

JURNAL HAM

VOLUME 7 NOMOR 2, DESEMBER 2016

Jurnal HAM merupakan majalah Ilmiah yang memuat naskah-naskah di bidang Hak Asasi Manusia (HAM) yang berupa hasil penelitian, kajian dan pemikiran di bidang HAM. Jurnal HAM terbit secara berkala 2 (dua) nomor dalam setahun yakni pada bulan Juli dan Desember.

- 1. Pembina dan Penanggung Jawab** : **Y. Ambeg Paramarta, S.H., M.Si.**
Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan
Hukum dan Hak Asasi Manusia
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I.
- 2. Pemimpin Redaksi** : **1. T. Daniel L. Tobing, S.H.**
Kepala Pusat Pengembangan Data dan Informasi
Penelitian Hukum dan Hak Asasi Manusia
2. Djoko Pudjirahardjo, S.H., M.Hum.
Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan
Hak Asasi Manusia
- 3. Dewan Redaksi** :
 1. Akhyar Ari Gayo, S.H., M.H., APU
 2. Taufik H. Simatupang, S.H., M.H.
 3. Firdaus, S.Sos., M.H.
 4. Oki Wahyu Budijanto, S.E., M.M.
 5. Harison Citrawan Damanik, S.H., LL.M.
- 4. Redaksi Pelaksana** :
 1. Okky Cahyo Nugroho, S.H., M.H.
 2. Rahjanto, S.IP., M.Si.
 3. Donny Michael, S.H., M.H.
 4. Tony Yuri Rahmanto, S.H., M.H.
 5. Denny Zainuddin, S.H.
 6. Josefhin Mareta, S.H., M.Si.
- 5. Sekretaris** :
 1. Yatun, S.Sos.
 2. Agustinus Pardede, S.H.
 3. Asmadi, S.H.
 4. M. Virsyah Jayadilaga, S.Si., M.P.
- 6. Tata Usaha** :
 1. Galuh Hadiningrum, S.H.
 2. Junaidi Abdillah, S.Sos.
 3. Suwartono
- 7. Teknologi Informasi dan Desain Grafis** :
 1. Risma Sari, S.Kom., M.Si.
 2. Machyudhie, S.T.
 3. Saefullah, S.ST., M.Si.
 4. Agus Priyatna, S.Kom.
- 8. Mitra Bestari** :
 1. Prof. DR. Hafid Abbas (Universitas Negeri Jakarta/ Komnas HAM)
 2. Prof. DR. Rianto Adi, M.A. (Universitas Katolik Indonesia Atmajaya/Sosiologi)
 3. DR. Lilik Mulyadi, S.H., M.H. (Universitas Jayabaya/ Hukum)
 4. Marulak Pardede, S.H., M.H., APU. (Balitbang Hukum dan HAM/ Hukum)
 5. DR. Alie Humaedi, S. Ag., M.Hum. (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia/Kajian Budaya)

Alamat Redaksi

Gedung Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia
Jl. HR Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan, Jakarta Selatan (12940)
Telepon (021) 2525015 (ext. 514); (021) 2522952; Faksimili (021) 2522952
E-mail: ejournalham@gmail.com / pusbangdatin@gmail.com

Percetakan

PT. Pohon Cahaya

Jl. Gedung Baru Nomor 18 Jakarta Barat (11440)
Telepon (021) 5600111; Faksimili (021) 5670340

Catatan

Redaksi menerima naskah asli yang aktual dalam bidang Hak Asasi Manusia berupa hasil penelitian dari berbagai kalangan, seperti : Peneliti Hak Asasi Manusia, praktisi dan teoritis serta kalangan lainnya. Tulisan-tulisan yang dimuat merupakan hasil penelitian terbaru yang memuat data dan fakta serta pendapat para ahli maupun pribadi penulisnya, bukan merupakan pendapat redaksi.

Redaksi berhak tidak menerima, menyingkat naskah tulisan yang dikoreksi dari segi teknis penulisan sepanjang tidak mengubah isi tulisan. Naskah tulisan dapat dikirim ke alamat redaksi, maksimum 30 (tiga puluh) halaman A4 dan dikirim melalui E-mail: ejournalham@gmail.com / pusbangdatin@gmail.com serta wajib mengupload tulisan tersebut melalui Open Journal System (OJS) pada ejournal.balitbangham.go.id.

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

KUMPULAN ABSTRAK

Pemenuhan Hak atas Perumahan yang Layak bagi Masyarakat Miskin Kota

Dalam Perspektif HAM

(The Fulfillment of Right on Adequate Housing to the Urban Poor in Human Rights Perspective) .. 85 - 97

Firdaus

PENGANTAR REDAKSI

Jurnal HAM merupakan jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Terbitan ini merupakan elemen penting dalam upaya penyebarluasan hasil penelitian dan pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan isu Hak Asasi Manusia aktual yang sesuai dengan perkembangan terkini kebutuhan masyarakat, baik yang dilakukan oleh para peneliti internal di lingkungan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia maupun pihak-pihak yang terkait lainnya.

Pada Volume 7 Nomor 2, Desember 2016, Jurnal HAM menyajikan 6 (enam) tulisan, dengan masing-masing judul: (1) Alternatif Penjatuhan Hukuman Mati di Indonesia Dilihat dari Perspektif HAM, (2) Pemenuhan Hak atas Perumahan yang Layak bagi Masyarakat Miskin Kota dalam Perspektif HAM, (3) Aspek Hak Sipil dalam Kesetaraan Gender di Sektor Kerja Formal di Ternate, (4) Penanaman Budaya Anti Kekerasan Sejak Dini melalui Kearifan Lokal Permainan Tradisional pada Pendidikan Anak, (5) Pemenuhan Hak atas Layanan Bantuan Hukum bagi Masyarakat Miskin, (6) Penegakkan Hukum Kelompok Rentan (Anak dan Perempuan). Akhir kata, Dewan Redaksi menyampaikan selamat membaca dan semoga beberapa topik yang diangkat oleh redaksi dalam terbitan Jurnal HAM Volume 7 Nomor 2, Desember 2016 ini dapat bermanfaat bagi pembaca serta dapat berkontribusi positif bagi upaya perlindungan dan penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia.

Kami menyampaikan terima kasih kepada Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Kepala Pusat Pengembangan Data dan Informasi Penelitian Hukum dan Hak Asasi Manusia serta kepada Prof. DR. Hafid Abbas, Prof. DR. Rianto Adi, M.A., DR. Lilik Mulyadi, S.H., M.H., Marulak Pardede, S.H., M.H., APU., DR. Alie Humaedi, S. Ag., M.Hum., selaku Mitra Bestari yang telah bersedia membantu memeriksa dan mengoreksi substansi tulisan dari para penulis.

Jakarta, Desember 2016

Redaksi

**PEMENUHAN HAK ATAS PERUMAHAN YANG LAYAK
BAGI MASYARAKAT MISKIN KOTA DALAM PERSPEKTIF HAM**
*(The Fulfillment of Right on Adequate Housing to the Urban Poor
in Human Rights Perspective)*

Firdaus

Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM
Kementerian Hukum dan HAM RI

Jl. H.R. Rasuna Said Kav. 4-5, Kuningan, Jakarta Selatan 12940

Email: firdaus_ham@yahoo.co.id

Tulisan diterima, 19-10-2016; Revisi, 01-11-2016; Disetujui diterbitkan, 01-12-2016

ABSTRACT

Increasing of the population always is accompanied by a need for housing that mounts to higher. In big cities such as Makassar and Surabaya, a need for housing already has made an important issue because population growth led by birth and urbanization not equal to housing availability. The effort made to solve the problem of the poor is a basic right fulfillment of society namely food, health services, education, job and business, pure water, and sanitation also rights satisfaction on housing. This condition has driven more growing on housing construction for the poor, illegally, dirty and uninhabitable for living in. This aim of this research is to find out and understand state's responsibilities to attempts and obstacles of the fulfillment of right on adequate housing to the poor based on human rights principles with guarantee of law certainty on land ownership, availability, affordable, livable, a good place, culturally decent. The method of this research is a normative descriptive and supported by sociological law research as complement to describe law and human rights instruments in arranging of a decent housing construction to the poor.

Keywords: fulfillment, housing, human rights perspective.

ABSTRAK

Meningkatnya jumlah penduduk selalu diiringi dengan meningkatnya kebutuhan akan perumahan. Di kota-kota besar termasuk kota Makassar dan Surabaya, kebutuhan perumahan menjadi sebuah masalah penting karena pertumbuhan penduduk yang disebabkan kelahiran dan urbanisasi yang tidak sebanding dengan tersedianya fasilitas perumahan. Upaya yang dilakukan dalam menanggulangi permasalahan penduduk miskin adalah pemenuhan hak dasar penduduk seperti pemenuhan atas pangan, layanan kesehatan, layanan pendidikan, pekerjaan dan berusaha, air bersih, dan sanitasi serta hak pemenuhan atas perumahan, kondisi tersebut telah mendorong semakin berkembangnya pemukiman masyarakat miskin yang didirikan secara ilegal, kumuh, dan tidak layak huni. Tujuan penelitian ini adalah 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 Hak Asasi Manusia (HAM) melalui jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah, ketersediaan, keterjangkauan, layak huni, lokasi yang layak, layak secara budaya. Untuk mencapai tujuan tersebut maka metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif normatif yang ditunjang dengan penelitian hukum sosiologis sebagai pelengkap guna menggambarkan instrumen hukum HAM dalam pengaturan pembangunan perumahan yang layak bagi masyarakat miskin.

Kata kunci: Pemenuhan, Perumahan, Perspektif HAM.

PENDAHULUAN

Perumahan dan permukiman merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang mempunyai peran strategis dalam peningkatan kualitas sumber daya manusia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1) telah mengamanatkan bahwa perumahan dan permukiman adalah hak dasar manusia, dimana setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Prinsip hak dasar ini sudah pula diakomodasi di dalam hak atas perumahan yang diakui sebagai Hak Asasi Manusia (HAM) secara eksplisit dijamin dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang berbunyi “Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak”.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (PKP) telah mengamanatkan pemerintah pusat dan daerah untuk menyediakan rumah rakyat. Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (KIHESB). Selain itu, Undang-Undang Nomor 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun mewajibkan pemerintah membentuk badan pelaksana yang bertugas mempercepat penyediaan rumah susun umum dan khusus bagi masyarakat berpenghasilan rendah di perkotaan. Oleh karena itu, untuk menjamin pemenuhan hak dasar tersebut, sudah menjadi kewajiban pemerintah sebagai penyelenggara negara untuk menghormati, melindungi dan sekaligus memenuhinya dengan segera.

Hak atas perumahan sudah diakui dalam berbagai instrumen hukum Hak Asasi Manusia internasional. Pasal 25 ayat (1) Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) menyebutkan setiap orang berhak atas taraf hidup yang menjamin kesehatan dan kesejahteraan untuk dirinya dan keluarganya, termasuk pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatannya serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda, mencapai usia lanjut atau mengalami kekurangan mata pencarian yang lain karena keadaan yang berada di luar kekuasaannya. Hak atas perumahan juga secara eksplisit termuat dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (KIHESB). Pasal 11

ayat (1) Kovenan ini menyatakan bahwa negara peserta kovenan ini mengakui hak setiap orang atas standar hidup yang layak bagi diri dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus. Negara pihak akan mengambil langkah-langkah yang memadai untuk menjamin perwujudan hak ini dengan mengakui arti penting kerjasama internasional yang berdasarkan kesepakatan sukarela.

Upaya yang dilakukan dalam menanggulangi permasalahan penduduk miskin adalah pemenuhan hak dasar penduduk seperti pemenuhan atas pangan, layanan kesehatan, layanan pendidikan, pekerjaan dan berusaha, air bersih, dan sanitasi serta hak pemenuhan atas perumahan. Perumahan merupakan salah satu kebutuhan yang sulit dijangkau oleh masyarakat miskin di Indonesia. Terbatasnya akses terhadap perumahan yang sehat dan layak huni, rendahnya mutu lingkungan permukiman dan lemahnya perlindungan untuk mendapatkan dan menghuni perumahan yang layak dan sehat merupakan permasalahan utama yang dihadapi khususnya masyarakat miskin baik di pedesaan maupun di perkotaan. Masalah perumahan yang dihadapi masyarakat miskin di perkotaan berbeda dengan masyarakat miskin di pedesaan. Di perkotaan sebagian besar keluarga miskin tinggal di perkampungan yang berada di balik gedung perkantoran dan pertokoan dalam petak-petak yang kecil yang saling berhimpitan, tidak sehat dan seringkali dalam satu rumah tinggal lebih dari satu keluarga. Disamping itu sering ditemui di bawah jembatan tol, pinggir rel kereta api dan di atas tanah yang ditelantarkan.

Untuk itu merupakan kewajiban negara selaku eksekutif/pemerintah dalam pembangunan perumahan rakyat, termasuk dengan menyediakan kemudahan dan atau bantuan perumahan dan kawasan permukiman bagi setiap orang atau masyarakat masyarakat, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Hal ini dikarenakan bahwa hak atas perumahan yang layak, sebagai penjabaran dari hak atas dasar kehidupan yang layak, merupakan salah satu unsur yang penting bagi penikmatan keseluruhan dalam pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya.

Hak rakyat atas perumahan dalam perspektif Hak Asasi Manusia (HAM) seringkali dipersamakan dengan hak rakyat atas tempat untuk hidup. Karena hak ini berkaitan dengan

hidup seseorang, maka rumah dalam pengertian ini mencakup makna perumahan yang memadai. Kata ‘memadai’ ini menjadi penting untuk membedakan pendefinisian kata ‘rumah’ menjadi tidak sekedar sebetuk bangunan persegi empat yang mempunyai atap. Dari standar internasional HAM bahwa rumah yang memadai, yakni ketersediaan pelayanan, material, fasilitas dan infrastruktur. Kata “memadai” juga mengandung makna adanya pemenuhan prinsip-prinsip seperti *affordability*, *habitability* dan *accessibility* (keterjangkauan, kelayakan hunian dan aksesibilitas). Selanjutnya, ‘memadai’ juga mempertimbangkan faktor-faktor yang wajib dipertimbangkan dan dipenuhi seperti faktor lokasi (*location*) dan *culturally adequate* (memadai budaya). Standar internasional menyatakan legal *security of tenure* (keamanan kepemilikan) sebagai sebuah prinsip yang erat kaitannya dengan pemenuhan hak rakyat atas perumahan.

Oleh karena itu, faktanya masih banyak yang belum menikmati rumah, berada di kawasan kumuh dan menjadi penyewa rumah seumur hidupnya kemiskinan struktural¹ yang menyebabkan banyak masyarakat kota mengalami kendala mendapatkan tempat tinggal dan lahan². Diperkirakan ada sekitar 8 juta rumah tangga di Indonesia yang belum menempati rumah yang layak huni yang sebagian besar adalah masyarakat miskin kota atau kelompok masyarakat berpenghasilan rendah.³ Masyarakat miskin kota adalah fakta sosial yang tidak bisa ditutupi dan diabaikan. Kehadirannya dibutuhkan masyarakat kota. Jadi, kehadirannya harus diakui dan diberi pengakuan. Mereka bekerja di sektor informal yang kita butuhkan, seperti pada banyak proyek, kuli angkut di pasar tradisional. Mereka yang menyediakan banyak kebutuhan hidup kita, seperti sayuran, tambal ban, dan tukang rokok⁴.

Melalui Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan

1 Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang muncul karena ketidakmampuan si miskin untuk bekerja (malas), melainkan karena ketidakmampuan sistem dan struktur sosial menyediakan kesempatan-kesempatan yang memungkinkan si miskin dapat bekerja.

2 Suhendera Djaka, "Sertifikat tanah dan Orang Miskin", Laporan Atas Pelaksanaan Proyek Ajudikasi di Kampung Rawa, Jakarta

3 Majalah "Inforum" Edisi 3 Tahun 2010, Kementerian Perumahan Rakyat, hal 12-13.

4 <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0312/09/opini/727664.htm>.

Perumahan dan Kawasan Pemukiman dengan Hunian Berimbang, yang telah mulai berlaku sejak 7 Juni 2012, para pengembang wajib membangun permukiman dengan komposisi 3:2:1 (tiga berbanding dua berbanding satu), yaitu tiga atau lebih rumah sederhana berbanding dua rumah menengah berbanding satu rumah mewah kecuali seluruhnya diperuntukkan bagi rumah sederhana dan rumah susun umum.

Negara yang telah meratifikasi Kovenan Ekosob memiliki kewajiban untuk memenuhi hak seluruh masyarakat negaranya atas perumahan yang layak. Pengesahan terhadap instrumen-instrumen internasional Hak Asasi Manusia tersebut membawa konsekuensi terhadap kewajiban dan tanggungjawab Negara dalam mengimplementasikan perlindungan dan pemajuan Hak Asasi Manusia. Kewajiban ini tidak terbatas hanya pada penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia, dan berkewajiban untuk menjamin terlaksananya hak-hak tersebut bagi seluruh masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka selanjutnya dalam tulisan ini dapat dirumuskan permasalahan adalah bagaimana upaya pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin dan apa kendala-kendala pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin dalam perspektif HAM di kota Makassar dan Surabaya?.

Tujuan tulisan ini untuk mengetahui upaya pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin dan apa kendala-kendala pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin dalam perspektif HAM di Kota Makassar dan Surabaya.

Dalam rangka mencapai tujuan penelitian ini, maka kerangka teori yang digunakan dalam penulisan ini menggunakan teori tanggung jawab negara terhadap hak ekonomi, sosial dan budaya. Negara yang telah meratifikasi Kovenan Ekosob memiliki kewajiban untuk memenuhi hak seluruh warga negaranya atas perumahan yang layak. Pengesahan terhadap instrumen-instrumen internasional Hak Asasi Manusia tersebut membawa konsekuensi terhadap kewajiban dan tanggungjawab negara dalam mengimplementasikan perlindungan dan pemajuan Hak Asasi Manusia. Kewajiban ini tidak terbatas hanya pada penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia, dan berkewajiban untuk

menjamin terlaksananya hak-hak tersebut bagi seluruh warga masyarakat. Komite Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya PBB mengeluarkan *General Comment* Nomor 4 (1997) tentang Hak atas Tempat Tinggal yang Layak. Dalam *General Comment* tersebut dikatakan bahwa rumah atau tempat tinggal yang layak pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin mengandung tujuh indikator sebagai berikut: Jaminan Kepastian Hukum Atas Kepemilikan Tanah (*legal security of tenure*); Ketersediaan (*availability*); Keterjangkauan (*affordability*); Layak huni (*habitability*); Aksesibilitas (*accessibility*); Sebuah lokasi yang layak (*adequate location*), dan Kecukupan/layak secara budaya (*cultural adequacy*). Kota Makassar dan Surabaya merupakan kota besar dan jumlah penduduk/masyarakat yang padat serta banyak perumahan yang tidak layak huni, memiliki berbagai permasalahan sosial yang kompleks, serta adanya peningkatan jumlah masyarakat miskin.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif *normative* yang bertujuan untuk menggambarkan tentang norma hukum yang diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan dibidang perumahan dan dikaitkan dengan prinsip-prinsip hukum Hak Asasi Manusia tentang tanggung jawab negara terhadap perlindungan dan pemenuhan hak asasi masyarakat miskin kota atas perumahan yang layak. Penelitian hukum *normative* adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan menganalisisnya.⁵ Dilihat dari segi tipologi penelitian hukum,⁶ maka penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang ditunjang dengan penelitian hukum sosiologis (*sociolegal research*) sebagai pelengkap, berupa data empiris yang bersumber dari informan masyarakat dan pejabat yang telah ditetapkan. Data empiris hanya digunakan sebagai data pembantu.⁷ Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute*

5 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm.43.

6 Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm.12.

7 Soenggono B, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Raja Grafindo Perkasa, 1998), hlm.42 dan Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Juri Metri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm.34-35.

approach) bertujuan untuk menginventarisasi, mengkaji serta menganalisis sinkronisasi substansi pengaturan hukum di bidang perumahan yang dikaitkan prinsip tanggung jawab Negara dalam hukum Hak Asasi Manusia. Adapun penelitian hukum sosiologis/*socio legal research* sebagai penunjang dalam penelitian normatif, bertujuan untuk mengungkapkan kenyataan tentang pemenuhan dan perlindungan hukum hak masyarakat miskin kota atas perumahan yang layak. Untuk memperjelas tanggung jawab Negara dalam pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin kota disamping dilakukan pendekatan Hak Asasi Manusia juga dilakukan penelitian lapangan (empiris) khususnya menyangkut kondisi riil tentang perumahan yang layak bagi masyarakat miskin kota.

Penelitian ini dilakukan di Kota Makassar dan Surabaya. Lokasi penelitian ini ditetapkan berdasarkan asumsi bahwa Kota Makassar dan Surabaya merupakan kota terbesar di Indonesia setelah Kota Jakarta dan Medan, dan sedang tumbuh dengan pesat di bidang ekonomi yang menyebabkan perpindahan penduduk dari desa ke kota semakin cepat sehingga semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah atau lahan untuk perumahan.

PEMBAHASAN

A. Hak Atas Perumahan yang Layak dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ekosob) telah diratifikasi atau disetujui oleh 108 Negara termasuk Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang ratifikasi Hak-hak Ekosob. Naskah Kovenan Hak Ekosob memuat landasan yang mungkin paling signifikan bagi hak atas perumahan diantara semua prinsip hukum yang ada, yang memuat aturan tentang Hak Asasi Manusia internasional. Pasal 11 ayat 1 dari kovenan menyatakan negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus.

Hak atas perumahan yang layak dalam DUHAM dan Kovenan Internasional hukum HAM tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya harus dipahami dalam kaitan dengan hak atas

standar kehidupan yang layak untuk kesehatan dan kesejahteraan (*the right to a standard of living adequate for health and well being*). Bahkan dikatakan bahwa hak atas standar kehidupan yang layak ini merupakan inti dari hak-hak sosial (*social rights*). Guna memenuhi hak atas standar kehidupan yang layak dibutuhkan hak-hak lanjutannya, yakni hak atas makanan dan nutrisi yang layak, hak atas sandang, hak atas perumahan yang layak.

Oleh karena itu, Pemerintah telah berupaya melakukan pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin di Kota Surabaya dan Makassar melalui undang-undang tentang perumahan untuk melindungi hak-hak masyarakat miskin kota di bidang perumahan. Hak atas perumahan diatur dalam 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. Pasal 40, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga menegaskan bahwa setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak. Pemenuhan hak atas perumahan sebagai hak dasar berasal dari keberlangsungan hidup dan menjaga martabat kehidupan umat manusia.

Lebih lanjut dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dikemukakan bahwa dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, setiap orang berhak: (1) menempati, menikmati, dan/atau memiliki/memperoleh rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur; (2) melakukan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; (3) memperoleh informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; (4) memperoleh manfaat dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; (5) memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialami secara langsung sebagai akibat penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; dan (6) mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan terhadap penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan masyarakat.

Berdasarkan berbagai peraturan yang telah diungkapkan berkenaan dengan hak atas perumahan yang layak, dapat diketahui bahwa

hak atas perumahan yang layak mendapat pengakuan secara universal oleh masyarakat dari berbagai bangsa. Setiap bangsa, tanpa terkecuali, memiliki sejumlah kewajiban dalam masalah perumahan, misalnya nampak dengan dibentuknya kementerian perumahan atau lembaga-lembaga perumahan, pengalokasian dana untuk sektor perumahan, dan dengan kebijakan, program serta proyek. Setiap warga negara suatu Negara, semiskin apa pun dirinya, mempunyai hak untuk mengharap bahwa pemerintah akan memperhatikan kebutuhan mereka atas perumahan, dan untuk menerima kewajiban dasar untuk melindungi dan memperbaiki perumahan serta lingkungannya, dan bukan malahan merusak atau menghancurkannya.

Sekalipun masalah perumahan yang layak sungguh penting bagi semua orang, Pusat Pemukiman Manusia Perserikat Bangsa-Bangsa memperkirakan bahwa lebih dari 1 miliar manusia di seluruh dunia tinggal dalam rumah yang tidak layak, sedang 100 juta manusia diantaranya hidup dalam kondisi yang dikategorikan tidak mempunyai rumah, dan hidup yang tidak layak.

Aspek penerapan Hak Asasi Manusia dalam pembangunan perumahan yang layak merupakan masalah perumahan tidak terlepas dari persoalan Hak Asasi Manusia, karena bila diperhatikan lebih teliti instrument hukum HAM internasional dan nasional, seperti masalah tempat yang aman dan layak untuk didiami, baik bagi kesehatan fisik, mental dan semua kualitas hidup manusia, maka mulai tampak keterlibatan perumahan dengan Hak Asasi Manusia. Perumahan yang layak, secara universal, dipandang sebagai salah satu kebutuhan paling dasar bagi manusia.

Konsep kelayakan mengenai hak atas perumahan sangat penting, karena konsep ini menggaris bawahi sejumlah faktor yang harus diperhitungkan untuk menentukan, apakah suatu bentuk tempat berteduh tertentu dapat dianggap telah merupakan “perumahan yang layak” seperti yang dimaksud dalam kovenan hak ekonomi, sosial dan budaya. Agar dapat dikategorikan sebagai perumahan yang layak, harus dipenuhi beberapa aspek perumahan yang layak yang telah diintegrasikan oleh Komite Hak Ekosob.⁸

8 CESCR, General Comment No. 4 (1991), *The rights to adequate housing*

Pemenuhan hak atas perumahan yang layak harus mempunyai jaminan hukum hak atas huni, semua orang harus memiliki tingkat jaminan hukum atas hak huni yang memberikan jaminan perlindungan terhadap pengusiran paksa, gangguan dan ancaman-ancaman lain. Disebut tidak layak apabila penyewa tidak mendapatkan perlindungan hukum terhadap pengusiran sewenang-wenang, ancaman, dan lain-lain. Keberadaannya dilindungi oleh hukum, dimana setiap orang harus dilindungi dari setiap upaya penggusuran paksa, pelecehan dan ancaman lainnya. Dalam kata lain apabila perumahan yang ditempati diperoleh dari negara maka harus mendapat jaminan waktu menempati.⁹ Penggusuran paksa adalah penggusuran secara permanen maupun sementara yang bertentangan dengan kehendak individu, keluarga atau komunitas yang menempati kediaman dan dilakukan tanpa ada ketetapan hukum dan akses untuk perlindungan hukum yang layak atau bentuk perlindungan lainnya.¹⁰ Penggusuran paksa sering dilakukan bersamaan dengan kekerasan dan berdampak pada tidak terpenuhinya hak-hak lainnya. Penggusuran paksa pun seringkali dibungkus dan dilegitimasi dengan program dan kebijakan negara. Dalam hal penggusuran paksa negara harus menjamin agar orang yang tergusur tidak kehilangan hak-hak lainnya seperti menghindari penggunaan upaya paksa, menyediakan tempat alternatif, menyediakan upaya dan perlindungan hukum.¹¹

Ketersediaan (*availability*) pelayanan, material dan infrastruktur, pada dasarnya semua pemegang hak atas perumahan yang layak harus terus mempunyai akses terhadap sumber daya alam dan sumberdaya bersama, air minum yang bersih, energi untuk memasak, pemanas dan penerangan, fasilitas sanitasi, mencuci, tempat penyimpanan makanan, tempat sampah, saluran pembuangan dan pelayanan pelayanan darurat. Disebut tidak layak jika tidak tersedia fasilitas air minum, sanitasi yang baik, energi untuk memasak, listrik, penyimpanan makanan, dan lain-lain. Ketersediaan layanan, material, fasilitas dan infrastruktur, sehingga 'layak' harus mencakup adanya fasilitas tertentu yang penting untuk kesehatan, keamanan, kenyamanan dan asupan gizi. Hal tersebut berarti setiap orang

yang berhak atas perumahan yang layak harus bisa mengakses secara berkelanjutan sumber daya alam dan lainnya, air minum yang aman, energi untuk memasak dan penerangan, fasilitas cuci dan kebersihan, pangan, serta fasilitas untuk kondisi darurat.

Sementara pengertian kata 'Terjangkau' (*affordable*), perumahan yang diperoleh harus yang terjangkau harganya tanpa merugikan hak-hak atas kebutuhan dasar lainnya. Subsidi diberikan kepada mereka yang tidak mampu memiliki rumah. Tidak layak jika harganya tidak dapat dijangkau secara wajar dan tingkat harga sewa atau kenaikan harga sewa tidak masuk akal. Perumahan yang layak huni (*habitable*), perumahan yang layak huni yakni perumahan yang berada dalam lingkungan yang melindungi dari dingin, panas, hujan dan ancaman lain yang berbahaya bagi kesehatan. Secara fisik, layak huni berarti terlindungi dari cuaca buruk dan gangguan penyakit dan kesehatan.

Perumahan yang dapat diakses (*accessible*), kediaman dan lingkungannya harus dapat diakses dan bermanfaat bagi setiap orang, khususnya oleh kelompok-kelompok rentan yaitu kelompok berkebutuhan khusus atau kelompok termarginalisasi. Contohnya, rumah huni atau ruangan yang terletak di lantai tiga atau ruangan yang berundak-undakan dan berkontur tidak rapat, tidaklah dapat diakses oleh lansia (lanjut usia), perempuan hamil dan pengguna kursi roda (*difabel*) tanpa ada alat bantu untuk naik, maka kelompok-kelompok lemah seperti orang lanjut usia, anak-anak, cacat fisik, sakit terus menerus, pengidap HIV, orang-orang dengan masalah kesehatan yang tidak dapat disembuhkan, sakit mental, korban bencana alam, orang-orang yang hidup di pusat bencana dan kelompok-kelompok lainnya, harus diberikan jaminan prioritas sehubungan dengan masalah perumahan.

Letak geografis permukiman akan sangat menentukan keberhasilan kawasan permukiman, semakin mudah aksesibilitas terhadap suatu permukiman maka semakin mudah pula permukiman tersebut berkembang. Berarti perumahan yang layak berarti tidak boleh mematikan kesempatan bekerja, tidak jauh dari fasilitas kesehatan, sekolah dan pusat-pusat pelayanan sosial lainnya atau tidak berlokasi di area yang memiliki polusi tinggi atau area yang berbahaya. Lokasi dari perumahan yang layak

9 *Ibid.*, para 8.

10 CESCR General Comment 7, *forced eviction*, para 3.

11 *Ibid.*, para 10,11,13.

harus mampu dijangkau, dekat dengan tempat kerja, fasilitas kesehatan, sekolah, pusat pelayanan anak dan fasilitas-fasilitas sosial. Perumahan yang layak harus berada di lokasi yang memiliki akses terhadap pilihan pekerjaan, pelayanan perawatan kesehatan, sekolah, pusat penitipan anak, dan fasilitas sosial lainnya.

Peraturan perundang-undangan tersebut mengamanatkan negara, dalam hal ini pemerintah untuk melakukan pembinaan terhadap semua kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan upaya pemenuhan hak atas perumahan yang layak terutama bagi kelompok masyarakat miskin dan menggerakkan peran serta segenap masyarakat untuk penyelenggaraan pembangunan perumahan yang berperspektif HAM.

B. Upaya dan Pemenuhan Hak atas Perumahan yang Layak bagi Masyarakat Miskin

Upaya pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin di Kota Surabaya dan Makassar dikaitkan dengan pemerataan kepemilikan. Hal ini masih merupakan masalah yang sering ditemukan dalam penelitian ini. Tingginya tuntutan masyarakat akan perumahan yang layak bagi masyarakat miskin belum diimbangi dengan ketersediaan rumah yang layak huni. Kota Surabaya menunjukkan data seperti rumah susun sewa sederhana Penjaringan Sari I, II, III, dan rumah susun sewa sederhana Tanah Merah I, II, III bagi masyarakat yang masyarakat miskin atau berpenghasilan rendah. Sedangkan untuk Kota Makassar menunjukkan terdapat rumah susun sewa sederhana Mariso yang berada di Kecamatan Mariso. Rusunawa Mariso diperuntukan bagi para nelayan miskin disekitar Rusunawa, seperti hal tabel 1 dan 2 tergambar data program perumahan masyarakat miskin di Kota Surabaya dan Makassar.

Tabel 1: Program Perumahan Masyarakat Miskin

Lokasi	Program Perumahan untuk Masyarakat Miskin
Kota Surabaya	Program perbaikan terhadap Rumah Tidak Layak Huni (RTLH); Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh Kota (RSDK); Program Rumah Susun Sewa; Ada program sertifikasi Hak atas Tanah (Legalisasi Aset Tanah) Pelaksanaannya lintas sektor dan Dana dibiayai APBN dan APBD; Program Larasita di bawah pengawasan BPN.

Sumber: Bagian Hukum Kota Surabaya, Tahun 2013

Tabel 2: Program Perumahan Masyarakat Miskin

Lokasi	Program Perumahan untuk Masyarakat Miskin
Kota Makassar	Program perbaikan terhadap Rumah Tidak Layak Huni (RTLH); Program penanganan lingkungan permukiman padat dan kumuh; Penanganan lingkungan permukiman nelayan/pesisir; Program penanganan kawasan rawan bencana alam; Ada program sertifikasi Hak atas Tanah masyarakat dan sudah berjalan (Legalisasi Aset Tanah) disebut SEHAT Pelaksanaannya lintas sektor dan dana dibiayai APBN dan APBD; Program Larasita di bawah Pengawasan BPN.

Sumber: Bagian Hukum Kota Makassar, Tahun 2013

Dari hasil penelitian menunjukkan pemerintah 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.

Dalam upaya pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin di Kota Surabaya dan Makassar terlihat bahwa pemerintah sudah berupaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan perumahan yang layak, namun

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. Kebutuhan akan perumahan terus meningkat di Kota Surabaya dan Makassar terutama bagi masyarakat kelas menengah ke bawah atau masyarakat berpenghasilan rendah. 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 untuk masyarakat miskin sangat menentukan terpenuhinya harapan masyarakat akan perumahan yang layak. Kebijakan pemerintah sangat menentukan terutama bagaimana melakukan seleksi dan menempatkan masyarakat yang betul-betul layak. Seleksi untuk mendapatkan perumahan yang layak huni terutama perumahan yang murah pada umumnya bagi masyarakat miskin kota sulit karena faktor kepemilikan tanah dan tanah yang mahal. Hal ini berpengaruh pada proses pemberian perumahan dimana mereka yang mampu membeli dengan harga yang layak seringkali menjadi pertimbangan utama.

Oleh karena itu, pemerintah telah berupaya menyediakan pemenuhan perumahan rakyat khususnya bagi masyarakat menengah ke bawah atau masyarakat berpenghasilan rendah dan termasuk masyarakat miskin. Tetapi fakta menunjukkan bahwa kepemilikan perumahan yang ada di Kota Surabaya dan Makassar bukan dimiliki oleh masyarakat miskin tetapi orang-orang yang kaya yang mempunyai rumah di kota dan berusaha membeli perumahan-perumahan sederhana untuk kemudian dibisniskan. Hal ini merupakan tidak terpenuhinya hak-hak masyarakat miskin dalam kepemilikan perumahan di Kota Surabaya dan Makassar. Tidak terpenuhinya hak-hak masyarakat miskin untuk memiliki perumahan disebabkan karena kebijakan dan pengaturan tentang “pembatasan kepemilikan” perumahan sederhana dan murah tidak diatur dalam peraturan baik Peraturan Daerah (Perda) maupun berbagai peraturan perumahan yang ada.

Oleh karena itu, sesuai dengan Pasal 2 ayat 1 DUHAM diproklamkan bahwa setiap orang mempunyai hak untuk mendapatkan standar hidup yang layak atas kesehatan dan kehidupan

serta keluarganya, termasuk makanan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang dibutuhkan, dan hak untuk diperlakukan sama pada saat menganggur, sakit, cacat, menajanda, lanjut usia, dan ketidakmampuan lain untuk menjalankan kehidupan yang bukan timbul atas kehendaknya.

Untuk mengimplementasikan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, sebuah komite ditunjuk untuk menangani perjanjian tersebut dengan maksud membantu Negara Pihak dalam memenuhi kewajiban mereka untuk membuat laporan dan untuk memberikan keterangan yang lebih interpretatif menyangkut usaha, pengertian dan isi Kovenan Ekosob, dengan harapan dapat tercapai secara bertahap pemenuhan Hak Asasi Manusia yang dicantumkan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Pada tahun 1991 Komite Ekosob telah menetapkan Komentar Umum Nomor 4 tentang hak atas perumahan yang layak berdasarkan Pasal 11 ayat 1 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya mengenai Hak atas Standar Hidup yang layak. Komite Ekosob telah menjabarkan istilah “perumahan yang layak” sehingga mencakup keamanan tempat, tersedianya pelayanan-pelayanan, harga yang terjangkau, kelayakhunian, kemudahan untuk dicapai, kesesuaian lokasi dan budaya.

Upaya pemenuhan hak atas perumahan bagi masyarakat miskin kota bagi jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah mengandung arti bahwa setiap orang harus memiliki tingkat jaminan hukum atas hak huni yang memberikan jaminan perlindungan terhadap pengusiran paksa, gangguan dan ancaman-ancaman lain. Disebut tidak layak apabila penyewa tidak mendapatkan perlindungan hukum terhadap pengusiran sewenang-wenang, ancaman, dan lain-lain. Keberadaannya dilindungi oleh hukum, dimana setiap orang harus dilindungi dari setiap upaya pengusuran paksa, pelecehan dan ancaman lainnya. Hak Jaminan kepemilikan berupa sertifikat kepemilikan atau hak penyewaan di Kota Surabaya dan Makassar sangat penting menjadi dasar kepastian hukum atas penggunaan lahan dan bangunan serta dasar untuk menjustifikasi kekayaan milik masyarakat untuk meningkatkan kualitas permukiman yang layak, dengan membangun bangunan permanen dan sehat, serta program sertifikasi hak atas tanah

bagi masyarakat miskin yang dibiayai APBN dan APBD.

C. Kendala Pemenuhan Hak atas Perumahan yang Layak bagi Masyarakat Miskin Kota

Pesatnya jumlah penduduk merupakan masalah dalam pemenuhan kebutuhan akan perumahan yang layak di Kota Surabaya dan Makassar. Pertambahan jumlah penduduk miskin yang tidak dibarengi dengan penyediaan perumahan yang layak akan menjadi masalah besar. Pemerintah harus memprioritaskan bagi masyarakat miskin terutama terkait dengan pemenuhan akan rumah yang layak bagi masyarakat miskin dengan dibangunnya Rusunawa.

Kendala pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin di Kota Surabaya dan Makassar yang dihadapi dalam hal memperoleh jaminan kepemilikan hak atas tanah dalam hal proses pendataan masyarakat dan pengusulannya yang cenderung lama dan data yang kurang lengkap, serta sosialisasi yang dilakukan pemerintah kurang intensif dan komprehensif menyentuh semua masyarakat sehingga tidak semua masyarakat terinformasikan dengan baik. Di sisi lain, masyarakat yang pada umumnya adalah penghuni tanpa status kepemilikan lahan (ilegal) cenderung terbebani apabila harus mengeluarkan biaya untuk membayar pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yaitu bea peralihan hak atas tanah dan atau bangunan sebagai konsekuensi sertifikasi tanah yang mereka tempati.

Sementara di tingkat pemangku kebijakan pemerintah, koordinasi lintas sektoral antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BPN dan instansi lain belum berjalan optimal. Program-program peningkatan kualitas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin sudah teridentifikasi dilakukan oleh beberapa instansi di daerah, namun program tersebut cenderung bersifat parsial dan kurang terintegrasi. Ada program yang hanya menangani masalah fisik bangunan saja, ada juga program yang hanya fokus pada sertifikasi saja, sehingga tidak terintegrasi dan mencapai sasaran.

Kendala yang dihadapi di Kota Surabaya dan Makassar dalam hal penyediaan tanah. Persediaan tanah adalah salah satu syarat yang diminta oleh Kementerian Perumahan Rakyat sekarang menjadi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan

Rakyat (PUPR) untuk pembangunan perumahan masyarakat miskin yang akan dibiayai oleh APBN Kementerian Perumahan Rakyat. Dari informasi yang diperoleh dari Kota Surabaya dan Makassar diketahui secara faktual belum tersedia lahan tanah yang akan dihibahkan kepada masyarakat untuk dibuat perumahan. Hal ini juga yang menjadi salah satu kendala mengapa pelaksanaan pembangunan perumahan yang layak belum segera dilaksanakan walaupun sudah ada tawaran program dari Kementerian Perumahan Rakyat. Selain hal tersebut kendala belum tersedianya lahan menjadi kendala untuk memberikan jaminan kepemilikan dalam bentuk sertifikasi khususnya kepada masyarakat yang tidak mempunyai tempat tinggal yang selama ini menumpang di atas tanah bukan haknya.

Penggusuran sebagai dampak tarik-menarik kepentingan kepemilikan lahan yang tidak jelas adalah fakta yang sudah biasa bagi masyarakat dengan status kepemilikan lahan yang tidak jelas. Disatu sisi penggusuran ini adalah karena status tidak legalnya masyarakat menempati tanah tersebut. Namun disisi lain penggusuran ini juga berdampak pada ketidakadilan dan menyangkut Hak Asasi Manusia yang terabaikan.

Oleh karena itu, sertifikasi memang merupakan salah satu solusi untuk mensahkan status masyarakat miskin di atas tanah yang mereka tinggali namun harus dipikirkan juga bagaimana solusi untuk tidak memberatkan mereka yang notabenerupakan masyarakat berpenghasilan rendah, dengan pembayaran pajak sertifikasi yang relatif memberatkan mereka. Oleh karena itu, pemerintah Kota Surabaya dan Makassar dalam kebijakan pembangunan kawasan perumahan dan permukiman telah melakukan bantuan sertifikasi hak atas tanah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Perumahan atau rumah yang dibangun pemerintah umumnya adalah rumah susun sewa (Rusunawa), sehingga di Kota Surabaya dan Makassar sudah ada rumah susun sewa yang dibangun pemerintah. Dalam hal ini pemerintah juga memberikan jaminan masa waktu menempati rumah susun sewa tersebut. Namun ternyata masyarakat miskin kurang tertarik dengan model rumah yang bertingkat, karena akan mempersulit akses mereka terhadap pekerjaan mereka, baik dalam aksesibilitas jarak yang semakin jauh. Oleh karena itu, penyediaan alternatif rumah

susun sangatlah penting untuk dipertimbangkan jarak rumah susun dengan lokasi tempat bekerja yang mendukung aktivitas masyarakat dalam perekonomian.

Dalam pemenuhan perumahan, hak atas kepemilikan tanah pemerintah telah membuat program nasional bagi masyarakat miskin yaitu Program Nasional Larasita untuk layanan sertifikat tanah bagi masyarakat miskin di bawah pengawasan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Di Kota Surabaya dan Makassar disebut Program Daerah (Proda). Program Larasita (Layanan Rakyat untuk Sertifikat Tanah) yang digulirkan oleh Badan Pertanahan Nasional memudahkan masyarakat mengurus sertifikat bagi tanah yang mereka tempati. Program ini yang operasionalnya dilakukan oleh BPN Kota Surabaya dan Makassar secara otomatis memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap penyerobotan tanah.

Hak ketersediaan pelayanan, material dan infrastruktur melalui hak ketersediaan dalam

perumahan yang layak menyangkut ketersediaan sarana dan prasarana air minum, sanitasi, listrik, tempat pembuangan sampah, saluran drainase dan pelayanan lainnya. Ketersediaan layanan, material, fasilitas dan infrastruktur, untuk disebut ‘layak’ harus mencakupi adanya fasilitas tertentu yang penting untuk kesehatan, keamanan, kenyamanan dan asupan gizi. Pada akses masyarakat terhadap air minum sudah relatif diperoleh dengan baik, dan ketersediaan sanitasi pada Kota Surabaya dan Makassar teridentifikasi sudah diperoleh masyarakat, dan kualitas sanitasi yang juga sudah baik. Sementara akses listrik sudah diperoleh dengan baik. Fasilitas pembuangan sampah, saluran drainase relatif sudah tersedia sehingga syarat kesehatan layak sudah dapat terpenuhi. Sedangkan untuk fasilitas umum dan beragama sudah tersedia, sehingga sudah terpenuhi di Kota Surabaya dan Makassar. Hal ini tergambar dalam table 3 tentang pembangunan rumah susun sederhana (rusuna) di Kota Makassar.

Tabel 3: Pembangunan Rumah Susun Sederhana (RUSUNA) di Kota Makassar

No.	Rusuna	Jumlah	Tahun Pelaksanaan
1.	MARISO	5 Twin Blok (487 Kamar)	2006/2008
2.	DAYA	3 Twin Blok	2003/2009
3.	UNHAS	4 Twin Blok	2004/2005
4.	UNM	1 Twin Blok	2009/2009
5.	UNISMUH	3 Twin Blok	2007/2008
6.	UMI	1 Twin Blok	2007/2009
7.	ATHIRAH	1 Twin Blok	2008/2009
8.	KIMA	4 Twin Blok	2009/2010
9.	UIN	2 Twin Blok (100 Kamar)	2008/2009

Sumber: Bappeda Kota Makassar Tahun 2013

Dalam hal, hak Keterjangkauan (*affordability*) terkait dengan kemampuan perekonomian masyarakat. Dapat dikatakan bahwa masyarakat yang tinggal di permukiman kota yang sebagian besar bekerja sebagai pekerja informal (buruh, tukang ojek, tukang becak, dan pekerja tidak tetap), memiliki tingkat kesejahteraan yang relatif rendah atau yang lebih dikenal dengan masyarakat yang berpenghasilan rendah. Masyarakat miskin kota relatif kurang mampu untuk membeli rumah. Oleh sebab itu mereka terpaksa tinggal di permukiman yang kumuh di perkotaan yang memiliki harga

beli atau sewa yang relatif murah dan dekatnya akses bekerja mereka.

Oleh karena itu, program pemerintah dalam membantu mereka dalam bentuk subsidi pada rumah susun dan perbaikan rumah. Di Kota Surabaya dan Makassar telah menyalurkan subsidi kepada masyarakat yang tidak mampu untuk menyewa rumah (Rusunawa) melalui Dinas Perumahan dan Pekerja Umum dan memperbaiki rumah oleh Dinas Sosial. Dalam tabel 4 tentang perbandingan tarif sewa Rusunawa tergambar tarif sewa di Kota Surabaya.

Tabel 4: Perbandingan Tarif Sewa Rusunawa Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya

No.	Nama	Jenis Lantai	Tarif Sewa Rusunawa Sesuai Perwali No. 77 Tahun 2009 (Rp) 23 Desember 2009	Tarif Sewa Rusunawa Sesuai Perwali No. 59 Tahun 2010 (Rp) 08 Nopember 2009	Tarif Sewa Rusunawa Sesuai Perwali No. 14 Tahun 2013 (Rp) 11 Januari 2013
1.	Rusun Penjaringan Sari II dan Wonorejo	Lantai II	211.000,-	- 211.000,-	- 53.000,-
		Lantai III	187.000,-	- 187.000,-	- 47.000,-
		Lantai IV	152.000,-	- 152.000,-	38.000,-
2.	Rusun Randu	Lantai II	-	175.000,-	44.000,-
		Lantai III	-	155.000,-	39.000,-
		Lantai IV	-	126.000,-	31.000,-
		Lantai V	-	88.000,-	22.000,-
3.	Rusun Tanah Merah I	Lantai II	-	185.000,-	46.000,-
		Lantai III	-	164.000,-	41.000,-
		Lantai IV	-	134.000,-	33.000,-
		Lantai V	-	93.000,-	23.000,-
4.	Rusun Tanah Merah II	Lantai II	-	268.000,-	66.000,-
		Lantai III	-	238.000,-	58.000,-
		Lantai IV	-	194.000,-	47.000,-
		Lantai V	-	119.000,-	33.000,-
5.	Rusun Penjaringan Sari III	Lantai I	-	-	76.000,-
		Lantai II	-	281.000,-	69.000,-
		Lantai III	-	250.000,-	61.000,-
		Lantai IV	-	203.000,-	50.000,-
		Lantai V	-	141.000,-	34.000,-
6.	Rusunawa Grudo	Lantai II	-	-	72.000,-
		Lantai III	-	-	64.000,-
		Lantai IV	-	-	52.000,-
		Lantai V	-	-	36.000,-
7.	Rusunawa Pesapen	Lantai II	-	-	76.000,-
		Lantai III	-	-	68.000,-
		Lantai IV	-	-	55.000,-
		Lantai V	-	-	38.000,-
8.	Rusunawa Jambangan	Lantai II	-	-	78.000,-
		Lantai III	-	-	69.000,-
		Lantai IV	-	-	56.000,-
		Lantai V	-	-	36.000,-

Sumber: Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah di Kota Surabaya

Hak perumahan layak huni Kota Surabaya dan Makassar untuk syarat perumahan yang layak huni secara teknis yang meliputi kepadatan orang dalam satu rumah, fasilitas ventilasi, penerangan, kekuatan rangka bangunan dan material bangunan yang aman dari kebakaran dan kerusakan lainnya, relatif sudah tersedia pada sebagian besar masyarakat. Walaupun demikian kondisi kelayakan penghuni masih relatif masih kurang baik kuantitas maupun kualitasnya.

Untuk pembangunan rumah susun sudah mencerminkan rumah yang layak, dan

rumah dari standar rumah sehat. Perawatan yang menjadi persoalan di Kota Makassar pada Rusunawa Mariso dalam pelaksanaan pemeliharannya belum diserahkan dari Pemerintah Pusat melalui Kementerian Perumahan Rakyat kepada Pemerintah Daerah, sehingga dalam pelaksanaan pemeliharaan tidak dibebani oleh APBD, akan tetapi dibiayai dalam pengelolaan rumah susun tersebut. Dengan demikian perawatan dan pemeliharaan Rusunawa belum berjalan dengan baik.

Hak Aksesibilitas merupakan perumahan yang dapat dijangkau adalah kediaman dan lingkungannya harus dapat diakses dan bermanfaat bagi setiap orang, khususnya oleh kelompok berkebutuhan khusus atau kelompok termarginalisasi. Contohnya, rumah huni atau ruangan yang terletak di lantai tiga atau ruangan yang berundak-undakan dan berkontur tidak rapat, tidaklah dapat diakses oleh Lansia (Lanjut Usia), perempuan hamil dan pengguna kursi roda (*difabel*) tanpa ada alat bantu untuk naik, maka kelompok-kelompok lemah seperti orang lanjut usia, anak-anak, cacat fisik, sakit terus menerus, orang-orang dengan masalah kesehatan yang tidak dapat disembuhkan, sakit mental, dan kelompok-kelompok lainnya, harus diberikan jaminan prioritas sehubungan dengan masalah perumahan. Di Kota Surabaya dan Makassar aksesibilitas terhadap perumahan dapat diakses oleh kelompok berkebutuhan khusus atau kelompok termarginalisasi.

KESIMPULAN

Upaya pemenuhan hak atas perumahan bagi masyarakat miskin sudah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Makassar seperti ketersediaan pelayanan, bahan, fasilitas dan infrastruktur, keterjangkauan, layak huni, aksesibilitas, lokasi dan layak secara budaya dengan program-program masyarakat perumahan miskin dengan membangun Rusunawa, sesuai dengan kovenan internasional Ekosob hak atas perumahan yang layak.

Kendala-kendala dalam upaya pemenuhan hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin di Kota Surabaya dan Makassar adalah mahalannya harga tanah diperkotaan sehingga sulitnya masyarakat miskin untuk memperoleh mendapatkan perumahan yang layak, serta masih terbatasnya lahan yang tersedia, rendahnya kondisi sosial ekonomi masyarakat, terbatasnya informasi, dan terbatasnya kemampuan dalam membangun perumahan, serta ada Rusunawa yang diperjualbelikan dan disewakan.

SARAN

Pemerintah Kota Surabaya dan Makassar perlu menertibkan penggunaan rumah susun sewa sederhana (Rusunawa) kepada pengguna yang selayaknya mendapatkan perumahan yang

layak bagi masyarakat miskin, dan perlu dibentuk pengawasan berupa pemantauan dan pengendalian program dalam perwujudan hak atas perumahan bagi peruntukan masyarakat miskin yang benar-benar membutuhkan rumah, guna memastikan bahwa peruntukan hak atas perumahan itu tidak salah sasaran. Untuk Pemerintah Kota Surabaya perlu dibentuk Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) Perumahan tersendiri untuk menjawab pembangunan perumahan yang menyeluruh, dan pembentukan dinas perumahan yang merupakan salah satu bentuk perwujudan komitmen dan perhatian terhadap program hak atas perumahan yang layak bagi masyarakat miskin.

Kementerian Perumahan dan Permukiman dan Kementerian Pekerjaan Umum untuk dapat memberikan kewenangan manajemen pembangunan Rusunawa untuk Pemerintah Kota Surabaya dan Makassar.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Badan Litbang HAM, *Penelitian Hak memperoleh Perumahan Yang Layak bagi (Nelayan) Masyarakat Pesisir*, 2012.
- Badan Pusat Statistik, “*Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi*”, Edisi 20, Januari 2012.
- CESCR, *General Comment No. 7 dan No. 4 1991. The Rights to Adequate Housing*.
- Dinas Sosial Kota Surabaya, *Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK), Laporan Pelaksanaan Kegiatan Program RDK*, Tahun 2013.
- Djaka Suhendera, “*Sertifikat Tanah Dan Orang Miskin – Pelaksanaan Proyek Ajudikasi Di Kampung Rawa, Jakarta*”, Penerbit HuMa, Van Vollenhoven Institute, dan KITLV-Jakarta, 2010.
- Djaka Suhendera, “*Sertifikat tanah dan Orang Miskin*”, Laporan Atas Pelaksanaan Proyek Ajudikasi di Kampung Rawa, Jakarta.
- General Comment 7, *Forced Eviction Of International Covenan On Economic, Social and Cultural Rights*.
- General Comment No. 4 (1991), *The Rights To Adequate Housing Of International Covenan On Economic, Social and Cultural Rights*.
- ITS Surabaya, *Prosiding Perumahan Permukiman Dalam Pembangunan Kota*, 2010.
- Komisi WHO, *Mengenai Kesehatan dan Lingkungan*, 2001.
- Kompas.com, “*Batas kemiskinan versi BPS Naik*”, 2 Juli 2011.
- Majalah “*Inforum*” Edisi 3 Tahun 2010, Kementerian Perumahan Rakyat.
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur, *Buku Saku 2012*, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Tahun 2012.
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur, *Buku Saku 2013*, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Tahun 2013.
- Peter Machmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, 2010, hal. 97.
- Sekretariat Kementerian Perumahan Rakyat, *Bahan Rakor Rencana Aksi Program Rumah Sangat Murah*. Tahun 2012.
- Soenggono B, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Perkasa, 1998, hlm.42 dan Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Juri Metri*:(Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994), hlm.34-35.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, hlm.43.
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.12.
- Zulfi Syarif Koto, “*Politik Pembangunan Perumahan di Era Reformasi – Siapa Mendapat Apa?*”, LP3I dan Housing and Urban Development Institute (HUD), Jakarta, 2011.

Peraturan Perundang-undangan

- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM)
- Lembar Fakta No. 16 (revisi 1) Komite Hak Ekonomi Sosial dan Budaya. Komentar Umum No. 4 dan No. 7 (1991) tentang Hak Atas Perumahan Yang Layak
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
- Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun

Website

- <http://www.setneg.go.id>, diakses pada tanggal 12 April 2013.
- <http://andist.wordpress.com/2008/03/21/pengertian-kemiskinan>, diakses pada tanggal 13 April 2013.
- Kemenpera Bentuk Tim Audit Hunian Berimbang, <http://www.tempo.co/read/news/2013/03/02/090464597/Kemenpera-Bentuk-Tim-Audit-Hunian-Berimbang>, Didownload pada tanggal 13 April 2013.

