

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perumahan dan pemukiman merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang menyangkut kelayakan dan taraf kesejahteraan hidup masyarakat. Rumah bukan hanya berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, lebih dari itu rumah juga mempunyai fungsi strategis dalam perannya sebagai pusat pendidikan keluarga, persesuaian budaya dan peningkatan kualitas generasi mendatang serta pengejawantahan jati diri. Dengan demikian pengembangan perumahan dan pemukiman tidak dilandasi hanya untuk pembangunan fisik saja melainkan harus dikaitkan dengan dimensi social, ekonomi dan budaya yang mendukung kehidupan masyarakat secara berkelanjutan.

Secara umum kota sebagai pusat permukiman mempunyai peran penting dalam memberi pelayanan di berbagai bidang kehidupan bagi penduduknya dan daerah sekitarnya. Kota adalah suatu wilayah geografis tempat bermukim sejumlah penduduk dengan tingkat kepadatan yang relatif tinggi dibandingkan dengan perdesaan, dengan kegiatan utamanya di sektor nonpertanian.

Kota Bandar Lampung merupakan ibukota provinsi Lampung yang memiliki wilayah pesisir, dengan panjang garis pantai 27.01 km dan luas kampung pesisir 56,57 km (dari kelurahan Srengsem kecamatan Panjang hingga kelurahan Keteguhan kecamatan Teluk Betung Barat). Bandar Lampung juga merupakan kota terpadat di propinsi ini. Terbukti jumlah penduduk Bandar Lampung pada tahun 2005 mencapai 809.860 dengan kepadatan penduduk 4.106 jiwa/km².

Persebaran jumlah penduduk di Bandarlampung dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1. Jumlah Penduduk, Luas Wilayah, dan Kepadatan Penduduk di Bandarlampung.

No.	Kecamatan	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Luas Wilayah (km ²)	Kepadatan Penduduk (jiwa/Km ²)
1	Telukbetung Barat	62.643	20,99	2,984
2	Telukbetung Selatan	92.506	10,07	9.186
3	Panjang	61.943	21,16	2.927
4	Tanjung Karang Timur	76.877	21,11	3.642
5	Teluk Betung Utara	62.429	10,38	6.014
6	Tanjung Karang Barat	74.929	6,68	11.217
7	Tanjung Karang Pusat	54.426	15,14	3.595
8	Kemiling	54.751	27,65	1.980
9	Kedaton	88.873	10,88	8.168
10	Rajabasa	35.669	13,02	2.740
11	Tanjung Seneng	31.711	11,63	2.727
12	Sukarame	58.928	16,87	3.493
13	Sukabumi	54.175	11,64	4.654
Jumlah		809.860	197,22	4.106

Sumber : BPS Provinsi Lampung Tahun 2005

Tingginya tingkat kepadatan penduduk di Bandarlampung menyebabkan penduduk tersebar di seluruh wilayah, bahkan sampai memadati wilayah pesisir. Banyak di antara mereka yang masih bermukim di bibir pantai bahkan di atas pantai dan terkesan kumuh, sehingga tingkat keselamatan jiwa mereka pun terancam ketika gelombang pasang air laut tinggi, terlebih di musim hujan.

Seiring dengan tingginya tingkat kepadatan tersebut maka kebutuhan masyarakat terhadap rumah pun semakin besar. Berdasarkan proyeksi pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kota

Bandarlampung tahun 2005-2015, Kota Bandarlampung dengan jumlah KK sebesar 224.656 KK memerlukan 224.656 unit rumah.

Tabel 2. Perkembangan Kebutuhan Rumah Kota Bandarlampung Tahun 2005-2015.

No.	Kecamatan	Jumlah KK Tahun 2003 (KK)	Kebutuhan Rumah (unit)		
			2005	2010	2015
1	Telukbetung Barat	12.299	13.094	13.940	14.540
2	Telukbetung Selatan	24.885	16.492	28.204	20.026
3	Panjang	14.128	15.041	16.013	14.047
4	Tanjung Karang Timur	18.821	20.040	21.335	22.713
5	Teluk Betung Utara	14.967	15.934	15.963	18.059
6	Tanjung Karang Barat	18.306	19.489	20.748	22.089
7	Tanjung Karang Pusat	12.132	12.916	13.751	14.639
8	Kemiling	12.003	12.779	13.604	14.483
9	Kedaton	20.262	21.571	22.965	24.449
10	Rajabasa	7.309	7.781	8.284	8.819
11	Tanjung Seneng	6.600	7.026	7.480	7.963
12	Sukarame	12.269	13.061	13.905	14.804
13	Sukabumi	11.703	12.459	13.263	14.120
Jumlah		135.687	198.216	211.022	224.656

Sumber : Bappeda Bandar Lampung Tahun 2005

Tingginya jumlah kebutuhan rumah tersebut diiringi dengan terbatasnya lahan yang ada dan banyaknya jumlah masyarakat miskin, sehingga diperlukan pemikiran yang terencana dalam mengatasi masalah tersebut agar pemerintah tidak hanya memenuhi kebutuhan rumah saja tetapi juga dapat membantu masyarakat miskin.

Komunitas miskin, khususnya yang berada di pesisir pantai Bandarlampung telah menjadi prioritas pemerintah dalam penanganan masalah tersebut sekaligus sebagai penataan dan peremajaan kawasan peisisr, karena selain terdapat komunitas miskin di kawasan ini juga terdapat permukiman kumuh. Kawasan tersebut terletak didataran rendah yang mempunyai variasi ketinggian dari Selatan ke Utara 1-25 meter dari permukaan laut. Komunitas ini tersebar

di 12 kelurahan yang berada pada daerah datar sepanjang Jalan Yos Sudarso dan jalan Gatot Subroto, dengan jumlah penduduk yang bervariasi. yakni sebagai berikut :

Tabel 3. Jumlah Penduduk Miskin dan Kepala Keluarga di Pesisir Bandarlampung

No	Kelurahan	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Jumlah Kepala Keluarga (KK)*
1	Srengsem	8.570	1.714
2	Karang Maritim	14.200	2.840
3	Panjang Utara	18.150	3.630
4	Panjang Selatan	14.000	2.800
5	Sukaraja	10.000	2.000
6	Kangkung	3.332	666
7	Bumi Waras	3.532	706
8	Pesawahan	2.171	434
9	Waylunik	6.852	1.370
10	Kota Karang	2.883	577
11	Sukamaju	1.400	280
12	Keteguhan	1.100	220
Jumlah		86.190	17.238

Sumber : Pesisirlampung.<http://www.google.com>

Ket : (*)= Jumlah KK dengan asumsi 1KK berjumlah 5 orang

Dari jumlah KK miskin di atas setidaknya dibutuhkan sebanyak 17.238 unit rumah, karena sebagian masyarakat belum memiliki tempat tinggal yang layak, mereka ada yang masih tinggal di bibir pantai. Badan penyelenggaran perumahan dan permukiman sebagai bagian dari kewenangan Daerah. Sesuai amanat PP No.38 Tahun 2007 daerah diharapkan mampu memfasilitasi dan membantu penyediaan perumahan dan permukiman untuk masyarakat. Dengan

mengacu pada perencanaan pembangunan perumahan dan pengembangan permukiman nasional yang telah ditetapkan oleh Kementerian Perumahan Rakyat di tingkat pemerintah pusat.

Pemerintah Kota Bandarlampung menyusun kebijakan dan program strategis tentang rencana pembangunan permukiman dan perumahan kota yang terangkum dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Bandarlampung tahun 2005-2015. Strategi yang diambil untuk mendukung kebijakan tersebut adalah :

1. Peningkatan pengawasan pembangunan bangunan secara intensif
2. Mendorong kepemilikan rumah bagi golongan ekonomi lemah.
3. Mendukung pola pembangunan perumahan yang terintegrasi secara sosial .
4. Menjalin kemitraan dengan pihak-pihak terkait dalam rehabilitasi rumah-rumah tak layak.
5. Pemberian disinsentif perumahan yang tidak berada pada peruntukannya.
6. Peningkatan pendidikan masyarakat.
7. Peningkatan kesadaran kesehatan dan lingkungan.
8. Penataan ruang dan lingkungan pemukiman yang tegas dan konsisten.
9. Pengembangan hunian yang berimbang 1:3:6.

Berdasarkan kebijakan strategis dan program strategis di atas dan sesuai PP No.38 Tahun 2007 serta Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 17 Tahun 2007 tentang kebijakan dan strategi pembangunan rumah susun maka Pemerintah Kota Bandarlampung mengalokasikan sebagian anggaran pembangunannya untuk pembangunan pada sektor perumahan dan

pemukiman, salah satunya yaitu penyediaan rumah untuk warga miskin dalam bentuk rumah susun.

Peraturan perundang-undangan yang utama mengatur mengenai rumah susun adalah Undang-undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (diundangkan pada tanggal 31 Desember 1985) dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun (diundangkan pada tanggal 26 April 2009). Selain itu masih ada beberapa peraturan khusus lain yang berkaitan dengan rumah susun.

Dalam Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 pasal 3 tentang Rumah Susun tersebut pembangunan rumah susun bertujuan untuk :

1. a. Memenuhi kebutuhan perumahan yang layak bagi rakyat, terutama golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah, yang menjamin kepastian hukum dalam pemanfaatannya;
- b. Meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah di daerah pekotaan dengan memperhatikan kelestarian sumber daya alam dan menciptakan lingkungan pemukiman yang lengkap, serasi, dan seimbang
2. Memenuhi kebutuhan untuk kepentingan lainnya yang berguna bagi kehidupan masyarakat, dengan tetap mengutamakan ketentuan ayat (1 huruf a).

Untuk pembangunannya program ini didanai langsung oleh pusat, sedangkan untuk pembangunan infrastruktur mendapat alokasi dana dari APBD. Secara rinci Alokasi APBD untuk rusunawa dari tahun 2007 hingga 2009 dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 4. Alokasi APBD untuk Rusunawa Bandar Lampung, Lokasi di Kelurahan Keteguhan

Tahun	APBD (Rp)	Alokasi untuk	Realisasi	Jumlah
--------------	------------------	----------------------	------------------	---------------

		Rusunawa (Rp)	(Rp)	Twin Blok
2007	646.946.547.345,98	304.292.320,00	139.292.320,00	1 unit
2008	725.597.468.445,85	1.068.322.230,00	1.062.856.230,00	2 unit
2009	808.693.410.458,18	2.276.300.000,00	2.049.500.000,00	2 unit

*Sumber : Kantor Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas
Pengelolaan Pendapatan, Keuangan dan Aset Daerah Kota
Bandarlampung tahun 2010*

Data di atas menunjukkan dana APBD yang dialokasikan untuk mendukung pembangunan rusunawa tersebut terus meningkat dari awal tahun pembangunan hingga 2009. Tahun 2007 dana yang diberikan hanya sebesar Rp304.292.320,00 atau 0,05% dari APBD karena merupakan tahap awal, di tahun 2008 meningkat menjadi Rp1.068.322.230,00 atau 0,15% dari APBD dan pada tahun 2009 mencapai Rp2.049.500.000,00 atau 0,25% dari APBD.

Dana tersebut dipergunakan untuk membangun fasilitas-fasilitas yang menjadi tanggungan pemerintah kota seperti, listrik, air bersih, sumur bor, mushola, pagar keliling, taman dan mini market. Dengan tersedianya fasilitas-fasilitas tersebut diharapkan dapat memudahkan masyarakat dalam melaksanakan aktivitasnya.

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 14 tahun 2007 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa , pasal 15 menyebutkan bahwa Kelompok Sasaran Penghuni Rusunawa adalah :

1. Warga Negara Indonesia yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, TNI/Polri, Pekerja/buruh, dan masyarakat umum yang dikategorikan sebagai masyarakat berpenghasilan rendah serta mahasiswa/pelajar.
2. Kelompok sasaran penghuni rusunawa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah warga Negara Indonesia yang :

- a. Mengajukan permohonan tertulis kepada badan pengelola untuk menjadi calon penghuni rusunawa;
 - b. Mampu membayar harga sewa yang ditetapkan oleh badan pengelola ; dan
 - c. Memiliki kegiatan yang dekat dengan lokasi rusunawa.
3. Penghuni rusunawa yang kemampuan ekonominya telah meningkat menjadi lebih baik harus melepaskan haknya sebagai penghuni rusunawa berdasarkan hasil evaluasi secara berkala yang dilakukan oleh badan pengelola.
 4. Kriteria kelompok penghuni rusunawa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditambah dengan ketentuan badan pengelola.

Rusunawa Bandarlampung rencananya dibangun di tiga kecamatan yaitu, Kecamatan Panjang, Telukbetung Selatan dan Telukbetung Barat dengan alasan karena di tiga tempat ini terdapat pemukiman kumuh yang tinggal di bibir pantai dan perkampungan nelayan yang padat. Saat ini rusunawa yang telah terbangun dan dihuni adalah sebanyak dua twin blok (TB) yang terdiri dari 96 unit rumah untuk setiap TB. Rusunawa tersebut berada di Kelurahan Keteguhan Kecamatan Telukbetung Barat dan diperuntukkan bagi warga pesisir yang belum memiliki rumah dan berpenghasilan rendah, khususnya yang berada di wilayah Kecamatan Telukbetung Barat dan berprofesi sebagai nelayan.

Pemerintah kota Bandarlampung telah mengadakan sosialisasi secara intensif mengenai program rumah susun sebagai ganti pemukiman warga pesisir pantai Bandarlampung yang dianggap kumuh. Sosialisasi mengenai pembangunan rumah susun ini telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandarlampung sejak tahun 2006.

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 14 tahun 2007 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa, Pasal 24 mengenai besaran tarif sewa menyebutkan bahwa ; dalam menetapkan besaran tarif sewa sarusunawa, badan pengelola wajib memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Besaran tarif sewa disesuaikan dengan daya beli kelompok sasaran dan dibatasi setinggi-tingginya 1/3 (sepertiga) dari penghasilan calon penghuni;
- b. Perhitungan besaran tarif sewa disesuaikan dengan pengeluaran biaya operasional, biaya pemeliharaan rusunawa, termasuk perhitungan ekalasi harga karena inflasi;
- c. Besaran tarif sewa rusunawa untuk penghuni mahasiswa disesuaikan dengan peraturan perguruan tinggi;
- d. Dalam hal calon penghuni tidak memiliki kemampuan membayar sewa yang ditetapkan, badan pengelola dapat melakukan subsidi silang atau mengusahakan subsidi maupun bantuan dari sumber lain.

Untuk Rusunawa Bandarlampung, yakni di Kelurahan Keteguhan tarif sewa yang ditetapkan Unit Pengelola Teknis (UPT) adalah sebagai berikut :

Tabel 5. Tarif Sewa Rusunawa Keteguhan Berdasarkan Urutan Lokasi

No.	Lokasi Rumah	Tarif Per Bulan	Tarif per Tahun	Uang Jaminan Sewa
1	Lantai I	Rp100.000,00	Rp1.200.000,00	Rp60.000,00
2	Lantai II	Rp100.000,00	Rp1.200.000,00	Rp60.000,00
3	Lantai III	Rp80.000,00	Rp960.000,00	Rp48.000,00

Sumber : Kantor Unit Pengelola Teknis (UPT) Rusunawa Keteguhan Tahun 2010

Tabel di atas menunjukkan bahwa tarif yang dikenakan antarlantai berbeda, untuk rumah yang berada di lantai 1 dan 2 dikenakan biaya sewa Rp1.200.000,00/ tahun atau Rp100.000,00/bulan

sedangkan untuk rumah yang berada di lantai tiga dikenakan tarif yang lebih murah yakni sebesar Rp960.000,00/tahun atau Rp80.000,00/bulan, biaya sewa selama setahun dapat dibayar per bulan. Tarif tersebut tidak termasuk biaya pemakaian listrik dan air.

Selain itu calon penghuni juga diwajibkan membayar uang jaminan sewa sebesar 5% dari tarif sewa selama setahun yaitu Rp60.000,00 untuk lantai satu dan dua dan Rp.48.000,00 untuk lantai tiga, namun uang jaminan tersebut akan dikembalikan jika penghuni bertahan sampai satu tahun sewa, sebaliknya jika penghuni tidak bertahan sampai satu tahun sewa maka uang jaminan tersebut tidak dikembalikan. Keringanan lain yang diberikan bagi calon penghuni rusunawa adalah jika ia membayar uang sewa selama satu tahun sekaligus maka tidak dikenakan uang jaminan serta dikurangi biaya sewa untuk satu bulan.

Dengan adanya rusunawa ini diharapkan masyarakat akan tinggal di lingkungan yang lebih sehat yang sesuai dengan standar kesehatan dan juga lebih layak. Namun secara kuantitas, Rusunawa Keteguhan yang telah dibangun saat ini belum dapat menampung seluruh masyarakat miskin pesisir, karena jumlah kebutuhan rumah/KK miskin pesisir di wilayah Teluk Betung Barat adalah sebanyak 1077 unit sedangkan daya tampung Rusunawa Keteguhan hanya sebanyak 192 unit atau 17,83% dari jumlah kebutuhan.

Selain itu, sampai saat ini banyak masyarakat pesisir yang masih tinggal di kawasan bibir pantai yang dapat membahayakan kesehatan dan keselamatan jiwa mereka. Pada prakteknya penghuni rusunawa tersebut tidak hanya berasal dari wilayah pesisir yang telah menjadi sasaran utama pembangunan rusunawa di lokasi tersebut terutama para nelayan, tetapi ada juga yang berasal dari luar wilayah TBB, dari luar kota dan tidak berprofesi sebagai nelayan.

B. Permasalahan.

Berdasarkan uraian tersebut dan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah mengenai “Seberapa efektif pelaksanaan program pembangunan rusunawa dalam pemenuhan kebutuhan rumah bagi masyarakat miskin ? (Studi Kasus : Rusunawa Keteguhan, Kecamatan Telukbetung Barat).

C. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan program pembangunan rusunawa dalam pemenuhan kebutuhan rumah bagi rakyat miskin di Bandarlampung , efektivitas diukur dengan ketepatan sasaran kepemilikan rumah, ketepatan lokasi dan subsidi harga.

D. Objek Penelitian

Objek penelitian efektivitas pelaksanaan program pembangunan rusunawa dalam pemenuhan kebutuhan rumah bagi rakyat miskin di Bandarlampung ini difokuskan pada hal-hal berikut :

1. Analisis ketepatan sasaran
2. Analisis ketepatan lokasi
3. Analisis ketepatan subsidi harga.

E. Kerangka Pemikiran

Pelaksanaan program pembangunan rusunawa merupakan salah satu upaya pemerintah dalam memenuhi kebutuhan rumah bagi rakyat miskin di Kota Bandarlampung serta mengupayakan

penataan dan peremajaan kawasan padat dan permukiman kumuh yang umumnya terletak di sepanjang pesisir, bantaran sungai dan permukiman padat di pusat kota.

Pemilihan lokasi pembangunan rusunawa tetap memperhatikan beberapa persyaratan seperti kesesuaian dengan peruntukkan lokasi perumahan dan permukiman berdasarkan RTRW Kota Bandarlampung, persyaratan keselamatan, kesehatan, kemudahan aksesibilitas dan sebagainya.

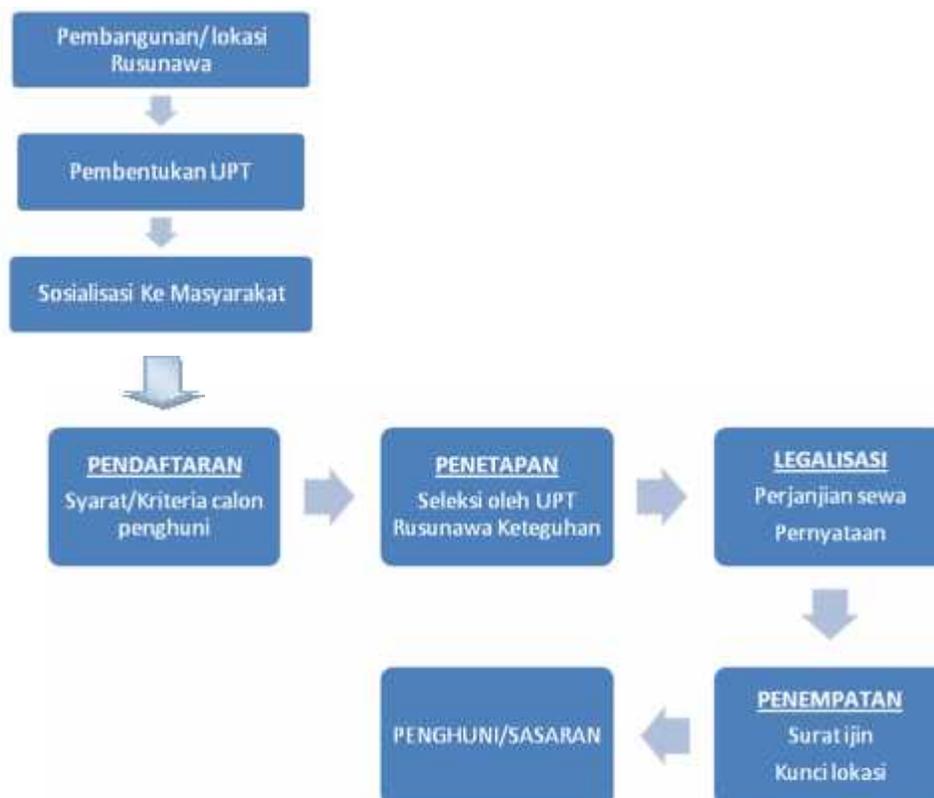
Proses penghunian rusunawa meliputi beberapa tahapan yang telah ditetapkan dalam pedoman pengelolaan Rusunawa Kota Bandarlampung dan harus dilaksanakan oleh Unit Pengelola Teknis (UPT) Rusunawa Keteguhan yang telah dibentuk oleh Pemerintah Kota Bandarlampung. Pada tahap pertama, UPT rusunawa mengadakan sosialisasi kepada masyarakat sasaran pembangunan guna menyampaikan maksud, tujuan dan manfaat dari dibangunnya rusunawa tersebut.

Tahap kedua adalah UPT mengadakan jadwal pendaftaran calon penghuni di mana masyarakat yang ingin mendaftar harus memenuhi dan melengkapi dokumen dan ketentuan sebagai penghuni rusunawa. Kemudian UPT akan melakukan penyeleksian (tahap ketiga) terhadap para pendaftar, setelah menentukan pendaftar yang berhak menjadi penghuni rusunawa maka pihak UPT akan mengumumkannya kepada masyarakat dan melakukan proses legalisasi penghunian (tahap keempat) berupa penandatanganan surat perjanjian sewa dan surat pernyataan untuk memenuhi tata tertib dan sanksi penghunian.

Tahapan terakhir adalah penempatan lokasi hunian. Penghuni yang telah mengikuti proses legalisasi/administrasi akan menerima surat ijin penempatan dan kunci lokasi (blok/lantai/unit) dengan ketentuan harus sudah menghuni di rusunawa selambat-lambatnya satu bulan setelah penandatanganan surat perjanjian sewa.

Dengan diadakannya mekanisme/kelima tahapan tersebut maka diharapkan pengelolaan rusunawa akan berjalan efektif, tepat sasaran sesuai dengan tujuan awal program pembangunan tersebut.

Gambar 1



F. Sistematika Penulisan

Skripsi ini berisi lima bab yang terdiri dari :

- Bab I. Pendahuluan terdiri dari latar belakang, permasalahan, tujuan, objek penelitian, kerangka pemikiran dan sistematika penulisan
- Bab II. Tinjauan Pustaka, berisi tentang teori-teori, bahan penelitian lain yang bersumber dari pedoman yang dijadikan acuan penelitian.
- Bab III. Metode penelitian, berisi alat analisis dan gambaran umum lokasi penelitian berupa struktur organisasi UPT Rusunawa Keteguhan.
- Bab IV. Hasil dan Pembahasan
- Bab V. Simpulan dan Saran