

Tingkat Keterjangkauan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Berpenghasilan Rendah terhadap Perumahan Formal di Kota Semarang (Studi Kasus: Pegawai Negeri Sipil Golongan I dan II di Universitas Diponegoro)

Ahmad Rifqi Jauhari¹, Asnawi Manaf²

Diterima : 3 Maret 2014
Disetujui : 17 Maret 2014

ABSTRACT

Housing is a right for everyone, especially low-income people and civil servants. However, based on The Ministry of Public Housing, 30.8 % of the total numbers of civil servants in Indonesia didn't have a home. They just a ride and rent a house. To overcome these problems, the government has cooperated with stakeholders to provide cheap, subsidized housing and made the subsidy policies to low-income people and civil servants. However, based on fact, 16 % of civil servants class I and II, Diponegoro University haven't own a home and 64 % of them living in informal housing. Why?

Keywords: *affordability, Civil Servants, formal housing*

ABSTRAK

Rumah merupakan hak setiap orang, khususnya masyarakat berpenghasilan rendah dan PNS. Namun, berdasarkan Kemenpera, 30,8 % dari total jumlah PNS di Indonesia belum memiliki rumah. Kecenderungannya mereka menumpang dan mengontrak. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah telah bekerjasama dengan pihak yang terkait untuk menyediakan perumahan murah dan bersubsidi serta membuat kebijakan subsidi yang ditujukan kepada masyarakat berpenghasilan rendah dan PNS. Namun berdasarkan kondisi di lapangan, 16 % PNS golongan I dan II Universitas Diponegoro belum memiliki rumah dan 64 %-nya tinggal di perumahan swadaya/kampung. Mengapa demikian?

Kata kunci: *tingkat keterjangkauan, Pegawai Negeri Sipil, perumahan formal*

¹ Mahasiswa Magister Pembangunan Wilayah dan Kota, Undip, Semarang, Jawa Tengah

² Dosen Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Undip, Semarang, Jawa Tengah
Kontak Penulis : reefque@gmail.com

PENDAHULUAN

Rumah merupakan kebutuhan pokok manusia. Untuk itu, penyediaannya menjadi tanggung jawab pemerintah sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 8F. Namun pada kenyataannya, permasalahan ketersediaan perumahan layak huni bagi masyarakat berpenghasilan rendah masih sangat terbatas. Mengapa demikian?

Ada 3 hal yang menyebabkan keterbatasan keterjangkauan yaitu: Pertama, mahalnnya harga rumah yang disebabkan oleh mahalnnya harga tanah di perkotaan dan tingginya harga konstruksi rumah. Kedua, terbatasnya penghasilan yang dimiliki. Berdasarkan hasil survei, penghasilan masyarakat berpenghasilan rendah tetap yang direfleksikan oleh PNS berpenghasilan rendah yaitu Rp 1,9-3 juta perbulan. Penghasilan yang dimiliki tersebut cukup kecil apabila dilihat dari klasifikasi MBR menurut Permenpera yaitu $\leq 3,5$ juta perbulan. Dengan penghasilan yang kecil, masyarakat dituntut dapat mengelola keuangannya dengan baik.

Ketiga, kebijakan yang dibuat pemerintah seringkali tidak berpihak kepada masyarakat berpenghasilan rendah. Sebagai contoh UU No. 1 tentang Perumahan dan Permukiman khususnya pasal 22 ayat 3 yang menyebutkan bahwa rumah tapak sederhana minimal tipe 36. Dengan luasan ± 72 m², harga rumah tersebut masih cukup tinggi bagi MBR dan PNS.

Namun, ada kebijakan yang bisa jadi merupakan angin segar bagi masyarakat berpenghasilan rendah yaitu Fasilitas Likuiditas Pembangunan Perumahan (FLPP). Keberadaannya menjadi penyempurna dari kebijakan KPR rumah sebelumnya khususnya tentang besaran skim suku bunga, uang muka dan klasifikasi kelompok sasaran KPR. Karena tergolong kebijakan yang masih baru sehingga kebijakan ini harus dapat dimaksimalkan sehingga permasalahan keterjangkauan dapat segera bisa diatasi.

Menurut Kemenpera Tahun 2013, sebanyak 30,8 % dari total jumlah PNS di Indonesia belum memiliki rumah. Kecenderungannya mereka menumpang dan mengontrak. Berdasarkan hal tersebut di atas, permasalahan penyediaan perumahan tidak hanya merupakan permasalahan bagi MBR tetapi juga PNS berpenghasilan rendah. Adapun yang dimaksud dengan PNS berpenghasilan rendah adalah sebagai berikut:

1. Mengacu kepada penggolongan dan kepangkatan PNS berdasarkan PP No. 22 Tahun 2013 tentang Perubahan Gaji Pegawai Negeri Sipil, Pegawai Negeri Sipil (PNS) berpenghasilan rendah adalah PNS dengan golongan rendah yaitu golongan I dan II. Pada golongan tersebut, sebagian besar merupakan golongan pelaksana operasional (operator).
2. Tingkat pendidikan rendah, sebagian besar PNS berpenghasilan rendah memiliki golongan rendah yaitu SD-DIII.
3. Penghasilan PNS berpenghasilan rendah relatif rendah. Berdasarkan kondisi di lapangan sebesar Rp 1,9-3 juta perbulan. Pendekatan penghasilan sangat relatif tergantung dengan kemakmuran dari daerah, tunjangan-tunjangan, kebijakan instansi tempat bekerja dan apakah PNS tersebut merupakan pegawai fungsional ataupun struktural.

Sebenarnya PNS lebih memiliki kemudahan dalam memperoleh rumah dibandingkan dengan masyarakat lainnya. Ada 2 alasan yaitu: Pertama, PNS memiliki penghasilan yang tetap. Dengan penghasilan dan status yang dimiliki, PNS lebih mudah dan dipercaya untuk meminjam ke bank dan dapat membayar angsuran perumahan sampai masa angsuran selesai. Kedua, adanya kebijakan yang mengatur kemudahan PNS dalam memperoleh rumah yaitu kebijakan Bapertarum-PNS dan Permenpera no. 13 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Perumahan Melalui

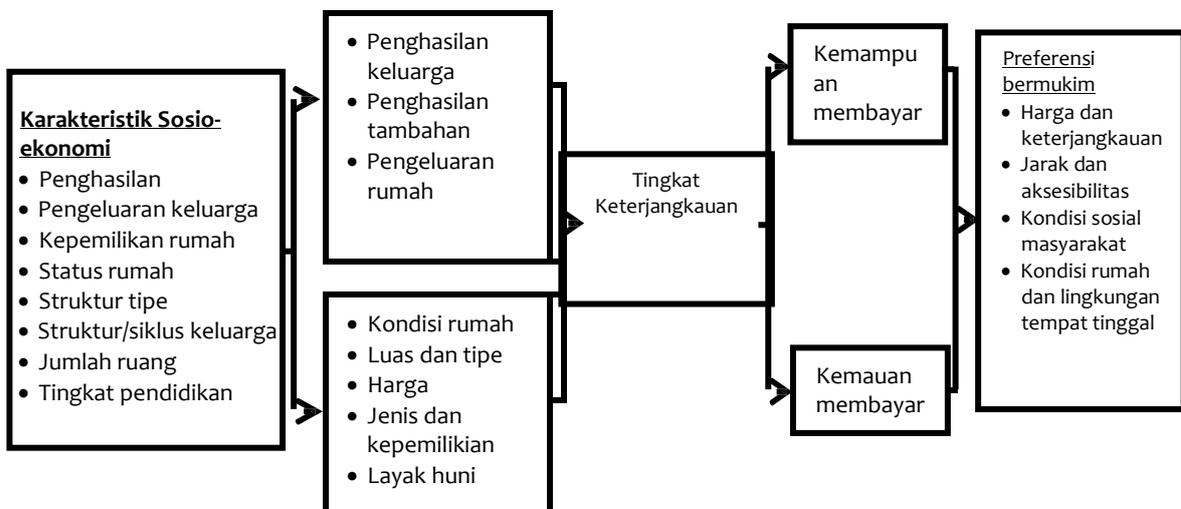
Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera dengan Dukungan Bantuan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan.

Namun, berdasarkan penelitian di lapangan, sekitar 16 % dari PNS berpenghasilan rendah Universitas Diponegoro ternyata belum memiliki rumah milik dan 64 %-nya tinggal di perumahan swadaya/kampung. Mengapa terjadi demikian? Menurut Morris dan Winter (1978) ada 2 hal yang mempengaruhi dalam pemilihan tempat tinggal yaitu faktor sosial dan ekonomi penghuni (*affordability*) dan preferensi bermukim yang dipengaruhi kondisi rumah saat ini dan rumah yang sebelumnya. Berdasarkan latar belakang dan permasalahan di atas, tujuan penulisan artikel ini yaitu untuk menilai tingkat keterjangkauan PNS berpenghasilan rendah terhadap perumahan formal di Kota Semarang.

METODE PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini berfokus kepada suatu permasalahan yaitu keterbatasan keterjangkauan PNS berpenghasilan rendah. Karena segala kewajiban, peran dan tanggungjawab, kepangkatan dan hak mereka termasuk besaran gaji pokok dan pensiun diatur oleh UU maka karakteristik PNS khususnya karakteristik ekonomi dan tingkat keterjangkauan dianggap sama. Berdasarkan hal tersebut peneliti menggunakan pendekatan kuantitatif studi kasus.

Untuk mengukur tingkat keterjangkauan terhadap perumahan formal, penelitian ini bersumber kepada teori-teori yang telah ada, sehingga penelitian ini dapat dikatakan sebagai penelitian positifistik (kuantitatif) namun teori dan variabel tersebut akan dijabarkan (diekslore) lebih dalam melalui kuesioner (deduktif-induktif) yang disebar kepada 89 responden yang tersebar ke seluruh fakultas Universitas Diponegoro. Ukuran tingkat keterjangkauan mengacu kepada nilai suatu keluarga dapat terjangkau/tidak yaitu pengeluaran untuk perumahan tidak lebih dari sebesar 30-35% dari total pendapatan keluarga.

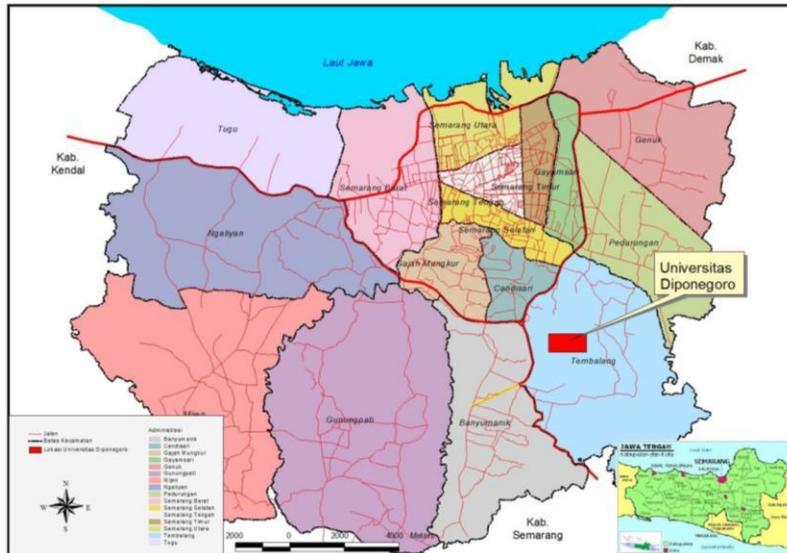


Sumber: Hasil Analisis, 2014

GAMBAR 1.
DIAGRAM ALUR PENELITIAN

GAMBARAN UMUM UNIVERSITAS DIPONEGORO

Universitas Diponegoro merupakan salah satu universitas negeri di Kota Semarang. Jumlah tenaga dosen di Universitas Diponegoro sebanyak 1.647 orang, tenaga kependidikan PNS sebesar 1.744 orang dan tenaga kependidikan kontrak sebesar 1.467 orang. Khusus untuk tenaga kependidikan, dilihat dari golongannya, jumlah tenaga kependidikan PNS berdasarkan golongan I, II, III dan IV adalah sebesar 162 orang, 740 orang, 393 orang dan 78 orang.



Sumber : Hasil Analisis, 2014

GAMBAR 2.
LOKASI KAMPUS UNDIP TEMBALANG, SEMARANG

KAJIAN TEORI

Tingkat keterjangkauan (*affordability*)

Tingkat keterjangkauan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah seberapa besar PNS bergolongan I dan II dapat mencicil rumah perbulan berdasarkan pertimbangan kemampuan membayar dan kemauan/keinginan membayar.

1. Kemampuan membayar adalah seberapa besar PNS bergolongan I dan II dapat menjangkau harga rumah dengan mencicil rumah berdasarkan pendapatan total keluarga (dalam persen). Artinya, pertimbangan penentuan kemampuan membayar dilihat secara kemampuan ekonomi yang dilihat dari persentase besaran cicilan rumah terhadap pendapatan total keluarga.
2. Kemauan/keinginan membayar adalah seberapa besar PNS bergolongan I dan II mau membayar rumah berdasarkan kemampuan membayar (kemampuan secara ekonomi), karakteristik penghuni (struktur keluarga, siklus keluarga, dll), kondisi sosial masyarakat dan kelengkapan sarana dan prasarana dan kepuasan serta preferensi terhadap rumah sebelumnya. Dengan kata lain, kemampuan/keinginan membayar meliputi harga dan keterjangkauan, kepuasan bermukim dan preferensi bermukim terhadap rumah sekarang dan sebelumnya.

ANALISIS

Keterjangkauan adalah kemampuan seseorang yang diukur dari selisih pendapatan rumah tangga dikurangi biaya perumahan (Litman, 2007). Terkadang dalam kenyataan, ada keluarga yang mampu secara ekonomi yang memiliki kemampuan untuk memiliki rumah namun disisi lain ada keluarga yang tidak memiliki kemampuan sama sekali untuk memiliki rumah. Golongan yang kedua merupakan golongan yang harus dibantu dan termasuk golongan masyarakat yang tidak terjangkau.

Keterjangkauan perumahan tidak hanya bagaimana sebuah keluarga mampu untuk membeli rumah tetapi lebih kepada kemauan untuk membeli rumah. Artinya, elemen dari keterjangkauan meliputi 2 hal yaitu kemampuan (*able*) dan kemauan (*will*). Kemampuan membayar lebih ditekankan kepada kemampuan secara finansial keluarga untuk dapat menjangkau rumah sedangkan kemauan membayar lebih kepada besaran yang bisa dikeluarkan oleh keluarga untuk membayar rumah berdasarkan pertimbangan ekonomi, sosial dan preferensi terhadap rumah.

Keterjangkauan seringkali digunakan untuk mengetahui daya beli masyarakat terhadap suatu pelayanan tertentu (Guna, 2009). Dalam konteks ini, keterjangkauan digunakan untuk mengetahui sekmen-sekmen masyarakat yang mana yang dapat membeli rumah tipe berapa. Sekmen masyarakat yang harus diperhatikan kemampuan keterjangkauannya adalah masyarakat berpenghasilan rendah. Masyarakat berpenghasilan rendah dianggap kurang mampu secara finansial untuk membeli rumah sehingga diperlukan adanya subsidi rumah untuk meningkatkan keterjangkauannya.

Dalam pelaksanaan program perumahan, pemerintah menentukan batasan pendapatan untuk program keterjangkauan perumahan yang disebut median pendapatan keluarga (MFI) atau dikenal juga dengan area median pendapatan (AMI) (Mangin, 2009). Median pendapatan keluarga merupakan golongan yang berada tepat di tengah-tengah distribusi pendapatan. Artinya, penentuan siapa yang termasuk katagori masyarakat yang terjangkau/tidak terjangkau terhadap rumah dihitung dari nilai tengah (median) dari seluruh masyarakat dilihat dari besaran pendapatan yang mereka miliki.

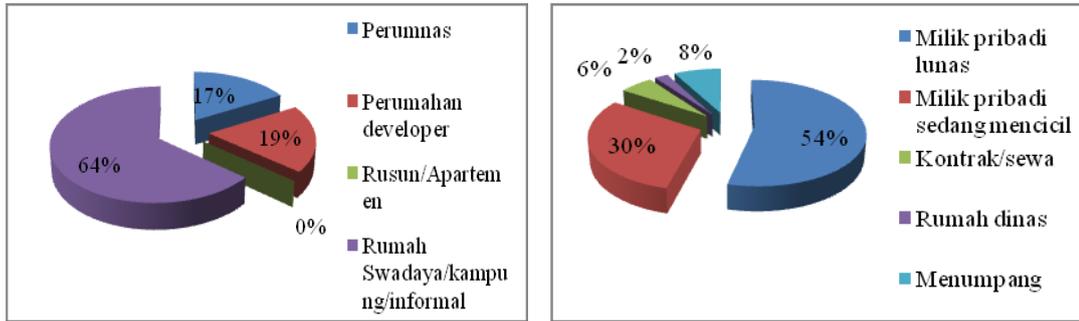
Masyarakat diurutkan dari pendapatan terbesar ke yang terkecil atau sebaliknya dan dari ututan tersebut diambil nilai tengahnya (median). Masyarakat yang termasuk kedalam median sampai yang memiliki pendapatan paling rendah termasuk masyarakat yang tidak terjangkau. Di Indonesia, istilah penamaan median pendapatan keluarga mungkin lebih tepatnya adalah masyarakat berpenghasilan rendah.

Berdasarkan UU no. 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, masyarakat berpenghasilan rendah adalah masyarakat yang memiliki keterbatasan akses terhadap perumahan sehingga diperlukan bantuan pemerintah untuk lebih dapat mengakses rumah. Dijelaskan lebih lanjut berdasarkan Permen no. 13 Tahun 2012 bahwa yang termasuk masyarakat berpenghasilan rendah adalah masyarakat yang memiliki penghasilan tidak lebih dari 3,5 juta. Sehingga, dilihat dari penghasilannya, PNS berpenghasilan rendah termasuk kedalam kelompok masyarakat yang harus mendapat bantuan dari pemerintah.

Kondisi Rumah PNS Berpenghasilan Rendah

1. Kondisi Rumah PNS Berpenghasilan Rendah berdasarkan jenis dan kepemilikan
Kondisi rumah meliputi jenis, milik, luas, tipe, harga, dan kelayakan hunian. Berdasarkan

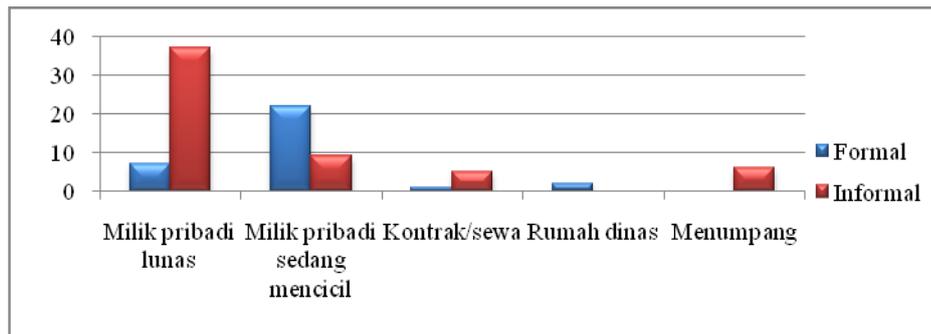
jenis rumah dan pemilik, 84 % PNS berpenghasilan rendah merupakan pemilik, sedangkan 16 % nya belum memiliki rumah (8 % menumpang, 6 % kontrak/sewa, dan 2 % tinggal di rumah dinas).



Sumber : Hasil Analisis, 2014

GAMBAR 2.
JENIS DAN KEPEMILIKAN RUMAH

Dari 84 % yang merupakan pemilik, 69 % dari keluarga yang tinggal di perumahan formal masih mencicil. Hal ini dipengaruhi oleh kemampuan ekonomi, siklus keluarga dan lama tinggal. Sebagian besar dari mereka membeli rumah dengan cara mencicil dengan jangka waktu angsuran yang lama (± 20 tahun). Fakta yang berbeda ditunjukkan oleh keluarga yang tinggal di rumah informal/swadaya dimana 65 % dari pemilik merupakan pemilik lunas. Biasanya, keluarga yang tinggal di perumahan informal/swadaya membeli tanah/merupakan warisan dimana mereka membangun rumah secara bertahap sesuai dengan kemampuan keuangan yang mereka miliki.



Sumber : Hasil Analisis, 2014

GAMBAR 3.
JENIS RUMAH BERDASARKAN KEPEMILIKAN RUMAH

Adapun karakteristik keluarga yang menumpang sebagian besar merupakan keluarga baru yang belum memiliki kemampuan untuk membeli rumah dan faktor keluarga. Walaupun sebenarnya mereka memiliki dorongan keinginan untuk pindah secepatnya karena dipengaruhi oleh keinginan untuk mandiri (status sosial). Disisi lain, keluarga yang mengontrak/tinggal di rumah dinas disebabkan karena keinginan untuk mandiri dalam keterbatasan penghasilan yang mereka miliki. Mereka cenderung tinggal berpindah-pindah sampai mereka memiliki kemampuan secara finansial dan menemukan kecocokan dalam bermukim.

Hubungan antara siklus keluarga dengan pendapatan serta pengeluaran adalah siklus keluarga, pengeluaran akan semakin meningkat seiring dengan meningkatnya siklus keluarga dan cenderung turun seiring dengan usia mendekati senja (Boediono, 1997). Artinya, keluarga baru akan berupaya untuk menghemat pengeluaran dengan untuk sementara menumpang di rumah orang tua mereka/mengontrak atau dirumah dinas, seiring dengan penghasilan yang meningkat, mereka akan membeli rumah sesuai dengan preferensi mereka.

2. Kondisi Rumah PNS Berpenghasilan Rendah berdasarkan Luas, Tipe, dan, Harga
Luas rumah dan lahan perumahan formal berkisar antar 72-200 m². Dengan luasan sebesar itu, KDB bangunan bisa mencapai 99 % karena dipengaruhi kebutuhan ruang yang disesuaikan dengan jumlah anggota keluarga. Berbeda dengan rumah formal, rumah informal/swadaya memiliki luas rumah dan lahan yang lebih luas yaitu berkisar antara 80-600 m² dengan KDB bangunan bisa mencapai 40 %. Luas sisa tanah digunakan untuk berkebun dan memelihara tanaman produktif.

Disisi lain, selain untuk rumah hunian sendiri, rumah PNS berpenghasilan rendah juga digunakan untuk investasi kos-kosan karena kedekatan lokasi dengan Universitas Diponegoro. Rumah tipe ini terdiri dari rumah hunian pemilik dan rumah kos. Kamar kos biasanya terdiri dari lebih dari 6 kamar dengan luasan 2,5-3m² x 2,5-3m².

Dilihat dari harga, rata-rata rumah baru formal yang dihuni oleh PNS berpenghasilan rendah berkisar antara 100-250 juta. Dengan harga sebesar itu DP yang harus dibayar sebesar 20 % dari harga rumah dengan besaran angsuran sebesar 600-1 juta perbulan dan lama angsuran rata-rata 20 tahun. Besaran DP, angsuran dan lama angsuran dipengaruhi oleh kemampuan dan kemauan keluarga untuk mencicil rumah berdasarkan manajemen keuangan yang dilakukan.

Berbeda dengan perumahan formal, rata-rata PNS berpenghasilan rendah yang tinggal di rumah swadaya/informal membangun rumah secara bertahap. Mereka membeli tanah/rumah sederhana dengan harga murah lalu pengembangannya dilakukan secara bertahap sesuai dengan kemampuan.

Keterjangkauan PNS Berpenghasilan Rendah terhadap Perumahan Formal

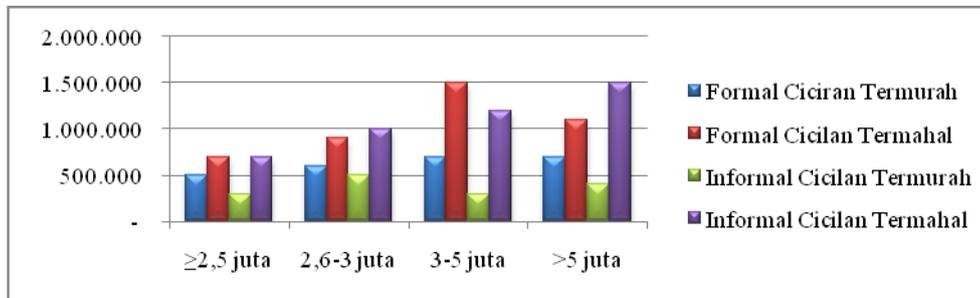
Keterjangkauan PNS berpenghasilan rendah diukur dari seberapa besar mereka dapat mengakses rumah tinggal dengan kondisi ekonomi yang mereka miliki. Perhitungan keterjangkauan dihitung berdasarkan besaran angsuran/pembangunan rumah yang mereka keluarkan perbulan terhadap penghasilan keluarga.

Apabila dilihat dari harga rumah yang dapat dijangkau oleh PNS berpenghasilan rendah, harga rumah berkisar antara 100-250 juta. Dengan harga sebesar itu DP yang harus dibayar sebesar 20 % dari harga rumah. Apabila dihitung sekitar 20-50 juta. Besaran dana sebesar itu rata-rata diperoleh PNS berpenghasilan rendah dari pinjaman/hibah orang tua/warisan keluarga.

Dilihat dari besaran angsuran rumah, besaran perbulan yang harus dibayar oleh PNS berpenghasilan rendah sebesar 600-1 juta perbulan. Artinya, $\pm 20-32$ % dari total pendapatan keluarga. Jika dibedakan berdasarkan jenis rumahnya, rata-rata angsuran rumah formal memiliki angsuran yang lebih besar jika dibandingkan dengan angsuran untuk rumah informal/swadaya. Penyebabnya karena keluarga harus mengangsur rumah formal secara

berkala tiap bulan selama masa angsuran yang dapat mencapai 20 tahun. Besaran angsuran dan lama angsuran dipengaruhi oleh tingkat pendapatan keluarga dan manajemen keuangan yang dilakukan.

Berbeda dengan perumahan formal, karena PNS berpenghasilan rendah yang tinggal di rumah informal/swadaya memiliki cicilan rumah yang relatif rendah. Pada umumnya, mereka akan melakukan pembangunan rumah secara bertahap sesuai dengan kemampuan. Cara pengumpulan uang bisa dilakukan melalui pinjaman, tabungan yang dilakukan perbulan maupun sumber dana tak terduga.



Sumber: Hasil Analisis, 2014

GAMBAR 4.
BESARNYA CICILAN RUMAH FORMAL DAN INFORMAL PERBULAN

Kemampuan Membayar (Affordability To Pay) dan Kemauan Membayar (Willingness To Pay).

1. Kemampuan membayar (*affordability to pay*)

Kemampuan membayar adalah kemampuan seseorang untuk membayar/mencicil rumah berdasarkan penghasilan yang dianggap ideal. Rumah dianggap terjangkau jika jumlah total biaya rumah kurang dari 30-35 % dari pendapatan rumah tangga (Hulchanski, 1995). Artinya, 30-35 % merupakan nilai ideal sebuah keluarga untuk menjangkau rumah tanpa mengganggu pengeluaran lainnya.

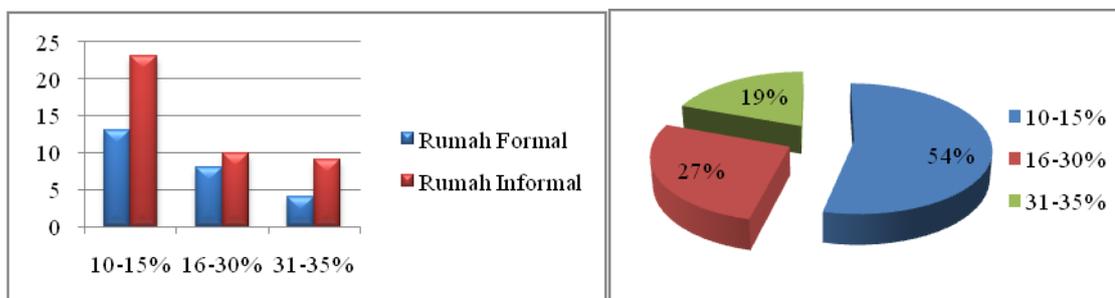
Nilai keterjangkauan terhadap rumah dapat diketahui dengan cara menghitung jumlah persentase pengeluaran rumah (mencicil/mengangsur/membangun) terhadap pendapatan keluarga. Berdasarkan kondisi di lapangan, besarnya keterjangkauan PNS berpenghasilan rendah terhadap perumahan yaitu:

- a. Keterjangkauan PNS terhadap perumahan formal sebesar 20-32 % dari total pendapatan keluarga. Nilai ini didapat dari besaran cicilan rumah perbulan yaitu sebesar 500 ribu sampai 1 juta perbulan.
- b. Keterjangkauan PNS terhadap perumahan informal/swadaya sebesar 12-27 % dari total pendapatan keluarga. Nilai ini didapat dari besaran cicilan rumah/membangun rumah perbulan dimana besaran nilai tidak dapat ditentukan tergantung kondisi keuangan. Biasanya, pembangunan tidak dilakukan perbulan namun setelah dana terkumpul. Berdasarkan hal tersebut, maka estimasi biaya sebesar 300 ribu sampai 1,5 juta perbulan.

Berdasarkan perhitungan diatas, secara umum, tingkat keterjangkauan PNS berpenghasilan rendah terhadap perumahan formal cukup terjangkau. Kemampuan membayar PNS berpenghasilan rendah berkisar antara 20-32 %. Namun disisi lain, kemampuan membayar PNS berpenghasilan rendah terhadap perumahan swadaya/kampung ternyata lebih besar yaitu 12-27 %. Hal ini disebabkan karena harga rumah dan lahan yang relatif masih lebih

murah dan luas. Tingginya tingkat keterjangkauan menjadi salah satu penyebab sebagian besar PNS berpenghasilan rendah tinggal di perumahan swadaya/kampung selain faktor preferensi bermukim.

Berbeda dengan karakteristik PNS berpenghasilan rendah yang tinggal di perumahan formal yang cenderung memilih rumah jadi, mereka yang tinggal di perumahan informal/swadaya cenderung untuk membeli tanah (tanah berasal dari warisan orang tua) lalu dibangun sedikit demi sedikit sesuai dengan kemampuan finansial. Itulah yang menyebabkan keterjangkauan yang besar karena pembangunan/pengembangan rumah disesuaikan dengan dana yang ada dan pelaksanaannya pembangunan/pengembangan dilaksanakan secara fleksibel.



Sumber: Hasil Analisis, 2014

GAMBAR 5.
TINGKAT KETERJANGKAUAN TERHADAP RUMAH

Jika persentase kemampuan membayar kurang dari 30-35 %, maka keterjangkauan sebuah keluarga terhadap harga rumah semakin besar dan biaya lain tidak akan terkorbankan. Namun jika kemampuan membayar lebih dari nilai di atas, maka tidak keterjangkauan. Artinya, keluargakan berusaha keras untuk melakukan pengetatan pengeluaran atau mencari penghasilan tambahan.

Walaupun terjangkau, bukan berarti PNS berpenghasilan rendah tidak memiliki beban dalam mengangsur rumah apalagi apabila besaran angsuran lebih dari 30 % dari total penghasilan. Angsuran tersebut sangatlah berat. Mereka harus berupaya melakukan pengetatan dalam pengelolaan keuangan dan mencari penghasilan tambahan. Artinya, jika PNS berpenghasilan rendah hanya mengandalkan penghasilan dari PNS saja maka mereka harus berupaya ekstra keras karena terkait dengan beban yang harus ditanggung PNS berpenghasilan rendah terhadap kebutuhan lain yang sangat mendesak seperti pendidikan anak, biaya kesehatan, hutang, angsuran kendaraan dll.

Salah satu cara yang digunakan untuk meningkatkan keterjangkauan rumah adalah dengan melalui bantuan subsidi. Untuk PNS, ada beberapa kebijakan yang mengatur subsidi rumah seperti Permenpera no 13 tahun 2012 dan kebijakan Bappetarum-PNS tentang kebijakan bantuan uang muka sebesar 15 juta.

Walaupun PNS berpenghasilan rendah memiliki kemudahan dalam memperoleh akses terhadap subsidi rumah, hanya 21 % yang memanfaatkan subsidi rumah. Sebenarnya banyak PNS berpenghasilan rendah yang mau menggunakan fasilitas subsidi perumahan namun ketersediaan (*supply*) perumahan formal bersubsidi tidak sebanding dengan permintaan. Sehingga mereka harus menunggu giliran untuk dapat masuk kedalam daftar PNS yang memperoleh bantuan subsidi rumah. Padahal pertimbangan urgensi untuk mendapatkan

rumah layak huni bagi PNS berpenghasilan rendah sangat penting sehingga mereka akhirnya memutuskan untuk tidak memanfaatkan fasilitas subsidi rumah.

2. Kemauan membayar (*willingness to pay*)

Selain pertimbangan kemampuan membayar, untuk mengetahui tingkat keterjangkauan terhadap rumah dapat dilihat dari kemauan membayarnya. Kemauan membayar/mencicil rumah merupakan besaran harga rumah berdasarkan persepsi keluarga. Artinya, besaran harga pada tingkat konsumen yang menggambarkan besaran nilai barang atau jasa dan pengorbanan untuk memperolehnya (Drolet, 2003).

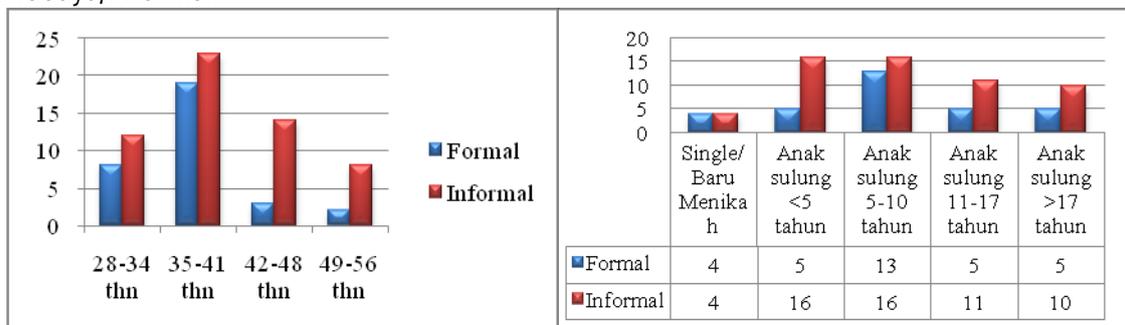
Secara umum, kemauan membayar keluarga lebih rendah dari kemampuan membayar. Hal ini disebabkan pengaruh pertimbangan yang lain terutama dipengaruhi oleh prioritas kebutuhan seperti membayar angsuran hutang, pendidikan, air bersih, listrik, pulsa, dll. Untuk menyeimbangkan pengeluaran agar cukup dengan pendapatan yang dimiliki, keluarga akan melakukan pengelolaan dan pengetatan pengeluaran. Adapun biaya untuk pengeluaran makan relatif tetap.

Walaupun secara ekonomi, PNS berpenghasilan rendah dapat dikatakan memiliki kemampuan membayar terhadap rumah namun pada kenyataannya kemampuan yang dimiliki disertai dengan keterpaksaan. Keterpaksaan itu terjadi karena keterbatasan penghasilan yang dimiliki sehingga mereka harus melakukan manajemen keuangan secara ketat dan mencari penghasilan tambahan. Artinya, dari gaji PNS tidak cukup untuk dapat menjangkau rumah.

Berkat adanya penghasilan tambahan dan ditopang dengan penghasilan dari suami/istri PNS, maka keterjangkauan itu bisa dipenuhi. Ada beberapa hal yang mempengaruhi kemauan membayar rumah yaitu kemampuan/keterjangkauan rumah, penghasilan keluarga, pengeluaran lain yang prioritas dan preferensi bermukim.

Preferensi PNS berpenghasilan rendah terhadap Perumahan Formal dan Informal

Keputusan keluarga dalam bertempat tinggal dipengaruhi oleh keputusan-keputusan tertentu. Keputusan tersebut meliputi kondisi sosial ekonomi penghuni, kondisi rumah terdahulu dan sekarang (Morris dan Winter, 1978). Berdasarkan kondisi di lapangan, PNS berpenghasilan rendah memiliki pilihan untuk bermukim baik di perumahan formal dan perumahan swadaya/informal.

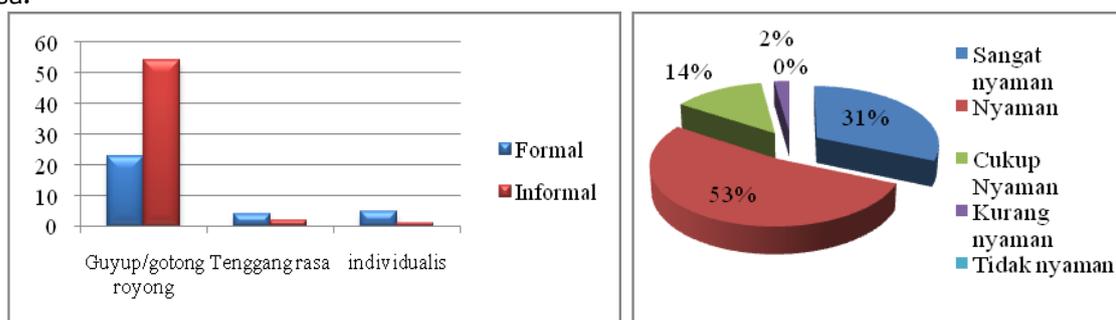


Sumber : Hasil Analisis, 2014

GAMBAR 7.
JENIS TEMPAT TINGGAL BERDASARKAN KOLOMPOK UMUR DAN SIKLUS KELUARGA

Disisi lain, karakteristik PNS berpenghasilan rendah yang tinggal diperumahan informal/swadaya lebih kepada keamanan dan kenyamanan. Apabila dilihat dari siklus keluarga, kecenderungan mereka yang tinggal di perumahan informal/swadaya merupakan keluarga mapan baik secara ekonomi dan siklus keluarga serta memiliki preferensi kenyamanan lingkungan.

Selain faktor usia dan silus keluarga, preferensi bermukim juga dipengaruhi oleh kondisi sosial masyarakat dan lingkungan. Keluarga yang tinggal di perumahan formal karena sebagian besar dari mereka merupakan keluarga baru dengan tingkat usia yang muda cenderung merasa nyaman dengan tetangga yang guyup namun masih ada tenggang rasa bahkan cenderung ke individualis. Berbeda dengan keluarga yang tinggal di perumahan informal/swadaya yang merasa nyaman apabila lingkungan masyarakatnya guyup/tenggang rasa.



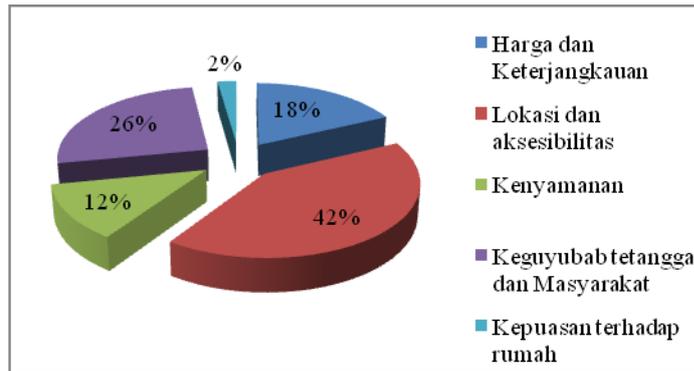
Sumber : Hasil Analisis, 2014

GAMBAR 8.
KONDISI SOSIAL MASYARAKAT DAN KENYAMANAN

Artinya memang ada perbedaan preferensi bermukim antara keluarga usia muda dan usia mapan. Pengaruh perbedaan pilihan bermukim karena perbedaan cara pandang terhadap masyarakat/tetangga (stigma sosial) dan status sosial yang mempengaruhi tingkat kenyamanan bermukim.

Berdasarkan hasil survei, preferensi rumah dapat dipengaruhi oleh harga rumah, jarak dan aksesibilitas serta preferensi bermukim.

- Harga dan keterjangkauan rumah.
- Jarak dan aksesibilitas juga menjadi salah satu pertimbangan keluarga dalam membeli rumah. faktor kedekatan dengan tempat kerja, keluarga dan pusat kota menjadi pertimbangan keluarga dalam memilih rumah. Selain itu, faktor lain yang mempengaruhi adalah kemudahan akses jalan dan transportasi umum menjadi nilai lebih. Berdasarkan hal tersebut, kecenderungan PNS berpenghasilan rendah telah membeli rumah di kawasan yang harga lahan dan rumah masih cukup murah dan terjangkau bagi mereka namun memiliki potensi investasi kedepan.
- Preferensi bermukim bagi PNS berpenghasilan rendah dapat dilihat dari kriteria mereka dalam memilih tempat tinggal yaitu:
 - Faktor lingkungan yang meliputi kenyamanan, keamanan, sejuk dan asri. Faktor kenyamanan lingkungan merupakan dambaan bagi penghuni rumah. Suasana yang nyaman akan menyebabkan keinginan untuk pindah rumah kecil.
 - Faktor masyarakat/tetangga juga dapat mempengaruhi pemilihan tempat tinggal. Guyup, tenggang rasa, gotong-royong merupakan nilai-nilai positif yang ada di dalam masyarakat dan ikut berpengaruh terhadap tingkat kenyamanan penghuni.
 - Kedekatan dengan keluarga dan kepuasan rumah.



Sumber : Hasil Analisis, 2014

GAMBAR 9.
PREFERENSI BERMUKIM PNS BERPENGHASILAN RENDAH

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dapat ditarik kesimpulan bahwa tingkat keterjangkauan PNS berpenghasilan rendah terhadap perumahan formal di Kota Semarang relatif terjangkau yaitu 20-32 %. disisi lain, tingkat keterjangkauan terhadap perumahan swadaya/kampung lebih kecil yaitu 12-27 % dari total pendapatan keluarga. Faktor yang mempengaruhi adalah keterjangkauan, kemampuan melakukan manajemen keuangan dan preferensi bermukim. Namun, hanya 13 % dari PNS berpenghasilan rendah menggunakan fasilitas subsidi rumah dari pemerintah. Hal ini disebabkan oleh ketersediaan (*suplay*) perumahan formal bersubsidi tidak sebanding dengan permintaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bapertarum-PNS. 2011. *Bantuan Uang Muka untuk Membeli Rumah bagi PNS*. Dipetik Juni Kamis, 2013, dari <http://www.bapertarum-pns.co.id>.
- Boediono. 1997. *Ekonomi Makro: Seri Sinopsis Pengantar Ilmu Ekonomi No. 2*. Yogyakarta: BPFE.
- Drolet, I. S. 2003. *Anchoring effects on consumers' willingness to pay and willingness to accept*. Stanford Graduate School of Business. Research Paper Series No. 1787, <http://papers.ssrn.com/>.
- Guna, D. Y. 2009. *Ability to Pay (ATP)/ Willingness to Pay (WTP)*. Dipetik Juni Kamis, 2013, dari Dardela.com.
- Hulchanski, D. J. 1995. *The Concept Of Housing Affordability: Six Contemporary Uses Of The Housing Expenditure-to Income Ratio*. Housing Studies. Vol. 10 Is. 4, p. 47.
- Litman, T. 2007. *Evaluating Affordability for Transportation Planning*. Victoria Transport Policy Institute. www.vtppi.org/affordability.pdf.
- _____. 2013. *Affordable-Accessible Housing In A Dinamic City*. Victoria Transort Policy Institute. http://www.vtppi.org/aff_acc_hou.pdf.
- Mangin, R. W. 2009. *What Is Affordable Housing?* New York: NYC Edition. The Centre for Urban Pedagogy.
- Morris, E.W. & Winter, M. 1978. *Housing, family, and society (Rev. Ed.)*. Ames, IA: Morris & Winter.
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2013 tentang Perubahan Kelimabelas atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 13 Tahun 2012 tentang Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera dengan Dukungan Bantuan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan.