

**KAJIAN HUKUM MENGENAI PERAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PENYELENGGARAAN PERUMAHAN DAN
KAWASAN PERMUKIMAN**

TESIS

OLEH

**AIDA SYAHFITRI
NPM.161803049**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 8/6/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)8/6/20

**KAJIAN HUKUM MENGENAI PERAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PENYELENGGARAAN PERUMAHAN DAN
KAWASAN PERMUKIMAN**

TESIS

**Untuk memperoleh gelar Magester Humaniora
Dalam Program Study Hukum pada Program
Pascasarjana Universitas
Medan Area**



OLEH

**AIDA SYAHFITRI
NPM.161803049**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 8/6/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)8/6/20

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER HUKUM**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Kajian Hukum Mengenai Peran Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman
Nama : Aida Syahfitri
NPM : 161803049

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II



Dr. Marlina., SH., M.Hum



Dr. Isnaini., SH., M.Hum

**Ketua Program Studi
Magister Hukum**



**UNIVERSITAS MEDAN AREA
Dr. Marlina., SH., M.Hum**

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 8/6/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Telah diuji pada Tanggal 15 Mei 2018

Nama : Aida Syahfitri

NPM : 161803049



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Dr. Rizkan Zulyadi, SH., M.Hum

Sekretaris : Muaz Zul., SH., M.Hum

Pembimbing I : Dr. Marlina., SH., M.Hum

Pembimbing II : Dr. Isnaini., SH., M.Hum

Penguji Utama : Prof. Dr. Ediwarman., SH., M.Hum

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 8/6/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)8/6/20

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Agustus 2018

Yang menyatakan,



Aida Syahfitri

ABSTRAK

Pemerintah mempunyai peran yang sangat penting dalam menyediakan dan memberikan kemudahan dan bantuan perumahan dan kawasan permukiman bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang berbasis kawasan serta keswadayaan masyarakat sehingga merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, 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. Permasalahan dalam penelitian ini adalah: *Pertama*, Bagaimana aturan hukum mengenai peran pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan berdasarkan undang-undang nomor 1 tahun 2011? *Kedua*, Bagaimana pertanggungjawaban pemerintahan daerah terhadap perumahan dan kawasan permukiman berdasarkan undang-undang nomor 1 tahun 2011? *Ketiga*, Bagaimana hambatan-hambatan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman?

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma dan asas-asas hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah. Alasannya didasarkan pada paradigma hubungan dinamis antara teori, konsep-konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada data yang dikumpulkan.

Hasil penelitian adalah Peran Pemerintahan daerah dalam kebijakan di bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman ini sesuai Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman agar sasaran penyalarsan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang perumahan dan kawasan permukiman dapat tercapai melalui optimalisasi dan sinergitas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pelaksanaan urusan wajib pelayanan dasar. Pertanggungjawaban pemerintah daerah bertanggung jawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan perukiman 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. Faktor-faktor yang menjadi hambatan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman adanya faktor-faktor geografis dan lingkungan. Kondisi geografis penting untuk diperhatikan oleh setiap pembangunan perumahan dan kawasan permukiman karena kondisi geografis tersebut akan memberikan petunjuk kepada pelaksana pembangunan mengenai keadaan alam dimana perumahan atau kawasan permukiman tersebut hendak dibangun.

Kata Kunci: Pemerintah Daerah, Kawasan Permukiman

ABSTRACT

The Government has a very important role in providing and providing housing facilities and residential areas for the community through the implementation of housing and settlement areas based on the region and the self-reliance of the community so it is a functional unit in the form of physical spatial, economic, and socio-cultural life that is capable ensure environmental sustainability in line with the spirit of democracy, regional autonomy, and openness in the order of life of society, nation, and state. The problems in this research are: Firstly, What is the rule of law local government in the implementation of housing and area based on the law number 1 of 2011? Second, what is the accountability of local government to housing and settlement area based on Act number 1 of 2011? Third, how are the constraints of local government in housing and settlement?

The method used in this study is normative legal research that is research that refers to the norms and legal principles contained in legislation and government regulations. The reason is based on the dynamic relationship paradigm between theory, concepts and data which is a constant feedback or modification of theories and concepts based on data collected.

The result of the research is the role of local government in the policy in the field of Housing and Settlement Area in accordance with Act No. 1 of 2011 on Housing and Settlement Area so that the target of alignment in the administration of government affairs in the field of housing and residential area can be achieved through optimization and synergy between the central government and local governments related to the implementation of Law No. 23 of 2014 on Regional Government in the implementation of mandatory basic service. The accountability of local governments is responsible for providing and facilitating the acquisition of houses for communities through the provision of housing and residential areas and self-reliance. The provision and ease of acquisition of the house is a functional entity in the form of spatial, economic, and socio-cultural life that is able to guarantee environmental sustainability, in line with the spirit of democracy, regional autonomy. Factors that become obstacles of local government in the implementation of housing and settlement areas of geographical and environmental factors. Geographical condition is important to be considered by any housing development and residential area because of the geographical condition will provide guidance to the development executor about the natural condition in which the housing or settlement area is to be built.

Keywords: Local Government, Settlement Area

KATA PENGANTAR

Mengucapkan puji dan syukur kehadirat Allah Subhanawata'allah, berkat limpahan rahmat dan karunian-Nya yang maha pemurah lagi maha penyayang, penulis dapat menyelesaikan studi untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H) di Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area dengan judul penelitian yaitu, **"KAJIAN HUKUM MENGENAI PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN"**

Sehubungan dengan ini dengan kerendahan hati yang tulus dan ikhlas, penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Medan Area Bapak Prof. Dr. Ir. Dadan Ramdan, M.Eng
2. Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area, Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, M.S
3. Ketua Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area, Ibu Dr. Marlina, S.H., M.Hum, sekaligus selaku Komisi Pembimbing I yang telah banyak berupaya memberikan koreksi sehingga menjadi sempurna. Selain itu juga telah banyak memberikan bimbingan, dorongan dan motivasi kepada penulis selama penelitian berlangsung hingga studi ini dapat selesai tepat waktu
4. Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area, Bapak Dr. Rizkan Zulyadi, S.H., M.Hum
5. Bapak Dr. Isnaini, SH, M.Hum, selaku anggota Komisi Pembimbing II yang telah memberikan motivasi, bimbingan, petunjuk dan saran yang sangat bermanfaat bagi saya dalam menyelesaikan penelitian Tesis ini,
6. Bapak/ Ibu dosen pengajar pada Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area, yang telah berjasa menyumbangkan Ilmunya yang sangat berarti bagi masa depan saya,

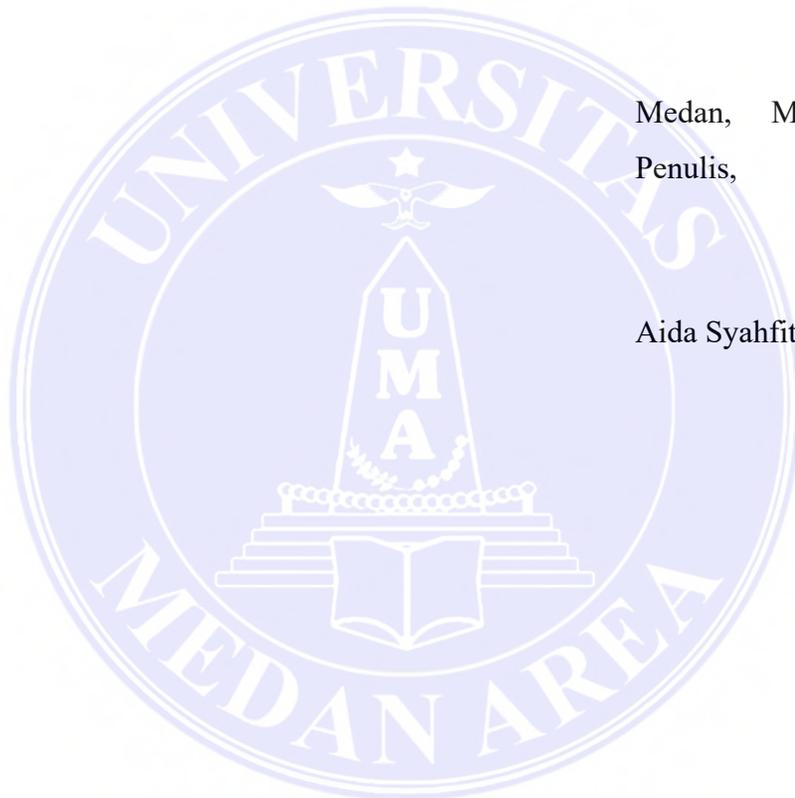
7. Staf Administrasi Program Pascasarjana Universitas Medan Area, yang telah memberikan bantuan dalam informasi mengenai perkuliahan,
8. Dalam kesempatan ini, dengan penuh sukacita, Peneliti mengucapkan terima kasih kepada Ayahanda tercinta Alm. Sagimin, Ibunda tercinta Almh. Sumiati Suka atas segala jerih payah dan pengorbanannya yang tiada terhingga dalam mengasuh, mendidik, membimbing Peneliti sejak lahir, serta senantiasa mengiringi Penulis dan keluarga dengan doa yang tiada putus. Dan kepada saudara-saudara terkasih, adik-adik tersayang, atas segala dukungan moril yang diberikan, Peneliti mengucapkan terima kasih
9. Kepada Suami tercinta KOMPOL Rohmad, juga anak-anak Rori Devi Puspita Sari, Rofi Dwi Putri Ramadhani dan MHD. Fitroh Tri Yudho Baskoro yang selalu memberikan dorongan, motivasi dan doa demi untuk menyelesaikan studi ini;
10. Bapak Sutan Parlindungan Harahap, S.T sebagai Kasi Pemugaran dan Perbaikan Perumahan Kabupaten Deli Serdang
11. Bapak Bani Asyir, S.T sebagai Kepala Bidang Perumahan dan Permukiman Kabupaten Deli Serdang
12. Teman-teman seperjuangan pada Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area, serta saudara-saudara, family dan handai toulan yang tidak dapat disebutkan satu persatu

Demikianlah sebagai kata pengantar, mudah-mudahan penulisan ini dapat memberi manfaat bagi semua pihak dalam menambah dan memperkaya wawasan Ilmu Pengetahuan. Khusus kepada penulis, mudah-mudahan dapat memadukan dan mengimplementasikan ilmu serta mampu menjawab tantangan atas perkembangan hukum yang ada dalam masyarakat.

Penulis menyadari pula, bahwa substansi Tesis ini tidak luput dari berbagai kekhilafan, kekurangan dan kesalahan, dan tidak akan sempurna tanpa bantuan, nasehat, bimbingan, arahan, kritikan. Oleh karenanya, apapun yang disampaikan

dalam rangka penyempurnaan Tesis ini, penuh sukacita Peneliti terima dengan tangan terbuka.

Semoga Tesis ini dapat memenuhi maksud penelitiannya, dan dapat bermanfaat bagi semua pihak, sehingga Ilmu yang telah diperoleh dapat dipergunakan untuk kepentingan bangsa.



Medan, Mei 2018

Penulis,

Aida Syahfitri

RIWAYAT HIDUP

Nama : Aida Syahfitri

Tempat/Tanggal Lahir : Medan, 27 Nopember 1972

Jenis Kelamin : Perempuan

Agama : Islam

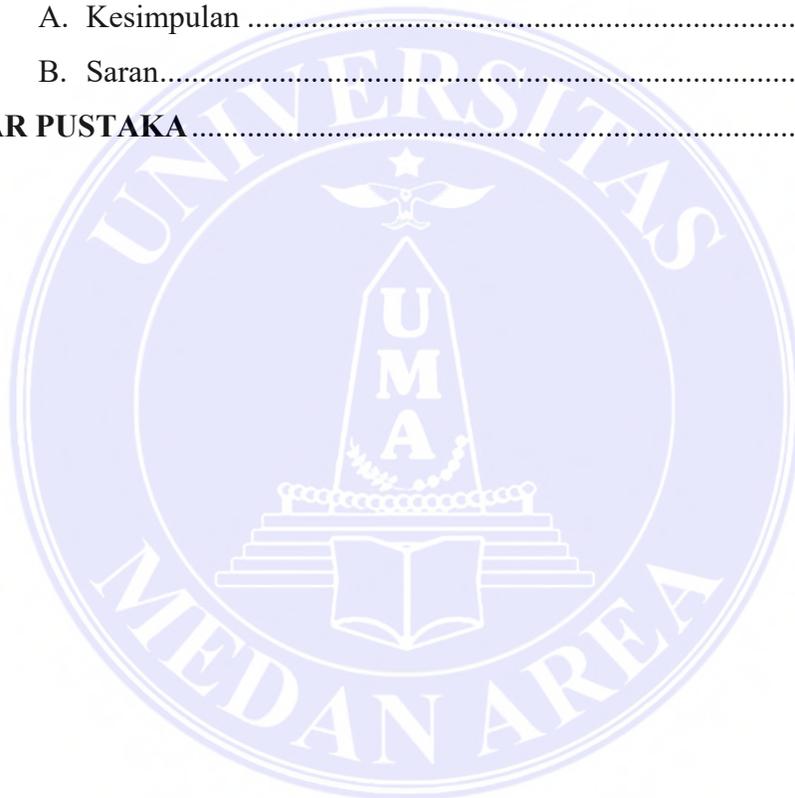
Jabatan/ Pekerjaan : PNS Deli Serdang

Alamat : Jalan Bhayangkara Nomor 303 Medan

Pendidikan : Sekolah Dasar 1980 Tamat Tahun 1985
Sekolah Menengah Pertama 1985 Tamat Tahun 1988
Sekolah Menengah Atas 1988 Tamat Tahun 1991
Strata Satu (S1) Fakultas Teknik Universitas Amir Hamzah Tamat Tahun 2002

B. Peran Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.....	38
C. Aturan Perumahan dan Kawasan Permukiman Oleh Pemerintah Daerah	55
1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman	55
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.....	60
3. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman	63
BAB III : PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAHAN DAERAH TERHADAP PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN.....	72
A. Perumahan dan Kawasan Permukiman.....	72
B. Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah	88
C. Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Terhadap Perumahan dan Kawasan Permukiman.....	96
BAB IV : HAMBATAN-HAMBATAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN.....	106
A. Faktor-faktor yang Menjadi Penyebab Masalah Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dalam Pemerintahan Daerah	106
B. Hambatan-hambatan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.....	117
1. Hambatan Dalam Lingkungan atau Penduduk	117

2. Hambatan Dalam Keterbatasan Dana Daerah	119
3. Hambatan Dalam Pemberian Izin Mendirikan Perumahan	120
C. Upaya Hukum yang Dapat Dilakukan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman	122
BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN	128
A. Kesimpulan	128
B. Saran.....	129
DAFTAR PUSTAKA.....	131



DAFTAR TABEL

No	Judul	Halaman
1.	Program Pengembangan Perumahan Masyarakat Kurang Mampu di Kecamatan Percut Sei Tuan Pada Tahun 2017.....	12
2.	Program Pengembangan Perumahan Masyarakat Kurang Mampu di Kecamatan Galang Pada Tahun 2017.....	13
3.	Program Pengembangan Perumahan Masyarakat Kurang Mampu di Kecamatan Pantai Labu Pada Tahun 2017.....	13
4.	Pembangunan Perumahan Mulai tahun 2014-2016.....	41
5.	Jumlah Lokasi dan Unit Rumah tahun 2014-2016.....	43
6.	Penggolongan Masyarakat Terkait dengan Kemampuan Mendapatkan Rumah yang Layak	43

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah sebagai pihak yang memiliki kewenangan penuh dalam penertiban perumahan dan kawasan permukiman serta pengelolaan tata ruang wilayah maupun sebagai pihak yang wajib memelihara dan mensejahterakan masyarakatnya. Pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang bertumpu pada masyarakat memberikan hak dan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk ikut berperan. Perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia. Namun bagi sebagian besar masyarakat Indonesia, kata ‘rumah’ menjadi sebutan yang teramat mahal, padahal rumah adalah bangunan dasar, fundamental dan sekaligus menjadi prasyarat bagi setiap orang untuk bertahan dan hidup serta menikmati kehidupan bermartabat, damai, aman dan nyaman. Dengan kata lain, dampak negatif terbuka pada individu yang tidak mempunyai rumah tinggal. Lebih jauh, tanpa mempunyai (akses) perumahan, kehidupan pribadi, maupun sosial akan sulit dicapai. Tak berlebihan, hak atas perumahan menjadi variabel penting dan menjadi sebuah hak independen atau hak yang berdiri sendiri (*independent or free-standing right*) dalam mengukur apakah seseorang menikmati hak atas standar hidup yang layak (*the right to a adequate standard of living*).¹

¹ Patra M Zein; “*Hak Rakyat atas Perumahan: Membuat Kerangka Evaluasi Terhadap Realisasi Pemenuhan Hak oleh Pemerintah*”, artikel, 2004, halaman 7

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia, dan yang mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif. 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 perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia.

Pemerintah mempunyai peran yang sangat penting dalam menyediakan dan memberikan kemudahan dan bantuan perumahan dan kawasan permukiman bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang berbasis kawasan serta keswadayaan masyarakat sehingga merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, 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.²

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 diseluruh wilayah

² <http://kawasankimuh.blogspot.co.id/2016/01/peran-pemerintah-daerah-dalam.html>, diakses pada tanggal 2 Maret 2018

Indonesia. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, pasal 28 ayat 1 menyebutkan bahwa: “ setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak mendapat pelayanan kesehatan.³ 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 diperkotaan.

Pada hakikatnya tujuan negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat negara yang bersangkutan. Agar kesejahteraan rakyat dapat terwujud perlu dilakukan pembangunan, namun dalam prakteknya pembangunan yang ada hanya berupa pembangunan ekonomi dan fisik, sedangkan dampak dari pembangunan itu sering diabaikan. Pemerintah mengabaikan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28 H ayat (1) menyebutkan, bahwa; “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. 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”.

³ Penjelasan undang-undang Republik Indonesia No. 1 tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman

Pembangunan merupakan suatu rangkaian kegiatan terencana yang dilakukan masyarakat untuk menciptakan keadaan hidup yang lebih baik.⁴

Pada dasarnya Negara mempunyai dua tujuan utama yang berkaitan dengan kepentingan rakyatnya, yaitu memajukan kesejahteraan umum yang merata bagi rakyatnya dan memberikan perlindungan bagi seluruh warga negaranya. Hal ini, dikuatkan pada alinea ketiga Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD NRI 1945).⁵

Pemerintah mempunyai peran dalam menyediakan dan memberikan kemudahan bantuan perumahan serta kawasan permukiman bagi masyarakat yang berbasis kawasan dan keswadayaan masyarakat. Hal ini telah dikuatkan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, khususnya pada Pasal 6.⁶

Tujuan utama pemerintah daerah ialah menciptakan perumahan yang murah dengan kawasan permukiman yang layak huni bagi seluruh masyarakat pemerintahan daerah tanpa terkecuali. Pemerintah daerah baru-baru ini menandatangani MoU (*Memorandum of Understanding*) bersama

⁴ Penjelasan undang-undang Republik Indonesia No. 1 tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman

⁵ Petikan bunyi Alinea ketiga UUD NRI 1945: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang *melindungi* segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan *kesejahteraan* umum, mencerdaskan kehidupan bangsa” dst.

⁶ Pasal 6 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yaitu:

- (1) Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) meliputi:
 - a. Perencanaan
 - b. Pengaturan
 - c. Pengendalian; dan
 - d. pengawasan
- (2) Dalam melaksanakan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri melakukan koordinasi lintas sektoral, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan, baik vertikal maupun horizontal

33 Kabupaten Kota lainnya dengan Kementerian Perumahan Rakyat lewat Deputi Bidang Perumahan Formal salah satu isi MoU tersebut adalah kebijakan mengenai penyediaan lahan untuk perumahan murah bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan pegawai negeri sipil. Pemerintah memprogramkan rumah murah seharga 130 juta/unit bagi MBR dan PNS sekaligus memberikan kesempatan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dan PNS untuk memiliki aset tanah dan rumah yang memenuhi persyaratan, sehat, cicilan terjangkau, memenuhi persyaratan keamanan dan keandalan bangunan.

Konsep sederhana terhadap aturan hukum yang dikompilasi oleh Kementerian Permukiman dan Pengembangan Wilayah⁷ menemukan kebijakan-kebijakan yang dapat dipergunakan untuk mengeksaminasi obligasi Negara dalam promosi, perlindungan dan pemenuhan hak rakyat atas perumahan. Setidaknya 15 kebijakan yang dapat diklasifikasi sebagai pemenuhan obligasi positif Negara yang memberikan arahan baik berupa strategi maupun pedoman dalam pemenuhan hak rakyat atas perumahan.

Perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa, dan perlu dibina serta dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan masyarakat dan pemukiman tidak dapat dilihat sebagai sarana kebutuhan semata-mata, tetapi lebih dari itu merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan ruang kehidupan untuk

⁷ Lihat <http://www.kimpraswil.go.id/> , diakses pada tanggal 10 Agustus 2017

memasyarakatkan diri dan menampakkan jati dirinya. Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam pembangunan dan pemilikan, setiap pembangunan rumah hanya dapat dilakukan di atas tanah yang dimiliki berdasarkan hak-hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sistem penyediaan tanah untuk perumahan dan permukiman harus diganti secara nasional karena tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat bertambah akan tetapi harus digunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat. Proses penyediaannya harus dikelola dan dikendalikan oleh Pemerintah agar supaya penggunaan dan pemanfaatannya dapat menjangkau masyarakat secara adil dan merata tanpa menimbulkan kesenjangan ekonomi dan sosial dalam proses bermukimnya masyarakat. Untuk mewujudkan perumahan dan permukiman dalam rangka memenuhi kebutuhan jangka pendek, menengah, dan panjang dan sesuai dengan rencana tata ruang, suatu wilayah permukiman ditetapkan sebagai kawasan siap bangun yang dilengkapi jaringan prasarana primer dan sekunder lingkungan.

Pemerintahan dalam penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman mendorong dan memperkuat demokrasi ekonomi serta memberikan kesempatan yang sama dan saling menunjang antara badan usaha negara, koperasi, dan swasta berdasarkan asas kekeluargaan. Pembangunan di bidang perumahan dan permukiman yang bertumpu pada masyarakat memberikan hak dan kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk berperan serta.⁸

⁸ http://id.Wikipedia.org/wiki/Undang-undang_pengantar_kuliah_pranata_pembangunan.html, diakses pada tanggal 10 Agustus 2017

Pertumbuhan dan pembangunan wilayah yang kurang memperhatikan keseimbangan bagi kepentingan masyarakat berpenghasilan rendah mengakibatkan kesulitan masyarakat untuk memperoleh rumah yang layak dan terjangkau. Perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat. Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. Kawasan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

Lingkungan hunian adalah bagian dari kawasan permukiman yang terdiri atas lebih dari satu satuan permukiman. Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan. Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian, termasuk di

dalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu.⁹

Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya.¹⁰ Rumah komersial adalah rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan. Rumah swadaya adalah rumah yang dibangun atas prakarsa dan upaya masyarakat. Rumah umum adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Rumah khusus adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.¹¹ Rumah Negara adalah rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri. Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat. Perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.¹²

Dari waktu ke waktu, tanah merupakan benda yang sangat memiliki nilai jual, dikarenakan sifatnya tetap, dan yang membutuhkan semakin banyak maka

⁹ Penjelasan Pasal 3 huruf (f) Undang-undang Republik Indonesia No 1 tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman

¹⁰ Pasal 1 angka 7 Undang-undang Republik Indonesia No 1 tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman

¹¹ Pasal 21 Undang-undang Republik Indonesia No 1 tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman

¹² Andi Hamzah, "*Dasar-dasar hukum perumahan*", (Jakarta:Renifka Cipta, 2006), halaman 17

harga tanah akan terus naik. Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam pembangunan dan pemilikan, setiap pembangunan rumah hanya dapat dilakukan di atas tanah yang dimiliki berdasarkan hak-hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku¹³.

Kawasan siap bangun yang selanjutnya disebut Kasiba adalah sebidang tanah yang fisiknya serta prasarana, sarana, dan utilitas umumnya telah dipersiapkan untuk pembangunan lingkungan hunian skala besar sesuai dengan rencana tata ruang. Lingkungan siap bangun yang selanjutnya disebut Lisiba adalah sebidang tanah yang fisiknya serta prasarana, sarana, dan utilitas umumnya telah dipersiapkan untuk pembangunan perumahan dengan batas-batas kaveling yang jelas dan merupakan bagian dari kawasan siap bangun sesuai dengan rencana rinci tata ruang. Kaveling tanah matang adalah sebidang tanah yang telah dipersiapkan untuk rumah sesuai dengan persyaratan dalam penggunaan, penguasaan, pemilikan tanah, rencana rinci tata ruang, serta rencana tata bangunan dan lingkungan. Konsolidasi tanah adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dalam usaha penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan perumahan dan permukiman guna meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan partisipasi aktif masyarakat.¹⁴

¹³ Penjelasan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman.

¹⁴ <http://www.tataruangindonesia.com/fullpost/kajian/1363852839/uuri-no-1-th-2011-ttg-perumahan-dan-kawasan-pemukiman.html>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2017

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:

- a. 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;
- b. Ketersediaan dana murah jangka panjang yang berkelanjutan untuk pemenuhan kebutuhan rumah, perumahan, permukiman, serta lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan;
- c. Mewujudkan perumahan yang serasi dan seimbang sesuai dengan tata ruang serta tata guna tanah yang berdaya guna dan berhasil guna;
- d. Memberikan hak pakai dengan tidak mengorbankan kedaulatan negara; dan
- e. Mendorong iklim investasi asing.

Pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman tidak hanya melakukan pembangunan baru, tetapi juga melakukan pencegahan serta pembenahan perumahan dan kawasan permukiman yang telah ada dengan melakukan pengembangan, penataan, atau peremajaan lingkungan hunian perkotaan atau perdesaan serta pembangunan kembali terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Untuk itu, penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman perlu dukungan anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan belanja daerah, lembaga pembiayaan, dan/atau swadaya masyarakat. Dalam hal ini, Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat perlu melakukan upaya pengembangan sistem pembiayaan perumahan dan permukiman secara menyeluruh dan terpadu.

Di samping itu, sebagai bagian dari masyarakat internasional yang turut menandatangani Deklarasi Rio de Janeiro, Indonesia selalu aktif dalam kegiatan-kegiatan yang diprakarsai oleh *United Nations Centre for Human Settlements*. Jiwa dan semangat yang tertuang dalam Agenda 21 dan Deklarasi Habitat II adalah bahwa rumah merupakan kebutuhan dasar manusia dan menjadi hak bagi semua orang untuk menempati hunian yang layak dan terjangkau (*adequate and affordable shelter for all*). Dalam Agenda 21 ditekankan pentingnya rumah sebagai hak asasi manusia. Hal itu telah sesuai pula dengan semangat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁵

Pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat yang sangat miskin sangat invisibel (tidak mungkin), karena daya beli masyarakat tidak ada

¹⁵ <http://www.tataruangindonesia.com/fullpost/kajian/1363852839/uuri-no-1-th-2011-ttg-perumahan-dan-kawasan-pemukiman.html>, diakses pada tanggal 28 Februari 2018

dan tidak mampu sedangkan untuk masyarakat miskin masih bisa dipenuhi asal ada kebijakan jangka panjang dari pemerintah. Klasifikasi pemenuhan masyarakat miskin yang ada tidak mengkaji latar belakang sosial ekonomi negara berkembang. Dimana pencetus perjanjian-perjanjian internasional hanya melihat dari jauh dan mengklasifikasikan masyarakat miskin pada golongan ke IV, bukan pada golongan yang ke V yaitu sangat miskin. Umumnya di Indonesia apalagi di kota Besar masyarakat sangat miskin terutama kaum tunawisma, buruh, gelandangan, preman tidak akan mampu membayar perumahan. Sedangkan kompensasi harus sangat dibutuhkan dalam menempati suatu rumah yang dibangun oleh pemerintah karena variabel cost untuk harga tanah sangat tinggi.

Pada tabel 1 dibawah ini dapat dilihat peran pemerintah daerah dalam program pengembangan perumahan masyarakat kurang mampu pada tahun 2017.

Tabel 1.
Program Pengembangan Perumahan Masyarakat Kurang Mampu di Kecamatan Percut Sei Tuan pada Tahun 2017

Nama	Alamat	Umur (Tahun)	Jenis Kelamin	Pekerjaan	Penghasilan (Rp/Bulan)	Status Tanah
Semi	Desa Sei Rotan Dsn V Pasar Melintang	-	Perempuan	-	-	Milik Sendiri
Evi Agustina	Desa Sei Rotan Dsn I Abdullah Dalam	-	Perempuan	-	-	Milik Sendiri
Apriani	Desa Sei Rotan Dsn V Sidomulyo	-	Perempuan	-	-	Milik Sendiri
Wahyudi Haryanto	Desa Sei Rotan Dsn V K. Sejahtera	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Jurik	Desa Sei Rotan Dsn IV	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Ponirin	Desa Sei Rotan Dsn X Gg Raharjo	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Surami	Desa Sei Rotan Dsn IX	-	Perempuan	-	-	Milik Sendiri
Jumen	Desa Sei Rotan Dsn X	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Tukiman	Desa Sei Rotan Dsn X	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Sri Wahyu Ningsih	Desa Sei Rotan Dsn VII	-	Perempuan	-	-	Milik Sendiri

Data dari Kasi Pemugaran dan Perbaikan Permukiman Deli Serdang

Tabel 2.
Program Pengembangan Perumahan Masyarakat Kurang Mampu di
Kecamatan Galang pada Tahun 2017

Nama	Alamat	Umur (Tahun)	Jenis Kelamin	Pekerjaan	Penghasilan (Rp/Bulan)	Status Tanah
Jumadi	Desa Jaharun A Dsn II	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Boinem	Desa Jaharun A Dsn II	-	Perempuan	-	-	Milik Sendiri
Tukino	Desa Jaharun B Dsn III	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Surip	Desa Jaharun B Dsn III	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Dadik	Desa Timbang Deli Dsn IV	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Tukiran	Desa Timbang Deli Dsn IV	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Kliadi	Desa Tanah Abang Dsn I	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Supriatin	Desa Tanah Abang Dsn I	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri

Data dari Kasi Pemugaran dan Perbaikan Permukiman Deli Serdang

Tabel 3.
Program Pengembangan Perumahan Masyarakat Kurang Mampu di
Kecamatan Pantai Labu pada Tahun 2017

Nama	Alamat	Umur (Tahun)	Jenis Kelamin	Pekerjaan	Penghasilan (Rp/Bulan)	Status Tanah
Saiman	Desa Rugemuk Dusun II	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Yatimen	Desa Rugemuk Dusun II	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Ngatiran	Desa Pematang Biara Dusun III	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Abdullah Sani	Desa Pantai Labu Pekan Dusun I	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Ilhamuddin Purba	Desa Pantai Labu Baru Dusun I	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Rohani	Desa Pantai Labu Baru Dusun I	-	Perempuan	-	-	Milik Sendiri
Habibullah	Desa Kelambir Dusun I	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
M.Sayuti	Desa Kelambir Dusun I	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Wahuli Chandra	Desa Denai Lama Dusun III	-	Laki-laki	-	-	Milik Sendiri
Ratna Dewi	Desa Denai Lama Dusun III	-	Perempuan	-	-	Milik Sendiri
Suyatik	Desa Denai Lama Dusun II	-	Perempuan	-	-	Milik Sendiri
Sri Yenti	Desa Denai Lama Dusun II	-	Perempuan	-	-	Milik Sendiri

Sumber: Data dari Kasi Pemugaran dan Perbaikan Permukiman Deli Serdang

Pengaturan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan untuk memberikan 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 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.¹⁶

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. Pemerintah Pusat dan/atau pemerintah daerah wajib memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah dengan memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan. Kemudahan pembangunan dan perolehan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah itu, dengan memberikan kemudahan, berupa

¹⁶ Ibid, <http://www.tataruangindonesia.com/fullpost/kajian/1363852839/uuri-no-1-th-2011-ttg-perumahan-dan-kawasan-pemukiman.html>, diakses pada tanggal 28 Februari 2018

pembiayaan, pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum, keringanan biaya perizinan, bantuan stimulan, dan insentif fiskal.

Penyelenggaraan kawasan permukiman dilakukan untuk mewujudkan wilayah yang berfungsi sebagai lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan yang terencana, menyeluruh, terpadu, dan berkelanjutan sesuai dengan rencana tata ruang. Penyelenggaraan kawasan permukiman tersebut bertujuan untuk memenuhi hak warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur serta menjamin kepastian bermukim, yang wajib dilaksanakan sesuai dengan arahan pengembangan kawasan permukiman yang terpadu dan berkelanjutan.¹⁷

Undang-undang perumahan dan kawasan permukiman ini juga mencakup pemeliharaan dan perbaikan yang dimaksudkan untuk menjaga fungsi perumahan dan kawasan permukiman agar dapat berfungsi secara baik dan berkelanjutan untuk kepentingan peningkatan kualitas hidup orang perseorangan yang dilakukan terhadap rumah serta prasarana, sarana, dan utilitas umum di perumahan, permukiman, lingkungan hunian dan kawasan permukiman. Di samping itu, juga dilakukan pengaturan pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh yang dilakukan untuk meningkatkan mutu kehidupan dan penghidupan masyarakat penghuni perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Hal ini dilaksanakan berdasarkan prinsip kepastian bermukim yang menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, memiliki,

¹⁷ J.W. Muliawan, *Pemberian Hak milik untuk rumah tinggal*, (Jakarta: Cerdas Pusaka, 2009), halaman 39

dan/atau menikmati tempat tinggal, yang dilaksanakan sejalan dengan kebijakan penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.

Pembangunan perumahan dapat dilaksanakan oleh pemerintah ataupun pihak swasta. Sesuai dengan UU No 4 Tahun 1992, selain membangun unit rumah, pengembang juga diwajibkan untuk :

1. Membangun jaringan prasarana lingkungan rumah mendahului pembangunan rumah, memelihara dan mengelolanya sampai pengesahan dan penyerahan kepada Pemerintah Daerah.
2. Mengkoordinasikan penyelenggaraan penyediaan utilitas umum.
3. Melakukan penghijauan lingkungan.
4. Menyediakan tanah untuk sarana lingkungan.
5. Membangun rumah.

Perumahan dan pemukiman adalah dua hal yang tidak dapat kita pisahkan dan berkaitan erat dengan aktivitas ekonomi, industrialisasi dan pembangunan. Pemukiman dapat diartikan sebagai perumahan atau kumpulan rumah dengan segala unsur serta kegiatan yang berkaitan dan yang ada di dalam pemukiman. Pemukiman dapat terhindar dari kondisi kumuh dan tidak layak huni jika pembangunan perumahan sesuai dengan standar yang berlaku, salah satunya dengan menerapkan persyaratan rumah sehat.¹⁸

Pemukiman sering disebut perumahan dan atau sebaliknya. Pemukiman berasal dari kata *housing* dalam bahasa Inggris yang artinya adalah perumahan dan kata *human settlement* yang artinya pemukiman. Perumahan memberikan

¹⁸ Budiharjo Mangunwijaya, “*Sejumlah Masalah Permukiman Kota*”, (Bandung : Alumni, 1992), halaman 11

kesan tentang rumah atau kumpulan rumah beserta prasarana dan sarana lingkungannya. Perumahan menitikberatkan pada fisik atau benda mati, yaitu *houses* dan *land settlement*. Sedangkan pemukiman memberikan kesan tentang pemukim atau kumpulan pemukim beserta sikap dan perilakunya di dalam lingkungan, sehingga pemukiman menitikberatkan pada sesuatu yang bukan bersifat fisik atau benda mati yaitu manusia (*human*).¹⁹

Dengan demikian perumahan dan pemukiman merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dan sangat erat hubungannya, pada hakekatnya saling melengkapi.

Bertitik tolak dari hal tersebut, maka timbul keinginan untuk mengadakan penelitian yang lebih komprehensif dan mendalam dalam rangka penyusunan. Kondisi inilah yang menarik untuk dikaji dalam bentuk tulisan tesis yang berjudul: **“KAJIAN HUKUM MENGENAI PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana aturan hukum mengenai peran pemerintah daerah dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman?

¹⁹ Bianpoen, “*Penataan Kota dan Permukiman Buruk*”, (Surabaya : JIIS, 1991), halaman 38

2. Bagaimana pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap perumahan dan kawasan permukiman?
3. Bagaimana hambatan-hambatan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman?

C. Tujuan Penelitian

Mengacu kepada topik penelitian dan permasalahan yang diajukan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan mengevaluasi aturan hukum mengenai peran pemerintah daerah dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman
2. Untuk mengkaji dan mengevaluasi pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap perumahan dan kawasan permukiman
3. Untuk mengkaji hambatan-hambatan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis yaitu:

1. Secara Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan secara akademis dalam memberikan manfaat dan memberikan gambaran mengenai penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, memberikan rekomendasi kepada pemerintah Indonesia dalam membuat kebijakan dan perencanaan

pembangunan dalam kawasan permukiman, Pemerintah untuk lebih giat lagi dalam mengembangkan perumahan dan kawasan permukiman. Serta memberikan masukan bagi Undang-undang perumahan dan kawasan permukiman.

2. Secara Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dan pemikiran-pemikiran baru tentang aturan hukum mengenai peran dan tanggungjawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

E. Keaslian Penelitian

Adapun judul tulisan ini adalah “Kajian Hukum Mengenai Peran Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Perumahan Dan Kawasan Permukiman”. Judul tesis ini belum pernah ditulis dan diteliti dalam bentuk yang sama, sehingga tulisan ini asli, atau dengan kata lain tidak ada judul yang sama dengan mahasiswa hukum Universitas Medan Area, karena sesuai dengan asas-asas keilmuan yang jujur, rasional, objektif, dan terbuka. Dengan demikian ini keaslian tesis ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah dan terbuka untuk kritikan-kritikan yang sifatnya membangun terkait dengan topik dan permasalahan dalam penelitian ini.

Berdasarkan penelusuran kepustakaan sementara di lingkungan Universitas-Universitas yang lain, khususnya di lingkungan Pascasarjana Universitas Medan Area menunjukkan bahwa penelitian dengan beberapa judul tesis yang berhubungan dengan topik ini, antara lain:

1. Rizki Priyo Atmoko dengan judul “Peran Pemerintah Dalam Menciptakan Perumahan Layak Huni (Studi Pada Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya Dan Tata Ruang, Kabupaten Sidoarjo)”

Perumusan masalah:

- a) Bagaimana Peran Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Sidoarjo dalam Menciptakan Perumahan Layak Huni?
- b) Bagaimana Faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi oleh Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya Kabupaten Sidoarjo dalam menciptakan perumahan layak huni?

2. Endy Marlina, dengan judul ” Masalah Perumahan Dan Permukiman Rakyat Di Indonesia”

Perumusan masalah:

- a) Bagaimana kaitan penataan ruang dengan pembangunan perumahan dan permukiman?
- b) Mengapa prinsip keamanan bermukim dirasakan penting untuk dimajukan?
- c) Bagaimana Kompleksitas Masalah Perumahan dan Permukiman Rakyat?

3. Maisarah Tantia Dewi dengan judul “Tanggungjawab Pemerintah Daerah Kota Samarinda Dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman (Tinjauan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman)”

- a) Bagaimana Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman?
- b) Bagaimana Kebijakan Pemerintah Kota Samarinda Untuk Melaksanakan Ketentuan Pasal 6 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman?

F. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan landasan berpikir yang digunakan untuk mencari pemecahan suatu masalah. Setiap penelitian membutuhkan kejelasan titik tolak atau landasan untuk memecahkan dan membahas masalahnya. Untuk itu perlu disusun kerangka teori yang memuat pokok-pokok pikiran yang menggambarkan darimana masalah tersebut diamati.²⁰

Kerangka teori adalah bagian penting dalam penelitian, dengan adanya kerangka teori akan memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, susunan dari beberapa anggapan, pendapat, cara, aturan, asas, keterangan sebagai satu kesatuan yang logis yang menjadi landasan, acuan dan pedoman untuk mencapai tujuan dalam penelitian.

Pembahasan suatu permasalahan hukum secara lebih mendalam diperlukan teori-teori yang berupa serangkaian asumsi, konsep, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.²¹ Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun dan memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori yang dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui.²²

Teori kepastian hukum MR. J. Van Kan, teori sebagai dasar perbandingan atau pegangan teoritis. Agar tercapainya ketertiban dalam masyarakat, maka diusahakanlah kepastian. Kepastian disini diartikan sebagai kepastian hukum dan

²⁰ Hadari Nawawi, "*Metode Penelitian Bidang Sosial*", (Yogyakarta: Universitas Gajah Mada Press, 2003), halaman 39-40

²¹ Burhan Asofa, "*Metode Penelitian Hukum*", (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), halaman 9

²² M. Solly Lubis, "*Filsafat Ilmu dan Penelitian*", (Bandung: Mandar Maju, 1999), halaman 80

kepastian oleh karena hukum. Disebabkan karena pengertian hukum mempunyai dua segi. Segi pertama adalah ada hukum yang pasti bagi peristiwa yang konkret, segi kedua adalah bahwa adanya suatu perlindungan hukum terhadap kesewenang-wenangan.²³

Menurut ajaran Yuridis-Dogmatis, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya membuat suatu aturan hukum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian. Menurut aliran ini meskipun aturan hukum atau penerapan hukum terasa tidak adil dan tidak memberikan manfaat yang besar bagi mayoritas warga masyarakat, hal itu tidak menjadi soal asalkan kepastian hukum dapat terwujud. Hukum identik dengan kepastian.²⁴

Teori efektivitas hukum adalah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberhasilan, kegagalan dan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan dan penerapan hukum. Ada tiga fokus kajian teori efektivitas hukum yang meliputi keberhasilan dalam pelaksanaan hukum, kegagalan dalam pelaksanaannya dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Keberhasilan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang dibuat itu telah tercapai maksudnya. Maksud dari norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum, maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif atau berhasil

²³ Soerjono Soekamto, "*Penegakan Hukum*", (Jakarta: Bina Cipta, 1983), halaman 42

²⁴ Achmad Ali, "*Menguak Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*", (Jakarta: Gunung Agung, 2002), halaman 83

dalam implementasinya. Kegagalan didalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya dan tidak berhasil dalam implementasinya.²⁵

Teori efektivitas hukum ini dikemukakan antara lain oleh Lawrence M. Friedman dan Soerjono Soekanto. Lawrence M F. Friedman mengemukakan tiga unsur yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Ketiga unsur itu meliputi struktur, substansi dan budaya hukum. Sedangkan Soerjono Soekanto mengemukakan lima faktor yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum, meliputi:²⁶

1. Faktor hukum atau undang-undang;
2. Faktor penegak hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas;
4. Faktor masyarakat; dan
5. Faktor kebudayaan.

Pada penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada asas Umum penyelenggaraan Negara, yang di dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan “Asas-asas umum pemerintahan yang layak”. Di negeri Belanda, asas-asas umum pemerintahan yang layak ini sudah diterima sebagai norma hukum tidak tertulis, yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, terutama Pejabat Tata Usaha Negara, dalam membuat keputusan Tata Usaha Negara.²⁷

Kemudian dalam Pasal 20 UU No. 32 Tahun 2004 Jonto Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ditegaskan bahwa asas-asas

²⁵ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Ibid*, halaman 303

²⁶ Sudikno Mertokusumo, “*Mengenal Hukum Suatu Pengantar*”, (Yogyakarta: Liberty, 2007), halaman 71

²⁷ Abdullah Rozali, “*Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*”, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2005), halaman 37

tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Asas dimaksud disebut dengan “Asas Umum Penyelenggara Negara”, yang dirinci antara lain:²⁸

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggaraan Negara;
3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;
5. Asas proporsionalitas;
6. Asas profesionalitas;
7. Asas akuntabilitas;
8. Asas efisiensi;
9. Asas efektivitas.

Sementara itu, menurut ketentuan pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, urusan wajib yang menjadi urusan pemerintahan daerah untuk kabupaten / kota merupakan urusan yang berskala kabupaten / kota yang meliputi:²⁹

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

²⁸ *Ibid*

²⁹ <http://www.landasanteori.com/2015/09/pengertian-penyelenggaraan-pemerintahan.html>, diakses pada tanggal 15 September 2017

Menurut para ilmuwan ada beberapa pengertian tentang perumahan antara lain yaitu; Menurut Undang-undang Republik Indonesia nomor 4 Tahun 1992 diganti dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, Pasal 1 Ayat (2), rumah mempunyai arti bangunan dan lingkungan tempat tinggal dilengkapi dengan sarana dan prasarana fasilitas yang memenuhi syarat-syarat guna mendukung kehidupan manusia.

Menurut Arthur C.S. (*Housing : Symbol, Structure, Site*, 1990), filosofi rumah sama dengan tubuh manusia yang membutuhkan penutup berupa rumah atau *shelter*.³⁰

Menurut Sam Davis (*The Form of Housing*), rumah kemudian akan disebut menjadi perumahan apabila menjadi sekumpulan kesatuan di atas petak-petak lahan individu atau sebagai kelompok rumah gandeng atau sebagai bangunan apartemen.³¹

Menurut Y.B. Mangunwijaya, rumah memang bisa dianggap mesin, alat pergandaan produksi. Tetapi lebih dari itu, rumah adalah citra, cahaya pantulan jiwa dan cita-cita kita. Ia adalah lambang yang membahasakan segala yang manusiawi, indah dan agung dari dia yang membangunnya; kesederhanaan dan kewajarannya yang memperteguh hati setiap manusia. Rumah memang kita gunakan, namun lebih dari itu, rumah adalah cerminan jiwa yang bermartabat. Standar dan Ketentuan Perumahan : Sebagai wadah kehidupan manusia, rumah dituntut untuk dapat memberikan sebuah lingkungan binaan yang aman, sehat dan

³⁰ Arthur C.S. *Housing : "Symbol, Structure, Site"*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), halaman 28

³¹ Sam Davis, "*The Form of Housing*", dalam Jurnal Hukum Bisnis Vol. 12, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta

nyaman. Untuk itulah Pemerintah dengan wewenang yang dimilikinya memberikan arahan, standar peraturan dan ketentuan yang harus diwujudkan oleh pihak pengembang.³²

Menurut Siswono Yudohusodo³³ mengatakan bahwa rumah merupakan sumber kekuatan batin dan tempat yang menentramkan penghuninya. Demikian pula Sarlito Wirawan, bahwa rumah adalah bangunan dimana manusia tinggal dan melangsungkan kehidupannya. Rumah juga merupakan tempat berlangsungnya proses sosialisasi saat seseorang diperkenalkan kepada norma dan adat kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat, maka tidaklah mengherankan bila masalah perumahan menjadi masalah yang penting.

2. Konseptual

Berdasarkan judul yang merupakan suatu syarat dalam penelitian dan penjelasan konsep tidak terjadinya kesalahpahaman dalam materi penulisan tesis ini, maka judul harus ditegaskan dan diartikan. Judul yang dikemukakan adalah : “Kajian Hukum Mengenai Peran Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Perumahan Dan Kawasan Permukiman”. Oleh karena itu untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini harus didefinisikan beberapa konsep dasar, agar secara operasional diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan.

³² Budiharjo Mangunwijaya, *Ibid*

³³ Siswono Yudohusodo, “*Rumah Untuk Seluruh Rakyat*”, (Universitas Michigan: Inkoppol, Unit Percetakan Bharakerta, 2007), halaman 37

Konsepsional merupakan alat yang dipakai oleh hukum disamping yang lain-lain, seperti asas dan standar. Oleh karena itu kebutuhan untuk membentuk konsep merupakan salah satu dari hal-hal yang dirasakan pentingnya dalam hukum. Konsep adalah suatu konstruksi mental, yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pemikiran penelitian untuk keperluan analisis.³⁴

Konsepsional mengungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum. Konsep merupakan salah satu bagian penting dari sebuah teori. Dalam suatu penelitian, konsepsi dapat diartikan sebagai usaha membawa sesuatu dari abstrak menjadi suatu yang konkret, yang disebut definisi operasional (*operational definition*). Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindarkan perbedaan pengertian atau penafsiran mendua (*dubius*) dari suatu istilah yang dipakai.

Sebelum melakukan pembahasan terhadap penelitian ini, maka terlebih dahulu memahami istilah-istilah yang terdapat dalam penelitian ini sehingga perlu dibuat definisi terhadap konsep tersebut agar tidak menimbulkan perbedaan penafsiran, antara lain :

- a. Peran Pemeritahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁵

³⁴ Bernard Arief Sidharta, “*Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*”, (Bandung: Mandar Maju, 1999), hal 121.

³⁵ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- b. Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah, dan DPRD. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.
- c. Permukiman adalah bagian permukaan bumi yang dihuni manusia terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain dikawasan perkotaan atau kawasan perdesaan.
- d. Rumah adalah bangunan untuk tempat tinggal menurut pengertian dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian ini disempurnakan dengan pengertian lainnya yaitu, Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya³⁶
- e. Kawasan adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan³⁷

³⁶ Pasal 1 angka 7 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

³⁷ <http://asriman.com/ini-dia-pengertian-perumahan-dan-kawasan-permukiman-menurut-uu-no-1-tahun-2011/makalah/html>, diakses pada tanggal 15 September 2017

G. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif,³⁸ baik berupa peraturan-peraturan maupun teori-teori hukum, disamping menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku di pemerintahan daerah dan masyarakat, dapat dikemukakan suatu asas-asas hukum yang berupa dogma atau doktrin hukum yang bersifat teoritis ilmiah serta dapat digunakan untuk menganalisa permasalahan yang dibahas,³⁹ yang dapat menjawab pertanyaan sesuai dengan pokok permasalahan dalam penulisan tesis ini, yaitu mengenai “Kajian Hukum Mengenai Peran Pemerintahan Daerah Dalam Penyelenggaraan Perumahan Dan kawasan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman”.

Penelitian yang dilakukan menggunakan metode pendekatan deskriptif analitis, yaitu memaparkan dan menganalisis data secara sistematis dengan maksud untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan dan gejala-gejala lainnya. Deskriptif mengandung arti, bahwa penulis ingin menggambarkan dan memberikan data yang seteliti mungkin, sistematis dan menyeluruh. Analisis mengandung makna, mengelompokkan, menggabungkan dan membandingkan aspek yang berkaitan dengan masalah secara teori dan praktek.

³⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, “*Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri*”, (Semarang: Ghalia Indonesia, 1983), hal 11

³⁹ Soerjono dan Sri Mahudji, “*Perlindungan Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*”, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), hal 13

2. Sumber Data

Untuk mendapatkan sumber data yang relevan dan akurat, maka digunakan sumber data sekunder yaitu meliputi:

a. Bahan hukum primer.

Yaitu bahan yang mempunyai kekuatan meningkat sebagai landasan utama yang dipakai dalam rangka penelitian ini⁴⁰ diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman dan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer yaitu buku ilmu hukum, skripsi, tesis, disertasi, jurnal hukum, laporan hukum, makalah, dan media cetak atau elektronik. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah yang merupakan publikasi tentang hukum yang bukan dokumen resmi, seperti hasil seminar atau pertemuan ilmiah yang relevan dengan penelitian ini.

c. Bahan hukum tersier.

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan sekunder yang relevan untuk melengkapi data dalam penelitian ini, yaitu seperti kamus umum, kamus hukum, majalah-majalah, dan internet. Serta bahan-bahan diluar bidang hukum yang berkaitan guna melengkapi data.

⁴⁰ Ronny Hantijib Soemitro, “*Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimeteri*”, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hal 53

3. Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan dengan cara penelitian studi kepustakaan (*Library Research*), yaitu melakukan penelusuran kepustakaan melalui artikel-artikel, media cetak maupun elektronik, dan peraturan perundang-undangan. Teknik ini juga menggunakan dengan cara wawancara kepada informan (*field Research*).

Sedangkan pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara penelitian studi dokumen, yaitu dengan membaca, mempelajari, meneliti, mengidentifikasi, dan menganalisa data-data yang relevan tersebut untuk menyelesaikan masalah yang menjadi objek penelitian. Pengumpulan data juga menggunakan pedoman wawancara dengan informan, yaitu kepada Kasi Pemugaran dan Perbaikan Perumahan Kabupaten Deli Serdang

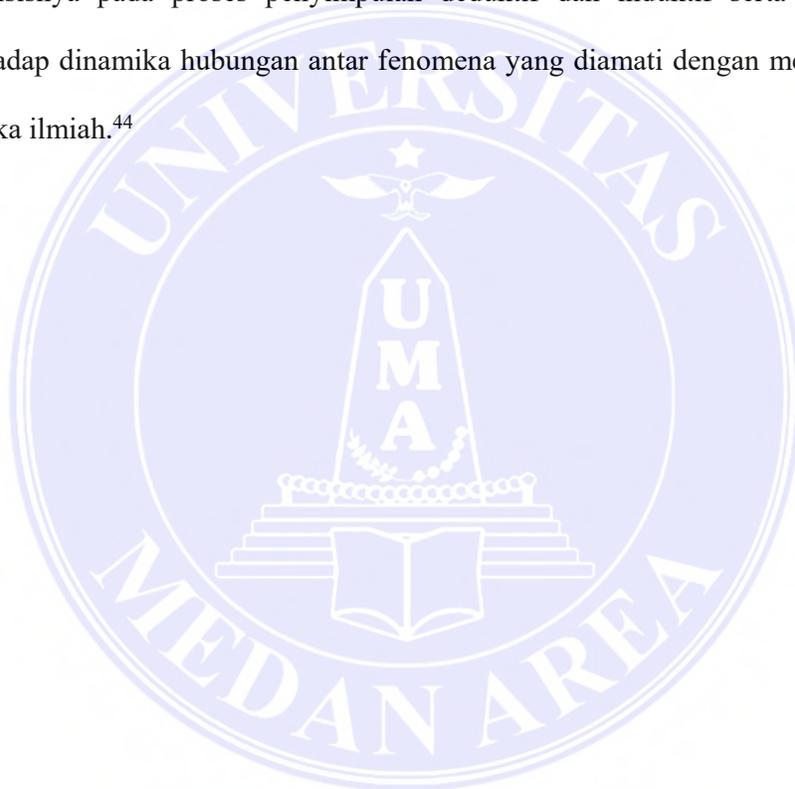
4. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian hukum menggunakan metode pendekatan kualitatif bukan kuantitatif, karena tanpa menggunakan rumusan statistik, sedangkan penggunaan angka-angka hanya sebatas angka persentase sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan menyeluruh mengenai masalah yang diteliti.⁴¹ Setelah itu keseluruhan data tersebut akan dianalisis dan disistematisasi secara kualitatif yang artinya menjelaskan dengan kalimat sendiri semua kenyataan yang terungkap dari data sehingga menghasilkan klasifikasi yang selaras dengan

⁴¹ Ediwarman, "*Monograf Metodologi Penelitian Hukum*", (Yogyakarta:Genta Publishing, 2016), halaman 87

permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, dengan tujuan untuk memperoleh jawaban terhadap permasalahan yang dibahas dalam penelitian.⁴²

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan normatif yang secara deduktif, dimulai analisis terhadap Pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang menjadi permasalahan diatas.⁴³ Sedangkan penelitian kualitatif lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta analisisnya terhadap dinamika hubungan antar fenomena yang diamati dengan menggunakan logika ilmiah.⁴⁴



⁴² Bambang Sunggono, *Metode Penelitian hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), halaman 106

⁴³ Ediwarman, *Op.Cit*, halaman 71

⁴⁴ *Ibid*, halaman 89

BAB II

ATURAN HUKUM MENGENAI PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN

A. Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Dalam territorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturen delandchappen* dan *volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.⁴⁵

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut contohnya melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), pada Bab VI tentang pemerintahan daerah, pada Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat (5), Pasal 18 ayat (6), yang menyebutkan bahwa :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.

⁴⁵ Siswanto Sunarno, “*Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*” , (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), halaman 1

- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan oleh pemerintahan pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Bahwa dalam Pasal 18 UUD NRI tersebut diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota agar memperhatikan kekhususan suatu daerah, serta terciptanya hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya dapat diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras. Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah sesuai dengan amanat UUD NRI 1945 terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁴⁶ Sistem pemerintahan di Indonesia meliputi ;

1. Pemerintah pusat, yaitu dalam Bab III Pasal 4 UUD NRI disebutkan bahwa presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh wakil presiden, dan presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan

⁴⁶ Siswanto Sunarno, *Ibid*, halaman 2

(*pouvoir exekutief*) menteri selaku pemimpin departemen harus mengetahui seluk beluk hal yang mengenai bidang dimana menteri tersebut ditempatkan oleh presiden, dengan hal itu maka menteri mempunyai pengaruh besar terhadap presiden dalam membentuk politik Negara.

2. Pemeritahan daerah, yaitu Sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 23 PEMDA) adalah “penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, Walikota, dan perangkat daerah. Unsur perangkat daerah ini merupakan unsur birokratis yang ada di daerah meliputi tugas-tugas para kepala dinas, kepala badan, unit-unit kerja di lingkungan pemerintah daerah yang sehari-harinya dikendalikan oleh sekretaris daerah.

Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dilaksanakan dengan sistem otonomi yang berasaskan desentralisasi, dekonsentrasi, serta tugas pembantuan. Hubungan ini bersifat koordinatif administratif⁴⁷, artinya fungsi dan peran pemerintahan provinsi juga mengemban pemerintahan pusat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah mengingat kondisi geografis, sistem politik, hukum, sosial, dan budaya Indonesia sangat beraneka ragam. Oleh sebab itu, hal-hal mengenai urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh daerah itu sendiri, sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah akan lebih mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.

⁴⁷ *Ibid*, halaman 5

Pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI. Dalam pengertian tersebut terdapat tiga unsur yang penting yaitu:⁴⁸

1. Unsur batas wilayah. Sebagai pembatas yang jelas antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.
2. Unsur pemerintahan. Kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang terhadap kepala daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahannya sendiri.
3. Unsur masyarakat. Masyarakat sebagai unsur pemerintahan daerah jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut mewarnai penyelenggaraan pemerintahan daerah guna menampung, dan menjalankan aspirasi masyarakat.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang otonom, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut:⁴⁹

1. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.
2. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

⁴⁸ *Ibid*, halaman 6

⁴⁹ *Op.Cit*, halaman 7

3. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan asas di atas, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya agar terciptanya kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah serta mampu memelihara dan menjaga keutuhan NKRI dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara.

Agar otonomi dapat berjalan efisien, efektif dan sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan, maka pemerintah dapat melakukan upaya-upaya pembinaan, pemberian pedoman, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan dengan itu bantuan fasilitas yang memadai bagi daerah merupakan hal penting dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Pemerintah Daerah mempunyai urusan yang wajib dilaksanakan, meliputi hal berikut:⁵⁰

1. Bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah yang meliputi Perda Provinsi, Kabupaten/Kota. Peraturan kepala daerah meliputi peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota.
2. Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis,

⁵⁰ *Op.Cit*, halaman 9

transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

3. Perencanaan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Pada penyelenggaraan urusan pemerintahan maka pemerintah daerah memiliki hubungan dengan pemerintah dan pemerintah daerah lainnya, yang meliputi wewenang keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan pemanfaatan sumber daya lainnya. Hubungan tersebut dijalankan secara selaras dan adil. Hubungan kewenangan diperlukan upaya revisi terhadap Undang-Undang tentang perimbangan pusat dan daerah, secara adil, dan demokratis, serta transparan sehingga dalam kehidupan nasional ini, tidak lagi terjadi ketidakseimbangan antara daerah kaya dan daerah miskin yang ujung-ujungnya banyak menimbulkan korupsi di daerah akibat strategi kebijakan umum pembangunan di daerah yang bersifat sektoral kedaerahan.

B. Peran Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman

Peran Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman merupakan pemenuhan kebutuhan perkotaan diwujudkan melalui pembangunan perumahan dan kawasan permukiman skala besar yang terencana secara menyeluruh dan terpadu dengan pelaksanaan yang bertahap sesuai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pembangunan Perumahan dan kawasan permukiman tersebut ditunjukkan untuk

menciptakan kawasan permukiman dan mengintegrasikan secara terpadu dan meningkatkan kualitas lingkungan, yang dihubungkan oleh jaringan transportasi sesuai dengan kebutuhan dengan kawasan lain yang memberikan berbagai pelayanan dan kesempatan kerja.

Pemerintah daerah dalam pembangunan perumahan dan permukiman diselenggarakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah berfungsi sebagai lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan yang terencana, menyeluruh, terpadu, dan berkelanjutan, yaitu:⁵¹

1. Kriteria pemilihan lokasi

Lokasi tanah harus bebas dari pencemaran air dan pencemaran lingkungan baik berasal dari sumber daya pembuatan atau sumber daya alam. Dapat menjamin tercapainya tingkat kualitas lingkungan hidup yang sehat bagi pembinaan individu dan masyarakat penghuni. Kondisi tanahnya bebas banjir dan memiliki kemiringan tanah 0% - 15%, sehingga dapat dibuat sistem saluran pembuangan air hujan (drainase) dan jaringan jalan setapak yang baik serta memiliki daya dukung yang cukup untuk memungkinkan dibangun perumahan. Terjamin adanya kepastian hukum bagi masyarakat penghuni terhadap tanah dan bangunan di atasnya yang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

2. Prasaran lingkungan

⁵¹ *Ibid*, halaman 15

Untuk pembangunan lingkungan Kapling Siap Bangun harus disediakan prasarana lingkungan berupa jalan setapak dan saluran lingkungan yang berstandar sebagai berikut:

a. Jalan Setapak

Lebar badan jalan setapak maksimum 2 meter, lebar perkerasan 1,20 meter dengan konstruksi dari rabat beton 1 pc : 3 pasir : 5 koral, tebal 7 cm atau bahan lain yang setara. Di kiri kanan perkerasan dibuat bahu jalan masing-masing dengan lebar 0,4 meter untuk penempatan tiang-tiang listrik dan pipa-pipa saluran lingkungan

b. Saluran

Saluran untuk pembuangan air hujan/limbah harus direncanakan sedemikian rupa sehingga lingkungan Kapling Siap Bangun yang ada bebas dari genangan air. Oleh karena itu saluran lingkungan dibuat konstruksi dengan $\frac{1}{2}$ buis betonn diameter 20 cm dan pasangan batako atau yang setara dengan ukuran:

- 1) Lebar atas : 30 cm
- 2) Lebar bawah : 20 cm
- 3) Tinggi minimal : 30 cm
- 4) Kemiringan :0% - 15%

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan pemerintah daerah, dan DPRD. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, peran pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada asas Umum penyelenggaraan Negara, yang di dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan Asas-asas umum pemerintah yang layak.⁵²

Pemerintah daerah telah berupaya untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan terutama kebutuhan dasar bagi masyarakat yang bisa dijangkau. Pemerintah telah berupaya memfasilitasi penyediaan perumahan bagi masyarakat berpendapatan rendah serta memberikan dukungan penyediaan prasarana dan sarana dasar permukiman, seperti air minum, air limbah, persampahan dan drainase.

Pada tabel 4 dibawah ini dapat dilihat peran pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan perumahan mulai dari tahun 2014-2016.

Tabel 4.
Pembangunan Perumahan Mulai Tahun 2014-2016

No	Pembangunan Perumahan	Jumlah
1	Pembangunan rumah baru layak huni	1.331.580 unit
2	Pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa	37.709 unit
3	Fasilitas pembangunan Rumah Susun Sederhana Milik	6.716 unit
4	Fasilitas pembangunan/ perbaikan perumahan swadaya	3.659.037

Sumber : Kementerian Negara Perumahan Rakyat, 2016

⁵² Abdullah Rozali, *“Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung”*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2005), halaman 15

Dari gambaran di atas terlihat bahwa pemerintah sudah berupaya memenuhi kebutuhan masyarakat akan perumahan yang layak ini. Tetapi untuk pemerataan belum bisa dicapai disebabkan karena keterbatasan bangunan dan fisik. Keterbatasan anggaran juga cukup mempengaruhi terhadap pemenuhan hak-hak masyarakat dalam mendapat perumahan yang layak ini. Kebutuhan akan perumahan terus meningkat di Kabupaten Deli Serdang terutama bagi masyarakat kelas menengah ke bawah. Kebutuhan tersebut menyebabkan terjadi kompetisi dimana masyarakat berlomba-lomba, berupaya mendapatkan perumahan yang layak huni tapi pada kenyataannya untuk perumahan yang layak huni masih sulit dijangkau. Faktor kebijakan pemerintah sangat menentukan terpenuhinya harapan masyarakat akan perumahan yang layak. Kebijakan pemerintah sangat menentukan terutama bagaimana melakukan seleksi dan menempatkan warga masyarakat yang betul-betul layak. Seleksi untuk mendapatkan perumahan yang layak huni terutama perumahan yang murah pada umumnya sulit karena faktor kepemilikan tanah dan biaya tanah.

Di Kabupaten Deli Serdang sejak tahun 2014 hingga tahun 2016 atau tiga tahun terakhir dalam pembangunan perumahan dan permukiman terencana di Kabupaten Deli Serdang dalam persentase sebesar 41 %, dibangun pada beberapa lokasi dan jumlah rumah (Unit) yang ada di Kabupaten Deli Serdang, yaitu : Kecamatan Percut Sei Tuan, Kecamatan Galang, dan Kecamatan Pantai Labu. Pembangunan perumahan dan permukiman terencana ini dapat dilihat pada tabel 5 di bawah ini.

Tabel 5.
Jumlah Lokasi dan Unit Rumah Tahun 2014-2016

No	Jumlah Lokasi	Rumah (Unit)	Persentase (%)
1	Kecamatan Percut Sei Tuan Berjumlah 11 Lokasi	1312 Unit	13 %
2	Kecamatan Galang Berjumlah 9 Lokasi	1123 Unit	11 %
3	Kecamatan Pantai Labu Berjumlah 15 Lokasi	1761 Unit	17 %
J U M L A H		4196 Unit	41 %

Sumber : Data dari Kasi Pemugaran dan Perbaikan Permukiman Deli Serdang

Berdasarkan tabel diatas bahwa jumlah lokasi dan unit rumah terbanyak di Kecamatan Pantai Labu berjumlah 15 lokasi pada tahun 2014 sampai tahun 2016. Sedangkan pada tabel 6 berikut dibawah ini menggambarkan tentang klasifikasi masyarakat terkait dengan kebutuhan perumahan.

Tabel 6.
Penggolongan Masyarakat Terkait dengan Kemampuan Mendapatkan Rumah yang Layak

No	Masyarakat	Status	Jenis Perumahan
1	Kelas Atas	Sosial dan ekonomi sangat mampu	Real estate dan rumah mewah
2	Kelas Menengah	Sosial dan ekonomi cukup	Biasa dan memenuhi standar
3	Kelas Menengah ke Bawah	Sosial dan ekonomi tidak mampu untuk pembayaran kontan karena banyak kebutuhan lain	Rumah sederhana, semi permanen dan bisa dijangkau lewat cicilan
4	Miskin	Sosial dan ekonomi lemah, keuangan hanya cukup untuk pembiayaan kebutuhan pokok	Rumah Sangat Sederhana, bisa dibayar dengan cicilan menahun
5	Sangat Miskin	Sosial dan ekonomi sangat lemah	Tidak mampu membayar karena untuk kebutuhan pokok tidak mencukupi

Sumber: Data diolah, 2016

Berdasarkan tabel 6 diatas bahwa penggolongan masyarakat terkait dengan kemampuan mendapatkan rumah yang layak, yaitu; masyarakat kelas atas status rumahnya real estate juga rumah mewah; masyarakat kelas menengah kebawah rumahnya sederhana, semi permanen dan bisa dijangkau lewat cicilan; masyarakat miskin, status rumahnya sangat sederhana, bisa dibayar dengan cicilan menahun; sedangkan masyarakat sangat miskin status rumahnya tidak mampu membayar karena untuk kebutuhan pokok tidak mencukupi.

Sebelumnya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, asas-asas ini sudah mulai diterima, walaupun secara formal belum diakui sebagai sesuatu norma hukum tidak tertulis yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Secara yuridis formal, hal semacam ini baru diakui di Negara kita, dengan diundangkannya Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih, bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), ditambah asas efisiensi dan asas efektivitas. Kemudian dalam Pasal 20 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa asas-asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, pemerintah daerah menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah

atau desa, termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang tertentu. Pemberian tugas pembantuan harus disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Mengingat begitu luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan begitu banyak urusan yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 membagi semua urusan tersebut atas dua kelompok, yaitu urusan wajib dan urusan pilihan, berupa:

1. Perlindungan hak konstitusional;
2. Perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketenteraman dan ketertiban umum dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian internasional.

Hal ini berkaitan dengan pelayanan dasar, seperti pendidikan dasar, kesehatan, perumahan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar. Sementara itu, urusan yang terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Dengan demikian, urusan pemerintahan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman urusan pemerintahan dibagi dalam tiga kriteria, yaitu kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memerhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan, sebagai suatu sistem antara hubungan kewenangan pemerintah, kewenangan pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis.⁵³

Dalam mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi: eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.⁵⁴ Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib pelayanan dasar serta urusan wajib non pelayanan dasar dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. kemudian urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, seperti : tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi

⁵³ Siswanto Sunarno, “*Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*”, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), halaman 35. Selanjutnya Siswanto mengatakan bahwa Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

⁵⁴ Penjelasan Umum Undang-undnag no. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; dan lain-lain. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Rumah merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia. Selain sebagai pelindung terhadap gangguan alam maupun cuaca serta makhluk lainnya, rumah juga memiliki fungsi social sebagai pusat pendidikan keluarga, persemaian budaya, nilai kehidupan, penyiapan generasi muda, dan sebagai manifestasi jati diri. Dalam kerangka hubungan ekologis antara manusia dan lingkungan pemukimannya, maka terlihat bahwa kualitas sumberdaya manusia di masa yang akan datang sangat dipengaruhi oleh kualitas perumahan dan pemukiman dimana manusia menempatinya.

Dilihat dari proses pemukiman, rumah merupakan sarana pengaman bagi manusia, pemberi ketentraman hidup dan sebagai pusat kegiatan berbudaya. Dalam fungsinya sebagai alat pengaman diri, rumah tidak dimaksudkan untuk pelindung yang menutup diri penghuninya seperti sebuah benteng, tetapi pelindung yang justru juga harus membuka diri dan menyatu sebagai bagian dari lingkungannya. Perumahan dan pemukiman selain merupakan kebutuhan dasar manusia juga mempunyai fungsi yang strategis dalam perannya sebagai pusat pendidikan keluarga,

persemaian budaya, dan peningkatan kualitas generasi yang akan datang serta merupakan pengaktualisasian jati diri.

Terwujudnya kesejahteraan rakyat dapat ditandai dengan meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan bermartabat melalui pemenuhan kebutuhan papannya. Masalah perumahan adalah masalah yang kompleks, yang bukan semata-mata aspek fisik membangun rumah, tetapi terkait sektor yang amat luas dalam pengadaannya, seperti pertanahan, industri bahan bangunan, lingkungan hidup dan aspek sosial ekonomi budaya masyarakat, dalam upaya membangun aspek-aspek kehidupan masyarakat yang harmonis. Oleh karena itu, pembangunan perumahan secara keseluruhan tidak dapat dilepaskan dari keseluruhan pembangunan permukiman dan bagian penting dalam membangun kehidupan masyarakat yang efisien dan produktif.

Pembangunan perumahan dan permukiman merupakan kegiatan yang bersifat multi sektor, Hasilnya langsung menyentuh salah satu kebutuhan dasar masyarakat, juga pendorong terjadinya pertumbuhan ekonomi. Pembangunan perumahan dan permukiman di Indonesia telah diselenggarakan berdasarkan prinsip :

- a. Pemenuhan kebutuhan akan rumah layak merupakan tugas dan tanggungjawab masyarakat sendiri.
- b. Pemerintah mendukung melalui penciptaan iklim yang memungkinkan masyarakat mandiri dalam mencukupi kebutuhannya akan rumah layak. Dukungan diberikan melalui penyediaan prasarana dan sarana, perbaikan lingkungan permukiman, peraturan, perundangan yang bersifat memayungi, layanan kemudahan dalam perijinan bagi kelompok masyarakat berpenghasilan rendah dan lain-lain.

Pembangunan di bidang perumahan dan permukiman yang bertumpu pada masyarakat memberikan hak dan kesempatan seluasluasnya bagi masyarakat untuk berperan serta. Sejalan dengan peran serta masyarakat di dalam pembangunan perumahan dan permukiman pemerintah mempunyai kewajiban dan tanggungjawab untuk melakukan pembinaan dalam wujud pengaturan dan pembimbingan, pendidikan dan pelatihan, pemberian bantuan dan kemudahan, 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, serta peraturan perundang-undangan yang mendukung. Penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. (Pasal 19 Ayat 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

Berdasarkan uraian diatas, terlihat bahwa peran pemerintah daerah telah berupaya semaksimal mungkin untuk memenuhi kebutuhan perumahan rakyat, melalui kebijakan pemberian fasilitas kredit Pemilikan Kapling Siap Bangun atau Kredit Pemilikan Rumah. Namun demikian sejalan dengan kebijakan tersebut, perlu dikaji dan dipertimbangkan sistem jaringan hukum untuk pengamanan kebijaksanaan tersebut. Karena terlihat misalnya dalam peraturan-peraturan yang memuat tentang teknik pembangunan rumah, belum dicantumkan ketentuan-ketentuan yang memuat sanksi atau tindakan lainnya yang perlu dilakukan, bila pedoman tersebut tidak

ditaati/dipenuhi oleh *Developer* atau pihak lainnya. Hal ini adalah sangat penting dalam hubungannya dengan:⁵⁵

1. Adanya kepastian hukum.
2. Untuk pengaman dana yang disediakan oleh pemerintah.
3. Untuk melindungi kepentingan konsumen.
4. Untuk melindungi pelaksana pembangunan perumahan (*Developer*) dari perbuatan/tindakan yang tidak diinginkan.

Peran Pemerintahan daerah dalam kebijakan di bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman ini adalah agar sasaran penyalarsan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang perumahan dan kawasan permukiman dapat tercapai melalui optimalisasi dan sinergitas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pelaksanaan urusan wajib pelayanan dasar. Kebijakan secara umum dapat dibedakan dalam tiga tingkatan.⁵⁶

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
3. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Namun demikian aktivitas kebijakan dalam tataran ilmiah yang disebut analisis kebijakan, memang berupaya mensinkronkan antara pengetahuan dan tindakan. Analisis Kebijakan (*Policy Analysis*) dalam arti historis yang paling luas

⁵⁵ Andi Hamzah, “*Dasar-Dasar Hukum Perumahan*”, (Jakarta:Renifka Cipta, 2006), halaman 15-24

⁵⁶ Said Zainal Abidin, “*Kebijakan Publik*”, (Jakarta: Penerbit Pancur Siwah, 2004), halaman 31-33

merupakan suatu pendekatan terhadap pemecahan masalah sosial dimulai pada satu tonggak sejarah ketika pengetahuan secara sadar digali untuk dimungkinkan dilakukannya pengujian secara eksplisit dan reflektif kemungkinan menghubungkan pengetahuan dan tindakan.⁵⁷

Dengan demikian kebijakan publik sangat berkait dengan administrasi negara ketika *public actor* mengkoordinasi seluruh kegiatan berkaitan dengan tugas dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat melalui berbagai kebijakan publik/umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan negara. Untuk itu diperlukan suatu administrasi yang dikenal dengan “administrasi negara”.⁵⁸ Administrasi negara mempunyai peranan penting dalam merumuskan kebijakan negara dan ini merupakan bagian dari proses politik. Administrasi negara dalam mencapai tujuan dengan membuat program dan melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan.⁵⁹

Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU Nomor 1 tahun 2011) isinya antara lain mendesak “pemerintah daerah dan pemerintah pusat untuk menyediakan anggaran dalam APBN maupun APBD yang cukup besar untuk program pembangunan perumahan bagi masyarakat”. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah berdasarkan Undang-undang tersebut harus sudah mulai merencanakan dan menganggarkan di dalam APBD untuk pembangunan perumahan

⁵⁷ William N. Dunn, “*Public Policy Analysis: An Introduction*”, (New Jersey: Englewood Cliffs. 1981), halaman 89

⁵⁸ Irfan M. Islamy, “*Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*”, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), halaman 1

⁵⁹ Nigro dalam Irfan M. Islamy, *Ibid.*

dan termasuk di dalamnya adalah penanganan permukiman kumuh sebagai bagian dari program perumahan di daerahnya. Namun penyerahan tanggung jawab perumahan kepada pemerintah daerah harus disertai dengan pembahasan lebih jauh tentang seberapa besar kewenangan atas mobilisasi sumber daya boleh dilakukan.

Pada implementasinya, penanganan permukiman kumuh membutuhkan peran serta dari berbagai pemangku kepentingan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, pengembang, swasta, masyarakat dan LSM serta organisasi lainnya termasuk perguruan tinggi. Partisipasi masyarakat mulai dari konsepsi, pembangunan, pembiayaan, peningkatan dan pemeliharaan infrastruktur serta pelayanan diperlukan agar penanganan permukiman kumuh dapat berkelanjutan. Pembentukan kemitraan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, NGO dan pihak swasta, dan organisasi masyarakat (CBO) adalah mutlak diperlukan agar penanganan permukiman kumuh dapat berhasil karena merupakan upaya bersama sehingga dapat menciptakan rasa kepemilikan (*local ownership*).

Maka peran pemerintah daerah dalam penanganan permukiman kumuh membutuhkan peningkatan kapasitas, sumber daya manusia dan keuangan, pembentukan kemitraan dengan berbagai pemangku kepentingan, didukung oleh kebijakan dari Pemerintah Pusat yang mendorong penanganan permukiman kumuh menjadi prioritas bagi Pemerintah Daerah. Selain itu ada salah satu kunci keberhasilan yang tidak kalah penting yaitu '*political will*' dari Pemerintah Daerah, hal ini yang menjadi tantangan untuk dapat menciptakan hal tersebut, apakah dapat

melalui edukasi dan advokasi kepada para Kepala Daerah bahwa prioritas penanganan kumuh akan mengangkat elektabilitasnya pada saat pemilihan kepala daerah.⁶⁰

Pembangunan perumahan dan permukiman pemerintah daerah Kabupaten Deli Serdang mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Tahun 2014-2033.⁶¹

Pemerintah Kabupaten Deli Serdang menyusun kebijakan dan program strategis tentang pembangunan perumahan dan permukiman perkotaan dan perdesaan yang terangkum dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Deli Serdang Tahun 2014-2033. Strategi yang diambil untuk mendukung kebijakan tersebut di sektor perumahan kawasan permukiman adalah:⁶²

1. Peningkatan pengawasan pembangunan bangunan secara intensif.
2. Mendorong kepemilikan rumah bagi golongan ekonomi lemah.
3. Mendukung pola pembangunan perumahan yang terintegrasi secara terpadu.
4. Menjalin kemitraan dengan pihak-pihak yang terkait dalam rehabilitasi rumah-rumah tak layak huni.
5. Peningkatan kesehatan dan lingkungan.

⁶⁰ <http://kawasankimuh.blogspot.co.id/2016/01/makalah-peran-pemerintah-daerah-.html>, diakses pada tanggal 7 Nopember 2017

⁶¹ Wawancara kepada Bapak Bani Asyir Sebagai Kabid Perumahan dan Permukiman di Kabupaten Deli Serdang pada tanggal 16 Nopember 2017

⁶² Wawancara kepada Bapak Bani Asyir Sebagai Kabid Perumahan dan Permukiman di Kabupaten Deli Serdang pada tanggal 16 Nopember 2017

6. Pengembangan kawasan perumahan dan permukiman yang memadai dan berwawasan lingkungan hidup.
7. Mengarahkan kegiatan pengembangan kawasan perumahan dan permukiman dilakukan diwilayah Kabupaten Deli Serdang yang memiliki kreteria dan sesuai untuk permukiman dengan mengikuti hirarki fungsional rencana struktur ruang.
8. Mewajibkan penyediaan RTH, Prasarana Sarana Utilitas (PSU) pada setiap perumahan dan permukiman.
9. Mengembangkan perumahan/permukiman berbasis mitigasi dan adaptasi bencana.
10. Pengembangan kawasan permukiman perkotaan yang meliputi kawasan perkotaan didominasi oleh kegiatan non agraris dengan tatanan kawasan permukiman yang terdiri dari sumber daya buatan seperti perumahan, fasilitas umum, prasarana dan sarana perkotaan
11. Pengembangan kawasan permukiman pedesaan yang meliputi:
 - a. Permukiman pedesaan yang didominasi oleh kegiatan agraris dengan kondisi kepadatan bangunan rendah, penduduk serta prasarana dan sarana permukiman yang lebih rendah
 - b. Bangunan-bangunan perumahan diarahkan menggunakan nilai kearifan budaya lokal

C. Aturan Hukum Mengenai Perumahan dan Kawasan Permukiman Oleh Pemerintah Daerah

1. Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Pasal 16 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan bahwa pemerintah dalam melaksanakan pembinaan mempunyai wewenang:

- 1) Menyusun dan menetapkan norma, standar, pedoman, dan kriteria rumah, perumahan, permukiman, dan lingkungan hunian yang layak, sehat, dan aman;
- 2) Menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman;
- 3) Menyusun dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- 4) Memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional;
- 5) Melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dalam rangka mewujudkan jaminan dan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam bermukim;
- 6) Mengoordinasikan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal;
- 7) Mengoordinasikan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- 8) Mengevaluasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional;
- 9) Mengendalikan pelaksanaan kebijakan dan strategi di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- 10) Memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh;
- 11) Menetapkan kebijakan dan strategi nasional dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;

- 12) Memfasilitasi pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman; dan
- 13) Memfasilitasi kerja sama tingkat nasional dan internasional antara pemerintah dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Menurut Pasal 18 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan bahwa pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan mempunyai wewenang, yaitu:

- (1) Menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- (2) Menyusun dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota bersama DPRD;
- (3) Memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- (4) Melaksanakan sinkronisasi dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- (5) Mencadangkan atau menyediakan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR);
- (6) Menyediakan prasarana dan sarana pembangunan perumahan bagi MBR pada tingkat kabupaten/kota;
- (7) Memfasilitasi kerja sama pada tingkat kabupaten/kota antara pemerintah kabupaten/kota dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- (8) Menetapkan lokasi perumahan dan permukiman sebagai perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota; dan
- (9) Memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota.

Selanjutnya pengaturan ialah tanggung jawab pemerintah mengenai pengaturan dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. pengaturan ini bertujuan agar dalam proses penyelenggaraannya pemerintah benar-

benar memiliki arah dan rencana kerja dalam prosesnya dengan memperhatikan dan mengutamakan kepentingan masyarakat serta memberikan kepastian hukum yang pro rakyat, seperti yang terdapat dalam pasal 6 ayat (1) huruf (b) yaitu meliputi:

- a) Penyediaan Tanah;
- b) Pembangunan;
- c) Pemanfaatan;
- d) Pemeliharaan; dan
- e) Pendanaan dan Pembiayaan.

Kewenangan pemerintah dalam bidang perumahan dan permukiman tersebut dimaksudkan untuk mencapai suatu keteraturan dan kualitas yang baik bagi perumahan dan permukiman harus akomodatif terhadap keragaman budaya, tradisi dan perilaku masyarakat. Harus diupayakan tingkat penerimaan yang wajar terhadap budaya masyarakat pada kelas sosial rendah dalam mengatasi masalah perumahan yang mereka hadapi dengan cara yang mereka pilih. Untuk mendukung mereka, harus diupayakan kebijaksanaan khusus untuk penyediaan prasarana dasar lingkungan yang murah.

Pengaturan hukum mengenai perumahan dalam penyediaan prasarana, sarana dan utilitas umum berdasarkan undang-undang perumahan dan kawasan permukiman. Perumahan didalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman merupakan pelaku usaha yang bergerak dibidang pelaksanaan

perumahan dan kawasan permukiman. Perumahan yang dimaksud dalam undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah pelaku usaha berbadan hukum yang didirikan oleh warga negara Indonesia yang kegiatannya dibidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.⁶³

Perumahan yang dimaksud haruslah badan hukum yang didirikan oleh warga Negara Indonesia yang kegiatannya dibidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan Perumahan dan Kawasan Permukiman.⁶⁴ Pada Akta Pendirian Perusahaannya harus secara jelas menyebutkan bidang usaha sebagai pengembang perumahan dan kawasan Perumahan dan Kawasan Permukiman. Perumahan dalam menjalankan kegiatannya biasanya masuk kedalam asosiasi yang mempunyai Visi-Misi sejalan dengan perumahan tersebut. Khusus untuk menyediakan perumahan yang layak bagi masyarakat menengah ke bawah milik pemerintah atau BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang berbentuk Perusahaan Umum (PERUM) yaitu PERUMNAS.⁶⁵

Perumahan Menyediakan Perasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Rumah Umum Dan Rumah Komersil. Pembangunan rumah umum merupakan tanggungjawab negara. Hal ini menunjukkan berarti Negara juga bertanggungjawab

⁶³ Lihat Pasal Pasal 1 poin ke-26 Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman

⁶⁴ Lihat Pasal 1 ayat (26) Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

⁶⁵ Nurpanca Sitorus, *“Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana Pengembang Perumahan Dan Kawasan Permukiman Dalam Penyediaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman”*, *USU Law Journal*, Vol.2.No.3 (Desember 2014), halaman 151

melaksanakan pembangunan prasana, sarana dan utilitas umum rumah itu.⁶⁶ Pelaksanaan/penyediaan rumah umum dilaksanakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Pemerintah Daerah dapat menugasi dan/atau membentuk lembaga atau badan yang menangani pembangunan perumahan dan Perumahan dan Kawasan Permukiman⁶⁷ beserta prasarana, sarana dan utilitas umumnya. pemerintah dan/atau pemerintah daerah tanggungjawabnya meliputi:⁶⁸

- a. Membangun rumah umum, rumah khusus dan rumah negara.
- b. Menyediakan tanah bagi perumahan. dan
- c. Melakukan koordinasi dalam proses perizinan dan memastikan kelayakan hunian.
- d. Pembangunan prasana, sarana dan utilitas umum dalam Pasal 47 ayat 3 Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman harus memenuhi persyaratan :

- a. Kesesuaian antara kapasitas pelayanan dan jumlah rumah.
- b. Keterpaduan antara prasarana, sarana dan utilitas umum dan lingkungan hunian.
- c. Ketentuan teknis pembangunan prasarana, sarana dan utilitas umum.

⁶⁶ Lihat Pasal 39 ayat 1 Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

⁶⁷ Lihat Pasal 40 ayat 1 Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

⁶⁸ Lihat Pasal 40 ayat 2 Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

PSU yang telah selesai dibangun oleh pengembang perumahan harus diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota.⁶⁹ Penyerahan ini untuk menjamin keberlanjutan pemeliharaan dan pengelolaan prasarana, sarana dan utilitas umum di lingkungan perumahan dan Perumahan dan Kawasan Permukiman.⁷⁰

2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan yang menjadi urusan Pemerintah. Pada menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 14 Ayat (1), urusan pemerintah yang menjadi wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum
- 5) Penanganan bidang kesehatan

⁶⁹ Lihat Pasal 47 ayat 4 Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

⁷⁰ Lihat Pasal 2 Permendagri Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Perumahan dan Kawasan Permukiman di Daerah.

- 6) Penyelenggaraan pendidikan
- 7) Penanggulangan masalah sosial
- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- 9) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- 10) Pengendalian lingkungan hidup
- 11) Pelayanan pertanahan
- 12) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- 13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- 14) Pelayanan administrasi penanaman modal
- 15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- 16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 10 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembagian.

Bahwa dalam Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa urusan pemerintah yang menjadi wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota di antaranya adalah perencanaan dan

pengendalian pembangunan, perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang serta penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Pemerintah harus mengupayakan perlindungan hak penghuni rumah untuk kenyamanan dan kesehatan, terutama untuk registrasi material hasil industri. Hal ini dapat dilakukan misalnya dengan labelisasi material bangunan. Jadi, labelisasi tidak hanya berlaku untuk makanan, karena pengaruh material bangunan juga sangat besar terhadap kesehatan penghuni. Apa lagi rumah didiami bukan untuk waktu yang singkat, tetapi untuk puluhan tahun, bahkan seumur hidup.

Sedangkan untuk rumah siap huni-misalnya yang dibangun oleh real estat dan Perumnas-harus jelas spesifikasi bangunan, yang tidak sekedar spesifikasi teknis, tetapi juga spesifikasi efek bahan terhadap kesehatan. Hal tersebut harus disertakan dalam dokumen rumah, dan disepakati dalam acara serah terima resmi antara pengembang dan pemilik rumah. Kesenjangan cara pandang dan persepsi antara perencana dan masyarakat harus diminimalkan, dengan dialog yang aktif dan terbuka. Perencana harus mengembalikan kedudukannya sebagai mediator dan penterjemah aspirasi pemilik rumah, sebagai “pendeta” yang mengupayakan yang terbaik bagi penghuni rumah, bukan sebagai pihak yang berada pada posisi, “sok tahu” dengan dalih ilmu pengetahuan yang dimilikinya.

Harus diupayakan pengembangan teknologi konstruksi, material dan alat-alat rumah tangga yang akrab lingkungan sebagai tanggung jawab akan kelestarian alam dan kualitas kehidupan manusia yang berkelanjutan, misalnya:⁷¹

- a. Labelisasi/sertifikasi bahan bangunan untuk menjamin bahan tersebut tidak menimbulkan efek yang tidak menguntungkan bagi kesehatan penghuni rumah
- b. Penelitian dan pengembangan industri material bangunan organik-misalnya dari limbah pertanian-sebagai bahan bangunan alternatif yang murah, sehat dan nyaman
- c. Perencanaan hutan produksi yang berkesinambungan untuk bahan bangunan yang berkelanjutan, sehingga hutan konservasi yang ada tidak rusak untuk kebutuhan material rumah/perumahan
- d. Penelitian dan pengembangan teknologi tepat guna untuk kebutuhan akan energi, mengingat cadangan bahan bakar minyak dan gas terbatas.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Perumahan dan kawasan Permukiman

Sesuai amanat Pasal 28 H Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara menjamin hak warga negara untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan

⁷¹ Zulfie Syarief, “Kebijakan Pemerintah di Bidang Perumahan dan Permukiman bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah”, (Medan: USU Press, 2000), halaman 6

sehat. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, amanat UUD 1945 tersebut dijabarkan bahwa Negara memajukan kesejahteraan umum melalui Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman untuk mewujudkan pemenuhan hak warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur serta menjamin kepastian bermukim. Untuk mencapai tujuan tersebut, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 mengamanatkan ketentuan dalam Pasal 27, Pasal 31, Pasal 50 ayat (3), Pasal 53 ayat (3), Pasal 55 ayat (6), Pasal 58 ayat (4), Pasal 84 ayat (7), Pasal 85 ayat (5), Pasal 90, Pasal 93, Pasal 95 ayat (6), Pasal 104, Pasal 113, dan Pasal 150 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁷²

Amanat-amanat dimaksud diatur dalam satu Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman. Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 menyatakan bahwa perumahan dan kawasan permukiman merupakan satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

⁷² Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Perumahan dan kawasan Permukiman

Berdasarkan ketentuan tersebut, dalam peraturan pemerintah ini diatur bahwa perumahan dan kawasan permukiman merupakan satu kesatuan sistem yang diikat oleh infrastruktur sesuai hirarkinya. Sedangkan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 menyatakan bahwa Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian, termasuk di dalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu, yang dijabarkan sebagai satu proses yang terpadu dan terkoordinasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman pada Pasal 5 berbunyi:

- (1) Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan strategi nasional di bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- (2) Kebijakan Perumahan dan kawasan Permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit meliputi:
 - a. kemudahan masyarakat untuk memperoleh hunian yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan; dan
 - b. peningkatan koordinasi dan sinkronisasi kebijakan antar pemangku kepentingan dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- (3) Strategi kemudahan masyarakat untuk memperoleh hunian yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a meliputi:
 - a. penyediaan kebutuhan pemenuhan Perumahan dan Kawasan Permukiman melalui perencanaan dan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang; dan
 - b. keterjangkauan pembiayaan dan pendayagunaan teknologi.

- (4) Strategi peningkatan koordinasi dan sinkronisasi kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b meliputi:
 - a. pelaksanaan keterpaduan kebijakan Pembangunan Perumahan dan Kawasan Permukiman antar pemangku lintas sektor, lintas wilayah, dan masyarakat;
 - b. peningkatan kapasitas kelembagaan bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan dan strategi nasional bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman berbunyi:

- (1) Penyelenggaraan Perumahan meliputi:
 - a. perencanaan Perumahan;
 - b. pembangunan Perumahan;
 - c. pemanfaatan Perumahan; dan
 - d. pengendalian Perumahan.
- (2) Perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup Rumah atau Perumahan beserta Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum.
- (3) Rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibedakan menurut jenis dan bentuknya.
- (4) Jenis Rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibedakan berdasarkan pelaku pembangunan dan penghunian meliputi Rumah komersial, Rumah umum, Rumah swadaya, Rumah khusus, dan Rumah negara.
- (5) Bentuk Rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibedakan berdasarkan hubungan atau keterikatan antarbangunan meliputi Rumah tunggal, Rumah deret, dan Rumah susun.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai Rumah negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan Rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri.

Penyelenggaraan Perumahan bagi MBR, Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dapat memberikan fasilitasi terhadap perencanaan, pembangunan, dan pemanfaatan Perumahan. Fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh lembaga atau badan yang ditugasi oleh Pemerintah dan atau

Pemerintah Daerah. Penugasan lembaga atau badan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷³

Peraturan Pemerintah ini, diatur mengenai penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman yang mencakup arahan pengembangan kawasan permukiman serta tahapan penyelenggaraan kawasan permukiman, penyelenggaraan keterpaduan prasarana, sarana dan utilitas umum, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh, konsolidasi tanah dan sanksi administratif.

Peraturan Pemerintah ini juga diatur mengenai kebijakan dan strategi nasional di bidang perumahan dan kawasan permukiman yang menjadi acuan dalam penyusunan kebijakan strategi tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Kebijakan dan Strategi Nasional di bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman merupakan arahan dasar yang memuat kebijakan kemudahan masyarakat untuk memperoleh hunian yang layak dan terjangkau serta kebijakan yang berkaitan dengan peningkatan koordinasi dan sinkronisasi kebijakan antar pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. Kebijakan dan strategi tersebut masih harus dijabarkan secara lebih operasional oleh berbagai pihak yang berkepentingan di bidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, sehingga tujuan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dapat dicapai dengan baik.

⁷³ Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman

Di kabupaten/kota, kebijakan tersebut diacu dalam penyusunan Rencana Kawasan Permukiman (RKP) dan Rencana Pengembangan dan Pembangunan Perumahan (RP3).⁷⁴ Perencanaan Kawasan Permukiman menghasilkan dokumen Rencana Kawasan Permukiman (RKP) yang diacu dalam penyusunan dokumen rencana pembangunan dan pengembangan perumahan (RP3). Dokumen RKP merupakan instrumen yang wajib disusun oleh daerah dalam melaksanakan pembangunan kawasan permukiman serta keterpaduan prasarana, sarana, dan utilitas umum (PSU). Dalam RPP ini, PSU menjadi komponen penting untuk menjamin pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang teratur dan sesuai dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan.

Pembangunan perumahan maupun pembangunan kawasan permukiman dilaksanakan melalui kegiatan pengembangan, pembangunan baru, maupun pembangunan kembali untuk mewujudkan kawasan permukiman yang layak huni dan terpadu. Pasca pembangunan, perumahan dan kawasan permukiman dimanfaatkan dan dikelola melalui pemeliharaan dan perbaikan, dan dijamin pemanfaatannya agar sesuai dengan fungsi sebagaimana telah ditetapkan. Untuk mewujudkan tertib pelaksanaan perencanaan, pembangunan, dan pemanfaatan perumahan dan kawasan permukiman tersebut, maka dilakukan pengendalian perumahan dan pengendalian kawasan permukiman.

Pengendalian perumahan dan pengendalian kawasan permukiman menjadi instrumen penting bagi Pemerintah dan pemerintah daerah agar implementasi

⁷⁴ *Op.Cit*

perencanaan, pembangunan, dan pemanfaatan di lapangan, yang khususnya dilakukan oleh badan hukum dan setiap orang dapat sejalan dan terpadu dengan kebijakan dan rencana kawasan permukiman maupun rencana pembangunan dan pengembangan perumahan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Peraturan Pemerintah ini juga mengatur pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sesuai amanat Pasal 95 ayat (6) dan Pasal 104 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011. Pengaturan terkait kedua amanat pasal tersebut dibutuhkan mengingat kondisi Perumahan dan Permukiman di beberapa daerah di Indonesia yang masih belum memenuhi persyaratan teknis dari segi Bangunan, Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum yang menyebabkan suatu perumahan dan permukiman menjadi kumuh.⁷⁵

Pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru dilakukan untuk mempertahankan perumahan dan permukiman yang telah dibangun agar tetap terjaga kualitasnya dan tidak menjadi kumuh. Upaya pencegahan tersebut dilaksanakan melalui pengawasan dan pengendalian serta pemberdayaan masyarakat. Pengawasan dan pengendalian dilakukan atas kesesuaian terhadap perizinan, standar teknis, dan kelaikan fungsi dari Bangunan, Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Umum. Pemerintah kabupaten/kota yang berwenang mengeluarkan izin dan sertifikat laik fungsi terkait Perumahan dan Permukiman perlu cermat dan sistematis dalam melakukan pengawasan dan pengendalian.

⁷⁵ *Ibid*

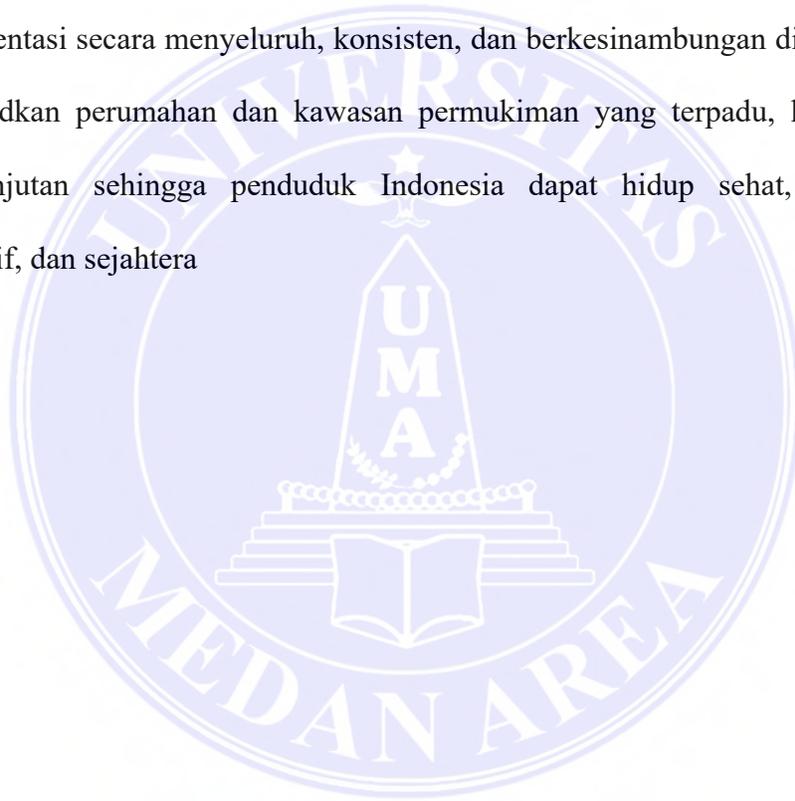
Dukungan masyarakat dengan memberikan laporan diperlukan agar ketidaksesuaian terhadap perizinan, standar teknis, dan kelaikan fungsi dapat segera diketahui dan ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, pendampingan dan pelayanan informasi dilakukan kepada masyarakat untuk memberikan informasi, pengetahuan, petunjuk, keterampilan, dan/atau bantuan teknis guna meningkatkan kapasitas masyarakat dalam menjaga kualitas Perumahan dan Permukiman.⁷⁶

Sedangkan peningkatan kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh didahului dengan penetapan lokasi yang melalui proses pendataan. Proses pendataan tersebut dilaksanakan dengan identifikasi dan penilaian berdasarkan kriteria perumahan kumuh dan permukiman kumuh yang komprehensif dan dilakukan secara obyektif. Kriteria perumahan kumuh dan permukiman kumuh diperlukan untuk menyeragamkan indikator yang dipergunakan dalam menentukan kondisi kekumuhan suatu perumahan dan permukiman. Kriteria yang dipergunakan untuk menilai kondisi kekumuhan dilihat dari aspek: bangunan gedung, jalan lingkungan, penyediaan air minum, drainase lingkungan, pengelolaan air limbah, pengelolaan persampahan, dan/ atau proteksi kebakaran. Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh dapat diidentifikasi berdasarkan aspek legalitas tanah. Aspek legalitas tanah meliputi status kepemilikan atau pemanfaatan tanah dan kesesuaian dengan rencana tata ruang. Identifikasi lokasi dan penilaian lokasi berdasarkan aspek tingkat kekumuhan dan aspek legalitas lahan dilakukan untuk menentukan pola

⁷⁶ Wawancara kepada Bapak Sudirman Sebagai Ahli Perencanaan Pemugaran dan Perbaikan Perumahan di Kabupaten Deli Serdang pada tanggal 16 Nopember 2017

penanganan perumahan kumuh dan permukiman kumuh, apakah akan ditangani melalui pemugaran, peremajaan, atau pemukiman kembali.

Pasca peningkatan kualitas, Peraturan Pemerintah ini diatur mengenai pengelolaan sebagai upaya untuk menjaga kualitas perumahan dan permukiman agar tidak kembali kumuh. Dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah ini, maka implementasi secara menyeluruh, konsisten, dan berkesinambungan diperlukan untuk mewujudkan perumahan dan kawasan permukiman yang terpadu, layak huni dan berkelanjutan sehingga penduduk Indonesia dapat hidup sehat, aman, tertib, produktif, dan sejahtera



BAB III

PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN

A. Perumahan dan Kawasan Permukiman

Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Pemukiman. Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana lingkungan. Perumahan merupakan salah satu bentuk sarana hunian yang memiliki kaitan yang sangat erat dengan masyarakatnya. Hal ini berarti perumahan di suatu lokasi sedikit banyak mencerminkan karakteristik masyarakat yang tinggal di perumahan tersebut.⁷⁷

Perumahan dapat diartikan sebagai suatu cerminan dari diri pribadi manusia, baik secara perorangan maupun dalam suatu kesatuan dan kebersamaan dengan lingkungan alamnya dan dapat juga mencerminkan taraf hidup, kesejahteraan, kepribadian, dan peradaban manusia penghuninya, masyarakat ataupun suatu bangsa.⁷⁸ Sedangkan perumahan karyawan merupakan tempat tinggal berkonsep rumah deret yang dibangun perusahaan tertentu diperuntukkan bagi karyawan yang bekerja di perusahaan tersebut untuk dimanfaatkan bagi kendaraan bis karyawan

⁷⁷ Charles Abrams, *“Man’s Struggle For Shelter In An Urbanizing World”*, (London : Cambridge, 1964), halaman 7

⁷⁸ Siswono Yudohusodo, *“Rumah Untuk Seluruh Rakyat”*, (Universitas Michigan: Inkoppel, Unit Percetakan Bharakerta, 2007), halaman 1

untuk menjemput dan menurunkan penumpang (karyawan) yang seluruhnya bekerja dalam satu kantor.⁷⁹

Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup diluar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal/lingkungan hunian dan tempat kegiatan mendukung prikehidupan dan penghidupan. Perumahan dan permukiman adalah dua hal yang tidak dapat kita pisahkan dan berkaitan erat dengan aktifitas ekonomi, industrialisasi dan pembangunan daerah.⁸⁰ Permukiman adalah perumahan dengan segala isi dan kegiatan yang ada di dalamnya. Berarti permukiman memiliki arti lebih luas daripada perumahan yang hanya merupakan wadah fisiknya saja, sedangkan permukiman merupakan perpaduan antara wadah (alam, lindungan, dan jaringan) dan isinya (manusia yang hidup bermasyarakat dan berbudaya di dalamnya).⁸¹

Permukiman merupakan bentuk tatanan kehidupan yang di dalamnya mengandung unsur fisik dalam arti permukiman merupakan wadah aktifitas tempat bertemunya komunitas untuk berinteraksi sosial dengan masyarakat.⁸² Sedangkan pengertian perumahan dan permukiman menurut Guritno Mangkusoebroto⁸³ adalah tempat atau daerah dimana penduduk bertempat tinggal atau hidup bersama dimana

⁷⁹ <http://www.docstoc.com/docs/49162964/pengertian-perumahan-dan-permukiman.html>, diakses pada tanggal 7 Nopember 2017

⁸⁰ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

⁸¹ Tjuk Kuswanto, dan Suparti A. Salim, "*Perumahan dan Permukiman yang Berwawasan Lingkungan*", (Jakarta : Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Dan Kebudayaan, 1997), halaman 21

⁸² Galuh Aji Niracanti, "*Studi Perubahan Penggunaan Ruang Permukiman Kampung Kauman Semarang*", (Semarang: Universitas Diponegoro, 2001), halaman 51

⁸³ Guritno Mangkusoebroto, "*Ekonomi Publik*", Edisi-III, (Yogyakarta: BPFE, 1993), halaman 5

mereka membangun sekelompok rumah atau tempat kediaman yang layak huni dan dilengkapi dengan prasarana lingkungan.⁸⁴

1. Unsur-Unsur Perumahan

Unsur-unsur Perumahan adalah sebagai berikut:⁸⁵

- a. Lingkungan alami: lahan permukiman dan tanah.
- b. Kegiatan sosial: manusia (individu), rumahtangga, komunitas (siskamling, dan lain-lain).
- c. Bangunan-bangunan rumah tinggal.
- d. Sarana dasar fisik dan pelayanan sosial-ekonomi:
 - 1) Warung & toko kebutuhan sehari-hari.
 - 2) Taman bermain, masjid, dll.
- e. Sistem jaringan prasarana dasar fisik;
 - 1) Jaringan jalan.
 - 2) Saluran Drainase.
 - 3) Sanitasi.
 - 4) Air bersih.
 - 5) Listrik, komunikasi.

2. Asas dan Tujuan

Asas dari penataan perumahan dan permukiman berlandaskan pada asas manfaat, adil, dan merata, kepercayaan pada diri sendiri, keterjangkauan, dan

⁸⁴ <http://www.docstoc.com/docs/49162964/pengertian-perumahan-dan-permukiman.html>,
Ibid, diakses pada tanggal 7 Nopember 2017

⁸⁵ C. Djemabut, Blaang. *Op.Cit.* halaman 9

kelestarian lingkungan hidup (Bab II Pasal 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011. Sedangkan dalam dalam pasal 4 menyebutkan bahwa penataan perumahan dan permukiman bertujuan untuk:

- a. Memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.
- b. Mewujudkan perumahan dan permukiman yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur.
- c. Memberi arahan pada pertumbuhan wilayah dan persebaran penduduk yang rasional.
- d. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan bidang-bidang lain.

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dimaksud dengan perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. Rumah adalah salah satu jenis ruang tempat manusia beraktivitas, harus dipandang dari seluruh sisi faktor yang mempengaruhinya dan dari sekian banyak faktor tersebut, yang menjadi sentral adalah manusia. Dengan kata lain, konsepsi tentang rumah harus mengacu pada tujuan utama manusia yang menghuninya dengan segala nilai dan norma yang dianutnya.⁸⁶

Masyarakat manusia mulai membangun rumah setelah meninggalkan cara hidup berburu dan mengumpulkan makanan. Dalam tradisi masyarakat tradisional, rumah, lebih dari sekedar tempat bernaung dari cuaca dan segala hal yang dianggap

⁸⁶ Eko Budiharjo, *“Percikan Masalah Arsitektur, Perumahan, Perkotaan”*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1998), halaman 4

musuh, sarat dengan makna-makna sebagai hasil pengejawantahan budaya, tradisi dan nilai-nilai yang dianut. Rumah dianggap sebagai mikrokosmos, yang merupakan bagian dari makrokosmos di luarnya serta lingkungan alam secara luas. Ini berarti bahwa manusia, konstruksi rumah, bahan bangunan serta lingkungannya seperti gunung, batu alam, pohon atau tumbuhan lainnya dapat disamakan sebagai makhluk hidup, bukan benda mati.

Dalam banyak istilah rumah lebih digambarkan sebagai sesuatu yang bersifat fisik (*house, dwelling, shelter*) atau bangunan untuk tempat tinggal/ bangunan pada umumnya (seperti gedung dan sebagainya). Jika ditinjau secara lebih dalam rumah tidak sekedar bangunan melainkan konteks sosial dari kehidupan keluarga di mana manusia saling mencintai dan berbagi dengan orang-orang terdekatnya.⁸⁷

Dalam pandangan ini rumah lebih merupakan suatu sistem sosial ketimbang sistem fisik. Hal ini disebabkan karena rumah berkaitan erat dengan manusia, yang memiliki tradisi sosial, perilaku dan keinginan-keinginan yang berbeda dan selalu bersifat dinamis, karenanya rumah bersifat kompleks dalam mengakomodasi konsep dalam diri manusia dan kehidupannya. Beberapa konsep tentang rumah, yaitu:⁸⁸

1. Rumah sebagai pengejawantahan jati diri; rumah sebagai simbol dan pencerminan tata nilai selera pribadi penghuninya
2. Rumah sebagai wadah keakraban ; rasa memiliki, rasa kebersamaan, kehangatan, kasih dan rasa aman
3. Rumah sebagai tempat menyendiri dan menyepi; tempat melepaskan diri dari dunia luar, dari tekanan dan ketegangan, dari dunia rutin

⁸⁷ Aminudin, “*Peran Rumah dalam Kehidupan Manusia*”, (Semarang: Kanisius, 2007), halaman 12

⁸⁸ Hendrawan, “*Pembangunan Perumahan Berwawasan Lingkungan*”, (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), halaman 54

4. Rumah sebagai akar dan kesinambungan; rumah merupakan tempat kembali pada akar dan menumbuhkan rasa kesinambungan dalam untaian proses ke masa depan
5. Rumah sebagai wadah kegiatan utama sehari-hari
6. Rumah sebagai pusat jaringan sosial
7. Rumah sebagai Struktur Fisik

Pada masyarakat modern, perumahan menjadi masalah yang cukup serius. Pemaknaan atas rumah, simbolisasi nilai-nilai dan sebagainya seringkali sangat dipengaruhi oleh tingkat ekonomi dan status sosial. Rumah pada masyarakat modern, terutama di perkotaan, menjadi sangat bervariasi, dari tingkat paling minim, yang karena keterbatasan ekonomi hanya dijadikan sebagai tempat berteduh, sampai kepada menjadikan rumah sebagai lambang prestise karena kebutuhan menjaga citra kelas sosial tertentu.

Masalah perumahan di Indonesia berakar dari pergeseran konsentrasi penduduk dari desa ke kota. Pertumbuhan penduduk kota di Indonesia yang cukup tinggi, sekitar 4 % pertahun, lebih tinggi dari pertumbuhan nasional, dan cenderung akan terus meningkat. Hal ini menunjukkan kecenderungan yang tinggi tumbuhnya kota-kota di Indonesia. Sayangnya, terjadi keadaan yang tidak sesuai antara tingkat kemampuan dengan kebutuhan sumber daya manusia untuk lapangan kerja yang ada di perkotaan, mengakibatkan timbulnya kelas sosial yang tingkat ekonominya sangat rendah. Hal ini berakibat terhadap tingkat pemenuhan kebutuhan dasar kaum papa itu yang dapat dikatakan sangat minim. Rumah dan tempat hunian mereka tidak lebih merupakan tempat untuk tetap survive di tengah kehidupan kota. Kualitas

permukiman mereka dianggap rendah dan tidak memenuhi standar hidup yang layak.⁸⁹

Berbagai program pengadaan perumahan telah dilakukan Pemerintah dan swasta (*real estat*). Tetapi apa yang dilakukan belum mencukupi, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Dari segi jumlah ternyata Pemerintah dan swasta hanya mampu menyediakan lebih kurang 10 % saja dari kebutuhan rumah, sementara sisanya dibangun sendiri oleh masyarakat. Dari segi kualitas, banyak pihak yang berpendapat bahwa program yang ada belum menyentuh secara holistik dimensi sosial masyarakat, sehingga masih perlu diupayakan perbaikan-perbaikan.⁹⁰

Perbedaan persepsi tentang rumah layak huni. Masalah rumah dan perumahan sering hanya didekati dengan penyelesaian teknis-ekonomi yang sepihak, tanpa melibatkan masyarakat pemakai yang berhubungan erat dengan latar belakang budaya, tradisi dan perilaku mereka. Hal ini menimbulkan kesenjangan dalam memandang rumah yang layak huni. Salah satu akibatnya adalah rumah siap huni berupa rumah susun, misalnya, ditinggalkan oleh penghuninya, atau berkembang menjadi sangat rawan akan kriminalitas, atau dipugar, yang tentunya membutuhkan biaya tambahan.

Ketidakseimbangan pasokan (*supply*) dan permintaan (*demand*) . Kebutuhan paling banyak adalah berasal dari golongan rumah menengah ke bawah, sementara ada kecenderungan pihak pengembang-terutama swasta-membangun untuk

⁸⁹ Widyarningsih, “*Beberapa Pokok Pikiran Tentang Perumahan*”, (Bandung:Tarsito, 2006), halaman 14

⁹⁰ Widyarningsih, *Ibid*, halaman 15

masyarakat menengah atas yang memang menjanjikan keuntungan yang lebih besar. Keberlanjutan (*sustainability*) rumah dan perumahan. Belum ada sistem yang efektif untuk mengevaluasi perumahan, agar dapat diperoleh gambaran kehidupan masyarakat di dalamnya pasca okupansi. Padahal hal ini penting untuk perbaikan kualitas perumahan secara berkelanjutan.⁹¹

Ketidakseimbangan aksesibilitas masyarakat terhadap fasilitas pelayanan kota. Masyarakat berpendapatan rendah yang membangun rumahnya dalam batas kemampuannya pada ruang-ruang kota, karena dianggap ilegal, jadi tidak memiliki akses yang semestinya ke fasilitas pelayanan kota, seperti prasarana dan sanitasi lingkungan. Hal ini menunjukkan tidak terlindunginya hak-hak mereka sebagai warga kota.

Masalah perolehan tanah. Belum adanya sistem pengendalian harga tanah oleh Pemerintah, menyebabkan merebaknya spekulasi tanah, yang mengakibatkan membungunya harga tanah, jauh dari jangkauan daya beli masyarakat. Menyelesaikan masalah-masalah tersebut merupakan tanggung jawab seluruh komponen bangsa. Oleh karenanya setiap pihak harus mengupayakan perbaikan perumahan sesuai dengan kemampuannya masing-masing, baik melalui sumbang pemikiran, tenaga maupun modal.

⁹¹ Eko Budiharjo, *Op. Cit*, halaman 7

Beberapa persyaratan yang harus ditempuh dalam mendirikan perumahan adalah sebagai berikut:⁹²

1. Tahap Pertama

Pastikan tanah yang dikelola menjadi perumahan merupakan tanah yang tidak melanggar Rencana Tata Ruang Kota supaya tidak ada kerumitan dalam melakukan proses perijinan. Lakukan juga pengecekan Rencana Tata Ruang Kota untuk memastikan akan dijadikan apa lahan tersebut dalam perencanaan tata ruang kota, semisal lokasi yang dipilih akan dijadikan pemukiman maka dapat dilanjutkan proses pengajuan perijinan pendirian perumahan. Pemilihan lokasi perumahan bisa melalui langkah “pendomplengan” lokasi yang telah banyak perumahan. Hal ini dinilai lebih menjanjikan dalam berinvestasi, akan tetapi harga tanahnya juga jauh lebih mahal.

2. Tahap Kedua

Pada tahap kedua ini dilanjutkan dengan mengurus ijin ke Dinas Pekerjaan Umum serta Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Ijin pertama yang harus mengurus adalah *Advice Planning*. Pada tiap instansi memiliki nama yang berbeda untuk jenis perijinan “*Advice Planning*”, ijin *Advice Planning* berguna untuk kesesuaian antara tata ruang di lokasi yang dituju dengan Site Plan pengembangan. Beberapa berkas yang wajib disediakan untuk mengurus ijin tersebut antara lain adalah proposal ijin pemanfaatan ruang yang memuat segala aspek yang menyangkut perencanaan lokasi

⁹² Wawancara kepada Bapak Sutan Parlindungan Harahap sebagai Kasi Pemugaran dan Perbaikan Perumahan di Kabupaten Deli Serdang Pada tanggal 16 Nopember 2017

yang dilampiri dengan sertifikat tanah dan apabila tanah masih menggunakan nama orang lain harus dicantumkan surat kuasa bermaterai yang juga dilengkapi dengan Site Plan. Produk ijin berupa gambar rekomendasi *Advive Planning* yang memuat garis besar aturan-aturan pembangunan serta Surat Keputusan atau Ijin Prinsip yang disetujui Bupati atau Walikota. Pada beberapa daerah perijinan ini hanya untuk lahan dengan luas lebih dari 1 Ha, akan tetapi pada beberapa daerah lain ada juga yang tidak mempunyai batas luas lahan. Pada umumnya lebih dari lima rumah telah dianggap sebagai perumahan.

3. Tahap Ketiga

Tahap ketiga dilaksanakan di Badan Pertanahan Negara. Langkah awalnya adalah melakukan pengecekan sertifikat serta pengecekan patok pembatas. Memastikan bahwa status yang disyaratkan untuk lahan adalah HGB (Hak Guna Bangunan), ini berarti lokasi yang akan digunakan menggunakan nama perusahaan atau PT yang bersangkutan dan dapat juga dikavling atas nama masing-masing individu. Pada setiap proses perijinan akan selalu muncul retribusi dan pajak perijinan, akan tetapi besar kemungkinan pada tiap daerah akan memiliki prosedur yang berbeda. Setelah proses perijinan legalitas *clear* dilanjutkan dengan mengurus Ijin Perubahan Penggunaan Tanah. Ini merupakan langkah awal pengajuan Ijin Mendirikan Bangunan.

4. Tahap Keempat

AMDAL (Analisa Mengenai Dampak Lingkungan), Pada umumnya Amdal berlaku untuk lokasi dengan luas lahan > 1 Ha, jika luas lahan kurang dari 1 Ha cukup dengan

mengurus ijin UKL (Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup)/UPL (Upaya Pemanfaatan Lingkungan Hidup). Proses awal dari tahap keempat ini mengharuskan pengecekan kadar air tanah dan proposal mengenai kelebihan dan dampak yang ditimbulkan dari proyek yang akan dilaksanakan. Produk dari perijinan ini berupa surat rekomendasi dari kantor BLH yang selanjutnya dilampirkan dalam pengajuan IMB.

5. Tahap Kelima

Pada tahap kelima adalah melakukan pengajuan IMB sekaligus pengesahan Site Plan Perumahan (*zoning*) ke kantor Perijinan Satu Atap atau kantor Perijinan Terpadu. Syarat pengajuan IMB terdiri atas akumulasi perijinan-perijinan yang telah mengurus sebelum memasuki tahap ke lima ini. Jika seluruh syarat telah terlampir, hanya tinggal menunggu keluarnya ijin serta membayar retribusi yang nominalnya disesuaikan dengan luas tanah dan bangunan.⁹³

Menurut Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dimaksud dengan permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan.

Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, menyatakan bahwa kawasan permukiman adalah bagian

⁹³ *Ibid*, halaman 12

dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

Rumah tidak dapat dipandang secara sendiri-sendiri, karena ia terkait dan harus peduli dengan lingkungan sosialnya, maka perumahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem sosial lingkungannya. Perencanaan perumahan harus dipandang sebagai unit yang menjadi satu kesatuan dengan lingkungan sekitarnya, sehingga harus terdapat ruang-ruang sosial (ruang bersama) untuk masyarakat berinteraksi satu sama lain. Unit-unit rumah adalah pengorganisasian kebutuhan akan privasi dan kebutuhan untuk berinteraksi sosial.⁹⁴

Ruang-ruang dalam kompleks perumahan yang lestari adalah ruang-ruang yang mampu mengakomodasi aktivitas sosial masyarakat pada lingkungan tersebut, termasuk mengorganisasikan keberagaman sosial dalam masyarakat. Harus diberi ruang-ruang untuk aktivitas dengan latar belakang tradisi yang berlainan, dengan proporsi yang seimbang untuk setiap aktivitas yang berbeda, misalnya tradisi beragama dan adat istiadat. Dengan demikian rasa aman secara spiritual akan tercapai dengan terpeliharanya tradisi dan aktivitas sosial masyarakat setempat juga dengan adanya penerimaan bahwa perbedaan adalah hal yang wajar.

⁹⁴ Zulfie Syarief, *“Kebijakan Pemerintah di Bidang Perumahan dan Permukiman bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah”*, (Medan: USU Press, 2000), halaman 6

Perencanaan perumahan harus menggunakan pendekatan ekologi, rumah dipandang sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari ekosistem. Keseluruhan bagian rumah, mulai dari proses pembuatan, pemakaian, sampai pembongkarannya akan sangat berpengaruh terhadap keseimbangan alam. Menurunnya kualitas lingkungan-meningkatnya suhu global; meningkatnya pencemaran air, udara dan tanah; berkurangnya keanekaragaman hayati; berkurangnya cadangan energi dari minyak dan gas dan sebagainya yang sebagian besar diakibatkan oleh pembangunan yang tidak terkendali, adalah masalah yang harus dipecahkan dengan pendekatan teknologi yang ramah lingkungan. Berdasarkan kenyataan ini maka perumahan adalah rumah yang seluruh prosesnya-pembangunan, pemakaian dan pembongkaran-berusaha untuk tidak mengganggu keseimbangan alam, bahkan jika mungkin memperbaiki kualitas lingkungan. Bahwa usaha-usaha untuk kenyamanan dan kesehatan penghuni harus dicapai dengan pendekatan teknis yang tidak merusak alam.⁹⁵

Dalam pendekatan teknis, perumahan yang berorientasi terhadap kepuasan penghuni harus memenuhi syarat-syarat berikut :⁹⁶

- a. Struktur dan konstruksi rumah yang cukup kuat dan aman
- b. Material bangunan yang menjamin terciptanya kenyamanan dan kesehatan di dalam rumah
- c. Prasarana/infrastruktur yang memenuhi standar kenyamanan, kesehatan dan keamanan lingkungan

Ada beberapa kriteria permukiman atau kawasan permukiman yang layak adalah sebagai berikut;⁹⁷

⁹⁵ Zulfie Syarief, *Ibid*, halaman 7

⁹⁶ *Ibid*, halaman 9

a. Jaminan perlindungan hukum.

Perlindungan hukum mengambil banyak bentuk, diantaranya penyewaan akomodasi (publik dan swasta), perumahan kolektif, kredit, perumahan darurat, pemukiman informal, termasuk penguasaan tanah dan properti. Meskipun ada beragam jenis perlindungan hukum, setiap orang harus memiliki tingkat perlindungan hukum yang menjamin perlindungan hukum dari pengusiran paksa, pelecehan, dan ancaman lainnya. Negara Pihak harus secara bertanggung jawab, segera mengambil tindakan-tindakan yang bertujuan mengkonsultasikan jaminan perlindungan hukum terhadap orang-orang tersebut dan rumah tangga yang saat ini belum memiliki perlindungan, konsultasi secara benar dengan orang-orang atau kelompok yang terkena.

b. Ketersediaan layanan, bahan-bahan baku, fasilitas, dan infrastruktur.

Tempat tinggal yang layak harus memiliki fasilitas tertentu yang penting bagi kesehatan, keamanan, kenyamanan, dan nutrisi. Semua penerima manfaat dari hak atas tempat tinggal yang layak harus memiliki akses yang berkelanjutan terhadap sumber daya alam dan publik, air minum yang aman, energi untuk memasak, suhu dan cahaya, alat-alat untuk menyimpan makanan, pembuangan sampah, saluran air, layanan darurat.

c. Keterjangkauan.

Biaya pengeluaran seseorang atau rumah tangga yang bertempat tinggal harus pada tingkat tertentu dimana pencapaian dan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar lainnya tidak terancam atau terganggu. Tindakan harus diambil oleh Negara Pihak untuk

⁹⁷ *Ibid*

memastikan bahwa persentasi biaya yang berhubungan dengan tempat tinggal, secara umum sepadan dengan tingkat pendapatan. Negara Pihak harus menyediakan subsidi untuk tempat tinggal bagi mereka yang tidak mampu memiliki tempat tinggal, dalam bentuk dan tingkat kredit perumahan yang secara layak mencerminkan kebutuhan tempat tinggal. Dalam kaitannya dengan prinsip keterjangkauan, penghuni harus dilindungi dengan perlengkapan yang layak ketika berhadapan dengan tingkat sewa yang tidak masuk akal atau kenaikan uang sewa. Di masyarakat, dimana bahan-bahan baku alam merupakan sumber daya utama bahan baku pembuatan rumah, Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan ketersediaan bahan baku tersebut.

d. Layak huni.

Tempat tinggal yang memadai haruslah layak dihuni, artinya dapat menyediakan ruang yang cukup bagi penghuninya dan dapat melindungi mereka dari cuaca dingin, lembab, panas, hujan, angin, atau ancaman-ancaman bagi kesehatan, bahaya fisik bangunan, dan vektor penyakit. Keamanan fisik penghuni harus pula terjamin. Komite mendorong Negara Pihak untuk secara menyeluruh menerapkan Prinsip Rumah Sehat yang disusun oleh WHO yang menggolongkan tempat tinggal sebagai faktor lingkungan yang paling sering dikaitkan dengan kondisi-kondisi penyebab penyakit berdasarkan berbagai analisis epidemiologi; yaitu, tempat tinggal dan kondisi kehidupan yang tidak layak dan kurang sempurna selalu berkaitan dengan tingginya tingkat kematian dan ketidaksehatan.

e. Aksesibilitas.

Tempat tinggal yang layak harus dapat diakses oleh semua orang yang berhak atasnya. Kelompok-kelompok yang kurang beruntung seperti halnya manula, anak-anak, penderita cacat fisik, penderita sakit stadium akhir, penderita HIV-positif, penderita sakit menahun, penderita cacat mental, korban bencana alam, penghuni kawasan rawan bencana, dan lain-lain harus diyakinkan mengenai standar prioritas untuk lingkungan tempat tinggal mereka.

f. Lokasi.

Tempat tinggal yang layak harus berada di lokasi yang terbuka terhadap akses pekerjaan, pelayanan kesehatan, sekolah, pusat kesehatan anak, dan fasilitas-fasilitas umum lainnya. Di samping itu, rumah hendaknya tidak didirikan di lokasi-lokasi yang telah atau akan segera terpolusi, yang mengancam hak untuk hidup sehat para penghuninya.

g. Kelayakan budaya.

Cara rumah didirikan, bahan baku bangunan yang digunakan, dan kebijakan-kebijakan yang mendukung kedua unsur tersebut harus memungkinkan pernyataan identitas budaya dan keragaman tempat tinggal. Berbagai aktivitas yang ditujukan bagi peningkatan dan modernisasi dalam lingkungan tempat tinggal harus dapat memastikan bahwa dimensi-dimensi budaya dari tempat tinggal tidak dikorbankan,

dan bahwa, diantaranya, fasilitas-fasilitas berteknologi modern, juga telah dilengkapkan dengan semestinya.⁹⁸

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dianalisis bahwa terlihat pemerintah telah berupaya semaksimal mungkin untuk memenuhi kebutuhan perumahan rakyat, melalui kebijakan pemberian fasilitas kredit Pemilikan Kapling Siap Bangun atau Kredit Pemilikan Rumah. Namun demikian sejalan dengan kebijakan tersebut, perlu dikaji dan dipertimbangkan sistem jaringan hukum untuk pengamanan kebijaksanaan tersebut. Karena terlihat misalnya dalam peraturan-peraturan yang memuat tentang permukiman atau kawasan permukiman, belum dicantumkan ketentuan-ketentuan yang memuat sanksi atau tindakan lainnya yang perlu dilakukan, bila pedoman tersebut tidak ditaati/dipenuhi oleh *Developer* atau pihak lainnya.

B. Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanggung jawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.⁹⁹ Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral

⁹⁸ Zulfie Syarief, *Op.Cit*, halaman 12-13

⁹⁹ Andi Hamzah, "*Kamus Hukum*", (Jakarta:Ghalia Indonesia, 2005), halaman 11

dalam melakukan suatu perbuatan.¹⁰⁰ Selanjutnya menurut Titik Triwulan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk member pertanggungjawabannya.¹⁰¹

Menurut hukum perdata dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua macam, yaitu kesalahan dan risiko. Dengan demikian dikenal dengan pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (*liability without based on fault*) dan pertanggungjawaban tanpa kesalahan yang dikenal (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggung jawab risiko atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*).¹⁰² Prinsip dasar pertanggung jawaban atas dasar kesalahan mengandung arti bahwa seseorang harus bertanggung jawab karena ia melakukan kesalahan karena merugikan orang lain. Sebaliknya prinsip tanggung jawab risiko adalah bahwa konsumen penggugat tidak diwajibkan lagi melainkan produsen tergugat langsung bertanggung jawab sebagai risiko usahanya.

Semenjak lahirnya Negara kesatuan Republik Indonesia pada tahun 1945, prinsip penyelenggaraan otonomi daerah telah menjiwai ketatanegaraan Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan:

¹⁰⁰ Soekidjo Notoatmojo, “*Etika dan Hukum Kesehatan*”, (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), halaman 57

¹⁰¹ Titik Triwulan dan Shinta Febrian, “*Perlindungan Hukum bagi Pasien*”, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010), halaman 48

¹⁰² *Ibid.* halaman 49

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara Demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas, menunjukkan adanya perhatian yang sangat besar dari para “*founding fathers*” terhadap bentuk dan susunan pemerintahan daerah sebagaimana yang tertuang dalam amanat konstitusi, termasuk lembaga legislatif daerah dan lembaga eksekutif daerah yang dipandang sangat penting dalam mewujudkan pembangunan daerah yang dilaksanakan secara demokratis atas dasar pemusyawaratan. Dengan perkataan lain, keberadaan lembaga legislatif daerah dan lembaga eksekutif daerah merupakan wujud untuk menegakkan dan membina kehidupan demokrasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara tegas menganut prinsip demokrasi yang diberi nama “kedaulatan rakyat” atau

“kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan” atau “kedaulatan ditangan rakyat”.¹⁰³

Dari konstelasi diatas menunjukkan bahwa lembaga eksekutif daerah adalah merupakan bahagian integral dalam system demokrasi Pancasila, yang pada hakekatnya merupakan perwujudan keikutsertaan masyarakat daerah melalui pemilihan umum kepala daerah yang diadakan secara langsung. Berbagai perubahan tersebut menyangkut segi-segi substansial pada tataran struktural dan fungsional yang diharapkan dapat membawa bangsa Indonesia bergerak menuju kearah kehidupan yang lebih baik di segala bidang kehidupan.¹⁰⁴

Dari sisi pemerintahan daerah, satu perubahan fundamental dibanding system yang berlaku sebelumnya adalah dipisahkannya lembaga eksekutif yaitu Kepala Daerah beserta perangkat Daerah yang kemudian disebut Pemerintah Daerah, dan lembaga legislatif daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab.¹⁰⁵

Perubahan ini dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan demokrasi dan demokratisasi yang merupakan saripati dari agenda reformasi. Kepada Pemerintah Daerah diberikan fungsi-fungsi implementasi kebijakan publik yang meliputi aspek pelayanan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat. Sedangkan kepada DPRD

¹⁰³ Hal ini dapat diperhatiakn dari rumusan Pancasila (sila ke 4) dan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Alinea IV) serta Pasal 1 ayat (2).

¹⁰⁴ Bambang Yudoyono, *Op.Cit*, halaman 48

¹⁰⁵ *Ibid*, halaman 49

diberikan fungsi legilasi, anggaran, dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Kepala Daerah.¹⁰⁶

Substansi sasaran vital yang ingin dicapai melalui perubahan sistem pemerintahan daerah ini adalah:¹⁰⁷

1. Pembangunan sistem, iklim dan kehidupan politik demokratis.
2. Penciptaan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa serta bernuansa desentralisasi.
3. Pemberdayaan masyarakat agar mampu berperan serta secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.
4. Penegakan supremasi hukum.

Dalam suatu mewujudkan sasaran tersebut, maka kepada DPRD disamping diberikan fungsi-fungsi juga diberikan tugas, wewenang dan hak-hak yang sama seperti DPR dalam ruang lingkup sebagai lembaga legislatif daerah. Dengan pemberian tugas, wewenang dan hak-hak secara luas kepada DPRD tersebut, perlu adanya langkah-langkah konkrit yang mampu mendorong agar dapat berperan secara optimal dalam pemerintahan daerah.

Salah satu aspek reformasi yang mendapat perhatian hingga kini adalah persoalan kebijakan otonomi daerah. Pemerintah mulai mengeluarkan kebijakan desentralisasi (politik dan fiskal) dengan menggunakan kerangka hukum UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 lalu diganti lagi

¹⁰⁶ *Ibid*, halaman 50

¹⁰⁷ *Ibid*

dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999, yang kemudian diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan landasan tersebut membawa perubahan yang cukup berarti terhadap hubungan pusat dan daerah. Perubahan perundang-undangan pemerintahan daerah di Indonesia mengakibatkan sistem pemerintahan bergerak dari sistem pemerintahan yang sebagian besar tersentralisasi ke sistem yang sebagian besar terdesentralisasi. Diharapkan melalui kebijakan tersebut dapat menyuburkan reformasi pada tingkat lokal dan memberi ruang gerak pada bidang politik, pengelolaan keuangan daerah dan pemanfaatan sumber-sumber daya daerah untuk kepentingan masyarakat lokal.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dimaksud dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan.

Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka terlebih dahulu akan dipaparkan mengenai pengertian-pengertian, konsep-konsep dan teori-teori yang berkenaan dengan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Terdapat berbagai pandangan mengenai istilah “pemerintah” dan “pemerintahan”.

Koentjoro Purbopranoto¹⁰⁸, mengemukakan bahwa ada dua pengertian dari istilah pemerintahan yakni pemerintahan dalam arti yang sempit dan pemerintahan dalam arti yang luas. Dengan mengaitkan pandangan van Vollenhoven, pemerintahan dalam arti yang luas meliputi:

1. pembuat peraturan (*legislative*),
2. pemerintah/pelaksana (*bestuur*),
3. peradilan (*rechtspraak*), dan
4. polisi (*politie*).

Pada pengertian yang sempit, pemerintahan hanya merupakan badan pelaksana (*executive, bestuur*) saja yang disebut dengan istilah “pemerintah”, dan karena itu tidak termasuk badan perundang-undangan, badan peradilan dan badan kepolisian.¹⁰⁹ Philipus M. Hadjon, membedakan istilah pemerintah dan pemerintahan dengan menyatakan bahwa istilah pemerintahan sebagai “*besturen*” mengandung dua pengertian, yaitu “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah) dan “organ” pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintah). Kandungan fungsi pemerintahan berkaitan juga dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan, yang berhubungan dengan ajaran Trias Politika sedangkan kandungan organ pemerintahan inilah yang dimaksud dengan istilah “pemerintah”.

¹⁰⁸ Koentjoro Purbopranoto, “*Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*”, (Bandung:Alumni, 1978), halaman 15

¹⁰⁹ Philipus M. Hadjon, “*Pemerintahan Menurut Hukum*”, (Surabaya:Universitas Airlangga, 1992), halaman 6

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, dikenal adanya perbedaan istilah antara “pemerintah” dan “pemerintahan”. Dalam Pasal 18 ayat (2) menyebutkan bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya dalam UU No. 32 Tahun 2004, terdapat juga perbedaan antara istilah pemerintah dan pemerintahan. Dalam Pasal 19 ayat (2) disebutkan bahwa “penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD”. Istilah Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 UU No. 32 Tahun 2004, menunjuk pada organ atau jabatan yakni Kepala Pemerintah Daerah disebut Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk Provinsi disebut Gubernur dan Wakil Gubernur, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk Kabupaten/Kota disebut Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan

daerah kepada masyarakat. Upaya konkrit dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi di lingkungan pemerintah mengharuskan setiap pengelola keuangan negara untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dengan cakupan yang lebih luas dan tepat waktu.

C. Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Terhadap Perumahan dan Kawasan Permukiman

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 adalah tempat tinggal untuk mengembangkan kehidupan individu serta kehidupan keluarga. Dengan demikian rumah dan permukiman mempunyai peranan yang sangat strategis, diantaranya untuk mewujudkan pembangunan nasional yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.

Berdasarkan dari pemikiran diatas, maka eksistensi sebuah rumah tinggal yang berdiri diatas bidang tanah sangat jelas, status sebuah rumah tinggal perlu mendapat perlindungan hukum yang kuat, yang pada hakekatnya adalah perlindungan hukum atas sebidang tanah dimana sebuah rumah tinggal berdiri. Perlindungan hukum terhadap bidang-bidang tanah untuk rumah tinggal tersebut dapat memberikan ketenangan dan kepastian hukum bagi penghuninya,

terutama bagi masyarakat dengan tingkat ekonomi yang rendah. Dalam hal ini, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan jaminan bagi setiap warga Negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (pasal 2 ayat (2)). Untuk mencapai penghidupan yang layak inilah hak ekonomi setiap warga Negara harus diperhatikan, dihormati, dan dilindungi.

Mengingat hal diatas maka diperlukan sebuah peraturan dalam bentuk Undang-undang yang diharapkan mampu memberikan pengaturan yang lebih baik dan menyesuaikan dengan perkembangan jaman terhadap perumahan dan permukiman di Indonesia. Dan lahirlah Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman untuk menggantikan dan menyempurnakan Undang-undang sebelumnya yang dianggap aturannya sudah tidak sesuai dengan perkembangan yang terjadi saat ini, yaitu Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.

Negara juga bertanggungjawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan perukiman 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.¹¹⁰

Pasal 39 ayat (1) Undang-undang Perumahan dan Kawasan Pemukiman menentukan bahwa Pemerintah dan/atau pemerintah daerah bertanggung jawab dalam pembangunan rumah umum, rumah khusus, dan rumah Negara. Bagi badan hukum yang ingin membangun rumah umum wajib diberikan kemudahan oleh pemerintah pusat dan/atau daerah.¹¹¹

Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam melaksanakan tanggungjawab menugasi dan/atau membentuk lembaga atau badan yang menangani pembangunan perumahan dan perukiman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹¹² Pemerintah Daerah (Pemda) meminta kepada pengembang untuk menyerahkan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman yang dilakukan paling lambat 1 (satu) tahun setelah masa pemeliharaan yang sesuai dengan rencana tata letak yang telah disetujui oleh Pemerintahan Daerah secara bertahap ataupun sekaligus. Seluruh fasilitas sosial dan fasilitas umum yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah (Pemda) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka hak, wewenang dan tanggung jawab pengurusannya beralih sepenuhnya kepada Pemda yang bersangkutan.

¹¹⁰ Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Perukiman Bagian I Umum.

¹¹¹ Lihat pasal 33 ayat (1) Undang-undang Perumahan dan kawasan permukiman

¹¹² Lihat Pasal 40 ayat (1) Undang-undang Perumahan dan kawasan permukiman

Jika pengembang, badan usaha swasta dan masyarakat ingin melakukan kerja sama pengelolaan fasilitas yang telah diserahkan kepada Pemda untuk melakukan keperluan melanjutkan pembangunan, maka pengembang diwajibkan memperbaiki dan memelihara fasilitas yang dimaksud dan tidak dapat merubah peruntukan fasilitas-fasilitas tersebut. Pemda selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) bulan sejak saat menerima penyerahan, wajib menyerahkan fasilitas social dan fasilitas umum yang dimaksud kepada masing-masing instansi yang membidangnya dan membuat Berita Acara Serah Terima.

Pemerintah Daerah menerima penyerahan prasarana,sarana,dan utilitas perumahan dan permukiman yang telah memenuhi persyaratan umum, teknis, dan administrasi. Persyaratan Umum meliputi lokasi sesuai dengan rancangan tata letak yang sudah disetujui oleh Pemerintah Daerah dan sesuai dengan dokumen perizinan dan spesifikasi teknis bangunan. Persyaratan secara teknis, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang terkait dengan pembangunan perumahan dan permukiman. Persyaratan administrasi yaitu harus memiliki dokumen diantaranya, dokumen rencana tapak yang telah disetujui oleh Pemerintah Daerah, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Izin Pembuatan Pembangunan (IPB), dan surat pelepasan hak atas tanah dari pengembang kepada Pemerintah Daerah.

Pengelolaan prasarana,sarana, dan utilitas yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah sepenuhnya menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah yang bersangkutan, yang dimana Pemerintah Daerah dapat bekerja sama dengan pengembang, badan usaha swasta atau masyarakat dalam pengelolaannya. Dalam Hal

Pemerintahan Daerah melakukan kerja sama tersebut, pemeliharaan fisik dan pendanaan menjadi tanggung jawab pengelola dan pengelola tidak dapat mengubah peruntukan prasarana, sarana, dan utilitas tersebut. Kewajiban dan tanggung jawab pengembang perumahan terdapat dalam pasal 19 UU No. 1 tahun 2011 dinyatakan bahwa” penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat”.

Di samping itu pembangunan perumahan merupakan salah satu instrument terpenting dalam strategi pengembangan wilayah yang menyangkut aspek-aspek yang luas di bidang kependudukan dan berkaitan erat dengan pembangunan ekonomi dan kehidupan sosial dalam rangka pemantapan ketahanan nasional. Dalam pasal 1 angka 2 dan 7 Undang-undang No. 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman ditentukan bahwa: “Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal, atau hunian dan sarana pembinaan keluarga.” “Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan dimana manusia tinggal dan melangsungkan kehidupannya.”

Kemudian berdasarkan Pasal 32 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman Pembangunan perumahan meliputi:

1. Pembangunan rumah dan prasarana, sarana, dan utilitas umum; dan/atau
2. Peningkatan kualitas perumahan.

Penyediaan PSU perumahan dan kawasan perkukiman merupakan kelengkapan fisik untuk mendukung terwujudnya perumahan yang sehat, aman dan terjangkau. Dengan demikian, ketersediaan PSU merupakan kelengkapan dan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya pengembangan perumahan dan kawasan perkukiman. Dukungan PSU yang memadai diharapkan dapat menciptakan dan meningkatkan kualitas lingkungan perumahan.¹¹³ Sehingga dapat terwujud yang diamanatkan oleh Undang-undang No 39 tahun 1999 tentang Hak asasi Manusia Pasal 9 ayat (3) yang menyebutkan bahwa Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Tanggung jawab pemerintah diawali dari tahap awal dalam pembinaan yang telah disebutkan dalam pasal 6 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 ayat (1) yaitu:

- 1) Perencanaan;
- 2) Pengaturan;
- 3) Pengendalian; dan
- 4) Pengawasan.

1) Perencanaan

Perencanaan yang dimaksud adalah satu kesatuan yang utuh dari rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat. Kemudian pemerintah daerah bertugas untuk membuat rencana pembangunan daerah yang berpedoman kepada perencanaan pada tingkat provinsi yang

¹¹³ Buku Panduan Bantuan PSU Perumahan Dan Kawasan Perkukiman Tahun 2013, halaman 1

berisikan rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana tahunan.

2) Pengaturan

Selanjutnya pengaturan ialah tanggung jawab pemerintah mengenai pengaturan dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. pengaturan ini bertujuan agar dalam proses penyelenggaraannya pemerintah benar-benar memiliki arah dan rencana kerja dalam prosesnya dengan memperhatikan dan mengutamakan kepentingan masyarakat serta memberikan kepastian hukum yang pro rakyat, seperti yang terdapat dalam pasal 6 ayat (1) huruf (b) yaitu meliputi:

- a) Penyediaan Tanah;
- b) Pembangunan;
- c) Pemanfaatan;
- d) Pemeliharaan; dan
- e) Pendanaan dan Pembiayaan.

3) Pengendalian

Pengendalian ialah langkah pemerintah dalam menindak lanjuti penyelenggaraan agar tetap dapat terlaksana sesuai tujuan dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. Pengendalian yang wajib dilakukan oleh pemerintah dalam tahap Perencanaan, Pembangunan dan Pemanfaatan yang sudah dibahas sebelumnya kemudian pemerintah daerah melaksanakannya dalam bentuk:

- a) Perizinan;

- b) Penertiban; dan
 - c) Penataan;
- 4) Pengawasan

Pengawasan adalah kegiatan pemerintah dalam menjaga keteraturan penyelenggaraan yang meliputi pemantauan, evaluasi, dan koreksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan tujuan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dapat sesuai dengan cita-cita bangsa seperti yang termaktub didalam Undang- undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman dilaksanakan secara keterpaduan dan memperhatikan permukiman yang telah ada tanpa mengeksklusifkan diri sehingga kualitas lingkungan dan aspek-aspek yang menyangkut perikehidupan dan budaya masyarakat penghuninya menjadi perhatian para pengambil keputusan dan pengembang. Pada tahap pembangunan perumahan dan permukiman dirangsang berdasarkan lingkungan hunian berimbang, guna mewujudkan:¹¹⁴

1. Kawasan lingkungan perumahan dan permukiman yang sehat, aman, serasi dan teratur;

¹¹⁴ Keputusan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 4/KPTS/BKP4N/1995 tentang Ketentuan lebih lanjut SK Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, dan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 648-384 Tahun 1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman dengan Lingkungan Hunian Yang Berimbang.

2. Kawasan lingkungan perumahan yang terdiri dari rumah sederhana, rumah menengah dan rumah mewah agar dapat menampung dan terciptanya secara serasi berbagai kelompok masyarakat.
3. Rasa kesetiakawanan sosial, rasa kekeluargaan, kebersamaan dan kegotong-royongan antara kelompok masyarakat dimana masyarakat yang mampu dapat membantu masyarakat yang kurang mampu melalui perusahaan pembangunan perumahan, khususnya dengan mengadakan subsidi silang dari kavling tanah matang untuk rumah mewah dan menengah kepada kavling tanah matang untuk rumah sederhana;
4. Pencapaian target pembangunan perumahan dan permukiman, khusus target pembangunan rumah sederhana.

Berdasarkan Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 10 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dan hunian berimbang pasal 1 ayat (2) yang dimaksud dengan rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya serta aset bagi pemiliknya.

Pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam perumahan dan kawasan permukiman harus professional. Jalur professional perlu lebih banyak diterapkan dan dikembangkan praktek-praktek rekayasa yang sudah teruji seperti irigasi intensif, pencegahan erosi tanah, penanggulangan hama dengan tanaman ganda atau campuran. Peningkatan produktifitas biologis dan sebagainya. Sementara itu jalur

ilmiah dalam bentuk studi dan penelitian yang meluas sekaligus mendalam tentang lingkungan hidup, baik lingkungan alam maupun lingkungan binaan manusia. Melalui hasil penelitian akan dapat dirumuskan dasar-dasar yang diharapkan dan kemudian diterapkan dalam kehidupan. Dalam konteks peningkatan kualitas perumahan dan pemukiman, perencanaan yang matang harus benar-benar terkonsep.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku;

- Ali, Achmad, *Menguak Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Gunung Agung, 2002
- Asofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2004
- Arthur C.S. *Housing : Symbol, Structure, Site*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990
- Aminudin, *Peran Rumah dalam Kehidupan Manusia*, Semarang: Kanisius, 2007
- Abrams, Charles, *Man's Struggle For Shelter In An Urbanizing World*. London : Cambridge, 1964
- Aji Niracanti, Galuh, *Studi Perubahan Penggunaan Ruang Permukiman Kampung Kauman Semarang*, Semarang: Universitas Diponegoro, 2001
- Bianpoen, *Penataan Kota dan Permukiman Buruk*, Surabaya : JIIS, 1991
- Budiharjo, Eko, *Percikan Masalah Arsitektur, Perumahan, Perkotaan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1998
- Ediwarman, "*Monograf Metodologi Penelitian Hukum*", Yogyakarta:Genta Publishing, 2016
- Hamzah, Andi, *Kamus Hukum*, Jakarta:Ghalia Indonesia, 2005
- , *Dasar-dasar hukum perumahan*, Jakarta:Renifka cipta, 2006
- Hendrawan, *Pembangunan Perumahan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004
- Kuswantojo, Tjuk, dan Suparti A. Salim, *Perumahan dan Permukiman yang Berwawasan Lingkungan*. Jakarta : Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Dan Kebudayaan, 1997
- Lubis, M. Solly, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1999
- Mangkoesoebroto, Guritno, *Ekonomi Publik*, Edisi–III, Yogyakarta: BPFE, 1993

- M. Hadjon, Philipus, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Surabaya:Universitas Airlangga, 1992
- M. Islamy, Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1997
- Muliawan, J.W., *Pemberian Hak milik untuk rumah tinggal*, Jakarta: cerdas Pusaka, 2009
- Mangunwijaya, Budiharjo, *Sejumlah Masalah Permukiman Kota*, Bandung : Alumni, 1992
- Mertukesumo, Sudikno, “*Mengenal Hukum Suatu Pengantar*”, Yogyakarta:Liberty, 2003
- Nawawi, Hadari, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada Press, 2003
- N. Dunn, William, *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Englewood Cliffs. 1981
- Notoatmojo, Soekidjo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2010
- Purbopranoto, Koentjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung:Alumni, 1978
- Rozali, Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2005
- Soekamto, Soerjono, *Permasalahan Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1976
- , *Penegakan Hukum*, Jakarta: Bina Cipta, 1983
- Soemitro, Ronny Hanitjo, *Metode Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Semarang: Ghalia Indonesia, 1983
- , *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990
- Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 1999

- Soerjono dan Sri Mahudji, *Perlindungan Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995
- Sunggono, Bambang, *Metode Penelitian hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002
- Sunarno, Siswanto, "*Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*", Jakarta: Sinar Grafika, 2009
- Syarief, Zulfie, *Kebijakan Pemerintah di Bidang Perumahan dan Permukiman bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah*, Medan: USU Press, 2000
- Triwulan, Titik dan Shinta Febrian, *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010
- Widyaningsih, *Beberapa Pokok Pikiran Tentang Perumahan*, Bandung: Tarsito, 2006
- Yudohusodo, Siswono, "*Rumah Untuk Seluruh Rakyat*", Universitas Michigan: Inkoppol, Unit Percetakan Bharakerta, 2007
- Zainal Abidin, Said, *Kebijakan Publik*, Jakarta: Penerbit Pancur Siwah, 2004

B. Internet; Artikel; Jurnal;

- <http://www.kimpraswil.go.id/> , diakses pada tanggal 10 Agustus 2017
- <http://id.wikipedia.org/wiki/Undang-undang-pengantar-kuliah-pranata-pembangunan.html>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2017
- <http://www.tataruangindonesia.com/fullpost/kajian/1363852839/uuri-no-1-th-2011-ttg-perumahan-dan-kawasan-pemukiman.html>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2017
- <http://www.landasanteori.com/2015/09/pengertian-penyelenggaraan-pemerintahan.html>, diakses pada tanggal 15 September 2017
- <http://asriman.com/ini-dia-pengertian-perumahan-dan-kawasan-permukiman-menurut-uu-no-1-tahun-2011/makalah/html>, diakses pada tanggal 15 September 2017
- <http://www.docstoc.com/docs/49162964/pengertian-perumahan-dan-permukiman.html>, diakses pada tanggal 7 Nopember 2017

<http://kawasankimuh.blogspot.co.id/2016/01/makalah-peran-pemerintah-daerah-.html>, diakses pada tanggal 7 Nopember 2017

Hari Srinivas. 2003, Defining Squatter Settlement, <http://www.gdrc.org/uem/define-squatter/.html>, diakses pada tanggal 12 Nopember 2017

Novitasari, Diah, “Pemukiman Kumuh di Pinggiran Kota”. <http://fisip.uns.ac.id/blog/diah/2011/01/03/bab-ii-pemukiman-kumuh/html>, diakses pada tanggal 12 Nopember 2017

Sumber:<http://kawasan-permukiman.blogspot.co.id/2016/01/makalah-peran-pemerintah-daerah-dalam.html>, diakses pada tanggal 13 Nopember 2017

Buku Panduan Bantuan PSU Perumahan Dan Kawasan Perukiman Tahun 2013

Davis, Sam, *The Form of Housing*, dalam Jurnal Hukum Bisnis Vol. 12, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta

e-Jurnal The Spirit Of Low Vol. 1 No.1 Maret 2015 E-ISSN : 2442-4374

Haeruman, H., Penataan Ruang dalam Era Otonomi Daerah Yang Diperluas, Jakarta: Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional, Buletin Tata Ruang Volume 1 No. 3, 1999.

Tantia Dewi, Maisarah, “*Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Kota Samarinda Dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman*”, Makasar:Univ. Hasanuddin

Zein, Patra M, Hak Rakyat atas Perumahan: Membuat Kerangka Evaluasi Terhadap Realisasi Pemenuhan Hak oleh Pemerintah, artikel, 2004

Wawancara kepada Bapak Sutan Parlindungan Harahap sebagai Kasi Pemugaran dan Perbaikan Perumahan di Kabupaten Deli Serdang Pada tanggal 16 Nopember 2017

Wawancara kepada Bapak Bani Asyir sebagai Perumahan dan Permukiman Kabupaten Deli Serdang Pada tanggal 16 Nopember 2017