

4-16-2022

Apakah Penerapan Desentralisasi Memberikan Dampak yang tidak Baik? Studi Permukiman Kumuh di Jabodetabek

Meila Husna

Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia,
meila.husna21@gmail.com

Muhammad Halley Yudhistira

Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia, mhyudhistira@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jke>



Part of the [Public Affairs, Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Economics Commons](#), [Regional Economics Commons](#), and the [Urban Studies and Planning Commons](#)

Recommended Citation

Husna, Meila and Yudhistira, Muhammad Halley (2022) "Apakah Penerapan Desentralisasi Memberikan Dampak yang tidak Baik? Studi Permukiman Kumuh di Jabodetabek," *Jurnal Kebijakan Ekonomi*: Vol. 17: Iss. 1, Article 13.

DOI: 10.21002/jke.2022.05

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jke/vol17/iss1/13>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Economics & Business at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Kebijakan Ekonomi by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Jurnal Kebijakan Ekonomi
Vol. 17 No. 1 April 2022 : 60-74
p-ISSN 1858-2311; e-ISSN 2541-139X

Apakah Penerapan Desentralisasi Memberikan Dampak yang Tidak Baik? Studi Permukiman Kumuh di Jabodetabek

Meila Husna^{a*}, & Muhammad Halley Yudhistira^b

^aDepartemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia

^bDepartemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia

Abstract

The implementation of decentralization should have a positive impact on regional progress. Since its implementation in 2001, decentralization in Indonesia has become deeper and wider. Using the slum settlement policy as a study approach, this study will examine the impact of decentralization and how persistent these impacts are. The estimation results using RD-DiD shows that the implementation of decentralization has a negative correlation with the arrangement of slums in the Jabodetabek area. The area of slums is 45% greater than the year before decentralization or a non-decentralized area. Thus, in the aspect of structuring the slums, it can be concluded that decentralization does not work effectively and even tends to make things worse.

Key words: Decentralization, Slum Area, Regression Discontinuity

Abstrak

Penerapan desentralisasi seharusnya memberikan dampak yang positif pada kemajuan daerah. Sejak penerapannya tahun 2001, desentralisasi di Indonesia semakin dalam dan luas diterapkan. Menggunakan kebijakan penataan permukiman kumuh sebagai pendekatan studi akan dilihat dampak dari desentralisasi dan seberapa persisten dampak tersebut hadir. Hasil estimasi dengan menggunakan RD-DiD menunjukkan bahwa penerapan desentralisasi berkorelasi negatif dengan penataan permukiman kumuh di kawasan Jabodetabek. Luas permukiman kumuh lebih besar 45% dibandingkan dengan tahun sebelum desentralisasi atau daerah yang tidak terdesentralisasi. Dengan demikian dalam aspek penataan permukiman kumuh desentralisasi dapat dikatakan tidak berjalan efektif bahkan cenderung membuat keadaan lebih buruk.

Kata kunci: Desentralisasi, Permukiman Kumuh, Regression Discontinuity

PENDAHULUAN

Sebagai negara yang merdeka, Indonesia menganut sistem desentralisasi sebagai asas dalam menjalankan pemerintahannya. Dengan menganut sistem desentralisasi, pemerintahan akan terbagi ke dalam tingkatan vertikal mulai dari pemerintah pusat sampai pemerintah daerah yang meliputi pemerintah tingkat provinsi sampai ke desa. Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, pembagian

kekuasaan tersebut ditujukan agar dapat mempercepat pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah. Hal ini dapat terjadi karena pemerintah yang semakin dekat dengan rakyat, dalam bentuk pemerintah daerah, akan mampu menangkap kebutuhan lokal dan menciptakan kebijakan yang lebih sesuai tujuan (Bardhan, 2002).

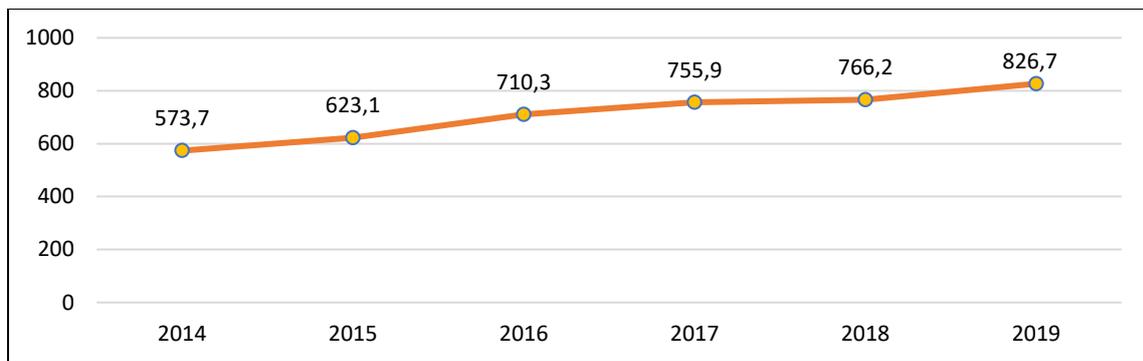
Tingkat penerapan atau level dari desentralisasi semakin lama menjadi semakin

*alamat korespondensi : meila.husna21@gmail.com

dalam dan luas. Setelah reformasi, tepatnya pada tahun 2001, penerapan sistem desentralisasi diwujudkan secara sah tidak hanya dalam bentuk politik namun juga fiskal. Peningkatan level desentralisasi dapat terlihat dari jumlah anggaran pemerintah daerah (Rodden, 2002). Pada kasus Indonesia, hal

yang berasal dari internal maupun eksternal kondisi daerah mampu mempengaruhi hal tersebut.

Beberapa studi mencoba mengevaluasi dampak dari desentralisasi dengan membandingkan keadaan sebelum dan



Grafik 1.1. Transfer ke Daerah dan Dana Desa 2014-2019 (dalam triliun)

Sumber: Kementerian Keuangan (2019)

tersebut ditandai dengan meningkatnya dana alokasi dari APBN ke pemerintah daerah. Pada grafik 1 dapat dilihat peningkatan dana transfer ke daerah selama enam tahun terakhir. Hal ini dilakukan menyusul semakin banyaknya kewenangan yang diserahkan oleh pusat ke daerah. Salah satu contohnya adalah program Dana Desa yang dimulai sejak tahun 2015.

Adanya peningkatan transfer ke daerah dalam rangka mendanai sistem desentralisasi diharapkan mampu menghasilkan *good outcomes* atau hasil yang baik berupa pengembangan daerah ke arah yang lebih maju. Studi dari Hankla (2009) menyebutkan bahwa keberhasilan desentralisasi dalam memajukan daerah dapat terlihat dari adanya fasilitas maupun kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah. Namun dalam praktiknya, hal tersebut tidak mudah untuk diwujudkan. Faktor-faktor baik

sesudah desentralisasi. Studi dari Lewis (1998) menyatakan bahwa desentralisasi dikatakan cukup berhasil dalam hal penyediaan air dimana kualitas dan kuantitas air di Kenya menjadi lebih baik ketika disediakan oleh pemerintah lokal dibanding saat disediakan oleh pemerintah nasional. Di sisi lain, studi dari Parry (1997) secara kontradiktif menyatakan bahwa penerapan level desentralisasi yang lebih luas di Chili tidak membawa dampak yang baik terutama pada penyelenggaraan sistem pendidikan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa efek dari penerapan desentralisasi tidak selalu sama di setiap aspek pada masing-masing daerah.

Sebagai negara yang juga menganut desentralisasi, hal tersebut juga terjadi di Indonesia. Di Indonesia, efek dari penerapan desentralisasi masih terasa samar. Dalam hal penyediaan barang publik, desentralisasi mampu menghadirkan keadaan yang lebih

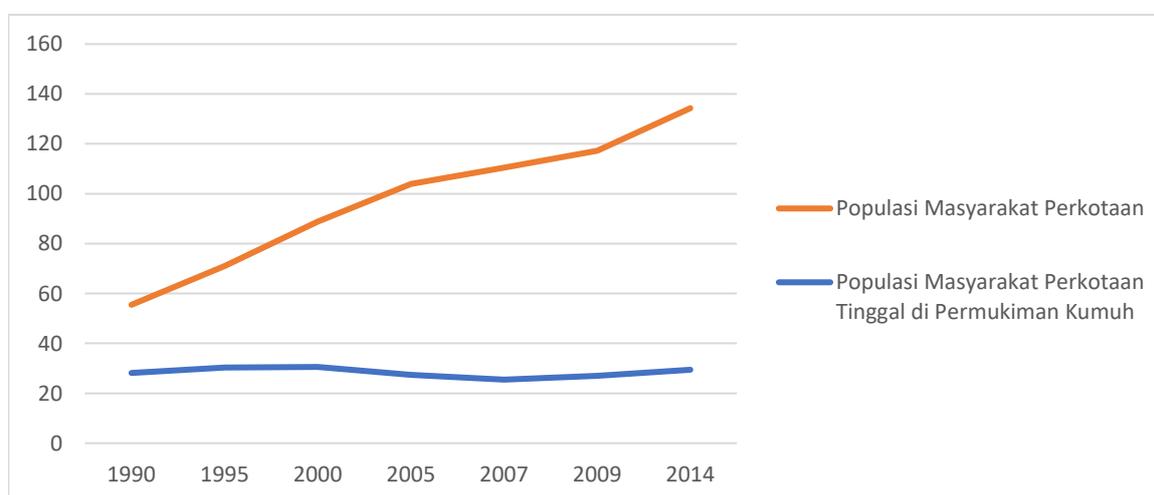
baik. Namun, di beberapa aspek lain justru desentralisasi memperlihatkan hasil yang sebaliknya (Smoke, 2006). Sayangnya belum ada studi yang secara spesifik mengeksekusi efek dari desentralisasi dan sejauh mana efek tersebut hadir. Beberapa studi desentralisasi di Indonesia seperti Miller (2013), Hill dan Yogi (2016), dan Sumarto *et. al.* (2014) hanya melakukan studi perbandingan tanpa mengevaluasi lebih jauh seberapa persisten dampak tersebut dihasilkan. Hal itulah yang kemudian mendasari diadakannya penelitian ini, yaitu untuk dapat melihat secara lebih jauh dampak dari penerapan desentralisasi itu sendiri.

Dalam melihat dampak desentralisasi pada penerapannya di Indonesia, dibutuhkan aspek yang spesifik untuk mendapatkan hasil yang lebih mendalam dalam menjelaskan sejauh mana dampak dari desentralisasi tersebut hadir. Kebijakan yang kemudian digunakan

slum area. Pemilihan kebijakan penataan permukiman kumuh bukanlah tanpa sebab mengingat pertambahan penduduk perkotaan di seluruh dunia yang diproyeksikan akan mencapai 2.5 trilyun jiwa pada tahun 2050².

Bertambahnya penduduk perkotaan berasosiasi langsung pada permasalahan permukiman sebagai salah satu bentuk kebutuhan primer dari masyarakat. Namun, pemenuhan kebutuhan berupa tempat tinggal masih menjadi komoditas yang sulit untuk dipenuhi oleh masyarakat miskin. Pasalnya, pengeluaran untuk tempat tinggal tidaklah kecil sehingga harga menjadi kendala utama untuk memperoleh tempat tinggal yang layak (Zhang, Zhang, & Hudson, 2018). Pada akhirnya, pembangunan rumah yang liar dan tidak layak huni menjadi solusi bagi kelompok miskin agar memiliki tempat untuk bernaung.

Pada grafik 1.2 dapat dilihat bahwa



Grafik 1.2. Jumlah Masyarakat Perkotaan dan Jumlah Masyarakat Perkotaan yang Tinggal di Permukiman Kumuh Tahun 1990-2014 (Juta Penduduk)

Sumber: World Population Review (2019)

sebagai pendekatan studi adalah kebijakan terkait penataan permukiman kumuh atau

pertumbuhan penduduk yang tinggal di perkotaan juga terjadi di Indonesia. Dalam

² Proyeksi dari The United Nations (PBB) dalam kurun waktu 2014 sampai 2050 dengan jumlah pertambahan terbesar ada di Asia kemudian diikuti oleh Afrika.

kurun 24 tahun, populasi masyarakat yang tinggal di perkotaan tumbuh hingga lebih dari 40 persen. Hal ini juga diikuti dengan keberadaan permukiman kumuh yang walaupun tidak ikut meningkat, namun tetap ada dan persisten antar tahunnya. Sampai pada tahun 2014, dari seluruh populasi masyarakat yang tinggal di perkotaan, 22 persen diantaranya bermukim di lokasi yang masuk dalam kategori kumuh.

Menurut BPS, permukiman kumuh atau *slum area* diartikan sebagai sebuah lingkungan yang padat dan terdiri dari rumah-rumah dengan kategori tidak layak huni. Secara legalitas hukum, permukiman kumuh dapat dikategorikan sebagai bangunan liar yang tidak memiliki izin. Adanya *slum area* di suatu wilayah menggambarkan masih banyaknya rumah tangga yang belum mampu mendapatkan kehidupan yang layak dan legal diukur dari segi tempat tinggal. Menurut UU No. 23 Tahun 2014, kebijakan ini merupakan tanggung jawab pemerintah daerah tingkat dua yakni kabupaten/kota. Secara spesifik nantinya hasil analisis yang akan dihasilkan adalah dampak dari desentralisasi terhadap efektivitas penerapan kebijakan permukiman kumuh.

Dalam kaitannya dengan tujuan desentralisasi, pendekatan permukiman kumuh dapat menggambarkan variabel kesejahteraan masyarakat terutama masyarakat perkotaan. Hal ini dikarenakan adanya permukiman kumuh dapat menggambarkan proporsi masyarakat yang belum dapat mengakses tempat tinggal yang layak (Zhang, 2017). Selain terkait dengan kesejahteraan masyarakat, kebijakan permukiman kumuh juga terkait dengan

aspek lain seperti pentaan wilayah kota. Studi dari Collins dan Shester (2013) menyatakan bahwa adanya permukiman kumuh akan mempengaruhi estetika dari wilayah tersebut. Suatu wilayah akan dipandang tidak menarik jika terdapat banyak permukiman kumuh. Hal ini kemudian menjadi lebih serius ketika wilayah tersebut merupakan wilayah yang vital seperti ibu kota. Collins dan Shester (2013) kemudian menambahkan bahwa permasalahan terkait tata wilayah ini nantinya juga akan mempengaruhi hal-hal lain dari wilayah tersebut seperti kenyamanan untuk tinggal dan kelayakan untuk berbisnis. Jika sebuah kota atau wilayah sudah tidak nyaman ditinggali dan dirasa tidak layak sebagai tempat untuk berbisnis maka nilai dari wilayah tersebut akan menurun.

Mempertimbangkan latar belakang di atas, maka penggunaan RD (*Regression Discontinuity*) dan DiD (*Difference in Difference*) sebagai metode penelitian akan sangat membantu terutama dalam melihat seberapa kuat dampak desentralisasi pada penerapan kebijakan penataan permukiman kumuh. Hal ini ditunjukkan dengan hasil estimasi yang bukan hanya menjelaskan adanya kausalitas namun juga membuktikan apakah hubungan sebab-akibat tersebut bersifat persisten. Selain itu, kombinasi dari kedua metode tersebut akan mampu mengontrol tren paralel antar tahun mulai dari sebelum sampai sesudah desentralisasi. Dengan demikian, penggunaan RD dan DiD dalam penelitian ini dirasa lebih unggul dibandingkan dengan metode lain.

Penggabungan metode RD dan DiD harus memperhatikan beberapa hal terutama konteks studi. Melihat kembali ke latar

belakang masalah maka Jabodetabek akan cocok untuk dijadikan sebagai ruang lingkup untuk melaksanakan studi. Pemilihan daerah Jabodetabek menjadi ruang lingkup studi didasarkan pada perbedaan tingkat pemerintah yang menaungi daerah Jakarta dan Bodetabek. Selain adanya perbedaan tingkat, pemilihan kawasan Jabodetabek sebagai konteks studi juga didasarkan pada kondisi fiskal yang berbeda pada dua daerah tersebut. Jakarta sebagai ibukota memiliki pendapatan daerah yang amat besar dengan kebijakan fiskal yang kecil. Hal ini kemudian menyebabkan Jakarta sebagai daerah yang mandiri jika dilihat dari struktur pendapatan dan belanja daerahnya. Sementara daerah Bodetabek masih harus bergantung pada dana dari pemerintah pusat. Hal ini

tanggung jawab pemerintah pusat mengingat peran Jakarta sebagai ibu kota negara. Berbeda dengan Jakarta, sejak disahkannya desentralisasi maka daerah-daerah di Bodetabek sudah menjadi daerah yang mandiri. Urusan kependudukan dan permukiman kemudian menjadi hak dan tanggung jawab daerah masing-masing yang diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah (Perda).

Selain itu fakta bahwa wilayah **Jabodetabek merupakan daerah tujuan urbanisasi** kemudian membuat permasalahan permukiman kumuh menjadi lebih nyata. Pada tabel 1.1 dapat dilihat pertumbuhan yang cukup pesat dari permukiman kumuh di hampir seluruh wilayah Jabodetabek selama kurun waktu 10 tahun. Jumlah tersebut

Tabel 1.1. Jumlah Kawasan Permukiman Kumuh Jabodetabek 2000 dan 2010

<i>Wilayah</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
<i>Jakarta</i>	<i>8.389.443</i>	<i>9.607.787</i>
<i>Bogor</i>	<i>5.508.826</i>	<i>4.771.932</i>
<i>Depok</i>	<i>1.143.403</i>	<i>1.738.570</i>
<i>Tangerang</i>	<i>1.325.854</i>	<i>1.798.601</i>
<i>Bekasi</i>	<i>3.332.296</i>	<i>4.965.272</i>

Sumber: BPS (2012)

menyebabkan tanggung jawab desentralisasi pada daerah Bodetabek lebih besar dan dalam dibandingkan Jakarta. Sehingga akan dirasa sangat cocok untuk menjadikan Bodetabek sebagai kelompok *treatment* sementara area Jakarta akan menjadi *control*.

Dalam hubungannya dengan penataan permukiman kumuh, Jabodetabek juga memiliki pengaturan yang berbeda. Undang-Undang No. 29 Tahun 2007 menyebutkan bahwa urusan kependudukan dan permukiman di Jakarta masih menjadi

diproyeksikan akan terus meningkat mengingkat arus urbanisasi yang masih terus berjalan sampai saat ini. Peningkatan jumlah urbanisasi cenderung akan menciptakan adanya permukiman kumuh. Dengan menggunakan Jabodetabek sebagai objek studi maka diharapkan dampak desentralisasi pada efektivitas kebijakan permukiman kumuh akan lebih terlihat.

TINJAUAN LITERATUR

Sistem Sentralisasi dan Desentralisasi di Indonesia

Baik sistem sentralisasi maupun desentralisasi, keduanya pernah

diselenggarakan di Indonesia. Menurut pasal 18 UUD 1945, setiap daerah sebenarnya memiliki hak otonomi atau hak untuk mengatur sendiri pemerintahannya. Namun demikian Indonesia tetap menggunakan sistem terpusat atau sentralisasi sampai tahun 2000. Sistem sentralistik yang diselenggarakan di Indonesia mencapai puncaknya pada masa orde baru dimana seluruh kuasa benar-benar berada pada tangan pemerintah pusat. Krisis pada tahun 1997 yang kemudian menjatuhkan orde baru kemudian menjadi momentum untuk menggagas sistem pemerintahan yang baru. Akhirnya pada tahun 2001, Indonesia resmi menggunakan sistem desentralisasi dengan memberikan hak otonomi pada setiap daerah.

Perubahan dari sistem sentralisasi ke desentralisasi tidak semena-mena dilakukan. *Quality control* yang ketat pada sistem sentralisasi seperti yang dikatakan oleh studi Wade (1990) sebelumnya nampak tidak ada sehingga implementasi suatu kebijakan dari pusat tidak sampai ke daerah dengan baik. Hal ini ditenggarai salah satunya karena luas Indonesia yang mencapai 1,905 juta km² yang kemudian membatasi pemerintah pusat untuk sampai ke daerah. Tidak adanya presensi pemerintah sampai ke daerah-daerah akhirnya menyebabkan terjadi pembangunan yang tidak merata dimana daerah pusat seperti Jakarta maju pesat sementara daerah lainnya tertinggal (Miller, 2013). Kegagalan

sistem sentralisasi yang dilaksanakan pemerintah Indonesia kemudian membawa pada gagasan untuk mengubah sistem pemerintahan menjadi desentralisasi.

Dianutnya sistem desentralisasi secara sah mulai tahun 2001 membagi pemerintahan menjadi tiga tingkat mulai dari pusat, provinsi, sampai kota/kabupaten. Terbaginya pemerintahan sampai ke tingkat kota/kabupaten kemudian membawa angin segar yang diharapkan mampu membawa kondisi Indonesia menjadi lebih baik terutama dalam hal pembangunan dan penataan wilayah daerah. Dengan hadirnya pemerintah hingga ke daerah, pembangunan dan penataan daerah akan dilakukan dengan memperhatikan karakteristik dari daerah tersebut. Hal ini juga sejalan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang desentralisasi yang menyebutkan bahwa tujuan diadakannya desentralisasi adalah mempercepat pembangunan di daerah tanpa melupakan karakteristik dari daerah tersebut.

Setelah 18 tahun secara resmi dijalankan, tujuan dari diselenggarakannya desentralisasi mulai dipertanyakan. Hal ini sejalan dengan penelitian dari Bahl *et. al.* (2002) sebelumnya dimana terdapat kemungkinan adanya pejabat daerah yang tidak memiliki kapabilitas yang cukup sehingga pembangunan dan penataan daerah akan terhambat. Selain tidak memiliki kapabilitas, pejabat daerah juga rentan terhadap kegiatan yang tidak baik seperti korupsi atau menyuap. Hal ini akan mempengaruhi bagaimana kebijakan di daerah akan dibuat dan diimplementasikan. Sebagai hasil, kebijakan yang ada mungkin akan kontra produktif atau

bahkan membawa hasil yang tidak baik seperti kemiskinan dan ketimpangan.

Permukiman Kumuh

Permukiman kumuh atau *slum area* dikenal sebagai lingkungan yang tersusun padat dari rumah-rumah kumuh atau tidak layak huni. Menurut data dari UN-Habitat tahun 2014, 30% masyarakat dari negara berkembang termasuk Indonesia, hidup di dalam permukiman yang kumuh. Dalam mengidentifikasi permukiman mana yang dapat digolongkan menjadi permukiman kumuh, Indonesia berpaku pada kriteria yang ditetapkan oleh BPS. Kriteria ini juga selaras dengan kriteria dari UN-Habitat. Kriteria permukiman kumuh yang ada di Indonesia adalah lingkungan yang tersusun dengan ciri-ciri rumah sebagai berikut: (1), luas rumah kurang dari 8 m² per orang. (2), rumah terbuat dari bahan tidak tahan lama seperti bamboo atau kayu murahan, serta lantai yang masih terbuat dari tanah atau kayu murahan. (3), tidak memiliki akses sanitasi yang baik berupa WC pribadi, melainkan menggunakan WC bersama dengan tetangga. (4), Tidak diterangi dan atau tidak memiliki cukup lampu atau akses listrik terbatas. (5), air yang digunakan untuk konsumsi atau mandi berasal dari sumber air yang tidak terlindung seperti sungai atau air hujan.

Keberadaan permukiman dengan ciri-ciri rumah seperti di atas biasanya terdapat di kota-kota. Permukiman kumuh berdiri sendiri tanpa izin yang legal. Lahan perkotaan yang sempit kemudian juga tidak memungkinkan adanya bangunan liar untuk berdiri sesuka hati. Hal ini yang kemudian membuat permukiman kumuh biasanya berada pada lokasi-lokasi yang juga tidak legal seperti di

bantaran kali, pinggiran rel, atau kolong jalan layang dan jembatan.

Permukiman Kumuh sebagai Wujud Aglomerasi Kemiskinan

Permukiman yang berdiri secara illegal dan terdiri dari rumah-rumah yang tidak layak tersebut biasanya dimiliki oleh rumah tangga miskin. Studi dari Lucci *et. al.* (2017) menyebutkan bahwa di dalam *slum area* atau permukiman kumuh terdapat rumah tangga paling miskin di sebuah perkotaan. Studi lainnya di tahun yang sama dari Zhang juga menyebutkan bahwa keberadaan permukiman kumuh di satu perkotaan akan menggambarkan kondisi kemiskinan di kota tersebut lewat proporsi rumah tangga yang belum dapat merasakan kehidupan layak. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa permukiman kumuh merupakan salah satu bentuk dari *agglomeration of poverty* atau berkumpulnya kemiskinan.

Pada kasus kemiskinan, proses aglomerasi dimulai dari meningkatnya tingkat urbanisasi (Desai, 2012). Adanya rumah tangga yang berani mendirikan perumahan tidak layak di suatu wilayah kemudian diikuti oleh rumah tangga lain yang sama-sama tidak memiliki kemampuan untuk menghuni rumah yang lebih layak. Hal ini kemudian terus berkembang sehingga menjadi permukiman kumuh atau *slum area*. Sama seperti proses aglomerasi lainnya, aglomerasi kemiskinan dalam bentuk permukiman kumuh juga memiliki manfaat seperti yang dituturkan oleh Marshall (1920). Namun, baik input atau pengetahuan yang beredar dikhawatirkan terjadi dalam bentuk yang tidak baik.

Adanya kesempatan untuk berbagi input atau *input sharing* dan menyebarkan

pengetahuan atau *knowledge spillover* dalam permukiman kumuh dapat menjadi bencana bila input atau ilmu dan pengetahuan yang dibagi berupa sesuatu yang buruk seperti penyakit. Studi dari Nolan (2015) menuturkan bahwa penyakit lebih mudah tersebar di area dengan lingkungan yang tidak sehat seperti pada permukiman kumuh. Studi di Uganda menyebutkan bahwa permukiman kumuh bahkan terkenal sebagai tempat penyebaran virus dan penyakit serius seperti HIV/AIDS. Studi tersebut juga menambahkan bahwa permukiman kumuh merupakan tempat penyebaran barang dan kegiatan terlarang seperti narkoba dan prostitusi. Dengan demikian, meskipun proses input sharing dan *knowledge spillover* tetap terjadi, namun keduanya berjalan di arah yang merugikan.

Melihat fakta tersebut maka dapat disimpulkan bahwa permukiman kumuh bukan hanya sekedar bangunan semi-formal yang didirikan di perkotaan. Permukiman kumuh dapat diibaratkan sebagai simbol masih banyaknya masyarakat yang belum merasakan kesejahteraan dinilai dari hunian yang layak. Lebih dari itu, permukiman kumuh atau *slum area* akan mempengaruhi perilaku dari masyarakatnya. Perilaku-perilaku tersebut kemudian dikhawatirkan akan mampu menyebar bahkan sampai ke luar permukiman kumuh itu sendiri. Pada akhirnya, pembahasan mengenai permukiman kumuh sebagai salah satu bentuk aglomerasi kemiskinan menjadi penting.

METODE

Desain dan Data Penelitian

Penggunaan RD (*Regression Discontinuity*)

didasarkan pada kemampuannya mengontrol tren paralel yang terdapat pada batas antara wilayah *treatment* dan *control*. Sementara penggunaan DiD ditujukan untuk mengontrol adanya perbedaan tren pada masa sebelum dan sesudah desentralisasi. Penggabungan dua metode tersebut akan mampu memberikan hasil estimasi yang lebih halus dengan *bias* yang lebih kecil (Shenoy, 2017). Pasalnya, penggabungan kedua metode tersebut bukan hanya menerangkan adanya kausalitas namun juga membuktikan adakah hubungan sebab akibat tersebut terjadi dengan persisten.

Pada penelitian mengenai dampak dari desentralisasi, penggunaan RD-DiD didahului dengan membentuk dua kelompok dimana daerah Jakarta menjadi kelompok *control*, sementara daerah Bodetabek menjadi kelompok *treatment*. Pembagian dua kelompok tersebut didasarkan pada jarak geografi menuju dan dari perbatasan yang kemudian disebut sebagai *threshold*. Adapun nilai 0 km pada titik perbatasan kemudian menjadi *cutoff* yang kemudian membatasi antara daerah Jakarta dengan Bodetabek. Penggunaan jarak geografi sebagai *threshold* dalam membedakan kelompok *control* dan *treatment* dirasa lebih jelas dan mudah jika dibandingkan dengan variabel lainnya. Data-data yang kemudian dibutuhkan untuk menjalankan penelitian ini adalah sebagai berikut: (1), luas permukiman kumuh; menggambarkan luas area permukiman kumuh di masing-masing kelurahan/desa dengan satuan hektar (Ha), data diambil dari PODES tahun 1996 dan 2014. (2), luas daerah; dimana satuan daerah yang diambil adalah desa/kelurahan. Data luas desa/kelurahan di

Jabodetabek diambil dari PODES atau potensi desa milik BPS tahun 2014. (3), jumlah populasi; merupakan data banyaknya populasi pada setiap kelurahan di Jabodetabek. Data berasal dari sensus penduduk tahun 2010 yang dilaksanakan oleh BPS. (4), ketinggian; merupakan data ketinggian lokasi desa/kelurahan di Jabodetabek. Data ketinggian diambil melalui GIS (*Geographic Information System*). (5), *ruggedness* atau kekasaran; merupakan data kekasaran permukaan tanah yang diambil melalui GIS. (6), jarak geografis ke pantai; merupakan jarak geografis (m) dari setiap desa/kelurahan di Jabodetabek menuju ke garis pantai. Data ini merupakan data yang diambil dari GIS. (7), jarak geografis perbatasan; diambil menggunakan data satelit atau GIS seperti data lokasi geografis. Data satelit yang dihasilkan nantinya dikonversi menjadi jarak (m) mulai dari 0 km menuju pusat Jakarta dan keluar Jakarta (menuju Bodetabek). (8), jarak geografis menuju pusat Jakarta; merupakan data jarak geografis (m) dari setiap desa/kelurahan menuju pusat Jakarta. Data jarak ini diambil dari GIS. (9), lokasi geografis; diambil menggunakan data satelit atau GIS dimana setiap desa atau kelurahan dipetakan **lintang** dan **bujur**nya. Data yang tersedia nantinya merupakan data koordinat dari setiap desa atau kelurahan di Jabodetabek.

PAD (Pendapatan Asli Daerah); merupakan data pendapatan asli daerah yang digunakan sebagai kontrol tambahan sebagai cerminan kemampuan fiskal masing-masing daerah. Data PAD diambil dari PODES tahun 1996 dan 2014.

Model Penelitian

Mengadopsi model dari Dell (2010), penelitian ini juga menyertakan posisi geografis berupa koordinat, jarak ke perbatasan, dan jarak ke pusat sebagai *running variables*. Selain itu, setiap variabel kontrol akan dibuat bentuk *polynomial* sebagai uji kekuatan, untuk melihat seberapa dalam efek dari desentralisasi timbul pada penerapan kebijakan permukiman kumuh. Mempertimbangkan ketersediaan data yang dimiliki, penelitian ini akan menggunakan *ordinary least squares* atau OLS sebagai metode estimasi. Adapun model yang digunakan adalah:

$$\begin{aligned} slum_{ks} = & \alpha + d[area]_{ks} + dyear \\ & + [d[area]_{ks} * dyear] \\ & + f(gc_{ks}) + \Sigma dc_{ks} + \varepsilon \end{aligned}$$

Variabel dependent yang digunakan adalah luas permukiman kumuh (*slum*) per luas kelurahan yang berada pada desa atau kelurahan (*k*) tertentu, di dalam segment (*s*) menuju perbatasan antara Jakarta dan Bodetabek. Sementara variabel independen yang digunakan terdiri dari ***d[area]_{ks}*** atau *dummy area*, dimana 1 jika desa atau kelurahan berada di Bodetabek dan 0 jika desa atau kelurahan berada di Jakarta. Sementara itu variabel ***dyear*** adalah *dummy* tahun dimana 1 untuk tahun 2015 atau setelah desentralisasi dan 0 untuk tahun 1996 atau sebelum desentralisasi. Penelitian ini juga menginteraksikan variabel tahun dan area yang nantinya akan digunakan sebagai *variable of interest*. Interaksi dari variabel tahun dan area akan menghasilkan 1 untuk area Bodetabek di tahun 2015, dan 0 untuk lainnya.

Variabel berikutnya adalah $f(g_{c_{ks}})$ fungsi polynomial dari kontrol geografis yang akan

tertera pada tabel 4.3, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi ternyata membuat luas

Tabel 4.3. Hasil Estimasi

observasi pada:	Luas Permukiman Kumuh/Luas Wilayah					
	< 10.000m	< 20.000m	< 30.000m	< 40.000m	< 50.000m	no segment
<i>Linear pada jarak dari/menjuju border Jakarta</i>						
<i>dummy interaksi</i>	0.454*** (0.107)	0.456*** (0.104)	0.437*** (0.107)	0.442*** (0.108)	0.443*** (0.108)	0.444*** (0.108)
R^2	0.0995	0.108	0.0958	0.0963	0.0963	0.0963
<i>Linear pada jarak menuju sentral Jakarta</i>						
<i>dummy interaksi</i>	0.453*** (0.105)	0.452*** (0.104)	0.435*** (0.107)	0.441*** (0.107)	0.442*** (0.108)	0.442*** (0.108)
R^2	0.101	0.11	0.0984	0.099	0.0991	0.0991
<i>Linear pada bujur-lintang</i>						
<i>dummy interaksi</i>	0.458*** (0.106)	0.457*** (0.105)	0.438*** (0.107)	0.444*** (0.108)	0.444*** (0.107)	0.444*** (0.107)
R^2	0.111	0.116	0.101	0.0997	0.0994	0.0994
N	817	1262	1783	2122	2163	2164

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

Sumber: Kalkulasi Penulis

menjadi *running variable* mulai dari jarak menuju dan dari perbatasan, nilai bujur dan lintang, serta jarak menuju pusat Jakarta. Fungsi polynomial yang digunakan adalah *linear, quadratic, cubic, quartic*. Mengadopsi kembali Dell (2010), jarak dari dan menuju ke 0 km perbatasan dikelompokkan ke dalam empat segment yang terdiri dari jarak kurang dari 10 km, kurang dari 20 km, kurang dari 30 km, kurang 40 km, dan kurang dari 50 km. Variabel selanjutnya merupakan variabel kontrol demografis yang terdiri dari luas daerah, populasi, dan jumlah pendapatan asli daerah, serta kontrol geografis tambahan yang bukan merupakan *running variable* berupa ketinggian wilayah, kekasaran tanah, dan jarak ke pantai.

HASIL

Hasil estimasi ekonometri di atas dibuat berdasarkan model yang sudah dijelaskan pada bab sebelumnya. Berdasarkan hasil yang

permukiman kumuh lebih besar dengan rata-rata 45% dibanding dengan sebelum desentralisasi atau dibanding dengan daerah yang tidak terdesentralisasi. Hasil ini menunjukkan nilai yang signifikan pada level 1% di semua variabel kontrol geografis dan segment. Dengan demikian sulit untuk menolak hasil tersebut terlebih nilai yang dihasilkan menunjukkan besaran yang hampir seragam.

Merujuk pada hasil ekonometri di atas, maka dapat dikatakan bahwa penerapan desentralisasi pada efektivitas kebijakan penataan permukiman kumuh memberikan hubungan yang negatif. Nilai dummy 1 pada *dummy interaksi* menunjukkan bahwa luas permukiman kumuh lebih besar dibandingkan dengan nilai *dummy 0*. Nilai *dummy 1* disini adalah wilayah terdesentralisasi yakni Bodetabek pada tahun dilaksanakannya desentralisasi yakni 2015. Sementara itu, nilai

dummy *o* adalah terdiri dari wilayah Jakarta kontrol geografis dengan menggunakan baik sebelum atau sesudah desentralisasi, dan skema *polynomial* seperti yang sudah

Tabel 4.4 Uji Robust Jarak dari/menju Border Jakarta

observasi pada:	Luas Permukiman Kumuh/Luas Wilayah					
	< 10.000m	< 20.000m	< 30.000m	< 40.000m	< 50.000m	no segment
<i>Quadratic pada jarak dari/menju border Jakarta</i>						
<i>dinteraction</i>	0.460*** (0.108)	0.468*** (0.109)	0.437*** (0.108)	0.441*** (0.107)	0.441*** (0.107)	0.441*** (0.107)
<i>R</i> ²	0.103	0.105	0.0918	0.0915	0.0915	0.0915
<i>Cubic pada jarak dari/menju border Jakarta</i>						
<i>dinteraction</i>	0.458*** (0.108)	0.474*** (0.111)	0.451*** (0.111)	0.452*** (0.110)	0.450*** (0.110)	0.450*** (0.110)
<i>R</i> ²	0.105	0.107	0.0956	0.0949	0.0935	0.0934
<i>Quartic pada jarak dari/menju border Jakarta</i>						
<i>dinteraction</i>	0.459*** (0.108)	0.472*** (0.110)	0.452*** (0.112)	0.456*** (0.111)	0.456*** (0.111)	0.456*** (0.111)
<i>R</i> ²	0.105	0.108	0.0958	0.0963	0.0963	0.0963
<i>N</i>	817	1262	1783	2122	2163	2164

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

Sumber: Kalkulasi Penulis

wilayah Bodetabek namun sebelum desentralisasi. Penerapan desentralisasi kemudian dapat dikatakan memperbesar luas permukiman kumuh.

Setelah mengetahui hubungan desentralisasi dengan efektivitas kebijakan permukiman kumuh, maka hal selanjutnya adalah melihat seberapa persisten dampak atau hubungan tersebut ada. Untuk itu, uji robust atau *robustness test* perlu dilakukan. Adapun uji robust dilakukan satu per satu untuk setiap

dijabarkan pada bab 3. Pada tabel 4.4 uji robust dilakukan untuk kontrol geografis jarak dari/menju border Jakarta. Hasil pada tabel menunjukkan hal yang relatif sama dengan hasil estimasi di tabel 4.3 dimana desentralisasi membuat luas permukiman kumuh lebih besar dibandingkan daerah yang tidak terdesentralisasi atau tahun sebelum desentralisasi. Hasil ini juga menunjukkan bahwa dampak desentralisasi pada kebijakan permukiman kumuh dirasa cukup persisten.

Tabel 4.5. Uji Robust Lintang-Bujur

observasi pada:	Luas Permukiman Kumuh/Luas Wilayah					
	< 10.000m	< 20.000m	< 30.000m	< 40.000m	< 50.000m	no segment
<i>Quadratic pada Lintang-Bujur</i>						
<i>dummy interaksi</i>	0.459*** (0.107)	0.460*** (0.107)	0.440*** (0.109)	0.445*** (0.108)	0.445*** (0.108)	0.445*** (0.108)
<i>R</i> ²	0.114	0.116	0.101	0.0997	0.0994	0.0994
<i>N</i>	817	1262	1783	2122	2163	2164

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

Sumber: Kalkulasi Penulis

Hal ini dapat terlihat dari hasil yang cukup konsisten pada *polynomial quadratic* sampai *quartic*.

Uji robust selanjutnya dilakukan untuk kontrol geografi berupa bujur dan lintang. Pada tabel 4.5, hasil uji robust dengan *quadratic polynomial* menunjukkan hasil yang relatif serupa dengan hasil estimasi pada tabel 4.3. Dengan menggunakan bujur dan lintang sebagai kontrol geografis, dapat ditarik hasil yang sama dimana desentralisasi membuat luas permukiman kumuh lebih besar dibandingkan daerah yang tidak terdesentralisasi atau tahun sebelum

menghasilkan hasil yang serupa dengan hasil estimasi pada tabel 4.3. Hasil pada tabel 4.6 cukup signifikan dalam menjelaskan hal yang sama yakni desentralisasi membuat luas permukiman kumuh lebih besar dibandingkan daerah yang tidak terdesentralisasi atau tahun sebelum desentralisasi. Adapun signifikansi dari uji robust ini terjadi pada semua persamaan *polynomial* mulai dari *quadratic* sampai *linear* di semua segment. Hal ini kemudian dapat menggambarkan bahwa dampak desentralisasi pada permukiman kumuh juga cukup persisten dengan menggunakan jarak ke sentral Jakarta sebagai

Tabel 4.6. Uji Robust Jarak Menuju Sentral Jakarta

observasi pada:	Luas Permukiman Kumuh/Luas Wilayah					
	< 10.000m	< 20.000m	< 30.000m	< 40.000m	< 50.000m	no segment
<i>Quadratic pada jarak menuju sentral Jakarta</i>						
<i>dinteraction</i>	0.460*** (0.107)	0.463*** (0.107)	0.437*** (0.107)	0.440*** (0.107)	0.440*** (0.106)	0.440*** (0.106)
<i>R²</i>	0.104	0.107	0.094	0.0932	0.0932	0.0932
<i>Cubic pada jarak menuju sentral Jakarta</i>						
<i>dinteraction</i>	0.469*** (0.109)	0.475*** (0.110)	0.449*** (0.110)	0.453*** (0.110)	0.452*** (0.109)	0.452*** (0.109)
<i>R²</i>	0.106	0.11	0.0982	0.098	0.097	0.0969
<i>Quartic pada jarak menuju sentral Jakarta</i>						
<i>dinteraction</i>	0.468*** (0.109)	0.474*** (0.110)	0.451*** (0.112)	0.456*** (0.111)	0.456*** (0.111)	0.456*** (0.111)
<i>R²</i>	0.106	0.11	0.0984	0.099	0.0991	0.0991
<i>N</i>	817	1262	1783	2122	2163	2164
* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$						

Sumber: Kalkulasi Penulis

desentralisasi. Hal ini menunjukkan persistensi yang konsisten pada dampak desentralisasi terhadap permukiman kumuh.

Uji robust yang terakhir adalah dengan menggunakan jarak menuju pusat atau sentral Jakarta sebagai kontrol geografis. Pada tabel 4.6 dapat dilihat bahwa uji robust

variabel kontrol geografis.

Berdasarkan hasil estimasi pada tabel 4.3 dan uji robust pada tabel 4.4, 4.5, dan 4.6, maka dapat disimpulkan bahwa dengan diterapkannya desentralisasi justru akan membuat permukiman kumuh jauh lebih luas dibandingkan dengan tidak diterapkannya

desentralisasi. Dampak ini dinilai cukup persisten dengan melihat signifikansi dan konsistensi serta nilai yang hampir sama pada tabel estimasi dan uji robust. Dampak yang cukup persisten pada setiap kontrol geografis kemudian dapat dijadikan dasar yang kuat dalam menyimpulkan bahwa dampak diterapkannya desentralisasi pada efektivitas kebijakan permukiman kumuh cukup dalam dan kuat.

KESIMPULAN

Penerapan desentralisasi dimaksudkan agar mampu mempercepat pembangunan terutama di daerah agar kesejahteraan rakyat di daerah tersebut dapat dicapai. Adanya desentralisasi kemudian memberikan ruang bagi daerah untuk dapat menentukan kebijakan apa yang cocok atau tidak cocok untuk diterapkan. Dengan demikian, kebijakan dinilai akan lebih tepat sasaran, efektif, dan efisien baik dalam perencanaan, pendanaan, sampai pelaksanaannya. Pada akhirnya daerah dengan kewenangannya masing-masing diharapkan mampu melaksanakan hal tersebut dengan baik agar kesejahteraan dan kemajuan daerah benar-benar terwujud. Singkatnya, dengan adanya desentralisasi maka setiap kebijakan yang dilaksanakan pemerintah daerah akan berdampak positif bagi masyarakat.

Sayangnya, tidak semua aspek mampu diwujudkan dalam bentuk yang demikian. Beberapa kebijakan yang dibuat dirasa tidak berpengaruh atau justru malah merugikan bagi masyarakat. Dalam penelitian mengenai dampak penerapan desentralisasi pada kebijakan penataan permukiman kumuh ini dapat dilihat bagaimana desentralisasi secara

mengejutkan malah memiliki dampak yang negatif. Hal ini sangat disayangkan mengingat banyaknya kepercayaan yang sudah dilimpahkan pusat ke daerah baik berupa dana maupun hal yang lainnya. Melalui penelitian ini kemudian dijawab bahwa ternyata penerapan desentralisasi yang lebih luas tidak selamanya memiliki hasil yang baik.

Permasalahan permukiman kumuh di daerah Jabodetabek memang merupakan masalah yang cukup pelik. Hal ini dikarenakan Jabodetabek merupakan daerah tujuan migrasi, dan migrasi akan cenderung memicu adanya permukiman kumuh. Namun demikian bukan berarti pemerintah daerah dapat lepas tangan dan menyerah begitu saja. Permasalahan mengenai permukiman kumuh seharusnya mendapat perhatian lebih dari pemerintah daerah mengingat dampak dari permukiman kumuh yang akan mempengaruhi baik dari sisi kesejahteraan maupun tata kota di daerahnya. Adanya desentralisasi seharusnya dimanfaatkan untuk dapat menata aspek permukiman dan tata kota di daerahnya sesuai dengan kebutuhan masing-masing.

Meskipun dalam penelitian ini desentralisasi memiliki dampak yang negatif, namun hal tersebut belum tentu terjadi pada aspek lain atau di daerah lain. Secara singkat dapat dikatakan jika memang efek desentralisasi masih dapat dijadikan perdebatan mengingat dampaknya yang tidak selalu sama di tiap aspek atau daerah. Faktor-faktor lain baik dari dalam maupun luar daerah mampu mempengaruhi keberhasilan sistem desentralisasi. Dari dalam, faktor seperti keadaan sosial ekonomi masyarakat setempat atau kemampuan dari kepala daerah untuk

memimpin daerahnya dapat mempengaruhi jalannya penerapan desentralisasi. Faktor dari luar seperti adanya bantuan lain dari pemerintah atau kondisi geografis dari daerah juga patut untuk diperhitungkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bahl, R., Martinez-Vazquez, J., & Wallace, S. (2002). State Local Government Choices in Fiscal Redistribution. *National Tax Journal*, 723-742.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 185-205.
- Collins, William J., and Katharine L. Shester. (2013). Slum Clearance and Urban Renewal in the United States. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5 (1): 239-73.
- Dell, M. (2010). The Persistent Effects of Peru's Mining MITA. *Journal of Econometrica*, 1863-1903.
- Desai, V. (2012). Urbanisation and Housing for The Poor: Overview. *Journal of Welfare/Well-being*, 212-218.
- Hankla, C. R. (2009). When Is Fiscal Decentralization Good for Governance? *Journal of Federalism*, 632-650.
- Hill, H., & Vidyattama, Y. (2016). Regional Development Dynamics in Indonesia Before and After The 'Big Bang' Decentralization. *The Singapore Economic Review*, 1-26.
- Lewis, B. (1998). The Impact of Public Infrastructure on Municipal Economic Development: Empirical Results from Kenya. *Review of Urban and Regional and Development Studies*, 142-156.
- Lucci, P., Bhatkal, T., & Khan, A. (2018). Are We Underestimating Urban Poverty?. *Journal of World Development*, 297-310.
- Marshall, A. (1920). *Principles of Economics*. 8th Edition, London: MacMillan
- Miller, M. A. (2013). Decentralizing Indonesian City Spaces as New 'Centers'. *International Journal of Urban and Regional Research*, 834-848.
- Ministry of Lands, Housing and Urban Development. (2008). A Situation Analysis of Slums in Uganda and National Slum Upgrading Strategy and Action Plan. Kampala: Ministry of Lands, Housing and Urban Development.
- Nolan, L. B. (2015). Slum Definitions in Urban India: Implications for The Measurement of Health Inequalities. *Population and Development Review*, 59-84.
- Parry, T. (1997). Achieving Balance in Decentralization: A Case Study of Education Decentralization in Chile. *World Development*, 211-225.
- Rodden, J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around The World. *American Journal of Political Science*, 670-687.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18
- Republik Indonesia. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014
- Republik Indonesia. Undang-Undang No. 29 Tahun 2007
- Shenoy, A. (2017). Regional Development Through Place-Based Policy: Evidence from a Spatial Discontinuity. *Journal of Development Economics*, 173-189.
- Smoke, P. (2006). Fiscal Decentralization in Developing Countries. In Y. Bangura, & G. Larbi, *Public Sector Reform in Developing Countries*. New York: Palgrave McMillan.
- Sumarto, S., Vothknecht, M., & Wijaya, L. (2014). *Explaining The Regional Heterogeneity of Poverty: Evidence from Decentralized Indonesia*. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Zhang, F., Zhang, C., & Hudson, J. (2018). Housing Conditions and Life

- Satisfactions in Urban China. *Journal of Cities*, 35-44.
- Zhang, Y. (2017). The Credibility of Slums: Informal Housing and Urban Governance in India. *Journal of Land Use Policy*, 1-15