



SKRIPSI

**TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM RANGKA PEMENUHAN HAK
ATAS HUNIAN YANG LAYAK DALAM PERSPEKTIF
HAK ASASI MANUSIA**

*THE STATE'S RESPONSIBILITY IN FULFILLMENT THE RIGHT TO
ADEQUATE HOUSING IN A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE*

Oleh :

JAYA NURAHMAN

NIM : 150710101534

KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN RI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2020

SKRIPSI

**TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM RANGKA PEMENUHAN HAK
ATAS HUNIAN YANG LAYAK DALAM PERSPEKTIF
HAK ASASI MANUSIA**

*THE STATE'S RESPONSIBILITY IN FULFILLMENT THE RIGHT TO
ADEQUATE HOUSING IN A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE*

Oleh :

JAYA NURAHMAN

NIM : 150710101534

KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN RI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2020

MOTTO

“Jika bisa diimpikan berarti bisa diwujudkan”

(Walt Disney)*

* Erick Namara, *Bakat + Usaha = Sukses!*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2015, hlm. 41.

PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan kepada:

1. Ibunda penulis, Herlina Indriati yang telah memberikan seluruh usahanya dalam mendukung penulis hingga saat ini yang tak pernah terbalas oleh penulis;
2. Seluruh guru sejak di Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas hingga dosen di Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna menuntun penulis menjadi pribadi yang berintegritas dan berkualitas.
3. Almamater yang penulis banggakan Universitas Jember, tempat saya menimba ilmu;

HALAMAN PRASYARAT GELAR

**TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM RANGKA PEMENUHAN HAK
ATAS HUNIAN YANG LAYAK DALAM PERSPEKTIF
HAK ASASI MANUSIA**

*THE STATE'S RESPONSIBILITY IN FULFILLMENT THE RIGHT TO
ADEQUATE HOUSING IN A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE*

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember

JAYA NURAHMAN

NIM : 150710101534

KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN RI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2020

PERSETUJUAN

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL : 17 Januari 2020

Oleh:

Dosen Pembimbing Utama,

Warah Atikah, S.H., M.Hum.
NIP. 197303252001122002

Dosen Pembimbing Anggota,

Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H.
NIP. 198707132014042001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul :

**TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM RANGKA PEMENUHAN HAK
ATAS HUNIAN YANG LAYAK DALAM PERSPEKTIF
HAK ASASI MANUSIA**

*THE STATE'S RESPONSIBILITY IN FULFILLMENT THE RIGHT TO
ADEQUATE HOUSING IN A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE*

Oleh :

JAYA NURAHMAN
NIM. 150710101534

Dosen Pembimbing Utama,

Dosen Pembimbing Anggota,

Warah Atikah, S.H., M.Hum.
NIP. 197303252001122002

Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H.
NIP. 198707132014042001

Mengesahkan :

Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan RI

Universitas Jember

Fakultas Hukum

Penjabat Dekan,

Dr. Moh. Ali, S.H., M.H.
NIP. 197210142005011002

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada:

Hari : Jumat
Tanggal : 24
Bulan : Januari
Tahun : 2020

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji :

Ketua,

Sekretaris,

Dr. Jayus, S.H., M.Hum.
NIP: 195612061983031003

Dr. A'an Efendi, S.H., M.H.
NIP: 198302032008121004

Anggota Panitia Penguji:

Warah Atikah, S.H., M.Hum.
NIP. 197303252001122002

: (.....)

Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H.
NIP. 198707132014042001

: (.....)

PERNYATAAN

Saya sebagai penulis yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Jaya Nurahman

NIM : 150710101534

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul **“TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM RANGKA PEMENUHAN HAK ATAS HUNIAN YANG LAYAK DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA”** adalah benar-benar karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansinya disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan kepada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 24 Januari 2020

Yang menyatakan,

Jaya Nurahman
NIM. 150710101534

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Pencipta Alam Semesta, karena penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM RANGKA PEMENUHAN HAK ATAS HUNIAN YANG LAYAK DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA”**. Skripsi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat menyelesaikan studi ilmu hukum dan mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis menyadari bahwa tanpa bimbingan, dorongan, dan bantuan dari berbagai pihak, penulis tidak dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan baik. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ibu Warah Atikah, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah berkenan memberikan arahan dan nasehat serta ilmu yang bermanfaat dalam menyelesaikan skripsi ini;
2. Ibu Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Anggota yang selalu sabar dalam memberikan arahan, nasehat serta ilmu yang bermanfaat demi terselesaikannya skripsi ini.
3. Bapak Dr. Jayus, S.H., M.Hum., selaku Ketua Penguji yang telah meluangkan waktu dan memberi saran dalam menyelesaikan skripsi ini dengan baik;
4. Bapak Dr. A'an Efendi, S.H., M.H., selaku Sekertaris Penguji yang telah banyak memberikan saran, dan ketelitiannya dalam penulisan untuk dapat menyelesaikan skripsi ini dengan benar.
5. Ibu Rosita Indrayati, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik atas bantuan dan kebaikannya kepada penulis selama di Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Bapak Dr. Moh. Ali, S.H., M.H., selaku Penjabat Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember atas fasilitas pelayanan yang baik yang telah diberikan;
7. Ibu Dr. Dyah Octorina Susanti, S.H., M.Hum., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hukum,
8. Bapak Echwan Iriyanto, S.H, M.H., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Jember,

9. Bapak Dr. Aries Hariyanto, S.H.,M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;
10. Seluruh Dosen dan Staf Fakultas Hukum Universitas Jember atas bantuan dan arahnya dalam memperkaya pengetahuan hukum selama perkuliahan;
11. Ibunda penulis, Herlina Indriati, dan ketiga saudara penulis, Riske Evi Wasiatin, Felda Solah Sanjia, Ahmad Brian Gavrilla yang selama ini memberikan dorongan kepada penulis;
12. Keluarga Besar UKMF Bahana Justitia yang telah memberikan ilmu dan semangat selama masa kuliah, diki, sugab, ebes, yoyo, dena, rara, aisyah, reina, apoy, kharis, lingga, sugabis, adit, ridok, raka serta teman-teman seperjuangan lainnya yang tidak bisa saya sebutkan.
13. Keluarga Besar Sidang Perdata yakni yunika, yudis, hermin, yuda, awan, micin, jonharis, marlis, zul, farid, riski, jomo, icang, adi, yang ramah, sabar dan santun dalam membantu menyelesaikan kuliah di Fakultas Hukum.
14. Keluarga Warung EDW dan UKM Parkiran serta seluruh teman-teman Fakultas Hukum yang tidak dapat saya cantumkan satu persatu.

Demikian penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan menambah wawasan bagi setiap pihak yang membacanya.

Jember, Januari 2020

Penulis

RINGKASAN

Rumah merupakan kebutuhan primer manusia setelah pangan dan sandang. Selain sebagai tempat berlindung dari segala cuaca dan gangguan alam, rumah juga berfungsi sebagai ruang pendidikan dan budaya bagi keluarga demi meningkatnya kualitas generasi muda suatu bangsa. Hunian yang layak merupakan hak asasi manusia, oleh karenanya menimbulkan kewajiban bagi negara untuk melindungi, menghormati dan melaksanakannya. Namun ada beberapa kendala dalam penyediaan rumah bagi warga negara, ketimpangan antara pasokan (*supply*) dan kebutuhan (*demand*). Rendahnya keterjangkauan masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) baik membangun atau membeli rumah yang berakibat terjadinya *backlog* rumah atau jumlah kekurangan tempat tinggal diikuti juga dengan bertambahnya jumlah rumah yang tidak layak huni. Berdasarkan permasalahan tersebut, maka penulis akan membahas mengenai tanggung jawab negara dalam memenuhi hunian yang layak dan upaya-upaya penanganan *backlog* rumah yang berdaya tahan serta berkelanjutan dalam perspektif hak asasi manusia (HAM) demi terpenuhinya hunian yang murah dan layak bagi masyarakat.

Rumusan masalah dalam karya ilmiah ini terdiri dari 2 (dua) hal yaitu: 1) bagaimana tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas hunian yang layak?; 2) bagaimana upaya menangani *backlog* rumah secara berkelanjutan dalam perspektif hak asasi manusia?.

Tujuan dari penulisan skripsi ini terbagi menjadi 2 (dua), yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah dengan menggunakan tipe penelitian yuridis normatif (*legal research*) yaitu dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, literatur-literatur yang berisi konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian. Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan *statute approach* dan pendekatan konseptual *conceptual approach*. Bahan hukum penulis menggunakan tiga jenis bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum dengan menggunakan metode deduktif, yaitu metode penarikan kesimpulan dari permasalahan yang bersifat umum menuju permasalahan yang bersifat khusus.

Digital Repository Universitas Jember

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, hasil yang dapat diketahui yaitu *pertama*, tanggung jawab negara dalam pemenuhan hunian yang layak adalah dengan *finansialisasi* pembiayaan, yakni mengutamakan bantuan bersubsidi, berupa; Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP), Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA), Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS), Bantuan Pembiayaan Berbasis Tabungan (BP2BT), Subsidi Bantuan Uang Muka (SBUM), Selisih Suku Bunga (SSB), *Secondary Mortgage Facility*. *Kedua*, mengenai upaya mengatasi *backlog* rumah yang berkelanjutan sesuai perspektif hak asasi manusia (HAM) dapat melalui; RP3KP, Pembentukan Lembaga Bank Tanah (*land banking*), Penetapan zona khusus MBR, sinergi antara pembangunan infrastruktur dan perumahan rakyat, mengurangi pembangunan rumah berbasis kepemilikan, revitalisasi rumah susun atau membangun rusunawa yang berkualitas.

Adapun saran yang penulis sumbangkan adalah *pertama*, mengembalikan rumah sebagai barang sosial dimana negara menjadi tokoh sentral dalam agenda penyediaan perumahan rakyat. Keterlibatan swasta dalam pembangunan perumahan hanya akan berjalan dengan baik jika negara sebagai pemilik tanah utama, dan keterlibatan pemerintah hanya untuk menghilangkan kemacetan regulasi. *Kedua*, negara dalam upaya mengatasi *backlog* rumah seharusnya tidak hanya fokus terhadap kebutuhan rumah saja, namun juga faktor penyebab struktural yang mendasari adanya kebutuhan tersebut. *Ketiga*, melaksanakan pembangunan perumahan secara berkelanjutan dengan cara; konsep RP3KP, membangun lembaga bank tanah (*land banking*), penetapan zona MBR, pembangunan infrastruktur dan perumahan rakyat yang harmonis, merevitalisasi rumah susun atau membangun rusunawa yang berkualitas.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PRASYARAT GELAR	v
HALAMAN PERSETUJUAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	viii
HALAMAN PERNYATAAN	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH	x
HALAMAN RINGKASAN	xii
HALAMAN DAFTAR ISI	xiv
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	4
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Metode Penelitian	5
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Tanggung Jawab Negara	11
2.1.1 Pengertian Tanggung Jawab	11
2.1.2 Hak Warga Negara atas Rumah	13
2.1.3 Tugas dan Wewenang	15
2.2 Rumah.	20
2.2.1 Pengertian Rumah.....	20
2.2.2 Jenis dan Bentuk Rumah.....	21
2.2.3 Manfaat Rumah.....	22
2.2.4 Kategori Rumah Layak Huni.....	23
2.3 Perumahan	24
2.4 <i>Backlog</i> Rumah	27
2.4.1 Pengertian <i>Backlog</i> Rumah	27
2.4.2 Jumlah <i>Backlog</i> Rumah	27

BAB 3	PEMBAHASAN	29
3.1	Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak atas Hunian yang Layak	29
3.2	Upaya Penanganan <i>Backlog</i> Rumah Secara Berkelanjutan Dalam Perspektif HAM	40
BAB 4	PENUTUP	54
4.1	Kesimpulan.....	54
4.2	Saran	54
DAFTAR PUSTAKA		

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Rumah merupakan kebutuhan primer manusia setelah pangan dan sandang. Selain sebagai tempat berlindung dari segala cuaca dan gangguan alam, rumah juga berfungsi sebagai ruang pendidikan dan budaya bagi keluarga demi meningkatnya kualitas generasi muda suatu bangsa. Di negara berkembang seperti Indonesia, kebutuhan dasar minimum secara teoritis dikonstruksikan sebagai hak atas pangan, sandang dan papan. Di samping itu untuk mempertahankan martabat kehidupan masih diperlukan jaminan terhadap hak atas pelayanan kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan sebagainya. Hak atas perumahan merupakan hak asasi manusia, oleh karenanya menimbulkan kewajiban bagi negara untuk melindungi, menghormati dan melaksanakannya.¹ Dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Sesuai dengan amanat UUD NRI 1945, negara memiliki kewajiban dalam pemenuhan hak tersebut, diantaranya adalah hak untuk mendapatkan tempat tinggal. Kewajiban negara tersebut telah jelas tertuang dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yaitu perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah. Pada tahun 1999, pemerintah Indonesia menetapkan bahwa hunian yang layak adalah hak asasi manusia (HAM), hal ini disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 40, yakni setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak. Artinya pemerintah harus secara progresif mewujudkan tersedianya perumahan yang layak bagi warga, mulai dari kebijakan, hingga pembiayaan perumahan (bantuan pembiayaan rumah). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

¹ Caecilia Waha dan Jemmy Sondakh, Pemenuhan Hak Atas Perumahan Yang Layak Bagi Masyarakat Miskin Di Perkotaan (Suatu Kajian Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia), *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*, Vol. 1 No. 2, 2014, hlm. 86-102.

pada Pasal 1 angka 7 menjelaskan bahwa rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya.

Penyediaan rumah tentu tidak lepas dari kebutuhan akan tanah. Namun, keterbatasan tanah yang tersedia tidak sejalan dengan bertambahnya penduduk yang sangat dinamis. Akibatnya tanah menjadi semakin mahal, terutama di wilayah perkotaan. Dalam jangka panjang diperkirakan harga rumah tapak akan semakin sangat tidak terjangkau. Pada tahun 2018 harga rumah (*affordabilitas*) di Indonesia pun mencapai 80,16 kali dari upah minimum, jauh diatas Thailand (66,96x), Hongkong (60,43x), Jepang (41,98x), Malaysia (36,71x), Taiwan (31,61x) atau Singapura (25,96x)². Di kota besar seperti Jakarta harga sewa rumah pun sangat tinggi yakni mencapai 37% dari rata-rata penghasilan (*rent-to-income*) jauh lebih tinggi dari Tokyo (31%), Seoul (30%), Beijing (27%)³. Mahalnya harga rumah di Indonesia semakin mempersulit kebutuhan masyarakat berpenghasilan rendah untuk mampu memiliki hunian. Sehingga timbul kesenjangan antara rumah terbangun dan kebutuhan akan rumah itu sendiri (*backlog* rumah). Definisi *backlog* rumah secara sederhana dapat diartikan sebagai kesenjangan antara rumah terbangun dan rumah yang dibutuhkan oleh rakyat. Jadi *backlog* rumah adalah kuantitas rumah yang belum/tidak tertangani. Penghitungan *backlog* rumah dihitung dari satu unit rumah per satu rumah tangga atau kepala rumah tangga. *Backlog* rumah digunakan sebagai salah satu indikator bagi pemerintah untuk mengukur jumlah kebutuhan rumah di Indonesia sesuai yang tertuang dalam *Rencana Strategis* (Renstra) maupun *Rencana Pembangunan Jangka Menengah* (RPJMN) terkait bidang perumahan.⁴ Penentuan jumlah *backlog* rumah diukur dari dua perspektif yaitu dari sisi kepenghunian dan sisi kepemilikan. Menurut perspektif Kementerian PUPR *backlog* rumah dihitung dari keluarga yang belum menempati rumah/tidak layak huni, sedangkan menurut perspektif BPS *backlog* rumah dihitung dari rumah tangga yang menempati rumah milik sendiri.⁵

² Pihri Buhaerah (selanjutnya disebut Pihri Buhaerah I) *Perumahan di Persimpangan Jalan*, Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) LIPI, 2019, hlm. 3.

³ *Ibid*, hlm 2.

⁴ <https://ppdpp.id/konsep-backlog/> diakses pada 24 Oktober 2019.

⁵ *Ibid*.

Perbedaan perspektif ini membuat angka *backlog* rumah hitungan BPS cenderung lebih besar dibanding angka menurut Kementerian PUPR.

Perbedaan perspektif pengertian *backlog* rumah justru menimbulkan masalah bagi pemerintah dalam mengintervensi kebutuhan rumah yang ingin dicapai. Pengertian tentang *backlog* rumah dijadikan sebagai landasan dasar bagi keberhasilannya sebuah kebijakan dalam menangani kebutuhan rumah bagi masyarakat. Di dalam Undang-Undang pun hanya mengatur tentang pemenuhan hak untuk bertempat tinggal yang layak, yakni di dalam Pasal 40 Undang-Undang 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menjelaskan bahwa hak untuk bertempat tinggal yang layak.

Mengingat stok tanah yang bersifat langka dan terbatas, konsep rumah berbasis kepemilikan akan sulit dilakukan seiring bertambahnya penduduk yang terus meningkat. Negara seharusnya sebagai pemilik regulasi memiliki peran utama dalam pembangunan perumahan. Namun dalam perjalanannya, strategi utama negara dalam penyelenggaraan hunian adalah dengan *finansialisasi* pembiayaan. Skema ini berusaha mengalirkan dana dari pasar modal untuk pembiayaan kredit perumahan. Cara tersebut memang memudahkan pemerintah karena tidak akan selalu terus mensubsidi pembangunan atau pembiayaan perumahan sebagaimana yang dilakukan pada era sebelumnya. Tapi dengan model seperti itu maka pemerintah akan sangat bergantung kepada pengembang sebagai pelaku pasar yang menyediakan *supply* perumahan. Menurut hasil dari kajian Yang et.al mengkaji tentang program harga perumahan terjangkau di Beijing menemukan bahwa pemberian subsidi dan peningkatan investasi terhadap perumahan yang terjangkau harganya terbukti gagal menjadikan perumahan menjadi lebih terjangkau baik bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) maupun masyarakat berpenghasilan menengah (MBM).⁶ Dengan kenyataan semacam ini kebijakan perumahan malah menyempit menjadi sekadar program penyediaan rumah, yang pada akhirnya mentransformasi rumah sebagai barang *sosial* menjadi sebuah barang *komoditas*. Menurut Milligan et.al, perumahan berbasis pasar (*market-based housing*) terbukti tidak efektif dalam menyediakan

⁶ Pihri Buhaerah (selanjutnya disebut Pihri Buhaerah II), Analisis Affordabilitas Hunian Di Kawasan Perkotaan: Studi Kasus Jakarta, *Jurnal Sosial Ekonomi Pekerjaan Umum*, Vol. 10 No.2, 2018, hlm. 106-119.

perumahan yang terjangkau harganya di Australia dan Belanda.⁷ Perubahan makna ini diperjelas oleh peran media yang dalam penyampaian berita mengenai penyediaan rumah seringkali mengumandangkan fungsi rumah dari tempat untuk bertempat tinggal secara aman, damai, dan bermartabat menjadi instrumen *investasi*. Hal ini salah satu pemicu kenaikan harga rumah yang semakin melejit. Bagaimana mungkin rumah sebagai hak asasi manusia menjadi sebuah investasi agar mendatangkan profit. Disamping itu, skema pembiayaan subsidi *kredit* rumah hanya akan efektif dalam jangka pendek, jika dibiarkan dalam jangka panjang akan menyebabkan pinjaman yang sangat berlebihan dan instabilitas sistem keuangan.⁸ Radzimski menemukan bahwa kebijakan subsidi perumahan pemerintah hanya efektif dalam menstabilkan tingkat suku bunga kepemilikan rumah, namun gagal meningkatkan pasokan perumahan yang terjangkau secara ekonomi.⁹

Berdasarkan uraian yang telah penulis kemukakan diatas, maka penulis tertarik untuk menulis dan menuangkannya ke dalam bentuk karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul **“Tanggung Jawab Negara Dalam Rangka Pemenuhan Hak Atas Hunian Yang Layak Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas hunian yang layak?
2. Bagaimana upaya menangani *backlog* rumah secara berkelanjutan dalam perspektif hak asasi manusia?

⁷ Pihri Buhaerah II, *Ibid.*

⁸ Pihri Buhaerah I, *op.cit.*, hlm. 8.

⁹ Pihri Buhaerah II, *op.cit.*

1.3 Tujuan Penelitian

Agar penulisan skripsi ini memperoleh sasaran yang jelas dan tepat sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, penulis mempunyai 2 (dua) tujuan yang meliputi tujuan umum dan tujuan khusus, yaitu:

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum dari penulisan skripsi ini adalah:

1. Dalam rangka memenuhi dan melengkapi salah satu tugas dan syarat yang harus dipenuhi guna mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember;
2. Salah satu sarana untuk mengembangkan dan menerapkan ilmu dan pengetahuan hukum yang diperoleh dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik yang terjadi dalam masyarakat;
3. Untuk memberikan kontribusi dan sumbangsih pemikiran dan wawasan yang bermanfaat bagi masyarakat, mahasiswa Fakultas Hukum dan almamater Fakultas Hukum Universitas Jember, serta para pihak yang mempunyai kepentingan dengan permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini.

1.3.2 Tujuan Khusus

Adapun tujuan khusus yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisa pertanggungjawaban negara dalam pemenuhan hak atas hunian yang layak bagi warga negara.
2. Untuk mengkaji dan menganalisa upaya penanganan *backlog* rumah yang tepat dan berkelanjutan sesuai perspektif Hak Asasi Manusia.

1.4 Metode Penelitian

Metode merupakan cara kerja bagaimana memperoleh atau menemukan hasil dalam menjalankan suatu kegiatan untuk mencapai hasil yang konkrit. Menggunakan suatu metode dalam melakukan sebuah penelitian merupakan ciri khas dari ilmu pengetahuan untuk mendapatkan suatu kebenaran hukum. Sedangkan penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Sedangkan penelitian hukum adalah suatu proses

untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁰

1.4.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis normatif (*legal research*) yaitu suatu metode penulisan yang digunakan dengan cara mempelajari buku-buku literatur, jurnal-jurnal terkait serta peraturan perundang-undangan.¹¹ Penulisan ini menggunakan metode yang sistematis dan terarah dengan menggunakan undang-undang sebagai dasar hukum sekaligus pedoman untuk analisis serta rangkaian kegiatan penulisan dengan menumpulkan bahan hukum tersebut yang kemudian diolah dan dihubungkan dengan konsep-konsep hukum yang kemudian hasilnya dapat diuraikan dalam bentuk pemikiran yuridis dan dihubungkan dengan permasalahan yang dibahas dalam penulisan skripsi ini.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa jenis pendekatan, menurut Peter Mahmud Marzuki adalah sebagai berikut:¹²

1. Pendekatan kasus (*Case Approach*)
2. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)
3. Pendekatan historis (*Historical Approach*)
4. Pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*)
5. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*)

Adapun pendekatan yang digunakan peneliti dari beberapa pendekatan diatas adalah pendekatan perundang-undangan *statute approach* dan pendekatan konseptual *conceptual approach*. Dalam pendekatan undang-undang *statute approach* dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang dihadapi.¹³ Sedangkan dalam pendekatan konseptual *conceptual approach* beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2005, hlm. 35.

¹¹ *Ibid*, hlm. 237.

¹² *Ibid*, hlm. 133.

¹³ *Ibid*, hlm. 138.

pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan azas-azas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman ini merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi. Pendekatan Undang-undang *statute approach* sebagaimana disebutkan dalam bahan hukum primer dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang di tangani.¹⁴

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan untuk memecahkan isu hukum sekaligus memberikan perskripsi mengenai apa yang seharusnya apa yang diperlukan sebagai sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber hukum yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁵

1.4.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer mempunyai sifat autorotatif, yang artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang penulis gunakan dalam penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya)

¹⁴ *Ibid*, hlm 136.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 171.

6. Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
7. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
8. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat
9. Peraturan Presiden RI No 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
10. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman
11. Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 22/Permen/M/2008 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Perumahan Rakyat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota
12. Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 12/Permen/M/2014 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman (RP3KP) Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota
13. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Nomor 21/PRT/M/2016 tentang Kemudahan dan/atau Bantuan Perolehan Rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah
14. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Nomor 07/PRT/M/2018 tentang Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya
15. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Nomor 13/PRT/M/2019 tentang Bantuan Pembiayaan Perumahan Berbasis Tabungan
16. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 4 /Pojk.05/2018 tentang Perusahaan Pembiayaan Sekunder Perumahan

1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dari semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen resmi yang dapat membantu memahami bahan hukum primer. Publikasi ini meliputi literatur-literatur ilmiah, buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum yang bertujuan untuk

mempelajari isi dari pokok permasalahan yang dibahas.¹⁶ Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah bahan hukum yang harus relevan dengan pengkajian dan pemecahan masalah atas isu-isu hukum yang dibahas.

1.4.3.3 Bahan Non Hukum

Bahan non hukum ialah sumber hukum sebagai penunjang dari bahan hukum primer dan sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun memberikan penjelasan bahan hukum primer dan sekunder yakni yang diambil dari internet, kamus, serta wawancara.¹⁷

1.4.3.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum adalah suatu metode yang biasanya digunakan guna menemukan atas jawaban dari suatu permasalahan yang dikaji, yang mana proses analisis bahan hukum tersebut merupakan proses awal menemukan atas jawaban dari inti dari permasalahan yang timbul karena adanya fakta hukum, yang mana proses untuk menemukan atas jawaban dari inti permasalahan melalui tahap sebagai berikut:¹⁸

- a. Mengidentifikasi serta menelaah dan menemukan terkait issue hukum yang akan di tuntaskan permasalahannya
- b. Mencari, mengumpulkan dan mengkorelasikan Bahan-Bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan dalam kepenulisan kali ini guna mendapatkan kepastian hukum.
- c. Menelaah secara kritis atas issue yang telah diajukan guna mendapatkan suatu issue yang konkrit dalam skripsi kali ini.
- d. Menyimpulkan dengan dasar analisis serta kajian kritis yang telah dilakukan oleh penulis guna memberikan jawaban dan solusi dari issue hukum.
- e. Memberikan suatu preskripsi yang logis sebagai hasil dari argumentasi yang telah disusun sedari awal dipoin kesimpulan.

Dari analisis bahan penelitian yang kemudian dibahas untuk mendapatkan pemahaman serta jawaban atas permasalahan pokok sehingga dari pembahasan tersebut dapat dipertanggungjawabkan dengan metode deduktif yang berarti berpangkal dari hal umum ke hal yang khusus. Penggunaan metode deduktif ini

¹⁶ *Ibid*, hlm. 143.

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat*, Jakarta PT. Grafinda Persada, 2006, hlm. 165.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 171.

diharapkan dapat menjawab pertanyaan yang telah dirumuskan. Sehingga penulis dapat memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya dilakukan dan diterapkan.¹⁹

¹⁹ *Ibid*, hlm. 206.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tanggung Jawab Negara

2.1.1 Pengertian Tanggung Jawab Negara

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, pertanggungjawaban merupakan suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatunya atau akibat yang timbul dari suatu perbuatan baik itu berupa kelalaian maupun kesalahan. Berdasarkan *Dictionary of Law*²⁰ bahwa tanggung jawab negara merupakan “*Obligation of a state to make reparation arising from a failure to comply with a legal obligation under international law.*” Tanggung jawab negara merupakan suatu kewajiban untuk melakukan perbaikan yang timbul dari kesalahan suatu negara untuk mematuhi kewajiban hukum berdasarkan hukum internasional. Menurut Sugeng Istanto pertanggungjawaban berarti kewajiban memberikan jawaban yang merupakan perhitungan atas semua hal yang terjadi dan kewajiban untuk memberikan pemulihan atas kerugian yang mungkin ditimbulkannya.²¹ Tanggung jawab berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).²² Dalam kamus hukum ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban yakni *liability* (*the state of being liable*) dan *responsibility* (*the state or fact being responsible*). Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.²³

Dalam ensiklopedi administrasi, *responsibility* adalah keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Disebutkan juga bahwa pertanggung jawaban mengandung makna; meskipun seseorang mempunyai kebebasan dalam melaksanakan sesuatu tugas yang

²⁰ Elizabeth A. Martin ed., *A Dictionary of Law*, New York: Oxford University Press, 2002, hlm. 477.

²¹ F. Soegeng Istanto, *Hukum Internasional*, Yogyakarta: UAJ Yogyakarta, 1994, hlm. 77

²² WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, 1976, hlm. 1014.

²³ HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014, hlm 321.

dibebankan kepadanya, namun tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya.²⁴

Dalam perspektif hukum publik, tindakan hukum pemerintahan dituangkan dan dipergunakan dalam beberapa instrumen hukum dan kebijakan seperti peraturan perundang-undangan (*regeling*), peraturan kebijakan (*beleidsregel*), dan keputusan (*beschikking*). Disamping itu, pemerintah juga sering menggunakan instrumen hukum keperdataan seperti perjanjian dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan.²⁵ Setiap penggunaan wewenang dan penerapan instrumen hukum oleh pejabat pemerintah pasti menimbulkan akibat hukum, karena memang dimaksudkan untuk menciptakan hubungan hukum atau akibat hukum. Hubungan hukum ini ada yang bersifat intern (*interne rechtsbetrekking*), yakni hubungan hukum di dalam atau antarinstitusi pemerintah, dan hubungan hukum ekstern (*externe rechtsbetrekking*), yakni hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.²⁶ Dalam hal hubungan ekstern, akibat hukum yang ditimbulkan ada yang bersifat umum, artinya mengenai setiap warga negara, dan akibat hukum khusus, yakni mengenai seseorang atau badan hukum perdata tertentu.

Setiap penggunaan kewenangan didalamnya terkandung pertanggungjawaban, dalam pertanggungjawaban itu harus pula dikemukakan tentang cara-cara memperoleh dan menjalankan kewenangan. Sebab tidak semua pejabat tata usaha negara yang menjalankan kewenangan pemerintahan itu secara otomatis memikul pertanggungjawaban hukum. Badan atau pejabat tata usaha negara melakukan tindakan hukum atas dasar kewenangan yang diperoleh secara atribusi dan delegasi adalah sebagai pihak yang memikul pertanggung jawaban hukum, sedangkan badan atau pejabat tata usaha negara yang melaksanakan tugas dan pekerjaan atas dasar mandat bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum, yang memikul tanggung jawab adalah pemberi mandat (*mandans*).²⁷

²⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Jakarta: Gramedia, 1986 hlm. 44-45.

²⁵ HR. Ridwan, *op.cit.*, hlm. 340

²⁶ *Ibid*, hlm. 341.

²⁷ *Ibid*, hlm. 342.

2.1.2 Hak Warga Negara Atas Rumah

Tujuan negara Republik Indonesia ditetapkan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, yaitu:

- a. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. memajukan kesejahteraan umum;
- c. mencerdaskan kehidupan bangsa;
- d. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Salah satu tujuan diatas yakni memajukan kesejahteraan umum, untuk dapat mencapai tujuan tersebut perlu dilaksanakan pembangunan nasional, yang hakikatnya yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan kemakmuran lahiriah dan kepuasan batiniah.²⁸

Pasal 28 H ayat (1) UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Pada tahun 1999, pemerintah Indonesia menetapkan bahwa hunian yang layak adalah hak asasi manusia (HAM), hal ini disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 40, yakni setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak. Dijelaskan pula pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, khususnya bagian kesatu hak untuk hidup Pasal 9 ayat (1), (2), dan (3) dinyatakan bahwa (1) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya; (2) Setiap orang berhak hidup tenteram, aman, damai, bahagia sejahtera, lahir dan batin; (3) Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Pengertian hak asasi manusia menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 adalah seperangkat hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum,

²⁸ Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014, hlm. 1.

pemerintah dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

The International Covenant on Economical and Social Rights (CESCR) yang disusun dan telah disepakati sebagai bagian dari Hukum HAM Internasional (*The International Bill of Rights*) yang bertujuan untuk hak-hak asasi manusia sehingga manusia dapat hidup sebagaimana layaknya manusia seutuhnya yang bebas, aman, terlindungi dan dapat hidup sehat. Dalam Pasal 11 ayat (1) CESCR menyatakan bahwa,

“The States Parties of the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The State Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect essential importance of international co-operation based on free consent.”

Jadi negara-negara pihak pada *kovenan* ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak untuk dirinya sendiri dan keluarganya, termasuk kecukupan pangan, pakaian, perumahan yang layak dan atas perbaikan kondisi penghidupan yang bersifat terus menerus. Negara-negara Pihak akan mengambil langkah-langkah yang layak untuk memastikan perwujudan hak ini.

Rumah merupakan hak asasi asasi yang harus dipenuhi, baik itu yang masyarakat kaya maupun bagi masyarakat miskin. Setiap manusia dihadapkan pada 3 (tiga) kebutuhan dasar, yaitu pangan (makanan), sandang (pakaian), dan papan (rumah). Rumah merupakan kebutuhan dasar dan berperan strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa, perlu dibina dan dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan manusia.²⁹ Dan negara bertanggung jawab dalam memenuhi kebutuhan hak-hak warga negaranya untuk mendapatkan rumah yang layak sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pasal 8 UU Nomor 39 Tahun 1999 yang berbunyi perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah.

²⁹ *Ibid*, hlm. 2.

2.1.3 Tugas dan Wewenang

Tugas dan wewenang Pemerintah dan pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman diatur dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011. Tugas dan wewenang Pemerintah dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, yaitu:

- (1) Pemerintah dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman mempunyai tugas dan wewenang.
- (2) Tugas dan wewenang sebagaimana diatur pada ayat (1) dilakukan oleh pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Pasal 13 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 menetapkan bahwa Pemerintah dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman mempunyai tugas:

- a. merumuskan dan menetapkan kebijakan dan strategi nasional di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- b. merumuskan dan menetapkan kebijakan nasional tentang pendayagunaan dan pemanfaatan hasil rekayasa teknologi di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- c. merumuskan dan menetapkan kebijakan nasional tentang penyediaan Kawasan Siap Bangun (Kasiba) dan Lingkungan Siap Bangun (Lisiba);
- d. mengawasi pelaksanaan kebijakan dan strategi nasional di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- e. menyelenggarakan fungsi operasionalisasi dan koordinasi pelaksanaan kebijakan nasional penyediaan rumah dan pengembangan lingkungan hunian dan kawasan permukiman;
- f. mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR);
- g. memfasilitasi penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat, terutama bagi MBR;
- h. memfasilitasi pelaksanaan kebijakan dan strategi pada tingkat nasional;
- i. melakukan dan mendorong penelitian dan pengembangan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- j. melakukan sertifikasi, kualifikasi, klasifikasi, dan registrasi keahlian kepada orang atau badan yang menyelenggarakan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; dan

- k. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan di bidang perumahan dan kawasan permukiman.

Pasal 14 menetapkan bahwa pemerintah provinsi dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman mempunyai tugas:

- a. merumuskan dan menetapkan kebijakan dan strategi pada tingkat provinsi di bidang perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan nasional;
- b. merumuskan dan menetapkan kebijakan provinsi tentang pendayagunaan dan pemanfaatan hasil rekayasa teknologi di bidang perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan nasional;
- c. merumuskan dan menetapkan kebijakan penyediaan Kawasan Siap Bangun (Kasiba) dan Lingkungan Siap Bangun (Lisiba) lintas kabupaten/kota;
- d. mengawasi pelaksanaan kebijakan dan strategi nasional pada tingkat provinsi di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- e. menyelenggarakan fungsi operasionalisasi dan koordinasi pelaksanaan kebijakan provinsi penyediaan rumah, perumahan, permukiman, lingkungan hunian, dan kawasan permukiman;
- f. menyusun rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman lintas kabupaten/kota;
- g. memfasilitasi pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi;
- h. mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR;
- i. memfasilitasi penyediaan perumahan dan kawasan permukiman bagi masyarakat, terutama bagi MBR; dan
- j. memfasilitasi pelaksanaan kebijakan dan strategi pada tingkat provinsi.

Sedangkan tugas pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman ditetapkan pada Pasal 15, yakni:

- a. menyusun dan melaksanakan kebijakan dan strategi pada tingkat kabupaten/kota di bidang perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan dan strategi nasional dan provinsi;
- b. menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah dengan berpedoman pada strategi nasional dan provinsi tentang pendayagunaan dan pemanfaatan hasil rekayasa teknologi di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- c. menyusun rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- d. menyelenggarakan fungsi operasionalisasi dan koordinasi terhadap pelaksanaan kebijakan kabupaten/kota dalam penyediaan

- rumah, perumahan, permukiman, lingkungan hunian, dan kawasan permukiman;
- e. melaksanakan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan;
 - f. melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, kebijakan, strategi, serta program di bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
 - g. melaksanakan kebijakan dan strategi pada tingkat kabupaten/kota;
 - h. melaksanakan peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
 - i. melaksanakan peningkatan kualitas perumahan dan permukiman;
 - j. melaksanakan kebijakan dan strategi daerah provinsi dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan nasional;
 - k. melaksanakan pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman;
 - l. mengawasi pelaksanaan kebijakan dan strategi nasional dan provinsi di bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
 - m. mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR;
 - n. memfasilitasi penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat, terutama bagi MBR;
 - o. menetapkan lokasi Kawasan Siap Bangun (Kasiba) dan Lingkungan Siap Bangun (Lisiba); dan
 - p. memberikan pendampingan bagi orang perseorangan yang melakukan pembangunan rumah swadaya.

Wewenang adalah serangkaian hak yang melekat pada jabatan atau seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas pekerjaan dapat terlaksana dengan baik, hak dan kekuasaan, kompetensi, yuridiksi, otoritas.³⁰ Wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, dengan kata lain wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.³¹

³⁰ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm 633.

³¹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997, hlm. 154.

Wewenang Pemerintah dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman sesuai yang tercantum dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman ialah:

- a. menyusun dan menetapkan norma, standar, pedoman, dan kriteria rumah, perumahan, permukiman, dan lingkungan hunian yang layak, sehat, dan aman;
- b. menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman;
- c. menyusun dan menyempurnakan peraturan perundangundangan bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- d. memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional;
- e. melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan sosialisasi peraturan perundangundangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dalam rangka mewujudkan jaminan dan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam bermukim;
- f. mengkoordinasikan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal;
- g. mengoordinasikan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan peraturan perundangundangan bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- h. mengevaluasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional;
- i. mengendalikan pelaksanaan kebijakan dan strategi di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- j. memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh;
- k. menetapkan kebijakan dan strategi nasional dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- l. memfasilitasi pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman; dan
- m. memfasilitasi kerja sama tingkat nasional dan internasional antara Pemerintah dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Pasal 17 menetapkan bahwa Pemerintah Provinsi dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman mempunyai wewenang:

- a. menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi;

- b. menyusun dan menyempurnakan peraturan perundangundangan bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi;
- c. memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi;
- d. melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan sosialisasi peraturan perundangundangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi dalam rangka mewujudkan jaminan dan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam bermukim;
- e. mengoordinasikan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal;
- f. mengoordinasikan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan peraturan perundangundangan, kebijakan, strategi, serta program di bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi;
- g. mengevaluasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi;
- h. memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat provinsi;
- i. mengoordinasikan pencadangan atau penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman bagi MBR pada tingkat provinsi;
- j. menetapkan kebijakan dan strategi daerah provinsi dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan nasional; dan
- k. memfasilitasi kerja sama pada tingkat provinsi antara pemerintah provinsi dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Wewenang kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman ditetapkan pada Pasal 18, wewenangnya ialah:

- a. menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- b. menyusun dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota bersama DPRD;
- c. memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- d. melaksanakan sinkronisasi dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;

- e. mencadangkan atau menyediakan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman bagi MBR;
- f. menyediakan prasarana dan sarana pembangunan perumahan bagi MBR pada tingkat kabupaten/kota;
- g. memfasilitasi kerja sama pada tingkat kabupaten/kota antara pemerintah kabupaten/kota dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- h. menetapkan lokasi perumahan dan permukiman sebagai perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota; dan
- i. memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota.

2.2 Rumah

2.2.1 Pengertian Rumah

Secara umum pengertian rumah dapat diartikan sebagai salah satu bangunan yang dijadikan tempat tinggal dalam jangka waktu tertentu bagi penghuninya. Sedangkan secara khusus rumah mengacu pada konsep-konsep sosial-kemasyarakatan yang terjalin di dalam bangunan tempat tinggal, seperti keluarga, hidup, makan, tidur, beraktivitas, dan lain-lain. Pada deklarasi *World Health Organization* (WHO) mengenai Kesehatan dan Lingkungan tahun 2001 mendefinisikan rumah sebagai struktur fisik atau bangunan untuk tempat berlindung, dimana lingkungan tersebut berguna untuk kesehatan jasmani dan rohani serta keadaan sosialnya baik untuk kesehatan keluarga maupun individu. Rumah sebagai tempat tinggal memiliki peran penting dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif sehingga tepenuhinya tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.³² Dalam peraturan perundang-undangan, definisi mengenai rumah tercantum pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, pada Pasal 1 angka 7 yang didefinisikan sebagai bangunan gedung yang berfungsi untuk tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya. Rumah adalah salah satu jenis ruang tempat manusia beraktivitas, harus dipandang dari seluruh sisi

³² Urip Santoso, *op.cit.*, hlm. 2.

faktor yang mempengaruhinya dan dari sekian banyak faktor tersebut, yang menjadi sentral adalah manusia.³³ Dengan kata lain, konsepsi tentang rumah harus mengacu pada tujuan utama manusia yang menghuninya dengan segala nilai dan norma yang dianutnya.³⁴

2.2.2 Jenis dan Bentuk Rumah

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 bagian kedua jenis dan bentuk rumah pada Pasal 21 menjelaskan bahwa jenis rumah dibedakan berdasarkan pelaku pembangunan dan penghuniannya yang meliputi:

- a. Rumah Komersial
Diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan sesuai dengan kebutuhan masyarakat
- b. Rumah Umum
Diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Rumah umum mendapatkan kemudahan dan/atau bantuan dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah
- c. Rumah Swadaya
Diselenggarakan atas prakarsa dan upaya masyarakat, baik secara sendiri maupun berkelompok. Rumah swadaya juga memperoleh bantuan dan kemudahan dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah
- d. Rumah Khusus
Diselenggarakan dalam rangka memenuhi kebutuhan rumah untuk kebutuhan khusus. Rumah khusus disediakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.
- e. Rumah Negara
Disediakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Bentuk rumah menurut Pasal 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 dapat dibedakan berdasarkan hubungan atau keterikatan antar bangunan, yakni:

- a. Rumah tunggal;
- b. Rumah deret; dan
- c. Rumah susun.

³³ Eko Budiharjo, *Percikan Masalah Arsitektur Perumahan Perkotaan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1998, hlm. 4.

³⁴ *Ibid*, hlm. 4.

Pada Pasal 43, pembangunan rumah tunggal, rumah deret, dan/atau rumah susun, dapat dilakukan atas:

- a. Hak milik;
- b. Hak guna bangunan, baik di atas tanah negara maupun di atas hak pengelolaan; atau
- c. Hak pakai di atas tanah negara.

2.2.3 Manfaat Rumah

Rumah tidak hanya sekedar bangunan atau sesuatu yang bersifat fisik (*house, dwelling, shelter*) atau bangunan untuk tempat tinggal/bangunan pada umumnya (seperti gedung dan sebagainya), melainkan konteks sosial dari kehidupan keluarga dimana manusia saling mencintai dan berbagi dengan orang-orang terdekatnya.³⁵ Dalam pandangan rumah memiliki fungsi sebagai suatu sistem sosial. Hal ini disebabkan karena rumah berkaitan erat dengan manusia, yang memiliki tradisi sosial, perilaku dan keinginan-keinginan yang berbeda dan selalu bersifat dinamis, karenanya rumah bersifat kompleks dalam mengakomodasi konsep dalam diri manusia dan kehidupannya. Beberapa konsep tentang rumah yakni:³⁶

1. Rumah sebagai pengejawantahan jati diri; rumah sebagai simbol dan pencerminan tata nilai selera pribadi penghuninya
2. Rumah sebagai wadah keakraban; rasa memiliki, rasa kebersamaan, kehangatan, kasih, dan rasa aman
3. Rumah sebagai tempat menyendiri dan menyepi; tempat melepaskan diri dari dunia luar, dari tekanan dan ketegangan, dari dunia rutin
4. Rumah sebagai akar dan kesinambungan; rumah merupakan tempat kembali pada akar dan menumbuhkan rasa kesinambungan dalam untaian proses ke masa depan
5. Rumah sebagai wadah kegiatan utama sehari-hari
6. Rumah sebagai pusat jaringan sosial
7. Rumah sebagai struktur fisik.

Rumah merupakan tempat yang digunakan sebagai ruang tinggal yang mana manusia tersebut dapat menikmati lingkungannya. Rumah juga dapat

³⁵ Aminudin, *Peran Rumah dalam Kehidupan Manusia*, Semarang: Kanisius, 2007, hlm. 12.

³⁶ Hendrawan, *Pembangunan Perumahan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004, hlm. 54.

berfungsi sebagai pengamanan diri manusia, pemberi ketenangan dan ketentraman hidup.³⁷

2.2.4 Kategori Rumah Layak Huni

Dalam buku Pedoman Teknis Penilaian Rumah Sehat, Depkes RI Tahun 2007 secara umum rumah dikatakan layak dan sehat apabila dapat memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Dapat memenuhi kebutuhan psikologis antara lain *privacy* yang cukup, komunikasi sehat antar anggota keluarga dan penghuni rumah, adanya ruangan khusus untuk istirahat (ruang tidur), bagi masing-masing penghuni;
2. Dapat memenuhi persyaratan pencegahan penularan penyakit antar penghuni rumah dengan penyediaan air bersih, pengelolaan tinja dan limbah rumah tangga, bebas sumber penyakit dan tikus, kepadatan rumah yang tidak berlebihan, cukup sinar matahari pagi, terlindungnya makanan dan minuman dari pencemaran, disamping pencahayaan dan penghawaan yang cukup;
3. Memenuhi kebutuhan fisiologis antara lain pencahayaan, penghawaan dan ruang gerak yang cukup, terhindar dari kebisingan yang mengganggu;
4. Memenuhi persyaratan pencegahan terjadinya kecelakaan baik yang timbul karena pengaruh luar dan dalam rumah, antara lain persyaratan garis sempadan jalan, konstruksi bangunan rumah, bahaya kebakaran dan kecelakaan di dalam rumah;

Menurut Kementrian PUPR menyebutkan prinsip-prinsip rumah sehat adalah:³⁸

- a. Cukup memenuhi syarat kesehatan, yaitu:
 - 1) Lantai dan dinding harus kering (tidak lembab) dan mudah dibersihkan
 - 2) Ventilasi/jendela yang cukup agar udara dalam ruangan dapat selalu mengalir. Luas bukaan jendela minima 1/9 luas ruang lantai
 - 3) Lubang bukaan/jendela harus dapat ditembus sinar matahari
 - 4) Letak rumah yang baik adalah sesuai dengan arah matahari (timur-barat) agar penyinaran sinar matahari dapat merata dari jam 08.00–16.00
- b. Rumah harus memenuhi rasa nyaman

³⁷ Yudohusodo, *Rumah Untuk Seluruh Rakyat*, Jakarta Selatan: Yayasan Padamu Negeri, 1991, hlm. 13.

³⁸ Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Panduan Pembangunan dan Permukiman Pedesaan “dasar-dasar rumah sehat”*, 2016, hlm. 7.

- 1) Pengaturan ruang-ruang; ruang tidur, ruang makan, dapur, ruang tamu, kamar mandi dan kakus
- 2) Penataan ruangan yang baik.

Suatu rumah yang layak huni menurut Maslow's harus memenuhi syarat, antara lain:³⁹

1. *Physiological needs* (makan dan minum), hal ini merupakan kebutuhan dasar secara biologis yang manusia. Bukan hanya kebutuhan makan dan minum saja tetapi sandang dan pangan juga dapat dikategorikan dalam tahapan ini.
2. *Safety or security needs* (keamanan), merupakan kebutuhan yang berfungsi sebagai tempat berlindung bagi penghuni dari gangguan alam sekitar, manusia dan lingkungan.
3. *Social or affiliation needs* (berinteraksi), merupakan kebutuhan untuk berinteraksi dengan keluarga, lingkungan dan teman.
4. *Self actualization needs* (ekspresi diri), hal ini merupakan kebutuhan yang berfungsi sebagai aktualisasi dari pemilik rumah.

Dalam Permenpera Nomor 22/Permen/M/2008 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Perumahan Rakyat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota disebutkan pengertian dari rumah layak huni yaitu rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya. Untuk memenuhi persyaratan sebagai rumah layak huni tersebut ditentukan kriteria dan persyaratan teknis sebagai berikut :

1. Kriteria
 - a. Memenuhi persyaratan keselamatan bangunan, meliputi :
 - 1) struktur bawah/pondasi;
 - 2) struktur tengah/kolom dan balak (Beam).
 - 3) struktur atas.
 - b. Menjamin kesehatan meliputi pencahayaan, sirkulasi udara dan sanitasi.
 - c. Memenuhi kecukupan luas minimum 7,2 m²/orang sampai dengan 12m²/orang.
2. Persyaratan Teknis
 - a. Faktor Keselamatan/Keamanan :

Bangunan rumah dapat memberikan rasa aman bagi penghuni dan lingkungan sekitar rumah. Struktur bangunan harus sesuai dengan kondisi lahan/tanah dimana rumah itu dibangun, sehingga struktur bangunan rumah mampu menahan beban mati maupun beban hidup yang ada didalamnya serta beban

³⁹ <https://jambarteambuilding.com/maslows-hierarchy-needs/> diakses pada 24 Oktober 2019.

yang ditimbulkan oleh kondisi alam tertentu, seperti : gempa, angin, dan banjir.

b. Faktor Kesehatan :

Rumah layak huni di samping mampu memberikan rasa aman bagi penghuninya, juga harus memenuhi standar kesehatan seperti sistem penghawaan dan pencahayaan alami yang optimal, sanitasi yang baik serta penggunaan material bangunan yang tidak mengganggu kesehatan penghuni serta berdampak buruk bagi lingkungannya.

c. Faktor Kenyamanan :

Rumah mampu memberikan kenyamanan bagi penghuninya. Kenyamanan yang dimaksud meliputi banyak hal seperti :

- 1) Kenyamanan sirkulasi atau ruang gerak yang berkaitan dengan pengorganisasian hubungan antar ruangan rumah.
- 2) Kenyamanan suhu, rumah dapat dijadikan tempat berlindung dari cuaca panas pada siang hari serta udara dingin ketika malam hari.
- 3) Kenyamanan pandangan, rumah dapat menjaga privasi penghuni saat melakukan aktivitas tertentu tanpa khawatir terlihat dari luar.

2.3 Perumahan

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dimaksud dengan perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. Dalam angka 6 di Pasal yang sama menjelaskan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yakni kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian, termasuk di dalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu. Penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat dan sebagai faktor penting dalam meningkatkan harkat dan martabat manusia. Dalam rangka memenuhinya, perlu diperhatikan kebijaksanaan umum pembangunan perumahan, kelembagaan, masalah pertanahan, pembiayaan, dan unsur-unsur penunjang pembangunan perumahan.⁴⁰ Penyelenggaraan perumahan

⁴⁰ Komarudin, *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman*, Jakarta: Yayasan REI-Rakasindo, 1997, hlm. 46.

dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur. Sedangkan, perumahan kumuh menurut Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 bab 2 tentang asas, tujuan, dan ruang lingkup, pada Pasal 2 perumahan dan kawasan permukiman diselenggarakan dengan asas-asas sebagai berikut:

- a. kesejahteraan;
- b. keadilan dan pemerataan;
- c. kenasionalan;
- d. keefisienan dan kemanfaatan;
- e. keterjangkauan dan kemudahan;
- f. kemandirian dan kebersamaan;
- g. kemitraan;
- h. keserasian dan keseimbangan;
- i. keterpaduan;
- j. kesehatan;
- k. kelestarian dan keberlanjutan; dan
- l. keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan.

Pembiayaan perumahan menurut Pasal 1 angka 20 dalam Undang Undang Nomor 1 tahun 2011 ialah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau setiap pengeluaran yang akan diterima kembali untuk kepentingan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman baik yang berasal dari dana masyarakat, tabungan perumahan, maupun sumber dana lainnya. Sedangkan pendanaan dijelaskan pada Pasal 1 angka 19 di undang-undang yang sama yakni pendanaan ialah penyediaan sumber daya keuangan yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan dan belanja daerah, dan/atau sumber dana lain yang dibelanjakan untuk penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Integrasi sistem pembiayaan perumahan di Indonesia untuk pemenuhan perumahan bagi masyarakat lebih mengutamakan sistem bantuan bersubsidi.

2.4 *Backlog* Rumah

2.4.1 Pengertian *Backlog* Rumah

Istilah *backlog* rumah secara sederhana dapat diartikan yakni “keluarga yang tidak memiliki rumah”. Definisi *backlog* rumah adalah kesenjangan antara jumlah rumah yang dibangun dan jumlah rumah yang dibutuhkan oleh rakyat. Jadi *backlog* rumah merupakan kuantitas rumah yang belum/tidak tertangani. *Backlog* rumah dihitung dari satu unit rumah untuk satu rumah tangga atau kepala rumah tangga.

Pemerintah menggunakan angka *backlog* rumah sebagai indikator untuk mengukur jumlah kebutuhan rumah di Indonesia sesuai yang tertuang dalam Rencana Strategis (Renstra) maupun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) terkait bidang perumahan.⁴¹ Terdapat perbedaan perspektif penentuan jumlah *backlog* rumah antara Kementerian PUPR dan BPS dalam menghitung *backlog*, yaitu dari sisi kependhunian dan sisi kepemilikan. Menurut perspektif BPS *backlog* rumah dihitung dari angka persentase rumah tangga yang menempati rumah milik sendiri atau berdasarkan hak kepemilikan. Sedangkan menurut perspektif Kementerian PUPR *backlog* rumah dihitung dari keluarga yang belum/tidak menempati rumah layak huni.⁴² Jadi perspektif Kementerian PUPR sepanjang sudah tinggal di hunian yang layak, maka tidak terhitung sebagai angka *backlog* rumah. Perbedaan perspektif ini membuat angka *backlog* rumah hitungan BPS cenderung lebih besar dibanding angka menurut Kementerian PUPR.

2.4.2 Jumlah *Backlog* Rumah

Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) jumlah keluarga yang tidak punya rumah dengan status milik sendiri per 2017 yakni 20,39 persen dari sekitar 63 juta rumah tangga atau sekitar 13.698.343 rumah tangga. Angka ini meningkat drastis sebanyak 18,46 persen dari tahun sebelumnya yakni 11.563.724 rumah tangga. Dalam tren 11 tahun sejak 2007, *backlog* rumah atau kebutuhan rumah

⁴¹ <https://ppdpp.id/konsep-backlog/> diakses pada 25 Oktober 2019.

⁴² *Ibid.*

cenderung fluktuatif, sempat meningkat pada 2010, kemudian menurun pada 2015 dan kembali melonjak.⁴³

Menurut data Kementerian PUPR per 8 Maret 2019, jumlah *backlog* sebanyak 7,6 juta unit. Salah satu usaha untuk mengatasi *backlog* adalah Program Sejuta Rumah. Program yang sudah dilaksanakan sejak tahun 2015 ini ditujukan kepada MBR dan non-MBR. Pada tahun 2015, ada 699.770 unit rumah yang dibangun sebanyak 65% untuk MBR dan 35% untuk non-MBR. Kemudian, pada 2016 terbangun lagi total 805.169 unit rumah, sebesar 71 persen untuk MBR dan 29 persen untuk non-MBR. Berikutnya, sebanyak 904.758 unit rumah berhasil dibangun pada 2017, dengan porsi 75 persen untuk MBR dan 25 persen untuk non-MBR. Selanjutnya, pada 2018, pencapaiannya 1.132.621 unit rumah yang diperuntukkan MBR sebanyak 70 persen dan non-MBR 30%.

Memasuki awal tahun 2019, Ditjen Penyediaan Perumahan Kementerian PUPR) mengklaim bahwa hingga 11 Februari 2019 telah terbangun 77.326 unit rumah, dengan rincian 65.857 unit untuk MBR dan 11.469 unit non-MBR.⁴⁴ Program ini merupakan gerakan pemerintah pusat, daerah, dunia usaha dan masyarakat untuk mewujudkan kebutuhan hunian untuk masyarakat berpenghasilan rendah, Rp2,5 juta hingga Rp4 juta.

⁴³ <https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/backlog-rumah-2007-2017-1568703900> diakses pada 30 September 2019

⁴⁴ <https://industri.kontan.co.id/news/kementerian-pupr-jumlah-backlog-rumah-capai-76-juta-unit-per-8-maret-2019> diakses pada 30 September 2019

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

1. Negara bertanggung jawab dalam pemenuhan hak atas hunian yang layak bagi warga negara. Namun dalam perjalanannya, kebijakan perumahan menyempit menjadi program penyediaan rumah. Strategi utama negara dalam penyelenggaraan hunian hanya dengan *finansialisasi* pembiayaan. Integrasi sistem pembiayaan perumahan di Indonesia dalam rangka pemenuhan hunian yang layak bagi masyarakat lebih mengutamakan sistem bantuan bersubsidi. Jika dihimpun bantuan pembiayaan perumahan di Indonesia yakni; Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP), Tabungan Perumahan Rakyat (TAPERA), Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS), Bantuan Pembiayaan Perumahan Berbasis Tabungan (BP2BT), Subsidi Bantuan Uang Muka (SBUM), Selisih Suku Bunga (SSB), KPBU Perumahan, dan *Secondary Mortgage Facility*.
2. Upaya penanganan *backlog* rumah yang berkelanjutan dalam perspektif hak asasi manusia (HAM) termasuk mengembalikan rumah menjadi barang sosial demi terpenuhinya hunian layak bagi masyarakat yakni dapat dilakukan dengan cara; konsep RP3KP, pembentukan lembaga bank tanah (*land banking*), penetapan zona khusus MBR, Mengurangi Pembangunan Rumah Berbasis Kepemilikan, dan Revitalisasi Rumah Susun atau Membangun Rusunawa yang Berkualitas.

4.2 Saran

Berdasarkan hasil penulisan skripsi ini, maka terdapat beberapa hal yang seharusnya diberikan untuk menjadi saran dalam permasalahan ini, yaitu:

1. Mengembalikan rumah sebagai barang sosial dimana negara menjadi tokoh sentral dalam agenda penyediaan perumahan rakyat. Keterlibatan swasta dalam pembangunan perumahan hanya akan berjalan dengan baik jika negara sebagai pemilik tanah utama, dan keterlibatan pemerintah digunakan untuk menghilangkan kemacetan regulasi.

2. Negara dalam upaya mengatasi *backlog* rumah yakni pemenuhan atas hunian yang layak seharusnya tidak hanya fokus terhadap kebutuhan rumah saja, namun juga faktor penyebab struktural yang mendasari adanya kebutuhan tersebut.
3. Melaksanakan pembangunan perumahan secara berkelanjutan dengan cara; konsep RP3KP, membangun lembaga bank tanah (*land banking*), penetapan zona MBR, sinergi antara pembangunan infrastruktur dan perumahan rakyat, mengurangi pembangunan rumah berbasis kepemilikan, merevitalisasi rumah susun atau membangun rusunawa yang berkualitas.

DAFTAR PUSTAKA

a. BUKU

- A. Patra M. Zen. 2004. *Hak Rakyat atas Perumahan: Membuat Kerangka Evaluasi terhadap Realisasi Pemenuhan Hak oleh Pemerintah*. Jakarta: ELSAM..
- Adrian Sutedi. 2005. *Hukum Rumah Susun dan Apartemen*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Andi Hamzah. 1986. *Kamus Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Aminudin. 2007. *Peran Rumah dalam Kehidupan Manusia*. Semarang: Kanisius.
- Arba, H.M. 2018. *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Arifin P. Soeria Atmadja. 1986. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*. Jakarta: Gramedia.
- Bernhard Limbong. 2013. *Bank Tanah*, Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Direktorat Jendral Anggaran Kementerian Keuangan. 2015. *Peranan APBN Dalam Mengatasi Baklog Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)*
- Edi Suharto. 2009. *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*. Bandung: Alfabeta.
- Eko Budiharjo. 1998. *Percikan Masalah Arsitektur Perumahan Perkotaan Yogyakarta*: Gadjah Mada University Press.
- Elizabeth A.Martin ed. 2002. *A Dictionary of Law*. New York: Oxford University Press.
- F. Soegeng Istanto.1994. *Hukum Internasional*. Yogyakarta: UAJ Yogyakarta.
- Hendrawan. 2004. *Pembangunan Perumahan Berwawasan Lingkungan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- HR. Ridwan. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. 2016. *Panduan Pembangunan dan Permukiman Pedesaan “dasar-dasar rumah sehat”*.

- Komarudin. 1997. *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman*. Jakarta: Yayasan REI-Rakasindo.
- Mas Roro Liliek Ekawati. 2005. *Perencanaan, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan atau Program (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis)*. Surakarta: Pustaka Cakara.
- Miya Rahmawati. 2015. *Penyusunan Kebijakan dan Strategi Penyediaan Tanah Bagi kepentingan Umum*. Direktorat Tata Ruang Pertanahan. Jakarta: BAPPENAS.
- Muhammad Ali. 2006. *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Genta Press.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Pihri Buhaerah. 2019. *Perumahan di Persimpangan Jalan*. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) LIPI.
- S.F. Marbun. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Soerjono Soekanto. 2006. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat*. Jakarta PT. Grafinda Persada.
- Syaiful Bahri Ruray. 2012. *Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup*. Bandung: P.T. Alumni.
- Urip Santoso. 2014. *Hukum Perumahan*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- WJS. Poerwadarminta. 1976. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta.
- Yudohusodo. 1991. *Rumah Untuk Seluruh Rakyat*, Jakarta Selatan: Yayasan Padamu Negeri.

b. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya)

Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat

Peraturan Presiden RI No 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman

Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 22/Permen/M/2008 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Perumahan Rakyat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 12/Permen/M/2014 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman (RP3KP) Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Nomor 21/PRT/M/2016 tentang Kemudahan dan/atau Bantuan Perolehan Rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Nomor 07/PRT/M/2018 tentang Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Nomor 13/PRT/M/2019 tentang Bantuan Pembiayaan Perumahan Berbasis Tabungan

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 4 /Pojk.05/2018 tentang Perusahaan Pembiayaan Sekunder Perumahan

c. JURNAL

Basoeki Hadimoeljono. Mencari Kelembagaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang yang Efektif. *Jurnal Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan BAPPENAS*. Vol. 2 No. 23. 2013

Caecilia Waha dan Jemmy Sondakh. Pemenuhan Hak Atas Perumahan Yang Layak Bagi Masyarakat Miskin Di Perkotaan (Suatu Kajian Dalam

Perspektif Hak Asasi Manusia). *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*. Vol. 1 No. 2. 2014.

Firdaus. Pemenuhan Hak Atas Perumahan Yang Layak Bagi Masyarakat Miskin Kota Dalam Perspektif HAM. *Jurnal Penelitian HAM*. Vol. 7 No. 2. 2016.

I Dewa Gede Agung Diasana Putra dan Anak Agung Gede Yana. Pemenuhan Atas Perumahan Salah Satu Upaya Penanggulangan Kemiskinan. *Jurnal Permukiman Natak*. Vol. 5 No. 2. 2007.

Lisnawati. Kebijakan Anggaran dan Skema Pembiayaan dalam Mengatasi Backlog Perumahan. *Info Singkat Ekonomi dan Kebijakan Publik Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi*. Vol. 14 No. 7. 2015.

Pihri Buhaerah. Analisis Affordabilitas Hunian Di Kawasan Perkotaan: Studi Kasus Jakarta. *Jurnal Sosial Ekonomi Pekerjaan Umum*. Vol. 10 No.2. 2018.

Raffli Noor. Manajemen Bank Tanah. *Jurnal Direktorat dan Tata Ruang BAPPENAS*. Vol. I No. 19. 2014.

Ranitya Ganindha. Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum. *Arena Hukum*. Vol. 9 No. 3. 2016.

d. INTERNET

<https://ppdpp.id/konsep-backlog/> diakses pada 24 Oktober 2019.

<https://jambarteambuilding.com/maslows-hierarchy-needs/> diakses pada 24 Oktober 2019.

<https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/backlog-rumah-2007-2017-1568703900> diakses pada 30 September 2019

<https://industri.kontan.co.id/news/kementerian-pupr-jumlah-backlog-rumah-capai-76-juta-unit-per-8-maret-2019> diakses pada 30 September 2019

<https://perkim.id/mengapa-perlu-rp3kp.html> diakses tanggal 26 Desember 2019.

<https://finance.detik.com/properti/d-4529784/pengembang-usul-ada-rumah-untuk-mbr-di-rencana-tata-kota> diakses pada 27 Desember 2019.

<https://ekonomi.bisnis.com/read/20181002/49/844640/ini-10-masalah-rumah-susun-versi-pemerintah-apa-saja> diakses pada 27 Desember 2019.