

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang Penelitian

Krisis ekonomi yang melanda dunia khususnya di Asia dan lebih khusus lagi di Indonesia mendorong terjadinya reformasi politik dan ekonomi. Sejak tahun 1997 telah banyak perubahan yang berarti dalam tatanan sistem ekonomi dan sistem politik di Indonesia. Berbagai peraturan perundang-undangan yang sebelumnya membelenggu kebebasan berpolitik telah diganti dengan peraturan perundangan yang baru, demikian juga halnya dengan sistem ekonomi nasional. Sistem monopoli dan oligopoli yang berjalan selama pemerintahan orde baru diganti dengan sistem ekonomi dengan mekanisme pasar. Walaupun dilihat dari sisi regional Asia Tenggara (ASEAN) Indonesia dianggap paling lambat keluar dari krisis ekonomi namun *Euforia* reformasi telah menjalar sampai ke bidang-bidang lain. Selain perubahan sistem politik dan ekonomi, masyarakat juga menuntut reformasi di bidang pelayanan publik. Masyarakat menginginkan pendayagunaan aparatur negara untuk melaksanakan tertib administrasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Masalah korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang menjadi dasar terjadinya reformasi menjadi perhatian serius masyarakat untuk diperbaiki. Masyarakat juga menuntut masalah tersebut dijadikan tugas yang harus diselesaikan oleh pemerintahan yang baru. Melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), harapan masyarakat untuk membasmi KKN telah ditetapkan dalam bentuk Tap MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang diamanatkan kepada presiden

untuk dilaksanakan. Proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service* disebut *governance*, sedang pelaksanaan terbaiknya disebut *good governance* (LAN, 2001). Perlu komitmen yang kuat dari penyelenggara negara untuk melakukan perubahan dalam pelayanan publik dengan menerapkan prinsip *good governance* termasuk di dalamnya adalah komitmen organisasional dari para aparat pemerintah daerah. Perlu dibuat dan diterapkan sistem kerja yang kuat, koordinasi yang baik dan prosedur administrasi yang menjamin pelayanan publik diberikan secara professional yang bebas KKN. Wacana otonomi daerah telah bergulir sejak pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi pada zaman orde baru. Desentralisasi telah memberi sebagian wewenang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam koordinasi pemerintah pusat. Dengan bergulirnya era reformasi pada tahun 1997, wacana otonomi daerah yang memberi wewenang yang luas kepada daerah semakin menguat. Tuntutan berbagai pihak agar pemerintah pusat memberi wewenang yang luas kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri membuahkan hasil dengan disahkannya RUU Otonomi Daerah menjadi UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang ini menjadi titik awal berlakunya sistem otonomi di Indonesia. Dengan adanya dinamika penyelenggaraan pemerintahan baik pemerintah pusat maupun daerah di Indonesia, pada tahun 2004 UU No. 22 dan UU No. 25 tahun 1999 tersebut telah direvisi menjadi UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Konsekuensi berlakunya otonomi daerah adalah bahwa setiap daerah diberi

wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri termasuk menggali sumber daya yang ada di daerahnya untuk membiayai pengeluaran daerah, baik pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan.

Krisis ekonomi sejak tahun 1997 telah menghancurkan sendi-sendi perekonomian yang indikasinya dapat dilihat dari semakin melemahnya nilai tukar rupiah dibandingkan dengan mata uang asing khususnya mata uang US Dolar. Salah satu sendi bisnis yang menjadi kolapnya bank-bank nasional adalah bisnis properti dalam skala nasional, khususnya perumahan. Kenaikan harga barang yang signifikan menyebabkan masyarakat menunda untuk belanja kebutuhannya atas rumah tinggal. Penundaan belanja ini diperkuat dengan sangat tingginya suku bunga Kredit Pemilikan Rumah (KPR). Pada sisi lain para pengembang perumahan justru mendanai sebagian besar proyek perumahannya dengan menggunakan kredit dari bank, untuk pembebasan tanah dan pembangunan rumah yang dijual. Konsekuensinya adalah pengembang perumahan tidak mampu untuk membayar kewajibannya kepada kreditor. Ketidakmampuan debitur dari sektor properti inilah yang menjadi salah satu sebab kolapnya bank nasional. Permasalahan di tingkat nasional juga berpengaruh terhadap bisnis properti di Propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Jogjakarta (JATENG dan DIJ). Para pengembang yang tergabung dalam Real Estate Indonesia (REI) menghentikan semua aktivitasnya. Sebagian kawasan perumahan yang telah dikelola dengan dana pihak ketiga disita bank dan dikelola oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).

Sekitar tahun 1999 terjadi fenomena yang tidak diperkirakan sebelumnya dalam bisnis properti di JATENG dan DIJ. Permintaan masyarakat akan tanah untuk

hunian atau untuk investasi meningkat signifikan. Permintaan pasar berlanjut dengan permintaan perumahan, namun sayang pada saat itu tidak ada penawaran perumahan dari pengembang perumahan yang tergabung dalam REI, karena sebagian dari mereka berada dalam kesulitan besar atas ketidakmampuan mereka dalam melaksanakan kewajiban mereka kepada kreditur. Potensi ini dimanfaatkan oleh para kontraktor yang selama ini menggantungkan diri pada proyek pemerintah dan pengusaha modal kecil untuk membangun satu dua rumah kemudian dijual. Besarnya animo masyarakat untuk membeli rumah membuat pengusaha memperluas usahanya dengan membuat kawasan dalam jumlah terbatas. Pertumbuhan penjualan perumahan dalam kawasan terbatas tersebut berkembang sampai dengan sekarang. Pertanyaan mendasar adalah siapa pembeli yang mampu membeli rumah pada masa puncak krisis tersebut. Mereka adalah orang-orang yang memiliki simpanan emas yang harganya melambung pada masa krisis, mereka yang memiliki US Dolar dalam jumlah yang cukup, mereka yang berpenghasilan dalam bentuk US Dolar dan tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri yang ingin memiliki rumah di JATENG dan DIJ. Hikmah krisis ekonomi dirasakan dengan baik dari sektor properti.

Terdapat hal yang menarik dari model perumahan terbatas yang dibangun oleh pengembang perumahan kecil di JATENG dan DIJ dilihat dari sisi perijinannya. Pada era sebelum krisis para pengembang perumahan harus mengantongi ijin pembebasan tanah untuk membangun kawasan perumahan, ijin prinsip, ijin *site plan* dan Ijin Mendirikan Bangunan. Pada era krisis ekonomi developer hanya mengajukan ijin mendirikan bangunan untuk menjadi pengembang perumahan. Cara yang dilakukan adalah dengan memecah tanah menjadi tanah kavling dengan

sertifikat hak milik. Dengan sertifikat yang pecah tersebut pengembang perumahan mengajukan ijin mendirikan bangunan. Perbedaan lain adalah pada aspek cara penjualan, pada era sebelum krisis ekonomi penjualan rumah adalah dari organisasi pengembang perumahan kepada konsumen sehingga hak atas tanah adalah Hak Guna Bangunan (HGB) sedangkan pada era setelah krisis ekonomi penjualan dilakukan dari pemilik organisasi ke pembeli, sehingga hak atas tanah tersebut adalah Hak Milik.

Dilihat dari sisi retribusi IMB tidaklah menjadi persoalan, semakin banyak perumahan yang laku di JATENG dan DIJ akan membawa efek semakin besarnya PAD dari retribusi (IMB). Masalah perumahan bukanlah hanya masalah rumah yang akan dihuni oleh orang perorangan. Dengan jumlah kavling yang dibuat, akan merubah sistem lingkungan yang ada di daerah tersebut, sehingga perijinan yang diperlukan untuk perumahan tidak hanya ijin mendirikan bangunan. Melihat fenomena ini Pemerintah Kabupaten/Kota di JATENG dan DIJ mengeluarkan Perda tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah. Perda ini mengatur tentang perijinan penggunaan tanah untuk industri secara keseluruhan, tidak hanya untuk perumahan. Ada dua tujuan yang ingin diraih dari IMB ini, yaitu terjaminnya penataan ruang untuk perumahan dan industri lainnya dan meningkatkan PAD dari retribusi IMB.

Masalah perijinan di daerah adalah masalah penataan dengan tujuan terjadinya keteraturan. Masalah perijinan juga merupakan masalah potensi PAD yang dapat dioptimalkan. Masalah perijinan juga merupakan masalah pelayanan aparat pemerintah kepada masyarakat. Ketiga masalah tersebut merupakan permasalahan yang perlu penanganan dengan baik agar tujuan keteraturan, peningkatan PAD, dan

pelayanan masyarakat dapat tercapai. Diharapkan, mekanisme pemberian perijinan di pemerintah daerah termasuk di dalamnya adalah IMB akan dapat mewujudkan keteraturan mekanisme pemerintahan dan kehidupan di daerah, peningkatan PAD, dan pelayanan masyarakat termasuk para pengembang sehingga kinerja pengembang di JATENG dan DIJ semakin meningkat dan berimbas kepada meningkatnya taraf hidup masyarakat di JATENG dan DIJ khususnya dan Indonesia pada umumnya.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka tim peneliti melakukan penelitian dengan mengambil judul: Pengaruh Persepsi Manajer Pengembang Perumahan atas *Good Governance* PemDa dan Komitmen Organisasional Aparat PemDa terhadap Kepuasan Manajer Pengembang Perumahan Dalam Hal Pelayanan Perijinan IMB dan Kinerja Organisasional Pengembang Perumahan (Survey pada Pengembang Perumahan di Kabupaten/Kota se Propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Jogjakarta)

## **2. Perumusan Masalah**

*Good governance* sudah menjadi cita-cita bersama di dalam reformasi pemerintahan di Indonesia termasuk di dalamnya pemerintah daerah. Pelaksanaan *good governance* pemerintah daerah salah satunya adalah untuk pencapaian kepuasan publik atau masyarakat yang dilayaninya termasuk di dalamnya adalah para pengembang perumahan sehingga diharapkan dengan pelayanan yang baik tersebut kinerja para pengembang juga semakin baik dan pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat yang menjadi indikator kinerja pemerintah daerah. Dalam pencapaian pelayanan yang baik, diperlukan komitmen organisasional dari

para aparatur pemerintah daerah yang secara langsung menjadi ujung tombak pelayanan publik.

Penataan lingkungan menjadi isu utama diberlakukannya peraturan daerah tentang ijin IMB di pemerintah daerah di samping untuk meningkatkan PAD. Penataan lingkungan menjadi masalah krusial di Propinsi Daerah Istimewa Jogjakarta (JATENG dan DIJ).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi salah satu acuan untuk melihat kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan daerahnya. Potensi PAD perlu untuk digali secara optimal. Penggalan potensi daerah tersebut tentu dengan tidak mengorbankan perencanaan jangka panjang. Penggalan potensi daerah dalam rangka penataan daerah menjamin keseimbangan dalam pembangunan. Masalah penataan dan perijinan sangat penting dengan tetap memperhatikan aspek kecepatan dan ketepatan dalam pelayanan publik.

Dari kerangka penataan, potensi PAD dan otonomi daerah, maka permasalahan yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah: **Apakah pelaksanaan *good governance* pemerintah daerah dan komitmen organisasional aparat pemerintah daerah akan mendorong kepuasan pelayanan kepada publik dalam hal ini para pengembang dalam hal perijinan IMB yang akhirnya meningkatkan kinerja pengembang perumahan di JATENG dan DIJ?**