

Perumahan Publik di Singapura: Mengubah Hambatan Menjadi Peluang

Dipimpin oleh Badan Pengembangan Perumahan (*Housing Development Board / HDB*), pengembangan perumahan publik merupakan pilar utama dalam pembangunan sosial dan ekonomi Singapura. Menurut Departemen Statistik, 78,4% penduduk tetap Singapura tinggal di apartemen perumahan publik, sementara 88,9% rumah tangga di Singapura memiliki rumah/apartemen sendiri per tahun 2022.¹ Hasil kebijakan ini didorong oleh strategi pembangunan jangka panjang pemerintah serta investasi sumber daya yang besar. Berdasarkan Laporan Tahunan HDB tahun 2020/2021, sebanyak 17.400 unit apartemen *Build-to-Order* (BTO) baru dan 5.200 unit apartemen *Sale of Balance* diluncurkan pada tahun 2021.² Laporan tersebut juga menyebutkan bahwa lebih dari 7.100 unit BTO telah selesai dibangun dan 6.200 pemilik rumah menerima unit hunian mereka pada tahun 2021.³

Program perumahan publik Singapura sangat terkait erat dengan pembangunan sosial-ekonomi negara tersebut. Setelah meraih pemerintahan sendiri pada tahun 1959 dan kemerdekaan pada tahun 1965, Singapura menghadapi tantangan mendesak untuk menyediakan lapangan kerja dan perumahan bagi penduduknya yang tumbuh pesat. Perumahan menjadi isu yang sangat mendesak, mengingat pada tahun 1959 sekitar 250.000 penduduk Singapura tinggal di kawasan kumuh, sementara 300.000 lainnya tinggal di permukiman liar.⁴ Kondisi ini memicu berbagai masalah lain seperti penyebaran penyakit menular, dan puncaknya terjadi kebakaran besar di kawasan permukiman liar Bukit Ho Swee.

Dalam konteks inilah HDB dibentuk pada tahun 1960 untuk merancang dan membangun hunian vertikal yang dikenal sebagai unit hunian HDB. Berbeda dengan perumahan sosial di banyak negara lain, Singapura menekankan kepemilikan rumah dalam program perumahan publiknya. Hal ini terlihat dari peluncuran Skema Kepemilikan Rumah pada 1964 yang memungkinkan rumah tangga yang memenuhi syarat untuk membeli unit hunian sewa 99 tahun dengan harga bersubsidi

Dengan demikian, Singapura memiliki salah satu program perumahan publik paling sukses di dunia. Jika digabungkan, kedua angka ini – tingkat kepemilikan rumah dan proporsi penduduk yang tinggal di apartemen perumahan publik – menunjukkan ketersediaan dan keterjangkauan perumahan publik di Singapura. Program perumahan ini juga berkontribusi pada perekonomian Singapura dengan meningkatkan kekayaan rumah tangga dan mendorong sektor kredit perumahan domestik Singapura. Seperti yang akan

¹ Department of Statistics Singapore, "Households," Department of Statistics Singapore, 2022, <http://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/households/households/latest-data>.

² Housing and Development Board, "Designing for Life: The Future of HDB Living," Laporan Tahunan (Singapore: Housing and Development Board, 2021), 8.

³ Housing and Development Board, "Designing for Life: The Future of HDB Living," 8.

⁴ Amina Tyabji dan Kuo Ching Lin, "The Financing of Public Housing in Singapore," *Southeast Asian Journal of Social Science* 17, no. 1 (1989): 22.

Studi kasus ditulis oleh Woo Jun Jie di bawah bimbingan Prof. Khuong Minh Vu, Lee Kuan Yew School of Public Policy (LKY School), National University of Singapore serta didanai oleh Lee Kuan Yew School of Public Policy. Studi kasus ini tidak mencerminkan pandangan organisasi sponsor, maupun dimaksudkan untuk memberi usulan penanganan yang benar atau salah atas situasi yang digambarkan. Studi kasus ini tidak dimaksudkan sebagai sumber data utama dan semata-mata disusun untuk keperluan diskusi kelas.

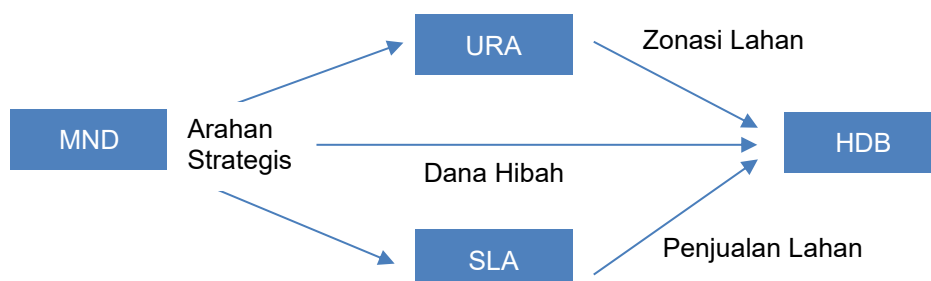
dibahas lebih lanjut dalam studi kasus ini, hal tersebut didorong oleh kebijakan perumahan publik HDB serta skema pembiayaan perumahannya.

Kebijakan Perumahan Publik

Jantung program perumahan publik Singapura adalah HDB, yang berfungsi sebagai badan penyelenggara perumahan publik Singapura. Berada di bawah naungan Kementerian Pembangunan Nasional (*Ministry of National Development / MND*), HDB bertanggung jawab merancang dan mengembangkan kawasan perumahan publik, melakukan peremajaan dan transformasi kota, serta menyediakan fasilitas komersial, rekreasi dan sosial di kawasan-kawasan tersebut. Selain HDB, lembaga lain yang juga berada di bawah pengawasan MND adalah Otoritas Pembangunan Kembali Kota (*Urban Redevelopment Authority / URA*) dan Otoritas Pertanahan Singapura (*Singapore Land Authority / SLA*). URA bertugas mengatur tata guna lahan dan perencanaan kota, sedangkan SLA melepas lahan untuk pembangunan publik maupun swasta melalui skema penjualan lahan secara berkala.

Sebagai kementerian induk, MND memberikan arahan strategis dan alokasi sumber daya untuk pembangunan kota dan infrastruktur di Singapura. Arahan ini kemudian dijalankan melalui peran SLA (penjualan dan alokasi lahan), URA (perencanaan kota), dan HDB (perumahan publik) (Gambar 1). Dalam konteks perumahan publik, MND memberikan arah strategis dan sumber daya untuk mendukung strategi perumahan publik pemerintah. Melalui zonasi, URA menetapkan bidang lahan yang diperuntukkan bagi pembangunan perumahan. SLA kemudian menjual lahan tersebut kepada HDB untuk dikembangkan menjadi kawasan perumahan publik.

Gambar 1: MND dan berbagai lembaga sektor publik



Hal yang penting, HDB dilengkapi dengan sumber daya keuangan dan kewenangan hukum untuk mencapai tujuannya. Kewenangan hukum HDB yang paling signifikan adalah Undang-Undang Pengadaan Tanah, yang akan dibahas selanjutnya.

Undang-Undang Pengadaan Tanah

Disahkan pada tahun 1966, Undang-Undang Pengadaan Tanah memberikan kewenangan luas kepada pemerintah untuk memperoleh tanah untuk tujuan publik atau usaha apa pun yang bermanfaat bagi publik, utilitas publik, atau kepentingan publik. Meski awalnya tingkat kompensasi atas pengadaan tanah ditetapkan berdasarkan tanggal tertentu dalam undang-undang, ketentuan ini dicabut oleh Parlemen pada tahun 2007, dengan kompensasi dipatok pada nilai pasar penuh sejak amandemen ini.

Dasar pemikiran di balik Undang-Undang Pengadaan Tanah sangat dipengaruhi oleh kendala keterbatasan lahan yang parah di Singapura, di mana pemerintah saat itu berpendapat bahwa kemampuannya untuk

menyediakan perumahan publik yang terjangkau dan infrastruktur publik yang memadai bergantung pada ketersediaan lahan murah. Undang-Undang Pengadaan Tanah memainkan peran penting dalam menjaga keterjangkauan perumahan publik dengan memungkinkan pemerintah untuk memperoleh lahan dengan harga rendah, setidaknya sebelum tahun 2007, demi kepentingan pengembangan perumahan publik.

Dukungan publik terhadap Undang-Undang Pengadaan Tanah diraih melalui penyediaan akomodasi alternatif bagi seluruh bisnis dan individu yang terdampak oleh pengadaan tanah oleh pemerintah. Pada tahap awal pembangunan perkotaan Singapura, para penghuni kawasan kumuh mendapatkan prioritas dalam alokasi unit HDB baru, yang turut mendorong program perumahan publik Singapura. Akibat dari Undang-Undang Pengadaan Tanah serta upaya reklamasi lahan oleh pemerintah, lahan milik negara dibandingkan total lahan meningkat dari 44% pada tahun 1960 menjadi 90% pada tahun 2005.⁵

Selain itu, Undang-Undang Pengadaan Tanah berkontribusi terhadap “nasionalisasi” lahan dalam skala besar, yang sebelumnya dimiliki secara individu atau tersebar, sehingga memungkinkan pembangunan kawasan HDB yang luas. Selain pertimbangan tata kota yang mengutamakan kolokasi fasilitas umum dengan blok-blok HDB, kemampuan untuk mengamankan lahan yang luas ini juga memungkinkan HDB memperluas program perumahan publik secara signifikan dan menekan biaya per unit pengembangan perumahan publik.

Pendanaan Perumahan Publik

Pendekatan Singapura terhadap pembiayaan perumahan terdiri atas dua komponen utama:

- Sisi penawaran: Sumber daya yang dibutuhkan pemerintah untuk membangun perumahan publik
- Sisi permintaan: Dana yang dibutuhkan warga untuk membeli perumahan publik

Di sisi penawaran, pembiayaan dari pemerintah untuk perumahan publik memastikan biaya pembangunan dan pengembangan perumahan publik dapat ditekan. Sementara di sisi permintaan, berbagai instrumen pembiayaan perumahan di tingkat rumah tangga memberikan warga alat dan skema finansial yang diperlukan untuk membeli unit hunian.

Dana Hibah Pemerintah

Di Singapura, pendanaan untuk perumahan publik dialokasikan langsung dari anggaran pemerintah. Namun, alur pendanaan ini tidak sederhana. Terdapat dua tahap utama dalam skema pendanaan perumahan publik pemerintah. Pertama, HDB membeli tanah dari SLA sebelum membangun dan mengembangkan unit-unit HDB yang kemudian dijual kepada pembeli yang memenuhi syarat dengan harga di bawah harga pasar. Hal ini dilengkapi dengan pemberian dana hibah perumahan bagi rumah tangga yang pertama kali membeli unit baru atau unit yang dijual kembali (*resale flats*). Seluruh rangkaian kegiatan ini umumnya membuat HDB mengalami defisit tahunan.

Tahap kedua pendanaan perumahan publik terjadi ketika pemerintah memberikan hibah kepada HDB untuk menutup seluruh defisit tersebut. HDB juga menerima hibah tambahan untuk mempertahankan keuntungan modal yang berasal dari aset yang dilindungi milik pemerintah sebelumnya. Menurut Laporan Tahunan HDB 2020/2021, total dana hibah pemerintah yang telah disalurkan kepada HDB sejak 1960 mencapai 42,97

⁵ Sock-Yong Phang, *Policy Innovations for Affordable Housing In Singapore: From Colony to Global City* (London: Palgrave Macmillan, 2019), 20.

miliar dolar Singapura.⁶ Sebagai contoh, Laporan Tahunan HDB 2020/2021 menunjukkan bahwa HDB mengalami defisit sebesar 2,35 miliar dolar Singapura, dengan pendapatan bruto sebesar 1,62 miliar dolar Singapura dan pengeluaran operasional bersih sebesar 3,97 miliar dolar Singapura. Dari jumlah defisit tersebut, sekitar 1,95 miliar dolar Singapura digunakan untuk mendanai skema kepemilikan rumah HDB.

Seperti yang dijelaskan dalam bagian *Pendanaan Perumahan Publik* pada laporan tahunan tersebut, defisit ini sepenuhnya ditutup melalui dana hibah pemerintah sebesar 2,35 miliar dolar Singapura, yang jumlahnya persis sama dengan defisit yang dialami. Singkatnya, HDB menanggung kerugian dari pembangunan unit-unit HDB serta pemberian hibah kepada pembeli yang memenuhi syarat. Kerugian ini kemudian ditutup melalui hibah langsung dari pemerintah kepada HDB. Defisit tahunan HDB, yang timbul akibat penjualan unit di bawah harga pasar dan pemberian hibah, mencerminkan besarnya sumber daya pemerintah yang dibutuhkan untuk menjaga keterjangkauan perumahan publik.

Penerbitan Obligasi

HDB juga memperoleh dukungan keuangan melalui penerbitan obligasi, meskipun hasil dari obligasi ini digunakan untuk mendanai proyek-proyek tertentu, bukan untuk pembangunan unit perumahan publik atau pemberian dana hibah perumahan. Contohnya, pada Oktober 2022, HDB menerbitkan Obligasi Hijau (*Green Note*) dengan suku bunga tetap selama 5 tahun senilai 1,2 miliar dolar Singapura, dengan kupon sebesar 4,09% per tahun. Hasil bersih dari obligasi ini dialokasikan untuk membiayai atau membiayai ulang proyek hijau yang memenuhi syarat di bawah Kerangka Kerja Keuangan Hijau (*Green Finance Framework*) HDB, khususnya untuk bangunan ramah lingkungan. Secara keseluruhan, Laporan Tahunan 2020/2021 mencatat bahwa HDB telah menerbitkan obligasi senilai 25,8 miliar dolar Singapura pada tahun keuangan 2020.

Mendorong Kepemilikan Rumah

Untuk mendorong kepemilikan rumah, HDB menyediakan pinjaman kredit perumahan rakyat kepada pembeli unit perumahan publik. Hal ini dimulai pada 1964, ketika pemerintah meluncurkan skema kepemilikan rumah yang memungkinkan pembeli mengambil pinjaman HDB hingga 80% dari harga jual unit, dengan tenor 5, 10, atau 15 tahun, dan bunga sebesar 6,25%. Skema ini kemudian digantikan oleh Skema Perumahan yang Disetujui (*Approved Housing Scheme*) oleh Dana Pensiun Pusat (*Central Provident Fund / CPF*) pada 1968, yang menghubungkan secara erat antara CPF dan kepemilikan rumah. Keselarasan antara HDB dan CPF semakin diperkuat pada Februari 1986, ketika suku bunga hipotek tetap HDB sebesar 6,25% diubah menjadi suku bunga mengambang yang dipatok 0,1% di atas suku bunga rekening CPF Biasa yang berlaku. Per 2022, suku bunga Rekening CPF Biasa adalah 2,5% sedangkan suku bunga pinjaman HDB sebesar 2,6%. Pinjaman HDB sangat krusial selama periode suku bunga tinggi. Misalnya, inflasi yang tinggi pada tahun 2022 menyebabkan lonjakan tiba-tiba pada suku bunga pinjaman kredit perumahan dari bank-bank komersial.

Kebijakan terkait lainnya adalah Kebijakan Integrasi Etnis (*Ethnic Integration Policy / EIP*) yang diperkenalkan pada 1989 untuk memastikan bahwa kawasan HDB tetap memiliki komposisi etnis yang seimbang guna mempromosikan kerukunan antar ras. EIP berlaku untuk semua penjualan dan pembelian unit HDB baru maupun bekas bagi seluruh kelompok etnis, dan dilaksanakan melalui penetapan kuota untuk berbagai kelompok etnis di tingkat blok dan lingkungan. Dalam praktiknya, beberapa pemilik rumah bisa menghadapi kesulitan tambahan saat menjual unit mereka akibat EIP, dan HDB harus turun tangan, misalnya dengan

⁶ Housing and Development Board, "Designing for Life: The Future of HDB Living," 52.

melonggarkan batasan EIP dalam kasus tertentu. Baru-baru ini, HDB juga menawarkan “bantuan pembelian kembali” dengan membeli unit secara langsung dari pemilik rumah tersebut.⁷

CPF

CPF adalah skema tabungan pensiun wajib yang mengharuskan pekerja dan pemberi kerja untuk menyetor 20% dan 17% dari gaji bulanan pekerja masing-masing ke akun CPF mereka. Pekerja, yang disebut juga ‘anggota’ CPF, hanya dapat menarik sebagian dana CPF mereka pada usia 55 tahun, dan sisanya pada usia 65 tahun. Iuran CPF dialokasikan ke tiga akun rekening terpisah untuk setiap anggota: rekening biasa, rekening khusus, dan rekening *Medisave*. Rekening khusus hanya dapat dicairkan setelah pensiun di usia 65, sedangkan rekening *Medisave* ditujukan untuk kebutuhan medis.

Salah satu pendorong utama kepemilikan rumah di Singapura datang melalui amandemen Undang-Undang CPF pada 1968, yang memungkinkan anggota menarik dana dari rekening mereka untuk membiayai uang muka dan cicilan pinjaman HDB. Setelah terbentuknya ketiga rekening CPF tersebut di atas, pembiayaan uang muka dan cicilan kredit pinjaman rumah artinya hanya dapat diambil dari rekening biasa seorang anggota. Skema ini berlaku untuk unit perumahan publik HDB maupun properti pribadi.

Melalui amandemen ini, para pekerja dapat membiayai rumah mereka menggunakan tabungan CPF alih-alih dana tunai, sehingga meningkatkan likuiditas rumah tangga secara signifikan. Ini menjadi poin penting, karena setiap rumah tangga kini dapat membeli rumah tanpa mengalami dampak besar pada likuiditas jangka pendek maupun kualitas hidup mereka. Sejalan dengan skema ini adalah peran HDB dalam menyediakan cicilan pinjaman bagi pemilik rumah.

Dana Hibah dan Subsidi

Untuk semakin mendorong kepemilikan rumah, khususnya bagi pasangan suami istri dan keluarga muda, berbagai skema disediakan bagi pembeli baru unit HDB. Skema Hibah Perumahan CPF yang Ditingkatkan (*Enhanced CPF Housing Grant*) dari HDB memberikan hingga 80.000 dolar Singapura kepada keluarga yang mengajukan kepemilikan unit HDB untuk pertama kali, dengan syarat tertentu seperti batas pendapatan bruto rumah tangga sebesar 9.000 dolar Singapura per bulan serta larangan kepemilikan properti pribadi. Untuk pembeli baru yang membeli unit HDB bekas, skema Hibah Perumahan CPF untuk Unit Bekas (*CPF Housing Grants for Resale Flats*) menyediakan hingga 50.000 dolar Singapura, juga dengan syarat tertentu. Untuk mendorong pembeli unit tinggal bersama dengan atau dekat dengan keluarga besar mereka, Hibah Perumahan Berdekatan (*Proximity Housing Grant*) menyediakan hibah hingga 30.000 dolar Singapura bagi yang membeli unit HDB bekas untuk tinggal bersama dengan orang tua atau anak mereka, atau dekat (dalam radius 4 km) dengan orang tua atau anak mereka. Seperti tercatat dalam Laporan Tahunan 2020/2021, HDB mengalami defisit sebesar 1,95 miliar dolar Singapura dari skema kepemilikan rumahnya, termasuk dana hibah dan subsidi tersebut.

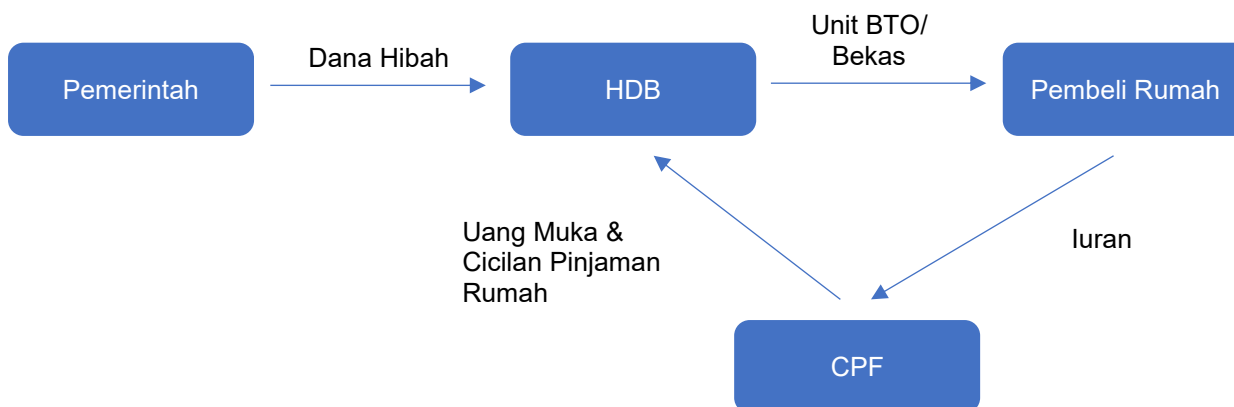
Ringkasan

Secara keseluruhan, pembiayaan perumahan publik di Singapura digerakkan oleh dua rangkaian proses (Gambar 2). Dari sisi penawaran, pemerintah menyalurkan hibah kepada HDB untuk pembangunan unit dan

⁷ Housing and Development Board, “More Support for Flat Owners Constrained by the Ethnic Integration Policy”, 8 Maret 2022, <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/about-us/news-and-publications/press-releases/08032022-More-Support-for-Flat-Owners-Constrained-by-the-Ethnic-Integration-Policy>

kawasan perumahan HDB. Hibah ini biasanya setara dengan defisit tahunan yang ditanggung HDB untuk pembangunan perumahan publik dan pemberian hibah kepemilikan rumah. Dari sisi permintaan, keterjangkauan perumahan publik dijaga melalui penjualan unit HDB di bawah harga pasar serta pemberian hibah CPF bagi pembeli baru.

Gambar 2: Sisi penawaran dan permintaan dalam pembiayaan perumahan publik



Ke depannya, Singapura akan menghadapi sejumlah tantangan dalam pembiayaan perumahan publik. Pertama, fragmentasi rumah tangga di Singapura telah mendorong tingginya permintaan perumahan publik dari individu lajang dan rumah tangga kecil. Ini berarti HDB akan menanggung defisit yang lebih besar untuk memenuhi permintaan perumahan publik yang terus meningkat tersebut. Meskipun defisit ini akan ditutupi oleh dana hibah pemerintah, pengeluaran pemerintah Singapura untuk perumahan publik diperkirakan terus meningkat, sehingga menambah beban fiskal. Kedua, tingginya permintaan perumahan publik serta inflasi yang meningkat telah menyebabkan harga unit HDB terus naik. Hal ini berdampak besar terhadap keterjangkauan perumahan publik.

Meskipun kebijakan pendinginan properti yang memperketat syarat pinjaman perumahan dan membatasi kepemilikan unit HDB oleh pemilik properti pribadi telah diterapkan pada September 2022, HDB menyatakan masih akan terus menjajaki cara lain untuk menjaga keterjangkauan perumahan publik. Langkah-langkah untuk memperketat syarat pinjaman ini terutama dipicu oleh inflasi tinggi dan kenaikan suku bunga yang signifikan pada tahun 2022, di mana suku bunga pinjaman rumah pribadi meningkat tajam. Dengan kondisi ini, HDB perlu memastikan bahwa suku bunga pinjaman HDB tetap rendah.