

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Rumah yang layak huni merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia setelah sandang dan pangan. Secara normatif, hal tersebut dijelaskan dalam pasal 11 Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Kovenan EKOSOB) yang pada intinya merupakan pengakuan negara-negara terhadap hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak bagi dirinya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan. Pada dasarnya Kovenan EKOSOB mengamanahkan kepada setiap negara untuk bertanggungjawab atas pemenuhan kebutuhan dan hak warga negara atas perumahan yang layak, baik secara langsung ataupun tidak langsung.

Di Indonesia, kriteria mengenai rumah layak huni telah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 22/Permen/M/2008 Tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Perumahan Rakyat Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota. Kriteria yang disyaratkan meliputi tiga hal utama yaitu:

- a. Memenuhi persyaratan keselamatan bangunan, yang meliputi persyaratan pada struktur bawah, struktur tengah dan struktur atas.
- b. Menjamin kesehatan, yang meliputi persyaratan pencahayaan alami, penghawaan alami dan sanitasi.

- c. Mencukupi keluasan minimum, yaitu luasan bangunan  $7,2 \text{ m}^2/\text{orang}$  sampai dengan  $12 \text{ m}^2/\text{orang}$ .

Berbagai persyaratan diatas, secara tidak langsung akan menuntut adanya kualitas bangunan yang baik. Jika bangunan perumahan yang dikerjakan memiliki berbagai cacat (*defect*), maka kelayakan bangunan bisa jadi tidak dapat tercapai, misalnya jika terjadi cacat pada pekerjaan struktur dan sanitasi. Kelayakan pada sistem pencahayaan alami dan penghawaan alami sangat tergantung dari desain bangunan rumah sehingga dapat diketahui oleh konsumen sebelum membeli perumahan, sedangkan cacat struktur dan sanitasi bisa jadi baru diketahui konsumen setelah menghuni bangunan perumahan yang dibeli.

Kondisi sampai dengan saat ini di Indonesia, kepemilikan rumah layak huni masih belum mampu didapatkan oleh sebagian masyarakat, terlihat jelas dengan adanya permukiman-permukiman kumuh bahkan di wilayah kota besar. Masih banyak warga negara yang belum memiliki akses mendapatkan haknya atas rumah yang layak huni akibat keterbatasan finansial. Sebetulnya berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan warga negara terhadap perumahan yang layak, baik pembangunan rumah secara langsung melalui BUMN, kementerian atau lembaga dan Pemerintah Daerah, mendorong keterlibatan pihak swasta melalui legislasi dan pemberian insentif, hingga kemudahan fasilitas pembiayaan bagi masyarakat melalui berbagai kebijakan. Berbagai upaya yang melibatkan pihak swasta tersebut antara lain: Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP), Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan (Bapertarum), Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) dan sebagainya.

Persentase kepemilikan rumah masyarakat Indonesia dalam lima tahun terakhir dapat dilihat pada data Badan Pusat Statistik (BPS) sebagai berikut:

Tabel 1.1 Persentase kepemilikan rumah di Indonesia

| Tahun | Persentase rumah tangga yang sudah memiliki rumah milik sendiri |
|-------|---|
| 2013  | 80,08%  |
| 2014  | 79,77%  |
| 2015  | 82,63%  |
| 2016  | 82,58%  |
| 2017  | 79,61%  |

Sumber: Badan Pusat Statistik

Berdasarkan data pada tahun 2017, jumlah rumah tangga yang sudah memiliki rumah sebesar 79,61% yang artinya ada 20,39% rumah tangga di Indonesia belum memiliki rumah. Segmentasi atau penggolongan masyarakat berdasarkan kemampuan untuk memiliki atau membeli rumah dapat dilihat pada tabel 1.2 berikut:

Tabel 1.2 Golongan masyarakat berdasarkan kemampuan mendapatkan rumah

| No. | Masyarakat              | Status  | Jenis Perumahan   |
|-----|-------------------------|---|---|
| 1.  | Kelas Atas              | Sosial dan ekonomi sangat mampu   | Real estate dan rumah mewah                                       |
| 2.  | Kelas Menengah          | Sosial dan ekonomi cukup  | Biasa dan memenuhi standar  |
| 3.  | Kelas menengah ke bawah | Sosial dan ekonomi tidak mampu untuk pembayaran kontan karena banyak kebutuhan lain | Rumah sederhana, semi permanen dan bisa dijangkau lewat cicilan   |
| 4.  | Miskin                  | Sosial dan ekonomi lemah keuangan hanya cukup untuk pembiayaan kebutuhan pokok      | Rumah sangat sederhana, bisa dibayar dengan cicilan menahun       |
| 5.  | Sangat Miskin           | Sosial dan ekonomi sangat lemah   | Tidak mampu membayar karena untuk kebutuhan pokok tidak mencukupi |

Sumber: Waha dan Sondakh (2014)

Kebutuhan terhadap pemenuhan perumahan yang sedemikian besar membuat bisnis perumahan menjadi sebuah usaha yang menarik bagi para pengembang. Meskipun demikian, bukan hal yang mudah untuk menyediakan rumah layak huni dengan harga yang terjangkau masyarakat berpenghasilan rendah dan menengah. Rumah-rumah yang sudah dibangun oleh pengembang dan dihuni-pun tidak serta merta mampu menjawab hak warga negara atas perumahan yang layak. Jika ditinjau dari sisi kelayakan luas hunian, terjadi penurunan persentase hunian yang belum layak dalam lima tahun terakhir seperti yang dapat dilihat pada tabel 1.3 berikut:

Tabel 1.3 Persentase rumah tangga dengan luas hunian belum layak

| Tahun | Persentase rumah tangga dengan luas hunian perkapita $\leq 7,2 \text{ m}^2$ |
|-------|---|
| 2013  | 11,17%  |
| 2014  | 10,71%  |
| 2015  | 10,05%  |
| 2016  | 9,30%   |
| 2017  | 8,45%   |

Sumber: Badan Pusat Statistik

Indikator lain yang menunjukkan tingginya permasalahan perumahan dapat dilihat dari besarnya jumlah pengaduan tentang perumahan yang diterima oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) sepanjang tahun 2015 yang mencapai 160 kasus (15,53%) dan berada di peringkat kedua terbanyak dengan urutan pengaduan kasus seperti pada tabel 1.4. Permasalahan yang muncul pada perumahan antara lain: keterlambatan serah terima, sertifikasi, mutu bangunan, informasi marketing yang menyesatkan, dan pengenaan biaya tambahan. Tingginya tingkat pengaduan tersebut menjadi salah satu indikator yang mengharuskan adanya banyak perbaikan di sektor perumahan.

Tabel 1.4 Lima peringkat tertinggi pengaduan YLKI tahun 2015

| No | Komoditas                 | Jumlah Pengaduan Kasus | Persentase |
|----|---------------------------|------------------------|------------|
| 1  | Perbankan                 | 176                    | 17,09%     |
| 2  | Perumahan                 | 160                    | 15,53%     |
| 3  | Telekomunikasi/Multimedia | 83                     | 8,06%      |
| 4  | Belanja Online            | 77                     | 7,48%      |
| 5  | Leasing                   | 66                     | 6,50%      |

Sumber: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia

Menurut Bintoro (YLKI, 2017), pengaduan dan keluhan dapat berpotensi melebar menjadi konflik sosial antara pemilik/penghuni dengan pengelola kawasan perumahan. Konflik sosial tersebut merupakan muara dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan pelaku usaha atas pemilik atau penghuni perumahan untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Eksploitasi ekonomi oleh pengembang pada proyek perumahan bisa jadi berdampak pada kurang diperhatikannya kualitas bangunan perumahan sehingga muncul berbagai cacat konstruksi pada perumahan yang dijual dengan harga murah. Menurut Winayanti (Kompas, 2017), masalah lain yang muncul pada perumahan khususnya untuk rumah subsidi adalah bahwa jalan lingkungan, air bersih, sanitasi dan listrik pada perumahan seringkali tidak mendapat perhatian. Hasil monitoring Dirjen Pembiayaan Perumahan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) menunjukkan bahwa hampir 40% rumah subsidi yang dibangun oleh pengembang tidak layak huni. Adanya kualitas yang buruk dengan berbagai cacat konstruksi mengakibatkan bangunan menjadi tidak layak huni. Hal tersebut menunjukkan bahwa unit-unit perumahan yang dipasarkan pengembang memiliki berbagai masalah dalam hal kualitas.

Jika ditinjau pada lingkup wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), pada tahun 2017 ada sejumlah 588.530 penduduk miskin di pedesaan maupun perkotaan dengan batasan pendapatan perkapita sebesar Rp.374.009,00. Jumlah tersebut mencapai 13,02% dari jumlah penduduk DIY. Masyarakat miskin tersebut tentunya akan kesulitan mendapatkan rumah layak huni. Golongan menengah ke bawah yang mampu membeli rumah, kemungkinan akan memprioritaskan masalah harga yang murah daripada kelayakan huni maupun kualitas bangunan karena kondisi ekonomi yang tidak memungkinkan.

Sejak 10 tahun terakhir, permasalahan rendahnya mutu bangunan perumahan telah diakui oleh Real Estate Indonesia (REI) DIY. Berbagai keluhan konsumen perumahan yang sering muncul antara lain: kebocoran atap, plesteran yang getas dan mudah terkelupas serta tidak rata, pintu dan jendela yang sangat tidak rapi dan terkesan dikerjakan secara asal-asalan. Berbagai cacat konstruksi yang dapat dilihat secara kasat mata oleh konsumen perumahan tersebut bisa menjadi salah satu indikasi rendahnya mutu bangunan perumahan.

Menurut Waluyo (Kompas, 2008), Real Estate Indonesia (REI) DIY sebagai asosiasi perusahaan pengembang tidak bisa menyentuh sampai ke kualitas produk perumahan baik yang dikerjakan pengembang di bawah REI maupun yang dikerjakan pengembang yang bukan anggota REI, meskipun para pengembang tersebut sudah sepakat untuk menjaga kualitas produknya. Banyak faktor yang mempengaruhi mutu perumahan, misalnya kualitas tukang hingga material. Selain itu, kualitas perumahan juga berhubungan erat dengan penghematan dari pengembang. Permasalahan lain adalah bunga pinjaman bank bagi pengembang

yang mengalami kenaikan, sementara di sisi lain, konsumen menghendaki harga semurah mungkin. Kualitas perumahan di Yogyakarta, khususnya yang ditawarkan bagi kelas menengah ke bawah, masih mengecewakan, namun solusinya sulit dicari. Menurut Wijayanto (Tribun Jogja, 2015), beberapa kendala yang membuat pengembang di Yogyakarta enggan ikut mengembangkan perumahan dengan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) antara lain adalah harga tanah yang melambung, dan adanya hambatan dalam fasilitas yang didapat. Menurut Raharjo (KR Jogja, 2017), untuk membangun perumahan murah tanpa subsidi pemerintah, maka pengembang akan mengurangi kualitas bangunan karena mencari margin keuntungan.

Berbagai permasalahan dalam bidang perumahan khususnya yang terkait dengan rendahnya mutu dan cacat konstruksi bangunan perumahan membutuhkan berbagai solusi agar tidak terus menerus mendatangkan kerugian bagi masyarakat sebagai konsumen. Perguruan Tinggi dapat berperan dalam menghasilkan riset yang berguna untuk menjadi bahan pertimbangan bagi berbagai pihak untuk dapat menemukan solusi dan penyelesaian terhadap berbagai permasalahan yang ada. Salah satu riset yang dibutuhkan adalah kajian mengenai kemampuan pengembang perumahan dalam menanggulangi cacat konstruksi pada bangunan perumahan khususnya yang dipasarkan dengan harga yang rendah. Hal lain yang perlu dikaji adalah kemampuan konsumen dalam membeli perumahan serta harapannya terhadap kualitas bangunan rumah yang sesuai dengan kemampuan finansial mereka untuk membeli unit perumahan serta penanganan terhadap cacat konstruksi yang terjadi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, permasalahan perumahan di Indonesia dapat dirangkum sebagai berikut:

- a. Saat ini ada sebesar 20,39% rumah tangga di Indonesia yang belum memiliki rumah, dan 8,45% rumah tangga yang tinggal di hunian dengan luasan yang belum layak huni.
- b. Beragam upaya untuk memenuhi kebutuhan perumahan baik oleh pemerintah maupun swasta hingga saat ini belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, khususnya untuk masyarakat berpenghasilan menengah dan rendah.
- c. Keluhan masyarakat di bidang perumahan menduduki peringkat tertinggi kedua setelah masalah perbankan.
- d. Untuk membangun perumahan dengan harga jual yang semurah mungkin tanpa subsidi pemerintah, para pengembang khususnya di DIY cenderung mengurangi kualitas bangunan untuk mencari margin keuntungan sehingga berakibat pada kualitas yang rendah dan banyak cacat konstruksi.

Salah satu permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah penilaian konsumen terhadap kualitas bangunan dengan indikator besarnya cacat konstruksi dan penilaian terhadap kelayakan dan kenyamanan huni perumahan. Kajian selanjutnya adalah bagaimana upaya pengembang perumahan di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menanggulangi cacat konstruksi pada bangunan perumahan baik dalam hal pencegahan maupun penanganan setelah menerima

keluhan dari konsumen. Berkaitan dengan kajian tersebut, muncul pertanyaan yang harus terjawab dalam penelitian ini antara lain:

- a. Bagaimana penilaian konsumen terhadap kualitas bangunan perumahan yang dihuni dengan cara mengidentifikasi besaran cacat konstruksi pada pekerjaan finishing yang dapat diamati secara visual.
- b. Bagaimana upaya yang telah dilakukan pengembang perumahan di DIY untuk menanggulangi cacat konstruksi agar dapat menghasilkan unit-unit rumah yang berkualitas baik dengan harga yang kompetitif.
- c. Bagaimana penilaian subjektif konsumen terhadap tingkat kelayakan bangunan yang mengacu pada Permen PU Nomor 22/Permen/M/2008 yang mencakup aspek keamanan struktur, kesehatan dan kecukupan luas, serta penilaian subjektif konsumen terhadap tingkat kenyamanan bangunan perumahan.

### **C. Batasan Masalah**

Penentuan batasan masalah yang dikaji dalam penelitian ini bertujuan agar pembahasan lebih fokus ke pokok permasalahan yang ingin dicari solusinya. Oleh karena itu, penelitian ini diberikan batasan sebagai berikut:

- a. Lingkup penelitian dibatasi pada kawasan perumahan dengan mayoritas tipe kecil yang berada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- b. Penelitian terhadap pengembang dibatasi pada perusahaan pengembang perumahan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

- c. Penelitian terhadap konsumen dibatasi pada konsumen perumahan satu lantai tipe kecil di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- d. Penelitian difokuskan pada sudut pandang pengembang dan konsumen terhadap upaya penanggulangan cacat konstruksi yang dapat diidentifikasi oleh konsumen dan peneliti agar tercapai unit rumah yang berkualitas baik dengan harga terjangkau.

Rumah tipe kecil yang dimaksud adalah rumah dengan luasan bangunan layak huni yaitu  $12 \text{ m}^2/\text{orang}$ , dengan asumsi penghuni adalah pasangan suami istri dengan dua orang anak sehingga luas maksimum yang dimaksud adalah  $48 \text{ m}^2$ . Untuk memudahkan kesesuaian luasan dengan unit-unit rumah yang dipasarkan pengembang, maka luas sampel penelitian dibulatkan menjadi maksimum  $50 \text{ m}^2$  atau rumah tipe 50 dan lebih kecil.

#### **D. Keaslian Penulisan**

Sepanjang pengetahuan peneliti dari berbagai referensi yang diperoleh, tesis dengan judul “Kajian Upaya Penanggulangan Cacat Konstruksi Bangunan Perumahan Menurut Pengembang dan Konsumen” belum pernah diteliti dan ditulis. Dengan demikian hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi baru yang bermanfaat untuk berbagai pihak yang membutuhkan. Berdasarkan penelusuran pustaka, peneliti menemukan sebuah penelitian serupa yang berjudul “Tanggung Jawab Developer Untuk Menanggung Cacat Tersembunyi Dalam Perjanjian Jual Beli Rumah Perumahan” yang ditulis oleh: Chandra Dewi Puspitasari (2007). Penelitian tersebut mengambil sampel responden hanya dari

pihak pengembang perumahan sehingga diperlukan penelitian lebih jauh dengan sampel responden ditambah dari pihak konsumen sehingga hasil penelitian dapat lebih komprehensif. Penelitian sebelumnya tersebut dilaksanakan tahun 2007 sehingga perlu ada penelitian baru karena dalam jangka waktu lebih dari 10 tahun tentunya telah banyak perkembangan dan perubahan dalam industri properti. Penelitian tersebut juga belum menghasilkan rumusan tentang perbaikan strategi pengembang perumahan untuk menghasilkan bangunan perumahan yang bebas atau minim cacat konstruksi dengan harga yang tetap kompetitif sehingga diperlukan penelitian lanjutan.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji masalah cacat konstruksi pada bangunan perumahan tipe kecil dengan luas bangunan tidak lebih dari 50 m<sup>2</sup> dari sudut pandang pengembang dan konsumen. Secara rinci, tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi besaran cacat konstruksi bangunan perumahan kecil maksimum tipe 50, menurut penilaian konsumen dan peneliti serta menguji tingkat korelasi antara keduanya.
- b. Mengkaji sejauh mana upaya yang telah dilakukan oleh pengembang perumahan di Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menanggulangi cacat konstruksi serta mengkaji apa kendala terbesar dalam pengembangan perumahan kecil maksimum tipe 50.

- c. Mengkaji bagaimana penilaian konsumen terhadap tingkat kelayakan perumahan yang mencakup aspek keselamatan, kesehatan dan kecukupan luas bangunan, serta mengkaji penilaian konsumen terhadap kenyamanan huni bangunan perumahan kecil maksimum tipe 50.

#### **F. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilaksanakan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak antara lain:

- a. Manfaat bagi pembuat regulasi adalah sebagai salah satu bahan masukan dalam penyusunan regulasi terkait pengembang perumahan swasta dalam rangka memenuhi kebutuhan perumahan bagi seluruh masyarakat.
- b. Manfaat bagi pengembang perumahan adalah sebagai salah satu bahan masukan dalam merumuskan langkah-langkah dalam penanggulangan cacat konstruksi untuk menghasilkan perumahan layak dan nyaman dihuni.
- c. Manfaat bagi masyarakat umum khususnya konsumen perumahan agar di masa mendatang diharapkan ketika membeli perumahan dapat memperoleh kualitas yang lebih baik, layak dan nyaman dihuni dengan harga yang terjangkau sesuai daya beli.