

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki jumlah penduduk yang sangat besar, sehingga tempat tinggal dan penghidupan yang layak menjadi masalah tersendiri bagi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional. Hal ini berarti pembangunan tersebut tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah, ataupun kepuasan batiniah saja, melainkan juga mengejar keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara keduanya.

Salah satu segi dari pembangunan nasional adalah mengusahakan agar seluruh rakyat Indonesia menempati rumah yang layak dilingkungan yang sehat. Pada Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) atau Pelita VI disebutkan bahwa pembangunan perumahan perlu makin ditingkatkan, khususnya perumahan dan pemukiman dengan harga yang dapat dijangkau oleh golongan masyarakat berpenghasilan rendah.

Kebutuhan akan perumahan atau yang biasa disebut sebagai kebutuhan akan tempat tinggal merupakan kebutuhan mendasar dari sebuah keluarga setelah kebutuhan sandang dan pangan. Keluarga merupakan kesatuan masyarakat terkecil, dimana budaya ditumbuh kembangkan.

Rumah sebagai tempat pembinaan keluarga yang paling hakiki, sementara pemukiman sebagai halaman budayanya dimana para penghuninya mengenal dan melakukan interaksi dengan lingkungannya. Sehingga perumahan dan pemukiman mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan

watak serta kepribadian bangsa dan perlu dibina serta dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan hidup dan penghidupan masyarakat.

Upaya pemenuhan perumahan dan pemukiman telah dilaksanakan oleh pemerintah semenjak tahun 50-an, tetapi kebijaksanaan perumahan dan pemukiman di Indonesia lebih banyak terfokus pada masalah kekurangan rumah, baik secara kuantitas maupun kualitas, terutama untuk masyarakat berpendapatan rendah. Mengingat arti pentingnya rumah sebagai tempat tinggal dari waktu ke waktu kebutuhan yang semakin meningkat bersamaan dengan penambahan penduduk, maka perlu adanya perubahan konsep pembangunan perumahan dan pemukiman. Konsep penyediaan rumah oleh pemerintah dialihkan ke masyarakat. Masyarakat sebagai subjek pembangunan sehingga pembangunan perumahan dan pemukiman menjadi tanggungjawab masyarakat. Dalam hal ini pemerintah akan memberikan dorongan dan bantuan untuk mencapai tujuan tersebut, serta menciptakan iklim yang memadai bagi usaha swasta di bidang perumahan.

Pengadaan perumahan yang dilakukan oleh pihak swasta memang harus punya modal besar dan keahlian yang cukup tinggi, bukan hanya untuk menekan biaya tetapi juga untuk mencapai efisiensi dan keuntungan. Terlebih lagi dimasa ekonomi sulit saat ini. Banyak pengembang lebih suka membangun rumah dengan tipe-tipe besar, karena dilihat dari segi keuntungan yang diperoleh lebih besar dibanding Rumah Sederhana (RS) atau Rumah Sangat Sederhana (RSS). Menurut Pengamat Properti dan *Managing Director Panangian Consulting Group*, Ir. Panangian

Simanungkalit, MSc, daya beli masyarakat untuk RS/RSS hanya Rp 30 juta sedangkan biaya produksi untuk satu RS/RSS menghabiskan dana Rp 45 juta. Hal ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara permintaan dan penawaran, dimana harga yang ditawarkan produsen sangat tinggi sedangkan daya beli masyarakat rendah, akibatnya terjadi *over supply* (kelebihan penawaran) yaitu jumlah rumah yang ditawarkan dipasar melebihi daripada yang diminta. Dengan kondisi tersebut semua pengembang tidak akan membangun rumah untuk golongan masyarakat menengah kebawah. Akibatnya banyak peraturan hukum yang tidak dilaksanakan pengembang dan posisi konsumen untuk golongan menengah kebawah semakin terjepit.

Kebutuhan perumahan untuk rakyat kecil semakin jauh dari kenyataan. Berdasarkan perkiraan 90% masyarakat yang membutuhkan rumah memiliki daya beli yang sangat rendah. Sehingga untuk rumah sederhana seharusnya tetap diproduksi mengingat struktur masyarakat Indonesia kebanyakan konsumen potensial dari tipe ini. Tabel 1.1. menunjukkan tingkat penjualan perumahan berdasarkan segmentasi pasar.

TABEL 1.1.

Rekapitulasi Penjualan dan Nilai Transaksi Pasar Perumahan 1997-1998
dan Prediksi Tahun 2000

Segmen	Unit Penjualan				Nilai Transaksi (Rp. Milyar)				% Perubahan			
									Unit Penjualan		Nilai Transaksi	
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1999	2000	1999	2000
RSS-BTN	84.261	42.240	17.830	30.495	474,5	241	102,4	178,6	-58	71	-17,6	74,5
RS-BTN	104.705	69.039	29.090	49.755	1.074,6	674	287,2	501	-57,9	71,04	-57	74,5
RS-Swasta	12.627	7.645	5.421	10.321	795,4	558,7	408	815,6	-29	90	-27	90
R.Menengah	6.796	3.648	2.352	3.763	1.011,4	624,3	414,6	696	-35,5	60	-33,6	68
R.Besar	1.421	709	507	760	372	213,6	160,2	252	-28,6	50	-25	57,5
Total	209.810	123.462	55.200	95.094	3.727,9	2.312,6	1.372,4	2.444,2	-55	72,3	-40,7	78,1

Sumber : Properti Indonesia, Januari 2000

Secara fundamental kondisi industri perumahan memprihatinkan, namun industri perumahan masih memiliki peluang yang baik dimasa depan, terlihat dari sisi penawaran, tingkat kebutuhan rumah mencapai 1,2 juta setahun, sementara yang diproduksi oleh pengembang hanya 12 ribu (10%) itu sudah termasuk Perusahaan Umum Perumahan Nasional (Perum Perumnas) serta seluruh anggota Real Estate Indonesia (REI) yang berjumlah sekitar 2000 pengembang dan tersebar di 27 Propinsi di Indonesia. Dari angka ini bisa terlihat permintaan sulit diimbangi dengan penawaran. Akibatnya posisi industri perumahan dihadapan konsumen menjadi kuat.

Kebutuhan rumah semakin meningkat bersamaan dengan penambahan penduduk, karenanya diperlukan penanganan dan perencanaan yang seksama. Untuk Kabupaten Sleman pembangunan perumahan dan penjualan rumah terus mengalami peningkatan. Mengingat Kabupaten Sleman merupakan daerah perluasan tata kota dan semakin banyak terdapat pusat pertokoan, perkantoran dan universitas-universitas swasta. Hal tersebut mendorong developer untuk membangun daerah pemukiman disekitar kawasan tersebut. Dalam hal ini developer harus bisa melihat dengan jelas kebutuhan rumah dan jenis rumah yang dibangun agar tercipta kawasan yang serasi dan berimbang. Dibawah ini terdapat data mengenai pembangunan perumahan dan nilai penjualan rumah oleh pengembang swasta selama 11 tahun.

TABEL 1.2.

Realisasi Kumulatif Pembangunan Perumahan Oleh Developer Swasta

Melalui KPR-BTN Kabupaten/ Kota di DIY

(Unit)

Tahun	Kabupaten/Kota					Jumlah
	Kulon Progo	Bantul	Gunung Kidul	Sleman	Yogyakarta	
1987	-	727	-	3.132	184	4.043
1988	-	1.014	-	3.683	242	4.939
1989	-	1.348	-	4.211	242	5.801
1990	-	1.405	-	4.510	246	6.161
1991	-	1.444	-	4.619	246	6.309
1992	-	1.444	-	5.032	318	6.794
1993	-	1.444	-	5.173	318	6.935
1994	36	1.473	-	5.405	370	7.284
1995	36	1.509	-	5.580	2.652	9.777
1996	36	1.941	-	6.166	2.837	10.980
1997	36	2.274	-	6.584	2.837	11.731

Sumber : Biro Pusat Statistik

Tabel diatas menunjukkan bahwa jumlah unit rumah yang dibangun oleh pengembang swasta mengalami peningkatan dari tahun ketahun terutama di Kabupaten Sleman.

TABEL 1.3.

Realisasi Kumulatif Nilai Penjualan Rumah Oleh Developer Swasta

Melalui KPR-BTN Kabupaten/ Kota di DIY

(Dalam Jutaan Rupiah)

Tahun	Kabupaten/Kotamadya					Jumlah
	Kulon Progo	Bantul	Gunung Kidul	Sleman	Yogyakarta	
1987	-	2.934,6	-	15.449,7	805,2	19.189,5
1988	-	4.356,6	-	18.181,7	1.089,4	23.636,7
1989	-	5.940,3	-	20.776,2	1.089,4	27.805,9
1990	-	6.189,6	-	22.263,9	1.106,0	29.599,5
1991	-	6.375,9	-	22.723,1	1.106,0	30.205,0
1992	-	6.375,9	-	24.541,3	1.567,8	32.485,0
1993	-	6.375,9	-	25.349,8	1.567,8	33.293,5
1994	152,9	7.004,3	-	26.899,5	1.954,9	36.011,6
1995	152,9	7.156,6	-	27.721,4	13.858,6	48.889,5
1996	152,9	10.888,4	-	31.802,1	15.427,3	58.270,7
1997	152,9	14.378,4	-	35.241,4	15.427,3	65.200,0

Sumber : Biro Pusat Statistik

Tabel diatas menunjukkan bahwa setiap tahunnya penjualan rumah oleh developer swasta mengalami peningkatan khususnya di Kabupaten Sleman . Hal tersebut menunjukkan bahwa rumah merupakan kebutuhan pokok yang permintaannya akan terus menerus terjadi seiring dengan pertambahan jumlah penduduk.

Rumah merupakan salah satu bagian penting dalam kehidupan masyarakat oleh sebab itu pemenuhannya akan selalu diusahakan dalam tingkat kehidupan setiap orang, dengan memperhatikan kemampuan

keuangan yang ada, oleh karena itu aturan perijinan dan peraturan tentang perumahan dan hunian yang berimbang harus lebih diperketat dan dipertegas. Sebab perumahan dan pemukiman merupakan cerminan kondisi sosial masyarakat. Kesenjangan sosial yang terjadi selama ini disebabkan oleh berbagai kesalahan kebijakan dan implementasi dilapangan. Jika hal ini tidak dipertegas akan mengakibatkan kesenjangan sosial yang semakin tajam dalam masyarakat.

Sehubungan dengan latar belakang masalah tersebut diatas maka penelitian ini berjudul “ **Penerapan Teori Structure-Conduct-Performance Pada Industri Perumahan di Kabupaten Sleman**”.

1.2. Rumusan Masalah

Sektor perumahan merupakan salah satu pembangunan bidang ekonomi diharapkan dapat memberikan andil dalam rangka meningkatkan peranannya untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi, sebab selama ini sektor ini telah memberikan pemasukan yang besar bagi negara. Meskipun saat ini secara fundamental kondisi bisnis perumahan memprihatinkan, namun begitu masih memiliki harapan dimasa yang akan datang bila pemerintah memiliki skema pemulihan yang baik.

Sesuai dengan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka jelas yang menjadi rumusan atau pokok masalah dalam penelitian ini adalah apakah *performance* (kinerja) developer perumahan di Kabupaten Sleman sudah melaksanakan peraturan pemerintah berdasarkan UU No 4 tahun 1992 tentang hunian berimbang 1: 3: 6 yaitu 1 rumah mewah, 3 rumah menengah,

6 rumah sederhana ditinjau dari *structure* dan *conduct* yang dihasilkan developer perumahan.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui *performance* pengembang perumahan di Kabupaten Sleman ditinjau dari jenis rumah yang dihasilkan berdasarkan SKB Tiga Menteri tentang hunian berimbang, serta mengetahui gambaran kemungkinan pelaksanaan komposisi 1 : 3 : 6, yaitu 1 rumah mewah, 3 rumah menengah, 6 rumah sederhana.

1.4. Manfaat Penelitian

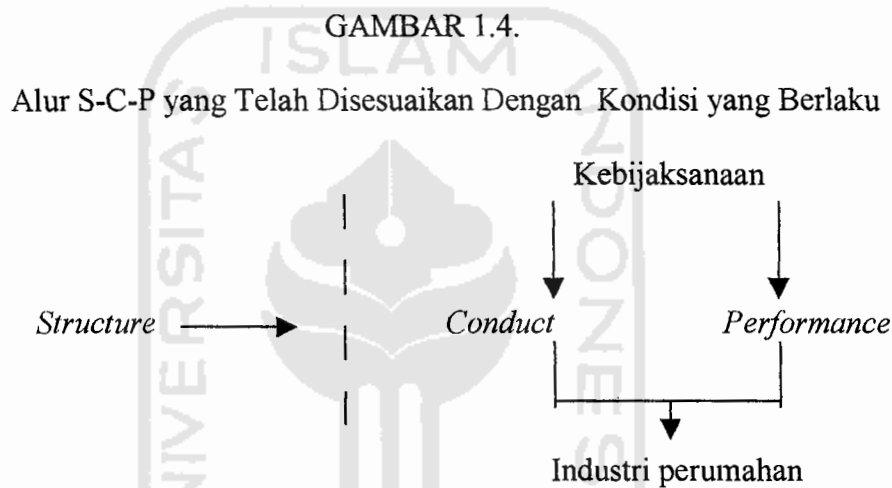
Sesuai dengan tujuan dari penelitian ini maka manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan khasanah ilmu ekonomi khususnya ekonomi industri dengan menerapkan teori-teori dalam ekonomi industri tentang perilaku perusahaan untuk menggambarkan kinerja pada industri perumahan
2. Mengetahui gambaran *performance* industri perumahan diharapkan dapat dijadikan bahan pertimbangan oleh pengambil keputusan dalam perusahaan atau pengembang perumahan untuk menentukan keputusan dimasa yang akan datang.
3. Mengetahui gambaran *performance* yang terjadi saat ini maka diharapkan dapat membantu pemerintah menetapkan kebijaksanaan lanjutan bagi industri perumahan agar dapat dicapai kinerja yang lebih baik dimasa yang akan datang.

4. Diharapkan penelitian ini dapat berguna bagi pihak yang tertarik pada ekonomi industri khususnya industri perumahan sehingga hasil penelitian selanjutnya lebih sempurna dari penelitian.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Model Analisis



Pengaruh *Structure* terhadap *conduct* dan *performance* dibatasi sehingga kebijakan pemerintah dapat mempengaruhi *conduct* dan *performance* produsen pada industri perumahan. Tetapi *structure* masih digunakan untuk menentukan tingkat konsentrasi perusahaan untuk mengetahui bentuk pasar industri perumahan.

1.5.2. Definisi Operasional

Definisi operasional dari variabel-variabel yang dipakai dalam model ini adalah sebagai berikut:

Performance : yang dimaksud *performance* disini adalah performance yang telah dikaitkan dengan kebijakan dalam SKB Tiga Menteri, yaitu tersedianya perumahan dan

pemukiman dalam lingkungan hunian berimbang dengan komposisi 1 : 3 : 6. Yang dimaksud komposisi 1 : 3 : 6 adalah : 1 rumah mewah, 3 rumah menengah dan 6 rumah sederhana.

Conduct : yang dimaksud *conduct* disini adalah perilaku developer yang telah dikaitkan dengan kebijakan dalam SKB Tiga Menteri.

Structure : yang dimaksud dengan *structure* adalah tingkat konsentrasi yang ditentukan dari penguasaan pasar oleh perusahaan dalam suatu industri. Walaupun struktur kurang berpengaruh dalam model yang telah disesuaikan, tetapi gambaran struktur berguna untuk melihat bentuk pasar perumahan terutama perumahan real estate. Penggambaran struktur dilakukan dengan menghitung nilai Indeks Herfindahl yang dihitung dari hasil penjualan rumah yang diperoleh developer pada tahun 1999.

Kebijaksanaan: yang dimaksud dengan kebijaksanaan disini adalah SKB Tiga Menteri tentang pedoman Pembangunan Perumahan dan Pemukiman dengan lingkungan hunian berimbang. SKB Tiga Menteri tentang hunian berimbang pada Bab I, Pasal 1 ayat 1:

- a. Rumah sederhana adalah rumah yang dibangun diatas tanah dengan luas kaveling antara 54 m² sampai

dengan 200 m² dan biaya pembangunan per m² tidak melebihi dari harga satuan per m² tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas kelas C yang berlaku.

b. Rumah menengah adalah rumah yang dibangun diatas tanah dengan luas kaveling antara 200 m² sampai dengan 600 m² dan biaya pembangunan per m² tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas pemerintah kelas C sampai kelas A yang berlaku.

c. Rumah mewah adalah rumah yang dibangun diatas tanah dengan luas kaveling antara 600 m² sampai dengan 2000 m² dan biaya pembangunan per m² diatas harga satuan per m² tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas pemerintah kelas A yang berlaku.

1.5.3. Hubungan Variabel Dalam Model

1. *Performance* telah ditentukan oleh kebijaksanaan hunian berimbang
2. *Conduct* developer ditetapkan dalam kebijaksanaan yang berbentuk komposisi output yang dihasilkan yaitu rumah harus dalam komposisi 1 : 3 : 6.
3. *Structure* tidak bisa lagi mempengaruhi *conduct* dan *performance*
4. Kebijakan memotong alur *structure* sehingga *conduct* dan *performance* terikat pada kebijaksanaan.

1.5.4. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh dari developer di kabupaten Sleman dan data sekunder dari kantor REI dan Cipta Karya.
2. Sumber data diperoleh dari kantor REI Yogyakarta, Biro Pusat Statistik (BPS) Propinsi DIY, developer di Kabupaten Sleman termasuk dalam sampel, perpustakaan dan literatur lainnya.

1.5.5. Metode Penentuan Sampel

Metode penentuan sampel dilakukan dengan teknik *purposive sampling*, yaitu “pemilihan sekelompok subjek yang didasarkan atas ciri-ciri dan sifat-sifat populasi yang sudah diketahui sebelumnya” (Sutrisno Hadi ;1991). Informasi dan sifat-sifat populasi didasarkan pada data dan wawancara dengan pengurus REI. Sampel diambil pada populasi dengan batasan populasi di Kabupaten Sleman.

1.5.6. Metode Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dari instansi atau developer, kantor REI Yogyakarta, Biro Pusat Statistik (BPS) serta data lain dari perpustakaan. Data tersebut merupakan data *cross section* yaitu “data yang menggambarkan keadaan pada suatu waktu dan tidak memperhitungkan perubahan yang disebabkan oleh unsur waktu” (J.Supranto ;1995).

Pengumpulan data dilakukan dengan cara kombinasi, yaitu kuesioner, wawancara dan koleksi. Kuesioner dilakukan untuk

pengumpulan data dari sampel developer. Wawancara dilakukan untuk mengumpulkan bahan/data dari developer dan pengurus REI. Cara koleksi dilakukan untuk data dari kantor REI, Cipta Karya, dan BPS.

1.5.7. Metode Analisis

Metode analisis dalam penelitian ini lebih ditujukan pada analisis kualitatif. Pada tahap awal penelitian analisis kualitatif sangat berguna untuk menggambarkan kondisi obyek penelitian yang sebenarnya. Analisis dilakukan dengan studi literatur untuk mengetahui dan membandingkan teori perilaku pengusaha dan *performance* yang dihasilkan dengan kenyataan.

Selain analisis kualitatif diberikan juga sedikit analisis kuantitatif dengan dukungan data yang diperoleh. Analisis kuantitatif dilakukan pada variabel *structure* dengan cara menghitung nilai Indek Herfindahl dari populasi dan sampel developer perumahan di Kabupaten Sleman. Untuk mengukur konsentrasi industri perumahan dengan rumus sebagai berikut :

$$IH = \sum_{i=1}^{n=k} \left[\frac{(X)}{T} \right]^2$$

Dimana :

IH : Indek Herfindahl (tingkat konsentrasi)

n : Jumlah perusahaan yang terdapat dalam suatu industri

X : Besaran absolut dari variabel yang diamati pada perusahaan ke-I;

misalnya nilai tambah, tenaga kerja, modal perusahaan

T : mewakili jumlah keseluruhan dari nilai variabel yang diukur

Tetapi secara keseluruhan analisis lebih dititikberatkan pada analisis kualitatif, analisis kuantitatif digunakan untuk mendukung analisis kualitatif.

