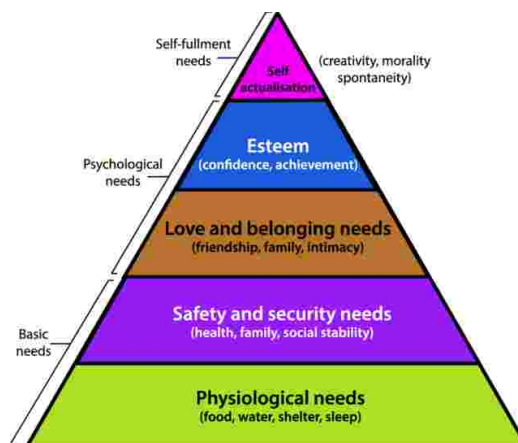


BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebutuhan manusia pada dasarnya terdiri dari sandang, pangan, dan papan sebagaimana dijelaskan dalam teori *Hierarchy Of Needs* oleh Abraham Maslow, 1943 mengenai piramida kebutuhan yang menempatkan kebutuhan fisiologis sebagai tingkatan terendah dan paling mendasar yang harus dipenuhi terlebih dahulu dalam kehidupan. Berikut adalah urutan tingkatan kebutuhan manusia dalam teori *Hierarchy Of Needs* oleh Abraham Maslow :



Gambar 1. 1 Hierarchy Of Needs oleh Abraham Maslow, 1943

Sumber : *paper A Theory of Human Motivation* (Maslow, 1943)

Berdasarkan tingkatan tersebut, diketahui bahwa terdapat lima tingkatan kebutuhan manusia menurut Maslow. Tingkatan pertama dan paling dasar adalah *Physiological Needs* (kebutuhan fisiologis) yang merupakan kebutuhan biologis paling mendasar untuk kelangsungan hidup manusia, mencakup udara, air, makanan, tempat tinggal (*shelter*), pakaian, tidur, dan reproduksi. Tingkatan kedua adalah *Safety Needs* (kebutuhan keamanan) yang meliputi keamanan pribadi,

kesehatan dan kesejahteraan, lingkungan yang stabil, serta keamanan finansial. Tingkatan ketiga adalah *Love and Belonging* (kebutuhan sosial) yang mencakup hubungan keluarga, persahabatan, komunitas, dan rasa memiliki. Tingkatan keempat adalah *Esteem* (kebutuhan penghargaan) yang meliputi rasa percaya diri, pengakuan, dan reputasi. Adapun tingkatan tertinggi adalah *Self-Actualization* (aktualisasi diri) yang berkaitan dengan perwujudan potensi diri secara penuh dan pencapaian tujuan hidup.

Maslow berpendapat bahwa kebutuhan hierarki yang dimulai dari level terendah harus terpenuhi terlebih dahulu agar bisa mencapai puncak hierarki, karena level terendah dari tingkatan ini adalah kebutuhan paling dasar yang harus dipenuhi manusia agar dapat bertahan hidup (Azizah et al., 2024). Salah satu *Physiological Needs* yang paling mendasar tersebut adalah “Housing” atau tempat tinggal. Pemenuhan akan tempat tinggal memiliki peran penting dalam menunjang kesejahteraan masyarakat dikarenakan rumah bukan sekadar sebagai tempat berteduh, namun juga digunakan sebagai ruang untuk tumbuh dan berkembang bersama keluarga. Namun realitanya di Indonesia, masih banyak masyarakat yang belum mampu memenuhi kebutuhan dasar tersebut, khususnya dalam kepemilikan dan kelayakan hunian. Kemiskinan menjadi hambatan terbesar yang menghalangi terwujudnya pemenuhan kebutuhan paling mendasar ini.

Kemiskinan merupakan kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar hidupnya sesuai standar yang berlaku di suatu wilayah, sehingga mengalami keterbatasan dalam mengakses kebutuhan pokok seperti pangan, sandang, dan papan (Karimuna et al., 2024). Keterbatasan

ini tidak hanya menghambat pemenuhan kebutuhan fisik, tetapi juga memutus akses masyarakat terhadap layanan kesehatan, pendidikan, dan kesempatan ekonomi yang lebih baik. Akibatnya, mereka semakin sulit untuk bangkit dan memperbaiki kondisi hidupnya secara mandiri.

Kemiskinan memiliki sifat yang multidimensi karena tidak hanya menyangkut kekurangan secara ekonomi, melainkan juga berdampak pada berbagai aspek kehidupan secara bersamaan. Masyarakat miskin cenderung tinggal di lingkungan yang tidak sehat, memiliki akses yang sangat terbatas terhadap layanan publik, serta rentan terhadap berbagai risiko sosial dan bencana lingkungan. Kondisi tempat tinggal yang tidak layak menjadi salah satu wujud paling nyata dari kemiskinan, sekaligus menjadi beban yang paling berat dampaknya terhadap kualitas hidup sehari-hari. Inilah yang membuat kemiskinan sangat sulit untuk diatasi, karena setiap aspeknya saling memperburuk aspek lainnya dan membentuk lingkaran yang sulit diputus. Tanpa penanganan yang serius dan terstruktur, kemiskinan akan terus mewariskan kondisi tidak sejahtera dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Kemiskinan di Indonesia hingga saat ini masih menjadi tantangan besar yang belum terselesaikan. Meskipun berbagai program telah digulirkan, angka kemiskinan nasional masih sangat tinggi dan tersebar di hampir seluruh provinsi. Untuk memahami gambaran sebenarnya seberapa luas persoalan kemiskinan ini, berikut disajikan data kemiskinan nasional berdasarkan provinsi pada tahun 2025:

Tabel 1. 1 Data Kemiskinan Nasional 2025

No.	Provinsi	Jumlah	No.	Provinsi	Jumlah
1.	Jawa Timur	3.804,29	20.	Sulawesi Tenggara	295,31
2.	Jawa Barat	3.550,71	21.	Maluku	286,86
3.	Jawa Tengah	3.344,82	22.	Jambi	261,25
4.	Sumatera Utara	1.128,06	23.	Bengkulu	250,19
5.	Nusa Tenggara Timur	1.031,69	24.	Kalimantan Timur	202,04
6.	Sumatera Selatan	898,24	25.	Sulawesi Utara	172,13
7.	Lampung	860,13	26.	Kalimantan Selatan	168,81
8.	Banten	760,85	27.	Papua	160,25
9.	Aceh	703,33	28.	Bali	160,09
10.	Sulawesi Selatan	685,14	29.	Gorontalo	155,76
11.	Nusa Tenggara Barat	637,18	30.	Sulawesi Barat	149,88
12.	Riau	475,57	31.	Kalimantan Tengah	141,75
13.	DKI Jakarta	439,12	32.	Kep. Riau	114,55
14.	DI Yogyakarta	422,79	33.	Papua Selatan	103,92
15.	Sulawesi Tengah	345,38	34.	Papua Barat Daya	102,41
16.	Kalimantan Barat	322,54	35.	Papua Barat	102,4
17.	Sumatera Barat	312,3	36.	Maluku Utara	74,81
18.	Papua Tengah	309,86	37.	Kep. Bangka Belitung	74,65
19.	Papua Pegunungan	308,19	38.	Kalimantan Utara	42,45

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS), 2025

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa permasalahan kemiskinan masih tersebar luas di berbagai wilayah Indonesia dengan jumlah yang cukup

tinggi. Tingginya angka kemiskinan di provinsi padat penduduk seperti Jawa Timur, Jawa Barat, dan Jawa Tengah menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi belum sepenuhnya dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Kondisi ini tidak hanya berkaitan dengan faktor ekonomi semata, tetapi juga berhubungan dengan ketimpangan distribusi hasil pembangunan serta keterbatasan akses infrastruktur, terutama di wilayah Indonesia bagian timur seperti NTT dan Papua. Data tersebut menjadi landasan penting untuk memahami bahwa kemiskinan di Indonesia tidak hanya persoalan ekonomi semata, tetapi juga sangat berkaitan erat dengan kondisi tempat tinggal masyarakat.

Salah satu dampak paling nyata dari kemiskinan adalah tidak terpenuhinya kebutuhan akan hunian yang layak. Rumah bukan hanya sekadar atap pelindung dari hujan dan panas, tetapi memiliki fungsi yang jauh lebih luas sebagai sarana perlindungan keluarga, pembinaan kehidupan rumah tangga, serta penunjang kesehatan dan produktivitas masyarakat (Firda Wabula et al., 2024). Ketika seseorang tinggal di rumah yang tidak layak, seluruh aspek kehidupannya ikut terdampak seperti kesehatannya terganggu karena lingkungan yang kotor dan tidak bersih, produktivitasnya menurun karena kondisi istirahat yang buruk, dan kualitas tumbuh kembang anak-anaknya pun menjadi terhambat. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman telah menegaskan bahwa setiap warga negara berhak menempati rumah yang layak huni dalam lingkungan yang sehat, aman, dan berkelanjutan.

Hunian yang layak bukan diukur dari besar atau mewahnya bangunan, melainkan dari terpenuhinya standar kesehatan dan keselamatan bagi para

penghuninya. Rumah yang layak huni memiliki sirkulasi udara yang baik, pencahayaan yang cukup, akses terhadap air bersih, sistem sanitasi yang memadai, serta struktur bangunan yang aman dan tidak membahayakan penghuni. Selain itu, rumah juga berperan penting secara sosial dan ekonomi karena berkaitan langsung dengan keamanan keluarga, identitas sosial, serta peluang untuk meningkatkan kesejahteraan (Karimuna et al., 2024). Sebaliknya, rumah yang tidak memenuhi standar tersebut justru menjadi sumber masalah, mulai dari penyakit pernapasan dan kulit, risiko kecelakaan bangunan, hingga tekanan psikologis akibat kondisi hidup yang tidak layak. Perbaikan kondisi hunian secara langsung berarti perbaikan kualitas hidup masyarakat secara keseluruhan.

Meskipun berbagai upaya perbaikan telah dilakukan, permasalahan perumahan di Indonesia masih sangat besar. Menurut (Perkim, 2021), ketidaklayakan hunian terlihat dari kondisi bangunan yang tidak memenuhi standar keselamatan, keterbatasan ruang tinggal, penggunaan material yang tidak memadai, serta minimnya akses sanitasi dan lingkungan sehat. Kondisi ini berkaitan erat dengan fenomena *backlog* perumahan, yaitu kesenjangan antara jumlah kebutuhan rumah dengan ketersediaan hunian layak yang disebabkan oleh keterbatasan kemampuan ekonomi masyarakat, tingginya harga lahan dan bangunan, serta terbatasnya akses pembiayaan perumahan. Semakin dalam seseorang terjebak dalam kemiskinan, semakin jauh pula kemungkinannya untuk bisa menempati hunian yang layak.

Kondisi inilah yang kemudian dikenal sebagai Rumah Tidak Layak Huni (RTLH), yaitu rumah yang tidak memenuhi persyaratan keselamatan bangunan,

kesehatan penghuni, maupun kecukupan ruang sebagai tempat tinggal (Perkim, 2021). Keberadaan RTLH tidak hanya mencerminkan masalah fisik bangunan semata, tetapi juga merupakan gambaran nyata dari kemiskinan struktural yang dialami masyarakat. Masyarakat yang tinggal di RTLH umumnya tidak memiliki kemampuan ekonomi yang cukup untuk memperbaiki huniannya secara mandiri, sehingga mereka terus berada dalam kondisi yang sama dari tahun ke tahun. Tinggal di RTLH juga membuat penghuninya rentan terhadap berbagai risiko kesehatan dan lingkungan yang memperburuk kualitas hidupnya. RTLH dan kemiskinan adalah dua persoalan yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Kemiskinan mendorong masyarakat untuk tinggal di hunian yang tidak layak, sementara kondisi hunian yang buruk justru memperparah dan mempersulit masyarakat untuk keluar dari kemiskinan.

Keberadaan RTLH dalam jumlah yang besar mencerminkan kemiskinan struktural yang bersifat multidimensi dan membentuk siklus yang sangat sulit diputus. Masyarakat yang tinggal di RTLH mengalami keterbatasan akses ekonomi yang menghalangi mereka memperbaiki kondisi huniannya secara mandiri, sekaligus rentan terhadap bencana lingkungan seperti banjir dan tanah longsor yang dapat merusak rumah mereka sewaktu-waktu, sehingga menciptakan lingkaran kemiskinan yang terus berulang (Tobinga & Wisanab, 2024). Kondisi ini menegaskan bahwa penanganan RTLH bukan sekadar persoalan perbaikan bangunan fisik, melainkan bagian tidak terpisahkan dari upaya pengentasan kemiskinan secara menyeluruh. Tanpa intervensi nyata dari pemerintah, masyarakat yang terjebak dalam kondisi ini hampir tidak memiliki jalan keluar.

Besarnya permasalahan RTLH di Indonesia tercermin jelas dari data resmi Badan Pusat Statistik yang menunjukkan bahwa pada tahun 2024, sekitar 34,75% keluarga di Indonesia masih tinggal di rumah yang tidak memenuhi standar kelayakan. Meskipun terdapat sedikit peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya di mana persentase rumah layak huni baru mencapai 65,25%, angka ini masih jauh dari target 70% yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 (Kompas, 2025). Artinya, hampir sepertiga keluarga Indonesia masih belum bisa menikmati hunian yang layak, sebuah kondisi yang sangat memprihatinkan. Kondisi darurat perumahan ini bahkan diakui secara terbuka oleh Wakil Menteri Permukiman dan Perumahan Republik Indonesia, sebagaimana dikutip dari Tempo.co (2025).

“Wakil Menteri Permukiman dan Perumahan (Wamen PKP) Fahri Hamzah menyatakan saat ini Indonesia mengalami krisis backlog perumahan. Ia menyebut, dari 9,8 juta keluarga yang belum memiliki rumah sendiri, 6 jutanya tinggal di hunian yang tidak layak secara struktural maupun sanitasi. Jika dikalkulasikan dengan rata-rata 3,2 orang per keluarga, maka lebih dari 50 juta jiwa di Indonesia hidup tanpa rumah milik sendiri. (Sumber: <https://www.tempo.co/ekonomi/krisis-backlog-rumah-lebih-dari-50-juta-jiwa-tidak-punya-rumah-sendiri-2056352> diakses pada 20 Februari 2026)

Pernyataan Wakil Menteri tersebut semakin mempertegas bahwa persoalan hunian tidak layak di Indonesia bukan sekadar angka statistik, melainkan menyangkut nasib nyata puluhan juta jiwa yang setiap harinya harus bertahan hidup di lingkungan yang tidak aman dan tidak sehat. Lebih dari 50 juta jiwa tanpa hunian layak adalah angka yang sangat besar dan mencerminkan betapa mendesaknya persoalan ini untuk segera ditangani. Masyarakat yang tinggal di RTLH umumnya mengalami keterbatasan akses ekonomi yang menghalangi mereka memperbaiki

kondisi huniannya secara mandiri, sehingga menciptakan siklus kemiskinan yang terus berulang dan membutuhkan perhatian serius dari seluruh pemangku kepentingan.

Tabel 1. 2 Data Rumah Tidak Layak Huni di Indonesia

No.	Provinsi	Jumlah	No.	Provinsi	Jumlah
1.	Jawa Barat	3.631.798	20.	Kalimantan Tengah	185.353
2.	Jawa Timur	2.546.007	21.	Bali	154.554
3.	Jawa Tengah	2.283.510	22.	Kep. Bangka Belitung	132.082
4.	Lampung	765.659	23.	Sulawesi Tenggara	128.071
5.	Banten	731.870	24.	DI Yogyakarta	116.016
6.	Nusa Tenggara Timur	629.448	25.	Kepulauan Riau	104.578
7.	Sumatera Utara	588.308	26.	Maluku	101.588
8.	Sumatera Selatan	495.204	27.	Sulawesi Barat	101.395
9.	Sulawesi Selatan	467.577	28.	Sulawesi Utara	98.779
10.	Kalimantan Barat	410.538	29.	Kalimantan Timur	97.002
11.	Nusa Tenggara Barat	392.566	30.	Gorontalo	70.056
12.	Sumatera Barat	338.014	31.	Papua Tengah	58.366
13.	Aceh	308.535	32.	Maluku Utara	55.012
14.	Kalimantan Selatan	284.729	33.	Papua Pegunungan	52.522
15.	Riau	245.537	34.	Papua	45.151
16.	Bengkulu	228.073	35.	Kalimantan Utara	36.340
17.	Jambi	217.888	36.	Papua Selatan	33.347
18.	DKI Jakarta	209.013	37.	Papua Barat	24.884
19.	Sulawesi Tengah	204.715	38.	Papua Barat Daya	23.754

Sumber: Kementerian Perumahan dan Kawasan Permukiman, 2026

Berdasarkan Tabel 1.2, sebaran RTLH di seluruh Indonesia menunjukkan angka yang sangat mengkhawatirkan hampir di setiap provinsi. Jawa Barat tercatat

sebagai provinsi dengan jumlah RTLH tertinggi sebesar 3.631.798 unit, diikuti Jawa Timutur sebesar 2.546.007 unit, dan Jawa Tengah sebesar 2.283.510 unit. Konsentrasi RTLH terbesar memang berada di Pulau Jawa yang memiliki kepadatan penduduk tertinggi, namun tingginya jumlah RTLH di provinsi-provinsi yang juga merupakan pusat ekonomi nasional menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak dengan sendirinya menjamin terpenuhinya kebutuhan hunian layak bagi seluruh lapisan masyarakat. Di sisi lain, provinsi-provinsi di kawasan timur Indonesia seperti Papua dan Maluku juga mencatat angka RTLH yang cukup tinggi relatif terhadap jumlah penduduknya, mempertegas bahwa persoalan ini merupakan masalah nasional yang memerlukan penanganan yang menyeluruh dan tidak bisa diselesaikan secara sepotong-potong.

Menyikapi persoalan tersebut, pemerintah Indonesia di tingkat pusat, provinsi dan daerah melaksanakan Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) yang bertujuan meningkatkan kualitas hunian masyarakat melalui kegiatan perbaikan dan peningkatan kondisi fisik rumah agar memenuhi standar kelayakan, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 06 Tahun 2021 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni dan Sarana Prasarana Lingkungan. Program ini tidak hanya berfokus pada perbaikan fisik bangunan, tetapi juga diarahkan untuk meningkatkan kualitas kesehatan lingkungan permukiman, memperkuat ketahanan sosial masyarakat, serta mendorong partisipasi warga dalam proses perbaikan hunian (Tobinga & Wisanab, 2024). Melalui program ini, pemerintah berupaya memutus siklus kemiskinan yang selama ini terus melingkari masyarakat yang tinggal di hunian tidak layak.

Program Rehabilitasi RTLH dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia, termasuk di Provinsi Jawa Timur yang berdasarkan Tabel 1.2 merupakan provinsi dengan jumlah RTLH terbesar kedua di Indonesia. Sebagai provinsi dengan populasi terbesar di Pulau Jawa, Jawa Timur menghadapi tekanan yang sangat besar dalam menyediakan hunian layak bagi penduduknya. Kondisi ini semakin rumit karena adanya perbedaan yang mencolok antara wilayah barat dan timur Jawa Timur, di mana daerah timur menghadapi tantangan geografis dan keterbatasan infrastruktur yang lebih kompleks dibanding wilayah barat. Selain itu, pertumbuhan penduduk yang pesat di berbagai daerah terus menambah tekanan terhadap ketersediaan hunian layak yang terjangkau. Berikut adalah data RTLH berdasarkan kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur:

Tabel 1. 3 Data RTLH 2025 Jawa Timur

No.	Kab/Kota	RTLH (unit)	No.	Kab/Kota	RTLH (unit)
1.	Kab. Kediri	32.117	20.	Kab. Sampang	4.574
2.	Kab. Bangkalan	20.330	21.	Kab. Pacitan	3.088
3.	Kab. Lumajang	19.964	22.	Kab. Blitar	2.558
4.	Kab. Jombang	18.800	23.	Kab. Magetan	2.502
5.	Kab. Probolinggo	16.482	24.	Kab. Ponorogo	2.281
6.	Kab. Bojonegoro	16.151	25.	Kab. Tuban	2.131
7.	Kab. Nganjuk	16.029	26.	Kab. Bondowoso	1.768
8.	Kab. Banyuwangi	11.306	27.	Kota Blitar	1.693
9.	Kab. Ngawi	10.399	28.	Kota Kediri	1.663
10.	Kab. Pasuruan	8.991	29.	Kab. Sumenep	1.384
11.	Kab. Madiun	8.469	30.	Kab. Sidoarjo	1.062
12.	Kab. Mojokerto	8.248	31.	Kab. Trenggalek	797
13.	Kota Surabaya	7.821	32.	Kota Malang	732

14.	Kab. Gresik	6.977	33.	Kota Pasuruan	508
15.	Kab. Tulungagung	6.812	34.	Kota Probolinggo	488
16.	Kab. Jember	6.453	35.	Kab. Malang	389
17.	Kab. Situbondo	6.075	36.	Kota Madiun	197
18.	Kab. Lamongan	6.072	37.	Kota Mojokerto	0
19.	Kab. Pamekasan	5.077	38.	Kota Batu	0

Sumber: Data Internal DPRK PCK Provinsi Jawa Timur, 2025

Berdasarkan Tabel 1.3, persoalan RTLH di Jawa Timur tersebar merata di hampir seluruh kabupaten dan kota dengan jumlah yang sangat bervariasi. Terutama Kabupaten Kediri mencatat RTLH tertinggi sebanyak 32.117 unit, yang perlu mendapat perhatian khusus adalah Kabupaten Gresik yang meskipun dikenal sebagai pusat industri terbesar di Jawa Timur, masih mencatat 6.977 unit RTLH dan menempati urutan ke-14 dari 38 kabupaten dan kota. Fakta ini memperlihatkan sebuah kontradiksi yang nyata, di balik pesatnya pertumbuhan industri, masih ada ribuan keluarga yang hidup di hunian tidak layak karena mereka tidak ikut menikmati hasil pertumbuhan ekonomi tersebut. Kabupaten Gresik sebagai kawasan industri terbesar di Jawa Timur memang mengalami pertumbuhan yang sangat pesat, sebagaimana dikutip dari Kompas.com (2024):

“Head of Research Colliers Indonesia Ferry Salanto mengatakan dibandingkan daerah lainnya di Jawa Timur (Jatim), Gresik telah menjadi kawasan industri terluas di Jawa Timur.” (Sumber: <https://www.kompas.com/properti/read/2024/01/18/180000821/gresik-jadi-kawasan-industri-terluas-di-jatim>. Diakses pada 22 Februari 2026).

Pesatnya pertumbuhan industri di Kabupaten Gresik memang menarik ribuan tenaga kerja dari berbagai daerah, namun di sisi lain juga memunculkan persoalan baru berupa lonjakan kebutuhan perumahan yang tidak diimbangi dengan ketersediaan hunian layak bagi kelompok masyarakat berpenghasilan rendah.

Pengembang perumahan swasta umumnya lebih tertarik membangun hunian untuk segmen menengah ke atas karena lebih menguntungkan, sementara pasokan hunian terjangkau untuk pekerja dan masyarakat miskin sangat minim. Akibatnya, sebagian besar masyarakat tidak punya pilihan lain selain menempati hunian yang tidak layak karena memang tidak ada alternatif lain yang bisa mereka jangkau secara ekonomi. Persoalan ini semakin berat karena Kabupaten Gresik juga memiliki biaya konstruksi bangunan tertinggi di Jawa Timur, sebagaimana dikutip dari Databoks (2026).

“Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) Kabupaten Gresik yang sebesar 102,92 poin pada tahun 2025 menunjukkan bahwa harga konstruksi bangunan di daerah tersebut setara 1,029 kali harga konstruksi di Kota Surabaya. Adapun dibandingkan dengan 38 kabupaten/kota lain di Jawa Timur, IKK Kabupaten Gresik di urutan paling tinggi.” (Sumber: <https://databoks.katadata.co.id/propti/statistik/dabf10d60b8e623/indeks-kemahalan-konstruksi-kabupaten-gresik-jawa-timur-capai-10292-poin-pada-2025>. Diakses pada 1 Maret 2026)

IKK merupakan indeks yang mengukur tingkat kemahalan biaya konstruksi di suatu daerah dibandingkan daerah lain. Semakin tinggi nilai IKK suatu wilayah, semakin mahal pula biaya yang dibutuhkan untuk membangun atau memperbaiki bangunan di wilayah tersebut, mencakup harga material, upah tenaga kerja, hingga biaya pengangkutan bahan bangunan. Dengan IKK sebesar 102,92 poin yang merupakan tertinggi di antara seluruh kabupaten/kota di Jawa Timur, Kabupaten Gresik menempati posisi di mana biaya konstruksi bangunannya bahkan melampaui Kota Surabaya sebagai pusat ekonomi terbesar di Jawa Timur.

Kondisi ini berarti bahwa biaya untuk memperbaiki atau membangun rumah di Kabupaten Gresik lebih mahal dibandingkan daerah manapun di Jawa Timur. Bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang sudah kesulitan memenuhi kebutuhan

sehari-hari, tingginya biaya konstruksi ini membuat perbaikan hunian secara mandiri hampir mustahil dilakukan. Dengan demikian, kehadiran program rehabilitasi RTLH dari pemerintah bukan sekadar bantuan tambahan, melainkan satu-satunya jalan yang bisa ditempuh oleh masyarakat miskin di Gresik untuk dapat tinggal di hunian yang layak.

Menyadari besarnya persoalan tersebut, Pemerintah Kabupaten Gresik melaksanakan Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) yang dilandasi oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Peraturan Menteri Sosial Nomor 06 Tahun 2021 tentang Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni dan Sarana Prasarana Lingkungan, Peraturan Bupati Gresik Nomor 36 Tahun 2021 tentang Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni, serta Peraturan Bupati Gresik Nomor 36 Tahun 2025 tentang Pedoman Pelaksanaan Bantuan Rumah Tidak Layak Huni Kabupaten Gresik. Komitmen pemerintah daerah dalam menangani RTLH secara langsung disampaikan oleh Bupati Gresik sebagai dikutip dari gresikkab.go.id (2025).

“Pemkab Gresik berkomitmen mempercepat penanganan RTLH sebagai bentuk keberpihakan kepada warga kurang mampu, agar mereka dapat tinggal di hunian yang lebih sehat dan aman.” (sumber: https://gresikkab.go.id/detail_news/bupati-yani-komitmen-perluas-perbaikan-rtlh-dan-tuntaskan-infrastruktur-pendidikan, diakses pada 20 Februari 2026)

Pernyataan Bupati tersebut mencerminkan adanya niat dan keberpihakan yang kuat dari pemerintah daerah untuk membantu warganya yang paling membutuhkan. Senada dengan itu, Wakil Bupati Gresik pun menegaskan bahwa program rehabilitasi akan dilaksanakan secara merata dan menjangkau seluruh wilayah Kabupaten Gresik:

“Jadi kita nanti akan perbaiki bersama-sama, mungkin sekarang daerah selatan, besoknya utara, sehingga 6.000 itu tadi akan tuntas.” (sumber: <https://beritajatim.com/6-000-warga-gresik-tinggal-di-rumah-tak-layak-huni>, diakses pada 21 Februari 2026).

Pernyataan Wakil Bupati tersebut menggambarkan rencana penyelesaian RTLH secara bertahap yang menjangkau seluruh wilayah. Namun demikian, komitmen yang baik dari para pejabat daerah harus diimbangi dengan sistem pelaksanaan yang kuat di lapangan agar hasilnya benar-benar dirasakan masyarakat. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa keterbatasan anggaran, koordinasi antarinstansi yang belum optimal, keterbatasan sumber daya pelaksana, serta rendahnya partisipasi masyarakat masih menjadi kendala utama yang memengaruhi keberhasilan program (Saputra et al., 2024). Kondisi ini pun diakui dalam dokumen resmi pemerintah daerah yang menyebutkan bahwa pelaksanaan program masih menghadapi kendala administratif dan keterbatasan anggaran (jdih.gresikkab.go.id). Berbagai kendala inilah yang kemudian tecermin dari data jumlah RTLH di Kabupaten Gresik yang hingga saat ini belum menunjukkan penurunan yang konsisten.

Pemahaman mengenai skala permasalahan RTLH tidak dapat dilepaskan dari definisi dan kriteria yang digunakan dalam proses identifikasi di lapangan. Dinas Perumahan Kabupaten Gresik menetapkan standar penilaian kelayakan hunian berdasarkan kondisi fisik bangunan yang dibagi ke dalam dua kategori komponen utama, *sebagaimana tercantum dalam formulir penilaian resmi berikut:*

KOMPONEN STRUKTUR	
☐	FONDASI
☐	SLOOF
☐	KOLOM
☐	RING BALOK
☐	RANGKA ATAP

Komponen Non Struktur	
☐	PENUTUP ATAP
☐	DINDING
☐	LANTAI

Gambar 1. 2 Standar Penilaian Kelayakan Hunian

Sumber : DCKPKP Kabupaten Gresik

Komponen struktur mencakup fondasi, sloof, kolom, ring balok, dan rangka atap yang merupakan elemen penopang utama bangunan dan menentukan kekuatan serta keamanan hunian secara keseluruhan. Apabila salah satu dari komponen ini mengalami kerusakan atau tidak memenuhi standar, maka bangunan tersebut dianggap membahayakan keselamatan penghuninya. Sementara itu, komponen non-struktur meliputi penutup atap, dinding, lantai, pintu dan jendela, serta sanitasi dan air bersih, yang berkaitan langsung dengan kenyamanan dan kesehatan penghuni. Dengan demikian, sebuah rumah dinyatakan tidak layak huni apabila

satu atau lebih dari komponen tersebut dinilai tidak memenuhi standar keamanan, kenyamanan, dan kelaikan bangunan. Pendekatan penilaian berbasis komponen ini sejalan dengan pedoman nasional yang menekankan bahwa kelayakan hunian tidak hanya dinilai dari tampilan luar semata, melainkan dari keseluruhan kondisi struktural yang menjamin keselamatan penghuninya (Kementerian PUPR, 2020). Dengan kriteria inilah kemudian dilakukan pendataan menyeluruh terhadap kondisi hunian masyarakat di Kabupaten Gresik dari tahun ke tahun. Berikut adalah data perkembangan sisa RTLH di Kabupaten Gresik dari tahun 2021 hingga 2025:

Tabel 1. 4 Jumlah Sisa RTLH Kabupaten Gresik Tahun 2021–2025

Kecamatan	2021	2022	2023	2024	2025
Balongpanggang	682	611	941	923	922
Benjeng	573	537	836	821	821
Bungah	283	261	258	273	271
Cerme	540	518	518	516	512
Driyorejo	191	181	180	424	415
Duduk Sampeyan	289	255	252	250	250
Dukun	630	616	612	611	611
Gresik	81	81	80	79	78
Kebomas	59	59	59	58	57
Kedamean	330	301	300	774	756
Manyar	204	196	191	189	189
Menganti	930	898	881	456	455
Panceng	212	201	197	197	194
Sangkapura	535	509	499	456	455
Sidayu	79	79	79	79	161
Tambak	403	385	382	341	340
Ujungpangkah	174	168	156	155	155

Kecamatan	2021	2022	2023	2024	2025
Wringinanom	788	753	716	338	335
TOTAL	6.983	6.609	7.137	6.940	6.977

Sumber: Laporan Akhir RP3KP Kabupaten Gresik, 2025

Data pada Tabel 1.4 menunjukkan kondisi yang naik turun dan tidak konsisten pada jumlah RTLH di seluruh kecamatan di Kabupaten Gresik selama lima tahun terakhir. Secara keseluruhan, total RTLH bergerak tidak stabil dari 6.983 unit pada 2021 turun menjadi 6.609 unit pada 2022, kemudian naik drastis menjadi 7.137 unit pada 2023, sebelum kembali turun ke angka 6.977 unit pada 2025. Kenaikan jumlah RTLH pada beberapa tahun menunjukkan bahwa program rehabilitasi yang berjalan belum mampu mengimbangi kemunculan RTLH baru, baik akibat kerusakan bangunan, bencana alam, maupun bertambahnya keluarga baru yang tidak mampu membangun hunian layak. Situasi ini dengan jelas memperlihatkan bahwa program rehabilitasi yang ada belum berjalan secara optimal, sehingga perlu dikaji lebih mendalam apa yang sesungguhnya menjadi akar permasalahannya.

Di antara seluruh kecamatan yang ada, Kecamatan Balongpanggang menjadi salah satu wilayah dengan permasalahan RTLH yang paling mencolok. Berdasarkan data pada Tabel 1.4, Kecamatan Balongpanggang secara konsisten mencatat jumlah RTLH yang tinggi di angka 922 unit pada tahun 2025, bahkan sempat melonjak ke angka 941 unit pada tahun 2023 dari sebelumnya 611 unit pada 2022. Lonjakan yang sangat banyak ini menunjukkan bahwa ada kondisi khusus di Kecamatan Balongpanggang yang membuat persoalan RTLH di wilayah ini jauh

lebih kompleks dibanding kecamatan lain, dan tidak bisa diselesaikan hanya dengan pendekatan yang sama seperti daerah-daerah lainnya.

Kondisi khusus yang paling berpengaruh di Kecamatan Balongpanggang adalah ancaman banjir tahunan akibat luapan Kali Lamong yang menggenangi permukiman warga setiap musim hujan tiba, sebagaimana dikutip dari tunashijau.id (2025):

“Luapan Kali Lamong di Kabupaten Gresik, Jawa Timur kembali menggenangi tiga kecamatan, yakni Balongpanggang, Benjeng, dan Kedamean. Hal ini mengakibatkan ratusan rumah penduduk tergenang. Banjir ini merupakan banjir tahunan sehingga masyarakat terdampak tetap tinggal di rumah masing-masing.” (sumber: <https://tunashijau.id/banjir-luapan-kali-lamong-kembali-terjang-balongpanggang-benjeng/>, diakses pada 25 Februari 2026).

Kutipan tersebut memperlihatkan realita yang sangat berat yang dihadapi warga Kecamatan Balongpanggang setiap tahunnya. Banjir yang datang berulang ini bukan hanya merusak fisik bangunan rumah, tetapi juga mengganggu aktivitas ekonomi masyarakat dan mengancam keselamatan jiwa penghuninya. Kondisi ini menciptakan tantangan yang sangat spesifik seperti program rehabilitasi tidak akan pernah efektif dan berkelanjutan jika tidak disertai penanganan risiko bencana banjir secara terpadu. Oleh karena itu, kebutuhan penanganan RTLH di Kecamatan Balongpanggang menjadi semakin mendesak dan memerlukan pendekatan yang lebih adaptif dan kontekstual terhadap kondisi wilayah setempat. Berikut adalah data sebaran RTLH di seluruh desa dalam Kecamatan Balongpanggang:

Tabel 1.5 Jumlah RTLH di Kecamatan Balongpanggang

No.	Desa	Jumlah RTLH	No.	Desa	Jumlah RTLH
1.	Babatan	42	14.	Mojogede	24
2.	Balongpanggang	106	15.	Ngampel	33
3.	Bandungsekaran	61	16.	Ngasin	55
4.	Banjaragung	48	17.	Pacuh	18
5.	Brangkal	47	18.	Pinggir	9
6.	Dapet	54	19.	Pucung	28
7.	Dohoagung	33	20.	Sekarputih	25
8.	Ganggang	27	21.	Tanahlandean	50
9.	Jombangdelik	25	22.	Tenggor	16
10.	Karangsemanding	49	23.	Wahas	25
11.	Kedungpring	25	24.	Wonorejo	14
12.	Kedungsumber	54	25.	Wotansari	40
13.	Klotok	14			

Sumber: Data Internal DCKPKP Kabupaten Gresik, 2026

Berdasarkan Tabel 1.5, sebaran RTLH di Kecamatan Balongpanggang mencakup hampir seluruh desa tanpa terkecuali, yang menunjukkan bahwa persoalan ini sudah mengakar secara merata di seluruh wilayah kecamatan. Desa Balongpanggang mencatat jumlah RTLH tertinggi sebesar 106 unit. Tingginya angka RTLH di Desa Balongpanggang menunjukkan bahwa program rehabilitasi yang telah dilaksanakan selama ini belum mampu menyelesaikan persoalan secara optimal dan berkelanjutan. Kondisi ini mengindikasikan adanya kelemahan dalam sistem implementasi kebijakan, mulai dari proses pendataan penerima manfaat, penyampaian informasi program kepada masyarakat, kesiapan sumber daya pelaksana, koordinasi antar instansi, hingga mekanisme pengawasan dan evaluasi di lapangan. Di samping itu, perbedaan kondisi sosial ekonomi masyarakat,

karakteristik wilayah yang rawan banjir, serta tingginya biaya konstruksi di Kabupaten Gresik turut memperberat tantangan dalam pelaksanaan program rehabilitasi RTLH di tingkat desa.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, penulis memandang bahwa persoalan RTLH di Desa Balongpanggang, Kecamatan Balongpanggang, Kabupaten Gresik merupakan permasalahan yang sangat kompleks, masalah dari RTLH paling banyak di kabupaten Gresik, kemiskinan, ancaman banjir tahunan, tingginya biaya konstruksi. Berbagai persoalan yang saling berkaitan ini mendorong penulis untuk melakukan penelitian mendalam tentang bagaimana Program Rehabilitasi RTLH diimplementasikan di lapangan. Dengan demikian, penulis mengajukan penelitian dengan judul **“IMPLEMENTASI PROGRAM REHABILITASI RUMAH TIDAK LAYAK HUNI (RTLH) OLEH DINAS CIPTA KARYA PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN KABUPATEN GRESIK DI DESA BALONGPANGGANG KECAMATAN BALONGPANGGANG KABUPATEN GRESIK”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu, bagaimana Implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) di Desa Balongpanggang Kecamatan Balongpanggang Kabupaten Gresik?.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana implementasi Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) di Desa Balongpanggang, Kecamatan Balongpanggang, Kabupaten Gresik.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam kajian implementasi kebijakan di sektor perumahan dan kawasan permukiman. Di samping itu, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi akademik maupun pijakan pengembangan konsep bagi penelitian-penelitian berikutnya yang mengkaji program rehabilitasi RTLH ataupun kebijakan sosial lainnya yang serupa.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi Penulis

Melalui penelitian ini, penulis berharap dapat memperluas cakrawala berpikir serta memperdalam pemahaman tentang dinamika pelaksanaan kebijakan publik secara langsung di lapangan, utamanya terkait Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) yang diselenggarakan di Desa Balongpanggang, Kecamatan Balongpanggang, Kabupaten Gresik.

2. Bagi Pemerintah Kabupaten Gresik

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan dan bahan evaluasi bagi Pemerintah Kabupaten Gresik, terutama pihak-pihak yang terlibat dalam

pelaksanaan Program Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (RTLH), agar program tersebut bisa berjalan lebih efektif dan tepat sasaran sesuai kebutuhan masyarakat.

3. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi ilmiah yang bermanfaat bagi mahasiswa, khususnya di Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, Budaya dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur, serta dapat dijadikan acuan bagi penelitian berikutnya yang mengangkat tema yang sama.