

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga. Berdasar fungsinya, rumah merupakan tempat tinggal yang dapat memberikan perlindungan yang layak, akses ke sumber daya dan rasa aman bagi penghuninya.¹ Rumah merupakan suatu ruang yang di dalamnya seseorang bisa tinggal dan berlindung dari lingkungan luar yang berbahaya. Selain itu rumah juga sebagai tempat berkegiatan bagi orang yang tinggal di dalamnya. Kehadiran suatu produk berupa rumah ini tidak semuanya berjalan mulus di mana terdapat masalah yang berhubungan dengan jumlah penyediaan perumahan yang seringkali tidak sesuai dengan kebutuhannya, hal ini sering pula disebut dengan *backlog*.

Permasalahan perumahan dan permukiman di Indonesia semakin serius dan kritis.² Tingginya angka *backlog* menurut perkiraan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) yang mencapai angka 13,5 juta unit pada tahun 2015 membuat Pemerintah harus hadir dalam mengatasi permasalahan ini. Kebutuhan akan perumahan setiap tahun mencapai 800.000-1.000.000 unit per tahun, sedangkan kemampuan pemerintah dan pengembang

¹ Rahman, Arif, Tesis: *Pertumbuhan Perumahan di Kota Jambi (studi kasus kota Jambi)*, 2010, hlm 35

² Lisnawati. 2015. Kebijakan Anggaran dan Skema Pembiayaan dalam Mengatasi *Backlog* Perumahan. *Info Singkat Ekonomi dan Kebijakan Publik Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi* 14(7):13-16.

hanya di angka 400.000 unit per tahun. Bila kondisinya tak berubah, maka *backlog* perumahan nasional akan semakin tinggi, apalagi dengan melihat pertumbuhan penduduk rata-rata di Indonesia yang mencapai 1,49% per tahun. Bila asumsinya kemampuan penyediaan rumah oleh pemerintah tetap, *backlog* perumahan akan meroket.³

Seharusnya setiap warga negara Indonesia berhak mendapatkan hak bermukim yang layak dan mempunyai hunian yang sehat dan nyaman, sebagaimana telah diamanatkan dalam :

1. Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28 H ayat (1) 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.
2. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, pasal 40 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak.

Sesuai peraturan perundang-undangan tersebut diatas, jelas mempertegas bahwa peran Negara dibutuhkan dalam menjamin pemenuhan kebutuhan perumahan bagi seluruh Rakyat Indonesia.⁴

³ Pakpahan, Deddy H. 2015. “‘The Three Musketeers’, Solusi Atasi Backlog Perumahan di Indonesia. Dalam <http://jktproperty.com/three-musketeers-solusi-atasi-backlog-perumahan-di-indonesia/diakses> pada 17 September 2016.

⁴ Lisnawati. 2015. Kebijakan Anggaran dan Skema Pembiayaan dalam Mengatasi Backlog Perumahan. *Info Singkat Ekonomi dan Kebijakan Publik Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi* 14(7):13-16.

Salah satu penyebab tingginya angka *backlog* perumahan ini disebabkan rendahnya pembiayaan sektor perumahan dari pemerintah maupun swasta⁵. Solusi dalam mengatasi *backlog* antara lain adalah peningkatan alokasi anggaran pemerintah untuk sektor perumahan dan perlunya skema-skema pembiayaan yang tepat.⁶

Sesuai arah kebijakan dan target-target strategis yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2015-2019, salah satunya terkait kebijakan pembangunan 550.000 unit rumah susun, 50.000 unit rumah khusus, 250.000 unit rumah baru, maupun kebijakan 900.000 unit kredit Kepemilikan Rumah Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) Rumah Tapak dan Rumah Susun.⁷ Kebijakan pembangunan ini termasuk di dalamnya program pembangunan sejuta rumah untuk rakyat, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).⁸ Pembangunan sejuta rumah untuk rakyat, diharapkan akan menyelesaikan *backlog* perumahan secara bertahap. Dari program sejuta rumah ini, sebanyak 603.516 unit rumah ditargetkan untuk MBR dan 396.484 unit rumah bagi Non MBR.⁹

Dalam hal penyediaan rumah untuk MBR, telah diatur dalam Undang-Undang No.1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yaitu:

⁵ *Ibid*, hlm 13.

⁶ *Ibid*, hlm 13.

⁷ *Ibid*, hlm 14.

⁸ *Ibid*, hlm 14.

⁹ *Ibid*, hlm 14.

1. Pasal 1 angka 10 : Rumah Umum adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
2. Pasal 1 angka 24 : Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang selanjutnya disingkat MBR adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah.
3. Pasal 54 ayat (1) : Pemerintah wajib memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR.
4. Pasal 54 ayat (2) : Untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR sebagaimana dimaksud ayat (1), Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah wajib memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan.
5. Pasal 54 ayat (3) : Kemudahan dan/atau bantuan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berupa :
 - a. Subsidi Perolehan Rumah
 - b. Stimulan Rumah Swadaya
 - c. Insentif Perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan;
 - d. Perizinan
 - e. Asuransi dan penjaminan

- f. Penyediaan tanah
- g. Sertifikasi tanah dan/atau
- h. Prasarana, sarana dan utilitas umum.

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) dalam hal ini tentunya tidak dapat menyelesaikan masalah *backlog* perumahan sendirian. Diperlukan peran aktif seluruh stakeholder di bidang perumahan untuk menyelesaikan *backlog* tersebut, antara lain pemda dalam hal perijinan dan penetapan tata ruang, pengembang untuk meningkatkan pembangunan rumah dengan harga yang terjangkau serta masyarakat itu sendiri untuk membangun rumah yang layak huni secara swadaya. Kementerian PUPR juga diharapkan untuk terus mendorong pengembang agar membangun rumah murah serta mentaati peraturan tentang pola pembangunan hunian berimbang. Jangan sampai pengembang hanya membangun rumah mewah saja, tapi mereka juga harus ikut memperhatikan masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) dengan membangun rumah sederhana.

Salah satu pokok permasalahan *backlog* adalah jumlah kebutuhan rumah yang layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Jadi jika seluruh *stakeholder* perumahan ikut membantu pemenuhan rumah yang layak Huni bagi MBR diharapkan masalah *backlog* tersebut dapat teratasi.

Pemerintah telah mempersiapkan sejumlah skenario kebijakan anggaran dalam rangka pengurangan *backlog* perumahan. Anggaran pembangunan yang akan dikeluarkan Tahun 2016 diharapkan dapat mengatasi

backlog setidaknya secara bertahap.¹⁰ DPR RI bersama Pemerintah perlu membahas lebih lanjut kebijakan-kebijakan dalam mengatasi permasalahan *backlog* tersebut, khususnya dari aspek pembiayaan.¹¹ Beberapa alternatif solusi yang harus diperkuat adalah skema KPR FLPP dan SSB. Skema tersebut harus mempermudah rakyat dalam memperoleh hak memiliki hunian yang layak.¹²

Hal lain yang juga penting dalam mengatasi *backlog* adalah DPR RI bersama pemerintah segera mengesahkan RUU tentang Tabungan Perumahan Rakyat agar menjadi payung hukum dalam mengatasi *backlog* perumahan terutama terkait anggaran dan skema pembiayaan perumahan.¹³

Menurut Muh. Dimiyati selaku staf Kementerian perumahan rakyat, *backlog* perumahan itu sendiri lebih dimaknakan sebagai kekurangan rumah, tidak wajib ada prasarana dan sarana lingkungan tetapi dilengkapi prasarana dan sarana lingkungan. Terminologi ‘yang dilengkapi’ dan ‘dengan atau menjadi bagian’ akan mempunyai konsekuensi turunan yang sangat berbeda dalam pelaksanaannya, tidak hanya terkait biaya tetapi banyak masalah lainnya.¹⁴ Maksud dari kalimat diatas adalah yang dilihat bukan mengenai bagaimana prasarana yang sifatnya pendukung itu bisa membuat orang bertinggal namun yang dilihat adalah bagaimana kebutuhan rumah bisa

¹⁰ *Ibid*, hlm 15.

¹¹ *Ibid*, hlm 15.

¹² *Ibid*, hlm 15.

¹³ *Ibid*, hlm 16.

¹⁴ Dimiyati, Muh, *Mengatasi Backlog Perumahan Bagi Masyarakat Perkotaan (Peminat Masalah Tata Ruang dan Perkotaan, staf Kemenpera)*, Oktober 2016, hlm 2

terpenuhi dan jumlah penyediaannya bisa sesuai. Dalam hal lain bisa dikatakan bahwa perumahan menjadi prioritas utama yang harus disediakan sedangkan prasarana yang sifatnya hanya mempercantik atau sebagai pendukung menjadi prioritas lanjutan.

Rumah sebagai kebutuhan dasar setiap manusia, merupakan porsi pengeluaran terbesar dari setiap rumah tangga, sebagai contoh di Amerika, biaya untuk sewa rumah dan biaya sarana utilitas sebesar 20-30 persen dari pengeluaran personalnya.¹⁵ Kemudian setiap tahunnya biaya tersebut akan terus meningkat dan jumlah permintaan juga akan terus meningkat sejalan dengan tingkat pertumbuhan penduduk setiap negara. Pembiayaan perumahan akan mempengaruhi perkembangan ekonomi karena rumah berkaitan dengan *consumption expenditure*. Pembiayaan perumahan juga merupakan bagian dari pasar keuangan baik domestik maupun global.

Tingkat kredit atas rumah dari waktu ke waktu terus meningkat khususnya pada negara-negara maju dimana kredit pemilikan rumah sebesar 1/3 dari *Gross Domestic Product* (GDP). Sebagai contoh di Amerika, pada tahun 1984, kredit rumah sebesar 1/3 dari GDP Amerika, rasio ini meningkat sebesar 74% pada tahun 2005. Kemudian Australia, Belanda, Irlandia dan Spanyol mengalami peningkatan tingkat kredit atas rumah setiap tahunnya

¹⁵ Loic Chiquier dan Michael Lea, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, (Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank, 2009), hlm. 5.

sebesar 20% sejalan dengan perkembangan ekonomi dan tingkat suku bunga pasar yang semakin rendah.¹⁶

Sebaliknya, kondisi di negara berkembang, tingkat pasar kredit atas rumah masih rendah, berada dibawah 10% dari GDP. Sebagai contoh pasar kredit atas rumah di China, yang dimulai pada awal tahun 1990an, telah berkembang setiap tahunnya lebih dari 40%, mencapai 11% dari GDP nya dalam waktu kurang dari 10 tahun. Sama halnya dengan China, di India telah berkembang sebesar 30% per tahun dan beberapa negara seperti Hungaria, negara-negara Baltic serta Kazakhstan juga telah berkembang lebih dari 20% per tahun.¹⁷

Namun kondisi pasar kredit perumahan di Indonesia lebih mengesankan dibandingkan dengan negara berkembang lainnya, kontribusi kredit kepemilikan rumah (KPR) terhadap produk domestik bruto (PDB) nasional, masih sangat rendah hanya sekitar 2% karena segmen pasarnya masih sangat kecil dibandingkan dengan sektor lainnya dimana *outstanding* kredit properti mencatatkan pertumbuhan 9,9% sepanjang enam bulan dari Rp182 triliun menjadi Rp 200 triliun sedangkan KPR memiliki *outstanding* terbesar yakni Rp 112,3 triliun dibanding *outstanding* kredit konstruksi mencapai Rp 61 triliun, serta kredit real estat mencapai Rp 27 triliun.¹⁸

¹⁶ *Ibid*, hlm. 2.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 4.

¹⁸ Haris Himawan, "Rendah, Kontribusi KPR Terhadap PDB", <http://www.kabarbisnis.com/read/2818940> , diunduh 4 September 2016.

Beberapa alasan mengapa tingkat kredit atas rumah di negara-negara berkembang lebih kecil daripada di negara maju antara lain masalah tidak stabilnya kondisi makro ekonomi di negara berkembang daripada di negara maju yang mengakibatkan tingginya tingkat inflasi dan volatilitas serta tingkat suku bunga. Disamping kondisi makro ekonomi, penyebab lainnya adalah lemahnya sistem hukum yang tidak cukup untuk melindungi kepentingan peminjam dan lebih luas lagi tidak dikembangkannya infrastruktur atas perumahan dan pembiayaan perumahan serta kurangnya pengaturan pembiayaan perumahan di bidang perbankan dan pasar modal.¹⁹

Oleh karena itu, rumah berperan dalam siklus bisnis karena rumah sebagai aset dan bersifat *sensitive* yang berarti jika ada perubahan dalam hal tingkat suku bunga atas rumah maka akan berpengaruh besar pada tingkat *supply* dan *demand* atas rumah tersebut. Sebagai contoh di negara Amerika, penurunan tingkat suku bunga dihasilkan dari kombinasi kebijakan antara Central Bank Amerika dan tingkat permintaan atas dana yang rendah dari kalangan bisnis (*lower demand for fund by businesses*) yang menyebabkan permintaan atas rumah meningkat. Sebaliknya, jika penurunan disebabkan dari sisi keuangan, seperti hilangnya kepercayaan dalam sektor keuangan atau disebut "*liquidity crunch*", menyebabkan tingkat suku bunga tinggi dan/atau ketersediaan dana rendah kemudian sektor perumahan akan semakin buruk.²⁰ Hal ini disebabkan karena karakter dari investasi di bidang perumahan

¹⁹ Loic Chiquier dan Michael Lea, *op. cit.*, hlm. 6.

²⁰ *Ibid*, hlm. 17.

merupakan investasi jangka panjang dan membutuhkan modal besar. Disamping itu, pembangunan perumahan juga akan memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan dan pengentasan kemiskinan karena memiliki *multiplier effect* terhadap pertumbuhan ekonomi dan wilayah, peningkatan pendapatan asli daerah, serta penciptaan lapangan kerja.

Terbitnya Undang-Undang No. 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman pada tanggal 12 Januari 2011 Lembaga Negara Tahun 2011 No. 7, Tambahan Lembaran Negara No. 5188, sebagai pengganti dari Undang-Undang No. 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman membawa harapan baru, termasuk bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Sekurangnya terdapat tiga butir penting dari undang-undang ini. Pertama, adanya pernyataan tegas mengenai hak setiap warga negara atas perumahan.²¹ Kedua, terdapat pengakuan bahwa penyelenggaraan perumahan adalah tanggung jawab negara yang pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Hal ini menekankan bahwa pembangunan perumahan dan permukiman tidak terlepas dari pembangunan di daerah perkotaan ataupun pedesaan. Pembagian tugas dan wewenang pemerintah dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman tersebut tetap mengacu kepada kewenangan otonomi daerah. Ketiga, sistem pembiayaan menjadi bagian penting dari pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.

²¹ Indonesia, *Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman*, UU No. 1 tahun 2011, LN No.7 Tahun 2011, TLN No. 5188 , Ps. 19.

Penekanan aspek pembiayaan perumahan dalam Undang-Undang No. 1 tahun 2011 merupakan suatu kemajuan dan bertujuan untuk menciptakan pasar perumahan yang lebih efisien, yang ditandai dengan tersedianya dana perumahan jangka panjang dalam jumlah cukup dan harga yang terjangkau.²² Salah satu jawaban untuk memenuhi kebutuhan ini adalah dengan memberikan kemudahan dan/atau bantuan melalui skema pembiayaan perumahan dalam mendapatkan akses kredit/pembiayaan, keterjangkauan pengembalian kredit/pembiayaan yang dikaitkan dengan skema pembiayaan melalui keringanan dalam uang muka, suku bunga dan/atau jangka waktu pengembalian.²³

Dalam rangka memberikan kemudahan dan/atau bantuan dalam mendapatkan akses kredit kepemilikan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah, Pada tahun 2010, pemerintah melalui Kementerian Perumahan Rakyat mengeluarkan kebijakan dan strategi melalui Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP). Kebijakan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) sebagai pengganti dari kebijakan bantuan subsidi uang muka dan subsidi selisih suku bunga yang telah dikeluarkan dari tahun 2005 hingga tahun 2009. Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) merupakan pemberian pinjaman kepada lembaga keuangan bank dengan tingkat suku bunga sangat lunak yaitu ditetapkan satu digit sepanjang masa pinjaman (*fixed rate*) sehingga diharapkan dapat menurunkan tingkat suku bunga Kredit

²² Ruslan Prijadi, *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tabungan Perumahan*, (Jakarta: Kementerian Perumahan Rakyat, 2011), hlm. 4-5.

²³ Indonesia, *op. cit.*, penjelasan Ps. 126 ayat (3).

Pemilikan Rumah (KPR).²⁴ KPR yang mendapatkan fasilitas FLPP disebut sebagai Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Sejahtera.²⁵ Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Sejahtera adalah kredit pinjaman yang bersifat jangka panjang, dengan lama tenor pinjaman umumnya membutuhkan waktu antara 10 s/d 15 tahun bahkan ada yang sampai 20 atau 30 tahun. Dengan tenor pinjaman selama itu debitur KPR Sejahtera dituntut untuk memiliki kapasitas keuangan yang cukup untuk membayar angsuran. Tentunya apabila tingkat suku bunga yang ditetapkan untuk pinjaman KPR Sejahtera tersebut tinggi, hal itu secara langsung akan memberatkan debitur khususnya debitur yang masuk dalam katagori masyarakat berpenghasilan rendah. Kondisi itulah yang dialami oleh debitur KPR selama ini, mengingat rezim saat ini adalah rezim tingkat suku bunga tinggi.²⁶

Rezim tingkat suku bunga tinggi disebabkan karena adanya ketidaksesuaian (*mismatch*) pendanaan antara masa tenor pinjaman dengan tenor pendanaan bank. Sebagaimana disebutkan diatas tenor pinjaman KPR umumnya membutuhkan waktu panjang. Sedangkan sumber dana bank yang umumnya diperoleh dari dana pihak ketiga (masyarakat) yang sebagian besar didapat dari dana tabungan dan deposito-kedua jenis dana tersebut adalah dana

²⁴ Kementerian Perumahan Rakyat, “*Kebijakan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP)*”, makalah disampaikan dalam acara sosialisasi kebijakan FLPP, Jakarta, 15 November 2010, hlm. 1.

²⁵ *Ibid*, hlm. 2

²⁶ Naskah Akademis, *Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman*, UU No. 1 Tahun 2011, LN No.7 Tahun 2011, TLN No. 5188, hlm. 78.

dengan tenor jangka pendek, mengingat baik tabungan maupun deposito kapan pun dapat ditarik kembali oleh pemiliknya (masyarakat).

Dengan demikian apabila sumber dana jangka pendek digunakan untuk membiayai pinjaman dengan tenor panjang tentunya mempunyai tingkat risiko yang tinggi. Karena apabila dalam waktu yang bersamaan terjadi penarikan dana oleh masyarakat, bank dimana depositan tersebut menyimpan uang tidak akan mempunyai likuiditas yang cukup untuk membayar dana yang akan ditarik tersebut.

Oleh karena itu, untuk menjaga agar masyarakat tetap menyimpan dananya dalam bank tersebut, pihak bank tentunya akan menawarkan tingkat suku bunga tabungan atau deposito yang menarik (tinggi). Hal itulah yang menjadi penyebab tingginya *cost of capital* bank dan secara langsung beban tersebut akan ditanggung oleh debitur yang meminjam dana ke bank tersebut, termasuk debitur KPR. Kondisi tersebut tentunya akan memberatkan debitur, karena selama jangka waktu yang panjang akan dibebani oleh kewajiban untuk membayar angsuran KPR yang besar. Hal tersebut diperberat oleh kebijakan Bank Indonesia yang menerapkan rezim suku bunga mengambang. Hal itu secara langsung berpengaruh kepada tingkat suku bunga KPR yang terus bergerak sepanjang masa pinjaman dan tentunya tidak memberikan kepastian kepada debitur terkait dengan besaran angsuran yang harus dibayarnya setiap bulannya.

Kemudahan dan/atau bantuan pemerintah kepada Lembaga Keuangan Bank (LKB) berupa pemberian pinjaman sangat lunak (fasilitas likuiditas) dengan tenor yang disesuaikan dengan umur pinjaman. Supaya fasilitas likuiditas tersebut sesuai dengan tujuannya, maka fasilitas tersebut hanya dapat dimanfaatkan bagi pembiayaan perumahan, baik untuk membiayai kredit konstruksi maupun KPR SEJAHTERA bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Dengan fasilitas likuiditas tersebut diharapkan tingkat suku bunga KPR dapat ditekan jauh dibawah tingkat suku bunga KPR SEJAHTERA yang selama ini berlaku dengan tingkat suku bunga yang tetap selama masa pinjaman. Kebijakan tersebut tentunya secara langsung berdampak kepada rendahnya angsuran KPR dan diharapkan akan membantu masyarakat berpenghasilan rendah dalam mengangsur KPR SEJAHTERA, sehingga akan membantu lebih banyak lagi masyarakat berpenghasilan rendah mempunyai kemampuan untuk memiliki rumah layak huni.

Dengan tingkat suku bunga yang rendah bukan berarti Bank tidak memiliki resiko perbankan. Untuk menjaga kestabilan perputaran dana di bank dibutuhkan peraturan perbankan yang bertujuan agar tidak terjadi kegagalan bank atau disebut dengan regulasi perbankan.

Regulasi perbankan adalah peraturan yang menghindari bank dari masalah kegagalan bank. Kegagalan bank atau yang disebut dengan bank gagal adalah bank yang kegiatan operasionalnya tersendat atau

ketidakmampuan untuk memenuhi kewajibannya dalam mengelola dana para nasabahnya. Maka sebab itu di perlukan regulasi perbankan.

Regulasi perbankan Indonesia menjadi penjaga sistem perbankan Indonesia yang sudah menjadi bagian dari sistem finansial global.²⁷ Regulasi tersebut secara umum direpresentasikan pada berbagai peraturan Bank Indonesia berikut surat edarannya yang selalu diperbarui atau diubah sesuai dengan kondisi dan situasi perbankan nasional. Perubahan regulasi yang signifikan biasanya terjadi pada saat terjadinya krisis atau situasi yang memburuk. Rangkaian perubahan regulasi yang relatif signifikan tersebut sering dikenal dengan paket kebijakan Bank Indonesia.²⁸

Sering berubahnya regulasi perbankan tidak lepas dari pergantian kepemimpinan. Dimana jika kepemimpinan berganti/bergulir maka regulasi perbankan juga berubah. Hal itu dipengaruhi oleh setiap kepemimpinan mempunyai kebijakan masing-masing dalam menjaga sistem perbankan yang disesuaikan dengan kondisi saat itu.

Berdasarkan pemaparan dan uraian latar belakang tersebut, maka dapat digambarkan bahwa KPR SEJAHTERA atau KPR melalui Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) dengan tingkat suku bunga yang sangat lunak dapat terus berkembang atau tidak meskipun dengan sering berubahnya regulasi perbankan akibat pergantian kepemimpinan, mengingat hal ini masih baru dan belum ada kajian mengenai hal tersebut. Maka dalam disertasi ini

²⁷ Hermana, Budi. 2010. *Kebijakan dan Regulasi Perbankan Indonesia*. Kajian Pustaka. Diunduh 15 Agustus 2016, hlm. 1.

²⁸ *Ibid*, hlm. 2.

akan menganalisa lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut dan menyusunnya dalam disertasi yang berjudul “**Rekonstruksi Perubahan Kebijakan Regulasi Perbankan Terhadap Proses Hukum dan Pelayanan Perumahan FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan) Yang Berbasis Nilai Keadilan**”.

B. Rumusan Masalah

Melihat latar belakang tersebut maka dapat dirumuskan sebuah permasalahan yaitu :

1. Mengapa kebijakan regulasi perbankan terhadap proses hukum dan pelayanan perumahan FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan) belum berkeadilan?
2. Apa kelemahan-kelemahan kebijakan regulasi perbankan terhadap proses hukum dan pelayanan perumahan FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan) saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi kebijakan regulasi perbankan terhadap proses hukum dan pelayanan perumahan FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan) yang berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui secara lengkap, rinci, jelas, dan sistematis mengenai :

1. Untuk menganalisis faktor-faktor yang berpengaruh pada kebijakan regulasi perbankan terhadap proses hukum dan pelayanan perumahan FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan) yang belum berkeadilan.
2. Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan kebijakan regulasi perbankan terhadap proses hukum dan pelayanan perumahan FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan) saat ini.
3. Untuk menemukan rekonstruksi kebijakan regulasi perbankan terhadap proses hukum dan pelayanan perumahan FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan) yang berbasis nilai keadilan.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan secara teoritis maupun praktis. Kegunaan teoritis mengandung arti bahwa penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan hukum teoritis, terutama menambah kontribusi pemikiran di ranah hukum ekonomi pada bidang pembiayaan, pelayanan perumahan dan kawasan permukiman yang masih kurang dalam segi penyediaan lahan, keterbatasan kapasitas pengembang (*developer*) dan partisipasi MBR sendiri. Sedangkan kegunaan praktis mencakup kemanfaatan dalam pengembangan hukum praktis yang diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah dalam melakukan kebijakan regulasi perbankan terhadap proses hukum dan pelayanan perumahan FLPP. Penelitian ini

diharapkan juga dapat memberi sumbangan pada pengembangan hukum praktis untuk tidak sekedar berfungsi sebagai “*legal craftsmanship*” dan “*legal mechanic*” tetapi mempunyai perspektif progresif untuk mengubah keadaan.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan konsep-konsep dasar yang berkaitan dengan konsep-konsep yang terkandung dalam judul penelitian yang dijabarkan ke dalam permasalahan dan tujuan penelitian. Konsep-konsep dasar menjadi pedoman peneliti dalam rangka upayanya mengumpulkan data dan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan oleh peneliti dalam rangka menjawab permasalahan dan tujuan penelitian. Konsep-konsep dasar menjadi dasar dan diterjemahkan ke dalam upaya pencarian data dan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan oleh peneliti.

1. Definisi Rekonstruksi

Pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah *rekonstruksi*. Rekonstruksi memiliki arti bahwa “*re*” berarti pembaharuan sedangkan „*konstruksi*“ sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu system atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi B.N Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau

kejadian semula²⁹, sedangkan menurut James P. Chaplin *Reconstruction* merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan³⁰.

Salah satunya seperti yang disebutkan Yusuf Qardhawi rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini³¹.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat peneliti simpulkan maksud rekonstruksi dalam penelitian ini adalah pembaharuan system atau bentuk. Berhubungan dengan *rekonstruksi* kebijakan regulasi perbankan maka yang perlu diperbaharui adalah system kebijakan yang lama digantikan dengan aturan kebijakan yang baru. Rekonstruksi tersebut inilah yang nantinya akan menjadi pedoman atau panduan dalam pengambilan kebijakan regulasi perbankan dimasa yang akan datang. Adapun

²⁹ B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal.469.

³⁰ James P. Chaplin, 1997, *Kamus Lengkap Psikologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.421

³¹ Yusuf Qardhawi dalam *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, 2014 *Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd*, Tasikmalaya,

rekonstruksi dari sistem kebijakan regulasi perbankan menurut Undang-Undang Perbankan No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

2. Pengertian Kebijakan

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Kebijakan dalam praktik mempunyai 2 (dua) arti, yaitu sebagai berikut :

- a. Kebijakan dalam arti kebebasan, yang ada pada subjek tertentu (atau yang disamakan dengan subjek), untuk memiliki alternatif yang diterima sebagai yang terbaik berdasarkan nilai-nilai hidup bersama atau negara tertentu dalam penggunaan kekuasaan tertentu yang ada pada subjek tertentu dalam penggunaan kekuasaan tertentu yang ada pada subjek tersebut dalam mengatasi problematik manusia dalam hubungan dengan hidup bersama dalam negara tersebut.
- b. Kebijakan dalam arti jalan keluar, untuk mengatasi problematik manusia dalam hubungan dengan hidup bersama atau negara tertentu, sebagai hasil penggunaan kebebasan memilih yang diterima sebagai

yang terbaik berdasarkan nilai-nilai hidup bersama atau negara tertentu.³²

Untuk mengeluarkan sebuah kebijakan, seorang pejabat bisa menggunakan kewenangan diskresinya. Menurut Kamus Hukum, Diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri.

Kebijakan ialah pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat.

Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana (United Nations, 1975).

Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Car Friedrich menyatakan bahwa kebijakan itu ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan

³² Willy D.S. Voll, "*Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*", Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 140.

adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.³³

3. Definisi Perumahan

Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.³⁴ Permukiman adalah suatu tempat bermukim manusia untuk menunjukkan suatu tujuan tertentu. Apabila dikaji dari segi makna, permukiman berasal dari terjemahan kata *settlements* yang mengandung pengertian suatu proses bermukim. Permukiman memiliki 2 (dua) arti yang berbeda:

- a. Isi, yaitu menunjuk pada manusia sebagai penghuni maupun masyarakat di lingkungan sekitarnya.
- b. Wadah, yaitu menunjuk pada fisik hunian yang terdiri dari alam dan elemen-elemen buatan manusia.³⁵

Perumahan dapat diartikan sebagai suatu cerminan dan pengejawantahan dari diri pribadi manusia, baik secara perorangan maupun dalam suatu kesatuan dan kebersamaan dengan lingkungan

³³ Solichin Abdul Wahab, “*Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*”, Bumi Aksara: Jakarta, 2014, hlm. 9.

³⁴ Suparno Sastra M. dan Endi Marlina, “*Perencanaan dan Pengembangan Perumahan*”, Jakarta: Rajawali Press, 2006, hlm. 29.

³⁵ *Ibid*, hlm. 37.

alamnya dan dapat juga mencerminkan taraf hidup, kesejahteraan, dan peradaban manusia penghuninya, masyarakat maupun suatu bangsa.³⁶

Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.³⁷

Perumahan (*housing*) adalah tempat (ruang) dengan fungsi dominan untuk tempat tinggal. Untuk pengertian lebih lanjut. Perumahan dapat diartikan dari beberapa elemen dari perumahan, yaitu:

- a. *Shelter*, perlindungan terhadap gangguan eksternal (alam, binatang), dan sebagainya.
- b. *House*, struktur bangunan untuk bertempat tinggal.
- c. *Housing*, perumahan, hal-hal yang terkait dengan aktivitas bertempat tinggal (membangun, menghuni).
- d. *Human settlement*, kumpulan (agregat) rumah dan kegiatan perumahan (permukiman).
- e. *Habitat*, lingkungan kehidupan (tidak sebatas manusia).

Ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 memberikan pengertian berkaitan dengan perumahan, antara lain :

- a. Perumahan dan kawasan permukiman

Perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan,

³⁶ Siswono Yudhohusodo, "*Rumah Untuk Seluruh Rakyat*", Jakarta: Yayasan Padamu Negeri, 1991, hlm. 1.

³⁷ Bisri Mustofa, "*Kamus Kependudukan*", Yogyakarta: Panji Pustaka, 2008, hlm. 64.

penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas hidup, perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan serta peran masyarakat (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

b. Perumahan

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 (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

c. Kawasan permukiman

Kawasan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

d. Lingkungan hunian

Lingkungan hunian adalah bagian dari kawasan permukiman yang terdiri lebih dari satu satuan permukiman (Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

e. Permukiman

Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup yang terdiri lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, dan utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan (Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

f. Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman

Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan dan pengendalian, termasuk di dalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu (Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

g. Rumah

Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya (Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

h. Rumah komersial

Rumah komersial adalah rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan (Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

i. Rumah swadaya

Rumah swadaya adalah rumah yang dibangun atas prakarsa dan upaya masyarakat (Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

j. Rumah umum

Rumah umum adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah (Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

k. Rumah khusus

Rumah khusus adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus (Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

l. Rumah negara

Rumah negara adalah rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri (Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

m. Permukiman kumuh

Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat (Pasal 1 angka 13 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

n. Perumahan kumuh

Perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian (Pasal 1 angka 14 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

o. Kawasan siap bangun

Kawasan siap bangun adalah sebidang tanah yang fisiknya serta prasarana, sarana dan utilitas umumnya telah dipersiapkan untuk pembangunan lingkungan hunian skala besar sesuai dengan rencana tata ruang (Pasal 1 angka 15 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

p. Lingkungan siap bangun

Lingkungan siap bangun adalah sebidang tanah yang fisiknya serta prasarana, sarana dan utilitas umumnya telah dipersiapkan untuk pembangunan perumahan dengan batas-batas kaveling yang jelas dan merupakan bagian dari kawasan siap bangun sesuai dengan rencana rinci tata ruang (Pasal 1 angka 16 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

q. Kaveling tanah matang

Kaveling tanah matang adalah sebidang tanah yang telah dipersiapkan untuk rumah sesuai dengan persyaratan dalam penggunaan, penguasaan, pemilikan tanah, rencana tata ruang, serta rencana tata bangunan dan lingkungan (Pasal 1 angka 17 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

r. Konsolidasi tanah

Konsolidasi tanah adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dalam usaha penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan perumahan dan permukiman guna meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan partisipasi aktif masyarakat (Pasal 1 angka 18 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

s. Pendanaan

Pendanaan adalah penyediaan sumber daya keuangan yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara, dan/atau sumber dana lain yang dibelanjakan untuk penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka 19 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

t. Pembiayaan

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau setiap pengeluaran yang akan diterima kembali untuk kepentingan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman baik yang berasal dari dana masyarakat, tabungan perumahan maupun sumber dana lainnya (Pasal 1 angka 20 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

u. Prasarana

Prasarana adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan yang memenuhi standar tertentu untuk kebutuhan bertempat tinggal yang layak, sehat, aman dan nyaman (Pasal 1 angka 21 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

v. Sarana

Sarana adalah fasilitas dalam lingkungan hunian yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, budaya dan ekonomi (Pasal 1 angka 22 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

w. Utilitas umum

Utilitas umum adalah kelengkapan penunjang untuk pelayanan lingkungan hunian (Pasal 1 angka 23 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

x. Masyarakat berpenghasilan rendah

Masyarakat berpenghasilan rendah adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah (Pasal 1 angka 24 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

y. Setiap orang

Setiap orang adalah orang per orang atau badan hukum (Pasal 1 angka 25 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

z. Badan hukum

Badan hukum adalah badan hukum yang didirikan oleh warga negara Indonesia yang kegiatannya di bidang penyelenggaraan perumahan dan permukiman (Pasal 1 angka 26 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

aa. Pemerintah pusat

Pemerintah pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 angka 27 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

bb. Pemerintah daerah

Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati/walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 28 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

cc. Menteri

Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perumahan dan kawasan permukiman (Pasal 1 angka 29 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).

Pengertian perumahan sering dikaitkan dengan pengertian *real estate*. *Real estate* diartikan kegiatan pembangunan yang berkaitan dengan perumahan. Berikut ini dijelaskan mengenai pengertian *real estate* dalam kajian pustaka.

Ditinjau dari sudut etimologis, kata *real estate* tidak berasal dari bahasa Indonesia, melainkan berasal dari bahasa *Inggris*. Namun kata *real estate* sudah diserap dalam bahasa Indonesia menjadi *real estat*. Dalam *kamus Inggris Indonesia* disebutkan bahwa *real estate/real property* diartikan barang/milik tetap, barang tidak bergerak.³⁸ Dari pengertian *real estate/real property* ini menunjukkan bahwa *real estate* berkaitan dengan barang tidak bergerak yaitu tanah. Istilah *real estate* bukanlah dua kata yaitu *real* dan *estate* yang masing-masing bermakna, tetapi *real estate* merupakan satu kata yang mempunyai kesatuan pengertian tertentu. *Real estate* dalam *Kamus Inggris Indonesia* disinonimkan dengan *real property*.

Dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan pengertian *real estate* adalah *land and anything affixed to the land, such as building, fences, and those things attached to the building, such as light fixtures, plumbing and heating fixtures, or other such items which would be personal property if not attached*.³⁹ *Real estate* diartikan tanah dan segala sesuatu yang ada di atas tanah secara permanen seperti bangunan, pagar dan segala sesuatu yang ada pada bangunan itu seperti alat penerangan, air minum, alat pemanas atau benda-benda bergerak yang mungkin merupakan harta milik pribadi.

³⁸ John M. Echols dan Hasan Sadhily, *Kamus Inggris Indonesia*, Cetakan III, Gramedia, Jakarta, 1984, h. 468.

³⁹ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, West Publishing Co. St Paul Minn, 1991, h. 873.

Dalam Black's Law Dictionary pengertian *real property* yaitu *land and generally wherever is erected or growing upon or affixed to land*.⁴⁰ *Real property* adalah tanah dan pada umumnya segala sesuatu yang didirikan/dibangun atau tumbuh di atas tanah.

Menurut *The World Book Encyclopedia*, *real estate is land and all the things permanently attached to it, such as the trees and buildings upon it and any minerals such as coal, iron, or stone beneath the surface*.⁴¹

Dalam encyclopedia American disebutkan pengertian real estate yaitu real estate as a term in common use has a dual meaning. *First, it is a name given to the commodity "real" which includes not only the physical components of land, as nature provided it, but also all man-made fixed improvements placed on land. Second, it is name given to the business engaged in by those who conduct commercial transactions is real estate*.⁴²

Pengertian *real estate* tersebut dialihbahasakan dalam Ensiklopedia Indonesia, yaitu *real estate*, istilah umum yang menyangkut komoditas dan penggunaan tanah untuk tujuan usaha, yang memiliki dua arti. Pertama merupakan nama yang diberikan kepada komoditas "*realty*" (barang tidak bergerak), yang mencakup tidak hanya tanah saja, tetapi juga kemajuan dan perbaikan yang telah dihasilkan manusia atas tanah itu. Kedua, nama yang diberikan kepada sejenis usaha yang dilakukan oleh mereka yang

⁴⁰ Ibid., h. 847

⁴¹ Field Enterprises, "Real Estate", *The World Book Encyclopedia*, Volume 16, 1972, hlm. 160.

⁴² Americana Corporation, "Real Estate", *Encyclopedia Americana* 23, 1970, hlm. 258.

disebut “pengusaha *real estate*”, yakni para pengusaha yang melakukan transaksi komersial atas apa yang disebut *real estate*.

Bertitik tolak dari beberapa pengertian *real estate* tersebut diatas, maka yang menjadi unsur penting dalam *real estate* yaitu tanah. Pengertian *real estate* meliputi segala sesuatu yang secara permanen melekat pada tanah, seperti pohon dan bangunan di atasnya, juga seperti mineral yaitu batubara, besi dan batu di dalam tanah.

Di Indonesia, istilah *real estate* mengalami pergeseran dan penyempitan makna. *Real estate* diartikan oleh masyarakat sebagai perusahaan swasta yang bergerak dalam bidang pembangunan. Pengertian tersebut sebenarnya kurang tepat, namun pada kenyataannya kegiatan *real estate* yaitu bergerak dalam bidang pembangunan perumahan. Bahkan di Indonesia ada organisasi yang menamakan diri Persatuan Pengusaha Real Estate Indonesia, atau disingkat REI. Real Estat Indonesia (REI) didirikan pada 11 Februari 1972 di Jakarta untuk waktu yang tidak ditentukan lamanya. Dalam Anggaran Dasar (AD) Real Estat Indonesia 1995 dinyatakan bahwa Real Estat Indonesia (REI) merupakan organisasi asosiasi perusahaan atas dasar kesamaan usaha, kegiatan dan profesi di bidang pembangunan dna pengelolaan perumahan dan permukiman, seperti perkotaan, perkantoran, pertokoan, resor, serta jasa-jasa *real estat* lainnya, berbentuk kesatuan dengan ruang lingkup nasional.

Dalam peraturan perundang-undangan tidak ada penyebutan real estate sebagai perusahaan yang bergerak dalam bidang pembangunan perumahan. Dalam pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan, ditegaskan bahwa perusahaan pembangunan perumahan dari berbagai jenis dalam jumlah yang besar, diatas suatu areal tanah yang akan merupakan suatu kesatuan lingkungan permukiman, yang dilengkapi dengan prasarana lingkungan dan fasilitas sosial yang diperlukan oleh masyarakat yang menghuninya. Permendagri ini menjadi pengukuhan eksistensi bahwa *real estate* adalah perusahaan yang berusaha dalam bidang pembangunan perumahan. *Real estate* adalah perusahaan yang bergerak dalam bidang pembangunan perumahan, termasuk mengembangkan, mengelola dan memperjualbelikan tanah dan bangunan.

a. Perumahan Sebagai Amanat Konstitusi

Undang-undang Dasar 1945 khususnya bagian pembukaan sangat ideal karena isinya adalah cita-cita Negara yang secara yuridis UUD 1945 benar-benar mengatur hal yang paling mendasar bagi rakyat Indonesia. Dalam pembukaan UUD 1945 yang merupakan visi dan misi bangsa dan Negara Indonesia dijelaskan bahwa Negara menjalankan salah satu tugas yang mulia yaitu melaksanakan pembangunan nasional demi memajukan kesejahteraan umum. Dalam

upaya mewujudkan hal tersebut pemerintah Negara Indonesia mengadakan sebuah program dalam rangka pembangunan nasional.

Menurut Undang-undang No. 1 Tahun 2011 tentang⁴³ perumahan dan kawasan pemukiman bahwa kebijakan umum pembangunan perumahan diarahkan untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat dan aman yang didukung prasarana, sarana dan utilitas umum secara berkelanjutan serta mampu mencerminkan kehidupan masyarakat yang berkepribadian Indonesia.

Pemerintah sebagai pengemban amanat konstitusi berkewajiban untuk mewujudkan ini semua. Pemenuhan kebutuhan akan perumahan merupakan salah satu bentuk perwujudan kesejahteraan masyarakat karena perumahan adalah salah satu kebutuhan yang paling mendasar tidak boleh lepas dari perhatian pemerintah dalam membuat program pembangunan yang terpadu, karena melihat kenyataan bahwa kebutuhan rakyat akan tanah dan bangunan (perumahan) sangat tinggi.

Dalam UUD 1945 pasal 28 yang mengatur hak-hak warga Negara Indonesia⁴⁴, dalam huruf h ayat 1 (satu) menyatakan bahwa :
“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak

⁴³ Undang-undang No. 1 Tahun 2011 tentang *Perumahan dan Kawasan Pemukiman* (Penjelasan pasal 1 Peraturan Umum).

⁴⁴ Undang-undang Dasar 1945 (Amandemen) Buku Pintar UUD 1945 dan Amandemen, Penerbit Pustaka Widyatama, Yogyakarta, 2012.

memperoleh pelayanan kesehatan”. Dalam pasal 28 huruf h ayat 1 (satu) mengandung pengertian bahwa setiap orang mempunyai hak asasi yang berupa hak untuk mempunyai dan memiliki tempat tinggal/rumah dan hak ini tidak dapat dibatasi dan dikurangi oleh siapapun dan oleh lembaga manapun.

Konstitusi Negara Indonesia yaitu UUD 1945 baik dalam pembukaan maupun pasal yang mengatur didalamnya secara tegas dan jelas bahwa pemenuhan akan tempat tinggal merupakan hak yang harus dipenuhi oleh pemerintah bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah harus benar-benar mengupayakan dengan secara cara agar kebutuhan akan perumahan dapat dilaksanakan demi kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Dalam Undang-undang No. 1 tahun 2011 bagian huruf b disebutkan “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 didalam perumahan yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan diseluruh wilayah Indonesia dan merupakan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat perlu serta kesejahteraan rakyat dalam masyarakat adil dan makmur, Berdasarkan pancasila dan UUD 1945. Hal ini menunjukkan kepada kita bahwa pemerintah Indonesia dalam hal perwujudan pelaksanaan

cita-cita luhur bangsa dan penghormatan terhadap hak asasi manusia yang diatur dalam pembukaan UUD 1945.

Batang tubuh UUD 1945 maupun dalam Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang hak asasi manusia membuat sebuah Undang-undang yaitu Undang-undang No. 1 Tahun 2011 untuk mengakomodir hal tersebut. Selain itu dalam pelaksanaan terhadap Undang-undang tersebut diatur dalam Permen No. 27/Permen/M/2012 tentang Pengadaan perumahan melalui kredit/pembiayaan pemilikan rumah sejahtera dengan dukungan fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan (berbasis KPR bersubsidi).

b. Perumahan Sebagai Hak Asasi Manusia

Hak atas rumah merupakan amanat yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Hak atas rumah tersebut disebutkan dengan jelas Hak Asasi Manusia, sehingga Negara dalam hal ini harus melindungi dan menyediakan akses terhadap seluruh penduduk dan warga Negara yang hidup dan bertempat tinggal di Indonesia. Dalam Pasal 28H UUD 1945 dinyatakan sebagai berikut:

- a. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan.

- b. Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- c. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- d. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang oleh siapapun.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, hak atas rumah dijewantahkan dalam sebuah skema pendanaan dan pembiayaan untuk menjamin akses terhadap pemilikan rumah dan bertempat tinggal dalam lingkungan yang layak. Dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kawasan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat. Kemudian Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah.⁴⁵

Terhadap masyarakat berpenghasilan rendah mendapatkan kemudahan

⁴⁵ <http://lib.ui.ac.id> diakses pada tanggal 20 Oktober 2015 pada pukul 22.00 WIB

dan bantuan dalam pembangunan dan perolehan rumah sebagaimana diatur dalam Pasal 54 yang menyatakan:

- a. Adanya pernyataan tegas pemerintah yang memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR.
- b. Untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan.
- c. Kemudahan dan/atau bantuan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berupa:
 - 1) Subsidi perolehan rumah.
 - 2) Stimulant rumah swadaya.
 - 3) Insentif perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan di bidang perpajakan.
 - 4) Perizinan.
 - 5) Asuransi dan penjaminan.
 - 6) Penyediaan tanah.
 - 7) Sertifikasi tanah.
 - 8) Prasarana, sarana, dan utilitas umum.

Pasal 3 dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yaitu sebagai berikut:

1. Memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
2. Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.
3. Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan pedesaan.
4. Memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.
5. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, dan
6. Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, dan terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

Pemerintah dalam melaksanakan pembinaan mempunyai tugas untuk mengalokasikan dana dan atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR dan memfasilitasi penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat, terutama

bagi MBR. Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 20/PRT/M/2014 tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Perolehan Rumah Sejahtera Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah pada Pasal 2 ayat (1) bahwa FLPP bertujuan untuk mendukung kredit/pembiayaan kepemilikan rumah sederhana sehat (KPRSh) bagi MBR.

Program FLPP atau Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan adalah dukungan fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan kepada Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang pengelolaannya dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.⁴⁶

Program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) adalah merupakan suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) dalam rangka pembangunan sejuta unit rumah per tahun dengan sasaran masyarakat berpenghasilan rendah agar meningkatkan daya beli masyarakat dalam menjangkau rumah murah.

Dalam rangka merealisasikan target pembangunan sejuta unit rumah pertahun dan melanjutkan kembali pembangunan rumah tapak melalui subsidi rumah murah yang akan berakhir pada tanggal 31

⁴⁶ BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 20/PRT/M/2014 tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Perolehan Rumah Melalui Kredit/Pembiayaan Kepemilikan Rumah Sejahtera Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

Maret 2015, Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 2014 tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Nomor 20/PRT/M/2014 tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Perolehan Rumah Melalui Kredit/Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Perolehan Rumah Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

Untuk meningkatkan keterjangkauan masyarakat berpenghasilan rendah terhadap pembiayaan perumahan dan untuk melakukan penyesuaian suku bunga kredit/margin pembiayaan pemilikan rumah sejahtera, yang sebelumnya dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 20/PRT/M/2014 pada Pasal 11 ayat (5) huruf b dijelaskan bahwa suku bunga KPR paling tinggi 7,25% (tujuh koma dua puluh lima perseratus) per tahun, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 20/PRT/M/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 20/PRT/M/2014 tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Perolehan Rumah Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah,

sehingga ketentuan pada Pasal 11 ayat (5) huruf b diubah dan paling tinggi suku bunga KPR menjadi 5% (lima perseratus) per tahun.

Dalam Pasal 28 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 20/PRT/M/2015 dijelaskan bahwa pada saat peraturan menteri ini mulai berlaku, maka Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 3 Tahun 2014 tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Tata cara penyediaan, pencairan, dan pertanggungjawaban Dana Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) diatur di dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP).

4. Definisi Regulasi Perbankan

Perbankan Indonesia mengalami pasang surut selama periode dua dasawarsa setelah pemberlakuan mekanisme pasar pada sektor perbankan Indonesia. Setelah itu, perbankan nasional mulai mengalami *booming* pada tahun delapan puluhan. Sayangnya, fenomena membanjirnya bank-bank di Indonesia tersebut tidak dibarengi dengan regulasi dan manajemen dana bank yang penuh dengan kehati-hatian dalam upaya mengurangi dan mengantisipasi risiko perbankan yang relatif tinggi. Regulasi pun muncul

sebagai upaya reaktif terhadap krisis atau situasi perbankan yang tidak menguntungkan saat itu, khususnya mengenai dampaknya terhadap perekonomian nasional dan demi kepentingan masyarakat yang dananya tersimpan di perbankan nasional. Regulasi perbankan di Indonesia secara sistematis dimulai pada tahun 1967 dengan dikeluarkannya undang-undang No. 14 Tahun 1967 tentang pokok-pokok perbankan. Undang-undang ini mengatur secara komprehensif sistem perbankan yang berlaku pada masa itu.

Regulasi perbankan adalah peraturan yang menghindari bank dari masalah kegagalan bank. Kegagalan bank atau yang disebut dengan bank gagal adalah bank yang kegiatan operasionalnya tersendat atau ketidakmampuan untuk memenuhi kewajibannya dalam mengelola dana para nasabahnya. Maka sebab itu di perlukan regulasi perbankan.

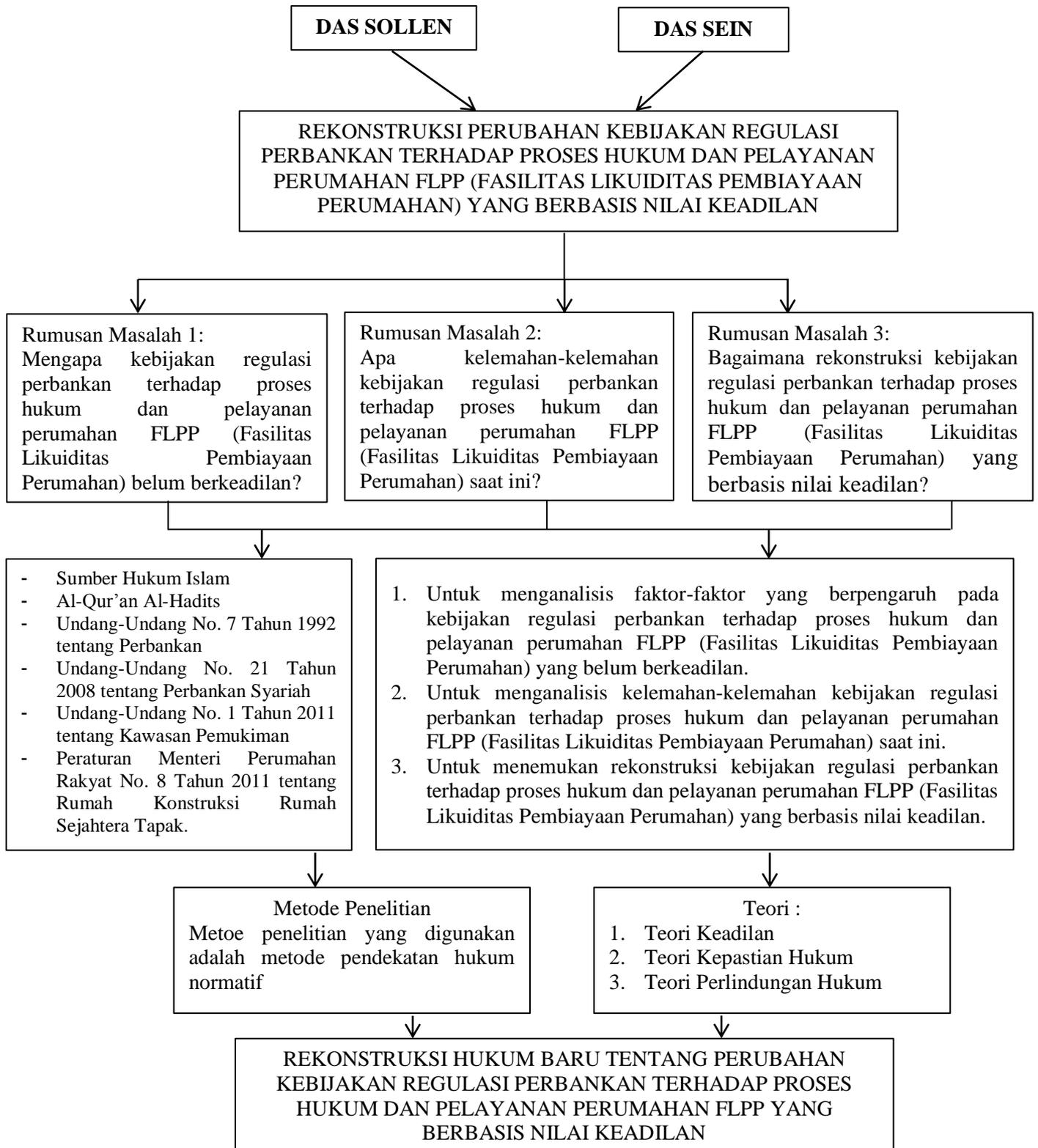
Regulasi perbankan Indonesia menjadi penjaga sistem perbankan Indonesia yang sudah menjadi bagian dari sistem finansial global.⁴⁷ Regulasi tersebut secara umum direpresentasikan pada berbagai peraturan Bank Indonesia berikut surat edarannya yang selalu diperbarui atau diubah sesuai dengan kondisi dan situasi perbankan nasional. Perubahan regulasi yang signifikan biasanya terjadi pada saat terjadinya krisis atau situasi yang memburuk. Rangkaian perubahan regulasi yang relatif

⁴⁷ Hermana, Budi. 2010. *Kebijakan dan Regulasi Perbankan Indonesia*. Kajian Pustaka. Diunduh 15 Agustus 2016, hlm. 1.

signifikan tersebut sering dikenal dengan paket kebijakan Bank Indonesia.⁴⁸

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 2.

F. Kerangka Pemikiran



G. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian Disertasi

Paradigma menjadi bagian yang tak terpisahkan dari penelitian kualitatif. Paradigma penelitian diibaratkan sebagai kaca mata yang akan digunakan oleh peneliti untuk mengkaji topik permasalahan yang akan diteliti.

Definisi paradigma bermacam-macam, tergantung pada sudut pandang yang ingin digunakan. Bagaikan jendela untuk mengamati dunia luar, paradigma menurut Agus Salim dalam buku *Teori dan Paradigma Sosial* adalah seperangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam bertindak sehari-hari.⁴⁹

Penelitian atau riset sendiri ialah “Sebuah kegiatan menggambarkan sebuah objek”⁵⁰ Dalam penelitian ini, penulis mengkaji objek sosial, yaitu dari sisi penerapan perubahan kebijakan, yang digambarkan dalam sebuah perubahan kebijakan baik UU maupun Permenpera yang telah dikeluarkan. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan paradigma konstruktivisme (Interpretatif) dimana paradigma ini lebih mengacu pada pelaku sosial dalam realita dunia sosial.

Sejak abad pencerahan hingga era globalisasi, terdapat 4 (empat) paradigma dalam penelitian, diantaranya adalah *Positivisme*, *Postpositivisme*, *Critical Theory (realism)* dan *Constructivisme*. Masing-

⁴⁹ Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 2006, hlm 63.

⁵⁰ Rachmat Kriyantono, Op.Cit. hlm. 266

masing paradigma tersebut memiliki perbedaan dalam melihat realitas yang digunakan dan cara yang ditempuh untuk melakukan pengembangan ilmu pengetahuan.⁵¹

Berikut adalah beberapa paradigma yang telah dikeluarkan oleh Agus Salim dalam bukunya yang berjudul “Teori dan Paradigma Penelitian Sosial”. Didalamnya dibahas berbagai macam paradigma yang telah umum dipakai oleh para peneliti dalam melakukan penelitian.

Tabel 1.
Tipe Paradigma Ilmu Sosial

Positivisme dan Postpositivisme	Konstruktivisme (Interpretatif)	Teori Kritis
Menempatkan ilmu sosial seperti ilmu-ilmu alam dan fisika, dan sebagai metode yang terorganisir untuk menyatukan <i>deductive logic</i> dengan pengamatan empiris, agar mendapatkan konfirmasi tentang hukum kausalitas yang dapat digunakan untuk memprediksi pola umum gejala sosial tertentu.	Memandang ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap <i>social meaningful action</i> , melalui pengamatan langsung terhadap pelaku sosial dalam seting yang alamiah, agar mampu memahami dan menafsirkan bagaimana pelaku sosial yang bersangkutan menciptakan dan memelihara dunia sosial.	Mentakrifkan ilmu sosial sebagai proses kritis, mengungkap “ <i>the real structure</i> ” dibalik ilusi dan kebutuhan palsu yang ditampakkan dunia materi, guna mengembangkan kesadaran sosial untuk memperbaiki kondisi kehidupan subjek penelitian.

Sumber : Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 2006, hal 72.

Dapat di lihat dari tabel di atas, teori *konstruktivisme* adalah yang paling sesuai untuk mencari suatu realitas bahwa sebenarnya setiap kebijakan itu untuk dijalankan, bukan hanya menjadi wacana semata

⁵¹ Agus Salim, op.cit. hlm 68.

hingga berakhir masa pemerintah, akan tetapi menjadi terapan bersama untuk dijalankan dan ditaati.

2. Jenis Penelitian

Ditinjau dari sudut sifatnya, penelitian ini bersifat penelitian kualitatif yang dimaksudkan dapat memberikan suatu gambaran (deskriptif) data yang seteliti mungkin mengenai regulasi perbankan terhadap proses hukum dan pelayanan perumahan FLPP.

Hukum dipandang sebagai kehendak yuridis atas kebijakan yang diambil oleh penguasa/negara. Negara sebagai penguasa memiliki kewenangan untuk mengatur dan membuat kebijakan bagi warga negaranya maka hukum merupakan perwujudan dari peraturan perundang-undangan untuk menjawab permasalahan dalam desain penelitian ini adapun metode penelitian yang digunakan dalam desain penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, konvensi-konvensi internasional dan keputusan pengadilan.

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yang bersifat kualitatif, dengan maksud dapat memberikan suatu deskriptif atau gambaran mengenai nilai-nilai keadilan dalam hal kebijakan perumahan FLPP. Penelitian disertasi ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis.

4. Sumber Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari hasil studi dan penelitian di lokasi penelitian. Data primer ini akan diambil dari hasil wawancara, wawancara dilakukan kepada narasumber. Pengumpulan data primer dilakukan dalam penelitian disertasi ini dengan menggunakan wawancara, yang bertujuan untuk menguatkan pendekatan-pendekatan yang dilakukan dalam penelitian hukum normative dan juga untuk memperoleh gambaran dan pemahaman yang jelas dan benar terhadap permasalahan yang dibahas dalam penelitian.

Adapun narasumber yang diwawancarai adalah antara lain :

- 1) Deputi Bidang Pembiayaan Kementerian Perumahan Rakyat.
- 2) Direktur Bank BTN sebagai bank pelaksana terbesar yang menjalankan program pemerintah mengenai pembiayaan perumahan dan kawasan permukiman melalui FLPP.
- 3) Pihak Perusahaan Pengembang Perumahan (*Developer*) yaitu Direktur PT. Pajar Mandiri Sejahtera sebagai perusahaan Swasta yang menjadi salah satu pengembang perumahan FLPP di Banjarnegara.

- 4) Dinas Pekerjaan Umum Kota Banjarnegara, Staf Seksi Perumahan.
- 5) Bank BTN Cabang Purwokerto, dengan Bapak Adhi Kuntoyo, selaku Kepala Cabang Bank BTN Cabang Purwokerto.
- 6) Masyarakat pengguna program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan.

Teknik wawancara akan dilakukan dengan teknik wawancara semi terstruktur dan memberikan batasan-batasan dan parameter terhadap data apa yang akan digali terhadap responden.

Pertanyaan yang dibangun adalah dalam rangka memahami dan menganalisis regulasi perbankan terhadap proses hukum dan pelayanan perumahan melalui FLPP. Penelitian ini akan menggunakan fakta-fakta yang terjadi di lapangan terkait dengan pelaksanaan pembiayaan perumahan melalui FLPP.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dan dikumpulkan peneliti dari berbagai sumber yang telah ada, dengan mempelajari buku-buku, dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.⁵²

- 1) Bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan, antara lain :

⁵² Satjipto Rahardjo, "*Ilmu Hukum*", Bandung: Alumni, 1996, hlm. 4.

- a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
- c) Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- e) Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 tahun 1998.
- f) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, Dan Pertanggungjawaban Dana Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan.
- g) Peraturan Presiden No. 19 Tahun 2005 tentang Pembiayaan Sekunder Perumahan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2008.
- h) Peraturan Menteri Perumahan Rakyat No. 8 Tahun 2011 tentang Pengadaan Perumahan Melalui Kredit Konstruksi Rumah Sejahtera Tapak dengan Dukungan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan.
- i) Peraturan Menteri Perumahan Rakyat No. 9 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Perumahan Melalui

Kredit Konstruksi Rumah Sejahtera Tapak dengan Dukungan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan.

- j) Peraturan Menteri Perumahan Rakyat No. 10 Tahun 2011 tentang Pengadaan Perumahan Melalui Kredit Konstruksi Rumah Sejahtera Murah Tapak dengan Dukungan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan.
- k) Peraturan Menteri Perumahan Rakyat No. 05 Tahun 2012 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Perumahan Rakyat No. 08 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perumahan Rakyat No. 05 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera Dengan Dukungan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan.
- l) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 20/PRT/M/2014 tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Perolehan Rumah Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.
- m) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 21/PRT/M/2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Perolehan Rumah Melalui Kredit/Pembiayaan

Pemilikan Rumah Sejahtera Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

- n) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 20/PRT/M/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 20/PRT/M/2014 tentang Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan Dalam Rangka Perolehan Rumah Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti literatur-literatur, makalah-makalah dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan yang terjadi.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan primer dan bahan sekunder meliputi Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Wikipedia.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber data, karena melalui pengumpulan data ini akan diperoleh

data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisa sesuai yang diharapkan. Berkaitan dengan penelitian yuridis normatif yang peneliti ajukan maka metode pengumpulan data bersandar pada data primer dan data sekunder. Pengumpulan data secara primer yaitu dengan cara melakukan wawancara. Sedangkan secara sekunder peneliti mengumpulkan data dengan cara studi pustaka, studi dokumenter, dan masalah-masalah hukum yang telah dibukukan.

6. Pemeriksaan Keabsahan Data

Keabsahan data demi terjaminnya keakuratan data, maka peneliti akan melakukan keabsahan data. Data yang salah akan menghasilkan penarikan kesimpulan yang salah, demikian pula sebaliknya, data yang sah akan menghasilkan kesimpulan hasil penelitian yang benar. Alwasilah dalam Bachri (2010:54) menjelaskan bahwa “tantangan bagi segala jenis penelitian pada akhirnya adalah terwujudnya produksi ilmu pengetahuan yang valid, sah, benar dan beretika”.

Kebenaran atau validitas harus dirasakan merupakan tuntutan yang terdiri dari tiga hal menurut Alwasilah (dalam Bachri, 2010:54) “yakni: 1) deskriptif, 2) interpretasi, dan 3) teori dalam penelitian kualitatif”. Untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan data didasarkan atas sejumlah kriteria tertentu. Menurut Bachri (2010:55) ada 4 (empat), yaitu:

- a. Derajat kepercayaan (*credibility*)

Pada dasarnya menggantikan konsep validitas internal dari non kualitatif. Fungsinya untuk melaksanakan inkuiri sehingga tingkat kepercayaan penemuannya dapat dicapai dan mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti.

- b. Keteralihan (*transferability*)
- c. Kebergantungan (*dependability*)

Merupakan substitusi istilah realibilitas dalam penelitian non kualitatif, yaitu bila ditiadakan dua atau beberapa kali pengulangan dalam kondisi yang sama dan hasilnya secara esensial sama. Sedangkan dalam penelitian kualitatif sangat sulit mencari kondisi yang benar-benar sama. Selain itu karena faktor manusia sebagai instrumen, faktor kelelahan dan kejenuhan akan berpengaruh.

- d. Kepastian (*confirmability*)

Pada penelitian kualitatif kriteria kepastian atau objektivitas hendaknya harus menekankan pada datanya bukan pada orang atau banyak orang.

Selain itu, dalam keabsahan data ini juga dilakukan proses triangulasi. Menurut William Wiersma dalam Sugiyono (2007:372):

Triangulasi diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan waktu, sehingga triangulasi dapat

kelompokkan dalam 3 jenis yakni; triangulasi sumber, triangulasi pengumpulan data dan triangulasi waktu.

Dari tiga jenis triangulasi tersebut, penulis memilih keabsahan data dengan pendekatan triangulasi sumber untuk mengungkap dan menganalisis masalah-masalah yang dijadikan obyek penelitian. Dengan demikian analisis data menggunakan metode triangulation observers.

7. Analisis dan Interpretasi Data

Metode ini tidak dapat dipisahkan dengan pendekatan masalah, spesifikasi penelitian dan jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian yang dilakukan. Pada penelitian yuridis normatif ini teknik analisa datanya deskriptif kualitatif. Analisa kualitatif merupakan suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis.⁵³

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disertasi ini antara lain :

Bab I Pendahuluan, yang terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan untuk menjawab berbagai persoalan penelitian yang berkaitan dengan pelayanan perumahan FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan

⁵³ Soerjono Soekanto, dan Mamudji, Op.Cit.

Perumahan) bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) untuk memiliki rumah layak huni dan kebijakan regulasi perbankan terhadap pelayanan perumahan FLPP.

Bab II Kajian Pustaka, berisi mengenai Landasan Teori meliputi pengertian Regulasi Perbankan, Penegakan Hukum dan pengertian Perumahan FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan). Hasil studi pustaka dan kerangka pemikiran penelitian yang meliputi, Teori Keadilan Hukum, Teori Kepastian Hukum dan Teori Perlindungan Hukum. Teori-teori ini digunakan untuk mengkaji permasalahan dalam penelitian.

Bab III Masalah 1, berisi tentang permasalahan pertama yaitu mengapa kebijakan regulasi perbankan terhadap proses hukum dan pelayanan perumahan FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan) belum berkeadilan.

Bab IV Masalah 2, berisi tentang permasalahan kedua yang diteliti oleh peneliti yaitu apa kelemahan-kelemahan kebijakan regulasi perbankan terhadap proses hukum dan pelayanan perumahan FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan) saat ini.

Bab V Masalah 3, berisi permasalahan ketiga yang diteliti oleh peneliti yaitu, bagaimana rekonstruksi kebijakan regulasi perbankan terhadap proses hukum dan pelayanan perumahan FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan) yang berbasis nilai keadilan.

Bab VI Penutup, berisi kesimpulan, saran dan implikasi kajian disertasi.

I. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil studi kepustakaan, maka didapatkan beberapa referensi mengenai penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian disertasi ini, berikut diantaranya :

Tabel 2
Penelitian Terdahulu Disertasi

No	Peneliti	Judul Penelitian	Fokus Kajian	Unsur Kebaruan
1	Maria Immaculata Ririk Winandari (2015, UGM Yogyakarta)	Pemanfaatan Ruang Terbuka Publik di Perumahan dengan Tingkat Pendapatan yang Berbeda Studi Kasus: Perumahan Menengah Atas dan Perumahan Menengah Bawah di Yogyakarta	Pemanfaatan ruang terbuka publik di perumahan menengah atas dan perumahan menengah bawah di Yogyakarta	Ruang yang menjadi orientasi hunian memiliki frekuensi kegiatan yang tinggi dan ragam kegiatan meskipun jarak terhadap unit terjauh lebih dari 100 m.
2	Mahditia Paramita (2016, UGM Yogyakarta)	Inovasi Pemerintah Daerah dalam Kebijakan Perumahan di Era Desentralisasi	Bentuk inovasi pemerintah daerah dalam kebijakan perumahan di era desentralisasi	Faktor individu merupakan determinan utama dalam memicu terjadinya inovasi dalam kebijakan
3	Vera Mintarsih (2014, UGM Yogyakarta)	Pelaksanaan Pemberian Kredit Pemilikan Rumah yang Menggunakan Fasilitas Program KPR Bersubsidi (Studi Kasus Kreteria Pemberian KPR Bersubsidi di Perumahan Graha Gandasari Indah Cibitung)	Pelaksanaan pemberian Kredit Pemilikan Rumah di Perumahan Graha Gandasari Indah Cibitung melalui fasilitas KPR bersubsidi (sesuai dengan undang-undang)	Waktu pemberian KPR yang fleksibel (dapat diproses kapan pun) dengan adanya waktu yang fleksibel diharapkan dalam proses pengurusan yang dilakukan akan sangat membantu masyarakat yang tidak berkecukupan dalam memperoleh bantuan KPR bersubsidi.
4	Arridel Mindra	Transaksi Properti Perumahan di Wilayah	Menganalisis elastisitas variabel	Elastisitas tingkat suku bunga,

	(2013, UGM Yogyakarta)	Perkotaan Indonesia 2013 – 2010	spekulasi terhadap jumlah transaksi properti perumahan.	pendapatan perkapita dan spekulasi terhadap jumlah transaksi properti perumahan lebih besar dalam jangka panjang dibanding jangka pendek.
--	------------------------	---------------------------------	---	---

Sumber :Disarikan dari berbagai artikel, 2013- 2016