

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH  
DAERAH DALAM PENYEDIAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN  
PERUMAHAN MASYARAKAT BERPENGHASILAN RENDAH**  
(Undang-undang Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan  
Permukiman)

Sulaiman, S.H.,M.H

Dosen Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan,  
UBT. Jl. Patai Amal, Kota Tarakan. Kalimantan Utara 77115. Indonesia.

E-mai : [Sulaiman.hukum@gmail.com](mailto:Sulaiman.hukum@gmail.com)

No.Hp. 081254295229

Abstrak

*Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah wajib memenuhi kebutuhan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dengan menyediakan tanah dan memberikan kemudahan dalam pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan. Tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah atas ketersediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman diatur di dalam pasal 105 dan pasal 106. Dalam hal ini Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman disahkan untuk menggantikan peraturan sebelumnya yaitu Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman yang sudah dianggap tidak sesuai dengan perkembangan saat ini.*

*Namun dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 ini justru menimbulkan permasalahan baru. Permasalahannya adalah terkait pada Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Penyediaan Tanah Bagi Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam memperoleh perumahan.*

*Tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam penyediaan tanah bagi pembangunan perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) berdasarkan Undang-undang Nomor 01 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.*

**Kata Kunci: Tanggung Jawab, Pemerintah, Penyediaan Tanah, Perumahan dan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).**

## A. Latar Belakang

Perumahan dan permukiman merupakan kebutuhan dasar manusia, berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian yang digunakan manusia untuk melindungi diri dari cuaca serta gangguan lain. Hal ini menunjukkan fungsi utama dan fungsi dasar perumahan dan permukiman sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan manusia. Fungsi lain dari rumah tinggal adalah tempat untuk mengembangkan kehidupan individu serta kehidupan berkeluarga. Perumahan dan permukiman tidak boleh dilihat hanya sebagai bentuk pemenuhan bagi kebutuhan hidup yang timbul tanpa proses, akan tetapi harus dilihat sebagai proses bermukim, dalam menciptakan ruang kehidupan untuk bermasyarakat. Dengan demikian, rumah dan permukiman mempunyai peranan yang sangat strategis, diantaranya untuk mewujudkan pembangunan nasional yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.

Berdasarkan pada titik pandang demikian, maka eksistensi sebuah rumah tinggal yang berdiri di atas bidang tanah sangat terlihat. Status sebuah rumah tinggal perlu mendapatkan perlindungan hukum yang kuat, yang pada hakekatnya adalah perlindungan hukum atas bidang tanah dimana sebuah rumah tinggal berdiri. Perlindungan hukum bagi bidang-bidang tanah untuk rumah tinggal tersebut selanjutnya akan dapat memberikan ketenangan bagi penghuninya, terutama bagi masyarakat dengan tingkat ekonomi lemah. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 Ayat (2) telah memberikan jaminan bagi setiap warga Negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Untuk mencapai penghidupan yang layak inilah hak ekonomi setiap warga Negara harus diperhatikan, dihormati dan dilindungi.<sup>1</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1) juga menyebutkan, bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

---

<sup>1</sup>Jw.Muliawan, 2009, *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal (Sebuah Kajian Normatif Untuk Keadilan Bagi Masyarakat)*, Cerdas Pustaka, Jakarta, halaman 1-3

(2) Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Tempat tinggal mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif sehingga terpenuhinya kebutuhan tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.

Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan.

Negara juga bertanggung jawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman serta keswadayaan masyarakat. Penyediaan dan kemudahan perolehan rumah tersebut merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang bertumpu pada masyarakat memberikan hak dan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk ikut berperan. Sejalan dengan peran masyarakat di dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, Pemerintah dan Pemerintah Daerah mempunyai tanggung jawab untuk menjadi *fasilitator*, memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat, serta melakukan penelitian dan pengembangan

yang meliputi berbagai aspek yang terkait antara lain: tata ruang, pertanahan, prasarana lingkungan, industri bahan dan komponen, jasa konstruksi dan rancang bangun, pembiayaan, kelembagaan, sumber daya manusia, kearifan lokal, serta peraturan perundang-undangan yang mendukung.

Kebijakan umum pembangunan perumahan diarahkan untuk:

1. memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat dan aman yang didukung prasarana, sarana, dan utilitas umum secara berkelanjutan serta yang mampu mencerminkan kehidupan masyarakat yang berkepribadian Indonesia;
2. ketersediaan dana murah jangka panjang yang berkelanjutan untuk pemenuhan kebutuhan rumah, perumahan, permukiman, serta lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan;
3. mewujudkan perumahan yang serasi dan seimbang sesuai dengan tata ruang serta tata guna tanah yang berdaya guna dan berhasil guna;
4. memberikan hak pakai dengan tidak mengorbankan kedaulatan negara; dan
5. mendorong iklim investasi asing.

Dengan berlakunya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Dalam Undang-undang ini menciptakan dasar hukum yang tegas berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan dengan berdasarkan asas kesejahteraan, keadilan dan pemerataan, kenasionalan, keefisienan dan kemanfaatan, keterjangkauan dan kemudahan, kemandirian dan kebersamaan, kemitraan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, kesehatan, kelestarian dan berkelanjutan, keselamatan, kenyamanan, dan kemudahan, serta keamanan, ketertiban, dan keteraturan. Pengaturan dalam undang-undang ini juga menunjukkan keberpihakan negara dalam memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi MBR serta partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran

penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di lingkungan hunian perkotaan maupun lingkungan hunian perdesaan, dan menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

Penyelenggaraan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat, yang meliputi perencanaan perumahan, pembangunan perumahan, pemanfaatan perumahan dan pengendalian perumahan. Salah satu hal khusus yang diatur dalam undang-undang ini adalah keberpihakan negara terhadap Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Dalam kaitan ini, Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah wajib memenuhi kebutuhan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dengan menyediakan tanah dan memberikan kemudahan dalam pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan. Kemudahan pembangunan dan perolehan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), dengan memberikan kemudahan, berupa pembiayaan, pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum, keringanan biaya perizinan, bantuan stimulan, dan insentif fiskal.<sup>2</sup>

Tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah atas ketersediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan pemukiman diatur di dalam Pasal 105 dan Pasal 106 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7)

---

<sup>2</sup>Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Permukiman

Pada Pasal 105 ayat (1) merupakan tanggung jawab yang wajib dilakukan oleh Pemerintah, khususnya dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah yaitu Bupati/Walikota pada tingkat kabupaten/kota, yang kemudian diatur didalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam Pasal 7 ayat (2)<sup>3</sup>, Diantaranya berkaitan dengan penataan ruang, perencanaan pembangunan, perumahan dan pertanahan ini merupakan wewenang Pemerintah yang diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan tersebut untuk menunjang agar Pemerintah Daerah dapat menyelenggarakan dan bertanggung jawab penuh terhadap penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Menurut Hari Ganie, Ketua Bidang Perkotaan dan Permukiman Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia (IAPI) "Dalam UU Perumahan dan Kawasan Permukiman itu didasarkan kepada tanggung jawabnya Pemerintah Daerah, tapi kalau Pemerintah Daerahnya tidak memiliki komitmen membangun permukiman dan penataan ruang, maka kawasan permukiman terutama untuk masyarakat berpenghasilan rendah tidak akan terwujud," kepada wartawan di Jakarta, Kamis.<sup>4</sup>

Menurut Zulfi Syarif Koto, pengamat dari *Housing and Urban Development* (HUD) dalam bukunya berjudul Politik Pembangunan Rakyat di Era Reformasi menyebutkan, Pemerintah terutama Pemda wajib memberikan perhatian penuh terhadap penyediaan tanah, yang diperlukan bagi penyelenggaraan pembangunan perumahan khususnya Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

Zulfi menyebutkan, ke depan agar muncul terobosan pemikiran yang tetap mengacu perundangan dan berdasar tata ruang (RTRW) yang sah, membentuk

---

<sup>3</sup>Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota.

<sup>4</sup> <http://www.reidkijakarta.com/rei/web/?mod=news&do=detail&cat=1&id=447>, diakses hari Selasa, tanggal 2 Maret 2016, Pukul 20.00 Wita.

regulasi yang mempermudah MBR ke bawah dalam memperoleh atau menjangkau rumah layak.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti ingin mengkaji tentang dua persoalan berikut, *Pertama*: Bagaimana tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam penyediaan tanah bagi pembangunan perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) berdasarkan Undang-undang Nomor 01 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dan *Kedua* Bagaimana Hak dan Kewajiban Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam memperoleh perumahan.

## **B. Metode Penelitian**

Dalam Penelitian ini digunakan penelitian normatif, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap asas-asas hukum, kaedah-kaedah hukum dalam arti : Nilai (norma), Peraturan hukum konkrit dan sistem Hukum<sup>5</sup> atau penelitian hukum kepustakaan. Yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>6</sup> Menurut Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup :

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal
- d. Perbandingan hukum
- e. Sejarah hukum<sup>7</sup>

Oleh karena itu, penataan terhadap asas-asas hukum, kaedah-kaedah hukum dalam arti: nilai (norma), peraturan hukum konkrit dan sistem hukum Penelitian ini menggunakan pendekatan perundangundangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan sejarah (*historical*

---

<sup>5</sup> Sudikno.Mertokusumo, 2004.*Penemuan Hukum*, Yogyakarta : Liberty, Halaman.29

<sup>6</sup> Soerjono Soekantodan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Halaman 12

<sup>7</sup>*Ibid.* Halaman 14

*approach*).<sup>8</sup> Seluruh bahan hukum yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, selanjutnya dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan membangun argumen berdasarkan pada logika berfikir deduktif. Adapun peneliti akan menyajikan dan menguraikan serta menghubungkan seluruh bahan hukum, yang relevan yang telah diperoleh dari penelitian kepustakaan secara sistematis, komprehensif dan akurat. metode deskriptif kualitatif yang digunakan di dalam penelitian ini maka

Pada penelitian ini hanya mencakup penelitian terhadap asas-asas, sistematika, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal dan sejarah hukum terhadap konsep penyediaan tanah dan tanggung jawab pemerintah serta konsistensinya dalam peraturan perumahan dan permukiman di Indonesia.

Sifat penelitian hukum yang digunakan peneliti adalah penelitian hukum deskriptif adalah penelitian hukum bersifat pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (*deskripsi*) lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku ditempat tertentu dan pada saat tertentu, atau mengenai gejala yuridis yang ada, atau peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.<sup>9</sup>

## **C. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Penyediaan Tanah Bagi Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.**

Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mempunyai tempat tinggal atau rumah yang layak dan terjangkau di dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat

---

<sup>8</sup>Johnny. Ibrahim, 2005, *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*, Malang: Bayu Media, Halaman. 302.

<sup>9</sup> Abdul Kadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Halaman 50

yang berpenghasilan rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan.

Negara juga bertanggung jawab menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman serta keswadayaan masyarakat. Penyediaan dan kemudahan perolehan rumah tersebut merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Ketentuan mengenai Perumahan dan Permukiman selama ini diatur dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Permukiman, sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur sehingga perlu diganti.

Sejalan dengan amanah yang dituangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah telah menetapkan berlakunya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7). Kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di lingkungan hunian perkotaan maupun lingkungan hunian perdesaan, dan menjamin terwujudnya

rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

Penyelenggaraan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat, yang meliputi perencanaan perumahan, pembangunan perumahan, pemanfaatan perumahan dan pengendalian perumahan. Salah satu hal khusus yang diatur dalam undang-undang ini adalah keberpihakan negara terhadap Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Dalam kaitan ini, Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah wajib memenuhi kebutuhan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dengan menyediakan tanah dan memberikan kemudahan dalam pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan. Kemudahan pembangunan dan perolehan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), dengan memberikan kemudahan, berupa pembiayaan, pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum, keringanan biaya perizinan, bantuan stimulan, dan insentif fiskal.<sup>10</sup>

Dengan perkembangan perumahan yang cukup pesat maka diperlukan sebuah peraturan perundangan yang mampu mengatur sistem pembangunan perumahan dan kawasan permukiman secara baik dan menyesuaikan dengan berkembangnya jaman. Oleh karena itu pemerintah dalam hal ini menerbitkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, seperti pada Pasal 105 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab atas ketersediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman. Ayat (2) Ketersediaan tanah sebagaimana

---

<sup>10</sup>Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Permukiman

dimaksud pada ayat (1) termasuk penetapannya di dalam rencana tata ruang wilayah merupakan tanggung jawab pemerintahan daerah.

Dalam Pasal 106 menyebutkan bahwa Penyediaan tanah untuk pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman dapat dilakukan melalui:

- a. pemberian hak atas tanah terhadap tanah yang langsung dikuasai negara;
- b. konsolidasi tanah oleh pemilik tanah;
- c. peralihan atau pelepasan hak atas tanah oleh pemilik tanah;
- d. pemanfaatan dan pemindah tanganan tanah barang milik negara atau milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar; dan/atau
- f. pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tanah yang langsung dikuasai oleh Negara yang digunakan untuk pembangunan rumah, perumahan, dan/atau kawasan permukiman diserahkan melalui pemberian hak atas tanah kepada setiap orang yang melakukan pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman, pemberian hak atas tanah ini didasarkan pada keputusan gubernur atau Bupati/Walikota tentang penetapan lokasi atau izin lokasi. Konsolidasi tanah dapat dilakukan di atas tanah milik pemegang hak atas tanah dan/atau di atas tanah Negara yang digarap oleh masyarakat. Konsolidasi Tanah adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Konsolidasi tanah sebagaimana yang dimaksud dilaksanakan berdasarkan kesepakatan :

- a. Antara pemegang hak atas tanah;
- b. Antara penggarap tanah Negara; atau

c. Antara penggarap tanah Negara dan pemegang hak atas tanah.

Konsolidasi tanah dapat dilaksanakan apabila paling sedikit 60% (enam puluh persen) dari pemilik tanah yang luas tanahnya meliputi paling sedikit 60% (enam puluh persen) dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasi menyatakan persetujuannya. Dalam hal ini kesepakatan paling sedikit 60% (enam puluh persen) sebagaimana yang dimaksud tidak mengurangi hak masyarakat sebesar 40% (empat puluh persen) untuk mendapatkan aksesibilitas. Konsolidasi tanah sebagaimana yang dimaksud tadi, dapat dilaksanakan bagi pembangunan rumah tunggal, rumah deret, atau rumah susun, dan dalam penepatan lokasi konsolidasi tanah dilakukan oleh bupati/walikota.

Dalam pembangunan rumah umum dan rumah swadaya yang didirikan di atas tanah hasil konsolidasi, Pemerintah wajib memberikan kemudahan berupa:

- a. Sertifikasi hak atas tanah ;
- b. Penetapan lokasi ;
- c. Desain konsolidasi ; dan
- d. Pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum.

Sertifikasi terhadap pemilik tanah hasil konsolidasi tidak dikenai bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Dalam hal ini tidak dikenakan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan karena pemilik tanah telah menyumbangkan sebagian hak atas tanahnya untuk Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan (STUP) dan Tanah Pengganti Biaya Pembangunan (TPBP), sedangkan untuk sertifikasi terhadap penggarap tanah Negara hasil konsolidasi dikenai bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Konsolidasi tanah juga dapat dilaksanakan melalui kerja sama dengan badan hukum, dimana kerja sama yang dilakukan badan hukum untuk memberikan peluang bagi penggarap tanah Negara atau pemegang hak atas tanah dapat bersama-sama meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah.

Kerja sama yang dilakukan berdasarkan perjanjian tertulis antara penggarap tanah Negara dan/atau pemegang hak atas tanah dan badan hukum dengan prinsip kesetaraan yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang.

Peralihan atau pelepasan hak atas tanah dilakukan setelah badan hukum memperoleh izin lokasi. Peralihan hak atas tanah dibuat di hadapan pejabat pembuat akta tanah setelah ada kesepakatan bersama. Dimana peralihan hak atau pelepasan hak atas tanah wajib didaftarkan pada kantor pertanahan Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah barang milik Negara atau milik Daerah bagi pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman diperuntukkan pembangunan rumah umum dan/atau rumah khusus. Yang dimaksud “pemanfaatan” adalah upaya menfungsikan tanah barang milik Negara atau tanah barang milik Daerah untuk kepentingan pembangunan rumah umum dan/atau rumah khusus.

Pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar bagi pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman diperuntukkan pembangunan rumah umum, rumah khusus, dan penataan permukiman kumuh. Pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 34 dinyatakan bahwa “(1). Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara”. Menurut undang-undang No.39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 9 ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya;<sup>11</sup> Serta dalam konvenan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tahun 1966 pada

---

<sup>11</sup> [http://www.kontras.org/index.php?hal=siaran\\_pers&id=1173](http://www.kontras.org/index.php?hal=siaran_pers&id=1173), diakses hari selasa, tanggal 2 Maret 2016 pukul 20.00 Wita.

pasal 11 menyatakan bahwa Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus.<sup>12</sup>

Selama ini, kendala yang sangat mempengaruhi dalam pembangunan perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah adalah mengenai penyediaan tanahnya. Pemerintah pusat dinilai seakan-akan melempar tanggung jawab kepada daerah soal penyediaan tanah bagi perumahan rakyat dengan berlindung dibalik Undang-undang Nomor 1 tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Dengan adanya undang-undang tersebut, beberapa pihak seperti kementerian Perumahan Rakyat menempatkan Pemerintah Daerah paling bertanggung jawab dalam pengadaan tanah untuk rumah murah.

Sebenarnya urusan pengadaan tanah untuk perumahan rakyat dipandang sulit dan mahal karena masih sebatas menggunakan mekanisme bisnis properti, karena memang ada beragam kendala dan biaya tinggi dalam pembebasan tanah maupun perijinan lokasinya. Oleh karena itu, diperlukan dukungan regulasi dan keterlibatan semua pemangku kepentingan, dalam hal untuk kemudahan penyediaan tanah bagi pembangunan perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

Program rumah murah untuk masyarakat berpenghasilan rendah harus didukung alokasi lahan dari Pemerintah Daerah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sedangkan prasarana dan utilitas disediakan oleh Pemerintah Pusat. Dukungan dari BUMN sendiri diwujudkan dalam hal pemanfaatan lahan tak produktif milik perusahaan Negara di kementerian BUMN. Terlebih, Pemerintah Pusat melalui kalangan BUMN memiliki cadangan tanah yang lebih banyak. Apalagi, jika memasukkan tanah-tanah

---

<sup>12</sup>Lihat Pasal 11 Kovenan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tahun 1966

BUMN perkebunan, kehutanan, dan pertanian yang sudah masanya dialihfungsikan untuk selanjutnya digunakan sebagai lokasi pembangunan perumahan untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

Berdasarkan Pasal 11 Ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria ini kita mengetahui secara prinsip kebijakan peraturan pertanahan bahwa pemerintah seharusnya memberikan jaminan perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomis rendah (*lower class*), yang berarti terhadap definisi sebagian besar lapisan masyarakat harus selalu mengakomodir kepentingan masyarakat golongan bawah, sehingga kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat itu seharusnya merupakan kombinasi antara kepentingan masyarakat golongan bawah (*lower class*) dengan masyarakat golongan atas (*upper class*), atau kombinasi antara kepentingan masyarakat golongan bawah (*lower class*) dengan masyarakat golongan menengah (*upper class*).

Berdasarkan Badan Pusat Statistik Persentase Penduduk Miskin di Indonesia tahun 2011 adalah sebesar 12,49%.<sup>13</sup> Apabila persentase tersebut mewakili tiga sub kelas terbawah, yaitu kelas bawah atas, kelas bawah menengah, dan kelas bawah ke bawah, dan hanya memerlukan 2 (dua) sub kelas dari 9 (sembilan) sub kelas lagi untuk memenuhi unsur sebagian besar lapisan masyarakat ini, namun permasalahannya di sini adalah adanya kemungkinan 5 (lima) dari 9 (sembilan) sub kelas tersebut ( termasuk 3 (tiga) sub kelas terbawah) jumlahnya kurang dari 50% dari jumlah seluruh masyarakat Indonesia, walau secara harafiah unsur sebagian besar lapisan masyarakat ini terpenuhi, tapi dari sisi keadilan masyarakat banyak maka tentu keadilan ini tidak terpenuhi karena hanya kurang dari 50% kepentingan masyarakat yang terpenuhi.

---

<sup>13</sup> Badan Pusat Statistik, *Jumlah dan Persentasi Penduduk Miskin, Garis Kemiskinan Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1), dan Indeks Keprahan Kemiskinan (P2) Menurut Provinsi Tahun 2011*, [http://www.bps.go.id/tab\\_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id\\_subyek=23&notab=1](http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=23&notab=1), Diakses tanggal 13 Mei 2016 pukul 10.17 Wita

Disisi lain hal mengenai konsep keadilan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 ini khususnya terkait pada Pasal 105 ayat (1) apakah pasal tersebut sudah cukup adil bagi para pihak, di mana Negara bertanggung jawab menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah.

Aristoteles mengartikan keadilan dalam arti sempit, hampir seperti pengertian keadilan dalam artinya yang modern. Dalam hal ini, keadilan dapat diartikan sebagai kesamaan perlakuan (*equality*) dan juga "sesuai hukum" (*lawfulness*).<sup>14</sup> Konsep keadilan sebagaimana dijelaskan oleh Aristoteles, pun demikian juga konsep keadilan (*social*) yang tercantum dalam sila ke-5 Pancasila, memang tidak mudah untuk dipahami, terlebih bila harus dihadapkan pada kasus yang konkret.

Bagi Indonesia, sesuai dengan falsafah Pancasila, maka paling tepat kiranya untuk menerapkan asas keadilan sosial. Keadilan itu sendiri bersifat universal, jauh di dalam lubuk hati setiap orang, ada kesepakatan tentang sesuatu yang dipandang sebagai adil dan tidak adil itu.

Pengertian keadilan, pada umumnya diberi arti sebagai keadilan "membagi" atau *distributive justice*, yang secara sederhana menyatakan bahwa kepada setiap orang diberikan bagian atau haknya sesuai dengan kemampuan atau jasa dan kebutuhan masing-masing. Namun perlu dipahami bahwa keadilan itu bukanlah hal yang statis, tetapi suatu proses yang dinamis dan senantiasa bergerak diantara berbagai faktor, termasuk *equality* atau persamaan hak itu sendiri.<sup>15</sup>

## **2. Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) Dalam Memperoleh Perumahan**

---

<sup>14</sup> Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, Tahun 2007, hal 83

<sup>15</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2007, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, Halaman 179

Pertumbuhan penduduk secara alamiah menyebabkan peningkatan kebutuhan perumahan. Bertambahnya jumlah penghuni akan menambah kebutuhan ruang hunian pada perumahan khususnya bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah.

Demikian pula dengan pertumbuhan perekonomian yang terjadi, juga menyebabkan peningkatan dan pergeseran kebutuhan akan perumahan. Dengan adanya peningkatan perekonomian maka penggunaan barang-barang juga meningkat demikian pula dengan fungsi rumah juga mengalami pergeseran mulai dari sekedar pemenuhan kebutuhan fisik menjadi tempat menyimpan benda berharga, berinteraksi sosial, sampai pada status sosial dan aktualisasi diri.

Tingkat pendapatan masyarakat berpenghasilan rendah juga sangat membatasi kemampuan mereka untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan. Berbeda halnya jika terjadi peningkatan penghasilan yang signifikan sehingga dapat memberikan penyelesaian pada kebutuhan akan perumahan.

Pembangunan perumahan sudah seharusnya mendapat perhatian penuh karena perumahan merupakan salah satu aspek Hak Asasi Manusia (HAM). Hal ini telah diamanatkan secara jelas dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dan telah tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan di tanah air. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 28H ayat (1) menyatakan setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Hal senada diatur pula dalam Pasal 40 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak. Pasca diratifikasinya kovenan internasional hak-hak ekonomi

sosial dan budaya yang juga mengatur kriteria layak lebih maju sebagaimana yang tertuang dalam Komentar Umum pasal 11 ayat (1) Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi Sosial dan Budaya mengenai Hak Atas Tempat Tinggal yang layak dan telah disahkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Economic, Social and Cultural Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).

Pasal 11 ayat (1) menyatakan bahwa :

“Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus. Negara Pihak akan mengambil langkah-langkah yang memadai untuk menjamin perwujudan hak ini dengan mengakui arti penting kerjasama internasional yang berdasarkan kesepakatan sukarela.”

Dari berbagai peraturan hukum yang telah disebutkan di atas maka sebenarnya cukup jelas bahwa kebebasan untuk bertempat tinggal bagi masyarakat di Indonesia telah dijamin dalam berbagai macam peraturan perundangan. Hal ini menjadi dasar bagi setiap orang untuk mempunyai hak bertempat tinggal di Indonesia. Namun hal ini tentunya harus sejalan dengan program dari pemerintah itu sendiri dalam rangka upaya peningkatan mutu lingkungan yang baik dan sehat.

Wakil Ketua Komisi V DPR Yoseph Umar Hadi mengatakan, Undang-Undang Perumahan dan Pemukiman akan memfokuskan perhatiannya kepada masyarakat berpenghasilan rendah. “Artinya hampir 50 persen pasal-pasal yang mengatur sejauhmana percepatan pengadaan rumah bagi masyarakat kecil yang memiliki penghasilan rendah,” katanya kepada

Parle, di Gedung DPR.<sup>16</sup> Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman merupakan suatu kesepakatan politik yang sangat besar. Yang dimana Undang-undang tersebut mengamanatkan sesuatu yang sangat besar bagi pemerintah sekarang ini.

Latar belakang terbentuknya Undang-undang ini dikarenakan perumahan adalah masalah yang mendasar bagi hak asasi manusia setiap orang. Oleh karena itu menjadi tugas pertama bagi pemerintah untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat, dan merupakan yang paling utama sebab setiap orang ataupun keluarga, pertama yang diperlukan adalah tempat tinggal, baru setelah itu dia menjalani kehidupan berikutnya yaitu pendidikan dan lain-lain.

Sesuai dengan permasalahan tersebut Pemenuhan Kebutuhan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah maka ruang lingkup substansi di sini harus dapat menggambarkan dinamika kebutuhan perumahan pada masyarakat berpenghasilan rendah. Yang dimaksud dinamika pemenuhan kebutuhan perumahan masyarakat berpenghasilan rendah di sini adalah suatu perubahan naik-turunnya pemenuhan kebutuhan perumahan masyarakat berpenghasilan rendah yang dipengaruhi oleh situasi dan kondisi yang ada. Sedangkan pemenuhan kebutuhan perumahan masyarakat berpenghasilan rendah adalah bagaimana masyarakat berpenghasilan rendah merespon kebutuhan perumahannya. Sedangkan yang dimaksud dengan kebutuhan perumahan adalah kebutuhan manusia terhadap rumah, yaitu meliputi:

1. kebutuhan fisiologis (tempat berlindung, tempat istirahat dll);

---

<sup>16</sup><http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi5/2011/feb/04/2434/-uu-perumahan-dan-pemukiman-fokuskan-rumah-untuk-masyarakat-kecil>, diakses hari jumat, tanggal 4 Maret 2016, Pukul 18.00 Wita.

2. kebutuhan rasa aman (untuk beribadah, menyimpan barang dll);
3. kebutuhan sosial (sebagai sarana berinteraksi sosial);
4. kebutuhan harga diri, kehormatan dan ego;
5. kebutuhan aktualisasi diri.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, menyatakan bahwa :

Pasal 1 angka 24:

“Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang selanjutnya disingkat MBR adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah”.

Menurut Lewis (1984 dalam Suparlan) masyarakat berpenghasilan rendah adalah kelompok masyarakat yang mengalami tekanan ekonomi, sosial, budaya dan politik yang cukup lama sehingga menghasilkan suatu kebudayaan yang disebut budaya miskin. Masyarakat berpenghasilan rendah ini terperangkap dalam budaya miskinnya. Sehingga mereka tidak dapat lagi melihat potensi-potensi yang dimiliki.<sup>17</sup>

Sedangkan menurut *Asian Development Bank* (ADB) masyarakat berpenghasilan rendah adalah masyarakat yang tidak memiliki akses dalam proses menentukan keputusan yang menyangkut kehidupan mereka. Secara sosial mereka tersingkir dari institusi masyarakat. Secara ekonomi terlihat dari rendahnya kualitas sumber daya manusia sehingga menyebabkan rendahnya tingkat penghasilan mereka. Secara budaya dan tata nilai mereka terperangkap dalam etos kerja yang rendah, pola pikir pendek dan fatalisme. Serta akses mereka terhadap fasilitas lingkungan yang sangat rendah.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> [http://eprints.undip.ac.id/23950/1/NANANG\\_PUJO\\_RA HARJO.pdf](http://eprints.undip.ac.id/23950/1/NANANG_PUJO_RA HARJO.pdf), diakses hari jumat, tanggal 4 Maret 2016, Pukul 17.00 Wita.

<sup>18</sup> *Ibid*

Menurut Permenpera No. 5/PERMEN/M/2007 masyarakat berpenghasilan rendah adalah masyarakat dengan penghasilan dibawah dua juta lima ratus ribu rupiah per bulan.

Gambar 4.1 :

**KLASIFIKASI MASYARAKAT BERPENDHASILAN RENDAH (MBR)  
MENURUT PERMENPERA NO. 5/PERMEN/M/2007**

No	Kelompok Sasaran	Batasan Penghasilan (Rp/bulan)
1	I	1.700.000 < Penghasilan < 2.500.000
2	II	1.000.000 < Penghasilan < 1.700.000
3	III	Penghasilan < 1.000.000

*Sumber Permenpera No. 5/PERMEN/M/2007*

Budihardjo (1991) berpendapat bahwa menentukan golongan masyarakat berpenghasilan rendah tidaklah mudah karena ketidakpastian pendapatannya.

Sehingga dalam hal ini pendapat yang paling mudah diidentifikasi dilapangan adalah masyarakat berpenghasilan rendah berdasarkan Permenpera No. 5/PERMEN/M/2007, sedangkan pengertian lainnya merupakan akibat maupun dampak dari lemahnya tingkat perekonomian mereka.

Smith dalam Budihardjo (1994) menyatakan bahwa di negara berkembang terdapat hubungan yang erat antara tingkat penghasilan dan prioritas di bidang perumahan. Masyarakat berpenghasilan tinggi memiliki prioritas mengutamakan fasilitas sosial kemudian status kepemilikan dan terakhir adalah dekat dengan tempat kerja. Sedangkan masyarakat berpenghasilan rendah memiliki prioritas sebaliknya yaitu yang utama dekat dengan tempat kerja, status kepemilikan dan terakhir adalah kelengkapan fasilitas sosialnya.

Karena perbedaan prioritas di atas maka masyarakat berpenghasilan tinggi cenderung tinggal satu rumah untuk satu keluarga yang terletak dipinggiran kota dengan tanah yang luas, sedangkan masyarakat berpenghasilan rendah cenderung tinggal di pusat kota dengan ukuran rumah yang kecil.

Pedro Arrupe dalam Budiardjo (1994) juga menegaskan bahwa rumah adalah cerminan dari harga diri atau sebagai “ *Status Conferring Function* “. Sebagian besar penduduk Indonesia juga memfungsikan rumah sebagai wahana untuk menambah penghasilan pada kegiatan usaha yang bersifat non formal antara lain seperti warung, kios, salon dan sebagainya yang disebut sebagai “ Usaha Emper Depan “. <sup>19</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, ditegaskan bahwa penyelenggaraan perumahan dan permukiman berlandaskan pada asas kesejahteraan, keadilan dan pemerataan, kenasionalan, keefisienan dan kemanfaatan, keterjangkauan dan kemudahan, kemandirian dan kebersamaan, kemitraan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, kesehatan, kelestarian dan keberlanjutan, keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan.

Dalam hal memperoleh perumahan masyarakat berpenghasilan rendah, harus berasaskan:

- a. Asas kesejahteraan yaitu masyarakat mendapatkan perumahan dan kawasan permukiman yang layak dan sehat, sehingga masyarakat mampu mengembangkan diri dan melaksanakan fungsi sosial.
- b. Asas keadilan dan pemerataan yang mana hasil pembangunan dibidang perumahan dan permukiman dapat dinikmati secara merata dan adil bagi seluruh rakyat Indonesia.

---

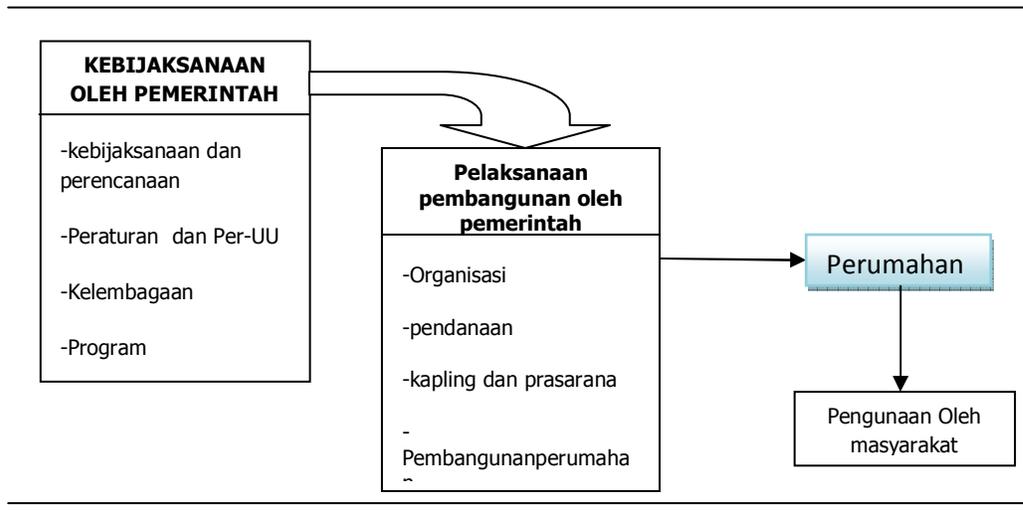
<sup>19</sup> *Ibid*

- c. Asas kemanfaatan dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman harus memberikan keuntungan dan manfaat yang penuh bagi masyarakat berpenghasilan rendah, sehingga dapat menunjang kebutuhan tempat tinggal yang layak.

Pada dasarnya peran pemerintah dalam pengadaan perumahan dapat dibagi kedalam dua hal yaitu: *Pertama*, sebagai pembuat kebijaksanaan dan program pengadaan perumahan secara nasional dan *Kedua*, peran pemerintah dalam pelaksanaan pengadaan perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Dalam hal ini terdapat dua peran yang dapat dilakukan oleh pemerintah, yaitu sebagai *enabler* atau sebagai *provider*.

Pada saat pemerintah berperan sebagai penghasil rumah (*provider*), pemerintah merupakan penanggung jawab dan pengambil keputusan. Mulai dari tahap penyusunan organisasi pelaksanaan, pengadaan dana, pengadaan lahan, pembuatan rencana tapak, pematangan lahan, pembuatan rancangan bangunan, pengurusan perizinan, hingga pelaksanaan pembangunan. Dalam pelaksanaan pembangunan fisik rumah, pemerintah dapat melakukannya sendiri atau minta bantuan pada pihak kedua. Pihak tersebut antara lain perencana, manajemen konstruksi, kontraktor atau berbagai ahli yang lain. Hasil akhirnya adalah produk jadi (*finished product*) yang berupa rumah untuk dijual atau disewakan kepada masyarakat. Dalam sistem ini pihak masyarakat tidak terlibat sama sekali dalam proses pengadaan perumahan tersebut, sehingga kemungkinan timbulnya ketidaksesuaian antara rumah yang dihasilkan dengan penghuninya cukup besar. Secara diagramatis pelaksanaan pengadaan perumahan oleh pemerintah dapat dilihat pada gambar 4.2 dibawah ini sebagai berikut:

Gambar 4.2 Diagram Alir Pelaksanaan Pengadaan Perumahan Oleh Pemerintah

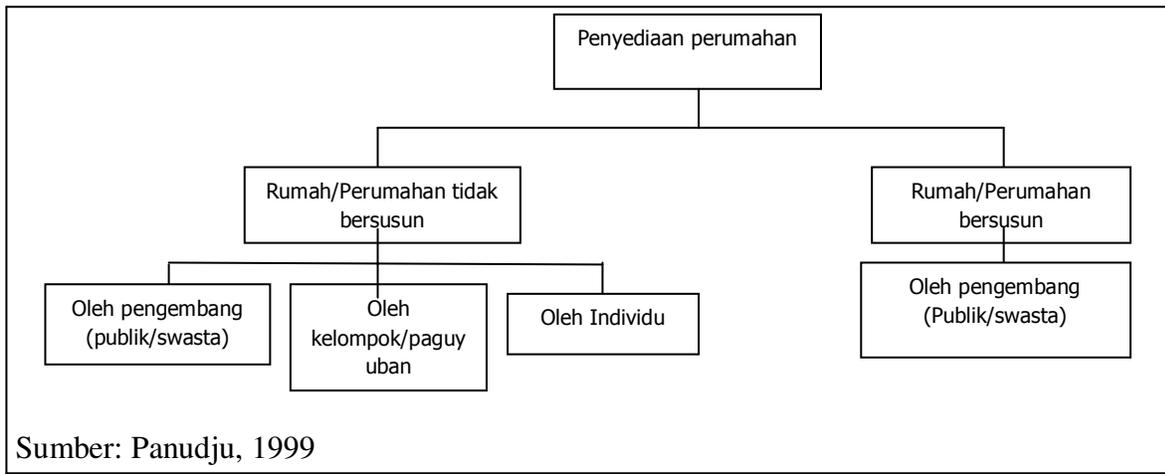


Sumber: Panudju, 1999

Pada saat pemerintah bertindak sebagai fasilitator (*enabler*) untuk membantu atau memberdayakan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam pengadaan perumahan, tugas pemerintah adalah menciptakan iklim yang kondusif dan memberikan berbagai bantuan kepada masyarakat tersebut untuk dapat berperan serta dalam pengadaan perumahannya.

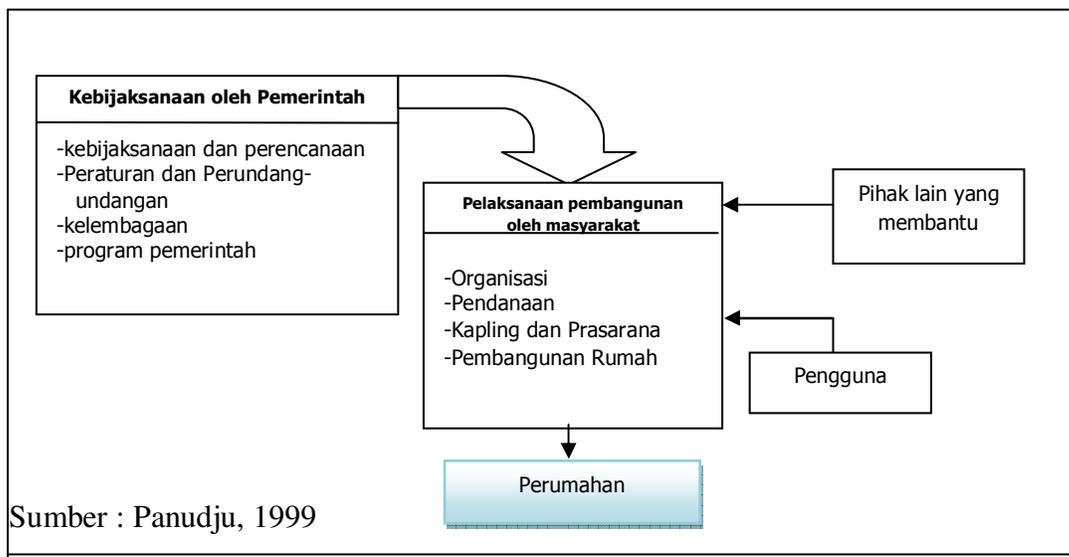
Dalam pengadaan perumahan dengan peran serta masyarakat, sebagian besar tanggung jawab dan pengambilan keputusan dalam pembentukan organisasi pelaksanaan, pengadaan dana, pengadaan lahan, pembuatan rencana tapak, pematangan lahan, pembuatan rancangan bangunan, pengurusan perizinan, hingga pelaksanaan pembangunan berada ditangan masyarakat itu sendiri. Sedangkan pihak pemerintah berperan dalam pemberian berbagai bantuan yang diperlukan oleh masyarakat. Gambar 4.3 dibawah ini menjelaskan penyediaan perumahan di Indonesia secara umum:

Gambar 4.3 Diagram penyediaan perumahan di Indonesia secara umum:



Pelaksanaan setiap tahap kegiatan pengadaan rumah dapat dilakukan oleh masyarakat itu sendiri atau dengan bantuan dari pihak-pihak lain. Dengan demikian dalam sistem ini masyarakat terlibat sejak awal dalam proses pengadaan perumahannya. Dalam sistem ini pembangunan dilaksanakan secara bertahap, sehingga rumah yang dihasilkan disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan mereka. Secara diagramatis sistem pengadaan perumahan dengan peran serta masyarakat tersebut seperti pada gambar 4.4 dibawah ini sebagai berikut:

Gambar 4.4 Diagram alir Pengadaan Perumahan dengan peran serta masyarakat.



Di sisi lain upaya pemerintah dalam penanganan masalah rumah tidak layak huni dan kepemilikan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah dapat diwujudkan dalam bentuk sebagai berikut:

#### 1. Pengadaan Perumahan Sederhana Oleh Perumnas

Salah satu yang telah dilakukan pemerintah Indonesia adalah dengan dibentuknya Perum Perumnas pada tahun 1974. Dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan secara Nasional. Dengan adanya Perum Perumnas ini maka pengadaan perumahan di Indonesia dilakukan secara masal. Diseluruh propinsi di Indonesia dilaksanakan pembangunan perumahan secara besar-besaran. Penyediaan perumahan oleh Perum Perumnas ini terutama diarahkan untuk mengisi kebutuhan Perumahan golongan menengah kebawah. Sehingga dalam pembangunannya banyak dibangun unit-unit tipe kecil terutama tipe 21, tipe 27 dan tipe 36. Tipe kecil ini diperuntukan bagi keluarga muda dan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) sehingga untuk memenuhi keterjangkauan harga maka di sediakan tipe RSS (Rumah Sangat Sederhana) dan RSH (Rumah Sederhana Sehat). Ditambah lagi dengan bantuan kepemilikan; menggunakan sistem Kredit yang difasilitasi oleh Bank BTN.<sup>20</sup>

#### 2. Program KPR Sejahtera FLPP (Fasiltasi Likuidasi Pembiayaan Perumahan) bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)

Impian masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) untuk memiliki rumah tampaknya akan bisa segera terwujud setelah keluarnya Program Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Sejahtera melalui Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) yang prorakyat.

Program KPR Sejahtera FLPP yang dilaksanakan mulai awal Maret 2012 dan didukung oleh proteksi kredit macet. Kementerian Perumahan

---

<sup>20</sup> [http://eprints.undip.ac.id/23950/1/NANANG\\_PUJO\\_RA HARJO.pdf](http://eprints.undip.ac.id/23950/1/NANANG_PUJO_RA HARJO.pdf), diakses hari Jumat, tanggal 4 Maret 2016, Pukul 17.00 Wita.

Rakyat (Kemenpera) telah menentukan target rumah KPR setiap tahun antara 130 ribu hingga 250 ribu unit di seluruh Indonesia.

Program KPR Sejahtera FLPP ini diyakini akan mencegah rakyat menjadi tunawisma. Fakta menunjukkan, penyediaan rumah layak huni bagi masyarakat menjadi kebutuhan tak terhindarkan. Di sisi lain, kepemilikan rumah sulit direalisasikan karena harga cenderung naik seiring dengan meningkatnya harga bahan bangunan dan barang kebutuhan hidup lainnya.

Salah satu cara tepat dalam memiliki rumah adalah melalui mekanisme KPR perbankan atau lembaga pembiayaan dengan cara mengangsur pinjaman untuk jangka waktu tertentu. Maka, Kemenpera kemudian mencanangkan program rumah sejahtera dengan pembiayaan FLPP. Pemerintah telah berupaya memperkecil kesenjangan keterjangkauan bagi Masyarakat Berpenghasilan Menengah (MBM) dan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam mengangsur cicilan KPR-nya kepada bank melalui program bantuan pembiayaan perumahan dalam bentuk subsidi perumahan. Kriteria MBR yang menjadi target penyaluran KPR Sejahtera FLPP tercantum pada Peraturan Menteri Perumahan Rakyat RI No.05 tahun 2012 tanggal 8 Februari 2012.<sup>21</sup>

#### **D. Kesimpulan Dan Saran**

##### **1. Kesimpulan**

Dari uraian pembahasan sebelumnya, maka dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

- a) Permasalahan yang terjadi dikarenakan tanggung jawab pemerintah daerah dalam hal ini sangat besar. Dimana pemerintah daerah harus dapat menyediakan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah sebagai pemenuhan kebutuhan tempat tinggal yang layak bagi kehidupan.

---

<sup>21</sup><http://:antaranews.com/FLPP> membuat rakyat terlarang menjadi tunawisma 19 maret 2016

Mengingat dalam Pasal 105 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab atas ketersediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.

- b) Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti, ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut sebagai “hak”. Dengan demikian, tidak setiap kekuasaan dalam masyarakat itu bisa disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu saja, yaitu yang diberikan oleh hukum kepada seseorang. Dalam arti lain bahwa sebuah hak tetap memiliki batasan tertentu dalam kepemilikannya. Hal ini juga berkaitan dengan kewajiban yang timbul dari hak tersebut, sehingga masyarakat berpenghasilan rendah berhak memperoleh rumah yang telah disediakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.

## 2. Saran

Adapun saran yang dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a) Pihak terkait seperti Kementerian Perumahan Rakyat dapat melaksanakan proses kegiatan penyuluhan dan sosialisasi di seluruh daerah bekerjasama dengan Pemerintah Daerah maupun dinas terkait di daerah agar mempermudah masyarakat untuk mengikuti dan mengetahui aturan mengenai kebutuhan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
- b) Perlu kerjasama dengan berbagai *stakeholder* terutama instansi teknis terkait maupun pihak yang berhubungan langsung dengan upaya pembangunan perumahan seperti pengusaha-pengusaha material yang diperlukan dalam pembangunan rumah.

Perlunya dikembangkan komitmen dan konsistensi bersama seluruh unsur terkait dalam upaya perkembangan perumahan dan kawasan permukiman yang layak huni sehingga tercipta lingkungan yang baik dan sehat serta penegakan hukum yang konsisten.