

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar belakang**

Pembangunan selama ini bertujuan untuk menciptakan masyarakat yang sejahtera. Untuk mencapai tujuan pembangunan tersebut pemerintah Indonesia telah menggunakan pendekatan pertumbuhan ekonomi tinggi. Menurut Sayuti Hasibuan terdapat petunjuk bahwa karakter dasar strategi pertumbuhan ekonomi tinggi dalam kurun waktu Pelita I sampai dengan Pelita V, pelaksanaan pembangunan tetap dominan walaupun telah dilakukan modifikasi terhadap strategi dalam rangka pemerataan. Dengan pertumbuhan rata-rata 8 persen pada Pelita VI (1996) kemudian menurun dengan adanya krisis keuangan dan moneter.

Dalam 20 tahun terakhir ini, pembangunan perumahan di Indonesia cukup pesat perkembangannya. Namun demikian hasil pembangunan dan pertumbuhan tersebut belum mampu memenuhi kebutuhan rumah yang memang sangat besar dan belum mampu dijangkau atau terserap oleh seluruh lapisan masyarakat, terutama masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) sehingga kebutuhan akan rumah yang layak dan terjangkau bagi Masyarakat Berpenghasilan rendah semakin mendesak.

Kaitannya dengan meningkatkan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata merupakan bagian dari cita-cita bangsa Indonesia didalam mewujudkan pembangunan nasional yang tercermin didalam UUD 45, dimana pada pasal 28 H diatur mengenai setiap warga Negara berhak untuk bertempat tinggal dan secara garis besar pada pasal 28 dan 34 digunakan sebagai dasar pijakan didalam keberhasilan pembangunan perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat di Indonesia.

Dalam hal pelaksanaan penyediaan perumahan dan permukiman di Indonesia, pemerintah telah membuat kebijakan yang secara komprehensif diatur dalam Undang-undang nomor 01 tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, Undang-undang tersebut merupakan revisi dari Undang-undang

nomor 04 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. Undang-undang tersebut merupakan arahan kebijakan pemerintah untuk menjadi landasan bagi para pengembang atau developer agar mengedepankan penyediaan perumahan bagi kelompok sasaran berpenghasilan rendah.

Definisi masyarakat berpenghasilan rendah atau yang selanjutnya disebut MBR menurut *Asian Development Bank* adalah masyarakat yang tidak memiliki akses dalam proses menentukan keputusan yang menyangkut kehidupan mereka. Secara sosial mereka tersingkir dan institusi masyarakat. Secara ekonomi terlihat dari rendahnya kualitas sumber daya manusia sehingga menyebabkan rendahnya tingkat penghasilan mereka. Secara budaya dan tata nilai mereka terperangkap dalam etos kerja yang rendah, pola pikir pendek dan fatalisme. Serta akses mereka terhadap fasilitas lingkungan yang sangat rendah. Sedangkan pengertian Masyarakat Berpenghasilan Rendah berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat nomor 20 tahun 2014 adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan Pemerintah untuk memperoleh rumah.

Dengan melihat kondisi sosial masyarakat di Indonesia pada umumnya, maka penanganan permasalahan permukiman yang dihadapi kota besar di Indonesia semakin kompleks. Tingginya tingkat kelahiran dan migrasi penduduk yang terbentur dengan lahan di perkotaan semakin terbatas dan nilai lahan yang semakin meningkat serta mayoritas penduduk dari tingkat ekonomi rendah, menimbulkan permukiman-permukiman padat di kawasan yang dianggap strategis yaitu disekitar kawasan pusat kota, kawasan industri, kawasan bantaran sungai dan kawasan perguruan tinggi.

Ketimpangan pertumbuhan ekonomi antar wilayah, merupakan salah satu faktor yang menjadi penyebab tidak terkendalinya perkembangan permukiman pusat kota, karena pembangunan ekonomi pada hakikatnya untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata, namun dengan melihat tidak terkendalinya perkembangan permukiman pusat kota pada saat ini, maka menyebabkan tingginya arus migrasi dari desa ke kota yang mengakibatkan

lonjakan angka pertumbuhan penduduk di Pusat-pusat kota, hal tersebut menyebabkan pertumbuhan kota menjadi tidak terkendali dan fungsi struktur pembentuk kotanya tidak terintegrasi dengan baik.

Permasalahan umum yang dijumpai dalam pembangunan perumahan adalah makin besarnya gap antara penyediaan dengan permintaan. Jumlah permintaan rumah melesat seiring dengan pesatnya pertambahan jumlah penduduk dan jumlah rumah tangga. Jumlah rumah yang diminta terdiri dari jumlah rumah untuk memenuhi kebutuhan baru akibat pertambahan jumlah rumah tangga, ditambah jumlah kekurangan rumah sebelumnya, ditambah jumlah rumah yang mengalami kerusakan akibat usia atau bencana. Secara keseluruhan, kebutuhan rumah baru akibat penambahan 'rumah tangga baru' sekitar 820.000 per tahun. Sedangkan jumlah kekurangan rumah (*backlog*) sampai tahun 2013 diperkirakan 15 juta unit rumah (*data BPS menyebut backlog rumah pada tahun 2013 sebanyak 15 juta unit*). Kondisi tersebut telah menjadi bagian dari isu nasional yang merupakan tantangan dan pertanyaan besar bagi pemerintah selaku *mandatory* rakyat Indonesia, dalam hal menyediakan perumahan dan permukiman yang layak dan terjangkau.

Todaro dan Stilkind (1985) menjelaskan bahwa kota-kota di Indonesia mengalami urbanisasi berlebih (*over urbanization*) keadaan dimana kota-kota tidak mampu menyediakan fasilitas pelayanan pokok dan kesempatan kerja yang memadai kepada sebagian besar penduduk luar kota banyak yang bermigrasi mencari nafkah ke kota, sedangkan pemerintah kota sudah tidak mampu menambah fasilitas kota. Kondisi tersebut merupakan penyebab utama yang dihadapi kota-kota besar di Indonesia dalam hal menyediakan perumahan dan permukiman layak dan terjangkau. Sehingga hal ini berdampak terhadap ketidakseimbangan antara kebutuhan dan pasokan rumah, dimana masyarakat khususnya masyarakat berpenghasilan rendah tidak mampu mengakses atau membeli rumah di daerah perkotaan dengan harga yang terjangkau. Hal itu menjadi salah satu faktor yang mendorong sebagian masyarakat mengisi lahan-lahan kosong yang bukan milik mereka dan tidak sesuai dengan peruntukannya untuk membangun rumah didaerah perkotaan. Hal tersebut tentunya menyebabkan

kekumuhan kota meningkat, perkembangan kota kedaerah pinggiran menjadi tidak terkendali, dan penyediaan infrastruktur menjadi tidak efisien.

Pembangunan perumahan yang tidak terpadu dan terintegrasi dengan infrastruktur kota akan menyebabkan kekumuhan kota, lalu pertumbuhan dan perkembangan kota yang tidak terkendali dapat menciptakan permukiman kumuh pusat kota dan daerah pinggiran atau yang disebut juga *Urban Sparwl*, serta akan menimbulkan potensi permasalahan seperti bencana kebakaran dan banjir, kerawanan dan konflik sosial, penurunan tingkat kesehatan masyarakat, penurunan kualitas pelayanan prasarana dan menurunnya sarana permukiman. Hal tersebut tentunya akan berdampak buruk terhadap perkembangan kota kedaerah pinggiran menjadi tidak terkendali, yang akan mengakibatkan penyediaan infrastruktur menjadi tidak efisien dan pelayanannya tidak optimal, kemacetan, sanitasi buruk, harga tanah yang tidak terkendali dan semakin membumbung tinggi, serta ketersediaan lahan perkotaan bagi perumahan menjadi semakin terbatas.

Pada tahun 2009, luas permukiman kumuh mencapai 57.800 Ha dan Bangunan rumah kumuh mencapai 462.000 unit berdasarkan data Sensus tahun 2010, serta dapat diproyeksikan penambahan luasan permukiman kumuh mencapai 1,37% pertahunnya, Dengan demikian, dapat diprediksi akan tercapai 67.100 ha pada tahun 2020, terutama di kota-kota besar dan kota-kota metropolitan di Indonesia. Pemerintah Indonesia telah melakukan investasi di dalam program perbaikan kumuh dengan bertumpu pada banyak program yang telah dicanangkan oleh pemerintah yang bekerjasama dengan stakeholder terkait. Di dalam perjalanan kebijakan dan program penanganan perumahan dan permukiman di Indonesia telah beberapa kali perubahan di tingkat program dan proyek, namun bukan di tingkat kebijakan dan strategi penanganannya.

Pendekatan penanganan yang dilakukan oleh pemerintah lebih kepada sisi *demand* saja, tidak memperhatikan penanganan secara optimal dari sisi *supply*. Sebagai contoh kebijakan yang diberikan oleh pemerintah dari sisi *demand* adalah kebijakan suku bunga KPR rendah dan flat, bantuan uang muka dan harga rumah yang dijual oleh developer sudah dipatok harganya sesuai dengan ketentuan

pemerintah. Sedangkan upaya penanganan pemerintah dari sisi *supply* yaitu pemberian insentif bagi para developer atau pengembang yang akan mengembangkan bisnisnya untuk target kelompok sasaran masyarakat berpenghasilan rendah disetiap masing-masing Kabupaten atau kota, namun pada kenyataannya tidak berjalan dengan efektif. Antara lain beberapa contoh kebijakan program yang telah dibuat oleh pemerintah seperti kemudahan perizinan dan penyediaan lahan dari pihak Pemerintah Daerah.

Dengan melihat hal tersebut mengakibatkan upaya kebijakan dan program sektor perumahan yang dilakukan oleh pemerintah tidak berjalan optimal, sehingga angka jumlah kekurangan rumah (*backlog*) setiap tahunnya bertambah. Maksud dari pendekatan penanganan yang dilakukan oleh pemerintah adalah bertujuan mengurangi tingkat *backlog* rumah di Indonesia khusus dalam hal penyediaan rumah layak dan terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah, serta diharapkan berimplikasi terhadap pengurangan permukiman kumuh dikawasan kota-kota besar di Indonesia.

Hal tersebut diatas terjadi disebabkan kurangnya komitmen antar stakeholder, karena dalam penanganannya perlu melibatkan lintas antar sektor atau instansi terkait. Hal lain juga disebabkan kondisi kapasitas kelembagaan pada masing-masing daerah yang berbeda-beda dan masih cenderung sangat lemah, serta penerapan kebijakan perumahan secara implisit tidak diatur dalam Peraturan daerah. Sehingga penafsiran antar pemerintah daerah yang satu dengan yang lainnya berbeda-beda, serta secara hirarki kebijakan yang diatur dalam peraturan daerah secara implisit seakan-akan tidak mendukung dengan kebijakan yang diatasnya. Dengan melihat kondisi permasalahan secara umum maka upaya penanganan perumahan dan permukiman yang dilakukan oleh pemerintah belum dapat berjalan secara efektif dan optimal, sebagaimana kesesuaiannya dengan visi dan misi program tersebut dicanangkan.

Di Indonesia pada era tahun 90an mengangkat masalah penyediaan perumahan dan permukiman menjadi salah satu isu kebijakan nasional khususnya terkait dengan penanganan permukiman kumuh, dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden nomor 5 tahun 1990 tentang peremajaan permukiman kumuh yang

berada di atas tanah Negara. Secara garis besar kebijakan tersebut bertujuan mempercepat peningkatan mutu kehidupan masyarakat terutama bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah yang bertempat tinggal di kawasan pemukiman kumuh yang berada di atas tanah Negara, sehingga perlu dilaksanakan peremajaan pemukiman kumuh. Dalam proses implementasinya pemerintah khususnya melalui kebijakan presiden mengutus para instansi-instansi pemerintah baik pusat dan daerah, BUMN, BUMD, Yayasan, Swasta dan masyarakat luas agar berkordinasi dan terlibat langsung dalam pelaksanaan program tersebut.

Pelaksanaan program sebagaimana dimaksud dalam inpres nomor 5 tahun 1990 dianggap paling strategis yaitu berada di lokasi kemayoran karena merupakan daerah kawasan yang terletak di Pusat Ibu Kota Negara Republik Indonesia dan merupakan lahan bekas kawasan bandara Kemayoran yang sudah tidak dioperasikan, sedangkan berdasarkan arahan rencana tata ruang wilayah DKI Jakarta akan dikembangkan menjadi kawasan bertaraf nasional dan internasional, namun dilokasi tersebut khususnya diluar lokasi *run way* masih terdapat bangunan permukiman yang tidak tertata secara teratur dan berdiri diatas lahan negara.

Untuk status lahan yang merupakan lahan eks bandar udara, berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 31 Tahun 1985, Kekayaan Negara yang merupakan sebagian modal Perum Angkasa Pura I berupa tanah dan bangunan serta fasilitas lainnya dalam Pelabuhan Udara Kemayoran telah ditarik kembali oleh pemerintah sebagai kekayaan negara. Tanah eks Bandar Udara Kemayoran itu berstatus HPL yang dikuasai oleh Sekretariat Negara cq Badan Pengelola Komplek Kemayoran yang sekarang berubah nama menjadi Pusat Pengelolaan Komplek Kemayoran.

Pada awal pelaksanaannya terkait program peremajaan hunian kumuh pusat kota khususnya di lokasi Kemayoran, dilakukan dengan skema relokasi warga ke lokasi hunian rusunami dan rusunawa, sehingga lokasi tersebut menjadi kawasan kampung hunian vertical, penunjukan pelaksana program tersebut menugaskan Perum Perumnas selaku BUMN di bidang perumahan atau *public housing corporation*, serta instansi lain terkait yaitu Badan Pengelola Komplek

Kemayoran yang sekarang berubah nama menjadi Pusat Pengelolaan Komplek Kemayoran sebagai pemegang HPL atau hak pengelolaan, Kementerian Negara Perumahan Rakyat dan Kementerian Pekerjaan Umum selaku kementerian teknis, serta melibatkan berbagai instansi terkait antara lain Bappenas, Kementerian Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup, kementerian Dalam Negeri; kementerian Sosial, Kementerian Keuangan, Badan Pertanahan Nasional dan Pemerintah Daerah. Pelaksanaan program tersebut tidak berjalan secara keseluruhan dan berhenti setelah presiden kedua Republik Indonesia diganti, hasil dari program tersebut yaitu telah terlaksananya penyediaan Rusunami dan Rusunawa diatas lahan 15,6 ha.

Pelaksanaan program yaitu dengan merelokasi warga yang tinggal dipermukiman padat dan kumuh ke lokasi hunian rusunami dan rusunawa, pelaksana program tersebut melibatkan peran pemerintah antara lain yaitu Kementerian Negara Perumahan Rakyat, Kementerian Pekerjaan Umum, Bappenas, Kementerian Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup, kementerian Dalam Negeri; kementerian Sosial, Kementerian Keuangan, Badan Pertanahan Nasional dan Pemerintah Daerah, serta menugaskan Perum Perumnas selaku BUMN di bidang perumahan atau *public housing corporation* dan Badan Pengelola Komplek Kemayoran yang sekarang berubah nama menjadi Pusat Pengelolaan Komplek Kemayoran sebagai pemegang HPL. Pelaksanaan program tersebut berhenti setelah pergantian rezim pemerintahan dan hasil dari program tersebut yaitu telah berdirinya beberapa tower Rusunami dan Rusunawa, yang disebut dengan nama Rusun Apron, Boeing, Convert dan Dakota.

Setelah program dilokasi tersebut terhenti, dan menyadari permasalahan akan permukiman di Indonesia kemudian pada era pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, pemerintah mencanangkan Gerakan Nasional Pengembangan Sejuta Rumah (GNPSR). Selanjutnya diterbitkan Peraturan Presiden nomor 7 tahun 2005 tentang RPJM Nasional 2004-2009 yang sarasannya di antaranya: pembangunan rusunawa 60.000 unit; pembangunan rusunami (peranserta swasta) 25.000 unit; dan penataan kawasan kumuh perkotaan melalui pembangunan rumah susun sederhana bagi masyarakat

berpenghasilan rendah (MBR). Dalam mengatasi makin besarnya backlog, juga telah diterbitkan Keputusan Presiden nomor 22 tahun 2006 tentang Tim Koordinasi Percepatan Pembangunan Rusun di Kawasan Perkotaan untuk mempercepat pembangunan rumah susun baik rusunami dan rusunawa khususnya di kota-kota besar.

Program penyediaan perumahan di Indonesia dimulai kembali menjadi isu program nasional pada tahun 2007 yang disebut dengan program pembangunan 1000 tower, pelaksanaan program tersebut bertujuan untuk merangsang peran serta sektor pemerintah, swasta dan masyarakat luas agar dapat berkordinasi dan terlibat didalam proses pra konstruksi, konstruksi dan pasca konstruksi atau sebagai pelaku pelaksana dalam program tersebut.

Pendekatan pemerintah melalui program 1000 tower yaitu mencoba kembali memaksimalkan peran BUMN properti Perum Perumnas yang merupakan *Public Service Corporation* khusus penyedia perumahan bagi kepentingan masyarakat menengah bawah. Pelaksanaan pembangunan Rumah Susun kembali difokuskan di lokasi Kemayoran, pelaksanaan program berada dibawah koordinasi langsung Wakil Presiden dan Kementerian Perumahan Rakyat. Serta kebijakan pelaksanaannya telah diatur antara lain Peraturan Pemerintah nomor 38 tahun 2008 tanggal 19 Mei 2008 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 6 tahun 2006 tentang pengelolaan barang milik negara atau daerah dan Surat Keputusan Menteri Keuangan nomor 348/KMK.06/2008 tanggal 27 nopember 2008 tentang penetapan nilai jual tanah negara untuk pembangunan rusunami.

Perum Perumnas selaku *Public Service Corporation* di bidang perumahan ditugaskan oleh Kementerian Perumahan Rakyat melalui surat penugasan untuk membangun Rusunami di lokasi Kemayoran. Pada tahun 2008 rencananya Perumnas akan membangun 5 tower rusunami di blok C Kemayoran, namun tahap awal pembangunan hanya terbangun 2 tower yang selesai pada tahun 2010, sedangkan sisa 3 tower belum dapat terlaksana disebabkan meningkatnya harga konstruksi karena faktor inflasi. Hal tersebut terkendala dengan harga jual rusunami yang telah diatur oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan tertera pada

Surat keputusan Menteri keuangan nomor 348 tahun 2008, didalam aturan kebijakan tersebut menyebutkan harga jual Rusunami ditetapkan dengan harga Rp.144.000.000/unit serta harga konstruksi Rusunami ditetapkan sebesar Rp. 2.774.000/m<sup>2</sup>.

Dengan kenaikan harga konstruksi yang disebabkan faktor inflasi serta pergantian rezim pemerintahan, maka secara nasional pelaksanaan program pembangunan rusun 1000 tower berjalan stagnan, tidak hanya program rusunami yang dilaksanakan oleh Perumnas, namun para developer swasta cenderung memilih untuk mengembangkan apartemen karena dianggap *profitable*, hal tersebut disebabkan karena harga jual unit rusunami sudah ditetapkan oleh ketentuan kebijakan pemerintah, sedangkan harga konstruksi sudah melambung sehingga *margin* yang didapat sangat minim.

Setelah program rusun 1000 tower di lokasi Kemayoran terhenti, maka dilakukan pendekatan oleh pemerintah melalui Kementerian BUMN dengan kebijakan program BUMN Bina Lingkungan berdasarkan Permen BUMN nomor 05 tahun 2007, program ini merupakan pemberdayaan kondisi lingkungan oleh BUMN melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN. Jumlah penyisihan laba untuk pendanaan merupakan program CSR BUMN. program ini melingkupi 8 sektor, salah satunya adalah sektor Sarana dan Prasarana Umum atau Rumah Layak Huni, yang merupakan kebijakan penyediaan perumahan bagi masyarakat tidak mampu atau disebut dengan program rusun BUMN BL peduli.

Secara operasional, program Bina Lingkungan diatur dalam Peraturan Menteri BUMN nomor 08 tahun 2013 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Negara BUMN nomor PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara Dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan, kemudian Kementerian BUMN mengeluarkan Surat Keputusan menteri BUMN Nomor 235 tahun 2012 tentang BUMN Peduli 2012, selanjutnya Kementerian BUMN menunjuk Perum Perumnas selaku BUMN Property untuk pelaksana program Rusun BUMN Bina Lingkungan Peduli yang merupakan bagian dari BUMN Bina Lingkungan Peduli sektor Sarana dan Prasarana Umum atau Rumah Layak Huni. Berdasarkan Surat Menteri BUMN nomor 617 tahun 2013 tentang

Penunjukan Operator Ketahanan Pangan dan Mengentaskan Kemiskinan, Perum Perumnas di tunjuk oleh Kementerian BUMN sebagai BUMN operator pelaksanaan penyediaan rumah susun.

Perum Perumnas sebagai perusahaan milik Negara yang bergerak di bidang perumahan dan permukiman dan berperan sebagai *Public Service Corporation* yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1974 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional, yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1988 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional, dan disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2004 tanggal 10 Mei 2004 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional.

Program-program yang dilaksanakan oleh Perum Perumnas merupakan program perpanjangan tangan dari pemerintah Pusat khususnya Kementerian BUMN selaku kementerian kordinator dan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat sebagai kementerian teknis. Hal tersebut tercermin dari maksud dan tujuan perusahaan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2004 tentang Perum Perumnas. Sesuai dengan visi misi Perum Perumnas selaku penyedia perumahan dan permukiman di Indonesia yang bertujuan mengurangi tingkat *backlog* rumah dan meningkatkan kualitas hunian terkait penyediaan rumah layak terjangkau masyarakat Indonesia.

Melalui tugas yang diberikan oleh Kementerian BUMN, maka Program yang diemban oleh Perum Perumnas yaitu menyediakan Rusunami bagi kelompok masyarakat kurang mampu. Konsep pelaksanaan programnya yaitu dikenal dengan istilah “bedol RT atau bedol RW” atau dengan kata lain merelokasi warga dari permukiman padat dan kumuh ibu kota ke hunian Rusunami, yang bertujuan untuk untuk menata kawasan tersebut menjadi kawasan hunian terpadu dan terintegrasi dengan prasarana dan sarana pendukungnya.

Untuk pelaksanaan program rusun BUMN Bina Lingkungan peduli telah dimulai sejak tahun 2011 dan difokuskan di lokasi Kemayoran yang merupakan bagian dari pelaksanaan program pembangunan rusun 1000 tower yang sempat terhenti. Langkah awalnya Perum Perumnas membangun Rusunami di blok C

Kemayoran sebanyak 2 tower lalu merelokasi warga Kemayoran yang tinggal di permukiman padat dan kumuh, target penghuninya adalah kelompok sasaran masyarakat berpenghasilan rendah, sedangkan pada tahap penghunian tentunya akan melibatkan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta selaku mandatory untuk wilayah tersebut.

Lokasi sasaran program yaitu khusus bagi warga yang berdomisili di kelurahan Kebon Kosong Kecamatan Kemayoran Jakarta Pusat, yang terdiri dari 6 RW. Persyaratan calon penerima program yaitu kelompok masyarakat Bepenghasilan rendah, sebagaimana telah diatur pada Peraturan Menteri Perumahan Rakyat nomor 3 tahun 2014, serta Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat nomor 20 tahun 2014 terkait dengan persyaratan dan mekanisme fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan. Dalam peraturan tersebut digunakan sebagai batasan untuk menentukan kelompok sasaran yang berhak mendapat atau membeli rusunami tersebut. Pada pelaksanaannya diharapkan kebijakan program Rusun BUMN Bina Lingkungan Peduli yang diamanatkan oleh pemerintah melalui Kementerian BUMN dapat berjalan secara optimal, sesuai dan tepat sasaran bagi kelompok sasaran program.

Dengan melihat gambaran diatas maka pelaksanaan program rusun BUMN Bina Lingkungan Peduli merupakan bagian dari kebijakan publik. Implementasi kebijakan penyelenggaraan Program Rusun BUMN BL Peduli merupakan bagian dari program Kementerian BUMN selaku pembuat kebijakan dan menugaskan Perum Perumnas selaku pelaksana kebijakan. Pada awal pelaksanaannya hal yang menjadi faktor kunci adalah kordinasi dan komunikasi, dimana faktor tersebut berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikordinasikan dan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. Hal ini tentunya menjadi tantangan bagi instansi-instansi yang terlibat karena pelaksanaan program tersebut akan melibatkan lintas instansi atau birokrasi, serta mengingat pelaksanaan program tersebut hanya diatur berdasarkan Peraturan Menteri.

Dengan kordinasi dan komunikasi yang efektif diharapkan instansi-instansi yang terlibat dapat bekerja sama secara komprehensif antara regulator, fasilitator

dan operator yaitu antara lain pemerintah pusat khususnya Kementerian BUMN, Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta, Perum Perumnas dan Pusat Pengelola Komplek Kemayoran. Khususnya terhadap peran Pemerintah Daerah sebagai pemegang otoritas dilokasi program karena nantinya akan terkait dengan proses perijinan pembangunan rusunami serta sampai administrasi kependudukan bagi warga yang masuk sebagai kelompok sasaran program. Sedangkan untuk Pusat Pengelola Komplek Kemayoran yang merupakan Badan Layan Umum dibawah Kementerian Sekretariat Negara berperan sebagai pemegang HPL lahan di lokasi kawasan Kemayoran.

Keberadaan sumber daya dalam implementasi kebijakan merupakan hal penting, Secara ekonomis untuk pelaksanaan program ini memanfaatkan ketersediaan dana BUMN Bina Lingkungan Peduli yang merupakan alokasi pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN. Hal ini tentunya berkenan dengan keleluasaan dan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara efektif.

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu bagian dari manajemen kebijakan publik secara umum. Implementasi kebijakan ini pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Misalnya, kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau peraturan daerah, adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Keputusan Presiden, Intruksi Presiden, Keputusan Menteri, Peraturan Walikota, Surat Keputusan adalah beberapa contoh kebijakan publik yang bisa langsung diimplementasikan.

Kebijakan BUMN Bina Lingkungan Peduli Program Penyediaan Rusunami Bagi Kelompok Sasaran Masyarakat Berpenghasilan Rendah Dengan Skema Relokasi adalah salah satu program Kementerian BUMN melalui program BUMN Bina Lingkungan Peduli sektor Sarana dan Prasarana Umum atau Rumah Layak Huni. Program tersebut merupakan turunan dari Peraturan

Menteri BUMN. Secara kordinasi pelaksanaan program tersebut dibawah Kementerian Badan Usaha Milik Negara, dengan dasar pelaksanaannya sebagai berikut :

1. Peraturan Menteri BUMN nomor PER-08/MBU/2013 tanggal 10 September 2013 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Negara BUMN nomor PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara Dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan.
2. Surat Keputusan Menteri Negara BUMN nomor: SK-235/MBU/2012 tentang BUMN Peduli 2012.
3. Surat Menteri BUMN nomor: S-617/MBU/2013 tentang Penunjukan Operator Ketahanan Pangan dan Mengentaskan Kemiskinan, menerangkan menunjuk Perum Perumnas sebagai BUMN operator pelaksana pembangunan Rumah Susun.

Secara teknis pelaksanaan program tersebut dibawah koordinasi langsung Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, dengan dasar pelaksanaannya sebagai berikut :

1. Undang-Undang nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
2. Undang-Undang nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun.
3. Peraturan Pemerintah nomor 15 tahun 2004 tentang Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional.
4. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat nomor 20 tahun 2014 tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Perolehan Rumah Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.
5. Peraturan Menteri Perumahan Rakyat nomor 03 Tahun 2014 tentang Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/ Pembiayaan Pemilihan Rumah Sejahtera dengan Dukungan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan.
6. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum nomor 05 tahun 2007 tentang pedoman teknis pembangunan rumah susun sederhana bertingkat tinggi.

7. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum nomor 60 tahun 1992 tentang persyaratan teknis pembangunan rumah susun.
8. Peraturan Menteri Keuangan nomor 125/ PMK.011/2012 tentang batasan rumah sederhana, rumah sangat sederhana, dan rumah susun sederhana.
9. Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 348/KMK.06/2008 tanggal 27 November 2008 tentang Penetapan Nilai Jual Tanah Negara untuk Pembangunan Rusunami.

Mengingat kebijakan program rusun BUMN Bina Lingkungan peduli sudah dimulai sejak tahun 2011 dan sampai saat ini masih dalam tahap pelaksanaan dan berdasarkan diskripsi permasalahan sebagaimana tersebut di atas, maka penelitian ini akan meneliti secara mendalam mengenai Implementasi kebijakan Program Rusun BUMN Bina Lingkungan Peduli, dengan judul : “Analisis Implementasi Kebijakan Program Rusun BUMN Bina Lingkungan Peduli Bagi Kelompok Sasaran Masyarakat Berpenghasilan Rendah Dengan Skema Relokasi di Kemayoran – Jakarta”. Pemilihan topik ini didasarkan pada pengalaman dan data awal yang didapat di lapangan sehubungan dengan kendala yang dirasakan selama implementasi kebijakan berlangsung. Disamping itu yang menjadi pertimbangan peneliti adalah bahwa penelitian ini masih berada dalam kajian ilmu administrasi publik.

### **1.2. Rumusan Permasalahan**

Rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Implementasi kebijakan program Rusun BUMN Bina Lingkungan Peduli ?
2. Apakah implementasi kebijakan program Rusun BUMN Bina Lingkungan Peduli sesuai maksud dan tujuan program ?
3. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi implementasi kebijakan Rusun BUMN Bina Lingkungan Peduli ?

### **1.3. Batasan Masalah**

Dari sejumlah permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan penyediaan rusunami program BUMN Bina Lingkungan Peduli dengan skema relokasi, maka penelitian ini dibatasi pada empat aspek masalah utama, yaitu:

1. Secara kordinasi implementasi kebijakan program BUMN Peduli sektor Sarana dan Prasarana Umum atau Rumah Layak Huni diatur oleh Kementerian BUMN yang tertuang dalam antara lain sebagai berikut :
  - Peraturan Menteri BUMN Bina Lingkungan nomor 05 tahun 2007 tentang program kemitraan badan usaha milik Negara dengan usaha kecil dan program bina lingkungan
  - Surat Keputusan Menteri BUMN nomor 235 tahun 2012 tentang BUMN Peduli 2012
  - Implementasinya dilaksanakan oleh Perum Perumnas selaku BUMN property atau *Public Housing Corporation* sebagaimana tertuang dalam Surat Menteri BUMN Nomor: S-617/MBU/2013 tentang Penunjukan Operator Ketahanan Pangan dan Mengentaskan Kemiskinan.
2. Secara teknis Implementasi kebijakan program BUMN Bina Lingkungan Peduli sektor Sarana dan Prasarana Umum atau Rumah Layak Huni diatur oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat serta Kementerian Keuangan, dalam pelaksanaannya Perum Perumnas harus mengintegrasikan dengan beberapa peraturan operasional dan teknis terkait, yaitu sebagai berikut :
  - Peraturan Menteri Perumahan Rakyat nomor 03 Tahun 2014 tentang Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/ Pembiayaan Pemilihan Rumah Sejahtera dengan Dukungan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan,
  - Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat nomor 20 tahun 2014 tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Perolehan Rumah Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah
  - Peraturan menteri Pekerjaan Umum nomor 05 tahun 2007 tentang pedoman teknis pembangunan rumah susun sederhana bertingkat tinggi,
  - Peraturan Menteri Pekerjaan Umum nomor 60 tahun 1992 tentang

persyaratan teknis pembangunan rumah susun,

- Peraturan Menteri Keuangan nomor 125/ PMK.011/2012 tentang batasan rumah sederhana, rumah sangat sederhana, dan rumah susun sederhana
  - Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 348/KMK.06/2008 tanggal 27 November 2008 tentang Penetapan Nilai Jual Tanah Negara untuk Pembangunan Rusunami.
3. Kesiapan Perum Perumnas sebagai pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan program Rusun BUMN Bina Lingkungan Peduli di lokasi Kemayoran.
  4. Kesesuaian dengan maksud dan tujuan kebijakan program Rusun BUMN Bina Lingkungan Peduli bagi warga yang masuk kategori kelompok masyarakat berpenghasilan rendah di Kemayoran.

#### **1.4. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Meneliti dan mengidentifikasi implementasi kebijakan program Rusun BUMN Bina Lingkungan Peduli.
2. Mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program Rusun BUMN Bina Lingkungan Peduli di Kemayoran.

#### **1.5. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan di atas, Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah :

1. Bagi ilmu pengetahuan, dimana hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam khasanah ilmu pengetahuan, terutama di bidang Administrasi Publik.
2. Secara akademis, diharapkan sebagai bahan informasi dan dapat dijadikan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya.
3. Secara praktis, diharapkan sebagai bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan khususnya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam

menentukan arah dan strategi penanganan permasalahan perumahan dan permukiman di masa mendatang serta sebagai bahan evaluasi bagi perencanaan dalam melaksanakan penyediaan perumahan dan permukiman bagi kelompok sasaran masyarakat berpenghasilan rendah.