman itu sendiri tidak memiliki rencana induk yang terpadu.

#### SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan hasil analisis, maka dapat disimpulkan beberapa pokok pikiran sebagai berikut : (1) implementasi kebijakan permukiman kembali warga urban yang mendiami rumah kumuh dan liar di Kota Semarang dilakukan secara bertahap, mulai dari tahap perencanaan, studi kelayakan, perencanaan teknis, pra konstruksi sampai dengan pasca konstruksi, dimana tiap tahapan menghasilkan formulasi kebijakan dan tindakan bersama antar berbagai aktor dan institusi yang terlibat; (2) keterlibatan berbagai aktor melalui pendekatan elitis lebih dominan menentukan agenda kebijakan, namun dalam subsistem kebijakan perumahan dan permukiman pendekatan pluralis lebih dominan menentukan proses keberhasilan sebuah kebijakan dibanding dengan pendekatan elitis; (3) instrumen campuran (sukarela dan paksaan) diperlukan untuk mengimplementasikan kebijakan permukiman, khususnya untuk mengakomodasi keragaman kondisi sosial ekonomi masyarakat target; (4) perbedaan kultur organisasi masyarakat, birokrat maupun organisasi di luar pemerintah dapat menjadi kekuatan sekaligus kendala utama didalam mengkoordinasikan aktor-aktor dan institusi yang terlibat serta penggunaan instrumen.

## KEBIJAKAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN BAGI MASYARAKAT URBAN

Formatted: Font: 16 pt

1202

Berdasarkan temuan diatas, maka dikemukakan beberapa saran hendaknya rusunawa/rusunami segera ditetapkan sebagai barang strategis (konstitusi, sosial, ekonomi, budaya dan ekologis) melalui Peraturan Pemerintah sehingga bahan bangunan (besi,beton dan semen) dan peralatan mekanikal dan elektrikal/MdanE (lift, generator, pompa, sprinler, smoke/fire detector, dsb) memperoleh pembebasan PPN. Pengintegrasian kawasan secara tidak langsung akan menyebabkan penggunaan lahan dan pembangunan infrastruktur lebih efisien, meningkatkan kegiatan ekonomi masyarakat kecil , menyerap tenaga kerja, mengurangi penggunaan energi transportasi sekaligus pencemaran lingkungan.

Diperlukan komitmen, konsistensi dan profesionalisme dunia usaha untuk turut serta dalam penyediaan perumahan rakyat menengah bawah dan masyarakat berpenghasilan rendah. Program-program *community development* dan *corporate social responsibility* harus mulai diterapkan perusahaan-perusahaan besar.

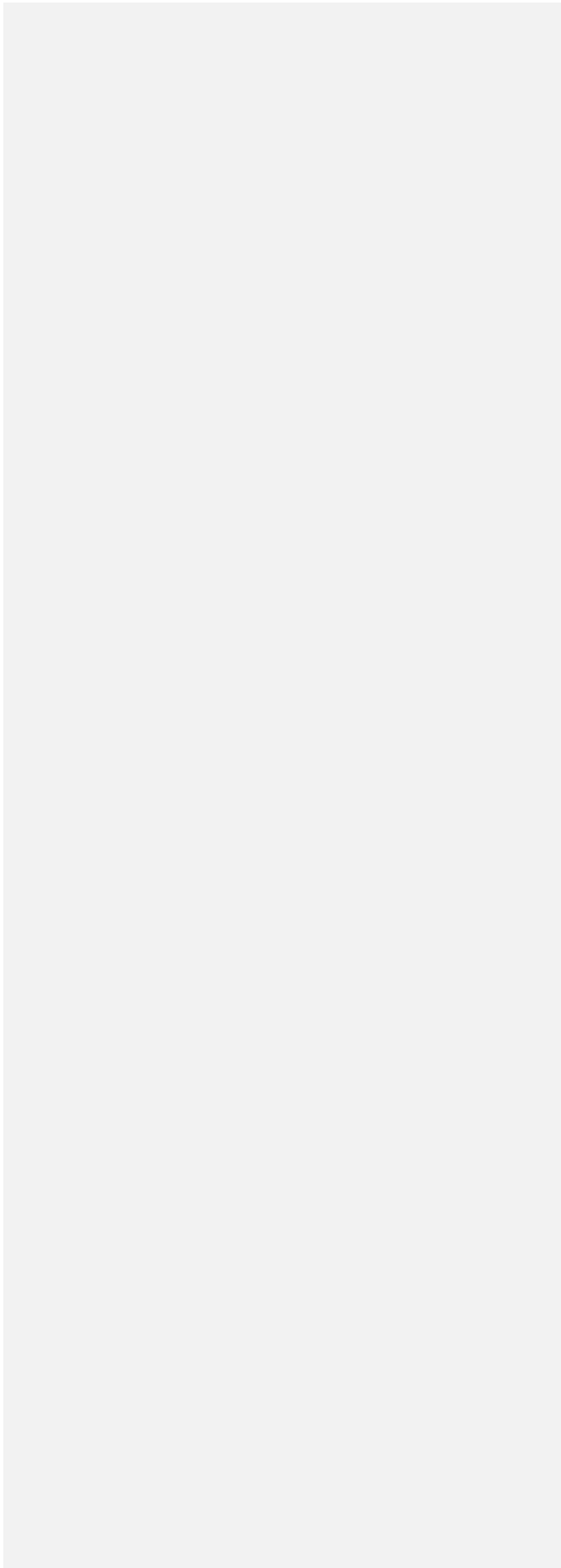
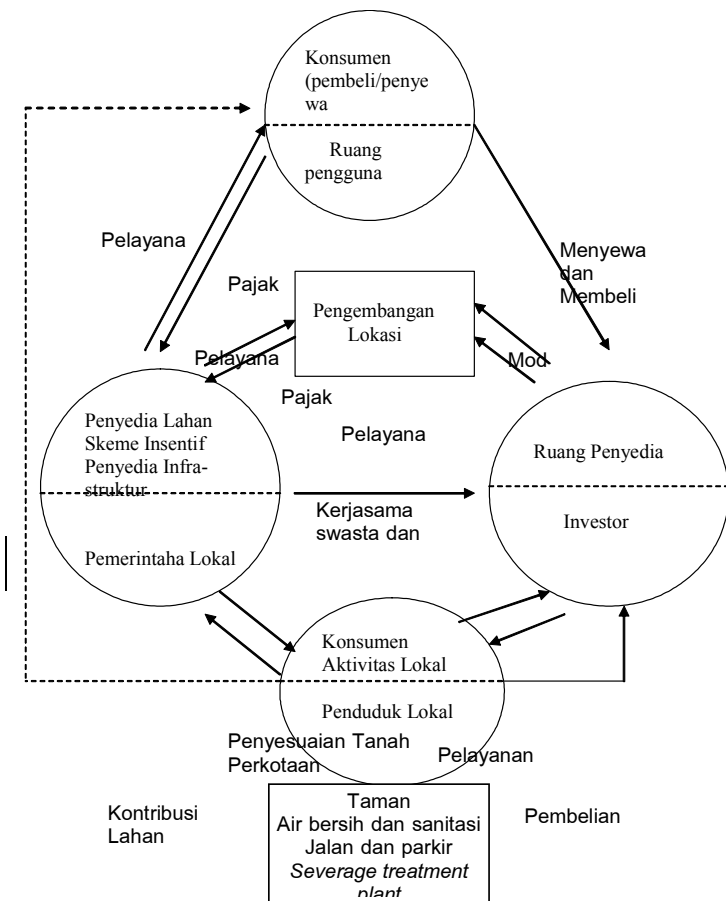
onomi

nen

h

21

**Model Kerjasama Pelaku Kunci**



Sementara insentif yang bersumber baik dari pemerintah pusat, daerah ataupun investor dapat dilakukan melalui komponen biaya sebagai berikut :

**Pemerintah Pusat :**

1. Komponen Biaya Produksi :

- DED (Bangunan Tipikal) } → Menpera
- Supervisi (Bangunan Tipikal) }

2. Komponen Biaya Lahan, PSD Perkotaan dan PSU Lingkungan :

- Biaya sertifikat HGB Induk → BPN
- Penetapan NJOP sebesar 50% tanah negara → Depdik
- Stimulan fisik PSD Perkotaan : Akses jalan, Jaringan air minum, sewerage treatment plan → Depdik
- Stimulan fisik PSU lingkungan → Menpera

3. Komponen Biaya lainnya :

- PPH final } → Depkeu/BI
- Subsidi bunga kredit konstruksi }

4. Komponen biaya kepemilikan sarusun :

- PPN } → Depkeu
- Subsidi KPR (uang muka, atau selisih bunga) }
- Sertifikat Hak Milik Sarusun } → PPN/ASPPAT/ISPAT
- Provisi dan transaksi PPAT }

**Pemerintah Daerah:**

1. Komponen Biaya Produksi: B. perijinan (advis planning/AMDAL, legalisasi rencana/SIPPT dan IMB)
2. Komponen Biaya Lahan dan PSU Lingkungan
  - Komponen TPU (3% dari nilai tanah)
  - Biaya PSU Lingkungan (sharing APBD)
  - PBB
3. Komponen Biaya Kepemilikan Sarusun
  - BPHTB (menetapkan pemberlakuan bebas BPHTB sebesar 60 jt dan keringan 25% dari sisanya berlaku otomatis)
  - Sertifikat layak huni/ IPB

**Partisipasi Investor:**

1. Komponen Biaya Produksi
2. Komponen Biaya Lainnya
  - OM Sebelum terjual
  - Marketing
  - Keuntungan
3. Komponen Biaya Kepemilikan

**KEBIJAKAN  
PERUMAHAN DAN  
PERMUKIMAN BAGI  
MASYARAKAT  
URBAN**

**DAFTAR PUSTAKA**

- A, de Bruijn Hans and Hans A.M Hufen. The traditional Approach to Policy Instruments, dalam B. Guy Peters. *Public Policy Instrument : Evaluating the Tools of Public Administration*. 1998. Edward Elgar
- Chambers, Robert 1983. *Rural Development Putting the Last First*. Published by Longman Inc.
- Chase, Gordon. 1979. *Implementing a Human Service Program: How Hard Will it Be?*. New York City.
- Drakakis – Smith, D. 1979. *Low Cost Housing Provision in the Third World*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London
- Giddens, Anthony. 1995. *The Constitution of Society : The Outline of the Theory of Structuration*. Polity Press Cambridge - UK
- Grindle, S. Merilee dan Thomas W.John. 1991. *Public Choices and Policy Change : Political Economy of Reform in Developing Countries*. The John Hopkins University Press. London
- Huque, Ashraf. 1975. *The Myth of Self Help Housing*. Washington D.C : Oxford University Press
- Howlett, M and Rames M. 1995. *Studying Public Policy, Policy Cycles dan Policy Subsystems*. Oxford University Press, Toronto
- Korten, Frances .1985. *Community Participation a Management Perspectives on Obstacles Aoptian Bureaucracy and The Poor: Closing the Gap (David Korten and Flipo B Alfonso (eds.) The Asian Institute of Management, Manila, 2<sup>nd</sup> Printing*.
- Miles, M.B dan Huberman, A.M. 1984. *Qualitative Data Analysis, A Sourcebook of New Methods*. SAGE Publications, Beverly Hills, London, New Delhi
- Parson, Wayne. 1995 *Public Policy : An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis* . Edward Elgar Publishing, Inc. USA
- Peter, B. Guys and Frans K.M Nispen. 1998. *Public Policy Instrument, Evaluating the Tool of Public Administration*. Edward Elgar.
- Schubert, C . 1979. *Integrated Improvement of Marginal Settlement*. Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs, N.J
- Stoker, Garry.1995. *The Comparative Study of Urban Regimes*, dalam Pierre John. *Urban and Regional Policy*. The international Library of Comparative Public Policy. Edwars Elgar
- Stone, Clarence N. 1995. *Systemic Power in Community Decision Making : A Restament of Stratification Theory*, dalam Pierre, John. *Urban and Regional Policy*. The International Library of Comparative Public Policy. Edward Elgar.
- Strauss, Anselm and Corbin, Juliet.1990. *Basics of Qualitative Research : Grounded Theory Procedures and Techniques*. Sage Publication.

Journal

**KEBIJAKAN  
PERUMAHAN DAN  
PERMUKIMAN BAGI  
MASYARAKAT  
URBAN**



- Agrawal, P. 2000. Urban Land Consolidation : a Review of policy and Procedures in Indonesia and other Asian Countries. *GeoJournal* 49. March
- Boonyabancha, Somsook. 2005. Baan Mancong : Going to Scale with "Slum" and Squatter Upgrading in Thailand. *Journal of Environment dan Urbanization* Vol 17 No. 1 April
- Keith, M. Henderson. 2001. Urban Service Delivery in Developing Countries. *The international Journal of Public Sector Management*. Vol 14. No 4
- Paula Kantor and Padmaja Nair. 2003. Risk and Responses Among the Urban Poor in India. *Journal of International Development, J.Int. Dev.* 15.957-967
- Yntiso Gebre. 2003. Resettlement and the Unnoticed Losers : Impoverishment Disasters among the Gumz in Ethiopia. *Human Organization*. Vol.62 No. 1