

# DRAF NASKAH AKADEMIK RAPERDA KOTA SURABAYA TENTANG PENATAAN PERUMAHAN KUMUH/PEMUKIMAN KUMUH

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Permukiman kumuh merupakan salah satu masalah yang dihadapi semua kota besar di Indonesia termasuk Surabaya. Tumbuhnya permukiman kumuh adalah akibat dari ledakan penduduk di kota-kota besar, baik karena urbanisasi maupun karena kelahiran yang tidak terkendali. Lebih lanjut, hal ini mengakibatkan ketidakseimbangan antara pertambahan penduduk dengan kemampuan pemerintah untuk menyediakan permukiman-permukiman baru. Pertambahan penduduk belum diikuti oleh ketersediaan permukiman yang layak, sehingga para pendatang akan mencari alternatif tinggal di permukiman seadanya (kumuh) untuk mempertahankan kehidupannya di Surabaya.

Oleh karena itu penyebab munculnya perkampungan kumuh di kota Surabaya, meliputi: Mobilitas Penduduk, pertumbuhan penduduk, urbanisasi, tata-kelola Pemerintahan (*Governance*). Di samping itu permukiman kumuh dipicu oleh Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Permukiman kumuh berkaitan dengan kondisi fisiknya, sosial ekonomi budaya komunitas yang bermukim di permukiman tersebut tampak kondisi fisik yang tampak pada kondisi bangunannya yang sangat rapat dengan kualitas konstruksi rendah, jaringan jalan tidak berpola dan tidak diperkeras, sanitasi umum dan drainase tidak berfungsi serta sampah belum dikelola dengan baik. Adapun kondisi sosial ekonomi masyarakat yang berada di kawasan permukiman kumuh antara lain mencakup tingkat pendapatan rendah, norma sosial yang longgar, budaya kemiskinan yang mewarnai kehidupannya yang antara lain tampak dari sikap dan perilaku yang apatis. Kondisi tersebut sering juga mengakibatkan kondisi kesehatan yang buruk, sumber pencemaran, sumber penyebaran penyakit dan perilaku menyimpang, yang berdampak pada kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu kawasan permukiman kumuh dianggap sebagai penyakit kota yang harus diatasi.

Terbentuknya permukiman kumuh, yang sering disebut sebagai *slum area*. Daerah ini sering dipandang potensial menimbulkan banyak masalah perkotaan, karena dapat merupakan sumber timbulnya berbagai perilaku menyimpang, seperti kejahatan, dan sumber penyakit sosial lainnya.

Secara umum permasalahan yang sering terjadi di daerah permukiman kumuh adalah: ukuran bangunan yang sangat sempit, tidak memenuhi standard untuk bangunan layak huni, perumahan yang berhimpitan satu sama lain membuat wilayah permukiman rawan akan bahaya

kebakaran, sarana jalan yang sempit dan tidak memadai, tidak tersedianya jaringan drainase, kurangnya suplai air bersih, jaringan listrik yang semrawut, dan fasilitas MCK yang tidak memadai.

Dampak munculnya perkampungan kumuh di tengah perkotaan, meliputi: kesehatan masyarakat miskin terganggu, lingkungan menjadi tempat pembuangan sampah, terbatasnya sarana air bersih, menurunnya kualitas air sungai, perilaku menyimpang masyarakat miskin

Pemerintah Kota Surabaya telah melakukan berbagai langkah untuk mengatur dan memperbaiki permukiman kumuh, antara lain dengan Program Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK). Pola pelaksanaan program diawali pembimbingan dan pendampingan oleh dinas sosial baik secara teknis maupun administrasi. Bersamaan dengan itu dilakukan persiapan dan pembinaan terhadap lembaga yang dibentuk oleh masyarakat yaitu Unit Pembinaan Keluarga Miskin (UPKM). Selanjutnya UPKM yang menjalankan program secara mandiri dan berkelanjutan dalam membina keluarga miskin.

Sejak tahun 2011 sampai dengan 2014 Pemerintah Kota Surabaya sudah melakukan perbaikan sebanyak 1452 rumah, sedangkan tahun 2015 diprogramkan sebanyak 247 rumah. Dengan demikian total rumah yang diperbaiki sampai dengan tahun 2015 sebanyak 1699 rumah..

Tabel 1. Jumlah Daftar Penerima Manfaat Perbaikan Rumah Program RSDK

No	Tahun	Jumlah Keluarga
1	2011	365
2	2012	405
3	2013	100
4	2014	582
5	2015	247
Jumlah		1699

Sumber : Dinsos (diolah)

Pada tahun 2015 pemerintah kota surabaya telah menetapkan kawasan prioritas peningkatan kualitas perumahan dan permukiman di Kota Surabaya sebagai berikut :

Tabel 2. Kawasan Prioritas Peningkatan Kualitas Perumahan dan Permukiman Kumuh

No	Prioritas	Jumlah kelurahan	Jumlah kecamatan
1	I	9	5
2	II	7	7
3	III	10	8

Sumber : Lampiran Keputusan Walikota Surabaya nomor 188.45/143/436.1.2/2015 2015 (diolah)

Berdasarkan data tabel 2 tersebut diatas dapat dijelaskan ada 20 (dua puluh) kelurahan yang masuk pada kategori perlu peningkatan kualitas sebarannya ada di 20 (dua puluh) kecamatan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Identifikasi permasalahan kawasan perumahan kumuh/permukiman kumuh secara eksplisit telah meningkatkan kompleksitas permasalahan Kota Surabaya diantaranya meliputi :

1. Pertumbuhan kepadatan penduduk yang makin tinggi dapat menyebabkan kondisi fisik yang semakin menurun, sedangkan masyarakat belum mampu untuk memperbaiki kualitas lingkungan bila terjadi kerusakan.
2. Status lahan yang digunakan bangunan perumahan kumuh/permukiman kumuh biasanya merupakan lahan Pemerintah Kota Surabaya, Pengairan atau BUMN yang bisa dipergunakan yang lebih bermanfaat.
3. Keadaan sosial ekonomi yang relatif rendah diduga merupakan penyebab timbulnya berbagai macam penyakit sosial yang berkembang di masyarakat.
4. Rendahnya pengawasan dari aparat pemerintah dalam hal menangani lingkungan perumahan kumuh/permukiman kumuh yang sesuai dengan kondisi dan perubahan kota.

Kajian hukum perundang-undangan atau kajian terhadap suatu pengaturan menyangkut dua isu pokok, yaitu penormaan materi muatan dan prosedur pembentukan, kajian ini fokus pada upaya penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah, oleh karena itu berada pada isu penormaan materi muatan atau perumusan materi muatan sebagai suatu aturan yang mengandung norma hukum. Isu perumusan aturan melingkupi landasan, asas-asas dalam pengaturan, batas-batas kewenangan pengaturan, ruang lingkup materi muatan pengaturan.

Dikaitkan dengan pengaturan penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh pada Kota Surabaya, maka kajian ini didasarkan pada pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

- 1 Apakah yang menjadi landasan pengaturan penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh?
- 2 Apakah yang menjadi asas-asas dalam pengaturan penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh?
- 3 Bagaimanakah batas-batas kewenangan Kota Surabaya dalam penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh?
- 4 Bagaimanakah ruang lingkup materi muatan penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh?

## **C. Tujuan, Kegunaan Dan Ruang Lingkup**

### **1. Tujuan**

Tujuan kajian ini adalah untuk menghasilkan rumusan kebijakan yang diharapkan dapat menjadi landasan penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh di Kota Surabaya, untuk mewujudkan Kota Surabaya sebagai kota yang bersih dan nyaman untuk dihuni.

- a. Merumuskan landasan ilmiah penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh.
- b. Merumuskan arah dan cakupan ruang lingkup materi bagi penyusunan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh.

### **2. Kegunaan**

Kegunaan dari penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh ini yaitu :

- a. Hasil kajian hukum ini diharapkan berguna sebagai masukan bagi pembuat rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh.
- b. Hasil kajian hukum ini diharapkan berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam penyusunan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh.

Manfaat yang diharapkan dari kajian akademik penataan perumahan kumuh dan permukiman kumuh di Kota Surabaya ini adalah menjadi masukan didalam menentukan kebijakan perkotaan, terutama dalam rangka mengatasi masalah penanganan perumahan kumuh/permukiman kumuh.

### **3. Ruang lingkup**

Ruang lingkup pekerjaan dari kajian penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh di Kota Surabaya adalah berkaitan dengan penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh.

1. Mengidentifikasi secara terstruktur munculnya perumahan kumuh/permukiman kumuh di kota Surabaya, kondisi sosial ekonomi masyarakatnya serta upaya penanganan yang pernah dilakukan.
2. Mengidentifikasi tentang pengertian penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh, serta kawasan-kawasan yang dikategorikan penataan kumuh.
3. Survei dilakukan untuk memperoleh data primer dan sekunder tentang lingkungan kawasan perumahan kumuh/permukiman kumuh di Kota Surabaya.

Adapun Konsep-konsep pokok yang digunakan dalam kajian ini adalah konsep penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh dan rancangan peraturan daerah, yang akan diurai dalam urutan sebagai berikut:

1. Pentingnya penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh

2. Konsep penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh
3. Konsep peraturan daerah
4. Konsep naskah akademik

#### **4. Konsep Peraturan Daerah**

Menurut Pasal 1 angka 7 UU P3, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, yang berada pada posisi paling bawah (Pasal 7 ayat (1) huruf e UU P3).

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi: a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur; b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota; dan c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Peraturan Daerah yang dimaksud dalam kajian ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama bupati/Walikota

Pasal 1 Angka 2 UU P3 menentukan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dengan demikian dalam pengertian Peraturan Daerah Kabupaten terdapat unsur-unsur:

1. Bentuknya berupa peraturan tertulis
2. Pembentuknya adalah DPRD kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama bupati/Walikota
3. Kekuatan mengikat adalah mengikat secara umum.

Mengikat secara umum merupakan konsekuensi logis dari karakter norma hukum yang termuat dalam peraturan tertulis tersebut, yaitu norma hukum yang umum-abstrak, atau sekurang-kurangnya norma hukum yang umum-konkret.<sup>10</sup> Norma umum-abstrak adalah norma yang ditujukan kepada orang tidak tertentu dan objek yang diatur berupa fakta tidak tertentu. Norma umum-konkret adalah norma yang ditujukan kepada orang tidak tertentu dan objek yang diatur berupa fakta tertentu.

Berdasarkan pemahaman tersebut, penyusunan konsep awal Raperda tentang penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh sebagai salah satu keluaran dari kajian akademik ini diarahkan pada karakter norma hukum tersebut di atas.

## 5. Konsep Naskah Akademik

Pasal 1 angka 7 Perpres nomor 68 Tahun 2005 menentukan Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang.

Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.Hh-01.PP.01.01 Tahun 2008 menentukan Penyusunan Naskah Akademik adalah pembuatan Naskah Akademik yang dilakukan melalui suatu proses penelitian hukum dan penelitian lainnya secara cermat, komprehensif, dan sistematis.

Isi Naskah Akademik ditentukan dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut memuat dasar filosofis, yuridis, sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur, serta konsep awal Rancangan Peraturan

## 6. Metode Penelitian

Menggunakan metode penelitian hukum (legal research), dalam artian menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta didukung bahan hukum informatif. Bahan-bahan hukum ini dianalisis secara hermeneutika hukum.

### a. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan untuk menjawab isu hukum dalam kajian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*).

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan beranjak pada pandangan dan doktrin yang berkembang berkenaan dengan penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh. Pendekatan historis (*historical approach*) beranjak pada sejarah perkembangan, khususnya penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh..

### b. Sumber dan Metode Pengumpulan Bahan

Sumber Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penataan perumahan kumuh/pemukiman kumuh antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2003 tentang Pedanaan Bantuan Stimulan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh dan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan serta peraturan perundang-undangan lainnya.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti hasil penelitian atau karya tulis para ahli berkenaan dengan pengaturan penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh, yang memiliki relevansi dengan penelitian ini.

Bahan hukum informatif berupa informasi dari lembaga atau pejabat, baik dari lingkungan Pemerintah Daerah Kota Surabaya maupun para pihak yang membidangi penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh. Bahan ini digunakan sebagai penunjang dan untuk mengkonfirmasi data primer dan sekunder.

Untuk bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dilakukan studi dokumenter dan kepustakaan. Untuk bahan hukum informatif dilakukan studi lapangan bersaranakan FGD (*Focus Group Discussion*), wawancara, mendengar pendapat narasumber atau para ahli.

Untuk mempelajari parameter-parameter dari suatu lingkungan permukiman sebagai faktor-faktor penentu dalam upaya penanganan lingkungan perumahan kumuh/permukiman kumuh yang menjadi tujuan studi serta melakukan tinjauan terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan yang berkaitan dengan penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh

### c. Metode Analisis

Terhadap bahan-bahan hukum yang terkumpul dilakukan interpretasi secara hermeneutikal, yaitu memahami aturan hukum:

- a. berdasarkan pemahaman tata bahasa (gramatikal), yaitu berdasarkan makna kata dalam konteks kalimatnya;
- b. dipahami dalam konteks latar belakang sejarah pembentukannya (historikal) dan dalam kaitan dengan tujuan yang mau diwujudkan (teleologikal) yang menentukan isi aturan hukum positif itu (untuk menentukan ratio legis-nya); serta
- c. dipahami dalam konsteks hubungannya dengan aturan hukum yang lainnya (sistematis) dan secara kontekstual merujuk pada faktor-faktor kenyataan kemasyarakatan dan kenyataan ekonomi (sosiologikal) dengan mengacu pandangan hidup, nilai-nilai kultural dan kemanusiaan yang fundamental (filosofikal) dalam proyeksi ke masa depan (futurolological).

Interpretasi secara hermeneutikal tiada lain adalah hermeneutika hukum, sebagaimana dikemukakan Gregory Leyh, bahwa tugas hermeneutika hukum adalah menempatkan perdebatan kontemporer mengenai interpretasi hukum dalam kerangka interpretasi yang lebih luas. Makna "dalam kerangka interpretasi yang lebih luas" adalah hermeneutika, sebagaimana diungkapkan, upaya mengkontekstualisasikan teori hukum dengan cara seperti ini mengisyaratkan bahwa hermeneutika mengandung manfaat tertentu bagi yurisprudensi (ilmu hukum). Jadi, tugas

hermeneutika hukum adalah menempatkan perdebatan kontemporer mengenai interpretasi hukum dalam kerangka hermeneutika. Untuk mendapatkan pemahaman secara utuh diperlukan proses pemahaman yang berlangsung dalam suatu gerakan bolak-balik antara bagian dan keseluruhan. Proses pemahaman ini disebut lingkaran hermeneutis, yaitu bagian hanya dapat dipahami dalam konteks pemahaman terhadap keseluruhan, yang mengandaikan pemahaman terhadap bagian-bagian. Demikianlah, untuk dapat memahami dengan baik sebuah teks, maka:

- a. Terlebih dahulu harus memahami keseluruhan teks untuk dapat menginterpretasi dengan baik tiap kalimat yang mewujudkan keseluruhan teks tersebut; dan
- b. Untuk dapat memahami keseluruhan teks maka terlebih dahulu tiap kalimat harus diinterpretasi dengan baik.

Interpretasi hukum secara hermeneutika dalam kajian ini beranjak dari lingkaran hermeneutis tersebut, yaitu memahami suatu peraturan perundang-undangan secara keseluruhan untuk dapat menginterpretasi dengan baik tiap norma hukum yang mewujudkan peraturan perundang-undangan tersebut, dan untuk dapat memahami suatu peraturan perundang-undangan secara keseluruhan maka terlebih dahulu tiap norma hukum harus diinterpretasi dengan baik.

Pentingnya pendekatan hermeneutika dalam ilmu hukum, karena interpretasi terhadap hukum selalu berhubungan dengan isinya. Setiap aturan hukum mempunyai dua segi yaitu yang tersurat yang merupakan bunyi teks hukum dan yang tersirat yang merupakan gagasan yang ada di belakang aturan hukum. Karenanya, diperlukan ketepatan pemahaman (*subtilitas intellegendi*), ketepatan penafsiran (*subtilitas explicandi*), dan ketepatan penerapan (*subtilitas applicandi*).

Penafsiran bukan tindakan tambahan yang secara berkala dilakukan sebelum pemahaman, tetapi pemahaman selalu sebuah penafsiran, dan karena itu penafsiran adalah bentuk eksplisit dari pemahaman. Berikutnya adalah penerapan, yaitu penerapan terhadap teks untuk dipahami oleh situasi penafsir sekarang, yang merupakan bagian integral dari tindakan hermeneutika sebagaimana pemahaman dan penafsiran. Dalam kajian ini tindakan yang dilakukan adalah memahami teks atau aturan hukum berkenaan dengan pajak daerah, khususnya Retribusi Terminal, melalui menafsirkan, dan menerapkannya dalam bentuk Konsep Awal Rancangan Peraturan Daerah tentang penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh.

Data yang diperoleh dari hasil studi literatur lapangan dan observasi instansional setelah diidentifikasi kemudian dianalisis sesuai dengan parameter yang telah ditentukan. Metode yang digunakan adalah Metode AHP (*Analisis Hirarki Proses*), untuk menentukan pembobotan dan prioritas dari setiap kawasan perumahan kumuh/permukiman kumuh.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS**

#### **A. Pengertian Perumahan dan Permukiman**

Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga, sedangkan pengertian perumahan merupakan kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.

Adapun hal terkait lainnya dengan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan. Dalam kerangka hubungan ekologis antara manusia dan lingkungan permukimannya, maka terlihat bahwa kualitas sumber daya manusia di masa yang akan datang sangat dipengaruhi oleh kualitas perumahan dan permukiman dimana masyarakat tinggal menempatinya.

Kajian teoritis tentang perumahan kumuh dan permukiman/hunian kumuh meliputi 3 (tiga) hal yaitu aspek lokasi, aspek bangunan dan aspek ekonomi :

#### **1 Aspek lokasi.**

Melihat kondisi permukiman kumuh yang ada suatu tempat akan berbeda pula karakteristik permasalahannya dengan di tempat lainya. Ini dapat disebabkan oleh banyak hal yang cukup kompleks. Dari hasil kajian ditemukan, beberapa karakter non fisik yang muncul pada kawasan permukiman kumuh ini antara lain adalah bahwa suatu lokasi tersebut berada pada tanah milik atau tanah negara, adanya kesesuaian atau ketidaksesuaian terhadap rencana tata ruang yang telah ditetapkan, nilai strategis lahan yang dilihat secara ekonomis dan juga adanya kerawanan terhadap kemiskinan.

#### **2 Aspek bangunan.**

Penatan pembangunan permukiman di Kota Surabaya dalam hal ini meliputi :

- a. Penyediaan perumahan murah bagi kaum urban. Salah satu alternatifnya adalah perumahan susun (Rusun) yang dalam hal ini bisa disediakan oleh pemerintah kota Surabaya dan swasta. Untuk swasta perlu adanya pemberlakuan insentif dan disinsentif.
- b. Penyediaan perumahan murah di pinggir kota yang memungkinkan penghuni dapat memanfaatkan transportasi massal yang ada (adanya insentif dan disinsentif bagi pengembang swasta).
- c. Menyiapkan hidran air dan MCK yang memadai sehingga dapat dimanfaatkan untuk keamanan lingkungan. Dengan padatnya bangunan, resiko kebakaran sangat tinggi maka

akan sulit pemadaman kebakaran untuk menjangkau kawasan kumuh ini, sehingga perlu sumber air yang siap dimanfaatkan setiap saat.

- d. Pemberlakuan peraturan secara lebih ketat pada daerah yang sudah dilakukan perencanaan tata ruangnya. Adanya upaya penegakan hukum dan instrumen pengendalian pembangunan.

### 3 Aspek ekonomi

Memberikan pelatihan kepada masyarakat yang memang ingin meningkatkan pekerjaan sambilan. Dengan meningkatnya ekonomi maka dengan sendirinya mereka mampu meningkatkan kualitas lingkungan tempat tinggalnya.

Lapangan pekerjaan yang dapat dikaitkan dengan kondisi kualitas lingkungan adalah aspek pariwisata. Komponen-komponen pariwisata adalah seperti perahu wisata sepanjang kalimas, tour kota, dan yang berhubungan dengan sungai tersebut.

Untuk mendukung pariwisata itu tentunya kalimas harus bersih dari sampah dan kotoran-kotoran rumah tangga. Untuk itu maka harus melibatkan perumahan tangga yang ada disekitar sungai.

## **B. Landasan Teori yang Melandasi Kajian Tentang Perumahan dan Permukiman Kumuh diantaranya :**

### 1. Menurut UN-Habitat :

Perumahan tangga dalam permukiman kumuh (slum household) adalah kelompok individu yang tinggal di bawah satu atap di daerah perkotaan yang tidak mempunyai salah satu dari indikator berikut :

- a) Perumahan yang kokoh, yang dapat melindungi penghuninya dari kondisi cuaca yang ekstrim
- b) Perumahan huni yang cukup, yang berti lebih dari 3 orang menghuni 1 ruang bersama
- c) Akses yang mudah ke air bersih (aman) dalam jumlah yang cukup dan harga yang terjangkau
- d) Akses ke sanitasi yang memadai, dalam bentuk toilet pribadi atau MCK bersama
- e) Kepastian atau rasa aman bermukim (secure tenure), yang dapat melindungi penghuninya dari penggusuran paksa

### 2. Menurut Suparlan, Parsudi (2005) masyarakat dan kebudayaan perkotaan: perspektif antropologi perkotaan jakarta : yayasan pengembangan kajian ilmu kepolisian, ciri-ciri permukiman kumuh :

- a) Fasilitas umum yang kondisinya kurang atau tidak memadai

- b) Kondisi hunian perumahan dan permukiman serta penggunaan ruang-ruangnya mencerminkan penghuninya yang kurang mampu atau miskin.
  - c) Adanya tingkat frekuensi dan kepadatan volume yang tinggi dalam penggunaan ruang-ruang yang ada di permukiman kumuh sehingga mencerminkan adanya kesemerawutan tata ruang dan ketidakberdayaan ekonomi penghuninya.
  - d) Permukiman kumuh merupakan suatu satuan-satuan komunitas yang hidup secara tersendiri dengan batas-batas kebudayaan dan sosial yang jelas, yaitu terwujud sebagai berikut :
    1. Sebuah komunitas tunggal, berada di tanah milik negara, dan karena itu dapat digolongkan sebagai hunian liar.
    2. Satuan komunitas tunggal yang merupakan bagian dari sebuah RT atau sebuah RW.
    3. Sebuah satuan komunitas tunggal yang terwujud sebagai sebuah RT atau RW atau bahkan terwujud sebagai sebuah kelurahan dan bukan hunian liar.
  - e) Penghuni permukiman kumuh secara sosial dan ekonomi tidak homogen, warganya mempunyai mata pencaharian dan tingkat kepadatan yang beranekaragam, begitu juga asal muasalnya. Dalam masyarakat permukiman kumuh juga dikenal adanya pelapisan sosial berdasarkan atas kemampuan ekonomi mereka yang berbeda-beda tersebut.
  - f) Sebagaimana besar penghuni permukiman kumuh adalah mereka yang bekerja di sektor informal atau mempunyai mata pencaharian tambahan di sektor informal.
3. Menurut Eko Budiharjo (2007) sejumlah masalah permukiman perkotaan. Bandung, alumni :  
 Permukiman 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 perasarana lingkungan yang memadai dan membahayakan berlangsung kehidupan dan penghidupan penghuninya.
4. Masrun (2007) memaparkan bahwa pengertian permukiman kumuh mengacu pada aspek lingkungan hunian atau komunitas. Permukiman kumuh dapat diartikan sebagai suatu lingkungan permukiman yang telah mengalami penurunan kualitas atau memburuk (deteriorated) baik secara fisik, sosial ekonomi maupun sosial budaya, yang tidak memungkinkan dicapainya kehidupan yang layak bagi penghuninya, bahkan dapat pula dikatakan bahwa para penghuninya benar-benar dalam lingkungan yang sangat membahayakan kehidupannya.
5. Menurut Johan Silas karakter permukiman kumuh :
- 1) Keadan perumahan kumuh pada permukiman kumuh terpaksa dibawah standar, rata-rata 6 m<sup>2</sup>/orang. Sedangkan fasilitas kota secara langsung tidak terlayani karena tidak

tersedia. Namun karena lokasinya dekat dengan permukiman yang ada, maka fasilitas slingkungan tersebut tak sulit mendapatkannya.

- 2) Permukiman ini secara fisik memberikan manfaat pokok, yaitu dekat tempat mencari nafkah (*opportunity value*) dan harga murah juga murah (asas keterjangkauan) baik membeli atau menyewa. Manfaat permukiman disamping pertimbang lapang kerja dan harga murah adalah kesempatan mendapatkannya atau aksesibilitas tinggi. Hampir setiap orang tanpa syarat yang bertele-tele pada setiap saat dan tingkat kemampuan membayar apapun, selalu dapat diterima dan berdiam di sana, termasuk masyarakat "residu" seperti residivisi, WTS dan lain-lain.

Kriteria umum permukiman kumuh :

- 1) Mandiri dan produktif dalam banyak aspek, namun terletak pada tempat yang perlu dibenahi.
- 2) Keadaan fisik hunian mini dan perkembanganya lambat. Meskipun terbatas, namun masih dapat ditingkatkan.
- 3) Para penghuni lingkungan permukiman kumuh pada umumnya bermata pencaharian tidak tetap dalam usaha non formal dengan tingkat pendidikan rendah
- 4) Pada umumnya penghuni mengalami kemacetan mobilitas pada tingkat yang paling bawah, meskipun tidak miskin serta tidak menunggu bantuan pemerintah, kecuali dibuka peluang untuk mendorong mobilitas tersebut.
- 5) Ada kemungkinan dilayani oleh berbagai fasilitas kota dalam kesatuan program pembangunan kota pada umumnya
- 6) Kehadirannya perlu dilihat dan diperlukan sebagai sistem kota yang satu, tetapi tidak semua begitu saja dapat dianggap permanen

Karakteristik khusus permukiman kumuh :

- 1) Berada di lokasi tidak legal
- 2) Dengan keadaan fisik yang substadar, penghasilan penghuninya amat rendah (miskin)
- 3) Tidak dapat dilayani berbagai fasilitas kota
- 4) Tidak diingini kehadirannya oleh umum, (kecuali yang berkepentingan)
- 5) Permukiman kumuh selalu menempati lahan dekat pasar kerja (non formal), ada sistem angkatan yang memadai dan dapat dimanfaatkan secara umum walu tidak selalu murah.

Penanganan perumahan kumuh/permukiman kumuh merupakan kebijakan dan target pembangunan yang bertujuan untuk untuk memenuhi hak seluruh rakyat atas tempat tinggal atau perumahan yang layak di dalam lingkungan permukiman yang sehat, dengan cara memberikan jaminan bermukim bagi warga masyarakat khususnya mereka yang berpendapatan rendah dan golongan miskin dimana mereka tidak memiliki akses ke berbagai sumberdaya kunci perumahan dan permukiman khususnya di perkotaan. Selain itu juga bertujuan untuk meningkatkan kualitas permukiman yang lebih berkelanjutan dengan mengendalikan pertumbuhan dan mengurangi

secara berarti luas dan jumlah lokasi kawasan permukiman kumuh di Surabaya. Tujuan yang cukup penting pula adalah sebagai upaya menanggulangi kemiskinan dimana permukiman kumuh melihat kemiskinan dari kacamata kekumuhan permukiman yang tidak terlepas pula dari masalah sosial dan ekonomi penghuninya, termasuk ketidakamanan bermukim/ penghuniannya (*insecure tenure*).

### C. Kajian Empirik

Di dalam perjalanannya sejak didirikannya Kementerian (Muda) Perumahan Rakyat pertama kali pada tahun 1978, urusan perumahan dinamai sebagai Perumahan Rakyat. Perumahan rakyat di sini berarti bahwa negara memiliki tanggung jawab untuk merumahkan seluruh rakyat Indonesia secara layak. Hal ini merupakan pemenuhan hak dasar warga masyarakat akan rumah yang layak sekaligus sebagai pelaksanaan amanat Konstitusi UUD 1945 pasal 28 H. Di dalam implementasinya, pemerintah berkewajiban menyelenggarakan urusan perumahan rakyat dengan tujuan untuk merumahkan seluruh rakyat secara layak.

Penyelenggaraan perumahan dan permukiman harus dilaksanakan sebagai satu kesatuan sistem, yang pelaksanaannya secara berkelanjutan dan dapat memanfaatkan berbagai pendekatan yang relevan dan implementasinya dapat disesuaikan dengan kondisi masyarakat setempat. Pembangunan berkelanjutan dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman dilaksanakan dengan pencapaian tujuan pembangunan lingkungan, pembangunan sosial dan pembangunan ekonomi. Secara praktis, konsep Pembangunan berkelanjutan, yang sudah berkembang sebagai asas pelaksanaan pembangunan perumahan dan permukiman, secara prinsip bertujuan memberdayakan masyarakat, secara sosial dan ekonomi serta lingkungan. Pendekatan ini dilakukan dengan memadukan kegiatan-kegiatan penyiapan dan pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan kegiatan usaha ekonomi, serta pendayagunaan prasarana dan sarana dasar perumahan dan permukiman sebagai satu kesatuan sistem yang tak terpisahkan.

Menurut hasil penelitian Agus Darma (2015) tentang “Peremajaan Permukiman Kumuh di DKI Jakarta” menjelaskan bahwa menunjukkan bahwa peremajaan lingkungan kumuh menyangkut kesiapan lingkungan sosial dan kelembagaan masyarakat, pemecahan masalah lingkungan kumuh harus didasarkan atas kondisi setempat yang spesifik dan pendekatan yang bersifat partisipatif dari semua *stake holder*. Pola relokasi dan penataan permukiman kumuh dengan membangun rumah susun sederhana yang disewakan kepada penghuni lama lebih sesuai untuk kasus status tanah ilegal, lokasi kurang strategis, pekerjaan penduduk berpindah, dan daerah permukiman yang kecil. Pola Pembangunan rumah susun sederhana dan penghuni lama diberi ganti rugi yang cukup untuk membayar uang muka KPR rusun tersebut lebih sesuai untuk kasus status tanah legal, lokasi kurang strategis, pekerjaan penduduk tetap, dan daerah permukiman yang besar. Pola pelibatan peran swasta untuk pembebasan tanah dan pembangunan

dari permukiman kumuh menjadi kawasan permukiman, pertokoan, dan perkantoran dengan sistem subsidi silang lebih sesuai untuk kasus status tanah legal, lokasi sangat strategis, pekerjaan penduduk tetap atau berpindah, dan daerah permukiman yang besar.

Menurut hasil penelitian Deddy Pandji Santosa (2015) tentang “Penanganan Permukiman Kumuh Perkotaan Melalui Penyediaan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)” menyimpulkan bahwa Dalam Millenium Development Goals ( MDGs), masalah kemiskinan menjadi salah satu tujuan yang hendak dicapai. Atas dasar ini pemerintah menargetkan Indonesia terbebas dari kawasan pemukiman kumuh di perkotaan pada tahun 2020. Namun dengan melihat kenyataan pemukiman kumuh di kota-kota besar Indonesia semakin meningkat 1,37 % menjadi 57.800 Ha dari kondisi sebelumnya, yaitu 54.000 Ha pada akhir tahun 2004 ( UNDP), maka untuk mewujudkan kota bebas kumuh sebagai salah satu tujuan MDGs tersebut diperlukan beberapa alternative solusi yang tepat.

Sedangkan hasil penelitian Heryanti (2015) tentang “ Penganan Kawasan Permukiman Kumuh Di Kelurahan Limba B Melalui Peremajaan (RENEWAL)”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penanganan permukiman kumuh di Lingkungan I kelurahan Limba B dapat dilakukan dengan melalui peremajaan dengan cara konsolidasi lahan melalui penataan ulang dan pembagian parsil kapling kembali setelah disisihkan lahan untuk prasarana dan sarana (jalan, ruang terbuka hijau, taman usaha dan bangunan koperasi), dimana bentuk penanganan yang dilakukan adalah menggunakan pembangunan perumahan sebagai *entry point* untuk pengembangan kemampuan usaha ekonomi masyarakat, melalui penyediaan ruang usaha pada bangunan rumah yang baru.

Pada tahun 2013 Kementrian PU menyusun profil kawasan permukiman kumuh Kota Surabaya, sebagai dasar untuk penentuan kawasan permukiman prioritas penanganan Kota di Surabaya. Berdasarkan hasil kajian tersebut, dijelaskan bahwa permukiman swadaya oleh masyarakat (perkampungan) terkonsentrasi di kawasa pusat kota, sedangkan permukiman baru yang dibangun oleh pengembang tersebar di kawasan Surabaya bagian Barat, Timur, dan Selatan. Selain permukiman horizontal, terdapat juga permukiman vertikal berupa rumah susun sederhana sewa (rusunawa) maupun rumah susun mewah (kondominium dan apartemen). Penduduk miskin terkonsentrasi di permukiman padat penduduk yang tersebar di kawasan tengah kota. Sebagian besar karakteristik penduduknya merupakan pekerja di sektor informal, seperti penarik becak, pedagang/PKL, penjual sayur dan makanan, dan lain-lain. Mereka kebanyakan berasal dari luar kota. Sebaran kawasan permukiman kumuh tersebar hampir merata di seluruh Kota Surabaya. Permukiman kumuh tidak hanya terdapat di permukiman lama, namun terdapat juga di sekitar permukiman baru atau kawasan pengembangan baru, dikarenakan keterbatasan prasarana sarana lingkungan permukiman.

Dari hasil kajian tersebut teridentifikasi beberapa kawasan permukiman kumuh di Kota Surabaya. Total kawasan permukiman kumuh yang teridentifikasi berjumlah 14 kawasan dengan luas 277.74 ha.

Tabel 3. Detail Lokasi Kawasan Permukiman Kumuh Kota Surabaya Tahun 2013

No	Kecamatan	Kelurahan	RW
1	Benowo	Romokalisari	RW 02
2	Bulak	Kenjeran	RW 02
3	Gayungan	Ketintang	RW 06
4	Gunung Anyar	Gunung Anyar Tambak	RW 01,02
5	Kedung Cowek	Kedung Cowek	RW 02,03,04,010
6	Kenjeran	Bulak Banteng	RW 008
7	Krembangan	Jepara	RW 08
8	Krembangan	Dupak	RW 04,05
9	Krembangan	Morokrembangan	RW 004, 007
10	Mulyorejo	Mulyorejo	RW 04
11	Rungkut	Kedung Baruk	RW 01 - 04,06, 08,010
12	Rungkut	Rungkut Kidul	RW 01,02,04,06
13	Rungkut	Kalirungkut	RW 05
14	Semampir	Ujung	RW 012, 013, 014
15	Semampir	Wonokusumo	RW 007,006,015
16	Semampir	Pegirian	RW 003,005,007
17	Semampir	Sidotopo	RW 03,07,012, 010
18	Simokerto	Simokerto	RW 02,03,04
19	Sukolilo	Keputih	RW 02, 03
20	Sukolilo	Kejawan putih tambak	RW 01, 02
21	Sukolilo	Gebang Putih	RW 01, 02, 04
22	Tandes	Karangpoh	RW 009
23	Tandes	Manukan Wetan	RW 04,05
24	Tandes	Karangpoh	RW 09
25	Tandes	Tanjungsari	RW 01
26	Tegalsari	Wonorejo_Tegalsari	RW 02 s/d 012
27	Tegalsari	Tegalsari	RW 04,05,06,07
28	Wonokromo	Sawunggaling	RW 05,06

Studi *Environmental Health Risk Assesment* (EHRA) merupakan studi kasus mengenai sanitasi dan perilaku yang berhubungan dengan sanitasi antara lain mencakup akses dan kondisi

sarana sanitasi yang telah ada seperti air bersih, jamban, air buangan dan saluran pembuangan air dan jasa pengumpulan limbah padat, serta bagaimana perilaku anggota rumah tangga dalam hubungannya dengan resiko kesehatan lingkungan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Berdasarkan hasil Study EHRA di 50 (lima puluh) kelurahan Kota Surabaya terkait dengan area beresiko terhadap kesehatan lingkungan

#### **D. Program Pemerintah Terkait Permukiman Kumuh**

Penanganan permukiman kumuh telah dimulai sejak tahun 1969 melalui Program Perbaikan Kampung (Kampoeng improbement program/KIP) dan berakhir tahun 1989. Kemudian dilanjutkan dengan Pembangunan Perumahan Berbasis Pada Kelompok (P2BPK) sepanjang priode 1989-2000. Pada saat bersamaan juga dilaksanakan KIP Komprehensif (1998-2002) yang telah mengadopsi aspek modal manusia dan modal sosial. Program sejenis juga dilaksanakan dengan menambahkan aspek modal ekonomi yaitu Program Pengentasan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) pada tahun 1999, dan Community-Based Initiative For Housing And Local Developmen (COBILD) (2000-.2003). pada tahun 2004 diluncurkan Neighbourhood Upgrading And Shelter Sentor Project (NUSSP) yang mengadopsi aspek fisik, sosial, manusia dan ekonomi, dan kegiatan urban renewal yang fokus pad aspek fisik berupa pembangunan perumahan susun. peremajaan kawasan dan penataan lingkungan. Kegiatan terbaru yang dicanankran oleh presiden pada tahun 2011 adalah program pro rakyat kelas IV yang fokus pada penataan kawasan kumuh.

Sementara Kementerian Perumahan Rakyat pada tahun 2010 meluncurkan kegiatan Penanganan Lingkungan Perumahan Dan Permukiman Kumuh Berbasis Kawasan (PLP2K-BK) dengan pendekatan Tridaya (manusia, lingkungan, ekonomi) kesesuaian dengan tata ruang. penyediaan Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU), dan keterpaduan dengan sektor lain. Kegiatan ini didukung dengan kegiatan bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) berupa penyediaan stimulan Peningkatan Kualitas (PK) dan Pembangunan Baru (PB) bagi perumahan tangga kumuh, kegiatan pembangunan perumahan Susun sederhana sewa (rusunawa), dan disediakan skema pembiayaan melalui Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) Terlihat pada era tahun 2000, program yang dilaksanakan terbagi dalam 2 (dua) katagori yaitu yang baersifat menyeluruh dan fokus aspek fisik saya. Selain itu perubahan yang terjadi tidak terlihat benag merahnya, kemungkinan karena kegiatan yang bersifat proyek dan tidak didukung oleh ketersediaan payung kebijakan penanganan perukiman kumuh.

Sasaran penanganan permukiman kumuh mengacu pada targettarget yang sudah dicanangkan,yaitu di dalam RPJP 2005-2025 bahwa pada tahun 2025 kota-kota di Indonesia terbebas dari permukiman kumuh, dan target MDGs yaitu bahwa pada tahun 2020 warga miskin yang tinggal di permukiman kumuh berkurang hingga setengahnya.

Di tingkat implementasi di lapangan, sasaran kebijakan penanganan permukiman kumuh adalah: 1) Terwujudnya keberdayaan dan keswadayaan komunitas masyarakat permukiman kumuh melalui pengembangan kegiatan permukiman yang sehat dan produktif, 2) Meningkatnya kapasitas pengelolaan kawasan permukiman kumuh dengan melibatkan dan memberdayakan pelaku-pelaku lokal dan lembaga-lembaga penyelenggaraan perumahan dan permukiman yang dapat menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, baik di tingkat lokal, wilayah, dan pusat, 3) Tersedianya prasarana dan sarana dasar serta fasos dan fasum permukiman yang memadai untuk meningkatkan kualitas permukiman kumuh, sejalan dengan upaya meningkatkan kualitas infrastruktur dan sistem penyediaannya, 4) Memberdayakan sistem penyediaan perumahan sewa di lingkungan permukiman kumuh seiring dengan penataan permukiman kumuh, serta 5) Terdorongnya pertumbuhan wilayah dan keserasian lingkungan antar wilayah melalui penyelenggaraan perumahan dan permukiman yang berkelanjutan.

Kebijakan penanganan permukiman kumuh seperti di atas masih meliputi penanganan kumuh secara umum tanpa memperhatikan keberadaan permukiman *squatter* atau informal sebagai bagian permukiman kumuh. Untuk permukiman informal dapat dikatakan belum ada kebijakan yang jelas dan pendekatan penanganannya selain meningkatkan kesadaran hukum warga dalam bermukim. Upaya seperti ini sangatlah terbatas karena seringkali tanpa diiringi solusi yang memadai mengenai di mana mereka harus bertempat tinggal. Dalam rangka menuju kota-kota bebas kumuh, penanganan permukiman informal harus dilakukan secara lebih luas dan terintegrasi di antara berbagai penanganan masalah dan pendekatan.

Lingkungan permukiman informal adalah gambaran utuh dari kemiskinan kota dan tata kelola perkotaan yang tidak berkelanjutan. Dengan demikian, penanganan permukiman informal juga merupakan strategi penting dalam penanggulangan kemiskinan kota sekaligus tata kelola pembangunan kota yang berkelanjutan. Permukiman informal (*squatter settlements*) dan para pedagang informal (*street vendors*) merupakan suatu kesatuan dimana permukiman informal hidup dari kegiatan ekonomi informal pula. Oleh sebab itu, kebijakan dan strategi penataan permukiman kumuh dan penanggulangan kemiskinan khususnya di perkotaan haruslah berfokus pada penanganan permukiman informal ini.

Berdasarkan data BPS, perumahan tangga kumuh mengalami penurunan hanya sebesar 8,18 % sepanjang periode tahun 1993-2009 sementara data kemenpera menunjukkan sepanjang tahun 2010-2011 hanya berhasil difasilitasi dan simulasi penataan lingkungan permukiman kumuh seluas 141.17 ha.

Data kementerian pekerjaan umum menunjukkan melalui (i) kegiatan P2KP/PNPM mandiri perkotaan telah berhasil ditangani 41.988 kelurahan (1999-2012), (ii) kegiatan NUSSP berhasil ditangani 802 kelurahan dengan penerima manfaat 783.123 KK (2004-2010), (iii) kegiatan penataan kembali kawasan permukiman berhasil menjangkau 609 kawasan kumuh

(2005-2012), (iv) kegiatan penataan bangunan dan lingkungan menjangkau 821 kelurahan (2005-2012) (v) kegiatan peningkatan masyarakat miskin perkotaan (program pro rakyat kelas IV) menjangkau 5 kawasan dengan penerima manfaat 4.481 KK (2011-2012) (pra seminar nasional penanganan perumahan dan permukiman kumuh, 2012).

Keseluruhan pencapaian di atas masih jauh dari target kota tanpa permukiman kumuh tahun 2020, sehingga ditengarai upaya pencapaian target tersebut tidak akan tercapai tanpa adanya keterlibatan seluruh pemangku kepentingan. (Sumber Oswar Mungkas, 2012).

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PEUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dalam naskas akademik adalah dasar yuridis yang menjadi pertimbangan dalam rangka perlindungan hukum terhadap penataan perumahan kumuh/permukiman kumuh.

##### **A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

###### **Pasal 18 H**

Ayat (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

##### **B. Evaluasi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM**

###### **Pasal 40**

Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak.

##### **C. Undang-Undang Republik Indonesia No 1 Tahun 2011 tentang Peraturan Perumahan dan Kawasan Permukiman**

Keberadaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang merupakan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan, pada prinsipnya sangat mendorong meningkatnya perhatian terhadap penanganan perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Hal ini terlihat jelas dengan penambahan satu bab khusus yaitu Bab VIII tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh. Bahkan penambahan pasal pencegahan terhadap terbentuknya permukiman kumuh merupakan suatu kemajuan yang signifikan. Selain itu, Undang-Undang ini juga telah mengadopsi paradigma masyarakat sebagai subyek yang dipercaya akan menjadikan upaya pencegahan dan penanganan permukiman kumuh lebih bernas.

###### **Pasal 1**

Angka 1. 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.

Angka 13. 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.

Angka 14. Perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.

#### **Pasal 4**

Huruf f. Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh

Huruf j. Memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh

#### **Pasal 16**

Huruf j. Memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh

#### **Pasal 17**

Huruf h. Memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat provinsi

#### **Pasal 18**

Huruf h. Menetapkan lokasi perumahan dan permukiman sebagai perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota

Huruf i. Memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota

#### **Pasal 59**

Ayat (2) Penyelenggaraan pengembangan lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mencakup:

Huruf e. pencegahan tumbuhnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh

#### **Pasal 66**

Ayat (2) Perencanaan pengembangan lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mencakup:

Huruf d. penyusunan rencana pencegahan tumbuhnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh

#### **Pasal 81**

Ayat (2) Pengendalian kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk:

Huruf b. mencegah tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh

#### **Pasal 94**

- Ayat (1) Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh guna meningkatkan mutu kehidupan dan penghidupan masyarakat penghuni dilakukan untuk mencegah tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru serta untuk menjaga dan meningkatkan kualitas dan fungsi perumahan dan permukiman.
- Ayat (2) Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan pada prinsip kepastian bermukim yang menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki tempat tinggal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Ayat (3) Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau setiap orang.

#### **Pasal 95**

- Ayat (1) Pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru mencakup:
- Huruf a. Ketidakteraturan dan kepadatan bangunan yang tinggi
  - Huruf b. Ketidaklengkapan prasarana, sarana, dan utilitas umum
  - Huruf c. Penurunan kualitas perumahan, permukiman, dan permukiman, serta prasarana, sarana dan utilitas umum
  - Huruf d. Pembangunan perumahan, permukiman, dan permukiman yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah
- Ayat (2) Pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui:
- Huruf a. pengawasan dan pengendalian
  - Huruf b. pemberdayaan masyarakat
- Ayat (3) Pengawasan dan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dilakukan atas kesesuaian terhadap perizinan, standar teknis, dan kelaikan fungsi melalui pemeriksaan secara berkala sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Ayat (4) Pemberdayaan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dilakukan terhadap pemangku kepentingan bidang perumahan dan kawasan permukiman melalui pendampingan dan pelayanan informasi.
- Ayat (5) Pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau setiap orang.

- Ayat (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

#### **Pasal 96**

Dalam upaya peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menetapkan kebijakan, strategi, serta pola-pola penanganan yang manusiawi, berbudaya, berkeadilan, dan ekonomis.

#### **Pasal 97**

Ayat (1) Peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 didahului dengan penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh dengan pola-pola penanganan:

- Huruf a. Pemugaran
- Huruf b. Peremajaan
- Huruf c. Pemukiman kembali

Ayat (2) Pola-pola penanganan terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilanjutkan melalui pengelolaan untuk mempertahankan tingkat kualitas perumahan dan permukiman.

#### **Pasal 98**

Ayat (1) Penetapan lokasi perumahan dan permukiman kumuh wajib memenuhi persyaratan:

- Huruf a. Kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota
- Huruf b. Kesesuaian dengan rencana tata bangunan dan lingkungan
- Huruf c. Kondisi dan kualitas prasarana, sarana, dan utilitas umum yang memenuhi persyaratan dan tidak membahayakan penghuni
- Huruf d. Tingkat keteraturan dan kepadatan bangunan
- Huruf f. Kualitas bangunan
- Huruf g. Kondisi sosial ekonomi masyarakat setempat

Ayat (2) Penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh wajib didahului proses pendataan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat.

Ayat (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah.

### **Pasal 99**

Pemugaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (1) huruf a dilakukan untuk perbaikan dan/atau pembangunan kembali, perumahan dan permukiman menjadi perumahan dan permukiman yang layak huni.

### **Pasal 100**

Ayat (1) Peremajaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (1) huruf b dilakukan untuk mewujudkan kondisi perumahan, perumahan, permukiman, dan lingkungan hunian yang lebih baik guna melindungi keselamatan dan keamanan penghuni dan masyarakat sekitar.

Ayat (2) Peremajaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan dengan terlebih dahulu menyediakan tempat tinggal bagi masyarakat terdampak.

Ayat (3) Kualitas perumahan, perumahan, dan permukiman yang diremajakan harus diwujudkan secara lebih baik dari kondisi sebelumnya.

Ayat (4) Peremajaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dengan melibatkan peran masyarakat.

### **Pasal 101**

Ayat (1) Pemukiman kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (1) huruf c dilakukan untuk mewujudkan kondisi perumahan, perumahan, dan permukiman yang lebih baik guna melindungi keselamatan dan keamanan penghuni dan masyarakat.

Ayat (2) Pemukiman kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memindahkan masyarakat terdampak dari lokasi yang tidak mungkin dibangun kembali karena tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau rawan bencana serta dapat menimbulkan bahaya bagi barang ataupun orang.

### **Pasal 102**

Ayat (1) Pemukiman kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.

Ayat (2) Lokasi yang akan ditentukan sebagai tempat untuk pemukiman kembali ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat.

### **Pasal 103**

Ayat (1) Pengelolaan dilakukan untuk mempertahankan dan menjaga kualitas perumahan dan permukiman secara berkelanjutan.

Ayat (2) Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh masyarakat secara swadaya.

Ayat (3) Pengelolaan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat difasilitasi oleh pemerintah daerah.

#### **Pasal 104**

Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara penetapan lokasi, pemugaran, peremajaan, pemukiman kembali, dan pengelolaan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh diatur dengan Peraturan Pemerintah.

#### **Pasal 129**

Bahwa dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, setiap orang berhak (a) menempati, menikmati, dan/atau memiliki/memperoleh rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur; (b) melakukan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; (c) memperoleh informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; (d) memperoleh manfaat dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; (e) memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialami secara langsung sebagai akibat penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; dan (f) mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan terhadap penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan masyarakat.

#### **Pasal 130**

Yang pada dasarnya mewajibkan masyarakat ikut terlibat dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, dalam bentuk (a) menjaga keamanan, ketertiban, kebersihan, dan kesehatan diperumahan dan kawasan permukiman; (b) turut mencegah terjadinya penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan dan membahayakan kepentingan orang lain dan/atau kepentingan umum; (c) menjaga dan memelihara prasarana lingkungan, sarana lingkungan, dan utilitas umum yang berada di perumahan dan kawasan permukiman; dan (d) mengawasi pemanfaatan dan berfungsinya prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman.

### **D. Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 05 Tahun 2013 Tentang Pedoman Bantuan Stimulan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh**

#### **Pasal 1**

Angka 1. Bantuan Stimulan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh yang selanjutnya disebut dengan Bantuan Stimulan Peningkatan Kualitas (BSPK) adalah suatu upaya untuk menata dan meningkatkan kualitas terhadap permukiman kumuh secara berkelanjutan melalui pendekatan tridaya, penyediaan PSU yang memadai sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dan mengintegrasikan konsep penanganannya dengan memanfaatkan potensi wilayah di sekitarnya.

- Angka 3. Dokumen rencana adalah dokumen perencanaan yang disusun sebagai acuan dalam penanganan permukiman kumuh dan permukiman kumuh yang berbasis kawasan dapat berupa rencana rinci, pra DED dan DED.
- Angka 8. Perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.
- Angka 9. 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 2**

Bantuan stimulan peningkatan kualitas (BSPK) bertujuan untuk:

- Huruf a. Meningkatkan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh secara terkoordinasi dan berkelanjutan serta terintegrasi dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota melalui pendekatan tridaya;

### **Pasal 3**

Sasaran bantuan stimulan peningkatan kualitas (BSPK) adalah masyarakat berpenghasilan rendah yang bermukim di lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

### **Pasal 6**

Pemerintah dalam pelaksanaan bantuan stimulan peningkatan kualitas (BSPK) mempunyai tugas dan wewenang:

- Huruf c. Menetapkan lokasi permukiman kumuh berdasarkan usulan pemerintah kabupaten/kota dan hasil verifikasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf b;

### **Pasal 9**

Ayat (2) Pemugaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk perbaikan dan/atau pembangunan kembali rumah atau perumahan dan PSU dalam permukiman kumuh agar menjadi permukiman yang layak huni.

Ayat (3) Peremajaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk mewujudkan kondisi rumah atau perumahan dan PSU dalam permukiman kumuh agar menjadi lebih baik guna melindungi keselamatan dan keamanan penghuni dan masyarakat sekitar.

### **Pasal 11**

Ayat (1) Syarat pemilihan lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf a meliputi:

Huruf b. sudah ditetapkan sebagai permukiman kumuh oleh bupati/walikota melalui surat keputusan bupati/walikota

Ayat (2) Kriteria prioritas pemilihan lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf a meliputi:

Huruf c. Terdapat program penanganan kumuh

### **Pasal 20**

Ayat (1) Penyiapan TPM bantuan stimulan peningkatan kualitas (BSPK) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf b dilakukan oleh masyarakat setempat dan diusulkan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada Kementerian dengan kriteria meliputi:

Huruf b. berdomisili di kabupaten/kota lokasi penanganan perumahan kumuh dan permukiman kumuh;

Huruf d. memiliki pemahaman mengenai program pemerintah yang terkait dengan penanganan perumahan kumuh dan permukiman kumuh;

Ayat (2) Dalam hal di lokasi penanganan perumahan kumuh dan permukiman kumuh sudah ada TPM yang pernah menangani BSPS dapat ditetapkan sebagai TPM bantuan stimulan peningkatan kualitas (BSPK).

**E. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun**

**Pasal 3**

Penyelenggaraan rumah susun bertujuan untuk:

Huruf c. Mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh;

**F. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2014 Tentang Pembinaan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman**

**Pasal 11**

Ayat (2) Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka:

Huruf c. Melakukan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh

## BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

### A. Kajian Secara Filosofis

Rumah merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia akan terus ada dan berkembang sesuai dengan perkembangan peradaban. Perbaikan mutu rumah harus ditujukan untuk meningkatkan mutu kehidupan. Perbaikan tersebut bukan saja dalam pengertian kuantitatif, tetapi juga kualitatif dengan memungkinkan terselenggaranya perumahan yang sesuai dengan hakekat dan fungsinya.

Perumahan dan permukiman mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa, dan perlu dibina, serta dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan masyarakat. Perumahan dan permukiman tidak dapat dilihat sebagai sarana kebutuhan kehidupan semata-mata, tetapi lebih dari itu merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan ruang kehidupan untuk memasyarakatkan dirinya, dan menampakkan jati diri. Oleh karena itu, perumahan dan permukiman merupakan salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, yang memiliki kesadaran untuk selalu menjalin hubungan antar sesama manusia, lingkungan tempat tinggalnya dan senantiasa bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Kawasan permukiman diarahkan untuk terwujudnya kondisi setiap orang atau keluarga di Indonesia yang mampu bertanggung jawab di dalam memenuhi kebutuhan perumahannya yang layak dan terjangkau di dalam lingkungan permukiman yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan guna mendukung terwujudnya masyarakat serta lingkungan yang berjiwa diri, mandiri, dan produktif.

Mengacu kepada hakekat bahwa keberadaan rumah akan sangat menentukan kualitas masyarakat dan lingkungannya di masa depan, serta prinsip pemenuhan kebutuhan akan perumahan adalah merupakan tanggung jawab masyarakat sendiri, maka penempatan masyarakat sebagai pelaku utama dengan strategi pemberdayaan merupakan upaya yang sangat strategis. Sehingga harus melakukan pemberdayaan masyarakat dan para pelaku kunci lainnya di dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman dengan mengoptimalkan pendayagunaan sumber daya pendukung penyelenggaraan perumahan dan permukiman.

Sementara pemerintah harus lebih berperan sebagai fasilitator dan pendorong dalam upaya pemberdayaan bagi berlangsungnya seluruh rangkaian proses penyelenggaraan perumahan dan permukiman demi terwujudnya keswadayaan masyarakat yang mampu memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dan terjangkau secara mandiri sebagai salah satu upaya pemenuhan kebutuhan dasar manusia dalam rangka pengembangan jati diri, dan mendorong terwujudnya

kualitas lingkungan permukiman yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan, baik di perkotaan maupun di perdesaan

Menjadi agenda penting pemerintah dengan mempertimbangkan bahwa perumahan telah menjadi hak asasi sebagaimana dicantumkan dalam pasal 40 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang hak asasi manusia, yang menyatakan setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak. Termasuk juga pada Perubahan Kedua UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus Tahun 2000, Pasal 28H Ayat (1) disebutkan bahwa : setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, berhak memperoleh pelayanan kesehatan, hal ini kemudian dijabarkan dalam visi kemenpera yaitu keluarga indonesia menghuni perumahan yang layak

Keberadaan pemerintahan daerah sesuai dengan undang-undang dasar Negara Republik Indonesi Tahun 1945 (UUD NRI 1945) merupakan bagian dari penyelenggaraan negara. Negara sebagai organisasi tentunya selalu mempunyai tujuan sebagaimana dituangkan dalm alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945 yang menyatakan : "kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemeritahan Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial" memperhatikan alinea keempat pemukaan uud nri 1945 tersebut secara jelas dinyatakan bahwa negara ini dibentuk dengan tujuan untuk meningkatkan ksejahteraan rakyat. Hal tersebut kiranya juga menjadi tujuan dibentuknya pemerintaha daerah yang bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerantaan, keadilan, keistimewaan dan kekhusudan suatu daerah dalam sistem negara kesatuan republik indonesia. Untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan atar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global.

Di sisi lain, filosofi perlindungan hukum berkaitan dengan dua hal. Pertama jaminan perlindungan dan kedua tanggung jawab pemerintah. Secara umum, perlindungan terhadap warga negara adalah aspek konstitusional sejak pembukaan UUD NRI 1945 menegaskan bahwa tujuan Negara salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum. Memajukan kesejahteraan, meskipun bukan soal ekonomi semata, jelas mendudukkan faktor pekerjaan sebagai hal yang signifikan. Hal ini ditandai manifestasinya dalam pasal 27 (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak

bagi kemanusiaan. Perlindungan hukum menurut philipus M. Hadjon (1994: 4) selalu berkaitan dengan kekuasaan.

Berdasar komentar umum Nomor 15 dari Komite PBB tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya bahwa hak atas perumahan sebagaimana hak asasi lainnya menghasilkan tiga tipe kewajiban bagi negara yaitu kewajiban menghargai (*to respect*), kewajiban melindungi (*to protect*), dan kewajiban memenuhi (*to fulfil*).

- Kewajiban menghormati. Kewajiban ini mengharuskan negara tidak mengganggu baik langsung maupun tidak langsung keberadaan hak atas perumahan. Kewajiban termasuk misalnya tidak membatasi akses kepada siapapun.
- Kewajiban melindungi: mengatur pihak ketiga. Kewajiban ini mengharuskan negara untuk menghalangi campur tangan pihak ketiga dengan cara apapun keberadaan hak atas perumahan. Pihak ketiga termasuk individu, kelompok, perusahaan dan institusi yang dibawah kendali pemerintah. Kewajiban termasuk mengadopsi regulasi yang efektif.
- Kewajiban memenuhi: fasilitasi, promosi dan penyediaan. Kewajiban ini mengharuskan pemerintah mengambil langkah untuk memenuhi hak atas perumahan. Hal ini sejalan dengan apa yang tercantum dalam UUD 1945 Pasal 28 I Ayat (4) bahwa pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara khususnya pemerintah.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, disebutkan bahwa pembinaan penyelenggaraan meliputi perencanaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan. Kegiatan perencanaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat.

Pemerintah dan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembinaan mempunyai tugas diantaranya mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR; dan memfasilitasi penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat, terutama bagi MBR. Sementara pemerintah kabupaten/kota secara tegas juga mempunyai tugas memberikan pendampingan bagi orang perseorangan yang melakukan pembangunan perumahan.

Pemerintah dan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembinaan mempunyai wewenang diantaranya (a) menyusun dan menetapkan norma, standar, pedoman, dan kriteria perumahan, permukiman, dan lingkungan hunian yang layak, sehat, dan aman; (b) menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman; (c) menyusun dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan kawasan permukiman; (d) memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan

## B. Kajian Secara Sosiologis

Rumah sebagai kebutuhan dasar manusia setelah pangan dan sandang, selain berfungsi sebagai pelindung terhadap gangguan alam, cuaca dan lain-lain, juga memiliki peran sosial budaya sebagai pusat pendidikan keluarga, persemaian nilai-nilai budaya dan pembentukan jati diri masyarakat atau bangsa.

Rumah secara sosiologi dilihat sebagai tempat suatu keluarga membentuk jati diri keluarga, dengan adanya rumah, keluarga menjadi mempunyai kebanggaan dan mempunyai jati diri. Berangkat dari keadaan itu dapat diharapkan suatu keluarga menjadi keluarga yang lebih sejahtera. Dalam padangan sosiologis oleh karenanya rumah dan permukiman seringkali dianggap dapat memberikan citra pada pemiliknya. Tinggal di kawasan permukiman yang tertata dan mahal dapat menunjukkan status sosial tertentu.

Persoalan perumahan dan permukiman muncul dan akan bertambah buruk dapat disebabkan oleh beberapa faktor, namun alasan yang paling mendasar adalah bahwa perumahan diproduksi, dibiayai, dimiliki, dijalankan, dan dijual dengan tujuan untuk melayani kepentingan modal privat. Adanya rumah sebagai komoditas sektor privat menyebabkan pembangunan perumahan dan permukiman akan didominasi oleh *stakeholder* yang menggunakan berbagai cara dalam mengolah perumahan sebagai komoditas utamanya untuk meraih keuntungan. Para *stakeholder* tersebut mencakup pengembang *real estate*, kontraktor, produsen bahan bangunan, hipotik, dan penyedia perumahan lain seperti pemberi kredit rumah, investor, spekulan, tuan tanah, dan pemilik rumah itu sendiri. Konsekuensi yang harus ditanggung oleh konsumen antara lain tingginya biaya yang harus dikeluarkan untuk memiliki atau menempati rumah.

Secara praktis, konsep yang sudah berkembang sebagai asas pelaksanaan pembangunan perumahan dan permukiman yang secara prinsip bertujuan memberdayakan komponen sosial masyarakat, usaha dan ekonomi, serta lingkungan, tetap dapat ditumbuhkembangkan sebagai pendekatan pembangunan perumahan dan permukiman yang berkelanjutan di tingkat lokal. Pendekatan ini dilakukan dengan memadukan kegiatan-kegiatan penyiapan dan pemberdayaan masyarakat, serta kegiatan pemberdayaan kegiatan usaha ekonomi komunitas dengan kegiatan pendayagunaan prasarana dan sarana dasar perumahan dan permukiman sebagai satu kesatuan sistem yang tidak terpisahkan.

Surabaya merupakan ibukota Provinsi Jawa Timur dan kota terbesar nomor dua di Indonesia. Dalam struktur perwilayahan provinsi Jawa Timur. Kota Surabaya merupakan kota orde I yang ditetapkan sebagai pusat utama Jawa Timur. Saat ini kota Surabaya mengalami perkembangan yang pesat, terutama di bidang perekonomian dibandingkan dengan kota-kota lain yang berada dalam sub ordinasinya. Terwujudnya kota Surabaya sebagai pusat perdagangan dan jasa yang cerdas dalam merspon semua peluang dan tuntutan global, didukung oleh kepedulian

tinggi dalam mewujudkan struktural pemerintahan dan kemasyarakatan yang demokratis, bermartabat dalam tatanan lingkungan yang sehat dan manusiawi

Adapun untuk mengikuti serta merencanakan perkembangan pembangunan kota Surabaya yang pesat, maka ditetapkan visi dan misi kota Surabaya tahun 2011-2015 yaitu menuju Surabaya menjadi kota jasa dan perdagangan yang cerdas, manusiawi, bermartabat, dan berwawasan lingkungan. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka misi yang akan dijalankan dan menjadi sasaran bagi segala bentuk yang akan dilaksanakan bagiseluruh pemangku pembangunan selama lima tahun kedepan adalah :

- 1) Membangun kehidupan kota yang lebih CERDAS melalui peningkatan sumberdaya manusia yang didukung oleh peningkatan kualitas intelektual, mental spiritual, keterampilan, serta kesehatan warga secara terpadu dan berkelanjutan.
- 2) Menghadirkan suasana kota yang MANUSIAWI melalui peningkatan aksesibilitas, kapasitas, dan kualitas pelayanan publik, reformasi birokrasi. Serta pemanfaatan sumber daya kota untuk sebsar-besarnya mendukung kesejahteraan warga
- 3) Mewujudkan peri kehidupan warga yang BERMARTABAT melalui pembangunan ekonomi berbasis komunitas yang mengutamakan perluasan akses ekonomi demi mendukung peningkatan daya cipta serta kreativitas segenap warga kota surabaya dalam upaya penguatan sruktur ekonomi lokal yang mampu bersaing di kawasan regional dan internasionl
- 4) Menjadikan kota surabaya semakin layak-huni melalui pembangunan infrastruktur fisik dan sodiai secara meratan yang berwawasanlingkungan.

Hak masyarakat diatur secara jelas dalam pasal 129 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 bahwa dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, setiap orang berhak (a) menempati, menikmati, dan/atau memiliki/memperoleh perumahan yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur; (b) melakukan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; (c) memperoleh informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; (d) memperoleh manfaat dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; (e) memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialami secara langsung sebagai akibat penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; dan (f) mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan terhadap penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan masyarakat.

Sementara kewajiban masyarakat diatur dalam pasal 130, yang pada dasarnya mewajibkan masyarakat ikut terlibat dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, dalam bentuk (a) menjaga keamanan, ketertiban, kebersihan, dan kesehatan di perumahan dan kawasan permukiman; (b) turut mencegah terjadinya penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan dan membahayakan kepentingan orang lain dan/atau kepentingan umum; (c) menjaga dan memelihara prasarana lingkungan, sarana

lingkungan, dan utilitas umum yang berada di perumahan dan kawasan permukiman; dan (d). mengawasi pemanfaatan dan berfungsinya prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman.

Bentuk keterlibatan ini diperjelas dengan menyatakan bahwa di setiap tahapan pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang meliputi (i) perencanaan; (ii) pengaturan; (iii) pengendalian; dan (iv) pengawasan, masyarakat dilibatkan secara aktif. Secara tegas keterlibatan masyarakat disebutkan pada beberapa kegiatan yaitu (a) kegiatan perencanaan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah; (b) konsolidasi tanah.

### C. Kajian Secara Yuridis

Sebagai bagian dari masyarakat Internasional yang turut menandatangani Deklarasi Rio de Janeiro, Indonesia selalu aktif dalam kegiatan-kegiatan yang diprakarsai oleh *United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS Habitat)*. Jiwa dan semangat yang tertuang dalam Agenda 21 maupun Deklarasi Habitat II bahwa rumah merupakan kebutuhan dasar manusia dan menjadi hak bagi semua orang untuk menempati hunian yang layak dan terjangkau (*adequate and affordable shelter for all*).

Dalam Agenda 21 ditekankan pentingnya rumah sebagai hak asasi manusia, hal ini telah pula ditekankan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1) menyatakan "*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*". Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 40 dinyatakan bahwa "*Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak*".

Sesuai dengan amanat Undang Undang Dasar Tahun 1945 tersebut telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1955 tentang Rumah Susun dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, dimana tujuan kedua Undang-Undang tersebut adalah sebagai dasar pengaturan bagi pemenuhan kebutuhan dasar manusia akan rumah, baik dalam bentuk rumah tinggal maupun rumah susun.

Keberadaan undang-undang nomor 1 tahun 2011 tentang permukiman dan kawasan yang merupakan revisi terhadap undang-undang nomor 4 tahun 1992 tentang perumahan, pada prinsipnya sangat mendorong meningkatkan perhatian terhadap penanganan perumahan dan pemukiman kumuh. Secara eksplisit dinyatakan bahwa perumahan dan kawasan permukiman adalah tata kesatuan sistem yang terdiri dari pembinaan, 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. Sementara 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.

Jadi dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman tidak akan paripurna tanpa keterlibatan masyarakat di dalamnya. Hal ini menjadikan peran masyarakat menjadi suatu keniscayaan dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman. Tanpa adanya partisipasi masyarakat, hasil pembangunan PKP menjadi kurang dapat dipertanggungjawabkan

Hal yang relatif baru dalam undang-undang adalah terkait upaya pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru yang dilaksanakan salah satunya melalui pemberdayaan masyarakat berupa pendampingan dan pelayanan informasi terhadap pemangku kepentingan bidang perumahan dan kawasan permukiman melalui pendampingan dan pelayanan informasi. Kemudian selanjutnya dalam penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh wajib didahului proses pendataan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat.

Peran masyarakat dilakukan dengan memberikan masukan dalam (a) penyusunan rencana pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; (b) pelaksanaan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; (c) pemanfaatan perumahan dan kawasan permukiman; (d) pemeliharaan dan perbaikan perumahan dan kawasan permukiman; dan/atau (e) pengendalian penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Untuk meningkatkan efektifitas pemenuhan peran masyarakat dibentuk forum pengembangan perumahan dan kawasan permukiman, yang mempunyai fungsi dan tugas (a) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat; (b) membahas dan merumuskan pemikiran arah pengembangan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; (c) meningkatkan peran dan pengawasan masyarakat; (d) memberikan masukan kepada Pemerintah; dan/atau (e) melakukan peran arbitrase dan mediasi di bidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP**

#### **A. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Ruang lingkup materi adalah jangkauan materi pengaturan yang khas yang dimuat dalam Raperda penataan perumahan kumuh dan permukiman kumuh, yang meliputi materi yang boleh dan materi yang tidak boleh dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah. Jadi, yang dimaksud dengan materi muatan baik mengenai batas materi muatan maupun lingkup materi muatan.

Ruang lingkup materi Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh Kota Surabaya meliputi :

1. Kriteria dan tipologi perumahan kumuh dan permukiman kumuh;
2. Pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru;
3. Peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh;
4. Penyediaan tanah;
5. Pendanaan dan sistem pembiayaan;
6. Tugas dan kewajiban pemerintah daerah; serta
7. Peran masyarakat dan kearifan lokal.

#### **B. Kerangka Raperda Tentang Penataan Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh**

Materi muatan Peraturan Daerah tentang perumahan kumuh dan permukiman kumuh, sebagaimana diamanatkan Pasal 156 ayat (3) dan ayat (4) UU PDRD, tidaklah menunjukkan pengelompokan materi ke dalam bab-bab Materi Pokok yang Diatur atau ke dalam Kerangka Peraturan Daerah. Pengelompokan tersebut mesti mengacu pada Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, angka 1 dan angka 43 (vide Pasal Pasal 44 ayat (2) UU P3), mengenai kerangka Peraturan Perundang-undangan dan pengelompokan batang tubuh Peraturan Perundang-undangan, yakni:

- a. Judul.
- b. Pembukaan.
- c. Batang Tubuh:
  - 1) Ketentuan Umum.
  - 2) Materi Pokok yang Diatur.
  - 5) Ketentuan Penutup.
- d. Penutup.
- e. Penjelasan (jika diperlukan).
- f. Lampiran (jika diperlukan).

### **C. Materi Muatan Raperda Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh**

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tentang materi muatan Peraturan Daerah tentang Penataan perumahan dan permukiman kumuh Daerah berdasarkan Pasal 156 ayat (3) dan ayat (4) UU PDRD dan Kerangka Peraturan Perundang-undangan dan pengelompokan batang tubuh sesuai Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, angka 1 dan angka 43 (vide Pasal Pasal 44 ayat (2) UU P3), serta Bentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, maka materi muatan Raperda Penataan perumahan kumuh dan permukiman kumuh dapat dirumuskan dalam anatomi batang tubuh sebagai berikut:

#### **1. Judul**

Pedoman angka 2, 3, dan 4 TP3 mengatur bahwa Judul Peraturan Perundang-undangan memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya, Nama Peraturan Perundang-undangan dibuat secara singkat dan mencerminkan isi Peraturan Perundang-undangan, dan Judul ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin tanpa diakhiri tanda baca.

#### **2. Pembukaan**

Pada pembukaan tiap jenis Peraturan Perundang-undangan sebelum nama jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan dicantumkan frase DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin.

##### **a. Konsiderans**

Ketentuan angka 16, 17, dan 18 TP3 disebutkan bahwa Konsiderans diawali dengan kata **Menimbang**. Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Peraturan Perundang-undangan. Pokok-pokok pikiran pada konsiderans Undang-Undang atau peraturan daerah memuat unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis yang menjadi latar belakang pembuatannya.

Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penataan perumahan dan permukiman kumuh Daerah memuat Konsiderans:

- a. bahwa dalam rangka pemungutan Penataan perumahan kumuh dan permukiman kumuh yang efisien dan efektif berdasarkan prinsip demokrasi pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat dan akuntabilitas, perlu dilakukan pengaturan Penataan perumahan kumuh dan permukiman kumuh;
- b. bahwa Penataan perumahan kumuh dan permukiman kumuh merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah;
- c. bahwa Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Penataan perumahan dan permukiman kumuh Daerah mengamanatkan pengaturan Penataan perumahan kumuh dan permukiman kumuh;

d. berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penataan perumahan dan permukiman kumuh;

#### **b. Dasar Hukum**

Ketentuan angka 25, 26, dan 27 disebutkan bahwa dasar hukum diawali dengan kata **Mengingat**. Dasar hukum memuat dasar kewenangan pembuatan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Peraturan Perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Dasar hukum Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penataan perumahan dan permukiman kumuh Daerah:

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Surabaya Dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/ Jawa Barat Dan Daerah Istimewa Jogjakarta
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4339).
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 44 37) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5222);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
6. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034.

### **3. Batang Tubuh**

#### **3.1. Ketentuan Umum**

Pedoman angka 74 TP3 (*vide* Pasal 44 ayat (2) UU P3) Ketentuan umum berisi:

- a. Batasan pengertian atau definisi;
- b. Singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan;
- c. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan.

Pedoman angka 80 TP3 (vide Pasal 44 ayat (2) UU P3) menentukan jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut.

Ketentuan Umum berisi pengertian atau definisi, singkatan atau akronim, dan hal-hal lain yang bersifat umum, yang berlaku bagi pasal-pasal di dalam RUU Perumahan dan Permukiman. Adapun beberapa definisi yang digunakan adalah:

1. **Daerah** adalah Kota Surabaya.
2. **Pemerintah Daerah** adalah Pemerintah Kota Surabaya.
3. **Walikota** adalah Walikota Surabaya.
4. **Dewan Perwakilan Rakyat Daerah** yang selanjutnya disingkat DPRD adalah DPRD Kota Surabaya.
5. **Pejabat** adalah pegawai yang ditunjuk oleh Walikota yang tugas dan fungsinya membidangi pembinaan perumahan dan kawasan permukiman.
6. **Setiap orang** adalah orang perseorangan atau badan hukum.
7. **Badan Hukum** adalah badan hukum yang didirikan oleh warga Negara Indonesia yang kegiatannya dibidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
8. **Penataan** adalah kegiatan mengatur dan menata dalam suatu susunan yang sistematis dengan memperhatikan tujuan, bentuk dan manfaat
9. **Lingkungan Hunian** 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 dikawasan perkotaan atau kawasan perdesaan.
10. **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.

11. **Permukiman** adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu kesatuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain dikawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.
12. **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 layak huni.
13. **Rumah** adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta asset bagi pemiliknya.
14. **Penyelenggaraan Kawasan Permukiman** adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian, termasuk didalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu.
15. **Rumah Komersial** adalah rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan.
16. **Rumah Swadaya** adalah rumah yang dibangun atas prakarsa dan upaya masyarakat.
17. **Rumah Umum** adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
18. **Rumah Khusus** adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.
19. **Rumah Negara** adalah rumah yang dimiliki Negara dan/atau pemerintah daerah berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan / atau pegawai negeri.
20. **Hunian Berimbang** adalah perumahan dan kawasan permukiman yang dibangun secara berimbang dengan komposisi tertentu dalam bentuk rumah tunggal dan rumah deret antara rumah sederhana, rumah menengah dan rumah mewah, atau dalam bentuk rumah susun antara rumah susun umum dan rumah susun komersial.
21. **Rumah Kumuh** adalah rumah yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat.
22. **Perumahan Kumuh** adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.

23. **Permukiman Kumuh** adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidak teraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat.
24. **Kawasan Siap Bangun** adalah sebidang tanah yang fisiknya serta prasarana, sarana dan utilitas umumnya telah dipersiapkan untuk pembangunan lingkungan hunian skala besar sesuai rencana tata ruang.
25. **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.
26. **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.
27. **Pendanaan** adalah penyediaan sumber daya keuangan yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja Negara, anggaran pendapatan dan belanja daerah, dan/atau sumber dana lain yang dibelanjakan untuk penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
28. **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.
29. **Prasarana** adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan hunian yang memenuhi standar tertentu untuk kebutuhan bertempat tinggal yang layak, sehat, aman, dan nyaman.
30. **Sarana** adalah fasilitas dalam lingkungan hunian yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi.
31. **Utilitas Umum** adalah kelengkapan penunjang untuk pelayanan lingkup keselamatan, gangguan hunian.
32. **Masyarakat Berpenghasilan Rendah** yang selanjutnya di singkat MBR adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah daerah untuk memperoleh rumah.

33. **Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup**, yang selanjutnya disebut Amdal, adalah kajian mengenai dampak penting suatu Usaha dan/atau Kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan Usaha dan/atau Kegiatan.
34. **Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup**, yang selanjutnya disebut UKL-UPL, adalah pengelolaan dan pemantauan terhadap Usaha dan/atau Kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan Usaha dan/atau Kegiatan.
35. **Gubernur** adalah Gubernur Jawa Timur
36. **Pemerintah Pusat** adalah penyelenggara pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni Presiden dengan dibantu seorang Wakil Presiden dan oleh menteri-menteri negara.
37. **Masyarakat** adalah sebuah kelompok individu yang mengatur, mengorganisasikan, dan mengikuti suatu cara hidup (the way life) tertentu. Dalam hal ini masyarakat adalah Masyarakat kota Surabaya
38. **Pencegahan** adalah pencegahan adalah proses, cara, tindakan mencegah atau tindakan menahan agar sesuatu tidak terjadi.
39. **Pembangunan** adalah semua proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan terencana.
40. **Menteri** adalah jabatan politik yang memegang suatu jabatan publik signifikan dalam pemerintah
41. **Pemerintah Provinsi** adalah Pemerintah Provinsi Jawa Timur
42. **Izin Mendirikan Bangunan (IMB)** adalah perizinan yang diberikan oleh Kepala Daerah kepada pemilik bangunan untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

### 3.2. Materi Pokok yang Diatur

Materi Pokok yang diatur merupakan substansi sebenarnya dari Peraturan Daerah yang dirumuskan secara normatif, yang mengharuskan (keharusan untuk melakukan atau tidak

melakukan) atau yang membolehkan (kebolehan untuk melakukan atau tidak melakukan).  
Pengelompokan Materi Pokok yang diatur.

## **1. Kriteria dan Tipologi Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh**

### **a. Kriteria Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh**

Kriteria yang digunakan untuk menentukan kondisi kekumuhan pada suatu perumahan dan permukiman sebagai berikut :

#### **1) Kriteria Kekumuhan Bangunan Gedung**

- (a) Bangunan gedung tidak teratur;
- (b) Bangunan gedung memiliki kepadatan tinggi tidak sesuai dengan RTR;
- (c) Bangunan gedung tidak memenuhi persyaratan teknis.

#### **2) Kriteria Kekumuhan Jalan Lingkungan**

- (a) Jaringan jalan lingkungan tidak melayani seluruh lingkungan perumahan atau permukiman;
- (b) Kualitas permukaan jalan lingkungan buruk.

#### **3) Kriteria Kekumuhan Penyediaan Air Minum**

- (a) Sumber air baku terlindungi tidak terpenuhi baik melalui JP maupun BJP;
- (b) Kebutuhan air minum setiap individu tidak terpenuhi sesuai standar yang berlaku.

#### **4) Kriteria Kekumuhan Drainase Lingkungan**

- (a) Drainase lingkungan tidak mampu mengalirkan limpasan air hujan sehingga menimbulkan genangan;
- (b) Kualitas konstruksi drainase lingkungan buruk.

#### **5) Kriteria Kekumuhan Air Limbah**

- (a) Sistem pengelolaan air limbah tidak memadai;
- (b) Prasarana dan sarana pengelolaan air limbah tidak memenuhi persyaratan teknis.

#### **6) Kriteria Kekumuhan Persampahan**

- (a) Sistem pengelolaan persampahan tidak memenuhi persyaratan teknis;
- (b) Prasarana dan sarana persampahan tidak memadai.

#### **7) Kriteria Kekumuhan Kebakaran**

- (a) Sistem pengamanan aktif & pasif tidak tersedia;
- (b) Pasokan air pemadam tidak tersedia;
- (c) Akses mobil damkar tidak memadai;

### **b. Tipologi Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh**

Tipologi Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh merupakan pengelompokan perumahan kumuh dan permukiman kumuh berdasarkan letak lokasi secara geografis

sebagai berikut :

- 1) Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh di bantaran sungai
- 2) Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh di bantaran rel kereta api
- 3) Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh di lokasi makam umum
- 4) Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh di tepi pantai
- 5) Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh di perkampungan

## **2. Pencegahan Tumbuh Dan Berkembangnya Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh Baru**

Secara umum pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru meliputi : pengawasan dan pengendalian serta pemberdayaan masyarakat. Pengawasan dan pengendalian untuk menjamin kesesuaian penataan perumahan dan permukiman kumuh dengan RTRW.

Pemberdayaan masyarakat melalui pendampingan dan pelayanan informasi pendampingan dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat melalui pembentukan dan peningkatan kapasitas kelompok swadaya masyarakat. Adapun pelayanan informasi merupakan kegiatan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk pemberitaan hal-hal terkait upaya pencegahan perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Pendampingan dilakukan melalui penyuluhan, pembimbingan dan bantuan teknis. Penyuluhan adalah kegiatan untuk memberikan informasi dalam meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat terkait pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Pembimbingan adalah kegiatan untuk memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai cara untuk mengerjakan kegiatan atau hal terkait pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Bantuan teknis adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah untuk memberikan dukungan yang bersifat teknis. Sedangkan pelayanan informasi merupakan kegiatan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk pemberitaan hal-hal terkait upaya pencegahan perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

## **3. Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh**

Peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh dilakukan dengan cara penetapan lokasi di lokasi pola penanganan.

Penetapan lokasi dilakukan dengan cara indentifikasi lokasi, penilaian lokasi dan legalisasi penetapan lokasi.

Identifikasi lokasi berkaitan dengan :

- a. Permukiman

- b. Permasalahan kekumuhan sesuai dengan kriteria
- c. Legalitas lahan tentang status kepemilikan
- d. Pertimbangan non fisik meliputi nilai strategis lokasi, kepadatan penduduk dan kondisi sosial ekonomi.

Adapun pemberian lokasi berkaitan dengan tingkat kekumuhan (ruangan, sedang berat) status lahan (legal, ilegal). Sedangkan penilaian non fisik menetapkan kriteria rendah, sedang atau tinggi.

Setelah itu dilakukan legalisasi oleh walikota atau pejabat yang berwenang. Adapun pola penanganan dapat dilakukan dengan pemugaran, pemajaaan dan pengelolaan kembali. Sedangkan pengelolaan dapat dilakukan dengan membentuk kelompok swadaya masyarakat, kegiatan pemeliharaan dan perbaikan.

#### **4. Penyediaan Tanah**

Sesuai kewenangannya pemerintah daerah bertanggungjawab atas penyediaan tanah dalam peningkatan kualitas perumahan kumuh dan kawasan permukiman kumuh. Ketersediaan tanah termasuk penetapannya di dalam rencana tata ruang wilayah merupakan tanggung jawab pemerintah daerah. Penyediaan tanah untuk peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh merupakan salah satu pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Penyediaan tanah untuk peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui :

- a. Pemberian hak atas tanah terhadap tanah yang langsung dikuasai negara;
- b. Konsolidasi tanah oleh pemilik tanah;
- c. Peralihan atau pelepasan hak atas tanah oleh pemilik tanah;
- d. Pemanfaatan dan pemindahtangan tanah barang milik negara atau milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundnag-undnagan; dan atau
- e. Pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar.

#### **5. Pendanaan Dan Sistem Pembiayaan**

Pendanaan dimaksudkan untuk menjamin kemudahan pembiayaan pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Pendanaan merupakan tanggung jawab pemerintah daerah dan dapat difasilitasi oleh Pemerintah dan pemerintah provinsi

Adapun Sumber dana berasal dari :

- a. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN)
- b. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD)

c. Sumber Dana Lain Yang Sesuai Dengan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan  
Sistem pembiayaan yang dibutuhkan dalam rangka pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh dirumuskan dalam rencana penanganan yang ditetapkan dalam peraturan walikota.

## **6. Tugas dan Kewajiban Pemerintah Daerah**

Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh wajib dilakukan oleh pemerintah daerah. Pencegahan dilakukan dengan cara koordinasi dengan pemerintah dan pemerintah provinsi.

### **a. Tugas Pemerintah Daerah**

- 1) Merumuskan kebijakan dan strategi serta rencana pembangunan terkait pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh
- 2) Melakukan survei dan pendataan skala mengenai lokasi  
perumahan kumuh dan permukiman kumuh
- 3) Melakukan pemberdayaan kepada masyarakat
- 4) Melakukan pembangunan kawasan permukiman serta sarana dan prasarana dalam upaya pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh
- 5) Melakukan pembangunan rumah dan perumahan yang layak huni bagi masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan masyarakat berpenghasilan rendah
- 6) Memberikan bantuan sosial dan pemberdayaan terhadap masyarakat miskin dan masyarakat berpenghasilan rendah
- 7) Melakukan penyediaan pertanahan dalam upaya pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh

### **b. Kewajiban Pemerintah Daerah**

Kewajiban Pemerintah Daerah Meliputi Pencegahan dan Peningkatan Kualitas

#### **1) Kewajiban Dalam Pencegahan**

##### **a) Kewajiban pada Tahap Pengawasan & Pengendalian**

Melaksanakan pengawasan & pengendalian terhadap kesesuaian:

- (1) Perizinan pada tahap perencanaan
- (2) Standar teknis pada tahap pembangunan
- (3) Kelaikan fungsi pada tahap pemanfaatan

##### **b) Kewajiban pada Tahap Pemberdayaan Masyarakat**

- (1) Memberikan pendampingan kepada masyarakat utk meningkatkan kesadaran dan partisipasi
- (2) Memberikan pelayanan informasi kepada masyarakat mengenai rencana tata ruang, perizinan dan standar teknis

## 2) Kewajiban Dalam Peningkatan Kualitas

### a) Kewajiban pada Tahap Penetapan Lokasi

- (1) Melakukan identifikasi lokasi melalui survei lapangan melibatkan masyarakat
- (2) Melakukan penilaian lokasi sesuai kriteria yang telah ditentukan
- (3) Melakukan penetapan lokasi melalui keputusan kepala daerah
- (4) Melakukan peninjauan ulang terhadap ketetapan lokasi setiap tahun

### b) Kewajiban pada Tahap Pola Penanganan

- (1) Melakukan perencanaan penanganan
- (2) Melakukan sosialisasi dan konsultasi publik hasil perencanaan penanganan
- (3) Melaksanakan penanganan pola-pola pemugaran, peremajaan, dan/atau pemukiman kembali

### c. Kewajiban pada Tahap Pengelolaan

- (i) Melakukan pemberdayaan kepada masyarakat untuk membangun partisipasi dalam pengelolaan
- (2) Memberikan fasilitasi dalam upaya pembentukan kelompok swadaya masyarakat
- (3) Memberikan fasilitasi dan bantuan kepada masyarakat dalam upaya pemeliharaan dan perbaikan.

## 3) Pelaksana Tugas dan Kewajiban

- a. Pelaksanaan tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah, dilakukan oleh SKPD sesuai Kewenangan
- b. Pemerintah Daerah melakukan koordinasi dan sinkronisasi program antar SKPD
- c. Koordinasi dan sinkronisasi program dilakukan melalui pembentukan tim koordinasi tingkat daerah
- d. Pemerintah daerah melakukan koordinasi dengan Pemerintah dan pemerintah provinsi dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya

## 7. Peran Masyarakat dan Kearifan lokal

Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh wajib dilakukan oleh setiap orang. Oleh karena itu harus melibatkan peran masyarakat dengan kearifan lokalnya.

### a) Peran Masyarakat Dalam Pencegahan

#### 1) Peran Masyarakat Pada Tahap Pengawasan Dan Pengendalian

- a) Berpartisipasi menjaga kesesuaian perizinan dari bangunan, perumahan dan permukiman pada tahap perencanaan serta turut membantu pemerintah daerah dalam

pengawasan dan pengendalian kesesuaian perizinan dari perencanaan bangunan, perumahan dan permukiman di lingkungannya

- b) Berpartisipasi menjaga kesesuaian standar teknis dari bangunan, perumahan dan permukiman pada tahap pembangunan serta turut membantu pemerintah daerah dalam pengawasan dan pengendalian kesesuaian standar teknis dari pembangunan bangunan, perumahan dan permukiman di lingkungannya
- c) Berpartisipasi menjaga kesesuaian kelaikan fungsi dari bangunan, perumahan dan permukiman pada tahap pemanfaatan serta turut membantu pemerintah daerah dalam pengawasan dan pengendalian kesesuaian kelaikan fungsi dari pemanfaatan bangunan, perumahan dan permukiman di lingkungannya

## **2) Peran Masyarakat Pada Tahap Pemberdayaan Masyarakat**

- a) Berpartisipasi dalam berbagai kegiatan penyuluhan, pembimbingan, dan/atau bantuan teknis yang dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah daerah untuk meningkatkan kesadaran dan partisipasi dalam rangka pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh
- b) Memanfaatkan dan turut membantu pelayanan informasi yang diberikan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi dan/atau pemerintah daerah mengenai rencana tata ruang, perizinan dan standar teknis perumahan dan permukiman serta pemberitaan hal-hal terkait upaya pencegahan perumahan kumuh dan permukiman kumuh

## **b) Peran Masyarakat Dalam Peningkatan Kualitas**

### **1) Peran masyarakat pada tahap penetapan lokasi**

- a) Partisipasi aktif pada rapat yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah
- b) Pemberian pendapat dan pertimbangan kepada instansi yang berwenang terhadap penentuan kriteria dan indikator
- c) Partisipasi pada proses pendataan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh, dengan mengikuti survei lapangan atau memberikan data dan informasi yang dibutuhkan
- d) Penyampaian keberatan terhadap hasil penetapan daftar lokasi

### **2) Peran masyarakat dalam proses studi dan perencanaan**

- a) Berpartisipasi aktif dalam rapat pembahasan studi dan perencanaan
- b) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada instansi yang berwenang terhadap rencana aksi dan rencana pembiayaan
- c) Memberikan komitmen dalam rencana pembiayaan berupa partisipasi dalam pembiayaan swadaya
- d) Menyampaikan keberatan terhadap hasil penetapan rencana penanganan

### **3) Peran masyarakat dalam proses pelaksanaan penanganan**

- a) Membantu menjaga ketertiban dalam pelaksanaan penanganan
- b) Berkontribusi dalam pelaksanaan penanganan, baik berupa dana, tenaga maupun material
- c) Membantu dalam penyediaan lahan
- d) Mencegah perbuatan yang dapat menghambat atau menghalangi pelaksanaan penanganan
- e) Melaporkan perbuatan tersebut, kepada instansi berwenang
- f) Melaporkan segala bentuk penyelewengan yang terjadi
- g) Melakukan gugatan ganti rugi terhadap berbagai bentuk kerugian yang diderita
- h) Mengajukan gugatan perwakilan terhadap proses pelaksanaan penanganan yang mengganggu, merugikan dan/atau membahayakan kepentingan umum

#### **4) Peran masyarakat pada tahap pengelolaan**

- a) Partisipasi aktif pada pembentukan dan operasionalisasi kelompok swadaya masyarakat
- b) Partisipasi pada pelaksanaan pola kemitraan antara pemerintah dengan kelompok swadaya masyarakat
- c) Partisipasi dalam rangka pembiayaan swadaya
- d) Partisipasi pada upaya pemeliharaan dan perbaikan
- e) Partisipasi pada program pemerintah dalam rangka menjaga kualitas perumahan dan permukiman secara berkelanjutan

#### **c) Kearifan Lokal**

Kearifan lokal merupakan ketentuan atau norma yang mengandung kebijaksanaan dalam berbagai perikehidupan masyarakat setempat sebagai warisan turun temurun dari leluhur. Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan setiap orang. Penataan dilakukan dengan mempertimbangkan kearifan lokal dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **9. Sanksi Administratif, ketentuan. Pidana dan Penyidikan**

#### **a. Sanksi Administratif**

- 1) Peringatan tertulis;
- 2) Pembatasan kegiatan pembangunan;
- 3) Penghentian sementara atau penghentian tetap pada pelaksanaan pembangunan;
- 4) Penghentian sementara atau penghentian tetap pada pengelolaan perumahan atau permukiman;
- 5) Penguasaan sementara oleh pemerintah daerah (segel);

- 6) Kewajiban membongkar sendiri bangunan dalam jangka waktu tertentu;
- 7) Pembatasan kegiatan usaha;
- 8) Pembekuan izin mendirikan bangunan,
- 9) Pencabutan izin mendirikan bangunan;
- 10) Pembekuan/pencabutan surat bukti kepemilikan rumah;
- 11) Perintah pembongkaran bangunan rumah;
- 12) Pembekuan izin usaha;
- 13) Pencabutan izin usaha;
- 14) Pengawasan;
- 15) Pembatalan izin;
- 16) Kewajiban pemulihan fungsi lahan dalam jangka waktu tertentu;
- 17) Pencabutan insentif;
- 18) Pengenaan denda administratif; dan/atau
- 19) Penutupan lokasi.

#### **b. Ketentuan Pidana**

##### 1) Ketentuan Pidana Ringan

Tidak memenuhi Perda ini dipenjara maksimal 6 bulan/ denda maksimal Rp 50 juta

##### 2) Ketentuan Pidana Sesuai UU-PKP

- a) Membangun perumahan dan/atau permukiman tdk sesuai kriteria, spek, persyaratan, PSU yang dipersyaratkan didenda maksimal Rp 5 M
- b) Membangun perumahan dan/atau permukiman di luar kawasan yang diperuntukan dipenjara maksimal 2 tahun / denda maksimal Rp 2 M
- c) Membangun perumahan dan/atau permukiman di tempat yg berpotensi dapat menimbulkan bahaya dipenjara maksimal 1 tahun / denda maksimal Rp 50 juta
- d) Pejabat dengan sengaja mengeluarkan izin yang tidak sesuai dgn fungsi dan pemanfaatan ruang dipenjara maksimal 5 tahun / denda maksimal Rp 5 M
- e) Sengaja menolak atau menghalang-halangi permukiman kembali dipenjara maksimal 1 tahun / denda maksimal Rp 100 juta
- f) Badan Hukum yang mengalihfungsikan PSU di luar fungsinya didenda maksimal 5M

### **10. Ketentuan Peralihan & Ketentuan Penutup**

#### **a. Ketentuan Peralihan**

- 1) Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka semua ketentuan dan/atau dokumen yang telah ditetapkan atau dikeluarkan atau diterbitkan sebelum Peraturan Daerah ini

ditetapkan, selama masih sesuai dengan Peraturan Daerah ini dinyatakan tetap berlaku.

- 2) Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka semua ketentuan dan/atau dokumen yang telah ditetapkan atau dikeluarkan atau diterbitkan sebelum Peraturan Daerah ini ditetapkan, namun bertentangan dan/atau tidak sesuai dengan Peraturan Daerah ini harus disesuaikan.

**b. Ketentuan Penutup**

- 1) Peraturan daerah ini mulai berlaku sejak tanggal diundangkan.
- 2) Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah.

## BAB VI PENUTUP

### A. Rangkuman

Berdasarkan UU PDRD 2009, Kota Surabaya perlu membentuk Perda tentang Perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagai dasar hukum. Dalam rangka pembentukan Perda dimaksud perlu didukung dengan kajian akademik yang hasilnya dituangkan dalam Naskah Akademik Raperda Kota Surabaya tentang Perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

Tiga isu yang perlu dikaji untuk mendapatkan bahan dalam rangka pembentukan Raperda tentang Perumahan kumuh dan permukiman kumuh adalah : 1) Aspek-aspek yang digunakan sebagai landasan keabsahan pengaturan tentang Perumahan kumuh dan permukiman kumuh dalam Peraturan Daerah. 2) Asas-asas yang digunakan sebagai dasar perumusan norma hukum tentang Perumahan kumuh dan permukiman kumuh dalam Peraturan Daerah. 3) Ruang lingkup materi muatan pengaturan tentang Perumahan kumuh dan permukiman kumuh dalam Peraturan Daerah.

Tiga hal hukum tersebut dikaji dalam perspektif penelitian hukum (*legal research*), dalam artian menggunakan bahan hukum dan dianalisis secara hermeneutika hukum, yaitu memahami, menginterpretasi, dan menerapkan suatu norma hukum secara bolak-balik antara keseluruhan dan bagian.

Kajian akademik ini memuat landasan Filisofi, Yuridis dan Sosilogis Perumahan kumuh dan permukiman kumuh adalah bahwa Perumahan kumuh dan permukiman kumuh merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, sehingga perlu pengaturan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memerhatikan potensi daerah.

Asas formal yang menjadi dasar perumusan norma hukum tentang Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh adalah:

- 1 Asas kejelasan tujuan. Pengaturan Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh bertujuan: (1) memberikan kepastian tentang perumahan kumuh dan permukiman kumuh.
- 2 Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. Pengaturan Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh dengan Peraturan Daerah
- 3 Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan. Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh harus dengan Peraturan Daerah. Adapun materi pokok yang diatur dengan Peraturan Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh mengacu pada Pasal 156 ayat (3) dan ayat (4) UU PDRD.
- 4 Asas dapat dilaksanakan. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh harus memerhatikan beberapa aspek: (1) filosofis, yaitu ada

jaminan keadilan dalam Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh; (2) yuridis, adanya jaminan kepastian dalam Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh, termasuk substansinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan (3) sosiologis, pengaturan Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh memang dapat memberikan manfaat, baik bagi pemerintah kota maupun bagi masyarakat, termasuk substansinya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.

- 5 Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat bagi masyarakat.
- 6 Asas kejelasan rumusan. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh sesuai persyaratan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- 7 Asas keterbukaan. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh harus menjamin partisipasi masyarakat, dalam artian masyarakat dijamin haknya untuk memberikan masukan, baik tertulis maupun lisan.

Asas materiil Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang menjadi dasar perumusan norma hukum tentang Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh adalah: 1) Asas keadilan. 2) Asas kesamaan. 3) Asas ketertiban, 4) Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Mengenai asas-asas materiil yang lain, sebagaimana dimaksud Pasal 6 ayat (2) UU P3, dalam pengaturan tentang Penataan Perumahan kumuh dan permukiman kumuh berkaitan dengan kriteria umum, yaitu: 1) Kecukupan dan elastik, 2) Adil dan merata secara vertikal 3) Fleksibilitas administrasi. 4) Keterimaan secara politik, 5) Non-distorsi, 6) Kemudahan (*convenience*). 7) Efisiensi (*Efficiency*).

## B. Kesimpulan

Konklusi yang dikemukakan berikut tidaklah secara eksplisit berkenaan isu hukum yang dikemukakan dalam Bab sebelumnya. Konklusi semacam ini telah diungkapkan dalam bagian Rangkuman di atas. Isu hukum tersebut hanyalah sebagai panduan melakukan penelitian dalam rangka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penataan Perumahan Kumuh dan Pemukiman Kumuh, Adapun konklusinya adalah:

- Kota Surabaya perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penataan Perumahan Kumuh dan Pemukiman Kumuh, dengan terlebih dahulu dipersiapkan konsep awal rancangannya.

- Materi muatan konsep awal Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penataan Perumahan Kumuh dan Pemukiman Kumuh berdasarkan pada ketentuan UU No. 1 Tahun 2011.

### **C. Rekomendasi**

Rekomendasi yang dapat diajukan dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penataan Perumahan Kumuh dan Pemukiman Kumuh, yang diawali dengan penyusunan konsep awal rancangannya, adalah:

1. Agar diselenggarakan proses konsultasi publik sehingga masyarakat dapat memberikan masukan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Penataan Perumahan Kumuh dan Pemukiman Kumuh, sesuai dengan asas keterbukaan dan ketentuan tentang partisipasi masyarakat dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Perlu dicermati ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangannya yang terkait dengan kewenangan Pemerintah pusat, Provinsi dan Kota Surabaya dalam Penataan Perumahan Kumuh dan Pemukiman Kumuh