IMPLEMENTASI KEBIJAKAN HOUSING FIRST DALAM MENEKAN PREVALENSI KASUS TUNAWISMA JANGKA PANJANG DI FINLANDIA TAHUN 2008-2011

SKRIPSI

UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

Oleh:

NABILA EKA CANTIKA PUTRI

20323008

PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2025

HALAMAN JUDUL

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN HOUSING FIRST DALAM MENEKAN PREVALENSI KASUS TUNAWISMA JANGKA PANJANG DI FINLANDIA TAHUN 2008-2011

SKRIPSI

Diajukan kepada Program Studi Hubungan Internasional

Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya

Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat guna memperoleh

Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional

UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

Oleh:

NABILA EKA CANTIKA PUTRI

20323008

PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2025

HALAMAN PENGESAHAN

Implementasi Kebijakan Housing First dalam Menekan Prevalensi Kasus Tunawisma Jangka Panjang di Finlandia tahun 2008-2011

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat dalam memperoleh
derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional

Pada Tanggal

17 Februari 2025

Mengesahkan

Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Ketua Program Studi

Karina Utami Dewi, S.I.P., M.A.

Dewan Penguji	Tanda Tangan
1. Masitoh Nur Rohma, S.Hub.Int., M.A.	
2. Hadza Min Fadhli Robby, S.I.P., M.Sc.	
3. Irawan Jati, S.I.P., M.Hum., M.S.S., Ph.D.	

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan diterbitkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, 26 Februari 2025

Penulis,



Nabila Eka Cantika Putri

PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya ilmiah independen saya sendiri, dan bahwa semua materi dari karya orang lain (dalam buku, artikel, esai, disertasi, dan di internet) telah dinyatakan, serta kutipan dan parafrase diindikasikan dengan jelas.

Tidak ada materi selain yang digunakan selain yang termuat. Saya telah membaca dan memahami peraturan dan prosedur universitas terkait plagiarisme.

Memberikan pernyataan yang tidak benar dianggap sebagai pelanggaran integritas akademik.

13 Agustus 2024



Nabila Eka Cantika Putri

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL *2*

HALAMAN PENGESAHAN *3*

PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK *5*

DAFTAR TABEL *8*

DAFTAR DIAGRAM *9*

DAFTAR GAMBAR *10*

DAFTAR SINGKATAN *11*

ABSTRAK *12*

ABSTRACT *12*

BAB 1 PENDAHULUAN *13*

1.1 Latar Belakang 13

1.2 Rumusan Masalah 20

1.3 Tujuan Penelitian 20

1.4 Cakupan Penelitian 20

1.5 Tinjauan Pustaka 21

1.6 Kerangka Pemikiran 24

1.7 Argumen Sementara 27

1.8 Metode Penelitian 29

1.8.1 Jenis Penelitian 29

1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian 29

1.8.3 Metode Pengumpulan Data 30

1.8.4 Proses Penelitian 30

1.9 Sistematika Pembahasan 30

BAB II PEMERINTAH FINLANDIA MENGHADAPI PREVALENSI KASUS TUNAWISMA *32*

2.1Penekanan Angka Tunawisma di Lingkup Uni Eropa 32

2.2Pemerintah Finlandia Mendefinisikan Tunawisma 33

2.2Penyebab Tunawisma di Finlandia 33

2.2Respons Pemerintah atas Kasus Tunawisma yang Terjadi di Finlandia 38

2.2.1 Kebijakan Tradisional Staircase 38

2.3Elaborasi Kebijakan Housing First oleh Pemerintah Finlandia 41
*2.3.1Komparasi Implementasi Kebijakan Housing First di 8 Negara Eropa dan di Finlandia*41
2.4Komparasi Kebijakan Staircase dan Kebijakan Housing First 51
BAB III *55*
TEORI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MEMANDANG PENERAPAN KEBIJAKAN HOUSING FIRST DALAM MENEKAN KASUS TUNAWISMA DI FINLANDIA TAHUN 2008–2011 ..... *55*
3.1 Pengaplikasian Teori Implementasi Kebijakan Smith pada Studi Kasus Tunawisma di Finlandia 55
3.2Diskrepansi dan Ketegangan Sosial 55
3.3Idealized Policy/Kebijakan yang Diidealisasikan 59
3.4*The Implementing Organization*/Pihak Pelaksana 62
3.5*The Target Group*/Kelompok Sasaran 66
3.6*Environmental Factors*/Faktor Lingkungan 68
3.7 *Institutions*/Penerapan..... 69
3.8 *Feedback*/Evaluasi..... 76
BAB IV PENUTUP *78*
4.1Kesimpulan..... 78
4.2 Rekomendasi..... 83
DAFTAR PUSTAKA *84*

DAFTAR TABEL

Tabel 1 . Komparasi Tingkat Perkembangan dan Intensitas Penerapan Kebijakan HF (Tsemberis 2019). 42
Tabel 2 . Komparasi Kesiapan Properti, Aksesibilitas, serta Mekanisme Pendukung (Tsemberis 2019). 43
Tabel 3 . Komparasi Dukungan Pendanaan dan Politik selama Implementasi Kebijakan HF (Tsemberis 2019). 43
Tabel 4 . Hasil dari Penerapan Kebijakan HF 2008-2012 (Tsemberis 2019). 44
Tabel 5 . Perbandingan Prinsip Kebijakan Staircase dan Kebijakan Housing First 51
Tabel 6 . Indikator *European Typology and Housing Exclusion* (ETHOS) 66
Tabel 7 . Statistik Kasus Tunawisma Tunggal dan Jangka Panjang Tahun 2008 dan 2011 73
Tabel 8 . Pemetaan Kerangka Kerja Smith atas Studi Kasus Tunawisma di Finlandia 79

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1 . Statistik Tunawisma Tunggal dan Jangka Panjang pada tahun 2008–2011 75
Diagram 2 . Persentase Tunawisma Tunggal Jangka Panjang Tahun 2008-2011 . 75

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 . Rangkaian Proses Implementasi Kebijakan oleh Smith 25
Gambar 2 . Perbedaan Preferensi kebijakan Housing First dan kebijakan Staircase40
Gambar 3 . Konsep Implementasi Kebijakan pada Studi Kasus Eliminasi Tunawisma di Finlandia 82

DAFTAR SINGKATAN

MBS	: *Mortgage-Backed Securities*
GDP	: *Gross Domestic Product*
PHK	: Pemutusan Hak Kerja
GNP	: *Gross National Product*
PAAVO	: *Pitkäaikaisasunnottomuuden Vähentämisohjelma*/program to reduce long-term homelessness
AUD	: *Alcohol-use Disorder*
ADHD	: *Attention-Deficit/Hyperactivity Disorder*
HIV	: *Human Immunodeficiency Virus*
NGO	: *Non-Governmental Organizations*
ETHOS	*: European Typology and Housing Exclusion*
ICM	*: Intensive Community Management*
ACT	: *Assertive Community Treatment*
RESC	: Revised European Social Charter
ECB	: European Central Bank
EMU	: European Monetary Union

ABSTRAK

Finlandia, salah satu negara penyintas dari terjadinya kemerosotan ekonomi pada pembuka tahun 2000. Tunawisma adalah fokus utama dari beragam spektrum kemiskinan yang perlu diselesaikan oleh pemerintah Finlandia. Pendekatan progresif melalui kebijakan Staircase Tradisional dan kebijakan Housing First untuk menekan prevalensi Tunawisma di Finlandia. Pemerintah Finlandia mengadopsi dan mengelaborasi kebijakan Housing First yang sebelumnya telah diimplementasi di Amerika Serikat. Pemerintah Finlandia mengelaborasi pendefinisian tunawisma oleh Amerika Setikat menuju lingkup yang lebih luas dan inklusif. Pada implementasinya, pemerintah Finlandia mengkonstruksi 2 fase utama dari kerangka kerja Implementasi Kebijakan oleh Smith, diantaranya: *Idealized Policy, The Implementing Organization, The Target Group, Environmental Factors.* Penelitian ini menemukan bahwa kesuksesan pemerintah Finlandia dalam mengatasi isu tunawisma selama beberapa tahun melalui berbagai pendekatan dapat dioptimalkan dengan penggunaan kebijakan Housing First dengan menyediakan tempat tinggal untuk tunawisma. Pemerintah Finlandia dapat memodifikasi dan meningkatkan prinsip dasar dari kebijakan Housing First setelah tunawisma terjamin haknya atas kepemilikan rumah pribadi sebagai hak dasarnya.

Kata-kata kunci: Tunawisma, Kebijakan Housing First, Teori Implementasi Kebijakan, Kerangka Kerja Smith.

ABSTRACT

Finland, one of the survivor countries from the outrageous economic downfall in early 2000s. Homelessness is the main focus among broad spectrum of poverty that have to be dealt with by the Finnish government. Progressive approaches performed through traditional Staircase policy to modern Housing First policy to suppress the prevalence of homelessness case in Finland. The Finnish government adopted and elaborated the Housing First policy that has been implemented by the US. The Finnish government elaborated the American definition of homelessness to a broader scope aiming inclusiveness. During the implementation, the Finnish government constructing 4 main phase from Smith's Implementation Policy Framework which are: Idealized Policy, The Implementing Organization, The Target Group, Environmental Factors. The Writer found that the success gained by the Finnish government to tackle homelessness issue over the years through various approaches can be summarized into the better using Housing First policy by providing dwellings to the homeless. The Finnish government may modify and enhance the core principle of Housing First policy after the homeless have their name on the door as an accomplishment of their fundamental right.

Keywords: Homelessness, Finland, Housing First Policy, Theory of Implementation Policy, Smith's Framework.

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Krisis finansial global yang berawal dari adanya anomali *housing bubble* yang memanas di Amerika Serikat hingga pertengahan tahun 2009 berdampak besar pada perekonomian dunia, tidak terkecuali kawasan Eropa. Peristiwa ini berangkat dari kelesuan sektor perbankan, sehingga perbankan membuka kesempatan kepada publik untuk membuka kredit, tanpa ketentuan khusus bagi peminjam. Pinjaman ini yang kemudian dinamakan dengan *Subprime Mortgage* atau Hipotek Subprima. Skema ini diharapkan dapat meningkatkan agregat kredit dan produktivitas sektor perbankan dan meningkatkan kepemilikan rumah (Duignan, 2023). Skema pinjaman sekuritisasi ini kemudian melibatkan sejumlah aktor ekonomi untuk dapat melancarkan strategi pemulihan ekonomi, salah satunya adalah agensi rating untuk merekayasa kelayakan pinjaman yang diberikan. Banyaknya konsumen kredit yang mengalami *default* berujung pada oper hipotek hingga penjualan hipotek dengan harga murah yang akhirnya memunculkan peristiwa *housing bubble*. Peningkatan penjualan rumah dengan harga rendah ini kemudian merugikan pihak perbankan yang menyebabkan sejumlah perusahaan sekuritas seperti JP Morgan dan Lehman Brothers mengalami kebangkrutan.

Tidak hanya merugikan kawasan Amerika Serikat, peristiwa ini turut berdampak kepada ekonomi domestik negara di Eropa. Skema *Mortgage-Backed Securities* atau MBS yang terlihat menguntungkan ini kemudian menarik

perhatian perbankan Eropa untuk andil dalam perhelatan ekonomi yang diinisiasi oleh Amerika Serikat. Hal inilah yang mengawali gelombang real-estate *bubble* memasuki perekonomian Eropa. Belum selesai dengan dampak penurunan ekonomi pasca peristiwa *The Great Recession*, Eropa kembali diguncang dengan adanya peristiwa *Sovereign Debt Crisis.* Finlandia yang merupakan negara di Eropa yang bagian dari European Monetary Union (EMU) di bawah mata uang Euro. Krisis regional ini terjadi dari tahun 2007 diawali dari adanya ketidakseimbangan perdagangan yang berujung pada kegagalan pendekatan *bailout* yang melemahkan sektor perbankan. Mengingat besarnya pengaruh Eropa pada pasar finansial pada bisnis hingga raksasa perekonomian seperti AS dan Inggris, turbulensi ekonomi yang terjadi di Eropa ini turut mempengaruhi keseimbangan bank dan dana pensiun di seluruh dunia.

Kondisi ekonomi ini kemudian memaksa IMF dan European Central Bank untuk melakukan *bailout* untuk menyelamatkan Eropa. Meskipun demikian, Eropa mengalami *sovereign default*, kondisi dimana negara tidak mampu membayar utang. Fenomena Sovereign Debt Crisis ini merupakan fenomena multikausal yang utamanya disebabkan oleh aset ECB yang tidak sehat, instrumen moneter yang sudah tidak prima, dukungan fiskal yang tidak memadai, kebijakan yang mendukung pertumbuhan ekonomi yang sedikit, serta tantangan ekonomi karena likuditas dan kebangkrutan. Bergabungnya Finlandia menjadi bagian dari persekutuan mata uang Euro ini, menyebabkan kondisi ekonomi-politik Finlandia menjadi lebih sensitif terhadap instabilitas (Ullah and Ahmed, 2014, 66). Pelemahan mata uang Euro dan kekacauan ekonomi turut diperparah dengan adanya peningkatan bunga di tengah resesi ekonomi semakin menekan kondisi

perekonomian Eropa. Penurunan harga hingga penjualan rumah merupakan salah satu dampak yang tidak hanya terjadi di Amerika (Berger & Roman, 2020, 43). Meskipun Finlandia sebagai salah satu negara di Eropa yang dikategorikan sebagai negara dengan perekonomian yang resisten atas kontraksi perekonomian yang tergambar dari stagnasi atau improvisasi GDP. Sejumlah perusahaan mengubah strategi menuju ekspansi global dengan mengurangi pegawai yang semula berada di angka 82.000 menjadi 66.000 untuk mengoptimalkan arus pendanaan dalam upaya internasionalisasi yang berdampak buruk pada perekonomian domestik Finlandia (Kaitila, 2015, 9). Peristiwa ini membawa dampak buruk yakni meroketnya angka PHK.

Peristiwa ini membawa Finlandia pada permasalahan kemiskinan. Dalam hal ini, pemerintah Finlandia memaknai penyebab kemiskinan disebabkan oleh kerentanan individu terhadap potensi terdampak kemiskinan yang menjadi titik mula berbagai permasalahan sosial di Finlandia. Implikasi dari kemiskinan meluas hingga terciptanya instabilitas sosial, terancamnya kesehatan, serta melemahnya perekonomian. Faktanya, tidak hanya di negara berkembang saja yang tengah bergulat merumuskan sejumlah pendekatan untuk mengurai kompleksitas permasalahan kemiskinan. Finlandia, menjadi satu dari banyak negara penyintas problema perekonomian. Dalam studi kasus Finlandia, terjadinya inflasi ekonomi pada rentang waktu 1990 hingga menginjak tahun 2000 ini terjadi peningkatan persentase pengangguran drastis menyentuh angka 20%, di sisi lain GNP merosot sejauh 13%. Faktor domino dari permasalahan internal yang melilit dana operasional perusahaan berimbas pada peningkatan angka pemutusan hubungan kerja, lalu lintas keuangan

perbankan yang tidak sehat memperparah inflasi yang terjadi di Finlandia. Kekacauan perekonomian ini diperparah oleh deregulasi pasar finansial, pinjaman dana dilangsungkan baik pada pihak domestik hingga pihak negara lain, untuk dapat melewati masa sulit yang dihadapi saat itu. Faktanya, kebijakan ini terbukti merupakan kebijakan yang terlalu gegabah dan tidak berkelanjutan dan berujung pada ketidakmampuan peminjam untuk menutup biaya pinjaman. Peristiwa ini menjadi titik balik Finlandia dalam mengembalikan kesejahteraan masyarakat sebagaimana sebelumnya (Honkapohja and Koskela 2014, 400).

Kemiskinan dan tunawisma memiliki hubungan kausal yang menyebabkan keduanya berhubungan. Kondisi kemiskinan yang kompleks dapat membawa seseorang pada keadaan tunawisma. Prevalensi kasus tunawisma di Finlandia merupakan buntut panjang dari inflasi perekonomian yang terjadi hingga memasuki tahun 2000 yang turut membebani perekonomian masyarakat. Pada wilayah lain di Finlandia, kurang meratanya akses pendidikan dan keterbatasan akses terhadap lowongan pekerjaan utamanya pada golongan masyarakat menengah ke bawah semakin mempertajam dampak dari permasalahan kemiskinan (Niemelä 2008, 23) (Airio, Moisio, and Niemelä 2005, 253). Pemerintah Finlandia menyadari bahwa permasalahan utama dari fenomena tunawisma adalah karena ketidakmampuan masyarakat untuk menjangkau rumah disebabkan oleh banyaknya kebutuhan primer yang perlu dipenuhi sebelum dapat memantaskan diri dalam hal memiliki tempat tinggal. Sehingga, pemerintah Finlandia mengakomodasi dan memfasilitasi kebutuhan masyarakat dengan menyediakan tempat tinggal di sejumlah kawasan yang telah ditentukan, tanpa

harus mengkhawatirkan kebutuhan lainnya tidak terpenuhi (Tainio and Fredriksson 2009, 181).

Universal Declaration of Human Rights tahun 1948, menggaris bawahi terkait martabat manusia pada pasal pertamanya. Pasal ini menyatakan bahwa martabat manusia tidak hanya hak fundamental seseorang, melainkan juga dasar basis hak dasar manusia. Prinsip ini kemudian mendasari berbagai konstitusi dan kebijakan di berbagai aspek kehidupan Uni Eropa, salah satunya adalah tempat tinggal. Tingginya angka tunawisma di Eropa ini kemudian melahirkan tujuan bersama untuk dapat menawarkan pelayanan dan kemudahan dalam mengakses hunian. Hak sosial atas hunian erat kaitannya dengan tanggung jawab pemerintah untuk dapat menghormati, menjaga, memenuhi, serta melestarikan progres atasnya. Fenomena tunawisma adalah salah satu tanda-tanda yang paling terlihat dan parah dari ketidakhormatan terhadap hak atas tempat tinggal yang layak.

Berdasarkan pada European Social Charter, pasal 31 mengenai hak setiap individu atas tempat tinggal, *"With a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination"*. Uni Eropa melahirkan *European Typology and House Exclusion* (ETHOS) sebagai kriteria tersendiri yang telah disepakati dalam memaknai dan mengkategorikan tunawisma. Lebih daripada hanya sebatas ketidakpunyaan hunian atau orang yang tinggal di jalanan tetapi juga tingkat dependensi seseorang terhadap orang lainnya, pemerintah Finlandia memperluas definisi tunawisma sehingga lebih inklusif yang terbagi pada kategori individu dan keluarga. Dalam daftar klasifikasi tunawisma individu, diantaranya: orang yang tinggal di luar, orang yang tinggal

pada hunian temporer, orang yang tinggal di rumah perawatan, orang yang menumpang tinggal pada keluarga atau teman. Sedangkan, keluarga yang dikategorikan sebagai tunawisma yakni keluarga yang terpisah tempat tinggal karena ketidakpunyaan hunian (Benjaminsen et al. 2020, 153). Upaya identifikasi masyarakat yang terdampak atas kemiskinan, upaya pengklasifikasian status kemiskinan yang disandang oleh masyarakat, perumusan potensi solusi yang akan dilakukan untuk mengakomodasi permasalahan kemiskinan yang dialami oleh masyarakat secara spesifik digencarkan oleh pemerintah Finlandia sebagai wujud pendekatan yang dianggap mampu meminimalisir risiko kemiskinan (Toro *et al*. 2007, 505). Mulanya, negara-negara Uni Eropa telah mencoba sejumlah kebijakan untuk dapat mengentaskan kasus tunawisma, salah satu diantara kebijakannya adalah kebijakan tradisional Staircase Model. Kebijakan ini menekankan pada sejumlah pendekatan dalam mempermudah kehidupan tunawisma, hingga mencegahnya untuk kembali ke status tunawisma. Kebijakan Staircase turut mengedepankan rehabilitasi dibandingkan dengan pemberian akomodasi jangka panjang, yang menjadi fokus utama kebijakan Housing First yang tengah diupayakan Finlandia saat ini (Kõre, Käsk, and Tint 2013, 63). Merasakan ketidakcocokan, pemerintah Finlandia mendeklarasikan penerapan kebijakan Housing First sebagai instrumen pengganti dalam memutus rantai kemiskinan di Finlandia. Kebijakan Housing First pertama kali diinisiasi di Amerika Serikat sebagai upaya darurat memberantas kasus tunawisma. Pemerintah menyediakan tempat tinggal independen yang dapat digunakan hingga masyarakat yang bersangkutan mencapai standar kelayakan dan kemandirian. Tidak hanya itu, demi memperluas jangkauan dan suksesi kebijakan ini, pemerintah juga

melonggarkan persyaratan dan mempermudah kebijakan tinggal bagi golongan yang sebagaimana membutuhkan (Atherton, Atherton, and Nicholls 2008, 289).

Dalam hal ini, Housing First tidak hanya sebuah program, melainkan prinsip, ideologi, serta cara berpikir yang meyakini bahwa kepemilikan atas tempat tinggal merupakan hak dasar dan hak asasi manusia. Melihat dari perspektif kebijakan ini, tempat tinggal tidak diberikan sebagai hadiah karena telah berhasil hidup sebagaimana orang yang mapan, melainkan sebagai pondasi untuk memperbaiki kualitas hidup. Penerapan kebijakan Housing First di sejumlah negara di Eropa bervariasi berdasarkan tingkat komitmen pengembangan kebijakan ini. Dari 12 negara Eropa yang secara aktif menerapkan kebijakan ini, Finlandia merupakan salah satu yang menerapkan kebijakan ini sebagai respon utama atas tunawisma dan menerapkannya menjadi strategi nasional hingga ke daerah. Keputusan pemerintah untuk menggunakan kebijakan Housing First ini dapat dikatakan matang, mempertimbangkan bahwa pendanaan atas program ini tidak hanya berasal dari pemerintah pusat, melainkan didukung pendanaan dari otoritas regional, otoritas lokal/kotamadya, NGO/penyedia layanan atas tunawisma, hingga gereja dan organisasi keagamaan.

Pemerintah Finlandia mengalokasikan sejumlah biaya untuk membangun sejumlah akomodasi untuk menampung tunawisma pada beberapa titik di kawasan Finlandia yang akan ditargetkan akan selesai melalui 3 program utama, yakni PAAVO I, PAAVO II, serta Action Plan. Selain penyediaan tempat tinggal, pemerintah Finlandia turut bekerja sama dengan pihak terkait untuk dapat menggenapi berbagai komponen pendukung seperti keamanan, fasilitas kesehatan, dukungan dalam hal mental dalam hal perawatan dan rehabilitasi, serta berbagai

fasilitas pendukung lainnya (Tainio and Fredrikson 2009, 182). Peningkatan signifikan terjadi selama diberlakukannya kebijakan Housing First di Finlandia. Pemerintah Finlandia berhasil menekan angka tunawisma seminimal mungkin. Tercatat memasuki kuartal pertama tahun 2008, sebanyak 2.931 tunawisma berada di bawah garis kemiskinan. Hingga mengakhiri tahun 2013, pemerintah Finlandia berhasil menekan angka tunawisma hingga 2.100 kasus. Penurunan signifikan ini terus diupayakan oleh pemerintah hingga Finlandia dapat membebaskan diri dari kasus tunawisma dan kasus kemiskinan secara umum (Pleace *et al*. 2015, 59).

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimanakah implementasi kebijakan Housing First menekan prevalensi kasus tunawisma dengan metode pemberian hunian yang diterapkan oleh pemerintah Finlandia dalam rentang waktu 2008-2011?

1.3 Tujuan Penelitian

Riset ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kompleksitas permasalahan kemiskinan dan tunawisma yang terjadi di Finlandia.
2. Untuk mengetahui implementasi kebijakan Housing First yang diambil oleh pemerintah Finlandia pada periode 2008–2011.

1.4 Cakupan Penelitian

Penelitian berfokus pada analisis progres pengimplementasian kebijakan Housing First dalam rentang waktu program *Pitkäaikaisasunnottomuuden Vähentämisohjelma* (PAAVO), tepatnya PAAVO I yang dilaksanakan selama 4

tahun terhitung sejak tahun 2008 hingga 2011 di Finlandia, objektif dari program ini adalah memangkas separuh dari kasus tunawisma jangka panjang (Morales, n.d.). Pada tahun 2008, pemerintah Finlandia mengadopsi kebijakan Housing First sebagai instrumen dalam mengakomodasi permasalahan tunawisma yang akan diselesaikan melalui 3 program utama yakni, PAAVO I, PAAVO II (2011-2015), serta Action Plan (2015-saat ini). Program PAAVO II dan Action Plan merupakan program lanjutan dari hasil implementasi PAAVO I. Mempertimbangkan spesifikasi tujuan pada setiap program, penelitian ini hanya akan meliputi program PAAVO I (2008-2011) terkait pemangkasan kasus tunawisma jangka panjang.

Signifikansi kebijakan PAAVO I dalam mengakomodasi kasus tunawisma salah satunya dengan terwujudnya 1.500 hunian dari target 1.250 hunian. Sehingga, dalam kurun waktu 4 tahun ini, pemerintah Finlandia berfokus dalam melancarkan langkah awal dalam identifikasi dan pengadaan fasilitas pendukung untuk dapat diteruskan pada program PAAVO II dan Action Plan dalam mengeliminasi dan mencegah pertumbuhan dan kekambuhan tunawisma jangka panjang.

1.5 Tinjauan Pustaka

Penelitian ini dimaksudkan untuk dapat meneliti dan menjelaskan lebih lanjut mengenai kebijakan Housing First yang dilakukan oleh pemerintah Finlandia dalam rangka menekan angka tunawisma yang berada di Finlandia. Penelitian dilakukan dengan bersumber dari laporan yang disampaikan oleh Menteri Lingkungan Finlandia Nicholas Pleace, Dennis Culhane, Riitta Granfeldt, serta Marcus Knutägard. Laporan diawali dengan pemaparan keberhasilan kerja

sama antara pemerintah Finlandia dengan pihak ketiga dalam merealisasikan komitmen atas pemberian tempat tinggal bagi para tunawisma. Selain itu, laporan tersebut turut dilengkapi dengan komparasi mengenai implementasi kebijakan Housing First di negara lain seperti di Inggris, Amerika Serikat, serta Swedia. Sebaliknya, penelitian ini meyumbangkan pandangan baru mengenai kritik terhadap implementasi kebijakan Housing First yang telah dilaksanakan. Terlepas dari keberhasilan yang dicapai, pemerintah Finlandia masih mencoba untuk menyempurnakan cakupan implementasi kebijakan yang disesuaikan dengan target masyarakat yang perlu mendapatkan fasilitas dukungan dalam mendapatkan manfaat dari kebijakan Housing First (Pleace *et al*. 2015, 15).

Penelitian berikutnya oleh Iain Atherton dan Carol McNaughton Nicholls, yang beranggapan bahwa kebijakan Housing First hanya mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat dalam jangka waktu pendek, karena dianggap kurang komprehensif dalam menentukan skala prioritas kebutuhan setiap individu. Pada jurnal kualitatif ini, Atherton dan Nicholls turut menambahkan komparasi kebijakan Housing First dengan kebijakan lainnya yang dinilai memiliki efektivitas yang lebih baik, *Continuum of Care.* Kebijakan ini memprioritaskan pelayanan kepada setiap individu masyarakat dengan kebutuhan khusus lebih diperlukan dari sekadar rumah, sehingga dapat memperbaiki kualitas kehidupan tunawisma hingga pada tahap "pengobatan" kemiskinan yang sebenarnya. Penyebab seseorang terjerumus pada kemiskinan dan kondisi yang dialami saat menjadi tunawisma seperti penggunaan narkoba atau penyakit mental yang akut perlu ditindaklanjuti dengan upaya pemerintah dalam mengklasifikasikan golongan tersebut untuk diakomodasi kebutuhan dasarnya dalam hal rehabilitasi,

sehingga kebijakan "merumahkan" tidak hanya dengan memiliki tempat tinggal, tetapi juga memberikan penghidupan yang layak di dalamnya. Penelitian ini turut dilengkapi dengan pengembangan *Continuum of Care* dengan menggunakan studi kasus implementasi di negara Amerika Serikat, Kanada, dan negara di Uni Eropa (Atherton and Mcnaughton Nicholls 2008, 290).

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Deborah Quilgars dan Nicholas Pleace. Penelitian ini berfokus pada posibilitas klien daripada kebijakan Housing First untuk dapat berbaur dengan orang disekitarnya, tanpa adanya stigma di masyarakat. Eksperimen sosial dilakukan di berbagai negara yang mengimplementasikan kebijakan Housing First, tercatat bahwa kebijakan ini mampu menjadi sarana dalam menciptakan komunitas dan kelompok baru. Sehingga, tunawisma yang tengah menikmati fasilitasi kebijakan ini dapat melebur dengan sesama tunawisma yang memiliki latar belakang yang sama dan membentuk identitas baru dan sinergi sosial baik dari segi sosial maupun ekonomi. Selain itu, penelitian ini juga memaparkan peningkatan partisipasi klien terhadap perekonomian seperti halnya kegiatan sukarelawan, pelatihan, bahkan ketenagakerjaan. Pada aspek politik, tercatat bahwa kebijakan Housing First turut mempromosikan dan mendukung partisipasi klien saat pemungutan suara.

Dapat disimpulkan bahwa setiap jurnal di atas memiliki arah pandang yang dapat menggenapi satu sama lain dalam melihat perkembangan implementasi kebijakan. Ketiganya memiliki persamaan topik dalam mengakomodasi permasalahan yang dihadapi selama implementasi kebijakan, baik dari perspektif perluasan cakupan kebijakan; kompleksitas kebutuhan klien yang tidak hanya pada masalah tempat tinggal; serta posibilitas tercapainya

integrasi sosial, yang dimaknai sebagai terjalinnya koneksi antara klien dengan klien lainnya, serta peran serta klien baik pada ranah sosial, ekonomi, maupun politik. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya gagasan terkait penerapan kebijakan HF serta isu tunawisma di Finlandia, penulis akan menjembatani ketiga perspektif tersebut dan mengemasnya dengan Teori Implementasi Kebijakan (Quilgars and Pleace 2016, 1).

1.6 Kerangka Pemikiran

Proses perancangan kebijakan, implementasi, hingga finalisasi hasil dari kebijakan seringkali diproyeksikan dapat berjalan sesuai dengan ekspektasi dari pembuat kebijakan. Meskipun hal tersebut tidak sepenuhnya salah, tetapi terdapat poin tertentu yang membawa kesuksesan dan kegagalan dari suatu kebijakan. Selain aktor pemerintahan, *interest group,* atau pihak ketiga pelaksana (ARA sebagai penyedia hunian yang bekerja sama dengan pemerintah Finlandia dalam suksesi kebijakan HF) turut berperan penting dalam mendukung proses implementasi kebijakan/input keseluruhan daripada hanya berfokus pada output dengan tetap mempertahankan nilai efisiensi dan keberlanjutan. Penting bagi pembentuk kebijakan untuk merancang langkah yang holistik, efektif, dan terstruktur. Selain itu, untuk mengoptimalkan proses implementasi diperlukan sistem pemerintahan yang matang sebagai subjek selama proses implementasi kebijakan (Smith 1973, 197). Selama proses implementasi kebijakan, identifikasi ketegangan sosial berujung pada kemunculan ketidakcocokan yang dapat dikategorikan pada 3 tipe utama, diantaranya:

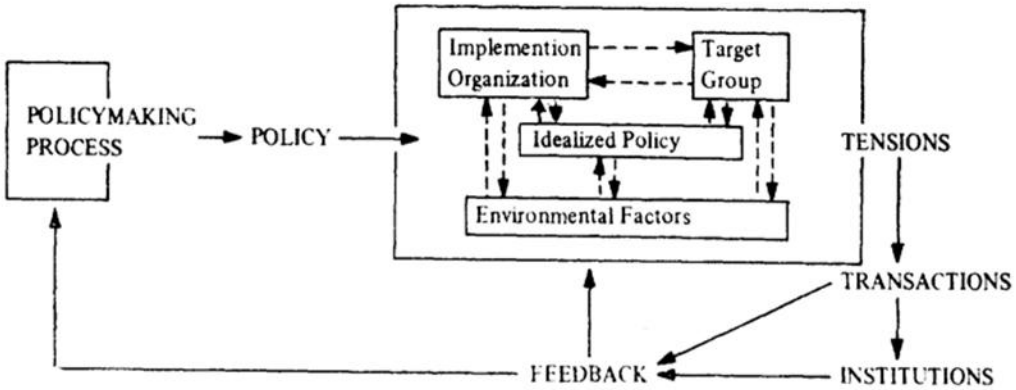
1. Ketidakcocokan/perbedaan antara pola atau tatanan yang sah dan situasi yang tengah terjadi.

2. Ketidakcocokan/perbedaan antara prediksi/penjelasan/ekspektasi dan observasi.
3. Ketidakcocokan/perbedaan antara tujuan yang diinginkan dan pencapaian terkini.

Ketegangan sosial erat kaitannya dengan perubahan yang terjadi pada komunitas sosial yang mendorong terjadinya proses artikulasi, aksi, hingga institusionalisasi. Setelah ketegangan sosial berhasil diakui dan diartikulasi, ketegangan sosial ini baru dapat dikategorikan sebagai kebutuhan. Kemudian dilanjutkan dengan aksi sebagai daya penggerak terhadap sketsa target. Setelahnya, aksi dapat dilangsungkan dengan mempertimbangkan latar belakang tempat dari ketegangan sosial tersebut. Tahap final yakni institusionalisasi, yakni perubahan dari pola lama. Sehingga, ketegangan sosial ini yang akan menjadi faktor utama daripada sebuah proses perubahan.

Setelah merampungkan proses perencanaan kebijakan, proses setelahnya adalah implementasi kebijakan. Konseptualisasi dari proses implementasi kebijakan tergambar pada figur berikut:

Gambar 1. Rangkaian Proses Implementasi Kebijakan oleh Smith



Sumber: (Smith, 1973)

Menyimpulkan dari figur di atas, proses pembuatan kebijakan melibatkan sinergi dari pemerintah dan organisasi terkait lainnya, tidak hanya sinergi ini berperan sebagai legislator tetapi juga sebagai pemantik ketegangan sosial. Hal ini disebabkan karena saat implementasi kebijakan turut memantik interaksi langsung atau tak langsung antara subjek pembentuk kebijakan dengan objek. Empat komponen utama yang memiliki peranan krusial selama proses implementasi kebijakan, diantaranya:

1. ***Idealized Policy,*** yaitu pola atau interaksi yang berusaha untuk dimanifestasi oleh pembentuk kebijakan. Empat kategori dari variabel komponen relevan dari idealized policy, yakni: *Form of the policy* (bentuk kebijakan formal), *Type of policy* (jenis kebijakan), *Programme of the Policy* (program yang dicanangkan), serta *Images of the Policy* (gambaran kebijakan saat dilaksanakan).
2. ***The Implementing Organization,*** organisasi yang bertanggung jawab atas implementasi kebijakan. Sub-komponen utama dari komponen ini adalah struktur dan personel, kepemimpinan dan administratif, serta kapasitas implementasi program.
3. ***The Target Group,*** yaitu sekelompok manusia yang akan menjadi objek/target dari kebijakan yang akan terdampak langsung atau perlu beradaptasi dengan pola baru dari kebijakan.
4. ***Environmental Factors,*** yaitu faktor yang akan mempengaruhi atau terpengaruh proses implementasi kebijakan.

Selama masa implementasi, seringkali pelaku implementasi kebijakan dilandaskan pada pola transaksional. Pola ini seringkali berujung pada hasil yang

tidak berkelanjutan dan seringkali tidak menghasilkan hasil yang optimal. Mempertimbangkan hal ini, diperlukan identifikasi dan langkah lanjutan untuk dapat mencegah adanya pola ini terjadi, dan mengoptimalkan fungsi dari setiap subjek pelaksana kebijakan. Sebaliknya, proses implementasi yang berkelanjutan dan holistik akan berujung pada institusionalisasi kebijakan. Setelah melalui sejumlah proses kebijakan, proses berikutnya akan mengandalkan pola yang telah terbentuk. Tahapan kebijakan yang rapi dan terukur tentu akan sangat membantu manifestasi tujuan kolektif ini. Dilanjutkan dengan pemberian masukan terkait implementasi kebijakan, mengingat interaksi dari hasil implementasi kebijakan dapat memicu terjadinya konflik yang seringkali datang dari keluhan target kebijakan. Pembentukan ulang setelah diterimanya masukan dapat berujung pada kemungkinan untuk dapat meneruskan atau mengakhiri proses (Smith 1973, 197).

1.7 Argumen Sementara

Peristiwa ini, dapat dikaji dengan menggunakan norma neo-realisme. Dimana norma ini meyakini bahwa sistem internasional hanya dapat 2 prinsip yang mendasari yakni, hirarki dan anarki. Dalam studi kasus integrasi kawasan Uni Eropa, prinsip anarki menjadi dasar dari alasan persatuan kawasan. Anarki tidak dalam artian kekacauan dan invasi, melainkan absennya satu pusat pemerintahan dunia atau wasit universal. Setiap negara memiliki pemerintahan yang menjadi prinsip yang mendominasi pergerakan, sehingga hal ini, di dunia internasional menimbulkan kesimpangsiuran. Hal ini akan berpotensi menimbulkan benturan antarnegara di masa yang akan datang. Sehingga dibentuklah kesatuan untuk mengantisipasi ancaman baik dari dalam dan luar

serikat (Wexler 2006, 397). Beberapa ancaman yang mendasari dibentuknya UE adalah: hubungan panas antara Perancis dan Jerman, serta ancaman stabilitas kawasan pasca Perang Dunia II. Selain itu, serikat ini menargetkan penguatan ikatan ekonomi, sosial, dan politik di kawasan Uni Eropa (Gabel, n.d.).

Hal ini berangkat dari menguatnya eksistensi dan pengaruh dari aliansi supranasional Uni Eropa yang mampu mematahkan bipolaritas kekuatan politik pasca Perang Dunia Kedua yang didominasi oleh AS dan Uni Soviet. Diperkuat lagi dengan fakta bahwa turbulensi ekonomi-politik di Uni Eropa turut mempengaruhi kestabilan perekonomian dunia, menjelaskan posisi penting UE pada percaturan ekonomi-politik dunia. Meskipun begitu, UE tidak memiliki tujuan untuk dapat meruntuhkan pola kekuatan global yang tengah menguat saat itu, melainkan dengan tetap berfokus pada pemberdayaan kawasan, salah satunya adalah dengan penyeragaman mata uang, Eurozone. Hal ini dapat dilihat pada masa kemerosotan ekonomi, aliansi ini melakukan *bailout* kepada negara-negara yang rentan mengalami kolaps dengan bantuan IMF dan European Central Bank. Integrasi UE ini dapat dikaji dengan norma neo-realisme yang menekankan pada keseimbangan kekuatan sejak Perang Dunia Kedua, untuk dapat menantang hegemon dan meraih potensi terbaik yang dimiliki (Norris, 2002, 3).

Keputusan pemerintah Finlandia untuk beralih dari kebijakan tradisional Staircase model dengan melengkapi pelayanan tunawisma menjadi pemberian hunian jangka panjang yang juga dilengkapi dengan *continuum of care* atau perawatan berkelanjutan tidak hanya akan memotong rantai tunawisma tetapi juga mencegah terjadinya kekambuhan tunawisma. Implementasi kebijakan ini dapat kemudian melibatkan 4 komponen penerapan kebijakan, diantaranya: *Idealized*

Policy atau formulasi kebijakan ideal yang disesuaikan dengan kondisi ideal yang dicita-citakan oleh pembuat keputusan, dengan menggunakan 4 variabel sub-komponen. Kemudian komponen berikutnya adalah *Implementing Organization* atau organisasi atau pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan yang terdiri dari struktur, personel, kepemimpinan, administrasi, serta kapasitas implementasi. Komponen berikutnya adalah *Target Group*, yaitu sekelompok manusia yang akan ditargetkan sebagai penerima dampak dari implementasi kebijakan. Proses berikutnya adalah *Environmental Factors,* yakni faktor lingkungan yang mempengaruhi. Kebijakan ini terbukti efektif menekan prevalensi tunawisma yang bersinergi pada program PAAVO I dalam rentang periode 2008 hingga 2011.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan untuk menyelesaikan studi ini adalah metode kualitatif dengan menggunakan Pendekatan Studi Kasus yang bertujuan untuk dapat memaparkan efektivitas kebijakan Housing First yang diterapkan oleh pemerintah Finlandia dalam memberantas permasalahan universal, yakni tunawisma (Dewi and Hidayah, n.d.). Metode ini mengumpulkan sejumlah penelitian dan pengalaman pengambilan keputusan terdahulu sehingga dapat menghasilkan penelitian yang bersifat deskriptif (Subadi 2006, 12).

1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian

Subjek pada penelitian ini adalah pemerintah Finlandia. Sedangkan, implementasi kebijakan Housing First yang diambil oleh pemerintah Finlandia untuk memberantas tunawisma akan menjadi objek dari penelitian ini.

1.8.3 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan untuk menyelesaikan penelitian ini berupa metode sekunder yang didasarkan pada dokumen terdahulu berupa laporan pelaksanaan kegiatan, jurnal penelitian, dan dokumen akademik lainnya (Rahardjo 2011).

1.8.4 Proses Penelitian

Penelitian diawali dengan memilah studi kasus dan mencari kebijakan relevan yang akan digunakan untuk menganalisis studi kasus tersebut. Penulisan studi kasus kemudian didasarkan melalui sejumlah sumber akademik yang berasal dari buku, jurnal, laman resmi, dan lain sebagainya. Selanjutnya, peneliti mengkurasi data yang terkumpul dan memproyeksikan data pada bagian pembahasan.

1.9 Sistematika Pembahasan

BAB 1: Pada bab pertama membahas latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, cakupan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, argumen sementara, hingga metode penelitian yang mencakup jenis penelitian, subjek dan objek penelitian, metode pengumpulan data, proses penelitian dan ditutup dengan sistematika penelitian yang berisi rangkaian isi dari penelitian

BAB II: Bab ini berisi pemaparan mengenai pengertian tunawisma melalui perspektif konstitusional Finlandia, kondisi yang meningkatkan prevalensi kasus tunawisma di Finlandia, serta komparasi implementasi kebijakan HF di negara Uni Eropa.

BAB III: Bab ini memproyeksikan penggunaan Teori Implementasi Kebijakan dalam mengakomodasi proses implementasi kebijakan eradikasi tunawisma di Finlandia dalam rentang waktu 2008–2011.

BAB IV: Sebagai pamungkas penelitian, Bab ini berisi kesimpulan penelitian dan saran dari penelitian yang telah dilakukan.

BAB II
PEMERINTAH FINLANDIA MENGHADAPI PREVALENSI KASUS TUNAWISMA

2.1 Penekanan Angka Tunawisma di Lingkup Uni Eropa

Uni Eropa telah menunjukkan komitmen yang kuat dalam menegakkan martabat bagi seluruh individu, salah satunya adalah dengan hak atas hunian layak dan langkah progresif untuk mengatasi dan mencegah terjadinya tunawisma di Uni Eropa. Sejumlah pihak pelaksana dan perjanjian telah dibentuk untuk dpat memgakomodasi berbagai realitas sosial yang dialami di negara Uni Eropa. Sebagaimana termaktub pada badan pengawasan PBB, Committee on Economic and Social Rights (CESCR), mengidentifikasi 7 kriteria hunian yang layak, diantaranya: 1) Perlindungan hukum atas kepemilikan lahan; 2) Ketersediaan pelayanan; 3) Keterjangkauan, kemudahan, serta perlindungan bahaya; 4) Kelayakan hunian; 5) Aksesibilitas, pengawasan dan perhatian komprehensif terhadap kebutuhan klien; 6) Lokasi yang strategis ke pusat pelayanan; 7) Rekognisi atas budaya setiap individu.

Kemudian dalam hal perjanjian, hak atas hunian dapat juga ditemukan pada artikel 31 pada Revised European Social Charter, RESC, lembaga perjanjian ini turut mengisyaratkan setiap negara Uni Eropa untuk dapat: 1) Mendukung akses penyediaan hunian layak; 2) Mencegah dan mengurangi tunawisma, dengan misi dapat menguranginya secara bertahap; 3) Memastikan hunian dapat didapatkan pihak yang membutuhkan (Aldanas 2024, 4). Mengutip laporan dari

Direktorat Jenderal Kebijakan Internal Uni Eropa, Finlandia turut meratifikasi RESC pada 22 Juni 2002.

2.2 Pemerintah Finlandia Mendefinisikan Tunawisma

Seseorang yang tidak mampu mencukupi kebutuhan dasarnya atas kebutuhan sehari-hari hingga tempat tinggal berhak mendapatkan asistensi dari pemerintah. Selain itu, pemerintah Finlandia turut mengikuti kriteria ETHOS yang merupakan indikator yang telah disetujui di Uni Eropa, sehingga definisi tunawisma tidak hanya ketidakpunyaan atas tempat tinggal, melainkan dapat terjadi karena berbagai spektrum pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.

2.2 Penyebab Tunawisma di Finlandia

Negara Uni Eropa meyakini bahwa fenomena tunawisma yang menyelimuti seluruh negara di dunia terbagi 2 berdasarkan perspektif, sosial dan individu. Berdasarkan kedua perspektif diketahui bahwa dengan adanya peningkatan harga hunian tidak sepadan dengan pendapatan rata-rata perorangan pada golongan menengah. Fenomena ini memicu terjadinya kesenjangan sosial dan ketidaksetaraan. “Seseorang yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar atas kehidupan layak, dibenarkan untuk dapat menerima bantuan pekerjaan dan perawatan” adalah salah satu semboyan konstitusi Finlandia. Pemerintah Finlandia memaknai tunawisma pada beberapa spektrum diantaranya, individu atau kelompok yang tidur di luar; tinggal di dalam hunian sementara, karena tidak memiliki hunian tetap yang layak; tahanan yang akan segera bebas dan tidak memiliki tempat pulang; individu atau kelompok yang tinggal di rumah keluarga

atau teman; serta individu/kelompok yang berkelana tanpa tujuan, turut dikategorikan sebagai tunawisma. Lebih daripada itu, definisi tunawisma yang dimaknai oleh pemerintah Finlandia telah berkembang hingga kategori tunawisma jangka panjang, yang memiliki problema parah yang akhirnya melemahkan kondisi perekonomiannya, hingga pada tahap tidak dapat memiliki hunian karenanya, seperti utang, penyalahgunaan narkoba, atau penyakit mental yang menyebabkan seseorang tidak dapat mempertahankan penghidupan yang layak. Tunawisma jangka panjang terhitung setelah seseorang tidak memiliki hunian tetap selama 1 tahun atau lebih, atau dalam kurun waktu 3 tahun terakhir.

Tidak hanya berasal dari ketidakmampuan individu dalam memenuhi dan memantaskan diri atas kepemilikan rumah, melainkan faktor sosial/eksternal seperti: 1) Cepatnya laju urbanisasi dewasa ini turut meningkatkan angka pertumbuhan di wilayah urban. Di satu sisi, berkat urbanisasi banyak kesempatan baru yang terbuka, pertumbuhan ekonomi, serta perkembangan infrastruktur terjadi sambung menyambung. Sebaliknya, urbanisasi turut meningkatkan tunawisma urban. Disparitas ekonomi dan struktural merupakan faktor utama yang mempengaruhi tingginya angka tunawisma. Selain itu, ekspansi urban yang terus menggeliat semakin memojokkan tunawisma sehingga menimbulkan fenomena eksklusi sosial, yang membuat tunawisma semakin sulit mendapatkan pekerjaan, akses kesehatan, dukungan pelayanan, yang seharusnya mampu menjadi batu lompatan bagi tunawisma untuk dapat memperbaiki kualitas kehidupannya (Bose et al. 2023, 1). 2) Ketidakmampuan agen hunian memenuhi permintaan atas hunian dikarenakan harga pasaran yang tinggi, hal ini mendorong terjadinya kelangkaan hunian. Selain itu, pada faktor struktural, ketidakpastian

hukum dalam memberikan proteksi sosial, yang seharusnya dapat mengakomodasi kebutuhan individu atau kelompok dalam hal memberikan keringanan biaya hunian dan kebutuhan hidup. Apabila hal ini tidak diatasi sebagaimana mestinya, maka hal ini tentu dapat memperparah kondisi perekonomian individu atau kelompok yang berujung pada kasus tunawisma. Dalam mengakomodasi kasus tunawisma di negaranya ini, pemerintah Finlandia menerapkan strategi mutakhir kebijakan publik Housing First yang terbukti membawa Finlandia menjadi negara di Eropa yang berhasil menekan angka tunawisma di saat negara di Eropa lainnya mengalami peningkatan angka tunawisma. 3) Faktor berikutnya adalah karakteristik individu yang dapat mencerminkan kondisi dan kerentanan individu, utamanya pada hal-hal yang membawa individu ke "lubang" tunawisma. Salah satunya adalah penyalahgunaan obat yang dialami seseorang sehingga menyebabkannya tidak mampu mempertahankan tempat tinggalnya. Isu kesehatan mental dan adiksi menjadi faktor fatal yang direkatkan pada ketidakmampuan seseorang untuk memiliki kehidupan layak sebagaimana umumnya, sehingga memerlukan asistensi dan perawatan khusus oleh tenaga ahli yang akan disediakan oleh pemerintah Finlandia. Dalam hal isu kesehatan mental baik dalam tingkat rendah seperti depresi hingga kondisi yang memerlukan kelainan psikiatrik yang parah, individu menjadi lebih rentan dan tidak termotivasi dalam bekerja dan mempertahankan hunian, ditambah lagi kesehatan individu dan hubungan sosial yang turut mempengaruhi. Faktor ini saling mempengaruhi berdasarkan hasil riset yang menyatakan bahwa, "Semakin parah tingkat tunawisma, maka semakin buruk juga tingkat kesehatan mental seseorang". Di sisi lain, individu yang tidak bekerja

dan terkena isu kesehatan mental, akan semakin kesulitan untuk memenuhi kebutuhan ekonominya, keputusan untuk mengambil utang akan memberikan dampak pada memperburuknya kredibilitas individu yang bersangkutan saat mencari hunian di kemudian hari, yang dalam hal ini apartemen sebagai hunian temporer (Koivisto 2019, 11).

Pemerintah Finlandia menaruh perhatian khusus pada penyalahgunaan obat psikotropika yang menjadi sebab-akibat seseorang terjerumus pada kondisi tunawisma. Tingginya angka narkoba turut berdampak pada kematian dini, disabilitas, stigma dan permasalahan sosial lainnya. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa *Alcohol-Use Disorders* (AUD) di Finlandia seringkali terjadi pada usia 30–64 tahun utamanya pada laki-laki, masyarakat dengan rentang usia 18-26 tahun (younger adults), orang yang belum menikah, janda, dan orang dengan riwayat perceraian (Peña et al. 2018, 512). Meskipun terdapat penurunan signifikan terhitung sejak tahun 2000 hingga 2011, pemerintah Finlandia masih berupaya keras untuk dapat mengontrol penyalahgunaan obat dan alkohol dan meminimalisir peredaran bebasnya di pasaran. Pemerintah Finlandia turut memberikan perawatan kepada individu dengan riwayat AUD dan penyalahgunaan opioid yang dibawahi langsung oleh Menteri Urusan Sosial dan Kesehatan untuk dapat mendorong kesadaran atas kesehatan dan kesejahteraan bersama, termasuk upaya pencegahan atas penyalahgunaan yang sebagai dampak dari AUD dan penyalahgunaan produk opioid lainnya.

Permasalahan tunawisma erat kaitannya dengan penggunaan narkoba, bahkan menurut penelitian separuhnya memiliki riwayat penyakit mental dan depresi. Mulanya, peredaran amfetamin secara ilegal meningkat secara signifikan

pada awal tahun 2000, penggunaan dari amfetamin cukup beragam, salah satunya adalah pengobatan depresi dan ADHD. Meskipun begitu, segala bentuk penggunaan produk psikotropika yang tidak disarankan oleh dokter justru akan memberikan efek buruk jangka panjang bagi penggunanya. Kelemahan fisik, psikologis, serta permasalahan tunawisma akut lainnya yang dapat mempengaruhi tingkat konsentrasi yang akan mempersulit jalannya perawatan. Tidak hanya itu, persebaran narkoba melalui jarum suntik membawa buntut permasalahan baru yakni penyebaran HIV. Penggunaan jarum suntik secara bergilir oleh orang dengan riwayat penggunaan narkoba dan penyakit HIV menjadi momok baru bagi pemerintah Finlandia. Dalam hal ini, pemerintah Finlandia mengutamakan kebijakan yang memiliki tendensi pengawasan, pengobatan, serta perawatan dibandingkan dengan hukuman atas penyalahgunaan opioid dan AUD yang bekerja sama dengan tim yang ahli dalam hal pengobatan narkoba. Meskipun demikian, pemerintah Finlandia tetap mencatutkan peran polisi sebagai *prohibitionist* dalam hal menegakkan peraturan larangan penggunaan opioid dan turut menggandeng aktor perawatan dalam hal pencegahan bahaya yang mungkin ditimbulkan (Selina et al. 2012, 66).

Salah satu hal yang mempersulit upaya rehabilitasi pasca penyalahgunaan narkoba adalah, pengguna yang seringkali adalah seorang pengangguran, yang hidup sendiri karena tidak memiliki keluarga, sehingga akan sulit untuk dapat memberdayakan diri dan mencukupi kebutuhan sehari-hari apabila tidak mendapatkan bantuan oleh keluarga. Pada lingkungan sekitar, pengucilan oleh lingkungan sekitar merupakan salah satu dampak yang dirasakan oleh tunawisma yang juga merupakan seorang penyalahguna narkoba karena seringkali dianggap

sebagai s*ubstance abuse*. Penyalahgunaan ini sangat mempengaruhi diri sendiri, orang lain hingga lingkungan sekitar. Beberapa diantara permasalahannya adalah pikiran untuk melakukan bunuh diri, depresi akut, dan penyakit mental lainnya. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah Finlandia menyediakan hunian yang disertai dokter untuk dapat memenuhi kebutuhan klien pada rentang waktu tinggal yang telah ditentukan, sehingga klien dapat mendapatkan rasa aman, nyaman, dan pemulihan (Rönkä and Virtanen 2009, 40).

Permasalahan berikutnya yang menimpa pengguna narkoba adalah marginalisasi sosial yang dialami. Tidak hanya disebabkan oleh stigmatisasi yang dilekatkan masyarakat, tetapi juga keinginan untuk menghindari orang lain karena ketakutan dan rasa malu yang dirasakan oleh pengguna. Kompleksitas permasalahan tunawisma ini memerlukan penyelesaian komprehensif untuk dapat mengoptimalkan upaya pemberian perawatan pasca aktivitas, ditambah lagi dengan upaya rehabilitasi yang disediakan oleh pemerintah yang akan menentukan kebijakan jangka panjang yang komprehensif dengan bantuan.

2.2 Respons Pemerintah atas Kasus Tunawisma yang Terjadi di Finlandia

2.2.1 Kebijakan Tradisional Staircase

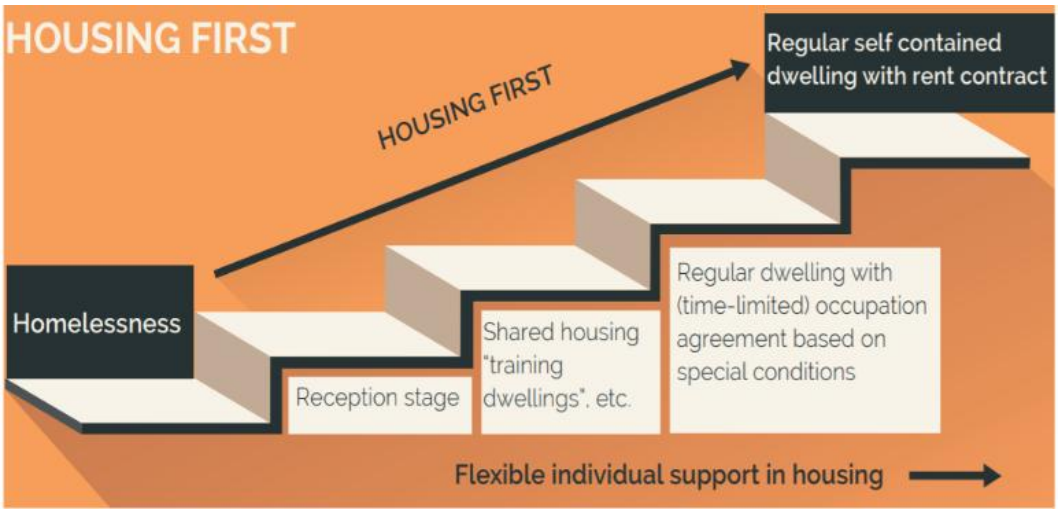
Strategi nasional atas tunawisma telah diadopsi dan diterapkan oleh sejumlah negara maju di Eropa, berdasarkan sejumlah analisis dan evaluasi hingga dapat menyesuaikan realitas negara tersebut. Pada 2010, Dewan Perwakilan Eropa mengadopsi strategi baru dengan menetapkan prioritas baru hingga 10 tahun ke depan. Otoritas Eropa menargetkan penyelesaian isu

kemiskinan untuk dapat mendukung terciptanya inklusi sosial secara khusus untuk dapat mengurangi angka kemiskinan. Oleh karenanya diperlukan eksaminasi holistik untuk dapat mengidentifikasi dan menguraikan kompleksitas permasalahan tunawisma yang terjadi. Dengan terealisasinya strategi nasional atas tunawisma yang mengutamakan kesejahteraan rezim, pemerintah Finlandia telah berhasil mencapai tahap awal formulasi kebijakan yang ditujukan kepada kelompok termarginal. Finlandia merupakan salah satu negara Nordik yang menganut demokrasi sosial negara yang sejahtera. Hal ini juga dapat meningkatkan keterlibatan NGO semasa proses implementasi kebijakan, negara dengan tendensi politik yang liberal akan semakin terbuka terhadap kontribusi aktor nonpemerintahan. Selain itu, pemerintah di negara Eropa telah mengubah pendekatan dengan tendensi kepada prinsip kebijakan Housing First, serta perubahan terlihat pada langkah-langkah baru yang diambil untuk memerintah. Pemerintahan yang sebelumnya cenderung tradisional, kaku, dan terbatas menuju pemerintahan yang fleksibel dan menggunakan seluruh sumber daya yang dimiliki oleh pemangku kekuasaan (Benjaminsen and Dyb 2010, 123).

Finlandia merupakan salah satu dari negara di Eropa yang berlomba-lomba dalam menekan prevalensi kasus tunawisma, sebagai salah satu upaya dalam menunaikan tanggung jawab atas kesejahteraan berkelanjutan dan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakatnya. Sejumlah kebijakan holistik yang dilakukan pemerintah untuk dapat memperluas kesadaran politik dan masyarakat terkait isu tunawisma dan meningkatkan pemahaman terkait penyediaan pelayanan yang dapat menghasilkan sebuah kerangka kerja komprehensif yang

mampu mengantisipasi dan mengakomodasi kasus tunawisma jangka panjang terjadi.

Gambar 2. Perbedaan Preferensi kebijakan Housing First dan kebijakan Staircase



Sumber: (Nicholas Pleace, 2016)

Inisiasi kebijakan Staircase diharapkan dapat mengatasi munculnya perasaan "terbatas" karena adanya stigma di tengah masyarakat terhadap tunawisma yang dianggap sebagai gaya hidup, pemberian pelayanan sepantasnya kepada variasi spektrum kebutuhan tunawisma perlu menjadi prioritas utama. Meskipun begitu, kebijakan ini dinilai tidak efektif, mengingat setiap individu tunawisma memiliki keragaman dan kompleksitas kondisi yang bervariasi, yang akan menyulitkan proses pemberian "perawatan" melalui kebijakan Staircase (Koivisto 2019, 11). Pemerintah Finlandia menggunakan kedua kebijakan, baik Traditional Staircase dan Housing First Model keduanya memiliki perbedaan terkait cara kerja dan capaian. Kebijakan Housing First pada implementasinya merupakan kebijakan yang *person-centered* yang lebih menekankan pada otonomi dan kemampuan seseorang untuk dapat menata kembali tujuan pribadi dengan

mempertimbangkan pemberian hunian sebagai salah satu langkah dasar untuk mencapai kemandirian. Di sisi lain, Kebijakan Staircase tradisional berfokus dalam hal pemerataan pemberian bantuan kepada sebanyak-banyaknya orang yang membutuhkan disertai anggapan bahwa penyediaan kebutuhan dasar seperti makanan, akses kesehatan, serta akomodasi temporer merupakan hal yang secara terukur dan fundamental dalam menghadapi permasalahan tunawisma yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar sehari-hari. Pemberian hunian secara bertahao yang diawali dengan penempatan tunawisma pada hunian masal, hal ini dinilai tidak memberikan privasi dan ruang berkembang bagi individu.

2.3 Elaborasi Kebijakan Housing First oleh Pemerintah Finlandia

2.3.1 Komparasi Implementasi Kebijakan Housing First di 8 Negara Eropa dan di Finlandia

Tercatat terdapat 19 negara di Eropa yang melaporkan terkait strategi nasional dalam mengentaskan kemiskinan, 8 diantaranya menggunakan Kebijakam Housing First sebagai instrumen penekan prevalensi tunawisma yang telah didapuk menjadi strategi nasional dan diturunkan hingga ke tingkat lokal. Dengan disertakannya tabel ini, diharapkan mampu meningkatkan fidelitas terhadap kebijakan Housing First yang dapat dinilai dari versatilitas dari kebijakan HF yang mampu diterapkan di sejumlah negara dengan realitas sosial yang beragam (dengan penyesuaian). Mengutip dari Housing First Report, Europe Hub, berikut Komparasi atas berbagai aspek selama diterapkannya kebijakan Housing First di Eropa.

Tabel 1 . Komparasi Tingkat Perkembangan dan Intensitas Penerapan Kebijakan HF (Tsemberis 2019).

	Finlandia	**Prancis**	**Irlandia**	**Italia**	**Norwegia**	**Spanyol**	**Inggris**	**Republik Ceko**
Status Implementasiasi	T	BC	BC	BC	BC	BL	BC	BL
Intensitas Pelaksanaan	RU	T	*HL*	*HL*	T	T	*HL*	T
T : Terlaksana; BC : Berkembang Cepat; BL : Berkembang Lambat; RU : Respon Utama; T : Lingkup Kecil; HL : Housing-led								

Dari tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa Finlandia merupakan negara yang memiliki komitmen kuat dalam menerapkan kebijakan HF untuk menekan angka tunawisma, sebagaimana terlihat program telah terlaksana dan HF digunakan sebagai program utama dalam merespon kasus tunawisma dengan turut mengakomodasi kebutuhan kompleks tunawisma, sebagaimana esensi dari kebijakan HF. Sedangkan di negara lain, Perkembangan baik dalam hal cakupan dan signifikansi terlihat bervariasi dibedakan dengan tingkat kecepatan penyebaran. Selain itu, sejumlah negara seperti Irlandia, Italia, serta Inggris mendukung penerapan kebijakan dengan adanya layanan lainnya untuk merespon kompleksitas kebutuhan tunawisma, pendekatan yang daimbil adalah *housing-led* yang mengedepankan penyediaan rumah secara masif dan cepat, tetapi tidak lebih komprehensif dari kebijakan HF. Perbedaan dari kebijakan HF dan pendekatan Housing-led adalah cakupan penyediaan hunian, dan seberapa komprehensif kebijakan tersebut mengakomodasi kebutuhan kompleks tunawisma.

Tabel 2. Komparasi Kesiapan Properti, Aksesibilitas, serta Mekanisme Pendukung (Tsemberis 2019).

	Finlandia	**Prancis**	**Irlandia**	**Italia**	**Norwegia**	**Spanyol**	**Inggris**	**Republik Ceko**
Kapasitas	TC	TC	TC	C	TC	TC	TC	TC
Mekanisme	M	S	M	SS	M	SS	S	S
Aksesibilitas Hunian	RM	Mo	SS	S	RM	SS	SS	S
C : *Cukup;* ***TC :*** *Tidak Cukup;* ***RM:*** *Relatif Mudah;* ***Mo :*** *Moderat;* ***S :*** *Sulit;* ***SS :*** *Sangat Sulit;*								

Berdasarkan tabel di atas, ketersediaan properti yang terjangkau masih menjadi permasalahan dalam hal penyediaan hunian bagi tunawisma. Hal ini akan berdampak besar pada fidelitas negara dalam menerapkan kebijakan HF di waktu yang akan datang. Meskipun begitu, mekanisme cadangan tetap dilancarkan oleh sejumlah negara untuk mempermudah perolehan hunian bagi tunawisma dengan meningkatkan pembangunan dan pembelian rumah dengan harga murah. Berikutnya, aksesibilitas hunian seringkali baru tersedia di wilayah ibukota, dan wilayah pusat dan prioritas pengembangan. Dalam hal ini dibedakan dari tingkat kesulitan tunawisma untuk menemukan hunian yang berafiliasi dengankebijakan HF.

Tabel 3. Komparasi Dukungan Pendanaan dan Politik selama Implementasi Kebijakan HF (Tsemberis 2019).

		Finlandia	Perancis	Irlandia	Italia	Norwegia	Spanyol	Inggris	Republik Ceko
Sumber Dana	**Otoritas Lokal dan Regional**	S	S	S	S	S	S	U	S
	Pemerintah	U	U	U	U	U	S	U	*N/A*

	Pusat								
	NGO/Penyedia Layanan	S	S	S	U	-	S	*N/A*	S
	Galang Dana	-	S	-	S	-	S	S	-
	Organisasi Keagamaan	S	*N/A*	-	S	-	S	S	S
	Filantropis	-	*N/A*	S	-	-	-	S	*N/A*
U : Utama; S : Sebagian; - : Tidak ada; N/A : Data tidak ditemukan									
Dukungan Politik		**Finlandia**	**Perancis**	**Irlandia**	**Italia**	**Norwegia**	**Spanyol**	**Inggris**	**Republik Ceko**
	Tingkat Kota	K	S	S	K	S	K	S	S
	TIngkat Desa	S	S	S	-	S	-	S	-
	Tingkat Nasional	K	K	K	K	S	-	S	-
***K :** Kuat; **S :** Sebagian; **- :** Tidak ada*									

Dukungan dalam hal *political coverage* dan pendanaan penting untuk dapat melestarikan upaya pemberantasan tunawima. Dalam hal pendanaan, sejumlah pemangku kebijakan telah menyalurkan kontribusinya baik penuh maupun sebagaian, hal ini dilakukan dalam rangka manifestasi tujuan nasional. Sedangkan *political coverage* diperlukan dari tingkat lokal hingga nasional untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman atas program yang sedang berjalan, serta dalam upaya mendorong meningkatnya kerja sama baik dengan lembanga pemerintah maupun non-pemerintah.

Tabel 4. Hasil dari Penerapan Kebijakan HF 2008-2012 (Tsemberis 2019).

	Finlandia	**Perancis**	**Irlandia**	**Italia**	**Norwegia**	**Spanyol**	**Inggris**	**Republik Ceko**
Efektivitas Biaya	√	√	×	√	×	×	√	√
Adiksi dan Kesehatan Mental	×	√	×	√	×	×	√	√
Ketersediaan /Hunian	×	×	×	√	×	×	√	×

Tabel di atas menggambarkan 3 komponen utama dari indikator keberhasilan kebijakan HF, berangkat dari kekhawatiran atas pemenuhan kompleksitas kebutuhan dasar tunawisma di Finlandia. Meskipun demikian, data di atas masih memerlukan uji keabsahan, mengingat beberapa negara tidak memberikan kepastian statistik dari indikator di atas. Sehingga hal ini mampu menjadi pertimbangan dalam meningkatkan performa penyelesaiaan kasus tunawisma.

Perancis menerapkan kebijakan Housing First yang dinamakan dengan program *"Un Chez-soi d'abord"*. Kebijakan ini diterapkan pada tahun 2011--2016 yang meliputi kota Lille, Marseille, Paris, serta Toulouse. Serupa dengan Finlandia, Prancis juga berangkat dari "hak atas tempat tinggal". Kebijakan ini difokuskan dalam memberikan pelayanan terhadap tunawisma yang memiliki isu kesehatan mental yang parah dan kebutuhan yang kompleks, dengan memberikan pelayanan kesehatan mental dengan skema Assertive Community Treatment (ACT), pemberian pelayanan kesehatan mental secara intensif dan terintegrasi kepada komunitas. Dukungan fleksibel yang diberikan selama yang dibutuhkan dan klien memiliki hak untuk menentukan perawatan yang akan diterima. Setelah klien dirumahkan, akan disediakan tim profesional yang akan berkunjung secara rutin untuk memberikan dukungan dalam hal kesehatan, hunian, pekerjaan, serta kewarganegaraan. Permasalahan utama dari penerapan kebijakan ini di Prancis adalah harga properti yang mahal, stigma kuat dari penyedia properti, keterbatasan hunian yang berkualitas, kurangnya kerja sama dengan layanan pendukung, upah pekerja rendah. Kebijakan ini 80% difasilitasi oleh sektor swasta dan 20% oleh penyedia hunian sosial. Pendanaan penyediaan rumah dan

kesehatan berasal dari negara. Intervensi Housing First ini menuai kesuksesan hingga berlanjut hingga kini, dengan program yang telah dielaborasi (Estacahandy, Agha, and Roebuck, n.d., 159).

Kebijakan Dublin Housing First (DHF) yang dilaksanakan oleh Irlandia diawali dengan menerapkan pendekatan "housing-led" yang turut didukung dengan pendekatan "Support to Live Independently" yang menargetkan klien dengan kebutuhan dukungan yang bersifat moderat untuk dapat keluar dari kondisi tunawisma dengan menghidupkan esensi hidup mandiri dan integrasi kembali di komunitasnya. Meskipun begitu, pendekatan ini tidak mengakomodasi klien dengan kebutuhan yang lebih kompleks. Demonstrasi program kerja ini dilaksanakan di Dublin tahun 2011. Irlandia menggunakan penggunaan "microsystem of recovery" dengan menggunakan peran dari adanya interaksi sosial hingga terbentuknya sebuah hubungan. Dalam hal ini dapat berupa keluarga, saudara, atau tetangga. Selama implementasinya, DHF berhasil menorehkan keberhasilan dengan merumahkan 76 dari 100 klien, diperkirakan 88% klien berhasil dirumahkan selama 12 bulan terakhir. Dilanjutkan dengan 89% pada tahun selanjutnya. Meskipun begitu, kebijakan HF mengalami sejumlah hambatan, seperti: kurangnya ketersediaan hunian disebabkan oleh adanya yang mem krisis hipotek, skeptisme terhadap kebijakan HF. DHF merupakan fasilitator HF terbesar di Finlandia yang mendayakan sejumlah kalangan multidisipliner untuk bergabung dalam suksesi agenda ini (Manning, Greenwood, and Kirby 2018, 33).

Spanyol meluncurkan program "Habitat" mulai dilaksanakan pada Agustus 2014 sebagai gerak lanjutan dari implementasi kebijakan HF dengan RAIS Fundación sebagai penyelenggara sistematis pertama. Telah dilakukan

persiapan untuk dapat memastikan sumber daya dan landasan politik yang jelas sejak tahun 2012. Di Spanyol, pemerintah lokal dan regional merupakan pihak yang paling bertanggung jawab atas pemberian pelayanan kepada tunawisma, karena akan sulit bagi pemerintah pusat untuk menangani ke-19 daerah yang ada di Spanyol. Proses identifikasi dan penempatan klien pada program yang tepat sehingga dapat mendapatkan pelayanan yang tepat mengalami berbagai kendala, diantaranya: permasalahan eksklusi sosial yang dialami oleh tunawisma tidak menjadi bagian dari agenda politik; kekurangan hunian murah; kurangnya komitmen untuk memberikan pelayanan jangka panjang; kesulitan pendanaan untung program *housing-led*; banyak kota madya di Spanyol yang masih menggunakan pendekatan Staircase; kesulitan implementasi prinsip HF "Choice and Control"; kurangnya data dan penelitian atas tunawisma sehingga sulit menentukan kebijakan. Sejumlah pihak yang dilibatkan seperti: pendanaan dari Kementerian Kesehatan, Pelayanan Umum dan Kesetaraan; dukungan dari kota madya dalam menyediakan hunian atau dukungan ekonomi; Bank Foundation La Caixa; perusahaan swasta; dan pihak lainnya. Habitat kemudian diimplementasikan sebagai agenda negara yang berfokus di Madrid, Barcelona, serta Malaga. Habitat memberikan solusi permanen pada kebutuhan kompleks dari tunawisma atas eksklusi sosial yang dialami, dengan memberikan hunian tanpa syarat, serta kebebasan klien untuk menentukan pelayanan yang dibutuhkan dan diinginkan (Bernad, Yuncal, and Panadero 2016, 63).

Implementasi kebijakan Housing First di Italia dilaksanakan pada tahun 2014. Implementasi kebijakan didasarkan pada 10 poin utama, yakni: Tempat tinggal merupakan hak dasar; keputusan pribadi klien; Tempat tinggal

menggambarkan keputusan klien yang baik dan terjangkau; klien membayar sewa dari 30% pendapatannya; tim multidisipliner; filosofi pengurangan bahaya; integrasi layanan atas kesehatan, sosial, dan pekerjaan; pendekatan penyembuhan; kunjungan rutin ke rumah; merekrut orang dengan pengalaman atas kesehatan mental dan adiksi; kesempatan untuk memilih hunian; hunian dan tempat pelayanan terpisah, kebebasan memilih perawatan kesehatan mental atau detoksifikasi yang diinginkan, penggunaan pendekatan *Assertive Community Treatment* dan *Intensive Community Management* (perawatan intensif untuk klien dengan gangguan mental). Sejumlah hambatan yang dialami, yakni: komitmen pemberian layanan jangka panjang; pembayaran sewa 30% dari pendapatan; perumahan bagi masyarakat tanpa adanya hibah sewa; Hal ini disebabkan karena tidak ada standar upah minimum yang diberikan kepada tunawisma, serta mayoritas dari organisasi yang terlibat pada program HF tidak didanai oleh publik (Consoli et al. 2016, 83).

Strategi nasional Norwegia untuk mengurai angka tunawisma diawali dengan pendekatan *housing-led.* Selama penerapannya, pemerintah Norwegia mengupayakan beberapa hal, diantaranya: tidak ada yang boleh tinggal di pengungsian darurat setelah dibebaskan dari penjara, tidak boleh ada penawaran pengungsian yang belum jelas kualitasnya, maksmal 3 bulan untuk tinggal di tempat tinggal sementara. Pemerintah kotamadya Norwegia memiliki otonomi tingkat lanjut dalam hal penyediaan layanan. Layanan kesejahteraan kecuali kesehatan akan disediakan oleh pemerintah setempat. Selain itu, penyediaan rumah dan aksesnya juga termasuk bagian dari tanggung jawab pemerintah kotamadya, termasuk di dalamnya memastikan dan

meningkatkan kualitas layanan. Sayangnya, implementasi kebijakan HF di Norwegia belum mengakomodasi kebutuhan atas perawatan mental dan adiksi, hal ini disebabkan karena kurangnya kompetensi profesional yang mendukung (Dyb 2017, 16).

Mengutip dari laman Pontis Foundation, Republik Ceko turut menggunakan kebijakan HF dalam menekan angka tunawisma. Kebijakan ini dimulai di Brno, yang diawali dengan keputusan untuk mengakomodasi 50 keluarga tunawisma. Target dari program ini adalah keluarga menengah ke bawah yang mengalami penyitaan aset. Keluarga ini kemudian ditempatkan di pemukiman masyarakat umum, kemudian dilakukan pengawasan dan disediakan pekerja sosial untuk memberikan pelayanan. Sistem perumahan sosial hanya berjalan di beberapa kotamadya, hal ini dikarenakan terdapat perbedaan prinsip yang dianut oleh kotamadya yang ada di Republik Ceko. Beberapa diantaranya menerapkan pendekatan *housing ready* (penyediaan rumah disertai dengan adanya tingkatan dukungan sosial yang berbeda-beda). Di satu sisi, penggunaan pendekatan HF dengan 8 prinsip utama HF juga diterapkan di beberapa kotamadya. Beberapa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah adalah: bantuan terkait hunian, asistensi hukum dan konseling, kontak sosial (hubungan dengan keluarga dan teman). pencarian kerja, serta manajemen keuangan. hambatan operasional yang dialami, yakni: kurangnya perumahan yang menguntungkan dan tidak ada landasan hukum yang jelas terkait perumahan sosial; dokumen yang tidak lengkap; kurangnya dukungan finansial, penelitian medis, kepemilikan hewan; pengalaman buruk pada layanan tertentu; toleransi atas konsumsi alkohol; lamanya waktu penempatan hunian; gangguan mental; permasalahan privasi; serta

kedinamisan lingkungan yang mempengaruhi (Glumbikova, Rusnok, and Mikulec 2020).

Implementasi HF di Inggris, penyediaan hunian dengan menggunakan berbagai skema, salah satunya adalah sewa pada perumahan sosial dan privat yang tersebar di seluruh wilayah operasional. Pelayanan diberikan dengan perbandingan 1:10, 1 pekerja akan ditugaskan untuk melayani kebutuhan 10 klien. Kelompok target dari kebijakan HF di Inggris adalah orang dengan sikap anti-sosial dengan latar belakang konsumsi alkohol, narkoba, serta kasus kriminal. 78% klien berhasil dirumahkan pada Desember 2014, meskipun begitu angka ini dinilai belum optimal karena belum mencapai target. Selama implementasi kebijakan ini, telah terjadi pengendalian angka penggunaan narkoba dan alkohol, kesehatan mental dan fisik, integrasi sosial, sikap anti-sosial. Secara keseluruhan, riwayat implementasi kebijakan HF cenderung kontradiktif dengan Finlandia, seperti rendah anggaran dan dalam lingkup yang kecil. Sebagaimana hambatan yang terjadi di negara Uni Eropa lainnya, Inggris juga mengalami hambatan terkait sedikitnya perumahan murah untuk mengakomodasi agenda besar ini (Bretherthon and Pleace 2015, 19).

2.3.2 PAAVO I pada Periode Implementasi Permulaan Kebijakan Housing First

Mengutip dari Policy Fact Sheet, European Construction Sector Observatory. Dalam rangka membuktikan komitmen berkelanjutan dalam memberantas kasus tunawisma, pemerintah Finlandia mencabangkan upaya pemberantasan pada 3 program besar, yakni PAAVO I, PAAVO II, serta Action Plan. Setelah implementasi kebijakan Staircase, pemerintah Finlandia kembali memetakan keberhasilan dan kegagalan dari implementasi kebijakan Staircase

untuk dapat diprioritaskan pada kebijakan tindak lanjut setelahnya. Pada PAAVO I (2008-2011), misi utama adalah untuk mengumpulkan pemegang kuasa untuk mendanai dan mengimplementasikan program. Program ini dilaksanakan dan dikoordinasikan oleh koalisi antara aktor pemerintahan dan nonpemerintahan. Keberhasilan dan menyediakan hunian tetap sejumlah 1.519 unit hunian, ketetapan untuk menghapuskan skema hunian sementara, serta agenda peningkatan intensitas pelayanan menjadi hasil utama dari eksaminasi program PAAVO I. Kebijakan ini kemudian menjadi instrumen baru pelaksanaan kebijakan Housing First untuk dapat memangkas jarak hingga tujuan akhir Finlandia dalam memberantas kasus tunawisma dan menjadikan Finlandia lebih inklusif.

2.4 Komparasi Kebijakan Staircase dan Kebijakan Housing First

Mempertimbangkan fakta bahwa pemerintah Finlandia telah mendapatkan dampak dari kedua kebijakan, penting untuk dapat mengkomparasikan kedua kebijakan berdasarkan perannya dalam menekan prevalensi tunawisma di Finlandia melalui tabel berikut:

Tabel 5. Perbandingan Prinsip Kebijakan Staircase dan Kebijakan Housing First

	Traditional Staircase *(N/A)*		**Housing First Model** (2008–saat ini)
1.	Individu yang mengalami keadaan tunawisma harus belajar untuk dapat hidup stabil setelah memperoleh rumah	1.	***Housing is a human right*** (Kepemilikan hunian adalah hak asasi

			manusia)
2.	Perawatan dan pengobatan untuk fisik dan penyakit mental merupakan prasyarat untuk mendapatkan akses terhadap hunian	2.	***Harm reduction*** (Mencegah terjadinya bahaya)
3.	Perilaku anti-sosial perlu dicegah dan diminimalisir	3.	***Choice and control for service users*** (Pilihan dan kontrol untuk pengguna layanan)
4.	Bebas dari alkohol dan narkoba, serta dalam kondisi kesehatan mental yang baik untuk mendapatkan akses terhadap dukungan dan hunian	4.	***Active engagement without coercion*** (Partisipasi aktif tanpa paksaan)
		5.	***Separation of housing and treatment*** (Tinggal dan perawatan terpisah)
		6.	***Person-centered planning*** (Perencanaan yang mengutamakan kebutuhan orang)
		7.	***Recovery orientation***

			(Berorientasi pada penyembuhan)
		8.	***Flexible support for as long as is required*** (Dukungan fleksibel selama diperlukan)

Terdapat perbedaan mencolok pada prinsip dalam implementasi kedua pendekatan. Pendekatan Housing First tidak hanya mengamandemen proses penerapan, tetapi juga perspektif dalam melihat tunawisma. Kebijakan tradisional Staircase cenderung pragmatis dan memiliki cakupan pelaksanaan yang kaku, sedangkan kebijakan Housing First cenderung sistematis dengan berbagai indikator yang telah dikonstruksi dari evaluasi pelaksanaan. Selain itu, perbedaan terlihat pada tendensi pemberian layanan. Pemberian layanan pada kebijakan Housing First menekankan akan pentingnya mendukung otonomi dan keputusan atau tujuan masing-masing, dengan memberikan bantuan dan dukungan menyeluruh secara fleksibel tanpa syarat. Sedangkan penyedia layanan dengan kecenderungan pada kebijakan traditional Staircase, meskipun setiap individu mendapatkan dukungan yang disesuaikan dengan kebutuhan, mereka tidak mendapatkan kebebasan dalam menentukan tujuan dalam hal kepemilikan hunian tetap. Kebijakan ini seringkali mengutamakan pada pemenuhan kebutuhan dasar, yang mengecualikan kepemilikan rumah, sehingga tujuan ini terkesan jauh dari jangkauan. Sehingga selama proses pelayanan, kedekatan antara pemberi layanan dan klien bukanlah sesuatu yang diutamakan.

Pada akhirnya penyedia dan fasilitator, dengan apapun pendekatan yang digunakan, penyedia harus mengutamakan pemenuhan atas kebutuhan individu dalam hal mengupayakan terjalinnya integrasi sosial, kebutuhan dasar (makanan, kebersihan, serta kesehatan), kelayakan hunian, serta kesejahteraan. Kedua pendekatan perlu menyalurkan dukungan *person-centered* yang berasaskan pada martabat, rasa hormat, serta kemanusiaan terlepas dari riwayat kehidupan klien. Penyedia layanan perlu menjamin terjadinya integrasi komunitas yang akan meningkatkan kecakapan sosial klien yang sebelumnya merupakan orang yang diasingkan (Gaboardi et al. 2019, 1).

BAB III
TEORI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MEMANDANG PENERAPAN KEBIJAKAN HOUSING FIRST DALAM MENEKAN KASUS TUNAWISMA DI FINLANDIA TAHUN 2008–2011

3.1 Pengaplikasian Teori Implementasi Kebijakan Smith pada Studi Kasus Tunawisma di Finlandia

Pada bab ketiga ini, akan dijelaskan mengenai bagaimana teori Implementasi Kebijakan oleh Smith mengakomodasi proses Implementasi Kebijakan Housing First sebagai instrumen yang dipercaya pemerintah Finlandia mampu mengatasi kasus tunawisma di Finlandia. Keberhasilan peneran kebijakan ini di sejumlah negara baik di Eropa maupun di luar Eropa menyebabkan kebijakan ini dipilih oleh pemerintah Finlandia, dengan mempertimbangkan umpan balik dari kebijakan Staircase yang sebelumnya diterapkan dan tidak mendapatkan hasil yang diharapkan, serta pengelaborasian target dari tujuan nasional Finlandia ini. Dalam hal ini akan dijelaskan secara lebih komprehensif 8 proses yang dialami pemerintah Finlandia yang akan dikaji dengan konsep Implementasi Kebijakan Smith.

3.2 Diskrepansi dan Ketegangan Sosial

Meskipun begitu, rangkaian implementasi kebijakan ini pada suatu titik dapat mencapai diskrepansi atau ketidakcocokan antara kondisi ideal dengan realitas yang terjadi, merupakan hal yang mungkin terjadi selama penerapan kebijakan. Sedangkan kebijakan yang diimplementasi seringkali terlihat berbeda

dari saat kebijakan diadopsi. Upaya progresif perlu dilakukan untuk meningkatkan kompetensi dan reliabilitas birokrasi sebagai pihak terpercaya yang berperan sebagai pengarah kebijakan. Permasalahan seringkali terjadi, salah satunya karena ketidakcakapan birokrasi. Pada beberapa waktu birokrasi tidak dapat memenuhi tugas-tugas yang telah dilimpahkan. Di sisi lain, kehadiran agensi sebagai aktor NGO yang bergelut dalam hal penyediaan hunian, seringkali mengadopsi proyek dan sejumlah program untuk dilaksanakan dalam merespon tekanan politik atau untuk mendapatkan insentif finansial. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan posisi sebagai penyelenggara pada bidang yang tengah digeluti yang tidak selalu memiliki tujuan yang seirama dengan pemerintah (Baier, March, and Saetren 1986, 197).

Kebijakan yang diadopsi seringkali lebih dipilih karena mampu menghidangkan ekspektasi bias yang terlihat dapat dicapai dengan mudah. Hal ini mendorong terjadinya *over-optimism* yang seringkali menuai kegagalan, dibandingkan dengan mengadopsi kebijakan yang mampu memicu sikap *over-pessimism*. Keberhasilan dari implementasi kebijakan ini kemudian memunculkan harapan baru. *"Great hopes lead to action, but great hopes are invitations to disappointment"*. Kalimat ini membuka mata pelaksana kebijakan akan adanya potensi dari kegagalan implementasi. Kebijakan Housing First diharapkan mampu mengatasi permasalahan tunawisma yang paling kompleks sekalipun, yang tidak dapat dimanifestasi dengan menggunakan Kebijakan Staircase. Sehingga, meskipun kebijakan Staircase telah indikator capaian dalam rangka mengakomodasi kebutuhan tunawisma, kebijakan ini tidak bisa memberikan solusi terhadap seluruh bentuk tunawisma. Kebijakan ini ditujukan kepada

tunawisma parah yang memiliki penyakit kesehatan yang sangat buruk, apabila syarat ini tidak dimiliki maka klien tidak bisa mendapatkan keuntungan yang ditawarkan.

Setelah beberapa tahun kebijakan ini diterapkan, muncul sejumlah pertanyaan yang mengkonstruksi pemahaman dan pelaksanaan kebijakan Housing First. Pertama, kebijakan Housing First memiliki sejumlah spektrum prinsip yang ditawarkan. Dalam hal ini prinsip apa yang dapat bekerja dengan baik dan tidak, sehingga hasil implementasi tidak bias, karena sejumlah prinsip yang tidak efektif tertutup oleh kebijakan yang efektif. Kedua, prinsip Harm Reduction dinilai kontradiktif dengan prinsip *Choice and Control* yang mengedepankan pengambilan keputusan pribadi. Sebagai contoh, apabila menggunakan kacamata prinsip *Harm Reduction*, tunawisma dengan riwayat AUD akan mendapatkan pengawasan ketat dan sejumlah rangkaian yang dapat memisahkan tunawisma tersebut dengan alkohol, tetapi apabila menggunakan kacamata prinsip *Choice and Control,* hal ini akan menyalahi prinsip kebebasan mengambil keputusan. Hal ini kemudian melahirkan tanda tanya terkait logika dari prinsip *Harm Reduction* dan sejumlah pihak yang mempercayai efektivitas dari penerapan prinsip ini. Ketiga, latar belakang tunawisma dan asumsi dari operasional kebijakan Housing First. Kebijakan ini cenderung diperuntukkan untuk orang yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar atas rumah ditambah dengan kondisi kesehatan mental dan adiksi alkohol dan narkoba. Sedangkan, tunawisma yang ada di masyarakat tidak selalu memiliki riwayat ini, bagaimana kebijakan Housing First mengakomodasi tunawisma yang berasal dari latar belakang PHK atau latar belakang yang cenderung ringan lainnya? Sejumlah pertanyaan ini membawa

pada kesimpulan bahwa kebijakan Housing First turut menyimpan ambiguitas dan diskrepansi antara ekspektasi dan hasil observasi yang dapat memicu tensi sosial (Pleace 2011, 118).

Dalam Implementasi kebijakan, respon yang diberikan terhadap diskrepansi atau ambiguitas implementasi kebijakan mampu memicu tensi sosial yang akan menjadi titik awal terjadinya perubahan sosial. Implementasi kebijakan menggunakan perspektif *bottom-up* menekankan pada bagaimana kebijakan dapat berubah menjadi realitas dengan mengandalkan pembuatan kebijakan yang direfleksikan dari permintaan, kendala-kendala organisasi, serta sumber daya yang terbatas yang didapatkan. Hal ini dapat mengoptimalisasi proses implementasi kebijakan dengan mengandalkan pada navigasi ketegangan dan kontradiksi atas pemahaman kolektif dari pihak terkait, menyalurkan visi kebijakan pada penerapan kebijakan secara konkret, serta mengembangkan kemampuan dan prosedur baru. Institusionalisasi kebijakan ini menekankan pada *purposive action* atau tindakan yang disengaja yang melibatkan pembuatan, mempertahankan serta melakukan penelusuran mendalam terkait bagaimana interpretasi dan praktik yang telah diterapkan dapat kemudian dikembangkan, diproduksi ulang, diartikan, serta ditransformasi melalui sejumlah aktivitas individu dan organisasi pada lingkup lokal. Penerapan kebijakan baru dapat diartikan sebagai perubahan institusional yang disengaja yang ditujukan untuk mengubah peraturan, pelaksanaan, serta struktur nilai yang terkandung pada lingkup aktivitas.

Intervensi kebijakan dalam implementasi kebijakan yang memadukan pemenuhan dan penyediaan kebutuhan dan pelayanan, keamanan sosial, dan

lainnya. Intervensi ini merupakan program yang diinisiasi oleh pemerintah untuk dapat melangsungkan pengawasan dan tindak lanjut. Tujuan utama dari kebijakan untuk dapat meningkatkan keterlibatan pengguna, dan mengembangkan pengalaman dan produktivitas pelayanan. Penyedia layanan ini dapat disesuaikan sebagaimana kebutuhan yang lebih kompleks dengan menawarkan pelayanan yang lebih intensif dan fleksibel. Oleh karenanya diperlukan langkah yang pantas untuk dapat merespon peningkatan tensi saat implementasi kebijakan, beberapa yang dapat menjadi pertimbangan adalah: 1) *Legitimating* atau Legitimasi, dengan melakukan *framing* permasalahan dan solusi secara spesifik, untuk dapat dialokasikan pada masyarakat atau aktor pemerintah yang lebih tinggi untuk dapat segera melangsungkan proses penyelesaian yang sesuai dengan peran masing-masing. 2) *Interpreting* atau Interpretasi, menyatukan pemahaman profesional dan lokal dalam mengartikan dan menginterpretasi peraturan terkait praktik pelayanan yang disertakan dengan pengalamanan pihak terkait. 3) *Shielding* atau Perlindungan, termasuk memprioritaskan sebuah peraturan di atas peraturan lainnya, sehingga dapat terlindungi dari intervensi dan mencegah terjadinya penumpukan yang akan mempengaruhi satu sama lain (Bakkeli 2023, 625).

3.3 Idealized Policy/Kebijakan yang Diidealisasikan

Pola ideal atas interaksi yang diharapkan oleh pembentuk kebijakan. Pada tahapan ini, pemerintah Finlandia memproyeksikan kondisi ideal Finlandia yang berhasil memberantas kasus tunawisma yang memperparah deprivasi kesejahteraan dan kemiskinan yang terjadi di Finlandia, berangkat dari hal ini,

pemerintah Finlandia mengadopsi dan mengadaptasi kebijakan yang sesuai dengan preferensi dan visi misi nasional yakni kebijakan Housing First. Dalam hal ini, jenis keputusan yang dibuat dapat terbebas dari pengaruh faktor eksternal, dalam hal ini pemerintah Finlandia memiliki kuasa penuh atas implementasi kebijakan Housing First yang merupakan kebijakan impor, secara teori pemerintah Finlandia optimis dapat mengatasi permasalahan tunawisma dengan kebijakan ini. Dalam hal ini pemerintah Finlandia perlu memastikan bahwa kebijakan yang diusung perlu legal, berdasar, serta pantas. Sedangkan, tantangan utama yang harus dihadapi oleh pemerintah Finlandia adalah memastikan bahwa kebijakan Housing First lebih komprehensif dan efektif dibandingkan dengan kebijakan tradisional Staircase, sehingga mampu menjadi jawaban yang selama ini dibutuhkan oleh Finlandia dalam mengatasi kasus tunawisma. 4 komponen utama *Idealized Policy*, diantaranya (Susanti, Sunyata, and Patriani 2019, 9):

1. *Form of the Policy,* merupakan hukum, program, atau pernyataan formal yang diusahakan oleh pemerintah. Dalam hal ini, kesepakatan pemerintah Finlandia atas kepastian hukum yang didasarkan pada hak asasi manusia atas kepemilikan rumah yang berusaha diakomodasi dan dicapai dengan menggunakan serangkaian program, salah satunya adalah program nasional PAAVO 1–2 dan program lanjutan lainnya.
2. *Type of policy,* kebijakan Housing First secara teori merupakan kebijakan yang padat, pragmatis, serta memiliki cakupan waktu. Kebijakan ini kemudian dapat dikategorikan sebagai Kebijakan Publik, mengingat peran mayoritas pemerintah Finlandia dalam mencapai tujuan-tujuan, dan harapan untuk dapat terwujud “tanpa kasus tunawisma” hingga tahun 2027.

Kebijakan ini bersifat distributif dengan tendensi penyediaan layanan kepada masyarakat yang dilaksanakan oleh pemerintah. Selain itu, kebijakan ini turut bersifat *self-regulatory,* dimana pemerintah pusat Finlandia memberikan hak otonomi daerah kepada kota-kota besar di Finlandia untuk dapat mengatasi permasalahan tunawisma di Finlandia sesuai dengan kapasitas setiap daerah dengan tetap diadakan fungsi pengawasan oleh pemerintah pusat.

3. *The Programme.* Terdapat tiga aspek utama dari program kebijakan, diantaranya: 1) Selama pelaksanaannya, intensitas dukungan pemerintah Finlandia dapat diukur dengan komitmen pembangunan yang selaras dengan pendanaan yang mencukupi. 2) Pelaksanaan program disesuaikan dengan kebutuhan dasar hingga terkhusus setiap klien sehingga dapat mengakomodasi segala kebutuhan klien dan mempercepat proses independensi diri klien. 3) Pelaksanaan program nasional bersifat universal meliputi seluruh kawasan di Finlandia dengan fokus utama pada 10 kota dengan kasus tunawisma tertinggi, yakni: Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku, Lahti, Jyväskylä, Kuopio, Joensuu, serta Oulu (Ding 2023, 861).
4. *Images of the Policy,* penting untuk dapat mempertimbangkan bagaimana masyarakat melihat implementasi kebijakan berlangsung. Dalam hal ini, Thomas Salmi, klien tunawisma yang memiliki riwayat kecanduan alkohol dan narkoba, berhasil dirumahkan memberikan kesaksian positif. Ia mengungkapkan kepuasannya terkait kebebasan yang dimiliki atas rumah dan masa depannya (Paddison 2019).

3.4 *The Implementing Organization*/Pihak Pelaksana

Pada variabel ini, organisasi pelaksana dapat diperankan oleh birokrasi pemerintahan. Tiga variabel inti yang perlu dipertimbangkan selama prosesnya adalah (Ren 2020, 23):

1. *The structure and personnel*, agensi pelaksana implementasi kebijakan di Finlandia merupakan kelompok aparatur negara yang diberikan tugas spesifik tambahan yang dialokasikan untuk mencapai tujuan nasional atas tunawisma. Sehingga kestabilan, struktur, serta kualifikasi dari setiap personil telah dikurasi. Kegagalan dalam memenuhi nilai-nilai administratif organisasi ini akan berdampak pada kapasitas implementasi organisasi/pelaksana yang tidak optimal.
2. *The leadership of the administrative organization*, merujuk pada preferensi kepemimpinan organisasi/pelaksana yang diharapkan dapat meningkatkan produktivitas kerja organisasi.
3. *The implementing program and capacity,* merupakan kapasitas kemampuan yang dimiliki oleh organisasi/pelaksana dalam mengemban intensitas dan perhatian yang diperlukan dalam mengatur proses implementasi sehingga dapat mencapai tujuan dari program yang tengah dimanifestasi.

Pemerintah Finlandia melebarkan cakupan penyelesaian permasalahan dengan menggandeng sejumlah aktor pemerintahan dan nonpemerintahan untuk dapat turut mengambil peran atas implementasi strategi nasional ini. Implementasi kebijakan Housing First dapat dikategorikan *total success* pada cakupan politik. Mengutip dari laman resmi salah satu pihak ketiga dalam penyedia informasi

terkait tunawisma, serta tiga variabel pertimbangan diatas kemudian akan menyesuaikan pada peran umum agensi pelaksana, sebagaimana berikut (tidak dalam urutan birokrasi):

1. Kementerian Lingkungan, yang memiliki peran utama dalam perencanaan dan pengawasan, perencanaan strategi/program spesial, penasihat, dan pengukuran preventif lainnya dalam melawan kasus tunawisma dan pengecualian atas kepemilikan hunian. The Four Wise Men, merupakan kelompok yang ditunjuk oleh Jan Vapaavuori (Menteri Hunian dan Perencanaan Urban pendahulu) dalam rangka formulasi basis kebijakan awal. Didalamnya tergabung Paavo Voutilainen (Direktur Pelayanan Sosial Helsinki), Hannu Puttonen (Ketua Petugas Eksekutif dari Y-Foundation saat itu), IIkka Taipale (Spesialis Tunawisma Laki-laki, aktivis sipil, dan politikus), serta Eero Huovinen (Uskup asal Helsinki). Peran tersebut turut dibantu oleh Juha Kaakinen yang berperan sebagai sekretaris (Juhila, Raitakari, and Ranta 2022, 501).
2. Kementerian Urusan Sosial dan Kesehatan, yang berperan dalam mendukung ketersampaian pelayanan kesehatan dan sosial (termasuk didalamnya fasilitas hunian) kepada seluruh lapisan masyarakat utamanya pada kelompok rentan. Pelayanan kesehatan terdesentralisasi dengan bantuan pendanaan yang variatif memungkinkan masyarakat mendapatkan pelayanan kesehatan terpadu pada 3 penyedia utama yang dikelola oleh otoritas kotamadya: kotamadya, sistem asuransi kesehatan nasional, serta layanan kesehatan kerja (Keskimaki, Ilmo 2019) Kementerian Kesehatan bekerja beriringan dengan Institut Kesehatan dan Kesejahteraan Nasional

(Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos, THL) yang merupakan badan nasional yang melakukan riset mendalam terkait deprivasi kesejahteraan dan permasalahan sosial yang terjadi di Finlandia.

3. Kementerian Peradilan (Agensi Sanksi Kriminal), yang berperan dalam merencanakan praktik akomodasi bersubsidi kepada tahanan yang akan segera bebas, karena merupakan kelompok yang rentan terjerumus pada status tunawisma. Otoritas lokal dilibatkan pada program pengembangan ini, disertai dengan Agensi Sanksi Kriminal untuk dapat saling berkoordinasi dan bertukar keahlian dalam hal sanksi kriminal. Kementerian Lingkungan dan Kementerian Peradilan saling bahu membahu berkontribusi dalam eliminasi kasus tunawisma (Tainio and Fredriksson 2009, 199).
4. Pusat Pengembangan dan Pendanaan Hunian (ARA) dan The Y-Foundation, merupakan agen pemerintahan republik di Finlandia yang beroperasi dibawah pengawasan Menteri Lingkungan. ARA merupakan organisasi yang dipercayakan untuk mengemban tugas utama dalam pendanaan hunian yang disubsidi pemerintah. Y-Foundation mewakili sejumlah organisasi seperti Palang Merah, Dewan Gereja, serta Asosional Otoritas Lokal dan Regional Finlandia. Keduanya bekerja beriringan dalam membantu tunawisma dalam penyediaan hunian baik distribusi, pembelian, atau pembangunan (Tapta 2020).
5. Institut Asuransi Sosial Finlandia (Kansaneläkelaitos, KELA), bergerak di bawah Parlemen yang bertugas dalam mengumpulkan pemasukan dan mendorong tercapainya kesehatan tak terkecuali di Finlandia, mendukung

kapasitas individu dalam keperawatan tunawisma, serta menawarkan sejumlah keuntungan dari kepemilikan hunian pribadi.

6. Kotamadya, merupakan otoritas daerah di Finlandia yang dilimpahkan otonomi daerah untuk dapat membantu suksesi tujuan nasional tanpa tunawisma berangkat dari tingkat lokal. Sebagai contoh, penerapan pemberantasan tunawisma di kota Helsinki, pemerintah kota memiliki kepemilikan atas 70% lahan, termasuk 60.000 unit hunian sosial. Hal ini diharapkan dapat meminimalisir ketimpangan atas kepemilikan rumah dengan penyediaan hunian yang telah terintegrasi.
7. Sektor swasta, pemegang separuh dari saham properti sewaan di Finlandia, mempertahankan hunian yang ditujukan untuk tunawisma, serta penyedia layanan dukungan.
8. Pihak ketiga. yang memiliki properti sewaan untuk dapat mempertahankan kualitas pelayanan dan hunian pendukung dan penampungan. Beberapa pihak yang secara resmi bergabung pada formasi ini adalah Housing.fi (Asuminen.fi), The Helsinki Deaconess Institute, Finland's Slot Machine Association (RAY), The Finnish Blue Ribbon, The Probation Foundation Finland (Krits), The Salvation Army in Finland, No Fixed Abode (VVA).

Selain itu, upaya pemberantasan tunawisma ini turut didukung oleh peranan segenap pegawai negeri, peneliti, serta aktor profesional yang bekerja dalam hal tunawisma lainnya. Kebijakan ini didasarkan pada nilai universal dari hak asasi manusia atas kepemilikan hunian tanpa memandang kemungkinan terburuk terjadinya permasalahan kesehatan, sosial, atau kemiskinan yang akan menimpa klien. Keberhasilan dari rangkaian program PAAVO I dalam konversi

penampungan tunawisma menuju unit hunian permanen yang didampingi oleh pengembangan profesional yang didasarkan pada prinsip pencegahan bahaya dan komunalitas. Proses konversi ini berhasil menekan angka tunawisma jangka panjang sebesar 28% dari tahun 2008–2011 (Juhila, Raitakari, and Ranta 2022, 495).

3.5 *The Target Group*/Kelompok Sasaran

European Typology and Housing Exclusion (ETHOS) adalah indikator dan klasifikasi yang telah disepakati oleh Uni Eropa, utamanya dalam merespon prevalensi kasus tunawisma. Indikator ini dirancang untuk dapat mengidentifikasi dan mengakomodasi spektrum dan karakteristik tunawisma, sehingga dapat diberikan penanganan yang sesuai dan tepat sasaran.

Tabel 6. Indikator *European Typology and Housing Exclusion* (ETHOS)

Table 1 ETHOS – European Typology of Homelessness and Housing Exclusion

	Conceptual category	Operational category		Living situation	
Homelessness	Roofless	1	People living rough	1.1	Public space or external space
		2	People staying in a night shelter	2.1	Night shelter
	Houseless	3	People in accommodation for the homeless	3.1	Homeless hostel
				3.2	Temporary accommodation
				3.3	Transitional supported accommodation
		4	People in a women's shelter	4.1	Women's shelter accommodation
		5	People in accommodation for immigrants	5.1	Temporary accommodation, reception centres
				5.2	Migrant workers' accommodation
		6	People due to be released from institutions	6.1	Penal institutions
				6.2	Medical institutions
				6.3	Children's institutions/homes
		7	People receiving longer-term support (due to homelessness)	7.1	Residential care for older homeless people
				7.2	Supported accommodation for formerly homeless persons
Housing exclusion	Insecure	8	People living in insecure accommodation	8.1	Temporarily with family/friends
				8.2	No legal (sub) tenancy
				8.3	Illegal occupation of land
		9	People living under threat of eviction	9.1	Legal orders enforced (rented)
				9.2	Repossession orders (owned)
		10	People living under threat of violence	10.1	Police recorded incidents
	Inadequate	11	People living in temporary/ non-conventional structures	11.1	Mobile homes
				11.2	Non-conventional building
				11.3	Temporary structure
		12	People living in unfit housing	12.1	Occupied dwelling unfit for habitation
		13	People living in extreme overcrowding	13.1	Highest national norm of overcrowding

Source: adapted from FEANTSA, 2007

Kelompok target merupakan individu atau kelompok yang paling terdampak dan akan beradaptasi pada pola baru hasil interaksi dengan kebijakan. Beberapa faktor yang relevan, diantaranya (Kaakinen 2012):

1. *The degree of organization,* yaitu tingkat kompleksitas organisasi/pelaksana dalam melakukan eksekusi kebijakan dan hubungannya dengan kelompok sasaran yakni masyarakat. Pelaksanaan kebijakan yang bersifat distributif melalui berbagai spektrum agensi ini diharapkan dapat tidak hanya mempercepat dan memperluas cakupan pelaksanaan tetapi secara komprehensif menjangkau lapisan masyarakat terselubung.
2. *The leadership of the target group,* yaitu kepemimpinan dari kelompok masyarakat perlu bersikap progresif dan mendukung eksekusi kebijakan. Dengan adanya otonomi daerah/*self-regulation* yang diturunkan dari pemerintah pusat, pemerintah lokal dapat mempromosikan nilai-nilai positif dalam mengakomodasi kasus tunawisma utamanya pada daerah terselubung di 10 kota target utama kebijakan Housing First.
3. *The prior policy experience of the target group,* apakah sasaran masyarakat pernah tersentuh oleh suatu kebijakan sebelumnya? bagaimana sebelumnya sasaran masyarakat merespon kebijakan yang diberlakukan (menurut/melawan/acuh tak acuh)? Penggunaan kebijakan Staircase dan *treatment-first service* yang sangat memerlukan partisipasi penuh klien dalam mempertahankan status kepemilikan rumah, akan menjadi tantangan tersendiri bagi klien dengan riwayat penggunaan narkoba dan

alkohol. Selain itu, skeptisme atas ketersediaan pelayanan ini yang dianggap terlalu utopis, ketersediaan pasar hunian yang terjangkau, serta penilaian moral atas kelayakan atas kepemilikan rumah berangkat dari stigmatisasi yang ada di tengah masyarakat merupakan beberapa hal yang terbukti menghambat optimalisasi kebijakan.

3.6 *Environmental Factors*/Faktor Lingkungan

Faktor lingkungan adalah faktor eksternal yang mempengaruhi atau terpengaruh dari implementasi kebijakan. Faktor ini dapat disimbolkan sebagai sebuah koridor yang membatasi proses implementasi kebijakan, sehingga segala perubahan terjadi di dalamnya. Dalam hal ini, klien seringkali dibingungkan terkait skema pembiayaan hunian yang disewakan. Meskipun tidak memerlukan prasyarat kesiapan atas memiliki hunian atau *housing readiness,* klien tetap perlu mempersiapkan diri untuk dapat melakukan pelunasan hunian yang telah disediakan oleh pemerintah setelah mencapai kondisi mandiri dan mampu mempertahankan diri untuk tidak terjerumus kembali kepada status tunawisma. Pemerintah Finlandia turut berusaha mengakomodasi kebutuhan klien dalam mempertahankan martabat, rasa aman, serta privasi yang terjamin yang dimulai dengan kepemilikan hunian. Kebijakan ini terus mengalami perubahan dan adaptasi yang disesuaikan dengan kenyamanan klien. Sebagaimana pengadaan rehabilitasi dan aktivitas kelompok lain yang dimaksudkan untuk dapat mempercepat terjadinya integrasi sosial/pembentukan kelompok madani dan memberikan perhatian khusus kepada klien yang merasa minder, malu, dan isu

disabilitas sosial lainnya yang disebabkan oleh masa lalu yang dibawanya, utamanya pada suatu kawasan wilayah hunian (Leni 2024, 157).

Dalam rangka mewujudkan ekosistem hunian baru yang positif, diperlukan adanya integrasi sosial. Hal ini dilakukan dengan meleburkan batasan-batasan sosial dan latar belakang masing-masing individu untuk mencegah terjadinya *labelling* dan perpecahan sosial. Tunawisma yang telah dirumahkan ini perlu dijamin kesempatannya untuk dapat berkontribusi pada berbagai aspek kehidupan seperti sosial, politik, serta ekonomi. Integrasi fisik seperti (partisipasi pada aktivitas sosial, dan penggunaan barang dan jasa), integrasi sosial (kesempatan untuk berinteraksi dengan anggota komunitas dan jejaring sosial), integrasi psikologis (perasaan dilibatkan). Integrasi sosial ini erat kaitannya dengan faktor lingkungan, karena klien akan rentan mengalami penolakan di masyarakat, sehingga diperlukan pendekatan khusus agar klien dapat terbiasa di tempat tinggal baru, dan masyarakat sekitar perlu menerima kehadiran penduduk baru, tidak hanya dalam rangka suksesi implementasi kebijakan Housing First, melainkan juga mewujudkan suasana yang aman dan nyaman bagi seluruh masyarakat (Quilgars and Pleace 2016, 5).

3.7 *Institutions*/Penerapan

Dinamika proses implementasi menyulitkan kita untuk dapat mengidentifikasi pola interaksi yang telah terbentuk. Sejumlah pengukuran menjadi acuan dalam menentukan tingkat institusionalisasi, diantaranya:

1. Kemampuan institusi untuk dapat bertahan di lingkungannya.

2. Sejauh mana lembaga atau institusi tersebut dilihat komponen kemasyarakatan sekitar yang memiliki nilai (otonomi/pengaruh).
3. Pola hubungan menjadi normatif untuk komponen sosial lainnya.

Pada kuartal pertama tahun 2008, tepatnya pada bulan Februari, pemerintah Finlandia mengadopsi program yang ditujukan untuk menekan angka tunawisma jangka panjang hingga tahun 2011. Pemerintah Finlandia mengubah haluan kebijakan dengan memberikan hunian dengan skema sewa dan permanen dan mulai meninggalkan pemberian akomodasi berupa pengungsian atau penampungan. Dalam suksesi program ini, pemerintah Finlandia menyiapkan 1.250 unit hunian yang dilengkapi dengan pelayanan untuk memfasilitasi kebutuhan tunawisma jangka panjang. Selain itu, untuk memperluas cakupan pencegahan tunawisma, program ini juga memberikan dukungan kepada subjek yang rentan terdampak dan terjerumus pada status tunawisma. Dalam hal ini, pemerintah pusat mengalokasikan sejumlah 80 juta Euro untuk dapat meningkatkan pembangunan hunian hingga ke wilayah lainnya. Pada tahun 2009, pada Laporan Gabungan ditegaskan akan pentingnya pekerjaan yang berkelanjutan diperlukan untuk mengatasi tunawisma. Pada tahun 2010, tunawisma dan pengucilan atas hunian menjadi fokus utama dari Laporan Gabungan, dan laporan nasional dari Komisi Eropa dan Dewan Perwakilan kementerian menghasung negara anggota untuk mengembangkan strategi untuk mengatasi pengecualian atas rumah dan tunawisma, yang didasarkan pada elemen capaian berikut:

1. Pemerintahan efektif, termasuk pada seluruh pemegang kekuasaan yang relevan

2. Informasi dan evaluasi mendalam yang didasarkan pada bukti termasuk regulasi efektif dan pelayanan sosial yang berkualitas yang dapat dengan mudah diakses oleh tunawisma
3. Peran sosial dan hunian masyarakat sebagai solusi utama untuk tunawisma
4. Adaptasi untuk kelompok berisiko baru, seperti imigran dan pekerja keliling.

Hingga tahun 2011 direncanakan pembangunan 1.650 unit hunian dan hunian pendukung dapat digunakan. Dengan adanya peningkatan jumlah hunian dan adanya kepastian atas akomodasi di masa yang akan datang ini terbukti meningkatkan motivasi individu untuk berhenti mengkonsumsi alkohol dan mengikuti rehabilitasi, hingga berdampak pada pengurangan angka pada kasus kekerasan. Terhitung pada tahun 2008 hingga 2009 terjadi peningkatan tunawisma dari 7.960 ke 8.150 kasus tunawisma perorangan dan 300 ke 320 tunawisma keluarga. Statistik ini membuka laporan tahun 2009 pemerintah Finlandia. Pada penghujung tahun 2009, pembangunan hunian yang berhasil dibangun baru mencapai 22% dari tujuan awal yakni 1.250 unit. Berkaca dari hal ini, dapat diestimasikan akan semakin banyak manfaat yang dapat dirasakan dari pembangunan hunian secara bertahap pada tahun 2010 hingga 2011 (Geertsema 201).

Pada tahun 2008, pemerintah Finlandia memutuskan untuk mengimplementasi program nasional untuk menekan prevalensi tunawisma jangka panjang dengan serangkaian strategi yang termuat pada program PAAVO 1 (2008–2011). Program ini didasarkan pada filosofi prinsip Housing First yang berupaya atas pemberian hunian tanpa syarat dengan skema kontrak.

Implementasi dari program PAAVO merangkul sejumlah otoritas, kementerian, kota, organisasi tingkat lokal hingga nasional untuk dapat bersama mewujudkan tujuan nasional pada misi kolektif. keberhasilan dan kegagalan implementasi dapat diklasifikasikan pada 2 tingkatan, yakni tingkat kebijakan dan tingkat pelayanan. Pada tingkat kebijakan, elemen-elemen pemegang kekuasaan telah memiliki koordinasi yang berkesinambungan dan telah mengumpulkan sejumlah dana untuk dapat memfasilitasi proses implementasi, sebagaimana menjadi inti tujuan program PAAVO I dan II yang dijadwalkan terlaksana pada tahun 2008–2015 yang akan terbagi pada 2 periode pelaksanaan. Pemerintah pusat Finlandia mempercayakan tanggung jawab pembangunan kepada pemerintahan daerah untuk dapat mengadopsi dan mengadaptasi agenda besar penekanan kasus tunawisma dengan mengembangkan prinsip Housing First sesuai dengan kondisi pada masing-masing daerah. Sehingga, akan sulit menyamaratakan pembangunan dan tingkat pelayanan antar daerah karena terdapat variasi kondisi dan tingkat keparahan kasus (Kaakinen and Turunen 2021, 61).

Kebijakan *deinstitutionalization,* sebaliknya, adalah upaya transisi dari jenis perawatan institusional menuju basis keperawatan komunitas. Sejumlah penelitian telah menunjukkan keuntungan dari perawatan yang disediakan oleh komunitas dibandingkan perawatan yang diberikan langsung dari pemerintah pusat. Kekhawatiran terkait keterlambatan pembangunan di tingkat komunitas dapat ditepis dengan fakta bahwa pemerintah Finlandia telah mengalokasikan sejumlah dana untuk reformasi sistem perawatan di seluruh Eropa untuk dapat mendukung kehidupan komunitas, dengan turut memberikan prioritas pada penyedian perawatan rumahan untuk dapat mengembangkan kesejahteraan

pelayanan. Kebijakan ini bertujuan untuk memastikan stabilitas hunian dan pencegahan kasus tunawisma untuk kembali terjadi, serta turut mendorong partisipasi pada agenda rehabilitasi. Beberapa yang dilakukan adalah pemberian pelayanan yang membantu klien saat mengalami kesulitan pembayaran dan terancam mengalami pengusiran. Meskipun telah terjadi pergeseran sistem dengan prinsip Housing First, hunian sementara masih marak di tengah masyarakat. Sejumlah ancaman yang akan menyerang privasi, keamanan, peraturan yang mengekang, serta ketidakpastian akan kepemilikan rumah menjadi momok baru yang perlu segera diselesaikan oleh pemerintah dengan mewujudkan terbentuknya kepemimpinan politik, pelatihan pada pegawai, serta koordinasi sejumlah aktor yang terlibat pada perubahan sistem. Perubahan sistem yang semula cenderung pada mengelola prevalensi kasus tunawisma menjadi pengakhiran kasus tunawisma memerlukan sejumlah pendekatan dan sinergi dari berbagai pihak untuk dapat merealisasikannya. Kebijakan ini terbukti berhasil menekan kasus tunawisma dan menjadi program berkelanjutan yang dilestarikan pemerintah Finlandia (Leni 2024, 157).

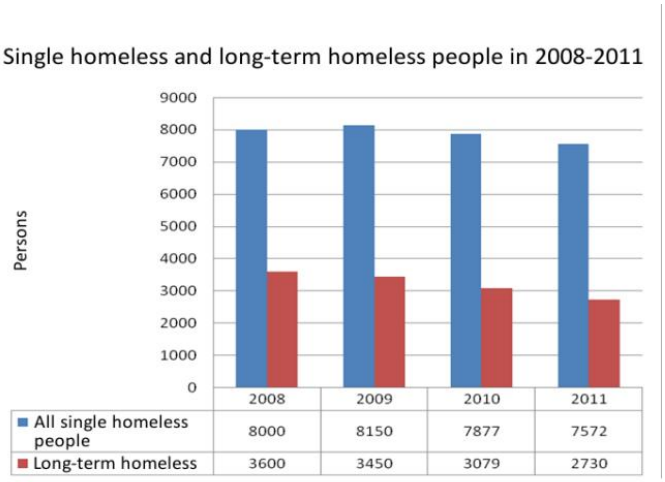
Tabel 7. Statistik Kasus Tunawisma Tunggal dan Jangka Panjang Tahun 2008 dan 2011

	single homeless		of which long-term homeless		long-term homeless %		flats planned in implementation plans, total		new flats	long-term homeless, estimated
	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2011	2012	2012	2012
Helsinki	3150	3400	1591	1240	51	36	832	1011	179	1061
Espoo	486	624	385	336	79	54	192	230	38	190
Vantaa	611	545	140	148	23	27	118	206	88	60
Tampere	608	351	214	96	35	27	148	148		996
Turku	347	332	245	151	71	45	59	59		151
Lahti	208	180	108	78	52	43	60	60		78
Jyväskylä	154	182	80	38	52	21	25	37	12	26
Kuopio	186	220	33	55	18	25	20	20		55
Joensuu	103	100	85	17	83	17	22	22		17
Oulu	112	40	50	31	45	78	43	43		31
Total	5954	5974	2931	2190	49	37	1411	1836	425	1765

Sumber: (Kaakinen, Juha, and Saija Turunen. 2021)

Tabel diatas menggambarkan statistik perubahan tunawisma tunggal atau tunawisma yang tidak memiliki keluarga dan tunawisma jangka panjang yang rentan mengalami kesulitan untuk dapat keluar dari kondisi tunawisma mempertimbangkan kompleksitas kondisi yang telah mengalami kondisi tunawisma hingga lebih dari 1 tahun, yang dikomparasikan pada rentang waktu 2008 dan 2011. Dalam kategori tunawisma tunggal tahun 2008 total keseluruhan kasus 5.954, kota Helsinki sebagai ibukota Finlandia menduduki peringkat tertinggi tunawisma dengan 3.150 kasus. Sayangnya, hingga tahun 2011 justru terlihat peningkatan kasus menjadi 5.974 kasus. Dengan kota Helsinki pada urutan pertama dengan 3.400 kasus. Hal yang sama turut terjadi pada sejumlah kota yang membawa tren negatif peningkatan kasus seperti di kota Espoo, Jyväskylä, serta Kuopio. Sebaliknya tren positif penurunan kasus ditunjukkan oleh kota Tampere dan Oulu yang mengalami penurunan signifikan hampir separuhnya diikuti dengan kota Vantaa, Turku, Lahti, serta Joensuu. Pada kategori tunawisma jangka panjang, 8 dari 10 kota di Finlandia menunjukkan tren positif pengurangan kasus tunawisma, diantaranya kota Helsinki, Espoo, Tampere, Turku, Lahti, Jyväskylä, Joensuu, serta Oulu. Sejumlah hunian masih dalam proses pembangunan yang akan diselesaikan hingga tahun 2012 (Kaakinen 2012).

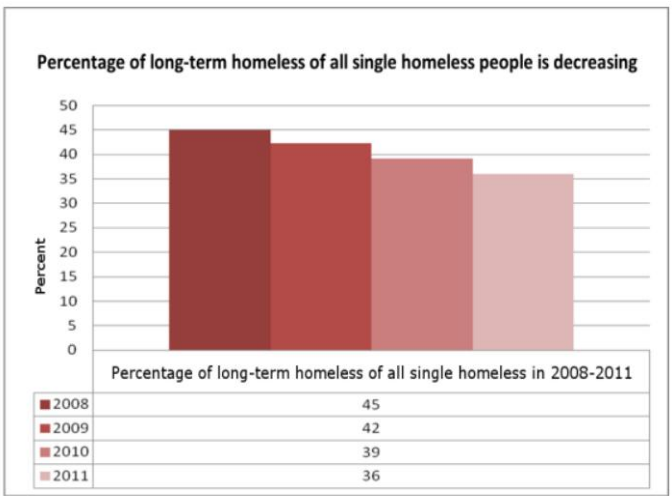
Diagram 1. Statistik Tunawisma Tunggal dan Jangka Panjang pada tahun 2008–2011



Sumber: (Kaakinen, Juha, and Saija Turunen. 2021)

Tunawisma tunggal mengalami peningkatan pada tahun 2008–2009 sebanyak 150 kasus, sebaliknya mengalami penurunan sebanyak 150 kasus pada kategori tunawisma jangka panjang. Hingga 2 tahun setelahnya, kasus tunawisma tunggal dan jangka panjang mengalami penurunan signifikan pada kedua kategori.

Diagram 2. Persentase Tunawisma Tunggal Jangka Panjang Tahun 2008-2011



Sumber: (Kaakinen, Juha, and Saija Turunen. 2021)

Tunawisma tunggal yang masuk ke dalam indikator tunawisma jangka panjang mengalami penurunan kasus dari tahun ke tahun tercatat pada periode 2008–2011 (Kaakinen 2012).

3.8 *Feedback*/Evaluasi

Menentukan keberhasilan kebijakan HF selama dilaksanakannya program PAAVO 1 dengan menggunakan indikator tujuan dari program PAAVO 1. Dalam rentang waktu 2008--2011, pemerintah Finlandia menargetkan peningkatan kerja sama dengan pemangku kebijakan dari berbagai sektor, meningkatkan hunian yang bersifat permanen, serta menekan angka tunawisma hingga separuhnya. Pada poin kerja sama, pemerintah Finlandia telah berhasil memperkaya jaringan pemangku kebijakan yang diharapkan mampu menjembatani berbagai kebutuhan klien. Sedangkan di poin ke-2 dan 3, pemerintah Finlandia belum berhasil mencapai target tersebut, meskipun berdasarkan data pemerintah Finlandia telah menurunkan angka tunawisma secara signifikan, pemerintah Finlandia tidak mencapai target yang telah ditentukan. Sehingga memerlukan evaluasi kerja dan pendekatan baru untuk dapat merealisasi target pada program selanjutnya. Oleh karenanya, secara kualitas, pemerintah Finlandia telah berhasil menekan angka tunawisma, dan mampu mengamankan masa depan implementasi kebijakan dengan jejaring yang didapat. Namun, dalam hal kuantitas, pemerintah Finlandia gagal dalam memenuhi target yang telah ditentukan.

Salah satu evaluasi dari kebijakan Housing First ini adalah, sejumlah tunawisma perlu menunggu waktu lama untuk dapat beralih dari penampungan sementara *(shelter)* ke hunian permanen. Hal ini dinilai menghambat mengingat

semakin lama seseorang tinggal pada penampungan sementara, maka kondisi hunian akan semakin mencapai kondisi tidak layak. Selain Itu, sejumlah penyedia hunian masih menerapkan kebijakan lama yang mengharuskan tunawisma untuk dapat memenuhi sejumlah prasyarat sebelum memasuki hunian permanen. Hal ini tentu akan menyulitkan sejumlah golongan tunawisma yang tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk hidup mandiri (Juhila, Raitakari, and Ranta 2022, 495). Keberhasilan demonstrasi kebijakan Housing First ini kemudian akan diikuti dengan tantangan baru untuk dapat melestarikan program ini. Evaluasi atas loyalitas terhadap program *(fidelity)*, modifikasi, serta adaptasi sangat diperlukan dalam upaya manifestasi titel negara dengan kasus tunawisma yang rendah menggunakan kebijakan Housing First (Greenwood et al. 2013, 293).

BAB IV
PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Finlandia merupakan salah satu penyintas krisis ekonomi ganda, *Mortgage Crisis* dari Amerika Serikat dan *Sovereign Debt Crisis* yang menjangkiti negara Eropa. Gelombang PHK diikuti dengan meroketnya angka kemiskinan dan tunawisma. Pemerintah Finlandia bahkan melakukan transformasi kebijakan yang didasari oleh ketidakpuasan atas kebijakan tradisional Staircase yang sebelumnya diterapkan. Meskipun pemerintah Finlandia telah menggeser arah kebijakan menuju penggunaan prinsip-prinsip Housing First, penggunaan kebijakan tradisional Staircase masih diminati oleh sejumlah penyelenggara/penyedia hunian tingkat lokal di Finlandia. Pemerintah Finlandia membuktikan komitmennya dengan membangun wilayah khusus yang diperuntukkan sebagai tempat pelayanan terintegrasi. Signifikansi implementasi kebijakan Housing First dapat direfleksikan dari filosofi transformatif kebijakan Housing First: Hunian merupakan hak dasar, tidak perlu prasyarat atas kesiapan memiliki hunian, pencegahan bahaya, orientasi pada kebutuhan klien, serta pemisahan dari rumah dan pelayanan. Pada pelaksanaannya, pemerintah Finlandia menggunakan 4 komponen implementasi kebijakan dengan kerangka kerja Smith, yang akan diringkas pada tabel berikut:

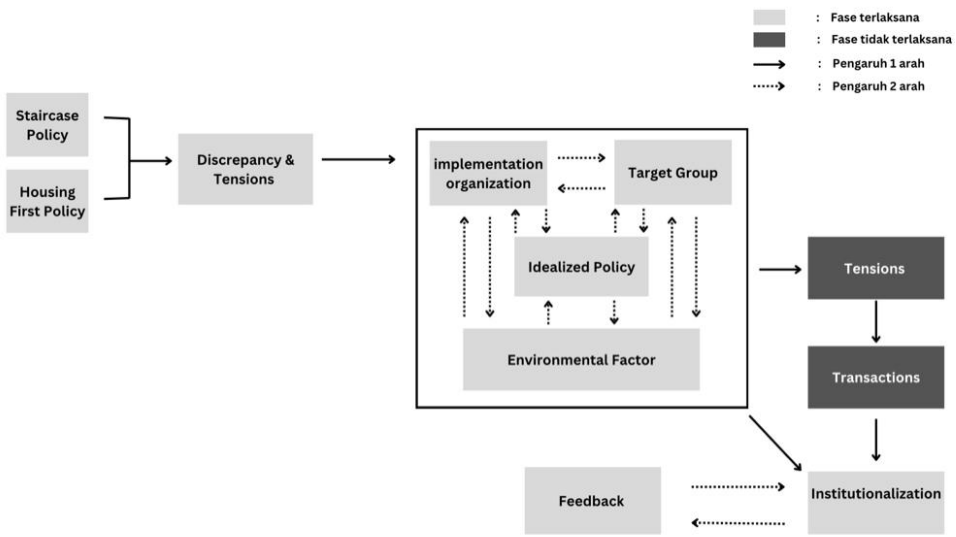
Tabel 8. Pemetaan Kerangka Kerja Smith atas Studi Kasus Tunawisma di Finlandia

Komponen	**Implementasi**	**Keterangan**
Idealized Policy	*Form* (Bentuk kebijakan)	Kebijakan Housing First
	Type (Jenis kebijakan)	Kebijakan Housing First sebagai kebijakan publik yang bersifat padat, pragmatis, distributif, dan memiliki cakupan waktu (proyeksi ideal hingga tahun 2027).
	Programme (Program kebijakan)	Pelaksanaan berdasarkan intensitas dukungan yang direfleksikan dari komitmen pelaksanaan pembangunan
		Pelaksanaan didasarkan pada urgensi umum hingga personal
		Pelaksanaan program nasional ini bersifat universal yang berfokus pada 10 kota besar di Finlandia
	Images (Gambaran pelaksanaan kebijakan)	Mempertimbangkan perspektif masyarakat/kelompok target pada seluruh rangkaian pelaksanaan kebijakan. Dengan

		mempertimbangkan evaluasi dari kebijakan Staircase sebelumnya
Implementing Agency/Organization	*The structure and personnel* (Struktur dan personil pelaksana)	1. Kementerian Lingkungan Perencanaan dan pengawasan 2. Kementerian Urusan Sosial dan Kesehatan Pelayanan kesehatan dan sosial 3. Kementerian Peradilan Asistensi tahanan yang terancam kasus tunawisma 4. Pusat Pengembangan dan Pendanaan Hunian (ARA) Pengelolaan data dan dana atas penyediaan hunian 5. Institut Asuransi Sosial Finlandia Pengumpulan dana dan memastikan hak dasar klien terpenuhi 6. Institut Kesehatan dan Kesejahteraan Nasional Lembaga riset terkait kesejahteraan 7. Kotamadya
	The Leadership of the Administrative Organization	
	The Implementation and Capacity of the Programme	

		8. Sektor Swasta dan Pihak Ketiga Mendukung ketersediaan hunian
Target Group	*The Degree of Organization* (Ketanggapan organisasi pelaksana)	9 Spektrum pelaksana dan pendukung kebijakan dikerahkan dalam rangka manifestasi tujuan nasional Finlandia
	The Leadership of the Target Group (Respon pemimpin kelompok atas implementasi kebijakan)	Pemerintah lokal sebagai instrumen *self-regulation* utama dalam memerangi angka tunawisma di tingkat daerah
	The Prior Policy Experience of the Target Group (Riwayat efektivitas ketercapaian tujuan kebijakan sebelumnya)	Masyarakat merespons kebijakan Staircase dengan meminta kebijakan yang lebih terukur dan berdampak signifikan pada permasalahan yang dihadapi
Environmental Factors	Penyebaran informasi terkait ketersediaan pelayanan dan kesiapan klien tunawisma dalam mempertahankan kepemilikan rumah perlu ditingkatkan dan diperluas	

Dari penelitian ini, kerangka kerja Implementasi Kebijakan Smith pada studi kasus penekanan angka tunawisma di Finlandia digambarkan pada tabel di bawah ini:



Gambar 3. Konsep Implementasi Kebijakan pada Studi Kasus Eliminasi Tunawisma di Finlandia

Tabel proses diawali dengan adanya persimpangan antara kebijakan Staircase dan Kebijakan Housing First yang akhirnya menghasilkan diskrepansi dan ketegangan sosial, dimana terdapat ketidaksesuaian antara ekspektasi hasil kebijakan dengan realita implementasi. Kemudian proses dilanjutkan pada 4 faktor utama dari kerangka kerja Smith. Pada kotak ini, setiap faktor bersifat saling mempengaruhi dan tidak bersifat berurutan. Pada proses setelahnya, berbeda dengan kerangka kerja Smith, ketegangan sosial telah terjadi sebelum 4 faktor utama terjadi, sehingga studi kasus ini tidak mengutip urutan proses kerangka kerja Smith sepenuhnya. Selain itu, tidak terdapat proses transaksi atau negosiasi vertikal/horizontal, baik antarelemen pemangku kebijakan, atau antara pemerintah

dengan penerima manfaaat/tunawisma. Setelahnya, proses institusionalisasi terjadi sebagai hasil dari 4 faktor utama. Proses terakhir ditutup dengan pemberian masukan yang dapat dilakukan sebelum dan setelah proses institusionalisasi.

4.2 Rekomendasi

Topik penelitian terkait tunawisma ini dapat dianalisis secara komprehensif di waktu yang akan datang, utamanya dengan mencantumkan informasi-informasi terbaru yang belum tersedia pada saat penelitian ini diselesaikan. Beberapa diantaranya adalah rentang waktu pemerintah Finlandia mengimplementasikan kebijakan tradisional Staircase, dan potensi yang akan dicapai dari fidelitas atau kesetiaan terhadap kebijakan Housing First dalam menekan prevalensi tunawisma yang diterapkan oleh pemerintah Finlandia.

DAFTAR PUSTAKA

Atherton, Iain M., and Carol Corinne M. Nicholls. 2008. "'Housing First' as a Means of Addressing Multiple Needs and Homelessness." *European Journal of Homelessness* 2 (December): 289. https://www.researchgate.net/publication/242518674_'Housing_First'_as_a_means_of_addressing_multiple_needs_and_homelessness.

Baier, Viski E., James G. March, and Harald Saetren. 1986. "Implementation and ambiguity." *Scandinavian Journal of Management Studies* 2, no. 3--4 (May): 197--212. 10.1016/0281-7527(86)90016-2.

Bakkeli, Vidar. 2023. "Handling Tensions in Frontline Policy Implementation: Legitimating, Interpreting, and Shielding a Disruptive Intervention." *International Journal of Public Administration* 46 (9): 625-635. 10.1080/01900692.2021.2009856.

Benjaminsen, Lars, Hanna Dhalmann, Evelyn Dyb, Marcus Knutagärd, and Jarmo Lindén. 2020. "Measurement of Homelessness in the Nordic Countries." *European Journal of homelessness* 14 (3): 153.

Benjaminsen, Lars, and Evelyn Dyb. 2010. "Homelessness Strategies and Innovations." *Homelessness Research in Europe*, 123. https://www.feantsaresearch.org/download/ch062775104271215812825.pdf.

Berger, Allen N., and Raluca A. Roman. 2020. *TARP and Other Bank Bailouts and Bail-Ins Around the World: Connecting Wall Street, Main Street, and the Financial System*. N.p.: Elsevier Science.

Chen, Shaohua, and Martin Ravallion. 2010. "THE DEVELOPING WORLD IS POORER THAN WE THOUGHT, BUT NO LESS SUCCESSFUL IN THE FIGHT AGAINST POVERTY." *Oxford Journals* 125, no. 4 (November): 1577. https://www.jstor.org/stable/40961014.

Ding, Yue. 2023. "A Study on Food Safety Regulation Policy Implementation Based on Smith's Model." *Proceedings of the 2023 3rd International Conference on Public Management and Intelligent Society (PMIS 2023)*, (July), 861. 10.2991/978-94-6463-200-2_89.

Duignan, Brian. n.d. “Financial crisis of 2007–08 | Definition, Causes, Effects, & Facts.” Britannica. Accessed June 15, 2024. https://www.britannica.com/money/financial-crisis-of-2007-2008.

Gaboardi, Marta, Michela Lenzi, Francesca Disperati, Massimo Santinello, Alessio Vieno, Aurélie Tinland, Maria J. V. -Moniz, et al. 2019. “Goals and Principles of Providers Working with People Experiencing Homelessness: A Comparison Between Housing First and Traditional Staircase Services in Eight European Countries.” *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16:1. 10.3390/ijerph16091590.

Geertsema, Volker B. 201. *The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness*, Discussion paper.

Greenwood, Ronni M., Ana Stefancic, Sam Tsemberis, and Volker B. Geertsema. 2013. “Implementations of Housing First in Europe: Successes and Challenges in Maintaining Model Fidelity.” *American Journal of Psychiatric Rehabilitation* 16, no. 4 (December): 290--312. 10.1080/15487768.2013.847764.

Gweshengwe, Blessing, and Noor H. Hassan. 2020. “Defining the Characteristics of Poverty and Their Implications for Poverty Analysis.” *Cogent Social Sciences* 6 (Mei): 1. https://doi.org/10.1080/23311886.2020.1768669Page 3 of 10.

Hopp, Johanna. 2019. “Eradicating homelessness in Finland: the Housing First programme.” Centre for Public Impact. https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/eradicating-homelessness-finland-housing-first-programme.

Juhila, Kirsi, Suvi Raitakari, and Johanna Ranta. 2022. “Combatting Long-Term Homelessness in Finland.” In *Successful Public Policy in the Nordic Countries*, 495. N.p.: Oxford Press.

Kaakinen, Juha. 2012. *The Programme to Reduce Long-Term Homelessness 2008--2011*, Final Report. Finland: Environmental Administration.

Kaakinen, Juha. 2017. “Distinctive features of Finnish homelessness.” In *A Home of Your Own, Housing First and ending homelessness in Finland*, 13. Keuruu: Otava Book Printing Ltd.

Kaakinen, Juha, and Saija Turunen. 2021. “Finnish but not yet Finished – Successes and Challenges of Housing First in Finland.” *European Journal of Homelessness* 15 (3): 81.

Kaakinen, Juha, and Saija Turunen. 2021. “Finnish but not yet Finished – Successes and Challenges of Housing First in Finland.” *European Journal of Homelessness* _ 15 (3): 61. https://www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/2021/EJH_15-3/EJH_15-3_A5_v02.pdf.

Kaitila, Aleksi. 2015. “The effects of the financial crisis of 2007-2008 on the economy of Finland.” *Haaga-Helia Journal*, 9. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/95998/Kaitila_Aleksi.pdf?sequence=1.

Koivisto, Katariina. 2019. “Homelessness in Finland and Denmark.” *Social Services*, 11.

Kõre, Jüri, Ivo Käsk, and Eleanoora Tint. 2013. “Downward up the Stairs, How Effective is Estonian Homelessness Policy?” *European Journal of Homelessness* 12, no. 5 (February): 63. https://portal.issn.org/resource/ISSN/2030-2762.

Leni, Elisabetta. 2024. “Finnish Homelessness Deinstitutionalization Policy: Housing First and Frontline Perspectives.” *European Journal of Homelessness* 18 (1): 157.

Morales, Laura Maria R. n.d. “Finland's “Housing First” Policy successfully tackles long-term homelessness (2008–ongoing).” SDG 16 Plus. https://www.sdg16.plus/policy/.

Peña, Sebastián, Jaana Suvisaari, Tommi Härkänen, Niina Markkula, Suoma Saarni, Janne Härkönen, Pia Mäkelä, and Seppo Koskinen. 2018. “Changes in prevalence and correlates of alcohol use disorders in Finland in an 11-year follow-up.” *Nordic Journal of Psychiatry* 72 (7): 512-520. https://doi.org/10.1080/08039488.2018.1525427.

Pleace, Nicholas. 2011. “The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective.” *European Journal of Homelessness* 5, no. 2 (December): 113--128. https://www.feantsaresearch.org/download/think-piece-1-3818945792360393207O.pdf.

Pleace, Nicholas, Dennis Culhane, Riitta Granfelt, and Marcus Knutagârd. 2015. “The Finnish Homelessness Strategy.” *Reports of the Ministry of the Environment*, 12. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/153258/YMra_3en_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Pretorius, Deon. 2020. *A Morphogenetic Approach to Social Development*. South Africa: Mistra Urban Futures. https://www.mistraurbanfutures.org/sites/mistraurbanfutures.org/files/Report-2020-1-Morphogenetic-Approach.pdf.

Rahardjo, Mudjia. 2011. “Metode Pengumpulan Data Penelitian Kualitatif.” UIN MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG. https://uin-malang.ac.id/r/110601/metode-pengumpulan-data-penelitian-kualitatif.html.

Ren, Yishu. 2020. “An Analysis on the Hindrances of the Implementation of the CTG Switching Policies in Rural Areas in Hebei Province: A Smith Policy-Implementing-Process Framework.” *Open Journal of Social Sciences* 8 (8): 23. 10.4236/jss.2020.88002.

Rönkä, Sanna, and Ari Virtanen. 2009. *Finland Drug Situation 2009*. Helsinki, Finland: Finnish National Focal Point.

Selina, Jani, Pekka Hakkarainenb, Airi Partanenb, Tuukka Tammi, and Christoffer Tigerstedt. 2012. “From political controversy to a technical problem? Fifteen years of opioid substitution treatment in Finland.” *International Journal of Drug Policy*, 66. Elsevier.

Smith, Thomas B. 1973. “The Policy Implementation Process.” *Policy Sciences* 4, no. 2 (June): 197. https://www.jstor.org/stable/4531525.

Subadi, Tjipto. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*. Surakarta, Central Java: Muhammadiyah University Press.

Susanti, Sesilia S., Lina Sunyata, and Ira Patriani. 2019. “IMPLEMENTASI KEBIJAKAN WAJIB BELAJAR 9 TAHUN DI DESA BATI KECAMATAN SEBERUANG KABUPATEN KAPUAS HULU.” *Jurnal S1 Ilmu Administrasi Publik FISIP Untan* 8 (4): 2. http://dx.doi.org/10.26418%2Fpublika.v8i4.2518.

Tainio, Hannele, and Peter Fredriksson. 2009. “The Finnish Homelessness Strategy: From a ‘Staircase’ Model to a ‘Housing First’ Approach to Tackling Long-Term Homelessness.” *European Journal of Homelessness* 3 (December): 181. https://www.feantsa.org/download/feantsa-ejh2009-evaluation-16622178144273146290.pdf.

Paddison, Laura. 2019. “How Finland Solved Homelessness.” HuffPost. https://www.huffpost.com/entry/homelessness-finland-housing-first_n_5c503844e4b0f43e410ad8b6.

Keskimaki, Ilmo; Tynkkynen, Liina-Kaisa; Reissell, Eeva; Koivusalo, Meri; Syrja, Vesa; Vuorenkoski, Lauri; Rechel, Bernd; Karanikolos, Marina; (2019) Finland: Health System Review. Health systems in transition, 21 (2). pp. 1-166. ISSN 1817-6119 https://researchonline.lshtm.ac.uk/id/eprint/4667421

Tapta, Rapee, "The End of Homelessness through Policies and Implementations : Case Studies of Finland and Ireland" (2020). Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD). 264. https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/264

Bernad, Roberto, Rebeca Yuncal, and Sonia Panadero. 2016. “Introducing the Housing First Model in Spain: First Results of the Habitat Programme.” *European Journal of Homelessness* 10, no. 1 (June): 65.

Bose, Arghadeep, Subham Roy, Suranjan Majumder, and Indrajit R. Chowdhury. 2023. “Lost in the cityscape: Exploring urban homelessness, its societal imprints and policy suggestions.” *Societal Impacts* 1, no. 1--2 (December): 1. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2949697723000267.

Bretherthon, Joanne, and Nicholas Pleace. 2015. *Housing First an Evaluation of Nine Services*. York: White Rose. https://eprints.whiterose.ac.uk/83966/1/Housing_First_England_Report_February_2015.pdf.

Consoli, Teresa, Caterina Cortese, Paolo Molinari, and Anna Zenarolla. 2016. “The Italian Network for Implementing the ‘Housing First’ Approach.” *European Journal of Homelessness* 10, no. 1 (June): 83.

Dyb, Evelyn. 2017. "Counting Homelessness and Politics: The Case of Norway." *European Journal of Homelessness* 11, no. 2 (December): 15.

Estacahandy, Pascale, Ayda Agha, and Maryann Roebuck. n.d. "Fidelity Study of the "Un chez-soi d'abord" Housing First Programmes in France." *European Journal of homelessness* 12 (3): 159.

Glumbikova, Katerina, Pavel Rusnok, and MArek Mikulec. 2020. "Impact Evaluation of the Provision of Social Housing on the Use of Social Services by Homeless People in the Czech Republic." *Sustainability* 12, no. 23 (December). 10.3390/su122310184.

Manning, Rachel M., Ronni M. Greenwood, and Courtney Kirby. 2018. "Building A Way Home: A Study of Fidelity to the Housing First Model in Dublin, Ireland." *European Journal of Homelessness* 12, no. 3 (February): 33.

Norris, David A. 2002. "NEOREALISM AND THE EUROPEAN UNION BALANCE OF POWER IN THE POST-COLD WAR ERA." 1, no. 1 (March): 35. https://etd.ohiolink.edu/acprod/odb_etd/ws/send_file/send?accession=ohiou1015857663&disposition=inline#page35.

Quilgars, Deborah, and Nicholas Pleace. 2016. "Dalam rangka mewujudkan ekosistem hunian baru yang positif, diperlukan adanya integrasi sosial. Hal ini dilakukan dengan meleburkan batasan-batasan sosial dan latar belakang masing-masing individu untuk mencegah terjadinya labelling dan perpecahan sosial." *Social Inclusion* 4 (4): 5. https://www.cogitatiopress.com/socialinclusion/article/view/672/441.

Ullah, G.M W., and Samiul P. Ahmed. 2014. "A review of European Sovereign Debt Crisis : Causes and Consequences." *International Journal of Business and Economics Research* 3, no. 2 (April): 66. https://download.ssrn.com/14/04/21/ssrn_id2427334_code2235041.pdf?response-content-disposition=inline&X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEHMaCXVzLWVhc3QtMSJIMEYCIQDjFdi9Hfe0lwYh5o1%2BD8FgBE8b5cQzJJFP769srZbt8AIhAOFwgttopdePBBdKkVYd4fdvu3YCfMKjIyDEjK8obIF.

Bernad, Roberto, Rebeca Yuncal, and Sonia Panadero. 2016. "Introducing the Housing First Model in Spain: First Results of the Habitat Programme." *European Journal of Homelessness* 10, no. 1 (June): 65.

Bose, Arghadeep, Subham Roy, Suranjan Majumder, and Indrajit R. Chowdhury. 2023. "Lost in the cityscape: Exploring urban homelessness, its societal imprints and policy suggestions." *Societal Impacts* 1, no. 1--2 (December): 1. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2949697723000267.

Bretherthon, Joanne, and Nicholas Pleace. 2015. *Housing First an Evaluation of Nine Services*. York: White Rose. https://eprints.whiterose.ac.uk/83966/1/Housing_First_England_Report_February_2015.pdf.

Consoli, Teresa, Caterina Cortese, Paolo Molinari, and Anna Zenarolla. 2016. "The Italian Network for Implementing the 'Housing First' Approach." *European Journal of Homelessness* 10, no. 1 (June): 83.

Dyb, Evelyn. 2017. "Counting Homelessness and Politics: The Case of Norway." *European Journal of Homelessness* 11, no. 2 (December): 15.

Estacahandy, Pascale, Ayda Agha, and Maryann Roebuck. n.d. "Fidelity Study of the "Un chez-soi d'abord" Housing First Programmes in France." *European Journal of homelessness* 12 (3): 159.

Glumbikova, Katerina, Pavel Rusnok, and MArek Mikulec. 2020. "Impact Evaluation of the Provision of Social Housing on the Use of Social Services by Homeless People in the Czech Republic." *Sustainability* 12, no. 23 (December). 10.3390/su122310184.

Manning, Rachel M., Ronni M. Greenwood, and Courtney Kirby. 2018. "Building A Way Home: A Study of Fidelity to the Housing First Model in Dublin, Ireland." *European Journal of Homelessness* 12, no. 3 (February): 33.

Norris, David A. 2002. "NEOREALISM AND THE EUROPEAN UNION BALANCE OF POWER IN THE POST-COLD WAR ERA." 1, no. 1 (March): 35. https://etd.ohiolink.edu/acprod/odb_etd/ws/send_file/send?accession=ohiou1015857663&disposition=inline#page35.

Quilgars, Deborah, and Nicholas Pleace. 2016. “Dalam rangka mewujudkan ekosistem hunian baru yang positif, diperlukan adanya integrasi sosial. Hal ini dilakukan dengan meleburkan batasan-batasan sosial dan latar belakang masing-masing individu untuk mencegah terjadinya labelling dan perpecahan sosial.” *Social Inclusion* 4 (4): 5. https://www.cogitatiopress.com/socialinclusion/article/view/672/441.

Ullah, G.M W., and Samiul P. Ahmed. 2014. “A review of European Sovereign Debt Crisis : Causes and Consequences.” *International Journal of Business and Economics Research* 3, no. 2 (April): 66. https://download.ssrn.com/14/04/21/ssrn_id2427334_code2235041.pdf?response-content-disposition=inline&X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEHMaCXVzLWVhc3QtMSJIMEYCIQDjFdi9Hfe0lwYh5o1%2BD8FgBE8b5cQzJJFP769srZbt8AIhAOFwgttopdePBBdKkVYd4fdvu3YCfMKjIyDEjK8obIF.

Atherton, Iain M., and Carol C. Mcnaughton Nicholls. 2008. “'Housing First' as a means of addressing multiple needs and homelessness.” *European Journal of Homelessness* 2 (December).

Gabel, Matthew J. n.d. “European Union (EU) | Definition, Flag, Purpose, History, & Members.” Britannica. Accessed February 23, 2025. https://www.britannica.com/topic/European-Union.

Pleace, Nicholas, Dennis Culhane, Riitta Granfelt, and Marcus Knutagärd. 2015. *The Finnish Homelessness Strategy*. N.p.: Ministry of the Environment.

Quilgars, Deborah, and Nicholas Pleace. 2016. “Housing First and Social Integration: A Realistic Aim?” *Social Inclusion* 4 (4): 1. Cogitatio.

Tsemberis, Sam. 2019. “HOUSING FIRST IN EUROPE.” Housing First Europe Hub. https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-10-HFinEurope_Full-Report2019_final.pdf.

Wexler, Simon C. 2006. “Integration Under Anarchy: Neorealism and the European Union.” *European Journal of International Relations* 12, no. 3 (September): 397. 10.1177/1354066106067349.

Aldanas, Maria J. 2024. *THE EU AND ITS MEMBER STATES MUST RESPECT AND PROMOTE THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING IN EUROPE*. N.p.:

FEANTSA.
https://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/The%20EU%20and%20its%20Member%20States%20must%20respect%20and%20promote%20the%20right%20to%20adequate%20housing%20in%20Europe%20Final.pdf.