

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Kerangka Teori

2.1.1 Kebijakan Publik : Program Perumahan

Kebijakan publik merupakan suatu aktivitas yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebijakan dibuat secara sengaja untuk mencapai tujuan tertentu dan memiliki komponen penting seperti tujuan kebijakan, masalah, tuntutan (*demand*), serta dampak atau *outcomes* (Handoyo, 2012). Salah satu masalah yang dihadapi Pemerintah saat ini yaitu masih tingginya angka *backlog* perumahan, hal tersebut menjadi dasar Pemerintah dalam merumuskan kebijakan untuk mengurangi *backlog* perumahan dengan memenuhi kebutuhan rumah. Kebijakan tersebut diimplementasikan Pemerintah dalam suatu program pembiayaan perumahan bagi masyarakat.

Kebutuhan akan perumahan memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Kebutuhan akan rumah terpenuhi menunjukkan tingkat kesejahteraan masyarakat. Bagi MBR, memenuhi kebutuhan rumah merupakan sesuatu yang sulit diperoleh yang dipengaruhi berbagai faktor, salah satunya peningkatan ketersediaan rumah semakin berkembang dan menjadi sesuatu yang dianggap mewah (Prastiyo, Noer, & Verinita, 2022). Oleh sebab itu, salah satu

prioritas Pemerintah saat ini yaitu menyediakan rumah yang layak huni dan terjangkau khususnya bagi MBR dengan mengupayakan penyediaan rumah subsidi. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang menyatakan bahwa rumah merupakan kebutuhan dasar bagi setiap orang atau warga negara, dan negara bertanggung jawab untuk memastikan setiap orang menghuni rumah yang layak dan terjangkau. Oleh karena itu program penyediaan perumahan subsidi bagi MBR menjadi sangat penting mengingat *backlog* perumahan merupakan masalah utama bidang perumahan dan permukiman di Indonesia.

Subsidi secara ekonomi bertujuan untuk menurunkan harga atau meningkatkan keluaran (output). Pemberian subsidi kepada konsumen atau masyarakat pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi negara (Parmadi, 2018). Program perumahan terjangkau merupakan program yang telah menjadi agenda Pemerintah di berbagai negara untuk meningkatkan kondisi hidup masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) (Lin, Zhang, & Geertman, 2015). Untuk mendukung penyediaan rumah subsidi bagi MBR, Pemerintah menetapkan kebijakan dan inisiatif perumahan meliputi hal-hal sebagai berikut :

- 1) Kebijakan dan target perumahan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).
- 2) Pendanaan dari APBN untuk mendanai beberapa program utama Pemerintah.
- 3) Pelaksanaan Program Sejuta Rumah (PSR).

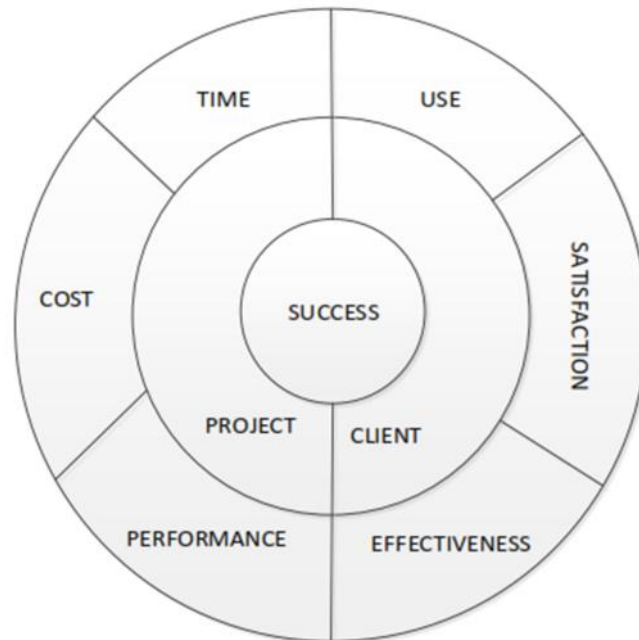
2.1.2 Konsep Keberhasilan Suatu Proyek

Dalam menilai keberhasilan dari implementasi kebijakan publik dalam suatu program dapat dilakukan dengan menggabungkan beberapa kriteria. Menurut Pinto dan Slevin (1988), sebuah proyek umumnya dianggap berhasil diimplementasikan jika memenuhi aspek dasar sebagai berikut :

1. Sesuai dengan jadwal atau waktu yang ditentukan,
2. Sesuai anggaran,
3. Mencapai tujuan awal yang telah ditetapkan (efektif),
4. Diterima dan digunakan oleh pengguna yang menjadi tujuan dari proyek.

Keempat aspek tersebut digambarkan dalam model untuk menilai keberhasilan suatu proyek, dapat dinilai dari 2 (dua) sisi yaitu proyek dan klien (penerima manfaat). Kesuksesan suatu proyek dapat diukur melalui pencapaian tujuan proyek, yang dinilai berdasarkan kriteria biaya, waktu, dan kinerja. Kesuksesan proyek tidak hanya tercermin dalam pencapaian tujuan teknis, tetapi juga harus diterima dengan baik oleh penerima manfaat. Hal ini dapat dinilai melalui kriteria penggunaan, tingkat kepuasan, dan efektivitas proyek (Mukhtar & Amirudin, 2016). Hal tersebut dapat digambarkan pada gambar II.1 sebagai berikut :

Gambar II.1 Model of project success criteria Pinto and Slevin



Sumber : Mukhtar dan Amirudin (2016)

Disamping itu terdapat faktor kritis penentu keberhasilan suatu proyek (Pinto & Slevin). Faktor penentu tersebut dapat terdiri dari sebagai berikut:

- 1) Misi proyek: tujuan awal yang jelas dan terarah.
- 2) Dukungan manajemen puncak: kesediaan manajemen puncak untuk menyediakan sumber daya dan otoritas yang diperlukan untuk keberhasilan proyek.
- 3) Jadwal/rencana proyek: jadwal dan langkah-langkah dalam implementasi proyek.
- 4) Konsultasi dengan klien: komunikasi, konsultasi, dan mendengarkan secara aktif semua pihak yang terkena dampak.

- 5) Personal/rekrutmen: perekrutan, seleksi, dan pelatihan personil yang diperlukan untuk tim proyek.
- 6) Tugas teknis: ketersediaan teknologi dan keahlian yang dibutuhkan untuk mencapai langkah-langkah tindakan teknis yang spesifik.
- 7) Penerimaan dari klien: penerimaan dari pihak pengguna.
- 8) Pemantauan dan umpan balik: penyediaan informasi pengendalian yang komprehensif secara tepat waktu pada setiap tahap dalam proses implementasi.
- 9) Komunikasi: penyediaan data dan komunikasi bagi setiap pelaksana proyek
- 10) Pemecahan masalah: kemampuan untuk menangani krisis yang tak terduga dan penyimpangan dari rencana.

2.1.3 Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)

Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) merupakan kelompok masyarakat yang rentan terhadap masalah perumahan, karena keterbatasan daya beli mereka membuat sulit untuk membeli atau menyewa rumah yang layak huni. (Ratnasari, 2021). Selain itu, keterampilan masyarakat usia produktif yang terbatas, serta persaingan yang ketat di antara penduduk untuk mendapatkan pekerjaan menjadi alasan terbentuknya MBR. Hal tersebut menjadi perhatian Pemerintah khususnya dalam hal pemenuhan kebutuhan hunian.

Pemerintah Indonesia telah menetapkan berbagai kebijakan dan program untuk membantu MBR dalam memperoleh perumahan yang layak huni, salah satunya dengan program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) yang memberikan subsidi bunga dan uang muka rendah untuk pembelian rumah oleh MBR (Adustriana, 2018). Besaran penghasilan MBR dan batasan luas lantai rumah

umum dan rumah swadaya yang dapat memperoleh bantuan subsidi dalam penyediaan perumahan Pemerintah ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 22 Tahun 2023, yang dapat dilihat pada tabel II.1 sebagai berikut

Tabel II. 1 Batasan Gaji MBR

Wilayah	Penghasilan Per Bulan Paling Banyak (Rp)		
	Umum		Satu Orang Untuk Peserta Tapera
	Tidak Kawin	Kawin	
Jawa, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Kepulauan Bangka Belitung, Kepulauan Riau, Maluku, Maluku Utara, Bali, NTT, NTB	7.000.000	8.000.000	8.000.000
Papua, Papua Barat, Papua Tengah, Papua Selatan, Papua Pegunungan, dan Papua Barat Daya	7.500.000	10.000.000	10.000.000

Sumber : Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 22 Tahun 2023.

Selanjutnya untuk luas lantai paling luas yang dapat memperoleh subsidi Pemerintah dalam pembiayaan perumahan yaitu :

- 1) 36 m² untuk pemilikan rumah umum dan satuan rumah susun; dan
- 2) 48 m² untuk pembangunan rumah swadaya.

2.1.4 Backlog Perumahan

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menjelaskan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia. Dalam upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif, lingkungan hidup yang baik dan sehat memiliki peran yang sangat strategis dalam pembentukan

watak dan kepribadian bangsa. Oleh karena itu, Pemerintah berkomitmen dalam memenuhi hak warga negara atas hunian yang layak. Namun seiring dengan pertumbuhan penduduk yang pesat mengakibatkan kebutuhan akan rumah semakin sulit terpenuhi (Kusumastuti, 2015).

Saat ini Pemerintah harus menghadapi dualisme dalam pengadaan perumahan swadaya di Indonesia. Dimana tercatat 800.000 keluarga baru tumbuh setiap tahun, yang berarti 800.000 rumah baru diperlukan setiap tahun. Hal tersebut tidak diimbangi dengan pertumbuhan rata-rata rumah yaitu 200.000 unit per tahun di Indonesia (Putra & Manaf, 2014). Kesenjangan tersebut menimbulkan masalah yang harus dihadapi Pemerintah dan dikenal dengan istilah *backlog* perumahan. *Backlog* perumahan merupakan gap antara jumlah rumah yang ada, dimana permasalahan *backlog* perumahan tidak semata-mata berkaitan dengan jumlah rumah yang telah dibangun, hal lebih penting yaitu berkaitan dengan seberapa layak rumah itu, terutama bagi orang-orang berpenghasilan rendah (Mujaddid, 2021). Adapun *backlog* perumahan menjadi salah satu indikator yang digunakan Pemerintah dalam mengukur dan mengatasi kebutuhan akan perumahan yang layak bagi masyarakat.

2.1.5 Pembiayaan Perumahan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dijelaskan bahwa pembiayaan merupakan setiap pembayaran yang harus dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali untuk penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, baik yang berasal dari dana masyarakat, tabungan perumahan, atau sumber dana lainnya.

Pembiayaan perumahan di Indonesia di rancang dengan mekanisme dan proses yang melibatkan berbagai pelaku dalam mengalirkan dana dari pihak pemilik dana (investor) ke pihak yang membutuhkan dana untuk membangun atau membeli rumah (Direktorat Jenderal Pembiayaan Perumahan, Kementerian PUPR).

2.1.5.1 Dana Tapera

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2016, Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) adalah program penyimpanan dana jangka panjang yang digunakan untuk pembiayaan perumahan, khususnya untuk MBR. Adapun tujuan dari Tapera yaitu untuk menghimpun dan menyediakan dana murah jangka panjang yang berkelanjutan untuk pembiayaan perumahan dalam rangka memenuhi kebutuhan rumah yang layak dan terjangkau bagi peserta.

Dalam melaksanakan undang-undang tersebut, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2020 mengenai penyelenggaraan BP Tapera. Dimana kegiatan BP Tapera meliputi antara lain yaitu kegiatan penyerahan, pemupukan dan pemanfaatan. Tapera dibentuk untuk menyempurnakan program yang ada sebelumnya yaitu Bapertarum-PNS, yang fungsinya kurang optimal. Bapertarum-PNS memiliki konsep yang bagus, yakni pembiayaan perumahan yang berasal dari partisipasi tabungan masyarakat, sehingga tidak hanya bergantung pada subsidi Pemerintah (Putra, Fahmi, & Taruc, 2019)

2.1.5.2 Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP)

Permasalahan yang dihadapi Pemerintah dengan peningkatan populasi, minimnya daya beli masyarakat, serta tingkat inflasi yang semakin meningkat setiap tahun membuat Pemerintah melahirkan kebijakan dengan menghadirkan

program KPR FLPP (Mangeswuri, 2016). FLPP telah dilaksanakan sejak tahun 2010, dimana program ini memberikan subsidi KPR dengan suku bunga tetap sebesar 5% p.a. atau bantuan uang muka untuk memudahkan akses masyarakat terhadap pembiayaan perumahan, dan dirancang untuk mendukung kepemilikan rumah dalam upaya menangani *backlog* perumahan secara kuantitatif melalui pembiayaan KPR yang terjangkau.

Dana FLPP merupakan dana bergulir yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), yang bertujuan untuk memberikan pembiayaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Program ini memberikan subsidi suku bunga atau bantuan uang muka untuk memudahkan akses masyarakat terhadap pembiayaan perumahan, dan diharapkan dapat mengatasi *backlog* perumahan di Indonesia.

2.2 Penelitian Terdahulu

2.2.1 Kriteria Keberhasilan

Berdasarkan studi yang dilakukan di Nigeria untuk menentukan kriteria keberhasilan dari proyek perumahan, ditetapkan sepuluh kriteria yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan proyek perumahan rakyat di negara-negara berkembang. Kriteria ini telah diklasifikasikan menjadi dua kelompok. Kelompok pertama mengukur keberhasilan manajemen proyek, dan terdiri dari kepuasan klien, proyek selesai tepat waktu, sesuai dengan standar kualitas yang ditentukan, tidak adanya perselisihan/konflik, keamanan (proyek selesai dengan tingkat kecelakaan yang rendah) dan proyek selesai dengan biaya yang sesuai dengan anggaran. Kelompok kedua mengukur keberhasilan produk perumahan

rakyat dan terdiri dari pemenuhan tujuan proyek, kepuasan pengguna akhir, dampak lingkungan dan estetika atau penampilan yang menarik dari unit perumahan. (Mukhtar & Amirudin, 2016)

Kriteria keberhasilan merupakan hal unik dan tidak dapat digeneralisasi, dari hasil penelitian di Ghana mengungkapkan bahwa responden masih menganggap pentingnya biaya, waktu dan kualitas. Selain itu dapat disimpulkan bahwa, kriteria keberhasilan yang baru dan muncul seperti 'Langkah-langkah kesehatan dan keselamatan di dalam unit rumah individu harus tinggi dan meningkatkan penggunaan dan aktivitas penghuni', 'Kepuasan Klien/Pengguna secara keseluruhan harus tinggi dan mudah digunakan' dan 'Secara keseluruhan lingkungan dari skema dan unit rumah individu harus minimal dan lebih meningkatkan lingkungan' yang dipandang sebagai kriteria utama dalam pengukuran keberhasilan skema perumahan umum di Ghana (Adinyira, Botchway, & Kwofie, 2012)

2.2.2 Kendala dan Keterbatasan

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh (Padojinog & P. Yap, 2020) *backlog* rumah di Filipina terus mengalami peningkatan, dimana pada tahun 2018 *backlog* rumah mencapai 5,7 juta unit. Dari data tahun 2001-2018, *backlog* rumah di Filipina secara konsisten didominasi oleh masyarakat ekonomi lemah, dimana *supply* rumah tidak mencukupi kebutuhan yang diperkirakan terus bertambah hingga mencapai 5,7 juta unit. Sedangkan segmen perumahan menengah (dengan harga rumah berkisar 3-6 juta peso Filipina), terdapat surplus *supply* sebanyak 377 ribu unit rumah. Sejak tahun 1990 sampai sekitar 1997, Pemerintah Filipina telah meluncurkan berbagai program pembiayaan perumahan melalui *National Shelter*

Program, yang memberikan pembiayaan perumahan jangka panjang dengan tingkat suku bunga rendah, tetapi program ini tidak berhasil dikarenakan tingginya tingkat gagal bayar kredit perumahan, kurang optimalnya upaya penagihan tunggakan kredit dan buruknya kualitas kredit perumahan. Sedangkan di Ukraina keberhasilan penerapan kebijakan perumahan terjangkau di nilai dengan beberapa indikator yang mengalami tren berlawanan dimana pada tahun 2012 efektivitas dalam penyediaan perumahan berada di angka 42,86% menjadi 14,29% di tahun 2015. Penurunan efektivitas perumahan di Ukraina disebabkan oleh masalah utama yaitu pembangunan yang ada dinilai tidak memberikan solusi dalam masalah perumahan bagi masyarakat yang lebih membutuhkan (Omelchuk, 2018)

Di Indonesia, data Kementerian PUPR menunjukkan bahwa pada tahun 2022 *backlog* kepemilikan rumah mencapai 11 juta unit rumah dan *backlog* keterhunian rumah mencapai 7,6 juta unit rumah. Dari *backlog* kepemilikan rumah sebesar 11 juta rumah, 33% *backlog* berasal dari Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dan 60% *backlog* berasal dari masyarakat miskin, yang mana keduanya merupakan segmen MBR informal. Atas hal tersebut dijelaskan dalam buku bagian kebijakan dan praktek Pembangunan perumahan sejumlah negara di Asia-Pasifik (Suparwoko, 2013), Pemerintah Indonesia juga sudah menyediakan program bantuan perumahan untuk MBR dan dikenal dengan KPR bersubsidi. Selain itu, dijelaskan pula kendala dan tantangan penyediaan perumahan di beberapa negara, antara lain :

- 1) Di India, lembaga-lembaga sektor publik seperti Dewan Perumahan dan Korporasi Kota telah membangun rumah bagi masyarakat miskin. Namun,

pasokan rumah telah ditolak untuk segmen tersebut selama bertahun-tahun. Sektor swasta enggan membangun rumah murah untuk orang miskin karena harga tanah naik. Sehingga masyarakat miskin menghadapi dua hambatan utama dalam mendapatkan pembiayaan perumahan dari lembaga keuangan di sektor formal. Pertama, status kepemilikan tanah yang tidak jelas dan kedua, sertifikat tanah yang tidak ada.

- 2) Di Mongolia, sistem pembiayaan perumahan yang berbasis pasar dan berkelanjutan dibangun oleh Proyek Perumahan Sektor Keuangan. Namun, tidak dapat memenuhi kebutuhan pinjaman rumah tangga kelas menengah dan bawah secara keseluruhan. Sebagian besar keluarga berpenghasilan rendah dengan penghasilan bulanan kurang dari MNT 500.000 tidak dapat membayar pinjaman hipotek dari bank komersial.
- 3) Di Srilanka, selain tidak memiliki akses yang memadai terhadap kepemilikan tanah, masyarakat yang tinggal di daerah perkotaan Srilanka tidak dapat memanfaatkan sumber daya keuangan yang tersedia. Sebaliknya, lembaga pemberi pinjaman menghadapi tantangan utama, yaitu penurunan margin keuntungan.
- 4) Di Pakistan, Pemerintah Pakistan merencanakan untuk membangun 1 (satu) juta rumah setiap tahun. Setiap pegawai Pemerintah dan pensiunan menerima apartemen dari program ini. Untuk membuat perumahan menjadi mudah terjangkau untuk semua orang, maka Pemerintah berusaha menyediakan program perumahan yang pro masyarakat miskin. Namun, dalam implementasi

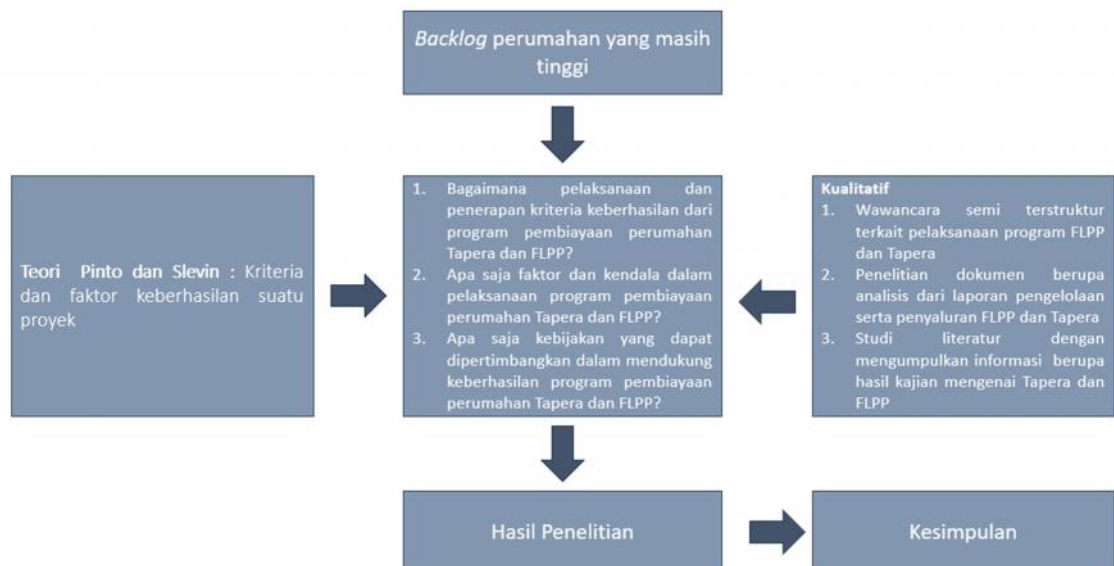
nyata hal tersebut masih jauh dari tujuan dan rencana perumahan yang diumumkan oleh Pemerintah.

- 5) Di Thailand, Program BEA ditujukan untuk rumah tangga dengan pendapatan bulanan sebesar THB 15.000 atau kurang. Namun, Pemerintah melakukan kesalahan dalam memperkirakan kebutuhan dan menentukan siapa yang memenuhi syarat, karena Pemerintah Thailand hingga saat ini belum menetapkan batas penghasilan rendah. Selain itu dalam pelaksanaan Program Baan Eua-Arthorn (BEA), banyak pembeli tidak bisa mendapatkan akses untuk pembiayaan perumahan karena kurangnya kredit.

2.3 Kerangka Pemikiran

Pembahasan dalam penelitian ini akan disusun berdasarkan kerangka berpikir sesuai dengan ilustrasi pada gambar II.2 sebagai berikut :

Gambar II.2 Kerangka Berpikir Penelitian



Sumber : Diolah Penulis