

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Rumah merupakan kebutuhan dasar bagi manusia setelah sandang dan pangan, sehingga rumah merupakan sesuatu yang sangat penting bagi setiap kehidupan manusia yang harus diupayakan. Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 Ayat (1), “*bahwa Setiap Orang Berhak Hidup Sejahtera Lahir dan Batin, Bertempat Tinggal dan Mendapatkan Lingkungan yang Baik dan Sehat, Serta Berhak Memperoleh Pelayanan Kesehatan*”. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 40 tentang Hak Asasi Manusia, bahwa “*Setiap Orang Berhak untuk Bertempat Tinggal serta Berkehidupan yang Layak*”. Mengacu pada kedua Undang-Undang tersebut diatas, sudah semestinya setiap warga negara yang tergabung dalam satu keluarga berhak memiliki dan menikmati tempat tinggal yang layak, dan mendapatkan pelayanan kesehatan untuk memenuhi kehidupan yang sehat, sejahtera lahir dan batin.

Perjalanan sejarah kebijakan pembangunan perumahan di Indonesia telah berlangsung dalam kurun waktu yang cukup lama, yaitu sejak Indonesia merdeka di bawah pemerintahan orde lama pimpinan Presiden Soekarno hingga Kabinet Indonesia Hebat dibawah pimpinan Presiden Joko Widodo, memperlihatkan proses, bentuk, orientasi serta *output* yang bervariasi. Adanya keragaman ini tidak terlepas dari politik pembangunan perumahan rakyat yang dianut oleh setiap rezim pemerintahan yang selalu berbeda.

Sampai saat ini politik pembangunan perumahan rakyat belum sepenuhnya berpihak kepada masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah, khususnya masyarakat berpenghasilan rendah, disisi lain posisi politik kelembagaan yang membidangi perumahan dan permukiman belum kuat (Simanungkalit, 2011).

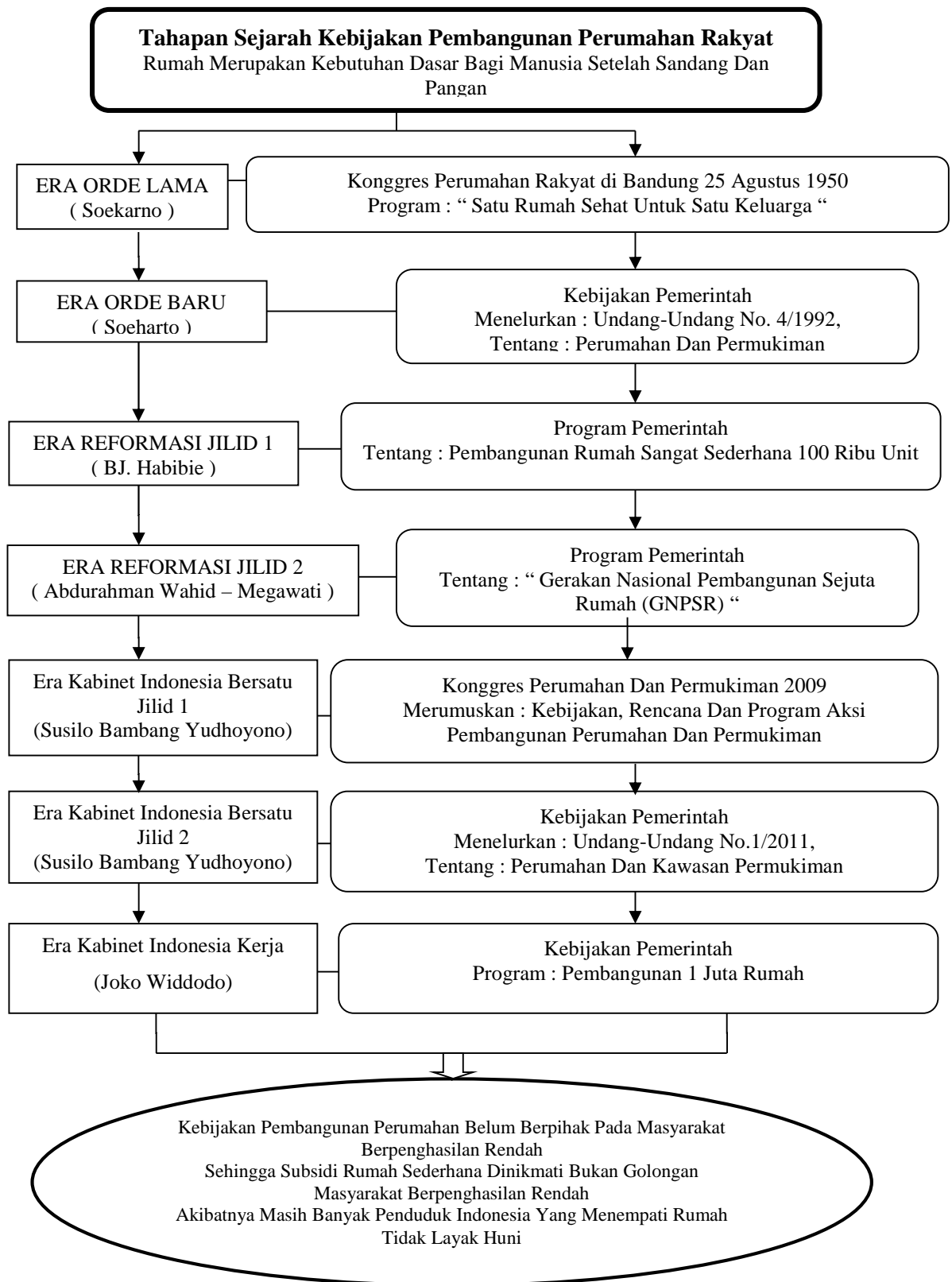
Pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan pelaksanaan pembangunan perumahan rakyat, akan tetapi didalam peninjauan politik diakui bahwa pembangunan perumahan rakyat, hasilnya masih belum banyak menyentuh masyarakat berpenghasilan rendah, karena kecenderungan kebijakan pemerintah (terutama Pemerintah Daerah) lebih mengandalkan pada aktivitas pembangunan perumahan menengah keatas guna

meningkatkan laju *income* dan pertumbuhan ekonomi didaerahnya atau ditingkat nasional (Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, 2015). Sehingga wajar jika anggaran ekonomi masih tetap diutamakan dalam politik pembangunan perumahan rakyat, meskipun di dalamnya ada *political will* dan *good will* pemerintah yang selalu ingin menerapkan strategi lainnya, seperti *pro-poor*, *pro-job*, *pro-growth*, *pro-environment* dan *pro-justice*.

Adapun sejarah kebijakan pembangunan perumahan rakyat dari era orde lama sampai era kabinet Indonesia hebattelahdiuraikan dibawah ini dan dapat dilihat pada Gambar 1. 1.

- a) Era orde lama pimpinan presiden Soekarno, hasil kongres di Bandung tanggal 25 Agustus 1950 dengan program: Satu Rumah Sehat untuk Satu Keluarga.
- b) Era orde baru pimpinan presiden Soeharto, telah menelurkan UU nomor: 4/1992 tentang: Perumahan dan Permukiman.
- c) Era reformasi jilid 1 pimpinan presiden BJ. Habibie, dengan program: Pembangunan Rumah Sangat Sederhana 100 ribu Unit.
- d) Era reformasi jilid 2 pimpinan presiden Abdurahman Wahid dan Megawati, dengan programnya: Gerakan Nasional Pembangunan Sejuta Rumah.
- e) Era Kabinet Indonesia Bersatu jilid 1 pimpinan presiden Susilo Bambang Yudhoyono, hasil kongres Perumahan dan Permukiman 2009 merumuskan: Kebijakan, Rencana dan Program Aksi Pembangunan dan Permukiman.
- f) Era kabinet Indonesia Bersatu jilid 2 pimpinan presiden Susilo Bambang Yudhoyono, kebijakan pemerintah menelurkan UU nomor: 1/2011, tentang: Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- g) Era kabinet Indonesia Kerja pimpinan presiden Joko Widodo, dengan programnya: Pembangunan 1 Juta Rumah.

Tahapan sejarah kebijakan pembangunan perumahan rakyat yang dimulai sejak pemerintahan Orde Lama pimpinan presiden Soekarno hingga pemerintahan Kabinet Indonesia Hebat pimpinan presiden Joko Widodo masih banyak menemui hambatan dan berbagai permasalahan, sehingga program pembangunan rumah sederhana yang layak dan terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah masih belum bisa terealisasi dengan baik.



Gambar 1. 1 Tahapan Sejarah Kebijakan Pembangunan Perumahan Rakyat (LPP3I, 2011).

Kondisi lainnya adalah di dalam penyelenggaraan pembangunan perumahan rakyat pada era reformasi ini masih terdapat beberapa kelemahan, seperti kurang adanya konsistensi, sinergisitas, koordinasi, keterpaduan dan keberlanjutan dalam implementasinya (Koto, 2011). Sedangkan menurut Tanjung (2010), bahwa implementasi politik pembangunan perumahan rakyat hingga era pemerintahan reformasi masih belum mampu mensejahterakan rakyat kelas menengah ke bawah, khususnya Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), sehingga masih jauh dari cita-cita *founding fathers* bangsa. Hal ini terlihat dari masih adanya *backlog*/kekurangan yang setiap tahun semakin besar dan masih banyaknya MBR menempati tempat tinggal yang tidak layak (di bantaran sungai, di lambiran sepanjang rel KA, dan lain-lain). Kondisi ini harus segera ditangani dengan komprehensif melalui kebijakan yang tepat dan didukung oleh adanya politik pembangunan perumahan yang benar-benar pro rakyat.

Meski pemerintah telah memfasilitasi dengan membangun Rumah sederhana atau rumah sejahtera tapak untuk masyarakat berpenghasilan rendah melalui program FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan), namun didalam pelaksanaannya masih menghadapi banyak permasalahan, antara lain: realisasi pembangunan rumah sederhana tidak sesuai target, minimnya minat developer untuk membangun RSH dan rendahnya kemampuan daya beli masyarakat berpenghasilan rendah (Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, 2015). Demikian pula dengan adanya regulasi kebijakan yang sering berubah-ubah, menjadikan pelaksanaan pembangunan perumahan rakyat berjalan tidak terarah dan tidak berkesinambungan.

Berbagai permasalahan yang menimbulkan *high cost economy* dalam penyelenggaraan pembangunan perumahan rakyat perlu segera ditangani dengan serius oleh semua pihak yang terlibat di dalamnya. Apabila hal tersebut tidak dilakukan, maka yang terjadi adalah masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) semakin tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan rumah/tempat tinggal yang layak dan terjangkau seperti yang dijanjikan oleh pemerintah pada UUD 1945 Pasal 28 H ayat 1. Oleh karena itu pemenuhan kebutuhan rumah yang layak dan terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah adalah sesuatu yang harus diperjuangkan agar dapat terpenuhi hak dasar rakyat, yaitu terwujudnya suatu kehidupan yang bermartabat, sejahtera lahir dan batin. Hal ini menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pengusaha dan

masyarakat untuk memerealisasikan pembangunan perumahan yang layak dan terjangkau bagi MBR benar-benar dapat terwujud.

Untuk mewujudkan pembangunan perumahan rakyat yang layak secara teknis, administratif dan ekologis, serta permasalahan ketidakterjangkauan/daya beli MBR, hendaknya dilakukan intervensi oleh pemerintah pusat maupun daerah, dalam hal :

- 1) Mewujudkan pelayanan perijinan yang cepat, mudah, murah dan transparan.
- 2) Kebijakan pembiayaan perumahan yang bisa dipenuhi persyaratannya, suku bunga KPR rendah, uang muka ringan dan jangka waktu kredit sesuai kemampuan MBR.
- 3) Kebijakan pajak yang sinkron dan pro rakyat.
- 4) Keterlibatan pemerintah pusat dan daerah di dalam menyediakan lahan/tanah untuk lokasi pembangunan rumah sederhana beserta pembangunan infrastrukturnya. Membebaskan segala jenis pajak dan retribusi untuk pembelian rumah sederhana bagi MBR.
- 5) Pertumbuhan dan perkembangan penduduk yang semakin tinggi memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap pembangunan perumahan. Oleh karena itu masalah perumahan mendapatkan perhatian yang cukup besar baik dari pihak pemerintah, swasta (*developer*), maupun masyarakat itu sendiri.

Haltersebut sebenarnya merupakan sesuatu yang wajar, mengingat bahwa perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar untuk menunjang kehidupan manusia, serta penyediaan rumah yang layak oleh pemerintah adalah hak dasar bagi setiap warga negara.

Menurut Ventura (2017) dan diperkuat dengan pengamatan langsung, di lapangan masih banyak golongan MBR yang membutuhkan rumah, namun kebijakan yang diambil oleh pemerintah tentang pemberian subsidi bagi MBR untuk mendapatkan rumah sederhana dari waktu ke waktu realisasinya masih belum sepenuhnya bisa dinikmati oleh MBR, karena kebijakan tersebut dinilai masih belum tepat. Diantaranya adalah kebijakan mengenai besarnya uang muka, suku bunga KPR, jangka waktu kredit, penghasilan MBR, pajak BPHTB dan tidak diloloskannya KPR bagi MBR yang berpenghasilan tidak tetap serta persyaratan untuk mendapatkan subsidi RSH dirasa cukup berat. Begitu pula kebijakan tentang harga rumah, bunga kredit konstruksi untuk RSH, perijinan dan pengurusan dokumen RSH, tipe rumah dan luas kapling serta harga tanah/lahan untuk lokasi pembangunan RSH semakin mahal/sulit dan regulasi kebijakan

pemerintah yang berubah-ubah, sangat tidak mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan tersebut. Sehingga kebijakan pembangunan RSH realisasinya tidak sesuai target dan penyerapan subsidi rumah sederhana tidak tepat sasaran, karena dinikmati oleh bukan golongan masyarakat berpenghasilan rendah.

Sejak tahun 1976 sampai sekarang Pemerintah sudah berupaya memberikan subsidi perumahan kepada masyarakat berpenghasilan rendah, namun ditengah perjalanannya selalu menemui hambatan. Realisasi kredit pemilikan rumah (KPR) BTN pertama dilakukan di Semarang pada tanggal 10 Desember 1976 yang merupakan KPR pertama di Indonesia, dan sekaligus tanggal tersebut diatas ditetapkan sebagai hari ulang tahun KPR. Subsidi yang diterapkan adalah subsidi KPR dengan pola Penempatan Dana Pemerintah pada bank BTN. Pada tahun 2002, dilakukan subsidi KPR dengan pola SSB (Selisih Suku Bunga) dan SUM (Selisih Uang Muka) yang berlaku sampai 31 Desember 2010. Pada tahun 2011, dilakukan subsidi KPR dengan pola baru yaitu KPR Sejahtera Tapak dengan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP). Pada tahun 2012 dilakukan penyesuaian yang intinya memberikan kesempatan kepada Pegawai Negeri Sipil untuk memanfaatkan pinjaman dari dana Bapertarum sebagai uang muka dan bagi karyawan perusahaan swasta bisa memanfaatkan pinjaman dana Jamsostek untuk uang muka. Namun demikian masyarakat masih kesulitan membayar, baik dalam hal membayar uang muka maupun angsuran/cicilan KPR akibat terbatasnya tingkat penghasilan. Sebagai perbandingan, harga properti di Indonesia tercatat paling rendah jika dibandingkan dengan harga properti di negara-negara Asia, namun tingkat suku bunga kredit tercatat paling tinggi. Adapun data harga properti dan rata-rata suku bunga kredit di negara-negara Asia bisa dilihat pada **Tabel 1.1**.

Hal ini menunjukkan bahwa walaupun harga properti terlihat paling rendah namun suku bunga kredit/pinjaman di Indonesia tercatat paling tinggi. Karena suku bunga yang masih terlalu tinggi inilah sebagai salah satu penyebab ketidak-mampuan atau tidak terjangkaunya MBR untuk membeli rumah dengan sistem kredit melalui KPR bersubsidi.

**Tabel 1. 1 Harga Properti dan Suku Bunga Kredit di Negara Asia
(DPP REI, 2009)**

Negara	Harga/m2 (US\$)	Bunga/Tahun (%)
Indonesia	1.354	11,3
Filipina	1.939	11,0
Vietnam	2.070	9,4
Malaysia	1.366	9,2
Thailand	2.492	8,0
Jepang	15.851	4,9
China	2.697	4,4
India	11.413	4,0
Singapura	10.723	4,0

1.2 Peran dan Permasalahan Para Pihak yang Terkait di Dalam Pelaksanaan Kebijakan Subsidi RSH

Pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan subsidi rumah sederhana sesuai Peraturan Menteri Perumahan Rakyat (Permenpera) Nomor: 07/Tahun 2012 tanggal: 16 Mei 2012, tentang Perubahan atas Permenpera nomor: 04/Tahun 2012, tentang Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan

Pemilikan Rumah Sejahtera Tapak (Rumah Sederhana Sehat) dengan Dukungan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP), pihak-pihak (*stakeholder*) yang terlibat di dalam pelaksanaan Kebijakan Subsidi Rumah Sederhana adalah :

- 1) Kementerian Perumahan Rakyat sekarang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat atas nama Pemerintah sebagai pembuat/penentu kebijakan.
- 2) Bank Pelaksana sebagai pengelola/penyalur KPR bersubsidi melalui FLPP.
- 3) *Developer* atau Pengembang Perumahan yang berbadan hukum, selaku penyedia atau yang membangun perumahan bersubsidi.
- 4) MBR (masyarakat berpenghasilan rendah) sebagai pengguna atau yang menikmati perumahan bersubsidi (*end user*).

Hal ini belum diintegrasikan oleh penelitian sebelumnya Marais, et al., (2010), Sinai dan Walfagel, (2005), dan Sianturi, (1999) yang hanya fokus terkait kebijakan subsidi rumah sederhana. Sedangkan Malpezzi dan Vandell, (2002) yang hanya fokus terkait minat developer dalam membangun RSH. Bostic dan Gabriel, (2006), Malpezzi

dan Vandell, (2002), Opoku dan Abdul-Muhmin, (2010), Sianturi, (1999), Suwarsono, (2008), dan Syahrial, (2008) melakukan penelitian tentang kemampuan daya beli MBR. Integrasi peran dari semua stakeholder (Pemerintah, Perbankan, Developer, dan Masyarakat) sangat mempengaruhi keberhasilan dari program penyediaan perumahan untuk MBR. Berbagai kondisi persoalan yang dihadapi para pihak dalam implementasi kebijakan perumahan bersubsidi dapat diidentifikasi dan diuraikan berdasarkan kondisi eksisting yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1.2.1 Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kemenpupera)

Cikal-bakal pembentukan Kementerian Perumahan Rakyat (Kemenpera) sudah ada sejak era Pemerintahan Orde Lama, dengan dibentuknya secara beruntun lembaga yang bertugas langsung dalam pembinaan teknis di bidang perumahan rakyat yaitu:

- Balai Perumahan (1947).
- Jawatan Perumahan (1951).
- Badan Pembantu Perumahan Rakyat (1951).
- Yayasan Kas Pembangunan Perumahan Rakyat dan Bank Perumahan, Lembaga Penyidikan Masalah Bangunan (1955).

Namun pada saat itu, urusan perumahan yang berada di bawah satu lembaga yang dipimpin oleh seorang Menteri baru ada di tahun 1979, masa Pelita III era Orde Baru, yaitu dengan sebutan Menteri Muda Urusan Pertumahan Rakyat. Pada era Presiden Habibie (1998) dengan sebutan Menperkim (Kementerian Perumahan dan Permukiman), sedangkan pada era Presiden Abdurahman Wahid (1999) diganti dengan sebutan Depkimbangwil (Departemen Permukiman dan Pengembangan Wilayah), dan pada tahun 2001 diganti lagi dengan nama Depkimpraswil (Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah). Pada era Reformasi dalam Kabinet Indonesia Bersatu jilid II dinamakan Kementerian Perumahan Rakyat, kemudian pada pemerintahan Jokowi-JK (2015) diubah lagi dengan nama Kemenpupera (Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat). Perubahan nomenklatur Menteri Perumahan Rakyat dapat dilihat pada Tabel 1. 2.

Tabel 1. 2 Perubahan Nomenklatur Kementerian Perumahan Rakyat (LPP3I, 2011)

Nomor	Tahun	Nama Nomenklatur
1	1947	Balai Perumahan
2	1951	Jawatan Perumahan
3	1951	Badan Pembantu Perumahan Rakyat
4	1955	Yayasan Kas Pembangunan Perumahan Rakyat dan Bank Perumahan
5	1979-1984	Menteri Muda Urusan Perumahan Rakyat
6	1984-1998	Menteri Negara Perumahan Rakyat
7	1998-1999	Menteri Negara Perumahan Rakyat dan Permukiman
8	1999-2002	Departemen Permukiman dan Pengembangan Wilayah
9	2002-2004	Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah
10	2004-2009	Kementerian Negara Perumahan Rakyat
11	2009-2014	Kementerian Perumahan Rakyat
12	2015-Skrng	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

Peran Kemenpera adalah sebagai pembuat/penentu kebijakan dan bertanggung jawab terhadap operasional/pelaksanaan kebijakan subsidi penyediaan rumah sederhana sehat (RSH) dan pengembangan lingkungan perumahan/ permukiman serta menyediakan sarana, prasarana dan utilitas lingkungan. Beberapa persoalan yang dihadapi oleh Kemenpera:

- 1) Kemenpera atau Kemenpupera adalah suatu lembaga yang bersifat koordinatif langsung di bawah Presiden, sehingga tidak bisa melakukan inisiatif budget untuk membuat program-program yang lebih riil. Besarnya anggaran perumahan masih sangat tergantung pada persetujuan Presiden.
- 2) Masih banyak MBR yang menempati rumah tidak layak huni.
- 3) Realisasi penyerapan RSH di lapangan tidak tepat sasaran, Karena RSH dinikmati oleh bukan golongan MBR.
- 4) Realisasi pembangunan RSH masih belum sesuai dengan target yang diharapkan. Adapun data target dan realisasi pembangunan rumah sederhana mulai dari tahun 2010 – 2014 dapat dilihat pada Tabel 1-3.

Tabel 1. 3 Target dan Realisasi Pembangunan Rumah Sederhana Bersubsidi dari Tahun 2010-2016 (Kemenpera, 2017)

Tahun	Target (Unit)	Realisasi (Unit)	Prosentase (%)
2010	150.000	7.959	5,30
2011	180.000	109.592	60,88
2012	210.000	64.785	30,85
2013	210.000	102.714	48,91
2014	200.000	76.063	38,03
2015	600.000	76.489	12,74
2016	700.000	58.469	8,35
Jumlah	2250.000	496.701	26,31

Realisasi pembangunan rumah sederhana yang didukung dengan kredit pemilikan perumahan sederhana (KPRS) bersubsidi melalui Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) selama 5 tahun terakhir ini hasilnya masih jauh dari target yang diharapkan. Dari 950 ribu unit rumah sederhana yang ditargetkan dalam jangka waktu 5 tahun, hanya terealisasi sebanyak 361.113 unit rumah saja atau sebesar 38,01%. Sehingga *backlog* atau kekuarangan yang cukup besar ini merupakan pekerjaan rumah bagi pemerintah dan pengembang untuk untuk mewujudkan realisasi kebijakan perumahan yang benar-benar dapat dinikmati oleh MBR.

1.2.2 Bank Pelaksana

Bank Pelaksana adalah Bank yang telah mengadakan kerjasama dengan Kemenpera dalam rangka pelaksanaan program FLPP melalui kesepakatan bersama dan perjanjian kerjasama operasional. Ada 3 (tiga) bank yang tergabung dalam bank pelaksana yang mempunyai tugas untuk mengelola dan menyalurkan KPRS bersubsidi bagi MBR, yang mempunyai peran/ kegiatan sebagai berikut :

- 1) Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syari'ah/aturan/ketetapan yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu-lintas pembayaran.
- 2) Bank Umum Syari'ah (BUS) adalah bank syari'ah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu-lintas pembayaran.
- 3) Unit Usaha Syari'ah (UUS) adalah unit kerja dari Kantor Pusat Bank Umum Konvensional yang berfungsi sebagai kantor induk dari kantor/unit yang

melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syari'ah, atau unit kerja di kantor cabang dari suatu bank yang berkedudukan di luar negeri yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional yang berfungsi sebagai kantor induk dari kantor cabang pembantu syari'ah dan/atau unit usaha syari'ah.

Peran bank pelaksana adalah menyediakan, melayani dan menyalurkan KPR bersubsidi kepada MBR dan menyediakan kredit konstruksi bagi *developer*. Adapun yang dilakukan bank pelaksana untuk kelancaran peran tersebut adalah :

- 1) Menerima dan meneliti berkas permohonan kredit yang diajukan MBR lewat *developer*.
- 2) Melakukan wawancara dengan calon debitur (MBR).
- 3) Melakukan verifikasi terhadap persyaratan dan kegiatan usaha atau pekerjaan calon debitur (MBR).
- 4) Membuat perjanjian kredit dan melaksanakan akhad kredit dengan calon debitur (MBR) yang sudah disetujui permohonan kreditnya.

Beberapa kondisi permasalahan yang sering dihadapi bank pelaksana adalah :

- 1) Keterbatasan dana KPR, karena anggaran dari pemerintah dibagi ke semua bank yang menjalankan program KPR bersubsidi melalui FLPP.
- 2) Kelangkaan sumber dana masyarakat yang murah dan berjangka panjang seperti tabungan umum, deposito dan sebagainya, karena masyarakat sekarang sudah tidak gemar menabung.
- 3) Masih adanya persyaratan kredit yang sulit terpenuhi oleh MBR, seperti NPWP yang setiap tahun harus membuat laporan keuangan, dan batasan minimal pendapatan/penghasilan MBR.
- 4) Belum adanya suatu lembaga/institusi penjamin kredit bagi MBR yang mempunyai penghasilan tidak tetap, jika terjadi kredit macet.

1.2.3 *Developer*/Pengembang Perumahan (Berbadan Hukum)

Sesuai Permenpera nomor: 07/TAHUN 2012 yang dimaksud dengan *developer* berbadan hukum dalam hal ini adalah badan hukum yang didirikan oleh warga negara Indonesia (WNI) yang kegiatannya di bidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. Sedangkan *developer* adalah pengembang perumahan yang sudah berbadan hukum, biasanya berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang kegiatannya

meliputi bidang penyelenggaraan pembangunan perumahan, permukiman, kawasan industri, perkantoran, pertokoan, pergudangan, pabrik, mall, apartemen, hotel dan sebagainya. Ada 2 kategori developer yang menjalankan kegiatan di bidang perumahan dan permukiman, yaitu :

- *Developer* milik pemerintah: Perum Perumnas, PT. PP (Pembangunan Perumahan) (Persero) dan PT.Waskita Karya (Persero).

- *Developer* swasta, terdiri dari: Perseroan Terbatas (PT), Koperasi dan Perorangan.

Adapun peran *developer* adalah membangun dan menyediakan rumah sederhana untuk memenuhi kebutuhan MBR, yang dibeli secara kredit (KPR) melalui bank pelaksana. Sehingga setelah dilakukan penandatanganan perjanjian kredit dan pelaksanaan akhad kredit antara bank pelaksana dengan MBR serta penyerahan kunci rumah oleh *developer* kepada debitur (MBR), kemudian dilanjutkan masa perawatan bangunan selama 100 hari oleh *developer*, maka tanggung jawab *developer* terhadap MBR sudah selesai.

Sedangkan alokasi waktu yang diperlukan *developer* untuk menyiapkan lokasi perumahan, proses sertifikasi dan proses perijinan hingga dimulainya pelaksanaan pembangunan perumahan, membutuhkan waktu antara 4 (empat) sampai dengan 6 (enam) bulan. Langkah-langkah yang dilakukan oleh *developer* dalam menyediakan perumahan sebagai berikut :

- (1) Menyiapkan lahan untuk lokasi perumahan.

Setelah di dapatkan lahan/tanah yang cocok untuk lokasi perumahan, kemudian dibayar dan dibebaskan selanjutnya diproses di kantor Badan Pertanahan Kabupaten setempat.

- (2) Mengajukan perijinan.

Perijinan dapat diproses pada Kantor Pelayanan dan Perijinan Terpadu Kabupaten dengan melibatkan beberapa dinas/instansi terkait, diantaranya adalah: Kantor Badan Pertanahan Nasional, Kantor Bappeda, Kantor Dinas Pekerjaan Umum, Kantor Dinas Pertanian dan Kantor Pengairan. Beberapa Perijinan meliputi:

- Ijin pengeringan.
- Ijin prinsip (IP).
- Ijin lokasi (IL).

- Ijin mendirikan bangunan (IMB).
- Surat keterangan pel/bebas banjir.
- Ijin pengkaplingan.
- Ijin penurunan dan permohonan hak (HGB induk).
- Permohonan pengesahan gambar *site plane*.

(3) Pensertifikatan induk dan pemecahan sertifikat (*splitsing*) perkapling.

Setelah tanah dibebaskan kemudian mengajukan permohonan hak di kantor Pertanahan hingga menjadi sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) induk yang selanjutnya diproses pemecahan perkapling.

(4) Mengajukan ijin untuk membangun jaringan listrik dan jaringan air minum. Pengajuan ijin jaringan listrik di kantor PLN UPJ setempat, sedangkan ijin jaringan air minum di kantor PDAM setempat.

(5) Membangun sarana dan prasarana, seperti jalan akses, jalan lingkungan, saluran air kotor.

(6) Menyediakan lokasi/lahan untuk fasilitas sosial (fasos) dan fasilitas umum (fasum).

(7) Membangun dan menyediakan rumah sederhana bersubsidi untuk MBR.

Namun pada kenyataan banyak *developer* tidak tertarik dan tidak berminat untuk membangun RSH disebabkan oleh beberapa hal, yang dapat dirangkum sebagai berikut:

a. Maksimal Harga rumah.

Sesuai Permenpera Nomor: 04 Tahun 2012, tanggal 8 Pebruari 2012, maksimal harga rumah (RSH) yang ditetapkan adalah Rp 70.000.000,- per unit. Kemudian diadakan perubahan melalui Permenpera Nomor: 07 Tahun 2012, maksimal harga rumah yang ditetapkan adalah Rp 88.000.000,- per unit, dan menurut Permenpera nomor: 06 Tahun 2013 ditetapkan maksimal harga RSH sebesar Rp 105 juta . Sesuai Permenpera nomor: 03 Tahun 2014, tanggal 24 April 2014, harga rumah sejahtera tapak Rp 118 juta untuk provinsi Jawa Tengah, Rp 116 juta untuk Jawa Barat dan Rp 115 juta untuk Jawa Timur. Sedangkan menurut Permenpupera nomor: 425/KPTS/M/2015, tanggal 24 Agustus 2015, tentang Batasan Harga Jual RSH untuk provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat diturunkan menjadi

Rp110.500.000,- per unit.Sedangkan menurut Permenpupera nomor: 552/KPTS/M/2016, tanggal 28Juli 2016, tentang Batasan Harga Jual RSH untuk provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat diturunkan menjadi Rp116.500.000,- per unit (pada tahun 2016) dan Rp 123.000.000,- per unit (pada tahun 2017).Namun harga-harga tersebut masih belum sesuai dengan biaya yang diperlukan *developer* untuk membangun RSH. Sehingga terjadi **gap hargaRSH** yang ditetapkan oleh pemerintah tidak sesuai dengan pembiayaan pembangunan rumah sederhana layak huni yang dikeluarkan oleh developer.

- b. Regulasi kebijakan pemerintah pusat/daerah yang berubah-ubah.
Di dalam menetapkan suatu kebijakan atau peraturan pemerintah hendaknya diberlakukan minimal dalam jangka waktu 5 tahun atau sesuai dengan kebutuhan, tidak setiap tahun terjadi perubahan yang akan berakibat buruk terhadap pelaksanaan kebijakan di lapangan jika perubahannya tidak menguntungkan semua pihak yang terlibat.
- c. Proses perijinan dan pengurusan dokumen RSH yang lama dengan biaya mahal.Proses perijinan dan pengurusan dokumen RSH yang memakan waktu cukup lama dan pelayanan dari meja ke meja, berakibat biaya perijinan menjadi lebih mahal dan membuat anggaran perijinan yang dikeluarkan *developer* semakin tinggi. Apa lagi dengan tidak adanya perbedaan biaya perijinan antara rumah sederhana bersubsidi dengan rumah menengah maupun rumah mewah, hal ini akan menambah biaya perijinan semakin tinggi.
- d. Perpajakan dan Persyaratan KPR.
Penaan pajak BPHTB dan persyaratan KPR yang sulit bagi MBR, berpengaruh terhadap pasar RSH.
- e. Semakin sulit dan mahal untuk mendapatkan lahan/tanah yang digunakan untuk lokasi pembangunan RSH.Keterlibatan pemerintah pusat/daerah belum terlihat di dalam upaya penyediaan lahan untuk RSH bagi MBR diwilayahnya.
- f. Tipe rumah dan luas kapling.

Sesuai Permenpera Nomor: 04 Tahun 2012, tanggal 8 Pebruari 2012, Bab VI pasal 6 ayat 2, berbunyi “*Rumah Sejahtera Tapak (sederhana) yang dapat difasilitasi KPR Sejahtera Tapak adalah yang mempunyai luas lantai paling sedikit 36 meter persegi*”. Demikian pula ketentuan dari bank pelaksana (Bank BTN), KPR Sejahtera Tapak yang dapat dilayani adalah rumah tipe 36 (luas kapling minimal 70 meter persegi). Jika tidak ada batasan tipe rumah dan luas kapling, maka *developer* bisa melakukan pembangunan rumah sederhana untuk memenuhi kebutuhan MBR sesuai dengan kemampuannya.

Bunga kredit konstruksi yang dikenakan pada developer oleh bank pelaksana terlalu tinggi, yaitu sebesar 13,5% per tahun. Sedangkan bunga kredit pembebasan lahan (KPL) yang diberikan kepada developer pembangun rumah sederhana sangat kecil yaitu 5% per tahun. Jika bunga kredit konstruksi yang diberikan besarnya sama dengan kredit pembebasan lahan yaitu 5% per tahun, kemungkinan bisa memperkecil biaya pembangunan RSH.

1.2.4 Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)

MBR adalah kelompok masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli dan berpenghasilan tetap maupun tidak tetap minimal Rp 800.000,- dan maksimal Rp 3.500.000,- per bulan, yang perlu dibantu oleh pemerintah untuk mendapatkan rumah sederhana layak huni melalui KPR bersubsidi (sesuai Permenpera Nomor: 04 Tahun 2012). Adapun peran MBR adalah sebagai pengguna rumah sederhana (*enduser*). Dalam proses untuk mendapatkan rumah sederhana melalui KPR bersubsidi dengan dukungan FLPP, masih terdapat permasalahan yang dihadapi oleh MBR, yaitu kemampuan daya beli MBR masih rendah, yang disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:

- (1) Keterbatasan pendapatan/penghasilan MBR secara langsung mempengaruhi kemampuan daya beli MBR.
- (2) Uang muka minimal yang ditetapkan pemerintah masih memberatkan dan membebani MBR.

- (3) Besarnya pajak BPHTB (Biaya Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan) sesuai ketentuan adalah 5% dari harga rumah dikurangi Rp. 60.000.000,- juga masih memberatkan bagi MBR.
- (4) Persyaratan NPWP dan minimal pendapatan/penghasilan MBR yang ditetapkan Bank pelaksana juga masih menjadi beban bagi MBR.
- (5) Pembatasan maksimal jangka waktu kredit akan menambah beban MBR.
- (6) Tidak adanya lembaga penjamin kredit bagi MBR yang mempunyai penghasilan tidak tetap, berakibat permohonan KPR oleh MBR ditolak oleh Bank pelaksana.
- (7) Suku bunga KPR bersubsidi yang ditetapkan pemerintah masih cukup tinggi, sehingga memberatkan MBR.

Menurut Manuarfa (2010), bunga tinggi adalah kendala utama pengadaan perumahan di Indonesia akibat belum tersedianya dana jangka panjang. Bunga kredit perumahan di Indonesia tercatat paling tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata bunga kredit serupa di negara-negara Asean. Adapun data rata-rata suku bunga kredit perumahan di negara-negara Asean bisa dilihat pada **Tabel 1.4**.

Tabel 1. 4 Suku Bunga Kredit Perumahan di Negara Asean (DPP REI, 2009)

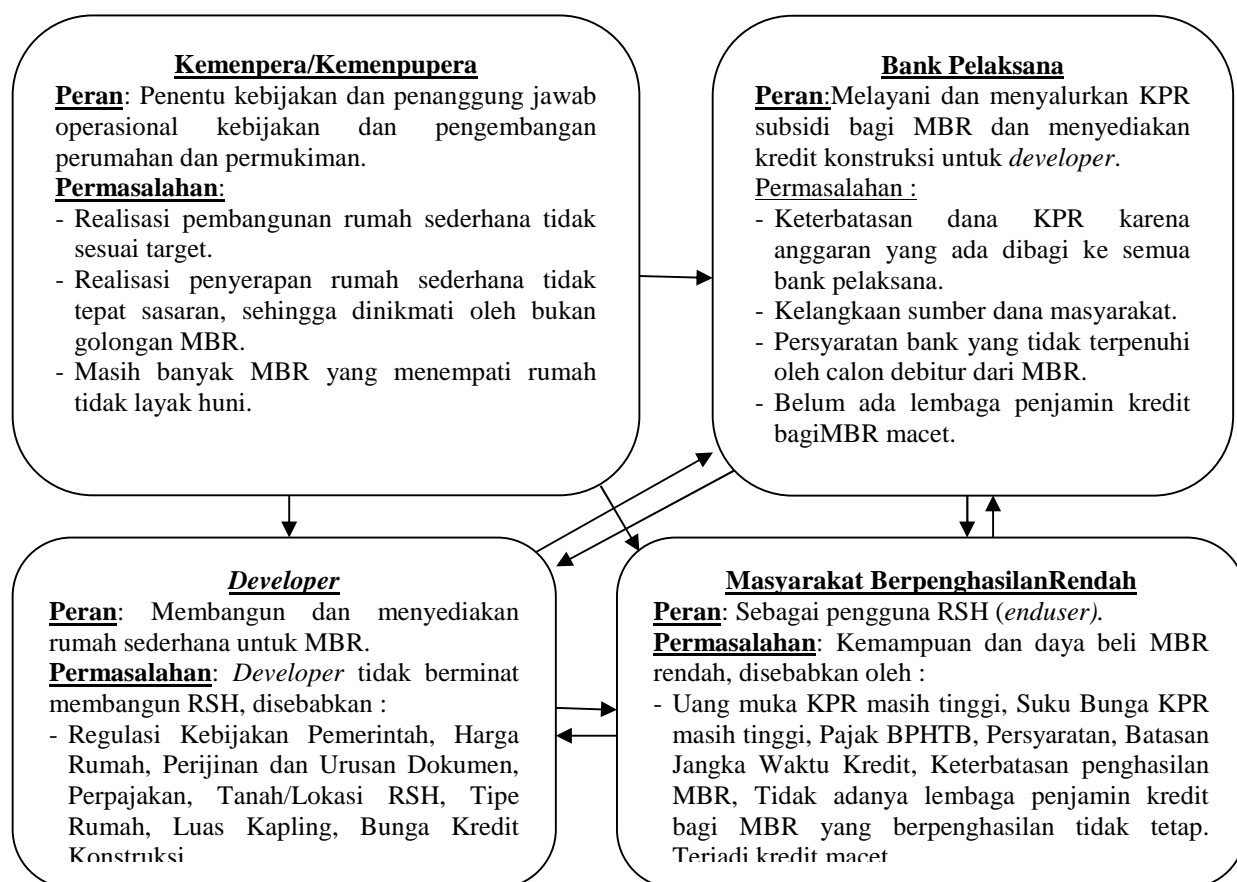
Negara	Bunga Kredit/Tahun (%)
Indonesia	13,90
Vietnam	8,69
Malaysia	5,53
Singapura	5,38
Thailand	1,50

Pada data tersebut menunjukkan bahwa suku bunga perumahan tercatat paling tinggi. Sebagai salah satu penyebab ketidakmampuan MBR untuk membeli/kredit RSH melalui KPR walaupun sudah disubsidi oleh pemerintah dengan suku bunga KPR 7,25% per tahun. Namun realisasi pembangunan rumah sederhana masih sangat rendah, tidak sesuai dengan target yang diharapkan dan tidak tepat sasaran, ditambah lagi bahwa selama ini subsidi lebih banyak dinikmati oleh bukan golongan MBR.

Dengan adanya berbagai permasalahan tersebut di atas, mengakibatkan kebijakan pembangunan RSH realisasinya tidak sesuai target dan penyerapan subsidi rumah sederhana tidak tepat sasaran, karena dinikmati oleh bukan golongan masyarakat berpenghasilan rendah (Koto, 2011; Tanjung, 2010; Direktorat Jenderal Anggaran

Kementerian Keuangan, 2015; Ventura, 2017). Hasil yang diharapkan pada penelitian ini adalah bisa merumuskan pengembangan kebijakan subsidi RSH yang tepat, sehingga mendorong minat developer untuk membangun RSH dan meningkatkan daya beli MBR untuk membeli/kredit RSH. Dengan demikian realisasi pembangunan RSH yang ditargetkan oleh pemerintah bisa terpenuhi, dan subsidi RSH penyerapannya tidak salah sasaran.

Peran dan permasalahan masing-masing pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan subsidi RSH dapat diringkas pada **Gambar 1.2**.



Gambar 1. 2 Peran dan Permasalahan Pihak-pihak yang Terlibat di dalam Pelaksanaan Kebijakan Subsidi RSH. (Kemenpera dan Hasil Observasi,2014)

1.3 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, permasalahan yang dapat diidentifikasi pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Pelaksanaan pembangunan RSH realisasinya tidak sesuai target, disebabkan oleh minimnya minat *developer* untuk membangun RSH dan rendahnya kemampuan daya

beli MBR. Pembangunan RSH selama 5 tahun terakhir dari tahun 2010 – 2014 yang ditargetkan sebanyak 950 ribu unit, hanya terealisasi 361.113 unit atau senilai 38,01%.

- 2) Pelaksanaan kebijakan subsidi pembangunan RSH yang diperuntukkan bagi MBR, realisasinya tidak tepat sasaran, karena dinikmati oleh bukan golongan masyarakat berpenghasilan rendah.
- 3) Minimnya minat *Developer* untuk membangun RSH, disebabkan oleh adanya **gap harga rumah sederhana** yang ditetapkan oleh pemerintah tidak sesuai dengan biaya yang dikeluarkan *developer* untuk membangun RSH. Penyebab yang lain adalah batasan minimal tipe rumah dan luas kapling, biaya perijinan dan pengurusan dokumen RSH yang mahal, untuk mendapatkan tanah/lahan untuk lokasi pembangunan RSH semakin sulit dan mahal, serta pengenaan pajak BPHTB dan persyaratan KPR yang sulit dipenuhi oleh MBR berpengaruh terhadap pasar RSH.
- 4) Rendahnya kemampuan daya beli MBR untuk membeli/kredit RSH, yang disebabkan oleh keterbatasan penghasilan MBR, sehingga belum cukup untuk membeli/kredit RSH, uang muka KPR yang masih cukup tinggi (5%), suku bunga KPR juga masih tinggi (5% per tahun), pembatasan jangka waktu kredit, pajak BPHTB masih tinggi (5%), persyaratan KPR bersubsidi sulit untuk direalisasi MBR, dan belum adanya akses Bank atau lembaga penjamin bagi MBR yang mempunyai penghasilan tidak tetap, berakibat tidak diloloskannya permohonan KPR oleh Bank pelaksana.
- 5) Belum adanya kajian yang membahas terkait kebijakan pembangunan rumah sederhana yang tepat. Kebijakan yang tepat dapat mendorong minat developer untuk membangun RSH dan mengakomodir kemampuan daya beli masyarakat berpenghasilan rendah.

1.4 Perumusan Masalah

Berdasarkan hasil identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

- 1) Mengapa pembangunan RSH realisasinya tidak sesuai target dan mengapa kebijakan subsidi RSH yang diperuntukkan bagi MBR penyerapannya tidak tepat sasaran?

- 2) Mengapa kemampuan daya beli MBR rendah, sehingga belum mampu membeli/kredit rumah sederhana. Dan seberapa kemampuan MBR untuk membeli RSH yang diinginkan ?
- 3) Mengapa minat *developer* untuk membangun RSH masih rendah, sehingga realisasi pembangunan RSH tidak sesuai target ?
- 4) Berapakah biaya yang diperlukan oleh *developer* untuk membangun RSH yang sesuai dengan ketentuan pemerintah, dan berapakah biaya pembangunan RSH yang sesuai dengan kemampuan daya beli MBR ?
- 5) Seperti apakah rumusan pengembangan kebijakan pembangunan rumah sederhana yang tepat, sehingga mendorong minat *developer* membangun RSH untuk memenuhi kebutuhan dan daya beli masyarakat berpenghasilan rendah ?

1.5 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.5.1 Maksud Penelitian

Maksud dilakukan penelitian ini adalah untuk merumuskan pengembangan kebijakan subsidi pembangunan RSH yang tepat, agar mendorong minat *developer* untuk membangun dan menyediakan RSH layak huni serta untuk memenuhi kebutuhan daya beli masyarakat berpenghasilan rendah, sehingga diharapkan pelaksanaan kebijakan subsidi pembangunan rumah sederhana realisasinya sesuai target, dan hasilnya benar-benar bisa dinikmati oleh MBR sebagai penerima subsidi.

1.5.2 Tujuan Penelitian

Sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah :

- 1) Mengidentifikasi penyebab pembangunan RSH tidak sesuai target.
- 2) Menganalisis kemampuan daya beli MBR untuk membeli/kredit RSH.
- 3) Menganalisis rendahnya minat *developer* untuk membangun RSH.
- 4) Menganalisis estimasi biaya pembangunan rumah sederhana layak huni yang dilakukan oleh *developer*.
- 5) Merumuskan pengembangan kebijakan pembangunan rumah sederhana yang tepat agar mendorong minat *developer* untuk membangun RSH dan meningkatkan daya beli MBR untuk membeli/kredit rumah.

1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah:

- 1) Memberikan pemahaman terhadap berbagai penyebab permasalahan pemenuhan kebutuhan rumah sederhana bagi MBR.
- 2) Memberikan acuan/pedoman kepada *developer* sebagai dasar pelaksanaan pembangunan rumah sederhana layak huni, dengan harga yang terjangkau oleh daya beli MBR.
- 3) Memberikan masukan kepada pemerintah di dalam menyusun rumusan pengembangan kebijakan subsidi pembangunan RSH layak huni yang tepat.

1.7 Pembatasan Masalah

Lingkup kajian pada penelitian ini dibatasi oleh hal-hal sebagai berikut:

- 1) MBR yang diteliti adalah masyarakat berpenghasilan rendah yang berkedudukan di wilayah Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat.
- 2) Subsidi dalam penelitian ini adalah subsidi Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Sejahtera Tapak/Rumah Sederhana layak huni dengan dukungan FLPP, yang diberikan oleh pemerintah kepada MBR.

1.8 Sistematika Penulisan

- 1) Bab I Pendahuluan

Bab ini akan menguraikan tentang latar belakang masalah, identifikasi masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, pembatasan masalah dan sistematika penulisan.

- 2) Bab II Kajian Pustaka dan Kerangka Pikir

Bab ini berisi tentang kajian teori dan keilmuan mengenai subsidi perumahan, rumah sederhana layak huni, masyarakat berpenghasilan rendah, perilaku masyarakat berpenghasilan rendah, *developer*, persyaratan KPR-FLPP bagi MBR, gambaran *cash flow* pihak-pihak yang berkepentingan, gambaran permasalahan secara umum, penelitian terdahulu dan kerangka berpikir.

- 3) Bab III Metode Penelitian

Dalam bab ini berisi tentang metode penelitian, tempat dan waktu penelitian, tahapan penelitian, teknik dan analisis data, dan jadwal penelitian.

4) Bab IV. Pengolahan Data dan Analisis

Bab ini berisi tentang hasil pengumpulan data, untuk selanjutnya data tersebut diolah dan dianalisa dengan menggunakan analisis RCA, SWOT dan kemudian hasil penelitian divalidasi dengan metode FGD.

5) Bab V Evaluasi dan Pembahasan

bab ini berisi tentang evaluasi terhadap hasil analisis subsidi rumah sederhana yang diperoleh dari bab sebelumnya, kemudian dikembangkan menjadi rumusan kebijakan, mengenai kebijakan subsidi dan pembangunan rumah sederhana layak huni yang tepat.

6) Bab VI Kesimpulan dan Saran

Bab ini berisi tentang kesimpulan, implementasi hasil penelitian, saran atau rekomendasi yang bisa dikembangkan untuk penelitian selanjutnya.