

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

4.1.1 Kesimpulan Umum

Penelitian ini bertujuan menjawab dua pertanyaan utama: bagaimana implementasi kebijakan peningkatan kualitas permukiman melalui KTV berlangsung secara empiris berdasarkan delapan dimensi operasional Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2019, dan apa saja faktor pendorong serta penghambatnya berdasarkan kerangka Van Meter dan Van Horn (1975). Dari kedua pertanyaan tersebut, penelitian ini menghasilkan dua kesimpulan substantif yang saling terhubung.

4.1.2 Implementasi Kebijakan Peningkatan Kualitas Permukiman melalui Konsolidasi Tanah Vertikal

Implementasi Program KTV Rumah Cinta Damai secara empiris berhasil memenuhi substansi kedelapan dimensi operasional Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2019, namun keberhasilan tersebut bersifat prosedural-kontekstual, bukan prosedural-sistemik. Program berhasil bukan karena regulasi yang ada sudah lengkap dan operasional, melainkan karena pelaksana berhasil menavigasi kekosongan regulasi melalui diskresi adaptif yang sangat bergantung pada individu, mitra, dan momentum tertentu. Ketiadaan Juknis khusus KTV memaksa pelaksana memodifikasi prosedur konsolidasi tanah horizontal yang tidak dirancang untuk konteks lahan sangat sempit; deviasi dari ketentuan RDTR dikelola

melalui diskresi teknis dan legitimasi status *pilot project* tanpa penyelesaian administratif yang formal; dan absennya Standar Biaya Kegiatan mengunci program pada ketergantungan mitra CSR yang tidak dapat diasumsikan selalu tersedia.

Ketiga *gap* ini secara bersamaan menunjukkan bahwa Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2019, meskipun lebih komprehensif dari regulasi sebelumnya, masih mengandung kekosongan operasional yang signifikan untuk diterapkan di kawasan permukiman kumuh urban yang kondisinya jauh dari ideal. Dalam kerangka Lipsky (1980), keberhasilan yang bertumpu pada *street-level discretion* adalah keberhasilan yang tidak tahan uji replikasi: program yang sama dapat menghasilkan capaian yang sangat berbeda di tangan pelaksana berbeda, di lokasi berbeda, atau di era kepemimpinan yang berbeda.

Terlepas dari keterbatasan tersebut, capaian paling bermakna dari program ini bukan sekadar transformasi fisik hunian dari rumah 2x3 meter tanpa sanitasi menjadi unit 16 m² dengan kamar mandi individual. Capaian yang paling substantif adalah diterbitkannya SHM Sarusun bagi dua belas kepala keluarga yang sebelumnya tidak memiliki kepastian hukum atas tanah yang telah mereka huni selama puluhan tahun. Dalam perspektif Reerink dan van Gelder (2010), formalisasi kepemilikan ini adalah transformasi posisi sosial-ekonomi warga yang membuka akses terhadap bentuk-bentuk perlindungan dan investasi jangka panjang yang sebelumnya secara struktural tertutup bagi mereka. Ini adalah perwujudan konkret tujuan ke-empat Pasal 2 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 12 Tahun

2019 sekaligus argumen terkuat mengapa skema KTV layak dipertahankan dan dikembangkan sebagai instrumen kebijakan permukiman urban.

4.1.3 Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Peningkatan Kualitas Permukiman melalui Konsolidasi Tanah Vertikal

Berdasarkan kerangka Van Meter dan Van Horn (1975), keberhasilan implementasi kebijakan ditopang oleh lima faktor pendorong utama. Pertama, standar dan sasaran kebijakan yang jelas dan realistis sebagai *pilot project* dengan target terukur. Kedua, ketersediaan sumber daya memadai melalui skema kolaboratif multipihak dengan pendanaan terpenuhi dan SDM berkompeten. Ketiga, karakteristik organisasi pelaksana yang menunjukkan koordinasi lintas sektor solid dan fleksibilitas tinggi meskipun belum ada SOP terpadu. Keempat, sikap pelaksana yang berkomitmen tinggi, persuasif, dan empatik dengan pendekatan 'tarik-ulur' yang memberikan jeda waktu bagi warga. Kelima, lingkungan ekonomi dan politik kondusif dengan kebutuhan riil masyarakat dan *political will* kuat dari Pj Gubernur.

Adapun faktor penghambat utama adalah komunikasi kebijakan kepada masyarakat yang belum optimal. Meskipun komunikasi formal antarinstansi berjalan baik, *knowledge gap* tentang konsep KTV dan instrumen hukum belum sepenuhnya teratasi meskipun pendampingan intensif 8 bulan. Sebagian warga baru memahami bentuk dan implikasi hunian vertikal setelah pembangunan selesai. *Overlapping* program Kementerian PKP memicu kebingungan warga dan memecah preferensi, menunjukkan lemahnya koordinasi lintas sektor vertikal (pusat-daerah).

Keberhasilan implementasi Program KTV Rumah Cinta Damai merupakan hasil konvergensi enam variabel Van Meter dan Van Horn yang secara bersamaan berada dalam kondisi mendukung. Standar kebijakan yang cukup jelas meski belum lengkap, model pembiayaan kolaboratif yang tepat secara hukum pertanahan, tim pelaksana yang adaptif dan berkomitmen tinggi, koordinasi antarorganisasi yang terstruktur secara formal melalui Tim Koordinasi KT, serta *political will* kepemimpinan daerah yang kuat pada era Pj Gubernur Heru Budi Hartono seluruhnya bertemu dalam satu momentum yang oleh Kingdon (1984) disebut sebagai *policy window*. Kerentanan mendasar dari model keberhasilan semacam ini adalah bahwa ia bersifat rapuh: *window of opportunity* ini sewaktu-waktu dapat tertutup oleh pergantian kepemimpinan, perubahan prioritas anggaran, atau ketidaktersediaan mitra CSR, tanpa ada mekanisme institusional yang menjamin keberlanjutannya.

Faktor penghambat yang paling kompleks ditemukan pada variabel komunikasi, tidak hanya pada level koordinasi antarinstansi melainkan pada level yang lebih mikro dan jarang dikaji dalam literatur implementasi kebijakan permukiman: transmisi informasi intra-rumah tangga. Pola sosialisasi yang diwakili satu anggota keluarga menciptakan rantai komunikasi berlapis yang rentan distorsi, dan distorsi ini diperparah secara struktural oleh latar belakang pendidikan warga yang mayoritas tidak melampaui SMA.

Dalam kerangka Rogers (2003), ini adalah konsekuensi yang dapat diprediksi dari upaya mendifusikan inovasi dengan tingkat complexity tinggi melalui saluran interpersonal yang tidak terkontrol di komunitas dengan homofili

pendidikan rendah. Temuan ini memperluas literatur komunikasi kebijakan permukiman yang selama ini lebih banyak berfokus pada kualitas sosialisasi formal, dengan menawarkan unit analisis baru: rumah tangga sebagai arena transmisi dan distorsi informasi kebijakan yang memiliki dinamikanya sendiri. Sementara itu, faktor penghambat yang paling mendesak secara kebijakan tetaplah ketiadaan SBK dan Juknis khusus KTV yang tidak hanya membatasi skalabilitas, tetapi juga menciptakan ketidaksetaraan akses antarwilayah kumuh: hanya kawasan yang kebetulan menarik perhatian mitra filantropi berskala besar yang dapat ditangani, sementara kawasan lain dengan tingkat kekumuhan yang setara tertinggal tanpa solusi.

4.2 Saran

Berdasarkan temuan utama penelitian ini, saran yang dirumuskan bukan merupakan rekomendasi umum, melainkan respons langsung terhadap persoalan spesifik yang ditemukan dalam proses implementasi Program Konsolidasi Tanah Vertikal (KTV) Rumah Cinta Damai di Kelurahan Tanah Tinggi.

4.2.1 Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melalui Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman

1. Untuk mengatasi ketiadaan Petunjuk Teknis dan Standar Biaya Keluaran khusus KTV, DPRKP disarankan membentuk tim penyusun Juknis yang melibatkan ATR/BPN, Dinas Cipta Karya, dan akademisi dengan menjadikan *pilot project* Tanah Tinggi sebagai rujukan utama, sekaligus mengusulkan SBK

khusus KTV kepada BPKD agar program dapat dialokasikan dalam APBD tanpa ketergantungan penuh pada pendanaan CSR.

2. Untuk mengatasi deviasi RDTR yang belum terselesaikan secara administratif, DPRKP disarankan menginisiasi koordinasi lintas OPD bersama Dinas Cipta Karya dan Biro Hukum Pemprov DKI untuk menetapkan standar teknis KTV melalui Peraturan atau Keputusan Gubernur, memuat parameter seperti fleksibilitas luasan lahan minimum berbasis kepadatan eksisting, standar luasan unit sehat per KK, dan rasio ruang bersama.
3. Untuk mengatasi *knowledge gap* masyarakat di Tanah Tinggi yang secara sosial-ekonomi tergolong rentan, bukan semata dititik beratkan pada kurangnya intensitas sosialisasi, melainkan pada desain komunikasi yang belum menjangkau seluruh unit pengambilan keputusan dalam keluarga. Dalam konteks permukiman padat, informasi kerap terpusat pada satu perwakilan keluarga dan ditransmisikan secara lisan, sehingga memicu mispersepsi dan resistensi laten. DPRKP disarankan menggeser pendekatan sosialisasi dari paparan teknis formal menjadi pendekatan edukatif berbasis keluarga, mencakup kunjungan rumah yang menjangkau seluruh anggota keluarga dewasa, penyediaan materi yang dapat dipelajari ulang, serta verifikasi pemahaman sebelum persetujuan final diberikan.
4. Untuk mengatasi absennya mekanisme pengawasan bangunan yang permanen di tingkat kelurahan, DPRKP perlu menginisiasi koordinasi lintas OPD bersama Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang serta Biro Hukum Pemprov DKI untuk mendorong penerbitan Instruksi Gubernur yang menetapkan kelurahan sebagai

ujung tombak pengawasan bangunan tingkat pertama, dengan pembagian tugas yang jelas antar level pemerintahan serta dukungan minimal satu petugas pengawasan berkapasitas teknis dasar per kelurahan.

5. Untuk mencegah risiko ketergantungan pengelolaan jangka panjang pada mitra eksternal, DPRKP disarankan menetapkan skema transisi kemandirian PPB sebagai komponen wajib program KTV, berbasis target triwulanan yang mencakup pembentukan sistem administrasi iuran, operasionalisasi dana cadangan, penguatan kapasitas mandiri, hingga exit strategy pelepasan penuh tanggung jawab pengelolaan kepada warga.
6. Untuk mencegah risiko kumuh vertikal jangka Panjang juga membangun kesadaran masyarakat, DPRKP bersama dengan Yayasan Buddha Tzu Chi dapat melakukan pendekatan lintas generasi untuk membangun kesadaran kolektif serta mencegah reproduksi pola penerimaan terhadap hunian tidak layak. Program dapat diintegrasikan dengan kegiatan pembinaan seperti kelas kreatif, literasi, edukasi kebersihan, dan penguatan aspirasi pendidikan bagi penghuni KTV dan masyarakat sekitar. Dengan demikian, KTV tidak hanya menjadi intervensi fisik, tetapi juga instrumen pembangunan kapasitas sosial dan mobilitas antargenerasi.

4.2.2 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)

1. Untuk merespon ketiadaan Petunjuk Teknis dan Standar Biaya Keluaran (SBK), Kementerian ATR/BPN dapat melakukan penyusunan Petunjuk Teknis dan Standar Biaya Keluaran (SBK) Konsolidasi Tanah Vertikal dalam Nomenklatur

DIPA Kementerian ATR/BPN. Petunjuk Teknis KTV dapat mencakup: kriteria kelayakan lokasi, mekanisme pembagian unit berbasis Nilai Proporsional Persentase, prosedur formal deviasi RDTR, standar penyiapan masyarakat, serta persyaratan pembentukan dan operasional PPB. Bersamaan dengan itu, perlu ditetapkan SBK khusus KTV berbasis perhitungan aktual *pilot project* agar program dapat dianggarkan melalui APBN/APBD tanpa ketergantungan penuh pada CSR. Nantinya, petunjuk teknis dan standar biaya keluaran tersebut dapat diadopsikan oleh selu OPD terkait.

2. Temuan dari wawancara dengan Informan 5 menunjukkan bahwa pengumpulan sertifikat asli warga untuk proses konsolidasi menimbulkan kecemasan yang cukup signifikan (“harap-harap cemas”) meskipun sudah dilakukan pendekatan berulang. Kecemasan ini bukan karena itikad buruk pelaksana, melainkan karena tidak ada mekanisme yang memungkinkan warga memantau status dokumennya secara mandiri dan berkala. Langkah yang dapat segera diterapkan adalah menetapkan posko layanan terpadu di lokasi KTV sebagai prosedur standar sejak sertifikat awal dikumpulkan hingga SHM Sarusun diterbitkan, dengan jadwal operasional yang terpublikasi. ATR/BPN juga perlu menetapkan standar komunikasi proaktif minimal sebulan sekali kepada PPB, berisi informasi kemajuan proses sertifikasi, sehingga warga tidak perlu menunggu dalam ketidakpastian yang memperlemah kepercayaan terhadap program.
3. Tumpang tindih dengan program lain (misalnya bedah rumah) menunjukkan lemahnya sinkronisasi antarinstansi. ATR/BPN perlu memprakarsai mekanisme koordinasi mengikat berbasis *one map policy*, meliputi pemetaan

terpadu lokasi sasaran, protokol komunikasi tunggal kepada masyarakat, serta forum koordinasi berkala lintas kementerian dan pemerintah daerah sebelum pelaksanaan program.

4.2.3 Saran Akademik

Penelitian ini memiliki keterbatasan temporal karena dilakukan berdekatan dengan penyelesaian pembangunan fisik, sehingga dampak sosial-ekonomi jangka panjang Program KTV belum dapat dinilai secara komprehensif. Oleh karena itu, agenda penelitian lanjutan yang perlu dikembangkan meliputi:

1. Penelitian longitudinal pascahuni, dilakukan pada 1, 3, dan 5 tahun pasca penghunian dengan metode campuran (survei kesejahteraan, wawancara mendalam, dan observasi fisik bangunan) untuk menilai keberlanjutan sosial-ekonomi, kohesi sosial, akses kredit formal melalui SHM Sarusun, serta mobilitas pendidikan antargenerasi.
2. Studi komparatif model penanganan permukiman, dengan membandingkan efektivitas KTV dengan pendekatan lain seperti Rusunawa dan program bedah rumah dari aspek keberlanjutan hunian, kepastian hak atas tanah, dampak sosial komunitas, dan efisiensi biaya kebijakan.
3. Penelitian tentang dinamika komunikasi kebijakan dalam keluarga di kawasan permukiman padat, untuk memahami bagaimana informasi program ditransfer antaranggota keluarga, siapa sesungguhnya yang berperan sebagai pengambil keputusan dalam unit rumah tangga, dan faktor apa yang menentukan kualitas pemahaman kolektif keluarga terhadap program pemerintah. Temuan penelitian

ini dapat menjadi landasan empiris bagi desain strategi komunikasi berbasis keluarga yang lebih efektif pada program serupa di masa mendatang.

4. Penelitian tentang kapasitas kelembagaan Perkumpulan Penghuni Bangunan (PPB) pascaprogram, untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menentukan keberhasilan atau kegagalan PPB dalam mengelola hunian vertikal secara mandiri, termasuk struktur tata kelola, kapasitas penghimpunan iuran, dan kemampuan penyelesaian konflik antarpenghuni. Hasil penelitian ini penting sebagai dasar penetapan standar kelembagaan PPB dalam Petunjuk Teknis KTV yang akan disusun.
5. Penelitian replikabilitas Program KTV di kota-kota besar lain di Indonesia, untuk mengkaji sejauh mana model KTV yang dikembangkan di Jakarta dapat diadaptasi pada konteks sosial, budaya, dan regulasi tata ruang yang berbeda. Penelitian ini perlu mempertimbangkan variasi karakteristik kawasan padat antarkota, ketersediaan mitra CSR, serta kapasitas kelembagaan pemerintah daerah sebagai faktor penentu keberhasilan replikasi.

Implementasi saran-saran di atas memerlukan komitmen dan kolaborasi kuat dari seluruh pemangku kepentingan. Dengan perbaikan dan penguatan pada aspek-aspek yang telah diidentifikasi, Program Konsolidasi Tanah Vertikal memiliki potensi besar untuk menjadi solusi inovatif dan berkelanjutan dalam mengatasi permasalahan permukiman kumuh di kawasan urban padat, tidak hanya di Jakarta tetapi juga di kota-kota besar lainnya.