



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**EVALUASI PROGRAM BANTUAN UANG MUKA (BUM)  
KREDIT PEMILIKAN RUMAH BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL  
DI DKI JAKARTA**

**SKRIPSI**

**AKHLAQUL KARIMAH  
0806396670**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASU NEGARA  
DEPOK  
JUNI 2012**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**EVALUASI PROGRAM BANTUAN UANG MUKA (BUM)  
KREDIT PEMILIKAN RUMAH BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL  
DI DKI DI DKI JAKARTA**

**SKRIPSI**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana  
ilmu administrasi

**AKHLAQUL KARIMAH**

**0806396670**

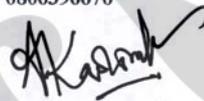
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
DEPOK  
SJUNI, 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Akhlaqul Karimah  
NPM : 0806396670

Tanda Tangan :



Tanggal : 28 Juni 2012

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Akhlaqul Karimah  
NPM : 0806396670  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Judul Sripsi : Evaluasi Program Bantuan Uang Muka (BUM)  
Kredit Pemilikan Rumah Bagi Pegawai Negeri  
Sipil di DKI Jakarta

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian pernyataan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dra. Sri Susilih, M.Si.  
NIP. 196106061991032001

  
(.....)

Penguji : Achmad Lutfi, S.Sos., M.Si.  
NUP. 0100900026

  
(.....)

Ketua Sidang : Dra. Rainingsih Hardjo, MA.  
NIP. 195405191979032002

8/2012  
  
(.....)

Sekretaris Sidang : Maria R.U.D. Tambunan, S.IA  
NUP. 091203002

  
(.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 28 Juni 2012

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas segala rahmat dan bimbingan-Nya penulis mampu menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul Evaluasi Program Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah Bagi PNS di DKI Jakarta. Penulisan skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk meraih gelar Sarjana Ilmu Administrasi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Penulis menyadari bahwa tanpa adanya bimbingan dari berbagai pihak, sulit bagi penulis untuk dapat menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, penulis menyampaikan rasa hormat dan terimakasih kepada seluruh pihak telah yang memberikan bimbingan dan dukungan hingga terselesaikannya penulisan skripsi ini. Oleh karena itu, pada kesempatan ini Penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia;
2. Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si., selaku Ketua Program Sarjana Reguler/Kelas Paralel Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia;
3. Achmad Lutfi, S.Sos., M.Si., selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, serta selaku Penguji Ahli dalam sidang skripsi;
4. Drs. Bulizar Buyung, M.M., selaku Pembimbing Akademis yang telah memberikan bimbingannya sejak awal Penulis memulai studi di Universitas Indonesia hingga Penulis berhasil menempuh masa akhir studi;
5. Dra. Rainingsih Hardjo, MA., selaku Ketua dalam sidang skripsi;
6. Dra. Sri Susilih, M.Si., selaku dosen pembimbing skripsi yang telah tulus dan sabar meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam menyusun skripsi ini;
7. Maria R.U.D Tambunan, S.IA., selaku Sekretaris dalam sidang skripsi;
8. Seluruh dosen pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat selama penulis menjalankan perkuliahan di FISIP UI;

9. Seluruh narasumber dari pihak Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, Kementerian Perumahan Rakyat, Kementerian Keuangan, serta seluruh PNS di DKI Jakarta yang telah membantu dalam pengumpulan data yang diperlukan dalam penelitian;
10. Orang tua dan Keluarga besar yang selalu mendoakan dan memberikan dukungan kepada Penulis dalam menyelesaikan skripsi;
11. Seluruh sahabat serta rekan-rekan dari kelas Administrasi Negara Pararel Angkatan 2008 yang telah memberikan semangat dan motivasi bagi Penulis dalam menyelesaikan skripsi;
12. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan namanya satu persatu yang membantu menyelesaikan penyusunan skripsi ini.

Penulis sangat berharap agar hasil dari penulisan skripsi ini dapat berguna bagi perkembangan ilmu pengetahuan. Akhir kata, Penulis menyadari bahwa hasil dari penulisan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, Penulis mengharapkan kritik dan saran dari berbagai pihak agar dapat menjadi perbaikan di masa mendatang.

Depok, Juni 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS  
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Akhlaqul Karimah  
NPM : 0806396670  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Departemen : Ilmu Administrasi  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Evaluasi Program Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah  
Bagi Pegawai Negeri Sipil di DKI Jakarta

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 28 Juni 2012

Yang Menyatakan



(Akhlaqul Karimah)

## ABSTRAK

**Nama** : Akhlaqul Karimah  
**Program Studi** : Ilmu Administrasi Negara  
**Judul** : Evaluasi Program Bantuan Uang Muka (BUM)  
Kredit Pemilikan Rumah Bagi PNS di DKI Jakarta

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi Program Bantuan Uang Muka Kredit Pemilikan Rumah Bagi PNS di DKI Jakarta yang diimplementasikan oleh Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan PNS (*Bapertarum-PNS*). Penilaian evaluasi dilakukan dengan mengacu pada teori kriteria evaluasi William Dunn, yang terdiri dari enam indikator penilaian, antara lain: efektivitas, efisiensi, kecukupan, keadilan, responsivitas, dan ketepatan. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa dari keenam indikator tersebut, hanya indikator keadilan dan ketepatan yang telah terpenuhi. Oleh karena itu, pemerintah diharapkan segera melakukan revisi pada peraturan yang menjadi dasar dari pelaksanaan program tersebut, yakni Keputusan Presiden Nomor 14/1993 juncto Keputusan Presiden Nomor 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS

Kata kunci : Evaluasi, Program Bantuan Uang Muka, PNS, DKI Jakarta

## ABSTRACT

**Name** : Akhlaqul Karimah  
**Study Program** : Public Administration  
**Title** : Evaluation of The Advance Assistance Program for  
Civil Servants Mortgage in Jakarta Special Province

This study aims to evaluate The Advance Assistance Program for Civil Servants Mortgage in Jakarta Special Province which is implemented by The Housing Savings Advisory Board for Civil Servants (*Bapertarum-PNS*). This program evaluation is carried out by reference to the theory of William Dunn evaluation criteria, which consists of six indicators, such as: effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness, and accuracy. This study concluded only two indicators, equity and accuracy, that have been fulfilled. Therefore, the government is expected soon to amend The Presidential Decree No. 14/1993 amended The Presidential Decree No. 46/1994 on Civil Servants Housing Savings as the foundational regulation of that program

Keywords: evaluation, Advance Assistance Program, civil servant, Jakarta Special Province.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
PERSETUJUAN PUBLIKASI .....	vi
ABSTRAK .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	x
DAFTAR DIAGRAM .....	xi
DAFTAR GAMBAR .....	xii
DAFTAR GRAFIK .....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xiv
<b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang Masalah .....	2
1.2 Pokok Permasalahan .....	11
1.3 Tujuan Penelitian .....	11
1.4 Signifikansi Penelitian .....	12
1.4.1 Signifikansi Akademis .....	12
1.4.2 Signifikansi Praktis .....	12
1.5 Sistematika Penelitian .....	12
<b>BAB 2 TINJAUAN LITERATUR .....</b>	<b>14</b>
2.1 Penelitian Terdahulu .....	14
2.2 Kerangka Teori .....	20
2.2.1 Kebijakan Publik .....	20
2.2.2 Evaluasi Kebijakan Publik .....	25
2.2.3 Evaluasi Program .....	35
2.3 Operasionalisasi Konsep .....	37
<b>BAB 3 METODE PENELITIAN .....</b>	<b>39</b>
3.1 Pendekatan Penelitian .....	39
3.2 Jenis Penelitian .....	39
3.3 Teknik Pengumpulan Data .....	41
3.4 Analisis Data Kualitatif .....	42
3.5 Narasumber .....	42
3.5 Batasan Penelitian .....	44
<b>BAB 4 GAMBARAN UMUM PROGRAM BANTUAN UANG MUKA KPR ..</b>	<b>45</b>

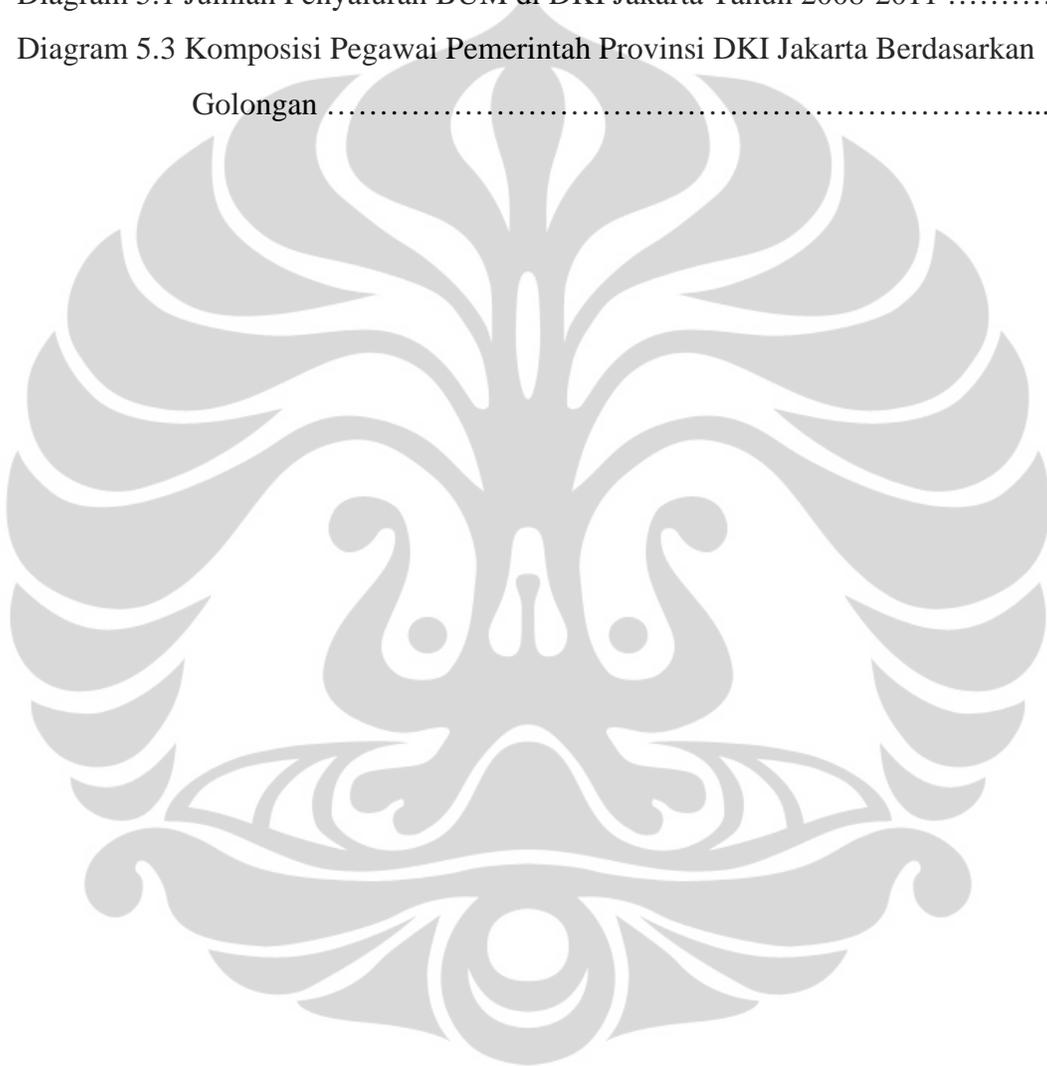
4.1 Kebijakan Tabungan Perumahan PNS .....	45
4.2 Organisasi Pelaksana Taperum-PNS .....	48
4.3 Program Bantuan Uang Muka KPR. ....	51
<b>BAB 5 EVALUASI PROGRAM BANTUAN UANG MUKA (BUM) KREDIT PEMILIKAN RUMAH BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DI DKI JAKARTA .....</b>	<b>55</b>
5.1 Efektivitas .....	55
5.1.1 Pencapaian Tujuan Program .....	56
5.1.2 Pencapaian Target Sasaran Program.....	65
5.2 Efisiensi .....	68
5.3 Kecukupan .....	74
5.3.1 Pencapaian Program dan Kaitannya dengan Pemecahan Masalah .....	74
5.3.2 Hubungan Alternatif Kebijakan Terhadap Kinerja Program .....	76
5.4 Kesamaan/Keadilan .....	88
5.4.1 Distribusi Kantor Pelayanan .....	88
5.4.2 Distribusi Informasi Program .....	92
5.4.3 Distribusi Program Kepada Kelompok Sasaran .....	100
5.5 Responsivitas .....	105
5.6 Ketepatan .....	127
5.6.1 Ketepatan Tujuan Program .....	128
5.6.2 Ketepatan Sasaran Program .....	130
<b>BAB 6 SIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>141</b>
6.1 Simpulan .....	141
6.2 Rekomendasi .....	141
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>144</b>
<b>LAMPIRAN</b>	
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Besaran Pemotongan Gaji PNS Untuk Tabungan Perumahan .....	3
Tabel 1.2 Jenis Program Bapertarum-PNS .....	4
Tabel 1.3 Rekapitulasi Layanan Bapertarum Periode 2007-2011 .....	5
Tabel 1.4 Data PNS di Provinsi DKI Jakarta Tahun 2009 .....	8
Tabel 2.1 Perbandingan Antar Penelitian .....	18
Tabel 2.2 Kebijakan Publik Sebagai Proses .....	23
Tabel 2.3 Kriteria Evaluasi .....	33
Tabel 2.4 Operasionalisasi Konsep .....	38
Tabel 4.1 Besaran BUM, September 1993 .....	52
Tabel 4.2 Perubahan Besaran BUM, September 1993 .....	53
Tabel 5.1 Kecukupan Nilai Produk Bapertarum-PNS .....	63
Tabel 5.2 Perbandingan Rencana dan Realisasi Penyaluran BUM 2011 .....	65
Tabel 5.3 Realisasi Penyaluran BUM di DKI Jakarta, Tahun 2008-2011 .....	66
Tabel 5.4 Realisasi Anggaran Biaya Tahun 2011 .....	70
Tabel 5.5 Realisasi Penyaluran Dana Tahun 2011 .....	71
Tabel 5.6 Penerimaan Iuran Taperum-PNS Tahun 2011 .....	72
Tabel 5.7 Alasan Ketidakpuasan Terhadap Produk Bapertarum-PNS .....	75
Tabel 5.8 Skema Program Tambahan Bantuan Uang Muka .....	77
Tabel 5.9 <i>Backlog</i> Perumahan Per Provinsi di Indonesia Tahun 2009 .....	84
Tabel 5.10 Sumber Informasi Program .....	97
Tabel 5.11 Data PNS Pemanfaat Program BUM Tahun 2008-2011 Berdasarkan Golongan .....	101
Tabel 5.12 Kesiediaan Meningkatkan Iuran Bapertarum-PNS .....	117
Tabel 5.13 Data PNS di Provinsi DKI Jakarta Tahun 2009 .....	138

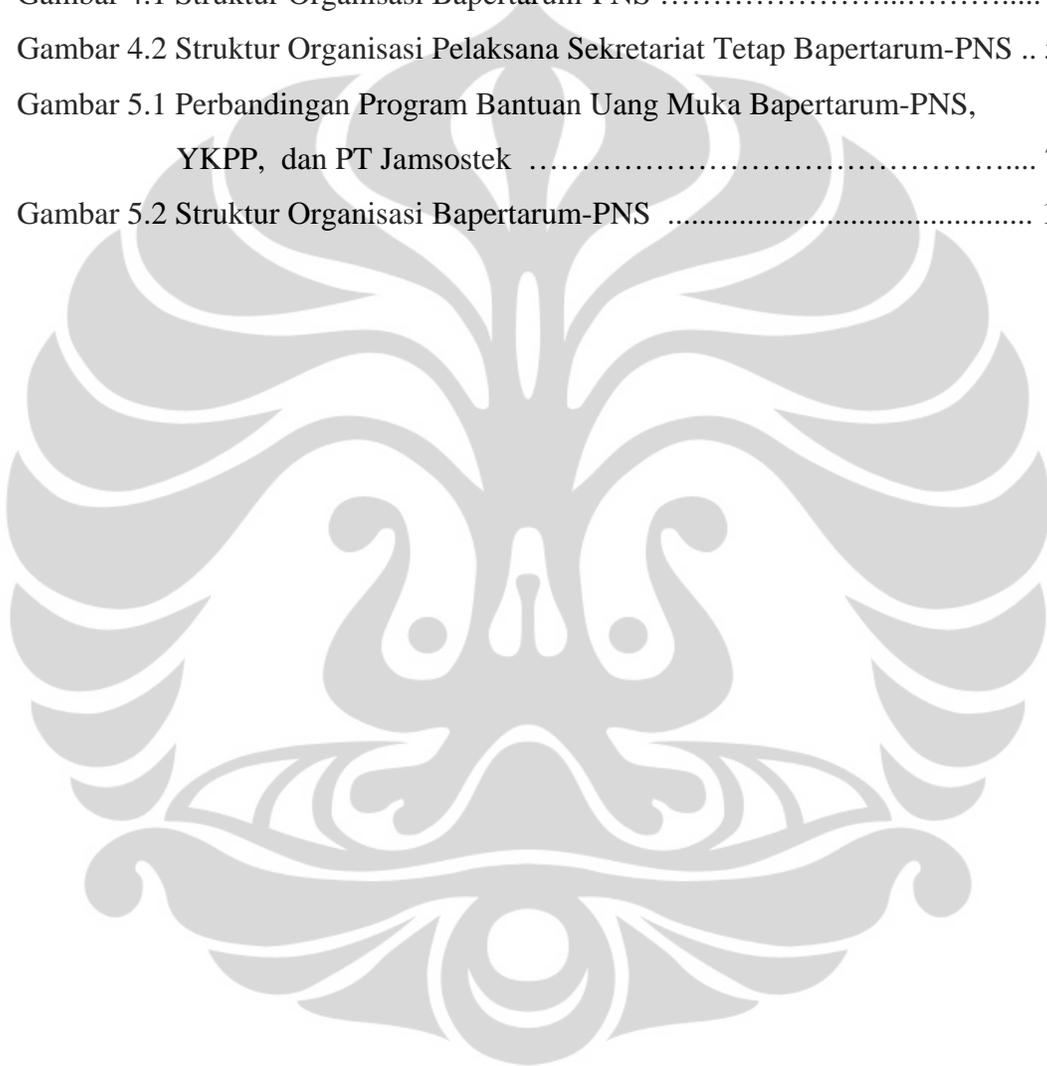
## DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1.1 Data Penyaluran BUM Tahun 2007-2011 .....	7
Diagram 1.2 Harga Jual Rata-Rata Rumah Sederhana Tipe 21 & 36 di Bodetabek ...	9
Diagram 5.1 Jumlah Penyaluran BUM di DKI Jakarta Tahun 2008-2011 .....	62
Diagram 5.3 Komposisi Pegawai Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Berdasarkan Golongan .....	102



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Tahapan Kebijakan Publik .....	23
Gambar 2.2 Sekuensi Implementasi Kebijakan .....	25
Gambar 2.3 <i>Pasca</i> -Evaluasi .....	30
Gambar 4.1 Struktur Organisasi Bapertarum-PNS .....	49
Gambar 4.2 Struktur Organisasi Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS ..	50
Gambar 5.1 Perbandingan Program Bantuan Uang Muka Bapertarum-PNS, YKPP, dan PT Jamsostek .....	79
Gambar 5.2 Struktur Organisasi Bapertarum-PNS .....	113



## DAFTAR GRAFIK

Grafik 5.1 Perkembangan Harga Rumah Bersubsidi Tahun 1993-2011 .....	59
Grafik 5.2 Penyaluran Bantuan Uang Muka Wilayah Nasional Tahun 1993-2002 .....	61



## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1** Pedoman wawancara mendalam
- Lampiran 2** Wawancara mendalam dengan Ir. Zulfi Syarif Koto, M.Si., selaku Mantan Deputi Bidang Perumahan Formal, Kementerian Perumahan Rakyat Periode 2005-2012
- Lampiran 3** Wawancara Mendalam dengan Ir. Irwan Nurwanto, M.Si., selaku Asdep Pembiayaan Kementerian Perumahan Rahyat
- Lampiran 4** Wawancara Mendalam dengan Tsani Aji, selaku Staf Direktorat Harmonisasi Peraturan Penganggaran Kementerian Keuangan
- Lampiran 5** Wawancara Mendalam dengan Drs. Gatut D. Purwoko, M.M., selaku Kasubdiv. Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS
- Lampiran 6** Wawancara mendalam dengan S. Heru Purwito, S.H., selaku KepalaSub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS
- Lampiran 7** Wawancara Mendalam dengan Ferry Setiawan, S.H., selaku Kepala Sub Divisi Hukum, Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS
- Lampiran 8** Wawancara Mendalam dengan PNS Pemanfaat Program
- Lampiran 9** Wawancara mendalam dengan PNS yang Belum Memanfaatkan Program

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki peran strategis dalam mengemban tugas-tugas pemerintahan dan menjadi garda terdepan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Dalam Pasal 3 Ayat 1 dinyatakan bahwa pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Dengan demikian, Pegawai Negeri Sipil memegang peranan penting dalam mendukung kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan serta pelayanan publik.

Untuk mewujudkan kelancaran pelaksanaan tugas-tugasnya, maka PNS perlu didukung dengan hak-hak yang memadai (Harsono, 2011: p. 142). Sejalan dengan hal tersebut, maka dalam rangka meningkatkan derajat profesionalisme PNS agar dapat menjalankan tugas pelayanan yang lebih responsif, tepat waktu, dan berkualitas, diperlukan upaya perbaikan kualitas hidup dan penciptaan sistem kesejahteraan PNS yang dapat mendorong motivasi kerja, memproteksi kesehatan, membantu penyediaan rumah, dan memproteksi kehidupan purna tugas (Suparmo, 2005: p. 4).

Pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan penyelenggaraan usaha kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil seperti yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam pasal 32 ayat 2 disebutkan bahwa usaha kesejahteraan meliputi program pensiun dan tabungan hari tua,

asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan bagi putra putri Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan peraturan tersebut, terdapat empat jenis usaha kesejahteraan PNS, di mana salah satunya adalah Program Tabungan Perumahan PNS atau yang dikenal dengan istilah Taperum-PNS.

Seperti diketahui bahwa rumah (papan) merupakan salah satu bentuk kesejahteraan tingkat dasar (*basic welfare*) selain sandang dan pangan. Dalam level tertentu, semua masyarakat Indonesia saat ini sudah mampu memenuhi kebutuhan sandang dan pangan. Namun, untuk papan, belum semua rakyat memilikinya (Masassya, 2010: p. 2), sedangkan rumah merupakan hak dasar bagi setiap warga negara Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 H ayat (1), bahwa: “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

Fakta bahwa belum semua rakyat Indonesia mampu memenuhi kebutuhan papan semakin menegaskan bahwa tuntutan untuk memenuhi kebutuhan rumah menjadi persoalan bagi masyarakat pada umumnya dan PNS pada khususnya. Oleh karena itu, melalui Keputusan Presiden RI Nomor 14 Tahun 1993 juncto Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1994 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil, pemerintah berusaha membuat suatu kebijakan yang dapat membantu PNS dalam memenuhi kebutuhan akan tempat tinggal. Lebih lanjut, dalam Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres. No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS dinyatakan:

“Bahwa perumahan merupakan kebutuhan masyarakat termasuk Pegawai Negeri Sipil, oleh karena itu upaya peningkatan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil untuk memiliki rumah yang layak merupakan hal yang sangat penting; bahwa salah satu kendala bagi Pegawai Negeri Sipil untuk memiliki rumah yang layak adalah terbatasnya kemampuan membayar uang muka pembelian rumah dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah; bahwa dengan tabungan perumahan Pegawai Negeri Sipil akan dapat dibentuk dana untuk mengatasi hal tersebut yang merupakan

kegotongroyongan diantara Pegawai Negeri Sipil dalam rangka upaya peningkatan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil.”

Berdasarkan peraturan tersebut, dapat diketahui bahwa Kebijakan Taperum-PNS bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan PNS dengan cara membantu uang muka pembelian rumah dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) atau membantu sebagian biaya membangun rumah bagi PNS yang sudah memiliki tanah sendiri di daerah tempat bekerja. Mekanisme pengumpulan dana Taperum-PNS diatur dalam Keppres.No.14/1993 juncto Keppres.No.46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, pasal 1, sebagai berikut:

“Untuk membiayai usaha-usaha peningkatan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dalam bidang perumahan, setiap Pegawai Negeri Sipil baik Pusat maupun Daerah diwajibkan melakukan Tabungan Perumahan yang dipotong dari gaji masing-masing Pegawai Negeri Sipil.”

Pemotongan gaji PNS untuk iuran Taperum-PNS dilakukan setiap bulan, dengan besaran potongan gaji untuk iuran tabungan perumahan dibedakan sesuai dengan golongan PNS, sebagai berikut:

Tabel 1.1 Besaran Pemotongan Gaji PNS untuk Tabungan Perumahan

<b>Golongan PNS</b>	<b>Besaran Pemotongan Gaji /Bulan</b>
I	Rp 3000,00
II	Rp 5000,00
III	Rp 7000,00
IV	Rp 10.000,00

Sumber: Keppres.No.14/1993 juncto Keppres.No.46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS. ditetapkan bahwa pengelola Taperum-PNS

Tabel 1.1 memaparkan tentang besaran pemotongan gaji PNS yang dilakukan setiap bulannya untuk iuran Taperum-PNS. Pada data tersebut terlihat bahwa besarnya pemotongan gaji untuk iuran Taperum-PNS disesuaikan dengan Golongan PNS. Lebih lanjut, dalam Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres. No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS ditetapkan bahwa pengelola Taperum-PNS berbentuk Badan Pertimbangan

Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (Bapertarum-PNS). Hasil dari pengelolaan dana tabungan perumahan diwujudkan oleh Bapertarum-PNS dalam bentuk program yang terdiri dari Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah, Bantuan Sebagian Biaya Membangun (BM), serta Pengembalian Tabungan (PT). Berikut ini jenis program Bapertarum-PNS yang dijelaskan lebih rinci dalam Tabel 1.2:

Tabel 1.2 Jenis Program Bapertarum-PNS

Jenis Program Layanan	Tujuan	Jumlah Dana yang Diterima
Bantuan Uang Muka Kredit Pemilikan Rumah (BUM)	Membantu uang muka pembelian rumah dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR)	Gol. I: Rp 1,2 juta Gol. II: Rp 1,5 juta
Bantuan Sebagian Biaya Membangun (BM)	Membantu sebagian biaya membangun rumah bagi PNS yang sudah memiliki tanah sendiri di daerah tempat bekerja.	Gol. III: Rp 1,8 juta Gol. IV: Rp 2,1 juta
Pengembalian Tabungan (PT)	Mengembalikan iuran Taperum kepada PNS yang selama masa tugasnya belum memanfaatkan layanan BUM atau BM	Sesuai dengan pokok tabungan

Sumber: “telah diolah kembali”

Tabel 1.2 menjelaskan tentang kebijakan Taperum-PNS yang menghasilkan tiga jenis program, yakni Bantuan Uang Muka Kredit Pemilikan Rumah (BUM), Bantuan Sebagian Biaya Membangun di tanah sendiri (BM), serta Pengembalian Tabungan (PT). Dari ketiga program

tersebut, terdapat dua program utama yang ditujukan untuk membantu pembiayaan rumah PNS, yakni, BUM dan BM. Program BUM maupun BM menawarkan uang tunai sejumlah Rp 1,2 juta hingga Rp 2,1 juta yang diberikan kepada PNS untuk membantu mendanai uang muka KPR maupun membangun rumah. Sementara itu, Program PT hanya diperuntukkan bagi PNS yang selama masa tugasnya belum pernah memanfaatkan Program BUM ataupun BM, di mana Program PT dapat dimanfaatkan saat pensiun dengan jumlah dana sesuai dengan pokok tabungan perumahan PNS yang bersangkutan.

Dari uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa berdasarkan Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres. No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, terdapat dua program utama yang ditujukan untuk membantu pembiayaan rumah PNS, yakni Program BUM dan BM. Hingga saat ini implementasi Kebijakan Taperum-PNS telah memasuki tahun ke sembilan belas terhitung sejak disahkannya Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres. No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS. Berdasarkan data pada lima tahun terakhir (2007-2011), Bapertarum-PNS telah merealisasikan Program BUM, BM, dan PT kepada 343.816 orang PNS. Berikut ini disajikan data rekapitulasi BUM, BM, dan PT menurut provinsi selama periode 2007-2011:

Tabel 1.3 Rekapitulasi Layanan Bapertarum Periode 2007-2011

WILAYAH	BUM	BM	PT	JUMLAH
	(ORANG)	(ORANG)	(ORANG)	
Sumatera	827	5	62.820	63.652
<b>Jawa</b>	<b>4.162</b>	<b>79</b>	<b>199.792</b>	<b>204.033</b>
Bali dan Nusa Tenggara	53	1	22.227	22.281
Kalimantan	922	3	15.562	16.487
Sulawesi	370	-	29.170	29.540
Kepulauan Maluku dan Irian	11	-	7.812	7.823
<b>JUMLAH</b>	<b>6.345</b>	<b>88</b>	<b>337.383</b>	<b>343.816</b>

Sumber: Sub Divisi Pengembangan Sistem Informasi dan Pengolahan Data PNS, Bapertarum-PNS, 2012, "telah diolah kembali"

Berdasarkan data pada Tabel 1.3 terlihat bahwa terdapat kesenjangan dalam realisasi program, di mana dari 343.816 PNS yang memanfaatkan program, 98% nya tercatat memanfaatkan Program PT, dan hanya 2% PNS yang memanfaatkan Program BUM ataupun BM, sehingga dapat dikatakan bahwa realisasi penyaluran Taperum sebagian besar terserap pada Program PT, sedangkan dana yang diterima PNS dari Program PT penggunaannya tidak terkait langsung dengan pembelian dan/atau pembangunan rumah. Artinya, Kebijakan Taperum-PNS yang dikelola oleh Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS belum mampu secara signifikan mendorong peningkatan kesejahteraan PNS dalam pemenuhan kebutuhan akan rumah.

Minimnya jumlah pemanfaat Program BUM dan BM tentunya menimbulkan pertanyaan tersendiri, terutama jika dibandingkan dengan data statistik Badan Kepegawaian Negara per Desember 2011 bahwa sebanyak 1.379.725 dari 4.701.000 PNS belum memiliki rumah. Besarnya jumlah PNS yang belum memiliki rumah tersebut, seharusnya dapat diatasi melalui pemanfaatan Program BUM ataupun BM. Namun, fakta menunjukkan bahwa jumlah pemanfaat Program BUM ataupun BM relatif minim. Permasalahan tersebut didukung oleh pemberitaan dari salah satu surat kabar, Jawa Post National Network, bahwa hingga 2012 peranan Bapertarum-PNS dalam membantu PNS memiliki rumah masih kurang *gregetnya* (Esy, 2012: p. 1). Selain itu, data pada Tabel 1.3 juga menunjukkan permasalahan lain, yakni tidak meratanya pemanfaatan program di seluruh wilayah Indonesia. Dalam lima tahun terakhir, Pulau Jawa mendominasi jumlah pemanfaat program Bapertarum PNS, baik BUM, BM, maupun PT. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pemanfaatan program belum merata bagi seluruh PNS di Indonesia.

Jika berfokus pada dua program yang ditujukan untuk membantu membiayai pemilikan rumah PNS, maka Program BUM terlihat lebih diminati oleh PNS. Hal ini terlihat dari lebih besarnya jumlah pemanfaat Program BUM dibandingkan dengan Program BM. Untuk mempertegas, dalam Tabel 1.3 terlihat bahwa dalam lima tahun terakhir (2007-2011),

jumlah peminfaat Program BUM mencapai 6.345 orang PNS, sedangkan jumlah peminfaat Program BM hanya mencapai 88 orang PNS.

BUM sebagai program yang lebih diminati oleh PNS dalam penyalurannya pun dapat dikatakan belum merata di seluruh wilayah Indonesia. Kemudian, jika berfokus pada Pulau Jawa sebagai wilayah dengan jumlah peminfaat Program BUM terbesar, ternyata dalam lima tahun terakhir Provinsi DKI Jakarta menjadi wilayah dengan jumlah peminfaat Program BUM terbesar dibandingkan dengan provinsi lain di Pulau Jawa. Berikut ini disajikan dalam

Diagram 1.1 Data Penyaluran BUM Tahun 2007-2011 di Wilayah Jawa:

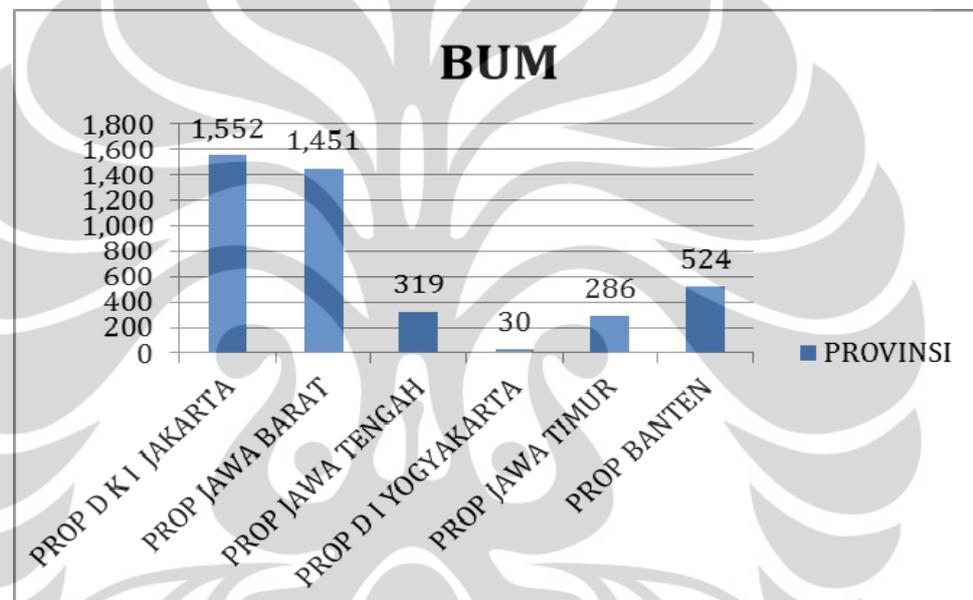


DIAGRAM 1.1 DATA PENYALURAN BUM TAHUN 2007-2011

Sumber: Sub Divisi Pengembangan Sistem Informasi dan Pengolahan Data PNS, Bapertarum-PNS, 2012, "telah diolah kembali"

Berdasarkan data pada Diagram 1.1, terlihat bahwa dalam lima tahun terakhir (2007-2011) Provinsi DKI Jakarta menduduki peringkat pertama dalam penyaluran Program BUM. Sebanyak 1.552 orang PNS di DKI Jakarta, baik PNS pusat maupun PNS di lingkungan Pemda DKI Jakarta, telah memanfaatkan program BUM. Sementara di Provinsi DI Yogyakarta tercatat hanya 30 orang PNS yang memanfaatkan Program BUM dalam lima tahun terakhir.

Dalam sembilan belas tahun implementasi program BUM, DKI Jakarta menjadi provinsi dengan jumlah peminfaat BUM terbesar. Hal ini

tidak serta merta memunculkan anggapan bahwa implementasi Program BUM, khususnya di provinsi DKI Jakarta telah mencapai keberhasilan. Berdasarkan data Bapertarum-PNS pada tahun 2009, jumlah PNS di provinsi DKI Jakarta mencapai 274.254 orang. Dari jumlah tersebut, tercatat bahwa 50% PNS telah memiliki rumah, sedangkan jumlah PNS yang memanfaatkan program Bapertarum-PNS (baik BUM maupun BM) hanya mencapai 15% saja. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sebagian besar PNS di DKI Jakarta telah mampu mengusahakan sendiri untuk memenuhi kebutuhan rumahnya tanpa memanfaatkan program tersebut. Untuk memperjelas, berikut ini disajikan data PNS di DKI Jakarta tahun 2009:

Tabel 1.4 Data PNS di Provinsi DKI Jakarta Tahun 2009

Jumlah PNS	Bantuan Bapertarum			Rumah		
	Sudah	Belum	Tidak ada data*	Punya	Belum	Tidak ada data*
274,254	41,872	178,427	53,955	138,340	82,217	53,697

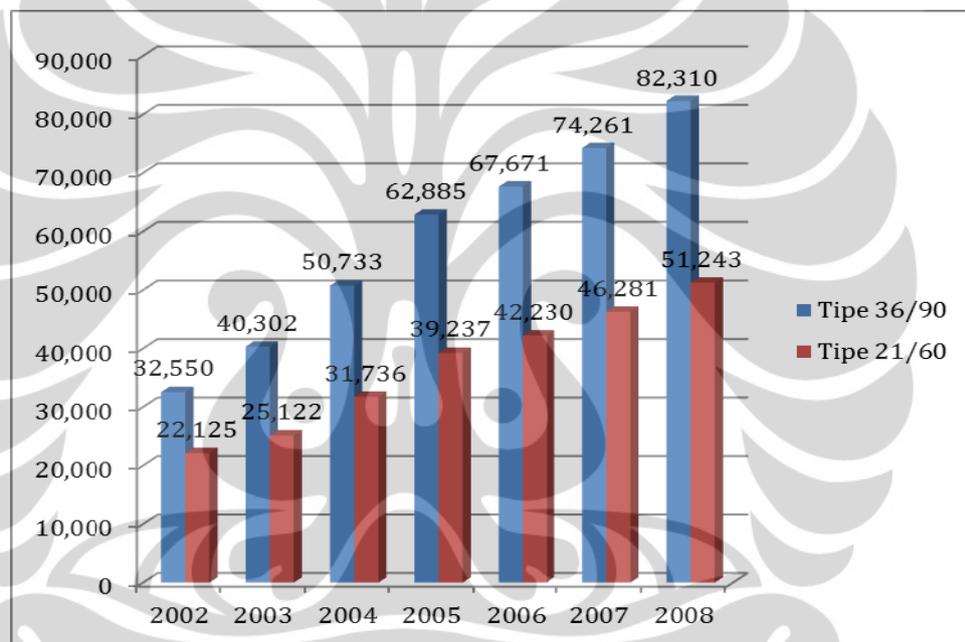
\*Keterangan: 'Tidak ada data' pada kolom Rumah adalah PNS tidak mengisi status serta tidak diketahui sudah memiliki rumah atau belum memiliki rumah

Sumber: Sub Divisi Pengembangan Sistem Informasi dan Pengolahan Data PNS, Bapertarum-PNS, 2012, "telah diolah kembali"

Berdasarkan data pada Tabel 1.4 terlihat bahwa hanya 15% PNS di DKI Jakarta yang telah memanfaatkan Program BUM ataupun BM, sedangkan jumlah PNS yang telah memiliki rumah telah mencapai 50%. Hal ini mengindikasikan bahwa sebagian besar PNS telah mampu memenuhi kebutuhan rumah tanpa memanfaatkan Program BUM. Dengan kata lain, 35% PNS di DKI Jakarta berhasil mengusahakan sendiri untuk membeli rumah tanpa memanfaatkan Program BUM.

Selain itu, berdasarkan data pada Tabel 1.4 terlihat pula, bahwa 30% PNS di DKI Jakarta belum memiliki rumah. Besarnya jumlah PNS di DKI Jakarta yang belum memiliki rumah dapat disebabkan oleh tingginya harga rumah di wilayah DKI Jakarta. Seperti dimuat dalam salah satu media di internet, bahwa harga rumah atau pun apartemen di Jakarta

menempati posisi tertinggi di dunia setelah Nairobi, Kenya dan Miami, Amerika Serikat (Syah, 2012: p. 1). Tingginya harga rumah di wilayah DKI Jakarta menciptakan alternatif bagi masyarakat untuk memilih lokasi hunian di kota-kota yang menawarkan harga rumah relatif lebih murah dibandingkan DKI Jakarta. Kota-kota yang berbatasan dengan wilayah DKI Jakarta, seperti Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Bodetabek) menjadi alternatif lokasi hunian. Meskipun harga rumah di wilayah ini relatif lebih murah dibandingkan dengan DKI Jakarta, namun, dari tahun ke tahun, harga rumah di kota-kota tersebut pun selalu mengalami peningkatan. Berikut ini perkembangan harga jual rata-rata rumah sederhana tipe 21 dan 36 di wilayah Bodetabek tahun 2002-2008:



**DIAGRAM 1.2 HARGA JUAL RATA-RATA RUMAH SEDERHANA TIPE 21 & 36 DI BODETABEK**

Sumber: Pusat Studi Properti Indonesia, 2008, "telah diolah kembali"

Keterangan: Harga dalam Rp (000)

Berdasarkan data pada Diagram 1.2, terlihat bahwa harga jual rata-rata rumah sederhana di wilayah Bodetabek cenderung mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, di mana pada tahun 2002, harga rumah tipe 21 berkisar Rp 22 juta, dan harga rumah tipe 36 berkisar Rp 32 juta. Sedangkan pada tahun 2008, harga rumah baik tipe 21 maupun tipe 36 melonjak hingga dua kali lipat, yakni harga rumah tipe 21 mencapai Rp 50

juta, dan untuk rumah tipe 36 harganya mencapai Rp 80 juta. Selain itu, berdasarkan data yang dimuat dalam salah satu situs internet, [www.kompas.com](http://www.kompas.com), pada tahun 2011, harga rumah dinyatakan kembali meningkat. Kenaikan harga rumah diketahui melalui survei harga properti residensial yang dilakukan oleh Bank Indonesia, di mana hasilnya menunjukkan bahwa kenaikan harga rumah terjadi di wilayah Jakarta, Bogor, Depok dan Bekasi (Jabodebek) dan Banten. Indeks harga properti residensial di Jabodebek dan Banten meningkat lebih tinggi dibandingkan triwulan sebelumnya dengan kenaikan harga tertinggi terjadi pada rumah tipe kecil (Vebri dan Laoli, 2011: p.1). Dengan mengacu pada tingginya harga rumah di wilayah Jabodetabek, dapat menjadi pendorong bagi PNS di DKI Jakarta untuk memanfaatkan program Bapertarum-PNS, khususnya program BUM untuk membantu menambah uang muka KPR. Namun, data menunjukkan bahwa jumlah pemanfaat Program BUM masih sangat minim, khususnya pada Provinsi DKI Jakarta, di mana hanya 15% PNS yang memiliki rumah dengan memanfaatkan Program BUM.

Dengan memperhatikan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa implementasi Program BUM selama sembilan belas tahun belum optimal. Hal ini ditandai dengan adanya sejumlah permasalahan, yakni tidak meratanya jumlah pemanfaat Program BUM bagi PNS di seluruh Indonesia. Selain itu, permasalahan lain terlihat pada fakta bahwa dari 4,7 juta PNS di Indonesia, ternyata sekitar 1,3 jutanya tercatat belum memiliki rumah. Jika difokuskan pada wilayah DKI Jakarta sebagai provinsi dengan jumlah PNS pemanfaat Program BUM terbesar, ternyata masih ada 30% PNS yang belum memiliki rumah. Kemudian, mengacu pada data peningkatan harga rumah di wilayah DKI Jakarta dan kota-kota di sekitarnya, seharusnya PNS di provinsi DKI Jakarta yang tercatat belum memiliki rumah lebih terdorong untuk memanfaatkan program tersebut.

## **1.2 Pokok Permasalahan**

Besarnya jumlah PNS di DKI Jakarta yang telah memanfaatkan Program BUM tidak serta merta memunculkan penilaian bahwa

implementasi Program BUM di wilayah DKI Jakarta telah optimal. Hal ini ditandai dengan besarnya jumlah PNS di DKI Jakarta yang tercatat belum memiliki rumah. Selain itu, jika merujuk pada peningkatan harga rumah di wilayah Jabodetabek yang meningkat setiap tahunnya, maka semestinya PNS di DKI Jakarta semakin terdorong untuk memanfaatkan Program BUM. Permasalahan tersebut mendorong peneliti untuk melakukan evaluasi terhadap Program BUM, karena mengacu pada pendapat Nugroho (2011: p. 669), bahwa sebuah kebijakan publik tidak dapat *dilepas begitu saja*, melainkan harus *diawasi*. Salah satu mekanisme pengawasan tersebut adalah “evaluasi kebijakan”. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik, serta menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.

Selain itu, Arikunto (2004: p. 8-9) menyatakan, bahwa wujud dari hasil evaluasi adalah sebuah rekomendasi dari evaluator untuk *decision maker*. Dalam hal ini, evaluasi dapat menghasilkan rekomendasi apakah suatu program kebijakan akan dihentikan (*policy termination*), direvisi, atau dilanjutkan kembali (*policy continuation*). Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang dan uraian tersebut, maka permasalahan pokok pada penelitian ini adalah: bagaimana evaluasi Program Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah bagi PNS di DKI Jakarta?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan pokok permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya, penelitian ini bertujuan untuk melakukan evaluasi Program BUM bagi Pegawai Negeri Sipil di DKI Jakarta.

### **1.4 Signifikansi Penelitian**

Hasil dari penelitian diharapkan memberikan manfaat, baik secara akademis maupun secara praktis.

#### **1.4.1 Signifikansi Akademis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman ilmiah mengenai evaluasi Program BUM ditinjau dari bidang ilmu

kebijakan publik. Selain itu, penelitian ini diharapkan mampu menjadi rujukan bagi penelitian-penelitian kebijakan selanjutnya.

#### **1.4.2 Signifikansi Praktis**

Secara praktis, hasil penelitian ini nantinya dapat dimanfaatkan langsung oleh pemerintah terkait seperti, Bapertarum-PNS untuk meningkatkan kinerja program sekaligus sebagai masukan untuk menyempurnakan kebijakan.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri atas lima bab, masing-masing terbagi menjadi beberapa sub bab. Garis besar sistematika penulisan tersebut diuraikan sebagai berikut:

##### **BAB 1 PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis akan menguraikan latar belakang, pokok permasalahan yang menjadi pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian serta sistematika penulisan.

##### **BAB 2 TINJAUAN LITERATUR**

Dalam bab ini disajikan mengenai penelitian terdahulu dan kerangka teori yang digunakan peneliti dalam melakukan penelitian ini.

##### **BAB 3 METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini dijelaskan mengenai pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, narasumber, serta batasan penelitian.

##### **BAB 4 GAMBARAN UMUM PROGRAM BANTUAN UANG MUKA (BUM) KREDIT PEMILIKAN RUMAH**

Bab ini berisi paparan deskriptif mengenai Program Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah bagi Pegawai Negeri Sipil.

**BAB 5           EVALUASI PROGRAM BANTUAN UANG MUKA  
(BUM) KREDIT PEMILIKAN RUMAH BAGI  
PEGAWAI NEGERI SIPIL DI DKI JAKARTA**

Dalam bab ini peneliti memaparkan hasil evaluasi Program BUM bagi Pegawai Negeri Sipil di DKI Jakarta melalui analisis data yang diperoleh pada proses penelitian.

**BAB 6           SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Bab ini merupakan simpulan mengenai jawaban dari pertanyaan penelitian disertai dengan rekomendasi yang dapat dijadikan referensi untuk perbaikan di masa mendatang.

## **BAB 2**

### **TINJAUAN LITERATUR**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Penelitian ini mengangkat tema mengenai evaluasi kebijakan dengan judul “Evaluasi Program Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah Bagi Pegawai Negeri Sipil di DKI Jakarta”. Dalam melakukan penelitian tersebut perlu dilakukan tinjauan pustaka pada penelitian terdahulu untuk mengetahui hasil-hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan penelitian mengenai evaluasi Program BUM.

Terdapat empat penelitian terdahulu menjadi tinjauan pustaka bagi peneliti dalam melakukan penelitian tentang evaluasi Program BUM bagi PNS di DKI Jakarta. Penelitian pertama membahas mengenai optimalisasi investasi pengelolaan dana tabungan perumahan PNS (Taperum-PNS) yang dilakukan oleh Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan PNS (Bapertarum-PNS). Kemudian, penelitian kedua membahas mengenai analisa atas akurasi penyaluran dana pengembalian tabungan perumahan kepada PNS. Sementara itu, penelitian ketiga dan keempat lebih berfokus pada pembahasan mengenai kesejahteraan PNS, di mana pada penelitian ketiga membahas mengenai penerapan jaminan kesehatan yang diselenggarakan PT Akses terhadap perlindungan kesehatan PNS, dan penelitian keempat membahas mengenai analisis yuridis terhadap penerapan sistem remunerasi bagi PNS di Indonesia.

Penelitian pertama merupakan sebuah tesis yang ditulis oleh Ario B. Haryono pada tahun 2001 dengan judul “Optimalisasi Investasi Pengelolaan Dana Bapertarum-PNS.” Penelitian ini berfokus pada pembahasan mengenai investasi pengelolaan dana tabungan perumahan PNS (Taperum-PNS) yang dilakukan oleh Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (Bapertarum-PNS). Berdasarkan Keppres. RI No 14/1993 juncto Keppres. RI No. 46/1994 tentang

Tabungan Perumahan PNS, Bapertarum-PNS merupakan institusi yang diposisikan sebagai badan usaha yang dipercaya oleh pemerintah untuk mengemban tantangan profesionalisme dan kreativitas personil dalam pengembangan dana Taperum-PNS melalui kebijakan diversifikasi investasi.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hasil kebijakan investasi pada tahun 2000-2001. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kegiatan investasi Bapertarum-PNS. Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan mengumpulkan data primer berupa wawancara mendalam serta melakukan observasi melalui penelitian yang mendalam terhadap laporan posisi dana Taperum-PNS yang menggambarkan aktivitas kinerja dalam pengelolaan dana. Selain itu, data-data sekunder dalam penelitian ini berupa studi kepustakaan melalui teori-teori dan literatur-literatur majalah keuangan. Penelitian ini menghasilkan suatu kesimpulan bahwa pengelolaan dana Taperum-PNS dalam pengembangan dana Bapertarum-PNS periode 2000-2001 belum optimal. Selain itu, keterbatasan sumber daya manusia menjadi kendala di bidang usaha pengembangan dana Taperum-PNS.

Penelitian kedua merupakan sebuah tesis yang ditulis oleh Gatut D. Purwoko pada tahun 2010 dengan judul “Analisa atas Akurasi Penyaluran Dana Pengembalian Tabungan Perumahan Kepada Pegawai Negeri Sipil Melalui PT Bank Rakyat Indonesia.” Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang melatarbelakangi tingginya tingkat kesalahan bayar yang dilakukan oleh PT Bank Rakyat Indonesia selaku lembaga yang bertugas untuk menyalurkan dana pengembalian tabungan perumahan PNS kepada PNS. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk memberikan solusi yang dapat meminimalisasi tingkat kesalahan bayar/selisih dana pengembalian tabungan perumahan PNS.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui wawancara mendalam, observasi, serta studi kepustakaan. Wawancara

mendalam dilakukan pada sejumlah narasumber baik dari pihak PNS selaku pemanfaat program, maupun dari pihak implementor program, yakni perwakilan dari Bapertarum-PNS serta PT Bank Rakyat Indonesia. Observasi dilakukan pada hasil penelitian ulang terhadap berkas hasil realisasi penyaluran dana pengembalian tabungan di cabang-cabang PT Bank Rakyat Indonesia di seluruh Indonesia.

Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa faktor *human error* menjadi penyebab dari tingginya jumlah kesalahan bayar pada pengembalian tabungan perumahan. Contoh *human error* ini antara lain dari petugas pelaksana PT Bank Rakyat Indonesia di seluruh cabang di Indonesia, misalnya: dalam pengisian Riwayat Kepangkatan PNS, kurang teliti membaca SK golongan (TMT), kesalahan *entry data* TMT golongan, serta salah *entry* Nomor Induk Pegawai. Selain itu tidak adanya sanksi yang tegas bagi petugas pelaksana menjadi salah satu penyebab tingginya tingkat kesalahan bayar pada pengembalian tabungan perumahan PNS. Penelitian ini menghasilkan saran yang ditujukan bagi PT BRI untuk melakukan kegiatan bimbingan teknis kepada seluruh pegawainya yang bertugas di bidang pengembalian tabungan perumahan PNS. Selain itu, saran juga ditujukan kepada Bapertarum-PNS dan Badan Kepegawaian Negara untuk menyempurnakan *database* riwayat kepangkatan PNS, agar tingkat kesalahan bayar pada pengembalian tabungan perumahan-PNS dapat diminimalisasi.

Penelitian ketiga merupakan skripsi yang ditulis oleh Astri E. Silalahi. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2011 dengan judul Penerapan Jaminan Kesehatan di PT Asuransi Kesehatan Indonesia terhadap Perlindungan Kesehatan Pegawai Negeri Sipil. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini antara lain: pengaturan tentang asuransi kesehatan bagi PNS di Indonesia, pelaksanaan sistem asuransi kesehatan bagi PNS di Indonesia, serta penerapan jaminan kesehatan di PT Askes Indonesia terhadap perlindungan kesehatan PNS.

Penelitian mengenai penyelenggaraan jaminan kesehatan PNS oleh PT Askes menggunakan pendekatan kualitatif, dengan teknik

pengumpulan data melalui studi pustaka berupa kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai jaminan kesehatan PNS, data sekunder dari PT Askes, maupun artikel dari media cetak. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa Pengaturan Tentang Asuransi Kesehatan Terhadap PNS Di Indonesia terdapat dalam KUHD, yang memuat tentang dua cara pengaturan asuransi yakni pengaturan yang bersifat umum dan yang bersifat khusus. Pengaturan asuransi dalam KUHD mengutamakan segi keperdataan yang didasarkan pada perjanjian antara tertanggung dan penanggung. Selain itu, hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 1992 tentang perasuransian, di mana dalam peraturan tersebut diatur mengenai pemberian kesejahteraan kepada PNS dan memberikan jaminan pada seseorang PNS aktif, pensiun, serta ahli warisnya. Selain itu, terdapat temuan bahwa jaminan kesehatan di PT. Askes Indonesia menjadi spesialis asuransi kesehatan dan jaminan pemeliharaan kesehatan untuk mengantisipasi penerapan Jaminan Sosial Nasional yang sedang disusun pemerintah

Penelitian keempat merupakan sebuah tesis yang ditulis oleh Roberia pada tahun 2009 yang berjudul Analisis Yuridis Perbaikan Sistem Remunerasi Pegawai Negeri Sipil di Indonesia. Penelitian ini berangkat dari permasalahan pokok yaitu bagaimana ketaatan asas hukum dalam penerapan kebijakan perbaikan sistem remunerasi bagi PNS dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum. Jawaban atas penelitian ini dilakukan secara yuridis-normatif, dengan menelaah data sekunder melalui studi kepustakaan dengan pendekatan kualitatif.

Mengingat topik penelitian ini terkait dengan remunerasi yang dianalisis secara yuridis, maka landasan teori didasarkan pada kerangka pemikiran hierarki kebutuhan dan keadilan. Penelitian ini menghasilkan beberapa temuan, antara lain *pertama*, amanat konstitusi yang menghendaki bahwa sistem remunerasi itu haruslah mampu memberikan dan menciptakan kesejahteraan yang berkeadilan dan layak ternyata masih belum terwujud. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem remunerasi tidak menegaskan aturan sistem remunerasi yang

berbasis kinerja, *ketiga*, rumusan norma dan validitas norma peraturan yang dibuat sebagai dasar hukum pemberlakuan kebijakan perbaikan sistem remunerasi tersebut tidak taat asas-asas hukum dan tidak valid. Dari temuan tersebut dihasilkan suatu rekomendasi bahwa dalam rangka *ius constituendum*, untuk melakukan reformasi pada sistem remunerasi PNS, harus dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang tentang Kepegawaian yang berlaku saat ini.

Terdapat beberapa persamaan dan perbedaan dalam penelitian-penelitian terdahulu yang menjadi rujukan bagi peneliti dalam melakukan penelitian mengenai evaluasi Program BUM bagi PNS di DKI Jakarta. Pada penelitian pertama dan kedua, persamaan terletak pada jenis kebijakan, yakni mengenai kebijakan Tabungan Perumahan PNS yang diselenggarakan oleh Bapertarum-PNS. Sementara itu, perbedaan terletak pada fokus kajian, di mana pada penelitian pertama pembahasan seputar investasi dana Taperum yang dilakukan oleh Bapertarum-PNS, dan pada penelitian kedua berfokus pada pembahasan mengenai Program Pengembalian Tabungan sebagai salah satu program layanan hasil dari kebijakan Taperum PNS. Sementara itu, pada penelitian ketiga dan keempat, persamaan terdapat pada tema penelitian, yang membahas mengenai kesejahteraan PNS, di mana pada penelitian ketiga dibahas mengenai jaminan kesehatan bagi PNS yang diselenggarakan oleh PT Askes, dan pada penelitian keempat dibahas mengenai perbaikan sistem remunerasi PNS. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh peneliti membahas mengenai kesejahteraan PNS ditinjau dari kebijakan tabungan perumahan. Adapun ringkasan mengenai tinjauan pustaka dari penelitian terdahulu dirangkum dalam Tabel 2.1 Perbandingan antar Penelitian, sebagai berikut:

Tabel 2.1 Perbandingan antar Penelitian

<b>Nama Peneliti</b>	<b>Ario B. Haryono</b>	<b>Gatut D. Purwoko</b>	<b>Astri E. Silalahi</b>	<b>Roberia</b>	<b>Akhlaqul Karimah</b>
<b>Judul Penelitian</b>	Optimalisasi Investasi Pengelolaan Dana Bapertarum-PNS	Analisa atas Akurasi Penyaluran Dana Pengembalian Tabungan Perumahan Kepada Pegawai Negeri Sipil Melalui PT Bank Rakyat Indonesia	Penerapan Jaminan Kesehatan di PT Asuransi Kesehatan Indonesia terhadap Perlindungan Kesehatan Pegawai Negeri Sipil	Analisis Yuridis Perbaikan Sistem Remunerasi Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia	Evaluasi Program Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah bagi Pegawai Negeri Sipil di DKI Jakarta
<b>Tahun</b>	2001	2011	2011	2009	2012
<b>Tujuan</b>	-Mengetahui hasil kebijakan investasi pada tahun 2000-2001. -Mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kegiatan investasi Bapertarum-PNS.	-Menganalisis faktor-faktor penyebab tingginya tingkat kesalahan bayar yang dilakukan oleh PT Bank Rakyat Indonesia. -Memberikan solusi untuk minimalisasi tingkat kesalahan bayar/selisih dana pengembalian tabungan perumahan PNS.	Menemukan landasan hukum yang jelas dalam meletakkan mengenai Asuransi Kesehatan bagi PNS yang diselenggarakan oleh PT. ASKES (Persero) Indonesia.	-Mengetahui secara teoritis aspek yuridis dan ketaatan asas-asas hukum umum terhadap keputusan negara terkait kebijakan perbaikan sistem remunerasi PNS. -Memberikan masukan terhadap perbaikan sistem remunerasi yang taas asas hukum.	Menganalisis evaluasi implemmtasi Program Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah bagi Pegawai Negeri Sipil di DKI Jakarta.
<b>Pendekatan Penelitian</b>	Kuantitatif	Kualitatif	Kualitatif	Kualitatif	Positivis
<b>Jenis Penelitian</b>	Deskriptif-Eksplanatif	Deskriptif	Deskriptif	Deskriptif	Deskriptif
<b>Teknik Pengumpulan Data</b>	Kualitatif	Kualitatif	Kualitatif	Kualitatif	Kualitatif

<b>Hasil Penelitian</b>	<p>-Pengelolaan dana Taperum-PNS dalam pengembangan dana Bapertarum-PNS periode 2000-2001 belum optimal.</p> <p>-Terbatasnya sumber daya manusia menjadi kendala di bidang usaha pengembangan dana Taperum.</p>	<p>-Faktor <i>human error</i> menjadi penyebab dari tingginya jumlah kesalahan bayar pada pengembalian tabungan perumahan.</p> <p>-Diperlukan bimbingan teknis bagi seluruh pegawai PT Bank Rakyat Indonesia,.</p> <p>-Diperlukan perbaikan <i>database</i> kepangkatan PNS pada Bapertarum-PNS dan BKN.</p>	<p>-Pengaturan Tentang Asuransi Kesehatan Terhadap PNS Di Indonesia terdapat dalam KUHD.</p> <p>-Pengaturan asuransi dalam KUHD mengutamakan segi keperdataan yang didasarkan pada perbaikan antara bertanggung dan penanggung.</p> <p>- UU No.2/1992 tentang Perasuransian mengatur pemberian jaminan kesehatan kepada PNS aktif, pensiun, dan ahli warisnya.</p>	<p>-Amanat konstitusi mengenai remunerasi belum terwujud.</p> <p>-Peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem remunerasi tidak menegaskan aturan sistem remunerasi yang berbasis kinerja.</p> <p>-Rumusan norma dan validitas norma peraturan mengenai remunerasi tidak taat asas-asas hukum dan tidak valid</p>	<p>Pelaksanaan Program BUM di DKI Jakarta belum optimal, karena dari keenam indikator penilaian, hanya dua indikator yang telah terpenuhi, yakni indikator keadilan dan ketepatan. Sementara itu, indikator efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan responsivitas belum terpenuhi.</p>
-------------------------	---	--	--	--	---

Sumber: "telah diolah kembali"

## 2.2 Kerangka Teori

Dalam penelitian yang berjudul Evaluasi Program Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah Bagi Pegawai Negeri Sipil di DKI Jakarta, peneliti menggunakan teori kebijakan publik yang mencakup definisi kebijakan publik, siklus kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, serta evaluasi kebijakan publik. Selain itu, pada bagian ini akan diuraikan pula teori mengenai evaluasi program.

### 2.2.1 Kebijakan Publik

Terdapat berbagai definisi kebijakan publik yang diutarakan oleh para ahli. Seorang ahli kebijakan publik ternama, James E. Anderson (1984) dalam Leslie (1987: p.3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern...public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”*. Bridgman dan Davis (2004) dalam Kay (2006: p. 24) mendefinisikan bahwa: *“public policy is ultimately about achieving objectives. It is a means to an end. Policy is a course of action by government designed to achieve certain results.”*

Laswell dan Kaplan (1970) dalam Nugroho (2011: p. 93) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*). Sementara Dye (1976) dalam Parsons (2005: p. xi) mendefinisikan kebijakan publik sebagai studi tentang “apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah. Dalam sumber yang sama, kebijakan publik menitikberatkan pada apa yang oleh Dewey (1927) dikatakan sebagai publik dan problem-problemnya. Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan tersebut disusun (*constructed*) dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik (Parsons, 2005: p. xi). Lester dan Steward (2000) dalam Nugroho (2011: p. 93) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu proses atau serangkaian pola kegiatan pemerintah atau keputusan yang didesain untuk memperbaiki beberapa masalah publik, baik yang nyata maupun tidak, (*a process or a series or pattern of governmental activities or decisions that are design to remedy some public problem, either real or imagined*). Sementara itu, Peterson (2003) dalam Nugroho (2011: p.93) memberikan definisi yang hampir sama dengan definisi yang diungkapkan oleh Lester

dan Steward, di mana Peterson mendefinisikan kebijakan publik sebagai *government actions to address some problem*.

Beberapa definisi tersebut menitikberatkan kebijakan publik sebagai *tools* untuk mengatasi masalah publik. Dengan melihat begitu banyaknya definisi kebijakan publik, dalam penelitian ini peneliti menyimpulkan definisi kebijakan publik yang paling tepat untuk diaplikasikan dalam penelitian ini, yakni kebijakan publik sebagai suatu alat untuk mengatasi permasalahan tertentu, dalam hal ini permasalahan mengenai kesulitan PNS dalam memenuhi kebutuhan akan tempat tinggal (rumah), sehingga pemerintah membuat kebijakan Taperum-PNS dengan salah satu programnya, yakni Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Dye (1978: p.9) dalam Widodo (2007: p.13) mengemukakan bahwa dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen, yaitu (a) kebijakan publik, (b) pelaku kebijakan, (c) lingkungan kebijakan. Dalam sumber yang sama, Dunn (2004) juga mengemukakan bahwa dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen, yaitu (a) *stakeholders* kebijakan, atau disebut juga "*policy actors*" atau "*political actors*." (b) kebijakan publik (*policy contents*), dan (c) lingkungan kebijakan (*policy environment*). Mustopadijaja (1992) menambahkan satu elemen, yaitu kelompok sasaran kebijakan (*target groups*). Kebijakan publik tidak begitu saja lahir, namun melalui proses atau tahapan yang cukup panjang. Kebijakan publik memiliki siklus yang saling berkelanjutan. Sejumlah ahli kebijakan publik seperti Anderson, Wildavsky, dan Jenkins mengemukakan pendapatannya mengenai proses/tahap dalam kebijakan publik yang dirangkum oleh Jann dan Wegrich (2007: p. 43):

*"Based on the growth of the field of policy studies during the 1960s and 1970s, the stages models served the basic need to organize and systemize a growing body of literature and research. Subsequently, a number of different variations of the stages typology have been put forward, usually offering further differentiations of (sub-) stages. The versions developed by Brewer and deLeon (1983), May and Wildavsky (1978), Anderson (1975), and Jenkins (1978) are among the most widely adopted ones. Today, the differentiation between agenda-setting, policy formulation, decision making,*

*implementation, and evaluation (eventually leading to termination) has become the conventional way to describe the chronology of a policy process.”*

Beberapa ahli kebijakan publik membuat tahapan kebijakan publik ke dalam lima tahapan, yakni penetapan agenda, formulasi kebijakan, pengambilan keputusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Sementara itu, Dye (1992) dalam Widodo (2007) menambahkan satu tahapan lagi dalam proses kebijakan publik, yakni proses legitimasi kebijakan sehingga terdapat enam tahap dalam kebijakan publik, antara lain: (a) Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*), (b) penyusunan agenda (*agenda setting*), (c) perumusan kebijakan (*policy formulation*), (d) pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*), (e) implementasi kebijakan (*policy implementation*), (f) evaluasi kebijakan (*policy evaluation*).

Sementara itu, Nugroho (2011: p. 513) menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan, di mulai dari proses identifikasi permasalahan, menata agenda formulasi kebijakan, perumusan proposal kebijakan, legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, serta evaluasi kebijakan. Berikut ini penjelasan mengenai keseluruhan proses tersebut dilengkapi dengan uraian mengenai aktivitas yang dilakukan dalam proses tersebut:

Tabel 2.2 Kebijakan Publik Sebagai Proses

<b>PROSES</b>	<b>AKTIVITAS</b>
Identifikasi permasalahan	Mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil tindakan.
Menata agenda formulasi kebijakan	Memutuskan isu apa yang dipilih dan permasalahan apa yang hendak dikemukakan.
Perumusan proposal kebijakan	Mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut.
Legitimasi kebijakan	Memilih satu buah proposal yang dinilai paling baik untuk kemudian mencari dukungan politik agar dapat diterima sebagai

	sebuah hukum.
Implementasi kebijakan	Mengorganisasikan birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran, dan pengumpulan pajak.
Evaluasi kebijakan	Melakukan studi program, melaporkan <i>output</i> -nya, mengevaluasi pengaruh ( <i>impact</i> ) dan kelompok sasaran dan nonsasaran, dan memberikan rekomendasi penyempurnaan kebijakan.

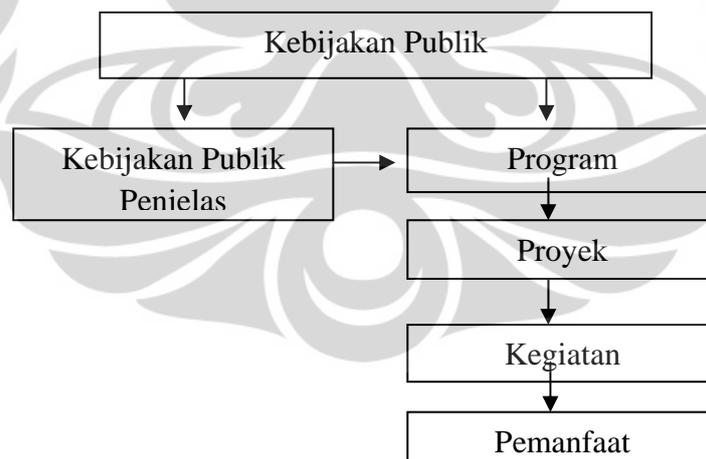
Sumber: Nugroho (2011: p. 513)

Dari berbagai pendapat ahli mengenai proses kebijakan publik, terdapat tiga proses utama yang lebih banyak dibahas, yakni formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Tahap formulasi kebijakan merupakan tahap mengembangkan alternatif kebijakan hingga memperoleh kesepakatan pemilihan alternatif terbaik yang diputuskan untuk menjadi sebuah kebijakan. Setelah itu, proses bergerak ke tahap implementasi kebijakan.

Beralih ke tahap implementasi, Jann dan Wegrich (2007: p. 51) mendefinisikan implementasi sebagai *“the stage of execution or enforcement of a policy by the responsible institutions and organizations that are often, but not always, part of the public sector.”* Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Nugroho (2011: p. 629) mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Dalam sumber yang sama, Nugroho (2011) berpendapat bahwa implementasi menyumbang 40% dari keberhasilan suatu kebijakan, selain 60% nya merupakan konsep atau perumusan kebijakan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang krusial dalam siklus kebijakan publik. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Hogwood dan Gunn (1984) dalam Jann dan Wegrich (2007: p. 51) bahwa *“This stage is critical as political and administrative action at the frontline are hardly ever perfectly controllable by objectives, programs, laws, and the like.”*

Pentingnya tahapan implementasi dalam siklus kebijakan publik juga dikemukakan oleh Edward III (1980) dalam Nugroho (2011: p. 636), bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya bahwa *without effective implementation the decision of policy makers will not be carried out successfully*. Dengan demikian jelas bahwa implementasi merupakan suatu tahapan dalam kebijakan publik yang dinilai paling menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Lebih lanjut, Parsons (2003: P. 466) menyebutkan beberapa hal yang harus diperhatikan untuk mencapai keberhasilan implementasi, yakni bahwa tujuan harus didefinisikan secara jelas dan dipahami dengan baik, sumber daya harus disediakan, rantai komando harus dapat menyatukan dan mengontrol sumber-sumber daya tersebut, dan sistem harus dapat berkomunikasi secara efektif dan mengontrol individu dan organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan tugas.

Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut (Nugroho, 2011: p. 619). Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:



GAMBAR 2.1 SEKUENSI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Sumber: (Nugroho, 2011: p. 619)

Dalam Gambar 2.1 tentang Sekuensi Implementasi Kebijakan, dijelaskan bahwa dalam implementasinya, suatu kebijakan publik diturunkan kembali dalam kebijakan publik penjelas yang sifatnya lebih

operasional, seperti program dan proyek, kemudian beralih ke kegiatan hingga sampai kepada pemanfaat (*beneficiaries*). Kemudian, setelah kebijakan diimplementasikan, baik ketika pelaksanaan masih berlangsung, maupun ketika pelaksanaan telah berakhir, maka dimulailah proses evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan sebagai salah satu teori yang menjadi landasan utama bagi peneliti dalam menganalisis permasalahan, untuk selanjutnya akan dipaparkan dalam bagian tersendiri.

### 2.2.2 Evaluasi Kebijakan Publik

Seperti yang dikutip dalam Nugroho (2011: p. 669), bahwa sebuah kebijakan publik tidak dapat dilepas begitu saja. Kebijakan harus dievaluasi, dan salah satu mekanisme pengawasan disebut “evaluasi kebijakan”. Wollman (2007: p.394) mendefinisikan evaluasi kebijakan publik dalam istilah yang sangat umum, sebagai alat analisis dan prosedur yang dimaksudkan untuk melakukan dua hal. Seperti yang didefinisikan sebagai berikut:

*“Evaluation in the field of public policy may be defined, in very general terms, as an analytical tool and procedure meant to do two things. First, evaluation research, as an analytical tool, involves investigating a policy program to obtain all information pertinent to the assessment of its performance, both process and result; second, evaluation as a phase of the policy cycle more generally refers to the reporting of such information back to the policy-making process.”*

Dari definisi evaluasi kebijakan yang dinyatakan oleh Wollman tersebut, terdapat dua tujuan dari dilakukannya evaluasi kebijakan, yakni penelitian evaluasi, sebagai alat analisis, untuk menyelidiki program kebijakan untuk mendapatkan semua informasi penting berkaitan dengan penilaian kinerja, baik proses dan hasil kebijakan, kedua, evaluasi sebagai fase dari siklus kebijakan yang lebih mengacu pada pelaporan kembali informasi tersebut sebagai input bagi proses pembuatan kebijakan.

Dye (1987) dalam Parsons (2005: p. 547) mencatat bahwa evaluasi kebijakan merupakan pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari

segi tujuan yang ingin dicapai. Sementara itu, Jones (1984: p. 356) menyatakan bahwa evaluasi adalah menilai manfaat dari proses serta program pemerintah. Lebih lanjut, Dunn (2003, p. 608) menyatakan bahwa secara umum, istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Selain definisi tersebut, Dunn (2003: p. 28-29) juga mengemukakan bahwa evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan; tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Berlanjut pada pembahasan berikutnya mengenai evaluasi kebijakan, Nugroho (2011: p. 670) menjabarkan ciri-ciri dari evaluasi kebijakan, antara lain:

1. Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan
2. Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan,
3. Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi,
4. Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian,
5. Mencakup rumusan, implementasi, lingkungan, dan kinerja kebijakan (Nugroho, 2011: p. 670).

Sejalan dengan pernyataan pada poin kelima bahwa ciri evaluasi kebijakan mencakup rumusan, implementasi, lingkungan, dan kinerja kebijakan, Nugroho (2011: p. 677) menjabarkan empat dimensi dalam evaluasi kebijakan publik. Nugroho menyatakan bahwa sesungguhnya evaluasi kebijakan publik memiliki empat lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi kebijakan, evaluasi kinerja kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan. Jann dan Wegrich (2007) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tahap tertentu dalam

siklus kebijakan, melainkan sebuah perspektif yang diterapkan pada seluruh proses kebijakan. Berikut ini kutipannya:

*“Evaluation studies are not restricted to a particular stage in the policy cycle; instead, the perspective is applied to the whole policy-making process and from different perspectives in terms of timing (ex ante, ex post)”* (Jann dan Wegrich, 2007: p. 53).

Senada dengan Jann dan Wegrich, Islamy (2007: p. 112) menyatakan bahwa penilaian kebijakan dapat mencakup tentang: isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan dampak kebijakan. Jadi, penilaian kebijakan dapat dilakukan pada fase perumusan masalahnya; formulasi usulan kebijakan; implementasi; legitimasi dan seterusnya. Hal ini juga dinyatakan oleh Agustino (2008: p. 185) bahwa evaluasi kebijakan juga membahas persoalan perencanaan, isi, implementasi, dan tentu saja efek atau pengaruh dari kebijakan itu sendiri. Sementara itu, Abidin (2004: p. 215) menyatakan bahwa evaluasi secara lengkap mengandung tiga pengertian:

1. Evaluasi awal, sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan (*ex-ante evaluation*)
2. Evaluasi dalam proses pelaksanaan atau monitoring;
3. Evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (*ex-post evaluation*)

Lebih lanjut, Wollman (2007) menjelaskan tentang *ex-ante evaluation*, *monitoring*, dan *ex-post evaluation*. Wollman mendefinisikan *ex-ante evaluation* sebagai berikut: *“Ex-ante evaluation is meant to (hypothetically) anticipate and preassess the effects and consequences of planned or defined policies and actions in order to “feed” the information into the upcoming or ongoing decision-making process.”* (Wollman, 2007: p.393). Dalam hal ini *ex-ante evaluations* merupakan evaluasi yang dilakukan sebelum suatu kebijakan diimplementasikan. Kemudian, setelah itu, evaluasi dapat dilakukan saat kebijakan diimplementasikan yang dikenal dengan *monitoring*. Parsons (2005) menyebut istilah *monitoring* sebagai evaluasi formatif. Lebih lanjut, Palumbo (1937) dalam Parsons (2005: p. 549) menyatakan bahwa evaluasi yang dilakukan ketika

kebijakan/program sedang diimplementasikan merupakan analisis tentang seberapa jauh sebuah program diimplementasikan dan apa kondisi yang dapat meningkatkan keberhasilan implementasi. Kemudian, dalam sumber yang sama, Parsons (2005) menyatakan bahwa fase implementasi memerlukan evaluasi formatif yang memonitor cara di mana sebuah program dikelola atau diatur untuk menghasilkan umpan balik yang dapat berfungsi untuk meningkatkan proses implementasi.

Kemudian, berlanjut pada *ex-post evaluation*, di mana Wollman mendefinisikannya sebagai: “*Ex-post evaluation constitutes the classical variant of evaluation to assess the goal attainment and effects of policies and measures*” (Wollman, 2007:p. 394). Definisi ini menekankan pada penilaian dampak dari suatu kebijakan. Hal ini senada dengan apa yang dinyatakan Palumbo (1937) dalam Parsons (2005: p. 553) yang mengistilahkan *ex-post evaluations* sebagai evaluasi sumatif, di mana dalam fase siklus kebijakan Palumbo (fase dampak), informasi evaluatif adalah “sumatif”, yakni berusaha mengukur bagaimana kebijakan/program secara aktual berdampak pada problem yang ditanganinya.

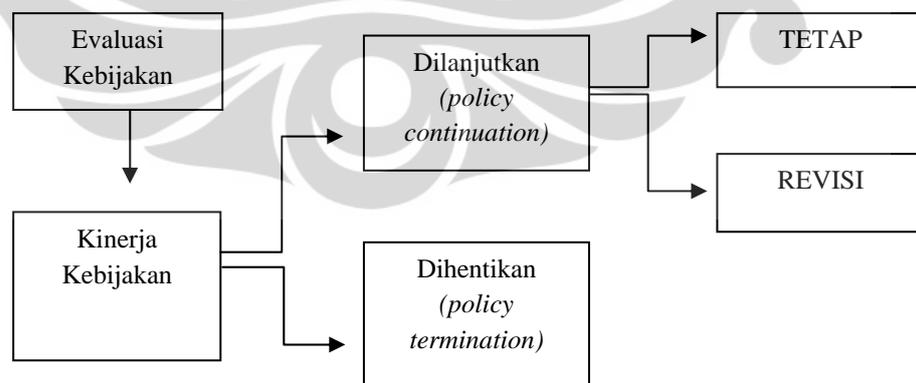
Selain itu, Subarsono (2010: p. 119) menyatakan bahwa evaluasi dapat dilakukan kalau suatu kebijakan telah berjalan cukup waktu. Memang tidak ada batasan waktu yang pasti kapan suatu kebijakan harus dievaluasi. Untuk mengetahui dampak suatu kebijakan sudah tentu diperlukan waktu tertentu, misalnya lima tahun semenjak kebijakan itu diimplementasikan. Selain itu, Subarsono (2010: p. 123) memaparkan beberapa argumen mengenai perlunya evaluasi, antara lain:

1. Untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan, yakni seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuannya.
2. Mengetahui apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal. Dengan melihat tingkat efektivitasnya, maka dapat disimpulkan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.
3. Memenuhi aspek akuntabilitas publik. Dengan melakukan penilaian kinerja kebijakan, maka dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada publik sebagai pemilik

dana dan mengambil manfaat dari kebijakan dan program pemerintah.

4. Menunjukkan pada *stakeholders* manfaat suatu kebijakan. Apabila tidak dilakukan evaluasi terhadap sebuah kebijakan, para *stakeholders*, terutama kelompok sasaran, tidak mengetahui secara pasti manfaat dari sebuah kebijakan atau program.
5. Agar tidak mengulangi kesalahan yang sama. Pada akhirnya, evaluasi kebijakan bermanfaat untuk memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan yang akan datang agar tidak mengulangi kesalahan yang sama. Dari hasil evaluasi diharapkan dapat ditetapkan kebijakan yang lebih baik.

Merujuk pada poin kelima dari alasan pentingnya dilakukan evaluasi, maka dapat dikatakan bahwa evaluasi pada akhirnya akan berguna sebagai bahan masukan (*input*) bagi penyempurnaan kebijakan selanjutnya. Hal ini sesuai dengan pendapat Wollman (2007: p. 398) bahwa “*evaluation as a phase of the policy cycle more generally refers to the reporting of such information back to the policy-making process.*” Kemudian, Nugroho (2011: p. 698) menyatakan bahwa pada akhirnya, setiap evaluasi menghasilkan kesimpulan, apakah kebijakan dihentikan, ataukah dilanjutkan. Jika dilanjutkan apakah tetap, atau direvisi. Proses pasca evaluasinya dapat digambarkan sebagai berikut:



GAMBAR 2.2 PASCA-EVALUASI

Sumber: Nugroho (2011, p. 699)

Dari gambar tersebut, dapat diketahui bahwa evaluasi menghasilkan kesimpulan berupa rekomendasi apakah suatu kebijakan dihentikan atau dapat dilanjutkan dengan atau tanpa revisi. Revisi kebijakan, seperti yang dikemukakan Nugroho (2011) dapat dilakukan dengan alasan bahwa suatu kebijakan itu *hidup*, sebab ada pada masyarakat yang *hidup*. Dalam hal ini, perubahan/revisi diperlukan untuk *adaptasi* dan *antisipasi*. Sementara itu, Anderson (1984) lebih menekankan pada konsekuensi dari evaluasi kebijakan yang menjadi *feedback* atau umpan balik bagi para pembuat kebijakan. Lebih lanjut Anderson (1984: p. 154-155) menyatakan bahwa:

*“as a consequences of feedback to decision makers, a variety of actions subsequently can be taken concerning policy, including: continuation, legislative amendement, to strenghten or weaken the policy, adjustment in its administration, such as strong or lax enforcement of given provisions, increasing decreasing or restricting funds to support its administration, challenges to its meaning or constitutionality in the courts, and repeal of the statute.”*

Umpan balik bagi para pembuat kebijakan sebagai konsekuensi dari evaluasi kebijakan seperti yang dinyatakan oleh Anderson (1984) tersebut, dapat memperjelas bahwa evaluasi pada akhirnya menghasilkan suatu kesimpulan apakah suatu kebijakan/program dapat dilanjutkan dengan atau tanpa revisi maupun dihentikan atau terminasi. Hal ini senada dengan apa yang diutarakan oleh Dunn (2003: p. 611), bahwa evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain. Lebih lanjut, Lester dan Steward (2000) dalam Agustino (2008: p. 185-186) menyatakan bahwa:

*“Evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Dalam bagian ini fokus kita yang utama adalah evaluasi kebijakan dalam hubungannya dengan usaha untuk melaksanakan dan/atau memperbaiki kebijakan. Sebagaimana akan kita lihat, kegiatan pengevaluasian dapat memulai proses kebijakan (*problem*,*

formulasi, dan sebagainya) dalam rangka untuk melanjutkan, merubah atau mengakhiri kebijakan yang ada.”

Berlanjut pada paparan teori mengenai evaluasi kebijakan, Jones (1984: p. 359-360) mengklasifikasikan tujuan-tujuan evaluasi yang didasarkan pada manfaat yang diperoleh setelah dilakukannya evaluasi. Di mana tujuan-tujuan evaluasi dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. *Political evaluation* (evaluasi bersifat politis): evaluasi ini dilakukan untuk menilai suatu kebijakan atau program tertentu. Jika evaluasi menghasilkan suatu kesimpulan bahwa kebijakan atau program mampu memberikan dampak positif, maka hasil dari evaluasi dapat dijadikan sebagai materi untuk pencitraan aktor politik tertentu, serta dimungkinkannya perolehan dukungan dalam kampanye.
2. *Organizational evaluation* (evaluasi yang sifatnya organisasional): evaluasi ditujukan untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program menimbulkan dukungan bagi badan-badan pelaksana? Apakah manfaat bagi badan-badan tersebut melebihi biaya yang dihabiskan? Apakah hasil evaluasi akan mengarah pada perluasan lebih lanjut dari badan-badan tersebut?
3. *Substantive evaluation* (evaluasi yang sifatnya substantif atau nyata): evaluasi ini dilakukan secara benar, ditujukan untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program telah mencapai tujuan yang dicanangkan serta dampak apa yang dihasilkan dari suatu kebijakan atau program terhadap permasalahan yang ditujunya.

Tujuan pokok evaluasi, seperti yang dinyatakan oleh Nugroho (2011: p.670), bukanlah untuk menyalah-nyalahkan, melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi, evaluasi kebijakan publik harus dipahami sebagai sesuatu yang bersifat positif. Evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan.

Dunn (2003: p. 611) memaparkan tujuh kriteria yang dapat digunakan dalam mengevaluasi kebijakan. lebih lanjut dalam bukunya

dinyatakan bahwa dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan, analis menggunakan tipe kriteria yang berbeda untuk menganalisis hasil kebijakan. Berikut ini tujuh kriteria evaluasi menurut Dunn (2003: p. 611), antara lain:

Tabel 2.3 Kriteria Evaluasi

Kriteria	Penjelasan
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
Kecukupan	Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah?
Kesamaan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan secara merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda?
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuat preferensi/nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka?
Ketepatan	Apakah hasil yang dicapai bermanfaat?

Sumber: Dunn (2003, p. 608)

Lebih lanjut, mengenai kriteria evaluasi dijelaskan oleh Dunn (2003: p. 429-440), bahwa:

1. Efektivitas (*effectiveness*), berkenaan dengan apakah suatu kebijakan mencapai hasil (akibat) yang diharapkan. Efektivitas, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya. Efektivitas dalam Howlett dan Ramesh (2003: p. 211) diistilahkan dengan *performance evaluation*, di mana:

*“Adequacy of performance evaluation also known as (effectiveness evaluation) it is intended to find out if the program is doing what is supposed to be doing. In this type of evaluation, the performance of a given program is compared to its intended goals to determine whether the program is meeting its goals and/or whether the goals need to be adjusted in the light of the program's accomplishments.”*

Dengan demikian, suatu program dapat dikatakan efektif apabila kinerja yang dicapai telah sesuai dengan tujuan yang direncanakan.

2. Efisiensi (*efficiency*), berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha yang diukur dengan ongkos moneter. Howlett dan Ramesh (2003: p. 212) menyatakan bahwa "*efficiency evaluation attempts to assess the costs of a program and judge if the same amount and quality of outputs could be achieved more efficiently, that is, at a lower cost.*" Sementara itu, Nugent et.al. (2001: p. 35) menyatakan bahwa "*the purpose of efficiency assessment is to document the level of resources expended to achieve an observed client outcome.*"
3. Kecukupan (*adequacy*), berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.
4. Kriteria kesamaan/keadilan (*equity*), berkenaan dengan pertanyaan mengenai seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial tidak hanya pada kelompok-kelompok tertentu? Dalam hal ini peneliti menafsirkan sebagai kesamaan dalam kesempatan untuk memperoleh atau memanfaatkan program kebijakan.
5. Responsivitas (*responsiveness*), berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.
6. Ketepatan (*appropriateness*), kriteria ketepatan mempertanyakan apakah tujuan dari suatu program tepat untuk suatu masyarakat?

Dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa terdapat kriteria-kriteria untuk menilai suatu program. Subarsono (2010: p. 126) mengungkapkan bahwa untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator (kriteria), karena penggunaan indikator (kriteria) yang tunggal akan membahayakan, dalam arti hasil penilaiannya dapat *bias* dari yang sesungguhnya. Dengan demikian, peneliti tertarik untuk melakukan evaluasi pada Program BUM yang telah diimplementasikan selama sembilan belas tahun dengan mengacu pada keenam indikator/kriteria evaluasi tersebut, antara lain efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas, dan ketepatan.

### 2.2.3 Evaluasi Program

*“Public programs are designed to reach certain goals and beneficiaries”* (Khandker, Koolwal, dan Samad, 2010: p.3). Sementara itu, Newcomer et.al. dalam *Handbook of Practical Program Evaluation*, (2010: p. 5) mendefinisikan program sebagai *“a set of resources and activities directed toward one or more common goals, typically under the direction of a single manager or management team.”* Jika dikaitkan dengan evaluasi, maka program memiliki makna sebagai suatu unit atau kesatuan kegiatan yang merupakan realisasi atau implementasi dari suatu kebijakan, berlangsung dalam proses berkesinambungan, dan terjadi dalam satu organisasi yang melibatkan sekelompok orang (Arikunto, 2004).

Jones (1984) menyatakan bahwa suatu pelaksanaan program biasanya diakhiri dengan evaluasi. Hal ini untuk melihat apakah program tersebut berhasil menjalankan fungsi sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya. Kemudian, Arikunto (2004) mendefinisikan evaluasi program sebagai upaya untuk mengetahui tingkat keterlaksanaan program, atau dengan kata lain untuk mengetahui implementasi dari suatu kebijakan, (p.14). Selain itu, Newcomer et. al. (2010), mendefinisikan evaluasi program bahwa: *“program evaluation is the application of systematic methods to address questions about program operations and results. It*

*may include ongoing monitoring of a program as well as one - shot studies of program processes or program impact”* (Newcomer et. al., 2010: p. 5).

Tujuan dilakukannya evaluasi program seperti yang dikemukakan oleh Weiss dalam Jones (1984: p. 362) adalah mengukur efek (sebab-akibat) atas suatu program terhadap tujuan yang ditetapkan dan ingin dicapai. Selain itu, Rossi dan Freeman (1985: p. 45) menyatakan bahwa evaluasi adalah mencari sesuatu yang berharga (*worth*), di mana sesuatu yang berharga tersebut dapat berupa informasi tentang suatu program, produksi serta alternatif prosedur tertentu. Sementara itu, tujuan evaluasi program seperti yang dinyatakan oleh Shadish, Cook, dan Levinton (1991) dalam Schalock (2001: p. 246) bahwa: *“the fundamental purpose of program evaluation is to specify feasible practices that evaluators can use to construct knowledge of the value of social programs that can be used to ameliorate the social problems to which programs are relevant.”*

Kemudian, Arikunto (2004) menjelaskan tentang kaitan antara evaluasi program dengan kebijakan. Dalam bukunya dinyatakan bahwa, program adalah rangkaian kegiatan sebagai realisasi dari suatu kebijakan. Apabila suatu program tidak dievaluasi, maka tidak dapat diketahui bagaimana dan seberapa tinggi kebijakan yang sudah dikeluarkan dapat terlaksana. Lebih lanjut dinyatakan bahwa informasi yang diperoleh dari kegiatan evaluasi sangat berguna bagi pengambilan keputusan dan kebijakan lanjutan dari program, karena dari masukan hasil evaluasi program itulah para pengambil keputusan akan menentukan tindak lanjut dari program yang sedang atau telah dilaksanakan. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Nugroho (2011) mengenai *policy continuation* dan *policy termination*. Dalam hal ini, Arikunto (2004: p. 8-9) menyatakan bahwa wujud dari hasil evaluasi adalah sebuah rekomendasi dari evaluator untuk *decision maker*, antara lain:

1. Menghentikan program, karena dipandang bahwa program tersebut tidak ada manfaatnya, atau tidak dapat terlaksana sebagaimana diharapkan.

2. Merevisi program, karena ada bagian-bagian yang kurang sesuai dengan harapan (terdapat kesalahan tetapi hanya sedikit).
3. Melanjutkan program, karena pelaksanaan program menunjukkan bahwa segala sesuatu sudah berjalan sesuai dengan harapan dan memberikan hasil yang bermanfaat.
4. Menyebarluaskan program (melaksanakan program di tempat-tempat lain atau mengulangi lagi program di lain waktu), karena program tersebut berhasil dengan baik, maka sangat baik jika dilaksanakan lagi di waktu dan tempat yang lain (Arikunto, 2004: p. 8-9).

### 2.3 Operasionalisasi Konsep

Dalam melakukan evaluasi terhadap Program BUM, peneliti menggunakan teori kriteria evaluasi yang dinyatakan oleh William Dunn (2003). Teori tersebut membagi evaluasi kedalam enam indikator yang diuraikan dalam tabel operasionalisasi konsep, sebagai berikut:

Tabel 2.4 Operasionalisasi Konsep

Konsep	Variabel	Kategori	Indikator
Evaluasi Kebijakan	Evaluasi Program Bantuan Uang Muka	1.Terpenuhi 2.Tidak Terpenuhi	<u>EFEKTIVITAS:</u>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pencapaian tujuan program</li> <li>• Pencapaian target/sasaran program</li> </ul>
			<u>EFISIENSI:</u>
			Jumlah biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan program
			<u>KECUKUPAN:</u>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pencapaian program dan kaitannya dengan pemecahan masalah</li> <li>• Hubungan alternatif kebijakan terhadap program</li> </ul>
<u>KESAMAAN/KEADILAN</u>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribusi kantor pelayanan</li> <li>• Distribusi informasi program</li> <li>• Distribusi program kepada kelompok sasaran</li> </ul>			
<u>RESPONSIVITAS:</u>			
Upaya pemerintah mengatasi permasalahan			
<u>KETEPATAN:</u>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketepatan tujuan program</li> <li>• Ketepatan sasaran program</li> </ul>			

Sumber: Dunn, 2003

## **BAB 3**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Pendekatan Penelitian**

Dalam penelitian mengenai Evaluasi Program Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah Bagi Pegawai Negeri Sipil di DKI Jakarta, peneliti menggunakan pendekatan positivis. Neuman (2007:82) mendefinisikan pendekatan positivis sebagai: *“an organized method for combining deductive logic with precise empirical observations of individual behavior in order to discover and confirm a set of problematic causal laws that can be used to predict general patterns of human activity.”*

Pendekatan positivis ini digunakan peneliti untuk mencapai pemahaman yang mendalam dan komprehensif mengenai fakta-fakta sosial yang ada dengan menggunakan alur berpikir deduktif. Alur berpikir deduktif berusaha menjabarkan hal-hal yang sifatnya umum ke khusus, di mana dalam hal ini pola yang umum adalah kerangka teoritis yang digunakan sedangkan pola yang khusus adalah realitas yang ditemukan peneliti di lapangan (Creswell, 2010). Peneliti menggunakan pola umum ke khusus yang berawal dari sebuah teori yakni kebijakan publik yang nantinya mengarah pada pola yang spesifik yaitu evaluasi Program BUM. Alasan memilih pendekatan kuantitatif (positivis) dalam penelitian ini juga didasari oleh kedudukan teori dalam penelitian, di mana dalam penelitian ini, teori kriteria evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh William Dunn menjadi acuan bagi peneliti untuk menganalisis rumusan masalah penelitian.

#### **3.2 Jenis Penelitian**

Jenis-jenis penelitian diklasifikasikan menjadi empat jenis, yakni berdasarkan manfaat penelitian, tujuan penelitian, dimensi waktu, dan

teknik pengumpulan data (Prasetyo dan Jannah, 2006: p.37). Berdasarkan manfaatnya, penelitian ini tergolong ke dalam jenis penelitian murni. Penelitian murni mencakup penelitian-penelitian yang dilakukan dalam kerangka akademis, seperti skripsi, tesis, atau disertasi (Prasetyo dan Jannah, 2006: p. 38).

Berdasarkan tujuannya, penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena (Prasetyo dan Jannah, 2006: p. 42). Oleh karena itu, tepat jika dikatakan bahwa penelitian mengenai evaluasi Program BUM merupakan penelitian deskriptif, karena penelitian ini berusaha memberikan gambaran secara menyeluruh dan mendalam mengenai Program BUM, sehingga diharapkan akan terlihat gambaran mengenai hasil evaluasi program tersebut. Selain itu, penelitian deskriptif identik dengan penelitian yang menggunakan pertanyaan “bagaimana” dalam mengembangkan informasi yang ada (Prasetyo dan Jannah, 2006: p. 42). Dalam penelitian ini terdapat pertanyaan penelitian, yakni “bagaimana evaluasi program BUM bagi PNS di DKI Jakarta?” Dengan demikian, berdasarkan tujuannya penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian deskriptif.

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini tergolong kedalam jenis penelitian *cross sectional*. Menurut Prasetyo dan Jannah (2006: p. 44) penelitian *cross-sectional* dilakukan dalam satu waktu tertentu dan peneliti tidak akan melakukan penelitian lain di waktu yang berbeda untuk diperbandingkan. Penelitian mengenai evaluasi Program BUM bagi PNS di DKI Jakarta dilakukan dalam satu waktu yang pasti, yakni dimulai pada Januari 2012 dan berakhir pada Juni 2012. Dengan demikian, berdasarkan dimensi waktunya penelitian ini tergolong ke dalam jenis penelitian *cross-sectional*.

Berdasarkan teknik pengumpulan data, penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian lapangan. Penelitian lapangan menggunakan instrumen penelitian berupa pedoman wawancara. Pedoman wawancara ini dapat berkembang sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan

(Prasetyo dan Jannah, 2006: p. 49-50). Dalam penelitian ini, peneliti menyusun pedoman wawancara bagi narasumber yang berbeda-beda, di mana pedoman wawancara ini disesuaikan dengan kompetensi masing-masing narasumber.

### 3.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik pengumpulan data kualitatif, di mana data yang dikumpulkan meliputi data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dan data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Berikut ini uraian mengenai wawancara mendalam dan studi kepustakaan:

#### 1. Wawancara Mendalam:

Wawancara mendalam merupakan salah satu teknik untuk mengumpulkan data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian dengan metode kualitatif. Wawancara mendalam dalam penelitian ini dilakukan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada narasumber sesuai dengan pedoman wawancara mendalam yang telah disusun oleh peneliti sebelum kegiatan wawancara dilakukan. Pedoman wawancara mendalam dibuat untuk memberikan arahan yang jelas bagi peneliti untuk menggali informasi yang sesuai dengan kebutuhan penelitian. Namun demikian, kegiatan wawancara mendalam yang dilakukan tidak hanya terpaku pada pedoman atau susunan pertanyaan yang telah direncanakan sebelumnya, melainkan dapat berkembang sesuai dengan situasi wawancara. Hal ini ditujukan untuk memperkaya informasi yang diperoleh dari tiap-tiap narasumber.

#### 2. Studi Kepustakaan

Penelitian ini juga didukung oleh data-data sekunder yang digunakan untuk melakukan analisis pada rumusan masalah, antara lain: surat kabar, peraturan perundang-undangan, dan dokumen lain yang mendukung penelitian. Adapun data sekunder yang terkait dengan penelitian ini antara lain:

1. Produk kebijakan terkait dengan penerapan Kebijakan Tabungan Perumahan PNS, yakni Keppres. RI No. 14 Tahun 1993 juncto Keppres. RI No. 46 Tahun 1994 Tentang Tabungan Perumahan PNS
2. Data jumlah PNS pemanfaat Program BUM
3. Laporan Survey Indeks Kepuasan atas Produk, Prosedur, dan Layanan Sistem Bapertarum-PNS
4. Laporan Kegiatan Monitoring dan Evaluasi Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS
5. Data lain yang terkait

### **3.4 Analisis Data Kualitatif**

Pada analisis data kualitatif, di mana data diperoleh melalui wawancara mendalam, analisis dapat dilakukan dengan membangun kata-kata dari hasil wawancara atau pengamatan terhadap data yang dibutuhkan untuk dideskripsikan dan dirangkum, (Pattilma, 2007: p. 88). Secara umum dalam penelitian ini teknik analisis data dilakukan dengan melalui beberapa tahapan, antara lain: membuat transkrip hasil wawancara mendalam, melakukan koding, menguji data dengan teori, dan melakukan penulisan laporan dengan mengacu pada transkrip hasil wawancara mendalam serta mengaitkan dengan data-data yang diperoleh dari studi kepustakaan.

### **3.5 Narasumber**

Dalam teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, peneliti mengajukan pertanyaan yang disesuaikan dengan kapasitas masing-masing narasumber. Adapun narasumber dalam penelitian ini antara lain:

1. PNS pemanfaat Program Bantuan Uang Muka KPR di DKI Jakarta. Wawancara kepada sejumlah PNS pemanfaat program dilakukan untuk memperoleh informasi terkait dengan sosialisasi dan pengetahuan PNS tentang program, prosedur dan persyaratan untuk memanfaatkan program, dan manfaat program. Selain PNS

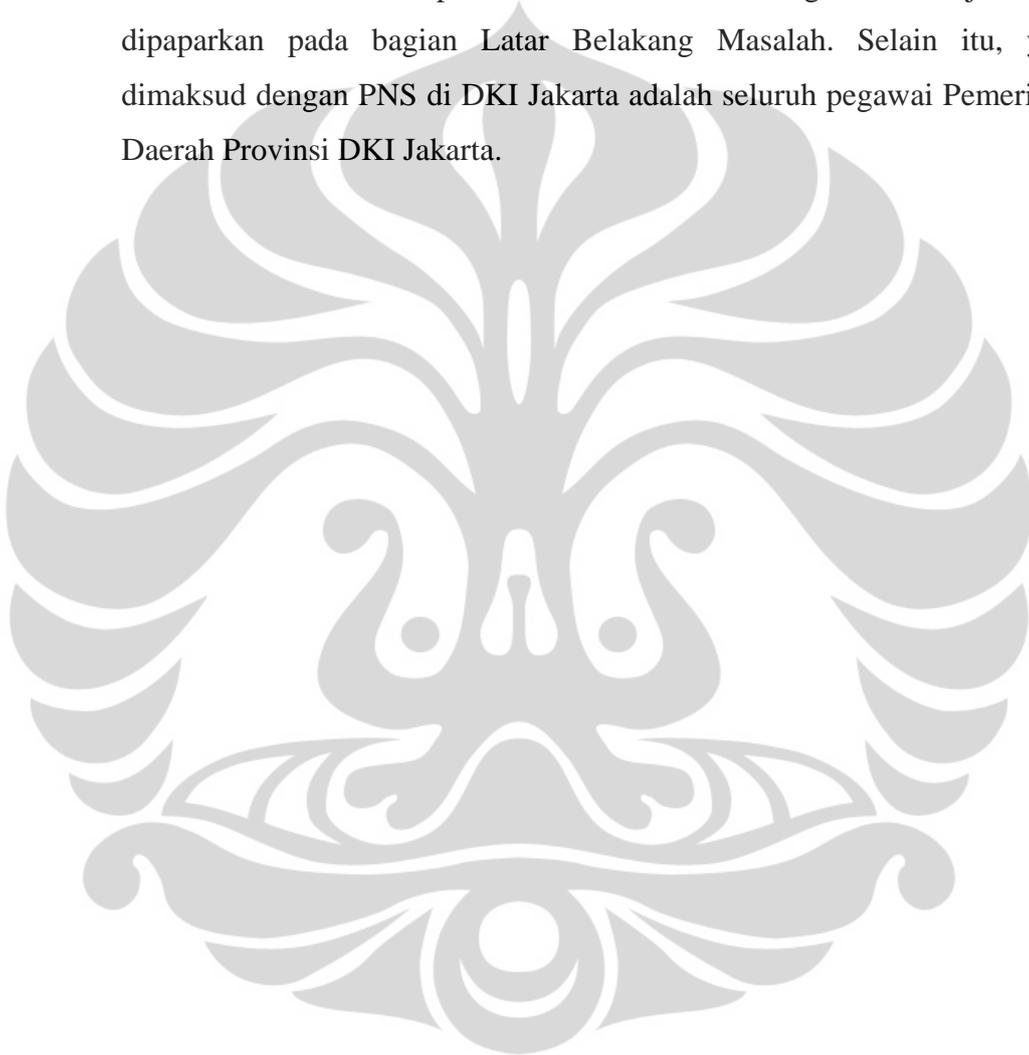
yang tercatat sebagai pemanfaat program, narasumber dari pihak PNS juga mencakup PNS yang belum memanfaatkan program.

2. Ir. Irwan Nurwanto, M.Si., Asdep Pembiayaan Kementerian Perumahan Rakyat. Adapun pertanyaan yang akan diajukan kepada narasumber terkait dengan upaya perubahan kebijakan dan pengembangan alternatif kebijakan yang dilakukan Kementerian Perumahan Rakyat.
3. Ir. Zulfi Syarif Koto, M.Si., selaku Mantan Deputi Bidang Perumahan Formal Kementerian Perumahan Rakyat (periode 2005-2011) serta Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak di bidang perumahan rakyat, *The Housing Urban Development Institute*. Adapun pertanyaan yang diajukan terkait dengan kebutuhan peneliti untuk memperoleh informasi yang mengenai substansi dari Program BUM, permasalahan, opini, dan saran bagi pelaksanaan program.
4. Drs. Gatut D. Purwoko, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS. Adapun pertanyaan yang diajukan terkait dengan pencapaian tujuan program, pencapaian sasaran program, serta informasi mengenai penyaluran dana Taperum-PNS yang difokuskan pada penyaluran Program BUM.
5. Ferry Setiawan, S.H., selaku Kepala Sub Divisi Hukum, Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS. Adapun pertanyaan yang diajukan terkait dengan peraturan hukum yang mencakup proses revisi peraturan hukum serta keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan
6. S. Heru Purwito, S.H., selaku Kepala Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, adapun pertanyaan yang diajukan terkait dengan kegiatan pengawasan dalam penyaluran dana Taperum-PNS
7. Tsani Aji, selaku Staf pada Direktorat Harmonisasi Peraturan Penganggaran, Kementerian Keuangan. Adapun pertanyaan yang

diajukan terkait dengan peran dan tanggapan Kemenkeu dalam revisi peraturan mengenai Taperum-PNS.

### **3.6 Batasan Penelitian**

Program BUM yang berskala nasional menuntut peneliti untuk memberikan batasan penelitian, di mana penelitian difokuskan bagi PNS di DKI Jakarta. Alasan pemilihan DKI Jakarta sebagai fokus kajian telah dipaparkan pada bagian Latar Belakang Masalah. Selain itu, yang dimaksud dengan PNS di DKI Jakarta adalah seluruh pegawai Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta.



## **BAB 4**

### **GAMBARAN UMUM PROGRAM BANTUAN UANG MUKA (BUM) KREDIT PEMILIKAN RUMAH**

Penelitian ini bertujuan untuk melakukan evaluasi pada suatu program pemerintah, yakni Program Bantuan Uang Muka Kredit Pemilikan Rumah, atau yang selanjutnya disebut BUM. Program BUM merupakan bentuk kebijakan turunan dari Kebijakan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (Taperum-PNS) yang dilaksanakan berdasarkan Keppres. RI No. 14 Tahun 1993 juncto Keppres. RI No. 46 Tahun 1994 Tentang Tabungan Perumahan PNS. Dalam bagian ini, peneliti akan menguraikan secara singkat mengenai Kebijakan Taperum-PNS sebagai kebijakan induk dari Program BUM, yang diikuti dengan uraian singkat mengenai organisasi pengelola Taperum-PNS. Pada bagian akhir bab ini, peneliti akan melanjutkan pembahasan utama mengenai gambaran umum Program BUM yang akan diuraikan dengan lebih terperinci.

#### **4.1 Kebijakan Tabungan Perumahan PNS**

Kebijakan Taperum-PNS yang berlaku secara nasional di seluruh wilayah Indonesia telah diimplementasikan selama sembilan belas tahun, yakni sejak tahun 1993 hingga tahun 2012. Kebijakan ini dilaksanakan melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil juncto Keputusan Presiden RI Nomor 46 Tahun 1994 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan sejarah, pada dasarnya pengadaan fasilitas perumahan bagi PNS sudah diselenggarakan sejak zaman penjajahan Belanda. Melalui *Burgerlyke Woning Regeling (BWR) Staatbland 1943 Nomor 147*, berikut aturan-aturan perubahannya, pemerintah Belanda mengatur pengadaan tempat tinggal untuk PNS dengan sistem sewa (Alisjahbana dan Wirawan, 2008: p. xi). Kemudian, pasca kemerdekaan, melalui Yayasan Kas

Pembangunan (YKP), Pemerintah mendirikan rumah di kota-kota besar yang ditujukan bagi PNS dengan sistem sewa beli. Hal ini diatur dalam Keputusan Presiden RI Nomor 16/1974 yang menetapkan bahwa PNS yang telah memenuhi syarat dapat membeli rumah dinas yang telah ditempati dengan sistem sewa beli. Kemudian, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1974, Pemerintah mendirikan Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumnas) dengan tujuan menyediakan rumah sederhana bagi PNS yang kepemilikannya didukung dengan fasilitas KPR dari Bank Tabungan Negara (BTN).

Seiring dengan meningkatnya jumlah PNS yang begitu besar serta anggaran pemerintah yang semakin terbatas, hal ini memaksa pemerintah untuk meniadakan fasilitas perumahan bagi PNS. Keputusan ini berlangsung tepatnya pada tahun 1984. Hingga pada tahun 1990, muncul usulan untuk melakukan penghimpunan dana perumahan yang dipotong dari gaji seluruh PNS, yang diwujudkan dalam kebijakan Taperum-PNS. Gagasan mengenai Taperum-PNS terinspirasi dari keberhasilan kebijakan pembiayaan perumahan yang dilakukan oleh pemerintah Singapura dan Malaysia. Kebijakan pembiayaan perumahan di Singapura dikenal dengan *Central Provident Fund* (CPF), sementara di Malaysia dikenal dengan *Employee Provident Fund* (EPF). Namun demikian, kebijakan Taperum-PNS di Indonesia memiliki beberapa karakteristik yang berbeda dengan CPF dan EPF. Taperum bersifat iuran antar-PNS untuk membantu penyediaan rumah untuk PNS. PNS yang sudah mampu atau telah memiliki rumah membantu PNS lain yang belum memiliki rumah. Untuk itu, pada Taperum, PNS yang telah memiliki rumah rela untuk tidak memanfaatkan Taperum-nya atau tidak diberi hak untuk mengambilnya hingga pensiun. Perbedaan lain, CPF dan EPF didukung oleh alokasi dana dari pemerintah, sedangkan di Taperum tidak. Seluruh iuran murni berasal dari pemotongan gaji PNS (*Bapertarum-PNS, Melayani Pegawai Negeri Sipil Melalui Tabungan Perumahan*, 2003)

Pada tahun 1993, Mantan Presiden Soeharto menyetujui usulan kebijakan Taperum dan dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden RI

Nomor 1993 Tentang Tabungan Perumahan PNS. Dalam Keputusan Presiden tersebut, ditetapkan beberapa hal penting, antara lain:

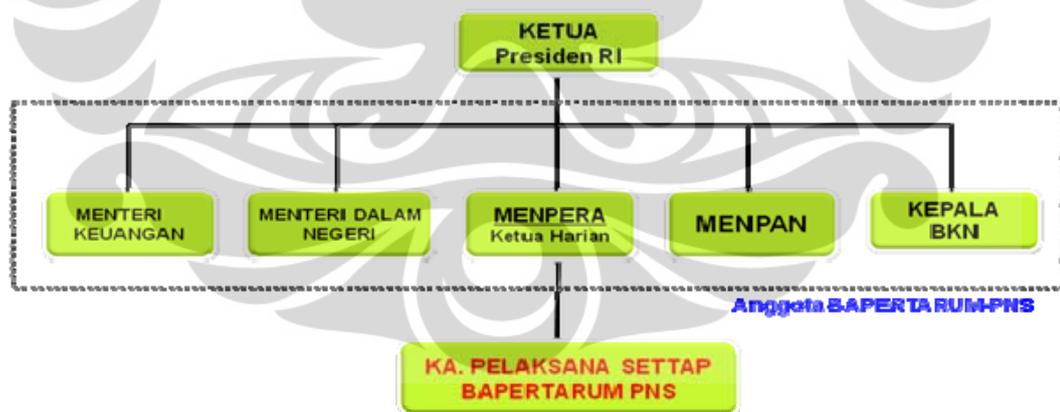
1. Untuk membantu membiayai usaha-usaha peningkatan kesejahteraan PNS dalam bidang perumahan, setiap PNS baik Pusat maupun Daerah diwajibkan melakukan Tabungan Perumahan yang dipotong dari gaji masing-masing PNS. Pemotongan gaji mulai Bulan Januari dengan besaran setiap bulan, yaitu: Golongan I Rp 3.000,00 Golongan II Rp 5.000,00 Golongan III Rp 7.000,00 dan Golongan IV Rp 10.000,00.
2. Dana terkumpul disetor ke Rekening Menteri Keuangan untuk dan atas nama Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (Bapertarum-PNS), pada Bank Pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan. Kemudian, dana yang terkumpul disalurkan sebagai bantuan sebesar setinggi-tingginya 60% dari jumlah dana tabungan. Kemudian, 40% dari jumlah dana tabungan disimpan dalam bentuk deposito atau jenis investasi lain yang aman untuk pemupukan dana jangka panjang pada Bank Pemerintah yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan.
3. Pemanfaatan Dana Taperum-PNS diprioritaskan kepada PNS Golongan I, II, dan III untuk membantu uang muka pembelian rumah dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (BUM) dan membantu sebagian biaya membangun rumah (BM) bagi PNS yang sudah memiliki tanah sendiri di wilayah tempat bekerja. Kedua fasilitas ini yang kemudian dikenal dengan Program BUM dan Program BM.
4. PNS yang berhak memanfaatkan bantuan tersebut harus memenuhi persyaratan belum memiliki rumah serta telah memiliki masa kerja sekurang-kurangnya sepuluh tahun untuk Golongan I, dua belas tahun untuk Golongan II, lima belas tahun untuk Golongan IV. Dalam perkembangannya, persyaratan masa kerja telah diubah melalui Keputusan Presiden RI Nomor 46 Tahun 1994 tentang Tabungan Perumahan, yang menyebutkan bahwa PNS yang berhak

memanfaatkan Program BUM atau BM sekurang-kurangnya telah memiliki masa kerja lima tahun bagi semua Golongan PNS.

5. PNS yang belum atau tidak memanfaatkan Program BUM atau BM tersebut di atas, dan apabila PNS yang bersangkutan berhenti sebagai PNS baik karena pensiun, meninggal dunia, atau sebab-sebab lainnya, yang bersangkutan atau ahli warisnya berhak menerima kembali pokok tabungannya, tanpa bunga. Fasilitas ini diwujudkan dalam bentuk Program Pengembalian Tabungan (PT).

#### 4.2 Organisasi Pelaksana Taperum-PNS

Dalam Keputusan Presiden RI Nomor 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan PNS telah ditetapkan bahwa organisasi pengelola Taperum-PNS berbentuk Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan PNS (Bapertarum-PNS), dengan susunan pengurus: Presiden Republik Indonesia sebagai Ketua, Menteri Perumahan Rakyat sebagai Ketua merangkap Anggota, Anggota yang terdiri dari Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, dan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Berikut ini struktur organisasi Bapertarum-PNS yang disajikan dalam Gambar 4.1, sebagai berikut:

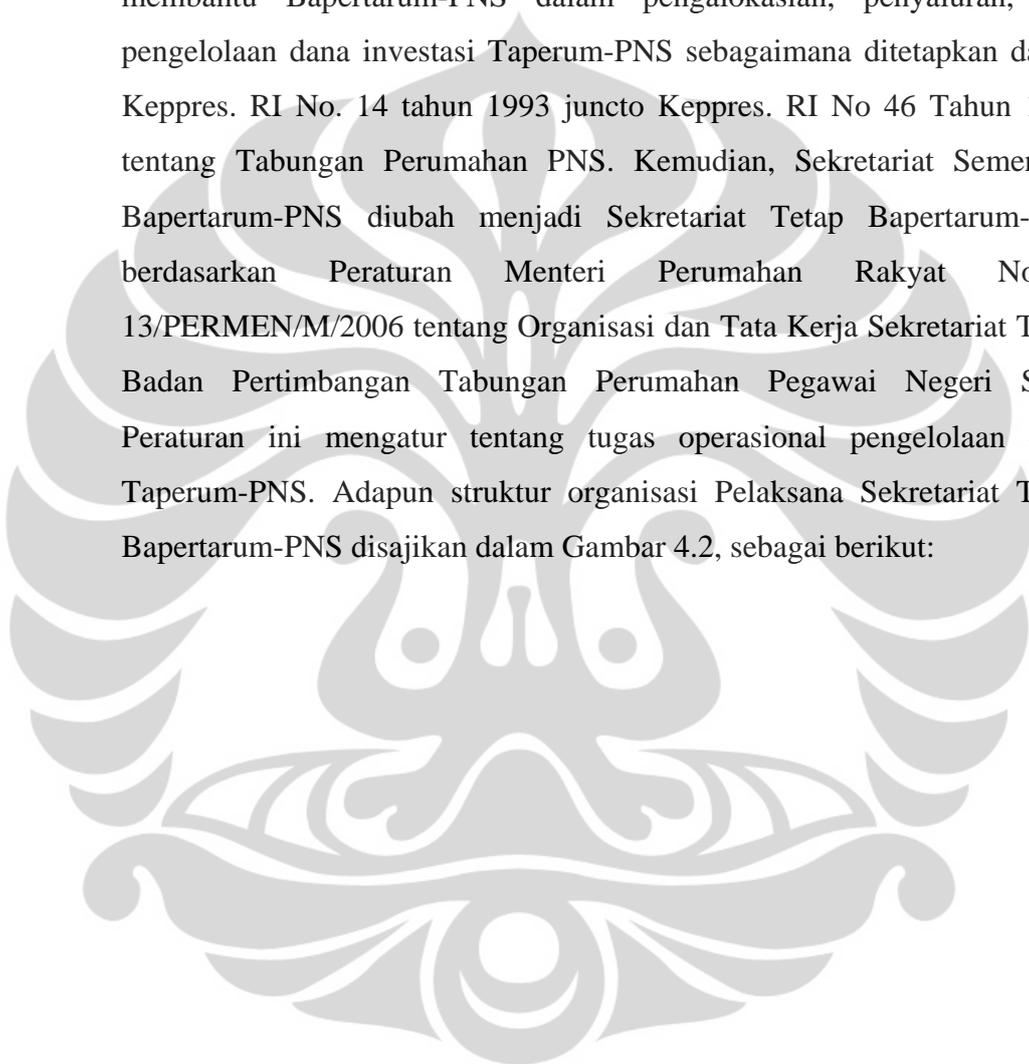


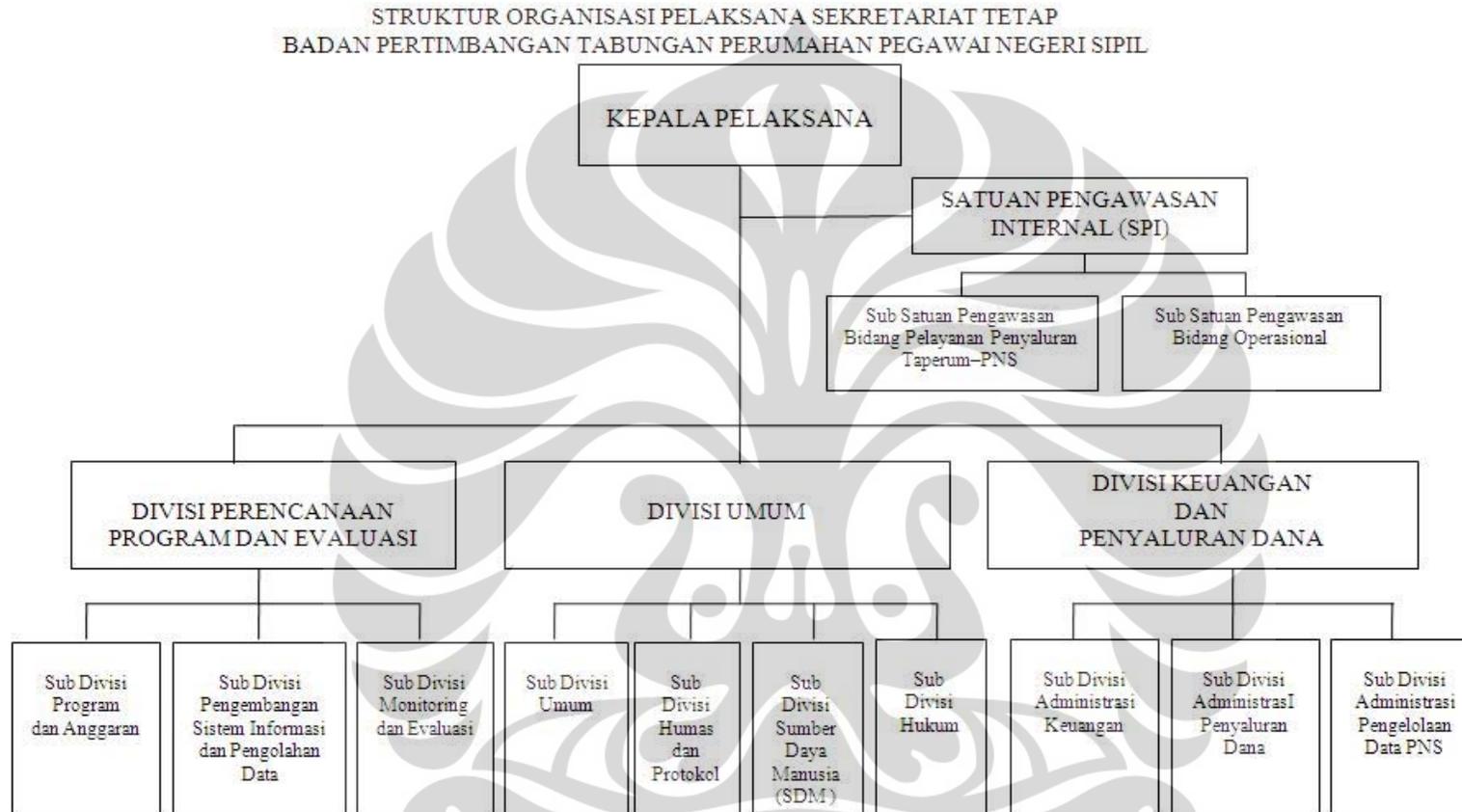
Gambar 4.1 Struktur Organisasi Bapertarum-PNS

Sumber: Keppres. No. 14/1993 tentang Tabungan Perumahan-PNS

Selanjutnya untuk pelaksanaan tugas sehari-hari dibentuk Sekretariat Tetap yang diketuai oleh Menteri Perumahan Rakyat. Adapun dalam pelaksanaan tugasnya, Sekretariat Tetap ini sempat mengalami

perubahan-perubahan dasar hukum pembentukannya. Yakni pertama kali dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 10/KPTS/1993 tentang Pembentukan Sekretariat Sementara Bapertarum-PNS yang kemudian diperbaharui dengan Kepmenpera No.01/KPTS/Taperum-PNS/1996. Adapun tugas Sekretariat Sementara Bapertarum-PNS seperti yang tertuang dalam peraturan tersebut adalah membantu Bapertarum-PNS dalam pengalokasian, penyaluran, dan pengelolaan dana investasi Taperum-PNS sebagaimana ditetapkan dalam Keppres. RI No. 14 tahun 1993 juncto Keppres. RI No 46 Tahun 1994 tentang Tabungan Perumahan PNS. Kemudian, Sekretariat Sementara Bapertarum-PNS diubah menjadi Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS berdasarkan Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 13/PERMEN/M/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Tetap Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini mengatur tentang tugas operasional pengelolaan dana Taperum-PNS. Adapun struktur organisasi Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS disajikan dalam Gambar 4.2, sebagai berikut:





Gambar 4.2 Struktur Organisasi Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS

Sumber: <http://www.bapertarum-pns.co.id>

### 4.3 Program Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah

Seperti telah diuraikan sebelumnya, bahwa dalam Keppres. RI No. 14 Tahun 1993 juncto Keppres. RI No. 46 Tahun 1994 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil terdapat beberapa fasilitas yang dapat diperoleh seorang PNS untuk membiayai pemilikan rumah. Salah satu bentuk fasilitas yang dapat diterima oleh PNS untuk memanfaatkan tabungan perumahannya diwujudkan melalui Program Bantuan Uang Muka (BUM) Kredit Pemilikan Rumah.

Kredit Pemilikan Rumah (KPR) merupakan sarana yang banyak dimanfaatkan PNS untuk dapat memperoleh rumah. Namun, penyediaan uang muka sebagai salah satu syarat diperolehnya KPR masih menjadi kendala. Oleh karena itu, melalui Keputusan Presiden RI Nomor 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil juncto Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1994 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil, Pemerintah berusaha mengatasi permasalahan tersebut melalui Program BUM. Dalam implementasinya, Program BUM lebih banyak diminati PNS dibandingkan dengan Program Bantuan Sebagian Biaya Membangun (BM). Sebagian besar total penyaluran dana Taperum-PNS diwujudkan dalam bentuk BUM (*Bapertarum-PNS, Melayani Pegawai Negeri Sipil Melalui Tabungan Perumahan*, 2003).

Bantuan Uang Muka KPR dapat diterima PNS jika yang bersangkutan belum memiliki rumah dan akan membeli rumah dengan cara mengangsur/mencicil melalui: KPR dari bank, KPR dari pengembang, dan Pemerintah (rumah dinas). Dalam implementasinya, telah disebutkan pada uraian terdahulu bahwa syarat lain yang harus dipenuhi seorang PNS untuk memanfaatkan Program BUM adalah dipenuhinya masa kerja minimal. Pada awal masa berlakunya Program BUM, seorang PNS harus memiliki masa kerja sekurang-kurangnya sepuluh tahun untuk Golongan I, dua belas tahun untuk Golongan II, dan lima belas tahun untuk Golongan III. Kemudian, persyaratan minimal masa kerja tersebut diubah, sesuai dengan tuntutan di

lapangan, bahwa PNS yang belum memiliki rumah ternyata sebagian besar adalah PNS yang masa kerjanya di bawah sepuluh tahun. Oleh karena itu, melalui Keppres. RI No. 46 Tahun 1994 diadakan perubahan, bahwa semua golongan PNS yang telah memiliki masa kerja sekurang-kurangnya 5 tahun dan belum memiliki rumah sendiri diperkenankan memanfaatkan Program BUM ( *Bapertarum-PNS, Masalah Perumahan: Tinjauan Lintas Disiplin Ilmu*, 2008).

Besaran BUM yang berhak diterima oleh PNS juga mengalami perubahan sejak awal diimplementasikannya Program BUM. Pada awal implementasi Program BUM, besaran jumlah BUM dibedakan berdasarkan wilayah kerja PNS yang dibagi kedalam tiga wilayah, antara lain:

1. Wilayah I : DKI Jakarta, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Jambi, Lampung, Riau, Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, NTB, NTT, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara dan Sulawesi Tenggara.
2. Wilayah II : Kepulauan Riau, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Maluku.
3. Wilayah III: Papua

Adapun besaran/jumlah BUM yang berhak diterima oleh PNS juga mengalami tiga kali perubahan, berikut ini disajikan dalam Tabel 4.1:

Tabel 4.1 Besaran BUM, September 1993

GOL.	BESARAN BUM		
	WILAYAH 1	WILAYAH 2	WILAYAH 3
I	Rp 400.000,00	Rp 410.000,00	Rp 410.000,00
II	Rp 540.000,00	Rp 600.000,00	Rp 600.000,00
III	Rp 700.000,00	Rp 800.000,00	Rp 800.000,00

Sumber: *Masalah Perumahan: Tinjauan Lintas Disiplin Ilmu*,

Bapertarum-PNS, 2008: p. xix

Pada awal diimplementasikannya Program BUM, perbedaan besaran BUM ditentukan oleh Golongan serta Wilayah PNS. Selain itu, terdapat

ketentuan lain, yakni persyaratan mengenai tipe rumah yang akan dimiliki PNS. Bagi PNS Golongan I, hanya diperbolehkan memanfaatkan BUM jika PNS yang bersangkutan berniat melakukan KPR pada rumah Tipe 21. Bagi PNS Golongan II adalah rumah Tipe 36, dan PNS Golongan II dengan rumah Tipe 21-36. Namun pada September 1993, terjadi perubahan ketentuan, yakni persyaratan tipe rumah dibebaskan bagi seluruh golongan PNS. Dengan kata lain, tipe rumah tidak lagi menjadi salah satu bentuk persyaratan yang harus dipenuhi seorang PNS untuk memperoleh BUM. Selain itu, pada Oktober 1993, terjadi perubahan kedua pada jumlah/besaran BUM yang dapat diterima oleh PNS, seperti diuraikan dalam Tabel 4.2:

Tabel 4.2 Perubahan Besaran BUM, Oktober 1993

GOL.	BESARAN BUM		
	WILAYAH 1	WILAYAH 2	WILAYAH 3
I	Rp 600.000,00	Rp 625.000,00	Rp 625.000,00
II	Rp 750.000,00	Rp 800.000,00	Rp 800.000,00
III	Rp 950.000,00	Rp 1.000.000,00	Rp 1.000.000,00

Sumber: *Masalah Perumahan: Tinjauan Lintas Disiplin Ilmu*,  
Bapertarum-PNS, 2008: p. xix

Berdasarkan data pada Tabel 4.2, diketahui bahwa pada September 1993 besaran BUM yang dapat diterima oleh PNS meningkat seperti yang dijelaskan pada Tabel 4.2, setelah sebelumnya ditetapkan besaran BUM pada Oktober 1993. Perubahan besaran BUM ini berdasarkan penilaian yang dilakukan oleh Bapertarum-PNS, sehingga dibuatlah ketentuan yang baru mengenai perubahan besaran BUM tersebut. Kemudian, pada tahun 1995, perubahan pada besaran BUM kembali dilakukan. Perubahan ketiga ini hingga saat ini belum mengalami perubahan kembali. Dengan kata lain, semenjak tahun 1995 hingga 2012, besaran BUM yang berhak diterima PNS adalah sebagai berikut:

Tabel 4.3 Perubahan Ketiga atas Besaran BUM

<b>GOL.</b>	<b>BESARAN BUM</b>
I	Rp 1.200.000,00
II	Rp 1.300.000,00
III	Rp 1.500.000,00
IV	Rp 2.100.000,00

Sumber: *Masalah Perumahan: Tinjauan Lintas Disiplin Ilmu*, Bapertarum-PNS, 2008, telah diolah kembali

Hingga 2012, besaran BUM yang dapat diterima oleh PNS adalah sebagaimana diuraikan dalam Tabel 4.3. Selain itu, perubahan juga terjadi pada Tahun 1999, di mana PNS Golongan IV/a dan IV/b berhak pula memanfaatkan BUM setelah sebelumnya BUM lebih diprioritaskan untuk Golongan I,II, dan III. Kemudian, pada tahun 2009, peraturan kembali diubah, bahwa PNS yang berada pada Golongan IV tidak dapat memperoleh bantuan uang muka. Pemberhentian layanan bagi Golongan IV/a dan IV/b ini berdasarkan Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 03/M/PERMEN/2009 tentang Pemberhentian Layanan Bantuan bagi Golongan IV/a dan IV/b, serta Pemberhentian Pemberian Jasa Tabungan Perumahan Bagi Pegawai Negeri Sipil. Perubahan ini dilakukan karena mengacu pada Keppres. No. 14 tahun 1993 juncto Keppres. No 46 tahun 1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, bahwa pemberian bantuan uang muka diprioritaskan bagi PNS Golongan I, II, dan III.

## **BAB 5**

### **EVALUASI PROGRAM BANTUAN UANG MUKA (BUM) KREDIT PEMILIKAN RUMAH BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DI DKI JAKARTA**

Subarsono (2010: p. 119) menyatakan bahwa evaluasi dapat dilakukan kalau suatu kebijakan telah berjalan cukup waktu. Memang tidak ada batasan waktu yang pasti kapan suatu kebijakan harus dievaluasi. Untuk mengetahui dampak suatu kebijakan sudah tentu diperlukan waktu tertentu, misalnya lima tahun semenjak kebijakan itu diimplementasikan. Merujuk pada pendapat Subarsono tersebut, maka pelaksanaan Program BUM yang mengacu pada kebijakan publik berupa Keppres. RI No 14/1993 juncto Keppres. RI No. 46/1994 tentang Tabungan Permahan PNS nampaknya sudah perlu dievaluasi, karena Program BUM tersebut hingga kini telah memasuki tahun ke sembilan belas dalam implementasinya. Dalam melakukan evaluasi Program BUM, peneliti menggunakan teori kriteria evaluasi yang dinyatakan oleh Dunn (2003) yang membagi kriteria/indikator evaluasi kebijakan ke dalam enam kriteria: efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan/keadilan, responsivitas, dan ketepatan. Berikut ini uraian mengenai analisis evaluasi Program BUM di DKI Jakarta ditinjau dari keenam indikator penilaian evaluasi, sebagai berikut:

#### **5.1 Efektivitas**

Dunn (2003) menyatakan bahwa efektivitas (*effectiveness*), berkenaan dengan apakah suatu kebijakan mencapai hasil (akibat) yang diharapkan. Dalam sumber yang sama, dinyatakan bahwa efektivitas diukur dari unit produk atau jumlah layanan yang dihasilkan. Dari pengertian tersebut peneliti melakukan penilaian efektivitas ke dalam dua aspek, antara lain: pencapaian tujuan program dan pencapaian sasaran program. Penilaian pada pencapaian tujuan program dilakukan dengan menganalisis apakah tujuan dari Program

Bantuan Uang Muka telah tercapai. Kemudian, penilaian pada aspek pencapaian sasaran program dilakukan dengan menganalisis jumlah layanan Bantuan Uang Muka yang berhasil tersalurkan kepada sasaran program, yakni PNS di DKI Jakarta.

### 5.1.1 Pencapaian Tujuan Program

Pembahasan pertama dilakukan pada indikator pencapaian tujuan program. Dalam Keppres. RI No.14 Tahun 1993 juncto Keppres. RI No. 46 Tahun 1994 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil, dinyatakan bahwa: “*salah satu kendala bagi Pegawai Negeri Sipil untuk memiliki rumah yang layak adalah terbatasnya kemampuan membayar uang muka pembelian rumah dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR).*” Oleh sebab itu, untuk mengatasi kesulitan PNS dalam membiayai kebutuhan rumah dengan cara kredit, maka dibuatlah suatu program, yakni Bantuan Uang Muka, yang bertujuan untuk membantu PNS membayar uang muka KPR. Hal ini senada dengan pernyataan Zulfi Syarif Koto, selaku mantan Deputy Bidang Perumahan Formal Kementerian Perumahan Rakyat (periode 2005-2010), yang ikut terlibat dalam proses formulasi Kebijakan Taperum-PNS, bahwa:

“Kenapa pemerintah memikirkan uang muka? Karena PNS *nggak* mungkin bisa beli rumah dengan tunai dengan gaji *segitu*, walaupun *kebeli* pasti korupsi. Intinya gini, PNS mulai dari Golongan III ke bawah, yang paling sulit adalah membayar uang muka, kesulitan PNS sampai saat ini adalah kesulitan membayar uang muka. Kenapa untuk membayar uang muka 10% dari harga rumah saja sulit? Sekarang gini, harga uang muka misalnya tujuh juta, belum lagi ada tambahan untuk membayar biaya provisi dan sebagainya.. Oleh sebab itu pemerintah membantu melalui Program Bantuan Uang Muka itu...” (wawancara dengan Zulfi Syarif Koto, Mantan Deputy Bidang Perumahan Formal, Kementerian Perumahan Rakyat, 6 Mei 2012).

Dengan mengacu pada Keppres. RI No. 14 tahun 1993 juncto Keppres. RI No. 46 tahun 1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, serta didukung dengan pernyataan Zulfi Syarif Koto, tersebut, maka tujuan dari Program Bantuan Uang Muka adalah membantu PNS dalam membayar uang

muka pembelian rumah melalui fasilitas Kredit Pemilikan Rumah. Melihat tujuan dari Program BUM tersebut dapat dikatakan bahwa pemerintah telah berupaya merumuskan kebijakan yang secara substansi, tujuan kebijakan tersebut sangat tepat untuk mengatasi permasalahan sulitnya PNS membayar uang muka pembelian rumah melalui fasilitas KPR.

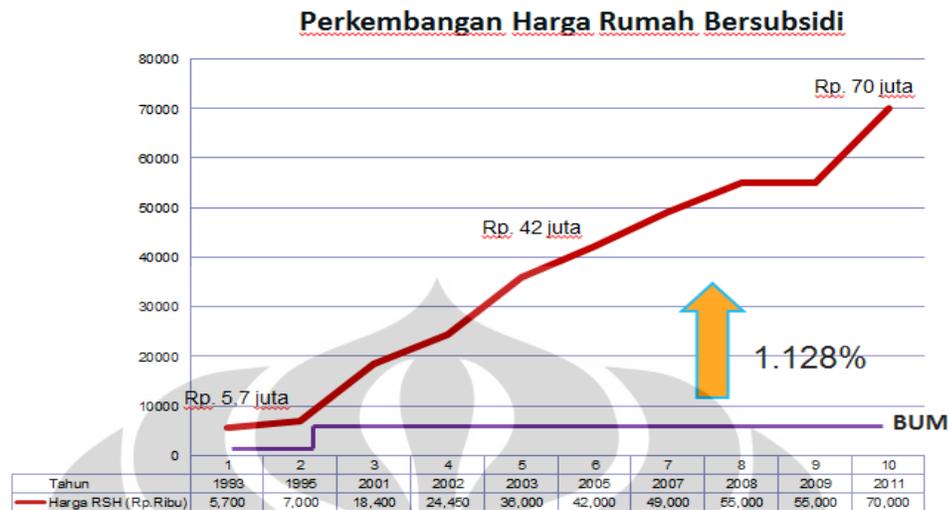
Kemudian, hal yang menjadi permasalahan adalah, ketika tujuan membantu dikaitkan dengan besaran bantuan. Saat ini jumlah bantuan uang muka yang diberikan kepada PNS pemanfaat program berkisar antara 1,2 hingga 2,1 juta rupiah. Kemudian, timbul pertanyaan mengenai apakah besar bantuan tersebut dapat dirasakan betul-betul membantu PNS dalam membiayai uang muka KPR? Perlu diketahui bahwa pada masa awal implementasi Program BUM besar bantuan yang berhak diterima PNS sempat mengalami perubahan sebanyak tiga kali. Sebelumnya, pada tahun 1993, besar bantuan yang berhak diterima PNS berkisar Rp 400- Rp 800 ribu, disesuaikan dengan Golongan PNS yang bersangkutan. Kemudian di tahun yang sama, jumlah besaran bantuan kembali ditingkatkan, yakni antara Rp 600 ribu sampai Rp 1 juta. Kemudian, pada saat Akbar Tandjung menjabat sebagai Menteri Perumahan Rakyat, di tahun 1995, besar bantuan kembali ditingkatkan sesuai dengan Kepmenpera No. 01/KPTS/1995 tentang Perubahan Bantuan Pemilikan Rumah Bagi PNS, yakni sebesar Rp 1,2 hingga Rp 1,8 juta. Perubahan jumlah bantuan uang muka tersebut dilakukan berdasarkan pertimbangan bahwa jumlah bantuan uang muka sebesar Rp 600 ribu hingga Rp 1 juta dirasa kurang mencukupi untuk membantu PNS membayar uang muka KPR.

Pada awal implementasi Program Bantuan Uang Muka KPR, besar bantuan yang berkisar antara 1,2 hingga 1,8 juta rupiah sangat membantu PNS. Tujuan Program BUM yakni membantu PNS membiayai uang muka KPR dapat dikatakan tercapai. Hal ini dibuktikan dengan pernyataan salah satu PNS pemanfaat Program BUM pada tahun 1995, Titin Suhartini, Guru SDN Palmerah 21 Pagi, Jakarta Barat, bahwa:

“bantuan *segitu* saya rasa cukup membantu.. cukup lah.. soalnya kalau saya *ingat* dulu *kayaknya* tahun 1995 waktu saya ambil rumah itu tipe 21 kayaknya 3 juta *deh*, terus kita *dapet* bantuan 1,5 juta kan *lumayan* ya.. sisa 1,5 jutanya tinggal kita *nambah* sendiri, kan *nggak* berat ya.. jadi ringan *gitu*..tapi kalau sekarang *nggak* tahu ya.. harga rumah kan juga *udah* mahal.. tapi intinya kalau bagi saya dulu tahun 1995 bantuan itu membantu *banget*, bermanfaat..”(wawancara dengan Titin Suhartini, PNS pemanfaat program tahun 1995, 30 April 2012).

Pernyataan tersebut menggambarkan bahwa pada tahun 1995, pada masa awal implementasi Program BUM, dapat dikatakan bahwa tujuan dari program tersebut nampaknya telah tercapai, karena nilai BUM pada saat itu telah terbilang mencukupi untuk membantu PNS membayar uang muka rumah. Hal ini senada dengan pendapat Zulfo Syarif Koto, selaku mantan Deputi Bidang Perumahan Formal Kementerian Perumahan Rakyat (periode 2005-2010) yang ikut merumuskan Kebijakan Taperum-PNS, bahwa: “itu *sebenarnya* nilai bantuan satu koma sekian dengan perbandingan harga rumah pada saat itu cukup! Itu cukup.. jadi, si PNS itu pada waktu mau beli rumah dia bisa bayar uang mukanya, tinggal nanti *mikirin nyicilnya aja*...”(wawancara dengan Zulfi Syarif Koto, Mantan Deputi Bidang Perumahan Formal, Kementerian Perumahan Rakyat, 6 Mei 2012).

Namun demikian, seiring dengan perkembangan zaman, terjadi peningkatan harga, termasuk dalam hal besaran uang muka. Hal ini berdampak pada menurunnya nilai BUM sehingga tujuan dari program tersebut, dapat dikatakan tidak tercapai. Berikut ini disajikan grafik yang menggambarkan perkembangan harga rumah bersubsidi di Indonesia dalam kurun waktu 1993-2011:



\* Thn 2010, tidak ada batasan harga rumah bersubsidi

Grafik 5.1 Perkembangan Harga Rumah Bersubsidi Tahun 1993-2011  
Sumber: Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertum PNS, 2012

Berdasarkan data pada Grafik 5.1, maka dapat dikatakan bahwa pada tahun 1995 harga rumah bersubsidi hanya berkisar lima juta rupiah. Kemudian, jika uang muka KPR 10% dari harga rumah, maka besar bantuan uang muka yang mencapai 1,2 hingga 2,1 juta rupiah, tentunya pada saat itu memiliki nilai yang sangat memadai. Bahkan dapat dikatakan melebihi jumlah uang muka sehingga kelebihan bantuan yang diperoleh PNS dapat dimanfaatkan untuk keperluan lain. Hal ini senada dengan yang dinyatakan Ferry Setiawan, selaku Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertum-PNS, bahwa:

“Pada tahun ‘93, saat itu jumlah bantuan lebih dari cukup, karena harga rumah bersubsidi dulu itu dia *paling* harganya 5 jutaan sampai 7 juta ya, RS itu, sedangkan bantuan kita (BUM), besarnya 1,2 sampai 1,8,.. sepuluh persennya *aja* lebih... ya cukuplah.. bahkan dulu berdasarkan cerita PNS, bantuan sebesar itu bahkan bisa mereka manfaatkan untuk *nambah* bangun dapur, atau *nambah* satu kamar lagi..” (wawancara dengan Ferry Setiawan, Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Settap. Bapertum-PNS, 27 April 2012).

Kemudian, harga rumah bersubsidi mengalami kenaikan dari tahun ke tahun, hingga pada tahun 2011 harga rumah bersubsidi mencapai pada kisaran

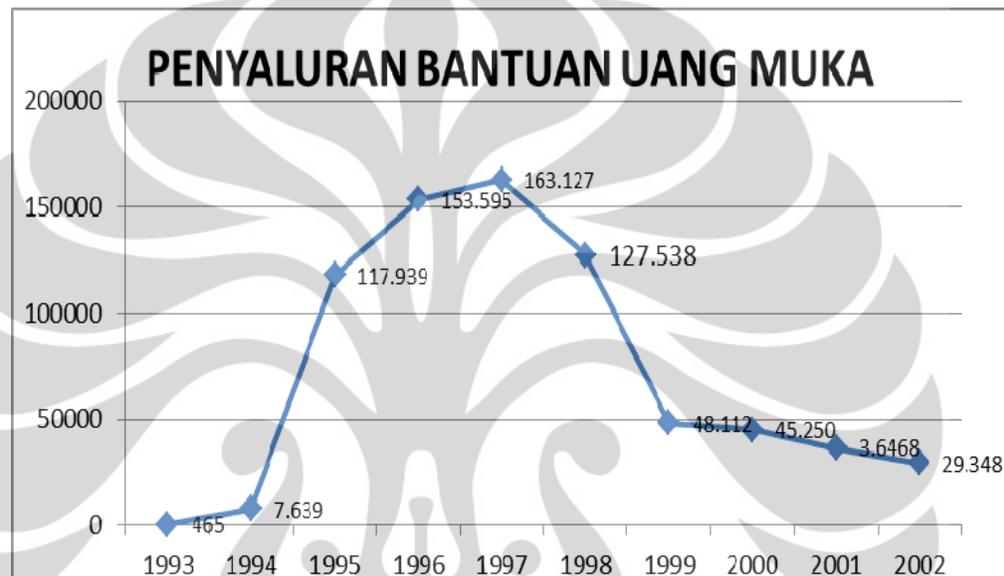
70 juta rupiah. Jika minimal uang muka KPR yang harus dibayarkan adalah 10% dari harga rumah tersebut, maka uang muka yang wajib dibayarkan mencapai tujuh juta rupiah. Artinya, dengan besar bantuan uang muka yang diperoleh PNS dari Taperumnya yang berkisar 1,2 hingga 2,1 juta rupiah, nampaknya sudah tidak memadai. Dengan demikian, tujuan dari Program BUM, yakni untuk membantu membiayai uang muka KPR nampaknya belum tercapai, terutama jika disesuaikan dengan kondisi saat ini, di mana jumlah uang muka rumah terus meningkat. Hal ini seperti yang didukung oleh pernyataan dari Lamin, PNS di Kecamatan Gunung Sahari, Jakarta Pusat, yang tercatat sebagai pemanfaat Program BUM tahun 2008:

“Kurang membantu. Ya, kalau menurut saya bantuan *segitu* kurang seimbang, ya.. kurang.. tapi ya *lumayanlah* walaupun kurang, sih.. kita masih harus *nambah* banyak untuk uang mukanya, kalau boleh jujur *sih* memang masih kurang ya.. tapi kalau memang begitu kebijakannya ya kita terima dengan ikhlas...” (wawancara dengan Lamin, PNS pemanfaat program tahun 2008, 8 Mei 2012).

Pendapat dari PNS pemanfaat Program BUM seperti yang terdapat pada kutipan tersebut menggambarkan bahwa pada saat ini PNS sudah tidak lagi merasakan bahwa bantuan uang muka yang diterima dapat dirasakan membantu PNS dalam membayar uang muka KPR. Namun demikian, pendapat dari salah satu PNS pemanfaat program pada tahun 1995 nampaknya bertolak belakang dengan pendapat PNS pemanfaat program pada tahun 2008 dan di tahun-tahun berikutnya. Dengan kata lain, PNS yang menfaatkan program BUM di tahun 1995 dapat merasakan bahwa jumlah bantuan uang muka dapat membantu membayar uang muka rumah, sedangkan bagi PNS pemanfaat program pada tahun 2008 hingga 2012 sudah tidak lagi merasakan bahwa jumlah bantuan uang muka yang diterima dapat membantu membayar uang muka rumah.

Perbedaan kondisi yang dirasakan bagi PNS pemanfaat program di tahun 1995 dibandingkan dengan PNS pemanfaat program pasca krisis moneter dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa jumlah bantuan uang muka

yang berkisar antara 1,2 hingga 1,8 juta rupiah untuk saat ini sudah tidak sebanding dengan uang muka rumah yang relatif tinggi dan terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Kondisi demikian berakibat pada menurunnya jumlah PNS pemanfaat Program BUM, atau dalam kata lain, Program BUM saat ini sepi peminat. Menurunnya jumlah pemanfaat program dibuktikan dengan data pada Grafik Penyaluran Bantuan Uang Muka KPR, sebagai berikut:



Grafik 5.2 Penyaluran Bantuan Uang Muka Wilayah Nasional Tahun 1993-2002

Sumber: Bapertarum-PNS, Sepuluh Tahun Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil, 2003

Data pada grafik 5.2 menunjukkan bahwa pada masa awal implementasi program BUM, tampak bahwa tujuan program berhasil tercapai. Hal ini terlihat dari besarnya PNS pemanfaat program yang semakin meningkat, dibuktikan dengan semakin meningkatnya jumlah dana penyaluran BUM. Dengan jumlah bantuan yang cukup memadai, perkembangan penyaluran bantuan uang muka KPR berkembang pesat. Jika di tahun 1993 dan tahun 1994 jumlah PNS yang memperoleh bantuan adalah 812 orang dengan nilai Rp 465 juta, dan 9.650 PNS dengan nilai Rp 7.639 milyar, maka tahun 1995 melonjak menjadi 74.817 PNS dengan nilai Rp 117.939 milyar (Bapertarum-PNS, Sepuluh Tahun Tabungan Perumahan

Pegawai Negeri Sipil, 2003: p. 22). Namun demikian, krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1998, berimplikasi pada menurunnya jumlah pemanfaat Program BUM. Seperti diketahui bahwa perubahan kondisi sosial ekonomi di Indonesia terlebih pada saat krisis moneter yang ditandai dengan peningkatan harga dan inflasi turut mempengaruhi penurunan jumlah penyaluran BUM. Seperti yang digambarkan dalam grafik 5.2, penyaluran BUM secara nasional cenderung mengalami penurunan sejak tahun 1998 hingga 2002.

Kemudian, jika berfokus pada pembahasan di DKI Jakarta, maka pada empat tahun terakhir terdapat kecenderungan penurunan jumlah Penyaluran Program BUM seperti yang ditampilkan dalam diagram berikut ini:

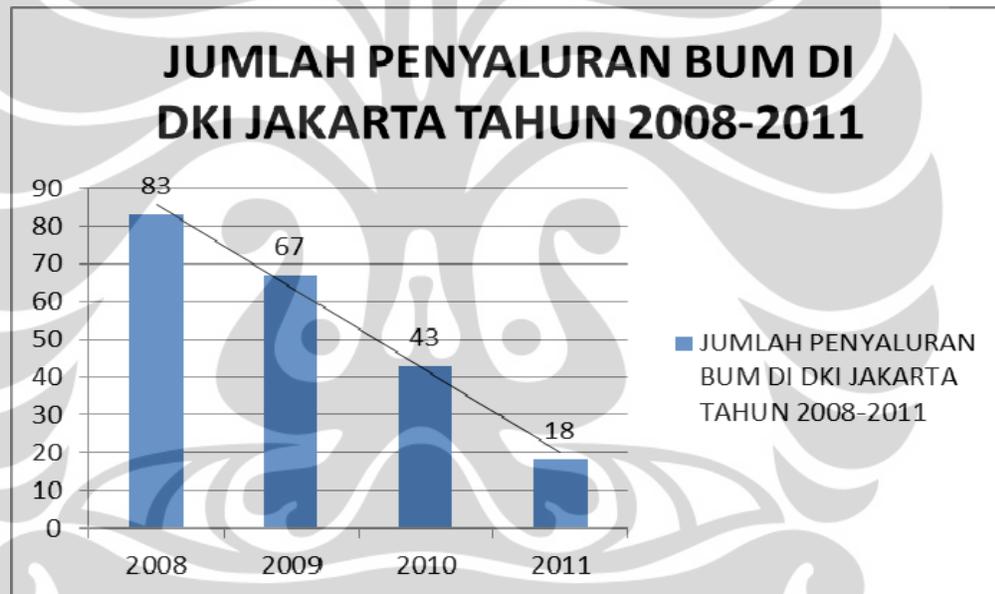


Diagram 5.1 Jumlah Penyaluran BUM di DKI Jakarta Tahun 2008-2011

Sumber: Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, 2012, "telah diolah kembali"

Berdasarkan data penyebaran Program BUM di DKI Jakarta, dalam kurun waktu 2008-2012 terlihat bahwa jumlah penyaluran BUM mengalami penurunan tepatnya pasca krisis moneter. Secara keseluruhan, selama empat tahun terakhir, Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS berhasil menyalurkan BUM kepada 211 PNS di DKI Jakarta. Namun sangat disayangkan bahwa

jumlah penyaluran BUM di DKI Jakarta mengalami penurunan yang cukup drastis di empat tahun terakhir, dimana pada tahun 2008 Bapertarum-PNS berhasil menyalurkan 83 layanan, dan terakhir pada 2011 hanya 18 layanan. Penurunan jumlah penyaluran BUM ini disebabkan oleh nilai bantuan yang semakin tidak memadai sehingga PNS semakin tidak eberminat untuk memanfaatkan program. Hal ini seperti dinyatakan oleh Suparman, Guru SDN Sukapura 06 Petang, Jakarta Utara, yang memanfaatkan Program BUM tahun 2008:

“Nilai bantuan *segitu* sama sekali *nggak* membantu.. *nggak* ada artinya sama sekali uang *segitu*.. kita masih *pontang panting nyari* tambahannya, kita dapat bantuan 2,1 juta, kemudian uang muka 14 juta,.. berarti 12 jutanya lagi kita harus *nambah* sendiri.. cari sendiri..” (wawancara dengan Suparman, PNS pemanfaat program tahun 2008, 10 Mei 2012).

Pernyataan tersebut didukung pula dengan data Laporan Survey Indeks Kepuasan PNS atas Produk, Prosedur, dan Layanan Sistem Bapertarum-PNS, di mana laporan tersebut diperoleh pada tahun 2009 berdasarkan survei yang dilakukan oleh Bapertarum-PNS dengan menarik sampel dari PNS di seluruh provinsi di Indonesia. Dari beberapa penilaian, terdapat satu indikator mengenai kecukupan nilai nominal produk Bapertarum-PNS, seperti yang diuraikan dalam tabel berikut ini:

Tabel 5.1 Kecukupan Nilai Produk Bapertarum-PNS

Kecukupan Nilai Nominal Produk Bapertarum-PNS	Frekuensi	Persen (%)
Cukup	48	13,15
<b>Tidak Cukup</b>	<b>317</b>	<b>86,85</b>
Total	365	100.00

Sumber: Laporan Survey Indeks Kepuasan PNS atas Produk, Prosedur, dan Layanan Sistem Bapertarum-PNS, 2009

Berdasarkan data pada Tabel 5.1, dari total 365 responden, sebanyak 86,85% PNS merasa bantuan nilai nominal produk Bapertarum-PNS tidaklah cukup. Data tersebut semakin menguatkan opini bahwa jumlah bantuan dalam

hal ini bantuan uang muka KPR sudah tidak memadai. Jumlah bantuan uang muka yang nilainya relatif kecil dan tidak memadai dengan besarnya uang muka KPR, berimplikasi pada menurunnya jumlah PNS pemanfaat Program BUM. Menurunnya jumlah pemanfaat program disebabkan karena menurunnya minat PNS khususnya di DKI Jakarta untuk memanfaatkan program. Sebagai contoh, pernyataan ketidaktertarikan menggunakan Program BUM dinyatakan oleh Bapak Setyo, Guru SDN Palmerah 21 Pagi yang berada pada Golongan II/a, dan tercatat belum memiliki rumah:

“Ya, saya kurang tertarik, sebenarnya kan kalau disesuaikan dengan besarnya uang muka KPR saat ini, nilai bantuannya terlalu kecil, jadi sepertinya saya *nggak* tertarik.. terlalu kecil.. kalau besar bantuannya setengah-setengah dari jumlah uang muka. *nah* saya tertarik *banget*.. misalkan uang muka 50 juta, terus *dapet* bantuan dari Taperum itu 25 juta, *nah!* Itu *udah* pasti banyak yang mau.. tapi kalau bantuannya cuma 1,2 sampai 1,8 juta? Hahaha....” (wawancara dengan Setyo, PNS yang belum memanfaatkan program, 3 Mei 2012).

Pernyataan tersebut menggambarkan bahwa rendahnya minat PNS untuk memanfaatkan bantuan uang muka disebabkan karena minimnya jumlah bantuan yang diberikan dibandingkan dengan jumlah uang muka KPR yang meningkat setiap tahunnya. Dengan demikian, terkait dengan penilaian pada aspek tercapainya tujuan program, pada dasarnya pada tahap awal implementasi Program BUM dapat dikatakan tujuan tercapai, kemudian pasca krisis moneter hingga empat tahun terakhir, selama 2008 hingga 2009, disimpulkan bahwa Program BUM belum dapat mencapai tujuannya dalam membantu uang muka pembelian rumah dengan fasilitas KPR. Hal ini disebabkan karena jumlah bantuan yang relatif kecil dan tidak sesuai dengan perkembangan uang muka saat ini. Selain itu, pendapat dari sejumlah PNS pemanfaat Program BUM yang menyatakan bahwa nilai bantuan kurang membantu semakin memperkuat analisis bahwa tujuan dari Program BUM saat ini belum tercapai dengan maksimal seperti pada awal implementasi program tersebut.

Untuk mencapai kinerja program agar sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan, maka pemerintah sebaiknya segera meningkatkan besaran bantuan uang muka KPR tersebut, disesuaikan dengan perkembangan harga rumah pada saat ini. Terutama jika mengingat bahwa pada tahun 1995 jumlah BUM sempat mengalami peningkatan maka sudah semestinya di tahun 2012 besaran BUM kembali ditingkatkan. Dengan ditingkatkannya besar BUM, maka PNS akan dapat merasakan bahwa bantuan uang muka yang diberikan dapat membantu PNS membayar sebagian uang muka pembelian rumah melalui fasilitas KPR.

### 5.1.2 Pencapaian Target Sasaran Program

Berdasarkan pada uraian sebelumnya, diketahui bahwa dari tahun ke tahun, terutama pasca krisis moneter melanda Indonesia, jumlah PNS pemanfaat BUM, baik secara nasional maupun di DKI Jakarta mengalami penurunan. Jika mengacu pada target penyaluran BUM yang telah direncanakan dalam Rencana Kegiatan Tahun Anggaran (RKTA) 2011 Bapertarum-PNS, maka terlihat bahwa realisasi penyaluran BUM sangat jauh dari yang ditargetkan. Dengan kata lain, terdapat kesenjangan yang cukup jauh antara rencana dengan realisasi penyaluran program. Hal ini seperti yang digambarkan dalam Tabel 5.2 sebagai berikut:

Tabel 5.2 Perbandingan Rencana dan Realisasi Penyaluran BUM 2011

Program	RKAT 2011 (A)		REALISASI 2011 (JAN-NOV)		PERBANDINGAN (%) B terhadap A		SISA TARGET
	PNS	Rp. (milyar)	PNS	Rp (milyar)	PNS	Rp (milyar)	
BUM	40.000	569,20	848	1,45	2,12%	0,25%	39.152

Sumber: Laporan Monitoring dan Evaluasi tahun 2011, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 2012

Berdasarkan data tersebut, terlihat bahwa dari target penyaluran BUM tahun 2011 yang direncanakan mencapai 40.000 PNS, ternyata realisasinya hanya mencapai 848 PNS, atau sekitar 2,12% dari target penyaluran. Sementara itu, masih tersisa 39.152 PNS yang tidak terjangkau program. Data tersebut mengindikasikan bahwa secara nasional, Program BUM belum dapat dikatakan telah berhasil mencapai target sasaran program yang telah direncanakan. Kemudian, jika berfokus pada pembahasan penyaluran BUM wilayah DKI Jakarta, data menunjukkan kecenderungan penurunan jumlah pemanfaat BUM di DKI Jakarta dalam empat tahun terakhir (2008-2011), di mana pada tahun 2008 jumlah pemanfaat BUM mencapai 84 PNS, kemudian di 2009 menurun sejumlah 67 PNS, hingga mencapai jumlah terendah, yakni 18 PNS sebagai pemanfaat program pada tahun 2011. Untuk lebih jelasnya, berikut ini disajikan Tabel Realisasi Penyaluran BUM di DKI Jakarta Tahun 2008-2011, sebagai berikut:

Tabel 5.3 Realisasi Penyaluran BUM di DKI Jakarta,  
Tahun 2008-2011

TAHUN	WILAYAH JAKARTA						JUMLAH PER TAHUN
	SELATAN	BARAT	TIMUR	PUSAT	UTARA	PULAU SERIBU	
2008	6	8	24	32	11	2	83
2009	14	10	25	11	7	0	67
2010	12	7	16	6	2	0	43
2011	7	3	4	3	1	0	18
<b>TOTAL</b>	39	28	69	52	21	2	<b>211</b>

Sumber: Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 2012

Berdasarkan data pada Tabel 5.3, terlihat bahwa jumlah PNS pemanfaat Program BUM di DKI Jakarta kian mengalami penurunan, di mana pada tahun 2008 jumlah pemanfaat BUM mencapai 83 PNS dan hingga tahun 2011 angka pencapaiannya relatif menurun drastis, yakni hanya 18 PNS.

Perlu diketahui bahwa dalam RKTA, Bapertarum-PNS tidak menetapkan rencana penyaluran BUM per wilayah provinsi, melainkan secara nasional. Hal ini seperti yang dipaparkan oleh Dewi Nari Ratih, selaku staf pada Sub Satuan Pengawasan Bidang Penyaluran Taperum-PNS, bahwa:

“Kita membuat target penyaluran secara nasional.. *pokoknya* hanya dalam bentuk target BUM harus sekian, BM (Bantuan Sebagian Biaya Membangun) harus sekian, T-BUM (Tambahan Bantuan Uang Muka) harus sekian, gitu... jadi biasanya target itu sesuai RKTA, misalnya dia harus tersalurkan 1000 layanan, berarti dana yang disalurkan harusnya berapa.. sekian untuk program ini, sekian untuk program ini, begitu...” (wawancara dengan Dewi Nari Ratih, Staf Sub Satuan Pengawasan Bidang Penyaluran Taperum-PNS, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 15 Mei 2012)

Berdasarkan penjelasan yang diperoleh dari Dewi Nari Ratih, selaku staf pada Sub Satuan Pengawasan Bidang Penyaluran Taperum-PNS tersebut, jelas bahwa Bapertarum-PNS tidak membuat target penyaluran Program BUM per wilayah provinsi, melainkan target dibuat secara nasional. Kemudian, mengacu pada data Tabel 5.4 yang menunjukkan penurunan jumlah pemanfaat BUM di DKI Jakarta, dapat dikatakan bahwa target sasaran program yang direncanakan belum tercapai. Hal ini juga didukung oleh pernyataan yang dilontarkan oleh Gatut D. Purwoko, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi Penyaluran Dana, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS:

“Ya, kalau di Jakarta sebenarnya memang belum tercapai, O, ya.. ada satu alasan kenapa PNS *nggak* menggunakan Taperum. Selain memang tidak tahu, ada satu alasan lagi, karena memang jumlahnya kecil, jadi dia (PNS) malas *ngurusnya*.. *Oke*, kembali lagi ke DKI Jakarta, memang kalau ditanya sudah tercapai target sarannya maka jawabannya belum tercapai. Mengapa? Karena dengan jumlah bantuan yang mungkin tidak banyak, apalagi untuk wilayah Jakarta yang kondisi sosial-ekonominya lebih tinggi maka akibatnya PNS berpikiran bahwa *ngapain sih* kita urus, akhirnya itu berdampak pada penyaluran BUM yang semakin kecil” (wawancara dengan Gatut D. Purwoko, Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 27 April 2012).

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa indikator efektivitas yang terdiri dari dua aspek penilaian, yakni tercapainya tujuan program dan tercapainya sasaran target program nampaknya dapat dikatakan belum terpenuhi. Dari segi tujuan, sebagian PNS pemanfaat Program BUM menyatakan bahwa bantuan uang muka kurang dapat membantu mereka membayar uang muka pembelian rumah dengan fasilitas KPR. Meningkatnya uang muka KPR dengan tidak disertai pada peningkatan jumlah bantuan mengakibatkan tidak tercapainya tujuan program pada saat ini. Selain itu, minimnya nilai bantuan juga berimplikasi pada menurunnya jumlah penyaluran BUM. Hal ini sekaligus menyentuh pembahasan pada pengukuran efektivitas program, yakni tidak tercapainya sasaran target program, yang dibuktikan dengan penurunan jumlah penyaluran BUM, serta tidak tercapainya target penyaluran BUM seperti yang dicantumkan dalam Rencana Kerja Tahun Anggaran 2011 Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum PNS. Dengan demikian, penilaian pada indikator efektivitas Program BUM dapat dikatakan belum terpenuhi.

Untuk mengatasi permasalahan tidak terpenuhinya penilaian pada indikator pencapaian sasaran program, maka pemerintah perlu melakukan sesuatu yang dapat mendorong tercapainya target penyaluran program dan melakukan upaya yang dapat meningkatkan minat PNS untuk memanfaatkan program. Salah satu upaya yang dapat dilakukan dengan melakukan sosialisasi kepada PNS yang tercatat belum memanfaatkan program agar PNS tersebut memiliki informasi yang cukup mengenai program. Selain itu, seperti yang telah disebutkan pada bagian sebelumnya, untuk mendorong minat PNS memanfaatkan program, maka hal terpenting yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah dengan meningkatkan jumlah bantuan uang muka yang dapat diterima PNS.

## 5.2 Efisiensi

Menurut Dunn, efisiensi berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan efektivitas tertentu, biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien. Untuk menilai efisiensi pada Program BUM, peneliti menilai dari segi jumlah biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan program.

Efisiensi dalam penelitian ini dinilai melalui seberapa besar biaya yang dikeluarkan untuk menghasilkan layanan Program BUM. Dalam penilaian ini, peneliti memiliki keterbatasan untuk memfokuskan penilaian biaya yang dikeluarkan untuk menghasilkan layanan Program BUM, karena peneliti hanya memperoleh data sekunder berupa laporan realisasi anggaran, di mana dalam laporan tersebut mencakup pengeluaran total kegiatan operasional Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS dalam tahun anggaran 2011. Dalam hal ini, realisasi anggaran mencakup keseluruhan biaya operasional yang dikeluarkan untuk menghasilkan seluruh program layanan Bapertarum-PNS, antara lain Program BUM, Program Bantuan Sebagian Biaya Membangun, serta Program Pengembalian Tabungan. Oleh karena itu, pada bagian ini peneliti mencoba menganalisis secara umum perbandingan biaya operasional Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS dengan realisasi penyaluran Taperum-PNS, serta dibandingkan pula dengan jumlah iuran yang terkumpul dari pemotongan gaji PNS.

Perlu diketahui bahwa untuk mendukung pelaksanaan kegiatan operasional yang dilakukan Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS selaku penyelenggara layanan, dana atau anggaran yang dikeluarkan berasal dari iuran Taperum-PNS yang terkumpul. Berdasarkan Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres. No 46/1994 tentang Tabungan Perumahan-PNS, terdapat aturan mengenai alokasi dana Taperum, di mana 40% berada pada rekening Kementerian Keuangan, dan 60% dikelola oleh Pelaksana Settap Bapertarum-PNS. Pembagian dana tersebut dimaksudkan bahwa 40% dana yang dikelola

Kemenkeu merupakan dana yang diinvestasikan untuk menghindari jika terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Dengan demikian, Kemenkeu memiliki peranan untuk mengelola dana cadangan sebesar 40% dari total dana Taperum-PNS yang berhasil dihimpun. Sementara itu, 60% dana yang dikelola oleh Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS disalurkan untuk menghasilkan program layanan, baik BUM, BM, maupun PT, serta alokasi digunakan untuk kegiatan operasional Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa untuk menunjang kegiatan operasional Bapertarum-PNS, seluruh dana yang dihimpun adalah 100% berasal dari iuran Taperum-PNS, dan tidak memperoleh subsidi maupun alokasi dana dari APBN. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Ferry Setiawan, selaku Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, bahwa:

“Dari segi kelembagaan kita memang agak unik, jadi kita lembaga non struktural, tetapi satu-satunya yang tidak menggunakan APBN anggaran untuk operasionalnya, jadi untuk kegiatan operasionalnya menggunakan *duit* dari PNS itu *aja..*” (wawancara dengan Ferry Setiawan, Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 27 April 2012).

Kemudian, terkait dengan penilaian efisiensi dalam hal terjangkaunya biaya pelaksanaan program, peneliti melakukan analisis dengan membandingkan Realisasi Anggaran Biaya tahun 2011 Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS dengan keseluruhan layanan program yang dihasilkan. Data Realisasi Anggaran Biaya Tahun 2011 memuat informasi mengenai sejumlah pengeluaran, baik *fixed cost* maupun *variable cost*, yang dikeluarkan oleh Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS selama tahun 2011. Selain itu, dalam melakukan analisis pada penilaian indikator efisiensi, peneliti membandingkan pengeluaran dengan jumlah penerimaan dana Taperum-PNS yang difokuskan pada tahun 2011. Adapun realisasi anggaran biaya Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS tahun 2011 disajikan dalam Tabel 5.4 Realisasi Anggaran Biaya Tahun 2011, sebagai berikut:

Tabel 5.4 Realisasi Anggaran Biaya Tahun 2011

URAIAN			RKAT (Rp) Anggaran 2011	Realisasi (Rp)
<b>I</b>		<b>Fixed Cost</b>	<b>14.502.000.000</b>	<b>9.594.696.044</b>
	a.	Biaya Karyawan	9.776.000.000	6.914.949.693
	b.	Biaya Kesejahteraan	923.000.000	252.783.894
	c.	Biaya Kantor	2.659.500.000	1.532.781.642
	d.	Biaya Rumah Tangga	228.000.000	198.769.124
	e.	Biaya Transport	379.500.000	219.250.050
	f.	Perjalanan Dinas	500.000.000	476.161.641
<b>II</b>		<b>Variable Cost</b>	<b>10.478.000.000</b>	<b>4.235.188.488</b>
	a.	Biaya Swakelola Konsultan		
		1. Biaya Swakelola	6.389.500.000	2.897.538.838
		2. Konsultan Manajemen	1.784.000.000	279.398.750
	b.	Sosialisasi dan Bimtek	435.000.000	245.395.800
	c.	Perjalanan Dinas Luar Negeri	296.500.000	256.518.780
	d.	Belanja Modal	1.408.000.000	422.775.950
	e.	Biaya Operasional Lainnya	165.000.000	134.231.184
		<b>TOTAL</b>	<b>24.980.000.000</b>	<b>13.830.552.346</b>

Sumber: Laporan Monitoring dan Evaluasi 2011, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS

Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa pada tahun 2011, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS menghabiskan dana sekitar 13,8 milyar untuk membiayai kegiatan operasionalnya. Penyerapan anggaran untuk kegiatan operasional ini hanya mencapai 55,37% dari rencana yang dianggarkan sekitar 24,9 milyar. Sementara itu, untuk menganalisis efisiensi perlu dilakukan perbandingan terhadap jumlah dana Taperum yang berhasil tersalurkan pada Program BUM, BM, dan PT, dengan rencana realisasi anggaran yang tertuang dalam Rencana Kegiatan Tahun Anggaran (RKTA) 2011 seperti yang ditampilkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 5.5 Realisasi Penyaluran Dana Tahun 2011

JENIS PROGRAM LAYANAN	RKAT 2011		REALISASI 2011		SISA TARGET
	PNS	Rp (Milyar)	PNS	Rp (Milyar)	
BUM	40,000	569,20	848	1,45	39,152
BM	600	1,08	35	0,06	565
PT	97,200	129,72	64,186	92,47	32,384

Sumber: Laporan Monitoring dan Evaluasi 2011,  
Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS

Berdasarkan data tersebut, diketahui bahwa terdapat selisih yang sangat besar antara rencana realisasi penyaluran program yang tercantum dalam Rencana Kegiatan Tahun Anggaran (RKTA) 2011 dengan realisasi tahun 2011. Secara keseluruhan, khusus pada Program BUM, realisasi hanya mencapai 1,45 Milyar dari yang dianggarkan sebesar 569,20 Milyar. Demikian pula yang terjadi pada penyaluran program BM. Idealnya, realisasi dikatakan berhasil apabila target PNS yang direncanakan dapat terpenuhi. Hanya penyaluran program PT yang dapat dikatakan jumlah penyalurannya mencapai 66,68% dari yang ditargetkan. Kemudian, secara keseluruhan jika dibandingkan dengan total biaya operasional yang mencapai 13,8 Milyar dan penyaluran program yang mencapai 93,98 milyar, maka dapat dikatakan efisien, karena jumlah program yang dihasilkan jauh lebih besar dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan untuk melakukan kegiatan operasional. Namun demikian, jika difokuskan pada penyerapan anggaran untuk program BUM, yang hanya mencapai 1,45 milyar, sementara untuk kegiatan operasional saja menghabiskan dana hingga 13,8 milyar, maka dapat dikatakan tidak efisien. Seharusnya, dengan besarnya pengeluaran operasional, jumlah penyaluran Program BUM dapat lebih diperbesar. Efisiensi akan lebih tercapai apabila jumlah penyaluran Program BUM dapat lebih ditingkatkan. Selain itu, jika mengacu pada jumlah penerimaan dana

Taperum untuk tahun 2011, maka sudah sepatutnya Bapertarum-PNS mampu meningkatkan jumlah penyaluran Program BUM, karena selama tahun 2011, Bapertarum-PNS berhasil menghimpun dana dengan jumlah mencapai sekitar 358 milyar. Hal ini seperti yang ditampilkan dalam Tabel Penerimaan Iuran Taperum-PNS.

Tabel 5.6 Penerimaan Iuran Taperum-PNS Tahun 2011

	TAHUN 2011
Menkeu	Rp 143,585,000,000
Menpera	Rp 215,378,000,000
TOTAL	Rp 358,936,000,000

Sumber: Laporan Monitoring dan Evaluasi 2011, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS

Dengan memperhatikan total penerimaan iuran Taperum-PNS, khususnya yang tersalurkan pada rekening Kementerian Perumahan Rakyat yang jumlahnya mencapai sekitar 215,378 milyar, sedang biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan operasionalnya hanya berkisar 13,8 milyar, seharusnya dana yang terserap untuk penyaluran program BUM dapat lebih ditingkatkan. Dengan meningkatkan penyerapan dana untuk Program BUM maka tingkat efisiensi yang dicapai pun akan semakin tinggi. Dengan memperhatikan uraian-uraian tersebut, maka dapat dikatakan pelaksanaan program BUM kurang efisien, karena jumlah biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan program lebih besar dibandingkan hasil/output yang diukur dari jumlah dana yang tersalur pada layanan Program BUM yang berhasil direalisasikan. Tidak tercapainya efisiensi dalam pelaksanaan Program BUM ini senada dengan pernyataan yang diungkapkan oleh Ario B. Haryono, selaku Kepala Sub Satuan Pengawasan Bidang Operasional, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, dalam wawancara yang dilakukan bersama peneliti, bahwa:

“penilaian efisiensi untuk program publik rasanya tidak mungkin dilakukan, sekalipun tetap dilakukan, hasilnya pasti tidak efisien. Mengapa? Karena lembaga publik itu fungsinya memberikan pelayanan, kita lembaga nirlaba yang tidak mencari keuntungan. Kita

ambil contoh program pemberantasan korupsi yang dilakukan KPK, Kamu lihat berapa anggaran yang dikeluarkan untuk menangkap satu orang koruptor yang kabur ke luar negeri? Padahal kalau dihitung jumlah uang yang dikorupsi oleh koruptor itu bisa jadi *nggak* sebesar ongkos untuk *nangkep* koruptornya..” (wawancara dengan Ario B. Haryono, Kepala Sub Satuan Pengawasan Bidang Operasional, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 7 Mei 2012).

Dari pernyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa penilaian efisiensi bagi program publik sulit dilaksanakan. Namun, untuk mencapai tingkat efisiensi dapat diusahakan dengan mengimbangi antara biaya yang dikeluarkan dengan jumlah *output* berupa layanan Program BUM yang direalisasikan. Kemudian, dengan mengacu pada perbandingan realisasi anggaran yang dikeluarkan oleh Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS yang mencapai angka Rp13,8 milyar, sedangkan dana yang tersalur untuk Program BUM hanya Rp 1,45 milyar, dari yang direncanakan mencapai Rp 569 milyar, dengan demikian, penilaian pada indikator efisiensi pada pelaksanaan Program BUM dapat dikatakan tidak terpenuhi.

Untuk memperbaiki hasil penilaian pada indikator efisiensi, maka pihak Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS harus mampu mengurangi biaya operasional yang dikeluarkan, atau paling tidak untuk mengimbangi besarnya pengeluaran operasional, maka jumlah dana yang terealisasi pada Program BUM harus lebih besar dibandingkan dana yang dikeluarkan untuk biaya operasional.

### 5.3 Kecukupan

Kriteria kecukupan seperti yang dinyatakan oleh Dunn (2003) mempertanyakan sejauh mana hasil yang telah dicapai mampu memecahkan masalah. Selain itu, kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. Penilaian pada indikator kecukupan dibagai ke dalam dua aspek, yakni pencapaian program dan kaitannya dengan pemecahan masalah, serta hubungan alternatif kebijakan dengan kinerja program.

### 5.3.1 Pencapaian Program dan Kaitannya dengan Pemecahan Masalah

Pada dasarnya, pembahasan mengenai indikator pencapaian hasil atau kinerja Program Bantuan Uang Muka dapat dikaitkan dengan penilaian pada indikator efektivitas. Pada uraian-uraian terdahulu telah disinggung mengenai inefektivitas program yang ditandai dengan minimnya jumlah pemanfaat serta ketidakpuasan pemanfaat program atas nilai bantuan uang muka yang relatif minim. Sebagai contoh, berikut disajikan pendapat dari salah satu PNS pemanfaat program pada tahun 2008, Suparman, Guru SDN Sukapura 06 Petang, Jakarta Utara bahwa:

“Nilai bantuan segitu sama sekali *nggak* membantu.. *nggak* ada artinya sama sekali uang *segitu*.. kita masih *pontang panting* nyari tambahannya, kita dapat bantuan 2,1 juta, kemudian uang muka 14 juta,.. berarti 12 jutanya lagi kita harus *nambah* sendiri.. cari sendiri..” (wawancara dengan Suparman, PNS pemanfaat program tahun 2008, 10 Mei 2012).

Dari pernyataan tersebut dapat digambarkan bahwa hasil dari Program BUM tidak mampu memecahkan masalah sulitnya PNS memenuhi kebutuhan rumah. Jumlah bantuan yang relatif minim, berkisar antara 1,2 hingga 2,1 juta rupiah dirasa tidak mampu memecahkan masalah sulitnya PNS membayar uang muka KPR, karena bantuan yang diberikan jumlahnya tidak sebanding dengan jumlah uang muka yang harus dibayarkan oleh PNS. Pendapat sejenis juga dilontarkan oleh Endang Sri Pujiastuti, PNS Kecamatan Cipete Utara, Jakarta Selatan, yang tercatat sebagai pemanfaat program tahun 2011, bahwa:

“Kalau bagi saya *nggak* membantu, ya.. *nggak*.. jadi bantuan yang masuk ke rekening saya itu yang 1,8 juta *nggak* membantu sama sekali, kecil sekali kalau dibandingkan harga rumah, *nggak* bernilai itu bantuannya, *cuma* ya balik lagi tadi, kalau diambil saat pensiun makin rugi *dong*.. *yah*, bantuan *segitu paling abis* untuk belanja bulanan *aja*, *Mbak*.. kalau jaman dulu mungkin membantu sekali, *Mbak* bantuan *segitu*.. tapi kalau sekarang? Dengan uang segitu *dapet apaan?*” (wawancara dengan Endang Sri Pujiastuti, PNS pemanfaat program tahun 2011, 21 Mei 2012).

Kedua pernyataan yang dilontarkan oleh *beneficiaries* dari Program BUM tersebut dinilai mampu mewakili opini keseluruhan pemanfaat program yang merasa bahwa jumlah bantuan yang diterima tidak membantu meringankan beban uang muka KPR. Dengan kata lain, PNS tetap merasa kesulitan untuk membayar uang muka KPR, karena masih harus mencari tambahan dana untuk membayar uang muka KPR. Dari sinilah dapat dikatakan bahwa hasil dari pelaksanaan program BUM dalam empat tahun terakhir belum mampu memecahkan masalah sulitnya PNS membayar uang muka KPR. Penilaian pada indikator kecukupan ini juga didukung oleh data Laporan Final Survey Indeks Kepuasan PNS atas Produk, Prosedur, dan Layanan Sistem Bapertarum-PNS. Dalam data tersebut terdapat penilaian mengenai alasan ketidakpuasan PNS terhadap produk Bapertarum-PNS, yang salah satunya adalah Program BUM, dimana survei tersebut menghasilkan penilaian bahwa 59,70% responden (dalam hal ini adalah PNS pemanfaat program) merasa tidak puas atas produk Bapertarum PNS karena jumlah nominal bantuan yang sangat minim. Hal ini seperti yang ditampilkan dalam data sebagai berikut:

Tabel 5.7 Alasan Ketidakpuasan terhadap Produk Bapertarum-PNS

Alasan Ketidakpuasan terhadap Produk Bapertarum-PNS	Frekuensi	Persen (%)
Jumlah nominal bantuan yang diberikan Bapertarum sangat minim	40	59,70
Proses belum dimengerti dan perlu sosialisasi	2	2,99
Proses terlalu lama dan rumit	2	2,99
Belum dapat merasakan hasilnya	3	4,48
Alasan lainnya (produk yang sama tidak bisa dipakai suami dan istri, produk yang ditawarkan sangat minim, dll)	20	29,85
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>100</b>

Sumber: Laporan Final Survey Indeks Kepuasan PNS atas Produk, Prosedur, dan Layanan Sistem Bapertarum-PNS, 2009, "telah diolah kembali"

Berdasarkan data tersebut, dapat diperoleh informasi bahwa dari 67 responden yang tercatat sebagai pemanfaat program yang diselenggarakan oleh Bapertarum-PNS, 59,70% nya merasakan ketidakpuasan karena nominal

bantuan yang sangat minim. Apabila sebagian besar pemanfaat program merasakan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa implementasi program BUM selama empat tahun terakhir, atau dapat digeneralisasikan semenjak pasca krisis moneter, sudah tidak mampu memecahkan masalah sulitnya PNS membayar uang muka rumah. Dengan demikian, penilaian pada aspek pencapaian program dan kaitannya dengan pemecahan masalah dapat dikatakan tidak terpenuhi.

### **5.3.2 Hubungan Alternatif Kebijakan terhadap Kinerja Program BUM**

Meskipun hasil kebijakan dirasakan belum mampu menyelesaikan permasalahan, pemerintah, dalam hal ini Bapertarum-PNS selalu berupaya mengembangkan alternatif kebijakan untuk meningkatkan kinerja program. Berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan Eddy Pudjianto, selaku Kepala Divisi Perencanaan Program dan Evaluasi, bahwa pada tahun 2005, Bapertarum-PNS sempat mengeluarkan kebijakan untuk mendukung peningkatan jumlah pemanfaat program BUM, dimana alternatif kebijakan ini berupa Program Pinjaman Uang Muka (PUM), dengan total pinjaman yang diberikan sebesar 10 juta rupiah. Alternatif kebijakan ini sengaja dibuat untuk menopang Program BUM yang mulai sepi peminat. Namun demikian, Program PUM ini harus terhenti karena berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), menilai bahwa Program tersebut tidak memiliki dasar hukum yang kuat, karena dalam Keppres No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, tidak diatur mengenai program pinjaman. Oleh karena itu, pada tahun 2009 alternatif kebijakan ini, yakni PUM resmi dihentikan. Hal ini berimplikasi pada semakin menurunnya jumlah pemanfaat Program BUM pada tahun 2008-2011.

Masih membahas mengenai alternatif kebijakan, kemudian pada tahun 2011, untuk mengatasi permasalahan mengenai minimnya peminat Program BUM, serta nilai BUM yang belum dapat ditingkatkan, Bapertarum-PNS

kemudian mencoba membuat alternatif kebijakan baru, yakni melalui Program Tambahan Bantuan Uang Muka (T-BUM). Program T-BUM menjadi salah satu solusi upaya memperbaiki besaran bantuan uang muka yang diberikan kepada PNS, meskipun skema bantuannya lebih mirip dengan pinjaman. Dalam Program T-BUM, selain PNS berhak memanfaatkan Program BUM yang nilai bantuannya berkisar 1,2 hingga 1,8 juta rupiah, dari bantuan tersebut, PNS juga berhak memanfaatkan tambahan bantuan dana uang muka dengan bunga 6 % annuitas per-tahun yang harus dikembalikan sesuai dengan jangka waktu/tenor KPR, yaitu: Rp 13.800.000,- untuk PNS golongan I, Rp 13.500.000,- untuk PNS golongan II, Rp 13.200.000,- untuk PNS golongan III. Dari skema tersebut, maka total Bantuan yang diterima PNS adalah Rp15.000.000,- (Lima Belas Juta Rupiah), seperti yang diuraikan dalam tabel berikut ini:

Tabel 5.8 Skema Program Tambahan Bantuan Uang Muka

Jenis Bantuan	Golongan I	Golongan II	Golongan III	Keterangan
BUM/BM	Rp 1,2 juta	Rp 1,5 juta	Rp 1,8 juta	Bantuan Tunai
Tambahan BUM/BM	Rp 13, 8 juta	Rp 13,5 juta	Rp 13,2 juta	Bantuan Pembiayaan
TOTAL	Rp 15 juta	Rp 15 juta	Rp 15 juta	

Sumber: Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, 2012

Pada dasarnya program ini hampir sama dengan Program PUM, hanya saja dalam Program T-BUM, unsur kata “pinjaman” sengaja dihilangkan, dan diganti dengan kata “tambahan bantuan uang muka”. Hal ini untuk menghindari kesalahan yang terjadi saat Program PUM diimplementasikan. Namun demikian, hingga saat ini peneliti belum dapat menganalisis lebih jauh mengenai hasil dari implementasi Program T-BUM dan implikasinya pada kinerja Program BUM, karena pelaksanaan Program T-BUM masih tergolong

singkat. Perlu diketahui bahwa Program T-BUM baru diimplementasikan pada akhir tahun 2011, dan di akhir tahun tersebut hanya ada satu orang PNS yang tercatat sebagai pemanfaat program. Hingga kini, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS masih melakukan berbagai kegiatan sosialisasi, untuk menyebarluaskan informasi mengenai Program T-BUM yang diharapkan dapat mengatasi permasalahan kurang optimalnya kinerja Program BUM. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Dewi Nari Ratih, selaku staf pada Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, sebagai berikut:

“Ya, saat ini kita sudah meluncurkan Tambahan Bantuan Uang Muka yang lima belas juta itu, *nah* diharapkan peminat dari PNS akan lebih banyak, walaupun sebagian besar bantuan itu diberikan dalam bentuk pinjaman, ya.. tapi paling *nggak trend* untuk PNS mengambil taperum akan lebih meningkat.. itu harapannya ya.. karena setiap tahun kita ada target yang harus dipenuhi berapa penyalurannya untuk bantuan uang muka..” (wawancara dengan Dewi Nari Ratih, Staf Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, Pelaksana Tetap. Bapertarum-PNS, 15 Mei 2012).

Dalam menganalisis lebih jauh seputar alternatif kebijakan, perlu diketahui bahwa di Indonesia terdapat tiga bentuk lembaga yang mengelola tabungan perumahan pegawai. Ketiga lembaga ini memiliki fungsi yang sama, yakni mengelola program-program pemberian dana bantuan untuk membiayai pembelian rumah. Ketiga lembaga tersebut adalah Bapertarum-PNS yang memfokuskan sasaran pada PNS, Yayasan Kesejahteraan Pendidikan dan Perumahan (YKPP) yang memfokuskan sasaran pada TNI/Polri, serta PT Jamsostek bagi tenaga kerja di luar PNS maupun TNI/Polri. Berikut ini Perbandingan Program BUM yang diselenggarakan Bapertarum-PNS, YKPP, dan Jamsostek, sebagai berikut:

Program Bantuan Uang Muka				
No	INSTANSI	BUM	BUNGA	Tenor
1	<b>BAPERTARUM PNS (Permenpera No. 12 Tahun 2011)</b>			
	- GOL I	13.800.000	6%	Selama masa Kredit
	- GOL II	13.500.000	6%	Selama masa Kredit
	- GOL III	13.200.000	6%	Selama masa Kredit
2	<b>PT. JAMSOSTEK Persero (PER/17/022011)</b>			
	Anggota Aktif Jamsostek	20.000.000	6%	10 Tahun atau 15 Tahun
3	<b>Yayasan Kesejahteraan Pendidikan dan Perumahan (YKPP) SKEP/44/YKPP/IV/2011</b>			
	Anggota/Pensiunan TNI/Polri	14.000.000	Cicilan: 1/3 Gaji	15 Tahun

Gambar 5.1 Perbandingan Program Bantuan Uang Muka Bapertarum-PNS, YKPP, dan PT Jamsostek

Sumber: Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, 2012

Ketiga lembaga tersebut, Bapertarum-PNS, YKPP, dan PT Jamsostek, saat ini menjadi lembaga yang memiliki fokus kerja pada pemberian dana bantuan uang muka KPR bagi pesertanya. Dalam bagian ini akan diulas perbandingan antara ketiga lembaga tersebut. YKPP, yang memfokuskan sasaran bagi TNI/Polri merupakan organisasi sosial yang kemanusiaan yang melaksanakan pengabdianya kepada prajurit TNI, anggota Polri, dan Pensiunan di lingkungan Kementerian Pertahanan dan TNI, (Koto, 2011: p. 162). YKPP berperan aktif dalam peningkatan bantuan pendidikan, bantuan sosial pendidikan, dan bantuan uang muka (BUM) guna membantu Prajurit TNI, anggota Polri, dan PNS Kementerian Pertahanan serta Pensiunan PNS Kementerian Pertahanan, TNI, dan Polri. Lembaga ini didirikan pada awalnya melalui ASABRI (Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) yang berbentuk Persero dan dimiliki oleh Kementerian Pertahanan yang kemudian berkembang menjadi Badan Pelaksana Kesejahteraan Perumahan Prajurit (BKPP) TNI/Polri, dan terakhir berkembang menjadi Yayasan Kesejahteraan Pendidikan dan Perumahan (YKPP). Salah satu misi dari

YKPP adalah *memberikan Bantuan Uang Muka rumah melalui fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (BUM KPR) dari Bank bagi Prajurit TNI, Anggota Polri, PNS dan Pensiunan Kemhan, TNI dan Polri*. Mekanisme pengumpulan dana YKPP pada dasarnya memiliki kesamaan dengan Bapertarum-PNS, di mana setiap anggota TNI/Polri serta PNS Kementerian Pertahanan memiliki Tabungan Wajib Perumahan (TWP) yang dipotong dari gaji. Hal ini seperti yang diungkapkan Zulfi Syarif Koto, selaku mantan Deputy Bidang Perumahan Formal Kementerian Perumahan Rakyat (periode 2005-2010), bahwa:

“Ya, sebetulnya YKPP itu asalnya dikelola oleh ASABRI, ya.. jadi di Kementerian Pertahanan itu ada namanya ASABRI, kemudian di Sekretariat Jenderal Kementerian Pertahanan itu ada namanya Yayasan Kesejahteraan Pendidikan dan Perumahan kemudian setiap angkatan memiliki TWP, tabungan Wajib Perumahan, jadi setiap angkatan baik Darat, Laut, Udara, itu dia punya TWP. Tabungan Wajib Perumahan.” (wawancara dengan Zulfi Syarif Koto, Mantan Deputy Bidang Perumahan Formal, Kementerian Perumahan Rakyat, 6 Mei 2012).

Dalam pelaksanaannya, program Bantuan Uang Muka yang ditawarkan oleh lembaga ini memiliki skema yang mirip dengan Program Tambahan Bantuan Uang Muka (T-BUM) yang baru diluncurkan Bapertarum-PNS pada akhir tahun 2011. Namun demikian, yang membedakan antara Program BUM dari YKPP dengan Program T-BUM dari Bapertarum-PNS adalah, pada Program BUM dari YKPP, Pensiunan PNS Kemhan serta TNI/Polri diberikan kesempatan untuk memanfaatkan program, sedangkan pada Program T-BUM dari Bapertarum-PNS, hanya diperuntukkan bagi PNS aktif dengan masa kerja minimal 5 tahun. Selain itu, terdapat pula perbedaan dari besar jumlah bantuan yang diberikan, suku bunga, serta masa KPR (tenor). Kemudian, pada PT Jamsostek, yang menangani bantuan uang muka khusus bagi karyawan dan buruh perusahaan peserta Jamsostek, lingkup kegiatannya juga terdapat pada mewujudkan pelayanan kebutuhan rumah tinggal bagi peserta Jamsostek. Besar dana

bantuan uang muka yang berbentuk pinjaman yang ditawarkan PT Jamsostek tersebut mencapai 20 juta rupiah dengan bunga 6% per tahun, sama dengan bunga yang ditawarkan Program T-BUM dari Bapertarum-PNS.

Dari ketiga lembaga pembiayaan perumahan tersebut, dapat dikatakan bahwa jumlah bantuan uang muka yang ditawarkan oleh Bapertarum-PNS relatif lebih kecil dibandingkan dengan ketiga lembaga tersebut. Hal ini dipengaruhi pula oleh anggaran yang dimiliki oleh ketiga lembaga tersebut, di mana dari ketiga lembaga tersebut, hanya Bapertarum-PNS lah yang seluruh anggarannya hanya bersumber dari iuran anggotanya saja, sementara YKPP memperoleh subsidi dari Kementerian Pertahanan, dan PT Jamsostek memperoleh subsidi dari perusahaan peserta Jamsostek. Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, Ferry Setiawan, memberikan komentarnya mengenai sumber dana yang dimiliki Bapertarum-PNS:

“dari segi kelembagaan kita memang agak unik, jadi kita lembaga non struktural, tetapi satu-satunya yang tidak menggunakan APBN anggaran untuk operasionalnya, jadi untuk kegiatan operasionalnya menggunakan *duit* dari PNS itu *aja* untuk kegiatan operasional..” (wawancara dengan Ferry Setiawan, Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 27 April 2012).

Dari pernyataan tersebut, dapat digambarkan bahwa besarnya jumlah bantuan yang diberikan Bapertarum-PNS dapat disebabkan pula oleh tidak adanya subsidi dari Pemerintah Pusat untuk membiayai kegiatan Bapertarum-PNS. Saat ini, dana tabungan perumahan yang dipotong dari gaji pokok seluruh PNS dipergunakan untuk membiayai kegiatan operasional Bapertarum-PNS sekaligus mendanai program-program layanan yang diselenggarakan oleh Bapertarum-PNS. Hal ini yang membedakan antara YKPP dan Bapetrarum-PNS, di mana YKPP memperoleh alokasi dana dari Kementerian Pertahanan, dan PT Jamsostek memperoleh alokasi dana dari perusahaan peserta Jamsostek. Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, Ferry Setiawan, memberikan

tanggapannya terkait dengan upaya yang dilakukan Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS untuk memperoleh alokasi dana dari APBN, bahwa:

“Sebenarnya *gini* ya.., kalau saya bilang, pemerintah *nggak* mau dia, di APBN keluar, dibebani lagi, karena kan kita tahu pembicaraan sekarang ini orang Kementerian Keuangan selalu bicara mengenai anggaran yang defisitlah, yang ketat, yang ini yang itu, *gitu kan..* jadi, sedapat mungkin keluar kebijakan baru dibidang tabungan perumahan PNS, tetapi pemerintah juga tidak terbebani secara fiskal, *gitu aja, sih..*” (wawancara dengan Ferry Setiawan, Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Tetap. Bapertarum-PNS, 27 April 2012).

Dari uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa minimnya sumber dana yang dimiliki oleh Bapertarum-PNS menjadi salah satu kendala yang menyebabkan sampai saat ini besar bantuan uang muka yang ditawarkan Bapertarum- PNS relatif kecil. Mantan Menpera, Suharso Monoarfa (2009-2011), memberikan pendapatnya tentang alokasi dana dari pemerintah untuk Bapertarum-PNS, seperti yang dimuat dalam Koran Jakarta, Edisi 732-02 Juli 2010, sebagai berikut:

“Bapertarum sebenarnya memiliki kredibilitas dalam melakukan kapitalisasi asset serta bergerak di pasar keuangan. Ini penting untuk meningkatkan sumber dana bagi penyediaan fasilitas perumahan bagi PNS. Saat ini kita akui bahwa Mekanisme dalam kapitalisasi asset yang akan diterapkan Bapertarum belum tuntas. Masih perlu dibahas lebih mendalam. Kita berpikir bahwa nantinya akan ada share dari pemerintah maupun kontribusi yang bersumber dari potongan gaji para PNS.” (Kutipan pernyataan Mantan Menpera, Suharso Monoarfa, Koran Jakarta, Edisi 732-02 Juli 2010).

Selain permasalahan sumber dana, secara kelembagaan, PT Jamsostek dapat dikatakan lebih baik karena untuk melayani anggotanya, didirikan sebanyak 121 kantor cabang yang tersebar di seluruh Indonesia, sehingga pesertanya dapat dengan mudah mengakses program yang ditawarkan oleh PT Jamsostek, sedangkan Bapertarum-PNS hingga saat ini hanya dapat melayani secara terpusat karena hanya memiliki satu kantor Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS yang berlokasi di daerah Jakarta Selatan. Tidak mengherankan bahwa sebagian besar PNS pemanfaat program berasal dari DKI Jakarta, karena dilihat dari segi keterjangkauan, PNS di DKI Jakarta

memiliki akses yang lebih mudah untuk menjangkau kantor Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS. Dengan demikian, uraian ini dapat memberikan pengetahuan tentang bentuk lembaga yang mengatur perumahan pegawai di Indonesia, yakni Bapertarum-PNS, YKPP, dan PT Jamsostek.

Melanjutkan pembahasan pada penilaian indikator kecukupan dalam evaluasi Program BUM bagi PNS di DKI Jakarta, Dunn (2003) menekankan pula bahwa kriteria kecukupan menekankan Pada dasarnya, upaya untuk mengembangkan alternatif kebijakan telah dilakukan pula oleh Kementerian Perumahan Rakyat, di mana kementerian tersebut merupakan salah satu anggota Bapertarum-PNS yang merangkap pula sebagai Ketua Harian. Minimnya jumlah bantuan uang muka yang ditawarkan Program BUM menjadi permasalahan bahwa hasil dari program belum mampu mengatasi permasalahan sulitnya PNS memenuhi kebutuhan rumah. Dalam hal ini Kementerian Perumahan Rakyat memiliki tugas untuk membangun rumah bersubsidi yang terjangkau sehingga PNS tidak terjebak pada pilihan KPR yang ditawarkan oleh pengembang komersial dengan harga yang relatif mahal. Oleh karena itu, dapat ditekan bahwa untuk menunjang kinerja Program BUM, maka diperlukan adanya alternatif kebijakan yang mampu mendukung kinerja Program BUM. Alternatif kebijakan tersebut adalah dengan membangun rumah bersubsidi bagi PNS, khususnya di DKI Jakarta yang kondisi sosial ekonominya, dari segi harga tanah, jauh lebih mahal dibandingkan dengan daerah-daerah lain.

Selain minimnya besar bantuan uang muka, permasalahan lain yang dihadapi oleh Bapertarum-PNS adalah adanya *backlog* perumahan di Indonesia. *Backlog* perumahan ini terjadi di seluruh provinsi di Indonesia. Berikut ini ditampilkan data *Backlog* Perumahan Per Provinsi di Indonesia Tahun 2009:

Tabel 5.9 *Backlog* Perumahan Per Provinsi di Indonesia Tahun 2009

No	Provinsi	<i>Backlog</i> 2009 (unit)	No	Provinsi	<i>Backlog</i> 2009 (unit)
1	NAD	662,167	18	NTB	148,243
2	Sumatera Utara	337,424	19	NTT	76,885
3	Sumatera Barat	129,384	20	Kalimantan Barat	247,885
4	Riau	151,939	21	Kalimantan Tengah	67,668
5	Jambi	50,848	22	Kalimantan Selatan	117,472
6	Sumatera Selatan	264,932	23	Kalimantan Timur	63,345
7	Bengkulu	31,182	24	Sulawesi Utara	137,930
8	Lampung	96,506	25	Sulawesi Tengah	66,028
9	Kep. Babel	49,111	26	Sulawesi Selatan	203,714
10	Kep. Riau	90,655	27	Sulawesi Tenggara	58,397
11	DKI Jakarta	289,318	28	Gorontalo	72,029
12	Jawa Barat	1,495,573	29	Sulawesi Barat	21,409
13	Jawa Tengah	817,106	30	Maluku	44,931
14	DI Yogyakarta	170,101	31	Maluku Utara	52,554
15	Jawa Timur	960,733	32	Papua Barat	51,261
16	Banten	288,656	33	Papua	88,966
17	Bali	65,664	INDONESIA		7,371,976

Sumber: Laporan Akhir Penyusunan Peraturan di Bidang Pengawasan, Tahun Anggaran 2011, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS.

*Backlog* perumahan merupakan kondisi ketika pemerintah tidak mampu mencukupi kebutuhan rumah murah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) maupu masyarakat berpenghasilan menengah (MBM), sehingga tawaran rumah sebagian besar disediakan oleh pengembang swasta yang lebih mengutamakan pembangunan rumah komersil yang harga jualnya tidak terjangkau bagi MBR dan MBM, termasuk dalam hal ini PNS Berdasarkan data tersebut, dapat diketahui bahwa di Indonesia terjadi *backlog* perumahan sebanyak 7.371.976 unit, dan khusus DKI Jakarta, *backlog* perumahan sebanyak 289,318 unit. *Backlog* perumahan ini mengakibatkan

MBR dan MBM, termasuk di dalamnya PNS, memiliki kesulitan untuk membeli rumah dengan harga terjangkau. Dengan demikian timbul pertanyaan bagaimana masyarakat Indonesia mampu mencapai kesejahteraan dalam hal pemilikan rumah, jika ketersediaan rumah jumlahnya masih sangat minim? Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Kementerian Perumahan Rakyat selaku Anggota merangkap Ketua Harian Bapertarum-PNS, berusaha membuat alternatif kebijakan pembangunan 200.000 unit rumah bagi PNS. Berikut ini seperti pemberitaan yang dimuat dalam Tabloid Suara Aktualita, Edisi No. 55, Tanggal 16-30 April 2012, bahwa:

“sebanyak 200.000 rumah untuk PNS siap dibangun pemerintah di seluruh Indonesia. Untuk mensukseskan program itu, Kemenpera bersama 57 kepala daerah tingkat kabupaten/kota menjalin kerjasama program pembangunan rumah untuk para abdi Negara tersebut” (Suara Aktualita, Edisi No. 55, Tanggal 16-30 April 2012).

Rencana pembangunan rumah tersebut akan dilakukan pada tahun 2012, dengan rencana harga jual per unit 25 juta rupiah. Berdasarkan berita yang dimuat Suara Aktualita tersebut, relatif rendahnya harga rumah yang ditawarkan ini merupakan hasil dari pengembangan teknologi yang dikembangkan oleh Kementerian Perumahan Rakyat melalui teknologi rumah cetak dimana bangunannya dibuat dari beton cetak sehingga proses pembangunannya lebih cepat dan kualitasnya cukup baik. Namun demikian, harga 25 juta tersebut masih dapat meningkat setelah ada tambahan biaya-biaya lainnya. Hal ini seperti dinyatakan Menpera Djan Faridz yang diramu dalam Tabloid Suara Aktualita, bahwa:

“Harga rumah murah Rp 25 juta itu hanya harga rumah saja lho. Belum ditambah biaya listrik, PDAM, sertifikasi, dan prasarana umum. Namun, kita akan terus mengupayakan agar rumah murah untuk PNS ini bisa bebas biaya sertifikasi dan minta ke BPN untuk di pronkan supaya PNS tidak dikenakan biaya”, (Suara Aktualita, Edisi No. 55, Tanggal 16-30 April 2012).

Dengan adanya upaya tersebut, diharapkan dapat menciptakan sinergi antar alternatif kebijakan dengan Program BUM dan T-BUM, untuk membantu PNS memenuhi kebutuhan rumah. Kemudian, dengan rencana

harga rumah yang ditawarkan hanya 25 juta rupiah, dan kemudian PNS dapat memperoleh bantuan uang muka dengan memanfaatkan Program BUM dan T-BUM yang nilainya mencapai 15 juta rupiah, maka kebijakan ini tentunya akan sangat bermanfaat bagi PNS. Jika program pembangunan 200.000 unit rumah bagi PNS dapat direalisasikan sesegera mungkin, maka upaya yang dilakukan Kementerian Perumahan Rakyat dengan menggandeng Kementerian Dalam Negeri dan beberapa Kabupaten/Kota tersebut dapat dikatakan sangat baik, karena hingga saat ini, kebutuhan akan tersedianya hunian yang murah dan terjangkau masih belum dapat terpenuhi oleh PNS.

Khusus untuk wilayah DKI Jakarta, diakui oleh Irwan Nurwanto, Asdep Pembiayaan Kementerian Perumahan Rakyat, bahwa untuk merealisasikan proyek pembangunan rumah murah tersebut, belum ada kerjasama dengan Pemda DKI Jakarta. Hal ini terkait dengan persyaratan bahwa setiap Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota harus menyediakan tanah (*land banking*) siap bangun untuk mendukung proyek tersebut. Hal ini seperti yang dinyatakan Irwan Nurwanto, selaku Asdep Pembiayaan Kementerian Perumahan Rakyat, dalam wawancara mendalam, bahwa:

“Untuk DKI Jakarta kita belum, belum, mungkin begini ya, dalam kerjasama itu tuntutananya pemerintah daerah harus menyediakan tanah, jadi ya mayoritas yang melakukan kerjasama dengan kami masih di daerah luar jawa, daerah-daerah baru, ya terutama daerah-daerah baru...” (wawancara dengan Irwan Nurwanto, Asdep Pembiayaan, Kementerian Perumahan Rakyat, 23 Mei 2012).

Namun demikian, upaya untuk melakukan kerjasama dengan seluruh pemerintah daerah dalam melaksanakan proyek ini terus diupayakan, termasuk dengan Pemda DKI Jakarta. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Tommy, staf Biro Hukum Kementerian Perumahan Rakyat, bahwa Kementerian Perumahan Rakyat sampai saat ini masih berupaya menjajaki kerjasama dengan Pemda DKI Jakarta terkait kerjasama penyediaan lahan untuk pembangunan rumah PNS di DKI Jakarta. Berikut kutipan wawancara mendalam dengan narasumber tersebut:

“Rencananya kalau di DKI itu kita baru coba cari lokasi, ada beberapa lokasi yang sedang dijajaki oleh Kemenpera, terkait masalah pengurusan tanahnya, itu sengketa atau tidak, itu tanah siapa, supaya itu *clear* semua. Nah kita berharap DKI bisa memenuhi itu..” (wawancara dengan Tommy, Staf Biro Hukum, Kementerian Perumahan Rakyat , 23 Mei 2012).

Selain itu, langkah yang dilakukan Kementerian Perumahan Rakyat untuk melakukan pembangunan rumah bagi PNS tersebut turut didukung oleh pendapat salah satu PNS di DKI Jakarta, Ida Setiawati. Berikut pendapat narasumber terkait saran dan harapan bagi pemerintah terkait kebijakan perumahan PNS:

“Ya, *gimana* ya.. kita ini tolong dibuatkan perumahan, perumahan khusus untuk PNS, yang harganya terjangkau, dan itu bisa dimanfaatkan. *Lha* kalau program ini kan kita disuruh *nyari* rumah sendiri-sendiri *toh*? *Nah makanya* cobalah pemerintah membuat rumah khusus PNS, katanya *sih* jaman dulu ada.. terakhir saya dengar ada program pemerintah baru membuat rumah khusus PNS.. bagus kalau memang bisa dimanfaatkan ya..” (wawancara dengan Ida Setiawati, PNS yang belum memanfaatkan program, 15 Mei 2012).

Dari uraian-uraian tersebut pada intinya indikator kecukupan yang menilai sejauh mana hasil yang telah dicapai mampu memecahkan masalah, dapat dikatakan belum terpenuhi, karena hingga saat ini besarnya nilai bantuan uang muka yang ditawarkan Program BUM masih belum mampu memecahkan masalah sulitnya PNS memenuhi kebutuhan rumah. Selain itu, kriteria kecukupan juga menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan, dalam hal ini dapat dikaitkan dengan berbagai langkah yang dilakukan Bapertarum-PNS dengan mengimplementasikan Program T-BUM, serta Program Pembangunan 200.000 rumah bagi PNS yang dilakukan Kementerian Perumahan Rakyat, yang diharapkan mampu meningkatkan kinerja Program BUM untuk memecahkan masalah kesulitan PNS untuk memenuhi kebutuhan rumah. Namun demikian, pengukuran mengenai kuatnya alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan belum dapat dianalisis lebih dalam, karena alternatif-alternatif kebijakan yang dibuat untuk meningkatkan kinerja Program BUM

belum berlangsung lama sehingga tidak dapat dilakukan evaluasi lebih mendalam. Hingga tahun 2012, pemanfaat Program T-BUM hanya berjumlah satu orang, dan jumlah pemanfaat Program BUM juga belum ada peningkatan. Selain itu, alternatif kebijakan pembangunan perumahan PNS yang dilakukan Kementerian Perumahan Rakyat juga masih dalam tahap proses rencana dan akan direalisasikan pada tahun ini. Dengan demikian, penilaian pada indikator kecukupan dapat dikatakan belum terpenuhi.

Pada dasarnya, terdapat beberapa solusi agar penilaian pada indikator kecukupan dapat terpenuhi, antara lain, *pertama*, Bapertarum-PNS diharapkan meningkatkan sosialisasi T-BUM, agar peminatnya semakin meningkat dan pada akhirnya berimplikasi pada meningkatnya pemanfaat program BUM. *Kedua*, terkait dengan pengembangan alternatif dalam hal pembangunan rumah murah bagi PNS, maka pemerintah diharapkan segera merealisasikan rencana tersebut, agar terjalin sinergi dan integrasi antarkebijakan, di mana suatu kebijakan dapat mendukung kinerja kebijakan yang lain. Kedua solusi tersebut dapat dilakukan agar penilaian pada indikator kecukupan dapat terpenuhi.

#### **5.4 Kesamaan/Keadilan**

Kriteria kesamaan/keadilan (*equity*), berkenaan dengan pernyataan mengenai seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial tidak hanya pada kelompok-kelompok tertentu. Dalam penelitian ini, penilaian pada indikator kesamaan/keadilan dilakukan dengan menganalisis distribusi program kepada seluruh penerima manfaat, ditinjau dari distribusi kantor pelayanan, distribusi informasi program, serta distribusi program kepada kelompok sasaran, dalam hal ini PNS di DKI Jakarta.

##### **5.4.1 Distribusi Kantor Pelayanan**

Dalam uraian terdahulu, telah disinggung bahwa implementasi Program BUM pada tahun 2007-2011 menempatkan Provinsi DKI Jakarta

sebagai wilayah dengan jumlah pemanfaat program BUM terbesar. Hal ini seperti yang digambarkan dalam diagram berikut ini:

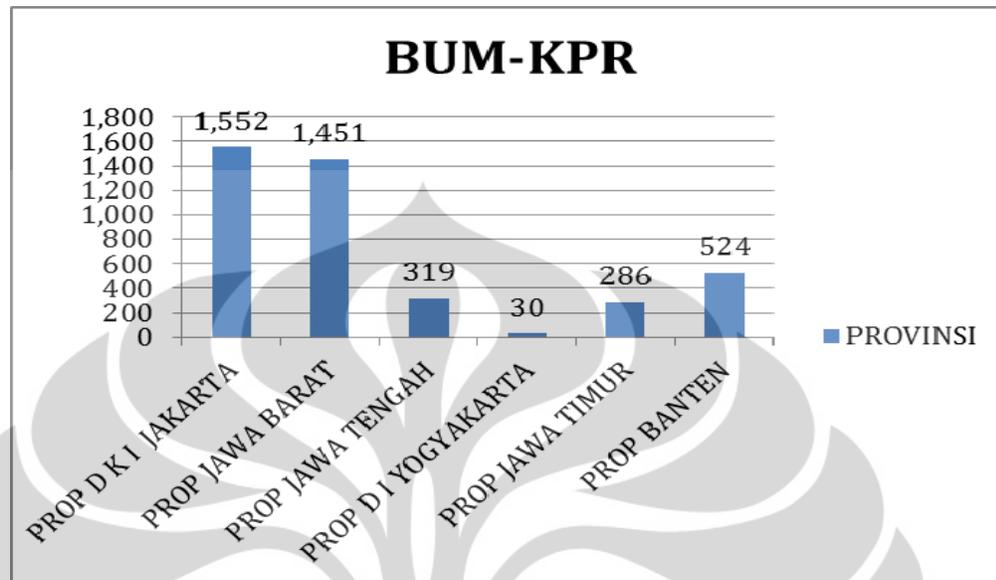


Diagram 5.2 Data Penyaluran BUM Tahun 2007-2011

Sumber: Sub Divisi Pengembangan Sistem Informasi dan Pengolahan Data PNS, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, 2012, "telah diolah kembali"

Dengan memperhatikan data tersebut, terlihat bahwa dalam implementasinya, Provinsi DKI Jakarta menjadi wilayah dengan jumlah pemanfaat Program BUM terbesar dibandingkan wilayah lain di Pulau Jawa. Fakta tersebut menimbulkan pertanyaan mengapa pemanfaat Program BUM sebagian besar didominasi oleh PNS di DKI Jakarta? Pertanyaan ini dapat dijawab dengan memperhatikan akses yang dimiliki oleh PNS di DKI Jakarta untuk memanfaatkan program. Hal utama yang menjadi perhatian adalah mengenai besarnya akses yang dimiliki oleh PNS di DKI Jakarta untuk memanfaatkan program dilihat dari sisi lokasi Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS sebagai lembaga yang memberikan layanan Program BUM. Hingga saat ini, hanya ada satu kantor pusat pelayanan Taperum, yang beralamat di Wisma Iskandarsyah Blok B2-B3,C3 Jl. Iskandarsyah Raya Kav.12-14 Kebayoran Baru Jakarta Selatan. Besarnya akses yang dimiliki oleh PNS di DKI Jakarta untuk memanfaatkan Program BUM seperti yang dikemukakan oleh Gatut D. Purwoko, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi

dan Penyaluran Dana, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, bahwa: “kalau dihitung masih *tinggian* realisasi di DKI, atau bisa jadi juga karena aksesnya di DKI lebih mudah untuk mengurus ke sini..” (wawancara dengan Gatut D. Purwoko, Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 27 April 2012).

Perlu diketahui bahwa untuk memanfaatkan program, salah satu persyaratan utama yang harus dipenuhi oleh PNS adalah dengan mengirimkan berkas persyaratan pengajuan BUM yang ditujukan ke kantor Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS. Bagi PNS yang berada di luar Provinsi DKI Jakarta, berkas persyaratan pengajuan BUM dapat dikirimkan melalui kantor pos, yang ditujukan langsung ke alamat kantor Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, atau dapat mengurus langsung ke bank-bank pelaksana di daerah yang menjadi mitra kerja Bapertarum-PNS. Namun demikian, bank-bank yang menjadi mitra kerja Bapertarum-PNS, seperti BTN, BRI, Bukopin, dan Bank Sumsel, dan Bank Sumut, masih belum maksimal dalam melayani PNS dalam hal pelayanan pada pemanfaatan Program BUM, karena kurangnya sosialisasi dan koordinasi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa PNS di DKI Jakarta memiliki akses yang lebih luas jika dibandingkan dengan PNS di daerah lain, karena PNS di DKI Jakarta dapat berhubungan langsung kantor Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS yang terletak di wilayah Jakarta Selatan. Mengenai besarnya akses bagi PNS di DKI Jakarta untuk memanfaatkan program, hal ini diakui pula oleh Dewi Nari Ratih, selaku staf pada Sub Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, bahwa:

“Ya, karena memang kita *nggak* punya cabang di daerah ya *Mbak*, ya.. otomatis secara geografis mereka (PNS di DKI Jakarta) lebih *deket* ke kita (Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS) kan yang DKI itu, *nah..* itu memang, istilahnya *gini*, sebetulnya kalau untuk daerah lain itu tidak menjadi kendala ya, meskipun kita adanya di DKI, tapi permohonan itu kan bisa diajukan oleh PNS melalui Bank, *cuma* masalahnya, sosialisasinya ke Bank pelaksananya itu kan mereka mungkin lebih baik menawarkan produknya, itu dalam pemikiran saya *lho* ya..., daripada mempromosikan produk bapertarum *ngapain..*”

istilahnya *gitu lho..*. Ya itu yang mungkin perlu kita tingkatkan kerjasamanya dengan bank pelaksana di daerah agar mereka gencar untuk *sounding* atau melayani. Kalau misalnya *gini*, kalau PNS di daerah dia mengerti, dia pasti akan mengajukan, tapi masalahnya, untuk sosialisasi ke daerah kita belum sangat gencar, *gitu lho..*” (wawancara dengan Dewi Nari Ratih, Staf Sub Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 15 Mei 2012).

Berdasarkan pernyataan tersebut, dapat diketahui bahwa saat ini, kantor Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS tidak memiliki cabang di daerah, sedangkan wilayah kerja Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS mencakup wilayah nasional. Berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh Peneliti dengan Gatut D. Purwoko, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, tidak terdapatnya kantor cabang di daerah dilatarbelakangi oleh sejumlah permasalahan mengenai fenomena percaloan yang sempat terjadi di daerah. Dalam wawancara, dikatakan bahwa pada tahun 1999-2005 sempat dibentuk Tim Penyaluran Daerah. Dibentuknya Tim Penyaluran Daerah ini berdasarkan SK Menpera No. 13/UM 01 01/02/1999 tentang Pendelegasian Wewenang kepada Gubernur untuk meneliti dan memutuskan pemberian bantuan perumahan dari dana Bapertarum-PNS kepada PNS di daerah, serta SK Mendagri No. 804/672/SJ tentang Penyaluran Bantuan Perumahan oleh Bapertarum-PNS.

Dibentuknya Tim Penyaluran Daerah pada saat itu dilatarbelakangi oleh tuntutan untuk mengembangkan kantor pelayanan, di mana mulai tanggal 1 Mei 1999 penyaluran bantuan Taperum dan penentuan PNS yang berhak menerimanya di daerah didelegasikan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Kemudian, di tiap provinsi dibentuklah Tim Penyaluran Daerah yang pada saat dibentuk mencapai 30 Tim Penyaluran Daerah yang mewakili jumlah provinsi pada masa itu. Namun demikian, sejak tahun 2009, keberadaan Tim Penyaluran Daerah dihilangkan, karena diakui oleh salah satu narasumber bahwa keberadaan Tim Penyaluran Daerah yang seharusnya

menjadi pendukung perluasan pelayanan ternyata memunculkan fenomena percaloan. Fenomena percaloan ini ditandai dengan adanya sejumlah kasus PNS pemanfaat program yang diminta memberikan ongkos atau *fee* kepada Tim Penyaluran Daerah. Oleh karena itu, sejak tahun 2009 keberadaan Tim Penyaluran Daerah dihapuskan sehingga hingga saat ini hanya ada satu kantor Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertatum-PNS yang berlokasi di wilayah Jakarta Selatan.

Lokasi Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertatum-PNS sebagai unit penyedia layanan hingga saat ini hanya terdapat di wilayah DKI Jakarta, tepatnya di daerah Jakarta Selatan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa akses yang dimiliki oleh PNS di DKI Jakarta terbilang lebih besar dibandingkan dengan PNS di wilayah luar DKI Jakarta, karena untuk dapat memanfaatkan program, PNS di luar ibukota tentunya sulit untuk menjangkau lokasi pelayanan. Keberadaan bank-bank mitra Bapertatum-PNS sebagai penyalur bantuan uang muka di daerah-daerah nampaknya masih perlu dimaksimalkan peranannya, karena hingga saat ini diakui oleh narasumber dari pihak Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertatum-PNS, bahwa bank-bank yang menjadi mitra kerja ternyata masih miskin informasi mengenai program yang diselenggarakan Bapertatum-PNS. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa jika dibandingkan dengan di daerah, maka PNS di wilayah DKI Jakarta memiliki akses yang lebih besar untuk menjangkau kantor pelayanan, sehingga tidak mengherankan jika jumlah pemanfaat di DKI Jakarta lebih tinggi dibandingkan dengan daerah lain. Hal ini sekaligus menekankan bahwa indikator akses untuk menjangkau kantor pelayanan dapat dikatakan belum memenuhi indikator kesamaan/keadilan, karena PNS di DKI Jakarta memiliki akses yang lebih luas untuk menjangkau kantor pelayanan dibandingkan dengan PNS di daerah. Untuk mencapai solusi pada tidak meratanya distribusi kantor pelayanan, maka pemerintah diharapkan dapat membuka kantor cabang pelayanan di daerah lain. Pendirian kantor cabang pelayanan di daerah

harus pula diperhatikan pengelolaannya, agar fenomena percaloan yang muncul pada saat terdapat UP3D tidak terulang lagi.

#### 5.4.2 Distribusi Informasi Program

Royse (2006) dalam Haryono (2010: p. 31) menyatakan bahwa suatu program dikatakan baik jika mempunyai karakteristik sebagai berikut: (a) mempunyai staf yang memadai dan jumlahnya mencukupi, (b) mempunyai anggaran sendiri yang cukup, dan (c) mempunyai identitas, sehingga mudah diketahui/dikenali oleh masyarakat luas. Terkait dengan poin (c), bahwa program yang baik harus memiliki identitas agar dikenal masyarakat luas, maka sosialisasi menjadi hal yang wajib dilakukan untuk menyebarkan informasi dan mengedukasi masyarakat mengenai suatu program, karena pengetahuan *beneficiaris* akan suatu program tertentu akan berdampak pada besarnya jumlah pemanfaat program dan pada akhirnya mendukung pencapaian sasaran program. Kurangnya informasi yang dimiliki *beneficiaries*, tentunya akan berdampak pada minimnya jumlah pemanfaat program.

Dalam pembahasan mengenai sosialisasi program, Sekretariat Tetap (Settap.) Bapertarum-PNS selalu menetapkan anggaran untuk melaksanakan sosialisasi program. Anggaran untuk sosialisasi tertuang dalam Rencana Kegiatan Tahun Anggaran (RKTA) yang disusun setiap tahun. Pada dasarnya, kegiatan sosialisasi ini menjadi tugas bagi seluruh divisi Settap. Bapertarum-PNS, meskipun secara khusus menjadi tanggung jawab dari Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Dewi Nari Ratih, selaku staff Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, bahwa:

“kalau menurut saya harus ada sosialisasi, dan kalau misalnya pun kita sebagai pemeriksa ada tugas ke daerah, kita pasti akan *sounding*, walaupun bukan kapasitas kita untuk menyampaikan, tapi paling tidak kalau ada yang menanyakan kita tahu..” (wawancara dengan Dewi Nari Ratih, Staf Sub Satuan Pengawasan Bidang

Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS 15 Mei 2012).

Dari pernyataan tersebut, dapat diketahui bahwa pelaksanaan sosialisasi program tidak hanya dilakukan oleh Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, melainkan dilakukan pula oleh seluruh pegawai Settap. Bapertarum-PNS. Kemudian, berfokus pada kegiatan sosialisasi yang menjadi tugas utama bagi Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, dalam hal sosialisasi divisi tersebut melakukan dalam dua bentuk kegiatan sosialisasi, yakni aktif dan pasif. Berikut ini penjelasan mengenai sosialisasi yang diutarakan oleh Gatut D. Purwoko, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana:

“Sosialisasi ada dua, aktif dan pasif, sosialisasi aktif kita mengadakan rapat koordinasi, rakor, di Jakarta, kita mengundang seluruh Indonesia, jadi Rapat Koordinasi Pelayanan Tabungan Perumahan, jadi kita undang seluruh BKD dan Biro Kepegawaian dari berbagai instansi, dan kita bagi dalam tiga regional..” (wawancara dengan Gatut D. Purwoko, Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 27 April 2012).

Dari kutipan wawancara mendalam tersebut dapat diketahui bahwa Settap. Bapertarum-PNS melakukan upaya sosialisasi aktif dengan mengundang seluruh Badan Kepegawaian Daerah dan Biro Kepegawaian dari seluruh instansi publik di Indonesia. Besarnya cakupan sosialisasi ini di bagi kedalam tiga regional, khusus untuk wilayah Jawa, sosialisasi diselenggarakan di DKI Jakarta. Kegiatan sosialisasi aktif yang diwujudkan dalam bentuk Rapat Koordinasi (Rakor) dilaksanakan setiap tahun dengan menganggarkan dana khusus dalam Rencana Kegiatan Tahun Anggaran (RKTA) Settap. Bapertarum-PNS. Lebih lanjut seperti yang dinyatakan oleh Gatut D. Purwoko, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, bahwa:

“sosialisasi aktif rencananya berjalan setiap tahun, terakhir kita melakukan di 2011, tahun 2010 kita tidak melakukan, karena memang *nggak* ada program, tapi tahun 2009 ada, kemudian 2007, 2008 juga ada, 2010 *nggak* ada, 2011 ada, dan 2012 sudah dianggarkan juga..”

(wawancara dengan Gatut D. Purwoko, Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 27 April 2012).

Dengan demikian, kegiatan sosialisasi aktif yang dilakukan Settap. Bapertarum-PNS dilaksanakan setiap tahun dengan menetapkan anggaran khusus kegiatan sosialisasi. Pengertian sosialisasi aktif dalam hal ini diartikan sebagai upaya aktif yang dilakukan Settap. Bapertarum-PNS untuk mengundang seluruh BKD dan Biro Kepegawaian. Namun demikian, terdapat kelemahan dari sosialisasi aktif, karena diakui bahwa Settap. Bapertarum-PNS tidak dapat memastikan apakah perwakilan masing-masing BKD dan Biro Kepegawaian yang diundang dalam kegiatan sosialisasi kemudian meneruskan informasi kepada seluruh PNS. Dalam hal ini, Settap. Bapertarum-PNS tentunya mengharapkan bantuan dari masing-masing perwakilan yang diundang dalam kegiatan sosialisasi untuk meneruskan informasi kepada seluruh PNS. Ketidakmampuan Settap. Bapertarum-PNS untuk memastikan bahwa perwakilan dalam Rakor meneruskan informasi kepada seluruh PNS diungkapkan oleh Dewi Nari Ratih, selaku staff Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, bahwa:

“biasanya kita buat undangan sosialisasi, yang diundang pejabat semua, nah sedangkan yang diundang itu dia *udah* bukan target sasaran, kan yang jadi sasarannya justru bawahannya itu.., jadi kalau bisa sosialisasinya juga *on the spot*, misalnya kita yang aktif datang ke sekolah-sekolah, nah kan langsung *kena tuh*, langsung kepada calon-pengguna Taperum, kan mereka jadi tahu informasinya...” (wawancara dengan Dewi Nari Ratih, Staf Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS 15 Mei 2012).

Dari pernyataan tersebut terlihat bahwa sosialisasi aktif yang dilakukan belum mampu menjamin bahwa informasi yang disampaikan oleh Settap. Bapertarum-PNS dalam Rakor kemudian dapat sampai target, karena penyampaian informasi kepada kelompok sasaran kebijakan menjadi tanggung jawab dari masing-masing BKD dan Biro Kepegawaian yang ikut dalam kegiatan Rakor. Jika berfokus pada wilayah DKI Jakarta, upaya

sosialisasi nampaknya telah dilakukan oleh BKD Provinsi DKI Jakarta, dengan menampilkan informasi mengenai Program Bantuan Uang Muka dalam situs resmi BKD Provinsi DKI Jakarta yang beralamat di <http://bkddki.jakarta.go.id>. Berikut ini tampilan situs resmi BKD Provinsi DKI Jakarta yang memuat informasi mengenai Program BUM:

## Informasi Produk Layanan Bantuan Uang Muka (BUM) dan Bantuan Sebagian Biaya Membangun

Published on Monday, 20 February 2012 04:23 Hits: 484



0 Komentar dan 0 Reaksi

Menindaklanjuti Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Selaku Ketua Harian Bapertarum-PNS Nomor 12 Tahun 2011 Tanggal 11 Juli 2011 tentang Tambahan Uang Bantuan Uang Muka dan Tambahan Bantuan Sebagian Biaya Membangun Rumah bagi Pegawai Negeri Sipil, bersama ini kami sampaikan Peraturan Menteri dimaksud serta leaflet yang dapat didistribusikan kepada seluruh instansi dan apabila membutuhkan informasi lebih lanjut dapat dilihat di situs [www.bapertarum-pns.co.id](http://www.bapertarum-pns.co.id)

1. [Peraturan Menteri Perumahan Rakyat No 12 Tahun 2011](#)
2. [Leaflet Prosedur Persyaratan Pengajuan BUM dan BM](#)

Gambar 5.2 Sosialisasi Program BUM dalam Situs Resmi BKD Provinsi DKI Jakarta

Sumber: <http://bkddki.jakarta.go.id>, 2011

Berdasarkan gambar tersebut, dapat diketahui bahwa Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang diwakili oleh Badan Kepegawaian Daerah turut melakukan sosialisasi dengan menampilkan informasi mengenai Program BUM di situs resmi BKD Provinsi DKI Jakarta. Selain informasi yang dapat diperoleh melalui situs resmi BKD Provinsi DKI Jakarta, dalam Laporan Survey Indeks Kepuasan PNS atas Produk, Prosedur, dan Layanan Sistem Bapertarum-PNS, terdapat data mengenai sumber informasi yang diperoleh PNS terkait program-program Bapertarum-PNS. Survei tersebut dilakukan secara nasional, dengan mengambil sampel di tiap-tiap wilayah di Indonesia.

Berikut ini hasil survei yang dilakukan pada tahun 2009 dan menghasilkan informasi mengenai sumber informasi program, yang ditampilkan dalam Tabel 5.10, sebagai berikut:

**Tabel 5.10 Sumber Informasi Program**

Asal Informasi Bapertarum-PNS	Frekuensi	Persen (%)
Pengumuman di Kantor	206	47,63
Teman	155	35,39
Brosur	34	7,76
Developer	20	4,57
Sumber informasi lainnya (internet, bank, Bapertarum, dsb.) call-centre	23	5,25
TOTAL	438	100

Sumber: Laporan Survey Indeks Kepuasan PNS atas Produk, Prosedur, dan Layanan Sistem Bapertarum-PNS, 2009

Dari data tersebut, dapat digambarkan bahwa PNS mengetahui informasi mengenai Bapertarum PNS sebagian besar melalui pengumuman di kantor dan informasi dari teman. Sosialisasi *mouth-to-mouth* diakui oleh sejumlah PNS mengenai sumber informasi yang diperoleh dari teman, seperti yang dinyatakan oleh Endang Sri Pujiastuti, PNS di Kecamatan Cipete Utara, Jakarta Selatan, yang tercatat sebagai pemanfaat Program BUM, pada tahun 2011, bahwa:

“Ya, Kami rata-rata PNS tahu *sih Mbak* tentang itu.. kalau kami bisa memanfaatkan hak Kami di Taperum itu. Saya juga tahu dari *temen* saya sesama PNS di sini kan ada yang sudah *ngambil* juga.. jadi biasanya kita tahu dari teman-teman yang sudah *ngambil* taperumnya.. dan teman saya juga bilang, mending diambil *aja* taperumnya..” (wawancara dengan Endang Sri Pujiastuti, PNS pemanfaat program tahun 2011, 23 April, 2012).

Tersedianya sumber informasi melalui berbagai media, mulai dari media cetak seperti surat edaran, hingga media elektronik dalam hal ini internet, tentunya merupakan hasil dari upaya sosialisasi yang dilakukan oleh implementor kebijakan. Khusus di wilayah DKI Jakarta, diakui pula oleh sejumlah PNS bahwa informasi mengenai Program BUM diperoleh dari

undangan sosialisasi yang dilakukan di tiap-tiap Walikota, seperti yang dinyatakan oleh Lamin, PNS Kecamatan Gunung Sahari, Jakarta Pusat, sebagai berikut:

“Saya dapat info dari BKD, jadi dulu itu ada melalui edaran, dan tiap tahun kita diundang ke Walikota untuk dapat sosialisasi tentang Taperum, di sana diinfokan bahwa PNS yang ingin menggunakan tabungan perumahannya dapat mengajukan permohonan, dilengkapi persyaratan-persyaratannya..” (wawancara dengan Lamin, PNS pemanfaat program Tahun 2008, 8 Mei 2012).

Kutipan wawancara tersebut menggambarkan bahwa di DKI Jakarta sosialisasi telah berjalan dengan baik, dibuktikan dengan adanya pengakuan dari PNS bahwa pihak Walikota mengundang PNS dilingkungannya untuk memperoleh informasi mengenai Kebijakan Taperum-PNS. Selain itu, berdasarkan data yang diperoleh dari Laporan Survey Indeks Kepuasan PNS atas Produk, Prosedur, dan Layanan Sistem Bapertarum-PNS di Tahun 2009. Diketahui bahwa sebagian besar, yakni sekitar 47% responden mengaku memperoleh informasi mengenai program berdasarkan pengumuman di kantor. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa telah terjalin koordinasi antara Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS dengan kantor-kantor kepegawaian PNS untuk bersama-sama meyosialisasikan program. Namun demikian, sosialisasi tersebut nampaknya masih perlu ditingkatkan, terutama bagi PNS yang baru saja diangkat menjadi PNS, salah satunya Setyo, Guru SDN Palmerah 21 Pagi, Jakarta Barat, yang mengaku belum mengetahui informasi mengenai Program BUM. Berikut kutipan wawancaranya: “Belum, saya belum tahu tentang program itu, mungkin karena saya masih baru ya, saya baru diangkat jadi PNS, jadi mungkin sosialisasinya masih belum sampai ke saya.. ” (wawancara dengan Setyo, PNS yang belum memanfaatkan program, 3 Mei 2012).

Dari pernyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa sosialisasi dari pemerintah provinsi, dalam hal ini diwakili oleh BKD setempat mutlak dilakukan secara berkala. Hal ini dimaksudkan agar setiap PNS yang baru

diangkat menjadi PNS dapat dipastikan menerima informasi mengenai Program BUM-KPR. Selain itu, terdapat bentuk sosialisasi pasif yang dilakukan oleh Settap. Bapertarum-PNS. Sosialisasi pasif ini dilakukan oleh Settap. Bapertarum-PNS berdasarkan undangan dari instansi-instansi yang membutuhkan informasi langsung dari Settap. Bapertarum-PNS. Dalam hal sosialisasi pasif, Settap. Bapertarum-PNS bersedia menghadiri undangan jika diminta untuk melakukan sosialisasi di daerah atau instansi tertentu. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Gatut D. Purwoko, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana:

“Sosialisasi pasifnya kita menghadiri undangan, seperti kemarin saya sempat ajak Karima untuk sosialisasi ke FKUI Salemba, kemudian kemarin saya juga sosialisasi ke Surabaya, seperti itu.. jadi berdasarkan undangan dari instansi untuk kita mengadakan sosialisasi langsung kepada PNS...” (wawancara dengan Gatut D. Purwoko, Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 27 April 2012).

Pada tanggal 8 Maret 2012, Settap. Bapertarum-PNS yang diwakili oleh Gatut D. Purwoko dan Ninik Niasarati, selaku kepala dan staf pada Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, melakukan kegiatan sosialisasi pasif dengan menghadiri undangan dari Biro Kepegawaian Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, yang bertempat di Ruang Anatomi FKUI, Salemba. Dalam kegiatan tersebut perwakilan dari Settap. Bapertarum-PNS memberikan paparan mengenai Kebijakan Taperum-PNS, serta berbagai program layanan yang diselenggarakan Bapertarum-PNS. Antusiasme pegawai dalam mengikuti kegiatan sosialisasi ditunjukkan dengan mengajukan berbagai pertanyaan pada sesi tanya jawab. Sejumlah pertanyaan yang diajukan oleh peserta sosialisasi sebagian besar terkait dengan informasi mengenai program layanan dan ketertarikan untuk memanfaatkan program. Dalam pengamatan peneliti, kegiatan sosialisasi pasif tersebut memang tepat dilaksanakan, karena informasi yang diberikan dapat diterima secara langsung kepada sasaran/target program.

Meskipun sejumlah upaya sosialisasi telah dilakukan, baik dengan langkah sosialisai aktif maupun pasif, ternyata masih terdapat PNS yang belum atau kurang mengetahui informasi mengenai Program BUM maupun Kebijakan Taperum-PNS. Untuk melakukan kegiatan sosialisasi, diakui oleh pihak Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum, bahwa masih terdapat kekurangan dalam hal jumlah SDM yang mampu melakukan kegiatan sosialisasi. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Gatut D. Purwoko, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana Taperum-PNS, sebagai berikut:

“Ya, jadi begini, orang yan bisa melakukan sosialisasi program itu terbatas, kalau secara keseluruhan di divisi kami, jumlah total SDM nya 9 sudah termasuk saya, baru 4 orang yang memiliki kapasitas untuk melakukan sosialisasi, jadi sisanya memang belum bisa untuk sosialisasi, itu kita bicara kemampuan untuk bicara di depan umum. Jadi gitu, tentunya dari segi tenaga memang kurang..” (wawancara dengan Gatut D. Purwoko, Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana Taperum-PNS, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS 26 April 2012).

Dengan adanya sejumlah PNS di DKI Jakarta yang mengaku belum memiliki informasi mengenai Program BUM, serta dibuktikan dengan adanya pernyataan dari pihak Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS mengenai kurangnya dukungan SDM untuk melakukan kegiatan sosialisasi, maka dapat dikatakan bahwa penilaian pada distribusi informasi bagi seluruh PNS khususnya di wilayah DKI Jakarta belum terpenuhi. Hal ini sekaligus menandakan bahwa diperlukan adanya koordinasi yang lebih kuat antara pihak Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS dengan Pemda DKI Jakarta untuk meningkatkan sosialisasi program kepada seluruh PNS yang dapat dilakukan secara berkala.

#### **5.4.3 Distribusi Program Kepada Kelompok Sasaran**

Pembahasan pada indikator kesamaan/keadilan juga mencakup distribusi program kepada kelompok sasaran, yakni PNS di DKI Jakarta.

Dalam hal ini, peneliti memfokuskan penilaian pada distribusi berdasarkan Golongan PNS. Pembahasan ini penting untuk menganalisis lebih lanjut mengenai distribusi program bagi seluruh penerima manfaat, di mana dalam Program BUM yang menjadi sasaran diprioritaskan bagi PNS Golongan I, II, dan III. Berikut ini disajikan data jumlah PNS pemanfaat Program BUM di DKI Jakarta tahun 2008-2011 berdasarkan Golongan:

Tabel 5.11 Data PNS Pemanfaat Program BUM Tahun 2008-2011  
Berdasarkan Golongan

Tahun	Golongan			
	I	II	III	IV
2008	2	19	46	16
2009	0	15	29	23
2010	0	11	32	0
2011	0	4	14	0
Jumlah	2	49	121	39

Sumber: Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, 2012, "telah diolah kembali"

Berdasarkan data pada tabel 5.11, terlihat bahwa pemanfaat Program BUM di DKI Jakarta pada tahun 2008-2011 berjumlah 211 orang PNS, dimana sebagian besar pemanfaat program didominasi oleh PNS Golongan III, yakni sebanyak 121 orang atau sekitar 57% dari total pemanfaat program. Kemudian jumlah pemanfaat terendah adalah PNS Golongan I, di mana jumlah pemanfaat program hanya sebesar 1% dari total keseluruhan pemanfaat program. Data tersebut memunculkan pertanyaan tentang mengapa sebagian besar PNS pemanfaat program didominasi oleh PNS Golongan III? Gatut D. Purwoko, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, memberikan tanggapannya mengenai besarnya jumlah PNS pada Golongan III yang menjadi pemanfaat program:

“Gini, di era sekarang ini, jumlah PNS yang berada di Golongan I jumlahnya sudah lebih sedikit jika dibandingkan dengan Golongan II dan III, karena tingkat pendidikan PNS sekarang kan juga sudah meningkat.. kalau jaman dulu mungkin PNS yang berada di Golongan I itu banyak, mungkin dulu banyak PNS yang latar belakang pendidikannya hanya SD, nah kalau sekarang sudah banyak minimal S1, sehingga ketika dia masuk menjadi PNS, bisa saja langsung masuk ke Golongan III. Nah kalau terkait realisasi BUM memang masih didominasi oleh PNS di Golongan III, karena memang sebagian besar PNS di DKI itu berada pada Golongan III, nanti Karima bisa cek lagi di realisasi BUM kan ada data per Golongan.. “ (wawancara dengan Gatut D. Purwoko, Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 27 April, 2012).

Jumlah pemanfaat Program BUM yang didominasi oleh PNS Golongan III tersebut tidak serta merta memunculkan anggapan bahwa terjadi ketidakmerataan atau ketidakadilan dalam distribusi penyaluran Program BUM. Hal ini dapat diperkuat pula dengan bukti bahwa memang sebagian besar PNS di DKI Jakarta berada pada Golongan III, seperti yang ditampilkan dalam Diagram Komposisi Pegawai Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berdasarkan Golongan, sebagai berikut:

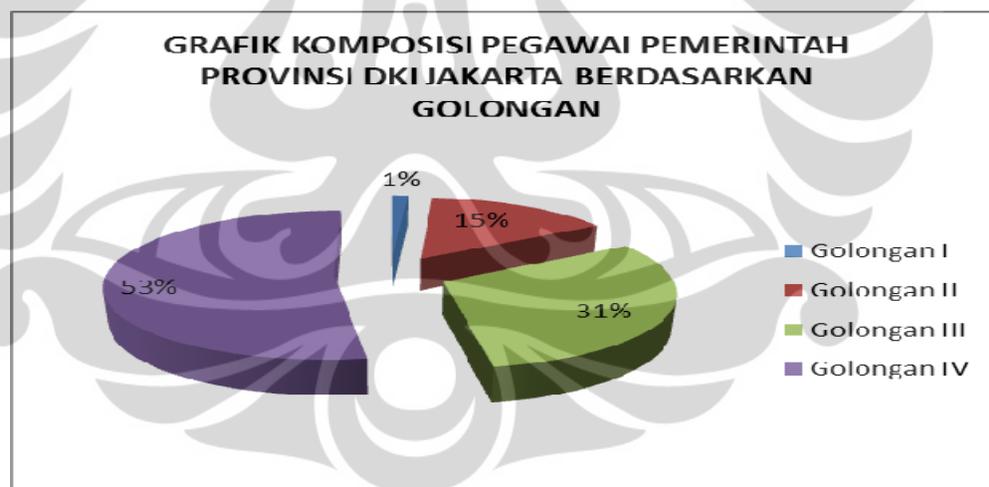


Diagram 5.3 Komposisi Pegawai Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Berdasarkan Golongan

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah, Provinsi DKI Jakarta, 2012, “telah diolah kembali”

Dari data tersebut terlihat bahwa sebagian besar PNS di DKI Jakarta berada pada Golongan III dan PNS dengan jumlah terendah berada

pada Golongan I. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa distribusi penyaluran Program BUM, dilihat dari perbedaan Golongan PNS, pada dasarnya dapat dikatakan merata, di mana setiap PNS yang berada pada Golongan I, II, dan III berhak memanfaatkan program. Hal ini diperkuat dengan pernyataan Gatut D. Purwoko, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, yang menyatakan bahwa dalam penyaluran program, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS tidak melakukan pembedaan pada Golongan PNS. Dengan kata lain, setiap PNS memiliki kesempatan yang sama untuk memanfaatkan program selama berkas dokumen yang dilampirkan oleh PNS yang bersangkutan telah memenuhi syarat. Untuk lebih jelasnya, berikut ini kutipan wawancara mendalam:

“Oh, kita nggak pernah sama sekail membedakan Golongan PNS, setiap PNS yang mengajukan setiap Golongannya, itu kita bayarkan. Asalkan persyaratannya terpenuhi. Jadi *nggak* ada *tuh* kita bedabedakan, wah ini golongan 1.. *nggak* usahlah kita berikan.. itu *nggak* ada, jadi memang setiap PNS yang mengajukan itu harus segera kita bayarkan selama persyaratannya bisa memenuhi.. kalau persyaratannya sudah tidak memenuhi ya kita tolak..” (wawancara dengan Gatut D. Purwoko, Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 27 April 2012).

Tidak adanya PNS Golongan IV yang memanfaatkan Program BUM pada tahun 2010-2011, hal ini disebabkan karena adanya perubahan pada Kepmenpera No. 01/KPTS/Taperum-PNS/1999 yang mengatur dimungkinkannya PNS Golongan IV untuk memanfaatkan program BUM. Pada dasarnya peraturan ini bertentangan dengan Keppres No. 14/1995 jo. Keppres No. 46/1994 tentang Taperum PNS, yang mengamanatkan bahwa: “Dana Tabungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dan Pasal 3 dipergunakan untuk membantu seluruh Pegawai Negeri yang pada saat ini diprioritaskan kepada PNS Golongan I, II, dan III” (pasal 5). Oleh karena itu, pada tahun 2009 melalui Permenpera No. 03/Permen/M/2009, PNS yang berada pada Golongan IV tidak dimungkinkan untuk menjadi pemanfaat

program, karena bertentangan dengan bunyi Keppres No. 14/1995 jo. Keppres No. 46/1994 tentang Taperum PNS. Hal ini diperjelas pula dengan pernyataan dari Dewi Nari Ratih, selaku staf Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS ketika dimintai keterangan mengenai alasan pemberhentian bantuan bagi PNS Golongan IV:

“Ya kembali kepada Keppresnya, ya *Mbak* ya.. karena itu kembali pada peraturannya.. Golongan IV dihentikan kenapa? Ya itu mungkin karena memberikan kesempatan yang lebih banyak untuk Golongan I, II, dan Taperum ini kan merupakan subsidi silang, ya *Mbak*, ya.. biasanya kalau PNS Golongan IV itu sudah pejabat ya..”(wawancara dengan Dewi Nari Ratih, Staf Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 15 Mei 2012 ).

Pembahasan tersebut menjelaskan bahwa penilaian pada indikator kesamaan/keadilan menghasilkan pemahaman bahwa DKI Jakarta sampai saat ini menjadi provinsi dengan jumlah pemanfaat Program BUM terbesar karena akses yang dimiliki oleh PNS di DKI Jakarta untuk menjangkau kantor Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS lebih besar dibandingkan dengan PNS di daerah lain. Hal ini disebabkan karena Pelaksana Sekretariat Tetap. Bapertarum-PNS tidak memiliki kantor cabang dalam melakukan pelayanan kepada PNS di seluruh wilayah Indonesia. Selain itu, dilihat dari distribusi program berdasarkan Golongan PNS, maka dapat dikatakan bahwa seluruh PNS memiliki kesempatan yang sama untuk memanfaatkan program selama persyaratan yang diajukan telah terpenuhi. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanannya, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS tidak membedakan Golongan PNS, dimana setiap PNS baik Golongan I, II, dan III, selama memenuhi persyaratan maka PNS tersebut dapat memanfaatkan program. Dengan demikian, penilaian pada indikator kesamaan/keadilan dapat dikatakan telah terpenuhi.

## 5.5 Responsivitas

Responsivitas dalam pandangan Dunn (2003: p.437) digunakan untuk menilai apakah hasil dari kebijakan atau program yang diterapkan sudah sesuai dengan kebutuhan, preferensi, atau nilai dari kelompok-kelompok yang terlibat dalam kebijakan atau program yang bersangkutan. Kriteria ini lebih menilai aspek kepuasan masyarakat khususnya kelompok sasaran, atas hasil kebijakan. Dalam penelitian ini, peneliti memfokuskan analisis penilaian pada upaya yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kinerja program serta mengatasi kendala dalam pelaksanaan program, karena sebagaimana telah diuraikan pada bagian-bagian terdahulu, bahwa dalam beberapa tahun terakhir, Program BUM sudah tidak lagi memuaskan PNS sebagai kelompok sasaran. Oleh karena itu, pembahasan dalam indikator penilaian responsivitas lebih berfokus pada penilaian respon atau upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul dalam implementasi program.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa hal yang menjadi permasalahan utama dalam implementasi Program BUM adalah minimnya jumlah bantuan. Permasalahan mengenai minimnya jumlah uang muka yang diterima PNS juga dikemukakan oleh Koto (2011), bahwa ada beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Bapertarum-PNS, antara lain, *pertama*, manfaat bantuan makin menurun, *kedua*, bentuk kelembagaan tidak dapat mendukung perluasan pelayanan, *ketiga*, *backlog* perumahan PNS, dan *sulitnya* meningkatkan besaran Taperum-PNS, (p. 162). Dalam bagian ini, akan diulas secara mendalam mengenai responsivitas pemerintah dalam mengatasi berbagai permasalahan tersebut.

Permasalahan pertama, yakni mengenai manfaat bantuan yang makin menurun. Sebagaimana telah dipaparkan, bahwa pada awal implementasi Program BUM, yakni tahun 1995 hingga sebelum krisis moneter melanda Indonesia, jumlah bantuan uang muka yang berkisar antara 1,2 hingga 1,8 juta rupiah dirasa sangat bermanfaat bagi PNS untuk membiayai uang muka KPR.

Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan Sri Sumartini, Kepala Sekolah SDN Sukapura 02 Pagi, Jakarta Utara, yang tercatat sebagai pemanfaat Program BUM pada tahun 1998, bahwa:

“Ya, dengan *dapet* bantuan uang muka pada waktu itu kita merasa terbantu *banget!* Kalau waktu itu kan uang muka rumah itu masih murah *banget*, ya.. jadi waktu itu standarnya kan untuk rumah tipe 21, kemudian Ibu ambil yang tipe 36, jadi harus *nambah* sendiri uang mukanya, karena ngambil yang *gede* rumahnya.. tapi toh nambahnya juga *nggak* banyak karena ada bantuan uang muka itu..*temen-temen* sesama guru juga pada *ngerasa* terbantu, kita merasa tertolong dengan adanya bantuan itu..” (wawancara dengan Sri Sumartini, PNS pemanfaat program tahun ‘90-an, 10 Mei 2012).

Dari pernyataan tersebut, dapat diketahui bahwa nilai bantuan uang muka pada kisaran tahun 1995-1998 dirasa sangat bermanfaat dalam membantu PNS membayar uang muka KPR. Namun demikian, kondisi tersebut sudah tidak lagi dirasakan oleh PNS yang memanfaatkan program pasca krisis moneter, karena meningkatnya harga rumah pasca krisis moneter tidak diimbangi dengan peningkatan jumlah bantuan uang muka. Akibatnya, besarnya BUM sudah tidak lagi dirasakan manfaatnya oleh PNS. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Endang Sri Pujiastuti, PNS Kecamatan Cipete Utara, Jakarta Selatan, yang tercatat sebagai pemanfaat program tahun 2011, bahwa :

“Bantuan segitu ya *nggak* bermanfaat, *Mbak.* pertimbangannya daripada saya ambil nanti pada saat pensiun, nilai 1,8 juta pada saat saya pensiun, dengan 1,8 pada waktu saya membutuhkan, ya istilahnya *mending* diambil sekarang..” (wawancara dengan Endang Sri Pujiastuti, PNS pemanfaat program tahun 2011, 21 Mei 2012).

Pernyataan-pernyataan tersebut secara kontras menggambarkan opini yang dirasakan oleh sesama pemanfaat Program BUM, dimana PNS yang memanfaatkan program sebelum tahun 1998 merasa bahwa jumlah bantuan yang diterima sangat bermanfaat, lain halnya dengan PNS pemanfaat program saat ini yang cenderung memberikan komentar bernada negatif terkait manfaat bantuan yang diterima. Pada dasarnya, jumlah BUM yang berhak diterima PNS sempat mengalami perubahan sebanyak tiga kali, hingga terakhir diubah

pada tahun 1995, melalui Permenpera No. 01/KPTS/ 1995 tentang Perubahan Bantuan Pemilikan Rumah Bagi Pegawai Negeri Sipil, yang mengatur jumlah BUM yang berhak diterima PNS yang berkisar antara 1,2 hingga 1,8 juta rupiah. Namun demikian, hingga saat ini jumlah tersebut tidak pernah mengalami perubahan. Ferry Setiawan, selaku Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS memberikan komentarnya mengenai perubahan jumlah bantuan uang muka tersebut:

“Jadi besar bantuan itu memang pernah berubah.. prinsipnya *gini, kalo* besaran bantuan karena memang tidak diatur di Keppres, sehingga kita, Bapertarum, bisa merubah sendiri dengan Peraturan Menteri, ketua hariannya, Menpera, tapi kalau iuran *nggak* bisa, karena sudah diatur di Keppres, saya ambil contoh kebijakan yang baru, tambahan yang 15 juta yang baru (Tambahan BUM) itu juga *nggak* perlu merubah di Keppres, kita bisa atur sendiri, syaratnya kita mintakan persetujuannya ke anggota, ke sidang anggota, anggota bapertarum *udah* tahu kan? Yang lima itu, syaratnya kesitu, kalau mereka (anggota Bapertarum) *oke*, maka kita bisa jalan” (wawancara dengan Ferry Setiawan, Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Tetap Bapertarum-PNS, 26 April 2012).

Program Bantuan Uang Muka yang diimplementasikan berdasarkan Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, di mana dalam peraturan tersebut diatur mengenai besaran iuran Taperum yang dipotong dari gaji pokok seluruh PNS. Sementara itu, peraturan mengenai besarnya BUM yang berhak diterima oleh PNS secara khusus diatur melalui Permenpera No. 01/KPTS/ 1995 tentang Perubahan Bantuan Pemilikan Rumah Bagi Pegawai Negeri Sipil. Permasalahan mengenai minimnya jumlah bantuan uang muka berakar dari besarnya iuran Taperum yang hingga saat ini juga tidak pernah mengalami peningkatan semenjak awal implementasi kebijakan tahun 1993, yakni hanya berkisar Rp3000,00 hingga Rp 10.000,00. Oleh karena itu, hingga saat ini pemerintah belum mampu meningkatkan jumlah BUM karena tidak sesuai dengan jumlah iuran Taperum yang juga tidak pernah mengalami peningkatan. Hal ini seperti

yang dinyatakan oleh Ferry Setiawan, selaku Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, bahwa:

“perhitungan kita *gini, kalo itu, bener-bener* bantuan yang dalam arti hibah ya, kita naikkan jumlah BUM-nya misalnya sampai dengan 15 juta, tanpa menaikkan iuran Taperum, maka kita kan menghitung kemampuan kita secara aktuarial juga kan, perhitungan ke masa depan bagaimana, kita juga *nggak* berani kalau kasih sebesar itu.. dari segi aktuarial, kemampuan keuangan kita tidak mampu, sama pertimbangan bahwa, akan *booming* kalau besar bantuannya ditingkatkan hingga 15 juta bukan dalam bentuk pinjaman semua PNS di setiap wilayah pasti akan minta, kita mau *nggak* mau harus *layanin* kan? Jadi pertimbangannya disitu..” (wawancara dengan Ferry Setiawan, Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 26 April 2012).

Dari pernyataan tersebut dapat dikatakan bahwa akar permasalahan dari minimnya jumlah BUM adalah karena minimnya besaran Taperum yang dipotong dari gaji PNS setiap bulannya. Dari awal implementasi program, besaran iuran Taperum yang dipotong dari gaji pokok PNS tidak pernah mengalami perubahan, yakni berkisar antara Rp3000,00 sampai Rp10.000,00 disesuaikan dengan Golongan PNS. Hal ini yang berdampak pada minimnya jumlah bantuan, yakni sebesar Rp 1,2 juta hingga Rp 1,8 juta, sedangkan harga rumah cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya.

Pada dasarnya, sejak tahun 1993 hingga 2011, gaji pokok PNS telah mengalami kenaikan melalui sepuluh kali perubahan. Dengan demikian, peningkatan gaji pokok PNS ini sebetulnya dapat diimbangi dengan peningkatan besaran iuran Taperum, sehingga jumlah bantuan uang muka pada akhirnya dapat ditingkatkan pula. Hal ini seperti digambarkan dalam Tabel berikut ini:

Tabel 5.12 Perkembangan Gaji Pokok PNS Tahun 1993-2010

Perkembangan Gaji Pokok PNS										
KENAIKAN GAJI POKOK PNS SEJAK Th. 1993 s.d. 2010										
Golongan	GP th '93	GP th '97	GP th '01	GP th '03	GP th '05	GP th '07	GP th '08	GP th '09	GP th '10	Kenaikan GP th '93 s.d. '10
	(Rp.)									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I	73.000	135.000	500.000	575.000	661.300	760.500	910.000	1.040.000	1.095.000	<b>1.500</b>
II	110.000	182.900	620.000	725.600	834.400	961.000	1.151.700	1.320.300	1.390.100	<b>1.264</b>
III	130.200	241.800	760.800	905.400	1.041.200	1.200.600	1.440.600	1.655.800	1.743.400	<b>1.339</b>
IV	163.600	282.900	876.800	1.068.600	1.228.900	1.417.100	1.700.500	1.954.300	2.057.600	<b>1.258</b>

**KETERANGAN:**

<p>GP : Gaji Pokok</p> <p>Kolom 1 : PP No. 15 Thn '93 tgl 8 Mar '93</p> <p>Kolom 2 : PP No. 6 Thn '97 tgl 28 Apr '97</p> <p>Kolom 3 : PP No. 26 Thn '01 tgl 18 Mei '01</p> <p>Kolom 4 : PP No. 11 Thn '03 tgl 17 Feb '03</p>	<p>Kolom 5 : PP No. 66 Thn '05 tgl 28 Des '05</p> <p>Kolom 6 : PP No. 9 Thn '07 tgl 10 Jan '07</p> <p>Kolom 7 : PP No. 10 Thn '08 tgl 4 Feb '08</p> <p>Kolom 8 : PP No. 8 Thn '09 tgl 16 Jan '09</p> <p>Kolom 9 : PP No. 25 Thn '10 tgl 16 Apr '10</p>
--	--

**Gaji Pokok sudah naik rata-rata 1.340% namun IURAN TETAP**

Sumber: Sumber: Sub Divisi Pengembangan Sistem Informasi dan Pengolahan Data PNS, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, 2012

Data pada tabel 5.12 memperlihatkan bahwa sejak tahun 1993 hingga 2010 gaji pokok PNS sudah mengalami peningkatan hingga 1.340%, namun ternyata iuran Taperum jumlahnya tidak pernah ditingkatkan. Sebelum dibahas lebih lanjut, perlu diketahui bahwa besarnya jumlah BUM yang berhak diterima oleh PNS saat ini diatur dalam Peraturan Menteri Perumahan Rakyat (Permenpera), dimana Menteri Peumahan Rakyat secara kelembagaan memiliki kedudukan sebagai Ketua Harian Bapertarum-PNS, sedangkan untuk iuran Taperum yang dipotong dari gaji pokok PNS diatur dalam Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa untuk meningkatkan besaran BUM, maka perlu dilakukan perubahan pada Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS

yang mengatur tentang besaran iuran Taperum yang dipotong dari gaji pokok PNS. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa secara aktuarial, Bapertarum-PNS tidak memiliki kemampuan untuk meningkatkan besaran BUM tanpa diikuti dengan peningkatan besaran iuran Taperum yang dipotong dari gaji pokok PNS.

Sejumlah upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan mengenai nilai nominal bantuan yang semakin menurun sebagai akibat dari besaran iuran Taperum yang tidak pernah ditingkatkan sejak awal implementasinya. Dalam hal ini, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS berperan sebagai koordinator dan penghubung antara anggota Bapertarum yang terdiri dari Kementerian Perumahan Rakyat (Kemenpera), Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan dan RB), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), serta Badan Kepegawaian Negara (BKN), dalam melaksanakan pembahasan-pembahasan untuk merubah Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS. Hal ini seperti yang diungkapkan S. Heru Purwito, selaku Kepala Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum, sebagai berikut:

“Upaya untuk merubah, sudah ada, pernah kita mengadakan Rapat koordinasi untuk merubah aturannya, merubah peraturan presidennya, jadi dalam rapat koordinasi itu ada pembahasan mengenai produk-produk Bapertarum, dan sekarang hasilnya itu, baru ada T-BUM (tambahan bantuan uang muka) baru itu saja upayanya.. yaitu produk tambahan bantuan uang muka, namun dalam bentuk pinjaman *sih* itu.. tapi untuk merubah jumlah bantuan memang sudah diupayakan juga, tetapi belum berhasil. Jadi melalui rapat anggota dulu, jadi belum tentu Bapertarum mengajukan perubahan, kemudian anggota kan ada lima kementerian *tuh*, nah itu belum tentu setuju semua.. karena kan mengingat, satu, iurannya sampai sekarang belum ada perubahan, terus *cash flow* Bapertarum bagaimana, itu kan dihitung pakai aktuarial, kalau jumlah bantuannya naik sampai bertahan berapa tahun *sih*, jadi ada itu untuk perhitungan aktuariannya ada..” (wawancara dengan S. Heru Purwito, Kepala Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan

Penyaluran Taperum, Pelaksana Tetap. Bapertarum-PNS, 15 Mei 2012).

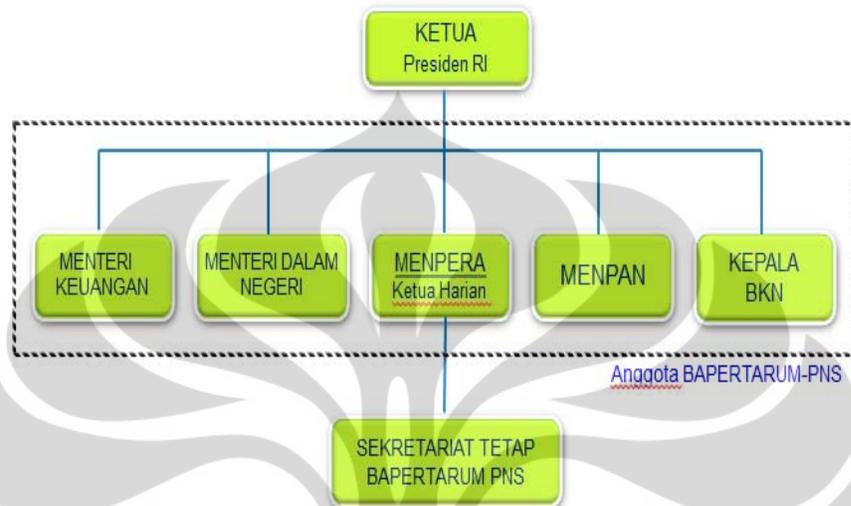
Dari pernyataan tersebut dapat dikatakan bahwa Baperarum-PNS melalui rapat koordinasi telah melakukan upaya-upaya perubahan peraturan, Hingga saat ini, untuk mengatasi permasalahan mengenai minimnya jumlah bantuan telah dicoba diatasi melalui Program Tambahan Bantuan Uang Muka (T-BUM) di mana program ini bersifat pinjaman yang nilainya mencapai 15 juta rupiah dengan tingkat suku bunga cicilan 6% per tahun. Program ini baru diimplementasikan pada tahun 2011 dan hingga akhir tahun 2011, jumlah pemanfaatnya hanya mencapai satu orang saja. Diakui oleh pihak Pelaksana Sekretariat Tetap. Bapertarum-PNS bahwa untuk saat ini upaya yang berhasil dilakukan untuk mengatasi permasalahan minimnya jumlah bantuan uang muka adalah melalui implementasi Program T-BUM, karena hingga saat ini upaya mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi Bapertarum-PNS melalui perubahan Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, nampaknya belum mencapai tahap finalisasi. Untuk membahas lebih lanjut mengenai upaya perubahan Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, berikut ini disajikan kronologis upaya perubahan peraturan yang dihasilkan dari wawancara mendalam dengan narasumber Ferry Setiawan, selaku Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, sebagai berikut:

“Nah, kalau soal mau dirubah, kita udah berusaha merubah sejak tahun 2000, tahun 2000, sudah mulai kita rintis, kita juga pakai konsultan dari UI, dulu pertama kali kita mencoba merubah kelembagaannya, karena memang dari segi kelembagaan kita memang agak unik, jadi kita lembaga non structural, tetapi satu-satunya yang tidak menggunakan APBN anggaran untuk operasionalnya, jadi untuk kegiatan operasionalnya menggunakan duit dari PNS itu aja untuk kegiatan operasional.. Jadi, eh.. berjalan tahun 2000, kemudian kalau *nggak* salah kita pakai konsultan dari UI itu sekitar tahun 2003. Kenapa kita coba kaji secara kelembagaan juga? Karena waktu ada ide, ide awalnya sebenarnya mau menaikkan besaran iurannya, yang dari 3000 sampai 10.000 itu ya, kita mau manaikan itu, tapi

kemudian ada suara dari satu kementerian anggota Bapertarum, Kementerian Keuangan, mereka bilang, kalau mau menaikkan iuran, berarti akan terkumpul duit yang lebih banyak, nah berarti lembaganya *mesti bener* dulu, supaya akuntabilitasnya terpenuhi *gitu*, akhirnya dari situ hanya menaikkan iuran, menjadi ide merubah secara total Keppres 14... Kemudian tahun 2006 kita mulai lagi, coba membahas lagi, akhirnya kita coba bikin tapi kelembagaannya sama, sama seperti sekarang, hanya tata kerjanya diatur lebih rinci, Jadi Keppres 14 seluruhnya diubah termasuk iuran, mulai intens tahun 2006, ada rencana sejak tahun 2000, tapi pada tahun 2006 mulai serius *nih*, mulai dibahas dan bentuk tim dan *segala macem*, sampai keluarlah *draft-draft* awalnya, tetapi itu mencakup semuanya, perubahan semuanya bukan hanya lembaganya saja, karena ada tuntutan mau menaikkan iuran, maka lembaga harus bagus juga, akhirnya semua.. iuran juga, lembaganya juga, *gitu..*” (wawancara dengan Ferry Setiawan, Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 26 April 2012).

Pernyataan tersebut menggambarkan bahwa upaya untuk mengatasi permasalahan telah dilakukan sejak tahun 2000, di mana pada saat itu dilakukan pembahasan untuk merubah kelembagaan Bapertarum-PNS yang dinilai menghambat kinerja kebijakan. Hal ini senada dengan apa yang dinyatakan Koto (2011) bahwa salah satu permasalahan yang dihadapi Bapertarum-PNS adalah struktur kelembagaan yang tidak mampu mendukung perluasan layanan. Perlu diketahui bahwa secara kelembagaan, Bapertarum-PNS diketuai oleh Presiden, dan beranggotakan empat kementerian dan satu Badan, serta untuk menunjang kegiatan operasionalnya, dibentuklah Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS yang kedudukannya berada di bawah anggota Bapertarum-PNS. Untuk lebih jelasnya berikut ini diuraikan dalam Bagan Struktur Organisasi Bapertarum-PNS:

**STRUKTUR ORGANISASI BAPERTARUM-PNS**  
(KEPPRES NO.14 TAHUN 1993 Pasal 2)



Gambar 5.3 Struktur Organisasi Bapertarum-PNS

Sumber: Keppres. No. 14/1993, tentang Taperum-PNS, Pasal 2

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan bahwa secara kelembagaan, Bapertarum-PNS diketuai oleh Presiden, dan kemudian untuk Ketua Harian merangkap Anggota dijabat oleh Menteri Perumahan Rakyat (Menpera). Kemudian untuk melaksanakan tugas operasional dan administrasi Bapertarum-PNS maka dibentuk Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS yang dipimpin oleh Ketua Sekretariat Tetap yang secara *ex-officio* dijabat oleh seorang Ketua Harian Bapertarum-PNS, yakni Menteri Perumahan Rakyat. Sementara anggota Bapertarum-PNS lainnya memiliki peran pokok sebagai berikut:

1. Peran Menteri Dalam Negeri, berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan dukungan berupa kebijakan perizinan pembangunan perumahan rumah bagi PNS di daerah.
2. Peran Menteri Keuangan adalah mengadministrasikan secara akuntabel dan transparan setiap penerimaan tabungan perumahan yang dipotong dari PNS setiap bulannya dan dilaporkan kepada instansi pemerintah masing-

masing. Dari seluruh tabungan perumahan tersebut, sebanyak 40% ditempatkan di bawah penguasaan Kementerian Keuangan, sedangkan 60% lainnya dikelola oleh Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS.

3. Peran Menteri Perumahan Rakyat dan Reformasi Birokrasi, terkait dengan upaya-upaya peningkatan komitmen, produktivitas, dan kualitas PNS dalam melayani masyarakat.
4. Peran Badan Kepegawaian Negara (BKN) adalah melakukan kegiatan memperbaharui database PNS agar lebih akurat dan terkini serta on-line dengan Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS. Selain Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, database yang dikelola BKN dapat pula direkonsiliasi dengan data keuangan pada Kementerian Keuangan, (Sumber: Laporan Akhir Penyusunan Peraturan di Bidang Pengawasan, Tahun Anggaran 2011, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS).

Dari uraian tersebut, dapat diketahui bahwa untuk mengimplementasikan Program BUM diperlukan adanya sinergi antar anggota Bapertarum-PNS untuk menunjang keberhasilan kebijakan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Tommy, selaku staf Biro Hukum Kementerian Perumahan Rakyat, bahwa:

“Jadi *gini*, tanggung jawab itu ada di Kemenpera, *cuma* kalau pembicaraan terkait keuangan ya mereka ke Kementerian Keuangan, karena di Keppresnya itu jelas, bahwa Kemenpera itu sebagai Ketua Harian. Ketua Bapertarumnya itu sebetulnya Presiden, dan anggotanya ada dari Kemendagri, BKN, Kemenpan. *Nah*, mereka semua masuk dalam pihak yang bertanggung jawab untuk mengurus hidup matinya Bapertarum. Harusnya seperti itu. Seperti contohnya Sekretariat Tetap Bapertarum dalam pengajuan dana operasional itu memang *di-acc* oleh Kemenpera, tapi juga harus *di-acc* Kemenkeu. Ya, hal-hal yang seperti itu kan kita tahu ya, bahwa dalam suatu organisasi harus ada *check and balances*, *nah* dalam fungsi pengawasan itu dilakukan oleh semua anggota yang ada di dalam situ. BKN, misalnya, itu kan bicara

masalah data pegawai. Berapa sih jumlah seluruh PNS? sehingga kita bisa mengkalkulasi berapa kira-kira untuk merubah besaran uang muka kita bisa buat *exercisenya* berdasarkan data. Hal-hal seperti itu kan harus didukung dengan data yang *valid*. Makanya dukungan BKN dan Kemenpan itu sangat-sangat diperlukan. Bicara Menpan, itu kan *eselonering* berpengaruh terhadap besaran berapa yang harus diangsur iuran untuk tabungan perumahan” (wawancara dengan Tommy, Staf Biro Hukum, Kementerian Perumahan Rakyat, 23 Mei 2012).

Dalam praktiknya, kelima anggota Bapertarum-PNS tersebut juga berperan sebagai formulator kebijakan, di mana dalam setiap rapat koordinasi yang membahas mengenai upaya perubahan peraturan, perwakilan dari masing-masing anggota Bapertarum-PNS dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Selain itu, untuk merubah Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS hingga saat ini masih terkendala bahwa salah satu anggota Bapertarum-PNS, yakni Kementerian Keuangan, tidak setuju pada perubahan jumlah iuran. Kepala Sub Divisi Hukum Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, Ferry Setiawan, memberikan tanggapannya terkait hal tersebut, bahwa:

“*Nah!* 2006 itu tim nya kemudian, selesai tugasnya, keluar *draft*, kemudian coba diajukan *draftnya*, tetapi belum ada kesepakatan *nih*, diantara anggota Bapertarum, lagi-lagi dari Kementerian Keuangan, mereka belum mau mengajukan itu ke presiden. Kemudian, 2008 kita bentuk lagi, kita coba mulai lagi, mulai bahas-bahas lagi semuanya ya, kemudian keluar lagi hasilnya, kita ajukan ke Presiden, itu Kementerian Keuangan belum mau tuh, tapi kita.. *eeee...* hasil 2008 itu yang mengajukan Menpan, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, jadi difasilitasi oleh Kemenpan, tapi kemudian kembali lagi, melalui SetKab, harus diperbaiki, kurang lebih disposisi Presiden seperti itu, harus diperbaiki, makanya kita bahas lagi kan di 2008, *bikin* tim baru lagi tahun 2008, selesai tahun 2010, kita ajukan juga” (wawancara dengan Ferry Setiawan, Kepala Sub Divisi Hukum, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 27 April 2010).

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa memformulasikan maupun merubah suatu peraturan tidaklah mudah dilakukan. Dalam hal ini,

dibutuhkan persetujuan dari seluruh *stakeholders* kebijakan. Sulitnya merubah peraturan karena adanya ketidaksetujuan dari salah satu pihak turut diakui oleh Mantan Menpera periode 2004-2009, M. Yusuf Asy'ari, berdasarkan cuplikan wawancara dengan Majalah Five, Edisi Januari 2009 yang dikutip dalam Koto (2011:p. 160), bahwa: “Presiden setuju besaran iuran PNS direvisi dari 3000, 5000, 7000, 10.000 menjadi 10.000, 20.000, 30.000, dan 40.000, namun merubah Perpres itu sulitnya bukan main dan meski beberapa Menteri sudah setuju, di Menteri Keuangan mutar-mutar dan sampai sekarang belum selesai.”

Tidak adanya harmonisasi antar anggota Bapertarum-PNS untuk segera merevisi Keppres RI No.14/1993 juncto Keppres. RI No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS mengakibatkan tidak optimalnya kinerja Bapertarum-PNS, karena dalam peraturan tersebut diatur mengenai aspek kelembagaan Bapertarum-PNS yang dinilai kurang mendukung perluasan layanan, serta mengatur tentang besaran iuran Taperum yang saat ini jumlahnya sudah tidak sesuai dengan perkembangan gaji PNS serta perkembangan harga rumah. Tidak adanya kesepakatan antar anggota Bapertarum untuk merubah besaran iuran Taperum dimuat dalam Koran Tempo, Edisi 3679, 17 Oktober 2011, sebagai berikut:

“Menteri Perumahan Rakyat Suharso Monoarfa mengusulkan besaran iuran tabungan perumahan bagi pegawai negeri sipil sebesar 2,5 persen dari gaji pokok yang diterima. Besaran iuran tabungan itu mengikuti amanat Presiden pada 2005 yang menyebutkan iuran perumahan seyogianya sekitar 2,5 persen dari gaji pokok. “Tapi sampai saat ini belum ada kesepakatan dari kementerian lain ihwal usulan kenaikan iuran ini,” ucap Suharso” (Koran Tempo, Edisi 3679, 17 Oktober 2011).

Adanya upaya untuk merubah besaran iuran Taperum-PNS dengan meningkatkan besaran pemotongan gaji pokok PNS, pada dasarnya telah mendapat dukungan dari PNS sebagai *target group* kebijakan. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Ida Setiawati, PNS di Kecamatan Kebayoran

Lama Jakarta Selatan yang menyetujui apabila pemotongan gaji pokok PNS ditingkatkan untuk iuran Taperum-PNS, berikut pernyataannya:

“Ya, ya.. memang potongan tiga ribu sampai sepuluh ribu sekarang sudah *nggak* masuk akal, ya.. *padahal* gaji kita juga meningkat terus ya, meskipun meningkatnya tidak seberapa. tapi *sih* saya setuju.. dua setengah persen dari gaji pokok PNS juga *nggak* besar.. Oh, iya.. saya ingat sekitar tiga tahun yang lalu, kira-kira ya, tiga tahun lalu, dulu pernah dibuat semacam angket dari Bapertarum, isi angketnya tentang, setuju *nggak* PNS jika iuran Taperumnya dinaikkan sekian persen. *malah* saya isinya setuju, kalau *nggak* salah saya pilih naik 10 persen *deh* potongannya.. *lha* kalau gaji kita tiga juta, sepuluh persennya *aja* baru tiga puluh ribu, saya rasa *nggak* berat potongan *segitu*, apalagi kalau tujuannya nanti untuk meningkatkan besar bantuannya ya.. setuju sekali.. biar itu *gede* bantuannya itu..” (wawancara dengan Ida Setiawati, PNS yang belum memanfaatkan program, 15 Mei 2012).

Pendapat tersebut mewakili opini PNS di DKI Jakarta yang menyetujui kenaikan iuran Taperum. Kenaikan iuran Taperum yang dipotong dari gaji PNS pada akhirnya diharapkan akan mampu meningkatkan jumlah bantuan uang muka yang diberikan oleh Bapertarum-PNS. Dukungan dari pihak PNS juga terlihat dalam Laporan Final Survey Indeks Kepuasan PNS atas Produk, Prosedur, dan Layanan Sistem Bapertarum-PNS. Berikut ini disajikan dalam Tabel 5.13:

Tabel 5.13 Kesiediaan Meningkatkan Iuran Bapertarum-PNS

Kesiediaan Meningkatkan Iuran Taperum-PNS	Frekuensi	Persentase
Bersedia	217	66,98 %
Tidak Bersedia	107	33,02 %
Total	302	100 %

Sumber: Laporan Final Survey Indeks Kepuasan PNS atas Produk, Prosedur, dan Layanan Sistem Bapertarum-PNS, 2009.

Dengan memperhatikan opini dari PNS serta data survei kesiediaan PNS meningkatkan besaran iuran Taperum, dapat dikatakan bahwa sebenarnya pemerintah telah memperoleh persetujuan dari PNS untuk

merevisi kebijakan yang dimulai dengan meningkatkan jumlah iuran Taperum. Namun demikian, perubahan peraturan tersebut menuntut adanya persetujuan dari seluruh *stakeholders*, tidak hanya dari PNS sebagai *beneficiaries*, melainkan membutuhkan persetujuan pula dari seluruh anggota Bapertarum-PNS, dimana dalam proses perubahan kebijakan tersebut selalu terkendala pada ketidaksetujuan Kementerian Keuangan. Zulfi Syarif Koto, selaku Mantan Deputy Bidang Perumahan Formal, Kementerian Perumahan Rakyat (2005-2010), memberikan komentarnya terkait alasan yang melatarbelakangi ketidaksetujuan Kementerian Keuangan untuk merubah besaran iuran Taperum, bahwa:

“jadi begini, uang PNS yang dipotong itu kan 40%nya ada di Kementerian Keuangan, kemudian 60% dikelola oleh Bapertarum. Nah kalau yang dikelola oleh Bapertarum itu tanggung jawabnya jelas, apa segala *macam* auditnya jelas, nah yang di Kementerian Keuangan itu *nggak* jelas kemana uangnya. *Ok? Nah* alasan kementerian keuangan menghimpun 40% ini katanya kalau misalnya dananya kurang ini bisa *nombok*. Nah coba dipikir mana mungkin *nombok* kalau Bapertarumnya dikelola secara akuntabel, secara professional, kan begitu. Itu aja persoalannya.” (wawancara dengan Zulfi Syarif Koto, Mantan Deputy Bidang Perumahan Formal, Kementerian Perumahan Rakyat, 6 Mei 2012).

Dari pernyataan tersebut peneliti menafsirkan bahwa terdapat tuduhan dari salah satu pihak mengenai pengelolaan dana Taperum yang ada di Kementerian Keuangan, sebesar 40%. Dalam hal ini, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS tidak melakukan pengawasan pada dana yang tersimpan di rekening Kementerian Keuangan tersebut. Hal ini seperti diakui oleh Ario B. Haryono, selaku Kepala Sub Satuan Pengawasan Bidang Operasional, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, bahwa: “Ya, kita mengawasinya hanya yang di bapertarum saja, kalau yang 40% di kemenkeu itu ya tugasnya kemenkeu kita *nggak* ikut campur kesitu..” (wawancara dengan Ario B. Haryono, Kepala Sub Satuan Pengawasan Bidang Operasional, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 7 Mei 2012).

Pernyataan tersebut menggambarkan bahwa Satuan Pengawas Internal Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, dalam hal pengawasan dana hanya berfokus pada pengawasan internal Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS. Dari pernyataan tersebut terlihat bahwa pengawasan 40% dana yang dikelola Kemenkeu bukan menjadi tanggung jawab Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS. Perlu diketahui pula bahwa saat ini Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS telah memiliki auditor internal yang diwakili oleh Satuan Pengawas Internal (SPI). Keberadaan SPI membuktikan bahwa Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS telah memiliki auditor internal sesuai dengan amanat PP No. 3 Tahun 1983 yang mewajibkan semua BUMN/BUMD untuk membentuk auditor internal pada perusahaan masing-masing, (*Fondasi Audit Internal*, 2008: p.5).

Kembali pada pembahasan mengenai ketidaksetujuan Kementerian Keuangan untuk segera mengubah Keppres Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Taperum-PNS, diakui oleh salah satu narasumber sebagai bentuk ego sektoral semata, di mana ego sektoral muncul akibat adanya kepentingan terhadap “sesuatu” yang melibatkan kelompok tertentu. Tidak mengherankan bahwa dalam setiap perumusan kepentingan selalu ada tarik-menarik kepentingan. Unsur politis dalam setiap aktivitas dalam formulasi kebijakan menjadi suatu hal yang tidak dapat dihilangkan. Namun demikian, dalam hal ini peneliti berusaha untuk bersikap netral dan melakukan analisis dengan menilai pendapat dari masing-masing pihak. Dalam suatu wawancara mendalam yang dilakukan dengan salah satu staf pada Direktorat Harmonisasi Peraturan Penganggaran Kementerian Keuangan, Tsani Aji, narasumber memberikan komentarnya mengenai alasan yang melatarbelakangi ketidaksetujuan Kementerian Keuangan terkait dengan peningkatan jumlah iuran Taperum. Hal ini seperti dikutip dari wawancara mendalam, sebagai berikut:

“jadi memang pada waktu pembahasan itu, dari Kementerian Keuangan menyampaikan bahwa untuk menaikkan iuran, untuk merubah peraturan itu, paling tidak harus diperjelas dulu, diubah dulu,

apakah Bapertarum itu mau diubah menjadi BUMN atau BLU. Kalau mau BUMN maka harus lepas dari Kemenpera nah kalau mau BLU, dia harus mengikuti mekanisme BLU. Sampai saat ini memang belum diputuskan, mau seperti apa. Kalau kami dibilang ada “kepentingan” disitu, ya saya rasa Kemenpera juga punya “kepentingan” disitu.. Nah, tapi *gini* ya, kita *nggak* usahlah bahas-bahas masalah “kepentingan”, artinya *gini*, kita tempatkan saja dari segi permasalahannya *aja* ya, jadi dari segi kelembagaan itu..” (wawancara dengan Tsani Aji, Staf Direktorat Harmonisasi Peraturan Penganggaran, Kementerian Keuangan, 11 Juni 2012).

Dengan memperhatikan pendapat dari berbagai pihak, baik dari Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, Kementerian Perumahan Rakyat, maupun Kemenkeu, dapat dikatakan bahwa tiap-tiap pihak memiliki pendapatnya masing-masing. Namun demikian, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya alasan Kementerian Keuangan tidak menyetujui Rancangan Peraturan Presiden yang mengatur kenaikan besaran iuran Taperum-PNS sebagai pengganti Keppres. No 14/1993 juncto Keppres. No. 46/1994 tentang Taperum-PNS, pada dasarnya dapat dibenarkan. Dalam hal ini Kementerian Keuangan menginginkan adanya status badan hukum yang jelas bagi Bapertarum-PNS, karena diketahui hingga saat ini Bapeertarum-PNS merupakan lembaga non struktural yang tidak memiliki bentuk badan hukum yang jelas, apakah Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, atau jenis badan hukum lainnya. Oleh karena itu, pihak Kementerian Keuangan meminta bahwa jika iuran Taperum akan ditingkatkan, maka hal utama yang harus dilakukan terlebih dahulu adalah memperbaiki status kelembagaan Bapertarum-PNS.

Dengan memperhatikan uraian-uraian tersebut, dapat diketahui bahwa masing-masing aktor dalam Kebijakan Taperum-PNS memiliki kepentingannya masing-masing. Hal ini terbukti dari tuduhan yang disampaikan oleh narasumber-narasumber yang berbeda. Masing-masing pihak menuding pihak lainnya memiliki kepentingan. Namun demikian, dalam hal ini dapat ditekankan bahwa urgensi terhadap perubahan peraturan yang mengatur tentang Taperum-PNS sangat perlu dilakukan untuk

meningkatkan kinerja kebijakan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya inti dari berbagai permasalahan yang dihadapi oleh Bapertarum-PNS dapat diatasi dengan melakukan revisi kebijakan, dalam hal ini diperlukan adanya revisi pada Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, yang di dalamnya mengatur seluruh aspek permasalahan Bapertarum-PNS, mulai dari kelembagaan hingga besaran pemotongan gaji pokok PNS untuk iuran Taperum, yang berimplikasi pada jumlah BUM yang dapat diterima oleh PNS. Namun demikian, revisi kebijakan tidak dapat dilakukan dengan mudah, diperlukan adanya harmonisasi dan persetujuan dari seluruh stakeholder kebijakan, dalam hal ini mencakup seluruh Anggota Bapertarum-PNS.

Hingga saat ini, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS terus mengupayakan agar permasalahan yang dihadapi Bapertarum-PNS, khususnya terkait dengan status kelembagaan, dengan cara melakukan kajian mengenai penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* dan melakukan pembahasan-pembahasan mengenai bentuk badan hukum yang akan ditetapkan untuk mengesahkan status hukum Bapertarum-PNS. Seperti diketahui bahwa saat ini Bapertarum-PNS tidak memiliki status badan hukum yang jelas, dan dasar hukum pendiriannya yang berdasarkan Keputusan Presiden memunculkan kerentanan atas status Bapertarum-PNS yang sewaktu-waktu dapat dibubarkan. Oleh karena itu, hingga saat ini masih terus dilakukan pembahasan mengenai jenis badan hukum apa yang akan diputuskan untuk memperjelas status Bapertarum-PNS yang saat ini tidak berbadan hukum. Pentingnya perubahan status kelembagaan Bapertarum-PNS ini menjadi kunci utama agar nantinya, jumlah iuran Taperum yang dipotong dari gaji PNS dapat ditingkatkan, dan pada akhirnya akan berimplikasi pada meningkatnya nilai nominal bantuan uang muka KPR.

Terdapat sejumlah bentuk kelembagaan yang menjadi pembahasan, yakni apakah nantinya Bapertarum-PNS akan diubah menjadi Badan Layanan Umum (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Kedua jenis

kelembagaan yang menjadi alternatif status badan hukum Bapertarum-PNS memiliki karakteristik yang berbeda. Hal yang paling membedakan adalah, ketika dipilih BLU, maka status hukum BLU tidak terpisahkan dari kementerian tertentu sebagai instansi induk dengan berdasarkan status kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan, (Laporan Akhir Penyusunan Peraturan Bidang Pengawasan, 2011: p. 5-30). Hal yang harus dipertimbangkan adalah kementerian apa yang paling tepat sebagai induk dari Bapertarum-PNS, jika memang alternatif BLU-lah yang dipilih. Kemudian, jika status badan hukum yang dipilih adalah BUMN, maka Bapertarum-PNS akan memiliki karakteristik lembaga yang independen dan terlepas dari seluruh kementerian dan lembaga yang saat ini menjadi anggota Bapertarum-PNS. Seorang narasumber yang mewakili pihak Kementerian Keuangan, Tsani Aji, selaku staf pada Direktorat Harmonisasi Peraturan Penganggaran Kementerian Keuangan, memberikan dukungannya terkait dengan kepastian hukum atas status Bapertarum-PNS:

“Jadi harus diperjelas dulu, harus *clear* dulu lembaganya apa.. artinya kalau memang mau BUMN, ya contohnya mekanisme pengelolaan BUMN, karena sekarang lembaga pengelola kesejahteraan itu kan bentuknya BUMN semua, seperti Kesehatan dikelola Askes, kemudian Pensiun dan THT (Tunjangan Hari Tua) itu dikelola Taspen, kemudian di TNI/Polri itu ada Asabri, *gitu.. jadi nggak* usah terlalu banyak disangkutpautkan dengan kepentingan ya, artinya gini, di peraturannya itu, kalau *nggak* salah di Keppresnya itu ada aturannya kalau dana Taperum itu masih ada 40% di Kemenkeu. Ya kan? Nah ini di Dirjen Perbendaharaan yang mengelola. Nah kami sendiri inginnya, kalau memang Bapertarum secara kelembagaan itu sudah jelas, silakan.. kami akan mengizinkan bahwa dana yang 40% ada di kami silakan dikelola sendiri, seperti itu...” (wawancara dengan Tsani Aji, Staf Direktorat Harmonisasi Peraturan Penganggaran, Kementerian Keuangan, 11 Juni 2012).

Dengan demikian, menjadi jelas bahwa akar permasalahan dari minimnya nilai bantuan uang muka dapat teratasi dengan ditingkatkannya jumlah iuran Taperum dari pemotongan gaji pokok PNS. Namun demikian, untuk meningkatkan iuran Taperum, hal utama yang harus dilakukan adalah

dengan merubah dan memperjelas status badan hukum Bapertarum-PNS. Kemudian, selain terus melakukan pembahasan-pembahasan mengenai bentuk badan hukum yang akan dipilih untuk memperjelas status Bapertarum-PNS, sejumlah upaya turut dilakukan untuk meningkatkan kinerja Program BUM, yakni dengan dibuatnya alternatif kebijakan, yakni Program T-BUM. Program ini dibuat untuk mengatasi hambatan dalam revisi Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS yang hingga saat ini belum tercapai harmonisasi diantara para *stakeholders* untuk segera mensahkan Rancangan Peraturan Presiden yang dapat mengganti Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS tersebut. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Tommy, selaku staf pada Biro Hukum Kementerian Perumahan Rakyat, bahwa:

“Pembahasan-pembahasan Raperpres (Rancangan Peraturan Presiden) itu memang belum sampai pada tataran harmonisasi antar anggota Bapertarum, dalam artian masih *mandek, deadlock* dalam pembahasan. Oleh karena itu, Kementerian Perumahan Rakyat coba berinisiatif dengan keluarnya Permen (Peraturan Menteri Perumahan Rakyat) yang tentang pinjaman uang muka yang 15 juta. Regulasi itu keluar hasil pembahasan kita semua, Kementerian Keuangan membolehkan seperti itu, BKN *udah oke*, jadi Permenpera itu keluar juga tidak *ujug-ujug* keinginan Kemenpera sendiri, tetapi harus kita koordinasikan juga *dong* ke BKN, Menpan, Menkeu, semua anggota Bapertarum. Dengan jaminan bahwa setiap tahun PNS itu pasti punya gaji, *nah* itulah yang kemudian mereka bisa mengajukan kalau mereka menyatakan bahwa gaji mereka bisa dipotong secara otomatis, atas dasar itu makanya semua anggota Bapertarum setuju, dan keluarlah Permen tentang pinjaman (Tambahan BUM) 15 Juta..” (wawancara dengan Tommy, Staf Biro Hukum, Kementerian Perumahan Rakyat, 23 Mei 2012).

Dari pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa meskipun hingga saat ini belum tampak adanya tanda-tanda bahwa akan segera disahkan Peraturan Presiden yang baru sebagai revisi atas Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, Bapertarum-PNS telah berupaya mengatasi permasalahan minimnya jumlah bantuan dengan mengimplementasikan program layanan baru, yakni Tambahan Bantuan Uang

Muka. Program ini merupakan pelengkap dari Program BUM, dimana mulai tahun 2011, PNS dapat memanfaatkan Program BUM diiringi dengan pemanfaatan Program Tambahan Bantuan Uang Muka, hingga total bantuan uang muka yang dapat diterima oleh PNS mencapai nilai Rp 15 juta. Implementasi Program T-BUM diharapkan dapat menjadi salah satu solusi awal untuk mengatasi permasalahan minimnya nilai bantuan uang muka yang saat ini ditawarkan Program BUM.

Kemudian, perlu diketahui bahwa untuk tataran makro, saat ini pemerintah tengah mengupayakan dirumuskannya Undang-Undang tentang Tabungan Perumahan. Sebagaimana telah dipaparkan dalam pembahasan sebelumnya, bahwa saat ini di Indonesia terdapat tiga lembaga yang mengelola tabungan perumahan dengan kelompok sasaran yang berbeda. Bagi PNS terdapat Bapertarum-PNS, bagi TNI/Polri terdapat YKPP, dan bagi pegawai perusahaan peserta Jamsostek terdapat lembaga pengelola tabungan perumahan yang dikelola oleh PT Jamsostek. dari ketiga lembaga tersebut, terdapat gagasan untuk menyatukan ketiga lembaga tersebut ke dalam suatu Undang-Undang yang mengatur tentang tabungan perumahan. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Zulfi Syarif Koto, selaku Mantan Deputi Bidang Perumahan Formal, Kementerian Perumahan Rakyat (2005-2010), bahwa:

“Saya dengar rencananya akan dibuat setingkat Undang-Undang mengenai tabungan perumahan, bukan hanya untuk PNS, tetapi TNI/Polri, dan seluruh pegawai. Saya rasa masing-masing itu kan punya lembaga sendiri. TNI/Polri punya YKPP, PNS punya sendiri, kemudian ada juga Jamsostek, nah ini yang rencananya akan digabung, jadi kelihatannya di DPR ada rencana untuk menggabung, memaduserasikan. Biasanya, DPR sebagai organ legislatif yang berfungsi untuk melakukan legislasi itu belum mampu untuk memadukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kesejahteraan. Oleh sebab itu, dalam Undang-Undang ini kita mengusulkan adanya tabungan wajib perumahan. Artinya apa? Artinya bahwa nantinya semua pekerja di Indonesia, baik TNI/Polri, PNS, dan swasta dipotong gajinya untuk tabungan perumahan.” (wawancara dengan Zulfi Syarif Koto, Mantan Deputi Bidang Perumahan Formal, Kementerian Perumahan Rakyat, 6 Mei 2012).

Pada dasarnya, gagasan untuk membuat peraturan setingkat Undang-Undang yang mengatur mengenai tabungan perumahan merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, di mana dalam pasal 124 dinyatakan bahwa: “*Ketentuan mengenai tabungan perumahan diatur tersendiri dengan undang-undang*”. Berdasarkan amanat dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman tersebut, saat ini pemerintah sedang mengupayakan pembuatan undang-undang yang secara khusus mengatur tentang tabungan perumahan. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Tommy, staf Biro Hukum Kementerian Perumahan Rakyat, sebagai berikut:

“Saat ini sedang digagas pembuatan Undang-Undang tentang Tabungan Perumahan bagi seluruh warga Indonesia. Tidak hanya dibatasi bagi PNS, dan gagasan ini menjadi usul inisiatif DPR-RI di Baleg, Badan Legislatif. Pembuatan undang-undang ini merupakan delegasi dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, disitu berbunyi, masalah tabungan perumahan diatur sendiri dengan undang-undang” (wawancara dengan Tommy, Staf Biro Hukum, Kementerian Perumahan Rakyat, 23 Mei 2012).

Gagasan untuk merumuskan peraturan setingkat undang-undang yang mengatur masalah tabungan perumahan rakyat merupakan langkah tepat yang dapat dilakukan oleh pemerintah. Seperti diketahui bahwa selama ini di Indonesia belum ada lembaga yang menangani tabungan perumahan bagi masyarakat diluar PNS, TNI/Polri, serta peserta Jasostek. Oleh karena itu, memang sangat diperlukan adanya peraturan yang mengatur masalah tabungan perumahan bagi seluruh rakyat Indonesia. Terlebih jika dibandingkan dengan kebijakan-kebijakan mengenai tabungan perumahan yang dikembangkan di negara-negara lain, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia tertinggal dalam hal pengaturan mengenai tabungan perumahan rakyat. Saat ini, di negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura, terdapat lembaga yang mengelola tabungan perumahan rakyat. Malaysia saat ini telah berhasil memanfaatkan tabungan perumahan berbasis jaminan sosial sebagai

lokomotif dalam mengentaskan persoalan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah, khususnya MBR. Hal ini seperti ditunjukkan oleh peran lembaga yang dinamakan Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP) atau *Employee Provident Fund (EPF)* atau *Central Provident Fund (CPF)* di Singapura, di mana kedua lembaga tersebut mampu menghimpun dana sangat besar dari masyarakat untuk dana perumahan. Namun demikian, untuk mewujudkan undang-undang yang mengatur mengenai tabungan perumahan bagi rakyat Indonesia nampaknya tidak dapat diwujudkan dalam waktu singkat. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Irwan Nurwanto, selaku Asdep Pembiayaan Kementerian Perumahan Rakyat, bahwa:

“ya, kalau mengenai tabungan perumahan *nggak usah* bicara terlalu dalam dulu lah, itu masih jauh sekali, tapi yang jelas itu sudah dalam proses untuk menyiapkan kesana. Kalau hal-hal yang lebih *detail* saya rasa *nggak usah* dibahas terlebih dahulu, masih jauh itu.. belum jelas juga duduk perkaranya. Tapi, arah untuk menjadikan satu sebagai satu tabungan perumahan, sebenarnya bukan satu juga sih, yah pada intinya memang belum jelas, apakah mau dijadikan satu, apakah itu mau ada konsep sendiri, belum jelas juga, tapi ada konsep untuk mengembangkan tabungan perumahan yang sifatnya lebih nasional, tidak hanya untuk PNS. Namun, apakah nantinya itu akan digabung, apa *nggak*, belum tahun” (wawancara dengan Irwan Nurwanto, Asdep Pembiayaan, K Kementerian Perumahan Rakyat, 23 Mei 2012).

Dari pernyataan tersebut, terlihat bahwa pemerintah telah berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat khususnya dalam hal pemenuhan kebutuhan rumah melalui rencana pembuatan undang-undang tabungan perumahan yang hingga saat ini masih terus dibahas. Diakui oleh narasumber terkait bahwa untuk mencapai peraturan tersebut membutuhkan waktu yang lama dan tidak dapat diwujudkan dalam waktu singkat. Jika berfokus pada penilaian indikator responsivitas yang dilakukan melalui penilaian upaya pemerintah untuk meningkatkan kinerja Program BUM, dapat dikatakan bahwa pemerintah telah responsif. Hal ini dibuktikan melalui adanya sejumlah upaya merubah Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang

Tabungan Perumahan PNS. Meski demikian, pengesahan Perpres pengganti peraturan tersebut hingga saat ini belum dapat dilakukan karena belum adanya harmonisasi atau kesamaan pendapat antar anggota Bapertarum-PNS. Tersendatnya proses perubahan peraturan tersebut memberikan penilaian bahwa pemerintah tidak tanggap untuk segera merubah peraturan tersebut yang saat ini dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Hal ini yang pada akhirnya menimbulkan penilaian bahwa indikator responsivitas belum terpenuhi. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, maka pemerintah diharapkan dapat mengambil keputusan yang tepat dengan segera merevisi Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres. No.46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, di mana revisi tersebut mencakup perubahan status kelembagaan Bapertarum-PNS, serta merubah jumlah iuran Taperum-PNS, sehingga pada akhirnya berimplikasi pada meningkatnya jumlah dana BUM yang dapat diterima oleh PNS.

## 5.6 Ketepatan

Indikator kelima yang menjadi salah satu pengukuran evaluasi Program BUM adalah indikator ketepatan (*appropriateness*). Dunn (2003) menyatakan bahwa kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas substantif. Lebih lanjut Dunn (2003) memaparkan bahwa kriteria ketepatan mempertanyakan apakah tujuan dari suatu kebijakan tepat bagi suatu masyarakat, (p. 438). Berdasarkan definisi tersebut, peneliti menafsirkan bahwa perlu dilakukan penilaian terhadap ketepatan tujuan program. Selain itu, mengutip pula pendapat Rossi et.al dalam Jones (1984) yang menspesifikan beberapa pertanyaan bagi masing-masing bentuk evaluasi, di mana salah satu pertanyaannya mencakup: “apakah program tersebut mencapai orang-orang, rumah tangga atau unit sasaran lainnya seperti yang dituju oleh program tersebut?” (p. 379), maka peneliti menafsirkannya sebagai penilaian ketepatan sasaran program. Dengan demikian, dalam indikator ketepatan,

terdapat dua aspek penilaian, antara lain: ketepatan tujuan program, serta ketepatan sasaran program.

### 5.6.1 Ketepatan Tujuan Program

Pembahasan pertama dilakukan pada indikator ketepatan tujuan program. Mengacu pada tujuan Program BUM, yakni membantu PNS dalam membayar uang muka pembelian rumah melalui fasilitas Kredit Pemilikan Rumah, dapat dikatakan bahwa perumusan tujuan tersebut dilatarbelakangi oleh sejumlah kendala yang dihadapi PNS untuk memenuhi kebutuhan rumah, salah satunya kendala dalam membayar uang muka KPR. Analisis pada bagian ini dilakukan oleh peneliti dengan berpedoman pada hasil wawancara mendalam yang dilakukan kepada sejumlah narasumber terkait, baik dari segi formulator kebijakan, implementor kebijakan, maupun *beneficiaries* atau *target group* kebijakan, dalam hal ini PNS pemanfaat Program BUM.

Mengenai ketepatan tujuan kebijakan, pada dasarnya Kebijakan Taperum-PNS, sebagai kebijakan induk dari Program BUM memiliki substansi yang sangat baik. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Zulfi Syarif Koto, selaku mantan Deputi Bidang Perumahan Formal Kementerian Perumahan Rakyat (periode 2005-2010) yang terlibat dalam formulasi Kebijakan Taperum-PNS:

“Pada intinya saya ingin mengingatkan kamu bahwa sejak tahun ’90-an, pemerintah itu telah memperhatikan kesejahteraan pegawai, pegawai pemerintah, baik sipil, maupun militer. Saya ikut membuat Keppres tentang Taperum, yang pertama tahun ’93, saya ikut merumuskan pada saat itu. Pokoknya suka tidak suka, mau tidak mau, PNS dipotong gaji untuk Taperum. Tetapi semua ada alasannya, bukan berarti pemerintah otoriter ingin bunuh rakyatnya, *nggak.. nggak* seperti itu.. Tapi karena kita (pemerintah) sadar bahwa PNS Golongan I dan II pada masa itu banyak sekali yang tidak punya rumah.. Oleh sebab itu, maka dipotonglah semua gaji PNS, makin tinggi golongannya, makin besar potongannya.. jadi sebernarnya gini, intinya Taperum itu adalah satu, kebersamaan. Kebersamaan untuk saling bergotong royong, seluruh PNS menyisihkan sedikit gajinya, untuk membantu saudaranya sesama PNS yang belum punya rumah. Intinya *tanggung renteng...*” (wawancara dengan Zulfi Syarif Koto, Mantan

Deputi Bidang Perumahan Formal, Kementerian Perumahan Rakyat, 6 Mei 2012).

Berdasarkan pernyataan tersebut, pada dasarnya substansi dari Kebijakan Taperum-PNS dapat dikatakan baik. Dengan prinsip kebersamaan dan gotong royong antar PNS, Kebijakan Taperum serta Program BUM dapat dikatakan sangat tepat, terlebih jika melihat latar belakang kondisi sulitnya PNS membayar uang muka pembelian rumah melalui fasilitas KPR. Hal ini seperti yang tersurat dalam poin b Keputusan Presiden RI Nomor 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil juncto Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1994 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil, yang menimbang: “bahwa salah satu kendala bagi Pegawai Negeri Sipil untuk memiliki rumah yang layak adalah terbatasnya kemampuan membayar uang muka pembelian rumah dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah”

Dengan mengacu pada peraturan tersebut, dapat dikatakan bahwa pemerintah memperhatikan kebutuhan rakyatnya, dalam hal ini PNS, untuk membantu membiayai kebutuhan rumah. Kemudian, dalam peraturan tersebut berisi pula besaran iuran Taperum yang dipotong dari gaji pokok PNS setiap bulannya. Namun demikian, yang menjadi permasalahan adalah besarnya iuran untuk Taperum sejak tahun 1995 hingga kini tidak pernah direvisi. Hal ini yang kemudian mempengaruhi besar bantuan uang muka yang relatif minim jika dibandingkan dengan kondisi saat ini. Dengan demikian, meskipun secara substansi Program BUM ini dinyatakan tepat namun karena jumlah bantuan yang sangat kecil tersebut, timbul pendapat negative dari PNS pemanfaat program, yakni Jonny Situmorang, Guru SMPN 121 Jakarta Utara, yang tercatat sebagai pemanfaat Program BUM tahun 2009:

“Menurut saya kebijakan ini sudah tepat, *sih*.. *Cuma* kok kayaknya pemerintah setengah hati.. artinya dengan bantuan segitu *nanggung* ya, apalagi nilai bantuannya *nggak* naik-naik, kan? Yah tapi tetap disyukuri *aja sih*, artinya masih ada kepedulian dari pemerintah...” (wawancara dengan Jonny Situmorang, PNS pemanfaat program tahun 2009, 10 Mei 2012)

Dari uraian tersebut dapat dikatakan bahwa tujuan dari program bantuan uang muka sangat tepat, terlebih jika melihat latar belakang tujuan program, bahwa salah satu kendala bagi PNS dalam memenuhi kebutuhan rumah adalah kesulitan PNS dalam membayar uang muka. Oleh karena itu, pemerintah mencoba mengatasi permasalahan tersebut dengan membuat kebijakan Taperum-PNS yang diikuti dengan Program Bantuan Uang Muka.

### **5.6.2 Ketepatan Sasaran Program**

Dalam pembahasan ini, peneliti menekankan pada pembahasan mengenai apakah pemanfaat Program BUM telah sesuai dengan sasaran program sesuai dengan amanat Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS. Sebagaimana tertuang dalam pasal 5:

“Dana tabungan dipergunakan untuk membantu seluruh Pegawai Negeri Sipil yang pada saat ini diprioritaskan kepada Pegawai Negeri Sipil Golongan I,II, dan III untuk: (a) membantu uang muka pembelian rumah dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah bagi Pegawai yang belum memiliki rumah.....”

Dari uraian yang terdapat dalam pasal 5 Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, terdapat ketentuan mengenai sasaran program, di mana sasaran program diprioritaskan untuk PNS Golongan I, II, dan III serta ditujukan bagi PNS yang belum memiliki rumah. Selain itu, dalam halaman situs resmi Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, terdapat sejumlah persyaratan umum lainnya yang harus dipenuhi bagi PNS yang hendak memanfaatkan program BUM. Sejumlah persyaratan umum tersebut sesuai dengan amanat Keppres. No. 14/1993 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan, antara lain:

1. PNS aktif golongan I,II, dan III
2. Memiliki masa kerja paling singkat 5 tahun
3. Belum pernah menerima dan memanfaatkan layanan TAPERUM-PNS
4. Belum memiliki rumah

Selain dari persyaratan umum tersebut, terdapat pula sejumlah persyaratan pengajuan yang harus dilengkapi oleh PNS untuk memanfaatkan program. Persyaratan pengajuan tersebut berupa kelengkapan dokumen, antara lain:

1. Mengisi formulir permohonan tambahan BUM (dapat diperoleh melalui website [www.bapertarum-pns.co.id](http://www.bapertarum-pns.co.id)) yang kemudian dimintakan rekomendasi kepada atasan langsung
2. Fotocopy Kartu Pegawai (Karpeg) dan SK Kepangkatan terakhir
3. Surat Pernyataan belum memiliki rumah
4. Berkas dokumen pengajuan kredit lainnya yang dipersyaratkan oleh bank pelaksana

Dari beberapa poin persyaratan tersebut, diketahui bahwa target/sasaran dari Program BUM adalah PNS, yang dibuktikan dengan adanya *photocopy* kartu pegawai dan SK Kepangkatan. Kemudian, persyaratan lain adalah bahwa PNS yang memanfaatkan program belum memiliki rumah, yang dibuktikan dengan surat pernyataan belum memiliki rumah. Selain itu, persyaratan mengenai bukti akad kredit yang berupa dokumen pengajuan kredit juga harus dilengkapi, untuk menghindari tidak tepatnya sasaran pemanfaat Program BUM, karena program ini ditujukan untuk membantu uang muka pembelian rumah dengan fasilitas KPR. Oleh karena itu, tanpa adanya bukti perjanjian/akad kredit, maka PNS tidak dapat memperoleh BUM. Hal ini dipertegas dengan pernyataan dari Kepala Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Taperum-PNS, S. Heru Purwito, bahwa Program BUM dapat dipastikan tersalurkan kepada PNS. Hal ini seperti yang dinyatakan dalam wawancara mendalam: “Kalau dikatakan tepat sasaran, arti tepat sasaran itu luas, ya.. kalau pertanyaannya apakah tepat sasaran bahwa bantuannya itu diberikan kepada PNS, maka jawabannya, ya.” (wawancara dengan S. Heru Purwito, Kepala Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Taperum-PNS, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 15 Mei 2012).

Dari pernyataan tersebut jelas bahwa program BUM tepat sasaran, dalam arti dimanfaatkan oleh PNS. Dengan kata lain, penyaluran dana

Taperum yang diwujudkan dalam Program BUM benar-benar disalurkan kepada PNS. Hal ini sesuai dengan prinsip taperum, *dari dan untuk PNS*. Kemudian, terkait dengan persyaratan bukti perjanjian/akad kredit yang harus dilampirkan oleh PNS, tentunya dimaksudkan agar Program BUM dimanfaatkan oleh PNS yang benar-benar membeli rumah dengan menggunakan fasilitas KPR, sehingga dana bantuan uang muka yang diterima tidak digunakan untuk membiayai keperluan lain. Dengan adanya persyaratan tersebut, dapat dipastikan bahwa PNS yang memanfaatkan BUM benar-benar melakukan pembelian rumah melalui fasilitas KPR yang dibuktikan melalui adanya bukti akad/perjanjian kredit dengan bank pelaksana. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Gatut D. Purwoko, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, bahwa:

“kalau dari ketepatan sasaran, Kami memantaunya dari syarat, bahwa untuk menerima Bantuan Uang Muka KPR syaratnya adalah PNS minimal masa kerja lima tahun, belum pernah *ngambil* Taperumnya, syarat berada di Golongan I, II, III, dan ada bukti PK (Perjanjian Kredit)... Jadi perjanjian kredit itu harus ada..” (wawancara dengan Gatut D. Purwoko, Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 27 April 2012).

Dari uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa sejauh ini, penyaluran Program BUM tepat sasaran, ditinjau dari sisi PNS sebagai pemanfaat program adalah PNS yang benar-benar melakukan pembelian rumah melalui fasilitas KPR. Selain itu, bukti adanya perjanjian/akad kredit juga dapat digunakan untuk mengganti uang (*reimburse*) PNS yang telah lebih dahulu digunakan untuk membayar uang muka KPR. Dengan demikian, PNS dapat mengajukan pencairan dana BUM meskipun pembayaran uang muka KPR telah dilakukan terlebih dahulu. Hal ini diperjelas melalui pernyataan Gatut D. Purwoko, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, bahwa: “kalau dari tepat sasaran, *Insyah Allah* bisa dipastikan tepat sasaran. Walaupun dia (PNS) sudah melmbayar uang muka KPR misalnya tahun 2008, kemudian baru *ngambil*

sekarang Taperumnya (tahun 2012) itu bisa kita *reimburse...* ” (hasil wawancara mendalam, 27 April 2012).

Dengan demikian, penilaian mengenai ketepatan sasaran dalam hal bahwa bantuan benar-benar dimanfaatkan oleh PNS untuk membiayai uang muka KPR, maka dapat dikatakan program ini telah tepat sasaran. Namun demikian, terdapat persyaratan lain untuk memperoleh bantuan uang muka, yakni surat pernyataan belum memiliki rumah. Dalam hal ini, perlu ditekankan bahwa PNS pemanfaat program haruslah PNS yang memang belum memiliki rumah dan akan melakukan pembelian rumah melalui fasilitas KPR. Dengan mengacu pada peraturan tersebut, maka dalam bagian ini akan dianalisis lebih dalam mengenai pemanfaatan program BUM, dalam arti apakah bantuan benar-benar disalurkan kepada PNS yang memenuhi syarat belum memiliki rumah.

Dalam penelitian lapangan yang dilakukan oleh peneliti, terdapat sejumlah fenomena tidak tepatnya sasaran pemanfaat Program BUM, di mana peneliti menemukan sejumlah PNS yang mengaku sudah memiliki rumah pada saat memanfaatkan bantuan uang muka. Dengan kata lain, beberapa PNS pemanfaat Program BUM ternyata telah memiliki rumah dan kemudian memanfaatkan bantuan uang muka untuk membeli rumah berikutnya. Artinya, persyaratan yang tertera dalam Keppres No. 14/1993 juncto Keppres. No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan-PNS yang mengamanatkan bahwa dana Taperum-PNS dimanfaatkan untuk membantu uang muka pembelian rumah dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah bagi Pegawai yang belum memiliki rumah, nampaknya belum sepenuhnya terwujud. Hal ini dibuktikan oleh sejumlah temuan di lapangan bahwa beberapa PNS pemanfaat Program BUM mengaku telah memiliki rumah pada saat memanfaatkan program.

Dalam melakukan penelitian lapangan, peneliti mengajukan sejumlah pertanyaan wawancara mendalam kepada *target group* dari Program BUM. Dalam hal ini, peneliti menanyakan pertanyaan mengenai persyaratan dan kelengkapan dokumen yang diperlukan ketika PNS mengajukan bantuan uang

muka. Salah satu persyaratan yang menjadi perhatian peneliti adalah adanya bukti surat keterangan belum memiliki rumah yang harus dilampirkan oleh PNS pemanfaat program. Salah satu pemanfaat program BUM di tahun 2009, Lamin, PNS Kecamatan Gunung Sahari, Jakarta Pusat, mengungkapkan bahwa pada saat mengajukan bantuan uang muka harus dilengkapi sejumlah dokumen, salah satunya adalah surat keterangan belum memiliki rumah, seperti yang dinyatakan dalam wawancara mendalam: “ya, ya.. diminta surat keterangan itu. Seingat saya waktu itu saya mengurus surat keterangan belum memiliki rumah dari RT/RW, kemudian diteruskan ke kelurahan.. selain itu dilengkapi juga dengan *photo copy* Karpeg, KTP, dan SK ” (hasil wawancara mendalam, 8 Mei 2012).

Berdasarkan keterangan tersebut, dapat dikatakan bahwa PNS pemanfaat program dapat dipastikan tepat sasaran, karena telah memenuhi persyaratan yang diamanatkan dalam Keppres. No. 14/1003 juncto Keppres No. 46/1994 tentang Taperum-PNS. Namun demikian, terdapat pernyataan yang bertolak belakang dari PNS lain. Dalam hal ini, peneliti menemukan sejumlah kecurangan yang dilakukan oleh PNS, di mana PNS tersebut mengaku bahwa telah memiliki rumah dan tetap memanfaatkan bantuan uang muka. Berikut ini seperti yang dinyatakan oleh Endang Sri Pujiastuti, PNS Kecamatan Cipete Utara, Jakarta Selatan, yang tercatat sebagai pemanfaat program tahun 2011:

*“nggak, nggak diminta surat itu... lah kan kita minta hak kita, Mbak.. jadi persyaratannya waktu itu hanya SK ini, ini, ini... kemudian pengisian formulir dari Bapertarum.. jadi persyaratan terakhir itu bukan surat keterangan belum memiliki rumah, ya karena saya juga sudah memiliki rumah pada saat itu, jadi persyaratan terakhir itu hanya bukti akad kredit aja dari BNI...”* (wawancara dengan Endang Sri Pujiastuti, PNS pemanfaat program tahun 2011, 21 Mei 2012).

Selain itu, terdapat temuan lain di lapangan, bahwa terjadi kecurangan yang dilakukan PNS pemanfaat program. Dalam temuan ini, seorang PNS mengaku membantu rekannya sesama PNS yang membutuhkan bantuan uang muka dari Bapertarum. Padahal rekannya sesama PNS tersebut telah

memanfaatkan iuran Taperum pada tahun 1995 silam, dan membutuhkan dana tambahan lagi untuk membeli rumah bagi anaknya. Berikut ini kutipan wawancara mendalam dengan Misparna, Guru SDN Sukapura 06 Petang, Jakarta Utara, yang tercatat sebagai pemanfaat program BUM tahun 2008: “Jadi, Taperum saya itu dipakai sama teman saya, guru kelas enam, jadi bukan saya yang *ngambil*, karena dia punya anak dua, jadi mungkin lebih membutuhkan untuk beli rumah anaknya” (hasil wawancara mendalam, 10 Mei 2012).

Dari pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa Misparna, PNS yang tercatat sebagai pemanfaat program di tahun 2008, pada kenyataannya tidak memanfaatkan bantuan uang muka untuk keperluan membeli rumah bagi dirinya sendiri, namun dimanfaatkan oleh rekannya sesama guru, yakni Suparman, di mana Suparman telah lebih dahulu memanfaatkan bantuan uang muka pada tahun 1995. Dari temuan lapangan tersebut, dapat dikatakan bahwa dalam implementasinya, terdapat praktik-praktik kecurangan yang dilakukan oleh PNS untuk memanfaatkan program. Hal ini bertentangan amanat Keppres No. 14/1993 tentang Taperum-PNS bahwa dana bantuan uang muka ditujukan bagi PNS yang belum memiliki rumah. Namun, yang terjadi di lapangan, terdapat beberapa oknum PNS dapat memanfaatkan dana bantuan uang muka meskipun sebelumnya sudah memiliki rumah. Dengan adanya sejumlah fenomena tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa masih terdapat fenomena ketidaktepatan sasaran dalam penyaluran bantuan uang muka.

Ketidaktepatan sasaran dalam penyaluran program ditanggapi oleh salah satu narasumber, Zulfi Syarif Koto, selaku mantan Deputy Bidang Perumahan Formal Kementerian Perumahan Rakyat (periode 2005-2010), sekaligus tokoh yang terlibat dalam perumusan Keppres No. 13/1993 tentang Taperum-PNS, bahwa:

“Tabungan perumahan pada dasarnya sangat penting, sangat membantu PNS, walaupun ada beberapa yang salah sasaran, ya sudah *nggak apa-apa lah.. toh* dia untuk PNS juga, jadi prinsipnya itu kan

dari PNS untuk PNS, meskipun dari tahun '92 sampai 2005 kemarin dan sampai saat ini juga masih ada salah sasaran seperti itu, ya.. ada yang bohong, macam-macamlah.. nah, kita mau pidanakan, kasihan.. soalnya PNS juga kan? Kita nggak tega juga.. lebih baik, *udahlah.. cingcay aja...*” (wawancara dengan Zulfi Syarif Koto, Mantan Deputi Perumahan Formal, Kementerian Perumahan Rakyat, 6 Mei 2012).

Pernyataan tersebut semakin memperjelas adanya sejumlah fenomena ketidaktepatan sasaran dalam penyaluran tabungan perumahan. Hal ini juga didukung oleh pernyataan dari Gatut D. Purwoko, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS, yang menyatakan bahwa:

“di formulir tertulis bahwa sebelumnya PNS yang bersangkutan belum pernah memiliki rumah.. jadi kita mintakan juga bukti itu.. jadi minimum ada surat pengantar dari RT/RW, tapi itu sebenarnya hanya sebagai formalitas. Kenapa? Karena di lapangan, apalagi di Jakarta, ya, bisa *aja* kita tinggal di daerah Tangerang, tetapi KTP kita Jakarta, nah dimungkinkan itu bahwa dia sudah punya rumah di tempat lain.. itu yang memang tidak bisa ditelusuri lebih dalam..” (wawancara dengan Gatut D. Purwoko, Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 26 April 2012).

Dari beberapa pernyataan tersebut, terlihat bahwa dari sisi implementor kebijakan mengakui kemungkinan adanya fenomena “salah sasaran” dalam penyaluran bantuan uang muka. Namun demikian, pernyataan pembelaan dinyatakan oleh salah satu implementor kebijakan, yang diwakili oleh Kepala Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum. S. Heru Purwito, bahwa:

“surat keterangan belum punya rumah diperoleh dari RT/RW, kita hanya memperoleh dokumennya saja, kemudian didukung dengan surat rekomendasi dari atasan langsung, dari instansi PNS, kan atasan langsung PNS yang lebih tahu, bahwa saat ini PNS tersebut belum punya rumah, atau sudah punya rumah, kan kalau atasan langsung sudah merekomendasi maka kita anggap sudah tepat.. begitu..” (wawancara dengan S. Heru Purwito, Kepala Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 15 Mei 2012).

Penyataan tersebut diperkuat oleh pernyataan salah satu staf Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum, Marhaeni:

“*Lah*, kalau internal dia (PNS) kita *nggak* bisa masuk ke situ, misalnya dia (PNS) beli rumah, kemudian untuk administrasinya itu telah sesuai dengan aturan-aturan yang ditetapkan oleh Bapertarum, maka ketika rumah itu dia mau kasih ke anaknya, atau ke saudaranya, atau *temennya*, kan itu di luar pemantauan Bapertarum. Artinya sepanjang persyaratan itu terpenuhi, sejauh ini kita *anggap* bantuan itu tepat sasaran, karena kita *anggap* bantuannya itu kita serahkan ke PNS” (wawancara dengan Marhaeni, Staf Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 15 Mei 2012).

Pada dasarnya, fenomena salah sasaran dalam penyaluran Program BUM dapat dihindari, jika didukung oleh data mengenai status kepemilikan rumah PNS. Akurasi data tersebut dapat meminimalkan terjadinya fenomena salah sasaran, karena dengan adanya data yang valid, seorang PNS yang sudah tercatat memiliki rumah secara otomatis tidak dapat menjadi pemanfaat program. Sebagai contoh, berikut ini ditampilkan data memuat informasi mengenai status kepemilikan rumah PNS:

Tabel 5.14 Data PNS di Provinsi DKI Jakarta Tahun 2009

Jumlah PNS	Bantuan Bapertarum			Rumah		
	Sudah	Belum	Tidak ada data	Punya	Belum	Tidak ada data
274,254	41,872	178,427	53,955	138,340	82,217	53,697

Sumber: Sub Divisi Pengembangan Sistem Informasi dan Pengolahan Data PNS, Bapertarum-PNS, 2012, “telah diolah kembali”

Berdasarkan data tersebut, terlihat bahwa di tahun 2009 masih terdapat 53.697 orang PNS yang tidak diketahui apakah telah atau belum memiliki rumah. Selain itu terdapat 53.955 PNS yang tidak diketahui statusnya, apakah telah atau belum menggunakan bantuan dari Bapertarum-PNS. Selain itu, data tersebut juga tidak aktual, karena terakhir diperbaharui tahun 2009, hingga tahun 2012 belum ada data terbaru. Hal inilah yang memicu fenomena

salah sasaran dalam penyaluran Program BUM. Sebenarnya, ketidaktepatan dalam penyaluran Program BUM dapat dihindari dengan adanya dukungan data dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) yang merupakan salah satu anggota Bapertaum-PNS. Tidak adanya data valid yang dihasilkan BKN tersebut dikeluhkan pula oleh Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS seperti yang dinyatakan oleh Dewi Nari Ratih, selaku staf Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, bahwa:

“data BKN itu mungkin tingkat validitasnya juga nggak bisa dibuktikan.. jangankan data PNS dia punya rumah atau *nggak* punya rumah dia (BKN) tulis disitu.. *nah*, data tingkat jabatan atau SK kepangkatannya *aja* ada yang beda-beda, gitu lho.. itu kan hal yang *subsidiary*, maksudnya pelengkap aja, nah misalnya data Golongan I berapa, Golongan II berapa.., itu juga *nggak update*, *nggak update gitu lho*, *Mbak*.. jadi kalau *Mbak* baca di laporan KAP tahun kemarin, kita dibilang wajar dengan pengecualian itu, karena kita tidak bisa menampilkan data masing-masing PNS, jadi *personal account* PNS nggak bisa kita tampilkan, padahal maunya kita *personal account* misalnya PNS si A, ada namanya terekam, tabungannya sekian, dia sudah mengangsur sekian, dia sudah mengambil bantuan atau belum, *gitu kan*, terus SK nya ada, jelas, itu yang kita *nggak* bisa lakukan..” (wawancara dengan Dewi Nari Ratih, Staf Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 15 Mei 2012).

Pentingnya dukungan data yang valid merupakan salah satu kunci utama keberhasilan Program BUM mencapai kelompok sasaran yang tepat. Jika data yang dihasilkan benar-benar valid, tentunya penyaluran BUM akan lebih tepat sasaran, dan kegiatan sosialisasi program pun dapat difokuskan khusus kepada para PNS yang tercatat belum memiliki rumah. Pada dasarnya, pihak Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS telah berupaya memperbaiki data dengan mencoba melakukan kerjasama dengan PT Taspen, yang dinilai memiliki data PNS yang lebih akurat dibandingkan dengan BKN. Hal ini terkait dengan tugas PT Taspen sebagai lembaga pengelola dana pensiun PNS. Namun demikian, kerjasama dengan PT Taspen ini tidak dapat dilakukan karena terdapat sejumlah ongkos yang harus dikeluarkan sebagai *fee* bagi PT Taspen atas dukungan data yang diberikan kepada Pelaksana

Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS. Oleh karena itu, hingga saat ini Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS masih mengandalkan data dari BKN, meskipun diakui bahwa data yang dihasilkan BKN seringkali tidak valid. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Dewi Nari Ratih, selaku staf Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, bahwa:

“sampai sekarang kita hanya nunggu keajaiban dari BKN.. Hahaha.. jadi istilahnya, sarana kita untuk memperoleh data itu memang dari BKN, karena kan dia termasuk dari Anggota Bapertarum, kan? Nah, tapi kalau dia *nggak* bisa *support* data kita mau apa? Kita *nggak* mungkin kan maksa BKN, karena selama ini kan kerjasama dengan BKN *nggak* pernah putus, tapi hasilnya ya memang *nggak* maksimal, *gitu*, *cuma* kalau misalnya kita mau lebih bagus, misalnya kita mau buat supaya *personal accountnya* PNS sama dengan TASPEN, itu ada harga yang harus dibayar, kan? Kita misalnya *dompleng* TASPEN, itu harganya mahal.. apalagi kita membangun sendiri, *gitu*... jadi sejauh ini kita ya masih tergantung BKN.. Jadi selama BKN nya *nggak* akurat, ya *gitu*..” (wawancara dengan Dewi Nari Ratih, Staf Sub Satuan Pengawasan Bidang Pelayanan Penyaluran Taperum-PNS, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS, 15 Mei 2012).

Dari berbagai kutipan wawancara mendalam dari sejumlah narasumber, dapat diketahui bahwa pada level operasional, penyaluran bantuan adakalanya tidak tepat sasaran. Ketidaktepatan sasaran dalam penyaluran Program BUM sebenarnya dapat dihindari dengan adanya dukungan data yang akurat dan aktual dari BKN sebagai salah satu anggota Bapertarum-PNS. Namun demikian, selama bantuan tersebut tersalurkan kepada PNS, maka penyaluran bantuan uang muka dapat dikatakan tepat sasaran. Dengan demikian, penilaian pada indikator ketepatan telah terpenuhi.

## **BAB 6**

### **SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **6.1 Simpulan**

Evaluasi pada Program Bantuan Uang Muka (BUM) bagi PNS di DKI Jakarta menghasilkan kesimpulan bahwa pelaksanaan program belum optimal. Hal ini terlihat dari hasil penilaian keenam indikator evaluasi, bahwa terdapat empat indikator yang belum terpenuhi, dalam arti memiliki penilaian yang kurang baik. Adapun keempat indikator tersebut mencakup efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan responsivitas. Selain itu, dua indikator evaluasi, yakni kesamaan/keadilan dan ketepatan dapat dikatakan telah terpenuhi. Dengan memperhatikan bahwa sebagian besar indikator evaluasi memiliki penilaian yang belum terpenuhi, maka dapat dikatakan bahwa Program BUM yang telah diimplementasikan selama sembilan belas tahun belum optimal. Dengan memperhatikan hasil penilaian tersebut, maka perlu dilakukan revisi terhadap peraturan yang melandasi Program BUM, yakni Keppres. RI No. 14/1993 juncto Keppres. RI No. 46/1994 tentang Taperum-PNS. Revisi kebijakan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja program di masa mendatang.

#### **6.2 Rekomendasi**

Adapun sejumlah rekomendasi yang dapat diberikan oleh peneliti untuk meningkatkan kinerja kebijakan, antara lain:

1. Untuk mencapai efektivitas program, Pemerintah perlu segera mengesahkan Rancangan Peraturan Presiden sebagai revisi dari Keppres. RI No. 14/1993 juncto Keppres. RI No. 46/1994 tentang Tabungan Perumahan PNS, yang mengatur perubahan pada besaran iuran Taperum serta perubahan kelembagaan Bapertarum-PNS. Revisi kebijakan ini perlu

dilakukan sesegera mungkin agar besaran iuran taperum dapat ditingkatkan dan pada akhirnya jumlah nominal bantuan dapat ditingkatkan, serta dapat memberikan kepastian hukum terhadap status kelembagaan Bapertarum-PNS.

2. BKN sebagai salah satu anggota Bapertarum-PNS diharapkan segera memperbaiki *database* PNS untuk menghindari fenomena salah sasaran dalam penyaluran program, serta untuk menghasilkan data PNS yang akurat dan aktual, serta terhubung langsung (*on line*) dengan Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS.
3. Sosialisasi Program BUM dan T-BUM perlu ditingkatkan, karena terbukti bahwa masih ada sejumlah PNS yang tidak mengetahui Program BUM dan T-BUM. Sosialisasi dapat ditingkatkan melalui kerjasama dengan Pemda terkait dan seluruh mitra kerja Bapertarum-PNS, baik bank maupun pengembang. Hal ini menyangkut pada penilaian indikator kesamaan/keadilan, khususnya pada distribusi informasi kepada *stakeholders* program.
4. Bapertarum-PNS harus memperluas jangkauan pelayanan di daerah-daerah dengan membuka kantor cabang yang dapat melayani PNS di luar Jakarta. Mekanisme pembuatan kantor cabang ini perlu diperhatikan agar fenomena percaloan seperti saat adanya Tim Penyaluran Daerah tidak terulang kembali.
5. Alternatif kebijakan yang telah dirumuskan, seperti Program T-BUM dan Proyek Pembangunan Rumah Bersubsidi bagi PNS harus terus dilakukan untuk mendukung Program BUM sehingga tercipta integrasi antar kebijakan di bidang perumahan. Perlunya pengembangan alternatif kebijakan untuk mendukung kinerja Program BUM terkait dengan penilaian pada indikator kecukupan.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- Abidin, Said Zainal. (2004). *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Agustino, Leo. (2008). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Alwasilah, Chaedar A. (2008). *Pokoknya Kualitatif: Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Dunia Pustaka Jaya.
- Anderson, James E. (1984). *Public Policy Making* (3<sup>rd</sup> ed.). New York: Holt, Rinehart&Winston.
- Arikunto, S., & Jabar, C.S.A. (2004). *Evaluasi Program Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Creswell, John W. (2010). *Research Design: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan Mixed* (3<sup>rd</sup> ed.) (Achmad Fawaid, Penerjemah.) Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dunn, William N. (2003). *Analisis Kebijakan Publik* (3<sup>rd</sup> ed.) (Samodra Wibawa.. et.al, Penerjemah.) Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fischer, F., Miller, G.J., & Sydney, M.S. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis*. London: CRC Press.
- Harsono. (2011). *Sistem Administrasi Kepegawaian*. Bandung: Fokusmedia.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (2<sup>nd</sup> ed.). Toronto: Oxford University Press.
- Islamy, Irfan. (2007). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jones, Charles O. (1984). *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. (Ricky Istamto, Penerjemah.) Jakarta: Rajawali Pers.
- Kay, Adrian. (2006). *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*. Great Britain: MPG Books Ltd.
- Khandker, S.R., Koolwal, G.B., & Samad, H.A. (2010). *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*. Washington DC: The World Bank.
- Koto, Zulfi Syarif. (2010). *Politik Pembangunan Perumahan Rakyat di Era Reformasi: Siapa Mendapat Apa?.* Jakarta: The Housing and Urban Development Institute.

- Leslie, A. (1987). *Public Policy Analysis: an Introduction*. Toronto: Methuen.
- Lubis, Solly. (2007). *Kebijakan Publik*. Bandung: Mandar Maju.
- Neuman, W. Laurence. (2007). *Basic of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*. Pearson Education, Inc.
- Nugent, William R., Jackie D. Sieppert, and Walter W. Hudson. (2001). *Practice Evaluation for The 21<sup>st</sup> Century*. Belmont, CA: Brooks/Cole Thompson Learning.
- Nugroho, Riant. (2011). *Public Policy: Dinamika Kebijakan-Analisis Kebijakan-Manajemen Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Parsons, Wayne. (2005). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan Publik*. (Tri Wibowo Budi Santoso, Penerjemah.) Jakarta: Prenada Media.
- Prasetyo, B. & Jannah, L.M.. (2006). *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Rossi, H.P., & Freeman, H.E. (1989). *Evaluation: a Systematic Approach*. California: Sage Publications.
- Schalock, Robert L. (2001). *Outcome-Based Evaluation* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Subarsono, A.G. (2010). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharto, Edi. (2005). *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Wahab, Solichin Abdul. (2008). *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika Offset.
- Wholey, Joseph S., Harry P. Hatry, and Kathryn E. Newcomer. (2010). *Handbook of Practical Program Evaluation* (3<sup>rd</sup> ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Widodo, Joko. (2007). *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Winarno, Budi. (2007). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.

#### **Peraturan Perundang-Undangan:**

- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169.

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2001 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7.*

Presiden Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 1994 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil.*

Kementerian Perumahan Rakyat, *Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 01/KPTS/1995 tentang Perubahan Bantuan Pemilikan Rumah Bagi Pegawai Negeri Sipil.*

Kementerian Perumahan Rakyat, *Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 03/PERMEN/M/2009 tentang Pemberhentian Layanan Bantuan Kepada Golongan IV/a dan IV/b serta Pemberhentian Pemberian Jasa Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil.*

Kementerian Perumahan Rakyat, *Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tambahan Bantuan Uang Muka dan Bantuan Sebagian Biaya Membangun Bagi Pegawai Negeri Sipil.*

#### **Karya Akademis:**

Haryono. 2010. *Studi Evaluasi Program Pemberdayaan Masyarakat Kasus Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di Kabupaten Bogor.* Disertasi FISIP Universitas Indonesia.

Haryono, Ario B. 2001. *Optimalisasi Investasi Pengelolaan Dana Bapertarum-PNS.* Tesis FISIP Universitas Indonesia.

Purwoko, Gatut D. 2010. *Analisa atas Akurasi Penyaluran Dana Pengembalian Tabungan Perumahan Kepada Pegawai Negeri Sipil Melalui PT Bank Rakyat Indonesia.* Tesis.

#### **Dokumen Lembaga:**

Bapertarum-PNS. (2003). *Melayani Pegawai Negeri Sipil Melalui Tabungan Perumahan: Semua Menjadi Lebih Terlayani.* Jakarta: PT Pro Fajar.

Bapertarum-PNS. (2008). *Masalah Perumahan: Tinjauan Lintas Disiplin Ilmu.* Jakarta: Humas Bapertarum-PNS.

Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS. (2011). *Laporan Monitoring dan Evaluasi 2011.* Jakarta: Sub Divisi Program dan Anggaran, Pelaksana Settap. Bapertarum-PNS.

Pelaksana Sekretariat Tetap Bapertarum PNS. (2011). *Laporan Akhir Penyusunan Peraturan di Bidang Pengawasan, Tahun Anggaran 2011.* Jakarta: PT Sugitek Patih Perkasa.

PT Primadona Permai. (2009) *Laporan Final Survey Indeks Kepuasan PNS anats Produk, Prsedur, dan Layanan Sistem Bapertarum-PNS*. Jakarta: PT Primadona Permai.

Tim Yayasan Pendidikan Internal Audit. (2008). *Modul Pembelajaran Fondasi Audit Internal*. Jakarta: Yayasan Pendidikan Internal Audit.

#### **Artikel Surat Kabar:**

Optimalkan Peran Bapertarum-PNS. (2010, July 2). *Koran Jakarta*, p. 16.

Purba, Aslin. (2012, April 16-30). Menpera: 200.000 Rumah PNS Siap Dibangun. *Suara Aktualita*, p.4.

Rosalina. (2011, October 17). Iuran Tabungan Perumahan Bakal Naik. *Koran Tempo*, p. B5.

#### **Publikasi Elektronik:**

Masassya, Elvyn G. (2010). *Financial Matters: Mengenal Investasi Hari Tua*. January 26, 2012.

<http://lipsus.kompas.com/womanwork/read/2010/05/30/14273525/Mengenal.Investasi.Hari.Tua>

Esy. (2012). *Sewindu, Bapertarum Hanya Bantu 986.059 PNS*. January 26, 2012.

<http://www.jpnn.com/read/2012/01/06/113462/Sewindu,-Bapertarum-Hanya-Bantu-986.059-PNS>

Kusumaputra, Robert Adhi. (2011). *1,3 Juta PNS Belum Punya Rumah*. January 26, 2012.

<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/05/04/12114871/1.3.Juta.PNS.di.Indonesia.Belum.Punya.Rumah>

Syah, M.H. (2012). *Wow.. Harga Rumah di DKI Jakarta Tertinggi Ke-3 di Dunia!!*.

March 12, 2012. <http://regional.kompasiana.com/2012/02/13/woow-harga-rumah-di-jakarta-tertinggi-ke-3-di-dunia/>

Suparno, Agustinus. (2005). *Wacana Peningkatan Kesejahteraan PNS*. January 26,

2012. <http://oldkesra.menkokesra.go.id/content/view/243/337/>

Vebri, Havid.(2011). *Duh, Harga Rumah Naik Lagi Tahun 2011*. March 10, 2012

<http://properti.kompas.com/read/2011/02/21/06242919/Duh.Harga.Rumah.Naik.Lagi.Tahun.2011>.



# LAMPIRAN

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Akhlaqul Karimah  
Tempat dan Tanggal Lahir : Jakarta, 20 Desember 1989  
Alamat : Perumahan Kedaung Hijau Blok E/10,  
Ciputat, Tangerang Selatan, Bnaten  
Nomor Telepon : 08561513863  
Surat Elektronik : karima.satino@gmail.com  
Nama Orangtua Ayah : Drs. Satino, M.M  
Ibu : Dra. Sumiati

### Riwayat Pendidikan Formal :

SD : Madrasah Ibtidaiyah Pembangunan, UIN Jakarta  
SMP : SMP Negeri 87 Jakarta  
SMA : SMA Negeri 46 Jakarta

## INSTRUMEN PENELITIAN:

### PEDOMAN WAWANCARA MENDALAM

Instrumen yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini berupa pedoman wawancara mendalam. Pedoman wawancara mendalam ini merupakan daftar pertanyaan yang akan diajukan kepada narasumber terkait. Dalam praktiknya di lapangan, pertanyaan yang diajukan dalam wawancara dapat berkembang sesuai dengan jawaban-jawaban yang dikemukakan oleh narasumber. Berikut ini dilampirkan pedoman wawancara mendalam beserta pihak-pihak yang menjadi narasumber dalam penelitian ini.

1. Ir. Zulfi Syarif Koto, selaku Mantan Deputy Bidang Perumahan Formal Kemenpera Periode 2005-2010

Pertanyaan mencakup:

- Tujuan Program
- Latar Belakang Program
- Upaya perubahan kebijakan
- Pendapat mengenai program BUM-KPR
- Alternatif kebijakan
- Saran

2. Ir Irwan Nurwanto, M.Si., selaku Asdep Pembiayaan Kemenpera

Pertanyaan mencakup:

- Upaya Kemenpera untuk memperbaiki kinerja program
- Pengembangan alternative kebijakan
- Peran anggota Bapertarum-PNS
- Perencanaan masa depan kebijakan

3. Tsani Aji, selaku Staf Direktorat Harmonisasi Peraturan Penganggaran

Pertanyaan mencakup:

- Pengelolaan dana taperum

- Peran Kemenkeu dalam revisi kebijakan
4. S. Heru Purwito, S.H., selaku Kepala Sub Satuan Pengawasan Bidang Penyaluran Taperum-PNS

Pertanyaan mencakup:

- Tupoksi Sub Satuan Pengawasan Bidang Penyaluran Taperum PNS pengawasan penyaluran Taperum-PNS
  - Bentuk kegiatan pengawasan yang dilakukan (khususnya yang terkait dengan Program Bantuan Uang Muka KPR)
  - Hasil kegiatan pengawasan
  - Koordinasi dengan pengawas eksternal
5. Drs. Gatut D. Purwoko, MM, selaku Kepala Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS.

Pertanyaan mencakup:

- Tupoksi Sub Divisi Administrasi dan Penyaluran Dana
  - Pencapaian tujuan
  - Pencapaian sasaran/target program
  - Biaya penyaluran program
  - Distribusi dan ketepatan sasaran program
  - SDM dalam kegiatan penyaluran dana
  - Sosialisasi program
  - Kendala dalam implementasi program,
  - Pengaruh alternatif kebijakan terhadap program
6. Ferry Setiawan, S.H., selaku Kepala Sub Divisi Hukum, Sekretariat Tetap Bapertarum-PNS

Pertanyaan mencakup:

- Tupoksi Sub Divisi Hukum
- Revisi kebijakan/dasar hukum Program Bantuan Uang Muka-KPR
- Mekanisme revisi kebijakan

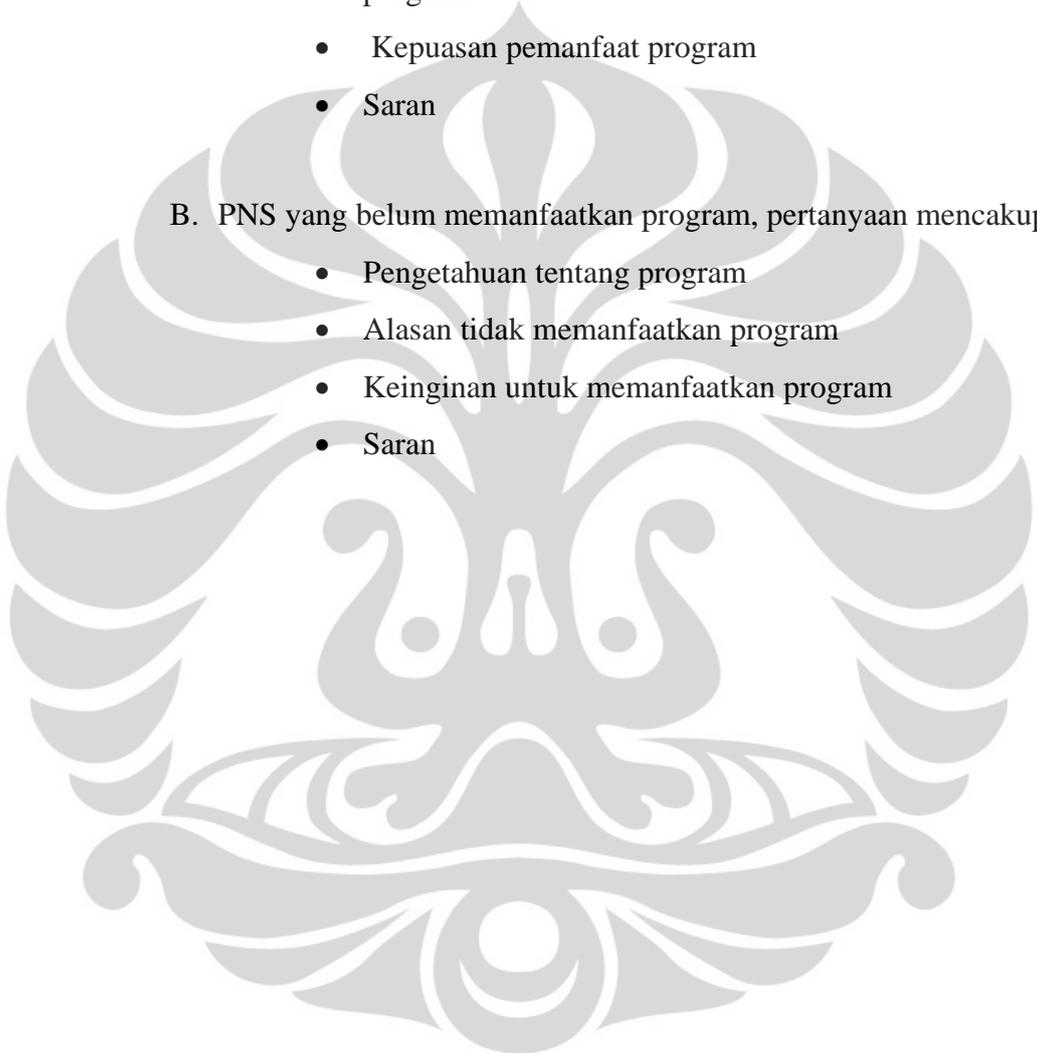
7. Beberapa PNS di wilayah Provinsi DKI Jakarta, baik yang telah maupun yang belum memanfaatkan program layanan BUM-KPR.

A. PNS yang sudah memanfaatkan program, pertanyaan mencakup:

- Sumber informasi program
- Ketepatan manfaat program
- Biaya dan waktu yang diperlukan untuk memanfaatkan program
- Kepuasan pemanfaat program
- Saran

B. PNS yang belum memanfaatkan program, pertanyaan mencakup:

- Pengetahuan tentang program
- Alasan tidak memanfaatkan program
- Keinginan untuk memanfaatkan program
- Saran



**Narasumber** : Ir. Zulfi Syarif Koto, M.Si.  
**Instansi** : Kementerian Perumahan Rakyat  
**Jabatan Formal,** : Mantan Deputy Bidang Perumahan  
Kemenpera Periode 2005-2012  
**Tanggal/Waktu Wawancara** : 06 Mei 2012/17.00 WIB

---

Jadi gini, Pak, saya sedang menyusun skripsi tentang evaluasi kebijakan tabungan perumahan PNS, namun saya fokus pada evaluasi program Bantuan Uang Muka KPR. Kemudian saya melihat Bapak sebagai mantan staf senior di Kementerian Perumahan Rakyat, Bapak juga sebagai Ketua dari LSM pemerhati perumahan rakyat, HUD Institute, dan Pengarang buku Politik Pembangunan Perumahan Rakyat di Era Reformasi, maka saya memutuskan untuk menjadikan Bapak sebagai salah satu narasumber dalam penelitian saya ini.

Oke, sekarang saya ingin mengajukan dua pertanyaan dulu ke kamu ya. Apa yang kamu ketahui tentang tabungan perumahan bagi PNS? Kamu jawab apa adanya sesuai yang kamu ketahui

Baik, Pak, Tabungan Perumahan merupakan bentuk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yang ditujukan untuk membantu meningkatkan kesejahteraan PNS, khususnya dalam memudahkan PNS memenuhi kebutuhan rumah, dengan cara pemotongan gaji PNS setiap bulannya sejumlah 3000-10.000 rupiah. Kemudian pada tahun 1994, pertama kali diimplementasikan, jumlah nilai Bantuan Uang Muka yang dihasilkan dari iuran Taperum, yakni 1,2-1,8 juta, memang jumlahnya masih sangat memadai, karena besar uang muka KPR pada saat itu tidak sebesar saat ini.

Ya, memang pada saat itu uang muka KPR hanya 3 juta, bahkan lebih rendah untuk rumah bersubsidi

Ya, namun ternyata peningkatan harga rumah setiap tahunnya tidak diiringi dengan peningkatan jumlah BUM-KPR yang berhak diterima oleh PNS. inilah yang menjadi permasalahan saat ini, dan menjadi pertanyaan bagi saya, mengapa hingga saat ini jumlah bantuannya tidak ditingkatkan, tidak diperbesar, seperti itu.

Oh, jadi itu yang kamu tahu tentang Taperum-PNS.. ya.. Kemudian pertanyaan yang kedua, apa tujuan skripsi kamu?

Ya, saya berusaha untuk mengevaluasi program BUM-KPR, sehingga nantinya dari hasil evaluasi ini dapat diketahui apakah sebaiknya dilakukan terminasi atau kebijakan ini dapat dilanjutkan dengan adanya revisi..

Ok, kemudian apa yang kamu ketahui tentang kebijakan public?

**Kebijakan public, mengutip pendapat Thomas R Dye adalah *what government choose to do or not to do*, apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan public dibuat untuk mengatasi suatu masalah public. Jika dikaitkan dengan Kebijakan Taperum-PNS maka dalam hal ini pemerintah membuat kebijakan Taperum-PNS untuk mengatasi permasalahan sulitnya PNS memiliki rumah.**

Apa yang dimaksud public?

**Publik adalah masyarakat pada umumnya, dan dalam hal ini PNS merupakan bagian dari masyarakat pada khususnya**

Jadi public dalam hal ini adalah aparatur pemerintah atau Negara, ya.. baik itu sipil maupun militer, jadi kalau aparatur Negara itu kan bisa sipil, bisa militer,

Kalau TNI/POLRI itu siapa yang mengatur perumahannya? Ada nggak lembaga yang mengatur?

**Ada, Pak, namanya YKPP**

Ya, sebetulnya YKPP itu asalnya dikelola oleh ASABRI, ya.. jadi di Kementerian Pertahanan itu ada namanya ASABRI, kemudian di Sekretariat Jenderal Kementerian Pertahanan itu ada namanya Yayasan Kesejahteraan Pendidikan dan Perumahan kemudian setiap angkatan memiliki TWP, tabungan Wajib Perumahan, jadi setiap angkatan baik Darat, Laut, Udara, itu dia punya TWP. Tabungan Wajib Perumahan.

Ya, pada intinya saya hanya ingin mengingatkan kamu bahwa sejak tahun 90-an, pemerintah itu telah memperhatikan, memperhatikan kesejahteraan pegawai, pegawai pemerintah ya, baik sipil maupun militer.

Oke, kemudian pertanyaan saya berikutnya sebelum saya jelaskan terkait Taperum, ya. Menurut kamu, rumah itu apa? Dalam konstitusi rumah itu merupakan hak dasar kan? Dinyatakan bahwa rumah merupakan hak dasar bagi setiap warga Negara. Jadi semua manusia memiliki hak, bahwa dia harus menghuni atau memiliki rumah. Pengertian menghuni adalah dia bisa menyewa, dia bisa memiliki. Meyewanya bisa gratis, bagi warga miskin itu gratis, dalam konteks ini rumah itu merupakan kewajiban bagi pemerintah. orang miskin itu sebetulnya tidak boleh ada yang tidur di pinggir jalan, oleh karena itu, pemerintah harus menyediakan rumah untuk masyarakat miskin. Ingat alinea ke empat, dalam pembukaan Unadang-Undang Dasar '45, disebut bahwa Negara dibentuk untuk mensejahterakan rakyatnya, kemudian menjaga keamanan, dan seterusnya.. nah sekarang apa bentuk kesejahteraan? Nah kamu harus tahu itu, karena nanti ujungnya, kenapa pemerintah kok mencampuri masalah perumahan? Artinya kenapa hal ini kok masuk ke dalam domain public? Nah kan gitu, pertama konstitusi, jadi Anda harus baca itu, dipembukaan alinea ke empat.. waktu kita merdeka, tahun '45, salah satu unsur kesejahteraan rakyat itu ada tiga: sandang, pangan, papan. Jadi pada masa itu, di awal kemerdekaan, ukuran kesejahteraan mencakup tiga hal, cukup sandang, cukup pangan, dan cukup papan. Kemudian

kita lihat perkembangannya sampai dengan tahun '55, kita lihat mengenai papan ini pemerintah masih terseok-seok untuk menyediakan papan bagi rakyatnya. Jadi dari awal ini memang pemenuhan kebutuhan sandang sudah terseok-seok. Termasuk pada tahun '50, pak Hatta, perlu memperhatikan perumahan, bahwa perlu perumahan, tetapi pada masa itu situasi politik seperti apa, Namun kembali lagi pada masa itu, pemerintah lebih berfokus pada isu-isu memusuhi Amerika, memusuhi Malaysia. Kemudian di zaman orde baru, Soeharto, timbul lagi ukuran kesejahteraan, tambah dua lagi, yakni pendidikan dan kesehatan. Jadi hak dasar masyarakat itu, dari yang tadinya hanya tiga, tambah lagi menjadi lima. Kemudian kamu lihat lagi tu perkembangannya, dari pendidikan sudah oke, ada BOS, segala macam.. kesehatan juga bagus.. jadi dibandingkan papan tadi, masih terseok-seok juga.. kemudian muncul reformasi, menggantikan orde baru, nah kebutuhan meningkat lagi, yakni transportasi umum : angkot, bus, MRT, seperti itu, dan permasalahan lain, yakni energy. Tanpa energy kita nggak bisa hidup kan? Jadi sampai detik ini, sudah ada tujuh hak dasar masyarakat, tapi kamu lihat perkembangannya, papan tetap pemerintah masih terseok-seok.. jadi kalau kamu memilih skripsi tentang itu, tentang tabungan perumahan PNS, sangat bagus, sangat baik sekali, untuk membantu meningkatkan kesejahteraan PNS dalam memenuhi kebutuhan papan.

Nanti coba kamu download dua undang-undang terbaru, yang secara umum membahas masalah perumahan, coba download undang-undang nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, kedua Undang-Undang Nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun. Nanti kamu bisa datang ke Bapertarum, kamu bisa datang ketemu dengan orang-orangnya, kamu bisa wawancara itu ketua sekretariat tetapnya Bapertarum PNS, pak Yasin Kara,

**Oh kalau Bapertarum saya sudah kesana pak, sempat wawancara dengan beberapa kepala sub divisinya**

Siapa? Bilang aja kamu keponakan saya, nanti dihargai kamu, nanti kamu akan dikasih buku-buku ya..

**Sudah, pak, saya sudah dapat dua buku tentang Bapertarum, tinjauan 10 tahun dan 15 tahun Bapertarum PNS, itu di 2003 dan 2008, jadi kalau di 2008 itu zamannya ketua pak Alisjahbana, kemudian 2005 saya lupa pak..**

2003 itu zamannya Pak Rosla itu ketuanya.. nah 2010 kemarin ganti pak Yasin Kara. Nanti kamu kesana aja, tapi yang pasti begini, tabungan PNS itu sebenarnya, saya mau ngomong apa adanya, itu dibuat pada tahun '93, kemudian direvisi lagi pada tahun '94, itu sebenarnya pemaksaan. Tabungan perumahan PNS itu suatu pemaksaan.

**Pemaksaan bagaimana pak?**

Pemaksaan. PNS itu tanpa ditanya langsung dipotong gajinya untuk taperum. Nggak tahu apa-apa, tiba-tiba dipotong. Nah, kenapa dipotong? Tentu ada alasan pemerintah, karena sebelum-sebelumnya, sejarah membuktikan, pemenuhan kebutuhan akan perumahan ini masih terseok-seok, dan pada tahun '93 ini gaji PNS pada waktu itu kan kecil, dibandingkan sekarang, dulu tahun '93 gaji saya

berapa tu..sulit untuk bisa membeli rumah dengan gaji kecil seperti itu.. oleh sebab itu, pada tahun '93 itu, masa orde baru kan? Saya ikut membuat Keppres tentang Taperum, yang pertama tahun '93, saya ikut merumuskan pada saat itu. Pokoknya suka tidak suka, mau tidak mau, PNS dipotong gaji untuk taperum. Ya kita nggak berani apa-apa.. waktu itu zaman otoriter, tetapi semua ada alasannya, bukan berarti pemerintah otoriter ingin bunuh rakyatnya, nggak.. nggak seperti itu.. tapi karena kita (pemerintah) itu sadar bahwa PNS golongan I dan II pada masa itu, banyak sekali yang tidak punya rumah. Nah oleh sebab itu, maka dipotonglah semua gaji PNS, makin tinggi golongannya makin besar potongannya. Nah tujuannya begini, jadi awal-awalnya yang boleh memanfaatkan fasilitas ini pada awalnya diprioritaskan bagi Golongan I, II, III, kemudian golongan IV, nah golongan IV ini tidak boleh semuanya, hanya IV A dan B, dengan syarat tidak punya rumah, gitu ya. Jadi sebenarnya gini, sebenarnya bapertarum itu, intinya adalah satu, kebersamaan. Kebersamaan untuk saling bergotong-royong, seluruh PNS menyisihkan sedikit gajinya, untuk membantu saudaranya sesama PNS yang belum punya rumah. Itu intinya sebenarnya. Intinya tanggung renteng, bahasa jawanya tanggung renteng. Intinya seperti itu. Nah pada saat itu, Rumah, RSS, harga uang mukanya masih 3 jutaan, kemudian yang RSS itu Cuma 3,7 sampai 5,7 juta, untuk satu unit. Maka dibantu dia (PNS) diberikan dia itu, namanya.. Bantuan Uang Muka, itu tidak dikembalikan, diberikan sesuai golongan I koma sekian sampai satu koma sekian, saya lupa tepatnya.. nah itu sebenarnya nilai bantuan satu koma sekian, dengan perbandingan harga rumah pada saat itu cukup! Itu cukup.. jadi si PNS itu waktu mau beli rumah dia bisa bayar uang mukanya, tinggal nanti mikirin nyicilnya aja.. coba sekarang kamu bisa jawab nggak, kenapa pemerintah memikirkan uang muka?

**Karena dengan gaji yang sangat minim sulit bagi PNS untuk membeli rumah secara tunai, mereka tidak mungkin membeli rumah dalam bentuk *cash*, dan mereka memiliki kesulitan juga untuk membayar uang muka jika membeli rumah melalui KPR.**

Ya itu betul PNS tu nggak mungkin bisa beli rumah dengan gaji segitu kalau kebeli pasti korupsi. Intinya gini, PNS mulai dari golongan III ke bawah, yang paling sulit adalah membayar uang muka, kesulitan utama PNS sampai saat ini adalah kesulitan membayar uang muka. Kenapa uang muka 10% dari harga rumah saja sulit? Sekarang gini, harga uang muka misalnya tujuh juta, belum lagi ada tambahan untuk membayar biaya provisi dan sebagainya. Oleh sebab itu, pemerintah membantu melalui program bantuan uang muka itu. Namun semakin kesini, harga rumah makin meningkat, dan ini, nilai bantuan uang mukanya sampai saat ini tidak bisa naik. Kenapa? Karena pemotongannya tetap sekian ribu sekian ribu juga,.... Tidak naik.. jumlahnya semakin kecil, maka sempat ada kebijakan baru berupa program pinjaman uang muka, nanti dikembalikan oleh PNS yang bersangkutan, dikembalikan sesuai masa tenor kredit, dengan bunga ringan, maka saat itu, dengan program pinjaman itu PNS lumayan, agak tertolong. Jadi pinjaman itu sempat sampai mencapai 5 juta dari bantuan uang muka yang hanya satu koma sekian juta, nah sisanya dipinjam ke bapertarum tadi, nanti dibayar pinjamannya sesuai masa KPR, misalnya 10-15 tahun, dengan bunga cicilan yang rendah. Nah kenapa ada pinjaman ini? Karena kalau nyicil, biasanya PNS itu mampu, ya namanya PNS, bapak kamu kan PNS, PNS itu kana da aja

rejekinya, sabet sana, sabet sini, ada sabetnya yang beneran, ada sabetnya yang tukang gorok, macem-macem ya.. jadi PNS itu ada saja rejekinya, misalnya uang lembur, kemudian pergi ke daerah dapat uang SPPJ, kemudian dia simpan itu untuk cicilan. Memang masalah PNS sekali lagi saya katakan adalah, membayar uang muka. Kenapa uang muka? Karena kadang-kadang gajinya ini belum cukup juga, mereka sering untuk biaya anak sekolah mereka pinjam ke bank, SK PNS itu diberikan ke bank, nah itu penyakitnya PNS, kadang-kadang konsumtif, beli ini itu, contoh saya ini baru bisa beli BB (Blackberry) ini baru-baru ini aja, nah anak buah saya, masih baru, masih honorer, sudah punya BB dia.. jadi banyak PNS itu konsumtif.. akibatnya untuk punya rumah termehak-mehak.. maka itu pemerintah memotong gaji untuk taperum, supaya PNS juga berhemat, ya.. hidup sederhana, berhemat, tapi jangan kayak si Gayus, bandit-bandit seperti itu kan, jadi tapi nggak semua PNS begitu kan.

Nah persoalannya, saya menukik lagi ke Bapertarum, kenapa sampai sekarang kok belum berubah? Bahwa waktu jamannya menpera baru di (miss) tahun 99-2004, waktu itu saya di menpera, nah 2003 menpera dibubarkan saya terus dipindahkan ke medan, anak-anak tetap tinggal disini kan, hadis, reza, tetap disini kan, saya bolak balik Jakarta-medan. Kemudian tahun 2009, kemenpera didirikan lagi, saya ditarik kembali sampai saya pensiun 2010. Nah pada tahun 2005, itu kita (kemenpera) dengan kementerian (miss) kita mengajukan perubahan itu, jadi kita mengajukan ke presiden bahwa tabungan perumahan PNS pada dasarnya sangat penting, sangat membantu pns, walaupun ada beberapa yang salah sasaran, ya sudah nggak apa-apalah.. toh dia untuk PNS juga, jadi dia sifatnya bapertarum itu kan, dari PNS, untuk PNS (miss) , jadi dari tahun '93 sampai 2005 kemarin sampai saat ini juga masih ada salah sasaran seperti itu,

### **Salah sasaran dalam arti sudah punya rumah kemudian memanfaatkan Bantuan Uang Muka, Pak?**

Ya, ada yang bohong.. macam-macam lah, nah kita mau pidanakan, kasihan.. soalnya PNS kan, nggak tega juga, lebih baik kita udalah, cingcay aja. Tapi yang jelas program Bantuan Uang Muka ini sangat baik, sangat bagus. Nah kemudian untuk penyempurnaan dalam implementasinya, mulailah kita mengadakan rapat-rapat pembahasan .. namun sampai hari ini, Alhamdulillah belum keluar-keluar ini Perpresnya yang baru, jadi dari jaman Mbak Tuti, ketua Settag Bapertarum tahun 2005, kemudian dilanjutkan Alisjahbana, lanjut lagi, kita lobby-lobby ke setneg, segala macam, nggak tembus juga.. sampai kemarin kepemimpinan Pak Yasin Kara, nggak tembus juga, nggak tahu juga dimana masalahnya. Yang saya dengar, katanya ini rencananya akan dibuat setingkat Undang-Undang, undang-undang kesejahteraan.

### **Undang-Undang Kesejahteraan PNS, Pak?**

Bukan hanya PNS, tetapi PNS, TNI/Polri, dan seluruh pegawai. Saya rasa masing-masing itu kan punya peraturan sendiri. TNI/Polri punya ASABRI, PNS punya sendiri, kemudian ada juga Jamsostek, nah ini yang rencananya ingin digabung, jadi keliatannya, di DPR sana itu ada rencana untuk menggabung, namanya memaduserasikan, coba kamu cek di buku saya ada itu, memaduserasian. Biasanya, DPR sebagai organ legislative yang berfungsi untuk melakukan

legislasi, itu belum mampu untuk memadukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kesejahteraan. Oleh sebab itu, dalam undang-undang ini kita mengusulkan adanya tabungan wajib perumahan. Artinya apa? Artinya itu bahwa nantinya semua pekerja di Indonesia, baik TNI/Polri, PNS, dan swasta dipotong gajinya untuk tabungan perumahan, dipotongnya sekian persen, jadi bukan dalam bentuk rupiah besarnya seperti Taperum sekarang, jadi pakai persentase, jadi akan tetap ketika gaji naik maka potongan sekian persennya dari gaji pokok, tidak perlu diubah-ubah lagi. Contoh kayak di Singapur, kayak di Malaysia. Kayak di Negara-negara lain, di China, di Amerika, mereka punya Tabungan Perumahan. Nah kita di Indonesia direncanakan punya juga, namanya Tabungan Wajib Perumahan, TWP namanya, Tabungan Wajib Perumahan. Jadi solusinya, selama itu (miss). Kalau Bapertarum itu kan hanya PNS tok, dipotong, dikumpulin. Nah ASABRI hanya TNI/Polri tok, Jamsostek hanya Jamsostek aja. Jamsostek lebih parah lagi, Jamsostek itu dipotong gaji pekerja, tidak ada unsur perumahan, hanya unsur jaminan social aja, nanti dari dana Jamsostek dikumpulkan di Bank, keuntungannya diambil untuk biaya rumah, nah kan itu udah nggak jelas, nggak bagus. Jadi nanti itu rencananya semua orang, baik itu PNS, TNI/Polri kek, mau pekerja apa kek, dipotong gajinya, sekian persen, kan gitu. Nah, yang dipotong siapa? Jadi, disamping gaji orangnya dipotong, juga perusahaannya ikut nyumbang, jadi lebih besar kan? Jadi dari manusianya dipotong dan dari sisi perusahaan juga mereka nyumbang, termasuk kalau PNS, Negara itu nyumbang ke TWP, ke satu lembaga tadi. Jadi kayak di Singapur, tidak ada lagi orang yang tidak punya rumah.

Nah, tadi pertanyaan kamu, kenapa tidak diubah-ubah sampai sekarang? Kata kuncinya adalah, banyak kepentingan disitu. Banyak kepentingan.

### **Lagi2 kembali ke politik ya pak? Tarik menarik kepentingan?**

Ya. Makanya saya katakan, kebijakan itu erat kaitannya dengan politik, siapa mendapat apa, lihat nggak kamu dibuku yang saya tulis itu, dibalik siapa mendapat apa, ada juga dengan cara apa? Jadi dalam kebijakan public kamu tahu, siapa mendapat apa, kemudian dengan cara apa? Kalau Demokrat caranya begini, tuh sekarang kan, Nazaruddin, Anglina Sondakh. Golkar begini, itu begini. Jadi semua, begitu, ya memang demokrasi begitu, di Negara lain juga begitu. Cuma di Negara lain, caranya betul-betul legal. Jadi kenapa orang bermain politik, partai politik itu seharusnya dia punya dia fatsoen politik, atau etika politik, nah etika birokrasi public juga ada itu. Nah di Indonesia, kalau seandainya itu terjadi ya, kita sedang dalam masa, dalam era reformasi. Coba lihat Amerika, berapa puluh tahun dia, seratus tahun dia baru demokrasi baik, nah kita kan baru mulai '98, baru 12 tahun, jadi kalau masih compang-camping begini, wajar, sesuatu yang wajar. Banyak euphoria-euforia demokrasi. Rakyat digosok dikit langsung, SMA tawuran, mahasiswa tawuran antar kampus, kerusuhan macam-macam. Namun, tidak bisa dikatakan bahwa pemerintah salah, itu memang harus dilalui seperti itu, suatu proses demokrasi tidak mungkin adem-adem saja, harus melalui apa namanya, naik-turun.. tapi coba nanti seandainya digaungkan ada musuh bersama, misalnya komunis, musuh bersama kan komunis, seandainya digaungkan isi musuh bersama, komunis, nah langsung semua bersatu. Nanti kalau digaungkan lagi isunya Malaysia, bersatu lagi. Yah seperti itu, nggak usah dimasukin, hanya

selingan aja. Yang penting, yang mau saya tekankan disini, dalam ilmu yang kamu pelajari, kebijakan public, adalah bagaimana Pemerintah merumuskan kebijakan public, nah dalam kebijakan public itu kan domainnya ada tiga, pertama namanya formulasi public policy, kedua implementasi public policy, dan ketiga evaluasi public policy. Nah kamu kan disini membahas evaluasi, kan? Nah, kalau saya suka evaluasi itu menggunakan buku Grindle, itu adalah maskotnya, wajib baca kamu, cari buku Grindle, buku public policy, disitu ada pembahasan Grindle dia memilah-milah formulasi kebijakan public, implementasi kebijakan public, dan evaluasi kebijakan public. Nah kalau kita membahas evaluasi evaluasi, kita lihat bagaimana kebijakan ini, tepat nggak ini, kemudian bagaimana kelanjutannya, apakah diterminasi, seperti itu. Yang jelas kalau saya suka dengan teori Grindle. Cobalah kamu baca buku itu, cari buku itu tahun '60-an, coba ada nggak buku itu, saya dapat di Untag Surabaya. Kamu baca khusus chapter yang membahas tentang evaluasi. Itu aja. Jadi memang ketika kita mengevaluasi, ingat ya, kamu perhatikan peristiwa yang melingkupi suatu kebijakan, bagaimana kebijakan dalam waktu dan tempat yang sama diimplementasikan, tetapi hasilnya tidak sama, itu namanya fenomena social, nah administrasi public itu fenomena social, social-politik yang sifatnya dinamis. Kenapa dinamis? Karena dalam proses ini ada kepentingan-kepentingan, jadi kamu harus tahu, bahwa membuat kebijakan itu harus bisa mengakomodir semua kepentingan, kemudian harus bisa memilah-milahnya, ini penting dan tidak penting, nah untuk penting dan tidak penting Nah itu kira-kira. Saya mau Tanya, apa yang kamu tahu tentang evaluasi?

**Evaluasi merupakan proses penilaian (jawaban dipotong oleh narasumber)**

Ya, evaluasi itu adalah momen sesaat, dia bisa mundur ke belakang, saat berlangsung, kemudian kedepan seperti apa. Ada symptom-symptom. Nah kamu harus lihat, kenapa ada symptom-symptom, begini, oh ini.. kamu bisa lihat, ada masalah kan, kalau kebijakan taperum masalah bantuannya nggak cukup, timbul pertanyaan kan, kenapa nggak cukup? Ohh jaman dulu, kaitkan dengan jaman dulu kodisinya seperti apa, kamu lihat sistem politik saat itu, sistem administrasi Negara saat itu, SANRI kan ya, kamu ingat waktu itu revolusi politik itu tahun '93, nah '98 itu terjadi reformasi, dalam era 5 tahun reformasi itu kan masih panas-panasnya, jadi kamu harus melihatnya komprehensif, jangan melihatnya hanya sekedar masalah yang tersurat. Lihat pada masa itu masalah yang tersirat itu apa. Coba kamu lihat pada '93 keppres itu ada, kemudian '98 Soeharto tumbang. Nah kemudian pada saat itu kan kira-kira lima tahun itu kan ada percaturan politik, apa waktu itu? Jadi, maksud saya begini, kamu evaluasi jangan hanya melihat satu sis saja, tapi kamu melihat situasi politik pada masa itu seperti gimana. Nah nanti kamu akan sadar bahwa, oh pantas ini terjadi karena ada ini. Nah nanti kedepannya gimana? Kamu harus lihat bahwa negative yang lalu, harus bisa jadi positif kedepan. Misalnya, dalam konteks kebijakan taperum ini apa? Harus ada keberpihakan kepada PNS, di buku saya ada jelas itu, ada dibahas bahwa harus ada Political Will dan Goodwill. Jadi buku saya kan tentang Politik Perumahan Rakyat, nah PNS kan bagian dari rakyat, untuk mendukung keberpihakan pada PNS ini harus ada Political dan Goodwill. Jadi pemimpin itu harus ada political will, jangan hanya ngomong doang, nah SBY ngomong doang! Coba lihat 10 tahun pemerintahan dia. Jadi, kalau kamu mau menyimpulkan, kenapa begini,kebijakan ini tetap saja seperti ini. satu, permasalahan

keberpihakan pemimpin. Coba kamu lihat itu Taperumkan dasar hukumnya KEPPRES KAN? SIAPA YANG BIKIN? PRESIDEN! Jadi kalau sampai saat ini kebijakannya masih begitu-begitu aja, ya presidennya gak beres! Saya ngomong jujur aja, saya kasar, ceplas-ceplos, blak-blakan. KALAU PRESIDENNYA BERPIHAK PADA PNS, YA RUBAHLAH ITU KEBIJAKAN! Sekarang? Mana dia urus itu PNS, dia sibuk dengan urusannya Anglina Sondakh, sibuk dengan Nazaruddin, sibuk dengan Anas Urbaningrum, sibuk dengan maling-maling itu kan.

Terus apa yang mau kamu tanyakan ke saya? Jadi sudah dapat bayangannya ya? Ingat ya bahwa Bapertarum itu dalam rangka tanggung renteng, saling membantu, gotong royong, kebersamaan, seperti apa yang ada dalam nilai-nilai Pancasila, diterapkan dalam Bapertarum. Itu tujuan awalnya.

**Jadi gini, pak, saya sudah sempat wawancara dengan Kepala Sub Divisi Bapertarum terkait dengan revisi kebijakan, Keppresnya, memang sudah digodok dari tahun 2000, tadi Bapak bilang sejak 2005, namun ternyata selalu terhambat di Kementerian Keuangan. Di Buku Bapak juga ada tulisan tentang itu. Itu yang ingin saya tanyakan mengapa Kementerian Keuangan tidak setuju dengan revisi kebijakan itu? Apakah itu bentuk dari ego sektoral?**

Iya betul itu, kita itu kehilangan jejak, jadi begini, uang PNS yang dipotong itu kan 40% nya ada di Kementerian Keuangan, kemudian 60% dikelola oleh Bapertarum. Nah kalau yang dikelola oleh Bapertarum itu tanggung jawabnya jelas, apa segala macam auditnya jelas, nah yang di Kementerian Keuangan itu nggak jelas kemana uangnya. Ok? Nah alasan kementerian keuangan menghimpun 40% ini katanya kalau misalnya dananya kurang ini bisa nombok. Nah coba dipikir mana mungkin nombok kalau Bapertarumnya dikelola secara akuntabel, secara professional, kan begitu. Itu aja persoalannya. **PERSOALANNYA DIA (KEMENKEU) NGGAK MAU KEHILANGAN 40% UANG TAPERUM.** Coba cek disana ada 5 TRILIUN, uang PNS itu diserap, dan tidak jelas kemana uangnya. **KAMU TULIS APA ADANYA DI TESIS KAMU ITU, KALAU UANG YANG 40% DI KEMENTERIAN KEUANGAN ITU NGGAK JELAS KEMANA UANGNYA!** Yang dapat tuh oknum, oknum pejabat sana.

**Memang nggak ada lembaga auditnya, Pak?**

TIDAK PERNAH DI AUDIT.

**Kalau Bapaertarum kan punya auditor internal dari SPI, kemudian dari eksternal juga ada BPK dan BPKP?**

Nah, iya betul. Ada auditnya kan? Ada KAP yang menangani juga, akuntan publiknya. Nah kalau Kemenkeu apa? Paling ada Irjenya. Taulah Irjen begitu-begitu aja. BPKP? SAMA. IRJEN, BPKP, SAMA SAJA. KPK nggak masuk kesitu. Pernah saya tulis di Koran, masukkan KPK ke situ, saya tulis itu di Koran, saya minta KPK masuk ke situ, audit itu uang PNS yang dipotong ada disitu. Saya nggak takut ngomong begini, saya berani tanggung jawab. Ada 5 triliun itu

uangnya. Coba itu, uang itu, katanya uang itu ditempatkan di Bank Tabungan Negara, nah kita Tanya ke BTN, nggak ada itu katanya. Nah uang itu kalau di bank kan berbunga, SBI aja berapa bunganya? 5% kan? MALING SEMUA. Jadi kamu baca buku saya itu fenomena birokrasi rente, rent seeker, nah kalau begitu terus mentalnya pejabat, mulai Presiden, istri presiden, partainya, mana beres Negara ini. Buku saya tadi, sebenarnya intinya itu banyak yang diedit, itu bukan karakter saya di buku itu, karena pertama kali buku itu ditulis, sangat keras. Kemudian diedit oleh tim editor, mereka bilang “Bang, jangan begini lah ,Bang,, Abangkan juga PNS, masa mau menulis kayak begini”.. saya bilang, ya terserah kau lah gimana. Makanya sekarang bahasanya, isinya agak halus kan? Bahasa-bahasa “ditengarai”.. kayak-kayak gitu lah, itu bukan bahasa saya. Saya tuh orangnya keras. *To the point*. Jadi editornya memang dari wartawan, dosen, dan satu lagi agamawan. Nanti sekitar bulan Oktober, pas ulang tahun saya, nanti ada edisi kedua, jadi saya sharing ke beberapa universitas di Indonesia, kemarin terakhir saya ke ITB Itu kemudian nambah jadi ada bab 12, saya perbaharui isinya, kemudian saya simpulkan lagi. Di buku yang sekarang kan bab 11 nya nggak bunyi, nah ini saya sempurnakan lagi lebih operasional, mau diapakan ini? Itu saya rasa yang perlu kamu ketahui. Yang jelas, kamu harus bisa kembangkan penelitian kamu ini, kalau nggak maling-maling itu seneng . kamu baca buku saya kan? Latar belakang saya seperti apa? Saya dulu orang bina marga, PU, kalau mau saya tetap disana, saya udah kaya. Tapi saya balik arah, ngurusin perumahan rakyat. Karena saya itu sekian puluh tahun tidak punya rumah. Pernah diusir-usir. Inipun rumah bukan rumah saya, rumah istri saya, kalau nggak istri saya ngotot ngambil ini, rumah di Kedaung ini, tahun 80an.

Jadi tolonglah dihimbau pejabat-pejabat, Presiden, RUMAH RAKYAT PIKIRIN. Jangan uang Negara digunain nggak jelas. Perhatikan perumahan rakyat. Nah akan lebih bagus kalau PNS, TNI/Polri juga diperhatikan. Kemudian dibentuk, dijadikan satu lembaganya. Jadi factor penentu semua itu adalah Kepemimpinan: Political Will dan Goodwill, kemudian struktur Kelembagaan, dan Peaduserasian peraturan perundang-undangan. Nah itu penting, tiga hal pokok itu, dari tujuh yang saya tulis di buku, masuk 3 yang untuk bapertarum. Political Will dan Goodwill dari Pemerintah, dari atas sampai bawah, yang terkait tentunya, dan yang kedua adalah Kelembagaan, dan ketiga adalah Peaduserasian peraturan perundang-undangan.

**Kalau secara kelembagaan, Pak, memang Bapertarum itu lembaga non structural dan tidak dapat alokasi dari APBN?**

Iya, nah seharusnya Bapertrum itu pertaturannya harus jelas, dimulai dari Undang-Undang, ya, jadi dimulai dari Undang-Undang. Nah ini kan nggak, nggak betul itu. Jadi artinya dana PNS itu dikelola ketuanya Presiden Bendaharanya Presiden. Nah peraturan ini harusnya dibuat setingkat undang-undang, nah makanya dalam Undang-Undang Nomor 1 disebutkan “perlu dibuat undang-undang tentang tabungan perumahan”, gitu.... JANGAN KEPPRES LAGI, UNDANG-UNDANG! Sebab Keppres, nanti kalau presidennya dari Parta Golkar, ikut maunya Golkar, padahal PNS, Polri itu apolitik kan? Dia tidak tunduk pada pemerintah, tapi dia tunduk pada Negara, intat ya, PNS, TNI/Polri, dia bukan instrumennya Pemerintah, tapi instrumennya Negara dalam menjalankan mesin

birokrasi Negara, menjalankan keamanan Negara oleh TNI, ketertiban di dalam oleh Polisi itu.. bukan kepentingan masing-masing partai, kayak si Anas Urbaningrum, pakai mobil plat nomornya palsu nggak ditangkap, kan nomor mobilnya palsu, sedangkan orang lain ditangkap! Nah kalau begitukan polisinya memihak partai tertentu.. nggak bener itu, itu yang harus dibasmi. Jadi mahasiswa-mahasiswa ini lah yang harus memulai.. dan mahasiswa yang merubah Negara ini.

**Menurut Bapak perlu ada alternative kebijakan selain Taperum? Kan disini ada program bantuan uang muka, misalnya nanti Keppresnya sudah diubah, kemudian perlukah ada alternatif kebijakan lain yang mampu mendukung program BUM-KPR ini? Mungkin pembangunan perumahan PNS**

Jadi gini ya, yang sekarang Keppres yang mau diubah ini kan peraturan presiden ya, yang sedang diupayakan ini kan merubah nilai potongannya dalam bentuk sekian rupiah menjadi presentase. Adadua alternative, apakah mau diubah besarnya, nilai rupiahnya, atau persentasenya. Kalau saya cenderung setuju yang persentsi, karena dia lebih fleksibel, kalau gaji PNS naik, nggak perlu lagi merubah perubahan yang ada. Itu yang kedua, memang *scheme* bantuan itu harus diperinci lagi, jadi jenis bantuannya apa, untuk siapa, nilainya berapa, itu harus jelas, kalau pinjaman apa, bantuan apa. Yang ketiga, itu DATA TENTANG PNS ITU HARUS AKURAT.

**Nah terkait dengan data memang saya juga kurang setuju, karena banyak data yang tidak valid**

NAH ITU SUMBERNYA DI BKN ITU, BKN MEMANG BRENGSEK SEMUA. Sekarang di BKN itu DATANYA TIPU-TIPU SEMUA. Tanpa data, nggak mungkin kita bisa bikin kebijakan yang baik. Ketuanya si Ali Topo, itu siapa.. kepala BKN, deputinya Ibu Sri Surahman, saya Tanya itu, mana bu itu data PNS yang bener.. orang Cuma 4 jutaan kok PNS.. itu masalah pendataan, kemudian masalah penempatan, uang itu dikelola oleh lembaga yang transparan, coba yang sekarang gimana, INI KAN UANGNYA PNS! JADI DIMANFAATKANLAH UNTUK KEPENTINGAN PNS.. Buat apa coba yang 40% di Kemenkeu? Buat apa?

**Investasi, Pak.**

Alah itu, coba sejak tahun '93 sampai sekarang, apakah ada itu investasi dimanfaatkan untuk kepentingan PNS? kemana tu uang? Jadi ya gitu, penempatan, penempatan uang tu yang jelas, kelembagaannya, auditnya, dan berkaitan dengan orang-orang yang bekerja harus professional. Sekarang ini di Bapertarum memang SDM nya kurang bagus, tidak professional. Seharusnya orang-orang yang tahu bidang perumahan, tentang financial, keuangan, hukum, perbankan, nah itu yang saya lihat sampai sekarang memang SDM nya masih lemah dia.

**Maksudnya SDM di Sekretariat Tetap Bapertarum PNS pak?**

Ya, di secretariat tetap itu, yang menempel di Kemenpera, nanti Menperanya partai A, ikut kepentingan partai A, jadi susah memang, ganti pejabat, ganti pula kebijakan, itu masalah kebijakan ya. Tapi, yang penting sekali selain tadi masalah kebijakan tu, bahwa seharusnya, PNS itu, atau Bapertarum itu, atau lembaga apapun itu namanya, harus punya Land Banking, untuk membuat rumah-rumah bagi PNS, mesti ada tanah, Land Banking, jadi tanpa tanah, kan nggak ada rumah. Ya toh? Kalau nggak ada tanah gimana mau buat rumah banyak? Gampang kalau pemerintah mau, banyak benar tanah-tanah milik pemda, tanah-tanah Negara, tanah-tanah eks BUMN, **AMBIL ITU, BERIKAN UNTUK PNS, GRATISKAN KALAU PERLU**. Karena harga rumah itu tinggi, 40% karena harga tanah 20% administrasi dan perijinan. Nah, kalau pemerintah, kalau saya presiden, saya perintahkan semua kementerian-kementerian, semua tanah yang milik Kementerian, milik BUMN, yang tidak dipakai lagi, diambil, dimanfaatkan untuk membangun perumahan PNS, nah gitu dong SBY tu.. jangan semua dibuat untuk Ambalat, korupsi lagi kan, itu.... Jadi PNS punya tanah kan? Nah kalau dia tanahnya berlokasi di pusat kota, mahal kan? Buatlah apartemen.. kasih murah PNS, buat perumahan PNS. Kan bisa contoh China. Coba kamu tau di kemayoran ada Jakarta Expo? Itu tanah Negara kan? Tapi itu siapa yang megang? Hartati Murdaya. Kau tau siapa itu Hartati Murdaya? Bendaharanya Demokrat. Jadi kembali lagi ke poin satu tadi, Political Will dan Goodwill. Sudah ya, nanti kalau kebanyakan kamu pusing..

