

**DANA BERGULIR PEMBANGUNAN RUMAH  
DI KECAMATAN LIMA KAUM  
KABUPATEN TANAH DATAR**

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota**

**Oleh:**

**AL HADI  
L4D 008 052**



**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER TEKNIK PEMBANGUNAN WILAYAH DAN KOTA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2010**

**DANA BERGULIR PEMBANGUNAN RUMAH  
DI KECAMATAN LIMA KAUM  
KABUPATEN TANAH DATAR**

Tesis diajukan kepada  
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota  
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Oleh:

**A L H A D I  
L4D 008 052**

Diajukan pada Sidang Ujian Tesis  
Tanggal 05 Maret 2010

Dinyatakan Lulus  
Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Magister Teknik

Samarang,       Maret 2010

Tim Penguji:

Ir. H. Holi Bina Wijaya, MUM – Pembimbing  
Ir. Ragil Haryanto, MSP – Penguji I  
DR. Ing. Asnawi Manaf – Penguji II

Mengetahui  
Ketua Program Studi  
Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota  
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

**DR. Ir. Joesron Alie Syahbana, M.Sc**

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi. Sepanjang sepengetahuan saya, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah di tulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diakui dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Pustaka.

Apabila dalam tesis ini saya ternyata ditemui duplikasi, jiplakan (plagiasi) dari Tesis orang lain/Institusi lain, maka saya bersedia menerima sanksi untuk dibatalkan kelulusan saya dan saya bersedia melepaskan gelar Magister Teknik dengan penuh rasa tanggung jawab.

Semarang, Maret 2010

**AL HADI**  
**NIM. L4D 008 052**

Dengan Nama Allah  
Yang Maha Pengasih Lagi Maha Penyayang

Tesis ini dipersembahkan untuk

*Orang tua tercinta:*

*Ayahanda Darwis Basir (Alm) dan Ibunda Darwasni (Almh)*

*Bapak Ismed Inonu (Alm) dan Ibu Suryati, S.Pd*

*Dengan kasih sayang yang telah diberikan kepada ananda tidak mungkin ananda bisa membalasya, ananda akan berusaha menjadi anak yang berguna dan berbakti.*

*Istriku tercinta,*

*Dr. Melly Aulia dan Anakku Hafizh Aulia Hadi*

*Terima kasih atas kasih sayang dan kesabaran*

*Ilmu tidak akan didapatkan kecuali dengan enam perkara, yaitu cerdas, pandai, sungguh-sungguh, biaya yang cukup, berlaku baik (menghormati) guru, dan (masa) waktu yang lama (Kitab ta'lim al-muta'alim)*

## ABSTRAK

Sebagian besar rumah tangga mengelola dan membangun rumahnya secara swadaya dan bertahap. Proses pembangunan rumah dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan, tergantung kemampuan keuangan, sehingga membutuhkan waktu yang lebih lama. Ini artinya mereka tidak dapat membangun rumahnya secara sekaligus. Atas dasar keterbatasan keterbatasan itulah makanya timbul sebuah gagasan alternatif untuk penyediaan sumber pembiayaan pembangunan rumah bagi masyarakat atau keluarga berpenghasilan rendah dengan pola pembiayaan melalui dana bergulir (*revolving fund*). Di Kecamatan Lima Kaum, Kabupaten Tanah Datar, program ini sudah berjalan sejak awal tahun 2008 dan sebagai dampaknya telah terjadi perubahan pada fisik rumah, seperti: sudah memiliki lantai yang kedap air, dinding sudah diplester, bagian atap rumah tidak bocor lagi, rumah telah memiliki plafon, dan lain sebagainya. Dari sisi ketergulangan dana terjadi permasalahan pada pengembangan KSM, sehingga jumlah rumah yang meningkat kualitasnya masih sedikit. Dari sisi mekanisme pengguliran dilokasi studi tidak diberlakukan bunga, tetapi hanya jasa dengan nilai yang rendah dan hanya digunakan untuk operasional petugas.

Penelitian ini dilakukan untuk melakukan kajian mekanisme pengguliran dana pembangunan rumah dan kualitas hasil pembangunan di Kecamatan Lima Kaum Kabupaten Tanah Datar. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka dilakukan identifikasi karakteristik sosial ekonomi masyarakat penerima program, analisis mekanisme pelaksanaan dana bergulir pembangunan rumah, dan analisis kualitas rumah sesudah dilakukan pembangunan.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan campuran, perpaduan antara kuantitatif dan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi dan wawancara terhadap 30 penerima dana bergulir di Kecamatan Lima Kaum. Metode deskriptif kualitatif digunakan untuk menganalisis mekanisme pelaksanaan dana bergulir yang dimulai dari mekanisme pembentukan KSM, dan pengelolaan dana bergulir. Bentuk pemanfaatan dana pada masing-masing komponen rumah dianalisis secara kuantitatif. Kemudian untuk kualitas hunian pasca pengguliran dianalisis secara kualitatif.

Dalam penelitian ini teridentifikasi bahwa sumber pembiayaan perumahan melalui dana bergulir mampu meningkatkan kapasitas masyarakat berpenghasilan rendah dalam penyediaan rumah yang layak. Dimana dalam pelaksanaannya sesuai untuk rumah-rumah yang layak huni, digulirkan pada masyarakat berpenghasilan rendah tetapi memiliki kemampuan membayar. Dalam penelitian ini ditemukan bahwa dana bergulir ternyata tidak tepat untuk digulirkan pada masyarakat yang miskin karena memiliki kapasitas membayar yang rendah, apalagi memiliki rumah yang tidak layak huni. Tidak tepat untuk komunitas yang tersebar dan berjauhan. Bentuk pengembangan pada rumah yang dilakukan masyarakat berpenghasilan rendah diwilayah Kecamatan Lima Kaum dengan perantara dana bergulir, telah menaikkan tingkat kebutuhan rumah dari hanya sebagai sekedar hunian yang berfungsi sebagai sarana untuk menunjang keselamatan hidup semata (*Survival Needs*) pada sebuah hunian yang dapat memberikan rasa aman dan perlindungan bagi anggota badan dan hak milik (*Safety and security Needs*). Hal ini terbukti dari berbagai pendapat masyarakat yang telah merasa aman dan nyaman dalam menempati rumahnya.

Masyarakat miskin sebaiknya tidak diberikan pinjaman pembiayaan perumahan yang bersumber dari dana bergulir karena tidak mampu memanfaatkan pinjaman sesuai sasaran, dan tidak mampu dalam mengembalikan pinjaman. Sebaiknya bantuan pembiayaan bagi kalangan ini bersumber dari pembiayaan berbentuk hibah.

**Kata kunci:** dana bergulir, kemampuan membangun, kualitas rumah

## **ABSTRACT**

*Most households manage and build their houses in steps and through a self-supporting. The process of house building is based on the needs and depended on the financial capability, so that it needs longer time. This means, that they cannot build their house at once. Because of these limitations, there is an alternative solution to provide a funding source to build the house for low-income community or family, that is through revolving fund. At Lima Kaum sub-district, Tanah Datar municipality, this program has been implemented since early 2008 and as a result there are now changes on the physical condition of the houses, such as the availability of water-proof floor, ceiling, plastered wall, roof which does not leak anymore, etc. Yet, this revolving fund finds problem on KSM development so that there have been only few houses which quality is increased.*

*This research is conducted to study the house funding revolving system and the quality result of the installment at Lima Kaum sub-district, Tanah Datar municipality. To achieve the objective, the researcher does characteristic identification of the social economic condition upon the community receiving the program, analysis upon the implementation of the revolving fund mechanism and analysis upon the quality of the house after the installment.*

*The approach used is mixed approach, that is a mix of quantitative and qualitative approach. Data collection is conducted through observation and interview to 30 revolving-fund receivers at Lima Kaum sub-district. Descriptive qualitative method is used to analyze revolving-fund implementation mechanism, starting from KSM (Community Based Organisation) forming to revolving-fund management. Then, the quality of the houses after the installment is analyzed qualitatively.*

*In this research, fund source acquired through the revolving fund is identified to be able to increase the capacity of low-income community to have proper housing which in the implementation process is suitable for attaining the proper house, and is dedicated to the low-income community but has payment capability. It is found in this research that revolving fund is not suitable for poor communities for they have low payment capability, so unquestionable their inability to have proper housing. It is neither appropriate for shattered nor far-parted communities. The housing development system done by the low-income community through the revolving fund at Lima Kaum sub-district has increased its housing needs from survival needs to safety and security needs. This is proven by varied comments from the community which has already felt the save and comfort housing.*

*On the other hand, it is better for the poor communities to not get the revolving fund for they cannot use the fund as it is allocated for and do not have the ability to payout the loan. It is better to help this community through a grant.*

**Keywords:** revolving fund, capacity to build, housing quality

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur penulis ucapkan kehadirat Allah SWT atas curahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga kami dapat menyelesaikan penyusunan tesis yang berjudul “Dana Bergulir Pembangunan Rumah di Kecamatan Lima Kaum Kabupaten Tanah Datar”.

Tesis ini merupakan salah satu syarat memperoleh gelar Magister Teknik pada Program Pasca Sarjana Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro Semarang. Dalam tesis ini penulis mengkaji mekanisme pengalokasian dana pembangunan rumah dan kualitas hasil pembangunan rumah. Penelitian ini adalah penting terkait pengalokasian dana bergulir sebagai sumber pembiayaan informal dibidang perumahan, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Dengan selesainya tesis ini, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Departemen Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Cipta Karya Satuan Kerja Non Vertikal Tertentu Pembinaan Teknis Penataan Lingkungan Permukiman selaku pemberi beasiswa
2. Bapak Dr. Ir. Joesron Alie Syahbana, MSc selaku Ketua Program Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro Semarang.
3. Bapak Ir. Jawoto Sih Setyono, MDP selaku Sekretaris Program Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro Semarang.
4. Bapak Ir. H. Holi Bina Wijaya, MUM selaku dosen pembimbing
5. Bapak Ir. Ragil Haryanto, MSP selaku penguji;
6. Bapak DR. Ing. Asnawi Manaf, selaku penguji;
7. Seluruh Dosen Pengampu Mata Kuliah pada Program Magister Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Konsentrasi Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Permukiman Universitas Diponegoro Semarang.
8. Dr. Melly Aulia, istriku tersayang yang selalu memberikan motivasi dan do'a serta anaku tercinta Hafizh Aulia Hadi yang selalu memberikan inspirasi selama penulis mengikuti pendidikan.
9. Ibu Mertua serta saudara-saudaraku tercinta, yang selalu memberikan dukungan moral dan materil
10. Rekan-rekan pada Program Magister Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Konsentrasi Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Permukiman Universitas Diponegoro Semarang, serta semua pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu yang telah membantu penyelesaian tesis ini.

Mengingat keterbatasan pengalaman dan pengetahuan penulis, saran dan tanggapan yang membangun dari pembaca dalam usaha menyempurnakan materi dan penulisan ini sangat diharapkan. Semoga penulisan tesis ini dapat bermanfaat dan memberikan inspirasi bagi studi lanjutan.

Semarang,       Maret 2010  
Penulis

Alhadi

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PERNYATAAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PERSEMBAHAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRACK</b> .....	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xii</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	<b>xiii</b>

### **BAB I PENDAHULUAN**

1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	3
1.3 Tujuan dan Sasaran .....	4
1.3.1. Tujuan .....	4
1.3.2.Sasaran .....	4
1.4 Manfaat Penelitian .....	4
1.5 Ruang Lingkup Penelitian .....	4
1.4.1. Lingkup Substansi .....	4
1.4.2. Lingkup Wilayah.....	5
1.6 Kerangka pikir .....	5
1.7 Pendekatan dan Metode Penelitian .....	7
1.7.1 Pendekatan Penelitian .....	7
1.7.2.Teknik Pengumpulan Data .....	7
1.7.3.Teknik Sampling .....	9
1.8 Teknik Analisis Data.....	10
1.9 Kerangka Analisis .....	12
1.10 Sistematikan Penulisan .....	13

### **BAB II DANA BERGULIR PEMBANGUNAN RUMAH**

2.1 Definisi.....	14
2.1.1 Definisi Dana bergulir .....	14
2.1.1 Definisi Pembangunan .....	15
2.1.1 Definisi Rumah .....	15

2.2 Dana Bergulir Pembangunan Rumah.....	16
2.2.1 Sekilas Tentang Latar Belakang Dana Bergulir .....	16
2.2.2 Karakteristik Dana Bergulir Pembangunan Rumah .....	17
2.3 Komponen Dana Bergulir Pembangunan Rumah .....	18
2.3.1 Sumber Pembiayaan Dana Bergulir .....	18
2.3.2 Sasaran Dana Bergulir .....	19
2.3.3 Pengelola Dana Bergulir .....	22
2.3.4 Mekanisme proses dana bergulir.....	23
2.3.5 Pengukuran rasio pinjaman bermasalah.....	30
2.4. Tipologi Dana Bergulir .....	30
2.4.1 Dana Bergulir Pada Level Mikro .....	31
2.4.2 <i>Revolving Fund</i> Pada Level Menengah.....	31
2.5. Rumah .....	33
2.5.1 Rumah Layak Huni .....	34
2.5.2 Elemen Pokok Bangunan Tempat Tinggal .....	35
2.5.3 Tingkat Kebutuhan Manusia Akan Hunian .....	36
2.5.4 Bentuk Pembangunan atau Pengembangan Rumah.....	37
2.6. Best Practice Dana Bergulir Pembangunan Rumah .....	38
2.7. Rangkuman Teori.....	41

**BAB III GAMBARAN UMUM PELAKSANAAN DANA BERGULIR  
PEMBANGUNAN RUMAH DI KECAMATAN LIMA KAUM  
KAB. TANAH DATAR**

3.1 Gambaran Umum Kecamatan Lima Kaum.....	44
3.1.1 Letak geografis.....	44
3.2 Pengelolaan Dana Bergulir Di Kecamatan Lima Kaum .....	49
3.3 Sumber Pembiayaan .....	50
3.2.1 Sasaran .....	51
3.2.2 Bentuk Pemanfaatan Dana .....	51
3.4 Kondisi Rumah Penerima Dana Bergulir Dilokasi Penelitian .....	55
3.5 Pengguliran Tahap II .....	58
3.6 Gambaran Umum Pelaksanaan Dana Bergulir Dikecamatan Lima Kaum .....	59

**BAB IV ANALISIS DANA BERGULIR PEMBANGUNAN RUMAH**

4.1 Analisis Identifikasi Kondisi Umum MBR.....	65
4.1.1 Karakteristik Umum MBR .....	66
4.1.1 Kemampuan MBR Dalam Membangun Rumah .....	67
4.1.2 Kemampuan Dalam Membayar Kredit .....	67
4.1.4 Kepemilikan Jaminan.....	68
4.2 Mekanisme Pelaksanaan Dana Bergulir.....	68
4.2.1 Pembentukan KSM .....	68
A. Sosialisasi Kriteria Sasaran .....	69

B. Pembentukan KSM.....	71
4.2.2 Analisis Mekanisme Pengguliran Dana .....	73
A. Analisis Pemberlakuan Jasa .....	73
B. Analisis Mekanisme Pembayaran Cicilan.....	74
C. Analisis Kelancaran Dalam Membayar Cicilan .....	75
D. Aspek Pembangunan Perumahan.....	78
E. Analisis Perguliran Kembali.....	79
4.3 Analisis Hasil Pembangunan .....	80
4.3.1 Bentuk Pemanfaatan Dana .....	80
A. Pemanfaatan Dana Pada Tipe Rumah Tembok.....	81
B. Pemanfaatan Dana Pada Tipe Rumah Kayu Tidak Panggung .....	84
C. Pemanfaatan Dana Pada Tipe Rumah Kayu Panggung.....	87
D. Pemanfaatan Dana Pada Pembangunan Rumah Baru .....	90
4.3.2 Analisis Hasil Pembangunan Rumah .....	93
4.4 Temuan Analisis .....	94
4.7 Sintesis Analisis .....	96

## **BAB V PENUTUP**

5.1 Kesimpulan .....	99
5.1 Rekomendasi .....	101

## **DAFTAR PUSTAKA**

## DAFTAR TABEL

<b>TABEL II.1</b> : Rangkuman Teori.....	42
<b>TABEL II.2</b> : Sintesa Teori.....	44
<b>TABEL III.1</b> : Nama-nama Desa/Nagari se-Kecamatan Lima Kaum .....	45
<b>TABEL III.2</b> : Rekapitulasi Pengguliran Tahap I.....	54
<b>TABEL III.3</b> : Rekapitulasi Pengguliran Tahap II.....	58
<b>TABEL III.4</b> : Gambaran Umum Pelaksanaan Dana Bergulir Pembangunan Rumah di Kecamatan Lima Kaum.....	59
<b>TABEL IV.1</b> : Penghasilan Responden.....	66
<b>TABEL IV.2</b> : Rekapitulasi Kualitas Pinjaman .....	76
<b>TABEL IV.3</b> : Pengelompokan Responden Menurut Tipe Rumah.....	80
<b>TABEL IV.4</b> : Bentuk Pemanfaatan Dana Pada Rumah Tipe Tembok .....	81
<b>TABEL IV.5</b> : Bentuk Pemanfaatan Dana Pada Rumah Kayu tidak Panggung ..	84
<b>TABEL IV.6</b> : Bentuk Pemanfaatan Dana Pada Rumah Kayu Panggung .....	87
<b>TABEL IV.7</b> : Bentuk Pemanfaatan Dana Pada Rumah Baru .....	90

## DAFTAR GAMBAR

<b>GAMBAR</b>	<b>1.1</b>	: Peta Orientasi Penelitian.....	5
<b>GAMBAR</b>	<b>1.2</b>	: Kerangka Pikir Penelitian. ....	6
<b>GAMBAR</b>	<b>1.3</b>	: Kerangka Analisis .....	12
<b>GAMBAR</b>	<b>2.1</b>	: Skema Proses Peminjaman.....	25
<b>GAMBAR</b>	<b>2.2</b>	: Skema Pengembalian Pinjaman.....	29
<b>GAMBAR</b>	<b>2.3</b>	: Tipologi Dana Bergulir. ...	31
<b>GAMBAR</b>	<b>2.4</b>	: Proses Community Led Infrastructur Finance Facility..	32
<b>GAMBAR</b>	<b>3.1</b>	: Peta Wilayah Kabupaten Tanah Datar .....	47
<b>GAMBAR</b>	<b>3.2</b>	: Peta Sebaran Wilayah Penerima Dana Bergulir.....	48
<b>GAMBAR</b>	<b>3.3</b>	: Mekanisme Penyaluran Dana Bergulir.....	50
<b>GAMBAR</b>	<b>3.4</b>	: Skema Kegiatan Stimulan Perumahan.....	51
<b>GAMBAR</b>	<b>3.5</b>	: Bentuk Kegagalan Pemanfaatan Dana Bergulir Pada Tipe Rumah Kayu Panggung .....	55
<b>GAMBAR</b>	<b>3.6</b>	: Bentuk Kegagalan Pemanfaatan Dana Bergulir Pada Pembangunan Rumah Baru .....	56
<b>GAMBAR</b>	<b>3.7</b>	: Pemanfaatan Dana Bergulir Pada Penyempurnaan Rumah Tembok .....	56
<b>GAMBAR</b>	<b>3.8</b>	: Pemanfaatan Dana Pada Pembangunan Rumah Baru.....	57
<b>GAMBAR</b>	<b>4.1</b>	: Wilayah Sebaran KSM.....	71
<b>GAMBAR</b>	<b>4.2</b>	: Skema Mekanisme Pengelolaan Dana Bergulir.....	78
<b>GAMBAR</b>	<b>4.3</b>	: Peningkatan Kualitas Tipe Rumah Tembok milik Febrinal Boy.....	82
<b>GAMBAR</b>	<b>4.4</b>	: Bentuk Pemanfaatan Dana Pada Bagian Plafon Rumah Milik Zulnaini .....	83
<b>GAMBAR</b>	<b>4.5</b>	: Bentuk Pemanfaatan Dana Pada Bagian Dinding dan Atap Rumah Milik Nelmayenti .....	85
<b>GAMBAR</b>	<b>4.6</b>	: Bentuk Pemanfaatan Dana Pada Tipe Rumah Kayu Tidak Panggung .....	86
<b>GAMBAR</b>	<b>4.7</b>	: Bentuk Pemanfaatan Dana Pada Tipe Rumah Kayu Panggung An. Asril.....	88
<b>GAMBAR</b>	<b>4.8</b>	: Bentuk Pemanfaatan Dana Pada Tipe Rumah Kayu Panggung An. Yusmardi .....	89
<b>GAMBAR</b>	<b>4.9</b>	: Bentuk Pemanfaatan Dana Pada Pembangunan Rumah Baru An. Yuliar .....	91
<b>GAMBAR</b>	<b>4.10</b>	: Bentuk Pemanfaatan Dana Pada Pembangunan Rumah Baru An. Elwasri.....	92
<b>GAMBAR</b>	<b>4.11</b>	: Sintesis Analisis.....	96

## DAFTAR LAMPIRAN

Hasil Wawancara .....	107
Sebaran Wilayah Penerima Dana Bergulir.....	125
Pengukuran Kualitas Pinjaman .....	126
Riwayat Hidup Penulis	

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Dewasa ini telah terjadi pergeseran paradigma dunia dalam pembangunan kearah yang lebih menekankan pembangunan manusia sebagai dasar bagi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan serta peningkatan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan manusia telah menjadi arus utama dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang sebagian tujuannya telah dirumuskan dalam *Millennium Development Goals* (MDG's) yaitu pengurangan jumlah penduduk miskin melalui pembangunan yang berorientasi pada pemenuhan hak-hak dasar manusia.

Dalam Pasal 28H ayat 1, perubahan UUD 1945 menyebutkan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Amanat UUD 1945 tersebut mendudukan tempat tinggal atau rumah merupakan hak setiap orang untuk dapat meningkatkan mutu kehidupan dan penghidupannya.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Pasal 5 ayat 2 tentang Perumahan dan Permukiman disebutkan bahwa setiap warga negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk berperan serta dalam pembangunan perumahan dan permukiman. Sampai saat ini amanat UUD tersebut belum dapat terpenuhi secara optimal karena keterbatasan berbagai sumber daya yang ada. Untuk pemenuhan kebutuhan perumahan bagi semua masyarakat diperlukan dukungan dari berbagai pihak yang terkait seperti; pemerintah, dunia usaha, masyarakat secara swadaya, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Donor serta pihak terkait lainnya.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 disebutkan bahwa sebenarnya urusan perumahan adalah urusan wajib Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, peran aktif Pemerintah Daerah dalam pembangunan serta pemenuhan rumah layak huni bagi masyarakat perlu lebih ditingkatkan. Dalam hal ini, Kementerian Perumahan Rakyat terus berupaya agar kebijakan-kebijakan yang

dibuat oleh pemerintah dapat mengakomodir seluruh kepentingan dari seluruh stakeholder di bidang perumahan baik para pengembang maupun masyarakat, terutama perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah atau bahkan masyarakat miskin.

Pada dasarnya masyarakat miskin memiliki kesempatan untuk meminjam dalam rangka pemenuhan kebutuhan akan hunian yang layak dan mereka dapat membayar pinjamannya. Namun sistem pengelolaan pinjaman dan pengembalian harus melibatkan mereka, sistem harus cukup longgar dan terbuka, sistem yang memungkinkan mereka dapat menyelesaikan masalah pengembalian.

Gagasan pemberdayaan masyarakat dengan menggunakan dana bergulir mulai dipikirkan ketika muncul kesadaran bahwa masyarakat miskin itu bukan *the have not* melainkan *the have little*. Bahwa mereka adalah *economically active poor* yang lebih memerlukan aksesibilitas pada *service provider* (dalam hal ini lembaga keuangan) dari pada belas kasihan. Dan bahwa upaya pembangunan masyarakat seutuhnya menjadi lengkap apabila memiliki manfaat ekonomi bagi anggotanya (Ismawan, 2009)

Pemerintah mengucurkan dana bantuan stimulan dengan sasaran pada salah satu kebutuhan pokok hidup manusia yakni papan (dua kebutuhan penting lainnya adalah sandang dan pangan). Bantuan Stimulan Pembangunan Perumahan ini bentuknya berupa bantuan sosial yang memungkinkan untuk digulirkan dengan mekanisme yang berbeda dengan kredit yang lazim berlaku di masyarakat saat ini. Perbedaannya antara lain terletak pada bunga dan jaminan.

Di Kecamatan Lima Kaum Kabupaten Tanah Datar, program bantuan stimulan perumahan yang diluncurkan oleh Kementerian Perumahan Rakyat mulai berjalan sejak awal Februari 2008. Dana ini dikelola oleh KUD Gema Tani Saiyo Lima Kaum dengan pola bergulir. Mekanisme pemberian stimulan diawali dari usulan lokasi, usulan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) sasaran dan usulan Lembaga Keuangan Mikro/Lembaga Keuangan Nonbank (LKM/LKNN) kepada Bupati Tanah Datar oleh Kelompok Kerja (POKJA) yang beranggotakan unsur dari dinas terkait yang mempunyai tugas untuk membantu memfasilitasi pelaksanaan kegiatan pemberian stimulan untuk perumahan.

Adapun kriteria masyarakat yang menjadi sasaran program ini adalah, masyarakat berpenghasilan rendah dengan pendapatan maksimal Rp. 2.500.000/bulan dan mampu mengembalikan pinjaman, status tanah tidak bermasalah, belum memiliki rumah (pembangunan rumah baru), menempati rumah dengan kategori tidak layak huni (perbaikan rumah). Dalam rangka peningkatan kualitas atau perbaikan rumah, umumnya masyarakat MBR melakukan perbaikan atau pemugaran bangunan fisik seperti plafon, dinding, KM/WC, lantai, pintu, atap, dan komponen bangunan rumah lainnya.

Semenjak pelaksanaan program ini sudah terjadi perubahan pada fisik rumah, seperti: sudah memiliki lantai yang kedap air, dinding sudah diplester, rumah tidak bocor lagi karena atap sudah diganti, kusen, jendela, teras, dan lain sebagainya. Peningkatan kualitas umumnya terjadi pada rumah-rumah tembok, sementara pada rumah tipe kayu panggung atau rumah kayu tidak panggung, tidak terjadi perubahan yang berarti, bahkan ada diantaranya yang sama sekali tidak memanfaatkan dana untuk perbaikan rumahnya, melainkan untuk di konsumsi.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi *Research Question* dalam penelitian ini adalah “*bagaimana pelaksanaan program dana bergulir pembangunan rumah dan implikasinya terhadap kualitas hasil pembangunan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Kecamatan Lima Kaum Kabupaten Tanahdatar*”.

## **1.3. Tujuan dan Sasaran**

### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengkaji mekanisme pengaliran dana pembangunan rumah dan kualitas hasil pembangunan rumah.

### **1.3.2. Sasaran**

Sasaran yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Identifikasi karakteristik umum penerima pinjaman dana bergulir pembangunan rumah di Kecamatan Lima Kaum.
2. Analisis Mekanisme Pelaksanaan Program Dana Bergulir
3. Analisis Hasil Pembangunan Berdasarkan Bentuk Pemanfaatan Dana.
4. Merumuskan kesimpulan dan rekomendasi terhadap mekanisme dan hasil pembangunan rumah dengan peran serta dana bergulir.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat dihasilkan pemahaman tentang peranan dana bergulir pembangunan rumah sebagai salah satu sumber pembiayaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, khususnya dalam kasus pelaksanaan dana bergulir pembangunan rumah di Kecamatan Lima Kaum Kabupaten Tanah Datar.

Dengan penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai sumbangan ilmu pengetahuan baik bagi pemerintah, institusi pendidikan dan seluruh lapisan masyarakat terkait dengan keberadaan dana bergulir dalam hal penyediaan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

#### **1.5. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini terdiri atas ruang lingkup substansial dan ruang lingkup spasial. Ruang lingkup substansial berguna untuk membatasi substansi pembahasan yang berkaitan dengan rumusan permasalahan penelitian. Sedangkan ruang lingkup spasial berguna untuk membatasi lingkup wilayah kajian.

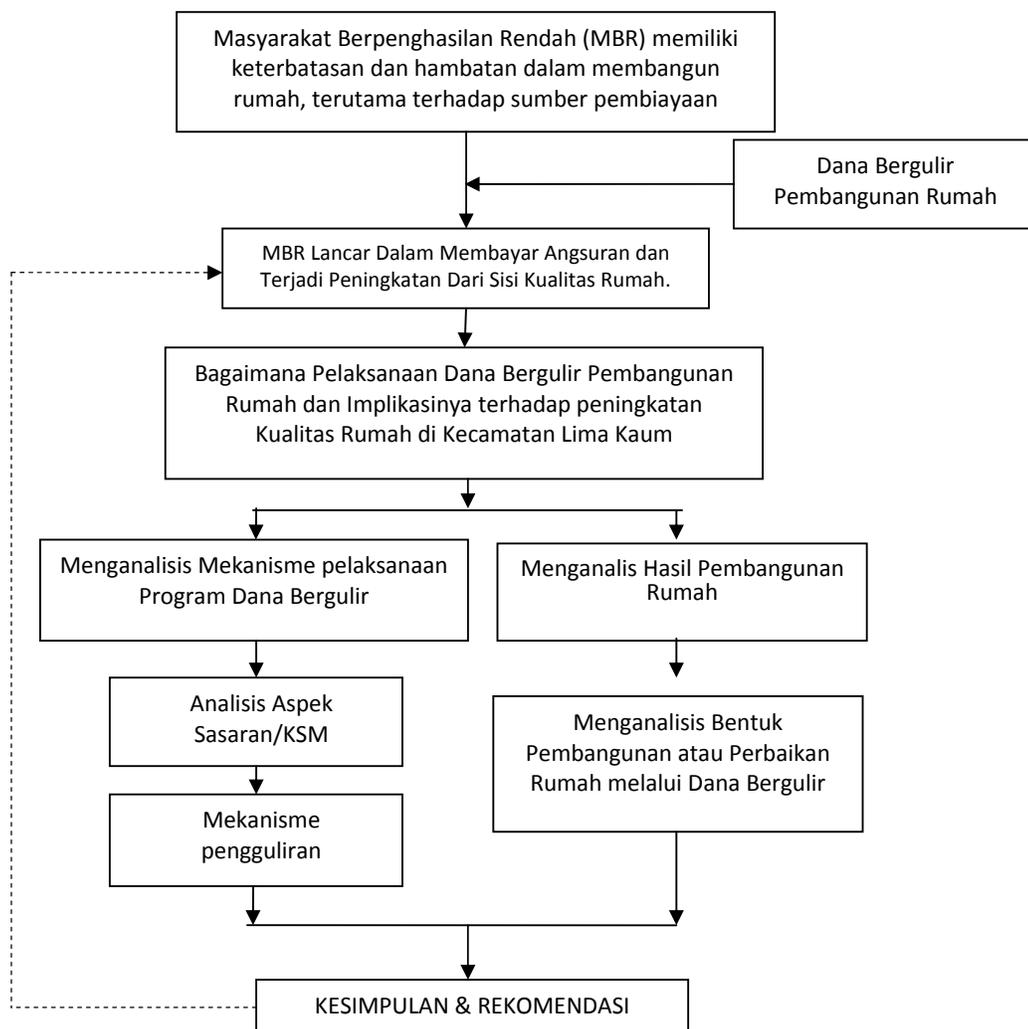
##### **1.5.1. Ruang Lingkup Substansi**

Substansi kajian yang akan dibahas dalam penelitian ini secara garis besar mencakup tema-tema sebagai berikut:

Secara substansi, pengkajian mengenai dana bergulir perumahan ini, dibatasi pada pembahasan mengenai mekanisme pelaksanaan dana bergulir sebagai salah satu upaya peningkatan kapasitas masyarakat berpenghasilan rendah dalam peningkatan kualitas atau membangun rumah. Pengertian pembangunan rumah



(*unbankable*). Stimulan pembangunan perumahan yang dijalankan secara bergulir yang berperan sebagai dana pancingan bagi masyarakat dalam membangun atau meningkatkan kualitas rumahnya. Dana bergulir berarti bahwa dalam pemanfaatannya dana tersebut harus dikembalikan dan digulirkan kembali kepada masyarakat lain yang juga membutuhkannya untuk pembangunan atau untuk peningkatan kualitas rumah. Penelitian ini akan mengkaji bagaimana pelaksanaan dana bergulir pembangunan rumah dan kualitas hasil pembangunan pasca penguliran di wilayah Kecamatan Lima Kaum Kabupaten Tanah Datar.



Sumber: analisis penulis 2010

**GAMBAR 1.2**  
**KERANGKA FIKIR**

## **1.7 Pendekatan dan Metodologi Penelitian**

### **1.7.1 Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan campuran; kuantitatif, dan kualitatif. Pemilihan pendekatan campuran pada penelitian ini didasarkan kepada alasan karena sebagian pengumpulan data menggunakan instrumen penelitian dan analisis data yang bersifat kuantitatif/statistik, sedangkan sebagian pengumpulan dan analisis data menggunakan instrumen penelitian dan analisis data yang bersifat kualitatif.

Karakteristik penelitian yang digunakan adalah karakteristik deskriptif, dimana karakteristik ini merupakan karakteristik penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan dan memaparkan kondisi tertentu dari suatu objek penelitian.

Karakteristik penelitian tersebut diatas sangat relevan dengan tujuan penelitian ini yakni untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan dana bergulir pembangunan rumah dan implikasinya terhadap kualitas rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Kecamatan Lima Kaum, Kabupaten Tanah Datar dimana dalam proses pengkajiannya diperlukan pemaparan secara deskriptif dan terperinci terhadap objek penelitian yang dijumpai.

### **1.7.2 Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dapat dilakukan dalam berbagai sumber dan berbagai cara. Bila dilihat dari sumber datanya, maka pengumpulan data dapat menggunakan sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data, dan sumber sekunder merupakan sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen. Selanjutnya jika dilihat dari segi cara atau teknik pengumpulan data, maka teknik pengumpulan data dapat dilakukan dengan interview (wawancara), observasi (pengamatan) dan gabungan ketiganya (Sugiyono, 2009:137).

### **1.7.2.1 Pengumpulan Data Primer**

Data primer yang dibutuhkan dalam penelitian ini berkaitan dengan mekanisme pelaksanaan dana bergulir dan tingkatan kebutuhan rumah yang tergambar dari kualitas hasil pembangunan. Dalam hal ini teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara:

#### **A. Interview/Wawancara**

Wawancara, atau interview adalah suatu cara pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh informasi langsung dari sumbernya. Wawancara ini digunakan bila ingin mengetahui hal-hal dari responden secara lebih mendalam serta jumlah responden sedikit. (Riduwan, 2009:102)

Dalam penelitian ini kegiatan wawancara dilakukan secara tidak terstruktur dalam wujud tatap muka. Pemilihan teknik ini didasarkan kepada jumlah populasi yang relatif kecil sekaligus untuk memperoleh data yang benar-benar valid.

#### **B. Kuesioner/Angket**

Kuesioner merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara memberi seperangkat pertanyaan kepada responden untuk dijawabnya. Kuesioner merupakan teknik yang efisien bila peneliti tahu dengan pasti variabel yang akan diukur (Sugiyono, 2009:142).

Dalam penelitian ini penyebaran angket dilakukan oleh peneliti sehingga dapat mendampingi responden dalam pengisian jawaban. Angket disajikan dalam bentuk pertanyaan campuran terbuka dan tertutup dengan tujuan untuk lebih mendalami jawaban responden terhadap variabel-variabel pertanyaan.

#### **C. Observasi**

Observasi, yakni pengamatan secara langsung ke objek penelitian untuk melihat dari dekat kegiatan yang dilakukan. Apakah objek yang diteliti bersifat perilaku dan tindakan manusia, fenomena alam, (kejadian-kejadian yang ada di alam sekitar), proses. Dengan observasi dapat kita peroleh gambaran yang lebih jelas tentang kehidupan sosial yang sukar diperoleh dengan metode lain, dan hasil

observasi harus memberi kemungkinan untuk menafsirkannya secara ilmiah. (Riduwan, 2009:99)

Dalam penelitian ini observasi secara terstruktur dilakukan untuk memperoleh gambaran detail bentuk pemanfaatan dana bergulir pada masing-masing rumah penerima kegiatan dana bergulir pembangunan rumah tahun 2008.

### **1.7.2.2 Pengumpulan Data Sekunder**

Data sekunder merupakan data primer yang telah diolah lebih lanjut dan disajikan oleh pihak pengumpul data primer atau oleh pihak lain misalnya dalam bentuk tabel-tabel atau diagram-diagram. Data ini diperoleh dari hasil penelitian, penelusuran pustaka dan dokumen resmi dari instansi terkait seperti KUD Gema Tani Saiyo Lima Kaum, DPU, Bappeda, dan Kecamatan Lima Kaum.

### **1.7.3 Teknik Sampling**

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas objek/subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya. (Sugiyono, 2009:80).

Menurut Arikunto dalam Riduwan (2008:218), apabila subjek kurang dari 100, maka lebih baik diambil semua, sehingga penelitiannya merupakan penelitian populasi.

Sampel, menurut Arikunto didalam Riduwan, 2009:56) adalah bagian dari populasi (sebagian atau wakil populasi yang diteliti). Sampel penelitian adalah sebagian dari populasi yang diambil sebagai sumber data dan dapat mewakili seluruh populasi. (Sugiyono dalam riduwan, 2009:56).

Surakhmad dalam Riduwan (2009:65), berpendapat apabila ukuran populasi kurang dari 100, maka pengambilan sampel sekurang-kurangnya 50% dari ukuran populasi.

Populasi MBR yang menerima bantuan stimulan bergulir sebanyak 3 KSM dengan masing-masing KSM beranggotakan 10 KK. Dengan demikian jumlah populasinya adalah sebanyak 30 KK. Karena populasi dalam dalam penelitian ini kurang dari 100, maka penulis menetapkan jumlah populasi yang akan menjadi

objek penelitian adalah 100% dari total populasi yang ada, yaitu: 30 KK atau 30 responden

### **1.8 Teknis analisis data**

Terdapat 2 (dua) teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini, meliputi:

#### **1. Teknik Statistik Deskriptif**

Dalam teknik ini, digunakan dua teknik interpretasi hasil analisis. Pertama digunakan *teknik frekuensi dan Persen* yang digunakan untuk menghitung jumlah pemilih atau responden dengan kategori tertentu. Frekuensi juga digunakan untuk mengetahui berapa kali munculnya suatu karakteristik variabel dalam variabel tertentu (Sarwono, 2009:35). Kedua, digunakan *teknik Explore* yang digunakan untuk melihat nilai rata-rata, standar deviasi, nilai minimum, nilai maksimum dan nilai tengah (Sarwono, 2009:39). Teknis analisis deskriptif ini digunakan untuk menganalisis kelancaran MBR dalam membayar angsuran, dan bentuk pemanfaatan dana pada rumah.

#### **2. Teknik Deskriptif Kualitatif**

Teknik ini digunakan untuk menjelaskan hasil analisis yang bersifat kualitatif kedalam bentuk deskripsi interpretasi. Karakteristik utama penelitian kualitatif dalam paradigma postpositivisme adalah pencarian makna di balik data (Noeng Muhadjir, 2000:79). Teknik ini digunakan untuk mendeskripsikan hasil pembangunan rumah yang telah dilaksanakan oleh masyarakat, dibandingkan dengan kondisi sebelum menerima dana bergulir.

#### **1.8.1 Identifikasi Program Dan Karakteristik Penerima Program Dana Bergulir di Kecamatan Lima Kaum**

Identifikasi komponen program dana bergulir dan kegiatan peningkatan kualitas rumah di wilayah studi ini bertujuan untuk mengetahui sumber pembiayaan, pengelola, dan sosial ekonomi kependudukan, program pengelolaan dana bergulir dan pelaksanaan kegiatan pembangunan rumah di Kecamatan Lima Kaum.

Proses identifikasi ini dimulai dari kondisi geografis, sosial kependudukan, pengelolaan dana bergulir tahun 2008. Teknik yang digunakan dalam identifikasi ini adalah teknik analisis statistik deskriptif, dimana masing-masing unit identifikasi disajikan dalam bentuk tabel dan grafik

### **1.8.2 Analisis mekanisme pelaksanaan dana bergulir.**

Analisis mekanisme pelaksanaan program dana bergulir ini bertujuan untuk mengetahui bunga/jasa yang diterapkan, jangka waktu pinjaman, kualitas pembayara (lancar, kurang lancar, macet) sanksi bila telat membayar, mekanisme pembayaran, dan perguliran kepada komunitas lain.

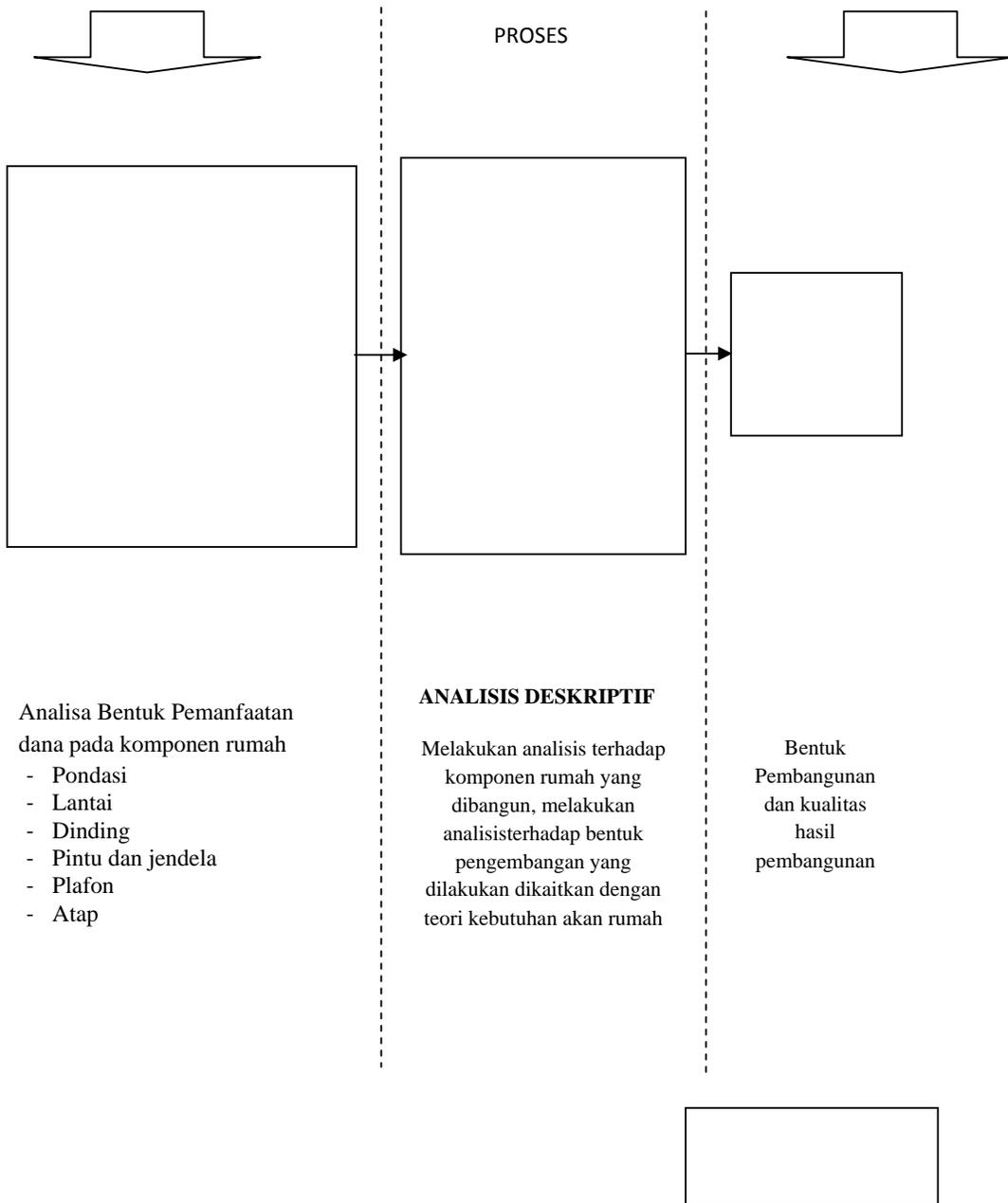
Proses analisis meliputi mekanisme pelaksanaan dana bergulir yang didahului dengan pembentukan kelompok swadaya masyarakat, dan analisis mekanisme pengguliran dana. Teknik analisis yang digunakan adalah teknik analisis statistik deskriptif, dimana hasil analisis di interpretasikan dalam bentuk tabel frekuensi dan persen

### **1.8.3 Analisis Analisis Hasil Pembangunan Berdasarkan Bentuk Pemanfaatan Dana.**

Analisis ini bertujuan untuk mengetahui bentuk pemanfaatan dana pada masing-masing penerima pinjaman dana bergulir tahun 2008.

Proses analisis meliputi penelusuran bentuk pemanfaatan pada masing-masing komponen rumah penerima dana bergulir. Teknik analisis yang digunakan adalah teknik analisis deskriptif kualitatif, dimana masing-masing unit analisis disajikan dalam bentuk deskripsi.

**1.9 Kerangka Analisis**



Sumber: Analisa Penulis, 2009

**GAMBAR 2.2  
KERANGKA ANALISIS**

### 1.10 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis disusun dalam bentuk laporan dengan sistematika sebagai berikut:

**BAB I PENDAHULUAN.** Pada Bab ini merupakan bagian yang berisi uraian tentang apa yang melatarbelakangi sehingga penelitian ini dilakukan. Berangkat dari permasalahan serta apa yang melatarbelakanginya, perumusan masalah kemudian dilakukan untuk memperoleh pertanyaan penelitian, tujuan, dan sasaran, ruang lingkup, serta metode dan kerangka pemikiran yang akan digunakan sebagai acuan dalam penulisan bab-bab berikutnya.

**BAB II DANA BERGULIR PEMBANGUNAN RUMAH.** Bab ini menjelaskan landasan teoritis yang pernah ada dan memiliki hubungan dengan bidang yang diteliti untuk mencari informasi yang berkaitan dengan bidang penelitian, meliputi kajian teori terkait dana bergulir/revolving fund, fungsi rumah, bentuk-bentuk pembangunan atau perbaikan rumah dan teori sosial lainnya.

**BAB III GAMBARAN UMUM TENTANG DANA BERGULIR PEMBANGUNAN RUMAH DI KECAMATAN LIMA KAUM.** Bab ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran tentang kondisi terkini dilokasi penelitian sampai dengan bagian-bagian detail yang memiliki hubungan dengan obyek penelitian.

**BAB IV ANALISIS DANA BERGULIR PEMBANGUNAN RUMAH.** Bab ini berisi analisis yang dilakukan terhadap variabel penelitian yang terkait dengan maksud, tujuan dan sasaran penelitian. Tujuan akhir yang ingin didapatkan pada bab ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan dana bergulir pembangunan rumah dan implikasinya terhadap peningkatan kualitas rumah.

**BAB V PENUTUP** Bab ini merupakan pemaparan tentang kesimpulan hasil penelitian, serta rekomendasi kepada pihak-pihak terkait yang berkepentingan untuk menindaklanjuti hasil penelitian.

## **BAB II**

### **DANA BERGULIR PEMBANGUNAN RUMAH**

#### **2.1 Definisi**

Sebelum menginjak ke pembahasan lebih lanjut, perlu dipahami definisi operasional dari dana bergulir pembangunan rumah.

##### **2.1.1 Definisi Dana Bergulir**

Menurut UN-HABITAT (2006:7), *Revolving Fund*/dana bergulir adalah pendanaan yang didirikan dengan tujuan untuk digulirkan/dipinjamkan kepada peminjam yang sama lebih dari satu kali. *Revolve*/bergulir, berarti bahwa dana tersebut beredar diantara pengguna dan pengelola. Dana bergulir didirikan untuk tujuan bahwa dana tersebut sebisa mungkin dapat beroperasi secara mandiri, artinya bahwa dalam operasinya didapatkan biaya/nilai tambah melalui pemberlakuan bunga, jasa, fee, dan lain sebagainya. (Stein & Castillo,2005).

Berputar/*revolve* menurut Suprpto (1999:23) mengandung dua makna yaitu:

- a. Dana tersebut harus selalu berputar (tidak berhenti) dalam aktivitas individu atau kelompok yang dapat memanfaatkan melalui kegiatan yang bersifat produktif;
- b. Pengertian yang lebih luas dana tersebut harus selalu berputar untuk dapat dimanfaatkan secara bergulir dari individu atau kelompok yang lain

Kemudian Stein & Castillo (2005:56) mengatakan bahwa prinsip utama dalam keberlangsungan dana bergulir adalah disamping dana yang dikembalikan pasca pengguliran harus terjaga nilai riilnya, dana yang digulirkan itu pun harus menghasilkan dana tambahan sekalipun dalam nominal kecil dalam jangka menengah ataupun panjang.

Dengan demikian dana bergulir (*revolving fund*) dapat diartikan sebagai dukungan dana yang proses pemanfaatannya dibatasi berdasarkan kegunaan dan waktu dengan pola penggunaan secara bergulir (pengalihan beruntun) dari penerima bantuan pertama kepada penerima bantuan berikutnya, dengan terus

mengupayakan agar dana utama (modal awal) tidak mengalami penyusutan (tetap) sementara dengan perguliran diharapkan akan mendapat pertambahan secara nilai (modal berkembang).

### **2.1.2 Definisi Pembangunan**

Pembangunan berasal dari kata 'bangun' yang diberi awalan pem- dan akhiran-an. Bangun dalam arti kata kerja membuat, mendirikan atau membina. Dilihat dari segi etimologi, konsep pembangunan meliputi anatomik (bentuk), fisiologi (kehidupan), behavioral (perilaku). (Ndraha, 1987:1) Pengertian pembangunan sebagai suatu proses, akan terkait dengan mekanisme sistem atau kinerja suatu sistem. Menurut Easton (dalam Miriam Budiardjo, 1985), proses sistemik paling tidak terdiri atas tiga unsur: Pertama, adanya input, yaitu bahan masukan konversi; Kedua, adanya proses konversi, yaitu wahana untuk "mengolah" bahan masukan; Ketiga, adanya output, yaitu sebagai hasil dari proses konversi yang dilaksanakan.

### **2.1.3 Definisi Rumah**

Rumah dapat didefinisikan sebagai bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian manusia sebagai sarana pembinaan keluarga. Dalam hubungannya dengan proses perubahan tata nilai kehidupan, manusia memandang fungsi rumah sebagai instrumen untuk memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi dan budaya dalam bermasyarakat. Dalam konteks ekonomi rumah dipandang memiliki investasi dan moneter jangka panjang yang dapat memberikan jaminan kehidupan dimasa datang. (Dharoko:2009).

Rumah mengekspresikan identitas dan hubungan-hubungan antara individu, keluarga, dan komunitas yang lebih besar. Lokasi, ukuran desain rumah, dan karakteristik-karakteristik rumah tempat tinggal menyimbolkan status sosial (Duncan, 1986 dalam Halim, 2008:210), keanggotaan kelompok, dan identitas pribadi. Identitas tempat juga menunjukkan bahwa batas-batas sebuah tempat tinggal seseorang selalu berhubungan dengan keterikatan pada tempat (Halim, 2008;210).

Pengertian rumah sesuai dengan peradaban kebutuhan manusia (Turner:1972), diantaranya:

- Rumah dalam pengertian ekonomi, dipandang sebagai modal atau investasi. Rumah dapat dipergunakan sebagai tempat melakukan kegiatan ekonomi serta pendorong kegiatan ekonomi lainnya seperti perdagangan dan industri.
- Rumah dalam pengertian fisik, dipandang sebagai tempat berlindung dan dilengkapi dengan berbagai fasilitas.
- Rumah dalam pengertian sosial, dipandang sebagai tempat melakukan sosialisasi bagi keluarga maupun dalam pergaulan dengan masyarakat. Rumah juga sebagai simbol keberhasilan seseorang.

Berdasarkan pengertian menurut Dharoko (2009), menurut Duncan dalam Halim (2008), serta pengertian rumah menurut Turner (1972), dapat disimpulkan bahwa makna dan fungsi rumah mencerminkan refleksi dari kekuatan sosial, ekonomi dan budaya, hubungan keluarga serta interaksi sosial penghuninya. Hubungan penghuni dengan rumahnya merupakan hubungan saling ketergantungan, yaitu penghuni mempengaruhi rumah dan sebaliknya rumah mempengaruhi penghuninya. Terpenuhinya hunian yang sehat akan menjamin kenyamanan dan keamanan penghuninya, selanjutnya dengan adanya kenyamanan dan keamanan tersebut, penghuni akan berusaha untuk meningkatkan kualitas huniannya.

## **2.2 Dana Bergulir Pembangunan Rumah**

### **2.2.1 Sekilas Tentang Latar Belakang Dana Bergulir**

Sebagian besar rumah tangga mengelola, membangun rumahnya secara swadaya dan bertahap. Proses pembangunan rumah dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan (bertahap), tergantung kemampuan keuangan, sehingga membutuhkan waktu yang lebih lama. Ini artinya mereka tidak dapat membangun rumahnya secara sekaligus (Mitlin: 2003). Studi-studi terakhir menyatakan bahwa rumah tangga/keluarga berpenghasilan rendah menggunakan tabungan, tenaga, dan sumber daya lain untuk membangun sebuah rumah dengan jangka waktu 5-10 tahun (Ferguson: 1999) salah satu alasannya adalah karena keterbatasan mereka

untuk bisa mengakses pada sumber pembiayaan formal. Atas dasar keterbatasan keterbatasan itulah makanya timbul sebuah gagasan alternatif untuk penyediaan sumber pembiayaan pembangunan rumah bagi masyarakat atau keluarga berpenghasilan rendah dengan pola pembiayaan melalui dana bergulir (*revolving fund*).

Rendahnya kualitas rumah, dan kemiskinan telah menyebabkan berbagai permasalahan, dan terbatasnya sumber pembiayaan bukanlah merupakan salah satu alasan yang paling mendasar. Akses kepada kredit tidak selalu memberikan solusi yang efektif jika ternyata permasalahan yang mendasar itu adalah keterbelakangan terhadap *skill*, pekerjaan yang tidak menentu, dan rendahnya kemampuan dalam membayar. Itulah sebabnya, sebelum mendirikan dana bergulir harus dipertimbangkan potensi-potensi yang memungkinkan dana dapat bergulir/berputar. Salah satu permasalahan yang menyebabkan masyarakat miskin tidak mampu untuk menyediakan rumah yang layak bagi mereka sendiri adalah karena terbatasnya peluang mereka untuk bisa mendapatkan akses kredit dari sektor formal. (UN-HABITAT,1991)

### **2.2.2 Karakteristik Dana Bergulir Pembangunan Rumah**

Karakteristik dana bergulir pembangunan rumah menurut Becerra (2003) dalam Stein dan Castillo (205:65):

- Pinjaman-pinjaman untuk perbaikan atau peningkatan kualitas rumah harus sesuai dengan kemampuan masyarakat atau target group dalam membayar, sesuai dengan pendapatan mereka.
- Proses persetujuan pinjaman, pencairan, dan waktu yang dibutuhkan untuk pelaksanaan perbaikan rumah harus diupayakan secepat mungkin, dalam beberapa kasus tidak lebih dari 15 hari.
- Jangka waktu pembayaran, semakin lama/panjang jangka waktu pembayaran maka resiko terhadap pengembalian akan semakin besar.
- Kemudian jika tidak ada jaminan atau *collateral*, maka bunga atau jasa yang diberlakukan akan semakin tinggi
- Kejelasan status tempat tinggal dan lama bermukin menjadi suatu syarat yang penting

- Biasanya bunga diterapkan pada pinjaman ditentukan oleh lembaga pemberi pinjaman.

Pada prinsipnya karakteristik dana bergulir tidak jauh berbeda dengan Kredit Mikro Perumahan, sebagaimana pendapat Ferguson (1999):

- Ditujukan pada masyarakat ekonomi lemah atau MBR
- Ukuran pinjamannya kecil, dapat ditambah, dan mampu dibayar oleh MBR secara fleksibel (hasil studi di Bolivia, ukuran pinjaman berkisar antara US\$ 300-US\$3.000)
- Pinjaman perumahan dapat terus berputar, yaitu setelah angsuran pinjaman pertama selesai, maka MBR bisa meminjam kembali.
- MBR membayar angsuran sesuai kondisi tiap bulan

### **2.3 Komponen Dana Bergulir Pembangunan Rumah**

Suatu dana bergulir dapat berjalan dengan baik jika terdapat komponen sumber dana/sumber pembiayaan dana bergulir, adanya sasaran/target dimana dana bergulir itu akan beroperasi, adanya kejelasan hukum/*legal standing* dana bergulir, dan adanya pihak yang bertanggungjawab dalam pengelolaan dana bergulir tersebut. Untuk lebih jelasnya berikut dijelaskan komponen-komponen sebuah program pembiayaan melalui dana bergulir.

#### **2.3.1 Sumber Pembiayaan Dana Bergulir**

Dana Bergulir dapat dibiayai oleh para pengguna itu sendiri atau oleh pengguna dari proyek-proyek atau mungkin dibiayai oleh pihak ketiga atau dibiayai dengan dana gabungan. Dalam beberapa kasus, dana tersebut akan tergantung dari suntikan-suntikan, kontribusi pihak lain dalam tabungan deposito, atau pembiayaan donor bertahap.

Sumber dana bergulir dapat berasal dari pinjaman pihak lain dalam bentuk sumbangan, tabungan deposito atau pembiayaan donor bertahap atau mungkin kontribusi sukarela atau wajib. Dalam operasionalnya, dana tersebut akan terus berkembang seiring waktu sehingga akan mampu berdiri sendiri sepenuhnya melalui perkembangan dana itu. Kontribusi dari pihak lain (dari luar target grup)

dikenal dengan dengan pembiayaan donor atau pembiayaan eksternal (*External financing*). (UN- HABITAT, 2006)

Peran serta lembaga donor dalam dana bergulir mungkin dalam bentuk hibah, bebas bunga didepan, atau bersifat bantuan, atau kombinasi dari keduanya serta jaminan. Namun, ketergantungan pada pendanaan donor harus bersifat sementara dan secara bertahap bisa bebas dari ketergantungan terhadap lembaga donor tersebut.

Walaupun tidak ada hambatan teknis yang seratus persen berasal dari sumber pembiayaan, pengalaman menunjukkan bahwa keterlibatan keuangan dari kelompok sasaran merupakan prasyarat keberhasilan utama dalam mencapai tujuan dana bergulir. Keterlibatan dari kelompok sasaran dapat berbentuk kontribusi wajib atau sukarela. (UN-HABITAT, 2006)

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, untuk menggagas pendirian sebuah lembaga atau yayasan yang akan mengelola dana bergulir, sebagai langkah awal yang diperlukan adalah mencari sumber pembiayaan. Untuk dana bergulir yang bergerak pada sektor mikro, maka sumber pembiayaan bisa berasal dari kelompok itu sendiri dan digulirkan pada kelompok itu sendiri seperti halnya koperasi. Namun untuk pendanaan dengan skala yang cukup besar maka sumber pembiayaan bisa berasal dari bantuan pihak luar. Sumber pembiayaan itu bisa berbentuk hibah atau berbentuk pinjaman yang harus dikembalikan.

### **2.3.2 Sasaran Dana Bergulir (Target Group)**

Ketika mendirikan dana bergulir, tujuan utama yang harus dipastikan adalah kelompok-kelompok sasaran yang menjadi target dimana dana itu akan bekerja/bergulir, baik kelompok yang terbentuk secara sukarela atau kelompok yang sengaja dibentuk (terorganisir). (UN-HABITAT, 2006:8).

Baumann & Bolnick (2001:106) mengatakan bahwa, agar pemanfaatan dana tepat sasaran, masyarakat berpenghasilan rendah perlu dikelola, diatur dan mengelompok dalam komunitas. Komunitas adalah masyarakat setempat, yaitu bagi masyarakat yang bertempat tinggal disuatu wilayah (dalam arti geografis) dengan batas-batas tertentu dimana faktor utama yang menjadi dasar adalah interaksi yang lebih besar diantara para anggotanya (Seokanto:2003)

Dana bergulir perumahan ini ditujukan untuk individu tanpa pendapatan yang cukup untuk menyediakan perumahan yang layak bagi diri mereka sendiri dan/atau keluarga mereka. Keluarga ini biasanya tidak mampu untuk membeli rumah karena mereka gagal untuk memenuhi syarat untuk suatu hipotek. Kebanyakan keluarga memilih untuk menyewa berdasarkan pendapatan mereka dan situasi keluarga. Istilah untuk individu atau keluarga tersebut diatas dikenal dengan sebutan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Oleh karenanya, adanya dana bergulir perumahan diharapkan dapat mengatasi permodalan MBR untuk meningkatkan kualitas rumahnya dengan kondisi yang lebih baik untuk menunjang berbagai aktifitasnya.

#### **A. Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)**

Penentuan kriteria masyarakat berpenghasilan rendah tidaklah mudah, karena ada kemungkinan ketidakmenentuan pendapatannya (Budiharjo, 1991). Namun untuk memahami definisi secara umum tentang masyarakat berpenghasilan rendah, berikut beberapa definisi dari beberapa pendapat, yaitu:

- Menurut panudju (1991), kelompok MBR adalah kelompok yang mengalami tekanan ekonomi, sosial, budaya, dan politik yang cukup lama, sehingga menghasilkan suatu kebudayaan yang disebut sebagai kebudayaan kemiskinan
- Menurut *Asian Development Bank* (ADB), MBR berarti, secara politik tidak punya akses pada proses pengambilan keputusan yang menyangkut kualitas hidup mereka, secara ekonomi terlihat dari rendahnya kualitas SDM termasuk kesehatan, pendidikan, keterampilan, yang berdampak pada penghasilan, secara budaya dan tata nilai mereka terperangkap pada etos kerja yang rendah, pola pikir pendek, dan fatalism, dari sisi lingkungan hidup rendahnya pemilikan asset lingkungan seperti air bersih dan lingkungan.
- Menurut Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 08/Permen/M/2007, Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yang terdiri dari dua kategori yaitu yang berpenghasilan tetap dan berpenghasilan tidak tetap. Yang termasuk ke dalam golongan MBR adalah mereka yang memiliki tingkat pendapatan rata-rata sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Negara

Perumahan Rakyat tentang pengadaan perumahan dan permukiman dengan dukungan fasilitas subsidi perumahan melalui KPR/KPRS Bersubsidi. Sementara itu Kelompok Sasaran KPRS/KPRS Mikro Bersubsidi menurut Permenpera No.5/PERMEN/M/2007, adalah keluarga/rumah tangga termasuk perorangan baik yang berpenghasilan tetap maupun tidak tetap, baru pertama kali memiliki rumah, belum pernah menerima subsidi perumahan dan termasuk ke dalam kelompok masyarakat berpenghasilan rendah yang berpenghasilan per bulan sampai dengan Rp 2.500.000. (dua juta lima ratus ribu rupiah).

### **B. Tujuan Dana bergulir pembangunan rumah**

Tujuan dana bergulir perbaikan rumah (*Revolving Fund For Housing Improvement*) menurut UN HABITAT (1991:) adalah pinjaman perbaikan rumah diberikan untuk tujuan membangun fondasi rumah, memperbaiki dan/atau membangun lantai, memperbaiki dan/atau membangun dinding, memperbaiki dan/atau memasang pintu dan jendela, memperbaiki, dan/atau membangun fasilitas sanitasi, memperpanjang atau merekonstruksi seluruh rumah.

Hal itu senada dengan pendapat Stein (1999), bahwa dana bergulir untuk perbaikan rumah adalah pinjaman lunak (antara US\$ 200-US\$1.400) atau dalam rupiah dengan nilai kurs 1\$ = Rp. 9.000, (antara Rp. 1.800.000 – Rp. 12.600.000) untuk masyarakat miskin tetapi mampu membayar pinjaman tersebut. Pinjaman digunakan untuk memperbaiki rumah, seperti penambahan ruang kamar, memperbaiki atau mengganti atap, memperbaiki atau meningkatkan kualitas dinding, pembuatan lantai, dinding bagian dalam, pemasangan pintu, kelistrikan, renovasi dapur, dan perbaikan dinding bagian luar.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dana bergulir perbaikan rumah dapat diartikan sebagai pembiayaan perbaikan yang digunakan untuk memperbaiki komponen-komponen rumah seperti lantai, dinding (bagian dalam atau bagian luar), pintu, atap, plafon, perluasan/ekspansi rumah, atau untuk merekonstruksi seluruh rumah yang dimiliki oleh masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).

### **2.3.3 Pengelola Dana Bergulir/Manajemen**

Pengelola atau manajemen merupakan komponen yang penting dalam pengelolaan dana bergulir. Melalui kepintaran pengelola, jaminan keberlangsungan dana bergulir dapat terjaga. Berikut beberapa hal yang dapat mendorong lancarnya pelaksanaan dana bergulir

#### **A. Manajemen atau Pengelola**

Manajemen adalah proses yang khas terdiri dari tindakan-tindakan, perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan & pengendalian yang masing-masing bidang tersebut digunakan baik ilmu pengetahuan maupun keahlian yang diikuti secara berurutan dalam rangka usaha mencapai sasaran yang telah ditetapkan semula (Terry dalam Anoraga, 2004)

Keberlanjutan dana bergulir sangat bergantung kepada strategi finansial yang keputusan yang bersifat administratif yang diambil oleh pengelola terhadap target populasi, bagaimana dana-dana yang mengendap dikelola, dan jangka waktu perguliran. (Stein dan Castillo, 2005:64)

Dana Bergulir memiliki hubungan keuangan antara dana dengan pengelola dan pengguna dana yang berarti kewajiban untuk melakukan pembayaran atau cicilan, dan kewajiban untuk menyampaikan laporan.(UN-HABITAT, 2006:8).

Dengan demikian agar dana bergulir dapat berjalan, maka hal yang tidak kalah pentingnya adalah keberadaan pengelola yang akan membantu proses pelaksanaan pengguliran, baik secara teknis ataupun administratif. Kepiawaan pengelola dalam mengatur pelaksanaan dana bergulir dapat menjaga keberlangsungan program.

Dalam pembahasan ini pihak yang dikatakan sebagai pengelola dana bergulir menurut pedoman perumahan swadaya (2007) adalah Lembaga Keuangan Non Bank (LNKB) atau lembaga Keuangan Mikro.

Lembaga Keuangan Mikro menurut Rujito (2003) adalah lembaga penyedia jasa keuangan kepada pengusaha kecil dan mikro serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yang tidak terlayani oleh Lembaga Keuangan formal dan yang telah berorientasi pasar untuk bisnis

Lembaga Keuangan Mikro (LKM) menurut Permenpera Nomor 1/PERMEN/M/2009, adalah kelembagaan keuangan yang berstatus badan hukum, sebagai penanggungjawab pemberian stimulan peningkatan kualitas perumahan untuk perumahan swadaya bagi MBR antara lain koperasi dan koperasi syariah.

## **B. Bantuan Teknis dan Pendampingan**

Salah satu faktor yang mendukung dalam keberhasilan pelaksanaan dana bergulir adalah adanya partisipasi dari berbagai pihak yang terkait, seperti penyediaan *technical assistance* terhadap keluarga-keluarga berpenghasilan rendah atau komunitas agar mereka mampu mengelola pinjaman, subsidi, atau mengelola keuangan mereka sendiri. Kemudian pendampingan dalam aspek teknik dalam peningkatan kualitas rumah atau dalam pembangunan rumah. Bentuk-bentuk partisipasi atau keterlibatan dari pihak-pihak terkait tersebut diartikan sebagai upaya untuk memobilisasi sumber daya, peningkatan kapasitas keluarga atau komunitas, serta sebagai upaya untuk pemberdayaan rumah-rumah tangga atau keluarga dimaksud. (Stein & Castillo, 2005:55).

Banyaknya permasalahan yang dihadapi, pengadaan perumahan dengan peran serta masyarakat berpenghasilan rendah tidak mungkin dapat dilaksanakan tanpa adanya intervensi atau bantuan dari pihak luar (Panudju; 1999). Secara garis besar bantuan-bantuan yang diperlukan adalah bantuan untuk membentuk organisasi pelaksana, bantuan di bidang pendanaan, dan bantuan di bidang teknis.

Dengan demikian keberhasilan dan ketepatan dalam penggunaan dana tidak terlepas dari bantuan teknis yang diberikan kepada keluarga dan masyarakat untuk membantu mereka (masyarakat berpenghasilan rendah) dalam mengelola pinjaman, bantuan dan dampingan terhadap aspek-aspek teknis dan konstruksi dalam pembangunan rumah.

### **2.3.4 Mekanisme Proses Dana Bergulir Pembangunan Rumah**

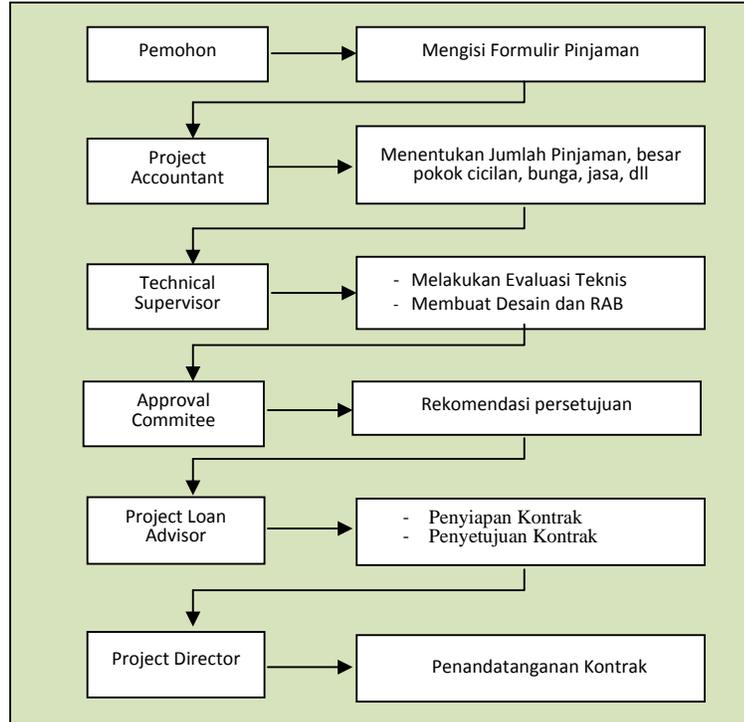
Sebagaimana definisi bergulir bahwa dana tersebut berputar untuk dapat dimanfaatkan secara bergulir dari satu individu atau kelompok kepada individu atau kelompok lain dengan suatu mekanisme tertentu. Dalam pembahasan ini

proses dana bergulir pembangunan rumah adalah suatu rangkaian proses seorang individu atau kelompok dalam mendapatkan dana bergulir, proses pemanfaatan, dan proses pengembalian dana itu kembali kepada pemilik atau pengelola.

Tahapan-tahapan pengguliran dana bergulir dapat diilustrasikan sebagai berikut:

1. Peminjam mengajukan proposal pinjaman kepada lembaga peminjam dengan mencantumkan nominal biaya, rencana pemanfaatan, dan jaminan terhadap pinjaman.
2. Kemudian pihak yang akan memberikan pinjaman akan menilai berkas yang diajukan, melakukan verifikasi data pemohon. (data sosial ekonomi, data kondisi rumah). dari penilaian ini akan muncul design, rencana anggaran biaya)
3. Ketika proposal disetujui, dilakukan penandatanganan kesepakatan antara pengelola dan peminjam dengan berbagai bentuk ketentuan, seperti jumlah pinjaman (maksimal/minimal), jangka waktu, bunga, biaya administrasi, jasa, besar cicilan, dan lain sebagainya.
4. Langkah berikutnya adalah persetujuan pinjaman dan pencairan dana (dalam bentuk cash, atau berupa material)
5. Pelaksanaan pembangunan, dalam pelaksanaan akan ada 2 bentuk pengawasan; pengawasan dari sisi teknis, dan pengawasan terhadap pemanfaatan keuangan. Pengawasan dilakukan untuk menghindari penyimpangan antara kesepakatan dengan pelaksanaan.

Pihak peminjam tidak hanya menyediakan dana, tetapi juga menyediakan bantuan pendampingan (*technical assistance*) akan membantu peminjam dalam mengatur pemanfaatan dana tersebut. Pihak pemberi pinjaman akan terus memantau pelaksanaan proyek dan terus berupaya untuk keberhasilan program. (UN-HABITAT,1991)



Sumber: (UN-HABITAT: 1991)

**GAMBAR 2.1**  
**SKEMA PROSES PEMINJAMAN**

### A. Penilaian Terhadap Peminjam

Penilaian terhadap peminjam dilakukan agar dana bergulir dapat berjalan pada sasaran yang tepat dan sesuai dengan tujuan dana bergulir. Penilaian terhadap peminjam ini sangat penting dalam mengukur atau untuk memberikan sebuah gambaran peminjam dalam membayar atau mengembalikan pinjaman. Menurut Stein & Castillo (2005:59), dalam menentukan berapa besar pinjaman yang bisa diberikan, maka perlu dilakukan analisa kondisi sosial dan ekonomi terhadap calon peminjam tersebut. Beberapa analisa yang perlu dilakukan diantaranya adalah:

- jenis pekerjaan (bekerja pada sektor formal atau informal)
- pendapatan bersih (tetap atau berubah-ubah),
- Penilaian terhadap aset yang dimiliki (aset berupa barang bergerak) yang bisa dijadikan sebagai jaminan/*collateral*

- lama tinggal,
  - perilaku dalam membayar,
- bahkan juga tingkat keaktifan mereka dalam komunitas adalah juga faktor penting yang harus menjadi pertimbangan.

Sama halnya dengan versi UN-HABITAT (1991), persyaratan masyarakat yang dapat mengajukan permohonan pinjaman perbaikan rumah adalah kepala rumah tangga yang jelas status kependudukannya, memiliki keluarga yang menetap, memiliki rumah yang layak, memiliki pekerjaan tetap (tidak harus karyawan), memiliki kapasitas pembayaran dan mampu membayar pinjaman

Pemahaman terhadap kondisi MBR dalam penyediaan pinjaman perbaikan rumah adalah penting. Sementara, juga sangat penting untuk memahami proses bagaimana keluarga berpendapatan rendah memperbaiki kondisi rumah mereka dengan atau tanpa bantuan pinjaman. Ini adalah sangat kompleks dan membutuhkan proses yang panjang, dari mana keluarga berpendapatan rendah memobilisasi dana, dari keluarga inti atau dari sanak famili. Upaya inilah yang didorong oleh program-program pinjaman perumahan, tanpa berupaya untuk mengabaikan mereka. Dengan demikian pemberian pinjaman tidak terlepas dari analisa terhadap berapa pendapatan keluarga perbulan dan berapa pula pengeluarannya. (Stein & Castillo, 2005:)

Pendapatan rumah tangga sangat penting untuk menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan dana bergulir. Pendapatan di sektor formal dalam sistim dana bergulir menjadi suatu instrumen yang penting dalam menunjang kelancaran pengembalian. Namun di sebagian besar negara-negara di Asia, pendapatan rumah tangga miskin berasal dari sektor informal dan tidak menentu, sehingga sulit untuk dihitung. Untuk pembiayaan perumahan, sisa uang setelah pengeluaran bulanan lebih penting dari total pendapatan, karena sisa itulah yang digunakan untuk membayar dan dari sinilah ditentukan seberapa banyak sebuah rumah tangga dapat meminjam. Pendapatan bisa berasal lebih dari satu sumber, dimana pada umumnya pendapatan ini berasal dari pekerjaan-pekerjaan di sektor informal dan usaha kecil. Namun, pendapatan dari sector ini sangat tidak stabil, berubah-ubah dan krisis bisa datang tiba-tiba. Sehingga hal-hal ini membuat lembaga

keuangan formal kesulitan dalam menentukan jumlah total pendapatan sebuah rumah tangga. (Unescap, 2009:8)

Kemudian terkait dengan *collateral* atau aset atau surat berharga yang dapat diserahkan kepada bank oleh calon debitur sebagai jaminan atas kredit yang akan diterimanya. Bagi bank, *collateral* merupakan alat pengamanan apabila usaha yang dilakukan calon debitur mengalami kegagalan sehingga debitur tidak dapat memenuhi kewajiban-kewajibannya. Dalam kasus lain, bank akan menghindari kerugian karena debitur yang dengan sengaja tidak memenuhi kewajibannya dengan cara mencairkan jaminan tersebut. (Mulyono, 2001)

Dalam pengelolaan dana bergulir khusus bagi MBR yang dijalankan pada kelompok masyarakat, maka yang menjadi jaminan adalah komunitas peminjam itu sendiri. Dalam pinjaman pembangunan perumahan, tanah berikud rumah dapat menjadi jaminan/*collateral* (Boonyabanha, 2009).

Berkenaan dengan permasalahan diatas, maka dalam pelaksanaan dana bergulir untuk pembangunan atau perbaikan rumah, maka perlu dilakukan evaluasi terhadap kondisi sosial, ekonomi dan karakteristik rumah masyarakat sasaran. Evaluasi dimaksud termasuk ukuran rumah tangga yang diindikasikan oleh jumlah anggota keluarga, pekerjaan, sumber-sumber pendapatan lain, tipe rumah, model perbaikan rumah dan anggaran biaya yang diperlukan, ketersediaan sumber dana, dan potensi budaya lokal yang dapat diandalkan dalam pelaksanaan kegiatan.

## **B. Pemberlakuan Bunga/*Interest***

Sebagaimana dikatakan oleh Stein dan Castillo (2005), bahwa Prinsip utama dalam keberlangsungan dana bergulir adalah disamping dana yang dikembalikan harus terjaga nilai riilnya, dana yang digulirkan harus menghasilkan dana tambahan sekalipun dalam nominal kecil dalam jangka menengah ataupun panjang.

Bunga yang diberlakukan pada dana bergulir tidaklah sama dengan bunga-bunga yang berlaku pada perbankan atau sumber pembiayaan formal lainnya. Jangka waktu pembayaran/repayment, jumlah pinjaman dan berbagai macam garansi/jaminan dapat menjadi pertimbangan untuk mempermudah akses ke

pinjaman/kredit. Menurut Stein dan Castillo (2005:62), agar keberlanjutan program pengguliran dana dapat berkembang maka, diberlakukan tingkat bunga berdasarkan:

- biaya modal yang akan dipinjamkan kepada pengguna akhir (biaya inflasi); ditambah
- operasional dan biaya administrasi (promosi, seleksi dan skrining pinjaman potensial pengguna, legalisasi dari pinjaman dan tindak lanjut); ditambah
- margin keuntungan dari lembaga yang menyediakan jasa keuangan (atau tingkat keuntungan yang dikehendaki).

Dalam Yudohusodo et.al (1991:178), dikatakan bahwa penentuan suku bunga kredit pemilikan rumah berdasarkan tingkat suku bunga pasar adalah unsur penting dalam pengembangan sistim pembiayaan perumahan. Masalah bagi sebagian besar keluarga berpenghasilan rendah di Indonesia terutama dalam mendapatkan akses untuk mendapatkan kredit, adalah biayanya atau tingkat bunganya. Sementara tingkat suku bunga merupakan keharusan untuk adanya penyediaan dana yang cukup dan berkesinambungan bagi yang memerlukan kredit perumahan.

Namun cara paling sukses dalam program pembiayaan perumahan dengan bunga pengembalian paling baik, biasanya justru rumah tangga miskin dan masyarakat miskin yang terorganisir (*organized community*) yang dapat menentukan berapa kemampuan mereka dalam meminjam dan berapa yang mereka sanggup bayar kembali, bukan bank atau lembaga pemberi pinjaman. (Unescap:2009)

Berdasarkan beberapa pendapat diatas, khusus dalam dana bergulir pembangunan rumah perlu diperhitungkan berapa bunga yang pantas dan dapat memungkinkan masyarakat berpenghasilan rendah untuk dapat membayar atau mengembalikan pinjamannya.

### **C. Cara Pembayaran/Pengembalian Pinjaman**

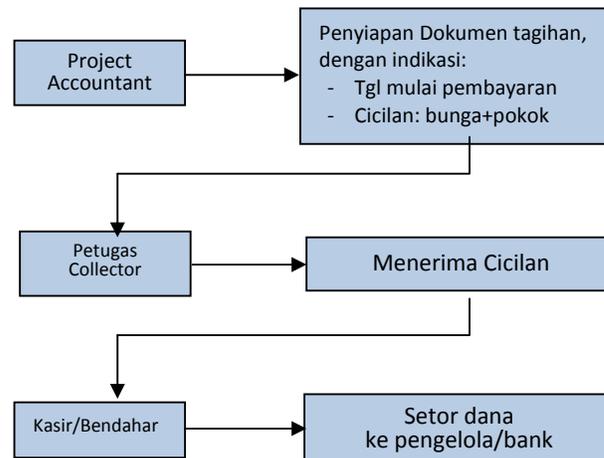
Masyarakat atau kelompok tabungan bisa memutuskan apakah pembayaran dilakukan harian, mingguan, dua mingguan, atau bulanan. Metode pembayaran yang fleksibel dan dapat diatur sesuai dengan kebutuhan dan proses dalam

memutuskan dapat diambil oleh masyarakat sendiri. Masyarakat harus membayar cicilan secara teratur dari pinjaman sesuai perjanjian. Keterlambatan tanpa pemberitahuan akan mengakibatkan denda. Sebaliknya groups yang konsisten dengan pembayaran akan menerima penghargaan (*reward*). (Boonyabanchara, 2009)

Jadwal pengembalian/*repayment* dan administrasi pinjaman yang fleksibel, disesuaikan dengan tingkat pendapatan, jumlah dan bentuk pinjaman disesuaikan dengan spesifikasi kebutuhan peminjam, bunga dan jangka waktu yang fleksibel. (Greene and Rojas, 2008).

Jika pinjaman tidak dapat dilunasi dalam jangka waktu yang disepakati, maka pengguliran kepada peminjam lain menjadi terlambat atau bahkan tidak bisa dilakukan (Ledgerwood dalam Stein, 1998:62)

Hal ini sesuai dengan konsep *revolving*, bahwa dana-dana yang dipinjamkan harus segera dikembalikan sesuai jangka waktu dan jadwal pembayaran, dan hal ini ditujukan agar individu atau komunitas lain yang juga membutuhkan bisa segera mendapatkan kesempatan untuk memanfaatkannya. Sehingga dengan perputaran tersebut terjadi peningkatan jumlah rumah baik dari segi kualitas dan kuantitas.



Sumber: analisa penulis, 2010

**GAMBAR 2.2**  
**SKEMA PENGEMBALIAN PINJAMAN**

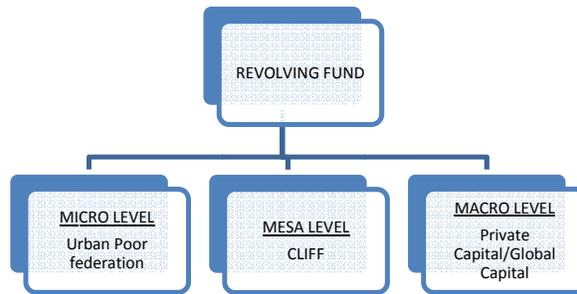
### 2.3.5 Pengukuran Rasio Pinjaman Bermasalah

Jika dilihat dari Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/19/PBI/2006 tentang kualitas aktiva produktif dan pembentukan penyisihan penghapusan aktiva produktif Bank Perkreditan Rakyat (BPR), kualitas kredit dengan masa angsuran 1 bulan atau lebih ditetapkan sebagai berikut:

- a. Lancar apabila:
  - Tidak terdapat tunggakan angsuran pokok dan/atau bunga
  - Terdapat tunggakan angsuran pokok dan/atau bunga tidak lebih dari 3 kali angsuran dan kredit belum jatuh tempo.
- b. Kurang lancar, apabila:
  - Terdapat angsuran tunggakan pokok dan/atau bunga lebih dari 3 (tiga) kali angsuran tetapi tidak lebih dari 6 (enam) kali angsuran,
  - dan atau kredit telah jatuh tempo tidak lebih dari 1 (satu) bulan.
- c. Diragukan, apabila:
  - Terdapat angsuran tunggakan pokok dan/atau bunga lebih dari 6 (enam) kali angsuran tetapi tidak lebih dari 12 (dua belas) kali angsuran,
  - dan atau kredit telah jatuh tempo tidak lebih dari 1 (satu) bulan tetapi tidak lebih dari 2 (dua) bulan.
- d. Macet, apabila:
  - Terdapat angsuran tunggakan pokok dan/atau bunga lebih dari 12 (bulan)
  - kredit telah jatuh tempo tidak lebih dari 2 (dua) bulan.
  - Kredit telah diajukan pada Badan Urusan Piutang Negara
  - Kredit telah diajukan penggantian rugi kepada perusahaan asuransi kredit.

### 2.4 Tipologi dana bergulir

Dana bergulir/*revolving fund* dapat dibagi pada tiga tingkatan/level. Level pertama adalah dana bergulir yang beroperasi pada level mikro atau skala kecil. Level Mesa/Menengah, dan Revolving Fund pada Level Makro.



Sumber: UN-HABITAT: 2009

**GAMBAR 2.2**  
**TIPOLOGI DANA BERGULIR**

#### **2.4.1 *Revolving Fund* Pada Level Mikro**

Menurut UN-HABITAT (2009:54), karakteristik dana bergulir yang berjalan pada level ini adalah:

- Berbentuk grup simpan pinjam didirikan berbasis iuran bersama untuk mengumpulkan uang (sumber pendanaan berasal dari grup itu sendiri)
- Mekanisme operasional mereka rancang sendiri dengan saling berbagi pengetahuan dan pengalaman
- Pembentukan grup yang pengelolaannya didominasi oleh grup, menyediakan pinjaman dengan bunga yang rendah.
- Masalah enumerasi dan pemetaan rumah dilakukan dengan melibatkan kelompok yang berada dikawasan tersebut, mereka melakukan proses pembelajaran sosial dengan saling berbagi ilmu dan pengamalan tentang bagaimana untuk tinggal/menetap, dimana, dan dalam kondisi yang bagaimana.

#### **2.4.2 *Revolving Fund* Pada Level Mesa/Menengah**

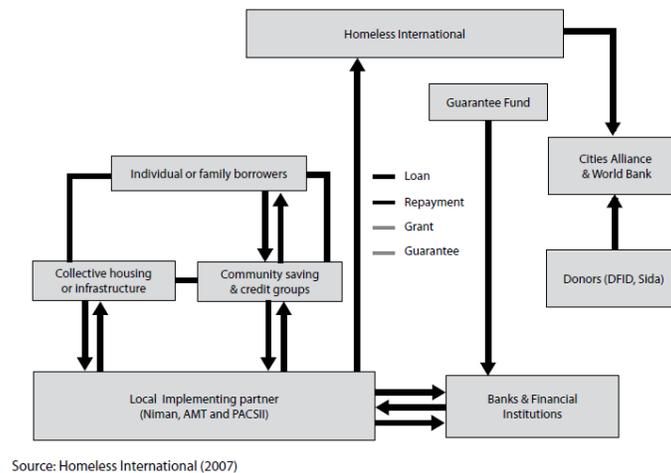
Pada level ini sumber pembiayaan dana bergulir biasanya berasal dari pemerintah yang dipimpin oleh seorang menteri yang dari sudut pandang kelembagaan, namun tetap perlunya ada suatu pendekatan multisektoral dalam pelaksanaan. (UN-HABITAT, 2009:55)

Menurut Reddy (1998) skema multi-sektoral akan memiliki keunggulan jika direncanakan dan dijalankan pada target yang tepat, skema-skema ini berpotensi untuk program-program perlindungan sosial dan pengentasan kemiskinan.

Kelemahan dari skema ini adalah membutuhkan kapasitas administratif dan tenaga ahli yang lebih besar, dan jika dikemas dalam komponen-komponen sektoral, skema-skema ini akan menjadi terpisah dan sulit untuk dikelola.

Dalam pelaksanaan program dana bergulir ini, perlu melibatkan pegawai negeri/pegawai pemerintah untuk mengelola dana secara transparan, akuntabel dan faktor yang tidak kalah penting adalah upaya untuk mengurangi korupsi dan mendorong partisipasi aktif dari kelompok masyarakat (*Community Group*). (UN-HABITAT, 2009:55)

Gambar 2.3 menggambarkan model pembiayaan infrastruktur dan perumahan berbentuk dana bergulir untuk mendorong *Community Based Organisation* (CBO), LSM, Homeless International, yang mengelola CLIFF (*Community Led Infrastructure Finance Facility*), dengan melibatkan peran berbagai lembaga (multilateral) dan bekerjasama dengan mitra lokal.



**GAMBAR 2.3**  
**PROSES COMMUNITY LED INFRASTRUCTURE FINANCE FACILITY**  
**(CLIFF)**

Gambar diatas menggambarkan bentuk pembiayaan perumahan atau infrastruktur dengan menggunakan mekanisme pengguliran. Sumber dana berasal dari lembaga donor internasional yang disimpan di perbankan. Homeless internasional adalah lembaga yang mengelola pelaksanaan dana bergulir tersebut dengan bekerjasama dengan pemerintah lokal. Homeless internasional sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk mengelola dana, mengalokasikan dana

untuk membiayai tenaga-tenaga profesional yang dibutuhkan dilapangan. Homeless internasional bekerjasama dengan pemerintah lokal dan membentuk unit-unit pelaksana untuk melakukan sosialisasi kegiatan, inventarisir rumah atau infrastruktur, pembentukan komunitas, dan lain sebagainya.

Beberapa bentuk pembiayaan yang mendukung pelaksanaan CLIFF

- *Technical assistance grant*  
Yang digunakan untuk membiayai profesional
- *Capital investment grant*, digunakan sebagai dana bergulir untuk membiayai pinjaman MBR dalam melakukan pembangunan rumah. Setelah pinjaman dibayar kembali maka digulirkan oleh CLIFF untuk pembiayaan rumah MBR lainnya.
- *Knowledge grant*, digunakan untuk kegiatan pertukaran, kegiatan studi banding ke komunitas lain yang juga melaksanakan program yang sama
- *Management grant*, membiayai kegiatan manajemen.

(UN-HABITAT,2009:41)

## 2.5. Fungsi Rumah

Disamping berfungsi sebagai tempat berlindung, rumah juga memiliki fungsi lain, yaitu sebagai tempat berlangsungnya proses sosialisasi, proses dimana seorang individu diperkenalkan kepada nilai, adat kebiasaan yang berlaku bagi masyarakatnya, juga tempat manusia memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidupnya. (Soebroto dalam Budiharjo, 2009:50)

Rumah bukan sekedar sarana fisik kehidupan semata, namun lebih merupakan suatu proses bermukim, sehingga kekuatan perilaku, keinginan serta kebutuhan penghuni merupakan faktor yang sangat menentukan nilai, kualitas, bentuk, serta lingkungan yang terbentuk (Turner dalam Dharoko:2009). Dengan demikian rumah akan semakin maksimal perannya jika dikaitkan dengan karakteristik penghuninya untuk menampung kebutuhan dinamika kehidupan manusia yang bersifat mukti dimensional tersebut. (Dharoko:2009)

Rumah sebagai tempat bermukim manusia memiliki beberapa fungsi utama yaitu:

- Rumah sebagai penunjang identitas keluarga, diwujudkan pada kualitas hunian atau perlindungan oleh rumah. Kebutuhan tempat tinggal dimaksudkan agar penghuni memiliki tempat berlindung secukupnya untuk melindungi dari iklim setempat.
- Rumah sebagai penunjang rasa aman berarti jika telah mendapatkan rumah, maka ada jaminan keadaan keluarga dimasa mendatang, jaminan lingkungan perumahan yang ditempati, serta jaminan kepemilikan rumah dan lahan.
- Rumah sebagai penunjang kesempatan keluarga untuk berkembang dalam kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi, atau fungsi pengembangan keluarga, yang diwujudkan dalam lokasi tempat rumah didirikan. Kemudahan akses itu diterjemahkan dalam pemenuhan kebutuhan sosial dan kemudahan menuju tempat kerja guna mendapatkan sumber penghasilan.
- Secara sosial, fungsi rumah juga berkembang sebagai status simbol dan ukuran kemakmuran seseorang, sekaligus sebagai sarana investasi.

### **2.5.1 Rumah Layak Huni**

Rumah yang layak didefinisikan oleh UN Habitat Agenda (2002); ruang yang cukup, aksesibilitas fisik, aman akan kepemilikan, struktur yang stabil dan tahan, pencahayaan, pemanasan dan ventilasi memadai, infrastruktur dasar yang memadai seperti air bersih, sanitasi dan pengelolaan limbah, fasilitas lingkungan yang sesuai kualitas dan faktor-faktor yang berhubungan dengan kesehatan, dan lokasi yang memadai dan dapat diakses sehubungan dengan pekerjaan dan fasilitas dasar, dan semua diperoleh dengan biaya terjangkau.

Menurut Ettinger dalam Panudju (1999;29), kriteria perumahan sebaiknya memenuhi standar yang baik ditinjau dari berbagai aspek, antara lain:

- a. Ditinjau dari segi kesehatan dan keamanan dapat melindungi penghuninya dari cuaca hujan, kelembaban, dan kebisingan, mempunyai ventilasi yang cukup, sinar matahari dapat masuk kedalam rumah serta dilengkapi dengan prasarana air, listrik, dan sanitasi yang cukup.
- b. Mempunyai ruangan untuk berbagai kegiatan didalam rumah dengan privasi tinggi.

- c. Mempunyai cukup akses pada tetangga, fasilitas kesehatan, pendidikan, rekreasi, agama, perbelanjaan dan lain sebagainya.

### **2.5.2 Elemen Pokok Bangunan Tempat Tinggal**

Berikut beberapa elemen pokok bangunan tempat tinggal menurut beberapa pakar:

#### **a. Pondasi**

Pondasi harus kuat untuk meneruskan beban bangunan ke tanah dasar, memberi kestabilan bangunan, dan merupakan konstruksi penghubung antara bangunan dengan tanah (Keman, 2005:31).

#### **b. Lantai**

Persyaratan konstruksi lantai (Keman, 2005:31):

1. Lantai kedap air dan tidak lembab
2. Tinggi minimum 10 cm dari pekarangan dan 25 cm dari badan jalan
3. Bahan kedap air, kecuali untuk rumah panggung dapat terbuat dari papan atau anyaman bambu.

#### **c. Kerangka Bangunan (Kayu/Beton)**

Rangka dinding untuk rumah tembok dibuat dari struktur beton bertulang. Untuk rumah setengah tembok menggunakan setengah rangka dari beton bertulang dan setengah dari rangka kayu. Untuk rumah kayu tidak panggung rangka dinding menggunakan kayu. Untuk sloof disarankan menggunakan beton bertulang. Sedangkan rumah kayu panggung seluruhnya menggunakan kayu, baik untuk rangka bangunan maupun untuk dinding dan pondasinya (Hamzah, 2000:21).

#### **d. Dinding**

Dinding adalah bagian bangunan yang sangat penting perannya bagi suatu konstruksi bangunan. Dinding membentuk dan melindungi isi bangunan baik dari segi konstruksi maupun penampilan artistik dari bangunan (Tamrin, 2008:54).

Dinding rumah kedap air yang berfungsi untuk mendukung atau menyangga atap, menahan angin dan air hujan, melindungi dari panas dan debu dari luar, serta menjaga kerahasiaan (privacy) penghuninya (Keman, 2005:31).

#### **e. Pintu dan Jendela**

Memiliki jendela dan pintu yang berfungsi sebagai ventilasi dan masuknya sinar matahari dengan luas minimum 10% luas lantai (Keman, 2005:31). Kayu untuk kusen pakai kelas II, untuk bingkai dan panil pintu/jendela dari kayu kelas II (Depkimpraswil, 2002-2:34).

#### **f. Plafon**

Plafon adalah bagian dari konstruksi bangunan yang berfungsi sebagai langit-langit bangunan. Pada dasarnya plafon dibuat dengan maksud untuk mencegah cuaca panas atau dingin agar tidak langsung masuk ke dalam rumah setelah melewati atap (Tamrin, 2008:177). Langit-langit untuk menahan dan menyerap panas terik matahari, minimum 2,4 m dari lantai, bisa dari bahan papan, anyaman bambu, tripleks atau gipsum (Keman, 2005:31).

#### **g. Atap dan Kuda-Kuda**

Atap merupakan bagian dari struktur bangunan yang berfungsi sebagai penutup atau pelindung bangunan dari panas terik matahari dan hujan sehingga memberikan kenyamanan bagi pengguna bangunan (Tamrin, 2008:157). Atap rumah sebagai penutup berfungsi sebagai penahan panas sinar matahari serta melindungi masuknya debu, angin, dan air hujan (Keman, 2005:31).

### **2.5.3 Tingkat Kebutuhan Manusia Akan Hunian**

Agar fungsi rumah sebagai tempat pembinaan keluarga dapat tercapai, maka kondisi fisik rumah idealnya layak huni. Hunian yang layak harus mampu menopang aktivitas kehidupan sehari-hari secara normal. Pandangan masyarakat tentang rumah layak huni berbeda-beda. Acuan layak suatu hunian biasanya ditentukan berdasarkan tingkat kemampuan dan tingkat kebutuhan. Maslow dalam

Sastra (2005) membagi tingkat kebutuhan manusia terhadap hunian sebagai berikut:

- a. *Survival Needs* (kebutuhan keberlangsungan hidup)  
Merupakan tingkat kebutuhan yang paling dasar. Pada tingkatan ini hunian merupakan sarana untuk menunjang kehidupan manusia, yang berarti bahwa manusia yang menghuni rumah tersebut agar dapat selamat dan tetap hidup, terlindung dari gangguan iklim atau makhluk hidup yang lain.
- b. *Safety and security needs* (kebutuhan keselamatan dan keamanan)  
Pada tingkat ini, hunian merupakan sarana perlindungan untuk keselamatan anggota badan dan hak milik. Artinya pada tingkat ini kebutuhan akan rumah terkait dengan keselamatan dari kecelakaan, keutuhan anggota badan, serta hak milik tersebut.
- c. *Affiliation needs* (kebutuhan pengakuan)  
Hunian berperan sebagai identitas seseorang untuk diakui dalam golongan masyarakat.
- d. *Esteem needs* (kebutuhan penghargaan)  
Tingkatan ini berhubungan dengan aspek psikologis. Hunian merupakan sarana untuk mendapatkan pengakuan atas jati diri dalam masyarakat dan lingkungan sekitarnya.
- e. *Cognitive dan Aesthetic needs* (kebutuhan atas kebanggaan dan keindahan)  
Hunian tidak saja merupakan sarana peningkatan kebanggaan dan harga diri, tetapi juga dinikmati keindahannya.

#### **2.5.4 Bentuk Pembangunan atau Pengembangan Rumah**

Untuk menjadi sebuah hunian yang layak dan mampu mendukung aktifitas kehidupan sehari-hari, rumah inti harus dikembangkan sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan masing-masing penghuninya. Pengembangan (adaptasi) terhadap rumah inti secara swadaya akan menghasilkan beragam bentuk pengembangan. Budiharjo dalam Susetyo (2002) mengatakan bahwa ada 5 (lima) jenis dan tingkat pengembangan (adaptasi) yang dilakukan penghuni terhadap rumah, yaitu:

- a. Perombakan  
Perubahan struktur fisik rumah secara total (bentuk, bahan, jumlah ruang dan ukuran), merupakan pengembangan sangat berat.
- b. Penyempurnaan  
Peningkatan mutu bahan lantai, dinding dan atap secara menyeluruh tanpa mengubah jenis. Jumlah dan bentuk rumah. Pengembangan ini merupakan bentuk pengembangan berat
- c. Ekspansi (perluasan).  
Perluasan arah keluar, misalnya menambah dapur, kamar, kamar mandi, dan sebagainya. Pengembangan ini adalah bentuk pengembangan sedang
- d. Penyempurnaan sebagian.  
Peningkatan mutu bahan sebagian rumah, misalnya peningkatan mutu bahan dinding dan lantai ruang tamu, merupakan pengembangan ringan
- e. Pemeliharaan  
Usaha untuk mengatasi berbagai kerusakan, tanpa perubahan dan peningkatan mutu bahan, misalnya menambal atap bocor, mengganti pintu yang lapuk, pengecatan, dan sebagainya. Dianggap tidak melakukan pengembangan.

## **2.6 Best Practice Praktek Dana Bergulir**

Pembahasan *best practice* dana bergulir yang diambil dari Negara lain adalah untuk melihat beberapa keberhasilan atau kegagalan yang terjadi baik dilokasi yang diteliti dan pengalaman keberhasilan dari Negara lain.

### **2.6.1 Penyelenggaraan perumahan melalui dana bergulir (*revolving fund*)**

**Di Amerika Tengah** (diambil dari Jurnal *Environment and Urbanization*: 2005; 17-47)

Sejak tahun 1988, *Swedish International Development Cooperation Agency* (SIDA) telah membiayai program perumahan dan pembangunan lokal di Amerika Tengah dengan total sumber dana sebesar US\$ 50 Juta (Rp. 450milyar). Pada akhir tahun 2003, program tersebut telah membantu sekitar 80.000 keluarga berpenghasilan rendah, atau sekitar 400.000 orang, diperkotaan untuk meningkatkan kualitas tempat tinggal mereka.

Model yang dipromosikan oleh SIDA relatif sederhana. Program didasarkan pada pinjaman kepada keluarga berpenghasilan rendah untuk meningkatkan atau mengembangkan rumah yang ada atau untuk membangun yang baru. Kredit diberikan secara langsung melalui organisasi yang khusus bergerak sebagai lembaga intermediasi keuangan yang memberikan pinjaman jangka panjang dan pinjaman jangka pendek. Kredit kadang-kadang dikombinasikan dengan subsidi dari pemerintah, dan ini didukung oleh tabungan keluarga sendiri, keluarga pemilik rumah ikut bekerja langsung untuk pembangunan rumah.

Di samping bantuan keuangan, lembaga-lembaga pendamping ini juga menyediakan bantuan teknis, bantuan sosial dan bantuan hukum untuk membantu keluarga yang ikut berpartisipasi mendapatkan kepemilikan lahan, pelayanan dasar dan infrastruktur, dan desain yang tepat dalam memperbaiki atau dalam memperluas rumah mereka melalui dampingan teknis. Semua program dilakukan secara swadaya dengan proses pembangunan rumah bertahap sesuai dengan kapasitas rumah tangga untuk menabung untuk membayar pinjaman, dan kemauan dalam bentuk sumbangan uang dan tenaga. Setelah kredit pulih, dana digulirkan kembali ke dalam bentuk pinjaman baru kepada keluarga lain dari strata pendapatan yang sama.

Sebagian besar dana yang dialokasikan oleh SIDA disalurkan untuk membiayai tiga komponen utama dari program ini, yaitu:

- pinjaman (termasuk kredit mikro untuk perbaikan perumahan dan atau pembangunan perumahan baru),
- bantuan teknis (baik untuk badan pelaksana maupun target keluarga berpenghasilan rendah) dan
- pengembangan kelembagaan, terutama lembaga-lembaga yang mengelola *Swedish Fund*.

### **2.6.2 Dana Bergulir Untuk Pengembangan Rumah di Republik Dominic** (diambil dari UN-Habitat: 1991)

Dana bergulir digunakan untuk perbaikan, pengembangan, perluasan, dan pembangunan baru. Besar dana tergantung kepada kapasitas/kemampuan peminjam untuk membayar/*repayability*. Kemudian melalui dana tersebut

masyarakat-masyarakat miskin *step by step* mampu untuk mengembangkan/meningkatkan kualitas rumah mereka. Masyarakat peminjam tersebut tidak menerima dalam bentuk dana *cash*, tetapi dalam bentuk material dan dalam proses pelaksanaan pekerjaan sangat diharapkan kontribusi berbentuk tenaga dari pemilik, namun jika peminjam tidak memiliki sumber daya, maka pekerjaan akan dilakukan oleh tenaga khusus yang disediakan oleh pihak pengelola dengan menggaji tenaga tersebut, dan terkait dengan biaya/upah, diambil dari dana yang dipinjam. Artinya pada pinjaman bergulir tersebut termasuk biaya upah.

Tujuan utama dari *revolving fund for housing improvement loan* adalah untuk penyediaan pembiayaan bagi MBR secara fleksibel, dengan mempertimbangkan kapasitas MBR dalam membayar. Terhadap masyarakat yang sangat miskin dan tidak dapat meminjam, maka pemerintah Republik Dominic menyediakan subsidi pinjaman bagi mereka.

Persyaratan masyarakat yang dapat mengajukan permohonan pinjaman perbaikan rumah adalah kepala rumah tangga yang jelas status kependudukannya, memiliki keluarga yang menetap, memiliki rumah yang layak, memiliki pekerjaan tetap (tidak harus karyawan), memiliki kapasitas pembayaran dan mampu membayar pinjaman

Pinjaman perbaikan rumah diberikan untuk tujuan membangun fondasi rumah, memperbaiki dan/atau membangun lantai, memperbaiki dan/atau membangun dinding, memperbaiki dan/atau memasang pintu dan jendela, memperbaiki dan/atau membangun fasilitas sanitasi, memperpanjang atau merekonstruksi seluruh rumah

#### Hasil Pembelajaran

Setelah mempelajari tentang dana bergulir untuk pembangunan, atau perbaikan rumah pada negara-negara tersebut, dapat diambil sebuah kesimpulan terutama dalam mengawal keberhasilan program, pihak pemberi pinjaman menyediakan tenaga-tenaga khusus untuk membantu masyarakat peminjam mulai dari perencanaan, evaluasi sosial dan ekonomi peminjam, *design*, pelaksanaan, termasuk dampungan terhadap peminjam dalam melakukan pembayaran.

## 2.7 Rangkuman Teori

Rangkuman teori dapat diambil rangkuman teori atau konsep-konsep yang terkait langsung dengan tujuan penelitian. Variabel-variabel ini akan dijadikan acuan dalam penentuan metode dan pembuatan kuesioner penelitian.

**TABEL 2.1**  
**RANGKUMAN TEORI**

Substansi	Sumber	Materi	Variabel
Konsep dana bergulir	- UN-Habitat - Stein & Castillo	Revolving Fund/dana bergulir adalah pendanaan yang didirikan dengan tujuan untuk digulirkan/dipinjamkan kepada peminjam yang sama lebih dari satu kali.	- Modal awal tidak berkurang,  -jumlah penerima selalu bertambah
	Suprpto (1999)	Pengertian yang lebih luas dana tersebut harus selalu berputar untuk dapat dimanfaatkan secara bergulir dari individu atau kelompok yang lain	
	(Ledgerwood, 1998)	Jika pinjaman tidak dapat dilunasi dalam jangka waktu yang disepakati, maka pengguliran kepada peminjam lain menjadi terlambat atau bahkan tidak bisa dilakukan	-Perguliran dipengaruhi oleh tingkat pengembalian
Sasaran Dana bergulir	UN-Habitat (2006)	Ketika mendirikan dana bergulir, tujuan utama yang harus dipastikan adalah kelompok-kelompok sasaran yang menjadi target dimana dana itu akan bekerja/bergulir, baik kelompok yang terbentuk secara sukarela atau kelompok yang sengaja dibentuk (terorganisir).	- kelompok target (MBR) dengan penghasilan max Rp. 2,5jt/bln
	Permenpera No. 08/Permen/M/2007	Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yang terdiri dari dua kategori yaitu yang berpenghasilan tetap dan berpenghasilan tidak tetap dengan pendapatan maksimal Rp. 2.5juta/bln	
	Baumann & Bolnick (2001)	Agar pemanfaatan dana tepat sasaran maka, masyarakat perlu dikelola, diatur dan mengelompok dalam komunitas.	
	Stein (1999)	Pinjaman digunakan untuk memperbaiki rumah, seperti penambahan ruang kamar, memperbaiki atau mengganti atap, memperbaiki atau meningkatkan kualitas dinding, pembuatan lantai, dinding bagian dalam, pemasangan pintu, kelistrikan, renovasi dapur, dan perbaikan dinding bagian luar.	-Perbaikan Dinding (luar dalam) -Lantai -Plafon - Atap -Pintu
Mekanisme pengguliran dana	UN-HABITAT (2006)	Dana bergulir didirikan untuk tujuan bahwa dana tersebut sebisa mungkin dapat beroperasi secara mandiri, artinya bahwa dalam operasinya didapatkan biaya/nilai tambah melalui pemberlakuan bunga, jasa,	- Bunga/jasa -tujuan pemanfaatan dana -jangka waktu -Cara pembayaran

		fee, dan lain sebagainya	
	(Unescap, 2009:8)	Cara paling sukses dalam program pembiayaan perumahan dengan bunga pengembalian paling baik, biasanya justru rumah tangga miskin dan masyarakat miskin yang terorganisir ( <i>organized community</i> ) yang dapat menentukan berapa kemampuan mereka dalam meminjam dan berapa yang mereka sanggup bayar kembali, bukan bank atau lembaga pemberi pinjaman.	- Ukuran pinjaman
	Greene & Rojas (2008)	Jadwal pengembalian/repayment dan administrasi pinjaman yang fleksibel, disesuaikan dengan tingkat pendapatan, jumlah dan bentuk pinjaman disesuaikan dengan spesifikasi kebutuhan peminjam, bunga dan jangka waktu yang fleksibel	- Jangka waktu pinjaman - Sesuai kebutuhan - Tingkat pendapatan
Kemampuan masyarakat dalam mengembalikan pinjaman	Stein & Castillo (2005)	Pinjaman-pinjaman untuk perbaikan atau peningkatan kualitas rumah harus sesuai dengan kemampuan masyarakat atau target group dalam membayar, sesuai dengan pendapatan mereka. maka perlu dilakukan analisa kondisi sosial dan ekonomi terhadap peminjam	- Bentuk - pemanfaatan - pendapatan - pekerjaan
Kualitas hasil pembangunan	- Budiharjo dalam susetyo (2002) - Pedoman Pembangunan Perumahan Swadaya (2006)	<b>Bentuk Pembangunan/perbaikan rumah</b> - Perombakan/pemugaran - Penyempurnaan - Ekspansi/perluasan - Pemeliharaan - Pembangunan Baru	- Penyempurnaan - Perluasan - Pemeliharaan - Pembangunan baru
	- Maslow Dalam Sastra (2006)	<b>Tingkat Kebutuhan Hunian</b> - <i>Survival needs</i> - <i>Safety and security needs</i> - <i>Affiliation needs</i> - <i>Esteem needs</i> - <i>Cognitive and aesthetic needs</i>	- <i>Survival needs</i> - <i>Safety and security needs</i>

Dari beberapa kajian literatur definisi diatas dapat disimpulkan bahwa dana bergulir dalam kaitannya dengan sumber pembiayaan pembangunan rumah, adalah sumber pembiayaan (dana) yang digunakan secara bergulir untuk tujuan membangun atau memperbaiki rumah, dengan sasaran tertentu, jangka waktu tertentu, dengan prinsip utama dana awal (modal awal) tidak mengalami penyusutan. Bahkan sebaliknya melalui mekanisme pengguliran, maka terjadi peningkatan kapasitas masyarakat dalam penyediaan hunian, baik secara kuantitas maupun kualitas

Berkembang atau tidaknya suatu dana bergulir dapat dilihat dari:

- jumlah penerima dana bergulir,
- ketepatan sasaran (dalam bentuk pemanfaatan dan masyarakat sasaran)
- tingkat pengembalian dana kepada penyelenggara (tepat waktu)
- kecepatan dalam perguliran kembali dana kepada penerima berikutnya

Dengan ukuran kinerja seperti tersebut diatas, semakin lama akan semakin banyak masyarakat yang meningkat kesejahteraannya (dalam konteks pembangunan perumahan terjadi peningkatan terhadap rumah baik secara kualitas maupun kuantitas ). Selain itu, dana bergulir seharusnya semakin besar jumlahnya sebagai akibat adanya hasil yang diperoleh atau minimal sama dengan dana bergulir awal, sehingga dana tidak berkurang karena adanya dana bergulir yang tidak tertagih/tidak kembali.

**TABEL II.2**

**SINTESA VARIABEL PENELITIAN**

Sasaran	Variabel	Indikator pemilihan variabel
Identifikasi karakteristik MBR penerima	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pekerja</li> <li>- Penghasilan max. Rp. 2,5juta</li> <li>- Kondisi rumah memerlukan perbaikan/bangun baru</li> </ul>	Gambaran umum karakteristik MBR
Analisis Mekanisme pelaksanaan dana bergulir	Aspek penentuan sasaran <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sosialisasi</li> <li>- Pembentukan KSM</li> </ul> Aspek penguliran dana <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bunga/jasa</li> <li>- Mekanisme pembayaran</li> <li>- Sanksi</li> <li>- Kualitas pinjaman</li> <li>- Penguliran kembali</li> </ul>	Gambaran pembentukan KSM dan aspek keterguliran dana
Analisis Hasil Pembangunan Rumah	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyempurnaan</li> <li>- Pemeliharaan</li> <li>- Perluasan</li> <li>- pembangunan baru</li> </ul>	Gambaran hasil pembangunan dan kaitan dengan tingkat kebutuhan rumah

**BAB III**  
**GAMBARAN UMUM PELAKSANAAN DANA BERGULIR**  
**PEMBANGUNAN RUMAH DI KECAMATAN LIMA KAUM**  
**KABUPATEN TANAH DATAR**

Kabupaten Tanah Datar adalah salah satu kabupaten yang terdapat di Provinsi Sumatera Barat yang posisinya terletak hampir di tengah-tengah Wilayah Sumatera Barat.

Sebagaimana umumnya daerah-daerah di Indonesia, Kabupaten Tanah Datar merupakan daerah agraris dimana lebih dari 70% penduduknya bekerja pada sektor pertanian, baik pertanian tanaman pangan, perkebunan, perikanan maupun peternakan. Usaha masyarakat disektor lainnya masih berbasis pertanian seperti industri kecil dan agroindustri. Masyarakat yang telah bertani secara turun temurun ini mempunyai motivasi dan semangat kerja yang tinggi.

Di Kabupaten Tanah Datar saat ini masih banyak terdapat peninggalan sejarah adat Minangkabau tersebut, baik berupa benda maupun tatanan budaya adat Minangkabau, masyarakatnya dikenal kuat memegang ajaran adat Minangkabau dan Agama Islam dengan filosofi "Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah".

### **3.1 Gambaran Umum Kecamatan Lima Kaum**

#### **3.1.1 Lokasi**

Kecamatan Lima Kaum adalah salah satu Kecamatan yang berada persis di pusat Kabupaten Tanah Datar, dengan data-data geografis sebagai berikut:

##### **1. Letak Geografis**

Kecamatan Lima Kaum merupakan wilayah kecamatan di wilayah Kabupaten Tanah Datar yang lokasinya persis berada dibagian tengah Kabupaten tersebut. Secara geografis Kecamatan Lima Kaum berada pada 00° 26" - 00° 31" LS dan 100° 32" - 100° 37" BT dengan luas wilayah 5.000 Ha (50 km<sup>2</sup>).

2. Batas administrasi Kecamatan Lima Kaum berbatasan langsung dengan :

- Sebelah Utara : Kecamatan Sungai Tarab
- Sebelah Selatan : Kecamatan Rambatan
- Sebelah Timur : Kecamatan Tanjung Emas
- Sebelah Barat : Kecamatan Pariangan

3. Topografi

Miring, bergelombang dan berbukit dengan ketinggian paling rendah 250-260 Mdpl, dan paling tinggi 600-650 Mdpl.

4. Luas Wilayah

Kecamatan Lima Kaum dengan luas 5.000 Ha. (50 km<sup>2</sup>) membawahi 5 wilayah desa/nagari, 33 dusun/jorong. Secara lebih lengkap, nama wilayah desa/nagari berikut dusun/jorong dapat dirinci pada tabel III-1 di bawah ini.

jumlah penduduk= 34.539 jiwa (tahun 2008)

Dengan perincian:

- Nagari baringin = 15.034 jiwa
- Nagari lima kaum = 12.449 jiwa
- Nagari cubadak = 2.157 jiwa
- Nagari Parambahan = 2.579 jiwa
- Nagari Labuh = 2.320 jiwa

**TABEL III.1**  
**NAMA NAGARI (DESA) DAN JORONG (DUSUN)**  
**DI KECAMATAN LIMA KAUM**

No.	Nama Desa/Nagari	Nama Dusun/Jorong	
1.	Limo kaum	1. Balai Labuah Ateh 2. Balai Batu 3. Balai Labuah Bawah 4. Koto Gadih 5. Dusun Tuo 6. Piliang 7. Kubu Rajo 8. Tigo Tumpuk	6. Diponegoro 7. Belakang Pajak 8. Parak Juar 9. Malana Ponco 10. Kampung Baru 11. Bukit Gombak 12. Jalan Minang 13. Jati
2.	Cubadak	1. Cubadak 2. Supanjang	4. Parambahan 1. Tigo Batua 2. Kubu Manganiang 3. Tigo Niniak 4. Kubu Batanduak 5. Silabuak
3.	Baringin	1. Baringin 2. Lantai Batu 3. Sigarungguang 4. Pasar 5. Kampuang Sudut	5. Labuah 1. Rumah XX 2. Piliang 3. Koto 4. Mandaliko 5. Ampalu Ketek

Sumber: profil dan data monografi Kecamatan Lima Kaum 2008



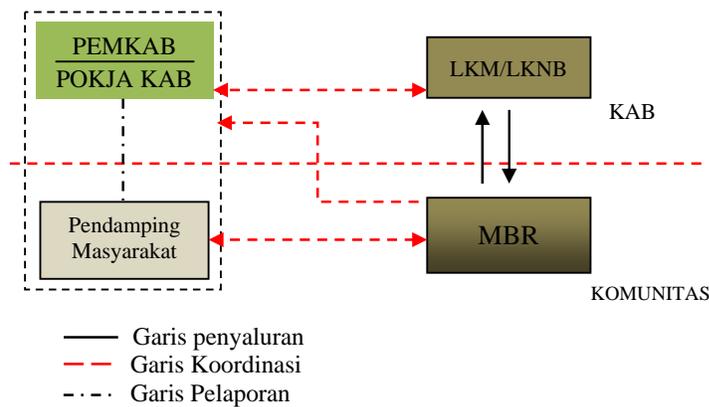


### **3.2 Pengelolaan Dana Bergulir di Kecamatan Lima Kaum**

Dana bergulir pembangunan rumah di Kecamatan Lima Kaum diberikan dalam bentuk stimulan/pancingan. Pemberian stimulan yang dijalankan secara bergulir dan disalurkan melalui lembaga yang telah ditentukan yaitu Lembaga Keuangan Mikro (LKM) atau Lembaga Keuangan Non Bank (LKNB), dalam hal ini KUD Gema Tani Saiyo Lima Kaum adalah lembaga koperasi yang ditunjuk untuk mengelola dana dimaksud. KUD Gema Tani Saiyo ditunjuk dengan tujuan untuk memfasilitasi perbaikan atau pembangunan rumah atau perumahan melalui pembiayaan yang mudah diakses oleh masyarakat MBR serta mendorong Pemerintah Daerah untuk memfasilitasi penyelenggaraan pembangunan perumahan swadaya.

Mekanisme penyaluran stimulan ini dirancang melalui taktik penyaluran agar dapat disesuaikan dengan mekanisme penggunaan keuangan negara. Meski sasarannya individu keluarga atau rumah tangga namun mekanisme penyalurannya lewat kelompok atau organisasi. Stimulan melalui program Menpera ini dijalankan secara bergulir di antara masyarakat .

Peningkatan akses masyarakat melalui lembaga keuangan mikro atau lembaga keuangan non bank (LKM atau LKNB) yang salah satunya dengan melaksanakan pemberian stimulan perumahan swadaya bagi masyarakat berpenghasilan rendah, yaitu dimaksudkan untuk peningkatan kualitas rumah, pembangunan rumah baru. Stimulan perumahan swadaya ini diberikan dengan batasan pagu pembiayaan perumahan swadaya sesuai dengan kemampuan masing-masing kelompok. Untuk jangka waktunya, stimulan harus dikembalikan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh LKM atau LKNB daerah masing-masing. Dan selanjutnya lembaga keuangan ini pula yang berpartisipasi dalam pembangunan perumahan swadaya dan bertanggungjawab untuk mengelola dana perguliran Kementerian Negara Perumahan Rakyat.

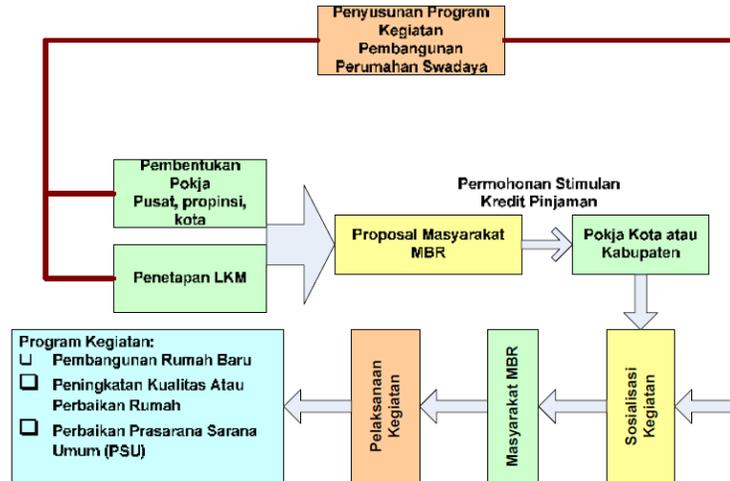


Sumber: Pedoman Pembangunan Perumahan Swadaya, 2006

GAMBAR 3.3  
MEKANISME PENYALURAN STIMULAN

### 3.3 Sumber Pembiayaan

Stimulan berupa bantuan langsung masyarakat (BLM) yang dialokasikan Pemerintah (Menpera) untuk program perumahan Swadaya. Dana stimulan ini harus dapat merangsang pemerintah daerah, berbagai lembaga filantropis dan lembaga keuangan non bank untuk mencapai pembangunan dan perbaikan rumah. Bantuan langsung masyarakat ini diharapkan membantu atau mendorong masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) agar dapat membangun atau memperbaiki rumahnya sendiri. Program stimulan yang berbasis swadaya masyarakat digagas menjadi alat untuk membangun institusi dan kegiatan dalam lingkup makro maupun mikro. Dalam lingkup makro, pembangunan dan perbaikan rumah berbasis swadaya masyarakat diartikan bahwa pemerintah hanya menyediakan dana 10% dari kebutuhan perumahan swadaya yang ada. Untuk sasaran selebihnya yaitu 10 kalinya atau 90% harus dimobilisasikan dari dana masyarakat. Dalam lingkup mikro, masyarakat yang menjadi sasaran harus memberi kontribusi untuk pembangunan atau perbaikan rumahnya sendiri. Kapasitas finansial sebesar 10% dari sasaran harus benar-benar digunakan secara efektif. Tujuan dan manfaat stimulan perumahan swadaya adalah membantu MBR agar dapat menempati rumah dan lingkungan yang layak huni serta mengembangkan LKM atau LKNB.



Sumber: Pedoman Pembangunan Perumahan Swadaya, 2007

GAMBAR 3.4  
SKEMA PROGRAM KEGIATAN STIMULAN PERUMAHAN

### 3.3.1 Sasaran Dana Bergulir

Aspek sasaran yang dimaksud dalam pembahasan ini adalah masyarakat penerima program dana bergulir tahap pertama yang berdomisili di wilayah Kecamatan Lima Kaum. Sasaran program dana bergulir di Kecamatan Lima Kaum ini diantaranya adalah:

1. Termasuk kategori Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), dalam ketentuan pembangunan perumahan swadaya memiliki penghasilan sampai dengan Rp. 2juta dan mampu mengembalikan pinjaman.
2. Status Tanah Tidak Bermasalah/hak milik
3. Belum memiliki rumah (pembangunan rumah baru)
4. Menempati rumah dengan kategori belum layak huni

### 3.3.2 Bentuk Pemanfaatan Dana

Dana bergulir yang berjalan di Kecamatan Lima Kaum digunakan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat untuk penyediaan hunian yang layak baik dalam bentuk pembangunan rumah baru, dan dalam bentuk perbaikan atau kegiatan-kegiatan peningkatan kualitas rumah.

### **A. Pembangunan Rumah Baru**

Pembangunan rumah adalah pembangunan baru dari rumah milik yang pertama di atas tanah yang memiliki surat keterangan keabsahan kepemilikan tanah atau yang dipersamakan. Mekanisme pelaksanaan kegiatan Pembangunan rumah atau perumahan terdiri dari beberapa tahapan proses kegiatan, yaitu sebagai berikut:

#### 1. Partisipasi Masyarakat

- Perencanaan dan Penyiapan
- Pelaksanaan
- Pengelolaan dan Pengguliran

#### 2. Perencanaan dan Penyiapan

- Identifikasi MBR calon penerima dana bergulir
- Sosialisasi
- Penyiapan Lembaga dan Penyeepakatan Aturan Main
- Pendaftaran Peserta dan Penyusunan Proposal atau Kelengkapan Administrasi

#### 3. Pelaksanaan Pembangunan Rumah

- Dikerjakan Sendiri
- Dikerjakan Tukang

### **B. Peningkatan Kualitas Atau Perbaikan Rumah**

Perbaikan rumah adalah upaya peningkatan kualitas rumah milik yang pertama melalui kegiatan pemugaran atau perluasan rumah atau komponen bangunan di atas tanah yang memiliki surat keterangan keabsahan kepemilikan tanah atau yang dipersamakan. Pemahaman terhadap peningkatan kualitas atau perbaikan rumah dapat merujuk pada peningkatan kualitas permukiman yang tertuang dalam Undang-Undang No 4 Tahun 1992, yaitu bahwa peningkatan kualitas permukiman sebagai bagian dari peningkatan kesejahteraan masyarakat yang merupakan tugas dan tanggung jawab Masyarakat dan Pemerintah, juga tidak terlepas dari tanggung jawab dan peransertanya. Dijelaskan pula pengertian mendasar untuk peningkatan kualitas atau perbaikan rumah, yaitu berupa:

1. Perbaikan atau pemugaran merupakan kebijakan tanpa perombakan yang mendasar, bersifat parsial dan memerlukan peranserta masyarakat yang dilaksanakan secara bertahap.
2. Peremajaan merupakan kegiatan dengan perombakan mendasar bersifat menyeluruh dan memerlukan peranserta masyarakat secara menyeluruh pula.

Dalam rangka peningkatan kualitas atau perbaikan rumah berkaitan dengan pembangunan perumahan swadaya, umumnya masyarakat MBR melakukan perbaikan atau pemugaran bangunan fisik rumah seperti plafon, dinding, tembok, WC, lantai, pintu, atap, tangga dan komponen bangunan rumah lainnya.

Dalam pengguliran dana tidak diberlakukan bunga seperti halnya yang berlaku pada lembaga pembiayaan formal/bank. Hanya berupa jasa yang digunakan untuk operasional pengelola. Besar jasa yang yang ditentukan disepakati bersama oleh masyarakat dan pengelola. Adapun besar jasa yang diberlakukan adalah sebagai berikut:

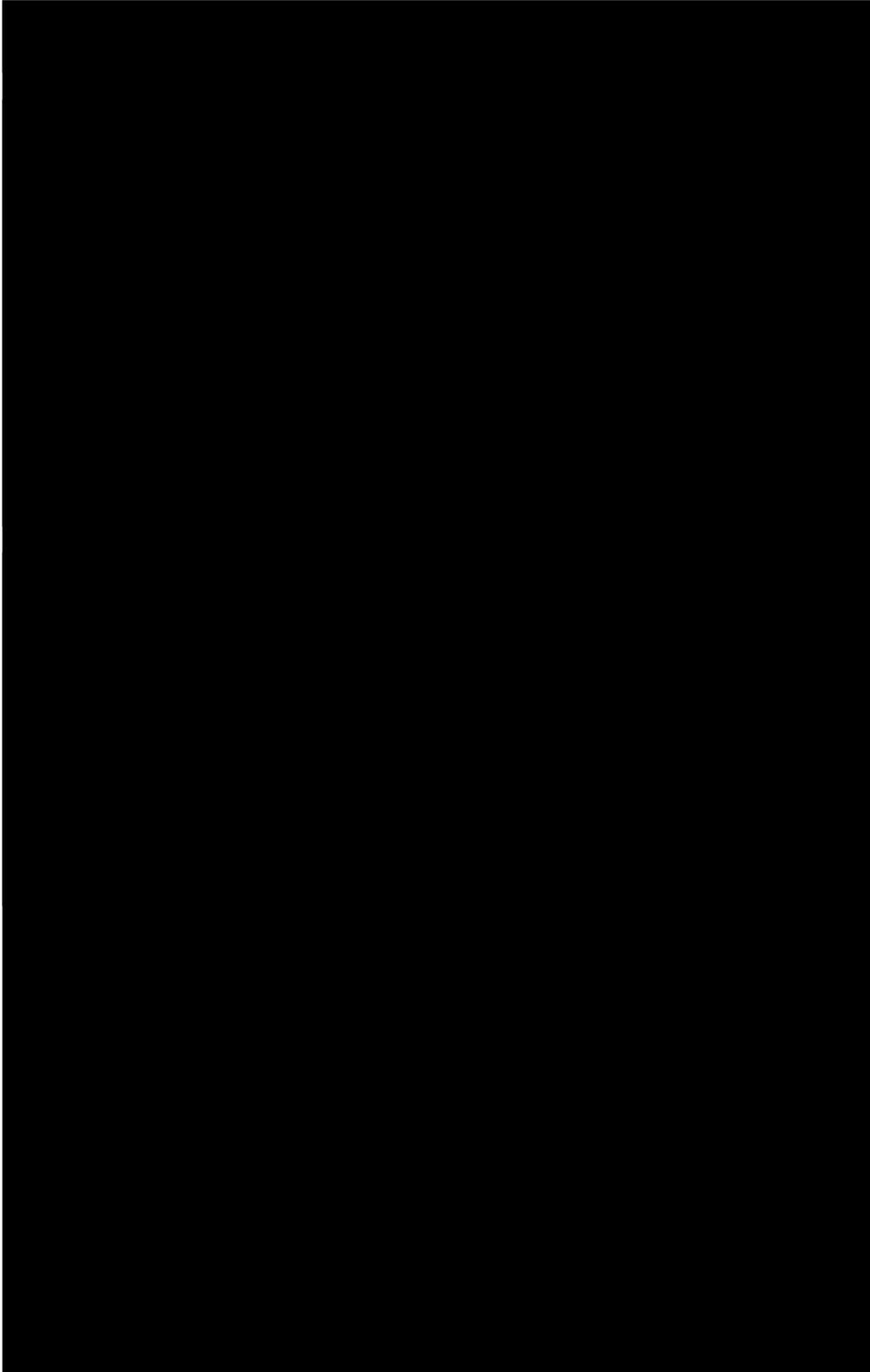
- Dana bergulir untuk peningkatan kualitas
 

Nominal stimulan	=	Rp. 5.000.000
Jangka waktu pengembalian	=	4 tahun 2 bulan (50 bulan)
Cicilan pokok perbulan	=	Rp. 5.000.000/50 bulan
	=	Rp. 100.000/bulan
Jasa	=	Rp. 20.000
Total cicilan+jasa	=	120.000/bulan
  
- Dana bergulir untuk Pembangunan rumah baru
 

Nominal stimulan	=	Rp. 10.000.000
Jangka waktu pengembalian	=	4 tahun 2 bulan (50 bulan)
Cicilan pokok perbulan	=	Rp. 10.000.000/ 50 bulan
	=	Rp. 200.000/bulan
Jasa	=	Rp. 25.000
Total cicilan+jasa	=	Rp. 225.000/bulan

*Sumber: Pengelola/KUD GTS*

**TABEL III.3**  
**REKAPITULASI KEGIATAN DAN JUMLAH NOMINAL PINJAMAN**

A large black rectangular area representing a redacted table. The table content is completely obscured by a solid black fill.

*Sumber: KUD GTS,2009*

### 3.4 Kondisi Rumah Penerima Dana Bergulir di Wilayah Penelitian

Rumah yang diteliti berjumlah sebanyak 30 rumah dengan wilayah yang menyebar dan terpencar di wilayah Kecamatan Lima Kaum. Secara umum dapat digambarkan bahwa, sebagian besar dana bergulir tersebut digunakan untuk meningkatkan kualitas mutu komponen bangunan. Umumnya masyarakat MBR melakukan perbaikan atau pemugaran bangunan fisik rumah seperti plafon, dinding, tembok, WC, lantai, pintu, atap, tangga dan komponen bangunan rumah lainnya.

Tipe rumah responden penerima dana bergulir, berdasarkan hasil observasi dilapangan dapat dibagi pada 4 (empat) tipe, yaitu rumah tembok, rumah kayu tidak panggung, dan rumah kayu panggung. Berikut beberapa dokumentasi rumah pada saat survei tanggal 26 Desember 2009.



**GAMBAR 3.5**  
**BENTUK KEGAGALAN PEMANFAATAN DANA BERGULIR**  
**PADA RUMAH TIPE KAYU PANGGUNG**



Sumber: survei, 2009

**GAMBAR 3.6**  
**BENTUK KEGAGALAN PEMANFAATAN DANA BERGULIR**  
**PADA PEMBANGUNAN RUMAH BARU**



*Dengan pinjaman bergulir Rp. 5jt, pemilik bisa memplester dinding dan membuat plafon rumahnya*

Sumber: hasil survei, 2009

**GAMBAR 3.7**  
**PEMANFAATAN DANA**  
**PADA PENYEMPURNAAN RUMAH TEMBOK**



*Sumber: hasil survei, 2009*

**GAMBAR 3.8**  
**PEMANFAATAN DANA PADA PEMBANGUNAN RUMAH BARU**

### 3.5 Pengguliran Tahap II

Pada tahap pengguliran kedua, telah digulirkan kepada sebanyak 17 peminjam, tetapi bukan merupakan anggota KSM, melainkan berasal dari anggota KUD Gema Tani Saiyo Lima Kaum, berikut tabel pengguliran dana tahap kedua.

**TABEL III.5**  
**REKAPITULASI PENGGULIRAN DANA TAHAP KE-II**



*Sumber KUD GTS, Survei 2009*

Jumlah penerima dana bergulir pada tahap kedua ini lebih kecil dibandingkan dengan pengguliran tahap pertama. Jumlah dana yang diterima pun juga lebih kecil. Berdasarkan informasi yang didapat dari pengelola, bahwa sebenarnya penerima dana pada periode kedua ini adalah peserta yang telah diusulkan pada periode pertama. Tetapi karena keterbatasan anggaran maka peserta ini diminta untuk menunggu. Dalam penulisan ini penulis tidak membahas lebih jauh terkait dengan mekanisme pelaksanaan dan bentuk pemanfaatan dana yang dilakukan.

## **BAB IV**

### **ANALISIS DANA BERGULIR PEMBANGUNAN RUMAH**

Berhasil atau tidaknya pelaksanaan pembangunan, perbaikan rumah masyarakat berpenghasilan rendah melalui pembiayaan yang bersumber dari dana bergulir tergantung kepada mekanisme yang dijalankan. Mekanisme yang dirancang tersebut dapat berbentuk aturan main dalam pengguliran, seperti siapa yang berhak untuk mendapatkan pinjaman bergulir, berapa jumlah maksimal dana yang dapat digulirkan, berapa jasa/bunga yang sesuai, jangka waktu pengembalian, bagaimana cara membayar cicilan, apa strategi yang dilakukan jika terjadi keterlambatan dalam membayar, dan lain sebagainya.

Pembahasan ini akan dimulai dengan melakukan identifikasi terhadap kondisi umum MBR sesuai dengan data-data umum yang diperoleh dari survei lapangan. Dari hasil identifikasi tersebut maka dilakukan analisis mekanisme pelaksanaan dana bergulir, yang dimulai dari pembentukan/pengorganisasian kelompok sasaran, mekanisme pengguliran dana, analisis bentuk pemanfaatan dana dalam pembangunan rumah, dan mekanisme pengembalian dan pengguliran kembali. Kemudian pada analisis kedua, dilakukan analisis kualitas hasil pembangunan rumah yang telah dilakukan berdasarkan bentuk pemanfaatan dana

#### **4.1 Analisis identifikasi Kondisi umum MBR**

Pembahasan tentang kondisi umum MBR adalah untuk mengetahui karakteristik umum MBR penerima pinjaman bergulir di Kecamatan Lima Kaum Tanah Datar dan kemampuan dasarnya dalam mengikuti suatu program dana bergulir perumahan. MBR yang menjadi objek penelitian adalah MBR yang mengikuti program dana bergulir perumahan untuk membantu pembiayaan rumahnya agar bisa memiliki hunian dengan kondisi lebih baik dibandingkan dengan kondisi hunian sebelumnya.

Ketentuan kelompok target program dana bergulir perumahan dalam Permenpera dapat dikatakan sesuai dengan pelaksanaan di Kecamatan Lima Kaum saat ini, hal ini terlihat dari karakteristik MBR yang mengikuti pinjaman bergulir, yaitu:

- Memiliki keluarga yang sama-sama menginginkan tempat tinggal yang layak, meskipun menggunakan sumber pembiayaan yang terbatas.
- Berasal dari berbagai latar belakang pekerjaan yang bersifat informal (penghasilan tidak menentu), seperti petani, buruh tani, usaha jualan (mikro), warung nasi, usaha bengkel, usaha kue, dan lain sebagainya.
- Berpenghasilan kurang dari Rp. 2.5juta. yang berkisar pada pendapatan kecil dari Rp. 600ribu sebanyak 5 responden, Rp 600ribu s/d Rp. 900ribu sebanyak 15 responden, Rp 900ribu s/d 1.5juta sebanyak 9 responden, dan memiliki penghasilan Rp. 1,5 s/d Rp. 2juta sebanyak 1 responden.

**TABEL IV.I**  
**PENGHASILAN RESPONDEN**

No	Nominal Pendapatan	Frekuensi	%
1	Kurang dari Rp. 600.000	5	16,67
2	Antara Rp. 600.000,- s/d Rp. 900.000,-	15	50,00
3	Antara Rp. 900.000, - s/d Rp. 1.500.000,-	9	30,00
4	Antara Rp. 1.500.000,- s/d Rp. 2.000.000,-	1	3,33
5	Lebih dari Rp. 2.000.000	0	0,00
Jumlah		30	100,00

- Baru pertamakali memiliki rumah, walaupun milik pribadi, keluarga ataupun warisan.

Berdasarkan karakteristik diatas, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa secara umum masyarakat penerima dana bergulir di lokasi studi adalah sesuai dengan kriteria yang menjadi sasaran sesuai dengan Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 8 Tahun 2007.

#### **4.1.1 Kemampuan Dalam Membangun Rumah**

Dalam perbaikan, peningkatan kualitas ataupun pembangunan rumah baru, penerima dana bergulir tidak hanya memanfaatkan dana dari sumber pembiayaan dana bergulir. Pada beberapa rumah yang berhasil ternyata mereka juga menggunakan tabungan yang mereka. Ini menunjukkan bahwa MBR yang mengikuti program dana bergulir, memiliki modal dasar yang cukup untuk mengikuti program dana bergulir tersebut, meskipun untuk perbaikan rumah mereka memerlukan biaya yang cukup besar. Hal ini terlihat dari beberapa wawancara dengan beberapa responden.

*Kami menggunakan tambahan dana sebanyak ± Rp. 10juta untuk mengganti atap, plafon, serta pengecatan. Sehingga seluruhnya mencapai Rp. 15juta sudah termasuk upah tukang. (SW/LK I/05))*

*Saya menggunakan dana pribadi dari tabungan sebanyak ±Rp. 30juta untuk membangun rumah sampai kondisi teratap. (EW/LK I/05)*

Wawancara diatas menunjukkan bahwa peranserta swadaya masyarakat juga sangat dibutuhkan dalam membiayai pembangunan rumahnya. Artinya tidak hanya mengandalkan pinjaman, tetapi juga berasal dari tabungan sendiri (Stein & Castillo: 2005).

#### **4.1.2 Kemampuan Membayar Kredit**

Kemampuan MBR dalam membayar pinjamannya dapat diketahui dari kejelasan rata-rata penghasilannya perbulan untuk membayar beban angsurannya. (Stein & Castillo:2005). Sebagian besar MBR merasa yakin dapat melunasi pinjamannya karena cicilan yang harus mereka bayar relatif kecil, yaitu Rp. 120ribu/bulannya. Namun ada 5 dari 20 responden yang meminjam dengan paku 5juta tersebut merasa berat untuk membayar cicilan itu, alasan utama adalah karena keterbatasan ekonomi (sangat miskin), dan 1 (satu) diantaranya macet karena suaminya meninggal. Kemudian untuk pinjaman dengan nilai Rp. 10jt, dengan jumlah peminjam sebanyak 5 responden, 2 (dua) diantaranya menyatakan ragu dan berharap mendapatkan keringanan.

### **4.1.3 Kepemilikan Jaminan (*Collateral*)**

Pelaksanaan dana bergulir di Kecamatan Lima Kaum dijalankan atas dasar saling mempercayai. Kemudian terlibatnya aktor Wali Nagari sebagai penguasa wilayah mendorong program ini dapat berjalan. Pihak peminjam akan merasa sangat malu sekali jika tidak membayar pinjamannya, karena akan diketahui oleh anak nagari (warga) lainnya.

Hal ini sesuai dengan wawancara dengan beberapa responden yang ditemui dilapangan,

*Kami tidak menjaminkan barang berharga apapun untuk meminjam dana bergulir ini.(ZN/LK II/ 04)*

Dalam peminjaman dana bergulir, peminjam tidak disyaratkan untuk memberikan jaminan seperti halnya pada sumber pembiayaan formal lainnya. Ini adalah bentuk komitmen antara Wali Nagari dengan warganya dan antara wali nagari dengan LKM sebagai penyalur dana. Hal ini bertolakbelakang dengan pendapat Stein & Castillo (2005), bahwa dalam pelaksanaan pengguliran maka perlu ada jaminan berupa barang berharga untuk menghindari tidak kembalinya pinjaman. Dalam strategi pembiayaan perumahan pada komunitas, sebagai contoh CODI di Thailand, dimana komunitas adalah kelompok yang paling bertanggungjawab bila terjadi tunggakan atau gagal bayar dengan dengan mencairkan sebuah tabungan yang disebut juga dengan tabungan komunitas, dan hal ini dikenal juga dengan istilah tanggungrenteng.

## **4.2 Mekanisme Pelaksanaan Dana Bergulir**

Untuk mendapatkan gambaran mekanisme pelaksanaan dana bergulir, maka perlu meninjau bagaimana proses pelaksanaan itu terjadi. Bagaimana masyarakat bisa terlibat dalam program dana bergulir pembangunan rumah mulai dari awal pembentukan sasaran sampai pada pelaksanaan pembangunan.

### **4.2.1 Pembentukan KSM**

Aspek sasaran yang dimaksud dalam pembahasan ini adalah masyarakat penerima pinjaman bergulir. Sebagaimana pada bab III, bahwa sebelum dilakukan

pengguliran maka masyarakat dikelompokkan pada 3 KSM. Pengkajian aspek sasaran ini bertujuan untuk mengetahui proses bagaimana seseorang/masyarakat bisa tergabung dalam sebuah kelompok KSM tersebut.

#### **A. Sosialisasi Kriteria Sasaran**

Pengertian Sosialisasi dalam dana bergulir perumahan adalah upaya memperkenalkan atau menyebarluaskan informasi mengenai program dana bergulir kepada masyarakat sebagai penerima program, maupun kelompok masyarakat lainnya serta kepada para pelaku dan instansi atau lembaga pendukung di semua tingkatan.

Tokoh-tokoh masyarakat yang ada di pedesaan seringkali merupakan tokoh panutan yang dipercaya dalam ucapan maupun tindakannya. Karena itu keberadaan tokoh-tokoh tersebut merupakan alternatif sebagai media sosialisasi atau penyebarluasan informasi dana bergulir.

Berikut petikan wawancara dengan Ketua Pokja Kabupaten Tanah Datar. Taufiqurrahman, BE

*“Sosialisasi dilakukan dengan terlebih dahulu memberikan pengarahan kepada Wali Nagari/Kepala Desa yang ada wilayah di Kecamatan Lima Kaum.. (Taufiqurrahman, Pokja)*

Hal ini juga dibenarkan oleh Wali Nagari Lima Kaum, An. Bapak E. DT. Penghulu Panjang, bahwa:

*.....” kami diundang ke Kantor Camat untuk menerima pengarahan tentang dana stimulan itu” (E.DT. Penghulu P, Wali Nagari Lima Kaum)*

*“ya, sosialisasi dulu dikantor camat, setelah sosialisasi itu, saya langsung turun kelapangan dengan wali jorong untuk mencari masyarakat yang rumahnya tidak layak huni sebanyak 10 rumah”. (Nasrul Luthan, Wali Nagari Baringin)*

Berdasarkan wawancara diatas, dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa sosialisasi dilakukan secara bertingkat. Pihak pemerintah mengundang Wali Nagari sebagai penguasa atau aktor lokal wilayah sasaran dimana dana bergulir

akan dijalankan. Hal ini sangat wajar, karena Wali Nagari yang lebih tahu kondisi sosial dan ekonomiarganya.

*“.... saya pertama kali mendapatkan informasi ini dari Pak Wali, beliau mendatangi rumah kami dan menyampaikan bahwa ada pinjaman bergulir untuk memperbaiki rumah”. (ZN/LK II/01)*

Kemudian, responden An. Bapak Jamhur mengatakan:

*“sepulang dari sawah saya bertemu pak wali, kemudian di jalan beliau bercerita bahwa ada dana bergulir untuk membangun rumah. saya menjadi tertarik, sore itu saya membawa beliau mampir ke rumah kami yang pada saat itu masih tegak payung (baca terbangun sampai atap) dan belum diplester” (JH/LK III/01)*

Berdasarkan hasil wawancara diatas terlihat bahwa, masyarakat mendapatkan informasi tentang dana bergulir secara langsung dari Wali Nagari. Wali Nagari secara langsung mendatangiarganya yang memiliki rumah belum layak dihuni. Sosialisasi tidak dilakukan kepada masyarakat secara luas, hanya pada sasaran-sasaran sesuai dengan kriteria yang telah disampaikan kepada Wali Nagari oleh Pokja ditingkat Kecamatan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa informasi tentang dana bergulir, untuk tahap awal bersifat terbatas, tergantung kepada alokasi dana yang disediakan.

Setelah informasi sampai kepada masyarakat sasaran, kemudian melalui Wali Nagari nama-nama calon penerima diusulkan kepada Pokja. Setelah itu masyarakat calon-calon penerima dana bergulir diundang ke kantor Camat menerima informasi yang lebih mendalam tentang pelaksanaan dana bergulir pembangunan rumah ini..

*Ya, kami diundang untuk menghadiri sosialisasi di kantor Camat Lima Kaum (SS/DL/01)*

*Di kantor camat inilah semua calon peserta penerima dana bergulir diberikan sosialisasi secara menyeluruh tentang program dana bergulir, terutama penegasan bahwa harus ada kelompok dulu, dan dana yang dipinjamkan harus di kembalikan lagi.(TQ/SS/01)*

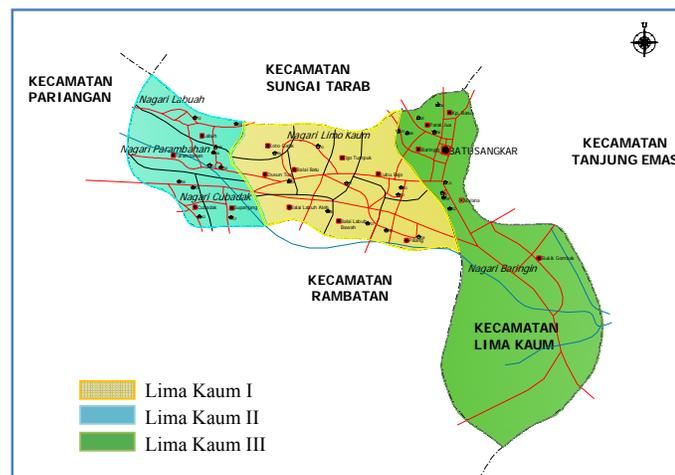
Hal tersebut diatas menunjukkan bahwa masyarakat sebelum mendapatkan pinjaman telah mendapatkan penjelasan tentang aturan pelaksanaan dana bergulir dan kriteria yang menjadi sasaran program. Motivasi masyarakat yang telah

terpilih untuk dapat mengakses pinjaman bergulir cukup tinggi, hal ini dibuktikan dengan tingginya persentase tingkat kehadiran peserta pada saat sosialisasi.

## B. Pembentukan KSM

Kelompok swadaya masyarakat (KSM) adalah salah satu syarat bagi masyarakat untuk dapat mengakses dana bergulir. Dalam pedoman pembangunan perumahan swadaya 2007, juga dijelaskan bahwa sebelum menerima dana bergulir, masyarakat disiapkan dulu dalam sebuah kelompok yang disebut juga dengan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Melalui organisasi berbentuk KSM inilah masyarakat dapat mengusulkan proposal pinjaman dana kepada Kementerian Perumahan Rakyat.

Jumlah KSM penerima dana bergulir perumahan sebagaimana ditampilkan pada subbab 3.3.2, terdiri dari 3 (tiga) KSM, yaitu KSM Lima Kaum I yang membawahi wilayah Nagari Lima Kaum, KSM Lima Kaum II, yang membawahi Wilayah Nagari Baringin, dan KSM Lima Kaum III yang membawahi 3 (tiga) nagari, yaitu Nagari Cubadak, Nagari Labuh, dan Nagari Parambahan. Berikut gambar sebaran wilayah KSM.



Sumber: analisis penulis, 2010

**GAMBAR 4.1**  
**WILAYAH SEBARAN KSM**

Berdasarkan observasi dan wawancara-wawancara yang ada pada poin A diatas, dapat disimpulkan bahwa pada umumnya masyarakat yang mengikuti program dana bergulir ini merupakan rekomendasi Wali Nagari, dan tidak tertutup kemungkinan bahwa aktor yang sangat menentukan masyarakat dalam keanggotaan KSM adalah Wali Nagari. Meskipun dilihat dari sisi kelembagaan, terdapat banyak pihak seperti unsur Pokja, LKM, Wali Nagari, serta fasilitator/pendamping. Hal ini menurut analisis penulis sangat wajar, karena memang Wali Nagari lah yang lebih mengetahui kondisi warganya, baik dari sisi ekonomi maupun sosial. Dan bentuk pelibatan Wali Nagari akan memberikan dampak yang positif terhadap pelaksanaan dana bergulir ini, baik dalam bentuk pemanfaatan dana, maupun dalam mendorong masyarakat untuk membayar pinjamannya.

Berikut beberapa wawancara dengan pengelola terkait dengan pihak yang memiliki peran kuat dalam menentukan keikutsertaan masyarakat:

*“....sebagian besar masyarakat penerima dana bergulir ini rekomendasi Wali Nagari..”(RL/Pengelola/)*

Dalam tatanan pemerintahan nagari yang ada di Sumatera Barat, khususnya Kabupaten Tanah Datar yang dijuluki sebagai pusat Budaya Alam Minangkabau, sosok seorang Wali Nagari merupakan seorang aktor lokal (*local genius*) yang memiliki peran strategis dalam membantu mewujudkan masyarakat nagari yang adil dan makmur.

Wali Nagari adalah pimpinan Pemerintahan Nagari yang proses pemeliharaannya langsung oleh anak nagari/masyarakat yang ada dalam lingkup wilayah nagari tersebut. Sementara definisi pemerintahan nagari adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari berdasarkan asal usul nagari di wilayah Propinsi Sumatera Barat. Definisi dari nagari itu sendiri adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi

Kitabullah) dan atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.

Bentuk pelibatan Wali Nagari, Pokja, dan unsur masyarakat lainnya merupakan sebuah bentuk kerjasama antara pemberi bantuan (Menpera) dengan pemerintah lokal atau dalam dana bergulir yang dikelola oleh Homeless International melalui program CLIFF-nya disebut juga dengan Local Implementing Partner.

#### **4.2.2 Analisis Mekanisme Pengguliran Dana**

Analisis mekanisme dilakukan untuk melihat bagaimana pengguliran dana menurut konsep/normatif dengan pelaksanaan di wilayah studi. Adapun poin-poin yang akan dianalisis pada bagian ini adalah analisis terhadap ketepatan sasaran pengguliran dana bagi masyarakat berpenghasilan rendah, pemberlakuan jasa, mekanisme pemberian/pengucuran dana, cara responden membayar angsuran, dan sanksi atau tindakan yang diambil jika terjadi keterlambatan atau menunggak dalam membayar. Melalui analisis tersebut diharapkan diperoleh sebuah gambaran tentang pelaksanaan dana bergulir pembangunan rumah di Kecamatan Lima Kaum Kabupaten Tanah Datar.

##### **A. Analisis Pemberlakuan Jasa**

Dibeberapa negara yang menjadi *best practise* dana bergulir, pengenaan bunga adalah hal yang sangat penting dalam mendukung kelancaran pelaksanaan dana bergulir. Bunga yang diterapkan biasanya mengacu pada standar bunga pasar, namun berapa nilainya biasanya jauh lebih rendah dari bunga pasar. Adapun tujuan pemberlakuan bunga disamping untuk membiayai biaya operasional, juga dimaksudkan untuk mengembangkan modal. Namun di wilayah penelitian sedikit berbeda. Hal ini sesuai dengan hasil survei dan wawancara terhadap responden baik masyarakat penerima dana bergulir maupun pengelola, mengenai ada tidaknya bunga atau jasa yang diberlakukan.

*Ada, tetapi bukan berbentuk bunga, yang ada hanya jasa. Rp. 20rb untuk pinjaman sebanyak Rp. 5jt, dan Rp. 25rb untuk pinjaman Rp. 10jt. (Raulis/pengelola)*

Pada wawancara dengan responden juga diketahui bahwa, dalam pengguliran dana, tidak diberlakukan bunga seperti pada peminjaman pada perbankan, tetapi hanya jasa yang nilainya rendah daripada suku bunga yang berlaku dilembaga pinjaman lain. Satu hal yang menarik bahwa, proses penentuan jasa tersebut melibatkan seluruh pihak yang terkait, dan masyarakat sebagai penerima pinjaman menyepakatinya. Salah satu alasan mengapa jasa ini ditetapkan adalah untuk kelancaran operasional petugas dalam mengutip pembayaran/cicilan pada setiap masyarakat peminjam.

Sebagai bukti bahwa jasa yang diterapkan jauh dari suku bunga kredit yang berlaku, dapat ditinjau dari suku bunga Bank Indonesia sebesar 6,5% p.a (triwulan I 2010), dimana perhitungannya dapat diasumsikan sebagai berikut:

$$(\text{Rp. } 5.000.000 \times 6,5 \%) / 12 \text{ bln} = \text{Rp. } 27.083$$

$$(\text{Rp. } 10.000.000 \times 6,5 \%) / 12 \text{ bln} = \text{Rp. } 54.166$$

*sumber: Analisis Penulis, 2010*

Berdasarkan asumsi diatas, maka dapat disimpulkan bahwa jasa yang dikenakan hanya semata-mata untuk mendukung kelancaran operasional petugas dalam mengutip cicilan. Sementara upaya-upaya untuk mengembangkan modal awal tidak ada sama sekali. Hal ini sangat jauh berbeda dengan pendapat Stein & Castillo (2005) yang mengatakan, bahwa agar keberlanjutan program pengguliran dapat berkembang, maka diberlakukan tingkat suku bunga dengan mempertimbangkan biaya operasional dan biaya administrasi (promosi, seleksi), kemudian ditambah dengan margin keuntungan yang dikehendaki oleh lembaga penyedia pinjaman.

## **B. Analisis Mekanisme Pembayaran Cicilan**

Dalam praktek-praktek dana bergulir yang dijalankan pada masyarakat berpenghasilan rendah yang terorganisir, seperti juga dilakukan di lokasi studi, menurut UNESCAP (2009) mekanisme pembayaran yang paling efektif adalah pembayaran melalui komunitas (kolektif). Artinya komunitas yang bertanggungjawab atau sebagai penjamin atas pengembalian dana, dan komunitas sendiri yang akan mengawasi perilaku sesama anggota komunitas dalam membayar. Pada lokasi studi masyarakat juga diorganisir dalam kelompok-kelompok (KSM-KSM), dan ini adalah salah satu persyaratan untuk mendapatkan pinjaman bergulir. Namun dalam

pembayaran pinjaman, mereka tidak secara kolektif membayar melalui kelompok mereka, melainkan dijemput oleh pengelola dan ada juga yang mengantarkan pada KUD.

Berikut wawancara dengan beberapa responden terkait dengan alasan cara pembayaran yang mereka lakukan.

*Kami membayar cicilan dengan dijemput oleh pengelola karena tempat kami ini sangat jauh dari KUD, jika dengan ojek kami harus mengeluarkan setidaknya 25ribu pulang-pergi, lagi pula pada awal pengguliran sudah disepakati bahwa, cicilan dijemput oleh pengelola...(SW/LK III/08)*

*Ya, saya kira mengapa kami harus mengantar ke KUD, kan sudah ada jasa yang kami bayar setiap bulannya. (AR/LKIII/08)*

Aspek wilayah juga menjadi sebuah alasan mengapa masyarakat lebih memilih untuk membayar cicilannya dengan cara dijemput oleh pengelola. Disamping itu cara membayar masyarakat ini juga disebabkan oleh karena mereka sudah membayar jasa yang digunakan oleh pengelola untuk penagihan cicilan. Jika harus mengantar ke KUD atau melalui kelompok mereka juga akan menambah biaya karena jarak tempat tinggal ke KUD cukup jauh dan memakan biaya, kemudian jarak mereka antar sesama anggota KSM juga berjauhan. Dengan demikian cara-cara pengembalian secara kolektif sebagaimana disebutkan oleh UNESCAP (2009) tidak sesuai dengan kondisi lapangan wilayah studi.

### **C. Analisis Kelancaran dalam Membayar cicilan**

Pembahasan mengenai kemampuan membayar ini merupakan hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan program pembiayaan perumahan yang bersumber dari dana bergulir. Menurut Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/19/PBI/2006, kualitas kredit dengan masa angsuran 1 bulan atau lebih, terdapat lima indikator kualitas pinjaman yaitu: lancar, kurang lancar, diragukan, dan macet. (lihat bab II). Program dana bergulir yang dikelola oleh KUD Gema Tani Saiyo Lima Kaum ini secara umum dapat dikatakan lancar. Keterlambatan-keterlambatan yang sifatnya sementara tentu saja ada, karena sebagian besar bahkan seluruh responden bekerja pada sektor informal, sehingga pendapatan mereka tidak tetap. Berikut pada tabel IV.2 ditampilkan rekapitulasi kualitas pembayaran oleh masyarakat penerima dana bergulir.

**TABEL IV.2**  
**REKAPITULASI KUALITAS PEMBAYARAN**

Kategori	Nama KSM			jumlah	%
	Lima Kaum I	Lima Kaum II	Lima Kaum III		
lancar	6	8	7	21	70,00
kurang lancar	2	-	1	3	10,00
Diragukan	1	-	1	2	6,67
Macet	1	2	1	4	13,33
Jumlah	10	10	10	30	100

*Sumber: hasil analisis,2010*

Berdasarkan tabel diatas dapat jelaskan bahwa, pembayaran cicilan oleh untuk kategori lancar, responden pada KSM Lima Kaum II memiliki tingkat kelancaran tertinggi sebanyak 8 responden, diikuti secara beruntutan oleh Lima Kaum III dan Lima Kaum II. Untuk kategori kurang lancar, terdapat 2 responden di KSM Lima Kaum I, dan 1 responden pada KSM Lima Kaum III, kategori diragukan 1 responden 1 KSM Lima kaum I, dan 1 responden di KSM Lima Kaum II, sementara itu untuk kategori macet KSM Lima Kaum II menempati jumlah tertinggi dengan 2 responden, masing-masing 1 responden pada KSM Lima Kaum I dan KSM Lima Kaum III.

Namun secara umum dapat dikatakan pelaksanaan dana bergulir dari sisi kelancaran pembayaran angsuran pinjaman dapat dikatakan berhasil karena memiliki persentase lancar sebanyak 70%.

Beberapa hal yang mendukung kelancaran ini menurut analisis yang berdasar pada survei dan wawancara dengan responden dan pengelola adalah dilatarbelakangi oleh kemampuan ekonomi, kesesuaian besar cicilan dengan kemampuan membayar mereka, dan budaya peminjam sendiri. Disamping itu mekanisme pembayaran yang dijemput langsung oleh pengelola memberikan kontribusi positif dalam menjamin tingkat pengembalian. Selain itu yang tak kalah pentingnya adalah aspek kepatuhan dan rasa segan masyarakat kepada Wali Nagari sebagai *local genius* yang dominan sejak awal pelaksanaan program.

Berikut petikan wawancara dengan beberapa responden terkait dengan perilaku masyarakat dalam membayar cicilan.

*Saya telat paling banyak hanya 2 kali berturut-turut, selanjutnya setelah panen tunggakan pinjaman itu saya lunasi, maklumlah kami hanya petani yang panennya 1 kali dalam 3 bulan. (MR/LK II/08)*

*Alhamdulillah, saya tidak pernah telat. (EW/LK II/08)*

*Ya pernah, tetapi saya akan melunasinya, segan saya sama Pak Wali dan orang nagari (masyarakat) kalau tidak saya lunasi. (MZ/LK I/08)*

Sementara itu, terkait dengan permasalahan macet yang dialami oleh beberapa responden (olahan data pada lampiran III) terdapat 4 responden yang terindikasi macet yaitu An. Yuliar (KSM Lima Kaum I), An. Yusuf (Lima Kaum II), Kamaruddin (Lima Kaum II), dan Yusmardi (Lima Kaum III). Rata-rata permasalahannya adalah karena keterbatasan secara ekonomi. Berdasarkan survei lapangan yang ditampilkan pada tabel III.6, masyarakat yang terindikasi macet ini berasal dari keluarga dengan penghasilan yang sangat rendah (<Rp. 600ribu), kemudian kondisi rumah juga merefleksikan bahwa mereka berasal dari keluarga yang miskin.

Berikut wawancara dengan beberapa responden terkait dengan permasalahan macet yang mereka hadapi;

*“.... saya sangat sulit untuk mengangsur cicilan yang berjumlah Rp. 100.000/bulan itu, saya hanya bekerja sebagai buruh tani di nagari ini, pendapatan saya tidak menentu, untuk makan saja kami sulit. Tetapi seingat saya, saya telah membayar sebanyak 13 kali. Saya sangat berharap supaya saya dibebaskan dari cicilan itu, karena rasanya tidak mampu lagi. (YM/LK III/08)*

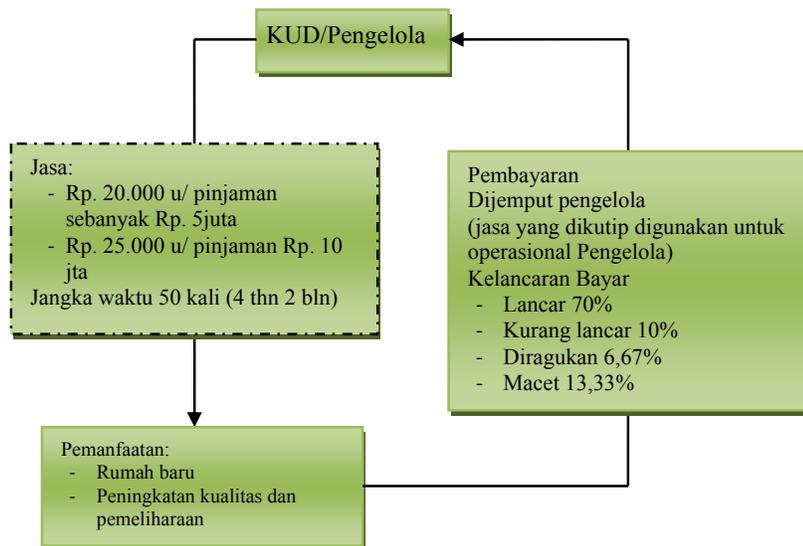
Begitupula halnya dengan responden An. Yuliar,

*Maklumlah saya hanya bekerja sebagai buruh tukang, yang kadang-kadang ada pekerjaan, kadang-kadang tidak ada. Sementara cicilan yang harus saya bayar sebanyak Rp. 225.000/bulan. (YR/LK I/09)*

Lain lagi halnya dengan responden An. Nelmayenti. (Istri Alm. Yusuf) yang hanya membayar sebanyak 11 kali dari 50 kali angsuran.

*Suami saya telah meninggal pada maret 2009 yang lalu, beliau adalah tumpuan kami. Semenjak kepergian beliau saya tidak mampu lagi untuk membayar cicilan (NY/LK II/06)*

Berdasarkan wawancara diatas, maka dapat disimpulkan bahwa permasalahan ketidakmampuan atau macet dalam membayar angsuran dikarenakan oleh tidak seimbangny antara pendapatan responden dengan cicilan yang harus mereka bayar. Dengan demikian sebelum pelaksanaan pengguliran, proses analisis pinjaman terhadap calon peminjam perlu dilakukan. Hal ini adalah sebuah upaya untuk mendapatkan gambaran/proyeksi kemampuan masyarakat dalam membayar (Stein & Castillo: 2005).



Sumber: analisis penulis, 2010

**GAMBAR 4.2**  
**SKEMA MEKANISME PENGELOLAAN DANA BERGULIR**

#### **D. Aspek Pembangunan Perumahan**

Dalam Program dana bergulir pembangunan perumahan ini diharapkan masyarakat membangun rumah secara swadaya dan ikut terlibat dalam pelaksanaan pembangunan. Bahkan untuk dana bergulir yang dijalankan pada komunitas berpenghasilan rendah, maka mekanisme bergotong-royong dapat menekan biaya. Namun dalam kenyataannya sangat sedikit ditemui proses pembangunan rumah dilakukan dengan sistem gotong royong. Ada beberapa faktor yang menyebabkan sistem ini tidak berjalan, *pertama*, lokasi masing-masing penerima bantuan berjauhan, yang rata-rata satu dusun hanya ada satu dan dua penerima bantuan.

*Kedua*, secara fisik penerima bantuan ini tidak memungkinkan terlibat dalam pekerjaan pembangunan, misalnya janda dan orang tua. *Ketiga*, para penerima bantuan ini memiliki aktifitas masing-masing dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup. Sehingga walaupun terlibat dalam pembangunan mereka dihitung sebagai tenaga bayaran. Sebagian besar pelaksanaan pembangunan menggunakan tenaga tukang profesional yang sepenuhnya dibayar dengan kisaran antara Rp. 35.000 sampai Rp. 50.000.

#### **E. Analisis Pengguliran Kembali**

Berdasarkan data yang diperoleh melalui observasi lapangan (lihat Bab III) dan hasil wawancara dengan pengelola, ditemukan bahwa pada tahap 2 (awal tahun 2009) telah digulirkan kepada 17 peminjam baru dengan jumlah pinjaman bervariasi antara 2 jt- 3 jt. Pada periode ini masyarakat peminjam tidak lagi disyaratkan untuk mengelompok pada KSM-KSM, melainkan berasal dari anggota KUD. Penggunaan dana tetap untuk pembangunan rumah, untuk peningkatan kualitas komponen rumah seperti halnya pada pengguliran pertama. Sebagaimana ungkapan pengelola An. Bapak Raulis;

*Pada pengguliran yang kedua ini tidak lagi pada KSM, tetapi dana dipinjamkan kepada anggota KUD, hal ini kami lakukan dalam upaya untuk menekan resiko gagal bayar atau menunggak. (RL/pengelola)*

Koperasi adalah usaha bersama untuk memperbaiki nasib penghidupan ekonomi berdasarkan tolong-menolong. Semangat tolong menolong tersebut didorong oleh keinginan memberi jasa kepada kawan berdasarkan ‘seorang buat semua dan semua buat seorang (M. Hatta). Didalam koperasi dikenal juga dengan adanya pemupukan tabungan oleh anggota sebagai dukungan yang digunakan untuk kegiatan bersama. Dengan adanya fenomena perubahan pada cara pengguliran pertama yang melibatkan berbagai mitra lokal seperti Pokja, Wali Nagari, dan Fasilitator yang disediakan oleh Kementerian Perumahan Rakyat, yang kemudian pada pengguliran kedua mekanismenya hanya ditentukan oleh pengelola KUD dan pinjaman ditujukan pada anggotanya, maka dapat disimpulkan bahwa tata cara yang terjadi pada pengelolaan dana bergulir di Kecamatan Lima Kaum mulai beranjak dari dana bergulir dengan tipologi mesa/menengah pada dana bergulir pada tipologi level mikro.

### 4.3 Analisis Hasil Pembangunan

Untuk menganalisis hasil pembangunan rumah, maka dalam pembahasan ini rumah dikelompokkan berdasarkan bentuk-bentuk pembangunan yang dilakukan seperti, penyempurnaan sebagian, pemeliharaan, perluasan, dan pembangunan rumah baru. Untuk menentukan jenis pembangunan apa yang dilakukan maka dilakukan identifikasi terhadap bentuk pemanfaatan dana pada masing-masing rumah, kemudian dari hasil identifikasi tersebut dianalisis menurut teori bentuk pembangunan yang dilakukan terhadap rumah.

#### 4.3.1 Bentuk Pemanfaatan Dana

Analisis perubahan kualitas rumah dilakukan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh sumber pembiayaan dan perumahan yang berasal dari dana bergulir dalam meningkatkan kualitas rumah.

Berdasarkan hasil observasi lapangan, didapatkan bahwa sebagian besar, yaitu 18 unit rumah penerima bantuan bergulir memiliki tipe rumah tembok, 1 rumah tipe  $\frac{1}{2}$  tembok, 3 unit rumah tipe kayu tidak panggung, 4 unit rumah kayu panggung, dan 4 pembangunan rumah baru.

**TABEL IV. 3**  
**PENGELOMPOKAN RESPONDEN**  
**MENURUT PEMANFATAAN DANA DAN TIPE RUMAH**

No	Tipe rumah	Jumlah	%
1	Tipe tembok	18	60
2	Tipe kayu tidak panggung	3	10
3	Tipe kayu panggung	3	10
4	Pembangunan Rumah Baru/perluasan	6	20
Jumlah		30	100

*Sumber: survei, 2009*

#### A. Pemanfaatan Dana Pada Rumah Tipe Tembok.

Rumah-rumah tembok yang ditemui berdasarkan hasil survei lapangan pada umumnya adalah rumah-rumah yang relatif masih baru ( 1-2) tahun. Berdasarkan wawancara dengan beberapa responden yang ditemui dilapangan, sebagian besar rumah-rumah yang mereka tempati masih terdapat kekurangan pada mutu dinding (tanpa plester) dan belum memiliki plafon, serta ada 1 (satu) responden dengan

rumah tipe tembok yang menggunakan dana untuk pengecoran lantai dan pembuatan Kamar Mandi/WC An. Ibu Rosna. Kemudian 1 (satu) responden menggunakan dana bergulir untuk pengecatan An. Zulkifli. (dokumentasi rumah-rumah tipe tembok dapat dilihat pada bab III).

**TABEL IV.4**  
**IDENTIFIKASI BENTUK PEMANFAATAN DANA**  
**PADA RUMAH TIPE TEMBOK**

No.	Nama Responden	Bentuk Pemanfaatan					Jumlah Pemanfaatan
		lantai	Dinding	pintu&jendela	plafon	Atap	
1	Febrinal Boy	-	√	-	√	-	2
2	Marzuki	-	√	-	√	√	3
3	Zulkifli	pengecatan					
4	Suwarni	√	√	-	-	-	2
5	Dahliar	√	√	-	√	-	3
6	Sy. Dt. Marajo	-	√	-	√	-	2
7	Zulnaini	-	√	-	√	√	3
8	Ermiwati	-	√	-	√	-	2
9	Jazuli ilyas	√	√	-	√	-	3
10	Kasidi	√	√	-	√		3
11	salman	-	√	-	√	-	2
12	Asril Alghumeri	-	√	-	√	-	2
13	Anwar	-	√	-	√	-	2
14	Alsyp John	-	√	-	√	-	2
15	Jamhur	-	√	-	√	-	2
16	Rosna	√	√	-	√	-	3
17	Yuskal	-	√	-	√	-	2
18	Ramli	-	√	-	√	-	2
Jumlah		5	17	-	16	2	40

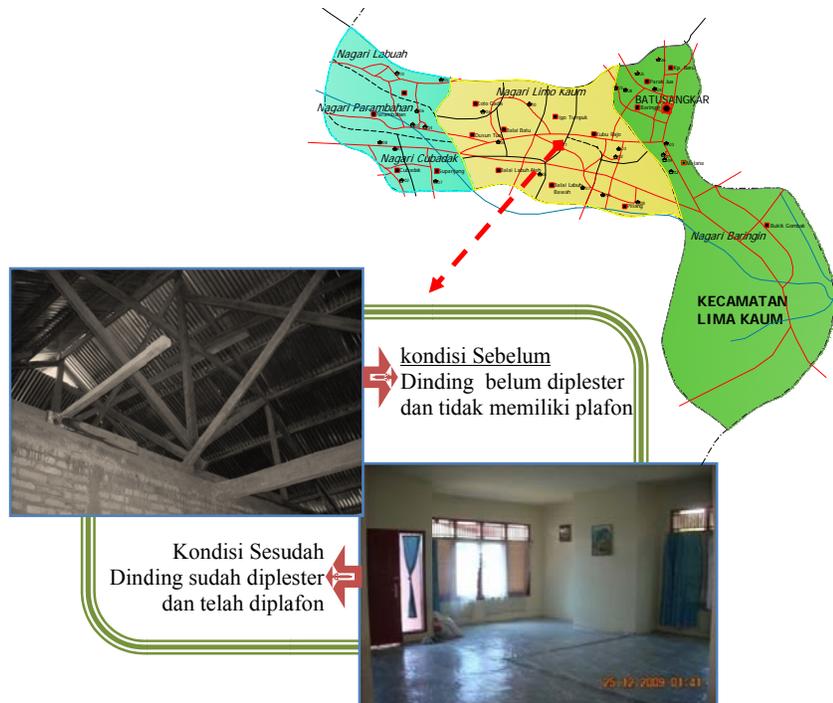
*Sumber: hasil survei, 2009*

Berdasarkan tabel terlihat bahwa, bentuk pemanfaatan dana terbanyak pada komponen dinding, yaitu 17 Rumah, komponen plafon sebanyak 16 rumah, lantai sebanyak 5 rumah, dan 2 rumah pada komponen atap. Sedangkan terkait dengan jumlah komponen yang diperbaiki pada rumah masing-masing responden, paling banyak responden dapat memperbaiki rumahnya paling banyak 3 komponen.

Berdasarkan bentuk pemanfaatan dana pada komponen rumah tipe tembok diatas, dapat disimpulkan bahwa bentuk pembangunan yang dilakukan adalah jenis penyempurnaan sebagian (Budiharjo dalam Susetyo, 2002)

Berikut bentuk pembangunan yang dilakukan pada tipe rumah-rumah tembok:

#### 1. Rumah Milik Febrinal Boy



Sumber: hasil survei lapangan, 2009

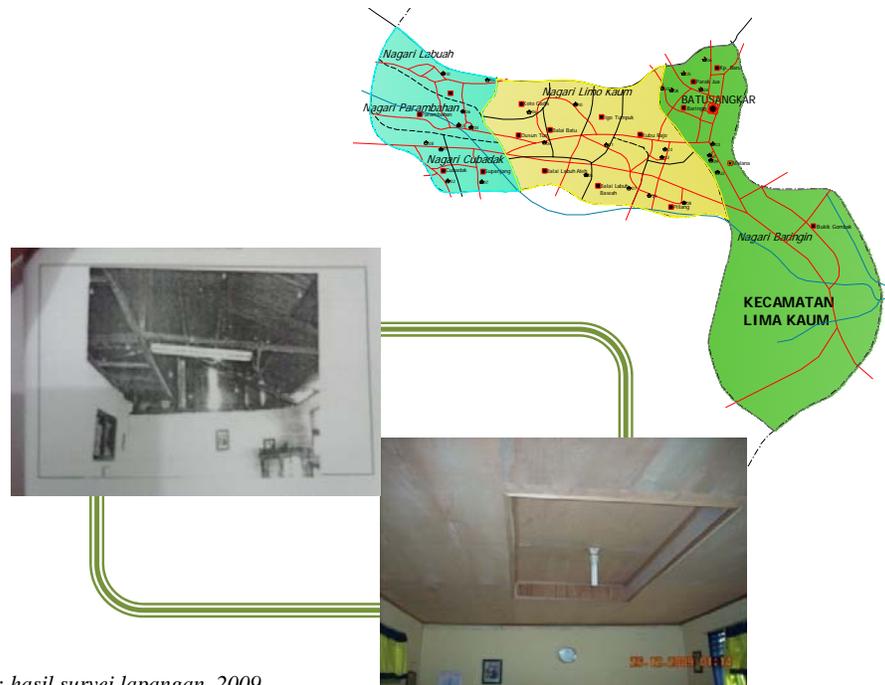
**GAMBAR 4.3**  
**PENINGKATAN KUALITAS RUMAH TIPE TEMBOK**  
**MILIK FEBRINAL BOY**

Pada gambar diatas terlihat peningkatan kualitas rumah pada bagian dinding dan plafon. Berdasarkan wawancara dengan Febrinal Boy, dana pinjaman sebanyak Rp. 5jt tersebut terpakai habis untuk pekerjaan plester dan pembuatan plafon. Dalam pelaksanaannya semua pekerjaan pada tukang dengan upah Rp.50.000/hari.

Dalam observasi penelitian, Febrinal Boy menerangkan bahwa rumah yang bersangkutan sebelumnya berupa rumah tembok yang dibangunnya secara bertahap sejak pertengahan tahun 2006 yang lalu. Namun karena keterbatasan

anggaran dan penghasilan yang tidak menetap, rumah ini belum diplester dan belum memiliki plafon. Sehingga jika hujan lebat dan ada angin kencang terasa bising dan dingin. Febrinal Boy termasuk pada kategori masyarakat yang lancar dalam membayar cicilan.

## 2. Rumah Milik Zalnaini



Sumber: hasil survei lapangan, 2009

**GAMBAR 4.4**  
**BENTUK PEMANFAATAN DANA PADA BAGIAN PLAFON**  
**RUMAH MILIK ZALNAINI**

Gambar diatas adalah salah satu bentuk pemanfaatan dana pada rumah tipe tembok milik Ibu Zalnaini. Pada gambar sebelah kiri dapat dilihat kondisi rumah yang belum memiliki plafon (kondisi awal sebelum mendapatkan pinjaman bergulir) dan pada gambar sebelah kanan kondisi rumah setelah dipasang plafon.

Zalnaini termasuk responden yang berhasil dalam memanfaatkan dana pinjaman bergulir. Pinjaman bergulir tersebut tidak hanya dimanfaatkan untuk pembuatan plafon, tetapi juga dimanfaatkan untuk mengganti atap dan untuk menambah ruang yang dijadikan sebagai tempat usaha (warung).

### B. Bentuk Pemanfaatan Pada Tipe Rumah Kayu Tidak Panggung

Responden penerima dana bergulir dengan rumah tipe kayu tidak panggung ini berjumlah sebanyak 3 rumah. Berdasarkan hasil survei pada umumnya terjadi peningkatan kualitas, seperti:

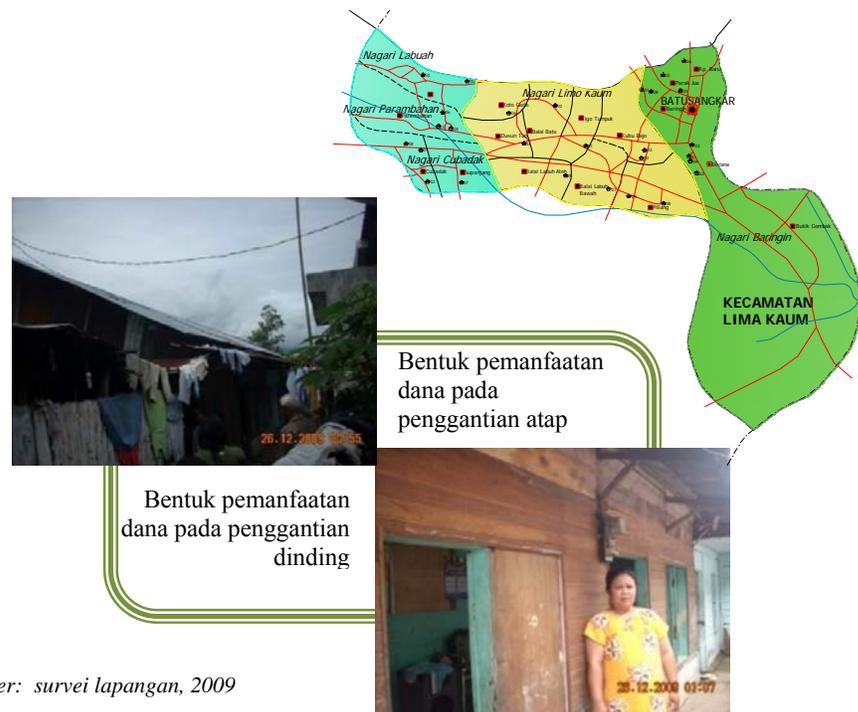
**TABEL IV.5**  
**IDENTIFIKASI BENTUK PEMANFAATAN DANA**  
**PADA RUMAH TIPE KAYU TIDAK PANGGUNG**

NO	Nama Responden	Bentuk Pemanfaatan					Jumlah Pemanfaatan
		lantai	Dinding	pintu&jendela	plafon	Atap	
1	M. Nur	√	-	-	√	-	2
2	Yusuf	-	√	√	√	√	4
3	Yurlena	-	√	√	√	√	4
Jumlah		1	2	2	3	2	10

*Sumber: hasil survei, 2009*

Berdasarkan tabel diatas, dapat dilihat bahwa komponen terbanyak yang diperbaiki adalah plafon sebanyak 3 rumah, atap, pintu, jendela, dan atap masing-masing 2 rumah dan 1 pada komponen lantai. Berdasarkan bentuk pembangunan yang dilakukan pada tipe rumah kayu panggung diatas, maka dapat disimpulkan bahwa jenis perbaikan yang dilakukan adalah Pemeliharaan. Pemeliharaan menurut Budiharjo dalam Susetyo (2002) adalah usaha untuk mengatasi kerusakan, tanpa perubahan dan peningkatan mutu bahan, seperti mengganti atap yang bocor, mengganti daun pintu yang rusak, pengecatan dan sebagainya.

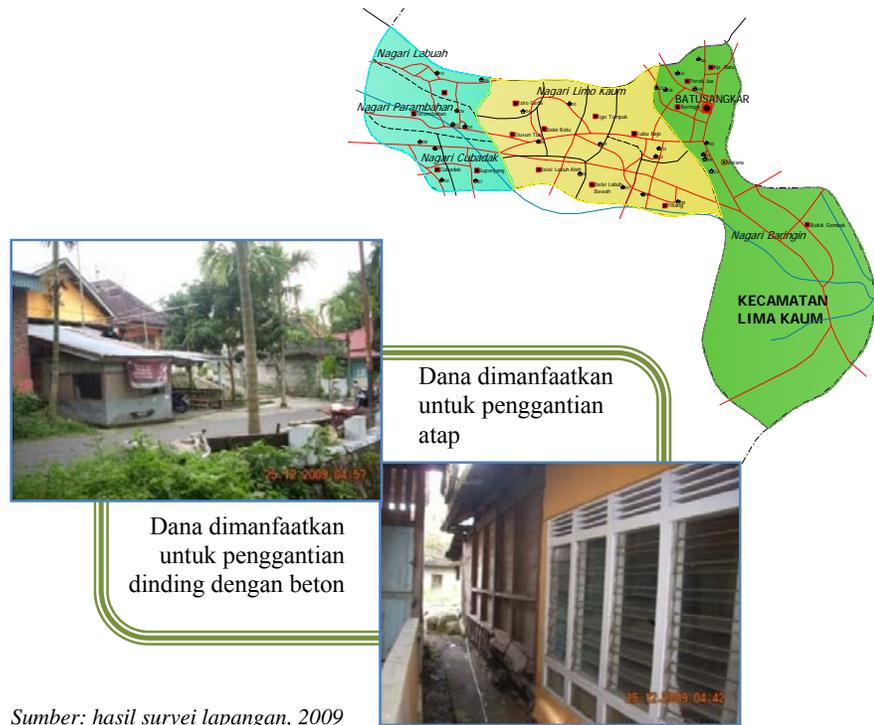
## 1. Rumah Kayu Tidak Panggung An. Nelmayenti



**GAMBAR 4.5**  
**BENTUK PEMANFAATAN DANA PADA BAGIAN DINDING DAN**  
**ATAP RUMAH MILIK NELMAYENTI (Istri Alm. YUSUF)**

Gambar diatas adalah salah satu bentuk pemanfaatan dana pada rumah tipe kayu tidak panggung milik Nelmayenti. Pada gambar sebelah kanan dapat dilihat perbedaan dinding papan bagian atas dengan bagian bawah. Kayu papan bagian bawah telah diganti dengan yang baru. Sementara itu padagambar bagian kiri, atap telah diganti dengan yang baru. Nelmayenti juga memanfaatkan dana untuk perbaikan plafon bagian dalam rumahnya. Nelmayenti termasuk responden yang berhasil dalam memanfaatkan dana pinjaman bergulir. Tetapi dalam hal kelancaran, termasuk macet karena suami yang bersangkutan meninggal sehingga tidak mampu lagi membayar.

## 2. Rumah Kayu Tidak Panggung An. Yurlena



Sumber: hasil survei lapangan, 2009

**GAMBAR 4.6**  
**BENTUK PEMANFAATAN DANA**  
**PADA TIPE RUMAH KAYU TIDAK PANGGUNG**

Gambar diatas adalah salah satu bentuk pemanfaatan dana pada rumah tipe kayu tidak panggung milik Yurlena. Pada gambar sebelah kanan dapat dilihat perbedaan dinding bagian depan dan belakang. Sebelum dilakukan pemugaran, rumah milik Yurlena ini adalah rumah kayu tidak panggung. Dengan pinjaman bergulir berikut swadaya, pemilik mampu merubah kondisi rumahnya menjadi tipe rumah tembok. Yurlena termasuk responden yang berhasil dalam memanfaatkan dana pinjaman bergulir. Kemudian terkait dengan kelancaran membayar cicilan termasuk kategori lancar.

### C. Bentuk Pemanfaatan Dana Pada Rumah Tipe Kayu Panggung

Responden penerima dana bergulir dengan tipe rumah tembok ini memanfaatkan pinjaman untuk melakukan pemeliharaan. Namun sesuai dengan observasi lapangan, tidak terjadi perubahan yang signifikan terhadap rumah-rumah tersebut. Adapun jumlah rumah tipe kayu panggung yang ditemui dilapangan adalah rumah-rumah masyarakat miskin. Berikut tabel bentuk pemanfaatan dana pada rumah tipe kayu panggung

**TABEL IV.6**  
**IDENTIFIKASI BENTUK PEMANFAATAN DANA**  
**PADA RUMAH TIPE KAYU PANGGUNG**

NO	Nama Responden	Bentuk Pemanfaatan				Jumlah Pemanfaatan
		Dinding	pintu&jendela	plafon	Atap	
1	Asril	√	-	-	-	1
2	Kamaruddin	-	-	-	-	-
3	Yusmardi	√	-	-	-	1
Jumlah		2	-	-	-	2

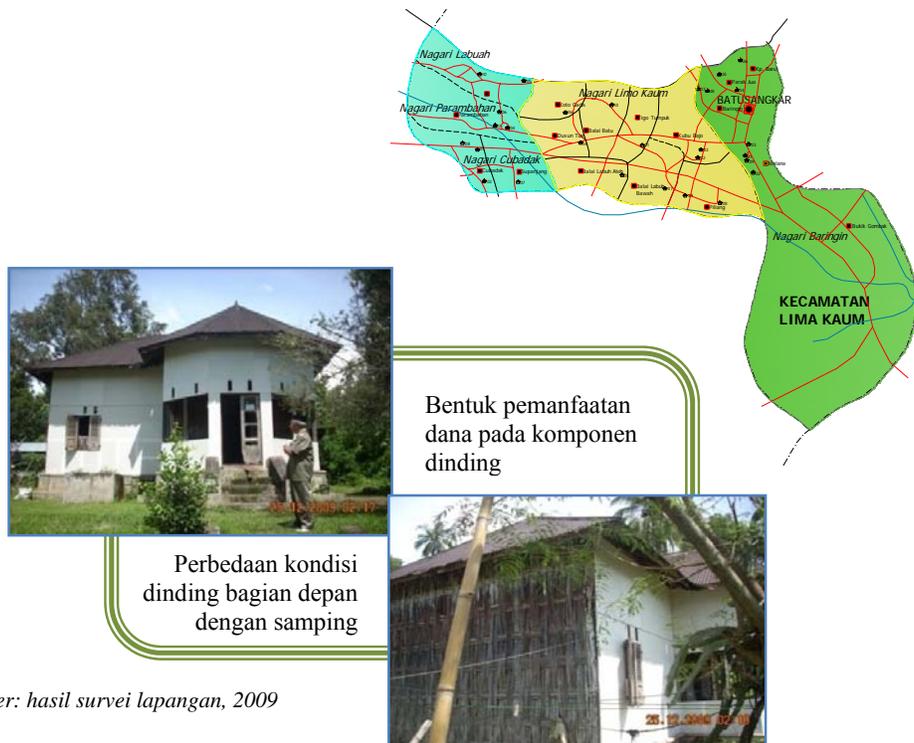
*Sumber, Hasil Survei, 2009*

Pada tabel diatas terlihat bahwa diantara 3 (tiga) penerima dana bergulir pada rumah tipe kayu panggung ini, hanya 2 (dua) yang memanfaatkan dana dan itupun hanya untuk dinding, sementara 1 (satu) responden tidak melakukan perbaikan terhadap rumahnya.

Berdasarkan bentuk pengembangan diatas, maka pada rumah tipe kayu panggung yang menerima pinjaman bergulir ini dikatakan tidak melakukan pembangunan atau perbaikan.

Berikut dokumentasi pemanfaatan pinjaman bergulir pada tipe rumah kayu panggung.

## 1. Rumah Kayu Panggung Milik Asril (Labuh)



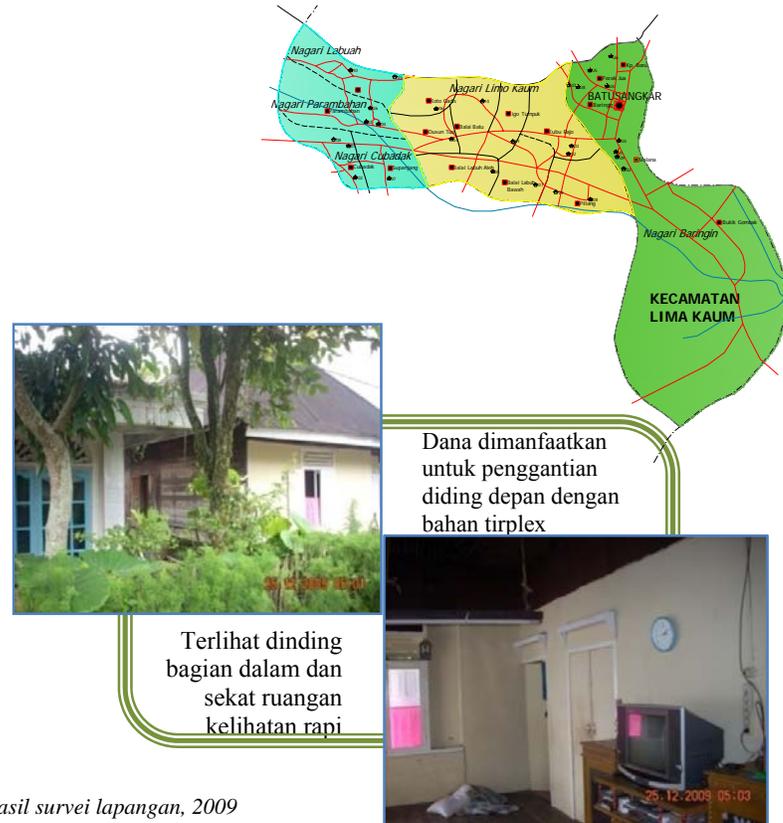
Sumber: hasil survei lapangan, 2009

**GAMBAR 4.7**  
**BENTUK PEMANFAATAN DANA**  
**PADA TIPE RUMAH KAYU PANGGUNG**

Gambar diatas adalah salah satu bentuk pemanfaatan dana pada rumah tipe kayu panggung milik Asril. Pada gambar sebelah kanan dapat dilihat perbedaan dinding bagian depan dan samping. Dalam perbaikan rumah ini, responden menggunakan material kualitas rendah yaitu dari material asbes. Tidak ada perbedaan yang berarti terhadap perbaikan yang dilakukan, hanya sedikit kelihatan lebih rapi, namun rendah dari segi kualitas

Nelmayenti termasuk responden yang tidak berhasil dalam memanfaatkan dana pinjaman bergulir. Kemudian terkait dengan kelancaran membayar cicilan termasuk kategori kurang lancar. (lampiran)

## 2. Rumah Tipe Kayu Panggung Milik Yusmardi (parambahan)



Sumber: hasil survei lapangan, 2009

**GAMBAR 4.8**  
**BENTUK PEMANFAATAN DANA**  
**PADA TIPE RUMAH KAYU PANGGUNG**

Gambar diatas adalah salah satu bentuk pemanfaatan dana pada rumah tipe kayu panggung milik Yusmardi. Pada gambar sebelah kanan dapat dilihat dinding dalam dan sekat ruangan telah rapi. Dalam perbaikan rumah ini, responden menggunakan material kualitas rendah yaitu dari material tirplex. Tidak ada perbedaan yang berarti terhadap perbaikan yang dilakukan, hanya sedikit kelihatan lebih rapi, namun rendah dari segi kualitas. Yusmardi termasuk responden yang tidak berhasil dalam memanfaatkan dana pinjaman bergulir. Kemudian terkait dengan kelancaran membayar cicilan termasuk kategori macet.

#### D. Bentuk pemanfaatan dana pada pembangunan rumah baru

Responden penerima dana bergulir pada pembangunan rumah baru ini dapat dibagi pada 2 jenis pembangunan yaitu: pembangunan rumah baru (pinjaman Rp. 10jt) dan perluasan rumah dengan menambah bangunan baru (pinjaman Rp. 5jt ).

**TABEL IV.7**  
**PEMANFAATAN DANA PADA PEMBANGUNAN RUMAH BARU**

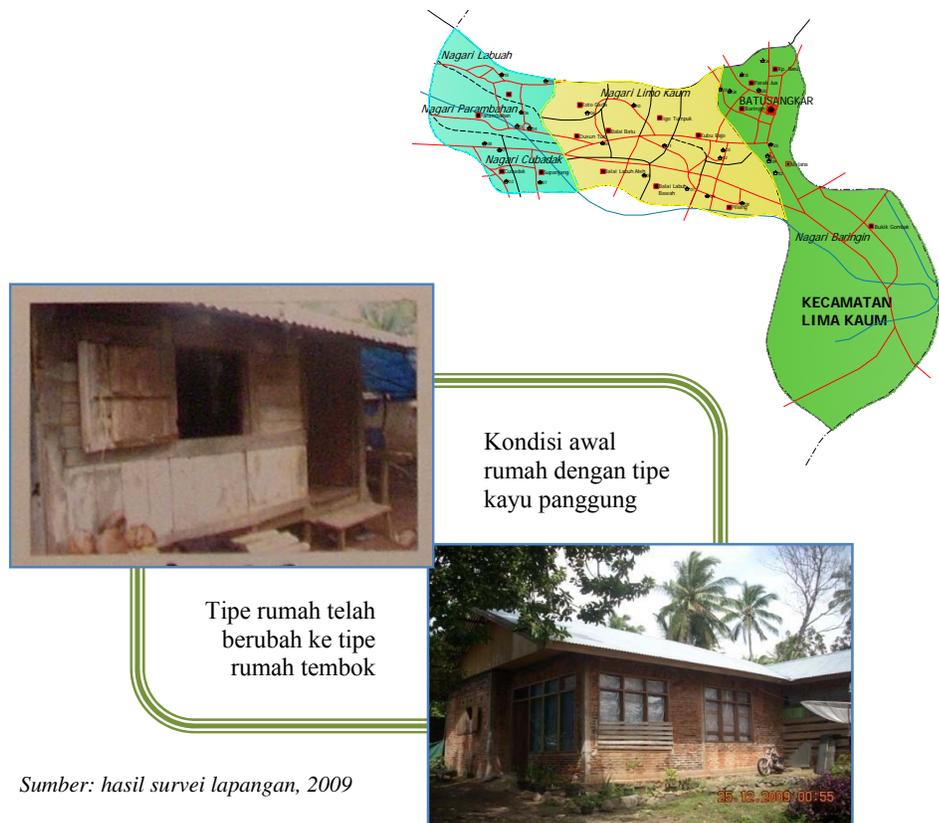
No	Nama Responden	Bentuk Pemanfaatan							Jumlah Pemanfaatan
		pondasi	struktur	lantai	Dinding	pintu&jendela	plafon	Atap	
1	Momon Hendra	√	-	-	-	-	-	-	1
2	Elwasri	-	√	√	√	-	-	√	4
3	Yuliar	√	√	√	√	-	-	-	6
4	Jalinar (*)	√	√	√	√	√	-	√	6
5	Masrul	√	√	√	√	√	-	-	5
6	Agusrial (*)	√	-	-	-	-	-	-	1
	Jumlah	5	4	4	4	3	-	3	23

*Sumber hasil survei, 2009*

(\*) Perluasan

Berdasarkan tabel diatas, dapat dijelaskan bahwa, untuk pembangunan rumah baru, komponen rumah yang terbangun adalah pondasi 5 (lima) rumah, struktur dan lantai masing-masing 4 (empat) rumah, pintu & jendela serta atap sebanyak 3 (tiga) rumah.

## 1. Pembangunan Rumah Baru Milik Yuliar

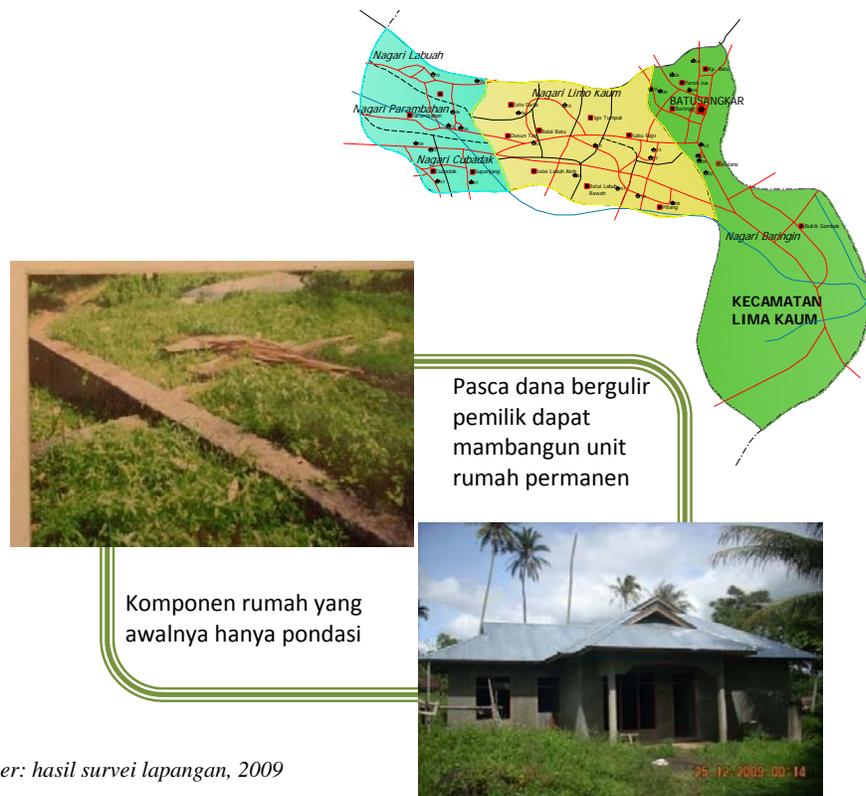


**GAMBAR 4.9**  
**BENTUK PEMANFAATAN DANA PADA PEMBANGUNAN RUMAH BARU**

Gambar diatas adalah salah satu bentuk pemanfaatan dana pada pembangunan rumah baru milik Yuliar. Pada gambar sebelah kanan dapat dilihat kondisi rumah sudah jauh berbeda dengan kondisi awalnya berupa rumah kayu panggung. Rumah ini dikerjakan sendiri oleh Yuliar karena berprofesi sebagai buruh tukang dan dibantu oleh beberapa orang teman seprofesinya. Dengan pinjaman sebanyak Rp.10jt dan tambahan bantuan dana dari keluarganya terbangun pondasi sampai dengan dinding dan struktur. Selanjutnya untuk pembangunan rangka dan atap, responden mengaku mendapat hibah dari Pemerintah Kabupaten sebanyak 7 juta.

Yuliar termasuk responden berhasil dalam memanfaatkan dana bergulir bagi pembangunan rumahnya, tetapi terkait dengan kelancaran membayar cicilan termasuk kategori macet.

## 2. Rumah Baru Milik El Wasri



**GAMBAR 4.10**  
**PEMBANGUNAN RUMAH BARU An. ELWASRI**

Gambar diatas adalah salah satu bentuk pemanfaatan dana pada pembangunan rumah baru milik El Wasri. Pada gambar sebelah kanan dapat dilihat kondisi rumah sudah jauh berbeda dengan kondisi awalnya berupa pondasi. Dalam pembangunan rumah ini, El Wasri menghabiskan dana  $\pm$  Rp. 43juta, termasuk pinjaman sebanyak Rp. 10jt.

El Wasri termasuk responden berhasil dalam memanfaatkan dana bergulir bagi pembangunan rumahnya, dan dari sisi kelancaran membayar cicilan termasuk kategori lancar

#### 4.3.2 Analisis Hasil Pembangunan Rumah

Berdasarkan pada data data bentuk pemanfaatan dana yang ditampilkan pada Bab III, sebagian besar rumah responden telah memiliki plafon dan bagian dindingnya telah diplester.

Pada tipe rumah tembok terjadi peningkatan kualitas rumah terutama pada bagian dinding yang memiliki arti bahwa telah terjadi peningkatan terhadap bentuk dan peningkatan terhadap fungsi dinding dalam melindungi isi rumah baik dari segi konstruksi maupun penampilan artistik bangunan. Peningkatan pada komponen plafon juga telah meningkatkan fungsi rumah sebagai sarana yang dapat mencegah cuaca panas atau dingin yang masuk ke dalam rumah melalui atap. Kemudian kualitas lantai yang sudah kedap air tentu saja semakin memperkuat fungsi rumah sebagai sarana perlindungan untuk keselamatan anggota badan dan hak milik. Dalam tingkatan ini menurut Maslow dalam Sastra (2005) dapat dikatakan bahwa penghuni telah memposisikan kebutuhan akan hunian pada tingkat *safety and security needs* menuju *Affiliation Needs*

Berikut beberapa pendapat responden ketika ditanyakan pendapat mereka mengenai perubahan terjadi pada rumah mereka pasca pemanfaatan dana bergulir tersebut:

*Alhamdulillah kami sangat senang, sekarang kami sudah lebih nyaman dari cuaca dingin dan suara hujan tidak sekeras seperti waktu dulu sebelum rumah ini diplafon. (AJ/LK III/08)*

*Senang, rumah ini sudah rapi, dulu sebelum dinding dalam ini diplester saya capek membersihkan debu-debu jatuh dari dinding.. (EW/LK II/08)*

*Sekarang ruangan keluarga ini sudah kelihatan terang pada malam hari, lampu yang dipasang sudah dapat menerangi ruangan, dan kami sekeluarga merasa sangat nyaman... (JH/LK III/08)*

*Dulu sebelum diplafon, kami sangat kuatir kalau-kalau ada orang yang berniat jahat untuk mencuri barang-barang berharga milik kami, apalagi kami tinggal dipinggir jalan raya... (YK/LK III/08)*

Menurut Thamrin (2008:54), dinding adalah bagian bangunan yang sangat penting perannya bagi suatu konstruksi bangunan. Dinding membentuk dan melindungi isi rumah dari segi konstruksi maupun penampilan artistik dari bangunan. Kemudian Keman (2005:31), mengatakan bahwa dinding rumah kedap

air berfungsi untuk mendukung atau menyangga atap, menahan angin dan air hujan, melindungi dari panas dan debu dari luar, serta menjaga kerahasiaan penghuninya. Kemudian menurut Depkimpraswil, (2002-2:30), untuk dinding tembok, permukaan bagian luar/dalam dinding harus dihaluskan.

Sementara pada tipe-tipe rumah kayu panggung atau rumah kayu tidak panggung, karena terbatasnya swadaya pemilik dan tidak disiplinnya dalam memanfaatkan dana maka kondisi ini tidak merubah fungsi rumah kebutuhan dasar untuk hanya sekedar tempat berlindung (*Survival needs*).

Dengan demikian hal tersebut diatas sesuai dengan pendapat Turner dalam Dharoko (2009), bahwa rumah bukan sekedar sarana fisik semata, namun lebih merupakan suatu proses bermukim, serta kekuatan perilaku, keinginan serta kebutuhan penghuni merupakan faktor yang menentukan nilai, kualitas, bentuk, serta lingkungan yang terbentuk.

#### **4.7 Temuan Analisis**

Setelah melakukan analisis terhadap variabel-variabel yang ada maka kemudian hasil tersebut akan menjadi panduan dalam menyusun kesimpulan.

##### **A. Mekanisme pelaksanaan dana bergulir**

###### **- Suku Bunga**

Tidak ada perhitungan bunga yang diterapkan, yang ada adalah jasa yang digunakan untuk biaya operasional pengelola. Sementara pada pelaksanaan dana-dana bergulir di negara lain, bunga adalah sesuatu hal yang penting dalam mendukung keberlanjutan pengguliran. Selain sebagai tambahan biaya untuk operasional, bunga yang diberlakukan juga dapat menambah nilai modal awal (*seed capital*)

###### **- Sanksi atas keterlambatan/tunggakan**

Sanksi yang berlaku lebih bersifat sanksi sosial, indikasinya adalah ketika terjadi kemacetan atau tunggakan disamping di *follow up* oleh pengelola, juga dibantu oleh Desa/Nagari dalam menyelesaikannya. Sementara itu konsep-konsep dana bergulir yang dijalankan pada komunitas terorganisir seperti yang dilakukan oleh CODI di Thailand, keterlambatan-keterlambatan atau tunggakan-tunggakan merupakan tanggungjawab bersama

atau lebih dikenal juga dengan tanggung renteng, sehingga resiko tidak kembalinya dana dapat dihindari. Hal ini sangat positif dan dapat meningkatkan modal sosial dikalangan sesama anggota.

- Mekanisme pembayaran

Cara-cara pengembalian secara kolektif ternyata tidak efisien karena aspek wilayah bermukim yang saling berjauhan dan menyebar.

- Kelancaran pembayaran cicilan

Kemampuan dalam membayar cicilan sangat tergantung kepada pendapatan peminjam. Semakin besar pendapatan maka kemampuan membayar akan semakin tinggi. Secara umum kualitas pembayaran cicilan diwilayah studi dapat dikatakan lancar dengan persentase diatas 70%. Sementara itu terdapat 13,33% yang macet.

## B. Aspek Hasil Pembangunan

Secara umum masyarakat yang menggunakan pinjaman bergulir untuk penyempurnaan rumahnya terutama rumah-rumah tipe tembok dan tipe kayu tidak panggung telah merasa lebih nyaman atau menurut Maslow dalam Sastra (2005), tingkat kebutuhan akan rumah telah beranjak dari sekedar tempat untuk bertahan kepada tingkatan kebutuhan untuk perlindungan dan keamanan terhadap diri dan hak milik penghuni (*safety dan security needs*), karena telah memiliki plafon, dinding (bagian dalam dan luar) sudah diplester, dan lain sebagainya. Namun pada rumah-rumah tipe kayu tidak panggung, responden tidak secara optimal dalam memanfaatkan dana pinjaman untuk pemeliharaan rumahnya, maka tidak terjadi peningkatan fungsi rumah dari sebelumnya hanya sebagai tempat untuk berteduh. (*survive needs*).

#### 4.8 SINTESIS ANALISIS

Konsep Dana Bergulir Pembangunan Rumah:

Sumber pembiayaan informal yang dalam pelaksanaannya dimanfaatkan secara bergulir dengan sasaran MBR dengan tujuan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dalam membangun, memperbaiki atau menyempurnakan kualitas rumah sehingga terjadi peningkatan kesejahteraan MBR

Identifikasi karakteristik MBR

- Sumber pembiayaan perumahan sebelum dana bergulir
- Pendapatan
- Kondisi rumah sebelum pinjaman bergulir

Mekanisme Pelaksanaan Dana Bergulir

- Proses seleksi MBR
- Mekanisme penguliran dana

Bentuk pemanfaatan dana pada komponen rumah:

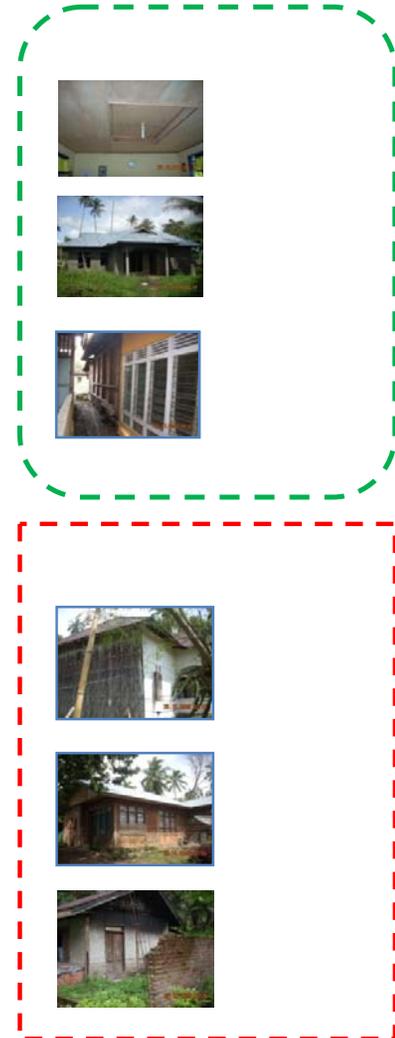
- Pondasi
- Lantai
- Dinding
- Plafon
- Atap

Program dana bergulir dan implikasinya terhadap kualitas hasil pembangunan rumah bagi MBR

- Sumber pembiayaan perumahan sebelum dana bergulir
- Pendapatan
- Kondisi rumah sebelum pinjaman bergulir
- Sosialisasi dan identifikasi kriteria sasaran
- Penepakatan pembentukan KSM
- jasa
- mekanisme pembayaran
- kualitas pembayaran
- Penyempurnaan
- Pemeliharaan
- Perluasan
- Pembangunan baru

Kesimpulan:

- Dalam penguliran didapatkan biaya tambahan
- Dana bergulir tepat untuk rumah yang layak huni
- Digulirkan pada MBR yang memiliki kemampuan membayar
- Metode pembayaran kolektif tidak tepat untuk lokasi MBR yang tersebar dan berjauhan
- Pelibatan wali nagari dari awal program mendukung Kelancaran membayar (socialcapital)
- Tingkatan kebutuhan akan hunian telah meningkat dari hanya sekedar berteduh pada hunian yang menciptakan rasa aman



**GAMBAR 4.11**  
**SINTESIS ANALISIS**

Dana bergulir pembangunan rumah dapat diartikan sebagai suatu pinjaman dana bagi MBR yang digunakan untuk proses pembangunan, perbaikan rumah, dimana dalam operasionalnya dana tersebut berpindah dari peminjam pertama kepada peminjam yang lain. Dalam perpindahan atau perguliran tersebut diperoleh nilai tambah melalui pemberlakuan bunga, jasa, *fee* dan lain sebagainya yang digunakan untuk membiayai operasional pengelolaan. Sehingga dengan perguliran tersebut terjadi peningkatan, baik peningkatan terhadap modal awal maupun peningkatan dari sisi penyediaan rumah.

Konsep diatas dapat ditemukan dalam pelaksanaan dana bergulir pembangunan rumah yang berjalan di Kecamatan Lima Kaum Kabupaten Tanah Datar. Dana bergulir yang berasal dari Kementerian Perumahan Rakyat (APBN) tersebut berhasil meningkatkan kapasitas masyarakat dalam meningkatkan kualitas hunian. Peningkatan kualitas hunian terlihat pada rumah-rumah tipe tembok dengan perubahan kualitas yang terbanyak pada komponen dinding, dan plafon. Pada rumah kayu tipe tidak panggung terjadi peningkatan mutu pada dinding dan atap. Tetapi pada rumah-rumah kayu panggung tidak terjadi perubahan yang berarti, karena terjadi penyelewengan dalam pemanfaatan dana. (tidak tepat sasaran).

Dana bergulir yang berjalan di Kecamatan Lima Kaum ini murni bersifat sosial, tidak berorientasi pada keuntungan. Hal ini terlihat dari tidak adanya bunga yang dikenakan, tetapi hanya jasa yang digunakan untuk operasional pengelolaan. Melalui jasa tersebut pengelola dapat secara optimal melakukan penagihan cicilan kepada peminjam setiap bulannya. Hal ini berarti bahwa sekalipun tidak dalam bentuk bunga, namun jasa itu dapat membantu pelaksanaan dan bergulir. Hal ini sesuai dengan pendapat (UN-HABITAT, 2006), bahwa dana bergulir didirikan untuk tujuan bahwa dana tersebut dapat beroperasi secara mandiri dengan pemberlakuan jasa atau bunga.

Mekanisme membayar yang mereka laksanakan ternyata, lebih disebabkan oleh permasalahan jarak lokasi mereka bermukim ke KUD sebagai tempat pembayaran dan wilayah tempat tinggal yang tersebar, sehingga mekanisme seperti ini merupakan cara yang cukup efisien jika masyarakat peminjam bermukim diwilayah yang menyebar. Dengan demikian cara-cara pengembalian secara kolektif sebagaimana disebutkan oleh UNESCAP (2009) tidak sesuai dengan kondisi lapangan wilayah

studi. Pemilihan cara membayar masyarakat ini juga disebabkan oleh karena mereka sudah membayar jasa yang digunakan oleh pengelola untuk penagihan cicilan. Jika harus mengantar ke KUD atau melalui kelompok mereka juga akan menambah biaya karena jarak tempat tinggal ke KUD cukup jauh dan memakan biaya, kemudian jarak mereka antar sesama anggota KSM juga berjauhan. Kemudian Boonyabancha (2009), mengatakan bahwa metode pembayaran yang fleksibel dapat diatur sesuai kebutuhan, dan proses pengambilan keputusannya diambil oleh masyarakat sendiri.

Macetnya pinjaman disebabkan oleh kesalahan dalam penetapan sasaran pada program. Dengan demikian analisis terhadap kondisi sosial dan ekonomi masyarakat sebelum diberikan pinjaman bergulir perlu dilakukan. Sebagaimana pendapat Stein & Castillo (2005), bahwa pinjaman-pinjaman untuk perbaikan rumah harus sesuai dengan kemampuan masyarakat dalam membayar.

Peningkatan kualitas rumah, terutama pada komponen dinding, plafond dan atap, memiliki arti bahwa: dinding adalah bagian bangunan yang sangat penting perannya dalam bagi suatu konstruksi bangunan. Dinding membentuk dan melindungi isi rumah dari segi konstruksi maupun penampilan artisktik bangunan. Plafon dibuat untuk mencegah cuaca panas dan dingin agar tidak langsung kedalam rumah setelah melewati atap (Thamrin: 2008), kemudian Keman (2005) mengatakan bahwa dinding rumah kedap air berfungsi untuk mendukung atau menyangga atap, menahan angin dan air hujan, melindungi dari panas dan debu dari luar, serta menjaga kerahasiaan penghuninya. Sehingga bila peningkatan-peningkatan kualitas rumah diatas dikaitkan dengan pendapat Maslow dalam Sastra (2005) tentang tingkatan kebutuhan akan rumah, dapat disimpulkan bahwa responden sebagian besar telah menjadikan rumah sebagai bangunan yang dapat memberikan rasa aman terhadap diri penghuni dan keselamatan bagi hak milik pemilik. (*savety security needs*).

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **5.1 Kesimpulan**

Setelah melakukan kajian terhadap mekanisme pelaksanaan dana bergulir pembangunan rumah dan hasil pembangunan rumah, dapat disimpulkan sebagai berikut:

- Sumber pembiayaan perumahan melalui dana bergulir mampu meningkatkan kapasitas masyarakat berpenghasilan rendah dalam penyediaan perumahan. Dalam pelaksanaannya sangat sesuai untuk rumah-rumah yang layak huni dan digulirkan pada masyarakat yang mempunyai penghasilan rendah tetapi tidak miskin dan mempunyai kemampuan membayar.
- Aspek peran Wali Nagari sebagai *local genius* yang ada di wilayah studi mendukung kelancaran pelaksanaan dana bergulir, baik dari sisi bentuk pemanfaatan dari sisi kelancaran pengambalian dana. Hal ini wajar karena Wali Nagari yang paling mengetahui kondisi sosial ekonomi warganya.
- Secara teoritis dana bergulir didirikan untuk tujuan dapat beroperasi secara mandiri, dimana dalam pergulirannya menghasilkan nilai tambah melalui bunga jasa, atau *fee* yang dapat menunjang operasional kegiatan dan keberlanjutan dana bergulir. Tidak jauh berbeda dengan yang terjadi pada lokasi penelitian yang juga menghasilkan nilai tambah berupa jasa, tetapi tidak mengacu pada standar peminjaman yang berlaku dilembaga keuangan. Jasa yang diambil semata-mata hanya untuk operasional petugas.
- Tanggungjawab dalam pengelolaan, pemanfaatan, dan pengembalian pinjaman dana bergulir yang dijalankan pada komunitas terorganisir terletak pada komunitas tersebut. Artinya masyarakat peminjam secara kolektif bertanggungjawab untuk mengembalikan pinjaman, dan membangun sistim di internal masyarakat didalam komunitas untuk memastikan bahwa pengembalian dapat dibayar penuh setiap bulannya.

Termasuk jika terjadi tunggakan-tunggakan pembayaran, yang bertanggungjawab adalah komunitas atau yang lebih sering dikenal dengan istilah “ tanggung renteng”. Berbeda dengan yang ditemui dilokasi studi, dimana KSM yang dibentuk tidak begitu berperan dalam pengelolaan dan pengembalian dana. Sebagai bukti tidak berperannya KSM adalah terlihat pada cara pembayaran yang langsung dikutip oleh pengelola kepada peminjam (tidak melalui kelompok). Hal ini sebenarnya lebih mirip dengan kegiatan koperasi simpan pinjam, dan lebih bersifat individual.

- Aspek sebaran wilayah yang berjauhan/menyebar tidak mendukung cara-cara pembayaran pinjaman secara kolektif.
- Pertambahan jumlah rumah baik dari sisi kualitas maupun kuantitas bergantung pada perputaran dana, perputaran sangat bergantung kepada kelancaran atau ketepatan waktu pengembalian oleh peminjam (anggota KSM). Dilokasi studi ditemukan bahwa tingkat pengembalian berjalan lancar. Sebagai bukti pada perguliran kedua, telah terjadi penambahan jumlah penerima sebanyak 17 peserta.
- Dari sisi tipologi dana bergulir, pada konsep awalnya adalah termasuk pada tipologi menengah. Dimana pada tipologi ini banyak unsur yang terlibat, seperti pemerintah pusat, pemerintah kabupaten, konsultan pendamping, dan lain sebagainya. Nah pada periode pengguliran kedua terjadi pergeseran tipologi, dari tipologi mesa/menengah pada tipologi dana bergulir pada level mikro.
- Secara garis besar, bila dihubungkan dengan tingkat kebutuhan rumah menurut Maslow, bisa diambil sebuah kesimpulan bahwa bentuk peningkatan kualitas atau bentuk pengembangan rumah yang dilakukan MBR dengan peranserta dana bergulir, dapat menaikkan tingkat rumah dari sebagai sekedar hunian yang berfungsi sebagai sarana untuk menunjang keselamatan hidup semata, atau disebut juga sebagai Survival Needs pada sebuah rumah sebagai bangunan yang dapat memberikan rasa aman dan perlindungan bagi anggota badan dan hak milik (Safety and security Needs).

## 5.2 Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian, yang telah dilakukan ada beberapa rekomendasi yang dapat diberikan terkait dengan pelaksanaan dana bergulir pembangunan rumah, yaitu:

- Bagi masyarakat miskin sebaiknya tidak diberikan bantuan Pembiayaan perumahan yang bersumber dari dana bergulir karena tidak mampu memanfaatkan pinjaman sesuai sasaran, dan tidak mampu dalam mengembalikan pinjaman. Sebaiknya bantuan pembiayaan bagi kalangan ini bersumber dari pembiayaan yang diberikan dalam bentuk hibah.
- Bagi pengelola, agar dana bergulir dapat berkembang, maka sebaiknya dalam penggulirannya dikenakan bunga, dan jaminan berupa barang berharga yang dapat dicairkan jika terjadi tunggakan.
- Dalam pengguliran kepada penerima berikutnya, disarankan kepada pengelola untuk mengarahkan pemanfaatan pinjaman untuk penambahan ruang sebagai tempat usaha, sehingga menumbuhkan kegiatan ekonomi atau yang lebih dikenal dengan istilah *home based enterprise* terutama yang mempunyai lokasi dipinggir jalan.
- Kepada pemerintah daerah, dana bergulir yang bersumber dari Menpera ini merupakan sebuah potensi besar dalam strategi penyediaan rumah bagi MBR. Untuk itu dukungan dengan mengalokasikan dana melalui APBD atau penyediaan personil khusus akan mendukung keberlanjutan dana bergulir

## DAFTAR PUSTAKA

- Budiharjo, Eko. 2009. Perumahan Permukiman di Indonesia. Bandung.  
Penerbit: Alumni
- Depdiknas, 2003, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Jakarta: Penerbit Balai Pustaka
- Greene, Margarita and Eduardo Rojas, 2004, *Incremental construction: A Strategy To Facilitate Access To Housing*. Sage publication
- Halim, DK. 2008. Psikologi Lingkungan Perkotaan. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.
- Hamzah, Andi et al. 2000. *Dasar-Dasar Hukum Perumahan*. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.
- Ife, Jim & Tesorio, Frank. 2008. *Community development*. Yogyakarta. Penerbit: Pustaka Pelajar.
- Keman, Soedjadi. *Kesehatan Perumahan dan Lingkungan Pemukiman*, Jurnal Kesehatan Lingkungan, Bagian Kesehatan Lingkungan FKM Universitas Airlangga. Vol. 2, No. 1, 30 Juli 2005. Hal. 29 -42
- Nasution, Prof. Dr.S, M.A. Metode Research. Jakarta. Penerbit: Bumi Aksara.
- Panudju, M.Phil, Dr, Ir. Bambang . 1999. Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Bandung: Penerbit Alumni.
- Pedoman Pelaksanaan Pemberian Stimulan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah. 2006. Kementerian Perumahan Rakyat.
- Perumahan Bagi Kaum Miskin di Kota-Kota Asia; Pembiayaan Perumahan*. Vol. V. 2009. UNESCAP dan UN-HABITAT. Terjemahan Wicaksono Sarosa et al. Penerbit UNESCAP dan UN-HABITAT.
- Pedoman Pembangunan Rumah Swadaya. 2007. Kementerian Perumahan Rakyat.
- Riduwan, M.B.A., M.Pd. 2009. Metode & Teknik Menyusun Tesis. Bandung. Penerbit: Alfabeta.
- Soekanto, Soerjono. 2003. Sosiologi suatu pengantar. Jakarta. Penerbit: PT. Raja Grafindo Persada.
- Soetomo, 2006. Strategi Pembangunan Masyarakat. Yogyakarta. Penerbit: Pustaka Pelajar.

- Sugiyono, Prof.Dr.2009. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D. Bandung Penerbit:Alfabeta.
- Stein, Alfredo and Luis Castillo. 2005. *Innovative Financing For Low-Income Housing Improvement*. Environment and Urbanization. Sage Publication.
- ,2006. *Guidelines On Revolving Fund for Community Managed Water Supply and Construction of Household Toilets In Urban Slum in Madya Pradesh, India*. UN-HABITAT
- ,2008. *Social Investment Funds*. UN-HABITAT
- ,2009. *Community development fund in Thailand*. UN-HABITAT
- , 2008. *Housing For All: The Challenges of Affordability, Accessibility, and Sustainability*. UN-HABITAT.
- Sarwono, Jonathan. 2009. *Statistik Itu Mudah; Panduan Lengkap Untuk Belajar Komputasi Statistik Menggunakan SPSS 16*. Yogyakarta. Penerbit Andi.
- Sastra M, Suparno dan Endi Marlina.2006. *perencanaan dan pengembangan perumahan*. Yogyakarta: penerbit Andi.
- Tamrin, A.G. 2008. *Teknik Konstruksi Bangunan Gedung Jilid 1 dan 2 Untuk SMK*. Jakarta: Penerbit Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Kejuruan, Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah, Departemen Pendidikan Nasional.
- Umud K. Dalgic, Cultural Dynamics 2007;*International Expert Organizations and Policy Adoption: The World Bank and Microfinance in the 1990*. Penerbit:Sage Publication
- Yudohusodo et. al. 1991. *Rumah Untuk Semua Rakyat*. Jakarta: Penerbit Yayasan Padamu Negeri.
- Profil Dan Data Monografi Kecamatan Lima Kaum Tahun 2008
- RTRW. Kabupaten Tanah Datar. 2009