

Peran Mahkamah Konstitusi terhadap Pemenuhan Hak Warga Negara atas Perumahan yang Layak

The Role of the Constitutional Court on the Fulfilment of Citizens' Right to Adequate Housing

Novianto M. Hantoro

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Komplek MPR/DPR/DPD Gedung Nusantara I Lantai 2,
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta
email: nmhantoro@yahoo.com; novianto.hantoro@dpr.go.id

Naskah diterima: 5 Agustus 2019
Naskah direvisi: 26 Oktober 2019
Naskah diterbitkan: 1 November 2019

Abstract

The right to adequate housing is a part of economic, social and cultural rights. The judicial review of the law in housing sector shows that there are problems with this right and at the same time shows that the Constitutional Court has a role in handling its fulfilment issues. This paper aims to discuss the role of the Constitutional Court through legal considerations in its decision on review of the law in housing sector as well as its suitability with international legal instruments. The legal considerations of the Constitutional Court have paid attention to the interests of the government, private sector, and the citizen, and have been concerned with one aspect of the right to housing, namely affordability. Affordability should not neglect the aspect of adequate housing. The issue of adequate housing as a human right should come first before the issue of housing as a commodity. The obligation to fulfil this right rests with the state and is carried out by the government. There is also a disharmony between the Law on Housing and the Law on Regional Government. According to the Law on Regional Government, the Central Government has the responsibility to provide housing for low-income households. When in fact it should be a shared-responsibility of the central and regional governments.

Key words: Constitutional Court; economic rights; housing; Constitutional Court Decision

Abstrak

Hak atas rumah layak merupakan bagian dari hak ekonomi, sosial, dan budaya. Uji materi undang-undang di bidang perumahan menunjukkan adanya permasalahan atas hak tersebut dan MK memiliki peran dalam penanganan persoalan pemenuhannya. Tulisan ini bertujuan untuk membahas peran MK melalui pertimbangan hukum dalam putusannya terhadap uji materi undang-undang di bidang perumahan dan kesesuaiannya dengan instrumen hukum internasional. Pertimbangan hukum MK telah memerhatikan kepentingan pemerintah, pengusaha, dan masyarakat, serta telah sesuai dengan salah satu aspek dalam hak atas perumahan, yaitu keterjangkauan biaya. Keterjangkauan biaya tidak seharusnya mengabaikan aspek kelayakan. Persoalan perumahan sebagai hak asasi perlu lebih diutamakan dibandingkan perumahan sebagai komoditas. Kewajiban untuk memenuhi hak tersebut berada di tangan negara dan dilaksanakan oleh pemerintah. Terdapat disharmoni antara UU Perumahan dan UU Pemda. Dalam pembagian urusan, penyediaan rumah untuk MBR di UU Pemda hanya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan penyediaan rumah untuk MBR seharusnya menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah.

Kata kunci: Mahkamah Konstitusi; hak ekonomi; perumahan; Putusan MK

I. Pendahuluan

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 10 Desember 1948 telah memproklamasikan konsepsi hak asasi manusia (HAM) secara universal. Konsepsi ini dikenal dengan Deklarasi Umum HAM (DUHAM). Hak asasi dan kebebasan dasar yang dinyatakan dalam DUHAM, selanjutnya dijabarkan dalam instrumen internasional yang bersifat mengikat secara hukum.

Di dalam Sidang PBB tahun 1951, Majelis Umum PBB meminta kepada Komisi HAM PBB untuk merancang dua kovenan tentang hak asasi manusia, yaitu kovenan mengenai hak sipil dan politik, serta kovenan mengenai hak ekonomi, sosial, dan budaya.¹ Komisi HAM PBB menyelesaikan rancangan kovenan mengenai hak sipil dan politik pada tahun 1953 dan rancangan kovenan mengenai hak ekonomi, sosial, dan budaya pada tahun 1954. Rancangan naskah kovenan mulai dibahas pada tahun 1955 dan diselesaikan pada tahun 1966. Majelis Umum PBB mengesahkan Kovenan tentang Hak-Hak Sipil dan Politik beserta Protokol Opsionalnya dan Kovenan tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya pada tanggal 16 Desember 1966 melalui Resolusi 2200A (XXI).²

Indonesia meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi,

1 Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).

2 *Ibid.*

Sosial, dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights/ICESCR*) dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005, sedangkan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*) diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Indonesia memiliki kewajiban melakukan pembaruan hukum dengan mengelaborasi prinsip dan ketentuan yang terdapat di dalam ICESCR dan ICCPR ke dalam hukum nasional pasca-ratifikasi kedua kovenan internasional tersebut. Pembaruan tersebut dilakukan melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan menggunakan kerangka ICESCR dan ICCPR. Peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan ICESCR dan ICCPR perlu diubah atau dicabut.³

Menurut Utari, karakteristik ICESCR dan ICCPR berbeda. Hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya merupakan hak-hak positif (*positive rights*), sedangkan hak-hak sipil dan politik dikatakan sebagai hak-hak negatif (*negative rights*).⁴ Perbedaan tersebut memiliki konsekuensi yang dilihat dari segi pemenuhan hak, pelanggaran hak, dan pengajuan tuntutan hukum atas pelanggaran hak, sebagaimana digambarkan dalam tabel berikut ini.⁵

3 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, cetakan pertama, Jakarta: Komnas HAM, 2009, hal. x.

4 Anak Agung Sri Utari, *Penegakan Hukum Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2015, hal. 2.

5 *Ibid.*

Tabel 1. Perbedaan ICESCR dan ICCPR

	ICESCR	ICCPR
Pemenuhan atau realisasi hak	Diperlukan keterlibatan negara	Negara harus abstain atau tidak bertindak
Pelanggaran hak	Apabila negara tidak berperan aktif	Justru ketika negara bertindak aktif
Pengajuan tuntutan hukum	Tidak dapat dituntut ke pengadilan (<i>non-justiciable</i>)	Dapat dituntut ke pengadilan (<i>justiciable</i>)

Sumber: Ifdhal Kasim dan Hendaridi dalam Utari, 2015; 2, diolah.

Perhatian terhadap hak ekonomi, sosial, dan budaya masih jarang dibandingkan dengan perhatian terhadap hak sipil dan politik. Hal ini mengingat pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya dikaitkan dengan kemampuan negara dan sifatnya yang *non-justiciable* (tidak dapat dituntut ke pengadilan). Sebagai contoh dalam pengajuan tuntutan hukum sebagaimana Tabel 1, orang yang kehilangan pekerjaannya tidak dapat menuntut negara ke muka pengadilan, sedangkan penyiksaan oleh aparat negara dapat dituntut ke pengadilan.⁶

Nurul Qamar mengelompokkan *socio economic rights* meliputi: *right to work* (hak untuk bekerja); *equal pay for equal work* (hak untuk mendapatkan upah yang sama dari pekerjaan yang sama), *no forced labour* (larangan kerja paksa), *trade union* (serikat pekerja atau buruh), *organize and bargaining* (mengatur dan tawar menawar), *restand and leisure* (hak cuti dan libur), *adequate standar of living* (standar kehidupan yang layak), *right to food* (hak untuk mendapatkan makanan), *right to health* (hak untuk mendapatkan kesehatan), *right to housing* (hak untuk mendapatkan tempat tinggal), *right to education* (hak untuk mendapatkan pendidikan).⁷ Sementara Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya mengakui hak asasi setiap orang di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, yakni: hak atas pekerjaan (Pasal 6), hak untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menyenangkan (Pasal 7), hak untuk membentuk dan ikut serikat buruh (Pasal 8), hak atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial (Pasal 9), hak atas perlindungan dan bantuan yang seluas mungkin bagi keluarga, ibu, anak, dan orang muda (Pasal 10), hak atas standar kehidupan yang memadai (Pasal 11), hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi yang dapat

dicapai (Pasal 12), hak atas pendidikan (Pasal 13 dan Pasal 14), dan hak untuk ikut serta dalam kehidupan budaya (Pasal 15).⁸ Perwujudan HAM sepenuhnya adalah kewajiban negara. Negara harus menjalankan kewajiban pemenuhan HAM dalam bentuk penghormatan (*to respect*), perlindungan (*to protect*), dan pemenuhan (*to fullfil*).⁹

Di antara beberapa hak ekonomi, sosial, dan budaya, terdapat hak untuk perumahan yang layak sebagaimana diatur dalam ICESCR, yang menyebutkan:

“The States Parties of the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continues improvement of living conditions. The State Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect essential importance of international co-operation based on free consent (Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus. Negara Pihak akan mengambil langkah-langkah yang memadai untuk menjamin perwujudan hak ini dengan mengakui arti penting kerja sama internasional yang berdasarkan kesepakatan sukarela).”¹⁰

Penghormatan dan perlindungan terhadap HAM telah dijamin dalam instrumen hukum nasional mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD

⁶ *Ibid.*, hal. 7.

⁷ Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratic Rechtsstaat)*, cetakan kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hal. 98.

⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).

⁹ Oki Wahyu Budianto, "Penghormatan Hak Asasi Manusia bagi Penghayat Kepercayaan di Kota Bandung", *Jurnal Hak Asasi Manusia*, Volume 7 No. 1, Juli 2016, hal. 38.

¹⁰ *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, Part III, Article 11 (1).*

1945), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang HAM, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Dalam konteks ini, yang tidak kalah penting adalah bagaimana kerangka HAM tersebut menjadi acuan dalam pembentukan undang-undang di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Khusus mengenai perumahan, setidaknya terdapat 3 (tiga) undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU Perumahan), Undang-Undang Nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun (UU Rumah Susun), dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat (UU Tapera).

Masalah perumahan masih menjadi pekerjaan rumah bagi pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya di Indonesia. *Backlog* rumah adalah salah satu indikator di bidang perumahan yang digunakan oleh pemerintah untuk mengukur jumlah kebutuhan rumah di Indonesia. *Backlog* rumah dapat diukur dari dua perspektif, yaitu sisi kepenghunian dan sisi kepemilikan.¹¹

Backlog rumah dari perspektif kepenghunian dihitung dengan mengacu pada konsep perhitungan ideal, satu keluarga menghuni satu rumah. Rumus yang digunakan adalah: $Backlog = \sum \text{Keluarga} - \sum \text{Rumah}$. Konsep menghuni dalam perhitungan *backlog* tersebut merepresentasikan bahwa setiap keluarga tidak diwajibkan untuk memiliki rumah, tetapi Pemerintah memfasilitasi/mendorong agar setiap keluarga, terutama yang tergolong Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) bisa menghuni rumah yang layak, baik dengan cara sewa/kontrak, beli/menghuni rumah milik sendiri, maupun

tinggal di rumah milik kerabat/keluarga selama terjamin kepastian bermukimnya (*secure tenure*).¹² Dalam lampiran Buku 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 tersebut telah ditetapkan *baseline backlog* (kepenghunian) rumah di Indonesia pada Tahun 2014 sebesar 7,6 juta dan sasaran 2019 berjumlah 5 juta.¹³ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kementerian PUPR) per 8 Maret 2019 masih menggunakan jumlah *backlog* kepenghunian sebanyak 7,6 juta unit.¹⁴ Target RPJMN Tahun 2015-2019 Sektor Perumahan Kementerian PUPR adalah *backlog* penghunian sebanyak 7,6 juta hunian, target penanganan hingga 2019 sejumlah 2,2 juta, sehingga menjadi 5,4 juta hunian, sedangkan untuk rumah tidak layak huni sebanyak 3,4 juta hunian, target penanganan hingga 2019 sejumlah 1,5 juta hunian, menjadi 1,9 juta hunian.¹⁵

Backlog kepemilikan rumah dihitung berdasarkan angka *home ownership rate*/persentase rumah tangga (ruta) yang menempati rumah milik sendiri. Sumber data dasar yang digunakan dalam perhitungan ini adalah bersumber dari data BPS, sebagai berikut.¹⁶

12 *Ibid.*

13 Republik Indonesia, Lampiran 1 Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019, *Buku 1 Agenda Pembangunan Nasional*, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2014, hal. 5-10.

14 Erwin Hutapea, Hilda B Alexander (editor) "Per 8 Maret 2019, "Backlog" Rumah 7,6 Juta Unit", <https://properti.kompas.com/read/2019/03/11/104252821/per-8-maret-2019-backlog-rumah-76-juta-unit>, diakses tanggal 25 Juli 2019.

15 Direktorat Penyediaan Perumahan, Kementerian PUPR, "Target RPJMN", <http://perumahan.pu.go.id/article/143/targetrpjmn>, diakses tanggal 12 Juli 2019.

16 Pusat Pengelolaan Dana Pembiayaan Perumahan (PPDPP), "Konsep Backlog", dalam <http://ppdpp.id/konsep-backlog/>, diakses tanggal 13 Juli 2019.

11 Pusat Pengelolaan Dana Pembiayaan Perumahan (PPDPP), "Konsep Backlog", dalam <http://ppdpp.id/konsep-backlog/>, diakses tanggal 13 Juli 2019.

Tabel 2. *Backlog* Kepemilikan Rumah

Tahun	Jumlah Penduduk (Orang)	Jumlah Rumah Tangga (RT)	Persentase Rumah Tangga Milik (%)	Jumlah Rumah Tangga Milik (RT)	Jumlah Rumah Tangga Non Milik/ <i>Backlog</i> Kepemilikan Rumah (RT)
(1)	(2) =BPS	(3) = BPS	4 = (BPS)	(5) = (3) X (4)	(6) = (3) - (5)
2010	237.641.326	61.390.300	78.00	47.884.434	13.505.866
2015	255.461.700	65.503.000	82.63	54.125.129	11.377.871

Sumber: Pusat Pengelolaan Dana Pembiayaan Perumahan (PPDPP), 2019.

Tabel 2 menggambarkan bahwa persentase rumah tangga yang menempati rumah milik sendiri telah meningkat dari 78% pada tahun 2010 menjadi 82,63% pada tahun 2015. Angka *Backlog* Kepemilikan Rumah yang semula sekitar 13,5 juta rumah tangga pada tahun 2010, telah turun menjadi sekitar 11,4 juta rumah tangga pada tahun 2015. Angka tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 2015 terdapat 11,4 juta rumah tangga Indonesia, baik MBR maupun yang non-MBR yang menghuni rumah bukan milik sendiri.

Secara normatif, UU Perumahan telah mengadopsi ketentuan tentang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Ketentuan Pasal 3 huruf f UU Perumahan menyebutkan bahwa perumahan dan kawasan permukiman diselenggarakan untuk menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Selanjutnya, Pasal 19 menyebutkan bahwa penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.

Pemenuhan terhadap hak tersebut juga menjadi tanggung jawab negara, dalam hal ini adalah pemerintah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 UU Perumahan dan Pasal 5 UU Rumah Susun yang menyebutkan bahwa

negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan perumahan, termasuk rumah susun, dan kawasan permukiman yang pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah, yaitu:

- Menteri pada tingkat nasional;
- gubernur pada tingkat provinsi; dan
- bupati/walikota pada tingkat kabupaten/kota.

Tanggung jawab negara ditegaskan kembali dalam Pasal 19 ayat (2) UU Perumahan bahwa penyelenggaraan rumah dan perumahan dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur. Di dalam UU Rumah Susun disebutkan dalam Pasal 96 bahwa penyelenggaraan rumah susun dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan tingkat kewenangannya dengan melibatkan peran masyarakat.

Secara normatif telah terdapat kesesuaian dengan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, namun bukan berarti tidak ada rumusan dalam undang-undang mengenai perumahan yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya pengajuan uji materi undang-undang yang mengatur mengenai perumahan ke Mahkamah Konstitusi (MK), yaitu perkara Nomor 12/PUU-X/2012, Nomor 14/PUU-X/2012, dan

Nomor 21/PUU-XIII/2015. Adanya uji materi dan putusan MK tentang undang-undang mengenai perumahan menunjukkan bahwa peran MK tidak hanya berkaitan dengan hak-hak politik seperti pemilihan umum, tetapi juga menangani persoalan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya.

UUD 1945 yang menjadi batu uji MK bukan sekedar dokumen politik melainkan juga konstitusi ekonomi. Suatu konstitusi disebut konstitusi ekonomi berkaitan dengan pengertian bahwa konstitusi itu memuat kebijakan ekonomi. Kebijakan-kebijakan itulah yang akan memayungi dan memberi arahan bagi perkembangan kegiatan ekonomi suatu negara. Pengaturan yang tertuang dalam konstitusi itu dapat bersifat rigid, rinci, dan eksplisit, serta dapat pula bersifat fleksibel atau bahkan hanya memuat rambu-rambu filosofis yang bersifat implisit saja. Bagaimana pun sifat penguatan kebijakan ekonomi itu dalam konstitusi, yang jelas, konstitusi sebagai dokumen hukum dapat menjadi sarana untuk membuka jalan, merekayasa, dan mengarahkan dinamika ekonomi dalam masyarakat.¹⁷

Dengan memerhatikan latar belakang tersebut, tulisan ini akan membahas permasalahan pokok mengenai bagaimana peran MK dalam pemenuhan hak warga negara atas perumahan yang layak. Peran adalah suatu rangkaian kegiatan yang teratur yang ditimbulkan karena suatu jabatan. Peran merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan seseorang, apabila seseorang melaksanakan hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka orang yang bersangkutan menjalankan suatu peranan.¹⁸ Dalam konteks ini, peran MK akan dilihat dari pelaksanaan wewenangnya menguji undang-

undang terhadap UUD 1945 yang diajukan oleh pemohon terkait dengan undang-undang yang mengatur mengenai perumahan. Permasalahan pokok tersebut selanjutnya dirinci dalam dua pertanyaan, yaitu:

1. Bagaimana pertimbangan hukum MK dalam putusan uji materi undang-undang yang mengatur mengenai perumahan?
2. Bagaimana kesesuaian pertimbangan hukum dalam putusan MK terkait uji materi undang-undang di bidang perumahan dengan ketentuan ICESCR dan turunannya?

Pada dasarnya pengujian undang-undang oleh MK memang dilakukan terhadap UUD 1945, bukan terhadap perjanjian internasional. Namun demikian, salah satu tujuan negara yang terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945 menyebutkan bahwa negara Indonesia ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dengan demikian, tidak ada salahnya apabila pertimbangan hukum hakim konstitusi juga perlu memerhatikan instrumen hukum internasional (bukan menjadikan sebagai dasar), terlebih apabila instrumen hukum internasional tersebut telah diratifikasi oleh Indonesia. Ketentuan mengenai perjanjian internasional juga diatur dalam Pasal 11 UUD 1945. Dengan mempertimbangkan kaidah hukum internasional, menunjukkan bahwa Indonesia selain sebagai negara yang berdaulat, selain mendasarkan diri pada konstitusi, juga mempertimbangkan kaidah hukum yang berlaku secara internasional yang diakui juga oleh bangsa-bangsa lain.

Perumahan sebagai Hak Asasi Manusia pernah ditulis oleh Oswar Mungkasa dengan judul: "Sekilas tentang Perumahan sebagai Hak Asasi Manusia". Menurut Mungkasa, pembangunan perumahan di Indonesia telah berlangsung lama bahkan jauh sebelum era kemerdekaan, namun hasilnya masih belum dapat menuntaskan 'backlog' yang saat ini

17 Jimly Asshiddiqie, "Memperkenalkan Gagasan Konstitusi Ekonomi", *Jurnal Hukum PRIORS*, Vol. 3 No. 2, Tahun 2013, hal. 10.

18 Soerjono Soekanto, *Sosiologi, Suatu Pengantar*, Edisi Revisi, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017, hal. 212-213.

telah mencapai sekitar 7,4 juta rumah tangga yang belum menempati rumah yang layak. Ditengarai salah satu faktor penyebabnya adalah masih kurangnya pemahaman bahwa perumahan merupakan bagian dari hak asasi manusia. Tulisan ini merupakan bagian dari upaya advokasi dengan mencoba menjelaskan konsep perumahan sebagai hak asasi manusia. Dimulai dengan konsep hak asasi itu sendiri, kemudian perumahan sebagai bagian dari hak asasi. Dilengkapi dengan sejauhmana internalisasinya dalam peraturan di Indonesia.¹⁹

Permasalahan mengenai hak atas perumahan yang layak pernah diteliti dan ditulis oleh Caecilia Waha dan Jemmy Sondakh dalam jurnal dengan judul: “Pemenuhan Hak atas Perumahan yang Layak bagi Masyarakat Miskin di Perkotaan (Suatu Kajian dalam Perspektif Hak Asasi Manusia)”.²⁰ Tujuan penelitian untuk mengetahui dan memahami tanggung jawab negara terhadap pelaksanaan pembangunan perumahan yang berdasarkan prinsip-prinsip HAM, dan untuk mengetahui implementasi pengaturan hukum tentang tanggung jawab negara terhadap pembangunan perumahan bagi masyarakat miskin, serta untuk mengetahui implikasi kebijakan negara terhadap pembangunan perumahan dan permukiman masyarakat miskin. Di dalam tulisan ini disebutkan bahwa tanggung jawab negara di bidang pembangunan perumahan dan permukiman yang sesuai dengan konteks HAM harus terlihat dalam aspek-aspek ketersediaan, keterjangkauan, dan keberlanjutan. Ketiga aspek tersebut merupakan prinsip terpenuhinya hak-hak masyarakat miskin dalam perspektif

HAM. Selanjutnya, implementasi pengaturan hukum terhadap tanggung jawab negara telah diatur mulai dari konstitusi hingga ke berbagai peraturan di bidang perumahan dan permukiman, tetapi pada tataran implementasi masih sulit terutama terkait dengan konsistensi pengaturan pemerintah untuk pemenuhan hak masyarakat miskin dalam memiliki perumahan yang layak. Hasil penelitian menemukan bahwa pengaturan perumahan bukan terfokus pada pemenuhan hak melainkan pada pengadaan proyek pembangunan perumahan dan permukiman untuk kepentingan bisnis semata. Implikasi kebijakan negara dalam pembangunan perumahan bagi masyarakat miskin masih berbenturan dengan kendala seperti kebijakan yang berorientasi pasar, ketersediaan lahan, dan belum berorientasi pada pemerataan khususnya hak masyarakat miskin untuk memperoleh rumah yang layak huni. Berdasarkan hal tersebut, direkomendasikan untuk melakukan sinkronisasi pengaturan kebijakan perumahan dan permukiman dengan pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya melalui ICESCR yang telah diratifikasi oleh pemerintah.

Topik serupa juga ditulis Firdaus dengan judul “Pemenuhan Hak atas Perumahan yang Layak bagi Masyarakat Miskin Kota dalam Perspektif HAM”. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan memahami tanggung jawab negara terhadap upaya dan kendala pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin dalam pelaksanaan pemenuhan pembangunan perumahan yang berdasarkan prinsip-prinsip HAM melalui jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah, ketersediaan, keterjangkauan, layak huni, lokasi yang layak, dan layak secara budaya. Dalam kesimpulannya disebutkan bahwa upaya pemenuhan hak atas perumahan bagi masyarakat miskin sudah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Makassar seperti ketersediaan pelayanan, bahan, fasilitas

19 Oswar Mungkasa, Infoforum, Edisi I Tahun 2010, “Sekilas tentang Perumahan sebagai Hak Asasi Manusia” https://www.academia.edu/2774454/Sekilas_tentang_Perumahan_sebagai_Hak_Asasi_Manusia, diakses tanggal 12 Juli 2019.

20 Caecilia Waha dan Jemmy Sondakh, “Pemenuhan Hak atas Perumahan yang Layak bagi Masyarakat Miskin di Perkotaan; (Suatu Kajian dalam Perspektif Hak Asasi Manusia)”, *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*, Volume 1 Nomor 2 Tahun 2014, hal. 86-99.

dan infrastruktur, keterjangkauan, layak huni, aksesibilitas, lokasi, dan layak secara budaya dengan program-program masyarakat perumahan miskin dengan membangun Rusunawa. Kendala-kendala dalam upaya pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin di Kota Surabaya dan Makassar adalah mahalannya harga tanah di perkotaan sehingga sulitnya masyarakat miskin untuk mendapatkan perumahan yang layak, terbatasnya lahan yang tersedia, rendahnya kondisi sosial ekonomi masyarakat, terbatasnya informasi, dan terbatasnya kemampuan dalam membangun perumahan, serta ada Rusunawa yang diperjualbelikan dan disewakan.²¹

Nia Kurniati menulis tentang “Pemenuhan atas Hak Perumahan dan Kawasan Permukiman yang Layak, dan Penerapannya Menurut Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Indonesia”. Menurut Kurniati, implementasi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya telah didukung oleh keberpihakan negara dalam memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi masyarakat. Keberpihakan negara/pemerintah tercermin dari pengaturan oleh negara ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sampai dengan ketentuan yang lebih rendah dengan mengakomodasi kedudukan MBR yang memerlukan bantuan pemerintah untuk mendapatkan hunian yang layak dan terjangkau.²²

Agnes Harvelian menulis tentang “Mahkamah Konstitusi dan Penguatan Konstitusi Ekonomi Indonesia”. Menurut Harvelian, konstitusi ekonomi telah menjadi

sarana dalam mempertegas perekonomian nasional, keberadaan Mahkamah Konstitusi dimaknai sebagai sebuah pengawal dari berbagai kebijakan operasional yang tidak lagi sesuai dengan amanat konstitusi. Perubahan iklim ekonomi dunia yang terjadi banyak menggeser pendulum kebijakan perekonomian nasional. Penelitian ini bermaksud mengetahui dan menganalisa keterlibatan MK terhadap penguatan landasan konstitusi ekonomi Indonesia, yang sekaligus mengetahui aktualisasi kebijakan yang tepat. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis yang menjelaskan dan menganalisa peraturan hukum sebagai peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia terhadap kebijakan perekonomian nasional, yang dihubungkan dengan kondisi aktual yang terjadi. Menurut Harvelian, konstitusi ekonomi yang menjadi nilai ideal dihadapkan pada regulasi pasar yang bersifat terbuka, pengendalian dan pengawasan menjadi kekuatan yang tidak hanya diserahkan kepada MK yang putusannya bersifat *final and binding*.²³

Di antara tulisan-tulisan tersebut, belum ada yang mengaitkan hak atas perumahan yang layak dengan putusan MK. Secara umum, tulisan ini bertujuan untuk mengetahui peran MK dalam pemenuhan hak warga negara atas perumahan yang layak. Kemudian secara khusus, untuk mengetahui pertimbangan hukum MK dalam putusan uji materi undang-undang yang mengatur mengenai perumahan dan untuk mengetahui kesesuaian pertimbangan hukum putusan MK dengan ketentuan ICESCR dan turunannya. Secara akademis, diharapkan tulisan ini berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan bidang hukum tata negara, khususnya masalah hak ekonomi, sosial, dan budaya. Secara praktis, diharapkan dapat berguna

21 Firdaus, “Pemenuhan Hak atas Perumahan yang Layak bagi Masyarakat Miskin Kota dalam Perspektif HAM”, *Jurnal Penelitian HAM*, Vol. 7 No. 2, Desember 2016: 85-97.

22 Nia Kurniati, “Pemenuhan atas Hak Perumahan dan Kawasan Permukiman yang Layak, dan Penerapannya Menurut Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Indonesia”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2014, hal. 78-98.

23 Agnes Harvelian, “Mahkamah Konstitusi dan Penguatan Konstitusi Ekonomi Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016, hal. 531-551.

untuk menjadi bahan pertimbangan dalam perumusan kebijakan di bidang perumahan agar selaras dengan konsep hak ekonomi, sosial, dan budaya.

II. Pertimbangan Hukum MK dalam Uji Materi Undang-Undang yang Mengatur mengenai Perumahan

Belum lama setelah UU Perumahan diundangkan, terdapat pengajuan permohonan uji materi terhadap undang-undang tersebut. Pemohon adalah Asosiasi Pengembang Perumahan dan Pemukiman Seluruh Indonesia (APERSI). Pemohon mengajukan permohonan uji materi terhadap ketentuan Pasal 22 ayat (3) UU Perumahan yang berisi ketentuan: "*Luas lantai rumah tunggal dan rumah deret memiliki ukuran paling sedikit 36 (tiga puluh enam) meter persegi*". Menurut dalil pemohon, ketentuan Pasal 22 ayat (3) UU Perumahan menghambat pemenuhan hak atas tempat tinggal atau hak atas perumahan yang merupakan hak konstitusional berdasarkan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.²⁴

MK berdasarkan Putusan Nomor 14/PUU-X/2012 mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan Pasal 22 ayat (3) UU Perumahan dan Pemukiman bertentangan dengan UUD 1945, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam putusan tersebut, terdapat satu hakim yang menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*).

Di dalam salah satu pertimbangan hukumnya, MK menyatakan bahwa Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 memberikan hak konstitusional kepada setiap warga negara untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat

tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hak tersebut juga merupakan hak asasi manusia. Di dalam alenia IV Pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa salah satu tujuan dibentuknya negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia. Apabila dikaitkan antara tujuan negara yang terdapat di dalam alenia IV Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, maka negara memiliki kewajiban untuk melakukan berbagai upaya dalam rangka terpenuhinya hak warga negara tersebut. Salah satu upaya untuk memenuhi hak konstitusional sekaligus pemenuhan kebutuhan dasar tersebut, negara membangun perumahan dan kawasan permukiman. Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman merupakan salah satu aspek pembangunan nasional sekaligus pembangunan manusia seutuhnya agar terbentuk watak dan kepribadian warga negara yang berjiwa diri, mandiri, dan produktif.²⁵

Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman harus memenuhi syarat-syarat tertentu agar dapat memenuhi hak konstitusional warga negara. Syarat-syarat tersebut, antara lain, syarat kesehatan, kelayakan, dan keterjangkauan oleh daya beli masyarakat yang berpenghasilan rendah. Hal ini tercantum di dalam konsideran menimbang UU Perumahan dan Penjelasan Umum UU Perumahan. Berkenaan dengan syarat keterjangkauan oleh daya beli MBR, MK berpandangan bahwa norma pembatasan luas lantai paling sedikit 36 (tiga puluh enam) meter persegi untuk rumah tunggal dan rumah deret yang terdapat di dalam Pasal 22 ayat (3) UU Perumahan, tidak sesuai dengan pertimbangan keterjangkauan oleh daya beli sebagian masyarakat, khususnya MBR. Hal ini karena norma tersebut berimplikasi terhadap larangan bagi penyelenggara perumahan dan kawasan permukiman untuk membangun rumah tunggal dan rumah deret yang ukurannya kurang dari 36 (tiga puluh enam)

²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-X/2012, hal. 17.

²⁵ Pertimbangan hukum Nomor 3.10.3. *Ibid.*, hal. 156.

meter persegi. Kondisi ini akan menutup peluang bagi MBR yang hanya memiliki daya beli perumahan yang kurang dari ukuran minimal tersebut.²⁶

Selanjutnya, MK juga berpandangan bahwa terdapat perbedaan antara harga tanah dan biaya pembangunan rumah di suatu daerah dengan daerah yang lain. Dengan demikian, penyeragaman luas ukuran lantai yang diberlakukan secara nasional menjadi tidak tepat. MK juga berpendapat bahwa pemenuhan hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta hak memperoleh pelayanan kesehatan tidak semata-mata ditentukan oleh luas ukuran lantai rumah atau tempat tinggal, akan tetapi ditentukan pula oleh banyak faktor, terutama faktor kesyukuran atas karunia yang diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa.²⁷

Terhadap putusan MK tersebut, Hakim Konstitusi Hamdan Zoelva memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Menurut Zoelva, UUD 1945 menegaskan bahwa berdasarkan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Selanjutnya berdasarkan *Article 25* ayat (1) Piagam HAM ditegaskan pula bahwa setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan, serta pelayanan sosial yang diperlukan.²⁸

Zoelva berpandangan bahwa UUD 1945 dan Piagam HAM menekankan pemenuhan dua hak secara seimbang, yaitu hak bertempat tinggal dan hak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat dengan hak untuk hidup yang memadai, sejahtera lahir dan

batin. Hak atas perumahan dan lingkungan hidup yang baik dan sehat termasuk kelompok hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang pemenuhannya memerlukan keterlibatan dan intervensi aktif negara. Artinya, pemenuhan haknya harus dijamin dengan berbagai kebijakan aktif negara.²⁹

Berkenaan dengan standar rumah yang sehat, Zoelva mengutip standar rumah yang sehat menurut Konvensi *World Health Organization* tahun 1989 tentang *Health Principles of Housing*. Di dalam rumah yang sehat diperlukan adanya perlindungan terhadap penyakit menular, keracunan, dan penyakit kronis. Untuk memenuhi hal tersebut, hasil penelitian *Alberta – Health and Wellness* tahun 1999 menyebutkan bahwa standar minimum rumah sehat adalah luas lantai untuk kamar tidur pada rumah yang sehat adalah tidak boleh kurang dari 9,5 meter persegi per orang. WHO Regional Eropa menentukan standar minimum 12 meter persegi per orang. *United Kingdom* menentukan standar minimum luas lantai rumah 29,7 meter persegi per orang. Rusia menentukan standar minimum 9 meter persegi per orang. Standar tersebut merupakan standar minimal yang bertujuan untuk menentukan kelayakan sebuah hunian yang sehat dan baik. Artinya, rumah yang kurang dari standar minimum adalah rumah tidak layak huni, karena tidak sehat. Pengabaian terhadap standar minimum rumah sehat adalah salah satu bentuk pelanggaran terhadap jaminan konstitusional bagi setiap orang untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak dan sehat.³⁰

Dalam kerangka inilah, Zoelva menyampaikan pendapat yang berbeda dengan putusan MK, bahwa ukuran minimal rumah tunggal dan rumah deret yang ditentukan dalam UU Perumahan, yaitu minimal 36 meter persegi sudah tepat. Apalagi dalam tradisi kehidupan keluarga Indonesia jarang

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

28 Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) Putusan MK Nomor 14/PUU-X/2012, hal. 160.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*, hal. 161.

sekali satu keluarga tinggal dalam satu rumah yang hanya terdiri dari dua orang, sehingga ukuran luas minimal rumah 21 meter persegi adalah tidak layak huni karena tidak sehat. Dalam rangka melindungi dan memenuhi hak-hak ekonomi dan sosial warganya, negara tidak dapat memberikan kebebasan untuk membangun rumah yang tidak sehat di bawah standar minimal yang ditentukan, apalagi rumah yang dibangun dengan fasilitas negara. Negara bertanggung jawab dan berkewajiban menjamin pemenuhan hak konstitusional warga negaranya untuk bertempat tinggal di lingkungan yang layak dan sehat.³¹

Jika dikaitkan dengan keterjangkauan daya beli masyarakat, khususnya MBR, Zoelva berpandangan antara daya beli masyarakat dengan ukuran luas adalah dua hal yang tidak selalu relevan. Ukuran harga rumah yang terjangkau bukan ukuran rumah yang kecil. Ukuran keterjangkauan sangat relatif, karena seberapa pun kecilnya rumah tidak bisa menjamin seluruh atau sebagian besar rakyat Indonesia dapat memiliki rumah, karena adanya perbedaan tingkat pendapatan masyarakat. Keterjangkauan tergantung pada harga rumah, bukan luas atau besar kecilnya rumah. Walaupun luas juga berpengaruh terhadap harga, namun penetapan luas minimal 36 meter persegi yang ditentukan UU Perumahan dengan mempertimbangkan aspek kelayakan dan kesehatan, harus disertai dengan kemudahan yang diberikan negara berupa subsidi atau fasilitas agar harga rumah tetap terjangkau oleh MBR.³² Jadi menurut Zoelva, hal paling utama yang harus dijamin oleh Pemerintah adalah aspek kesehatan dan kelayakan tempat tinggal yang sehat agar manusia Indonesia tumbuh baik dan sehat. Mengadakan rumah terjangkau tetapi tidak sehat sama saja membiarkan rakyat hidup secara tidak layak dan tidak sehat, dan merupakan bentuk pengabaian negara

31 *Ibid.*, hal. 161-162.

32 *Ibid.*, hal. 162.

terhadap hak konstitusional setiap orang untuk mendapatkan tempat tinggal yang baik dan sehat.³³

Apabila diringkas, maka pertimbangan MK adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain, syarat kesehatan dan kelayakan serta keterjangkauan oleh daya beli masyarakat, khususnya MBR. Hal ini perlu dilakukan sebagai salah satu upaya pemenuhan hak konstitusional warga negara. Pasal 22 ayat (3) UU Perumahan yang mengatur bahwa luas lantai rumah tunggal dan rumah deret berukuran paling sedikit 36 (tiga puluh enam) meter persegi, tidak sesuai dengan pertimbangan keterjangkauan daya beli sebagian masyarakat. Dengan batas minimal tersebut, artinya penyelenggara perumahan dan kawasan permukiman dilarang membangun rumah lebih kecil dari ukuran tersebut. Konsekuensinya menutup peluang bagi MBR yang tidak mampu membeli rumah dengan ukuran minimal tersebut, sementara kemampuannya di bawah ukuran tersebut, misalnya 21 meter persegi.
2. Menyeragamkan luas ukuran lantai rumah tunggal dan rumah deret secara nasional tidak tepat, karena daya beli MBR, antara satu daerah dengan daerah yang lain tidak sama dan harga tanah dan biaya pembangunan rumah di suatu daerah dengan daerah yang lain juga tidak sama.
3. Faktor kesyukuran terhadap karunia dari Tuhan Yang Maha Esa merupakan salah satu faktor yang perlu dipertimbangkan. Pemenuhan hak asasi manusia untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, serta mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak semata-mata ditentukan oleh luas ukuran lantai rumah atau tempat tinggal.

33 *Ibid.*, hal. 162.

Sementara pertimbangan pendapat hakim yang berbeda (*dissenting opinion*) menyatakan:

1. Persoalan keterjangkauan daya beli masyarakat dan ukuran luas adalah dua hal yang tidak selalu relevan. Hal yang paling pokok adalah ukuran harga rumah yang terjangkau bukan ukuran rumah yang kecil.
2. Ukuran keterjangkauan sangat relatif, karena seberapa pun kecilnya rumah yang dianggap terjangkau juga tidak bisa menjamin bahwa seluruh atau sebagian besar rakyat Indonesia dapat memiliki rumah, karena adanya perbedaan tingkat pendapatan masyarakat. Hal itu sangat tergantung pada tingkat harga rumah, bukan pada besar kecilnya rumah, walaupun luas berpengaruh terhadap harga.
3. Hal paling utama yang harus dijamin oleh Pemerintah adalah aspek kesehatan dan kelayakan tempat tinggal yang sehat agar manusia Indonesia tumbuh baik dan sehat. Rumah terjangkau tetapi tidak sehat, adalah bentuk pengabaian negara terhadap hak konstitusional setiap orang untuk mendapatkan tempat tinggal yang baik dan sehat. Mengadakan rumah yang terjangkau tetapi tidak sehat, sama saja membiarkan rakyat hidup secara tidak layak dan tidak sehat.

Selain APERSI, uji materi terhadap UU Perumahan juga diajukan oleh perseorangan, yaitu Aditya Rahman GS, Jefri Rusadi, dan Erlan Basuki. Ketiganya adalah pekerja yang memiliki penghasilan kurang dari Rp2.000.000,- (dua juta rupiah). Pemohon juga mempermasalahkan ketentuan Pasal 22 ayat (3) UU Perumahan yang mengatur mengenai luas minimal rumah dengan dalil bahwa Pasal 22 ayat (3) UU Perumahan bertentangan dengan Pasal 28H ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) UUD 1945 yang menyebabkan para Pemohon tidak dapat memiliki rumah karena

tidak mampu membeli rumah, baik secara tunai maupun mencicil. Kemudian, bahwa dengan diberlakukannya Pasal 22 ayat (3) UU Perumahan, para Pemohon memiliki kerugian dilanggarnya hak konstitusi para Pemohon untuk dapat bertempat tinggal, memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk memiliki rumah dan memiliki hak milik pribadi berupa rumah.³⁴ Berdasarkan Putusan Nomor 12/PUU-X/2012, MK menyatakan berwenang mengadili permohonan para Pemohon dan Para Pemohon yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan, namun permohonan para Pemohon tidak dapat diterima karena *ne bis in idem*. Artinya, meskipun permohonannya tidak diterima, namun substansi permohonannya telah dikabulkan berdasarkan putusan MK sebelumnya.

Uji materi berikutnya diajukan terhadap UU Rumah Susun. Pihak yang mengajukan permohonan uji materiil berasal dari kalangan masyarakat sebagai pemilik satuan rumah susun. Materi yang diujikan terkait dengan pendirian Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS) dalam Pasal 75 ayat (1) UU Rumah Susun yang berbunyi: "*Pelaku pembangunan wajib memfasilitasi terbentuknya PPPSRS paling lambat sebelum masa transisi sebagaimana dimaksud pada Pasal 59 ayat (2) berakhir*". Pemohon menganggap bahwa Pasal 75 ayat (1) UU Rumah Susun melanggar Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (4) dari UUD 1945. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*". Adapun Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 menyatakan "*Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun*". Selain Pasal 75 ayat (1) UU Rumah Susun, juga terdapat Pasal 107 UU Rumah

³⁴ Perkara Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 Nomor 12/PUU-X/2012.

Susun yang dimohonkan untuk diuji materi. Pasal 107 mengatur mengenai pemberian sanksi administratif bagi penyelenggara rumah susun.³⁵

Menurut pertimbangan hukum MK, permasalahan yang terjadi atas pendirian PPPSRS ini adalah sulitnya pemilik membentuk PPPSRS karena terdapat perselisihan atau perbedaan pendapat antara pemilik satuan rumah susun (Sarusun) dengan pelaku pembangunan (*developer*) dalam menafsirkan dan melaksanakan Pasal 75 ayat (1) UU Rumah Susun yang berbunyi: “Pelaku pembangunan wajib memfasilitasi terbentuknya PPPSRS paling lambat sebelum masa transisi sebagaimana diatur dalam Pasal 59 ayat (2) berakhir”. Dalam praktiknya, “memfasilitasi” tidak lagi semata-mata dimaknai untuk memberikan segala fasilitas dan bantuan yang diperlukan bagi terbentuknya PPPSRS, melainkan turut campur dalam proses dan pemilihan pengurus PPPSRS, bahkan tidak jarang sampai berujung konflik.

Pasal 59 ayat (1) UU Rumah Susun menyebutkan bahwa pelaku pembangunan wajib untuk mengelola rumah susun. Pengelolaan meliputi kegiatan operasional, pemeliharaan, perawatan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Untuk seluruh kegiatan tersebut, pengelola berhak menerima biaya pengelolaan yang dibebankan kepada pemilik atau penghuni Sarusun secara proporsional. Hal ini yang diduga dijadikan alasan oleh pelaku pembangunan untuk turut campur pembentukan PPPSRS sedemikian jauh karena besarnya keuntungan ekonomi yang dinikmati pelaku pembangunan dalam mengelola rumah susun. Keuntungan tersebut akan berakhir apabila PPPSRS terbentuk, sebab pengelolaan akan beralih ke perhimpunan pemilik dan penghuni Sarusun (PPPSRS). Menurut Pasal 74 ayat (1) UU Rumah Susun, pembentukan PPPSRS merupakan kewajiban bagi pemilik Sarusun.

³⁵ Perkara Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 Nomor Nomor 21/PUU-XII/2015.

MK berpendapat terdapat dua kondisi yang menyebabkan pelaku pembangunan turut campur sedemikian jauh dalam pembentukan PPPSRS:

1. Tidak adanya sanksi administratif terhadap pelaku pembangunan yang gagal melaksanakan kewajibannya memfasilitasi pembentukan PPPSRS.
2. Adanya ketidakpastian yang disebabkan oleh terdapatnya perbedaan ketentuan Pasal 59 ayat (2) UU Rumah Susun dengan penjelasannya. Pasal 59 ayat (2) UU Rumah Susun menyatakan, “Masa transisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak penyerahan pertama kali sarusun kepada pemilik”. Penjelasan Pasal 59 ayat (2) UU Rumah Susun tersebut menyatakan, “Yang dimaksud dengan ‘masa transisi’ adalah masa ketika sarusun belum seluruhnya terjual”. Adanya perbedaan, bahkan pertentangan, antara Pasal 59 ayat (2) UU Rumah Susun dan penjelasannya dalam mendefinisikan “masa transisi” dapat dijadikan pembenaran oleh pelaku pembangunan untuk bertindak selaku pengelola dengan alasan Sarusun belum seluruhnya terjual meskipun sudah melampaui jangka waktu satu tahun. Pelaku pembangunan diwajibkan oleh Pasal 59 ayat (1) UU Rumah Susun untuk menjadi pengelola selama masa transisi.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, MK mengadili dan memutuskan bahwa Pasal 75 ayat (1) UU Rumah Susun sepanjang frasa “Pasal 59 ayat (2)” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa yang dimaksud dengan “masa transisi” dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tidak diartikan 1 (satu) tahun tanpa dikaitkan dengan belum terjualnya seluruh satuan rumah susun. Atas putusan uji materiil terhadap Pasal 75 ayat (1)

UU Rumah Susun dapat disimpulkan bahwa pelaku pembangunan wajib memfasilitasi terbentuknya PPPRS paling lama 1 (satu) tahun sejak penyerahan pertama kali Sarusun kepada pemilik Sarusun, meskipun Sarusun belum seluruhnya terjual.

Selain perkara Nomor 21/PUU-XIII/2015, juga terdapat perkara Nomor 85/PUU-XIII/2015. Isu konstitusional yang dipersoalkan pemohon adalah:³⁶

1. Apakah kewajiban pengembang untuk memfasilitasi terbentuknya PPPRS harus diatur hingga disahkannya PPPRS sebagai badan hukum?
2. Apakah ketentuan mengenai masa transisi pada pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 20 Tahun 2011 beserta penjelasannya menyebabkan adanya pertentangan hukum yang menimbulkan ketidakpastian hukum?
3. Apakah ketentuan mengenai penyerahan pertama kali sarusun menyebabkan ketidakpastian hukum karena tidak adanya penegasan sebagai penyerahan yuridis?
4. Apakah kata “dapat” dalam frasa “dapat bekerjasama dengan pengelola” merugikan pemohon karena seharusnya dalam pengelolaan rumah susun, pengembang seharusnya diwajibkan bekerja sama dengan pengelola?
5. Apakah ketentuan mengenai pembebanan biaya pengelolaan kepada pelaku pembangunan dan pemilik sarusun inkonstitusional karena seharusnya termasuk kepada penghuni yang mendapatkan kuasa dari sarusun?
6. Apakah norma yang mengatur keanggotaan PPPRS seharusnya menyatakan keanggotaan PPPRS adalah seluruh pemilik dan penghuni sarusun yang mendapatkan kuasa dari pemilik, bukan “para” pemilik dan penghuni sarusun?
7. Apakah ruang lingkup dari PPPRS seharusnya hanya mengenai pengelolaan

³⁶ Perkara Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 Nomor 85/PUU-XIII/2015.

sarusun dan tidak meliputi penghunian sarusun?

8. Apakah mekanisme pengambilan keputusan dalam PPPRS dengan sistem satu anggota satu suara, inkonstitusional dan seharusnya berdasarkan nilai perbandingan proporsional?

Permohonan Pemohon tentang inkonsistensi aturan masa transisi, yaitu dalil mengenai frasa “sarusun belum sepenuhnya terjual” dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (1) dengan frasa “paling lama 1 (satu) tahun dalam Pasal 59 ayat (2) telah terjawab dan telah diputus MK dan berlaku *mutatis mutandis*, sehingga permohonan dinyatakan tidak dapat diterima. Beberapa pertimbangan hukum MK terhadap permasalahan konstitusionalitas tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pengaturan mengenai disahkannya PPPRS merupakan pengaturan yang bersifat teknis dan masuk dalam domain administrasi pemerintahan.
2. Memberikan kewajiban bagi pelaku pembangunan untuk memfasilitasi terbentuknya PPPRS paling lambat sebelum masa transisi berakhir (dengan pengertian Putusan MK Nomor 21/PUU-XIII/2015) telah cukup memadai, karena kewajiban ini justru membebani pihak pelaku pembangunan untuk masuk ke dalam ranah administrasi yang merupakan ranah pemerintah. Kekhawatiran memunculkan PPPRS ganda merupakan kewenangan dan tugas Pemerintah untuk melakukan pengawasan dan penyelesaian persoalan hukum terkait pembentukan PPPRS.
3. Kepemilikan Rumah Susun mempunyai keterkaitan dengan perbuatan hukum jual beli, sehingga apabila perbuatan jual beli telah dilakukan dengan sah dan di hadapan pejabat yang berwenang, serta objek sudah diserahkan, maka pembeli sudah dapat dikatakan sebagai pemilik. Penyerahan

objek jual beli tidak boleh dihalangi oleh persyaratan belum diterbitkannya sertifikat. Perihal “penyerahan secara yuridis”, menurut Mahkamah tidak terdapat tolok ukur yang jelas sehingga penggunaan istilah tersebut sebagaimana dikehendaki pemohon justru akan menimbulkan pertanyaan dan perdebatan di antara para pihak yang berkepentingan mengenai implikasi penggunaan istilah tersebut dalam undang-undang. Salah satunya justru akan berdampak pada berlarut-larutnya pembentukan PPPRS.

4. Kata “dapat” dalam frasa “dapat bekerja sama dengan pengelola” pada pokoknya memberikan keleluasaan bagi pelaku pembangunan untuk mengelola rumah susun pada masa transisi. Jika kata “dapat” diganti dengan “wajib” sebagaimana didalilkan oleh pemohon, justru menjadikan pengelola PPPRS menjadi terus bergantung kepada pelaku pembangunan sehingga bertentangan dengan tujuan undang-undang.

Pada akhirnya putusan MK menyatakan bahwa pokok permohonan Pemohon mengenai frasa “paling lama 1 (satu) tahun” dalam Pasal 59 ayat (2) dan frasa “sarusun belum sepenuhnya terjual” dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Rumah Susun tidak dapat diterima; Pokok Permohonan Para Pemohon untuk selain dan selebihnya tidak beralasan menurut hukum.

Sampai dengan tulisan ini dibuat, belum ada putusan MK mengenai UU Tapera. Walaupun demikian, terdapat beberapa pengaturan dalam UU Tapera yang dipersalkan, antara lain oleh Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO). Menurut APINDO, iuran kepesertaan dalam Tapera yang dibebankan ke pemberi kerja dan pekerja duplikasi dengan BPJS Ketenagakerjaan. Hal ini mengingatkan iuran perumahan sudah diatur

dalam BPJS Ketenagakerjaan, sehingga beban bagi pemberi kerja dan pekerja semakin berat.³⁷

FX. Adjie Samekto menyatakan bahwa pada masa sekarang ini, hakim dihadapkan pada tantangan dan tuntutan untuk semakin menyeimbangkan antara kepentingan negara dengan kepentingan warga. Telah terjadi pergeseran paradigma dari *state security* menuju *individual security*. Saat ini juga terjadi apa yang disebut sebagai *the shifting of legislative power to judicative power* karena ada kecenderungan munculnya keraguan pada produk hukum legislatif yang dicurigai tidak pernah netral dan sarat oleh pemenuhan kepentingan tertentu. Oleh karena itu, benteng terakhir dalam mewujudkan keadilan adalah peran hakim.³⁸ Dalam perspektif sosiologis, Satjipto Rahardjo memberi kritik terhadap dominannya positivis-empiris yang melahirkan negara hukum formal yang cenderung meninggalkan kebenaran substansial, karena keduanya tidak identik. Undang-undang memiliki jangkauan terbatas, dan hanya berisi rumusan kaidah secara umum. Apabila jangkauan yang bersifat umum dijadikan pegangan untuk kasus spesifik maka negara hukum hanya sekedar menjadi negara teks undang-undang. Hakim merupakan penegak hukum yang dapat mendekatkan penegakan hukum pada kebenaran hukum substansial.³⁹ Untuk pengujian undang-undang, hakim MK memiliki peran penting.

Undang-undang yang mengatur mengenai perumahan setidaknya terkait dengan kepentingan pemerintah, pengusaha, dan masyarakat. Dalam pertimbangan hukumnya, MK terlihat telah berusaha memerhatikan

37 Hukum Online, 24 Februari 2016, “Undang-Undang Tabungan Perumahan Rakyat Bakal Diuji Materi” <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56cdb174cb676/uu-tabungan-perumahan-rakyat-bakal-diuji-materi/>, diakses tanggal 3 Juli 2019.

38 FX. Adjie Samekto, “Tantangan Hakim di Indonesia: Dari Penjaga Kepastian Hukum Menuju Pencipta Keadilan Berdasarkan Pancasila”, *Jurnal Ketatanegaraan*, Volume 004/September 2017, hal. 88.

39 Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyat*, Yogyakarta, Genta Press, 2008, hal. 20-26.

kepentingan ketiga pihak tersebut. Perhatian terhadap pengusaha tercermin dengan dikabulkannya permohonan uji materi atas UU Perumahan yang diajukan oleh APERSI, yang berkeberatan adanya pembatasan luas rumah minimal 36 meter persegi, sehingga menutup peluang pengusaha untuk membangun rumah di bawah ukuran tersebut. Hal tersebut juga sekaligus mempertimbangkan uji materi oleh perorangan yang memiliki penghasilan rendah, meskipun diputus *ne bis in idem*, pada dasarnya permohonan tersebut dikabulkan.

Pertimbangan hukum dengan memerhatikan masyarakat (pemilik rumah susun) tercermin dalam putusan uji materi terhadap UU Rumah Susun. Pemilik Sarusun kesulitan membentuk PPPSRS akibat adanya celah di dalam UU Rumah Susun yang mengakibatkan PPPSRS tidak kunjung terbentuk, yaitu mengenai pengertian masa transisi. Dengan tidak terbentuknya PPPSRS, pelaku pembangunan mendapatkan keuntungan ekonomi dari pengelolaan Sarusun. Melalui putusannya, MK menegaskan bahwa masa transisi harus diartikan satu tahun tanpa dikaitkan dengan ketentuan sarusun belum sepenuhnya terjual.

Di dalam pertimbangannya, MK juga mengingatkan pemerintah untuk tidak melepaskan diri begitu saja dari tanggung jawab sebagai pembina apabila pelaku pembangunan tidak memfasilitasi pembentukan PPPSRS atau bertujuan untuk menguasai pengelolaan demi keuntungan ekonomi. Dalam rangka pelaksanaan fungsi pembinaan, khususnya terkait dengan aspek pengendalian dan pengawasan, pemerintah dibenarkan oleh undang-undang untuk mengambil langkah-langkah konkret untuk menjamin pelaksanaan UU Rumah Susun sesuai dengan maksud dan tujuannya.

III. Kesesuaian Pertimbangan Hukum MK dengan Ketentuan ICESCR

Untuk mengetahui kesesuaian antara pertimbangan hukum MK dengan Ketentuan ICESCR dan turunannya, dilakukan dengan menjadikan Komentar Umum (*general comment*) sebagai pedoman. Kesesuaian dalam hal ini bukan bermaksud mengharuskan MK menjadikan hukum internasional sebagai batu uji, namun sebatas untuk mengetahui bagaimana pertimbangan hukum MK memerhatikan instrumen hukum internasional. Batu uji MK tetap pada UUD 1945 yang di dalamnya juga terdapat tujuan negara ikut melaksanakan ketertiban dunia dan terdapat pula ketentuan Pasal 11 UUD 1945 yang mengatur mengenai perjanjian internasional.

Komentar Umum (*general comment*) merupakan interpretasi otoritatif yang berlaku seperti panduan, berisi cakupan, karakteristik dan cara membaca isi konvensi.⁴⁰ Komentar umum dikeluarkan oleh badan atau komite PBB yang membidangi hak-hak terkait. Posisi Komentar Umum adalah *soft laws* yang tidak mengikat secara hukum (*legally binding*).⁴¹

Dalam Komentar Umum No. 4 mengenai Hak atas Tempat Tinggal yang Layak (Pasal 11 angka (1) Perjanjian Internasional atas Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya), terdapat beberapa aspek yang perlu diperhatikan terkait dengan “rumah yang layak” sebagaimana dimaksud oleh ICESCR. Beberapa aspek tersebut adalah sebagai berikut:⁴²

40 Elsam, 12 September 2014, “Komentar Umum Nomor 3 Sifat-Sifat Kewajiban Negara Anggota pada Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (ICESCR)”, <https://referensi.elsam.or.id/2014/09/komentar-umum-nomor-3-sifat-sifat-kewajiban-negara-anggota-pada-komentar-umum-kovenan-internasional-hak-ekonomi-sosial-dan-budaya-icescr/>, diakses tanggal 11 Juli 2019.

41 *Ibid.*

42 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, cetakan pertama, Jakarta: Komnas HAM, 2009, hal. 98-100.

- (a) Jaminan legalitas kepemilikan
Negara Pihak seharusnya mengambil langkah-langkah segera untuk memberikan jaminan legalitas kepemilikan, khususnya kepada orang dan rumah tangga yang kurang mendapat perlindungan. Terdapat beberapa bentuk kepemilikan, termasuk sewa akomodasi, baik dari swasta, sewa beli, kerja sama perumahan, maupun penguasaan hak, termasuk penguasaan terhadap tanah dan properti, rumah darurat dan tempat tinggal sementara. Perlu ada tingkat kepemilikan tertentu yang menjamin perlindungan hukum dari gangguan, tindakan pengusiran paksa, dan bentuk ancaman lainnya.
- (b) Ketersediaan sarana dan prasarana
Rumah yang layak seharusnya memiliki berbagai fasilitas kesehatan, keamanan, dan kenyamanan. Penghuni rumah sudah seharusnya memiliki akses yang tidak terputus terhadap sumber daya alam dan sumber daya umum, air minum yang sehat, pemanas dan penerangan, energi untuk memasak, sanitasi dan fasilitas mencuci, sarana penyimpanan makanan, tempat drainase, pembuangan sampah, dan layanan darurat.
- (c) Keterjangkauan (biaya)
Pada masyarakat yang bahan-bahan alam merupakan sumber utama dari bahan bangunan rumah, Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah untuk menjamin ketersediaan bahan tersebut. Negara Pihak wajib mengambil langkah-langkah dalam rangka menjamin persentase biaya rumah sesuai dengan tingkat pendapatan masyarakat. Negara Pihak seharusnya menyediakan subsidi perumahan bagi warga yang tidak mampu. Terkait prinsip keterjangkauan, penyewa/penghuni semestinya mendapat perlindungan dari berbagai sarana yang memungkinkan terjadinya tingkat sewa yang tidak masuk akal atau naiknya sewa.
- (d) Layak huni
Komite mendorong Negara 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 penimbul 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. Tempat tinggal yang memadai harus layak dihuni, artinya dapat memberi penghuninya ruangan yang layak 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.
- (e) Aksesibilitas
Di banyak negara, perluasan akses tanah untuk segmen-segmen masyarakat yang tidak mempunyai tanah atau dimiskinkan harus dijadikan tujuan utama kebijakan itu. Kewajiban-kewajiban pemerintah harus dikembangkan dengan sasaran untuk memperkuat hak setiap orang atas hunian yang aman untuk hidup secara damai dan bermartabat, termasuk akses tanah sebagai sebuah hak. Tempat tinggal yang layak harus dapat diakses oleh semua orang yang berhak, termasuk kelompok yang kurang beruntung seperti 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 untuk memprioritaskan lingkungan tempat tinggal mereka. Undang-undang dan kebijakan-kebijakan (tentang masalah perumahan) harus mencakup kebutuhan kelompok-kelompok ini akan tempat tinggal.

(f) Lokasi
Rumah hendaknya tidak didirikan di lokasi-lokasi yang telah atau akan segera terpolusi, yang mengancam hak untuk hidup sehat para penghuninya. Tempat tinggal yang layak harus berada di lokasi yang terbuka terhadap akses pekerjaan, pelayanan kesehatan, sekolah, pusat kesehatan anak, dan fasilitas-fasilitas umum lainnya. Hal ini berlaku baik di kota besar maupun kawasan pinggiran di mana tuntutan biaya temporer dan finansial untuk pergi dan dari tempat kerja dapat dinilai terlalu tinggi bagi anggaran belanja keluarga prasejahtera.

(g) Kelayakan budaya
Kebijakan tentang cara mendirikan rumah dan material bangunan yang digunakan 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 fasilitas-fasilitas berteknologi modern, juga telah dilengkapi sebagaimana mestinya.

Mengacu pada komentar umum tersebut, terdapat 7 (tujuh) aspek yang harus diperhatikan agar dapat memenuhi kondisi perumahan yang layak sebagaimana dimaksud oleh PBB, yaitu jaminan legalitas kepemilikan; ketersediaan berbagai layanan, bahan-bahan, fasilitas dan infrastruktur (sarana dan prasarana); keterjangkauan (biaya); layak huni; aksesibilitas; lokasi; dan kelayakan budaya. Pertimbangan hukum MK dalam uji materi terhadap UU Perumahan masih sebatas sesuai dengan aspek yang disebutkan dalam huruf c, yaitu keterjangkauan. Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Konstitusi Hamdan Zoelva perlu diperhatikan, bahwa

dengan memerhatikan aspek keterjangkauan, bukan berarti harus mengorbankan aspek kelayakan.

Ketentuan di dalam ICESCR menyebutkan bahwa Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang, dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus. Negara Pihak akan mengambil langkah-langkah yang memadai untuk menjamin perwujudan hak ini dengan mengakui arti penting kerja sama internasional yang berdasarkan kesepakatan sukarela. Pemerintah Indonesia telah berupaya memenuhi hal tersebut dengan salah satunya membentuk UU Perumahan. Dalam pertimbangan hukum MK pada putusan Nomor 14/PUU-X/2012, MK telah mempertimbangkan masalah keterjangkauan daya beli masyarakat untuk mendapatkan perumahan. Namun demikian, aspek keterjangkauan tersebut hanya merupakan salah satu aspek dari 7 (tujuh) aspek. Aspek keterjangkauan dapat dipertentangkan dengan aspek layak huni. Dengan demikian, dua aspek tersebut seharusnya seiring. Pemerintah atau pengusaha perlu menyediakan perumahan yang selain terjangkau, juga layak huni. Pertimbangan hukum MK memang sudah sesuai, namun dapat dikatakan belum menyeluruh pada seluruh aspek yang terdapat di dalam Komentar Umum.

Pihri Buhaerah, peneliti Komnas HAM pada divisi pengkajian dan penelitian, menyatakan adanya permasalahan antara rumah sebagai komoditi dengan rumah sebagai hak asasi manusia.⁴³ Menurutnya, rumah layak selama ini telah menjadi barang mahal pemenuhannya sebagai hak, padahal rumah layak itu sendiri merupakan hak yang melekat pada setiap individu. Selama

43 Komnas HAM, 28 Maret 2018, "Meneropong Hak atas Perumahan yang Layak", <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2018/3/28/509/meneropong-hak-atas-perumahan-yang-layak.html>, diakses tanggal 3 Juli 2019.

20 tahun perjalanan reformasi, masalah perumahan rakyat masih tetap menjadi barang komoditas yang bernilai ekonomis dan telah menimbulkan eksklusi sosial terhadap masyarakat termarginalkan secara ekonomi terhadap peluang untuk mengakses rumah layak. Persoalan keterjangkauan hak atas rumah layak apakah akan kembali pada pasar ataukah akan kembali pada fitrahnya sebagai hak menjadi permasalahan yang perlu dikaji. Menurutnya, persoalan keterjangkauan hunian layak merupakan tanggung jawab negara. Pembinaan kebijakan perumahan rakyat, tidak selamanya persoalan angka kebutuhan rumah selalu diatasi oleh penyediaan rumah, secara besar-besaran yang justru terkadang melalaikan komponen-komponen kelayakan itu sendiri. Regulasi kebijakan atas perumahan rakyat masih menjadi prioritas yang perlu

dibenahi, juga dalam proses penyediaan rumah layak justru kerap mengorbankan kelayakan itu sendiri. Seperti halnya mengutamakan *affordability*, namun melalaikan aksesnya, juga persoalan keterjangkauan akses serta harga kerap mengorbankan kelayakan.⁴⁴

Permasalahan perumahan merupakan tanggung jawab negara yang selanjutnya dilaksanakan oleh Pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Namun demikian, hal ini tidak sejalan dengan pola pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pembagian kewenangan pusat dan daerah di bidang perumahan di dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat digambarkan sebagai berikut.

⁴⁴ *Ibid.*

Tabel 3. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/ Kota
Perumahan	a. Penyediaan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).	a. Penyediaan dan rehabilitasi rumah korban bencana provinsi.	a. Penyediaan dan rehabilitasi rumah korban bencana kabupaten/kota.
	b. Penyediaan dan rehabilitasi rumah korban bencana nasional.	b. Fasilitasi penyediaan rumah bagi masyarakat yang terkena relokasi program Pemerintah Daerah Provinsi.	b. Fasilitasi penyediaan rumah bagi masyarakat yang terkena relokasi program Pemerintah Daerah kabupaten/kota.
	c. Fasilitasi penyediaan rumah bagi masyarakat yang terkena relokasi program Pemerintah Pusat.		c. Penerbitan izin pembangunan dan pengembangan perumahan.
	d. Pengembangan sistem pembiayaan perumahan bagi MBR.		d. Penerbitan sertifikat kepemilikan bangunan gedung (SKBG)

Sumber: Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Tabel 3, kewenangan penyediaan rumah bagi MBR hanya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan untuk penyediaan rumah. Kondisi ini tentunya tidak efektif, mengingat kebutuhan masyarakat terhadap perumahan dan kondisi masyarakat di daerah yang lebih mengetahui adalah pemerintah daerah. Hal ini juga tidak sejalan dengan UU Perumahan yang menyatakan bahwa penyelenggaraan rumah dan perumahan dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur. Untuk itu, sudah seharusnya pemerintah daerah memiliki kewenangan tersebut, sekaligus tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan atas perumahan yang layak bagi warganya.

Pada tahun 2015, Presiden Joko Widodo meluncurkan Program Sejuta Rumah untuk mengurangi *backlog* perumahan. Salah satu sasaran utama Program Sejuta Rumah adalah MBR. Sukses atau tidaknya program nasional tersebut bukan hanya dilihat dari jumlah rumah atau hunian terbangun, namun juga ketepatan sasaran penyediaan rumah/hunian bagi MBR.⁴⁵ Komnas HAM memberikan panduan mengenai aspek-aspek utama untuk merealisasikan hak atas perumahan yang layak, yaitu:⁴⁶

a. Negara harus membangun dan mengalokasikan sumber daya yang cukup untuk program-program perumahan bagi mereka yang berpendapatan rendah serta mengembangkan insentif pajak kredit

45 Direktorat Jenderal Anggaran, *Peranan APBN dalam Mengatasi Backlog Perumahan bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (MBR)*, Jakarta; Direktorat Anggaran I Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, 2015, hal. 6.

46 Komnas HAM, *Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia: Sebuah Panduan*, cetakan kedua, Jakarta: Komnas HAM, 2013, hal. 107-109.

dan insentif lainnya untuk mendorong pembangunan perumahan berpendapatan rendah di sektor swasta.

- b. Negara harus mengambil langkah-langkah untuk menjamin keamanan jangka waktu bertempat tinggal; misalnya dengan melarang praktik pengusiran paksa sewenang-wenang: dengan mengambil tindakan-tindakan cepat dan terjangkau untuk memberikan hak atas tanah, serta perlindungan hukum lainnya bagi mereka yang saat ini hidup di kawasan kumuh dan penampungan umum yang tidak memiliki keamanan dalam jangka waktu bertempat tinggal; serta dengan memperluas sistem registrasi tanah dan perumahan nasional untuk memungkinkan adanya hak bertempat tinggal bagi kaum miskin.
- c. Negara harus memberikan prioritas dalam menyediakan infrastruktur (contohnya: jalan, air, dan sistem *sanitasi*, *drainase* dan penerangan) bagi perumahan-perumahan berpendapatan rendah dengan meningkatkan pembelanjaan publik serta dengan memberikan insentif bagi sektor swasta.
- d. Dalam rangka menjamin agar kelompok-kelompok berpendapatan rendah tidak harus membelanjakan persentasi yang tidak sesuai dari pendapatan mereka untuk memenuhi kebutuhan perumahan dasar mereka, negara harus menciptakan atau memperluas program-program subsidi perumahan dan, jika diperlukan, melakukan pengaturan pasar untuk mencegah adanya monopoli harga.
- e. Pembentukan organisasi-organisasi perumahan masyarakat harus didukung sebagai suatu cara utama untuk melakukan perbaikan bagi lingkungan dan perumahan.
- f. Kelompok-kelompok berpenghasilan rendah harus diberikan akses kepada sumber daya-sumber daya finansial, termasuk hibah, penjaminan hutang, dan jenis-jenis modal lainnya.

- g. Harus diberikan bantuan kepada kelompok-kelompok berpenghasilan rendah untuk mengembangkan program keuangan dan tabungan perumahan mereka sendiri.
- h. Negara harus mengembangkan kebijakan-kebijakan perumahan bagi mereka yang memiliki halangan-halangan tertentu dalam mengakses perumahan atau yang memiliki kebutuhan-kebutuhan perumahan khusus, termasuk penyandang cacat, kaum lansia, kaum minoritas, masyarakat adat, pengungsi dan pengungsi internal.
- i. Negara harus memastikan bahwa para pengungsi internal akan disediakan penampungan kembali yang layak dan diberikan kompensasi yang cukup.
- j. Negara harus menyediakan sumber daya-sumber daya pokok yang menyandarkan kebutuhan mereka pada perumahan yang dibangun oleh mereka sendiri, termasuk material-material bangunan yang baik.
- k. Ketika mengembangkan kebijakan perumahan, harus dipergunakan pertimbangan lingkungan dengan tujuan untuk menjamin bahwa perumahan berpendapatan rendah ditempatkan pada lingkungan yang aman dan sehat.
- l. Segala bentuk diskriminasi perumahan dan pemisahan harus dilarang.
- m. Negara harus memastikan bahwa hak perempuan untuk mewarisi rumah, tanah dan hak kepemilikan lainnya akan dihormati.
- n. Negara harus mengambil tindakan-tindakan khusus untuk memberikan penampungan bagi para tunawisma.

Dalam penelitian Dora Kusumastuti yang bertujuan mengetahui perkembangan kebijakan subsidi di bidang perumahan di Indonesia dan untuk mengetahui kendala-kendala yang menghambat pembangunan perumahan bersubsidi di Indonesia, disimpulkan bahwa pemberian subsidi

terhadap masyarakat berpenghasilan rendah diharapkan akan mewujudkan masyarakat khususnya MBR untuk memiliki rumah. Kesimpulan kedua, rendahnya tingkat serapan terhadap perumahan bersubsidi.⁴⁷ Meskipun penelitian ini tidak memberikan gambaran yang jelas terhadap kendala kebijakan subsidi di bidang perumahan, namun setidaknya tergambar adanya permasalahan atau kendala dalam pemberian subsidi.

Menurut Ambar Teguh Sulistiyani, ada beberapa pemikiran yang dapat menyokong kebijakan perumahan di perkotaan. Pertama, manajemen pembangunan dengan merumuskan kebijakan perumahan yang menyeluruh dan terpadu, dengan mempertimbangkan aspek-aspek lingkungan fungsional, potensi, dana dan daya, peningkatan ekonomi, dan tata ruang serta tata guna tanah. Kedua, pendekatan etis pembangunan dengan mempertimbangkan asas keterjangkauan, diferensiasi subsidi, diferensiasi program sehingga dapat mencakup pelbagai permasalahan di semua kalangan masyarakat, dan asas pemerataan penyebaran perumahan. Ketiga, pendekatan teknis, pembangunan perumahan secara bertahap, terus menerus, dengan teknologi tepat guna dan tepat sasaran. Keempat, pendekatan sosiologis, dengan pertimbangan aspek kemasyarakatan yang memiliki kultur yang hendaknya dipertimbangkan dalam membuat *site planning*.⁴⁸

Dari semua paparan tersebut, yang perlu mendapatkan perhatian adalah bagaimana agar kebijakan pemerintah di bidang perumahan tepat sasaran, khususnya bagi MBR. Apabila kebijakan tersebut tidak tepat sasaran, dikhawatirkan program-program yang dilaksanakan oleh pemerintah justru

47 Dora Kusumastuti, "Kajian terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Pemberian Subsidi di Sektor Perumahan", *Yustisia*. Vol. 4 No. 3 September - Desember 2015, hal. 541-557.

48 Ambar Teguh Sulistiyani, "Problema dan Kebijakan Perumahan di Perkotaan", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 5, Nomor 3, Maret 2002, hal. 327-344.

dinikmati oleh orang-orang yang tidak berhak, sementara MBR tetap tidak dapat mengakses perumahan yang layak. Hal ini akan berimplikasi pada ketidakberhasilan pemerintah memenuhi hak masyarakat atas perumahan yang layak. Selain itu juga akan mengakibatkan semakin melebarnya jurang ketimpangan antara masyarakat yang mampu dengan masyarakat kurang mampu.

Berkaitan dengan uji materi terhadap UU Rumah Susun, hak atas tempat tinggal yang layak tidak boleh dipandang lepas dari hak asasi manusia lain yang tercantum dalam dua Perjanjian Internasional dan instrumen-instrumen internasional lainnya. Rujukan atas konsep martabat manusia dan prinsip-prinsip non-diskriminasi. Penikmatan penuh atas hak-hak lainnya, seperti hak untuk berekspresi, hak untuk berasosiasi (misalnya, para penyewa dan kelompok-kelompok berbasis komunitas lainnya), hak untuk menetap, dan hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan publik, sangat diperlukan supaya hak atas tempat tinggal yang layak dapat direalisasikan dan dipertahankan oleh seluruh kelompok masyarakat. Di samping itu, hak untuk menolak perlakuan yang sewenang-wenang atau tindakan yang melanggar hukum atas privasi, keluarga, rumah, atau korespondensi adalah dimensi yang paling penting dalam pengenalan hak atas tempat tinggal yang layak. Berdasarkan hal tersebut, pertimbangan MK terhadap uji materi UU Rumah Susun juga telah sesuai dengan prinsip hak asasi manusia tentang perumahan yang tidak dapat lepas dari hak untuk berasosiasi dalam PPPSRS dalam pengelolaan rumah susun. Pertimbangan MK telah memerhatikan bahwa pengelolaan rumah susun tidak boleh dikuasai oleh pelaku pembangunan semata-mata untuk kepentingan keuntungan ekonomi.

IV. Penutup

Pemenuhan hak atas perumahan yang layak merupakan tugas negara. MK merupakan salah satu alat perlengkapan negara yang memiliki peran terhadap pemenuhan hak atas perumahan yang layak tersebut melalui uji materi undang-undang di bidang perumahan. Setidaknya terdapat 2 (dua) undang-undang di bidang perumahan yang diajukan permohonan uji materi ke MK, yaitu UU Perumahan dan UU Rumah Susun.

Amar putusan uji materi UU Perumahan mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan Pasal 22 ayat (3) UU Perumahan yang berisi ketentuan: "*Luas lantai rumah tunggal dan rumah deret memiliki ukuran paling sedikit 36 (tiga puluh enam) meter persegi*" bertentangan dengan UUD 1945, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Di dalam pertimbangan hukumnya, MK menyebutkan bahwa Pasal 22 ayat (3) UU Perumahan yang mengandung norma pembatasan luas lantai rumah tunggal dan rumah deret berukuran paling sedikit 36 (tiga puluh enam) meter persegi, merupakan pengaturan yang tidak sesuai dengan pertimbangan keterjangkauan oleh daya beli sebagian masyarakat, terutama MBR. Terhadap putusan tersebut, hakim konstitusi Hamdan Zoelva mengajukan pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*) bahwa hal paling utama yang harus dijamin oleh Pemerintah adalah aspek kesehatan dan kelayakan tempat tinggal yang sehat agar manusia Indonesia tumbuh baik dan sehat. Mengadakan rumah terjangkau tetapi tidak sehat sama saja membiarkan rakyat hidup secara tidak layak dan tidak sehat, dan merupakan bentuk pengabaian negara terhadap hak konstitusional setiap orang untuk mendapatkan tempat tinggal yang baik dan sehat.

Amar putusan uji materi UU Rumah Susun menyatakan bahwa Pasal 75 ayat (1) UU Rumah Susun sepanjang frasa "Pasal 59 ayat (2)" bertentangan dengan UUD 1945

dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa yang dimaksud dengan “masa transisi” dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tidak diartikan 1 (satu) tahun tanpa dikaitkan dengan belum terjualnya seluruh satuan rumah susun. Inti dari putusan ini adalah pelaku pembangunan wajib memfasilitasi terbentuknya PPPSRS paling lama 1 (satu) tahun sejak penyerahan pertama kali Sarusun kepada pemilik Sarusun, meskipun Sarusun belum seluruhnya terjual. Pertimbangan hukum dalam putusan tersebut bahwa ketidakjelasan rumusan “masa transisi” menjadikan PPPSRS sulit terbentuk karena ada keuntungan ekonomi dari pelaku pembangunan yang akan hilang apabila PPPSRS terbentuk.

Peran MK terhadap pemenuhan hak warga negara atas perumahan yang layak tercermin dalam putusan dan pertimbangan hukumnya. Pertimbangan hukum MK atas uji materi UU Perumahan telah mempertimbangkan salah satu instrumen hukum internasional sebagai turunan dari ICESCR, yaitu Komentar Umum (*general comment*). Namun kesesuaian tersebut hanya terhadap salah satu aspek, yaitu aspek keterjangkauan, sementara beberapa aspek yang lain seharusnya juga dipertimbangkan, seperti layak huni. Pertimbangan yang lebih komprehensif terdapat dalam *dissenting opinion*.

Pertimbangan hukum atas uji materi UU Rumah Susun juga telah sesuai dengan instrumen hukum internasional bahwa hak atas tempat tinggal yang layak tidak boleh dipandang lepas dari hak asasi manusia lain yang tercantum dalam dua Perjanjian Internasional dan instrumen-instrumen internasional lainnya. Penikmatan penuh atas hak-hak lainnya, seperti hak untuk berekspresi, hak untuk berasosiasi (dalam konteks ini pembentukan PPPSRS), dan hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan publik, sangat diperlukan supaya hak atas tempat tinggal yang layak dapat direalisasikan dan dipertahankan oleh seluruh kelompok masyarakat.

Pemenuhan terhadap hak atas perumahan yang layak melibatkan berbagai kepentingan, di antaranya pemerintah, masyarakat, dan pengusaha. Tidak jarang hak atas perumahan lebih dipandang sebagai komoditas dibandingkan dengan hak asasi manusia. Dalam pembagian urusan bidang perumahan dan kawasan permukiman, terdapat perbedaan pengaturan antara UU Perumahan, UU Rumah Susun dan UU Pemda. Lampiran UU Pemda menyebutkan bahwa penyediaan rumah bagi MBR hanya menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan UU Perumahan dan UU Rumah Susun mengatur bahwa penyelenggaraan perumahan dilaksanakan oleh pemerintah (pusat), pemerintah daerah dan/atau setiap orang. Pemerintah pusat perlu berbagi peran dengan pemerintah daerah dan bermitra dengan pelaku usaha dan melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan perumahan.

Daftar Pustaka

Jurnal

- Asshiddiqie, Jimly. "Memperkenalkan Gagasan Konstitusi Ekonomi". *Jurnal Hukum PRIOR'S*. Vol. 3 No. 2, Tahun 2013.
- Budianto, Oki Wahyu. "Penghormatan Hak Asasi Manusia bagi Penghayat Kepercayaan di Kota Bandung". *Jurnal Hak Asasi Manusia*. Volume 7 No. 1, Juli 2016.
- Firdaus. "Pemenuhan Hak atas Perumahan yang Layak bagi Masyarakat Miskin Kota dalam Perspektif HAM". *Jurnal Penelitian HAM*. Vol. 7 No. 2, Desember 2016.
- Samekto, FX. Adjie. "Tantangan Hakim di Indonesia: Dari Penjaga Kepastian Hukum Menuju Pencipta Keadilan Berdasarkan Pancasila". *Jurnal Ketatanegaraan*. Volume 004/September 2017.
- Harvelian, Agnes. "Mahkamah Konstitusi dan Penguatan Konstitusi Ekonomi Indonesia". *Jurnal Konstitusi*. Volume 13, Nomor 3, September 2016.
- Kurniati, Nia. "Pemenuhan atas Hak Perumahan dan Kawasan Permukiman yang Layak, dan Penerapannya Menurut Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Indonesia". *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 1 Nomor 1 Tahun 2014.
- Kusumastuti, Dora. "Kajian terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Pemberian Subsidi di Sektor Perumahan". *Yustisia*. Vol. 4 No. 3 September - Desember 2015.
- Sulistiyani, Ambar Teguh. "Problema dan Kebijakan Perumahan di Perkotaan". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 5, Nomor 3, Maret 2002.
- Waha, Caecilia dan Jemmy Sondakh. "Pemenuhan Hak atas Perumahan yang Layak bagi Masyarakat Miskin di

Perkotaan (Suatu Kajian dalam Perspektif Hak Asasi Manusia)". *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*. Volume 1 Nomor 2 Tahun 2014.

Buku

- Direktorat Jenderal Anggaran. *Peranan APBN dalam Mengatasi Backlog Perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)*. Jakarta: Direktorat Anggaran I Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, 2015.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Cetakan pertama. Jakarta: Komnas HAM, 2009.
- Komnas HAM. *Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia: Sebuah Panduan*. cetakan kedua, Jakarta: Komnas HAM, 2013.
- Qamar, Nurul. *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratic Rechtsstaat)*. Cetakan kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Rahardjo, Satjipto. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyat*. Yogyakarta: Genta Press, 2008.
- Soekanto, Soerjono. *Sosiologi, Suatu Pengantar*. Edisi Revisi. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017.
- Utari, Anak Agung Sri. *Penegakan Hukum Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2015.
- Pustaka dalam Jaringan**
- Direktorat Penyediaan Perumahan, Kementerian PUPR. "Target RPJMN". <http://perumahan.pu.go.id/article/143/targetrpjmn>. diakses tanggal 12 Juli 2019.

- Elsam. 12 September 2014. "Komentar Umum Nomor 3 Sifat-Sifat Kewajiban Negara Anggota pada Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (ICESCR)". <https://referensi.elsam.or.id/2014/09/komentar-umum-nomor-3-sifat-sifat-kewajiban-negara-anggota-pada-komentar-umum-kovenan-internasional-hak-ekonomi-sosial-dan-budaya-icescr/>. diakses tanggal 11 Juli 2019.
- Hukum Online. 24 Februari 2016. "Undang-Undang Tabungan Perumahan Rakyat Bakal Diuji Materi". <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56cdb174cb676/uu-tabungan-perumahan-rakyat-bakal-diuji-materi/>. diakses tanggal 3 Juli 2019.
- Hutapea, Erwin. Hilda B Alexander (editor). "Per 8 Maret 2019, "Backlog" Rumah 7,6 Juta Unit". <https://properti.kompas.com/read/2019/03/11/104252821/per-8-maret-2019-backlog-rumah-76-juta-unit>. diakses tanggal 25 Juli 2019.
- Komnas HAM. 28 Maret 2018. "Meneropong Hak atas Perumahan yang Layak". <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2018/3/28/509/meneropong-hak-atas-perumahan-yang-layak.html>. diakses tanggal 3 Juli 2019.
- Mungkasa, Oswar. *Infoforum*, Edisi I Tahun 2010. "Sekilas tentang Perumahan sebagai Hak Asasi Manusia". https://www.academia.edu/2774454/Sekilas_tentang_Perumahan_sebagai_Hak_Asasi_Manusia. diakses tanggal 12 Juli 2019.
- Pusat Pengelolaan Dana Pembiayaan Perumahan (PPDPP). "Konsep Backlog". dalam <http://ppdpp.id/konsep-backlog/>. diakses tanggal 13 Juli 2019.