

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembangunan pada hakikatnya merupakan cara untuk meningkatkan kualitas hidup dari suatu daerah demi tercapainya kehidupan yang sejahtera. Pembangunan merupakan upaya untuk pemenuhan kebutuhan dasar manusia, baik secara individual maupun kelompok, dengan cara yang tidak menimbulkan kerusakan, baik terhadap kehidupan sosial maupun lingkungan alam. Guna menciptakan dan membentuk sumber daya manusia yang produktif maka, pembangunan sangat diperlukan sehingga beresensi adanya perubahan dapat terjadi dalam kehidupan masyarakat. Pembangunan yang diinginkan oleh masyarakat pada dasarnya adalah terpenuhinya semua kebutuhan hidup, namun tidak semua masyarakat dapat memenuhi kebutuhan hidupnya, hal seperti ini identik dengan kemiskinan. Berhubungan dengan administrasi publik dimana pemerintah harus menyelenggarakan urusan publik untuk mencukupi kebutuhan masyarakat, oleh karena itu pemerintah harus mengupayakan permasakahan kemiskinan tersebut dimana kemiskinan merupakan salah satunya, menurut BPS dan Departemen Sosial (2002) merupakan ketidakmampuan individu dalam memahami kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak. Soemardjan (Sumodingrat 1999:81) menjelaskan adanya kemiskinan absolut yaitu suatu

kondisi dimana tingkat pendapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan.

Kondisi seperti ini yang masih dirasakan oleh masyarakat di Indonesia, karena kemiskinan merupakan gambaran kehidupan diberbagai negara berkembang. Sebagaimana telah kita ketahui bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang sedang berkembang, yang mana kemiskinan cukup tinggi dirasakan oleh Indonesia. Masalah kemiskinan selalu menjadi hambatan dalam mewujudkan kehidupan yang lebih layak dan sejahtera, oleh karena itu masalah kemiskinan menjadi fokus utama disetiap daerah. Berdasarkan survey Badan Pusat Statistik (BPS) pada Maret 2016, jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 28,01 juta orang (10,86%). Dengan melihat jumlah penduduk miskin di Indonesia yang cukup besar, sehingga perlu penanganan yang serius dari semua pihak, baik pemerintah, dunia usaha maupun masyarakat.

Salah satu indikator yang sudah dijelaskan oleh Soemardjan diatas mengenai kemiskinan absolut yang salah satunya ditandai dengan ketidakmampuan pemenuhan papan atau ketidakmampuan masyarakat miskin untuk memenuhi rumah yang layak untuk dihuni karena kondisi perekonomian yang kurang baik, selain itu kemungkinan dari beberapa masyarakat miskin kurang memahami bagaimana wujud atau kriteria rumah layak huni sehingga merasa kesulitan untuk menentukan dan membangun model rumah yang dianggap layak untuk dihuni, karena bagi masyarakat miskin rumah hanya digunakan

sebagai tempat singgah tanpa memperhatikan kelayakan yang diukur dari segi fisik, mental maupun sosial. Sehubungan dengan hal tersebut masyarakat miskin yang tidak memperhatikan kondisi kelayakan rumah yang sedang dihuni tersebut beranggapan bahwa “yang penting bisa ditempati untuk berteduh dan tidur, dari pada tidak memiliki rumah sama sekali”. Ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan rumah layak huni tersebut sangat berbanding lurus dengan pendapatan dan pengetahuan tentang fungsi mengenai rumah layak huni itu sendiri, sehingga sangat dikhawatirkan akan berdampak pada keterlantaran anggota keluarga. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) untuk tahun 2016 jumlah rumah tidak layak huni (RTLH) mencapai 2,51 juta unit. Berdasarkan permasalahan tersebut, apabila permasalahan pemenuhan kebutuhan rumah layak huni tidak segera teratasi maka dapat berpotensi semakin bertambah permasalahan sosial yang muncul. Oleh karena itu, perlu adanya perhatian dari pemerintah terkait dengan masalah ini karena memiliki rumah yang layak merupakan hak pemenuhan dasar bagi rakyat Indonesia. Sebagaimana yang tertera dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 H hasil amandemen ke IV, dijelaskan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan” dengan begitu rumah adalah suatu hak dasar setiap rakyat Indonesia, maka setiap warga negara berhak untuk bertempat tinggal dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat, guna meningkatkan harkat,

martabat, mutu kehidupan dan taraf hidup serta perwujudan dalam pembentukan watak, karakter dan kepribadian.

Pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan telah membuat kebijakan untuk membantu masyarakat miskin dengan memberikan bantuan atau pembangunan secara berkelanjutan. Strategi tersebut untuk menekan angka kemiskinan yang ada di Indonesia dapat dilakukan berbagai macam upaya. Upaya tersebut sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan diwujudkan melalui program kebijakan berupa memberikan bantuan langsung secara tunai, bantuan fisik berupa barang atau melalui pemberdayaan masyarakat. Harapannya bantuan-bantuan yang diberikan dapat mempercepat penurunan angka kemiskinan. Melalui kebijakan penanggulangan kemiskina yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat telah banyak daerah yang membuat program-program, salah satunya adalah program pemberian bantuan perbaikan rumah tidak layak huni untuk masyarakat miskin yang sedang digagas oleh pemerintah Kabupaten Madiun.

Selaras dengan visi Kabupaten Madiun yaitu “Kabupaten Madiun Lebih Sejahtera Tahun 2018” maka diperlukan terobosan-terobosan strategis dan inovatif sebagai solusi guna menurunkan jumlah rumah tidak layak huni. Oleh karena itu Kabupaten Madiun melaksanakan kebijakan tersebut melalui program perbaikan RTLH sebagai upaya untuk membantu masyarakat miskin yang ada di Kabupaten Madiun untuk mendapatkan rumah yang layak. Dasar

hal tersebut dikarenakan sebagian besar masyarakat miskin di Kabupaten Madiun masih menempati rumah tinggal yang jauh dari kriteria rumah sehat dan layak sehingga berdampak pada penurunan kualitas hidup. Berdasarkan data base perkembangan RTLH Bappeda Kabupaten Madiun tahun 2012-2016 tersisa 1.391 unit. Data tersebut diuraikan sebagai berikut:

**Tabel 1**

**Kecamatan yang mendapatkan Bantuan Perbaikan RTLH Periode Tahun 2012-2016**

| NO                  | KECAMATAN     | JUMLAH RTLH       |                   |
|---------------------|---------------|-------------------|-------------------|
|                     |               | 2009 - 2011       | 2012 - 2016       |
| 1                   | Balerejo      | Sisa 3.204 unit   | Sisa 837 unit     |
| 2                   | Dagangan      | Sisa 305 unit     | 0                 |
| 3                   | Dolopo        | Sisa 145 unit     | Sisa 65 unit      |
| 4                   | Geger         | Sisa 325 unit     | 0                 |
| 5                   | Gemarang      | Sisa 672 unit     | Sisa 318 unit     |
| 6                   | Jiwan         | Sisa 19 unit      | Sisa 70 unit      |
| 7                   | Kare          | Sisa 494 unit     | 0                 |
| 8                   | Kebonsari     | Sisa 228 unit     | 0                 |
| 9                   | Madiun        | Sisa 424 unit     | Sisa 40 unit      |
| 10                  | Mejayan       | Sisa 941 unit     | 0                 |
| 11                  | Pilangkenceng | Sisa 861 unit     | Sisa 6 unit       |
| 12                  | Saradan       | Sisa 1.012 unit   | 0                 |
| 13                  | Sawahan       | Sisa 132 unit     | 0                 |
| 14                  | Wonosari      | Sisa 319 unit     | Sisa 55 unit      |
| 15                  | Wungu         | Sisa 727 unit     | 0                 |
| <b>Jumlah Total</b> |               | <b>9.808 unit</b> | <b>1.391 unit</b> |

Sumber: Data RTLH Bappeda Kabupaten Madiun

Berdasarkan keterangan dari tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa dari total database dari tahun 2009 sebanyak 14.499 unit, dengan dibuatnya Peraturan Bupati tersebut dapat menyelesaikan sisa RTLH dari sebelumnya

yaitu sebesar 9.808 unit. Selain itu adapun alasan lain bahwa kebijakan tersebut merupakan salah satu kebijakan yang menjadi prioritas utama oleh Pemerintah Kabupaten Madiun dalam melaksanakan pembangunan yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat guna menanggulangi masalah kemiskinan, maka Pemerintah Kabupaten Madiun mengeluarkan kebijakan yang sebagaimana telah ditetapkan dalam Peraturan Bupati Madiun Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Bantuan Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) Bagi Masyarakat Miskin Kabupaten Madiun Tahun Anggaran 2012, guna mewujudkan rumah yang layak untuk dihuni dan sebagai upaya pemerintah sebagai upaya penyelenggara pemerintahan dalam mengupayakan kebutuhan public, sesuai dengan administrasi publik. Sebelum di keluarkannya Peraturan Bupati Madiun Nomor 6 Tahun 2012 tersebut, jumlah RTLH mencapai 14.499 unit di tahun 2009. Setelah dilakukan pembangunan melalui berbagai program (Mandatori Bupati, Kementra RI, Bantuan Pemerintah Propinsi Jawa Timur yang pelaksanaannya dilakukan oleh KODIM 0803 dan ADD, dan pada tahun 2010 masih tersisa sebesar 12.037 unit RTLH. Setelah itu di tahun 2011 juga dilakukan pembangunan yang dilakukan oleh beberapa aktor sama seperti tahun 2009 juga di bantu melalui CSR Bank Jatim, Program PNPM-MP, Program satu desa satu SKPD dan sumber lain yang tidak mengikat, sehingga di tahun 2011 masih terdapat 9.808 unit RTLH. Oleh karena itu dalam rangka mendukung proses percepatan pembangunan rehabilitasi RTLH yang tersisa

yang berjumlah 1.391 di tahun 2012 maka Pemerintah Kabupaten mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Bupati yang sudah disebutkan diatas dan direalisasikan dalam bentuk program pemberian bantuan perbaikan RTLH untuk masyarakat miskin di Kabupaten Madiun. Program tersebut merupakan bentuk pemerintah untuk membantu peningkatan salah satu hak-hak dasar masyarakat miskin di Kabupaten Madiun khususnya dibidang perumahan yang layak, maka perlunya dilaksanakan program pemberian bantuan perbaikan rumah yang tidak layak huni tersebut dengan pemberian bantuan berbentuk *stimulant* dengan sumber dana dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten Madiun dan sumber dana lainnya yang sah.

Adapun semua kecamatan yang telah di tunjuk sebagai penerima bantuan program ini, yaitu ada 15 kecamatan. Berdasarkan keterangan dari Ir. Evy Diah Andriani, M.MA selaku Kasi Kesejahteraan Sosial dan Masyarakat Bappeda Kabupaten Madiun, dari ke-15 kecamatan tersebut adapun salah satu desa yang bisa menjadi percontohan yaitu di desa Durenan yang berada di Kecamatan Gemarang, dikarenakan dalam jangka waktu 5 tahun sejak kebijakan ini dibuat pada tahun 2012 lalu hingga sekarang tahun 2017, hanya Desa Durenan yang mampu diselesaikan tepat waktu, administrasi lengkap dan teratur serta partisipasi masyarakatnya yang sangat tinggi, jika dilihat dari kondisi geografisnya yang sangat susah untuk dilalui kendaraan-kendaraan besar untuk mengangkut bahan-bahan material untuk pembangunan, akan tetapi pelaksanaannya berjalan dengan baik dengan adanya gotong royong dari

masyarakat setempat. Adapun jumlah rumah tangga sasaran yang mendapatkan bantuan perbaikan rumah tidak layak huni di Kecamatan Gemarang, meliputi:

**Tabel 2.**

**Data Jumlah RTLH di Kecamatan Gemarang**

| No | Nama Desa | Jumlah Total RTLH di Kecamatan Gemarang |
|----|-----------|---|
| 1. | Bolu      | 59                                      |
| 2. | Beji      | 31                                      |
| 3. | Gosong    | 91                                      |
| 4. | Wotgalih  | 18                                      |
| 5. | Durenan   | 541                                     |

Sumber: Data RTLH Bappeda Kabupaten Madiun.

Berdasarkan oleh hal tersebut peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut dengan mengambil judul **“Pelaksanaan Pemberian Bantuan Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni Bagi Masyarakat Miskin di Desa Durenan Kecamatan Gemarang Kabupaten Madiun”**.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan diatas, adapun rumusan masalah yang akan peneliti uraikan mengenai bagaimana pelaksanaan pemberian bantuan perbaikan rumah tidak layak huni bagi masyarakat miskin di Desa Durenan Kecamatan Gemarang Kabupaten Madiun?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendiskripsikan dan menganalisis pelaksanaan

pemberian bantuan perbaikan rumah tidak layak huni bagi masyarakat miskin di Desa Durenan Kecamatan Gemarang Kabupaten Madiun.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

Kontribusi penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis dan pembaca. Kontribusi penelitian ini terbagi menjadi dua, yakni:

##### 1. Kontribusi Akademis

- a. Sebagai bahan dalam upaya pengembangan Ilmu Administrasi Publik.
- b. Sebagai sarana untuk mengaktualisasikan diri dalam ilmu pengetahuan yang telah diterima selama masa perkuliahan.
- c. Sebagai referensi bagi peneliti atau mahasiswa lain yang berminat melakukan penelitian dengan tema yang sama.

##### 2. Kontribusi Praktis

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan tentang pemberian bantuan perbaikan RTLH bagi masyarakat miskin di Desa Durenan Kecamatan Gemarang Kabupaten Madiun.
- b. Diharapkan mampu menjadi tambahan pengetahuan bagi pembaca yang tertarik untuk mengetahui mengenai bagaimana pelaksanaan pemberian bantuan perbaikan RTLH di Desa Durenan Kecamatan Gemarang Kabupaten Madiun.