

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Masyarakat miskin merupakan suatu kondisi dimana masyarakat tidak mampu atau tidak memiliki akses ke prasarana dan sarana dasar lingkungan yang memadai secara fisik kualitas perumahan dan permukiman yang jauh dibawah standar kelayakan serta mata pencarian yang tidak menentu. Banyaknya jumlah masyarakat miskin di Indonesia menjadi tanggung jawab pemerintah untuk menanggulangnya. Karena salah satu tujuan negara adalah untuk mensejahterahkan kehidupan bangsa maka pemerintah sebagai penyelenggara negara yang dipercaya masyarakat harus memberikan perhatian serius pada hal peningkatan taraf hidup masyarakat.

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang, pada Tahun 2019 memiliki Indeks masyarakat miskin sebesar 9,41%, hal tersebut menurun 0,25% dari tahun sebelumnya. Sedangkan jumlah penduduk miskin pada Tahun 2019 adalah sebesar 25,14 juta orang. Angka tersebut menurun 0,53 juta orang dibandingkan dengan angka kemiskinan pada Bulan September 2018, dan menurun 0,80 juta orang dibandingkan pada Bulan Maret 2018.¹

Berbicara mengenai kemiskinan adapun tolok ukur masyarakat miskin berdasarkan konsep penduduk miskin yang dikeluarkan oleh BPS adalah kemiskinan diukur menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan adapun kebutuhan dasar makanan adalah kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2100 Kilo kalori perhari sedangkan kebutuhan dasar bukan makanan adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan. Dari sekian banyak.

¹Berita Resmi Statistik, badan Pusat Statistik.

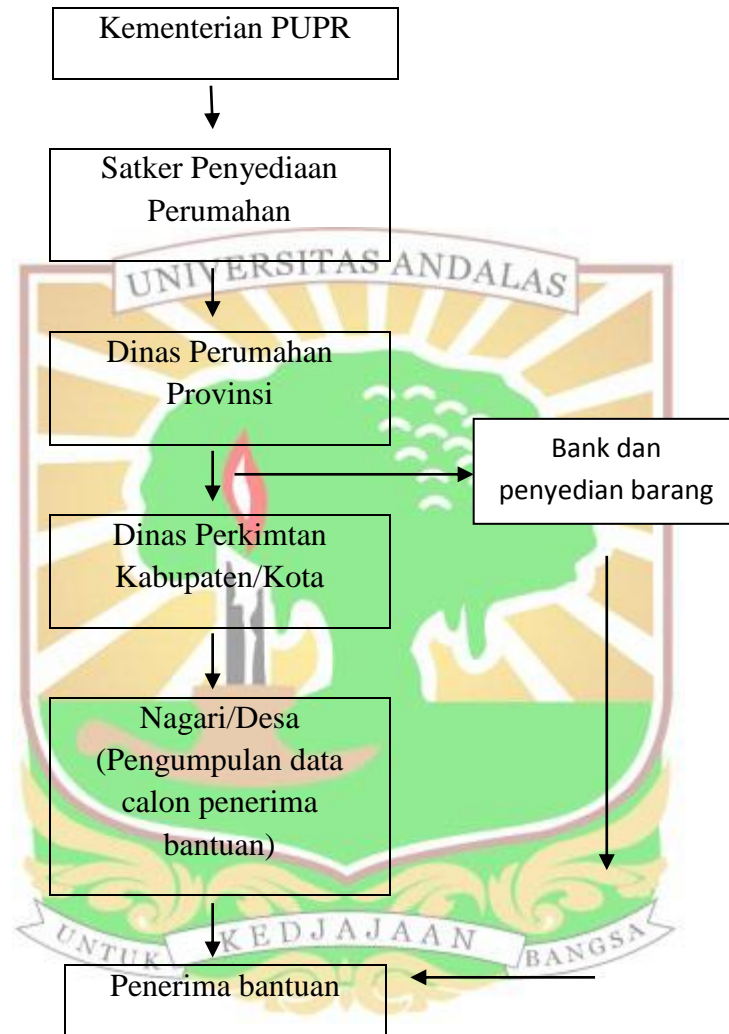
kebutuhan dasar masyarakat miskin yang harus dipenuhi salah satunya adalah kebutuhan akan tempat tinggal yang layak sebagai tempat berlindung diri sendiri dan seluruh anggota keluarga.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 H Ayat 1 menyebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan sehingga semua orang baik yang mampu ataupun yang dikatakan tidak mampu/miskin juga harus memperoleh tempat tinggal yang layak, lingkungan hidup yang baik dan pelayanan kesehatan yang juga baik agar tercapainya kesejahteraan hidup sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang tersebut. Hal tersebut juga termaksud dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menjelaskan bahwa rumah adalah salah satu kebutuhan dasar manusia dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu penyediaan rumah yang layak huni bagi masyarakat miskin menjadi salah satu prioritas pemerintah untuk mensejahterakan hidup bagi setiap masyarakatnya.

Salah satu bentuk keseriusan pemerintah dalam menciptakan kesejahteraan bagi setiap masyarakatnya terutama dalam penyediaan perumahan yang layak huni maka pemerintah telah mengeluarkan suatu program yakni program penyediaan rumah khusus program ini digawangi oleh Direktorat Jenderal Penyediaan Perumahan yang merupakan unit organisasi dibawah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat adapun tugas dari Direktorat Jenderal Penyediaan Perumahan tersebut adalah menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan bidang penyediaan perumahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Program Rumah khusus merupakan sebuah program yang berbentuk lintas sektoral, dimana nagari/desa, kabupaten/kota, provinsi, hingga pemerintah pusat saling berhubungan untuk memverifikasi data dan penetapan lokasi Program Rumah Khusus.

Adapun secara ringkas penyelenggara dari Program Rumah Khusus dapat dilihat dari gambar berikut:

Gambar 1.1 Penyelenggara Bantuan Rumah Khusus Nelayan



Sumber : olahan peneliti 2020

Berdasarkan data pada Gambar 1.1 diatas dapat dilihat bahwa dalam pelaksanaan program rumah khusus ini banyak aktor yang terlibat mulai dari tingkat pusat hingga tingkat bawah atau yang biasa disebut *street level beauraucracy* (jajaran birokrasi yang tingkatannya berada paling dekat dengan masyarakat) Program rumah khusus ini merupakan program dalam penyediaan rumah layak huni bagi masyarakat dengan penghasilan rendah sehingga dapat diketahui sasaran dari program bantuan rumah khusus ini adalah masyarakat yang

berpenghasilan rendah. Untuk menentukan kategori masyarakat berpenghasilan rendah tersebut maka dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman Pasal 1 Ayat 24 telah diulas bahwa yang dikatakan masyarakat berpenghasilan rendah merupakan masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan oleh pemerintah untuk memperoleh rumah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Nomor 20/PRT/M/2017 Pasal 9 Ayat 1 kriteria penerima bantuan rumah khusus adalah sebagai berikut:

1. Masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah perbatasan Negara.
2. Masyarakat nelayan merupakan masyarakat yang bertempat tinggal di kawasan pesisir pantai dan bermata pencarian sebagai nelayan.
3. Pekerja industri merupakan masyarakat yang bekerja sebagai buruh atau pekerja industri yang berada di kawasan industri.
4. Pekerja pariwisata merupakan masyarakat yang bekerja sebagai buruh atau pekerja pariwisata yang berada di daerah tujuan pariwisata atau destinasi pariwisata.

Salah satu kelompok sasaran yang menerima program ini berdasarkan peraturan menteri tersebut adalah kelompok nelayan yang bertempat tinggal di kawasan pesisir pantai dan bermata pencaharian sebagai nelayan salah satu alasan nelayan sebagai salah satu kelompok sasaran dari program ini adalah karena kebanyakan dari nelayan di Indonesia merupakan nelayan tradisional yang menangkap ikan dengan skala kecil menggunakan alat tradisional seadanya sehingga hal tersebut tak jarang mengakibatkan ongkos untuk menangkap ikan lebih besar dari hasil yang didapatkan dari menangkap ikan itu sendiri sehingga hal tersebut tentu juga berdampak kepada kemampuan nelayan untuk memenuhi setiap kebutuhan pokoknya masing-masing.

Pembangunan rumah khusus terutama bagi nelayan telah tersebar di beberapa daerah di Indonesia sepanjang Tahun 2018 pemerintah telah membangun sebanyak 22.358 unit rumah khusus bagi nelayan dan bagi masyarakat perbatasan.² Keberhasilan pemerintah dalam menyediakan rumah khusus bagi nelayan ini juga telah sampai kepada beberapa provinsi di Indonesia termasuk juga di Provinsi Sumatera Barat.

Provinsi Sumatera Barat sebagai salah satu daerah dengan jumlah pesisir pantai yang cukup luas dengan jumlah masyarakat dengan mata pencaharian sebagai nelayan yang cukup banyak menjadi salah satu daerah yang melaksanakan program rumah nelayan hal tersebut dapat dilihat dari semakin banyaknya pembangunan rumah khusus bagi nelayan di beberapa daerah di Provinsi Sumatera Barat sepanjang Tahun 2017-2019 telah dibangun sebanyak 504 unit rumah di beberapa daerah di Provinsi Sumatera Barat untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut ini tentang data rumah khusus nelayan yang ada di Provinsi Sumatera Barat dari Tahun 2017-2019.³

Tabel 1.1 Jumlah Rumah Khusus Nelayan di Sumatera Barat Tahun 2017-2019

No	Tahun	Rumah Khusus Nelayan di Sumatera Barat	Unit	Status
1	2017	Kabupaten Agam	50	Telah dihuni
		Kabupaten Pesisir Selatan	70	Telah dihuni
		Kota Padang	84	Belum dihuni
		Kota Pariaman	50	Belum dihuni
2	2018	Kabupaten Pesisir Selatan	180	Telah dihuni
3	2019	Kabupaten Kepulauan Mentawai	40	Proses pembangunan
		Kabupaten Pesisir Selatan	30	Proses pembangunan
Total			504	

Sumber: Dinas Satuan Kerja Penyediaan Perumahan Provinsi Sumatera Barat

²https://amp-tirto-id.cdn.ampproject.org/v/s/amp.tirto.id/pemerintah-akan-bangun-2130-rumah-untuk-nelayan-warga-perbatasan-diU6?amp_js, diakses pada 09 Maret 2019.

³Dinas satuan kerja penyediaan perumahan Provinsi Sumatera Barat.

Berdasarkan data pada Tabel 1.1 dapat dilihat bahwa pembangunan rumah khusus nelayan semenjak tiga tahun terakhir semakin meningkat yang dilakukan oleh pemerintah. Hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya jumlah rumah yang telah dibangun maupun dalam proses pembangunan adapun daerah yang paling banyak menerima program ini adalah Kabupaten Pesisir Selatan dengan jumlah rumah sebanyak 280 unit rumah. Kabupaten Pesisir Selatan dengan luas 5.749,89 Km² memiliki jumlah penduduk sebanyak lebih kurang 420.000 Jiwa pesisir Selatan dengan jumlah garis pantai terbanyak kedua setelah Kabupaten Kepulauan Mentawai memiliki masyarakat dengan mata pencaharian sebagai nelayan dan sebagai petani untuk masyarakat yang berprofesi sebagai nelayan di Kabupaten Pesisir Selatan terdiri atas nelayan penuh dan nelayan sambilan.

masyarakat yang berprofesi sebagai nelayan untuk memenuhi kehidupan mereka sehari-hari baik sebagai nelayan penuh maupun sambilan. Dan dari tabel diatas juga dapat diketahuibahwa sebesar 25% dari total jumlah nelayan merupakan nelayan sambilan, hal tersebut menandakan bahwa bekerja penuh sebagai nelayan belum dapat menjanjikan kehidupan perekonomian yang lebih baik sehingga mereka masih melakukan pekerjaan lain disamping sebagai nelayan Sehingga masyarakat di Kabupaten Pesisir Selatan yang menggantungkan hidupnya berprofesi sebagai nelayan termasuk Kecamatan Batang Kapas dapat dikatakan belum sejahtera seluruhnya apalagi jumlah penduduk miskin cukup banyak di kecamatan ini. Hal tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.3 berikut ini:

Tabel 1.3 Jumlah Banyak Penduduk Miskin Kecamatan Batang Kapas 2018

No	Nagari	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	IV Koto Hilie	1565	1580	3145
2	IV Koto mudiek	1 186	1 348	2 534
3	Taluk	1 161	1 202	2 363
4	Koto Nan Tigo IV Koto Hilie	4 563	4 683	9 246
5	Koto Nan Duo IV Koto Hilie	2 337	2 406	4 743
6	Sungai Nyalo IV Koto Mudiek	1 277	1 280	2 557

7	Taratak Tempatih IV Koto Mudiek	1 160	1 190	2 350
8	Taluk Tigo Sakato	851	881	1732
9	Tuik IV Koto Mudiek	1 392	1 455	2 847
Jumlah		15.492	16.025	31.517

Sumber: Badan Pusat Statistik 2018.

Berdasarkan data data pada Tabel 1.3 diatas dapat dilihat jumlah penduduk miskin di Kecamatan Batang Kapas dengan kualifikasi penduduk Laki-Laki dan Perempuan mencapai 31.517 orang Nagari Koto Nan Tigo IV Koto Hilie sebagai salah satu nagari dengan jumlah penduduk miskin terbanyak yang ada di Kabupaten Batang Kapas yakni mencapai 9.246 orang berdasarkan data pada Tabel 1.2 dan 1.3 maka dapat peneliti paparkan bahwa persentase jumlah masyarakat miskin yang berprofesi sebagai nelayan di Kecamatan Batang Kapas adalah sebanyak 4,44 % Meskipun persentase jumlah nelayan di Kecamatan Batang Kapas dapat dikatakan sedikitakan tetapi berdasarkan hasil observasi yang telah peneliti lakukan sebagian besar masyarakat nelayan yang ada di Kecamatan Batang Kapas khususnya di Nagari Koto Nan Tigo IV Koto Hilie merupakan masyarakat kurang mampu penghasilan rata-rata perbulan adalah sebesar Rp 1.500.000 dan hanya mampu untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari sehingga dari penghasilan tersebut belum mampu untuk memenuhi kebutuhan pokok lainnya seperti memenuhi kebutuhan kelayakan tempat tinggal.

adanya Program Rumah Khusus Nelayan ini dengan adanya program tersebut Nelayan di Pesisir Selatan dapat memiliki tempat tinggal yang lebih layak dari yang sebelumnya bahkan memiliki hak terhadap bangunan tersebut hal tersebut memang sudah menjadi tujuan dari pemerintah untuk membangunkan rumah khusus para Nelayan supaya nelayan di Pesisir Selatan bisa hidup lebih layak lagi dan lebih giat lagi bekerja sehingga mampu mencukupi kebutuhan hidup.

Nelayan sudah menjadi salah satu mata pencarian utama bagi sebagian masyarakat di Kabupaten Pesisir Selatan terutama bagi masyarakat yang bertempat tinggal di kawasan Pesisir Pantai kehidupan sebagai nelayan bagi masyarakat Pesisir Selatan belum mampu

meningkatkan taraf hidup, karena sebagian besar nelayan di Pesisir Selatan merupakan nelayan tradisional yang menangkap ikan menggunakan alat seadanya dan memiliki modal yang terbatas sehingga tangkapan ikan yang didapat kurang memuaskan sesuai dengan yang diharapkan Nelayan. Oleh karena itu untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat Nelayan di Kabupaten Pesisir Selatan semenjak Tahun 2017 sudah mulai dibangun rumah khusus bagi masyarakat nelayan di Kabupaten Pesisir Selatan. Sepanjang Tahun 2017 sampai Tahun 2019 sudah tercatat sebanyak 305 unit rumah yang telah berhasil dibangun dan diperbaiki oleh Pemerintah. Pembangunan rumah tersebar di beberapa kecamatan yang memiliki kawasan pantai seperti Kecamatan Batang Kapas, Kecamatan Linggo Sari Baganti, Kecamatan Koto XI Tarusan, Kecamatan BasaAmpek Balai Tapan, dan Kecamatan IV Jurai. Hal tersebut dapat dilihat dari Tabel 1.5 tentang jumlah rumah yang telah dibangun dari Tahun 2017 sampai Tahun 2019 berikut ini:

Tabel 1.4 Penerima Rumah Nelayan Tahun 2017-2019

No	Kecamatan	Tahun	Jumlah
1	IV Jurai	2017-2019	50
2	Batang Kapas	2017-2019	120
3	Linggo Sari Baganti	2017-2019	50
4	Koto XI Tarusan	2017-2019	80
5	Basa Balai Tapan	2017-2019	105
	Jumlah		305

Sumber :Data badan pusat statistik(BPS)

Rumah Nelayan yang paling banyak diperbaiki dari Tahun 2017-2019 dari Tabel 1.5 diatas berada di Kecamatan Batang Kapas yaitu sebanyak 120 unit rumah. Sedangkan yang paling sedikit diperbaiki selama Tahun 2017 sampai Tahun 2019 adalah Kecamatan Batang Kapas IV Jurai dan Linggo Sari Baganti yang hanya sebanyak 50 unit rumah. Bantuan program yang telah diterima oleh masyarakat walaupun telah berjalan dan dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat nelayan tetapi hal tersebut tak luput dari kekurangan masih banyak ditemui permasalahan-permasalahan yang tidak sesuai dengan isi program yang

dibuat oleh pemerintah seperti tidak tepatnya sasaran program ini dengan masih adanya masyarakat penerima yang sebetulnya tidak layak sebagai penerima Program Rumah Khusus Nelayan tersebut.

Akan tetapi di sisi lain harus diakui bahwa sebagian besar keluarga penerima manfaat rumah khusus di Kabupaten Pesisir Selatan memang sudah tepat sasaran penerima manfaat program ini betul-betul merupakan keluarga yang memiliki rumah dengan kondisi rumah semi permanen yang tidak layak untuk dihuni banyaknya masyarakat yang memiliki kondisi rumah yang tidak layak menjadi salah satu faktor yang mendorong pelaksanaan program rumah khusus di Kabupaten Pesisir Selatan.

Sebagian besar keluarga penerima manfaat rumah khusus merupakan keluarga dengan penghasilan rendah dan kondisi rumah yang tidak layak berdasarkan observasi yang peneliti lakukan. Kebanyakan dari keluarga penerima manfaat bantuan rumah khusus nelayan di Kecamatan Batang Kapas tersebut kebanyakan memiliki rumah semi permanen yang terbuat dari papan sebagai dinding dan lantai semen seadanya hal tersebut dapat dilihat pada Gambar 1.2 tentang kondisi perubahan rumah nelayan sebelum dan setelah dilaksanakan program ini agar nelayan dapat mempunyai rumah layak huni di Kecamatan Batang Kapas.

Gambar 1.2 Kondisi Rumah Nelayan Sebelum Dan Sesudah



Sumber: Dokumentasi Dinas Permukiman

Rumah masyarakat nelayan yang dapat dilihat pada Gambar 1.7 tersebut terdapat perubahan yang sangat signifikan dengan adanya program bedah rumah nelayan, sebelumnya rumah yang dihuni oleh masyarakat nelayan sangat tidak layak untuk di huni namun setelah adanya program itu maka perubahan itu sangat terlihat pada dokumentasi yang diambil oleh Dinas Perkimtan di atas di samping itu berdasarkan hasil observasi awal peneliti pemerintah setempat telah melakukan pendataan untuk mengidentifikasi rumah nelayan yang mereka huni di setiap kecamatan yang ada di Kabupaten Pesisir Selatan apakah termasuk layak huni atau tidak rumah lama mereka akan dibongkar jika keluarga nelayan yang bersangkutan ditetapkan sebagai keluarga penerima manfaat rumah khusus.

Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Pesisir Selatan Nomor 600/339/Kpts/Bpt-PS/2019 tentang Penetapan Penerima Manfaat Rumah Khusus Nagari Koto Nan Tigo Koto Hilie Kecamatan Batang Kapas Kabupaten Pesisir Selatan pembongkaran rumah lama tersebut harus dilakukan 10 (sepuluh) hari setelah rumah khusus dihuni .

Dalam pembangunan rumah khusus nelayan untuk membangun rumah bantuan itu dibutuhkan tanah yang difasilitasi oleh Pemerintah Daerah Pesisir Selatan. Hibah tanah yang diberikan kepada pemerintah untuk membangun rumah nelayan tempat yang dibangun oleh pemerintah untuk rumah khusus nelayan merupakan hasil tanah hibah dari masyarakat setempat dan dihibahkan kepada pemerintah untuk membangun rumah khusus nelayan namun ternyata tanah tersebut tidak sepenuhnya dihibahkan, masyarakat yang menghibahkan tanahnya meminta imbalan dengan sebuah rumah sedangkan dalam SK Bupati Kabupaten Pesisir Selatan tidak ada perjanjian apabila tanah yang dihibahkan mendapatkan rumah khusus nelayan untuk masyarakat menghibahkan.

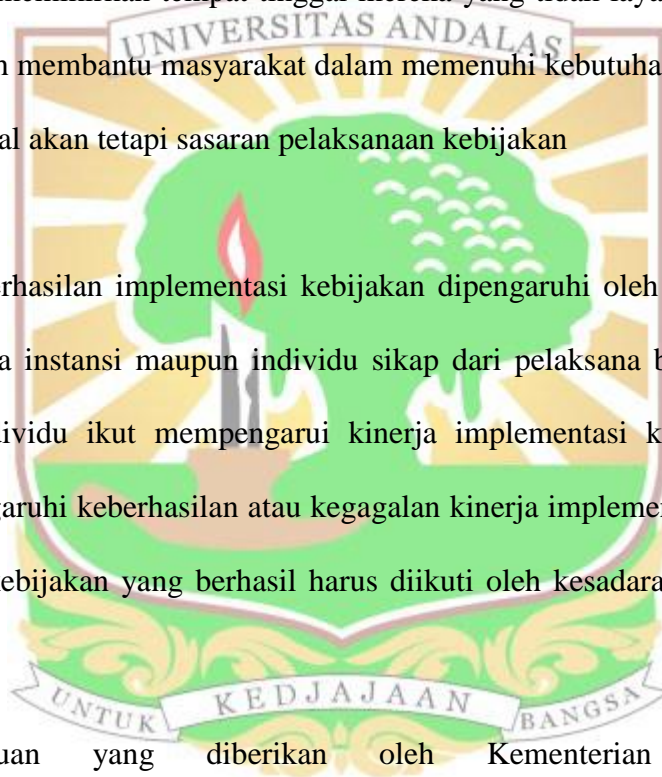
Pelaksanaan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan standar dan sasaran kebijakan yang kabur akan menyebabkan terjadinya multi interpretasi

kebijakan dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen atau para *stakeholder* dalam implementasi kebijakan. Program Rumah Khusus Nelayan sudah memiliki sasaran yang jelas dalam pelaksanaannya akan tetapi dalam pelaksanaannya belum dapat berjalan sebagaimana mestinya. Tujuan Rumah Khusus Nelayan adalah untuk membantu masyarakat mensejahterakan kehidupan supaya bisa memiliki tempat tinggal yang layak.

Sasaran dari Program Rumah Khusus Nelayan ini adalah masyarakat miskin dan diutamakan diberikan agar nelayan fokus dan lebih giat dalam bekerja dan tidak lagi disibukkan dengan memikirkan tempat tinggal mereka yang tidak layak huni tersebut rumah khusus nelayan telah membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pokok nelayan akan hunian tempat tinggal akan tetapi sasaran pelaksanaan kebijakan

Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh agen pelaksana yang terdiri dari beberapa instansi maupun individu sikap dari pelaksana baik secara organisasi maupun secara individu ikut mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan pelaksanaan kebijakan mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan kinerja implementasi kebijakan publik dan implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran kebijakan tersebut secara menyeluruh.

Bantuan yang diberikan oleh Kementerian Perumahan dan Permukiman berdasarkan Permen Nomor 20 Tahun 2017 tentang rumah khusus tidak tepat sasaran masih banyak masyarakat yang tidak bekerja sebagai nelayan mendapatkan Rumah Khusus Nelayan padahal rumah nelayan adalah rumah bantuan untuk nelayan maka dari itu terlihat jelas bahwa di Pesisir Selatan masih banyak bantuan rumah nelayan yang tidak tepat sasaran selain itu pemilik rumah yang mendapat bantuan rumah khusus nelayan yang terdapat di Kecamatan Batang Kapas Pesisir Selatan masyarakat penerima bantuan mengontrakan



rumahnya kepada orang yang tidak ada untuk menerima rumah nelayan sedangkan kebijakan dalam SK Bupati Penerima rumah nelayan itu tidak boleh dipindah tangankan.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah peneliti paparkan sebelumnya, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu ***“Bagaimana Implementasi Program Rumah Khusus Nelayan di Nagari Koto Nan Tigo IV Hilie Kecamatan Batang Kapas Kabupaten Pesisir Selatan.?”***

Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut: Untuk mendeskripsikan Implementasi Program Rumah Khusus Nelayan di Nagari Koto Nan Tigo IV Hilie Kecamatan Batang Kapas Kabupaten Pesisir Selatan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Secara teoritis penelitian ini di harapkan dapat bermanfaat memberikan sumbangan pemikiran atau memperkaya konsep-konsep, teori-teori terhadap kajian kebijakan publik terutama implementasi kebijakan publik dan sumbangan dari kajian ini khususnya berkontribusi terhadap implementasi program yang dilakukan oleh pemerintah.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Secara praktis hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah Indonesia Khususnya pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan Kabupaten Pesisir Selatan dalam hal mengimplementasikan suatu kebijakan.

