

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Setiap manusia memiliki hak yang melekat pada diri mereka sejak mereka lahir, yakni hak untuk hidup sejahtera. Selain sandang dan pangan, hak dasar itu adalah hak untuk bertempat tinggal yang layak. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 28H Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan:

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

Demikian halnya dalam konsideran huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman menyatakan bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia.

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak. Pemenuhan hak atas perumahan sebagai hak dasar berasal dari keberlangsungan hidup dan menjaga martabat kehidupan umat manusia.

Mengacu pada data Badan Pusat Statistik dan Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yang dimuat dalam Laporan Khusus Lembaga

Penyeledikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia pada Juni 2024, angka *backlog* kepemilikan rumah di Indonesia mencapai 12,7 juta unit pada tahun 2023. Sementara itu, Direktur Jendral Perumahan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat mengatakan bahwa angka *backlog* sebesar 9,9 juta unit.<sup>1</sup> Data dari Badan Pusat Statistik menyebutkan, tahun 2024 persentase rumah tangga dengan status kepemilikan rumah milik sendiri sebanyak 84,95%.<sup>2</sup> *Backlog* seiring waktu semakin bertambah sejalan dengan meningkatnya usia produktif yang membutuhkan rumah sebagai dampak atas bonus demografi. Akibat permintaan yang tinggi harga tanah serta rumah terus meningkat. Alhasil, hingga kini belum semua masyarakat dapat menikmati perumahan yang layak.

Upaya pemerintah untuk memenuhi kebutuhan perumahan rakyat dilakukan sejak pemerintah orde baru melalui pembentukan Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil dan Bank Tabungan Negara sebagai penyedia kredit. Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil didirikan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1993 sebagaimana diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1994. Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil berfungsi untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri sipil untuk memiliki rumah yang layak.<sup>3</sup> Pada

---

<sup>1</sup> Agustina Purwanti, 2025, "Survei Litbang Kompas: Sepertiga Masyarakat Indonesia Masih Ragukan Program 3 Juta Rumah", <https://www.kompas.id/artikel/survei-litbang-kompas-sepertiga-masyarakat-indonesia-masih-ragukan-program-3-juta-rumah>. Diakses pada 30 Desember 2024.

<sup>2</sup> Administrator Badan Pusat Statistik, 2024, Persentase Rumah Tangga menurut Provinsi dan Status Kepemilikan Bangunan Tempat Tinggal yang Ditempati Milik Sendiri, <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/ODQ5IzI=/persentase-rumah-tangga-menurut-provinsi-dan-status-kepemilikan-bangunan-tempat-tinggal-yang-ditempati-milik-sendiri.html%20>. Diakses pada 30 Desember 2024.

<sup>3</sup> Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil

masa itu pegawai negeri sipil memiliki keterbatasan untuk membayar uang muka pembelian rumah dengan fasilitas kredit pemilikan rumah.

Dana tabungan tersebut dipergunakan untuk pegawai negeri sipil golongan I, II, dan III dalam hal untuk membantu uang muka pembelian rumah dengan fasilitas kredit pemilikan rumah. Selain itu juga untuk membantu pembiayaan membangun rumah bagi pegawai negeri sipil yang sudah memiliki tanah di daerah tempat bekerja.<sup>4</sup> Pegawai negeri sipil yang dapat menggunakan dana merupakan pegawai yang belum memiliki rumah serta berasal dari golongan I, II, dan III yang minimal sudah mempunyai masa kerja selama 5 tahun.<sup>5</sup>

Cakupan kepesertaan Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil hanya melayani pegawai negeri sipil sehingga pekerja selain pegawai negeri sipil tidak dapat mengikuti program tersebut. Dalam upaya mengembangkan cakupan kepesertaan sebelumnya, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat, memberikan gambaran umum seperti asas dan tujuan, pengelolaan Tabungan Perumahan Rakyat yang mencakup pengerahan, pemupukan, dan pemanfaatan dana Tabungan Perumahan Rakyat, komite Tabungan Perumahan Rakyat, Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat, pembinaan dan pengelolaan aset Tabungan Perumahan Rakyat, hak dan kewajiban, pelaporan dan akuntabilitas, pengawasan, dan sanksi administratif.

---

<sup>4</sup> *Ibid*, Pasal 5 huruf a dan b.

<sup>5</sup> Pasal 8 Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan pelaksana terkait tabungan perumahan rakyat diwujudkan oleh pemerintah setelah 4 tahun diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat dalam wujud Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2024 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat. Peraturan pemerintah tersebut mengatur lebih lanjut tentang peserta Tabungan Perumahan Rakyat.

Peserta Tabungan Perumahan Rakyat menurut Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2024 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat adalah pekerja dan pekerja mandiri yang berpenghasilan paling sedikit sebesar upah minimum serta yang telah berusia minimal 20 tahun. Selain pekerja yang terdapat pada Pasal 5 Peraturan Pemerintah tersebut, pemberi kerja wajib mendaftarkan pekerjaanya yang memenuhi persyaratan.

Pemberi kerja selanjutnya melakukan penyetoran simpanan peserta di bank kustodian sebagaimana diatur pada Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2024 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat bahwa simpanan yang disetor sebesar 3% yang dibagi menjadi 0,5% ditanggung oleh pemberi kerja dan 2,5% merupakan tanggungan dari pekerja. Secara garis besar, peraturan pemerintah ini membahas pengelolaan dana Tabungan Perumahan Rakyat dan tata kelola Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat.

Saat ini pelaksanaan tabungan perumahan rakyat belum sepenuhnya berjalan. Berdasarkan ketentuan Pasal 68 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2024 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2020 tentang

Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat pemberi kerja paling lambat 7 tahun untuk mendaftarkan pekerjanya Ke Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat sejak tanggal berlakunya peraturan pemerintah tersebut. Dengan demikian, pelaksanaan dari regulasi tersebut akan berjalan pada tahun 2027. Namun, kepesertaan tabungan perumahan rakyat saat ini didominasi oleh pegawai negeri sipil karena dianggap sebagai kelompok yang siap secara administratif untuk menjadi peserta awal program ini.<sup>6</sup> Sementara itu, pekerja dari sektor swasta baik itu pekerja formal maupun informal serta pekerja mandiri masih tergolong rendah terkendala pada ketiadaan slip gaji dan penghasilan yang tetap.<sup>7</sup> Pengelolaan dana yang kurang transparan membuat rasa percaya masyarakat menurun terkait peraturan ini ditambah lagi telah banyak terjadi kasus korupsi di Indonesia.

Jika masalah-masalah tersebut tidak segera diatasi, keberhasilan Tabungan Perumahan Rakyat sebagai instrumen untuk memenuhi hak atas tempat tinggal akan terhambat. Hal ini dapat memperbesar resiko peningkatan *backlog* perumahan yang akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Oleh sebab itu, penulis ingin melakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana politik hukum Tabungan Perumahan Rakyat untuk pemenuhan hak bertempat tinggal yang layak melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat. Kemudian untuk mengetahui bagaimana konsep yang ideal terkait pengaturan tabungan perumahan rakyat di berbagai negara yang menerapkan peraturan yang serupa. Berdasarkan hal

---

<sup>6</sup> Ade Irma Junida, 2023, "Pegawai BUMN, TNI/Polri bisa jadi Peserta Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat pada 2023", <https://www.antaranews.com/berita/2482361/pegawai-bumn-tni-polri-bisa-jadi-peserta-Badan-Pengelola-Tabungan-Perumahan-Rakyat-pada-2023>, dikunjungi pada 29 November 2024.

<sup>7</sup> *Ibid*

tersebut, penulis ingin mengangkat judul **“POLITIK HUKUM TABUNGAN PERUMAHAN RAKYAT DALAM RANGKA PEMENUHAN HAK BERTEMPAT TINGGAL YANG LAYAK”**

## **B. Perumusan Masalah**

Pada hakikatnya seorang peneliti sebelum menentukan judul dari suatu penelitian terlebih dahulu, dimana masalahnya pada dasarnya adalah suatu proses yang mengalami halangan dalam mencapai tujuannya, maka harus dipecahkan untuk mencapai tujuan penelitian.<sup>8</sup>

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, adapun permasalahan yang dapat peneliti rumuskan adalah:

1. Bagaimana Desain Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat?
2. Bagaimana konsep yang ideal terkait pengaturan tabungan perumahan rakyat?

## **C. Tujuan Penelitian**

Suatu tujuan penelitian harus dinyatakan dengan jelas dan ringkas, karena demikian dapat memberikan arah pada penelitiannya.<sup>9</sup> Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui desain Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat

---

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm 109.

<sup>9</sup> Bambang Soegono, 1996, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, hlm.109.

2. Untuk mengetahui konsep yang ideal terkait pengaturan Tabungan Perumahan Rakyat.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Menambah pengetahuan penulis dibidang Hukum Tata Negara mengenai pengaturan tabungan perumahan rakyat.
  - b. Untuk memberikan sumbangan pemikiran kepada Ilmu Hukum mengenai pengaturan tabungan perumahan rakyat.
2. Manfaat Praktis
  - a. Merupakan kewajiban mahasiswa untuk membuat karya tulis dalam bentuk skripsi sebagai langkah umum menyelesaikan perkuliahan.
  - b. Penelitian ini dapat menjadi salah satu tambahan referensi bagi pembacanya.

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten.<sup>10</sup> Metode penelitian hukum dapat diartikan sebagai cara melakukan penelitian-penelitian yang bertujuan mengungkapkan kebenaran secara sistematis dan metodologis untuk dapat memperoleh data maksimum dan dapat menuju kesempurnaan dalam penulisan ini.

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm. 7

Adapun dalam metode penelitian ini, penulis menggunakan komponen-komponen sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Metode yang digunakan untuk melaksanakan penelitian ini ialah Yuridis normatif. Penelitian hukum normatif (*legal research*) biasanya “hanya” merupakan studi dokumen, yakni menggunakan sumber bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, keputusan/ketetapan pengadilan, kontrak/perjanjian/akad, teori hukum, dan pendapat para sarjana.

Nama lain dari penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum doktrinal, juga disebut sebagai penelitian kepustakaan atau studi dokumen.<sup>11</sup> Disebut penelitian hukum doktrinal, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum. Disebut sebagai penelitian kepustakaan ataupun studi dokumen, disebabkan penelitian ini lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.<sup>12</sup> Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi

---

<sup>11</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm. 13

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005, hlm. 47.

## 2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian yuridis normatif terdapat beberapa jenis pendekatan.

Penulis memanfaatkan penelitian pada beberapa jenis pendekatan yaitu:

### a. Pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti.<sup>13</sup> Pendekatan undang-undang ini akan membantu peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan undang-undang dasar.

### b. Pendekatan Historis (*history approach*)

Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti untuk mengungkap filosofi dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari. Pendekatan historis ini dilakukan karena peneliti menganggap bahwa pengungkapan filosofis dan pola pikir ketika sesuatu yang dipelajari itu dilahirkan dan memang mempunyai relevansi dengan masa kini.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Mukti Faar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 157.

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 134

c. Pendekatan Komparatif (*comparative approach*)

Pendekatan komparatif dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara, dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama. Selain itu, dapat juga diperbandingkan putusan pengadilan di beberapa negara untuk kasus yang sama.

Pendekatan ini digunakan untuk memperoleh persamaan dan perbedaan di antara undang-undang atau putusan pengadilan tersebut. Dengan perbandingan tersebut peneliti akan memperoleh gambaran mengenai konsistensi antara filosofi dan undang-undang di beberapa negara.<sup>15</sup>

d. Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*)

Pendekatan konseptual ini mengacu pada teori-teori yang berkembang dalam ilmu hukum untuk menghasilkan pengertian tentang hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan masalah yang tersebut.<sup>16</sup>

3. Jenis Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian normatif terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat, yang mencakup peraturan perundang-undangan, yurisprudensi dan traktat terkait dengan topik masalah yang dibahas yaitu:

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Johnny Ibrahim, 2007, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cet 3), Malang: Bayu Media Publishing, hlm. 306.

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Lingkungan
- 3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat
- 4) Undang-Undang Nomor 62 Tahun 2024 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran Tahun 2025
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2024 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat
- 7) Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil
- 8) Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang tidak mengikut yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil dari olahan pendapat dan pikiran dari para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kepada penulis meliputi

buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, hasil-hasil penelitian karya ilmiah dari internet yang relevan dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan penunjang yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun badan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, Ensiklopedia, dan jurnal-jurnal non hukum yang masih mempunyai relevansi dengan topik yang diteliti.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan oleh penulis untuk memperoleh bahan hukum yang diperlukan ialah studi kepustakaan (*library research*). Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan menggunakan studi Pustaka, yaitu suatu cara yang digunakan dalam mengumpulkan data melalui data tertulis dengan mempergunakan *content analysis*.<sup>17</sup>

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

a. Pengolahan bahan hukum

Pengolahan bahan hukum dilakukan melalui proses *editing*. Dalam penelitian ini akan melakukan pengecekan terhadap bahan hukum yang diperoleh dan memilih bahan hukum yang sesuai dengan

---

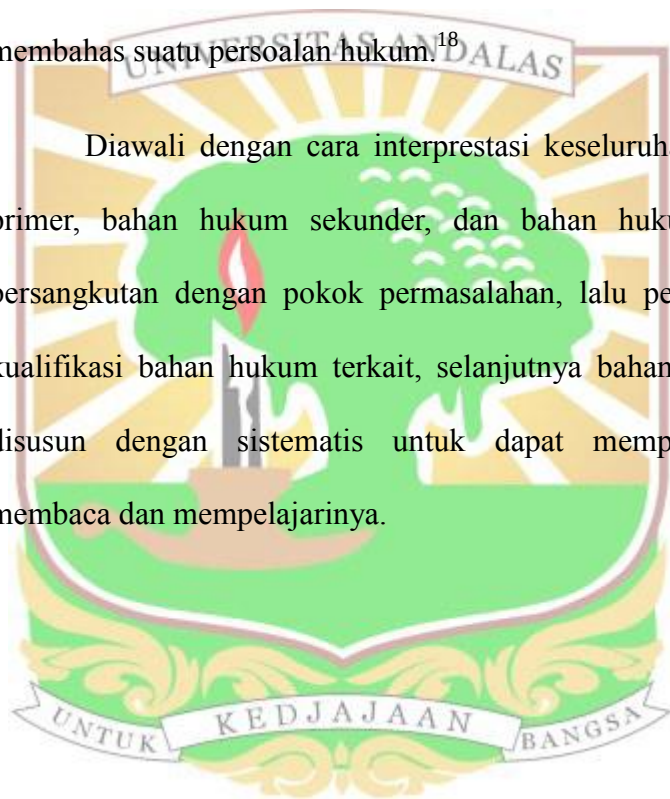
<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, *Op.Cit.* hlm. 7

latar belakang masalah penelitian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

b. Analisis Bahan Hukum

Pada penelitian ini hasil penelitian yang didapatkan merupakan bahan hukum yang perlu Analisa lebih lanjut. Analisa bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah interpretasi, yaitu dengan penggunaan metode yuridis dalam membahas suatu persoalan hukum.<sup>18</sup>

Diawali dengan cara interpretasi keseluruhan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang bersangkutan dengan pokok permasalahan, lalu penulis melakukan kualifikasi bahan hukum terkait, selanjutnya bahan hukum tersebut disusun dengan sistematis untuk dapat mempermudah dalam membaca dan mempelajarinya.



---

<sup>18</sup> Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 93.