

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Kegiatan Pembangunan nasional suatu bangsa tidak dapat dipisahkan dari perkembangan internasional yang lazim disebut dengan *Global Governance*. Peranan pemerintah dalam kegiatan perencanaan dan implementasi program-program pembangunan adalah memacu pertumbuhan dalam negara, yang tercermin dalam posisinya, antara lain pertama, sebagai pelaksana kebijaksanaan ekonomi; kedua, sebagai konsumen, produsen, sekaligus investor; ketiga, sebagai pengelola perusahaan (negara); dan keempat, sebagai pengatur masyarakat/ regulator,(Usman ,1985).

Pada hakikatnya pembangunan itu harus mencerminkan perubahan total suatu masyarakat atau penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan, tanpa mengabaikan keragaman kebutuhan dasar individual maupun kelompok-kelompok sosial yang ada didalamnya untuk bergerak maju menuju suatu kondisi kehidupan yang serba lebih baik secara material maupun spiritual. Pembangunan yang didominasi oleh pemikiran yang cenderung memandang proses pembangunan sebagai serangkaian tahapan yang berurutan, yang pasti akan dialami oleh setiap negara yang disepakati dan menjadi komitmen.

Masalah kualitas perumahan menjadi masalah di negara-negara yang sedang berkembang, tetapi juga terjadi di negara maju. Indonesia sebagai salah satu negara yang berkembang tidak lepas dari masalah perumahan dan lingkungannya.Oleh karena adanya perbedaan lingkungan fisik dan non fisik permukiman perkotaan dan

perdesaan, permasalahan yang ditimbulkannya pun mempunyai realisasi yang berbeda pula.

Pembangunan desa dan masyarakat pedesaan terus didorong melalui peningkatan koordinasi dan peningkatan pembangunan sektoral, pengembangan kemampuan sumber daya manusia, pemanfaatan sumber daya alam dan penumbuhan iklim yang mendorong tumbuhnya prakarsa dan swadaya masyarakat sehingga mempercepat peningkatan perkembangan desa swadaya dan desa swakarsa menuju desa swasembada. (Ketetapan MPR II/MPR, 1998)

Pada kenyataannya, untuk mewujudkan rumah yang memenuhi persyaratan tersebut bukanlah hal yang mudah. Ketidakberdayaan mereka memenuhi kebutuhan rumah yang layak huni berbanding lurus dengan pendapatan dan pengetahuan tentang fungsi rumah itu sendiri. Pemberdayaan fakir miskin juga mencakup upaya rehabilitasi sosial rumah tidak layak huni melalui program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) tahun 2012.

Masalah permukiman dipelajari dalam ilmu Geografi yang berwujud sebagai study Geografi permukiman. Permukiman dalam arti sempit adalah rumah atau tempat tinggal atau bangunan tempat tinggal, sedangkan dalam arti luas adalah perihal tempat tinggal atau segala sesuatu yang berkaitan dengan tempat tinggal. Perhatian study Geografi permukiman secara kontinum eksistensinya dapat digolongkan menjadi permukiman perkotaan atau (*Rurban settlement*), dan permukiman pedesaan/*Rural Settlement* (Yunus, 1987)

Pada suatu *artificial settlement* skala mikro, sorotan utamanya adalah pada *housing* (Rumah). Komponen-komponen yang disoroti meliputi bangunan-bangunan rumah yang digunakan untuk berlindung dari ancaman dari lingkungannya. Rumah yaitu lingkungan *sosio-cultural*-fisik alami bangunan yang ada, baik secara sendiri-sendiri maupun kelompok. Karena pembangunan permukiman memiliki makna

multidimensional, maka ia dipandang sebagai suatu proses yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat dan institusi-institusi nasional, disamping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan, serta pengentasan masalah kemiskinan.

Rumah merupakan kebutuhan primer bagi manusia sebagai tempat tinggal dan menetap. Rumah sebagai kebutuhan pokok manusia, tidak hanya sebatas rumah sebagai bangunan tempat tinggal saja. Keberadaan rumah dapat berdimensi sosial, ekonomi, maupun budaya. Rumah sebagai tempat tinggal yang diperlukan oleh manusia untuk memasyarakatkan dirinya karena pada hakekatnya rumah merupakan tempat berlangsungnya proses sosialisasi. Dalam proses ini, individu diperkenalkan pada nilai dan adat kebiasaan yang berlaku (Siswono, 1991)

Kebutuhan manusia terhadap rumah berjenjang sesuai dengan tingkat penghasilannya, yaitu :

1. Kebutuhan Fisiologis (tempat berlindung, tempat istirahat dll)
2. Rasa aman (beribadah, menyimpan barang dll)
3. Kebutuhan Sosial (sebagai sarana berinteraksi sosial)
4. Harga diri, kehormatan dan ego
5. Aktualisasi diri (Budiardjo, 1994)

Pemenuhan kebutuhan akan perumahan oleh masyarakat berpenghasilan rendah sangat dipengaruhi oleh kondisi perekonomian, dan kita ketahui bahwa pembangunan perumahan tidaklah dengan biaya yang sedikit, sehingga mereka tidak mampu melakukannya sendiri, mengingat masyarakat berpenghasilan rendah yang ada di kecamatan parbuluan adalah masyarakat yang mayoritas petani lebih mengutamakan kebutuhan akan pangan jika dibandingkan dengan kebutuhan akan papan atau perumahan.

Masyarakat berpenghasilan rendah adalah kelompok masyarakat yang mengalami tekanan ekonomi, sosial, budaya dan politik yang cukup lama dan dapat menimbulkan budaya miskin”. Sedangkan menurut *Asian Development Bank* (ADB) masyarakat berpenghasilan rendah adalah masyarakat yang tidak memiliki akses dalam menentukan keputusan yang menyangkut kehidupan mereka; secara sosial mereka tersingkir dari institusi masyarakat; rendahnya kualitas hidup; buruknya etos kerja dan pola pikir mereka serta lemahnya akses mereka terhadap aset lingkungan seperti air bersih dan listrik. Menurut Permenpera No. 5/PERMEN/M/2007 masyarakat berpenghasilan rendah 2 adalah masyarakat dengan penghasilan dibawah dua juta lima ratus ribu rupiah per bulan (Lewis dalam Budihardjo, 1991).

Memenuhi kebutuhan rumah yang dilakukan Pemerintah adalah dalam rangka peningkatkan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Sebagai kebutuhan dasar manusia rumah merupakan syarat untuk memperoleh kesejahteraan. Bahkan suatu tolak ukur kesejahteraan sebagaimana dituangkan dalam UU Nomor 4 tahun 1992 tentang “Perumahan dan Permukiman” bahwa rumah sebagai kebutuhan dasar manusia, dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan juga berfungsi sebagai sarana pembinaan keluarga, maka kebutuhan perumahan merupakan suatu kebutuhan yang harus dipenuhi. Sudah menjadi kewajiban negara dalam rangka mensejahterakan warganya untuk membantu masyarakat berpenghasilan rendah agar dapat memenuhi kebutuhan akan perumahannya.

Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No.8/PERMEN/M/2006, menyatakan “Perumahan swadaya diartikan sebagai rumah atau perumahan yang di bangun atas prakarsa dan upaya masyarakat baik secara berkelompok maupun secara

individu. Konsep perumahan swadaya lebih menekankan pada peningkatan pembangunan dan pengelolaan secara mandiri dan berkelanjutan”.

Menurut pendapat akhir Presiden terhadap RUU tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dalam Rapat Paripurna DPR RI tahun 2010 di Gedung Nusantara II DPR RI, Jakarta. “Undang-Undang tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman secara keseluruhan mencerminkan adanya keberpihakan yang kuat sekaligus memberikan kepastian bermukim terhadap masyarakat berpenghasilan rendah.”. Bedah rumah masyarakat berpenghasilan rendah merupakan program unggulan dalam Masterplan Percepatan Pengurangan dan Pengentasan Kemiskinan (MP3KI), yang anggarannya masuk dalam pos belanja bantuan Kemenpera. Sebanyak 18 Desa dari 8 Kecamatan di Kabupaten Dairi memperoleh dana masing-masing Rp 250 juta dari APBN.

Realisasi bantuan bedah rumah dari kementerian perumahan rakyat sangat menyentuh kebutuhan rakyat miskin yang ada di Kecamatan Parbuluan. Kediaman sejumlah keluarga marginal bakal lebih layak dibanding kondisi sebelumnya, sebab mengandalkan uang sendiri, perbaikan dirasa hal yang berat. Pemerintah Pusat melalui Kementerian Perumahan Rakyat (Kemenpera) memberikan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya untuk tahun 2012 – 2013 ke Kabupaten Dairi sebesar Rp 37,5 miliar yang di dalamnya termasuk Kecamatan Parbuluan. Dana untuk BPS atau dikenal bedah rumah itu diberikan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Sesuai data BPS (Badan Pusat Statistik) terdapat 15 ribu rumah tidak layak huni di Dairi, Karena itu pemerintah menganggarkan biaya Rp 6 juta per rumah untuk kegiatan bedah rumah.

Kondisi perumahan yang tidak layak huni masih dijumpai di Kecamatan Parbuluan, pada tahun 2012 tercatat 559 unit rumah yang tidak layak huni yang tersebar di 11 desa, hal ini didukung dengan adanya rumah yang lantainya masih terbuat dari tanah, dinding rumah yang sudah lapuk/ rusak, tidak memiliki MCK, dan masih ada rumah panggung yang terlihat tidak kokoh lagi. Kondisi perumahan yang terlihat di Kecamatan Parbuluan layak mendapat perhatian dan bantuan dari pemerintah melalui program bantuan stimulan perumahan swadaya (BSPS) untuk membantu masyarakat dengan latar belakang masyarakat berpenghasilan rendah. Bagi masyarakat kecamatan Parbuluan BSPS menjadi program yang sangat menyentuh kehidupan masyarakat berpenghasilan rendah yang ada di Kecamatan Parbuluan dan pemerintah juga berharap dengan adanya program ini benar-benar memberikan dampak yang signifikan bagi perbaikan kondisi perumahan masyarakat. Adapun kondisi fisik perumahan yang menjadi sasaran program BSPS sekaligus dinilai tidak mampu memperbaiki atau memenuhi kebutuhan perumahannya adalah berupa rumah yang lantainya terbuat dari tanah, atapnya bocor, jendela yang tidak memiliki ventilasi yang cukup memadai, tidak memiliki MCK, serta dinding rumah yang rusak. Dengan demikian Kecamatan Parbuluan layak menjadi sasaran program BSPS.

Pada umumnya masyarakat sangat peka terhadap program bantuan pemerintah dan mereka berusaha untuk menjadi sasaran bantuan tersebut. Demikian halnya usaha pembangunan rumah layak huni di Kecamatan Parbuluan melalui program seperti ini memang sangat baik dan sangat mulia kelihatannya. Dengan program ini masyarakat dengan latar belakang berpenghasilan rendah mendapat bantuan untuk perbaikan kondisi rumah. Program bantuan stimulan perumahan swadaya tentu membawa dampak perubahan kondisi fisik perumahan bagi masyarakat di kecamatan parbuluan yang dalam hal ini adalah masyarakat penerima

bantuan stimulan perumahan swadaya. Akan tetapi program ini tidak sepenuhnya memberikan dampak yang positif bagi mereka yang menerima bantuan tersebut. Jika dampak positif dari program ini membawa perubahan kondisi fisik perumahan dari tidak layak huni menjadi layak huni, namun dijumpai beberapa kendala atau bahkan menjadi masalah bagi masyarakat penerima bantuan stimulan perumahan swadaya. Mengingat dana atau biaya untuk pembangunan/ perbaikan rumah memerlukan biaya yang besar, selain itu kerusakan kondisi fisik perumahan masyarakat tidaklah sama sehingga bentuk perbaikannya juga akan berbeda. Masyarakat mengakui jika hanya mengandalkan dana tersebut tidak cukup untuk pembangunan ataupun perbaikan rumah mereka, sehingga masyarakat justru harus berusaha keras untuk mencari biaya tambahan untuk menambah biaya yang dari pemerintah tersebut. Dalam kondisi perekonomian lemah yang ada pada masyarakat tentu bukan hal yang mudah bahkan menjadi ketegangan dan berat untuk mereka atasi.

Masalah keterbatasan dana yang dialami oleh masyarakat penerima dana BPS tidak sepenuhnya adalah kekurangan dari pemerintah, perlu diingat bahwa dana BPS hanyalah sebagai rangsangan kepada masyarakat, seharusnya masyarakat penerima dana BPS diutamakan masyarakat yang memiliki dana simpanan atau tabungan yang telah diperuntukkan untuk pembangunan perumahan mereka, dan ini juga menjadi kriteria penerima bantuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah yang tertuang dalam peraturan menteri perumahan rakyat nomor 06 tahun 2012 tentang pedoman pelaksanaan bantuan stimulan perumahan swadaya yaitu didahulukan yang telah memiliki rencana membangun atau meningkatkan kualitas rumah yang dibuktikan dengan: memiliki tabungan bahan bangunan, telah mulai membangun rumah sebelum mendapatkan bantuan stimulan, memiliki aset lain

yang dapat dijadikan dana tambahan BSPS, dan memiliki tabungan uang yang dapat dijadikan dana tambahan BSPS. Hal inilah yang menjadi kendala yang dijumpai di lapangan, masyarakat penerima BSPS secara umum tidak memiliki tabungan atau dengan kata lain tidak memenuhi kriteria yang telah ditentukan, ini juga menjadi hal yang sangat sulit diterapkan oleh pemerintah setempat ketika akan mendata masyarakat penerima dana BSPS. Hal ini disebabkan masyarakat yang tidak memiliki dana simpanan atau tabungan merasa diasingkan dan mereka menuntut kepada perangkat desa karena merasa mereka lebih layak untuk dibantu. Setelah menjalani proses sudah dipastikan masyarakat yang menerima dana BSPS akan terkendala mencari dana tambahan yang pada akhirnya bermuara pada hutang.

Penelitian ini mengkaji bagaimana sebenarnya dampak program bantuan stimulan perumahan swadaya terhadap kehidupan masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas perumahan, yang dalam hal ini adalah masyarakat penerima bantuan stimulan perumahan swadaya. Peneliti juga ingin mengkaji bagaimana masyarakat mengatasi masalah yang dihadapi khususnya keterbatasan dan kurangnya dana untuk perbaikan dan peningkatan kualitas perumahan di Kecamatan parbuluan Kabupaten Dairi, mengapa terlihat adanya kesenjangan perubahan kondisi fisik perumahan dengan jumlah (nominal) dana bantuan yang sama ( 6 juta ). Adapun perbedaan yang dijumpai di lapangan adalah adanya rumah yang hanya direnovasi sebahagian, (bagian atap saja, bagian lantai saja, atau MCK saja) sementara itu ada juga perubahan kondisi fisik perumahan yang signifikan yaitu terlihat beberapa rumah menjadi semi permanen, dan permanen.

Kesenjangan perubahan kondisi fisik perumahan setelah adanya program BSPS di Kecamatan Parbuluan juga dipengaruhi oleh faktor fisik dan non fisik

lingkungan. Perbedaan geografis daerah akan berpengaruh terhadap dampak program ini. Dalam hal ini sumber daya alam dan sumber daya manusia tentu akan menjadi faktor yang sangat berperan mempengaruhi dampak program BSPS. Ketersediaan sumber daya alam seperti pasir, batu, kayu tentu akan memberikan keringanan bagi masyarakat demikian halnya sistem sosial dan kekerabatan dalam proses pengerjaan/ pembangunan juga akan berpengaruh. Dengan demikian penelitian ini akan mengkaji dampak program bantuan stimulan perumahan swadaya terhadap kondisi sosial di Kecamatan Parbuluan Kabupaten Dairi tahun 2012.

### **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dituliskan di atas, maka masalah yang dapat diidentifikasi dalam penelitian ini adalah : Dampak program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya terhadap kondisi fisik perumahan di Kecamatan Parbuluan Kabupaten Dairi tahun 2012, Perubahan kondisi sosial masyarakat penerima Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya setelah adanya program BSPS, peran pemerintah untuk mensejahterahkan masyarakat berpenghasilan rendah dalam memenuhi kebutuhan akan perumahan, Perbedaan kondisi fisik dan non fisik terhadap pelaksanaan pembangunan perumahan

### **C. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah penelitian, maka permasalahan penelitian yang diidentifikasi tersebut perlu dibatasi agar penelitian ini lebih terarah. Berpegang pada latar belakang masalah dan identifikasi masalah maka permasalahan pada penelitian ini dibatasi pada dampak program bantuan stimulan perumahan swadaya terhadap kondisi sosial masyarakat di Kecamatan Parbuluan Kabupaten Dairi tahun 2012.

#### **D. Rumusan Masalah**

Sesuai dengan pembatasan masalah yang telah dituliskan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana dampak program bantuan stimulan perumahan swadaya terhadap kondisi perumahan di Kecamatan Parbuluan Kabupaten Dairi tahun 2012?
2. Bagaimana dampak program bantuan stimulan perumahan swadaya terhadap kehidupan masyarakat di Kecamatan Parbuluan Kabupaten Dairi tahun 2012?

#### **E. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah yang direncanakan, maka tujuan penelitian yang diharapkan adalah :

1. Untuk mengetahui dampak program bantuan stimulan perumahan swadaya terhadap kondisi perumahan di Kecamatan Parbuluan Kabupaten Dairi tahun 2012.
2. Untuk mengetahui dampak program bantuan stimulan perumahan swadaya terhadap kehidupan masyarakat di Kecamatan Parbuluan Kabupaten Dairi setelah adanya program BPS.

#### **F. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai bahan rujukan bacaan dan wacana baru untuk mengkaji hal-hal yang berkaitan dengan dampak program bantuan stimulan perumahan swadaya di Kecamatan Parbuluan Kabupaten Dairi. Secara rinci hasil penelitian diharapkan manfaat sebagai berikut :

1. Memberikan informasi tentang dampak program bantuan stimulan perumahan swadaya terhadap kondisi perumahan di Kecamatan Parbuluan Kabupaten Dairi tahun 2012.

2. Memberikan informasi tentang kehidupan masyarakat penerima Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya di Kecamatan Parbuluan setelah adanya program BSPS.
3. Sebagai bahan masukan untuk pemerintah, khususnya pemerintah daerah dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat berpenghasilan rendah dalam memenuhi kebutuhan akan perumahan.
4. Sebagai bahan bandingan bagi peneliti lain yang melakukan penelitian lanjutan atau sejenisnya.
5. Menambah wawasan peneliti tentang dampak program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya di Kecamatan Parbuluan Kabupaten Dairi tahun 2012