Bank Dunia

Catatan Penting Jaring Pengaman Sosial

2006 ■ No. 3

Subsidi Perumahan

Alasan Intervensi Pemerintah

Beberapa pemerintahan di negara-negara berkembang telah menerapkan sejumlah program pada sisi permintaan untuk meningkatkan akses pelayanan perumahan bagi orang miskin. Dari perspektif jaringan pengaman sosial, alasan utama pentingnya memberikan bantuan pelayanan perumahan adalah anggapan bahwa tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar yang merupakan tanggung jawab pemerintah untuk turut serta dalam menyediakan tempat tinggal, terutama dalam situasi yang sulit. Di negara-negara transisi, memberikan bantuan bagi orang miskin melalui pendanaan di sektor perumahan dapat meringankan situasi sulit yang tengah dihadapi akibat dari kebijakan pemerintah untuk meningkatkan harga. Pemberian bantuan di bidang perumahan dalam beberapa kasus dapat membantu untuk melaksanakan sejumlah reformasi kebijakan, seperti pada kasus kenaikan harga ataupun deregulasi.

Program bantuan di bidang perumahan dapat memenuhi tujuan-tujuan kebijakan penting lainnya seperti mendorong kepemilikan tempat tinggal dan mengembangkan sektor perumahan yang berbasis mekanisme pasar. Perumahan dan program infrastruktur yang terkait juga dapat mendukung pembangunan ekonomi dengan membantu masyarakat untuk membangun industri rumah tangga dan mendorong pengembangan komunitas atau revitalisasi insiatif-inisiatif lokal.

Deskripsi Program

Ada dua bentuk program subsidi sisi permintaan yang umumnya saat ini lebih sering direkomendasikan dan diimplementasikan di bidang perumahan, yaitu hibah modal (*capital grants*) dan tunjangan perumahan. Subsidi jenis ini diberikan secara langsung kepada rumah tangga atau dibayarkan secara langsung kepada penyedia jasa perumahan atas nama rumah tangga yang menyewa rumah tersebut.

Hibah modal. Hibah modal adalah subsidi yang diberikan satu kali, dimana rumah tangga dapat menggunakan modal itu untuk membeli, membangun ataupun melengkapi unit rumah atau merehabilitasi rumah yang sudah ada. Hibah ini umumnya bersumber dari proses alokasi dana yang dikeluarkan secara ekplisit dari anggaran pemerintah, sehingga dana yang dikeluarkan tersebut menjadi transparan bagi masyarakat.

Terkadang hibah modal cukup sulit untuk diberikan secara tepat karena umumnya jumlah uang hibah per penerima cukup besar. Sekali dialokasikan dari anggaran negara, hibah ini dapat digunakan untuk membantu penerima tertentu. Hal ini membuat program hibah modal menjadi menarik bagi beberapa kalangan politisi. Untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan dan pemborosan dana, hibah yang diberikan kepada sebuah rumah tangga dapat diberikan secara bertahap mengikuti perkembangan yang terjadi atau seberapa jauh pekerjaan telah diselesaikan dari pembangunan sebuah rumah. Biaya perumahan yang disubsidi ini mencakup mulai dari subsidi yang secukupnya hingga subsidi atas keseluruhan biaya dari tempat tinggal.

Program hibah modal menjadi populer di Amerika Selatan, dimana beberapa pemerintahan mengikuti apa yang disebut "model Chili". Model ini menekankan pemerintah untuk melakukan kebijakan dengan cara:

i) memindahkan tanggung jawab penyediaan perumahan dari pemerintah ke sektor swasta
ii) hibah diberikan sekali saja yang digunakan untuk membeli rumah dan disaat bersamaan pemerintah juga memangkas subsidi yang tidak langsung lainnya, kemudian
iii) membentuk mekanisme yang transparan dalam menyeleksi penerima hibah yang didasarkan oleh pendapatan serta tabungan dari rumah tangga.

Tunjangan Perumahan. Tunjangan perumahan adalah subsidi berkala yang diberikan secara terus menerus kepada pemilik rumah atau kepada pemberi sewa rumah untuk menggantikan sejumlah biaya atas pembelian rumah mereka atau jasa-jasa perumahan. Tunjangan dapat terdiri dari dua bentuk. Dalam bentuk pertama, rumah tangga menerima subsidi yang bersifat tetap dan besarnya subsidi ini tergantung pada harga-harga komponen perumahan di pasar dan rumah tangga tersebut harus membayar selisih antara subsidi yang diberikan dengan total biaya yang dikeluarkan untuk menyewa rumah (atau total biaya untuk pengeluaran perumahan). Dampaknya, setiap rumah tangga akan memiliki kontribusi dana yang bervariasi tergantung pada sejauh mana masing-masing rumah tangga dapat menemukan biaya komponen perumahan yang ekonomis. Pendekatan berbasis norma (*norm based*) ini memberikan insentif yang besar pada rumah tangga untuk mencari sendiri kebutuhan perumahan yang terbaik menurut mereka.

Pada pendekatan yang kedua, pemerintah menentukan sejumlah dana tetap yang harus diberikan oleh sebuah rumah tangga bila ia ingin memiliki rumah sendiri (umumnya ditentukan berdasarkan

Carlo del Ninno mempersiapkan catatan ini berdasarkan H. Katsura and C. Romanik. 2002. "*Ensuring Access to Essential Services: Demand-Side Housing Subsidies*". *Social Protection Discussion Paper No. 0232*. Bank Dunia. Washington, DC.

persentase pendapatannya) tanpa memperhitungkan keseluruhan biaya dari sebuah rumah. Kemudian Pemerintah membayar selisih antara dana yang diberikan oleh rumah tangga tersebut dengan biaya sewa yang harus dibayar semestinya (atau total pengeluaran perumahan) dari sebuah rumah. Dalam sistem seperti ini, yang pada umumnya disebut dengan '*burden limit*', jumlah subsidi akan bervariasi tergantung dari dana yang diberikan oleh rumah tangga. Pendekatan kedua ini memberikan sedikit insentif kepada rumah tangga untuk berbelanja barang-barang kebutuhan perumahan yang terbaik karena dengan pendekatan ini tiap-tiap rumah tangga dapat memberikan jumlah dana yang sama sekalipun dalam skenario yang berbeda.

Tunjangan perumahan, sekalipun namanya demikian, sebenarnya merupakan bentuk subsidi atas berbagai pengeluaran yang terkait dengan perumahan, seperti biaya utilitas dan pemeliharaan. Kenyataannya, banyak program tunjangan perumahan yang didasari pada konsep pengeluaran kotor untuk perumahan, yang mana tunjangan ini merupakan komponen tambahan dalam membiayai pengeluaran sewa rumah, biasanya termasuk juga biaya untuk energi, air, saluran air dan pembuangan limbah. Dengan bentuk seperti ini, tidak mengherankan bila tunjangan perumahan telah banyak digunakan di negara-negara transisi selama beberapa dekade yang lalu. Pada negara-negara transisi, tunjangan ini berbentuk seperti jaringan pengaman sosial dan sering ditujukan untuk melindungi rumah tangga dari dampak reformasi yang menyebabkan meningkatnya harga-harga pemeliharan, utilitas dan sewa.

Bentuk mana yang tepat?

Pembuat kebijakan harus dapat mempertimbangan keunggulan dan keterbatasan dari setiap bentuk yang ada dalam merancang bentuk subsidi mana yang akan digunakan, serta memasukkan kemungkinan adanya perbedaan kondisi masyarakat.

Hibah modal. Kelemahan dari program hibah modal adalah karena program semacam ini umumnya amat kompleks secara administratif dan membutuhkan kemampuan institusional yang besar (meski kemampuan yang dibutuhkan pada program ini lebih kecil ketimbang program tunjangan perumahan dan program ini dapat diimplementasikan secara lebih cepat). Program ini amat berguna dalam situasi bencana alam, dalam mendukung upaya relokasi dan dalam melengkapi program pendanaan perumahan. Berhubung dana tersebut (hibah modal) dapat digunakan untuk membeli atau merehabilitasi rumah yang telah ada atau untuk membangun rumah yang baru, pendekatan hibah modal menjadi efektif pada situasi pasar perumahan yang ketat maupun longgar. Program hibah modal bekerja sangat bagus dalam keadaan dimana sektor swasta telah terbentuk dengan baik sehingga dapat memasok dan merehabilitasi unit rumah. Jika suatu negara memiliki sistem keuangan perumahan, program hibah modal dapat membuat rumah tangga mampu untuk melakukan pinjaman perumahan (dengan menurunkan tingkat suku bunga atas hutang). Dengan memberikan persyaratan kepada rumah tangga untuk turut serta berkontribusi dalam pendanaan perumahan, tingkat subsidi dari program hibah modal dapat secara bertahap diturunkan.

Tunjangan. Program tunjangan perumahan umumnya lebih dapat diterima pada negara-negara yang memiliki kemampuan intitusi yang kuat, lahan tempat tinggal yang dijamin, dan pasokan perumahan yang berkualitas tinggi. Program tunjangan perumahan agaknya tidak cukup tepat untuk situasi di negara-negara miskin dimana negara biasanya menghadapi masalah dalam pembayaran subsidi secara berkala, dan dimana tidak cukup banyak dana bantuan yang dapat diberikan kepada penyewa rumah, atau digunakan untuk membuat rumah dalam jumlah yang besar kemudian diberikan kepada pemilik rumah yang masih memiliki rumah dibawah standar ataupun rumah informal. Selain itu, tunjangan perumahan mungkin tidak akan bekerja dengan baik dalam situasi pasar perumahan yang ketat karena program ini tidak seefektif program hibah modal dalam mendorong secara langsung pembuatan rumah baru. Program tunjangan yang berbasis norma lebih dianjurkan karena distorsi harga yang terjadi masih dalam batas yang diterima.

Kesimpulan. Bila ekonom dan pembuat kebijakan ingin memutuskan program mana yang akan diambil, ada baiknya menghindari program subsidi perumahan yang diberikan secara menyeluruh dimana program ini diharapkan sejalan dengan program yang berbentuk transfer uang, sementara program subsidi semacam itu sebagian masih didasari dari pengeluaran untuk perumahan. Jika pemerintah memiliki program yang berbentuk transfer uang adanya baiknya bila mereka mempertimbangkan untuk menggunakan uang tersebut pada subisidi di bidang perumahan, terutama bila subsidi itu tidak terlampau besar. Namun demikian, keinginan masyarakat atau pemerintah untuk mendorong konsumsi di bidang perumahan dan tingginya biaya potensial yang harus dikeluarkan seringkali membuat program ini tidak dapat dijalankan.

Pada negara-negara yang berpendapatan rendah, besarnya biaya program hibah modal dan program tunjangan perumahan mungkin akan membatasi jangkauan program-program ini untuk rumah tangga miskin. Meningkatkan fungsi perumahan dan infrastruktur yang telah tersedia mungkin akan menjadi jalan yang efektif dalam mengangkat kondisi kehidupan rumah tangga miskin yang banyak menempati rumah informal dengan lahan yang tidak terjamin.

Mungkin hal yang terbaik dari pendekatan program hibah modal maupun tunjangan perumahan adalah program ini menghentikan secara bertahap program-program yang mengintervensi sisi penawaran, dengan cara membantu pemerintah untuk mengurangi keterlibatan mereka dalam membuat rumah secara langsung dan mendorong partispasi sektor swasta untuk turut terlibat.

Seri Catatan Penting Jaring Pengaman Sosial Bank Dunia bertujuan untuk memberikan informasi praktis bagi mereka yang terlibat dalam rancangan dan pelaksanaan program jaring pengaman di seluruh dunia. Pembaca akan mendapatkan informasi teladan (good practice) tentang jenis intervensi, latar belakang negara, tema dan kelompok-kelompok sasaran, serta pemikiran terkini tentang peran jaring pengaman sosial dalam agenda pembangunan yang lebih luas

Bank Dunia, Jaring Pengembangan Manusia
Perlindungan Sosial, Jaring Pengaman Sosial
http://www.worldbank.org/safetynets

Institut Bank Dunia
memberikan pengetahuan dan mendambakan dunia yang lebih baik