

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Rumah merupakan salah satu kebutuhan primer manusia yang harus dipenuhi agar dapat mempertahankan hidupnya. Rumah merupakan tempat untuk beristirahatnya manusia setelah melakukan aktifitas sehari – hari dan membersihkan diri selepas bermain atau bekerja. Selain itu rumah juga berfungsi sebagai tempat berlindung dari ancaman cuaca buruk seperti panas dan hujan serta tempat berlindungnya manusia dari ancaman binatang liar seperti harimau, gajah dan ular.

Memiliki rumah merupakan suatu kebutuhan setiap keluarga. Karena rumah merupakan sarana pembina keluarga yang mendukung peri kehidupan dan penghidupan. Rumah sebagai pusat pendidikan keluarga, persemaian budaya, dan penyiapan generasi muda. Rumah menjadikan tempat untuk mewujudkan kemesraan antara anggota keluarga dan menjadi tempat ahli keluarga berkumpul bersama-sama dalam menyambut hari-hari perayaan. Dengan adanya rumah, ahli keluarga dapat memupuk kasih sayang melalui hubungan baik yang terjalin dirumah seperti belajar dan bermain bersama-sama.

Rumah yang dibutuhkan tersebut bukanlah rumah megah dengan fasilitas mewah, melainkan rumah yang layak huni. Rumah layak huni merupakan tempat tinggal yang memenuhi persyaratan untuk hunian baik secara teknis maupun non teknis, rumah yang memiliki sanitasi cukup, saluran pembuangan yang memadai,

serta memiliki sirkulasi udara yang cukup (Balitbang, 2015). Walaupun hanya beralaskan semen dan bertembok batako, namun jika sudah memiliki syarat tersebut diatas maka sebuah rumah sudah layak disebut sebagai rumah yang layak huni. Sebagai kebutuhan dasar manusia rumah merupakan syarat untuk memperoleh kesejahteraan bahkan suatu tolak ukur kesejahteraan. Dengan demikian rumah sudah menjadi kebutuhan dasar seluruh manusia untuk membina keluarga dalam rangka menjaga kelangsungan kehidupannya.

Namun dewasa ini kebutuhan akan rumah yang layak huni semakin meningkat. Hal tersebut disebabkan karena terus bertambahnya jumlah penduduk namun tak seiring dengan meningkatnya taraf hidup masyarakat dengan perekonomian lemah. Oleh karena itu, sulit kiranya sekarang ini untuk membangun rumah secara langsung. Terlebih di kota besar, perbandingan harga tanah yang mahal dan bahan bangunan yang semakin lama semakin melambung tinggi dengan rata-rata gaji yang didapat oleh kebanyakan warga di kota besar, sulit kiranya untuk membangun rumah secara langsung. Sehingga hal tersebut mengharuskan sebagian masyarakat tinggal di rumah yang tidak layak huni, yang semakin terus bertambah sehingga menjadi permukiman kumuh.

Semakin padatnya penduduk maka permukiman kumuhpunikut meningkat, pertumbuhan penduduk yang berlangsung dengan pesat akan semakin sulit untuk memenuhi kebutuhan perumahan atau tempat tinggal bagi penduduk. Hal itu disebabkan karena terbatasnya kemampuan untuk membangun perumahan yang layak serta semakin terbatasnya lahan perkotaan untuk membangun permukiman yang mencukupi dan memenuhi syarat. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS)

Indonesia, pada tahun 2014 masih terdapat angka *Backlog* sejumlah 14 juta warga dari sisi kepemilikan (BPS, 2013). Sebanyak 7,6 juta warga Indonesia masih belum memiliki tempat tinggal sendiri. Sekitar 69.08% keluarga Indonesia berstatus kepemilikan rumah sendiri, 6.99% berstatus kontrak, 8.87 berstatus sewa, dan 12.08% tinggal dirumah dinas, sisanya tinggal di rumah orang tua dan keluarga.

Kenaikan harga rumah yang lebih tinggi dari angka inflasi rata-rata di Indonesia menjadi salah satu penyebab tingginya backlog perumahan. Kondisi ini sangat memukul keluarga berpenghasilan rendah atau keluarga muda yang pertumbuhan ekonomi keluarganya di bawah angka inflasi. Keluarga dengan posisi ekonomi seperti ini mempunyai pilihan terbatas untuk memilih tempat tinggal. Mereka akan memilih menempati rumah bersama orang tua dan saudara, menyewa rumah murah dengan kondisi tidak layak, atau menyewa kamar kos. Membeli rumah sendiri menjadi mimpi bagi mereka.

Kementerian PUPR memprediksi kebutuhan rumah baru yang didorong oleh urbanisasi dan pertumbuhan penduduk sekitar 800-900 ribu unit. Namun baru dapat dipenuhi 400-500 ribu unit, sehingga angka *backlog* terus naik. Kondisi *backlog* yang terus menerus mengakibatkan bertumbuhnya rumah tidak layak huni yang mencapai angka 3,4 juta. Dan menimbulkan kantong-kantong kawasan kumuh seluas 38.431 Ha di 4.108 kawasan (Balitbang, 2016).

Dalam Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 H ayat (1) diamanatkan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik , sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Kemudian dalam Undang-undang No.4

tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman pasal 5, disebutkan bahwa “setiap warga negara mempunyai hak untuk menempati dan/atau menikmati dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur”. Amanat tersebut menunjukkan bahwa rumah merupakan hak setiap orang untuk dapat meningkatkan mutu kehidupannya. Dan diperkuat oleh Undang – Undang tentang perumahan dan permukiman yang menunjukkan bahwa memiliki dan menikmati rumah yang layak.

Namun pada kenyataannya, sampai saat ini hak dasar rakyat yang tercantum dalam Undang – Undang tersebut masih belum sepenuhnya terpenuhi. Angka backlog masih semakin membesar dan terus meningkat. Hal tersebut terjadi antara lain karena masih kurangnya kemampuan daya beli masyarakat khususnya kelompok Masyarakat BerpenghasilanRendah (MBR) dalam memenuhi kebutuhan akan rumah.

Atas dasar hal tersebut, pada tahun 2015 Presiden Jokowi mencanangkan program sejuta rumah sebagai wujud kepedulian pemerintah terhadap masyarakat kecil di tanah air. Kebijakan sejuta rumah ini merupakan kebijakan yang dikeluarkan untuk mengurangi angka backlog tersebut. Program sejuta rumah merupakan program pembangunan rumah bersubsidi yang bisa dibeli oleh masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) dengan bantuan KPR (Balitbang, 2016). Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk menciptakan daya beli masyarakat agar terus meningkat, pemerintah menurunkan kewajiban uang muka (DP) menjadi 1% dari harga jual rumah dan memberikan bantuan subsidi langsung kepada MBR berdasarkan tingkat kemampuan ekonomi.

Dalam pelaksanaannya, program sejuta rumah tersebut tentu membutuhkan keterlibatan banyak pihak seperti BUMN, swasta dan masyarakat. Sesuai yang tertera dalam website Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dituliskan bahwa program sejuta rumah ini merupakan gerakan bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dunia usaha/pengembang, dan masyarakat untuk mewujudkan kebutuhan hunian, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) yaitu masyarakat yang memiliki penghasilan antara 2,5 – 4 juta perbulan. Dalam pelaksanaannya program sejuta rumah tidak bisa berjalan sendiri, melainkan perlu adanya *Collaborative governance* dalam pelaksanaan program sejuta rumah yang wajib dilakukan. Karena lembaga pemerintah tidak akan mampu menjalankan program tersebut tanpa bantuan dari pihak lain.

Walaupun demikian, sampai pada tahun 2017 ini, program sejuta rumah tersebut belum bisa mencapai target yang ditentukan. Masih terdapat banyak masalah dan kendala dalam implemementasi program sejuta rumah tersebut. Balai Litbang Penerapan Teknologi melalui penelitiannya, Program sejuta rumah masih belum memperlihatkan peran pemerintah dalam menyediakan rumah untuk MBR, dimana porsi pemerintah hanya 16,4% dari rencana satu juta unit rumah, sisanya diserahkan kepada pihak swasta. Melihat kondisi ini, maka program ini masih jauh dari pemenuhan public housing untuk MBR.

Strategi arah pembangunan program sejuta rumah pun masih belum terlihat jelas, sehingga masing-masing pihak berjalan sendiri-sendiri tanpa melihat aspek permintaan yang ada di masing-masing wilayah yang seharusnya diarahkan pemerintah sejak awal. Ketidakjelasan ini membuat orientasi pemerintah hanya

bersifat fisik terbangun, tanpa memerhatikan kualitas dari rumah yang dibangun. Begitupun dengan kondisi lahan, ketersediaan tanah menjadi faktor krusial yang belum dipersiapkan pemerintah. Pasalnya, ketersediaan lahan yang akan dibangun rumah sederhana oleh pengembang swasta diperkirakan hanya sustain dalam waktu 2-3 tahun. Setelah itu dikhawatirkan pengembang akan kesulitan mendapat tanah, karena harganya semakin tinggi dan pemerintah tidak punya instrumen untuk mengendalikan harga tanah. Hal ini diperparah dengan sulitnya izin yang dikeluarkan pemerintah untuk para pengembang.

Begitupun kondisi perumahan di Propinsi DI Yogyakarta, Pada tahun 2007 angka backlog DIY lebih tinggi dari perumahan secara nasional, yaitu sebesar 27,5% dibanding 19% (Balitbang,2016). Kondisi ekonomi keluarga di DIY menjadi salah satu penyebab tingginya angka backlog perumahan dibanding nasional. Pertumbuhan penghasilan keluarga di DIY tidak mampu mengikuti inflasi harga barang secara umum, atau harga tanah dan material bangunan secara khusus. Pertumbuhan upah nominal DIY antara tahun 2008 sampai dengan 2009 antara 2%-3% per tahun (BPS,2016). Sedangkan angka inflasi di kisaran 4% per tahun. Kondisi pertumbuhan penghasilan keluarga yang hampir selalu di bawah angka inflasi menyebabkan keterjangkauan masyarakat untuk membeli barang pada umumnya, atau tanah dan bangunan pada khususnya semakin sulit.

Penyebab lain dari backlog perumahan adalah ketersediaan tanah untuk dijadikan lahan perumahan terjangkau di Propinsi DI Yogyakarta pada umumnya, Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul pada khususnya semakin sulit. Remigius Edi Waluyo sebagai ketua Real Estat Indonesia DI

Yogyakarta mendeskripsikan bahwa, di Yogyakarta, pengembang semakin sulit untuk membangun rumah murah. Harga tanah di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta sudah di atas Rp 1 juta per meter, sedangkan harga tanah di Kabupaten Bantul sudah di atas Rp 500 ribu per meter. Tidak mungkin membangun rumah type 36 dengan harga Rp 88 juta seperti ketentuan Kementerian Perumahan Rakyat. Pengembang lebih memilih membangun perumahan kelas menengah dengan harga di atas Rp 150 Juta untuk daerah tersebut (Balitbang,2016). Peluang membangun rumah sekarang bergeser ke Kabupaten Kulonprogo dan Kabupaten Gunung Kidul. Harga tanah di wilayah tersebut masih di bawah Rp 300 ribu per meter”.

Tahun 2015 harga rumah dengan luas bangunan 45 m² di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta sudah di atas Rp 400 juta per unit, sedangkan di Kabupaten Bantul sudah di atas Rp 300 juta. Peluang pembangunan perumahan terjangkau lebih besar di kabupaten Kulonprogo dan kabupaten Gunung Kidul. Di kedua wilayah tersebut, harga rumah dengan spesifikasi sama berada di kisaran Rp 200 juta.

Penyebab lain yaitu karena pertumbuhan Pendapatan Domestik Regional Brutto (PDRB) propinsi DI Yogyakarta paling rendah dibandingkan dengan propinsi lain di Indonesia. Menurut data dari BPS, pertumbuhan PDRB propinsi DIY sebesar 5,32%, di bawah PDB nasional. Sumber pertumbuhan PDRB disumbang oleh sektor Perdagangan, Hotel, dan Restoran sebesar 1,39%, disusul sektor jasa sebesar 1,22%. Sektor Keuangan, Real Estate dan Jasa Perusahaan menyumbang pertumbuhan 0,98%. Dari sisi penggunaan, sebagian besar PDRB digunakan untuk konsumsi rumah tangga sebesar 51,46%, disusul investasi fisik

sebesar 31,33% dan belanja pemerintah sebesar 25,90%. Dari data di atas dapat dilihat bahwa masyarakat Yogyakarta memiliki daya saing yang rendah dibanding masyarakat dari luar, serta alokasi pendapatan untuk perbaikan fisik juga rendah.

Kondisi lain yang memperburuk backlog perumahan di DIY adalah arus pembelian rumah dan tanah oleh masyarakat dari luar wilayah. Yogyakarta menjadi magnet yang kuat bagi bisnis pendidikan dan pariwisata. Bisnis pendidikan meskipun pertumbuhannya stagnan namun masih menjadi generator utama bagi pendatang temporer atau mahasiswa dengan jumlah sangat besar. Bisnis pariwisata mengalami pertumbuhan pesat sejak tahun 2010 dengan semakin populernya destinasi wisata di propinsi DI Yogyakarta. Kondisi ini mendorong arus perpindahan penduduk dan investasi ke Yogyakarta. Angka perpindahan penduduk dari luar Yogyakarta diperkirakan tidak begitu besar karena perpindahan penduduk didominasi tinggal secara temporer.

Namun pertumbuhan investasi sangat tinggi, terutama sektor perumahan dan properti. Dari sisi pertumbuhan ekonomi dan bisnis, kondisi ini dinilai baik. Namun dari sisi masyarakat Yogyakarta yang membutuhkan tempat tinggal di wilayahnya sendiri, kondisi ini dinilai buruk. Daya saing ekonomi keluarga di Yogyakarta lebih rendah dibanding arus investasi dari luar Yogyakarta. Kondisi ini menyebabkan masyarakat Yogyakarta semakin sulit membeli rumah di wilayahnya sendiri.

Arus pembangunan perumahan di Yogyakarta selama beberapa dekade yang hanya memusat di kota Yogyakarta, ternyata kini telah melebar ke bagian utara (sleman) dan kemudian berkembang pesat juga ke arah selatan (bantul). Posisi

kecamatan kasihan, banguntapan, dan sewon yang langsung berbatasan dengan kota Yogyakarta telah mengalami peningkatan perkembangan pembangunan perumahan yang signifikan. Minat pembeli perumahan di bagian wilayah kabupaten bantul inipun lebih besar berasal dari investor luar dibandingkan penduduk asli Kabupaten Bantul.

Jumlah penduduk Kabupaten bantul sebanyak 955.015 jiwa dengan rata-rata laju pertumbuhan selama 5 tahun terakhir sebesar 2%. Kepadatan penduduk di Kabupaten bantul secara rerata mencapai 1884 jiwa/km² cenderung terpusat pada kawasan disekitar perkotaan Yogyakarta, meliputi Kecamatan kasihan, Banguntapan dan Sewon (Purnomo,2016). Berdasarkan proyeksi penduduk, terlihat bahwa kecamatan-kecamatan yang berlokasi di kawasan perkotaan Yogyakarta mengalami peningkatan penduduk tertinggi dibandingkan dengan kecamatan-kecamatan lainnya selama 20 tahun kedepan. Berikut pertumbuhan pembangunan perumahan di kabupaten bantul dilihat dari banyaknya ijin perumahan (Purnomo,2016):

Tabel 1. Jumlah Perumahan di Kabupaten Bantul s/d tahun 2015

| Wilayah | <2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Jumlah |
|------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| • Wilayah timur | 58 | 10 | 8 | 18 | 8 | 10 | 112 |
| • Wilayah tengah | 29 | 3 | 0 | 4 | 1 | 2 | 39 |
| • Wilayah barat | 83 | 10 | 7 | 7 | 9 | 8 | 124 |
| Total | 170 | 23 | 15 | 29 | 18 | 20 | 275 |

Berangkat dari latar belakang tersebut, Penulis tertarik untuk meneliti “*Tata Kelola Program Sejuta Rumah dalam perspektif Collaborative Governance di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta*”. Penulis ingin melihat bagaimana pola kerjasama antara pemerintah, pihak swasta dan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan sejuta rumah di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.1 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah :

1. Bagaimana proses kolaborasi yang dibangun antara pemerintah dan pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan program sejuta rumah?
2. Sejauh mana peran masing-masing aktor dalam pelaksanaan program sejuta rumah?
3. Apa Faktor-faktor penghambat yang dalam pelaksanaan kolaborasi program sejuta rumah?

1.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses kolaborasi yang dibangun antara pemerintah dan pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan program sejuta rumah
2. Untuk mengetahui sejauh mana peran masing-masing aktor daerah dalam pelaksanaan program sejuta rumah

3. Untuk mengetahui Faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan kolaborasi program sejuta rumah

a. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang hendak diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Akademis

Sebagai bahan acuan dan bahan pendukung dalam penelitian yang lebih lanjut khususnya mengenai program sejuta rumah dan *Collaborative Governance*.

2. Manfaat Praktis

Bagi pihak pemerintah Indonesia khususnya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat sebagai pembuat Kebijakan, Pihak Swasta yang terkait yaitu REI, APERSI, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat khususnya berkaitan dengan program sejuta rumah dalam perspektif *collaborative governance*, karena penelitian ini dapat dijadikan bahan acuan dan saran