

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Negara merupakan suatu organisasi yang memiliki kekuasaan tertinggi untuk memiliki wewenang yang mencakup seluruh kehidupan masyarakat. Negara memiliki kekuasaan untuk mewujudkan cita-cita serta kepentingan rakyatnya sebagai tujuan nasional. Sebagai negara yang berdaulat, tujuan negara sendiri terdapat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea IV, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Hakekatnya Pembangunan merupakan proses perubahan yang dilakukan secara terencana, terus menerus dari satu situasi ke situasi lainnya untuk menuju keadaan yang lebih baik lagi berdasarkan norma-norma tertentu. Pembangunan merupakan salah satu wujud nyata pemerintah untuk mewujudkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Menurut Siagian dan Kartasasmita dalam Hardjanto (2011:5) menjelaskan makna dari Pembangunan:

“Pembangunan menurut Siagian (1994) diartikan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*national building*). Sedangkan menurut Kartasasmita (1994) memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu sebagai suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”

Hal tersebut sama dengan apa yang disampaikan oleh ahli lain yaitu Bryant dan White dalam Hardjanto (2011:5) menyebutkan bahwa ada lima implikasi utama dalam pembangunan, yaitu:

1. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan optimal manusia, baik individu maupun kelompok (*capacity*),
2. Pembangunan berarti mendorong tumbuhnya kebersamaan dan pemerataan sistem nilai dan kesejahteraan (*equity*),
3. Pembangunan berarti menaruh kepercayaan kepada masyarakat untuk membangun dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan yang ada padanya. Kepercayaan ini dinyatakan dalam bentuk kesepakatan yang sama, kebebasan memilih, dan kekuasaan untuk memutuskan (*empowerment*),
4. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan untuk membangun secara mandiri (*sustainability*), dan
5. Pembangunan berarti mengurangi ketergantungan negara yang satu terhadap negara yang lain dengan menciptakan hubungan saling menguntungkan (*simbiosis mutualis*) dan saling menghormati (*interdependensi*).

Dalam hal pembangunan khususnya dibidang perumahan dan permukiman, masyarakat berperan aktif dalam program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS), sedangkan pemerintah memiliki kewajiban untuk mengarahkannya guna untuk mewujudkan pembangunan nasional sebagai pelaku utama. Perumahan dan permukiman menjadi kebutuhan dasar manusia. Selain itu, perumahan dan permukiman sebagai tempat pengembangan sumber daya manusia dan juga dapat memberikan kontribusi bagi pertumbuhan ekonomi melalui sektor industri perumahan sebagai penyedia lapangan pekerjaan yang besar.

Sebagaimana diamanatkan dalam pasal 28H ayat (1) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, bahwa setiap orang berhak untuk hidup sejahtera dan memperoleh tempat tinggal dan lingkungan hidup yang baik. Namun, meskipun dengan adanya Undang-Undang, kebutuhan akan adanya rumah belum 100%

terpenuhi dengan baik, setidaknya 20% rumah tangga di Indonesia pada tahun 2015 yang tidak memiliki rumah yang tidak berstatus kepemilikan sendiri. Berikut ini adalah data persentase rumah tangga menurut status kepemilikan rumah yang ada di Indonesia pada tahun 2015:

Tabel 1.1 Presentase Rumah Tangga menurut Status Penguasaan Bangunan Tempat Tinggal di Indonesia

<b>Tahun</b>	<b>Milik Sendiri</b>	<b>Kontrak/Sewa</b>	<b>Lainnya</b>	<b>Total</b>
2009	79,36	8,88	11,76	100
2010	78,00	10,32	11,68	100
2011	79,22	8,49	12,29	100
2012	80,89	7,88	11,23	100
2013	80,08	8,06	11,86	100
2014	79,77	8,37	11,86	100
2015	82,63	8,08	9,29	100

*Sumber : Badan Pusat Statistik, 2016*

Berdasarkan tabel diatas dapat disimpulkan bahwa selain adanya permasalahan kepemilikan rumah. Pada kenyataanya sebagian keluarga di Indonesia yang memiliki status kepemilikan rumah sendiri masih banyak yang menempati rumah yang tidak layak huni. Rumah tidak layak huni merupakan rumah yang tidak memenuhi standar layak untuk dihuni yang mencakup luas, kualitas, dan lingkungan kesehatan. (*Sumber: Badan Pusat Statistik, 2016*)

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 8 Tahun 2008, kebijakan adalah arah atau tindakan yang diambil oleh pemerintah daerah untuk mencapai tujuan. Sedangkan program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk mencapai tujuan serta untuk memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.

Masalah rumah tidak layak huni yang dimiliki oleh MBR tentu membutuhkan sebuah kebijakan publik yang tepat. Hadirnya sebuah kebijakan publik untuk mengatasi masalah perumahan merupakan hal yang penting sebagaimana dikemukakan oleh Suharto (2009:33) menyatakan bahwa:

“Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang bersifat strategis atau garis besar yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya publik yang didalamnya termasuk bidang perumahan demi kepentingan rakyat banyak/warga negara. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh mereka yang memegang otoritas politik. Mereka harus menerima mandat dari publik.”

Adapun peraturan yang mengatur tentang permukiman yaitu UU No. 1

Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang menyatakan:

1. Bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia, dan yang mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif.
2. Bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau didalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan diseluruh wilayah Indonesia.
3. Bahwa pemerintah perlu lebih berperan dalam menyediakan dan memberikan kemudahan dan bantuan perumahan dan kawasan permukiman bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang berbasis kawasan serta keswadayaan masyarakat sehingga merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
4. Bahwa pertumbuhan dan pembangunan wilayah yang kurang memperhatikan keseimbangan bagi kepentingan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) mengakibatkan kesulitan masyarakat untuk memperoleh rumah yang layak dan terjangkau.

Sebagai upaya pemerintah untuk mengatasi permasalahan rumah tidak layak huni, Pemerintah Pusat melalui Kementerian Perumahan Rakyat (KEMENPERA) membuat suatu program inovasi yang berkaitan dalam bidang pembangunan. Program tersebut dinamakan dengan Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) yang lebih dikenal oleh masyarakat sebagai program bedah rumah yang telah diimplementasikan sejak Tahun 2013. Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 14 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang diketahui bahwa penerima bantuan Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya ini adalah masyarakat yang memiliki penghasilan rendah dan bukan tunawisma. Tujuan dibuatnya Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) yaitu untuk mensejahterahkan kehidupan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) agar mereka mampu meningkatkan kualitas rumahnya secara swadaya sehingga mereka dapat menghuni rumah yang layak huni pada lingkungan yang baik. Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan dari pemerintah untuk memperoleh rumah ataupun tempat tinggal yang layak huni.

Pada tahun 2006 program ini bernama Bantuan Stimulan Pembangunan Perumahan Swadaya (BSP2S) dan Peningkatan Kualitas perumahan (PKP), dimana program ini dalam naungan Kementerian Negara Perumahan Rakyat, sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 8 Tahun 2006, dalam upaya pencapaian sasaran peningkatan keswadayaan masyarakat berpenghasilan

rendah dalam menempati rumah dan lingkungan yang layak huni dan dalam rangka mendorong pemerintah Kabupaten atau Kota dalam memfasilitasi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) agar dapat memenuhi kebutuhan rumah dan lingkungan yang layak huni, pelaksanaan program tersebut melibatkan lembaga keuangan mikro/lembaga keuangan non bank (LKM/LKNB) dalam penyaluran, pencairan, dan pemanfaatan stimulan program tersebut.

Suatu program nasional yang dilaksanakan pada era otonomi daerah ini, pelaksanaan Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) yang didasarkan pada asas dekonsentrasi maka kewenangan pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota mencakup pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian sedangkan pendanaannya murni berasal dari APBD dan dapat juga mengalang dana dari perusahaan (*Social Corporate Responsibility*), BUMN, dan lainnya yang dapat menambah bantuan ataupun sasaran yang akan diberikan.

Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) yang kegiatannya dilakukan di Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia. Salah satunya yaitu di Provinsi Jawa Timur lebih tepatnya yaitu Kabupaten Jombang. Kabupaten Jombang merupakan salah satu Kabupaten yang memiliki hak dan memenuhi kriteria untuk mendapatkan Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) yang dilaksanakan oleh Kementerian Perumahan Rakyat (KEMENPERA). Kriteria tersebut yang dimaksudkan adalah penerima yang dikategorikan sebagai Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yang berhak menerima rumah ataupun tempat tinggal yang layak huni. Kabupaten Jombang memiliki jumlah rumah tidak layak huni dari Tahun 2009 sampai Tahun 2013

yang cukup banyak yaitu 1625 unit. Dengan adanya Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) dapat meminimalisir angka rumah tidak layak huni. Berikut data rumah tidak layak huni di Kabupaten Jombang:

Tabel 1.2 Jumlah Rumah Tidak Layak Huni di Kabupaten Jombang

No.	Uraian	Satuan	Tahun					
			2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.	Jumlah rumah tidak layak huni yang direhabilitasi melalui APBD	unit	n.a.	400	190	616	125	321

*Sumber: RPJMD 2009-2013 Kabupaten Jombang*

Sesuai dengan RPJMD Tahun 2009-2013, Pemerintah Kabupaten Jombang menargetkan terwujudnya perumahan yang layak huni bagi masyarakat kurang mampu sejumlah 2.500 unit pada tahun 2013. Prioritas dilakukan pada perbaikan rumah tidak layak huni bagi masyarakat yang kurang mampu. Pada tahun 2012, jumlah rumah tidak layak huni yang dilakukan rehabilitasi melalui dana APBD adalah 125 unit, sedangkan dari dana APBN melalui Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) adalah 839 unit. Dari target rehabilitasi rumah tidak layak huni tahun 2013 sebesar 500 unit yang berhasil direalisasikan adalah sebanyak 321 unit. (*Sumber: RKPD 2015 Kabupaten Jombang*)

Sedangkan yang mendapatkan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya dari Tahun 2013-2015 berdasarkan data sebagai berikut:

Tabel 1.3 Data Penerima BSPS dari Tahun 2013-2015

No.	Tahun	Jumlah Penerima Dana	Jumlah Anggaran
1.	2013	321 unit rumah	Rp. 4,815 Milyar
2.	2014	746 unit rumah	Rp. 11,190 Milyar
3.	2015	80 unit rumah	Rp. 1,200 Milyar
4.	2016	142 unit rumah	Rp. 2,130 Milyar

*Sumber: Satuan Kerja Penyediaan Perumahan Provinsi Jawa Timur, 2016*

Berdasarkan Tabel diatas diketahui bahwa setiap tahunnya jumlah penerima Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) di Kabupaten Jombang tidak menentu. Dilihat dari Tahun 2013 ke tahun 2014 jumlah penerima bertambah sangat banyak yaitu 746 unit rumah, jumlah tersebut melebihi 50% dari jumlah penerima pada tahun 2013 yang berjumlah 321 unit rumah. Sedangkan dari tahun 2014 ke tahun 2015 menurun drastis dan hanya berjumlah 80 unit rumah saja. Dan tahun 2016 ini yang mendapatkan bantuan sebanyak 142 unit rumah. Setiap unit rumah mendapatkan bantuan sebesar Rp 15juta, jumlah penerima bantuan terebut terkadang meningkat dan terkadang pula menurun sangat drastis dikarenakan jumlah rumah yang tidak layak huni semakin banyak dan setiap tahunnya yang mendapatkan bantuan beda Kecamatan, jadi tidak bisa diukur disetiap tahunnya.

Salah satu kecamatan yang menerima bantuan Program Stimulan Perumahan Swadaya adalah Kecamatan Kudu. Jumlah penerima bantuan Program Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) di Kecamatan Kudu Kabupaten Jombang pada Tahun 2016 sebanyak 142 KK. Peneliti mengambil Kecamatan Kudu sebagai objek penelitian karena Kecamatan ini baru saja pelaksanaannya terselasaikan dan jumlah yang penerima bantuan stimulan juga cukup banyak.. Berikut tabel jumlah penerima bantuan Program Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) di Kecamatan Kudu Kabupaten Jombang.

Tabel 1.4 Jumlah Penerima Bantuan di Kecamatan Kudu

No.	Nama Desa	Jumlah KK
1.	Tapen	41
2.	Kudubanjari	60
3.	Randuwatang	41
Jumlah		142

Sumber : Satuan Kerja Penyediaan Perumahan Provinsi Jawa timur, 2016



Berdasarkan tabel diatas diketahui bahwa hanya ada tiga desa yang menerima Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya. Di Desa Tapen terdapat 41 KK, di Desa Kudubanjari terdapat 60 KK, dan di Desa Randuwatang terdapat 41 KK. Masing-masing KK tersebut mendapatkan dana Rp. 15 juta yang dipergunakan untuk perbaikan atau pembangunan rumah. Dan biaya yang dikeluarkan bagi penerima bantuan di Kecamatan Kudu dalam pelaksanaan Program Bantuan sebesar Rp. 2,130 Milyar. (*Sumber: Satuan Kerja Penyediaan Perumahan Provinsi Jawa Timur, 2016*)

Menurut hasil wawancara kepada beberapa informan, terkait dengan Implementasi Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya di Kecamatan Kudu Kabupaten Jombang masih terdapat beberapa hal yang tidak sesuai dengan pedoman yang diberikan oleh pemerintah. Beberapa permasalahan tersebut sebagai berikut. *Pertama*, terkait Sumber Daya Manusia. *Kedua*, kurang adanya pengawasan dalam pelaksanaan program. *Ketiga*, Ketepatan Sasaran dalam memberikan bantuan Dinas Perumahan dan Permukiman tidak memiliki data Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) sehingga kurangnya pemerataan bantuan yang disalurkan.

Selanjutnya untuk mengevaluasi masalah yang ada, peneliti menggunakan model implementasi Charles O. Jones (1991), ditentukan bahwa pelaksanaan suatu kebijakan berdasarkan urutan yaitu organisasi, interpretasi, dan aplikasi/penerapan. Bahwa pada dasarnya Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yang memiliki rumah tidak layak huni tidak semuanya mendapatkan bantuan, dan itu merupakan salah satu faktor penghambat dari pelaksanaan

program ini. Melalui teori ini dapat dijelaskan antara teori dan gab yang terjadi dilapangan selama pelaksanaan program.

Berdasarkan paparan latar belakang diatas, terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaan Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya di Kecamatan Kudu Kabupaten Jombang maka peneliti mempunyai keinginan untuk meneliti lebih lanjut sebagai bahan penelitian skripsi dengan judul **“Implementasi Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kecamatan Kudu Kabupaten Jombang (Studi pada Dinas Perumahan dan Permukiman Kabupaten Jombang)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kecamatan Kudu Kabupaten Jombang?
2. Apa sajakah faktor-faktor pendukung dan penghambat Pemerintahan Daerah dalam mengimplementasikan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kecamatan Kudu Kabupaten Jombang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mendiskripsikan, dan menganalisis tentang Implementasi Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kecamatan Kudu Kabupaten Jombang.
2. Untuk mengetahui, mendiskripsikan, dan menganalisis tentang faktor faktor pendukung dan penghambat Pemerintahan Daerah dalam mengimplementasikan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kecamatan Kudu Kabupaten Jombang.

### **D. Kontribusi Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara akademik maupun praktis :

1. Secara Akademis

Memberikan manfaat untuk memperkaya kajian keilmuan, khususnya di bidang Ilmu Administrasi Publik. Selain itu, sebagai pemahaman dan pembelajaran bagi peneliti maupun mahasiswa lainnya dalam mencermati pelaksanaan program pemerintah untuk melakukan penelitian secara lebih mendalam lagi dikemudian hari mengenai Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) di Kecamatan Kudu Kabupaten Jombang.

## 2. Secara Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan pemaparan dan menganalisis implementasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kecamatan Kudu Kabupaten Jombang. Selain itu menjadi bahan masukan dan kontribusi yang positif bagi pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan publik, terutama kebijakan yang terkait dalam bidang pembangunan.

## **E. Sistematika Pembahasan**

Penulisan proposal skripsi ini disajikan dalam tiga bab, masing-masing bab memberikan pokok bahasan yang saling terkait dan tersusun secara sistematis sebagai berikut :

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini dijelaskan mengenai bagaimana latar belakang dilakukannya penelitian, menyusun rumusan masalah, tujuan dari penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika penelitian

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menjelaskan tentang teori-teori yang digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan penelitian. Teori yang digunakan antara lain mengenai Administrasi Publik,

Kebijakan Publik, Implementasi Program, Bantuan Stimulan Perubahan Swadaya (BSPS), dan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini menguraikan metode penelitian yang dipakai oleh penulis dalam mengumpulkan data penelitian. Terdiri dari jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data.

**BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini mendeskripsikan tentang wilayah penelitian dengan mengemukakan data yang diperoleh dari lokasi penelitian, gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data dan interpretasi data.

**BAB V : PENUTUP**

Bab ini berisi beberapa kesimpulan yang diperoleh dari pembahasan dan hasil selama penelitian serta akan menguraikan saran-saran yang sesuai dengan kesimpulan yang dicapai.