

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Rumah merupakan basis bagi perkembangan ekonomi keluarga, sebagai tempat keluarga mendapatkan jaminan keamanan dan melakukan kegiatan perekonomian. Selain itu rumah juga sebagai aset tak bergerak dan menjadi investasi bagi pemiliknya (Prayitno et al, 2012). Selanjutnya, kondisi perumahan memberikan dampak terhadap psikologis dan kesejahteraan emosional penghuninya (Baqutayan, 2016) bahkan turut mempengaruhi kesehatan mental seseorang (Baker et al, 2019). Apalagi semenjak terjadinya pandemi Covid 19 rumah mengambil peranan penting dalam semua aspek kehidupan, sebagai tempat berlangsungnya hampir semua aktifitas manusia, sehingga pandemi juga menjadi faktor yang memberikan pengaruh terhadap preferensi perumahan masyarakat (Muhyi & Adianto, 2021).

Secara lebih luas, sektor perumahan mempunyai dampak yang signifikan terhadap perekonomian dan kondisi kesejahteraan rakyat. Pasar perumahan yang berjalan dengan baik dan transparan dapat dijadikan sebagai ukuran dalam menilai kondisi perekonomian dari warga negara. Hal ini disebabkan karena sektor perumahan mampu menggerakkan 120 industri terkait perumahan (Prayitno et al, 2012).

Pemerintah memiliki tujuan utama dalam konteks sistem kebijakan perumahan yaitu teraktualisasikannya hak seluruh rakyat akan perumahan yang dimuat pada UUD 1945 Pasal 28 H ayat 1. Implementasinya berupa kemudahan dalam memperoleh rumah bagi masyarakat berupa subsidi maupun bantuan stimulan. Namun kenyataannya belum berjalan optimal karena sangat bergantung kepada ketersediaan anggaran pemerintah (Kementerian PPN/Bappenas, 2020).

Salah satu isu strategis terhadap masalah perumahan dan permukiman adalah tersedianya perumahan yang layak, aman dan terjangkau terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah (RPJMN 2020-2024). Permasalahan sektor perumahan berupa minimnya *supply* rumah dengan harga yang terjangkau,

rendahnya permintaan perumahan yang disebabkan oleh tingginya harga rumah dan permasalahan pembiayaan perumahan.

Angka *backlog* sebagai indikasi adanya selisih antara jumlah ketersediaan rumah dengan jumlah kebutuhan masyarakat terhadap rumah. Badan Pusat Statistik (BPS) melihat *backlog* dari perspektif kepemilikan menyebutkan bahwa 19,98 % penduduk Indonesia belum memiliki rumah. Dari sisi kondisi rumah di Indonesia diistilahkan dengan *backlog* kependhungan, yaitu masyarakat menempati rumah dengan kondisi tidak layak huni (RTLH), dan angkanya mencapai 55,9 % (RPJMN 2020-2024). Angka *backlog* ini merupakan bukti bahwa masih banyak masyarakat yang mengalami kesulitan untuk mendapatkan rumah layak karena terbatasnya daya beli dan rendahnya tingkat keterjangkauan terhadap rumah (Prayitno et al, 2012).

Pembangunan perumahan terus dilakukan untuk menurunkan angka *backlog* dan pemenuhan kebutuhan rumah bagi masyarakat dengan berbagai bentuk program dan kebijakan bidang perumahan. Intervensi pemerintah dalam menyelesaikan isu strategis perumahan adalah dengan melaksanakan Program Sejuta Rumah (PSR). Sejak tahun 2015 PSR telah merealisasikan penyediaan 4.800.170 unit rumah layak di Indonesia, yang 71,37 % nya merupakan perumahan yang diperuntukkan bagi kelompok Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Bentuk program yang dilakukan pemerintah melalui fasilitas pembiayaan hunian layak, program subsidi pembiayaan perumahan yang meliputi Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP), Selisih Suku Bunga (SSB), Bantuan Pembiayaan Perumahan Berbasis Tabungan (BP2BT), dan Subsidi Bantuan Uang Muka (SBUM), program ini tertuang dalam Renstra Kementerian PUPR 2020-2024.

Pemerintah telah melakukan upaya lain berupa pemberian kemudahan dalam perizinan, bantuan penyediaan Prasarana Sarana dan Utilitas (PSU), penyediaan *Land Banking*, dan penentuan zonasi peruntukan rumah sejahtera dan juga mengalokasikan dana APBD sebagai dana pendamping pembiayaan perumahan (Winarno, 2018) namun sektor perumahan masih tertinggal dari pendidikan dan kesehatan karena sektor perumahan memerlukan fasilitas pembiayaan yang besar terutama bagi MBR.

Berbagai program pemerintah yang ada, belum mampu sepenuhnya menurunkan angka *backlog* dan pemenuhan hak warga negara untuk memberikan akses rumah layak. Angka *backlog* menjadi salah satu indikasi adanya ketidakterjangkauan rumah bagi masyarakat. Masalah keterjangkauan muncul ketika biaya perumahan dianggap relatif tinggi terhadap pendapatan rumah tangga (Henman & Jones, 2012). Keterjangkauan rumah adalah istilah yang kompleks tidak hanya sekadar hubungan antara biaya perumahan langsung dan pendapatan rumah tangga, namun terkait juga dengan masalah akses kepemilikan rumah, kemampuan untuk membiayai pengeluaran perumahan setelah memenuhi pengeluaran lain ataupun masalah rendahnya pendapatan dan tingginya harga rumah (Earl et al, 2017).

Terkait dengan pendapatan dan kemampuan rumah tangga, Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) (2015) menyebutkan bahwa di Indonesia, rumah tangga yang memiliki kemampuan untuk memiliki rumah pada pasar formal hanya sebesar 20%, rumah tangga yang harus disubsidi oleh pemerintah sebesar 40 %, dan 40% lagi adalah rumah tangga miskin yang tidak mempunyai kemampuan sama sekali untuk membeli rumah. Aksesibilitas masyarakat pada sumber pembiayaan perumahan untuk mendapatkan Kredit Perumahan Rakyat (KPR) seperti perbankan juga menjadi faktor yang mempengaruhi tingkat keterjangkauan perumahan. Sebesar 60 % dari pekerja adalah tergolong pekerja mandiri yaitu pekerja yang mendapatkan penghasilan tidak bergantung kepada pemberi kerja (UU Tapera Nomor 4 Tahun 2016). Pendapatan pekerja mandiri yang tidak tetap menjadikan mereka sulit mendapatkan pinjaman dari bank (*bankability*).

Indeks keterjangkauan rumah perlu dihitung dan diketahui sebagai pedoman bagi *stakeholder* bidang perumahan dalam penyediaan dan pemenuhan kebutuhan rumah. Penelitian ini bertujuan untuk mengukur keterjangkauan masyarakat terhadap harga rumah subsidi. Terdapat banyak pendekatan yang digunakan para peneliti dalam mengukur keterjangkauan rumah, sehingga metode pengukuran ini dikelompokkan menjadi tiga yaitu pendekatan konvensional, pendekatan yang jarang digunakan, dan pendekatan dengan metode baru (Ezennia & Hoskara, 2019). Pendekatan pengukuran keterjangkauan perumahan dalam penelitian ini termasuk

kedalam pendekatan konvensional yaitu dengan metode pendekatan rasio harga rumah terhadap pendapatan (Cox, 2021) dan (Yao, 2011), metode pendapatan sisa/*Residual Income Methode* (Henman & Jones, 2012) dan (Yao, 2011), dan pendekatan keterjangkauan cicilan. Pendekatan pengukuran ini digunakan karena relatif mudah diaplikasikan namun hasilnya dapat menggambarkan keterjangkauan masyarakat, dianggap normatif dan sederhana serta paling banyak digunakan di berbagai negara lainnya seperti Malaysia (Baqtayan, 2016), Australia (Yates & Gabriel, 2016), dan China (Li et al, 2020). Meskipun secara konseptual sangat mirip, namun perbedaan kecil membuat masing-masing pendekatan menjadi berbeda.

Di Indonesia pendekatan serupa digunakan dalam penelitian Rostiana (2011). Metode yang sama juga digunakan oleh Kautsari (2018) di Kota Malang, dan dilanjutkan lagi oleh Suherli (2019) dengan daerah penelitian lebih kecil yaitu di sepanjang rel kereta api yang di tempati oleh masyarakat dengan penghasilan rendah.

Permasalahan lain yang menyebabkan masyarakat belum memiliki rumah adalah masalah selera atau preferensi, menurut Kam et al (2018) kepemilikan rumah umumnya didasarkan pada kebutuhan dan preferensi sedangkan preferensi dibagi menjadi perilaku penyesuaian rumah dan tipe rumah (Jansen et al, 2011). Preferensi dan kebutuhan ini bervariasi sesuai dengan latar belakang pemilik rumah, misalnya usia, tingkat pendidikan, anggota keluarga, status perkawinan, budaya, dan nilai-nilai yang dianut (Kam et al, 2018). Dalam penelitian yang dilakukan Indrianingrum (2016), masyarakat memiliki keinginan untuk memiliki rumah dengan cara menabung bukan dengan mencicil kepada bank, memilih rumah berlokasi di perkampungan dan tidak tertarik dengan rumah susun dengan alasan kenyamanan, serta mempertimbangkan pendapatan mereka untuk setiap harga rumah yang ditawarkan.

Faktor lain yang mempengaruhi preferensi kepemilikan rumah adalah demografi, finansial, lokasi, struktur ekonomi, lingkungan (Khan et al, 2017). Almaden (2014) menambahkan fasilitas pembiayaan perumahan juga menjadi faktor yang mempengaruhi tingkat keterjangkauan kepemilikan rumah seperti penelitian yang dilakukan Kautsari (2018) dan Suherli (2019) yang menjadikan

faktor pembiayaan untuk melihat preferensi masyarakat dalam memiliki rumah. Kautsari (2018) menyatakan bahwa sistem pembiayaan non formal lebih dipilih sebagai skema pembiayaan untuk memenuhi kebutuhan kepemilikan rumah. Sementara menurut Suherli (2019) sistem pembiayaan formal yang lebih disukai oleh masyarakat adalah bantuan subsidi dari pemerintah dan sistem pembiayaan non formal dengan pilihan pinjaman pada keluarga menjadi preferensi pembiayaan rumah bagi masyarakat.

Secara teoritis harga terbentuk dari proses kesepakatan antara penjual dan pembeli. Penjual akan menentukan harga rumah berdasarkan biaya yang dikeluarkan dalam membangun satu unit rumah yang diperoleh dari perhitungan harga tanah, harga bahan bangunan, upah tukang dan biaya-biaya lainnya. Sementara pembeli menentukan harga rumah dari manfaat atau utilitas yang didapat seperti tipe rumah, luas tanah, luas bangunan, lokasi, fasilitas dan utilitas lainnya. Jika harga rumah dibiarkan mengikuti mekanisme pasar maka perusahaan perumahan yang berorientasi pada keuntungan, hal ini berdampak pada harga rumah yang semakin tinggi maka masyarakat semakin kesulitan dalam memperoleh rumah dan menyebabkan angka *backlog* meningkat. Untuk itu Pemerintah perlu hadir dalam memenuhi kebutuhan rumah terutama bagi MBR, seperti menetapkan harga rumah subsidi dan menetapkan batas penghasilan masyarakat yang mendapat manfaat dari bantuan rumah.

Fenomena *backlog* rumah ini juga terjadi di Kota Payakumbuh. Kota Payakumbuh sebagai lokasi penelitian mempunyai jumlah rumah sebanyak 33.038 unit dengan angka *backlog* kepemilikan sebesar sekitar 17,96 % dan *backlog* kepenghunan sebesar 14,34 % (Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Payakumbuh, 2020). Sementara Kota Payakumbuh mempunyai peruntukan lahan perumahan yang bisa digunakan sebesar 40,61 % (1.150,07 Ha) dari total lahan peruntukan perumahan permukiman sebesar 2.832,49 Ha (RDTRK Payakumbuh, 2012). Di sisi lain, jumlah pengembang perumahan sebagai salah pelaku pembangunan perumahan di Kota Payakumbuh tercatat sekitar 112 developer perumahan (Dinas PKP Kota Payakumbuh, 2021). Dilihat dari angka Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), Kota Payakumbuh mempunyai IKK yang paling rendah dibandingkan kota lain di Sumatera Barat yaitu 91,87 yang artinya

biaya yang dikeluarkan untuk membangun satu unit rumah di Payakumbuh adalah paling murah dibandingkan kota lain di Provinsi Sumatera Barat. Dengan alasan tersebut, seharusnya angka *backlog* di Kota Payakumbuh bisa lebih kecil.

Tingkat keterjangkauan masyarakat terhadap rumah subsidi dan preferensi kepemilikan rumah bagi masyarakat di Kota Payakumbuh belum diketahui, maka perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui hal tersebut sehingga dapat mengemukakan rekomendasi kebijakan dalam program penyediaan dan pemenuhan kebutuhan rumah bagi masyarakat sesuai dengan keterjangkauan masyarakat dan preferensi kepemilikan rumah. Hal ini sejalan dengan pendapat Almaden (2014) bahwa perumahan yang terjangkau dapat diselesaikan dengan bantuan kebijakan nasional, kebijakan daerah maupun kebijakan kabupaten kota, kemitraan dengan swasta (Anacker, 2019) dan adanya kerjasama antara sektor publik dan swasta (Harelimana, 2017)

Pengukuran keterjangkauan dilakukan dengan pendekatan metode konvensional karena pendekatan ini lebih sederhana dan aplikatif. Sementara preferensi kepemilikan rumah masyarakat dilihat dari 4 (empat) variabel yaitu jenis penyediaan rumah, skema pembiayaan rumah, harga rumah dan lokasi rumah. Keempat variabel ini dipilih setelah melihat fenomena pada masyarakat tentang bagaimana upaya masyarakat dalam memiliki rumah. Variabel pertama, tipe penyediaan rumah dengan pilihan membeli rumah formal yang telah dibangun *developer* perumahan atau membangun rumah secara swadaya sesuai dengan kemampuan dan keterjangkauan finansial dan kemudian dibangun secara bertahap. Variabel kedua, skema pembiayaan rumah yaitu memberikan pilihan pada masyarakat pilihan pembiayaan formal atau non formal. Pembiayaan formal melalui lembaga formal seperti perbankan sedangkan pembiayaan non formal seperti pinjaman kepada keluarga, menjual aset atau menabung. Variabel ketiga, harga rumah adalah pilihan interval harga yang disesuaikan dengan harga pasar perumahan sederhana dan juga kemampuan swadaya masyarakat. Variabel keempat, lokasi rumah dimaksudkan memberikan pilihan dan pertimbangan pada masyarakat tentang pilihan lokasi yang diinginkan yang sesuai dengan kemampuan menjangkau harga dan alasan lainnya.

Pilihan atau preferensi masyarakat ini akan dianalisis dengan menggunakan analisis konjoin. Metode ini dinilai lebih mendekati realita dalam memberikan gambaran keputusan pilihan masyarakat sebagai *trade-off* diantara multi atribut suatu produk atau jasa yang ada. Masyarakat memberikan apresiasi nilai kepentingan dari kombinasi tertinggi sampai yang terendah. Keuntungan dari metode analisis konjoin ini adalah dapat menentukan konsep dengan kombinasi optimum, mengetahui kontribusi relatif setiap atribut dan level terhadap semua evaluasi objek, dapat menggunakan estimasi keputusan masyarakat untuk memprediksi prioritas rumah yang dipilih (Santoso, 2014).

1.2 Perumusan Masalah

UUD 1945 Pasal 28 H ayat 1 menyebutkan bahwa bertempat tinggal yang layak adalah hak setiap warga negara, maka pemerintah menjadikan sektor perumahan sebagai salah satu sektor pelayanan dasar. Untuk memenuhi hak warga negara tersebut pemerintah telah membuat kebijakan berupa program dan kegiatan yang bertujuan untuk memfasilitasi masyarakat dalam memiliki hunian yang layak dengan kemudahan perizinan maupun pembiayaan penyediaan perumahan. Namun kenyataannya angka *backlog* kepemilikan di Kota Payakumbuh masih 17,96 % dan *backlog* kepenghunian 14,34 %. Angka ini cukup tinggi mengingat Kota Payakumbuh mempunyai lahan peruntukan perumahan yang belum digunakan sebesar 40,61 % dan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) paling rendah dibandingkan kota lain di Sumatera Barat.

Diduga permasalahan terletak pada tingkat keterjangkauan masyarakat dalam kepemilikan rumah. Tingkat keterjangkauan masyarakat terhadap kepemilikan rumah di Kota Payakumbuh belum diketahui, oleh sebab itu perlu dilakukan pengukuran tingkat keterjangkauan dengan menggunakan pendekatan konsep keterjangkauan sisa penghasilan, keterjangkauan cicilan, dan keterjangkauan penghasilan.

Pemerintah Kota Payakumbuh sebagai penyedia perumahan juga perlu memperhatikan preferensi kepemilikan rumah bagi masyarakat. Rumah tidak bisa disamakan seperti barang konsumsi lainnya, kebutuhan rumah harus dilihat sebagai hak konstitusional warga negara karena merupakan kebutuhan vital yang dijamin oleh negara, oleh sebab itu pemerintah mempunyai kewajiban konstitusional dan

moral untuk memprioritaskan isu perumahan dalam penyelenggaraan pemerintahan (Prayitno et al 2012).

Preferensi masyarakat dalam kepemilikan rumah perlu diidentifikasi, apakah penyediaan rumah subsidi dengan melalui *developer* perumahan dan pembiayaan formal melalui perbankan menjadi pilihan bagi masyarakat, sesuaikan harga rumah subsidi dengan kemampuan dan keterjangkauan masyarakat, dan dimana lokasi rumah yang menjadi pilihan masyarakat.

Penelitian ini dilakukan untuk mengukur tingkat keterjangkauan rumah bagi masyarakat yang belum memiliki rumah, dan mengidentifikasi preferensi mereka terhadap kepemilikan rumah sehingga dapat dijadikan rekomendasi kebijakan yang sesuai di Kota Payakumbuh demi tercapainya tujuan pemerintah untuk pemenuhan penyediaan rumah bagi setiap warga negara dan menurunkan angka *backlog* perumahan. Berdasarkan penjelasan diatas, maka pertanyaan untuk penelitian ini adalah:

1. Bagaimana tingkat keterjangkauan rumah bagi masyarakat di Kota Payakumbuh?
2. Bagaimana preferensi kepemilikan rumah bagi masyarakat berdasarkan tingkat keterjangkauan dan karakteristik sosial ekonomi masyarakat di Kota Payakumbuh?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang telah dijelaskan maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Mengukur tingkat keterjangkauan rumah bagi masyarakat dan pengelompokkan masyarakat berdasarkan tingkat keterjangkauan kepemilikan rumahnya.
2. Mengidentifikasi preferensi kepemilikan rumah berdasarkan tingkat keterjangkauan masyarakat di Kota Payakumbuh.
3. Mengemukakan rekomendasi kebijakan dalam pemenuhan kebutuhan rumah bagi masyarakat di Kota Payakumbuh.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah;

- a. Memberikan informasi bagi masyarakat sebagai pertimbangan untuk pengambilan keputusan kepemilikan rumah sesuai dengan tingkat keterjangkauan mereka terhadap kepemilikan rumah.
- b. Secara praktis diharapkan penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi dan evaluasi bagi *stakeholder* bidang perumahan dalam pemenuhan kebutuhan rumah bagi masyarakat sesuai karakteristik, tingkat keterjangkauan terhadap perumahan serta preferensi kepemilikan rumah bagi masyarakat.
- c. Rekomendasi kebijakan bagi pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan rumah layak dan terjangkau bagi masyarakat

1.5 Sistematika Penulisan

Penelitian ini ditulis dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan

Bab yang berisi latar belakang perlu dilakukannya penelitian, rumusan masalah, manfaat dan tujuan penelitian yaitu pengukuran tingkat keterjangkauan masyarakat terhadap kepemilikan rumah, pengelompokan masyarakat berdasarkan tingkat keterjangkauan rumah dan karakteristik social dan ekonomi, kemudian melakukan identifikasi preferensi kepemilikan rumah bagi kelompok masyarakat.

BAB II Tinjauan Pustaka

Bab II merupakan ringkasan teori yang diperlukan sebagai rujukan dalam penelitian, diantaranya teori permintaan, konsep pengukuran tingkat keterjangkauan perumahan dengan pendekatan *residual income*, *repayment affordability*, *income affordability*, preferensi, kebijakan perumahan yang relevan serta penelitian terdahulu.

BAB III Metode Penelitian

Bab III menjelaskan alur dan metode yang digunakan dalam penelitian meliputi rancangan penelitian, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan analisis data, definisi operasional dan skema metode penelitian.

BAB IV Hasil dan Pembahasan

Bab IV berisi mengenai hasil dan pembahasan penelitian, menjawab permasalahan dan tujuan penelitian yang telah dirumuskan. Bab ini menjelaskan gambaran umum dari lokasi penelitian, hasil survei berupa karakteristik sosial dan ekonomi masyarakat yang belum memiliki rumah, hingga hasil analisis keterjangkauan, pengelompokan/kluster dan analisis konjoin untuk mengetahui preferensi kepemilikan rumah, terakhir rekomendasi kebijakan dari hasil penelitian.

BAB V Kesimpulan dan Saran

Bab V merupakan bagian akhir dari rangkaian penelitian berisi kesimpulan dari setiap pembahasan penelitian yaitu preferensi rumah oleh masyarakat berdasarkan tingkat keterjangkauan rumah dan karakteristik sosial ekonomi masyarakat, serta saran untuk kesempurnaan penelitian berikutnya.

