

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENANGANAN RUMAH TIDAK LAYAK HUNI

Abdul Sabaruddin¹⁾, Achmad Lamo Said¹⁾

¹⁾Dosen Program Studi Administrasi Publik, Universitas Sembilanbelas November Kolaka, Sultra

ABSTRACT

The research objective is to analyze the collaborative process governance in the handling of uninhabitable houses. The benefits of research can enrich the study of cooperation between organizations and give birth to form relationships between organizations. The method used a qualitative approach. The data collection is done by observation, focus group discussion (FGD), interviews, and document tracking. Data analysis techniques with interactive analysis includes the step of data reduction, data presentation and data verification / conclusion. The results of the research, collaborative governance process in the handling of uninhabitable houses in Kolaka and North Kolaka done through formal and informal mechanisms. The collaborative governance process: (1) the dialogue between the actors, (2) build consensus, and (3) a commitment to the goal. Collaboration informally done by forming working groups (POKJA PKP) and Kolaka Regent Decree No. 188.45 / 307/2017 on self-help housing stimulus assistance (BSPS). While not formally put forward the deliberations. Based on this, collaborative governance mechanisms should be established formally through a cooperation contract (written agreement), so that the actors have a responsibility in the distribution of resources.

Keywords: Collaborative governance, uninhabitable house

1. PENDAHULUAN

Rumah merupakan kebutuhan dasar setiap manusia sebagai tempat tinggal untuk jangka waktu tertentu. Dalam Undang Undang Dasar (UUD) 1945 dan pasal 28 H Amandemen UUD 1945, diamanatkan rumah adalah salah satu hak dasar rakyat dan oleh karena itu setiap warga negara berhak untuk bertempat tinggal dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat. Selain itu, rumah juga merupakan kebutuhan dasar manusia dalam meningkatkan harkat, martabat, mutu kehidupan dan penghidupan, serta sebagai pencerminan diri pribadi dalam upaya peningkatan taraf hidup, serta pembentukan watak, karakter dan kepribadian bangsa.

Namun tidak semua masyarakat memiliki rumah yang layak huni. Hal ini disebabkan karena kondisi ekonomi masyarakat yang tidak mampu menyiapkan dan memenuhi kebutuhan rumah yang layak dan sehat. Berdasarkan data di Kabupaten Kolaka, tercatat 4.196 unit rumah dan Kabupaten Kolaka Utara 6.717 unit rumah tidak layak huni. Banyaknya jumlah rumah tidak layak huni tersebut, diperlukan adanya upaya pemerintah dan aktor-aktor non pemerintah untuk mengatasi permasalahan tersebut. Salah satu program pemerintah melalui Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) dalam memenuhi kebutuhan perumahan yang layak huni adalah program bantuan stimulan perumahan swadaya (BSPS) dan inovasi pemerintah daerah melalui program bedah rumah atap, lantai, dan dinding (ALADIN).

Collaborative governance merupakan model baru dalam mengatasi keterbatasan pemerintah dengan melibatkan *stakeholder* atau aktor non pemerintah dalam bingkai sinergitas. Upaya untuk menanganai rumah tidak layak huni, pemerintah tidak mungkin mengandalkan kemampuan sendiri, tetapi pemerintah harus melibatkan aktor-aktor lain yang memiliki visi yang sama. Pemerintah Kabupaten Kolaka dan Kolaka Utara dalam mewujudkan rumah layak huni dan sehat telah bekerjasama dengan beberapa aktor antara lain pemerintah desa/kelurahan, dunia swasta, lembaga keuangan, dan masyarakat. Kolaborasi saat ini menjadi bagian penting dalam manajemen sektor publik dan *collaborative governance* sendiri berkaitan penuh dengan pengambilan suatu kebijakan dimana ada proses penyatuan antar *stakeholders*.

Berbagai penelitian *collaborative governance* sudah banyak dilakukan, diantaranya penelitian Samuel Sandoval-Solis, Rebecca, L. Teasley, Daene C. McKinney, Gregory A. Thomas, and Carlos Patino-Gomes, (2013) dengan judul *Collaborative Modelling to Evaluate Water Management Scenarios in The Rio Grande Basin*. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan proses model kolaborasi dan hasil pengembangan model perencanaan sumber daya pengairan untuk mengevaluasi manajemen pengairan di Rio Grande Basin.

¹ Korespondensi penulis: Abdul Sabaruddin, Telp. 0 85241785877, abdulsubaruddin@ymail.com

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses kolaborasi mempengaruhi model perencanaan pengairan dalam meningkatkan persediaan air untuk kepentingan stakeholder dan lingkungan.

Kemudian [1]. “*Collaborations as an Implementation Strategy: An Assessment Of Six Watershed Management Programs*”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi muncul sebagai strategi penting dalam pengelolaan enam daerah aliran sungai: Inland Bays (DE), Lake Tahoe (CA, NV), Narragansett Bay (RI, MA), Salt Ponds (RI); Tampa Bay (FL), dan Tillamook Bay (OR). Pada tingkat operasional, kolaborasi digunakan untuk memberikan layanan publik seperti perizinan, pendidikan publik, pelatihan, pemantauan lingkungan, dan pengumpulan data. Pada tingkat pembuatan kebijakan, partisipan terlibat dalam berbagai kegiatan yang berorientasi pada pembagian informasi, penyatuan sumber daya, dan mengembangkan kebijakan dan norma-norma bersama. Ada juga upaya untuk melembagakan kebijakan bersama dengan mengembangkan perjanjian formal, menciptakan program-program baru, dan mengembangkan lembaga-lembaga baru.

Sama'un Jaja Raharja (2008) “Model Kolaborasi dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum”. Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan dan menganalisis relasi antar stakeholder yang terlibat dalam pengelolaan daerah aliran sungai Citarum dan merumuskan model kolaborasi pengelolaan daerah aliran sungai Citarum sehingga lebih efektif. Hasil penelitian disimpulkan bahwa, *pertama* pengelolaan daerah aliran sungai Citarum saat ini menunjukkan model pengelolaan independen dan sektoral. *Kedua*, relasi antar organisasi dalam pengelolaan DAS Citarum secara keseluruhan belum terstruktur dengan baik yang berimbas terhadap implementasi peran dan fungsi organisasi yang tumpang tindih, berbenturan dan juga kekosongan manakala ada persoalan yang urgen terjadi lapangan. Kemudian model kolaborasi yang sesuai untuk diterapkan dalam, pengelolaan DAS Citarum adalah model interpenden yang didasarkan pada kerangka berpikir serba sistem yang mengarahkan perubahan midset untuk melihat sesuatu secara utuh (keseluruhan).

Dari berbagai penelitian tersebut diketahui bahwa bentuk kolaborasi menunjukkan adanya persoalan yang kompleks diantaranya kekaburan batasan kerjasama antar sektor, sifat dasar hubungan jaringan yang berharap lebih besar dari para manajer publik untuk berkolaborasi baik antar mereka sendiri maupun lintas batas sektoral. Kemudian kolaborasi dianggap sebagai kebutuhan, karena kolaborasi dilakukan karena keterbatasan sumberdaya baik sumberdaya keuangan (dana), manusia, teknologi, dan informasi yang dimiliki pemerintah. Namun demikian, masih memerlukan perhatian terkait pendekatan kolaborasi, hal ini terjadi karena masih sedikit penelitian yang mengkaji kegagalan kolaborasi. Sehingga, penelitian ini akan mengidentifikasi proses *collaborative governance* dalam penanganan tidak layak huni.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan di dua kabupaten yaitu Kabupaten Kolaka dan Kolaka Utara Provinsi Sulawesi Tenggara dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Sumber data yang digunakan untuk membahas masalah dalam penelitian ini, yakni data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara, observasi dan *focus group discussion (FGD)*. Sedangkan data sekunder berupa dokumen kebijakan, peraturan, data-data statistik dan berbagai data kualitatif lainnya. Jenis data tersebut diperoleh dari berbagai dokumen, surat kabar, arsip, jurnal, disertasi, karya ilmiah, data statistik dan lain-lain. Data yang diperoleh kemudian dianalisis menggunakan model interaktif. Dalam model interaktif terdapat tiga komponen analisis menurut [2], yaitu: reduksi data; penyajian data; dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Proses *Collaborative Governance* Dalam Penanganan Rumah Kumuh

Proses *collaborative governance* dalam penanganan rumah tidak layak huni di Kabupaten Kolaka dan Kolaka Utara meliputi tahapan sebagai berikut :

1. Dialog antar aktor

Pada tahap ini dimaknai sebagai bentuk komunikasi antar aktor atas isu tertentu. Dialog ini bertujuan untuk menyatukan pemahaman dan merumuskan pembagian kerja dan tanggungjawab masing-masing aktor dalam menyelesaikan masalah-masalah publik. Berdasarkan temuan penelitian, tahap dialog antar aktor dalam penanganan rumah tidak layak huni di Kabupaten Kolaka dan di Kabupaten Kolaka Utara dilakukan melalui forum resmi yang menghasilkan kontrak kerja dan non formal (tidak resmi).

Kerjasama kolaborasi dalam bentuk formal dilakukan dengan membentuk kelompok kerja perumahan dan kawasan permukiman (POKJA PKP). Pembentukan POKJA PKP dilakukan di Kabupaten Kolaka melalui

Keputusan Bupati Kolaka No. 188.45/307/2017 yang beranggotakan unsur pemerintah, organisasi swasta, lembaga perbankan, badan usaha milik negara (BUMN), dan pengurus program kota tanpa kumuh (KOTAKU). POKJA ini terbentuk atas pertimbangan untuk mendukung program pemerintah guna terselenggaranya pengembangan perumahan dan kawasan permukiman yang berkelanjutan serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Sehingga masyarakat mampu bertempat tinggal serta memiliki rumah layak huni yang aman, sehat, dan berkelanjutan. Forum ini menjadi wadah diskusi antar aktor dalam penyusunan perencanaan dan pelaksanaan penanganan rumah tidak layak huni melalui program bantuan stimulan perumahan swadaya (BSPS) dan program bedah rumah ALADIN (atap, lantai, dan dinding).

Sementara di Kabupaten Kolaka Utara, kolaborasi aktor dalam penanganan rumah tidak layak huni dilakukan secara tidak formal. Perencanaan dan pelaksanaan program penanganan rumah tidak layak huni mengedepankan musyawarah, sehingga menghilangkan struktur dan prosedural birokrasi. Pemerintah Kabupaten Kolaka Utara belum membentuk kelompok kerja baik dalam program bedah rumah ALADIN maupun BSPS yang mengharuskan adanya kelompok kerja sesuai petunjuk teknis dalam penanganan rumah tidak layak huni.

Kehadiran POKJA dalam penanganan rumah tidak layak huni di Kabupaten Kolaka mengakibatkan mekanisme perencanaan dan pelaksanaan penanganan rumah tidak layak huni menjadi prosedural dan formal. Situasi ini memberikan kesempatan kepada pihak yang terlibat mengetahui informasi tentang kewajiban masing-masing pihak dalam kegiatan penanganan rumah tidak layak huni. Sehingga masing-masing pihak yang berkolaborasi mudah mengontrol atau mengawasi penyelenggaraan layanan tersebut.

1. Membangun Konsensus

Tahap ini merupakan fase untuk menghasilkan kesepakatan bersama antar aktor dalam penanganan masalah-masalah publik. Membangun konsensus memiliki makna bahwa pengambilan keputusan harus dilakukan dengan proses musyawarah, sehingga menghasilkan keputusan yang bersifat mengikat dan memiliki kekuatan untuk memaksa aktor yang berkolaborasi. Aktor-aktor yang terlibat dalam penanganan rumah tidak layak huni di Kabupaten Kolaka dan Kolaka Utara memiliki tanggungjawab masing-masing yang telah diputuskan secara bersama-sama.

Namun demikian, hasil penelitian terungkap tanggungjawab masing-masing pihak dalam pelaksanaan program penanganan rumah tidak layak huni masih terjadi hambatan. Salah satunya adalah keterlambatan dunia usaha mendistribusikan bahan bangunan, termasuk kesepakatan dalam pemanfaatan sumberdaya lokal dalam pelaksanaan program yang belum berjalan dengan baik. Kesepakatan ini, belum terlaksana secara maksimal ketika program sudah berjalan, sehingga berdampak pada waktu penyelesaian pembangunan rumah tidak layak huni. Komitmen waktu penyelesaian, pendistribusian sumberdaya, dan pemberdayaan tenaga kerja lokal belum berjalan sesuai keputusan bersama pihak.

Kesepakatan dalam kolaborasi mencakup penyiapan anggaran oleh pemerintah daerah melalui APBN dan APBD dengan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagai pelaksana dan penanggungjawab program. Pemerintah desa/kelurahan terlibat dalam pendataan dan verifikasi rumah tidak layak huni. Pihak dunia usaha terlibat dalam penyediaan bahan bangunan dan masyarakat berpartisipasi dalam bentuk kesediaan untuk menjadi tenaga kerja dan kesiapan menyediakan bahan material (kayu, pasir, dan lain-lain).

Penanganan rumah tidak layak huni di Kabupaten Kolaka dan Kolaka Utara, pemerintah daerah lebih menonjolkan fungsi pengarahannya sedangkan pelaksanaan lebih banyak dilakukan Tim Fasilitator dan masyarakat. Pemerintah menjadi katalisator dan motivator untuk menggerakkan masyarakat dan swasta agar ikut berpartisipasi dalam penanganan rumah tidak layak huni. Besarnya kekuasaan pemerintah tidak kemudian menjadi dominan tetapi kekuasaan pemerintah diarahkan bagaimana membangun interaksi dengan dunia dan masyarakat untuk memanfaatkan potensi-potensi yang mereka miliki untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi dalam layanan perumahan yang layak.

Dengan demikian, mekanisme penanganan rumah tidak layak huni lebih mengedepankan musyawarah mufakat dan tidak menonjolkan mekanisme prosedural. Hal ini memperkuat pandangan Dwiyanto (2010) yang menjelaskan sistem pelayanan yang dibangun berdasarkan *trust* maka prosedur pelayanan dibuat dengan prinsip untuk memudahkan interaksi antarwarga pengguna dengan rezim pelayanan. Hal ini berimplikasi pada penyederhanaan proses kerja dari birokrasi pelayanan. Mereka dapat mengembangkan prosedur pelayanan yang mudah, sederhana dan tidak banyak menyita energi warga pengguna maupun penyelenggara layanan.

2. Komitmen pada tujuan

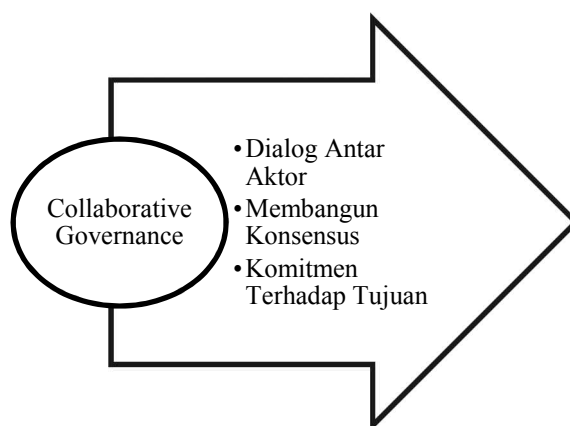
Fase ini menggambarkan pengakuan dari aktor-aktor yang terlibat dalam kolaborasi untuk bertanggungjawab dalam menyelesaikan masalah-masalah publik. Dalam hal ini, aktor-aktor yang berkolaborasi untuk tetap dalam visi dan misi yang sama untuk mencapai tujuan dari kolaborasi. Berdasarkan hasil penelitian, penanganan rumah tidak layak huni di Kabupaten Kolaka dan Kolaka Utara dilakukan melalui program bedah atap, lantai dan dinding (ALADIN) dan program bantuan stimulan perumahan swadaya (BSPS). Dasar kebijakan pelaksanaan program-program ini, Pemerintah Kabupaten Kolaka dan Kolaka Utara tertuang dalam misi Kabupaten Kolaka dan Kolaka Utara. Misi tersebut yakni terwujudnya kualitas lingkungan perumahan sehat, layak, dan nyaman serta meningkatkan kapasitas infrastruktur dan fasilitas wilayah, dengan sasaran meningkatnya kualitas dan jangkauan sarana/prasarana transportasi, perhubungan, perumahan dan permukiman, kebersihan dan fasilitas ekonomi wilayah.

Wujud komitmen pemerintah Kabupaten Kolaka dan Kolaka Utara dilakukan secara tertulis dan tidak tertulis. Di Kabupaten Kolaka, Bupati Kolaka Ahmad Syaifei menerbitkan Peraturan Bupati Kolaka Nomor 09 Tahun 2018 tentang Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS). Peraturan ini ditindaklanjuti dengan pembentukan kelompok kerja perumahan dan kumuh permukiman (POKJA PKP). POKJA ini beranggotakan unsur pemerintah, organisasi swasta, lembaga perbankan, badan usaha milik negara (BUMN), dan pengurus program kota tanpa kumuh (KOTAKU).

Sementara di Kabupaten Kolaka Utara, berlangsung secara informal yang mengedepankan komitmen dan kesepakatan bersama berdasarkan petunjuk teknis pelaksanaan program penanganan rumah tidak layak huni. Kerjasama kolaborasi tidak berlangsung dalam organisasi formal tetapi kolaborasi dijalankan berdasarkan konsensus (kesepakatan bersama). Penanganan rumah tidak layak huni di Kabupaten Kolaka Utara menjadi tanggungjawab Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan. Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan bertanggungjawab dalam pengambilan keputusan, tindakan, dan koordinasi dengan lembaga/instansi terkait dan lembaga non-pemerintah dalam penyelenggaraan urusan perumahan dan kawasan permukiman.

Hal ini sesuai pendapat [3] bahwa salah satu alasan terjadinya proses kolaborasi adalah adanya komitmen dan motivasi. Individu serta organisasi berkolaborasi dengan berbagai macam alasan termasuk ekonomi, sosial, organisasi atau politik untuk mengatasi kegagalan lintas sector [4], pengaruh sumber daya dan pengetahuan (Graddy & Chen, 2009), untuk pemberian pelayanan yang lebih [5], untuk mencari visibilitas atau legitimasi, dan untuk membangun hubungan kolaboratif.

Berdasarkan hal tersebut, proses *collaborative governance* dalam penanganan rumah tidak layak huni di Kabupaten Kolaka dan Kolaka Utara dapat digambarkan sebagai berikut



Gambar : Proses *Collaborative Governance* dalam Penanganan Rumah Tidak Layak Huni di Kabupaten Kolaka dan Kolaka Utara (Diolah, Tahun 2019)

Karakteristik *collaborative governance* dalam penanganan rumah tidak layak huni di Kabupaten Kolaka dan Kolaka Utara adalah kolaborasi tidak selalu didasarkan pada legitimasi yuridis sebagai basis formal. Tetapi kolaborasi bisa berlangsung dalam kerangka non formal. Kolaborasi *governance* dengan perjanjian resmi dicirikan dengan adanya organisasi formal dan perjanjian tertulis disertai pembagian tanggungjawab sumberdaya baik terwujud dan tidak terwujud. Sementara kolaborasi *governance* dalam

kerangka non formal dibangun berdasarkan komitmen dalam pembagian sumberdaya. Komitmen tersebut terkait dengan keinginan bersama untuk membantu masyarakat miskin dalam mewujudkan rumah layak huni dan layak kesehatan.

Berdasarkan hasil penelitian, *collaborative governance* sebaiknya dibangun secara formal melalui kontrak kerjasama atau perjanjian tertulis untuk jangka waktu tertentu sehingga masing-masing aktor memiliki tanggungjawab bersama yang terdiri dari sumberdaya, resiko, biaya dan manfaat. Karena kunci keberhasilan dari kolaborasi terletak pada kemampuan para pihak dalam merumuskan dan melembagakan visi bersama. Jika mereka berhasil melembagakan visi bersama maka akan menjadi dasar dalam merumuskan strategi dan aktivitas masing-masing aktor sehingga problem yang sering dihadapi dalam kerjasama kolaborasi akan dapat diatasi. Kemudian, salah satu bagian terpenting dalam *collaborative governance* adalah pertukaran sumberdaya yang dimiliki masing-masing aktor yang dipergunakan untuk kebutuhan penanganan rumah tidak layak huni.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan dan hasil penelitian, penulis merumuskan kesimpulan sebagai berikut :

1. Proses *collaborative governance* dalam penangana rumah tidak layak huni di Kabupaten Kolaka dan Kolaka Utara dilakukan dalam kerangka formal dan non formal. Proses *collaborative governance* dimula dari (1) dialog antar aktor, (2) membangun *consensus*, dan (3) komitmen terhadap tujuan.
2. *Collaborative governance* sebaiknya dibangun secara formal melalui kontrak kerjasama atau perjanjian tertulis untuk jangka waktu tertentu sehingga masing-masing aktor memiliki tanggungjawab bersama yang terdiri dari sumberdaya, resiko, biaya dan manfaat. Karena kunci keberhasilan dari kolaborasi terletak pada kemampuan para pihak dalam merumuskan dan melembagakan visi bersama.

5. DAFTAR PUSTAKA

- [1] M. Imperial, "Collaboration As Implementation Strategi An Assessment of Six Watershed Management Program," Dissertation Doctoral of Philosophy The School of Public and Environmental Affairs Indiana University, 2001.
- [2] Huberman and Miles, *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2014.
- [3] O'Leary and Vij, *Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?* . The Maxwell School of Syracuse University, 2012.
- [4] J. M. Bryson, B. C. Crosby, and M. M. Stone, "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from Literature," *Public Administration Review* 66 (Special Issue): 44-55, 2006.
- [5] R. Agranoff and M. M. Guire, *Collaborative Public Management: New Strategis for Local Government*. Washington. D.C. Georgetown: University Press, 2003.