

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Permasalahan kemiskinan di Indonesia sudah sangat mendesak untuk ditangani, khususnya di wilayah yang sangat sulit dijangkau oleh pemerintah, salah satu ciri umum dari kondisi fisik masyarakat miskin adalah tidak memiliki akses prasarana dan sarana dasar lingkungan yang memadai, dengan kualitas perumahan dan pemukiman yang jauh dibawah standar kelayakan, serta mata pencaharian yang tidak menentu.

Pembangunan pada hakikatnya bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup dari suatu Negara demi terciptanya kehidupan yang sejahtera. Proses peningkatan kualitas hidup difokuskan kepada peningkatan sumber daya manusia yang produktif, maka pembangunan sangat penting untuk dilakukan. Dimana pembangunan beresensi adanya perubahan yang diharapkan terjadi dalam dimensi kehidupan di Masyarakat.

Pembangunan yang diinginkan oleh masyarakat pada dasarnya adalah terpenuhinya semua kebutuhan hidup. Namun tidak semuanya masyarakat dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal ini dikarenakan masih ada masyarakat yang hidup dalam kondisi yang kurang layak, seperti adanya kemiskinan. Kemiskinan muncul dari adanya implikasi kesenjangan sosial. Munculnya masalah kemiskinan ditandai dengan permasalahan-permasalahan sosial lainnya seperti anak terlantar pengemis, gelandangan, keluarga yang memiliki rumah tidak layak huni.

Inilah kondisi yang dirasakan oleh masyarakat Indonesia. Sebagai Negara berkembang, Indonesia masih dihadapkan pada permasalahan kemiskinan. Dimana masalah kemiskinan hingga kini masih menjadi hambatan dalam mewujudkan kehidupan yang sejahtera . berdasarkan survei yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2018, jumlah penduduk miskin di Indonesia (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) mencapai 25,95 juta orang (9,82 persen). Persentase penduduk miskin di daerah perKotaan pada September 2017 sebesar 7,26 persen, turun menjadi 7,02 persen pada Maret 2018. Sementara itu, persentase penduduk miskin di daerah perdesaan pada September 2017 sebesar 13,47 persen, menurun menjadi 13,20 persen pada Maret 2018. (sumber:Badan Pusat Statistika 2018)

Kemiskinan berdampak pada tidak terpenuhinya kebutuhan dasar manusia yang mencakup kebutuhan fisik, psikis, sosial, dan spiritual. Salah satunya adalah tidak terpenuhinya tempat tinggal yang layak. Hal ini terjadi terjadi karena ketidakberdayaan mereka untuk memenuhi rumah layak huni karena kondisi ekonomi yang kurang baik. Adapun pengetahuan mereka tentang mewujudkan rumah yang layak huni masih terbatas. Sehingga mereka kesulitan untuk membangun model rumah yang dianggap layak huni.

Bagi masyarakat miskin, rumah hanya digunakan sebagai tempat singgah tanpa memperhitungkan kelayakannya yang dilihat dari segi fisik, mental dan sosial. Ketidakberdayaan mereka memenuhi kebutuhan rumah layak huni berbanding lurus dengan pendapatan dan pengetahuan tentang fungsi rumah itu sendiri. Hal tersebut dikhawatirkan akan berimplikasi pada keterlantaran anggota

keluarga, dan lebih jauh lagi pada ketunaan sosial. Kondisi tersebut dirasakan oleh masyarakat miskin di Indonesia. Dimana kondisi rumah yang dimiliki oleh masyarakat miskin di Indonesia dapat dikatakan tidak layak untuk dihuni.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) pada 2015. Jumlah Rumah tidak layak huni sekitar 2,51 juta unit dengan rincian 2,18 juta rawan layak huni dan 0,33 juta benar-benar tak layak huni. Untuk menangani rumah tak layak huni yang masih cukup banyak di Indonesia. (Sumber: Badan Pusat Statistik 2015)

Potret seperti ini menunjukkan betapa rentannya permasalahan sosial yang akan muncul di masyarakat apabila pemenuhan kebutuhan rumah yang tidak layak huni ini tidak dapat diatasi. Maka dari itu, perlu adanya perhatian dari pemerintah terkait dengan rumah tidak layak huni. Pemerintah bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan yang layak huni. Hal ini perlu dilakukan agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau didalam rumah yang sehat, aman dan harmonis. Sehingga mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup, sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan mewujudkan masyarakat yang sejahtera.

Tempat tinggal memang sangat penting bagi kehidupan manusia. Tanpa tempat tinggal yang layak, manusia tidak akan dapat hidup dengan layak. Manusia tidak cukup dengan terpenuhinya kebutuhan akan sandang dan pangan, meskipun kenyataannya terdapat peringkat pemenuhan akan kebutuhan itu dari kebutuhan yang minimum hingga kebutuhan yang tidak terbatas.

Pemerintah dibentuk untuk melindungi sistem ketertiban di masyarakat yang memiliki fungsi dan peran Pemerintah yang tidak hanya sebatas melindungi

namun juga sebagai pelayan masyarakat. Pemerintah memiliki peran aktif terhadap proses pembangunan untuk mengubah dan meningkatkan taraf hidup masyarakat agar lebih baik.

Untuk mengatasi masalah kemiskinan terutama dalam aspek perumahan, pemerintah telah melakukan berbagai program untuk menanggulangnya. Adapun program pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan yaitu salah satunya melalui program bantuan perumahan terhadap masyarakat miskin. Diharapkan program ini dapat membantu masyarakat memenuhi kebutuhan papannya, karena kemiskinan pada umumnya membuat masyarakat hanya memenuhi kebutuhan sandang dan pangan.

Dalam menanggulangi Kemiskinan dalam bidang Perumahan, perlu adanya peran yang serius dari pemerintah dalam menangani angka kemiskinan ini, melalui program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni ini diharapkan dapat membantu masyarakat memenuhi kebutuhan rumah yang sehat dan layak huni sebagaimana mestinya. Kebutuhan akan rumah merupakan salah satu kebutuhan manusia setelah pangan dan sandang. Setiap individu manusia pada dasarnya akan mengutamakan pemenuhan kebutuhan dasarnya dari pada kebutuhan sekundernya. Begitu pula kebutuhan akan rumah, setiap orang akan berusaha memenuhi kebutuhan rumah dalam setiap tingkat kehidupan masyarakat dengan memperhatikan selera dan kemampuan yang dimilikinya. Pemerintah melalui kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat membuat suatu Program Rehabilitasi Rumah tidak Layak Huni.

Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni adalah Program yang diberikan kepada masyarakat yang memiliki rumah tidak memenuhi standar untuk dihuni. Dengan maksud agar mereka dapat meningkatkan taraf kehidupan secara wajar dan memiliki hunian yang memenuhi standar. Kegiatan ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial penduduk melalui pemberian kepada yang bersangkutan.

Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni tidak hanya berfokus pada aspek fisik rumah saja, tetapi jauh lebih penting adalah bagaimana membangun kapasitas masyarakat miskin ini memahami dan menyadari bahwa pentingnya tempat tinggal yang layak huni dan aspek sosial dalam lingkungan keluarga. Begitu pula ketika pelaksanaan di lapangan, harapannya adalah muncul rasa kesetiakawanan sosial dan semangat gotong royong dimasyarakat yang mulai pudar.

Di Provinsi Jawa Barat yang terbagi dari 27 Kota/Kabupaten mempunyai kesamaan dalam program Rumah Tidak Layak Huni ini, namun yang menarik Kota Cimahi terbilang Kota kecil luas wilayahnya diantara Kota/Kabupaten lainnya tetapi Kota Cimahi ini mempunyai penduduk yang padat dan kemudian Kota Cimahi tidak mempunyai Sumber Daya Alam yang signifikan seperti halnya Kota Bandung, Kabupaten Bandung dan lainnya. Menjadi suatu ketertarikan dimana Kota yang mempunyai sedikit sumber daya alam tetapi bisa berupaya untuk menjalankan program tersebut.

Salah satu Kota di Provinsi Jawa Barat yang melaksanakan Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni adalah Kota Cimahi. Kota

Cimahi merupakan Kota di Provinsi Jawa Barat Indonesia, yang terletak antara Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat. Cimahi sebelum menjadi Kota dahulu bagian dari Kabupaten Bandung, yang kemudian ditetapkan sebagai Kota administratif pada tanggal 29 Januari 1976. Pada tanggal 21 Juni 2001, Cimahi sebagai Kota otonom. Kota Cimahi terdiri atas tiga kecamatan yaitu Kecamatan Cimahi Utara, Cimahi Tengah dan Cimahi Selatan, yang dibagi lagi atas 15 Kelurahan dan 3 Kecamatan.

Pemerintah Kota Cimahi meluncurkan Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni berdasarkan Peraturan WaliKota Nomor: 36 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni dan Alasan Kota Cimahi melaksanakan Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni adalah sebagai upaya untuk mengurangi tingkat kekumuhan, menanggulangi dan menurunkan angka kemiskinan. Dimana terdapat 35.070 penduduk yang di kategorikan miskin berdasarkan data BPS tahun 2015. (Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Cimahi 2015).

Selain itu, alasan lain Pemerintah Kota Cimahi melaksanakan Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni adalah Program tersebut menjadi salah satu Program prioritas dari beberapa Program pembangunan lainnya. Karena berdasarkan uraian diatas Kota Cimahi adalah Kota yang baru berdiri sejak tahun 2001, maka dari itu tentu banyak permasalahan yang harus dibenahi salah satunya dalam aspek rumah tidak layak huni. terdapat 15.600 rumah tidak layak huni di Kota Cimahi. Jumlah tersebut, didapat dari periode tahun 2010 hingga tahun 2016.

(sumber: Buku Profil Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Cimahi 2016)

Dalam menanggulangi Rumah Tidak Layak Huni, Kota Cimahi terbantu juga oleh Program serupa yang diluncurkan dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) yang mana Program tersebut dinamakan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS). Selain itu Program Serupa juga yang diluncurkan oleh Provinsi Jawa Barat yaitu Program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH).

Pelaksanaan Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kota Cimahi dimulai pada tahun 2015. Landasan Yuridis pelaksanaan program rutilahu di Kota Cimahi adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188); dan diperkuat oleh Peraturan WaliKota Kota Cimahi Nomor: 36 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni.

Sebagai Penanggung jawab Kegiatan Pembangunan Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kota Cimahi yaitu Dinas Perumahan dan Permukiman selain itu juga melibatkan berbagai pihak mulai dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada di pemerintahan Kota Cimahi seperti Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Cimahi, Dinas Sosial Kota Cimahi dan Kecamatan, Kelurahan dan Masyarakat. Untuk tingkat kelurahan, pelaksana program Rutilahu adalah dari aparat Kelurahan bersama Ketua RW dan masyarakat.

Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni ini memberikan bantuan berupa pembangunan rumah layak huni yang dibangun atau terletak diatas tanah milik masyarakat yang kurang mampu. Program rumah layak huni ini dananya bersumber dari APBD Kota Cimahi. Jumlah dana pada pembangunan rumah layak huni sebesar Rp. 16.000.000/unit Rumah. alokasi dana tersebut yaitu Rp. 10.000.000 untuk material bahan bangunan dan 6.000.000 untuk ongkos pekerja. Program ini dilaksanakan setiap tahun dengan jumlah 300 unit rumah per tahun yang terbagi dari 15 Kelurahan. Program tersebut sudah berlangsung di Kota Cimahi sedari tahun 2015 sampai saat ini.

Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni merupakan bentuk subsidi dalam bentuk uang dan bahan material yang diperuntukkan bagi rumah tangga berpenghasilan rendah sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan papan dan memberikan perlindungan sosial pada rumah tangga sasaran. Keberhasilan program rumah tidak layak huni ini diukur berdasarkan tingkat pencapaian indicator 6T, yaitu : tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, tepat administrasi.

Kota Cimahi telah menunjukkan perkembangan yang pesat, khususnya dibidang pelaksanaan pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk. Hal ini mengakibatkan bertambahnya beban tugas dan Wewenang kerja dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kemasyarakatan. Oleh karena itu, sangat diperlukan adanya peningkatan dibidang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan

kemasyarakatan dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat di wilayah Kota Cimahi.

Pada kenyataannya untuk mewujudkan rumah yang layak huni bukan perkara mudah. Ketidak sanggupan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan rumah yang layak huni berbanding lurus dengan pendapatan dan pengetahuan masyarakat tentang fungsi rumah itu sendiri. Hal ini menjadikan salah satu parameter dalam penentu kemiskinan yaitu kondisi rumah yang tidak layak huni. Demikian juga persoalan sarana prasarana lingkungan yang kurang memadai dapat menghambat tercapainya kesejahteraan suatu komunitas. Lingkungan yang kumuh atau sarana prasarana lingkungan yang minim dapat menyebabkan masalah sosial dan kesehatan.

Implementasi Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni di Kota Cimahi masih terdapat beberapa kendala dan masalah yang cukup mempengaruhi terhadap keberhasilan pelaksanaan Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni .Berdasarkan Informasi yang berkembang dari masyarakat yang mendapatkan bantuan Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni dan informasi dari pelaksana Program tersebut masalah dalam melaksanakan Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni yaitu diantaranya Program tersebut masih kurang sesuai dengan produk Hukum yang dipakai, swadaya masyarakat belum maksimal, Anggaran yang diberikan masih kurang, keterbatasan sumber daya manusia, Program tersebut dikotori oleh hal politis dan tingkat kecemburuan sosial antar masyarakat yang masih tinggi, maka dari itu Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni sulit diselesaikan sampai batas waktu yang ditentukan.

Penelitian yang serupa mengenai Rumah Tidak Layak Huni oleh beberapa peneliti. Berikut adalah penelitian yang dilakukan oleh Khori (2013) dengan skripsi yang berjudul Analisis Pelaksanaan Bantuan Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni Tahun 2011 Di Desa Teluk Siantan Kecamatan Siantan Tengah Kabupaten Kepulauan Anambas. dari Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Pekanbaru dengan menggunakan metode Kuantitatif. Yang menjabarkan bahwasanya penelitian tersebut lebih fokus terhadap sebuah analisis. Hasil yang dicapai yaitu bantuan RRTLH yang dilandasi tolong-menolong terhadap yang membutuhkan dalam pelaksanaan program RRTLH baik di karenakan kebanyakan responden menilai kegiatan ini sangat membantu masyarakat yang membutuhkan bantuan dalam membangun rumah yang layak huni. Karena untuk membangun rumah yang layak huni membutuhkan dana yang besar, hal itu tidak cukup dengan penghasilan masyarakat yang rendah. Dengan adanya bantuan RRTLH ini sangat membantu masyarakat yang berpenghasilan rendah untuk membangun rumah yang layak huni. Namun pada pelaksanaannya masih banyak kendala yang mana ketidak mampuan masyarakat dalam membangun rumah yang layak huni karena keterbatasan penghasilan yang hanya cukup untuk kebutuhan sehari-hari, jadi hal ini sangat perlu ikut campur pemerintah. Dengan adanya bantuan RRTLH masyarakat sangat bermanfaat bagi masyarakat.

Berdasarkan penelitian diatas, terdapat persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti diantaranya persamaannya adalah menggunakan metode penelitian kualitatif, dan membahas tentang Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni. Perbedaannya terletak pada lokasi penelitian, peneliti

mengambil lokasi di Kota Cimahi dan peneliti sebelumnya mengambil lokasi di Riau, perbedaan juga terletak pada kondisi, dan teori yang digunakan berbeda dengan teori yang peneliti gunakan.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Srida (2015) yang berjudul Implementasi Program Bantuan Siswa Miskin Sekolah Dasar (BSM-SD) di UPT Dinas Pendidikan Kecamatan Labuan Kabupaten Pandeglang. Teori yang digunakan model Implementasi Edward III. Hasil dari penelitian tersebut bahwa Implementasi Program Bantuan Siswa Miskin Sekolah Dasar (BSM-SD) DI UPT Dinas Pendidikan Kecamatan Labuan Kabupaten Pandeglang telah berjalan dengan baik. Karena berdasarkan hasil uji hipotesis sebesar 64.75 persen melebihi angka yang penulis hipotesiskan yaitu sebesar 60 persen.

Melihat dari penelitian diatas, persamaan penelitian diatas dengan peneliti yaitu sama-sama membahas mengenai menanggulangi kemiskinan, namun perbedaannya penelitian diatas berfokus pada bantuan Siswa Sekolah, sedangkan peneliti berfokus pada tempat tinggal (Rumah) dan metode penelitian yang berbeda

Kemudian penelitian lain dilakukan oleh Cita Fauziatul Akmala (2017) yang berjudul Implementasi Program Keluarga Harapan di Kelurahan Kranggan Kecamatan Kranggan Kabupaten Temanggung. Metode penelitian yang digunakan Deskriptif Kualitatif dan menggunakan Teori Implementasi Kebijakan dari Charles O'Jones. Hasil dari penelitian tersebut berjalan dengan lancar namun ada beberapa kendala salah satunya bantuan tersebut masih ada yang kurang tepat sasaran.

Melihat dari uraian penelitian diatas, persamaan penelitian diatas dengan peneliti terletak pada metode penelitian yang menggunakan deskriptif Kualitatif,

perbedaan dari penelitian diatas dengan peneliti dari teori yaitu teori penelitian diatas menggunakan pendekatan yang dikemukakan oleh Charles O'Jones yang mana implementasi kebijakan dapat dilihat dari tiga poin yaitu, organisasi, intrepetasi, dan penerapan. Sedangkan peneliti menggunakan teori pendekatan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, Implementasi dapat dilihat dari Faktor Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan, Sumber daya, Karakteristik organisasi pelaksana, Sikap para pelaksana, Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Dari uraian diatas peneliti menganalisa bahwa Rumah Tidak Layak Huni berdampak berbagai permasalahan bagi kehidupan manusia, maka dari itu diperlukannya pemahaman tentang tata kehidupan Kota. Untuk mengatasi permasalahan Rumah Tidak Layak Huni tidak hanya Pemerintah Kota Cimahi saja, namun elemen masyarakat turut serta dalam mengatasi permasalahan ini, khususnya adalah Pemerintah Pusat maupun Propinsi. Dari latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, penulis mengambil judul : **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM REHABILITAS RUMAH TIDAK LAYAK HUNI DI KOTA CIMAHI”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Masalah dari penelitian ini adalah bagaimana Implementasi Kebijakan Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni Di Kota Cimahi dilihat dari Faktor Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan, Sumber daya, Karakteristik organisasi pelaksana, Sikap para pelaksana, Komunikasi antar

organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, Lingkungan sosial, ekonomi dan politik ?

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana Implementasi Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni di Kota Cimahi. Adapun Tujuan dari penelitian ini selain untuk penambahan wawasan, adalah :

1. Untuk mengetahui Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan dari Program Pembangunan Rumah Tidak Layak Huni Di Kota Cimahi
2. Untuk mengetahui sumber daya yang digunakan, dalam Program Pembangunan Rumah Tidak Layak Huni Di Kota Cimahi.
3. Untuk mengetahui Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan dalam Program Pembangunan Rumah Tidak Layak Huni Di Kota Cimahi.
4. Untuk mengetahui kondisi Lingkungan sosial, ekonomi dan politik dalam Program Pembangunan Rumah Tidak Layak Huni Di Kota Cimahi.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan yang bersifat teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti, yaitu diharapkan dapat memberikan manfaat dan memahami serta menambah wawasan dan ilmu pengetahuan tentang makna dari Implementasi Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni Di Kota Cimahi

2. Bagi kegunaan teoritis, diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan suatu bahan informasi bagi perkembangan Ilmu yang dikhususkan Ilmu Pemerintahan serta dapat dijadikan bahan analisa untuk penelitian yang akan datang mengenai Implementasi Program Pembangunan Rumah Tidak Layak Huni Di Kota Cimahi.
3. Bagi masyarakat, yaitu agar mengetahui bagaimana alur dari Program Rehabilitas Rumah Tidak Layak Huni di Kota Cimahi.
4. Bagi Lembaga pelaksana, yaitu melalui perumusan tentang Pembangunan melalui Implementasi Program Rutlahu diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi perkembangan Kota Cimahi

