

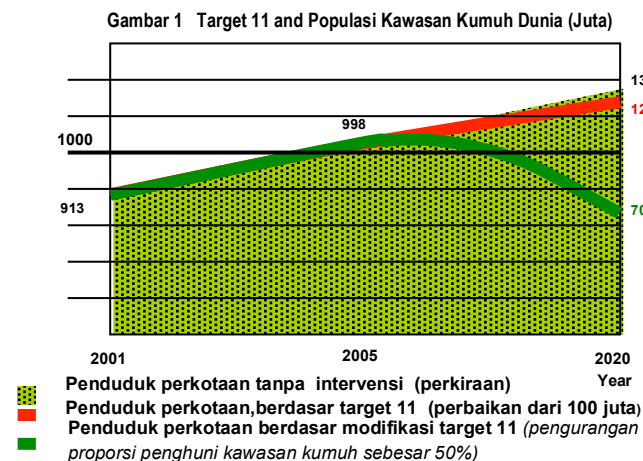
# Peluang dan Tantangan Penanganan Permukiman Kumuh melalui Kemitraan Pemerintah, Swasta dan Masyarakat

oleh Oswar Mungkasa<sup>1</sup>

## Latar Belakang

Sejak beberapa dekade terakhir, terjadi perkembangan penduduk dunia yang demikian pesat. Tercatat populasi penduduk dunia saat ini telah mencapai 6,5 miliar jiwa. Jumlah tersebut akan terus bertambah sehingga pada tahun 2050 diperkirakan mencapai angka 9 miliar. Hal yang menarik bahwa perkembangan penduduk perkotaan ternyata juga meningkat sangat tajam. Pada tahun 2008, batas psikologis 50 persen telah terlampaui (PBB, 2008)<sup>2</sup>.

Kondisi ini juga terjadi di Indonesia. Pada tahun 2010, penduduk Indonesia yang tinggal di perkotaan telah mencapai 118 juta atau sebesar 49,8% dari seluruh penduduk Indonesia. Angka tersebut cukup fantastis, dengan membandingkan kondisi tahun 1950 yang hanya sekitar 12,4% penduduk yang tinggal di perkotaan. Jadi hanya dalam waktu 60 tahun separuh penduduk Indonesia telah bertempat tinggal di wilayah perkotaan.



Telah menjadi semacam gejala yang lazim di perkotaan bahwa penambahan penduduk akan diikuti pertumbuhan permukiman kumuh. Berdasarkan laporan UN-Habitat (badan PBB untuk masalah perumahan dan permukiman), penduduk di kawasan padat kumuh selama 15 tahun terakhir mengalami pertumbuhan cepat. Pada tahun 1990, penduduk kawasan padat kumuh di dunia sekitar 700 juta jiwa. Pada tahun 2000 bertambah menjadi sekitar 900 juta jiwa. Sampai dengan tahun 2005, terdapat hampir 1 miliar penduduk perkotaan di dunia yang

tinggal di kawasan padat kumuh. Pada tahun 2020, UN-Habitat memperkirakan sekitar 1,4 miliar penduduk di wilayah perkotaan di dunia, akan menempati kawasan padat kumuh. Lebih jelas pada Gambar 1.

Pemukiman padat dan kumuh juga ditemui di kota-kota di Indonesia. Pada tahun 2010, sekitar 12,57% rumah tangga menempati rumah kumuh. Data lain menunjukkan bahwa hampir

<sup>1</sup> Bekerja di Bappenas sejak tahun 1992, pernah bekerja di Biro Perencanaan dan Anggaran Kementerian Perumahan Rakyat (2010-2012), anggota pengurus Yayasan Dana Mitra Lingkungan (2008- sekarang), anggota Dewan Pakar Ikatan Ahli Teknik Penyehatan/Teknik Lingkungan Indonesia/IATPI (2010-sekarang).

<sup>2</sup> Penduduk perkotaan rata-rata meningkat setiap tahunnya sebesar 3,54%. Pada tahun 1950, penduduk dunia yang tinggal di perkotaan hanya 29%, tahun 1970 (35,9%), 1990 (43%) dan pada tahun 2000 sekitar 46,7%. Dengan asumsi rata-rata pertumbuhan penduduk 1,8% per tahun, pada tahun 2030 jumlah penduduk perkotaan di dunia diperkirakan akan mencapai 4,9 miliar atau sekitar 60% dari jumlah penduduk dunia.

seperempatnya, yakni 23,1 persen atau sekitar 25 juta orang, tinggal di kawasan permukiman kumuh. Meningkat dari sekitar 21 juta pada tahun 2005. Dari keseluruhan kota di Indonesia, diperkirakan sekitar 10 kota di Indonesia memiliki masalah dengan permukiman kumuh, yaitu Jakarta, Medan, Semarang, Bandung, Batam, Palembang, Makassar, Banjarmasin, Surabaya, dan Yogyakarta<sup>3</sup>.

Berdasarkan luasan kumuh, pada tahun 2004 luas permukiman kumuh mencapai 54.000 hektar. Sementara tahun 2009, luas permukiman kumuh menjadi 57.800 hektar. Dalam rentang lima tahun, kawasan kumuh bertambah menjadi 3.800 hektar.

Kondisi ini telah menjadi agenda penting pemerintah dengan mempertimbangkan bahwa perumahan telah menjadi hak asasi sebagaimana dicantumkan dalam pasal 40 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyatakan *setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak*. Termasuk juga pada Perubahan Kedua UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus Tahun 2000, Pasal 28H Ayat (1) disebutkan bahwa : *Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, berhak memperoleh pelayanan kesehatan*. Hal ini kemudian dijabarkan dalam Visi Kemenpera yaitu *Setiap Keluarga Indonesia Menghuni Rumah yang Layak*.<sup>4</sup> Selain itu, Permukiman kumuh telah menjadi agenda global. Sebagaimana yang tercantum dalam *Millenium Development Goals* (MDGs) Target 7D yaitu mencapai peningkatan yang signifikan dalam kehidupan penduduk miskin di permukiman kumuh (minimal 100 juta) pada tahun 2020.

Namun kemampuan pemerintah menangani permukiman kumuh terkendala oleh ketersediaan dana yang sangat terbatas. Sebagai ilustrasi, pada RPJMN Tahun 2010-2014 pemerintah hanya bisa menata dan menangani lingkungan permukiman kumuh seluas 655 hektar. Kondisi ini disikapi oleh masyarakat sendiri dengan membangun dan meningkatkan kualitas permukiman mereka secara swadaya. Fakta menunjukkan bahwa kontribusi masyarakat baik pada tingkat komunitas maupun individu dalam pembangunan perumahan sangat signifikan. Tidak terdapat data yang pasti tetapi UN-Habitat menunjukkan bahwa sekitar 70 persen investasi perumahan di negara-negara berkembang dilakukan oleh masyarakat khususnya dalam bentuk rumah tumbuh (*progressive housing/incremental shelter*). Bahkan di Indonesia jumlahnya mencapai 90-95 persen (*UN-Habitat, 2005*). Upaya masyarakat ini sebenarnya sejalan dengan Agenda 21 dan Deklarasi Habitat II yang menekankan perlunya pembangunan mengedepankan strategi pemberdayaan (*enabling strategy*) didalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 juga secara jelas mencantumkan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman sebagai suatu keniscayaan.

---

<sup>3</sup> Jakarta Pusat misalnya, 30% wilayahnya dinyatakan sebagai kawasan kumuh. Sementara, kota Bandung, berdasarkan laporan Bank Dunia (2002), pada tahun 1999, sekitar 44% dari total kelurahan adalah area permukiman kumuh.

<sup>4</sup> Visi ini juga sekaligus merupakan penjabaran amanat Agenda Habitat 1996 (Istanbul) yaitu "Adequate shelter for all" dan "Sustainable Human Settlement Development in an Urbanizing World".

Walaupun demikian, upaya masyarakat tersebut terkendala oleh kurang memadainya kapasitas mereka dalam melaksanakan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman. Selain juga beberapa faktor eksternal lainnya. Akibatnya ditengarai upaya masyarakat tersebut tidak berdampak signifikan pada peningkatan kualitas perumahan dan kawasan permukiman bahkan semakin memperburuk situasi. Pada kondisi ini kemudian keterlibatan swasta menjadi penting artinya, ketika pemerintah dan masyarakat terkendala oleh kemampuan pendanaan, dan kapasitas dalam menangani permukiman kumuh.

Menyadari hal ini, dan mempertimbangkan bahwa pembangunan perumahan tidak lagi menjadi tanggungjawab pemerintah semata, melainkan juga pemangku kepentingan lainnya, menjadi menarik menjawab pertanyaan bentuk kemitraan diantara pemerintah, swasta dan masyarakat.

### **Ketersediaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011**

Keberadaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang merupakan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan, pada prinsipnya sangat mendorong meningkatnya perhatian terhadap penanganan perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Hal ini terlihat jelas dengan penambahan satu bab khusus yaitu Bab VIII tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh. Bahkan penambahan pasal pencegahan terhadap terbentuknya permukiman kumuh merupakan suatu kemajuan yang signifikan. Selain itu, Undang-Undang ini juga telah mengadopsi paradigma masyarakat sebagai subyek yang dipercaya akan menjadikan upaya pencegahan dan penanganan permukiman kumuh lebih bernas.

### **Peran Pemangku Kepentingan**

Secara umum peran pemangku kepentingan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (PKP) mendapat porsi pembahasan yang cukup besar berupa partisipasi masyarakat, peran dan tanggungjawab pemerintah dan pemerintah daerah. Walaupun tidak dibahas secara eksplisit tentang peran dunia usaha, namun pada beberapa bagian tercantum dengan jelas peluang keterlibatan dunia usaha.

**Partisipasi Masyarakat.** Berpatokan pada materi Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011, pada dasarnya keterlibatan masyarakat tidak hanya pada upaya pemenuhan rumah secara fisik tetapi juga meliputi keseluruhan proses mulai dari perencanaan sampai pengawasan. Jadi ketika masyarakat terpenuhi kebutuhannya akan rumah, hal tersebut telah melalui proses yang betul. Perumahan swadaya tidak lagi diartikan secara sempit ketika keterlibatan mereka hanya pada saat membangun rumah. Walaupun tentu saja dibalik itu terdapat kewajiban yang juga harus dipenuhi oleh masyarakat. Secara jelasnya kita dapat merujuk pada pasal 129 terkait hak dan pasal 130 terkait kewajiban dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman, secara eksplisit dinyatakan bahwa perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan

kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat. Sementara penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian, termasuk di dalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu.

Jadi dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman tidak akan paripurna tanpa keterlibatan masyarakat di dalamnya. Hal ini menjadikan peran masyarakat menjadi suatu keniscayaan dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman. Tanpa adanya partisipasi masyarakat, hasil pembangunan PKP menjadi kurang dapat dipertanggungjawabkan.

Hak masyarakat diatur secara jelas dalam pasal 129 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 bahwa dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, setiap orang berhak (a) menempati, menikmati, dan/atau memiliki/memperoleh rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur; (b) melakukan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; (c) memperoleh informasi<sup>5</sup> yang berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; (d) memperoleh manfaat dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; (e) memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialami secara langsung sebagai akibat penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; dan (f) mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan terhadap penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan masyarakat.

Sementara kewajiban masyarakat diatur dalam pasal 130, yang pada dasarnya mewajibkan masyarakat ikut terlibat dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, dalam bentuk (a) menjaga keamanan, ketertiban, kebersihan, dan kesehatan di perumahan dan kawasan permukiman; (b) turut mencegah terjadinya penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan dan membahayakan kepentingan orang lain dan/atau kepentingan umum; (c) menjaga dan memelihara prasarana lingkungan, sarana lingkungan, dan utilitas umum yang berada di perumahan dan kawasan permukiman; dan (d). mengawasi pemanfaatan dan berfungsinya prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman.

Bentuk keterlibatan ini diperjelas dengan menyatakan bahwa di setiap tahapan pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang meliputi (i) perencanaan; (ii) pengaturan; (iii) pengendalian; dan (iv) pengawasan, masyarakat dilibatkan secara aktif.

Secara tegas keterlibatan masyarakat disebutkan pada beberapa kegiatan yaitu (a) kegiatan perencanaan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah; (b) konsolidasi tanah<sup>6</sup>. Dalam banyak literatur dikatakan bahwa kendala terbesar pembangunan

---

<sup>5</sup> Yang dimaksud dengan "informasi" adalah pengetahuan tentang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang antara lain meliputi peraturan, kebijakan, program, kegiatan, informasi kebutuhan dan penyediaan rumah, serta sumber daya yang dapat diakses.

<sup>6</sup> Definisi operasional konsolidasi tanah adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dalam usaha penyediaan tanah untuk kepentingan

perumahan adalah keterbatasan tanah yang diakibatkan oleh mahalannya harga tanah, bukti kepemilikan tanah yang belum teradministrasi dengan baik, ketidaksesuaian dengan rencana tata ruang. Salah satu upaya yang sering dilakukan dalam penataan lahan adalah melalui skema konsolidasi tanah. Keseluruhan proses konsolidasi tanah ini dilakukan dengan melibatkan masyarakat; (c) pemantauan dalam konteks pengendalian pembangunan kawasan permukiman yang berupa kegiatan pengamatan terhadap penyelenggaraan kawasan permukiman melalui laporan masyarakat; (d) proses pendataan dalam kaitan penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh; (e) pengelolaan untuk mempertahankan dan menjaga kualitas perumahan dan permukiman secara berkelanjutan yang dilakukan secara swadaya dengan difasilitasi<sup>7</sup> oleh pemerintah daerah; (f) proses peremajaan<sup>8</sup>.

Hal yang relatif baru dalam undang-undang adalah terkait upaya pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru yang dilaksanakan salah satunya melalui pemberdayaan masyarakat berupa pendampingan dan pelayanan informasi terhadap pemangku kepentingan bidang perumahan dan kawasan permukiman melalui pendampingan dan pelayanan informasi<sup>9</sup>. Kemudian selanjutnya dalam penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh wajib didahului proses pendataan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat.

Peran masyarakat dilakukan dengan memberikan masukan dalam (a) penyusunan rencana pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; (b) pelaksanaan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; (c) pemanfaatan perumahan dan kawasan permukiman; (d) pemeliharaan dan perbaikan perumahan dan kawasan permukiman; dan/atau (e) pengendalian penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;

Untuk meningkatkan efektifitas pemenuhan peran masyarakat dibentuk forum pengembangan perumahan dan kawasan permukiman, yang mempunyai fungsi dan tugas (a) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat; (b) membahas dan merumuskan pemikiran arah pengembangan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; (c) meningkatkan peran dan pengawasan masyarakat; (d) memberikan masukan kepada Pemerintah; dan/atau (e) melakukan peran arbitrase dan mediasi di bidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

---

*pembangunan perumahan dan permukiman guna meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011).*

<sup>7</sup> Yang dimaksud dengan “difasilitasi oleh pemerintah daerah” adalah upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan keswadayaan masyarakat dalam pengelolaan perumahan, antara lain dalam bentuk pemberian pedoman, pelatihan/penyuluhan, serta pemberian kemudahan dan/atau bantuan.

<sup>8</sup> Yang dimaksud dengan “peremajaan” adalah pembangunan kembali perumahan dan permukiman yang dilakukan melalui penataan secara menyeluruh meliputi rumah dan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan permukiman.

<sup>9</sup> pelayanan informasi adalah kegiatan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk pemberitaan hal terkait upaya pencegahan perumahan kumuh dan permukiman kumuh, meliputi rencana tata ruang, perizinan, standar perumahan dan permukiman.

**Peran Pemerintah.** Berdasar komentar umum Nomor 15 dari Komite PBB tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya bahwa hak atas rumah sebagaimana hak asasi lainnya menghasilkan tiga tipe kewajiban bagi negara yaitu kewajiban menghargai (*to respect*), kewajiban melindungi (*to protect*), dan kewajiban memenuhi (*to fulfil*).

- *Kewajiban menghormati.* Kewajiban ini mengharuskan negara tidak mengganggu baik langsung maupun tidak langsung keberadaan hak atas rumah. Kewajiban termasuk misalnya tidak membatasi akses kepada siapapun.
- *Kewajiban melindungi:* mengatur pihak ketiga. Kewajiban ini mengharuskan negara untuk menghalangi campur tangan pihak ketiga dengan cara apapun keberadaan hak atas rumah. Pihak ketiga termasuk individu, kelompok, perusahaan dan institusi yang dibawah kendali pemerintah. Kewajiban termasuk mengadopsi regulasi yang efektif.
- *Kewajiban memenuhi:* fasilitasi, promosi dan penyediaan. Kewajiban ini mengharuskan pemerintah mengambil langkah untuk memenuhi hak atas rumah. Hal ini sejalan dengan apa yang tercantum dalam UUD 1945 Pasal 28 I Ayat (4) bahwa pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara khususnya pemerintah. Bagaimana bentuk tanggungjawabnya?.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, disebutkan bahwa pembinaan penyelenggaraan meliputi perencanaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan. Kegiatan perencanaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat<sup>10</sup>.

Pemerintah dan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembinaan mempunyai tugas diantaranya mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR; dan memfasilitasi penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat, terutama bagi MBR. Sementara pemerintah kabupaten/kota secara tegas juga mempunyai tugas memberikan pendampingan<sup>11</sup> bagi orang perseorangan yang melakukan pembangunan perumahan.

Pemerintah dan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembinaan mempunyai wewenang diantaranya (a) menyusun dan menetapkan norma, standar, pedoman, dan kriteria rumah, perumahan, permukiman, dan lingkungan hunian yang layak, sehat, dan aman; (b) menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman; (c) menyusun dan menyempurnakan peraturan perundangundangan bidang perumahan dan kawasan permukiman; (d) memberdayakan pemangku kepentingan<sup>12</sup> dalam bidang perumahan dan kawasan

---

<sup>10</sup> Yang dimaksud dengan “peran masyarakat dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman” adalah pelibatan setiap pelaku pembangunan dalam upaya pemenuhan kebutuhan perumahan bagi seluruh masyarakat.

<sup>11</sup> Yang dimaksud dengan “pendampingan bagi orang perseorangan” adalah upaya memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat yang berprakarsa dan berupaya melakukan pembangunan rumah secara mandiri. Pendampingan dapat berupa pembimbingan, penyuluhan, dan bantuan teknis untuk mewujudkan kesadaran masyarakat dalam mencegah tumbuh berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

<sup>12</sup> Yang dimaksud dengan “memberdayakan para pemangku kepentingan” adalah upaya meningkatkan peran masyarakat dengan memobilisasi potensi dan sumber daya secara proporsional untuk mewujudkan perumahan dan

permukiman pada tingkat nasional; (e) melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dalam rangka mewujudkan jaminan dan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam bermukim;

Kewajiban lainnya dari Pemerintah adalah memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR. Untuk itu, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan. Adapun kemudahan dan/atau bantuan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR dapat berupa (a) subsidi perolehan rumah; (b) stimulan rumah swadaya; (c) insentif perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan; (d) perizinan; (e) asuransi dan penjaminan; (f) penyediaan tanah; (g) sertifikasi tanah; dan/atau (h) prasarana, sarana, dan utilitas umum. Selain itu, Pemerintah dan pemerintah daerah memberikan kemudahan dan/atau bantuan pembiayaan untuk pembangunan dan perolehan rumah umum dan rumah swadaya bagi MBR.

Beberapa kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah secara tegas juga disebutkan melibatkan masyarakat atau dengan memfasilitasi masyarakat yaitu (a) penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh wajib didahului proses pendataan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat, (b) peremajaan; (c) penetapan lokasi yang akan ditentukan sebagai tempat untuk pemukiman kembali; (d) memfasilitasi pengelolaan yang dilakukan untuk mempertahankan dan menjaga kualitas perumahan dan permukiman secara berkelanjutan oleh masyarakat secara swadaya; (e) memberikan pendampingan bagi orang perseorangan yang melakukan pembangunan rumah secara swadaya.

Peran dunia usaha secara khusus tidak terwadahi dalam undang-undang tersebut, namun secara umum telah terwakili dalam porsi partisipasi masyarakat. Walaupun demikian, secara lebih rinci peran dunia usaha yang dilengkapi dengan aspek kemitraan dengan pemerintah dan masyarakat sebaiknya dilengkapi. Rujukannya pada salah dua asas penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yaitu kemitraan dan keterpaduan.

***Keterlibatan Dunia Usaha.*** Secara umum keterlibatan dunia usaha beragam, dimulai dari mengembangkan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta mengembangkan industri bahan bangunan yang mengutamakan pemanfaatan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan. Selain itu, ketika menjadi badan hukum yang melakukan pembangunan perumahan, diwajibkan mewujudkan perumahan dengan hunian berimbang. Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dapat memberikan insentif kepada badan hukum untuk mendorong pembangunan perumahan dengan hunian berimbang.

Selain itu, pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pengembangan lingkungan hunian perkotaan, pembangunan lingkungan

---

*kawasan permukiman yang madani. Para pemangku kepentingan antara lain meliputi masyarakat, swasta, lembaga keuangan, Pemerintah dan pemerintah daerah.*

hunian baru perkotaan, dan pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan dapat membentuk atau menunjuk badan hukum untuk melaksanakan tugas tersebut. Berkaitan dengan itu, perencanaan kawasan permukiman, termasuk perencanaan pengembangan lingkungan hunian perkotaan yang diantaranya mencakup penyusunan rencana pencegahan tumbuhnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh, ditetapkan dapat dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan setiap orang.

Dalam proses penyiapan pembangunan perumahan, dimungkinkan kegiatan konsolidasi tanah dilaksanakan melalui kerja sama dengan badan hukum, yang dilakukan berdasarkan perjanjian tertulis antara penggarap tanah negara dan/atau pemegang hak atas tanah dan badan hukum dengan prinsip kesetaraan yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang. Kerja sama dengan badan hukum dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi penggarap tanah negara atau pemegang hak atas tanah dapat bersama-sama meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah.

Salah satu tantangan utama dalam pembangunan perumahan khususnya penyediaan rumah bagi MBR adalah ketersediaan dana murah jangka panjang yang berkelanjutan. Untuk itu, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah harus melakukan upaya pengembangan sistem pembiayaan untuk penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang meliputi lembaga pembiayaan, pengerahan dan pemupukan dana, pemanfaatan sumber biaya, dan kemudahan atau bantuan pembiayaan. Sistem pembiayaan dapat dilakukan berdasarkan prinsip konvensional atau prinsip syariah melalui pembiayaan primer perumahan; dan/atau pembiayaan sekunder perumahan. Untuk itu, Pemerintah atau pemerintah daerah dapat menugasi atau membentuk badan hukum pembiayaan di bidang perumahan dan kawasan permukiman, yang bertugas menjamin ketersediaan dana murah jangka panjang untuk penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Pemanfaatan sumber biaya digunakan untuk pembiayaan konstruksi, perolehan rumah, pembangunan rumah, rumah umum, atau perbaikan rumah swadaya, pemeliharaan pemeliharaan dan perbaikan rumah, peningkatan kualitas perumahan dan kawasan permukiman, dan/atau kepentingan lain di bidang perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Salah satu asas pembangunan perumahan adalah keterpaduan, yang dalam hal ini diterjemahkan sebagai pembentukan forum yang terdiri dari unsur pemerintah, asosiasi perusahaan penyelenggara perumahan dan kawasan permukiman; asosiasi profesi penyelenggara perumahan dan kawasan permukiman, asosiasi perusahaan barang dan jasa mitra usaha penyelenggara perumahan dan kawasan permukiman, pakar di bidang perumahan dan kawasan permukiman, dan/atau lembaga swadaya masyarakat dan/atau yang mewakili konsumen yang berkaitan dengan penyelenggaraan pembangunan perumahan. Diharapkan keberadaan forum ini dapat menjembatani perbedaan pandangan, dan meningkatkan koordinasi, sekaligus berfungsi sebagai '*clearing house*' yang berujung pada peningkatan hasil guna dan daya guna pembangunan perumahan.



## **Kebijakan, Strategi dan Program Penanganan Permukiman Kumuh<sup>13</sup>**

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (PKP), secara eksplisit dicantumkan bahwa salah satu ruang lingkup penyelenggaraan PKP adalah pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Hal ini yang kemudian diterjemahkan dalam bentuk kebijakan, strategi dan program oleh berbagai institusi pemerintah yang bertanggungjawab. Walaupun demikian disadari bahwa kelemahan utamanya adalah tidak tersedianya payung kebijakan penanganan permukiman kumuh. Pada saat ini, yang tersedia baru berupa kebijakan dari masing-masing instansi pemerintah yang disesuaikan dengan tupoksinya dan dicantumkan pada masing-masing Rencana Strategisnya.

Dalam dokumen Rencana Strategis Kementerian Perumahan Rakyat Tahun 2010-2014, dicantumkan visi berupa Setiap Keluarga Indonesia Menempati Rumah yang Layak Huni, yang diterjemahkan dalam 5 (lima) misi dan 10 tujuan dengan salah satu tujuannya mengurangi luas lingkungan permukiman kumuh. Sementara sasaran strategis ditetapkan berupa terlaksananya penataan lingkungan perumahan dan permukiman kumuh seluas 655 Ha dengan jumlah penduduk terfasilitasi sebanyak 130.000 jiwa. Sementara sesuai dengan misinya, Kementerian Pekerjaan Umum menetapkan visinya berupa Terwujudnya Permukiman yang Layak Huni dan Seimbang, yang Mendorong Produktifitas bagi Seluruh Masyarakat, dengan 3 misi.

Penanganan permukiman kumuh terlihat tidak secara eksplisit disebutkan dalam misi tetapi menjadi ditetapkan sebagai salah satu tujuan dan sasaran strategis. Walaupun demikian dipercayai bahwa ketika seluruh misi dijalankan dengan baik, dengan sendirinya permukiman kumuh dapat tertangani.

**Program Pemerintah.** Penanganan permukiman kumuh telah dimulai sejak tahun 1969 melalui Program Perbaikan Kampung (*Kampoeng Improvement Program/KIP*) dan berakhir tahun 1989. Kemudian dilanjutkan dengan Pembangunan Perumahan Berbasis pada Kelompok (P2BPK) sepanjang periode 1989-2000. Pada saat bersamaan juga dilaksanakan KIP Komprehensif (1998-2002) yang telah mengadopsi aspek modal manusia dan modal sosial. Program sejenis juga dilaksanakan dengan menambahkan aspek modal ekonomi yaitu Program Pengentasan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) pada tahun 1999, dan *Community-Based Initiatives for Housing and Local Development* (COBILD) (2000-2003). Pada tahun 2004 diluncurkan *Neighborhood Upgrading and Shelter Sector Project* (NUSSP) yang mengadopsi aspek fisik, sosial, manusia dan ekonomi, dan kegiatan *Urban Renewal* yang fokus pada aspek fisik berupa pembangunan rumah susun, peremajaan kawasan dan penataan lingkungan. Kegiatan terbaru yang dicanangkan oleh presiden pada tahun 2011 adalah program Pro Rakyat Klaster IV yang berfokus pada penataan kawasan kumuh.

---

<sup>13</sup> *Permukiman Kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman). Definisi terkait lainnya dapat dilihat pada Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1.*

Sementara Kementerian Perumahan Rakyat pada tahun 2010 meluncurkan kegiatan Penanganan Lingkungan Perumahan dan Permukiman Kumuh Berbasis Kawasan (PLP2K-BK) dengan pendekatan Tridaya (manusia, lingkungan, ekonomi), kesesuaian dengan tata ruang, penyediaan Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU), dan keterpaduan dengan sektor lain. Kegiatan ini didukung dengan kegiatan bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) berupa penyediaan stimulan peningkatan kualitas (PK) dan pembangunan baru (PB) bagi rumah tangga kumuh, kegiatan pembangunan rumah susun sederhana sewa (rusunawa), dan disediakan skema pembiayaan melalui Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP)

Terlihat pada era tahun 2000, program yang dilaksanakan terbagi dalam 2 (dua) kategori yaitu yang bersifat menyeluruh dan fokus aspek fisik saja. Selain itu, perubahan yang terjadi tidak terlihat benang merahnya, kemungkinan karena kegiatan yang bersifat proyek dan tidak didukung oleh ketersediaan payung kebijakan penanganan permukiman kumuh.

**Pencapaian.** Berdasar data BPS, rumah tangga kumuh mengalami penurunan hanya sebesar 8,18 % sepanjang periode tahun 1993-2009. Sementara data Kemenpera menunjukkan sepanjang tahun 2010-2011, hanya berhasil difasilitasi dan simulasi penataan lingkungan permukiman kumuh seluas 141,7 ha.

Data Kementerian Pekerjaan Umum menunjukkan, melalui (i) kegiatan P2KP/PNPM Mandiri Perkotaan telah berhasil ditangani 41.988 kelurahan (1999-2012), (ii) kegiatan NUSSP berhasil ditangani 802 kelurahan dengan penerima manfaat 783.123 KK (2004-2010), (iii) kegiatan penataan kembali kawasan permukiman berhasil menjangkau 609 kawasan kumuh (2005-2012); (iv) kegiatan penataan bangunan dan lingkungan menjangkau 821 kelurahan (2005-2012); (v) kegiatan peningkatan masyarakat miskin perkotaan (program Pro Rakyat Klaster IV) menjangkau 5 kawasan dengan penerima manfaat 4.481 KK (2011-2012) (Pra Seminar Nasional Penanganan Perumahan dan Pemukiman Kumuh, 2012).

Keseluruhan pencapaian di atas masih jauh dari target Kota Tanpa Permukiman Kumuh Tahun 2020, sehingga ditengarai upaya pencapaian target tersebut tidak akan tercapai tanpa adanya keterlibatan seluruh pemangku kepentingan.

### **Peluang dan Tantangan Kemitraan**

Pertumbuhan daerah perkotaan yang sangat pesat berujung pada meningkatnya kebutuhan tempat tinggal yang layak berikut prasarana, sarana dan utilitasnya. Pemerintah tidak mampu mengantisipasi kondisi ini sehingga pada akhirnya mendorong terciptanya kawasan kumuh perkotaan. Kondisi ini membuka peluang masyarakat secara swadaya memenuhi kebutuhannya. Fenomena ini kemudian diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang mengedepankan paradigma masyarakat sebagai subyek dengan membuka pintu keterlibatan masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan perumahan. Hal ini sekaligus membuka peluang terjadinya kemitraan antara pemerintah, dunia usaha dan masyarakat.

Disadari bahwa ketiga pihak mempunyai kepentingan berbeda yang berdampak pada perbedaan cara pandang terhadap penanganan permukiman kumuh. Walaupun demikian, bukan berarti kepentingan tersebut tidak dapat disamakan atau paling tidak di 'dekat' kan. Upaya ke arah sana dapat dilakukan dengan mengembangkan suatu forum pemangku kepentingan. Secara legal upaya ini didukung oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, dan saat ini cikal bakal forum tersebut telah terbentuk dalam bentuk Kelompok Kerja Perumahan dan Kawasan Permukiman (Pokja PKP), yang masih beranggotakan institusi pemerintah. Dibutuhkan upaya lanjutan untuk membentuk forum yang lebih terpadu dengan melibatkan pemangku kepentingan baik dunia usaha maupun masyarakat.

Konsep penanganan permukiman kumuh selama ini terlihat berubah sepanjang waktu dan kurang konsisten. Akar masalahnya terutama terkait tidak tersedianya sebuah kebijakan yang menyeluruh yang dapat menjadi acuan penanganan permukiman kumuh. Akibatnya masing-masing kementerian dan pemerintah daerah menyiapkan skema kegiatan yang berbeda-beda. Hal ini juga menyulitkan dunia usaha dan masyarakat ketika terlibat dalam kegiatan penanganan permukiman kumuh. Keberadaan Kebijakan Nasional Penanganan Permukiman Kumuh yang dikembangkan secara partisipatif akan sangat membantu mengoptimalkan sumber daya yang ada. Kebijakan ini juga sebaiknya terpadu dengan kebijakan terkait khususnya penanggulangan kemiskinan, dan tata ruang.

Pengambilan keputusan dipengaruhi oleh hasil analisis yang dapat dipertanggungjawabkan yang didukung oleh data yang valid. Sampai saat ini, ketersediaan data yang dapat diandalkan masih menjadi obsesi bagi kita semua. Ketiadaan data menghambat terjadinya keterbukaan, yang sekaligus menghalangi terjadinya kemitraan. Saling percaya merupakan landasan utama sebuah kemitraan. Dibutuhkan upaya yang ekstra keras untuk dapat menyepakati kategori data dan definisi operasionalnya. Diharapkan keberadaan forum pemangku kepentingan dapat mendorong penyepakatan data dan informasi tentang permukiman kumuh.

Jika mengamati kegiatan penanganan permukiman kumuh selama ini yang dilakukan melalui proyek pemerintah, terlihat kurang tersedia ruang untuk keterlibatan dunia usaha. Keterlibatan dunia usaha baik melalui dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) maupun investasi langsung belum optimal. Dibutuhkan upaya pengembangan skema proyek pemerintah yang memberi peluang keterlibatan dunia usaha, sehingga kegiatan dunia usaha tersebut terinternalisasi dalam proyek pemerintah.

Penanganan permukiman kumuh telah menjadi urusan wajib pemerintah daerah sehingga kemitraan di daerah akan terjadi diantara masyarakat, dunia usaha dan pemerintah daerah. Namun ditengarai kapasitas pemerintah daerah baik sebagai pendamping masyarakat maupun sebagai mitra dunia usaha masih kurang memadai. Disamping itu, masih banyak pengambil keputusan di daerah yang belum memandang penting penanganan permukiman kumuh. Dibutuhkan upaya advokasi, dan peningkatan kapasitas dari pemerintah pusat.

Tantangan utama bagi pemerintah dalam penyediaan rumah bagi MBR adalah harga rumah yang tidak terjangkau. Untuk itu, dunia usaha dapat menjadi mitra pemerintah dalam mengembangkan teknologi konstruksi dan bangunan yang memungkinkan terciptanya rumah

layak huni yang terjangkau. Dari sisi pembiayaan, dunia usaha juga dapat menjadi mitra pemerintah dalam menyediakan sumber pembiayaan jangka panjang. Termasuk juga keterlibatan perusahaan dalam menyediakan sumber pembiayaan bagi pekerjanya.

Penanganan permukiman kumuh skala kawasan seperti peremajaan, dan pembangunan baru melalui pembangunan dan peremajaan rumah susun sewa (rusunawa) dapat dilaksanakan bersama oleh pemerintah dan dunia usaha. Skema BOT (Build, Operate, Transfer) dan sejenisnya dapat menjadi pilihan. Pemerintah dapat menyiapkan skema *Public Service Obligation (PSO)* untuk meningkatkan kemampuan MBR membayar biaya sewanya.

Sebagaimana ditetapkan dalam undang undang bahwa keterlibatan masyarakat pada keseluruhan proses, sehingga dunia usaha juga dapat bermitra dengan pemerintah dan masyarakat dalam proses penyiapan dokumen rencana pengembangan sampai konsolidasi tanah. Tidak hanya kegiatan yang bersifat bisnis tetapi juga *charity* melalui dana CSR.

Keterlibatan masyarakat dan dunia usaha dalam penanganan permukiman kumuh telah menjadi suatu keniscayaan. Tinggal bagaimana seluruh pemangku kepentingan bersama-sama menciptakan upaya terobosan dan berkomitmen melaksanakannya (OM)