BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bagi sebagian besar orang terutama para pengambil kebijakan, rumah kumuh dipandang sebagai suatu masalah terutama dilihat dari sisi penampilan fisiknya. Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena tidak memenuhi persyaratan untuk hunian baik secara teknis maupun non teknis.

Rumah kumuh selalu menjadi kambing hitam bagi kumalnya wajah kota dan menyiratkan terlalu vulgar tentang kegagalan pembangunan. Lingkungan yang kotor, becek, sanitasi yang buruk, bangunan yang semrawut, penampilan yang jorok, sumur yang tercemar, kepadatan bangunan dan hunian yang tinggi, penggunaan bahan bangunan bekas dan murahan, dan sebagainya, merupakan gambaran umum yang dikaitkan dengan eksistensi rumah kumuh.

Suatu permukiman kumuh dapat dikatakan sebagai pengejawantahan dari kemiskinan, karena pada umumnya di permukiman kumuhlah masyarakat miskin tinggal dan banyak kita jumpai di Kawasan perkotaan. Kemiskinan merupakan salah satu penyebab timbulnya permukiman kumuh di kawasan perkotaan.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dijelaskan bahwa setiap orang berhak hidup

sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia, dan yang mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif; bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia; bahwa pemerintah perlu lebih berperan dalam menyediakan dan memberikan kemudahan dan bantuan perumahan dan kawasan permukiman bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang berbasis kawasan serta keswadayaan masyarakat sehingga merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.[1]

Berdasarkan Pasal 1 Angka 13 UU Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyebutkan bahwa: “Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan

[1] UU No.11 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, consideran “menimbang”

kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat. Perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian".[2] Sedangkan menurut Parsudi Suparlan, permukiman kumuh adalah permukiman atau perumahan orang-orang miskin kota yang berpenduduk padat, terdapat di lorong-lorong yang kotor dan merupakan bagian dari kota secara keseluruhan, juga biasa disebut dengan wilayah pencomberan atau semerawut.[3]

Perumahan kumuh dan permukiman kumuh disebabkan oleh keterbatsan kemampuan masyarakat dalam mengakses rumah layak yang sesuai dengan kebutuhannya. Hal tersebut menyebabkan masyarakat memilih hunian yang murah, berlokasi dekat dengan pusat kegiatan, tetapi dengan kondisi yang tidak layak, baik dalam hal kondisi hunian, kepadatan hunian, status lahan, serta kelengkapan infrastruktur dasar.

Pemerintah sebagai pihak yang memiliki kewenangan penuh dalam penertiban perumahan dan kawasan permukiman serta pengelolaan tata ruang wilayah maupun sebagai pihak yang wajib memelihara dan mensejahterakan masyarakatnya. Pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang bertumpu pada masyarakat memberikan hak dan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk ikut berperan.

---

[2] Tjuk Kuswartojo, *Perumahan dan Permukiman di Indonesia: Upaya Membuat Perkembangan Kehidupan yang Berkelanjutan*. Penerbit ITB, Bandung, 2005, h. 23

[3] Parsudi Suparlan, *Kemiskinan Di Perkotaan: Bacaan untuk antropologi perkotaan,* Yayasan Obor Indonesia, Jakarta,1995, h. 45

Perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia. Namun bagi sebagian besar masyarakat Indonesia, kata ‘rumah’ menjadi sebutan yang teramat mahal, padahal rumah adalah bangunan dasar, fundamental dan sekaligus menjadi prasyarat bagi setiap orang untuk bertahan dan hidup serta menikmati kehidupan bermartabat, damai, aman dan nyaman. Dengan kata lain, dampak negatif terbuka pada individu yang tidak mempunyai rumah tinggal. Lebih jauh, tanpa mempunyai (akses) perumahan, kehidupan pribadi, maupun sosial akan sulit dicapai. Tak berlebihan, hak atas perumahan menjadi variabel penting dan menjadi sebuah hak independen atau hak yang berdiri sendiri *(independent or free-standing right)* dalam mengukur apakah seseorang menikmati hak atas standar hidup yang layak *(the right to a adequate standard of living).*[4]

Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia.

Pemerintah mempunyai peran yang sangat penting dalam menyediakan dan memberikan kemudahan dan bantuan perumahan dan kawasan permukiman bagi masyarakat melalui penyelenggaraan

---

[4] Patra M Zein; *Hak Rakyat atas Perumahan: Membuat Kerangka Evaluasi Terhadap Realisasi Pemenuhan Hak oleh Pemerintah*, artikel, 2004, h. 7

perumahan dan kawasan permukiman yang berbasis kawasan serta keswadayaan masyarakat sehingga merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pemerintah pusat hingga pemerintah daerah serta dengan kolaborasi berbagai pihak melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan akses terhadap infrastruktur dan pelayanan dasar di permukiman kumuh perkotaan dan mencegah timbulnya permukiman kumuh baru dalam rangka untuk mendukung terwujudnya permukiman perkotaan yang layak huni, produktif, dan berkelanjutan.

Penanganan kawasan/lingkungan permukiman kumuh perkotaan harus menjadi kesadaran bersama. Kawasan permukiman kumuh perkotaan yang dapat berupa Slum : kawasan atau lingkungan permukiman dengan kondisi fisik dibawah standar kelayakan, atau Settlement : permukiman yang dihuni sekelompok warga masyarakat tanpa adanya kepastian hukum yang umumnya juga berada dibawah standar kelayakan hunian jika tidak tertangani dengan baik dapat menimbulkan berbagai ekses yang merugikan.

Penanganan menyeluruh terhadap masalah ini membutuhkan kesadaran dan komitmen berbagai kalangan berdasarkan kewenangan dan fungsinya masing-masing. Sinergi multi sektoral antara Pemerintah

Pusat, Daerah, wakil masyarakat, masyarakat umum dan pihak-pihak yang memiliki kompetensi dan kepedulian yang bergerak berdasarkan koridor-koridor yang telah ditetapkan akan mampu mendorong pencapaian hasil yang lebih baik.

Kesadaran akan pentingnya sinergi penanganan lintas sektoral dilandasi ketentuan Undang-Undang yang telah menetapkan lingkup tugas Pemerintah Pusat dalam melaksanakan pembinaan dan penyelenggaraan rumah susun. Kewenangannya terbatas meliputi: perumusan kebijakan dan strategi, sinkronisasi dan sosialisasi, koordinasi, fasilitator, pengalokasian dana pembangunan, pencadangan dan pengadaan tanah, penyelenggaraan fungsi operasionalisasi serta pengembangan lingkungan dan pemberdayaan pemangku kepentingan ditingkat nasional. Adapun wewenang implementasi pembangunannya berada ditangan Pemerintah Kota/Kabupaten.

Pembangunan dan pengembangan kawasan permukiman juga dilaksanakan di kawasan Perdesaan Prioritas Nasional untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan pada kawasan permukiman perdesaan. Pembangunan infrastruktur permukiman di perkotaan dan perdesaan juga dilakukan melalui pendampingan pembangunan infrastruktur berbasis masyarakat.[5]

[5] Diakses dari https://bpsdm.pu.go.id/bacaberita-arah-kebijakan-pengembangan-infrastruktur-permukiman-adalah-mewujudkan-smart-living, pada tanggal 29 Agustus 2022, pukul 22.05 Wib

Pemerintah Kota/Kabupaten memulai langkah ini dengan terlebih dahulu mengenali permasalahan sekaligus mengidentifikasikan sebab dan akibat dari keberadaan perumahan dan permukiman kumuh tersebut sebagai dasar perencanaan permukiman yang mengacu pada produk perencanaan penataan ruang serta strategi pembangunan permukiman dan infrastruktur perkotaan yang dimiliki.

Dalam kondisi saat terjadi penyesuaian kebijakan Pemerintah Pusat yang mewajibkan Pemerintah Kota/Kabupaten melakukan revisi atas RTRW-nya, rencana penanganan perumahan dan permukiman kumuh dapat dipertimbangkan sebagai masukan untuk saling memperbaiki dalam rangka kontrol kualitas yang menerus (*quality control circle*).

Pemerintahan daerah melalui Dinas Perumahan dan Permukiman dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman tidak hanya melakukan pembangunan baru, tetapi juga melakukan pencegahan serta pembenahan perumahan dan kawasan permukiman yang telah ada dengan melakukan pengembangan, penataan, atau peremajaan lingkungan hunian perkotaan atau perdesaan serta pembangunan kembali terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

Kota Medan dengan luas wilayah 265, 10 km2 (26510 ha) terdiri dari 21 kecamatan dan 151 kelurahan dengan jumlah rumah tangga 520.343 unit dan jumlah penduduk 2.121.053 jiwa. Medan merupakan kota ke 3 terbesar di Indonesia setelah Jakarta dan Surabaya. Kawasan

permukiman di Kota Medan terdapat di 17 Kecamatan yang terbesar di 48 kelurahan, dengan luas kawasan kumuh 628, 60 ha atau 2,37% dari luas Kota Medan.[6] Lokasi-lokasi permukiman kumuh di jumpai di daerah bantaran sungai, sepanjang rel kereta api, daerah industri, daerah pelabuhan, daerah sekitar pusat perdagangan dan daerah pinggir.

Dalam hal pencegahan dan munculnya permukiman kumuh baru di kota Medan, maka Pemerintah Daerah mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **"KETERLIBATAN DINAS PERMUKIMAN KOTA MEDAN DALAM PENGEMBANGAN PERMUKIMAN DI DAERAH BERDASARKAN PERDA KOTA MEDAN NOMOR 4 TAHUN 2019 TENTANG PENCEGAHAN DAN PENINGKATAN KUALITAS TERHADAP PERUMAHAN KUMUH DAN PERMUKIMAN KUMUH"**

B. Identifikasi dan Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah :

---

[6] Mbina Pinem, *Persebaran Permukiman Kumuh di Kota Medan*, Jurnal Geografi, Vo. 3 No. 1, Februari 2011, h. 28

1. Bagaimana pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh dalam perspektif peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana peran Dinas Permukiman Kota Medan dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman?
3. Apa saja hambatan yang dialami pemerintah Kota Medan dan solusi dalam mencegah berdirinya perumahan kumuh dan permukiman kumuh di Kota Medan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh dalam perspektif peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa peran Dinas Permukiman Kota Medan dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
3. Untuk mengetahui hambatan yang dialami pemerintah Kota Medan dan solusi dalam mencegah berdirinya perumahan kumuh dan permukiman kumuh di Kota Medan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun faedah penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Manfaat yang dapat diambil dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat praktis diharapkan memberikan manfaat dalam proses pengambilan keputusan oleh pemerintah Daerah khususnya yang berkenaan dengan pencegahan munculnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru
2. Manfaat teroritis, dari aspek keilmuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi media untuk pengembangan berbagai teori yang sangat berguna bagi pengembangan pemahaman, penalaran dan pengalaman peneliti khususnya dalam bidang hukum

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori.

a. Teori Kebijakan Pemerintah Daerah

Kebijakan adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu perubahan.[7] Definisi kebijakan menurut Friedrich dalam Agustino[8] sebagai berikut:

> Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan

[7] R. Subekti dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Parmita, Jakarta, 2008, h. 13

[8] Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bndung, 2008, h. 7

> tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Sehubungan dengan kebijakan Anderson dalam Agustino mendefinisikan kebijakan sebagai berikut:[9]

> Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam Bahasa Indonesia. Menurut Hoogerwerf dalam Sjahrir pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah.[10]

Berdasarkan beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang *policy* (kebijakan) mencakup pertanyaan : *what, why, who, where,* dan *how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut; isi, cara atau

---

[9] *Ibid*

[10] Sjahrir, *Kebijaksanaan Negara: Konsistensi dan Implementasi*, LP3ES, Jakarta, 1988, h. 66

prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Disamping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dimaksud, pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya.[11]

Kebijakan pemerintah atau kebijakan publik merupakan hasil interaksi intensif antara para aktor pembuat kebjakan berdasarkan pada fenomena yang harus dicarikan solusinya. Menurut pendapat subarsono kebijakan publik dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kota/Kabupaten, dan Keputusan Walikota/Bupati.[12] Selain itu partisipasi masyarakat diikut sertakan agar dapat menghasilkan keputusan yang terbaik.

Pengertian tersebut diperkuat oleh Thomas R. Dye dalam Dunn memiliki 3 elemen dalam pembentukannya yaitu kebijakan publik (*public policy*), pelaku kebijakan (*policy stakeholders*), dan lingkungan kebijakan (*policy environment*). Ketiga elemen ini saling memiliki andil, dan saling mempengaruhi. Sebagai contoh, pelaku kebijakan dapat mempunyai andil dalam kebijakan, namun mereka juga dapat pula dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Lingkungan kebijakan juga mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri.

---

[11] Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2008, h. 8

[12] Nugrohu dan Riant D, *Kebijakan Publik Evaluasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2003

Pengambilan keputusan untuk sebuah kebijakan tidak semata hanya melihat pada ketiga elemen itu saja. Namun juga dipengaruhi terhadap tahap tahap pembuatannya. Menurut Dunn tahap pembuatan kebijakan terbagi menjadi 5 tahap yaitu : Penyusunan Agenda, Formulasi Kebijakan, Adopsi/Legitimasi Kebijakan, Implementasi Kebijakan, Penilaian/Evaluasi Kebijakan.

Sebagai Negara hukum Indonesia mempunyai hirarki perundang undangan atau tata urut perundangan yang berlaku secara berjenjang dan penjenjangannya didasarkan kekuatan hukumnya masing masing. Hirarki atau tata urut perundangan undangan ini tidak hanya menjadi sumber tertib hukum akan tetapi menjamin tidak terjadinya kevakuman hukum di Negara hukum Indonesia.

Peraturan Daerah adalah salah satu dari hirarki tata urut peraturan perundangan undangan yang menjadi kekuatan hukum kebijakan publik di tingkat daerah

b. Teori Negara Kesejahteraan.

Negara modern adalah personifikasi dari tata hukum.[13] Artinya, negara dalam segala aktivitasnya senantiasa didasarkan pada hukum. Negara dalam konteks ini lazim disebut sebagai negara hukum. Dalam perkembangan pemikiran mengenai negara hukum, dikenal dua kelompok negara hukum, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil.

[13]Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Alih bahasa oleh Soemardi. Bee Media Indonesia, Bandung, 2014, h. 225.

Negara hukum materiil ini dikenal juga dalam istilah *Welfarestate* atau negara kesejahteraan. Ide negara kesejahteraan ini merupakan pengaruh dari faham sosialis yang berkembang pada abad ke-19, yang populer pada saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang Kapitalis-Liberalis.[14]

Menurut Soetikno berpendapat bahwa untuk mencapai *social welfare*, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka. Secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak.[15]

Melihat pandangan mengenai *social welfare* tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang *social welfare* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.[16]

Kunci pokok dalam negara kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara.[17] Dalam negara kesejahteraan, menurut Sentanoe Kertonegoro, kedua kelompok resiko tersebut harus

---

[14] *Ibid,* h.226

[15] Soetikno, *Filsafat Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2016, h. 88

[16] *Ibid*, h. 9

[17] *Ibid*, h. 10

mendapatkan perhatian untuk diatasi. Alasannya adalah karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagaian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Sedangkan resiko khusus yaitu resiko yang sifatnya lebih kepada makro individual, sehingga dampaknya dirasakan oleh perorangan atau unit usaha.[18]

Hakekatnya negara kesejahteraan dapat digambarkan keberadaannya sebagai pengaruh dari hasrat manusia yang mengharapkan terjaminnya rasa aman, ketentraman, dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Alasan tersebut dapat digambarkan sebagai motor penggerak sekaligus tujuan bagi manusia untuk senantiasa mengupayakan berbagai cara demi mencapai kesejahteraan dalam kehidupannya. Sehingga ketika keinginan tersebut telah dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut. Dalam konteks ini, negara ada dalam tahapan sebaga negara kesejahteraan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut faham Negara Kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh para Perintis Kemerdekaan dan para Pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah Negara Kesejahteraan (*walvaarstaat*) bukan Negara Penjaga Malam (*nachtwachterstaat*). Dalam pilihan terkait konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Moh. Hatta

[18] Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2017, h. 7

menggunakan istilah Negara Pengurus.8 Prinsip *Welfare State* dalam UUD 1945 dapat ditemukan rinciannya dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi.

Dengan masuknya perihal kesejahteraan dalam UUDNRI Tahun 1945, menurut Jimly Asshidiqie Konstitusi Indonesia dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*social constitution*) sebagaimana juga terlihat dalam konstitusi Negara Rusia, Bulgaria, Cekoslowakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Suriah dan Hongaria. Selanjutnya menurut Jimly, sejauh menyangkut corak muatan yang diatur dalam UUD 1945, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada negara-negara sosialis.[19]

Kesejahteraan sosial dalam UUD 1945 menjadi judul khusus Bab XIV yang didalamnya memuat pasal 33 tentang sistem perekonomian dan pasal 34 tentang kepedulian negara terhadap kelompok lemah (fakir miskin dan anak telantar) serta sistem jaminan sosial. Ini berarti, kesejahteraan sosial sebenarnya merupakan *flatform* sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia. Sehingga, sejatinya Indonesia adalah negara yang menganut faham “Negara Kesejahteraan" (*welfare state*) dengan model “Negara Kesejahteraan Partisipatif” (*participatory welfare state*) yang dalam literatur pekerjaan sosial dikenal dengan istilah pluralisme kesejahteraan atau *welfare pluralism*. Model ini

[19] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2015, h. 124

menekankan bahwa negara harus tetap ambil bagian dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial (*sosial security*) meskipun dalam operasionalisasinya tetap melibatkan masyarakat.[20]

Perumahan, katanya, salah satu kebutuhan dasar setiap warga negara sesuai dengan amanah UUD 1945 Pasal 28H dan sebagai salah satu bentuk bimbingan bidang perumahan dan kawasan permukiman (PKP) oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sesuai PP 88 Tahun 2014 tentang Pembinaan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

c. Teori Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu tujuan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk menjadikan pemerintah lebih dekat dengan rakyatnya, sehingga pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efisien dan efektif. Hal ini berdasarkan asumsi bahwa pemerintah kabupaten dan kota memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan dan aspirasi masyarakat mereka dari pada pemerintah pusat.[21]

---

[20] Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, Departemen Sosial, Teks 9 Januari 2018, h. 34

[21] Priyo Hari Adi, *Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi,* Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 2011, h. 43

Menurut Soenobo Wirjoseogitu, desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari itu.[22]

Secara umum desentralisasi terjadi dalam 2 (dua) bentuk, yaitu desentralisasi territorial dan fungsional, yang dijabarkan sebagai berikut:

Desentralisasi territorial adalah memberi kepada kelompok yang mempunyai batas-batas territorial suatu organisasi tersendiri, dengan demikian memberi kemungkinan suatu kebijakan sendiri dalam system keseluruhan pemerintahan. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah memberi kepada suatu kelompok yng terpisah secara fungsional suatu organisasi sendiri, dengan demikian memberi kemungkinan akan suatu kebijakan sendiri dalam rangka system pemerintahan.[23]

Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggataan pemerintah tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri, bersifat otonomi (territorial dan fungsional).

Desentralisasi yang menyejahterakan hanya mungkin dikembangkan jika diawali dengan adanya transformasi pemikiran

---

[22] Soenobo Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundang-undangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, h.15

[23] *Ibid*

bahwa implementasi desentralisasi lebih dari sekadar hak politik, tetapi juga kewajiban politik daerah atas ukuran kesejahteraan masyarakat. Artinya, ukuran untuk mengaudit mutu desentralisasi harus dikembangkan dalam dimensi pemerintahan yang bertanggung jawab, sebagai ukuran bekerjanya rezim desentralisasi yang menyejahterakan.

Pembangunan daerah yang kompleks dalam skala desentralisasi, haruslah tetap dapat terkontrol dalam satu tatanan kordinasi dan integrasi, baik dari segi perencanaan maupun regulasi dan pembiayaan. Itulah sebabya pembanguanan daerah sesungguhnya adalah pembangunan nasional yang diletakkan di daerah; atau dapat dikatakan bahwa pembangunan daerah adalah bagian integral dari pembangnan nasional. Rentetan narasi ini bertaburan dengan nilai NKRI.

Heaphy (1971), pertimbangan dimensi ruang dan daerah dalam administrasi pembangunan memiliki pendekatan, yaitu sebagai berikut. a. Dimensi ruang dan daerah dalam perencanaan pembangunan, yaitu perencanaan pembangunan di suatu kota, daerah, ataupun wilayah. Pendekatan ini memandang kota, daerah, atau wilayah sebagai suatu wujud (*entity*) bebas yang pengembangannya tidak terikat dengan kota, daerah, atau wilayah lain sehingga penekanan perencanaannya mengikuti pola yang lepas dan mandiri (*independent*).[24]

[24] Heaphy dalam Sahya Anggara dkk., *Administrasi Pembangunan Teori dan Peraktek*, Pustaka Setia, Bandung, 2016, h. 123

2. Kerangka Konsep

Kerangka konsep adalah stimulasi dan dorongan konseptualisas untuk melahirkan suatu konsep baginya atau memperkuat keyakinannya akan konsep dirinya mengenai suatu permasalahan. Ini merupakan konstruksi konsep secara internal pada pembaca tersebut.[25]

Konsep merupakan suatu konstruksi mental yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk keperluan analitis.[26] Suatu konsep atau suatu kerangka konsepsionil pada hakekatnya merupakan suatu pengaruh atau pedoman yang lebih konkrit dari pada tingkat teoritis yang sering kali masih bersifat abstrak. Namun demikian kerangka konsepsionil masih juga kadang-kadang dirasakan abstrak sehingga diperlukan defenisi-defenisi operasional yang akan dapat dijadikan sebagai pegangan konkrit di dalam proses penelitian.

Menjawab permasalahan dalam penelitian ini perlu didefisinisikan beberapa konsep dasar dalam rangka menyamakan persepsi agar secara operasional dapat dibatasi ruang lingkup variabel dan dapat diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditentukan, yakni sebagai berikut :

---

[25] M. Solly Lubis, *Loc.Cit*, h. 80

[26]Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat,*Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, h. 7.

1. Keterlibatan

   Sinonim/persamaan kata keterlibatan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah 1) keikutsertaan, kesertaan, kontribusi, partisipasi, peran serta; 2) implikasi, keterkaitan, sangkutan.[27]

2. Dinas Perumahan dan Permukiman Kota Medan

   Dinas Perumahan dan Pemukiman adalah unsur pelaksana pemerintah Kota Medan dalam bidang bangunan dan perumahan yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui sekretaris daerah. Dinas perumahan dan Pemukiman Kota Medan dibentuk pada tahun 2001. Berdasarkan peraturan daerah Kota Medan No. 4 Tahun 2001 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Medan. Dinas Perumahan dan Pemukiman berdasarkan Peraturan Daerah Kota Medan No. 3 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Medan, mempunyai tugas melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah dalam bidang perumahan dan pemukiman, antara lain menyangkut bina lingkungan, pembangunan,pemeliharaan dan pengelolaan bangunan pemerintah

[27] KBBI, diakses dari https://lambeturah.id/sinonim-persamaan-kata-keterlibatan-adalah/, pada tanggal 29 Agustus 2022, pukul 22.15 Wib

dan rumah dinas, bina teknik dan pemberdayaan masyarakat serta melaksanakan tugas pembantuan sesuai dengan bidang tugasnya.

3. Pengembangan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengembangan adalah proses, cara, perbuatan mengembangkan.[28] Dan lebih dijelaskan lagi dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia karya WJS Poerwadarminta, bahwa pengembangan adalah perbuatan menjadikan bertambah, berubah sempurna (pikiran, pengetahuan dan sebagainya).[29]

Dari uraian diatas pengembangan adalah suatu proses yang dipakai untuk mengembangkan permukiman agar layak huni.

4. Permukiman

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

---

[28] Tim Editor, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional Indonesia, Jakarta, 2014, h. 201

[29] Sukiman, *Pengembangan Media Pembelajaran*, PT. Pustaka Insan Madani, 2012, Yogyakarta hal. 53.

5. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 adalah peraturan yang mengatur tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh.

F. Asumsi (Anggapan Dasar)

Ada beberapa asumsi yang telah menjadi titik tolak penulis dalam melakukan penulisan proposal ini. Setiap penelitian yang dilakukan harus berpijak pada suatu pendapat atau anggapan dasar yang sesungguhnya tidak perlu diragukan lagi. Anggapan dasar ini pada penelitian sangat penting menjadi pedoman atau landasan bagi proses pemecahan masalah yang telah diteliti. Maka dari itu, penulis dalam penelitian ini beranggapan dasar sebagai berikut:

Bila kita melihat turunan dari Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2016 tentang penyelengaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman maka dapat kita dimaknai bahwa penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman perlu dilakukan perencanaan, dibangun dengan baik, dimanfaatkan, dan dikendalikan dengan baik termasuk didalamnya mengenai kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan serta peran serta masyarakat yang terpadu dan terkoordinasi dengan baik. Dalam hal ini maka dapat disimpulkan bahwa kegiatan perumahan rakyat dan kawasan permukiman mempunyai tahapan-tahapan yang dikoordinir oleh pemerintah agar arah dan tujuan pemenuhan perumahan dan kawasan permukiman berjalan dan terintegrasi.

G. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi yang diketahui dan penelusuran kepustakaan yang dilakukan khususnya di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, penulisan tesis terkait dengan judul : "Keterlibatan Pemerintah Daerah Kota Medan Dalam Pengembangan Permukiman di Daerah Berdasarkan Perda Kot Medan Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh".

Adapun penelitian yang berkaitan dengan permukiman yang pernah dilakukan adalah:

1. Anugrah Budianto dengan judul : Strategi Penanganan Kawasan Kumuh Berdasarkan Karakteristik Sosial Ekonomi di Kecamatan Bantaeng, Kabupaten Bantaeng Sulawesi Selatan. Permasalahan dalam tesis tersebut adalah :
    a. Bagaimana karakteristik sosial ekonomi masyarakat di kawasan permukiman kumuh di Kecamatan Bantaeng?
    b. Bagaimana cluster permukiman kumuh berdasarkan karakteristik sosial ekonomi masyarakat permukiman kumuh di Kecamatan Bantaeng?
    c. Apa strategi penanganan permukiman kumuh karakteristik sosial ekonomi masyarakat di Kecamatan Bantaeng?

2. Sari Guna Tanjung, dengan judul : Iplementasi Revitalisasi Permukiman Kumuh di Kota Medan . Adapun yang menjadi permasalahan adalah:

   a. Sejauh manakah implementasi revitalisasi permukiman kumuh di wilayah Kota Medan?
   b. Faktor apa yang menjadi kendala revitalisasi permukiman kumuh di Kota Medan ?

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa tesis ini merupakan hasil karya yang asli dan bukan merupakan hasil jiplakan dari tesis orang lain. Tesis ini dibuat berdasarkan hasil pemikiran sendiri, refrensi dari buku-buku, undang-undang, makalah-makalah, serta media elektronik yaitu internet dan juga mendapat bantuan dari berbagai pihak. Berdasarkan asas-asas keilmuan yang rasional, jujur, dan terbuka, maka penelitian dan penulisan tesis ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah.

H. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian.

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan serta menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan pada tujuan penelitian ini. Tujuan dalam penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk

menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara gejala dan gejala lain dalam masyarakat.[30] Maksud utama analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan undang-undang secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik.[31]

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah yuridis normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian yuridis normatif adalah suatu penelitian yang menempatkan norma sebagai obyek penelitian, baik norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, norma hukum yang bersumber dari suatu undang-undang[32]. Disebut juga penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang menggunakan data sekunder. Penelitian hukum normatif dikenal sebagai penelitian hukum yang bersifat kualitatif. Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang menggunakan sumber data primer.[33]

Penelitian hukum normatif untuk mengkaji lebih dalam norma-norma hukum positif yang dapat dijadikan dasar lahirnya Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman

---

[30] Kontjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 2017, h. 42.

[31] Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2018, h. 310

[32] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Loc.Cit*, h. 70

[33] Ronny Hanitijo Soemitro*, Metodelogi Penelitian Hukum,* Ghalia, Jakarta, 2018, h. 10.

Kumuh. Penelitian hukum empiris ditujukan untuk melihat peran pemerintah kota medan dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman serta hambatan yang dialami pemerintah kota medan dalam mencegah berdirinya perumahan kumuh dan permukiman kumuh di kota meda

Sifat penelitian dari tesis ini adalah deskriptif analitis yaitu suatu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan, dan menganalisis peraturan hukum yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh..

2. Metode Pendekatan.

Jenis pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif dan empiris. Pendekatan normatif yaitu penelitian yang menekankan pada data sekunder. Jenis pendekatan penelitian ini dipilih pendekatan-pendekatan sebagai berikut :

a. Pendekatan perundang-undangan (*The Statute Approach*) yaitu dengan meneliti kebijakan-kebijakan atau peraturan-peraturan yang berlaku di Indonesia seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor

4 Tahun 2019 Tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh.

b. Pendekatan analisis konsep hukum yaitu dengan meneliti pendapat-pendapat, pernyataan-pernyataan, komentar-komentar dalam muatan hukum yang berkaitan dengan pemahaman tentang Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh.

Pendekatan secara empiris yaitu metode yang dilakukan dengan cara penelitian ke lapangan secara langsung, yaitu dengan mengadakan penelitian ke Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman Dan Penataan Ruang Kota Medan dengan melakukan wawancara dan mengajukan sejumlah pertanyaan dan memperoleh data-data yang langsung berhubungan dengan judul tesis.

3. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian yakni di Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman Dan Penataan Ruang Kota Medan.

4. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian yang sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan sumber yang akan diteliti. Pengumpulan data difokuskan pada pokok

permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasannya.

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1) Observasi.

   Dalam hal ini penulis akan melakukan pengamatan pada daerah-daerah tertentu terkait perumahan kumuh dan permukiman kumuh di Kota Medan.

2) Studi kepustakaan

   Studi kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan dan mengkaji bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer. Dalam hal ini dengan melakukan kajian terhadap peraturan-peraturan, dokumen, hasil penelitian serta berbagai karya ilmiah yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian yang sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan sumber yang akan diteliti. Pengumpulan data difokuskan pada pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasannya. Pengumpulan data dalam penelitian ini mempergunakan data primer dan data sekunder.

Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan cara studi dokumen-dokumen yang relevan dengan penelitian ini di

perpustakaan dan melakukan identifikasi data. Data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan tersebut selanjutnya akan dipilah-pilah guna memperoleh pasal-pasal yang berisi kaedah-kaedah hukum yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang sedang dihadapi dan disistematisasikan sehingga menghasilkan klasifikasi yang selaras dengan permasalahan penelitian ini. Selanjutnya data yang diperoleh tersebut akan dianalisis secara induktif kualitatif untuk sampai pada kesimpulan, sehingga pokok permasalahan yang ditelaah dalam penelitian ini akan dapat dijawab.

6. Analisis Data

Analisis data adalah suatu proses mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengategorikannya hingga kemudian mengorganisasikan dalam suatu bentuk pengelolaan data untuk menemukan tema dan hipotesis kerja yang diangkat menjadi teori substantif.[34] Untuk menemukan teori dari data tersebut maka menggunakan metode kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.[35]

---

[34] Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2013, h. 103

[35] Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, h. 105

Analisis bahan-bahan hukum dalam penelitian ini akan dilakukan secara analisis kualitatif dan komprehensif. Analisis kualitatif artinya menguraikan bahan-bahan hukum secara bermutu dengan bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, dan tidak tumpang tindih serta efektif, sehingga memudahkan interpretasi bahan-bahann hukum dan pemahaman hasil analisa.

BAB II

PENCEGAHAN DAN PENINGKATAN KUALITAS PERUMAHAN KUMUH DAN PERMUKIMAN KUMUH DALAM PERSPEKTIF PERUNDANG-UNDANGAN

A. Gambaran Umum tentang Perumahan dan Permukiman Kumuh

1. Pengertian Permukiman Kumuh

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

Dalam pengertian yang luas, rumah tinggal bukan hanya sebuah bangunan (struktural), melainkan juga tempat kediaman yang memenuhi syarat-syarat kehidupan yang layak dipandang dari berbagai segi kehidupan. Rumah dapat dimengerti sebagai tempat perlindungan untuk menikmati kehidupan, beristrahat dan bersuka ria bersama keluarga. Di dalam rumah, penghuni memperoleh kesan pertama dari kehidupannya di dalam dunia ini. Rumah harus menjamin kepentingan keluarga, yaitu untuk tumbuh, memberi kemungkinan untuk hidup bergaul dengan

tetangganya; lebih dari itu, rumah harus memberi ketenangan, kesenangan, kebahagiaan dan kenyamanan pada segala peristiwa hidupnya.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2011 tentng Perumahan dan Kawasan Permukiman, Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. Sedangkan Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan.

Perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

Menurut Finch dalam Rindarjono, *Settlement* atau permukiman adalah kelompok satuan-satuan tempat tinggal atau kediaman manusia mencakup fasilitasnya seperti bangunan rumah serta jalur jalan, dan fasilitas lainnya yang digunakan sebagai sarana pelayanan manusia

tersebut.[36] Sedangkan menurut Yunus dalam Rindarjono, Permukiman adalah suatu bentuk artificial maupun natural dengan segala kelengkapannya yang dipergunakan oleh manusia, baik secara individu maupun kelompok, untuk bertempat tinggal baik sementara maupun menetap dalam rangka menyelenggarakan kehidupannya.[37]

Kawasan pemukiman kumuh adalah lingkungan hunian yang kualitasnya sangat tidak layak huni, ciri-cirinya antara lain berada pada lahan yang tidak sesuai dengan peruntukan/tata ruang, kepadatan bangunan sangat tinggi dalam luasan yang sangat terbatas, rawan penyakit sosial dan penyakit lingkungan, serta kualitas bangunan yang sangat rendah, tidak terlayani prasarana lingkungan yang memadai dan membahayakan keberlangsungan kehidupan dan penghidupan penghuninya.[38]

Permukiman kumuh menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat.

Permukiman kumuh merupakan salah satu masalah penting yang dihadapi oleh daerah perkotaan khususnya di negara berkembang.

---

[36] M. Rindarjono, *Slum Kajian Permukiman Kumuh Dalam Perspektif Spasial*, Media Perkasa, Yogyakarta, 2017, h. 19

[37] *Ibid*, h. 21

[38] Eko Budiharjo, *Arsitektur Sebagai Warisan Budaya*, Djambtna, Jakarta, 1997, h. 13

Masalah yang terjadi akibat adanya permukiman kumuh diantaranya yaitu memperburuk wajah kota, berkembangnya kemiskinan di perkotaan, bencana banjir maupun kebakaran.

2. Kriteria Permukiman Kumuh

Menurut Avelar et al. karakteristik permukiman kumuh mempunyai kondisi perumahan dengan kepadatan tinggi dan ukuran unit perumahan relatif kecil, atap rumah di daerah kumuh biasanya terbuat dari bahan yang sama dengan dinding.[39] Karakteristik pemukiman kumuh yang paling menonjol adalah kualitas bangunan rumahnya yang tidak permanen, dengan kerapatan bangunan yang tinggi dan tidak teratur, prasarana jalan yang sangat terbatas kalaupun ada berupa gang-gang sempit yang berliku-liku, tidak adanya saluran drainase dan tempat penampungan sampah, sehingga terlihat kotor.

Kumuh adalah kesan atau gambaran secara umum tentang sikap dan tingkah laku yang rendah dilihat dari standar hidup dan penghasilan kelas menengah. Dengan kata lain, kumuh dapat diartikan sebagai tanda atau cap yang diberikan golongan atas yang sudah mapan kepada golongan bawah yang belum mapan. Gambaran seperti itu diungkapkan oleh Herbert J. Gans dengan kalimat:

> *"Obsolescence per se is not harmful and designation of an area as a slum for the reason alone is merely a reflection of middle clas standards and middle alas incomes"*

[39] *Ibid*, h. 32

Kumuh dapat ditempatkan sebagai sebab dan dapat pula ditempatkan sebagai akibat. Ditempatkan dimanapun juga, kata kumuh tetap menjurus pada sesuatu hal yang bersifat negatif. Pemahaman kumuh dapat ditinjau dari :

a. Sebab Kumuh

Kumuh adalah kemunduran atau kerusakan lingkungan hidup dilihat dari: (1) segi fisik, yaitu gangguan yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alam seperti air dan udara, (2) segi masyarakat / sosial, yaitu gangguan yang ditimbulkan oleh manusia sendiri seperti kepadatan lalulintas, sampah

b. Akibat Kumuh

Kumuh adalah akibat perkembangan dari gejala-gejala antara lain:

(1) kondisi perumahan yang buruk,

(2) penduduk yang terlalu padat,

(3) fasilitas lingkungan yang kurang memadai,

(4) tingkah laku menyimpang,

(5) budaya kumuh,

(6) apatis dan isolasi

Menurut Deliana, permukiman kumuh dapat dilihat berdasarkan kondisi fisik, sosial, dan ekonomi dan dapat dipastikan kondisi fisiknya tidak sesuai dengan standar rumah yang layak huni serta kondisi sosial

ekonomi yang tidak mendukung. Dari kondisi fisik dapat dilihat bagaimana kualitas bangunannya, kepadatan bangunan, dan kondisi sarana dan prasarana permukiman.[40]

Pendapat A.A. Laquaian, mengemukakan beberapa karakteristik daerah kumuh, yaitu :[41]

1. Permukiman tersebut dihuni oleh penduduk yang padat dan berjubel karena adanya pertumbuhan penduduk alamiah maupun migrasi yang tinggi dari pedesaan.
2. Perkampungan tersebut dihuni oleh warga yang berpenghasilan rendah atau berproduksi subsistem yang hidup di bawah garis kemiskinan.
3. Perumahan di permukaan tersebut berkualitas rendah atau masuk dalam kategori kondisi rumah darurat (*substandart housing conditions*), yaitu bangunan rumah yang terbuat dari bahan-bahan tradisional, seperti bambu, kayu, alang-alang, dan bahan sepat hancur lainnya.
4. Kondisi kesehatan dan sanitasi yang rendah, perkampungan miskin memang selalu ditandai oleh persebaran penyakit menular dan lingkungan fisik yang jorok.

---

[40] Ranella Deliana, *Kajian Karakteristik Permukiman Kumuh di kecamatan Gayamsari Kota Semarang*. Jurnal Teknik PWK. Vol 4. No 1, 2015, h. 118-132

[41] A.A. Laquaian dalam Suherlan. *Prtisipasi Penghuni Permukiman Kumuh di Kbupaten Bandung Jaw Barat*, Tesis, Program Pascsarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 2016, h. 52

5. Langkanya pelayanan kota (*urban service*) seperti air minum, fasilitas MCK, listrik, sistem pembuangan kotoran dan sampah, dan perlindungan kebakaran.
6. Pertumbuhannya tidak terencana sehingga penampilan fisiknya tidak teratur dan tidak terurus dalam hal bangunan, halaman, dan jalan-jalan, sempitnya ruang antar bangunan, terbuka sama sekali.
7. Penghuni permukiman miskin ini mempunyai gaya hidup pedesaan karena sebagian besar penghuninya merupakan migran dari pedesaan yang masih mempertahankan pola kehidupan tradisional, seperti hubungan-hubungan yang bersifat pribadi dan gotong royong.
8. Munculnya perilaku menyimpang seperti pencurian, pelacuran, kenakalan, perjudian dan kebiasaan minum-minuman keras sebagai ciri lainnya perkampungan miskin tersebut. Tetapi karena permukiman lapisan masyarakat lainnya juga terjadi pola-pola perilaku menyimpang tersebut, maka kurang tepat kiranya bila hal itu dijadikan sebagai ciri khas permukiman miskin

Ciri-ciri permukiman menurut Parsudi Suparlan antar lain:[42]

1. Fasilitas umum yang kondisinya kurang atau tidak memadai
2. Kondisi hunian rumah dan permukiman serta penggunaan ruang-ruangnya mencerminkan penghuninya yang kurang mampu atau miskin.

[42] O. Lewis, *Kebudayaan Miskin Dalam Kemiskinan di Perkotaan,* (Editor: Parsudi Suparlan), Yayasan Obor Indonesia – Sinar Harapan, Jakarta, 2002, h. 38

3. Adanya tingkat frekuensi dan kepadatan volume yang tinggi dalam penggunaan ruang-ruang yang ada di pemukiman kumuh sehingga mencerminkan adanya kesemrawutan tata ruang dan ketidak berdayaan ekonomi penghuninya.
4. Permukiman kumuh merupakan suatu satuan-satuan komuniti yang hidup secara tersendiri dengan batas-batas kebudayaan dan sosial yang jelas, yaitu terwujud sebagai:
    a. Sebuah komuniti tunggal, berada di tanah milik Negara, dan karena itu dapat digolongkan sebagai hunian liar
    b. Satuan komuniti tunggal yang merupakan bagian dari sebuah RT atau sebuah RW
    c. Sebuah satuan komuniti tunggal yang terwujud sebagai sebuah RT atau sebuah RW.
5. Penghuni permukiman kumuh secara sosial dan ekonomi tidak homogen. Warganya mempunyai mata pencaharian dan tingkat pendapatan yang beranekaragam, begitu juga asal muasalnya. Dalam masyarakat pemukiman kumuh juga dikenal adanya pelapisan sosial berdasarkan atas kemampuan ekonmi yang berbeda-beda tersebut.
6. Sebagian besar penghuni permukiman kumuh adalah mereka yang bekerja di sektor informal atau mempunyai mata pencaharian tambahan di sektor informal.

Selain itu masih ada ciri-ciri permukiman kumuh menurut Prof. DR.Parsudi Suparlan adalah:

1. Fasilitas umum yang kondisinya kurang atau tidak memadai
2. Kondisi hunian rumah dan permukiman serta penggunaan ruang-ruangnya mencerminkan penghuninya yang kurang mampu atau miskin.
3. Adanya tingkat frekuensi dan kepadatan volume yang tinggi dalam penggunaan ruang-ruang yang ada di pemukiman kumuh sehingga mencerminkan adanya kesemrawutan tata ruang dan ketidak berdayaan ekonomi penghuninya.
4. Permukiman kumuh merupakan suatu satuan-satuan komuniti yang hidup secara tersendiri dengan batas-batas kebudayaan dan sosial yang jelas, yaitu sebagai berikut:
    a. Sebuah komuniti tunggal, berada di tanah milik negara, dan karena itu dapat digolongkan sebagian hunian liar.
    b. Satuan komuniti tunggal yang merupakan bagian dari sebuah RT atau sebuah RW
    c. Sebuah satuan komuniti tunggal yang terwujud sebagai sebuah RT atau RW atau bahkan terwujud sebagai sebuah kelurahan, dan bukan hunian liar.

Adapun yang menjadi pedoman identifikasi lokasi Kawasan perumahan dan permukiman kumuh adalah dari Direktorat Jenderal

Perumahan dan Permukiman.[43] Konsep ini sengaja disusun untuk menjadi panduan bagi pemerintah daerah (kabupaten/kota) dalam melaksanakan identifikasi Kawasan perumahan dan permukiman kumuh di daerahnya. Penentuan Kawasan permukiman kumuh dilakukan dengan criteria sebagai berikut:

- Tingkat kepadatan penduduk
- Jumlah penduduk miskin
- Kegiatan usaha ekonomi penduduk di sektor informal
- Kepadatan rumah
- Kondisi tata letak rumah
- Kondisi sarana dan prasarana lingkungan meliputi:
    1. Penyediaan air bersih
    2. Jamban keluarga
    3. Pengelolaan sampah
    4. Drainase
    5. Jalan setapak
    6. Jalan lingkungan
- Kerawanan kesehatan (ISPA, diare, penyakit kulit, usia harapan hidup dan lingkungan bencana banjir/alam)

[43] Depkimpraswil, *Buku Saku Dinas Perumahan*, Dirjen Perumahan dan Permukiman, Jakarta, 2006

- Kerawanan sosial (kriminalitas, kesenjangan sosial)

B. *Legal Review* Terhadap Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh

Berdasarkan amanat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah berkewajiban menjamin hak bagi setiap warga negaranya untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.[44] Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 menjanjikan jaminan sosial serta pemberdayaan bagi masyarakat yang lemah sesuai dengan martabat kemanusiaan. Melalui pasal-pasal tersebut, pemerintah mengemban tanggung jawab dengan segala bentuk daya upaya untuk menyediakan pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang layak bagi seluruh rakyatnya.

Secara *legal-formal,* ketentuan di atas menjadi landasan hukum bagi rakyat Indonesia untuk memperoleh kondisi tempat tinggal yang baik dan sehat, serta layak huni. Demi mewujudkan tujuan tersebut, pemerintah kemudian menyusun Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagai instrumen hukum.

[44] Pasal 28H ayat (1), UUD 1945

Jaminan konstitusional sebagaimana yang tertuang pada peraturan-peraturan di atas beranjak dari logika hukum yang menempatkan hak atas tempat tinggal atau perumahan sebagai Hak Asasi Manusia (HAM). Di dalam penyusunan Peraturan Daerah yang mengakomodasi hak untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak (*right to adequate housing*) perlu dipahami keberadaan hak tersebut sebagai salah satu kebutuhan paling dasar yang sifatnya universal dan tak terpisahkan dari keberadaan setiap individu sebagai subyek HAM.[45]

Sebagai bagian dari *social and economic human rights*, hak untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak tidak hanya terkait dengan permasalahan aspirasi rakyat sehubungan dengan kebijakan pemerintah di bidang perumahan dan permukiman, namun berkaitan erat pula dengan hak untuk hidup yang dijamin oleh UUD 1945.

Dengan demikian, secara konstitusional kewajiban pemerintah untuk menjamin hak atas tempat tinggal yang layak bukanlah sebuah pilihan politik (*political option*) yang dapat baikan begitu saja, melainkan sebuah kewajiban hukum yang harus diimplementasikan pada tingkat nasional maupun daerah.

Berdasarkan ketentuan di dalam Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR) yang diratifikasi oleh

---

[45] Christophe Golay dan Melik Ozden, *The Right to Housing: A Fundamental Human Right Affirmed by The United Nations and Recognized in Regional Treaties and Numerous National Constitution,* dalam seri tulisan Human Rights Program of the Europe-Third World Centre (CETIM), 2010, h. 2.

Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, kondisi perumahan (*housing*) yang dianggap layak untuk memenuhi hak hidup setiap manusia minimal harus memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut:

1. *Security of tenure:* suatu perumahan dianggap tidak layak apabila tidak ada jaminan atas tenure (masa tinggal/kepemilikan) yang jelas sehingga setiap orang terbebas dari ancaman penggusuran paksa maupun gangguan lainnya;
2. *Availability of services, materials, facilities and infrastructure:* suatu perumahan dianggap tak layak apabila penghuninya tidak memiliki akses terhadap air bersih, sanitasi yang sehat, sumber energi untuk memasak, pencahayaan, penyimpanan makanan serta pembuangan sampah;
3. *Affordability:* suatu perumahan dianggap tak layak apabila biayanya membuat penghuni terpaksa harus mengorbankan hak-hak asasi manusianya yang lain;
4. *Habitability:* suatu perumahan dianggap tak layak apabila tidak menjamin keamanan fisik atau menyediakan kelapangan yang mencukupi, serta perlindungan dari udara dingin, panas, hujan, angin maupun ancaman-ancaman lain yang dapat menganggu kesehatan penghuninya;

5. *Accessibility:* suatu perumahan dianggap tidak layak apabila kebutuhan-kebutuhan khusus bagi penyandang cacat maupun kelompok marginal tidak disediakan;
6. *Location:* suatu perumahan dianggap tidak layak apabila lokasinya tidak dapat menjangkau tempat yang terdapat peluang kerja, pelayanan kesehatan, sekolah, dan fasilitas sosial lainnya, atau apabila lokasinya terletak di kawasan yang terkena polusi dan berbahaya.
7. *Cultural adequacy:* suatu perumahan dianggap tidak layak apabila perumahan tersebut tidak menghormati bentuk-bentuk identitas budaya yang ada

Eksistensi kriteria-kriteria tersebut merupakan parameter bagi negara-negara anggota konvensi dalam merancang kebijakan perumahan dan permukimannya masing-masing. Konvensi ICESCR mewajibkan negara-negara peratifikasi untuk memberlakukan secara langsung syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh peraturan konvensi di dalam yurisdiksi hukum negara-negara tersebut. Negara-negara anggota dibebankan untuk memenuhi kewajibannya dengan segala daya upaya (full realization) dan dilaksanakan secara progresif atau bertahap sesuai kemampuan masing-masing.[46] Dengan demikian, Konvensi ICESCR tetap mengakui

[46] Kantor Komisaris Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Hak Asasi Manusia, *Right to Adequate Housing Fact Sheet*, No. 21/Rev.1, UN Habitat, 2015, h. 30

keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah di tiap-tiap negara dalam mewujudkan hak tersebut bagi setiap orang.[47]

Perlu digaris bawahi bahwa keberadaan hak untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak di dalam konvensi tersebut tidak dengan serta-merta membebankan kewajiban bagi pemerintah dalam menyediakan tempat tinggal bagi setiap rakyatnya. Kewajiban pemerintah sebagaimana yang tertera di dalam UUD 1945 maupun di dalam Konvensi ICESCR tidak meliputi keharusan membangun perumahan bagi seluruh anggota masyarakat ataupun menjawab tuntutan setiap orang yang tidak memiliki rumah untuk mendapatkan tempat tinggal dari pemerintah.[48]

Yang dimaksud dengan hak untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak pada hakikatnya meliputi tindakan-tindakan (*measures*) pemerintah dalam mencegah ketunawismaan, melarang terjadinya penggusuran paksa, melarang praktek diskriminasi, berfokus pada kelompok masyarakat kecil dan marginal, menjamin hak kepemilikan bagi setiap orang, serta menjamin kondisi perumahan sesuai dengan standar kelayakan hidup yang baik dan sehat.[49] Tindakan-tindakan tersebut dapat diwujudkan oleh pemerintah lewat cara-cara seperti: pembuatan ketentuan hukum di level nasional, proses administrasi, melalui peraturan operasional atau melalui prioritas dalam alokasi dana pembangunan. Peran yang diharapkan terhadap pemerintah bukanlah sebagai penyedia

---

[47] *Ibid*, h. 6

[48] *Ibid*

[49] *Ibid*, h. 3

perumahan (*housing provider*), melainkan sebagai fasilitator atas usaha-usaha yang dilaksanakan oleh beragam aktor yang terlibat dalam penyediaan dan peningkatan kualitas tempat tinggal yang baik dan sehat.[50]

Secara teori, kewajiban pemerintah untuk mengimplementasikan hak atas tempat tinggal yang layak terdiri atas:[51]

1. Kewajiban untuk memfasilitasi (*obligation to facilitate*), dimana pemerintah dituntut mengambil tindakan-tindakan positif (*positive measures*) untuk membantu setiap orang dan komunitas mendapatkan hak mereka atas perumahan. Contohnya, pemerintah memfasilitasi pembangunan perumahan berbiaya rendah dalam jumlah yang memadai dan menjamin bahwa masyarakat ekonomi lemah mampu mendapatkannya lewat subsidi.
2. Kewajiban untuk mewujudkan (*obligation to realize*), dimana pemerintah akan menjamin tempat tinggal sementara (*temporary housing*) bagi setiap orang yang berada dalam keadaan genting yang ekstrem seperti peperangan atau bencana alam. Dalam situasi tersebut, pemerintah diwajibkan untuk memberikan prioritas tempat tinggal kepada perempuan, anak-anak, orang tua, pengungsi dan kelompok masyarakat lemah lainnya

[50] *Ibid*, h. 6
[51] *Ibid*

Berdasarkan dua jenis kewajiban di atas, implementasi hak atas perumahan mengharuskan pemerintah untuk menyusun peraturan-peraturan legislatif yang diperlukan, mendesain rencana strategi dan rencana aksi untuk perumahan pada skala nasional maupun daerah dan menjamin perumahan layak huni tersedia serta dapat diakses oleh masyarakat baik dalam lingkup perkotaan maupun di daerah-daerah pedesaan.[52]

Berdasarkan ketentuan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah bebas menerapkan *measures* yang sesuai dengan kondisi sistem politik di negara masing-masing. Pemerintah pusat dapat mendelegasikan kewenangan dan mendesentralisasi upaya-upaya untuk mewujudkan hak-hak sosial, ekonomi dan budaya kepada pemerintah provinsi maupun lokal namun tetap memegang tanggung jawab utama sepenuhnya atas pemenuhan hak-hak tersebut. Hal ini selaras dengan sistem yang berlaku di Indonesia dimana Pemerintah Pusat bertanggung jawab atas penyusunan produk hukum nasional sebagai dasar hukum kebijakan pelaksanaan program perumahan dan pengelolaan permukiman di level pemerintah lokal.

Sistem hukum Indonesia secara eksplisit memberikan peluang bagi Pemerintah Pusat dan Daerah untuk bersinergi dalam pengelolaan perumahan bagi masyarakat. Landasan Pemerintah Daerah dalam menyusun penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman

---

[52] *Ibid*

bersumber dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 yang mendelegasikan kepada Pemerintah Daerah melalui Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 6 ayat (1) untuk melakukan pembinaan yang meliputi kegiatan seperti: perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Tugas dan wewenang Pemerintah Daerah diatur lebih lanjut lagi di dalam Pasal 12 ayat (1), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17, dan Pasal 18.

Sehubungan dengan pengelolaan perumahan bagi masyarakat ekonomi lemah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 mengatur perihal pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan dan permukiman kumuh sebagaimana yang tertera di dalam Pasal 95 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan Pasal 96, Pasal 97 ayat (1) dan (2), Pasal 98 ayat (1), (2), (3), Pasal 99, Pasal 100 ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 101 ayat (1), (2), dan Pasal 102 ayat (1), (2). Masyarakat ekonomi lemah amat rentan terkena dampak dari perumahan dan permukiman kumuh akibat kualitas hidup yang buruk. Sebagai upaya untuk menangani permasalahan tersebut maka melalui Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, pemerintah mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh yang kemudian diturunkan lagi ke dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 02/PRT/M/2016 tentang Peningkatan Kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016

mengatur bahwa khusus untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah dengan keterbatasan daya beli maka Pemerintah Daerah dapat memberikan fasilitasi terhadap perencanaan, pembangunan dan pemanfataan Perumahan sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 7.

Pemerintah Daerah memiliki landasan konstitusional serta kapasitas untuk membuat kebijakan spesifik terkait perumahan dan permukiman kumuh di wilayahnya masing-masing. Rancangan Peraturan Daerah yang disusun diharapkan dapat memberikan solusi sesuai dengan kondisi daerah serta kekhususan tantangan (*challenges*) yang dihadapi.

Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman Nomor 1 Tahun 2011 mendesak “pemerintah daerah dan pemerintah pusat untuk menyediakan anggaran dalam APBN maupun APBD yang cukup besar untuk program pembangunan perumahan bagi masyarakat”. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah berdasarkan Undang-undang tersebut harus sudah mulai merencanakan dan menganggarkan di dalam APBD untuk pembangunan perumahan dan termasuk di dalamnya adalah penanganan permukiman kumuh sebagai bagian dari program perumahan di daerahnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 98 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 mengenai penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dengan Peraturan Daerah, sehingga terbitlah Peraturan Daerah Kota Medan

Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahn Kumuh dan Permukimn Kumuh.

Peraturan Daerah ini bermaksud sebagai pengaturan lebih lanjut dan operasionalisasi di daerah dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang merupakan landasan upaya pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 ini bertujuan untuk:

a. mencegah tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru dalam mempertahankan perumahan dan permukiman yang telah dibangun agar tetap terjaga kualitasnya; dan
b. meningkatkan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh dalam mewujudkan perumahan dan kawasan permukiman yang layak huni dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur.

C. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 Terhadap Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Di Kota Medan

Adanya kebijakan untuk meningkatkan kualitas terhadap perumahan dan permukiman kumuh yang dilaksanakan oleh setiap Pemerintah Daerah, maka terhadap lokasi perumahan kumuh yang berada didaerah tentunya akan diupayakan untuk ditingkatkan menjadi

perumahan dan pemukiman yang layak huni. Hal tersebut tentunya akan mengubah lokasi perumahan kumuh yang telah dipetakan oleh Pemerintah Daerah setiap tahunnya data lokasi perumahan kumuh akan berubah. Pasal 98 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman mengamanatkan bahwa Penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh dilakukan oleh pemerintah daerah peraturan daerah.

Kebijakan adalah keputusan yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintahan atau organisasi dan bersifat mengikat para pihak yang terkait dengan lembaga tersebut. Kebijakan hrus berdasarkan hukum sehingga memiliki kewenangan setiap orng untuk mematuhinya.

Penanganan permukiman kumuh di Kota Medan dilakukan melalui beberapa Peraturan:[53]

1. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh;
2. Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 1 Tahun 2022 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2022-2024;
3. Peraturan Menteri PUPR Nomor 14/DRT/M/2018;

[53] Hasil Wawancara dengan Bapak Hebert Hamonangan Panjaitan,, selaku Kepala Bidang Perumahan Kawasan Permukiman dan Bangunan Pemerintah, Dinas Permukiman Kota Medan, pada Tanggal 5 Januari 2023, pukul 16.30 Wib

4. Keputusan Wali Kota Medan Nomor 050/05.K tanggal 10 Mei 2022 tentang Lokasi Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh Kota Medan.

Perda yang terdiri dari 16 bab dan 83 pasal merinci secara jelas kewajiban Pemko Medan dan ketentuan-ketentuan yang harus dipenuhi warga di Kota Medan dalam upaya menjaga lingkungan tempat tinggal.. Dalam perda ini juga diterangkan secara detail kriteria perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Dimana penentuan suatu bangunan dan kawasan dinyatakan kumuh memiliki parameter yang jelas dan Tipologi Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh.

Penanganan permukiman kumuh di Kota Medan tidak hanya mengatasi kekumuhan yang sudah ada, namun juga untuk mencegah tumbuhnya kekumuhan baru. Tindakan pencegahan kumuh dilakukan untuk mencegah tumbuh dan berkembangnya perumahan dan permukiman kumuh baru. Tindakan pencegahan meliputi pengawasan dan pengendalian serta pemberdayaan masyarakat. Pengawasan dan pengendalian dilakukan atas kesesuaian terhadap perizinan (misal: izin prinsip, izin lokasi, izin mendirikan bangunan, dan izin lainnya sesuai ketentuan perundang-undangan), standar teknis, dan kelaikan fungsi melalui pemeriksaan secara berkala sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberdayaan dilakukan terhadap pemangku

kepentingan bidang perumahan dan kawasan permukiman melalui pendampingan dan pelayanan informasi.[54]

1. Pengawasan dan Pengendalian

Lingkup kegiatan pengawasan dan pengendalian (Wasdal) dilakukan terhadap rencana pengembangan perumahan dan permukiman, mencakup perizinan terhadap: izin prinsip, izin lokasi, izin penggunaan pemanfaatan tanah; izin mendirikan bangunan; dan izin lainnya. Tahap pembangunan pengawasan dan pengendalian dilakukan terhadap kelayakan teknis pembangunan indikator kumuh yang meliputi pengawasan dan pengendalian kesesuaian terhadap standar teknis, dan tahap pemanfaatan Pengawasan dan pengendalian kesesuaian terhadap kelayakan fungsi, untuk menjadi kondisi sistem pelayanan, kuantitas kapasitas dan dimensi serta kualitas bahan atau material yang digunakan masih sesuai dengan fungsinya; kondisi keberfungsian bangunan beserta prasarana, sarana dan utilitas umum (PSU) bangunan beserta PSU tidak mengurangi keberfungsiannya.

2. Pemberdayaan Masyarakat

Lingkup kegiatan pemberdayaan masyarakat dalam upaya pencegahan kumuh dilakukan melalui kegiatan meliputi ;

a. Penyuluhan-penyuluhan merupakan kegiatan untuk memberikan informasi dalam meningkatkan pengetahuan dan kesadaran

[54] Hasil Wawancara dengan Bapak Hebert Hamonangan Panjaitan,, selaku Kepala Bidang Perumahan Kawasan Permukiman dan Bangunan Pemerintah, Dinas Permukiman Kota Medan, pada Tanggal 5 Januari 2023, pukul 16.30 Wib

masyarakat terkait pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

b. Pembinaan Pembimbingan merupakan kegiatan untuk memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai cara untuk mengerjakan kegiatan atau larangan aktivitas tertentu terkait pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh
c. Bantuan Teknis Bantuan teknis yang bersifat fisik, diarahkan pada upaya pemeliharaan/ perbaikan atau melengkapi komponen fisik yang menjadi paramater kekumuhan, Bantuan teknis non fisik, diarahkan pada kegiatan penyusunan elemen software pengaturan dan perencanaan, meliputi fasilitasi penyusunan perencanaan; norma, standar, prosedur, dan kriteria penguatan kapasitas kelembagaan; kerjasama pemerintah dengan swasta,
d. Pelayanan Informasi Pelayanan informasi yang diberikan meliputi informasi baik melalui media elektronik, cetak maupun secara langsung kepada masyarakat, terkait dengan :rencana tata ruang, penataan bangunan dan lingkungan, perizinan dan standar perumahan dan permukiman.

Pemerintahan Kota Medan telah melakukan peningkatan perumahan kumuh dan permukiman kumuh yang diatur sesuai dengan Perda Kota Medan Nomor 4 Tahun 2019 di Pasal 46: Pola pola penanganan lingkungan permukiman kumuh sebagi berikut:

1. Peremajaan Kota

Pada kondisi ini harus diterapkan program peremajaan kota sebagai usaha perbaikan kualitas lingkungan. Pada program ini dilakukan pengaturan kembali struktur kota yang tidak sesuai. Tujuan program ini adalah untuk memperbaiki meningkatkan potensi yang sudah ada dan menimbulkan potensi yang baru, khususnya yang terkait dengan aspek ekonomi, program ini biasanya dilakukan pada zona-zona dengan potensi tinggi atau dengan kemungkinan pengembangan potensi yang besar, yang dinilai belum dieksplorasi secara maksimal.

Salah satu peremajaan yang dilakukan adalah dengan mengganti bangunan lama rumah susun di kelurahan sukaramai. Pembangunan rusun tersebut merupakan salah satu upaya mewujudkan program sejuta rumah yang dijalankan oleh Presoden Joko Widodo.

Berikut gambar peremajaan rumah susun kelurahan sukaramai :

Dulu

Sekarang

Upaya yang dilakukan dalam rangka peremajaan:

a. Secara bertahap dan sering kali mengakibatkan perubahan yang mendasar,

b. Bersifat menyeluruh dalam suatu kawasan permukiman yang sangat tidak layak huni, yang secara fisik sering tidak sesuai lagi dengan fungsi kawasan semula

c. Difokuskan pada upaya penataan menyeluruh terhadap seluruh kawasan hunian kumuh, rehabilitasi dan atau penyediaan prasarana dan sarana dasar, serta fasilitas pelayanan sosial ekonomi yang menunjang fungsi kawasan ini sebagai daerah hunian yang layak.

d. Memerlukan partisipasi aktif masyarakat dalam seluruh rangkaian kegiatannya

2. Peremajaan Kota di bagi menjadi 2 (dua) yaitu;

a. *Urban Renewal* (pembaharuan perkotaan) Suatu Pembaharuan kota yang menyangkut keseluruhan kehidupan kota, manusianya (sosial, budaya), tata kehidupannya (perekonomian) dan lingkungan hidupnya (lingkungan Fisik Kota) dan fungsi Kegiatannya (kehidupan dan kegiatan usaha) biasa juga disebut atau diartikan sebagai Overall Urban Development atau pembangunan perkotaan secara keseluruhan.

b. *Urban Redevelopment* (Pembangunan Perkotaan Kembali) Suatu peremajaan satu atau beberapa bagian kota atau kawasan fungsional

tertentu yang karena keadaan lingkungannya sudah mengalami degradasi fungsional, ekonomi dan fisik sehingga menimbulkan degradasi keseluruhan kehidupan kota, Urban Redevelopment biasa disebut juga sebagai suatu Partial Urban Development.

3. Pengadaan Perumahan Baru

Peningkatan Kualitas Lingkungan Permukiman merupakan suatu pola pengadaan Perumahan Baru yang didasarkan pada partisipasi masyarakat dalam meningkatkan kualitas lingkungan dan pemenuhan kebutuhannya. Program ini mempunyai prinsip universal yang berlaku dimana-mana yakni memberdayakan dan menjadikan warga sebagai penentu dan pemamfaat sumberdaya kota guna memperbaiki taraf hidup dan kemampuan untuk maju. Prinsip dari program pengadaan perumahan baru adalah perbaikan lingkungan kampung-kampung kumuh di pusat kota yang berada di atas tanah milik masyarakat yang mempunyai kepadatan tinggi.

Program perumahan baru dan permukiman relative lebih efektif dalam segi pembiayaan, untuk situasi dimana terdapat pemerintah akan perumahan dan sarana/prasarana pelayanan yang tinggi.

a. Proses pelaksanaan program relative mudah dan sederhana, sehingga pelaksanaan program relative lebih cepat.
b. Implementasi komponen-komponen untuk memperbaiki status lahan harus dilakukan secara seksama sehingga dapat meningkatkan rasa

aman bagi pemiliknya. Mobilitas penduduk/rumah tangga relative meningkat.

c. Partisipasi masyarakat merupakan hal penting bagi berhasilnya pelaksanaan program perbaikan perumahan dan permukiman ini, meskipun demikian pengawasan terhadap pencapaian sasaran/ harapan program penting untuk diperhatikan.

Pasal 98 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman mengamanatkan bahwa Penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh dilakukan oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah. Sebagai pelaksanaan dari amanat tersebut Pemerintah Kota Medan mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh.

Peraturan Daerah ini bermaksud sebagai pengaturan lebih lanjut dan operasionalisasi di daerah dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang merupakan landasan upaya pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 Pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru dilaksanakan melalui:

a. pengawasan dan pengendalian; dan

b. pemberdayaan masyarakat.

Penangan permukiman kumuh dilakukan berdasarkan 7 (tujuh) indikator kekumuhan sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh. Penanganan dilaksanakan dilokasi deliniasi (upaya pembuatan garis batas untuk membentuk dan menandai sebuah objek atau wilayah tertentu) kumuh dengan menetapkan Surat Keputusan Walikota Medan.[55]

Sejauh apa implementasi pembangunan perumahan dan permukiman untuk meminimalisir permukiman kumuh kota Medan, berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Hebert Hamonangan Panjaitan, menyatakan sebagai berikut:

> "Jika merujuk pada paremeter sesuai Perda ini, maka Kota Medan jelas masih memiliki banyak kawasan kumuh yang kedepan menjadi Pekerjaan Rumah (PR) besar bagi Pemko Medan dan para pemangku kepentingan untuk menuntaskannya. Maka Perda ini harus maksimal dilaksanakan dalam upaya menuntaskan permasalahan pemukiman kumuh di Kota Medan. Pemko Medan menjalankan fungsinya sesuai yang tertera dalam Perda ini yakni melaksanakan pengawasan dan pengendalian serta pemberdayaan masyarakat. Kunci paling penting adalah efektifitas dari pengawasan dan pengendalian yang dilakukan Pemko Medan yang didalamnya terkait perizinaan, standar teknis dan kalaikan fungsi, kemudian pemberdayaan masyarakat. Sejauh ini implementasi pembangunan perumahan dan pemukiman adalah organisasi perangkat daerah di Kota Medan mempunyai tanggungjawab masing-masing dipenanganan kumuh sesuai dengan tupoksinya :
> - Dinas PUPR Kota Medan melakukan rehabilitasi RTLH, Septictank dan memberikan sambungan air minum setiap tahunnya;

[55] Hasil Wawancara dengan Bapak Hebert Hamonangan Panjaitan,, selaku Kepala Bidang Perumahan Kawasan Permukiman dan Bangunan Pemerintah, Dinas Permukiman Kota Medan, pada Tanggal 5 Januari 2023, pukul 16.30 Wib

- Dinas Pekerjaan Umum Kota Medan melakukan perbaikan jalan-jalan lingkungan dan drainase lingkungan;
- P2SU rutin melakukan normalisasi drainase dan pengangkatan lumpur di kelurahan".

Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Pemukiman Kumuh, akan mengembalikan citra positif bagi Kota Medan jika dijalankan dengan baik.[56]

Selanjutnya, dari hasil wawancara dengn Bapak Herbert Hamonangan Panjaitan selaku kepada Bidang Perumahan Kawasan Permukiman dan Bangunan Pemerintah Desa:

> "Jika merujuk pada paremeter sesuai Perda ini, maka Kota Medan jelas masih memiliki banyak kawasan kumuh yang kedepan menjadi Pekerjaan Rumah (PR) besar bagi Pemko Medan dan para pemangku kepentingan untuk menuntaskannya. Maka Perda ini harus maksimal dilaksanakan dalam upaya menuntaskan permasalahan pemukiman kumuh di Kota Medan. Pemko Medan menjalankan fungsinya sesuai yang tertera dalam Perda ini yakni melaksanakan pengawasan dan pengendalian serta pemberdayaan masyarakat. Kunci paling penting adalah efektifitas dari pengawasan dan pengendalian yang dilakukan Pemko Medan yang didalamnya terkait perizinaan, standar teknis dan kalaikan fungsi, kemudian pemberdayaan masyarakat".

[56] Hasil Wawancara dengan Bapak Hebert Hamonangan Panjaitan,, selaku Kepala Bidang Perumahan Kawasan Permukiman dan Bangunan Pemerintah, Dinas Permukiman Kota Medan, pada Tanggal 5 Januari 2023, pukul 16.30 Wib