



SKRIPSI

**KEBUTUHAN RUMAH BAGI MASYARAKAT BERPENDHASILAN
RENDAH (*BACKLOG PERUMAHAN*)**

***HOUSE REQUIREMENT FOR LOW-INCOME COMMUNITY
(BACKLOG HOUSING)***

**DIAH AGUSTRIANA
NIM : 140710101024**

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2018

SKRIPSI

**KEBUTUHAN RUMAH BAGI MASYARAKAT BERPENGHASILAN
RENDAH (*BACKLOG PERUMAHAN*)**

***HOUSE REQUIREMENT FOR LOW-INCOME COMMUNITY
(BACKLOG HOUSING)***

**DIAH AGUSTRIANA
NIM : 140710101024**

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2018

MOTTO

“Dan tidak satupun makhluk bergerak (bernyawa) di bumi melainkan semuanya dijamin Allah rezekinya”

(Q.S HUD : 6)

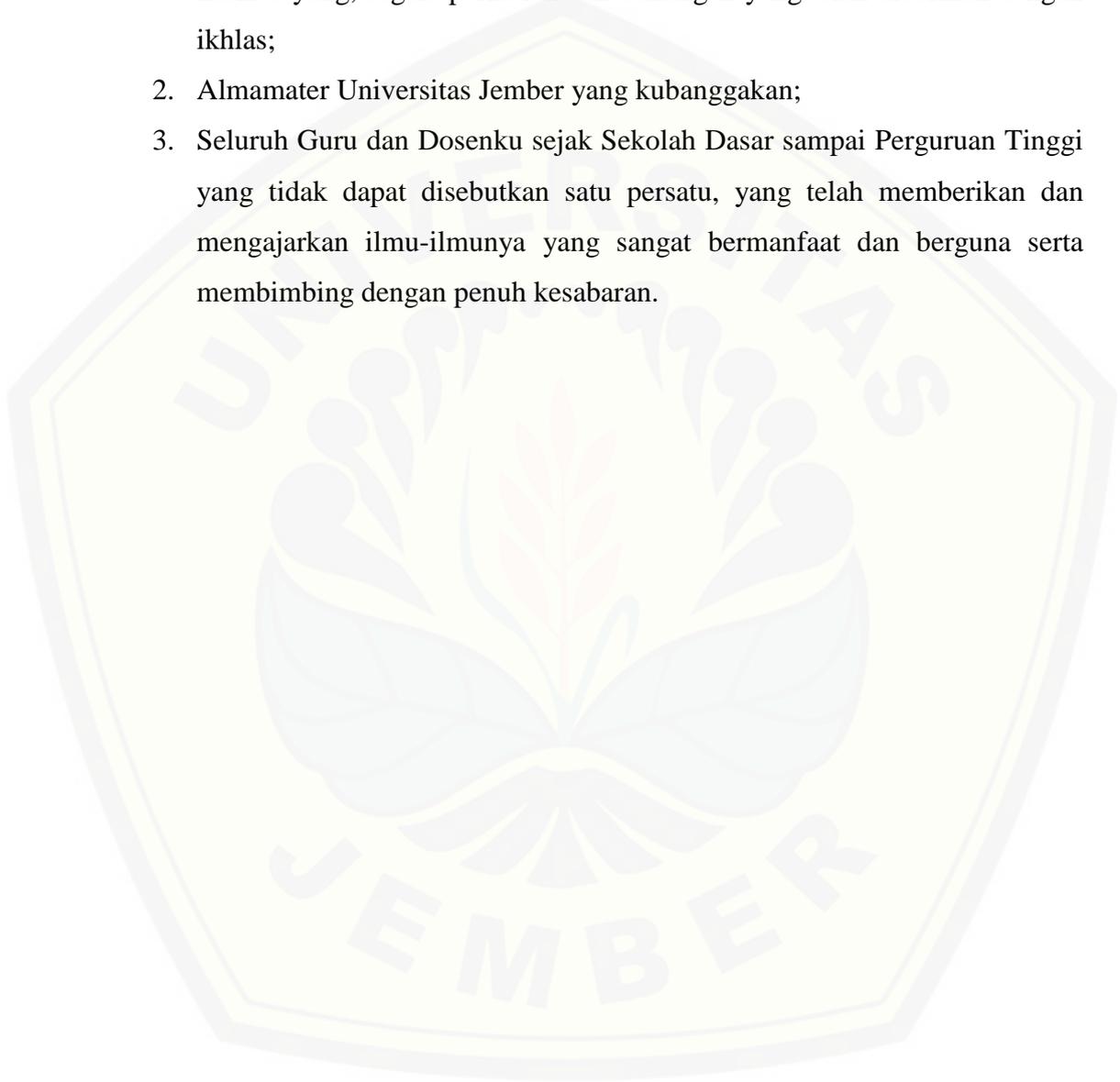
“Barangsiapa senantiasa beristighfar, niscaya ALLAH menjadikan untuk setiap kesedihannya kelapangan dan untuk setiap kesempitannya jalan keluar, dan akan diberi-Nya rezeki dari arah yang tiada disangka-sangka”

(HR. Abu Daud)

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Orang tua saya Bapak Munadi dan Ibu Supriyati atas untaian do'a curahan kasih sayang, segala perhatian dan dukungan yang telah diberikan dengan ikhlas;
2. Almamater Universitas Jember yang kubanggakan;
3. Seluruh Guru dan Dosenku sejak Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran.



**KEBUTUHAN RUMAH BAGI MASYARAKAT BERPENDHASILAN
RENDAH (*BACKLOG PERUMAHAN*)**

***HOUSE REQUIREMENT FOR LOW-INCOME COMMUNITY
(BACKLOG HOUSING)***

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Sarjana Hukum pada
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember

DIAH AGUSTRIANA

NIM : 140710101024

KEMENTRIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2018

PERSETUJUAN

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL 2018

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

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

Dosen Pembimbing Anggota,

NURUL LAILI FADHILAH, S.H.,M.H.
NIP: 198707132014042001

PENGESAHAN

**KEBUTUHAN RUMAH BAGI MASYARAKAT BERPENDHASILAN
RENDAH (*BACKLOG PERUMAHAN*)**

Oleh :

DIAH AGUSTRIANA
NIM : 140710101024

Pembimbing,

Pembantu Pembimbing

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

NURUL LAILI F, S.H.,M.H.
NIP: 198707132014042001

Mengesahkan,
Kementrian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi
Universitas Jember
Fakultas Hukum
Dekan,

Dr. NURUL GHUFRON, S.H.,M.H.
NIP : 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada:

Hari :
Tanggal :
Bulan :
Tahun : 2018

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember,

PANITIA PENGUJI

Ketua,

Sekretaris,

IWAN RACHMAD S, S.H.,M.H.

ROSITA INDRAYATI, S.H.,M.H.

NIP. 197004101998021001

NIP.197805312005012001

ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

1. **Dr. JAYUS, S.H.,M.Hum.** : (.....)
NIP: 195612061983031003

2. **NURUL LAILI F, S.H.,M.H.** : (.....)
NIP: 198707132014042001

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Diah Agustriana

NIM : 140710101024

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : **Kebutuhan Rumah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (*Backlog Perumahan*)** ; adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi maupun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapatkan saksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 17 Juli 2018

Yang menyatakan,

DIAH AGUSTRIANA
NIM : 140710101024

UCAPAN TERIMAKASIH

Syukur Alhamdulillah, segala puji syukur Penulis panjatkan kepada Allah S.W.T, Tuhan yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala Rahmat, Petunjuk, serta hidayah yang telah diberikan, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : **Kebutuhan Rumah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (*Backlog Perumahan*)**; Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum serta mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dan memberikan dukungan serta bantuan dalam penulisan skripsi ini, yaitu:

1. Bapak Dr. Jayus, S.H.,M.Hum., selaku dosen pembimbing utama skripsi;
2. Ibu Nurul Laili Fadhilah, S.H.,M.H., selaku dosen pembimbing anggota skripsi;
3. Bapak Iwan Rachmad S, S.H.,M.H., selaku Ketua Panitia Penguji skripsi;
4. Ibu Rosita Indrayati, S.H.,M.H., selaku Sekretaris Panitia Penguji skripsi;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufon, S.H.,M.H., selaku Dekan, Ibu Dr. Dyah Ochtorina, S.H.,M.Hum., Bapak Echwan Iriyanto, S.H.,M.H., serta Bapak Dr. Aries Harianto, S.H.,M.H, selaku Wakil Dekan I, Wakil Dekan II, dan Wakil Dekan III yang telah memberikan bimbingan dan motivasi kepada penulis selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Ibu Emi Zulaika, S.H.,M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik penulis yang telah memberikan ilmu, nasihat dan bimbingan kepada penulis;
7. Bapak dan Ibu dosen civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan;
8. Keluarga saya, Ayah Munadi, Ibu Supriyati, saudara-saudara kandung Iin Anasih dan Anissatur Ruhaini, keponakan yang lucu-lucu dan menggemaskan Affan, Zhafran, Imron, dan si cantik Wilda sebagai penghilang kejenuhan selama proses pembuatan skripsi ini dan sepupu dan keponakan yang juga

dalam masa studi Nuril, Fadal dan Ariel serta kerabat terdekat atas do'a, semangat, dan kasih sayang yang telah diberikan selama ini;

9. Sahabat-sahabat seperjuangan saya Fakultas Hukum, sahabat dan sahabati Rayon FH Unej, terimakasih telah berjuang sejak awal kuliah sampai akhir menyelesaikan skripsi ini;
10. Sahabat-sahabat terdekat, Feny Dhea sebagai teman berdiskusi, Nafilah teman sekamar sejak maba yang siap sedia mendengarkan apapun keluhannya, Anis Ismatun Nisa' sebagai role model dalam penyelesaian skripsi ini, teman asrama sejak pertamana kuliah Shofiyah yang agamis dan selalu lurus hidupnya, Nila yang logika berpikirnya dapat diandalkan, Ipe yang tidak pernah ambil pusing masalah kehidupan, dan tak lupa Ibu Pri sebagai penjaga kos yang telah menjadi sosok ibu ke-2 selama saya di Jember, terimakasih atas bimbingan, saran, dukungan, do'a, dan semangatnya. Semoga kita selalu diberikan kemudahan dan kelancaran dalam menjalani kehidupan ini;
11. Dan Daredevil : Imbro, Indri, Tutus, Hulfa, Mayang, Alviah, Eni, Ovin, Matus, Ciska, Ais, Riva dan Ayu as my Friendship Goal sedari zaman SMA sampai saat ini yang kekocakan mereka tidak pernah berubah seiring berjalannya waktu. Semoga persahabatan kita selalu menyenangkan seperti ini, latar belakang yang berbeda, cara berfikir yang berbeda, kesibukan masing-masing yang berbeda sampai karakter masing-masing yang sangat jauh berbeda namun tetap menyatukan kita karena bersama tak harus sama. Teman itu main bareng, bukan jaim bareng. Terima kasih selalu buat kalian.

Semoga senantiasa Allah SWT memberikan balasan pahala yang baik kepada kita semua. Penulis juga menerima segala kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya, penulis mengharapkan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan masyarakat umumnya.

Jember, 17 Juli 2018

Penulis

RINGKASAN

Latar belakang dari pengambilan judul skripsi ini yaitu bahwasanya rumah sebagai salah satu kebutuhan primer manusia setelah pangan dan sandang harus terpenuhi. Setelah terpenuhinya kebutuhan primer sebagai kebutuhan pokok manusia, baru manusia memenuhi kebutuhan sekunder dan kebutuhan tertier. Fungsi rumah selain sebagai pelindung dari segala cuaca dan gangguan alam juga makhluk hidup lainnya, rumah juga berfungsi sebagai pusat pendidikan keluarga, pusat persemaian budaya dan peningkatan kualitas generasi muda suatu bangsa. Pemenuhan terhadap kebutuhan rumah semakin sulit terpenuhi, seiring dengan pertumbuhan penduduk yang pesat mengakibatkan harga tanah semakin tinggi. Pertumbuhan penduduk yang terpusat di daerah perkotaan, rawan memunculkan daerah kumuh baik di bantaran rel kereta api, maupun bantaran sungai. Sedangkan pada Pasal 28 H ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan 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 1945 negara berkewajiban untuk memenuhi hak tersebut, diantaranya adalah hak mendapatkan tempat tinggal, negara mengatur tentang kebijakan mengenai perumahan dan kawasan permukiman.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang selanjutnya disingkat MBR adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah. Dalam Pasal 54 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyebutkan bahwa Pemerintah wajib memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR dan pada ayat (2) dalam undang-undang yang sama juga menyebutkan bahwa untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan.

Berdasarkan uraian yang telah penulis kemukakan di atas maka penulis tertarik untuk menulis dan menuangkannya ke dalam bentuk karya ilmiah untuk mengetahui seberapa jauh tanggung jawab negara terpenuhi terhadap pemenuhan kebutuhan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dengan judul **Politik Hukum Kebutuhan Rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Backlog Perumahan)**

Rumusan masalah dalam skripsi ini ada 2 (dua) hal yaitu *Pertama*, Bagaimana tanggung jawab negara dalam penyelesaian *backlog* perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). *Kedua*, Bagaimana implikasi penyelesaian *backlog* perumahan terhadap pemenuhan kebutuhan perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

Tujuan dari penelitian skripsi ini adalah diharapkan dengan adanya karya ilmiah dalam bentuk skripsi ini dapat menjadi wawasan dan sumber bacaan bagi masyarakat terutama masyarakat berpenghasilan rendah, mahasiswa, akademisi maupun pemerintah serta pihak-pihak lain yang berkepentingan terkait hal yang dibahas dalam skripsi ini.

Metode Penelitian yang di gunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu menggunakan penelitian hukum normative yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normative atau penelitian kepustakaan (disamping adanya penelitian hukum sosiologis atau empiris yang terutama meneliti data primer).

Tinjauan Pustaka merupakan dasar yang digunakan penulis untuk menjawab permasalahan. Tinjauan pustaka dalam penulisan skripsi ini meliputi: Rumah, Pembiayaan Perumahan di Indonesia, Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), *Backlog* Perumahan.

Pembahasan yang merupakan jawaban dari permasalahan terdiri dari dua subbab permasalahan. Pembahasan yang *Pertama*, tanggung jawab negara dalam mengatasi *backlog* perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yaitu dengan memberikan rumah bersubsidi khusus MBR melalui program FLPP (Fasilitas Liquiditas Pembiayaan Perumahan) yang mana harga jual rumah dari program tersebut jauh lebih murah dibanding harga rumah pada umumnya serta cicilan dan uang muka yang rendah dan tenor pinjaman yang lebih panjang yakni 20 tahun dengan suku bunga tetap. *Kedua*, untuk implikasi langsung terhadap masyarakat program ini tentunya memberi dampak yang sangat *significant* terhadap meningkatnya daya beli Masyarakat Berpenghasilan Rendah terhadap perumahan yang layak huni sehingga dapat mengurangi permukiman kumuh dan tak layak huni yang tersebar disetiap kota terlebih kota besar yang padat penduduk dengan tingkat kekumuhan permukiman yang tinggi.

Kesimpulan dari pembahasan dalam skripsi ini ialah bahwasanya negara telah bertanggung jawab terhadap pemenuhan kebutuhan rumah yang layak huni bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) sesuai dengan amanat dalam UUD 1945 serta implikasi dari tanggung jawab negara tersebut telah dapat dirasakan langsung oleh masyarakat yakni dengan meningkatnya daya beli Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) terhadap rumah layak huni dengan adanya subsidi di bidang perumahan melalui program FLPP (Fasilitas Liquiditas Pembiayaan Perumahan).

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM.....	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PERSYARATAN GELAR	v
HALAMAN PERSETUJUAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN.....	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI.....	viii
HALAMAN PERNYATAAN.....	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH	x
RINGKASAN	xii
DAFTAR ISI.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Manfaat Penelitian	6
1.5 Metode Penelitian	7
1.4.1 Tipe Penelitian	7
1.4.2 Pendekatan Masalah	8
1.4.3 Sumber Bahan Hukum	8
1.4.3.1 Bahan Hukum Primer	8
1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder	9
1.4.3.3 Bahan Non Hukum	9
1.6 Analisa Bahan Hukum	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Rumah.....	11
2.1.1 Pengertian Rumah	11
2.1.2 Kategori Rumah Layak Huni	11

2.1.3. Syarat Penyelenggaraan Rumah Layak Huni	12
2.2 Pembiayaan Perumahan di Indonesia	13
2.2.1 Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Pembiayaan Perumahan ...	13
2.2.2 Peranan Pembiayaan Perumahan	15
2.3 Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)	16
2.3.1 Pengertian Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)	16
2.3.2 Kategori Masyarakat Berpenghasilan Rendah	17
2.4 Backlog Perumahan	18
2.4.1 Pengertian Backlog Perumahan	18
2.4.2 Penyebab <i>Backlog</i> Perumahan	19
BAB III PEMBAHASAN	20
3.1. Tanggung Jawab Negara dalam Mengatasi Backlog Perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah	20
3.2. Implementasi Tanggung Jawab Negara dalam Mengatasi Backlog Perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah	42
BAB IV PENUTUP	61
4.1 Kesimpulan	61
4.2 Saran	62
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Rumah sebagai salah satu kebutuhan primer manusia setelah pangan dan sandang harus terpenuhi. Setelah terpenuhinya kebutuhan primer sebagai kebutuhan pokok manusia, baru manusia memenuhi kebutuhan sekunder dan kebutuhan tertier. Fungsi rumah selain sebagai pelindung dari segala cuaca dan gangguan alam juga makhluk hidup lainnya, rumah juga berfungsi sebagai pusat pendidikan keluarga, pusat persemaian budaya dan peningkatan kualitas generasi muda suatu bangsa. Pemenuhan terhadap kebutuhan rumah semakin sulit terpenuhi, seiring dengan pertumbuhan penduduk yang pesat mengakibatkan harga tanah semakin tinggi. Pertumbuhan penduduk yang terpusat di daerah perkotaan, rawan memunculkan daerah kumuh baik di bantaran rel kereta api, maupun bantaran sungai.

Salah satu upaya untuk mendorong terhadap pemenuhan kebutuhan terhadap rumah, diperlukan suatu penyediaan perumahan yang disediakan baik oleh pemerintah maupun swasta. Perumahan tersebut diklasifikasikan menurut tipe dari rumah dengan memperhatikan tingkat keterjangkauan daya beli oleh masyarakat Indonesia. Sesuai dengan asas penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada Pasal 2 huruf e dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Pasal 28 H ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan 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 1945 negara berkewajiban untuk memenuhi hak tersebut, diantaranya adalah hak mendapatkan tempat tinggal, negara mengatur tentang kebijakan mengenai perumahan dan kawasan permukiman.

Pembahasan kebutuhan rumah tidak akan lepas dari pembahasan *backlog*, secara umum *backlog* perumahan dapat diartikan sebagai kondisi kesenjangan antara jumlah rumah terbangun dengan jumlah rumah yang dibutuhkan rakyat. Dengan pengertian ini, *Backlog* Perumahan adalah kuantitas rumah yang belum/tidak tertangani. *Backlog* Perumahan dihitung berdasarkan konsep bahwa satu unit rumah per satu rumah tangga atau kepala keluarga. Dalam menentukan acuan jumlah *backlog* perumahan, terdapat perbedaan sudut pandang (*perspektif*) terhadap *backlog* atau kekurangan rumah antara perspektif Kementerian PUPR dengan perspektif Badan Pusat Statistik (BPS). Dalam perspektif Kementerian PUPR, *backlog* rumah itu terhadap rumah yang tidak layak huni, sedangkan perspektif BPS, *backlog* rumah itu atas rumah milik. Dalam perspektif BPS, orang (rumah tangga) tinggal di rumah yang layak huni, tapi sewa, tetap dianggap *backlog perumahan*. Sebaliknya menurut perspektif Kementerian PUPR, sepanjang sudah tinggal di hunian yang layak, maka tidak terhitung sebagai angka *backlog* perumahan. Dengan adanya perbedaan tersebut, kecenderungan angka *backlog* perumahan Kementerian PUPR lebih kecil dari *backlog* BPS.

Adanya perbedaan perspektif pengertian *backlog* perumahan, harus didudukan pada porsi yang sebenarnya. Hal ini sangat terkait dengan intervensi yang harus dilakukan pemerintah dalam usaha pengurangan *backlog* perumahan. *Backlog* pada Kementerian PUPR adalah mengurangi jumlah penduduk yang tinggal di rumah tidak layak huni, bukan mengurangi penduduk yang tinggal di rumah sewa, bukan pula meningkatkan penduduk agar punya rumah sendiri atau bukan program kepemilikan rumah. Intervensi pemerintah lebih terfokus pada usaha untuk meningkatkan penduduk agar tinggal di rumah yang layak huni.

Faktor-faktor yang mempengaruhi angka *backlog* perumahan adalah jumlah rumah tangga (RT) yang mencerminkan jumlah kebutuhan rumah oleh rakyat dan jumlah rumah yang dapat disediakan/dibangun. Jumlah rumah tangga setiap tahun

akan mengalami pertumbuhan, dengan data yang tersedia pertumbuhan rumah tangga dapat diproyeksikan untuk beberapa tahun ke depan.

Sedangkan jumlah rumah yang tersedia sangat dipengaruhi dengan kebijakan pemerintah dalam bidang pembangunan, yang sangat menentukan seberapa banyak rumah yang dapat dibangun baik oleh pemerintah maupun sektor swasta (pengembang). Apabila intervensi pemerintah melalui kebijakan bidang perumahan maupun langsung membangun rumah tidak dapat mengimbangi laju pertumbuhan rumah tangga, maka angka *backlog* perumahan semakin bertambah setiap tahunnya.

Pada prinsipnya tidak dapat dipungkiri bahwa meningkatnya angka *backlog* perumahan juga sangat dipengaruhi oleh bertambahnya populasi penduduk di suatu daerah setiap tahunnya yang mana jumlah kependudukan di setiap daerah tidaklah sama. Kawasan perkotaan yang berpenduduk lebih dari 1.5 juta jiwa dengan tingkat urbanisasi dan kekumuhan yang relatif tinggi, antara lain : Batam, Medan, Palembang, Jabodetabek, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Banjarmasin dan Makassar.¹

Banyaknya kebutuhan rumah di Indonesia, sebagaimana yang terjadi pada masyarakat dunia, terutama pada masyarakat perkotaan, dengan populasi penduduknya yang besar, sehingga memerlukan upaya pemerintah untuk menangani permasalahan perumahan di tengah berbagai kendala seperti keterbatasan lahan perumahan.² Tingginya kebutuhan terhadap rumah mengakibatkan semakin tingginya harga rumah. Harga rumah yang tinggi menjadikan susahnyanya mewujudkan impian memiliki rumah, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum adalah negara yang

¹ Palupi Satya Kusuma, *Identifikasi Kriteria Pemilihan Lahan Rusunami yang Menjadi Daya Tarik Konsumen*, Jakarta : FT UI, 2008. Hlm. 45.

² Koko Hernawan, *Jual Beli Perumahan dengan Klausul Eksonerasi*, Surabaya : Perpustakaan UPN Surabaya, 2011. Hlm.15.

mendasarkan segala sesuatu berdasarkan pada hukum. Pada Pasal 33 UUD Tahun 1945 menyiratkan makna bahwa Indonesia adalah negara *welfare state* atau negara kesejahteraan. *Welfare State* diartikan bahwa pelayanan berkaitan dengan kesejahteraan warga negara sepenuhnya disediakan oleh Pemerintah khususnya pendidikan, pelayanan kesehatan, jaminan hari tua (pensiun) dan kecelakaan kerja.³ Pada prinsipnya negara kesejahteraan adalah strategi pembangunan kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial (*social security*) secara terencana, melembaga dan berkesinambungan.⁴ Bahwa *welfare state* sebagai suatu tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warga negaranya, maka oleh sebab itulah di sektor perumahan dalam hal tersedianya kebutuhan terhadap rumah pemerintah memberikan subsidi terhadap masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).

Subsidi Kredit Kepemilikan Rumah (KPR) oleh pemerintah merupakan upaya untuk meningkatkan kepemilikan rumah terhadap masyarakat berpenghasilan rendah di tengah-tengah tingginya harga rumah. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Permukiman sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur sehingga diganti dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Salah satu hal khusus yang diatur dalam undang-undang ini adalah keberpihakan negara terhadap masyarakat berpenghasilan rendah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang selanjutnya disingkat MBR adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah. Dalam Pasal 54 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyebutkan bahwa Pemerintah wajib memenuhi

³ Eddy Kiswanto, *Negara Kesejahteraan (Welfare State) : Mengembalikan Peran Negara dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial di Indonesia*, Yogyakarta : Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada. Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik Volume 9 Nomor 2 (November 2005). Hlm. 95.

⁴ *Ibid.* Hlm. 98.

kebutuhan rumah bagi MBR dan pada ayat (2) dalam undang-undang yang sama juga menyebutkan bahwa untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan.

Berdasarkan uraian yang telah penulis kemukakan di atas maka penulis tertarik untuk menulis dan menuangkannya ke dalam bentuk karya ilmiah untuk mengetahui seberapa jauh tanggung jawab negara terpenuhi terhadap pemenuhan kebutuhan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dengan judul **Kebutuhan Rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (*Backlog Perumahan*)**

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana tanggung jawab negara dalam penyelesaian *backlog* perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) ?
2. Bagaimana implikasi penyelesaian *backlog* perumahan terhadap pemenuhan kebutuhan perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) ?

1.3 Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan penulisan karya ilmiah ini ialah :

1. Untuk memenuhi dan melengkapi tugas sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam Program Studi Ilmu Hukum di Universitas Jember.
2. Penulis sumbangkan pada Almamater tercinta dalam menambah perbendaharaan tulisan karya ilmiah.

3. Hasil karya ilmiah ini nantinya di harapkan agar dapat bermanfaat bagi penulis maupun pihak lain untuk dijadikan sebagai referensi umum mengenai *backlog* perumahan yang terdapat di hampir terjadi di berbagai daerah seluruh Indonesia.

Tujuan khusus yang hendak dicapai dalam penelitian ini ialah :

1. Untuk mengkaji dan menganalisa terkait tanggung jawab negara dalam penyelesaian *backlog* perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)
2. Untuk mengkaji dan menganalisa terkait implikasi penyelesaian *backlog* perumahan terhadap pemenuhan perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian dalam kajian permasalahan *Backlog* Perumahan pada skripsi ini ialah dapat dilihat dari segi praktis dan teoritis. Dalam segi teoritis manfaat yang dapat diambil ialah :

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikikiran atau memberikan bahan berupa referensi dalam Hukum Perumahan dan Pemukiman mengenai Kesenjangan antara Kebutuhan Rumah dengan Rumah yang Ada (*Backlog Perumahan*) bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) sehingga dapat dijadikan referensi dalam penelitian lain yang masih dalam lingkup yang sama di bidang peneltian peneliti penulis.
2. Selain itu penelitian dalam skripsi ini juga dapat menjadi sumber bahan hukum normatif mengenai permasalahan *Backlog* Perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)

Sedangkan manfaat secara praktis ialah sebagai berikut :

1. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi instansi terkait dalam menyelesaikan permasalahan *Backlog* Perumahan yang terjadi

hampir di seluruh daerah di Indonesia terlebih bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) sehingga dapat menjadi acuan dalam perbaikan undang-undang yang bersifat progresif dalam lingkup permasalahan di bidang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

2. Karya ilmiah ini juga diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi khalayak umum terutama bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) sebagai kelompok sasaran dalam program pemerintah yang dimaksud untuk menjadi akses informasi bagi mereka dalam mendapatkan subsidi perumahan sesuai dengan hak mereka sebagai Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

1.5 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.⁵

1.5.1 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. Penulisan ini menggunakan metode yang sistematis dan terarah dengan menggunakan undang-undang sebagai dasar hukum sekaligus pedoman untuk

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2005. Hlm. 35.

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.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan dan metode pendekatan masalah yang digunakan dalam skripsi ini adalah : Pendekatan undang-undang (*statute approach*), dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut-paut dengan hukum yang sedang ditangani, menelaah semua undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.⁶

1.5.3 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-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.⁷

1.5.3.1 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 digunakan dalam skripsi ini antara lain :

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman

⁶ *Ibid.* Hlm. 93.

⁷ *Ibid.* Hlm. 171.

2. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 21/PRT/M/2016 tentang Kemudahan dan / atau Bantuan Perolehan Rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.
3. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 26/PRT/M/2016 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 21/PRT/M/2016 tentang Kemudahan dan / atau Bantuan Perolehan Rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.
4. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 552/KPTS/M/2016 tentang Batasan Penghasilan Kelompok Sasaran KPR Bersubsidi, Batasan Harga Jual Rumah Sejahtera Tapak dan Satuan Rumah Sejahtera Susun, serta Besaran Subsidi Bantuan Uang Muka Perumahan.
5. Peraturan Bank Indonesia Nomor 17/10/PBI/2015 tentang Rasio *Loan To Value* Atau Rasio *Financing To Value* Untuk Kredit atau Pembiayaan Properti dan Uang Muka Untuk Kredit atau Pembiayaan Kendaraan Bermotor.

1.5.3.2 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.⁸ 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.

1.5.3.3 Bahan Non Hukum

⁸ *Ibid.* Hlm. 143.

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.⁹

1.6 Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan metode untuk memperoleh gambaran singkat mengenai permasalahan yang tidak didasarkan pada bilangan statistik melainkan pada analitis yang di uji dengan norma-norma dan kaidah hukum yang terkait dengan masalah yang dibahas.

Menurut Peter Marzuki, dalam melakukan penelitian hukum dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:¹⁰

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang dipecahkan;
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
- c. Melakukan telaah atas permasalahan yang akan dibahas yang diajukan berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan;
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi dalam menjawab permasalahan yang ada;
- e. Memberikakan perskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan;

Dari analisis bahan penelitian yang kemudian dibahas untuk mendapatkan pemahman 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 diharapkan dapat menjawab pertanyaan yang telah dirumuskan. Sehingga penulis dapat memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya dilakukan dan diterapkan.¹¹

⁹ Soerjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat, Jakarta : PT. Grafinda Persada, 2006. Hlm. 165.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *op.cit*, 2005. Hlm. 171.

¹¹ *Ibid*. Hlm. 206.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Rumah

2.1.1 Pengertian Rumah

a. Pengertian Rumah secara Umum

Rumah dalam pengertian umum adalah salah satu bangunan yang dijadikan tempat tinggal selama jangka waktu tertentu bagi penghuninya. Sedangkan dalam pengertian khusus, rumah mengacu pada konsep-konsep sosial-kemasyarakatan yang terjalin di dalam bangunan tempat tinggal, seperti keluarga hidup, makan, tidur, beraktivitas, dan lain-lain.

b. Pengertian Rumah Menurut WHO

World Health Organization (WHO) 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 dan individu sesuai dengan deklarasi WHO mengenai Kesehatan dan Lingkungan pada tahun 2001.

c. Pengertian Rumah dalam Undang-undang No. 1 Tahun 2011

Dalam peraturan perundang-undangan, definisi mengenai rumah dicantumkan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, pada Pasal 1 angka 7 yang mendefinisikan 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.

2.2. Kategori Rumah Layak Huni.

Hunian merupakan kebutuhan dasar manusia dan hak bagi semua orang untuk menempati hunian yang layak dan terjangkau (*Shelter for All*) sebagaimana dinyatakan dalam Agenda Habitat (Deklarasi Istanbul) yang telah juga disepakati Indonesia. Dalam Agenda 21 Rio de Janeiro Tahun 1992 (Konferensi Tingkat Tinggi/KTT Bumi 1992), mengartikan pembangunan permukiman secara berkelanjutan sebagai upaya yang berkelanjutan untuk memperbaiki kondisi

sosial, ekonomi dan kualitas lingkungan sebagai tempat hidup dan bekerja semua orang. Untuk itu perlu dipersiapkan tempat tinggal yang layak bagi semua, perlu diperbaiki cara mengelola lingkungan, mengatur penggunaan tanah untuk permukiman, meningkatkan sarana dan prasarana lingkungan permukiman, menjamin ketersediaan transportasi dan energi, dan juga perlu dikembangkan industri konstruksi yang mendukung pembangunan serta pemeliharaan permukiman.

Suatu rumah layak huni yang sehat menurut *Winslow* dan *American Public Health Association (APHA)* harus memiliki syarat, antara lain:

1. Memenuhi kebutuhan fisiologis antara lain pencahayaan, penghawaan (ventilasi), ruang gerak yang cukup, terhindar dari kebisingan/suara yang mengganggu.
2. Memenuhi kebutuhan psikologis antara lain cukup aman dan nyaman bagi masing-masing penghuni rumah, privasi yang cukup, komunikasi yang sehat antar anggota keluarga dan penghuni rumah, lingkungan tempat tinggal yang memiliki tingkat ekonomi yang relatif sama.
3. Memenuhi persyaratan pencegahan penularan penyakit antar penghuni rumah dengan penyediaan air bersih, pengelolaan tinja dan air limbah rumah tangga, bebas vektor penyakit dan tikus, kepadatan hunian yang berlebihan, cukup sinar matahari pagi, terlindungnya makanan dan minuman dari pencemaran.
4. Memenuhi persyaratan pencegahan terjadinya kecelakaan baik yang timbul karena keadaan luar maupun dalam rumah. Termasuk dalam persyaratan ini antara lain bangunan yang kokoh, terhindar dari bahaya kebakaran, tidak menyebabkan keracunan gas, terlindung dari kecelakaan lalu lintas, dan lain sebagainya

2.2.1. Syarat Penyelenggaraan Rumah Layak Huni.

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 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.

2.2. Pembiayaan Perumahan di Indonesia

2.2.1. Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Pembiayaan Perumahan

Secara umum, sistem pembiayaan perumahan melibatkan pihak penjual/pengembang rumah (*developer*) yang menyediakan pasokan rumah, pihak pembeli yang membutuhkan rumah, lembaga keuangan yang menyediakan pembiayaan dan Pemerintah selaku regulator dan pendukung. Pihak-pihak tersebut antara lain :

a. Pihak pengembang perumahan

Proses pembangunan perumahan akan dimulai oleh pengembang apabila berdasarkan hasil kajian diperoleh keyakinan akan adanya pembeli rumah potensial di suatu lokasi.¹² Setelah lahan dibebaskan dan tersedianya infrastruktur pemukiman di sekitar kawasan, pengembang akan segera mencari sumber pendanaan untuk melakukan konstruksi awal pembangunan perumahan.¹³ Beberapa pengembang baru akan membangun unit-unit rumah apabila calon pembeli telah melakukan pembayaran atau telah mendapatkan persetujuan pembiayaan dari lembaga keuangan.¹⁴ Sumber pendanaan pengembang dapat berasal antara lain dari pinjaman bank, pendanaan internal perusahaan pengembang, nasabah, dan pinjaman lembaga keuangan non bank.¹⁵

b. Pihak pembeli

Pembeli selaku pihak yang membutuhkan rumah seringkali menghadapi kendala finansial dan akses pembiayaan untuk mendapatkan rumah. Skema pendanaan untuk pembelian rumah umumnya bervariasi tergantung kemampuan pembeli dan kondisi pasar finansial suatu wilayah/negara.

c. Lembaga keuangan

Lembaga keuangan berfungsi menyediakan pembiayaan dalam bidang perumahan baik untuk pengembang maupun pembeli rumah. Lembaga keuangan dapat berbentuk bank yang memberikan pinjaman perumahan dengan sumber dana dari tabungan masyarakat, lembaga simpan pinjam khusus komunitas perumahan, bank khusus hipotek yang mendanai pinjaman perumahan dengan menerbitkan surat berharga pada para investor, dan *securitization* yang

¹² UN-HABITAT dan UN-ESCAP, *Quick Guides for Policy Makers: housing the poor in Asian cities. Low Income Housing: approaches to help the urban poor find adequate accomodation*, Kenya and Thailand : United Nations Human Sttlements Programme dan United Nations Economic and Social Comission for Asia and The Pasific, 2008. Hlm.22.

¹³ *Ibid.* Hlm. 22.

¹⁴ *Ibid.* Hlm. 22.

¹⁵ Bank Indonesia, *Harga Properti Residensial Triwulan I-2015*. Jakarta: Bank Indonesia, 2015. Hlm. 6. www.bi.go.id. Diakses pada 15 Maret 2018.

mengumpulkan modal dari investor melalui penerbitan *mortgage-backed securities* (pasar sekunder hipotek).¹⁶

d. Pemerintah

Selain sebagai regulator dalam penyediaan dan pembiayaan perumahan, Pemerintah berperan sebagai salah satu aktor dalam pembiayaan perumahan. Prasyarat utama dalam menciptakan sistem pembiayaan perumahan yang efektif adalah pencapaian kondisi makroekonomi yang relatif stabil, penyediaan dasar hukum dan peraturan yang memadai untuk pinjaman beragunan, terdorongnya kompetisi lembaga keuangan perumahan dan tersedianya kerangka manajemen risiko yang memadai. Prasyarat ini tidak bisa dilepaskan dari tanggung jawab Pemerintah.

Peran utama Pemerintah dalam pengembangan sistem pembiayaan perumahan yang efektif adalah menyediakan infrastruktur pinjaman dan menghilangkan hambatan-hambatan dalam pemberian pinjaman. Peran Pemerintah selanjutnya adalah membantu rumah tangga dengan pendapatan rendah untuk memperoleh rumah layak huni, yang dapat dilakukan dengan cara pemberian side-demand subsidies seperti bantuan perumahan dan subsidi tingkat bunga

2.2.2. Peranan Pembiayaan Perumahan

Rumah adalah salah satu kebutuhan paling penting dalam kehidupan manusia khususnya dalam rumah tangga, dengan kata lain rumah akan menentukan kualitas hidup seseorang. Bagi MBR, program subsidi pemerintah dalam penyediaan pembiayaan pemilikan rumah tinggal sangat diharapkan. Pembiayaan merupakan dana atau tagihan yang dipersamakan, oleh karena itu berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antar Bank (kreditur) dan pihak lain (debitur) yang mewajibkan pihak yang dibiayai untuk mengembalikan uang atau tagihan setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan atau bunga sesuai perjanjian yang disepakati. Pembiayaan perumahan berkaitan dengan upaya warga negara

¹⁶ *Ibid.* Hlm. 6

dalam membangun atau memiliki rumah.¹⁷ Hal ini dilakukan dengan cara menyebar/membagi biaya pembelian/pembangunan rumah yang cukup besar ke dalam periode waktu yang lebih panjang sehingga pembeli rumah dapat menyesuaikan beban yang ditanggung dengan kemampuan keuangannya.¹⁸

Pada dasarnya banyak masyarakat yang ingin memiliki rumah namun tidak memiliki kemampuan melakukan pembayaran secara tunai. Untuk itu mekanisme pembelian atau kepemilikan rumah melakukan pembayaran secara mengangsur atau lebih dikenal melalui kredit dengan jangka waktu tertentu. Melalui pembayaran secara kredit atau cicilan lebih terjangkau oleh masyarakat. Produk bank tersebut lebih dikenal dengan KPR, yang merupakan pembiayaan bagi masyarakat umum yang ingin memiliki rumah.

Hal ini senada dengan definisi pembiayaan berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yaitu penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak yang dibiayai untuk mengembalikan uang atau tagihan tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan atau bagi hasil.

2.3. Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)

2.3.1. Pengertian Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)

Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang selanjutnya disingkat MBR adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah dan pada Pasal 126 UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah memberikan kemudahan dan atau bantuan pembiayaan untuk pembangunan dan perolehan rumah umum dan rumah swadaya bagi MBR.

¹⁷ Budi Prayitno dan kawan-kawan, *Kesejahteraan Rakyat atas Papan: Akselerasi Pemenuhan Kebutuhan Papan bagi Peningkatan Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, 2012. Hlm. 76.

¹⁸ *Ibid.* Hlm. 54.

Terdapat 3 (tiga) segmen MBR berdasarkan kemampuan mengakses kepemilikan rumah, yaitu:

1. MBR yang telah memiliki tanah atau rumah namun tidak mampu membangun/memperbaiki rumahnya;
2. MBR yang mampu membeli rumah namun kemampuan untuk mengangsur KPR masih rendah; dan
3. MBR yang sama sekali tidak mampu membeli rumah.

Intervensi pemerintah untuk masing-masing segmen tentunya berbeda. Bagi MBR yang sama sekali tidak mampu membeli rumah, pemerintah dapat menyediakan Rumah Susun Sederhana Sewa (*Rusunawa*) dan pembangunan Rumah Swadaya bagi MBR yang telah memiliki tanah atau rumah. Bagi MBR yang mampu membeli rumah namun kemampuan untuk mengangsur KPR tergolong rendah, pemerintah memberikan subsidi dalam bentuk Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP).

2.3.2. Kategori Masyarakat Berpenghasilan Rendah berdasarkan Jumlah Penghasilan.

Undang-undang tidak menjelaskan secara jelas nominal pendapatan bulanan yang masuk ke dalam kategori Masyarakat Berpenghasilan Rendah dikarenakan dalam menentukan golongan masyarakat berpenghasilan rendah tidaklah mudah sebab ketidakpastian pendapatan sehari-hari golongan masyarakat tersebut. Hal tersebut terjadi karena merupakan dampak atau akibat dari lemahnya tingkat perekonomian mereka. Maka dari itulah untuk mempermudah mendapatkan bantuan rumah bersubsidi dari pemerintah maka Kementerian Perumahan Rakyat dan Pekerjaan Umum (PUPR) menetapkan jumlah nominal penghasilan bulanan Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang berhak untuk mendapatkan subsidi perumahan, yaitu tertera dalam Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 552/KPTS/M/2016 tentang batasan penghasilan kelompok sasaran KPR bersubsidi, batasan harga jual rumah sejahtera tapak dan satuan rumah sejahtera susun, serta besaran subsidi bantuan uang muka perumahan.

Dalam Undang-undang tersebut sudah tertera batasan jumlah penghasilan dengan jelas yang mana untuk memperoleh subsidi untuk KPR rumah tapak batasan maksimal pemohon ialah Rp. 4.000.000 sedangkan untuk mendapat subsidi KPR rumah susun pendapatan maksimal adalah Rp. 7.000.000. Nominal jumlah maksimal pendapatan bulanan pemohon antara KPR rumah tapak dengan KPR rumah susun berbeda dikarenakan oleh berbagai macam faktor diantaranya ialah faktor teritorial atau wilayah yaitu untuk wilayah padat penduduk di kota-kota metropolitan ketersediaan tanah sangat minim oleh karena itulah subsidi KPR yang diberikan berupa KPR rumah susun. Adapun jumlah nominal maksimal pendapatan bulanan yang di tentukan juga lebih tinggi dari pada maksimal pendapatan untuk KPR rumah tapak dipengaruhi oleh besaran Upah Minimum Regional (UMR) serta Upah Minimum Karyawan (UMK) setiap wilayah yang berbeda yang pada umumnya UMR dan UMK untuk kota-kota besar dan daerah metropolitan lebih tinggi dari pada daerah lain.

2.4. Backlog Perumahan

2.4.1. Pengertian Backlog Perumahan

Definisi sederhana *backlog* perumahan adalah gap antara kebutuhan rumah dengan jumlah rumah yang ada. Pokok permasalahan *backlog* perumahan bukan hanya pada kuantitas jumlah rumah yang terbangun, namun lebih kepada jumlah kebutuhan rumah yang layak terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), angka *backlog* mencapai 13,6 juta unit di seluruh Indonesia. Terdapat perbedaan data jumlah *backlog* menurut BPS dan Kementerian PUPR. Dalam perspektif Kementerian PUPR, *backlog* rumah itu terhadap rumah yang tidak layak huni, sedangkan perspektif BPS, *backlog* rumah itu atas rumah milik. Dalam perspektif BPS, orang (rumah tangga) tinggal di rumah yang layak huni, tapi sewa, tetap dianggap *backlog* perumahan. Sebaliknya menurut perspektif Kementerian PUPR, sepanjang sudah tinggal di hunian yang layak, maka tidak terhitung sebagai angka *backlog* perumahan.

Dengan adanya perbedaan tersebut, kecenderungan angka *backlog* perumahan Kementerian PUPR lebih kecil dari *backlog* BPS. BPS mengabaikan proses bermukim dari MBR (*Housing Career*), yaitu perpindahan MBR mencari

ataupun mengembangkan rumahnya, dimana perpindahannya tersebut mengarah kepada kualitas rumah yang lebih baik mengikuti kondisi ekonomi mereka yang semakin lama semakin membaik.

Terdapat 3 (tiga) tahapan dalam perpindahan yang umumnya terjadi pada MBR, yakni: *parental housing–temporary housing–permanent housing*. Siklus *housing Career* diawali dengan tinggal bersama orang tua, kemudian menyewa/kontrak (terjadi pada masa sekolah/kuliah sampai menikah), hingga akhirnya dapat membeli rumah sendiri.

2.4.2. Penyebab Backlog Perumahan

Faktor-faktor yang mempengaruhi angka *backlog* perumahan adalah jumlah rumah tangga (RT) yang mencerminkan jumlah kebutuhan rumah oleh rakyat dan jumlah rumah yang dapat disediakan/dibangun. Jumlah rumah tangga setiap tahun akan mengalami pertumbuhan, dengan data yang tersedia pertumbuhan rumah tangga dapat diproyeksikan untuk beberapa tahun ke depan. Sedangkan jumlah rumah yang tersedia sangat dipengaruhi dengan kebijakan pemerintah dalam bidang pembangunan, yang sangat menentukan seberapa banyak rumah yang dapat dibangun baik oleh pemerintah maupun sektor swasta (pengembang). Apabila intervensi pemerintah melalui kebijakan bidang perumahan maupun langsung membangun rumah tidak dapat mengimbangi laju pertumbuhan rumah tangga, maka angka *backlog* perumahan semakin bertambah setiap tahunnya.

Kondisi lain yang juga mengakibatkan bertambahnya angka *backlog* perumahan ialah meskipun kebutuhan akan perumahan cukup tinggi banyaknya masyarakat yang tidak mampu menjangkau pasar finansial formal adalah faktor utamanya dikarenakan rendahnya tingkat penghasilan atau tidak adanya akses atas kredit/pembiayaan perumahan. Sebagai contoh, hanya ada sekitar 15% masyarakat Indonesia yang memiliki besaran penghasilan yang diterima pasar formal pinjaman perumahan.¹⁹

¹⁹ http://www.researchgate.net/publication/272357548_BAB_3_KEBIJAKAN_DAN_PR_AKTEK_PEMBANGUNAN_PERUMAHAN_SEJUMLAH_NEGARA_DI_ASIA--PASIFIK
diakses pada 2 Maret 2018

BAB IV

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

1. Minimnya daya beli masyarakat terhadap perumahan terutama Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dan tingginya tingkat inflasi per tahun yang semakin menghilangkan akses bagi MBR untuk memiliki rumah membuat pemerintah melahirkan kebijakan program KPR FLPP sebagai suatu bentuk tanggung jawab negara dalam mengatasi *Backlog* perumahan bagi MBR. Program FLPP adalah dukungan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan kepada MBR dalam rangka pembiayaan rumah pertama yang pengelolaannya dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum Perumahan Rakyat (Kementerian PUPR). Program FLPP ini menawarkan pinjaman dengan bunga yang ditetapkan satu digit sepanjang masa pinjaman (*fixed rate*). Tujuan dari pemanfaatan dana FLPP yang berasal dari Pos Pembiayaan APBN adalah untuk menciptakan pembiayaan perumahan lebih murah, sehingga terjangkau oleh MBR yang diwujudkan dengan pembiayaan perumahan dengan suku bunga/margin yang lebih murah bila dibandingkan dengan suku bunga pasar yakni hanya 5% per tahun, uang muka sebesar 5% dari harga jual perumahan dan cicilan KPR yang sangat rendah dengan tenor pinjaman yang lebih panjang tentu dapat memudahkan MBR dalam memiliki rumah yang layak huni melalui perumahan bersubsidi yang berasal dari program FLPP.
2. Manfaat diberlakukannya program FLPP sebagai tanggung jawab negara dalam mengatasi *Backlog* perumahan pada MBR ialah sebagai berikut :
 1. Merupakan suatu program perumahan bersubsidi yang tepat sasaran.
 2. Keterjangkauan masyarakat dalam penyediaan rumah.
 3. Kemudahan akses KPR bagi MBR (Masyarakat Berpenghasilan Rendah).
 4. Meningkatkan daya beli Masyarakat Berpenghasilan Rendah terhadap Perumahan yang layak huni.

4.2 Saran

1. Pemerintah

- a. Pemasangan fasilitas listrik yang ada pada perumahan bersubsidi hendaknya memiliki voltase yang tidak terlalu rendah namun tidak terlalu tinggi yakni menyesuaikan dengan pendapatan MBR sehingga tagihan listrik yang harus dibayar tidak membebani pemilik rumah yang berpenghasilan sangat minim.
- b. Pemerintah hendaknya membentuk tim khusus untuk mengawasi berjalannya pembangunan perumahan tersebut agar sesuai aturan dan tepat sasaran serta dapat memenuhi kriteria-kriteria perumahan layak huni yang ditetapkan pemerintah dalam Undang-undang Perumahan dan Permukiman.

2. Pengembang

- a. Tidak mengambil banyak keuntungan dalam pembangunannya karena program ini bukan merupakan pembangunan perumahan konvensional yang dapat menghasilkan banyak keuntungan.
- b. Menggunakan konsep pembangunan rumah modern yang lebih efektif seperti konsep RISHA (Rumah Instan Sederhana Sehat) yang menggunakan beton bertulang besi yang juga tahan terhadap gempa berkekuatan 8 SR dan pemasangannya tidak dibutuhkan terlalu banyak tukang sehingga dapat menghemat anggaran dalam pembangunannya demi terwujudnya rumah murah yang berkualitas bagi MBR.

3. Bank

- a. Bank sebagai penyalur dana pembangunan perumahan bersubsidi yang dalam hal ini sebagai partner pemerintah hendaknya turut membantu Pemerintah dalam pelaksanaannya dengan memberikan kemudahan akses terhadap cicilan KPR bagi MBR.
- b. Bank dapat memberikan kepastian hukum dengan adanya aturan yang jelas bahwa untuk kredit perumahan bersubsidi tidak akan mengalami kenaikan suku bunga selama jangka waktu tenor yang telah ditentukan oleh pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Budihardjo, Eko, 1994, *Percikan Masalah Arsitektur, Perumahan Perkotaan*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press.

Inosentius Samsul. 2004. *Perlindungan Konsumen (Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak)*. FH Universitas Indonesia.

Muhammad. 2005. *Manajemen pembiayaan bank syari'ah*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN. Hlm. 76.

Prayitno, Budi dan Fenat, Alfredo Sani dan Paramita, Mahditia. 2012. *Kesejahteraan Rakyat atas Papan : Akselerasi Pemenuhanan Kebutuhan Papan Bagi Peningkatan Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta (ID): Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.

Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group

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

UN-HABITAT dan UN-ESCAP, 2008, *Quick Guides for Policy Makers: housing the poor in Asian cities. Low Income Housing: approaches to help the urban poor find adequate accomodation*, Kenya and Thailand : United Nations Human Sttlements Programme dan United Nations Economic and Social Comission for Asia and The Pasific.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 20/PRT/M/2014 tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 21/PRT/M/2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 20/PRT/M/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 20/PRT/M/2014 tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Perolehan Rumah Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah

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

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 26/PRT/M/2016 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 21/PRT/M/2016 tentang Kemudahan dan / atau Bantuan Perolehan Rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 552/KPTS/M/2016 tentang Batasan Penghasilan Kelompok Sasaran KPR Bersubsidi, Batasan Harga Jual Rumah Sejahtera Tapak dan Satuan Rumah Sejahtera Susun, serta Besaran Subsidi Bantuan Uang Muka Perumahan.

C. Jurnal-jurnal

Dewi Restu Mangeswuri, 2016, Kebijakan Pembiayaan Perumahan Melalui Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (Flpp), Jakarta : Pusat Penelitian Badan Keahlian Dewan Setjen DPR RI , Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik Gedung Nusantara.

Eddy Kiswanto, 2005, *Negara Kesejahteraan (Welfare State) : Mengembalikan Peran Negara dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial di Indonesia*, Yogyakarta : Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada. Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik Volume 9 Nomor 2.

Koko Hernawan. 2011. *Jual beli perumahan dengan dengan klausul eksonerasi*, Perpustakaan UPN Surabaya. Eprints.upn.jatim.ac.id

Lisnawati. 2015. Kebijakan Anggaran dan Skema Pembiayaan dalam Mengatasi *Backlog* Perumahan. *Info Singkat Ekonomi dan Kebijakan Publik Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi*. No. ISSN 2088-2351. Vol. VII, No. 14/II/P3DI/Juli/2015.

Palupi Satya Kusuma, 2008, *Identifikasi Kriteria Pemilihan Lahan Rusunami yang Menjadi Daya Tarik Konsumen*, Jakarta : FT UI, 2008.

Rosa, Yulinda. 2013. *Rumusan Metode Perhitungan Backlog Rumah*. Jurnal Permukiman Vol. 8 No.2. Bandung : Puslitbang Permukiman, Balitbang Kementerian PU.

Sari, Putri Puspita 2013. “Perbandingan Kredit Kepemilikan Rumah pada Bank Konvensional dengan Pembiayaan Kepemilikan Rumah pada Bank Syariah” dalam *Jurnal Akuntansi Unesa Vol. 1 No. 2 tahun 2013*. Surabaya: Universitas Negeri Surabaya.

D. Internet

Bank Indonesia, 2015. *Laporan Survei Harga Properti Residensial Triwulan I tahun 2015*. Jakarta: Bank Indonesia. www.bi.go.id. Diakses 20 Maret 2018.

Bank Indonesia., 2015. *Harga Properti Residensial Triwulan I tahun 2015*. Jakarta: Bank Indonesia. www.bi.go.id. Diakses 20 Maret 2018.

Badan Layanan Umum Pusat Pembiayaan Perumahan, 2014. *Kredit Kepemilikan Rumah dengan Dukungan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (KPR-FLPP)* dalam bahan materi paparan KPR FLPP www.perumnas.co.id. tanggal 26 Maret 2014.

Kementerian PUPR. (2015). Pembiayaan perumahan tahun 2016 akan jauh lebih bagus. Diperoleh tanggal 10 Juni 2018, dari <http://www.pu.go.id/berita/10357/Pembiayaan-Perumahan-Tahun-2016-Akan-Jauh-Lebih-Bagus>.

BTN. (2015). BTN terdepan GCG Rumahkoe Laporan Tahunan BTN 2014. Diperoleh tanggal 1 Juni 2018, dari <http://www.btn.co.id/ BTN/files/76/76881512-0d7e-42bf8ae5-4c8cc79c5019.pdf>.

<http://lib.ui.ac.id> diakses pada tanggal 20 Juni 2018 pada pukul 22.00 WIB

<http://repository.usu.ac.id> diakses pada tanggal 10 Juni 2018 pada pukul 15.47 WIB

<https://www.scribd.com/document/344565984/download-materi-kpr-flpp-pdf-20045-pdf> diakses pada 20 Mei 2018 Pukul 23.24 WIB.

www.perumahan.pu.go.id. Diakses pada 20 Mei 2018 Pukul 23.24 WIB.