

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Rumah atau tempat tinggal merupakan kebutuhan primer bagi masyarakat yang harus dimiliki setiap keluarga untuk melanjutkan kehidupannya. Negara dalam hal ini menjamin akan ketersediaan lahan dan tempat tinggal melalui program kebijakan, seperti penyediaan perumahan oleh pemerintah di wilayah desa maupun wilayah perkotaan. Indonesia menduduki urutan ke 4 jumlah penduduk terbanyak di dunia dengan status Negara berkembang dengan begitu kebutuhan perumahan sangat tinggi. Dengan begitu, terbitnya undang-undang nomer 1 tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman menunjukkan keseriusan negara dalam menjamin ketersediaan tempat tinggal dalam bentuk perumahan dan kawasan permukiman.

Undang-undang No 24 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, mengatur urusan perumahan dan permukiman, pembangunan perumahan dan kawasan permukiman merupakan perkara wajib bagi pemerintah, pemerintah daerah bertanggung jawab atas pembangunan perumahan dan permukiman dimulai dari perencanaan, pengendalian dan evaluasi untuk meningkatkan kualitas perumahan yang akan di bangun.

Pembangunan perumahan dan permukiman sebagaimana yang tercantum dalam UU No 23 Tahun 2014 yang mana pembagian urusan tentang perumahan dan permukiman sudah jelas antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota, dengan begitu juga berpengaruh terhadap sumber dana yang akan digunakan untuk proses pembangunan seperti APBN dan APBD.

Pembiayaan Infrastruktur bagian perumahan akan dibebankan kepada BUMN, APBN dan APBD, seperti contoh yang tercantum dalam arah kebijakan dan strategi nasional Provinsi Jawa Tengah, kemampuan APBN untuk penyediaan perumahan senilai 33,09 triliun, jika dipresentasikan kemampuan APBN dan APBD 41%, BUMN 22%, dan SWASTA 37% (Kementrian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat; Kebijakan, Strategi, dan Program Penyediaan Perumahan 2018), bisa kita lihat kesanggupan pemerintah dalam penyediaan Perumahan tidak sampai 100% dengan begitu bisa kita ambil kesimpulan dalam kekurangannya pemerintah harus melibatkan pihak swasta untuk membantu penyediaan perumahan. Program kolaborasi antara pemerintah ini akan mempercepat dalam pemenuhan penyediaan perumahan bagi masyarakat, di dunia konsep ini dikenal dengan *Public Private Patnership* dan beberapa di dunia sudah menerapkan konsep ini seperti malaysia, Inggris,

Singapur dll, di Indonesia konsep ini dikenal dengan KPBU ( Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha ) kerja sama ini sebenarnya sudah direalisasikan sejak orde baru dan mulai dikembangkan kembali pasca krisis moneter tahun 1999 , baru ini pemerintahan menerbitkan Peraturan Menteri PUPR No 2 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Pelaksanaan kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha. Mengacu kepada Perpres No 38 Tahun 2015 KPBU di definisikan, “Kerjasama antara Pemerintah dan Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu kepada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/ BUMN/BUMD”(Pekerjaan et al. 2021). Dengan diterbitkannya Perpres dan Permen tentang KPBU ini sangat membuka peluang bagi pemerintah dan Swasta untuk melakukan kerjasama dalam urusan perumahan, kerjasama ini bisa dengan pemerintah melakukan lelang tender kepada developer daerah maupun nasional dan juga bisa dengan pihak swasta mengajukan proposalnya kepada pemerintah sesuai dengan inovasi kebijakan dari masing masing daerah untuk urusan perumahan adanya kerjasama ini tentu akan meringankan beban pemerintah dalam penyediaan perumahan.

Kebutuhan ketersediaan perumahan tertinggi berada di wilayah perkotaan hal ini karena disebabkan pesatnya pertumbuhan penduduk di perkotaan tentu hal ini di sebabkan oleh persoalan yang kompleks seperti contoh, persoalan ekonomi dan pendidikan, faktor pertumbuhan penduduk diperkotaan disebabkan perubahan klasifikasi wilayah perkotaan, perpindahan penduduk desa ke kota, pertumbuhan penduduk asli perkotaan(Noveria 2010). Faktor yang dominan terjadi yaitu perpindahan penduduk dari desa ke kota karena persoalan pendidikan dan ekonomi Isu strategis dari permasalahan perumahan tidak lepas dari kondisi masyarakat dan pemerintah, sehingga penyediaan perumahan dan permukiman berdsarkan isu strategis yang berkembang di masyarakat dan pemerintah. beberapa isu strategis tentang perumahan, isu kesenjangan pelayanan, 2, Isu lingkungan, 3, Isu Manajemen Lingkungan(Iwan Suprijanto 2004). Semua isu dan permasalahan ini yang nantinya akan menjadi acuan dari program pembangunan oleh pemerintah dan pihak swasta sesuai dengan peraturan yang sudah saya sampaikan di atas.

Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam proses pembangunan dan penyediaan perumahan bersubsidi tidak terlepas dari Isu dan permasalahan di atas, karena isu nasional akan berdampak terhadap isu regional pemerintah daerah meski terkadang Daerah mempunyai permasalahan tersendiri dalam kasus perumahan, di Kabupaten Jember Isu yang bisa kita lihat dengan jelas yaitu meningkatnya kapasitas penduduk khususnya di daerah kota, Kabupaten Jember merupakan sentral pendidikan se-Tapal Kuda ( Lumajang, Bondowoso,

Situbondo, Banyuwangi, dan Probolinggo ), Karena banyak berdirinya perguruan tinggi negeri maupun swasta, keadaan ini secara tidak langsung membuktikan adanya pergerakan perpindahan penduduk setiap tahunnya, Secara jelas banyak membutuhkan tempat tinggal yang layak untuk mendukung proses pendidikan di Kabupaten Jember, selanjutnya permasalahan yang terjadi adalah masih ada masyarakat yang tidak mempunyai tempat tinggal dan tidak layak huni termasuk juga perkampungan yang kumuh. Hidup di Desa ataupun Kota tidak hanya sekedar memiliki rumah tetapi fasilitas rumah yang memadai seperti ketersediaan air bersih dan kebersihan lingkungan, melihat kondisi itu pemerintah Kabupaten Jember pada tahun 2017 mengimplementasikan Program Perumahan Bersubsidi di Kabupaten Jember dan berkolaborasi dengan BUMN dan Swasta, seperti yang dilansir oleh berita online Tempo.co, “Terkait dengan dukungan pembiayaan perumahan dan layanan perbankan, pihak PT Bank Tabungan Negara (BTN) bersepakat dengan adanya nota kesepahaman (MoU), kedua belah bekerja sama membangun perumahan di Jember salah satunya program Kampung Nelayan Puger. Pada tahun 2018 Program Rumah Bersubsidi dijalankan terlampaui target hingga 2071 unit rumah, seperti yang dilansir berita online Antara News.com, Bupati Jember mengatakan akan program ini memfasilitasi dengan pelayanan IMB tanpa dikenakan biaya dan hanya dikenakan pajak, termasuk memfasilitasi Badan Pertanahan Negara ( BPN ) dalam pemenuhan sertifikat tanah. Realisasi anggaran Rp 224 M dan pengembang yang berpartisipasi dalam program ini sebanyak 40 developer dengan 52 Unit proyek perumahan. Melihat isu/permasalahan diatas dan Adanya program ini membuktikan bahwasanya kabupaten Jember mengimplementasikan program kolaborasi antara pemerintah, BUMN, dan swasta, yang dikenal dengan *Public Private Partnership* di indonesia lebih sering disebut KPBU ( Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha ).

Focus penelitian ini pada Proses Kebijakan dan Implementasi Program Perumahan Bersubsidi di Jember, Berbicara kebijakan publik mengenai proses, dalam prosesnya pembuatan kebijakan merupakan sebuah produk dari sistem politik, Kebijakan dibuat untuk menyelesaikan sebuah masalah atau terkadang kebijakan dibuat berdasarkan sebuah masalah, karena kebijakan merupakan sebuah produk sistem politik maka, akan mempunyai tujuan, pertama memenuhi dan memfasilitasi tuntutan dari aktor yang terlibat dalam sistem politik tersebut untuk mengkedepankan kepentingan mereka sendiri, kedua merespon umpan balik dari luar yang berdampak kepada keluarnya sistem politik tersebut.

Kebijakan dibuat berdasarkan permasalahan yang terjadi di masyarakat untuk diselesaikan, dalam prakteknya konflik dan perdebatan sering terjadi dalam perumusan kebijakan, terutama dalam penentuan isu isu yang akan di angkat dan dibahas melalui

pengagendaaan kebijakan ( agenda seting ), proses ini merupakan proses awal dalam formulasi kebijakan dan sangat strategis dalam realitas kebijakan, dalam proses ini menentukan kebijakan apa yang akan dibuat melihat dari isu atau masalah yang layak untuk dibahas dan menjadi prioritas kebijakan. Proses inilah yang sering terjadi konflik, pertarungan antar aktor kepentingan saling berebut sumber daya dan saling menguatkan koalisi dengan aktor lain, setiap aktor membawa kepentingan tersendiri yang saling bergatunng, mempengaruhi bahkan bertentangan. Strategi policy entrepreneur menjadi penting dalam mendukung proposal kepentingan yang akan di ajukan sebagai alternatif kebijakan, Brouwer dan Bierman (2014), menambahkan bahwa policy entrepreneur dapat mengejar lebih dari satu strategi pada waktu yang sama, Namun, menentukan strategi policy entrepreneur berhasil atau tidaknya dalam kondisi tertentu belum dijelaskan secara jelas, akan menjadi jelas jika mengidentifikasi keberhasilan strategi dengan implementasi kebijakan.

Maka dari itu, penelitian ini melihat policy entrepreneur dalam proses implementasi kebijakan perumahan bersubsidi di Kabupaten Jember menggunakan pendekatan teori *multiple stream* yang dibuat oleh John Kingdon yang menyebutkan, proses pembuatan kebijakan melalui 3 tahapan, pertama aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik (Brodkin and Kingdon 1985) Aliran masalah yang berarti aktor yang terlibat dari dalam maupun luar memainkan masalah atau isu yang beredar disuatu daerah seperti, isu yang terjadi dimasyarakat, bencana alam, kritik terhadap kebijakan, dalam aliran masalah inilah aktor membawa masalah tersebut menjadi agenda kebijakan dan menjadi prioritas untuk dibahas dan dipecahkan, aliran kebijakan merupakan alternatif alternatif yang disampaikan oleh pemerintah, stakholder, akademisi, legislatif ,untuk memecahkan masalah yang menjadi prioritas, disini aktor membawa proposal alternatif masing masing yang mendukung terhadap tujuannya, yang terakhir aliran politik disinilah keputusan akan di ambil dari semua alternatif yang ditawarkan banyak faktor yang mempengaruhi aliran politik disini karena semakin banyaknya pihak yang terlibat, dari ketiga tahap itulah aktor aktor memainkan perannya untuk saling mempengaruhi satu sama lain. Selanjutnya John Kingdon menyebutkan *policy window* setelah ketiga arus itu dapat dimainkan disinilah kita mengetahui seperti yang dikatakan oleh John Kindon sebagai *policy entrepreneur* yaitu berpendapat bahwa mereka memainkan peran kunci dan menggabungkan ke tiga arus dalam proses pembuatan kebijakan. Menurutnya, ciri khas policy entrepreneur adalah perilaku mengambil risiko dan kemauan mereka untuk menginvestasikan waktu, energi, reputasi, dan terkadang uang dengan harapan untuk pengembalian di masa depan, keamanan pekerjaan, promosi, dan / atau kesenangan. Berbeda dengan Zahariadis (2014), yang menggabungkan

pembentukan kebijakan dan implementasi kebijakan dan dengan mengidentifikasi kondisi untuk keberhasilan atau kegagalan penggabungan strategi *policy entrepreneur*, menurutnya, *multiple stream* mengasumsikan jendela kebijakan mengakhiri analisis dengan adopsi kebijakan atau tidak, sedangkan dia melihat keluaran kebijakan merupakan jendela implementasi, Zahariadis melihat dua fase berbeda dari *multiple stream* yaitu pembentukan dan implementasi dengan beberapa putaran musyawarah, perspektif terhadap *policy entrepreneur* tidak hanya melihat pada keberhasilan strategi dalam pembentukan kebijakan, namun, lebih tertarik pada bagaimana *policy entrepreneur* memanfaatkan keluaran kebijakan untuk proses implementasi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas untuk kebijakan Perumahan Bersubsidi di Kabupaten Jember, berikut ini rumusan masalah penelitian;

1. Bagaimana *Policy entrepreneur* dalam Proses Implementasi Program Perumahan di Kabupaten Jember?.
2. Siapa *Policy entrepreneur* dalam Program Perumahan Bersubsidi di Kabupaten Jember?.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini untuk mengetahui dan mendeskripsikan Policy entrepreneur dalam Implementasi Program Perumahan di Jember.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Dengan dilakukan penelitian ini, penulis mempunyai beberapa manfaat dalam penelitian ini. Yaitu diantaranya;

### **1.4.1 Manfaat Praktis**

Penelitian ini bermanfaat untuk memberikan umpan balik kepada Pemerintah Kabupaten Jember, khususnya dalam proses kebijakan perumahan bersubsidi agar kedepannya kebijakan yang dibuat sesuai dengan rasionalitas kebijakan.

### **1.4.2. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini bermanfaat untuk memberikan kontribusi literasi Ilmu Pemerintahan, bidang proses kebijakan publik, khususnya dalam analisis kebijakan dalam prosesnya dan mengetahui *policy entrepreneur* di setiap proses kebijakan, dan implementasi.

