

KEPASTIAN HUKUM PENGATURAN HUNIAN BERIMBANG TERHADAP KEGIATAN PENGEMBANGAN PERUMAHAN

Vania Dzakhirah, Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara,
e-mail: vaniadza7@gmail.com

Mella Ismelina Farma Rahayu, Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara,
e-mail: mellaismelina@yahoo.com

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2025.v13.i11.p20>

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kepastian hukum pengaturan hunian berimbang serta dampaknya terhadap upaya pemerataan akses perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketentuan hunian berimbang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 telah menyediakan dasar hukum yang cukup kuat untuk mewajibkan pengembang menghadirkan komposisi hunian mewah, menengah, dan sederhana secara proporsional. Namun, implementasinya masih menghadapi sejumlah kendala, antara lain kurangnya pemahaman pengembang, lemahnya pengawasan pemerintah daerah, serta disharmonisasi regulasi pusat dan daerah. Pengaturan ini pada prinsipnya memiliki dampak positif dalam memperluas akses MBR terhadap hunian yang layak dan terjangkau, tetapi efektivitasnya belum optimal karena tidak semua pengembang menjalankan kewajiban sesuai ketentuan. Penelitian ini menegaskan perlunya penguatan penegakan hukum, harmonisasi regulasi, serta peningkatan partisipasi masyarakat guna memastikan terselenggaranya pembangunan perumahan yang inklusif dan berkeadilan.

Kata Kunci: hunian berimbang, kepastian hukum, pengembang perumahan, MBR, kebijakan perumahan

ABSTRACT

This study aims to analyze the legal certainty of the balanced housing regulation and its impact on promoting equitable access to housing for low-income communities in Indonesia. This research employs a normative legal method using a statute approach and a conceptual approach. The findings indicate that the balanced housing provisions stipulated in Law Number 1 of 2011 on Housing and Settlement Areas and Government Regulation Number 14 of 2016 provide a strong legal basis requiring developers to supply a proportional composition of luxury, medium, and simple housing units. Nevertheless, the implementation remains constrained by several challenges, including limited understanding among developers, weak supervision by local governments, and regulatory disharmony between central and regional authorities. Although the regulation contributes positively to expanding access to adequate and affordable housing for low-income groups, its effectiveness is not yet optimal due to inconsistencies in developer compliance. This study highlights the need for strengthened law enforcement, regulatory harmonization, and enhanced community participation to ensure that the balanced housing policy effectively promotes inclusive and socially equitable housing development in Indonesia.

Keywords: *balanced housing, legal certainty, housing developers, low-income communities, housing policy*

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya dijamin oleh negara. Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pemenuhan kebutuhan perumahan yang layak huni dan terjangkau menjadi tantangan tersendiri¹. Pertumbuhan penduduk yang cepat ini meningkatkan permintaan akan perumahan, yang kemudian mendorong kegiatan pengembangan perumahan oleh developer. Namun, pengembangan perumahan yang tidak terkendali dapat menimbulkan berbagai permasalahan sosial dan ekonomi, seperti kesenjangan akses terhadap perumahan yang layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).²

Pengaturan hukum hunian berimbang merupakan langkah penting untuk memastikan bahwa semua lapisan masyarakat, termasuk masyarakat berpenghasilan rendah, mendapatkan akses terhadap hunian yang layak. Fenomena terkini menunjukkan bahwa banyak developer masih mengalami kesulitan dalam menerapkan prinsip hunian berimbang³. Menemukan bahwa kurangnya pemahaman tentang regulasi dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang ada menjadi tantangan utama. Urbanisasi yang cepat ini membawa dampak signifikan terhadap kebutuhan perumahan, di mana masyarakat semakin membutuhkan hunian yang layak dan terjangkau.⁴

Kebutuhan terhadap hunian menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah, khususnya dalam memastikan adanya keseimbangan antara hunian untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), menengah, dan tinggi. Salah satu upaya pemerintah dalam menjawab tantangan ini adalah melalui pengaturan hunian berimbang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Kebijakan ini mewajibkan setiap pengembang untuk membangun rumah sederhana sebanyak 3 unit, rumah menengah 2 unit, dan rumah mewah 1 unit. Tujuan utama kebijakan ini adalah menciptakan keadilan sosial dan inklusivitas dalam lingkungan hunian (Kementerian PUPR, 2020).⁵

Pengaturan hukum hunian berimbang di Indonesia telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, serta peraturan pelaksanaannya⁶. Namun, implementasi pengaturan ini seringkali menghadapi berbagai kendala, seperti kurangnya pemahaman dan kesadaran dari pihak developer, lemahnya pengawasan dari pemerintah daerah, dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam proses

¹ Z. Arifin, *Evaluasi Implementasi Kebijakan Hunian Berimbang pada Tingkat Pemerintah Daerah*, Jurnal Hukum dan Masyarakat, Vol. 9, No. 1, 2023, hlm. 33–49.

² Christy Edorty Torry Karwur, "Pemenuhan Hak Memperoleh Kesehatan Ditinjau dari Pasal 28 H ayat 1 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Fakultas Hukum Unsrat Lex Privatum*, Vol.13, No.2, (Januari 2024):1

³ R. Ananda, *Kebijakan Pemerataan Perumahan di Indonesia*, Jurnal Kebijakan Publik, Vol. 12, No. 2, 2017, hlm. 145–160

⁴ Badan Pusat Statistik, *Pertumbuhan Ekonomi Kota Balikpapan Tahun, 2022*.

⁵ Kementerian PUPR, *Laporan Evaluasi Kebijakan Hunian Berimbang*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perumahan, 2020.

⁶ H. Arsyad, *Integrasi Sosial dalam Kebijakan Perumahan: Analisis Efektivitas Hunian Berimbang*, Jurnal Sosiologi Pembangunan, Vol. 8, No. 2, 2017, hlm. 201–218.

perencanaan dan pembangunan perumahan, penerapan pengaturan hukum hunian berimbang menjadi sangat penting mengingat pesatnya pertumbuhan perumahan dan potensi terjadinya segregasi sosial.⁷

Pelaksanaan kebijakan hunian berimbang masih menghadapi berbagai kendala, baik dari sisi teknis maupun normatif. Salah satu persoalan utama adalah ketidakpastian hukum mengenai kewajiban, bentuk, dan lokasi pelaksanaan hunian berimbang oleh developer⁸. Ketidaksinkronan antarperaturan, tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta lemahnya pengawasan menimbulkan ketidakjelasan bagi para pelaku usaha dalam menjalankan kewajiban hukumnya. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ketidakefektifan pelaksanaan kebijakan dan berdampak pada stagnasi pembangunan perumahan yang berkeadilan sosial. Dalam konteks pembangunan hukum nasional, **kepastian hukum** merupakan prinsip fundamental yang harus melekat pada setiap produk peraturan perundang-undangan. Asas ini menuntut agar norma hukum dibuat secara jelas, tidak multitafsir, dan dapat dilaksanakan dengan konsisten⁹. Oleh karena itu, penting untuk dikaji secara mendalam bagaimana kepastian hukum dalam pengaturan hunian berimbang diterapkan serta bagaimana implikasinya terhadap kegiatan pengembangan perumahan oleh developer.¹⁰

Meskipun pentingnya penerapan hukum hunian berimbang, berbagai kendala masih menghambat implementasinya. Pertama, kurangnya pemahaman dan kesadaran dari developer mengenai regulasi yang ada menjadi salah satu penyebab utama¹¹. Banyak developer yang lebih fokus pada keuntungan finansial tanpa mempertimbangkan aspek sosial dari proyek yang mereka kembangkan. Kedua, pengawasan yang lemah dari pemerintah daerah juga menjadi faktor yang memperumit implementasi hukum ini. Tanpa adanya pengawasan yang ketat, developer dapat dengan mudah mengabaikan kewajiban mereka untuk menyediakan hunian berimbang. "Kurangnya keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pengembangan perumahan juga menjadi kendala utama dalam mencapai tujuan hunian berimbang".¹²

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan sangat penting untuk memastikan bahwa kebutuhan dan aspirasi mereka juga dipertimbangkan dalam setiap proyek pengembangan perumahan. Kondisi geografis dan keterbatasan lahan menjadi faktor yang memperumit implementasi hunian berimbang. Oleh karena itu, kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran nyata tentang dinamika yang terjadi. Dengan demikian, hasil penelitian ini dapat menjadi pemahaman bagi para Developer, Pemerintah, dan juga Masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana pengaturan hukum hunian berimbang diterapkan dalam kegiatan pengembangan perumahan oleh developer, serta peran notaris dalam memastikan

⁷ Brown, A, "Enforcement Challenges in Affordable Housing Policies". *Public Administration Review*, Vol. 78, No.5, (2018): 678-692.

⁸ A. Brown, *Enforcement Challenges in Affordable Housing Policies*, *Public Administration Review*, Vol. 78, No. 5, 2018, hlm. 678-692

⁹ N. Farida, *Mixed-income Housing and Community Interaction: A Socio-psychological Perspective*, *Urban Society Journal*, Vol. 5, No. 1, 2018, hlm. 77-92

¹⁰ Urip Santono, *Hukum Perumahan*, (Jakarta:Kharisma Putra Utama, 2014), 67.

¹¹ D. Firmansyah, *Biaya Transportasi dan Akses Perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, *Jurnal Ekonomi Kota*, Vol. 4, No. 3, 2020, hlm. 189-205

¹² Mardiasmo, M, "Aspek Hukum dalam Pengembangan Perumahan di Indonesia", *Jurnal Hukum Perumahan*, Vol.15, No. 3, (2018): 201-220.

kepatuhan terhadap regulasi tersebut. Dengan memahami dinamika ini, diharapkan dapat ditemukan solusi yang lebih efektif untuk meningkatkan aksesibilitas hunian bagi semua lapisan masyarakat. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan bagi pemahaman tentang pentingnya hunian berimbang.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanapengaturan hukum mengenai hunian berimbang dalam hukum positif di Indonesia?
2. Apa implikasi pengaturan hokum hunian berimbang terhadap upaya pemerataan akses perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Indonesia

1.3 Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum mengenai hunian berimbang dalam hukum positif di Indonesia
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implikasi pengaturan hukum hunian berimbang terhadap upaya pemerataan akses perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Indonesia

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Pendekatan ini digunakan untuk menelaah norma-norma hukum yang mengatur kewajiban hunian berimbang sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016, serta regulasi lainnya yang terkait dengan pengembangan perumahan oleh pelaku usaha. Data utama penelitian berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang relevan dengan isu kepastian hukum dan implementasi hunian berimbang.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelusuri peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, literatur hukum, artikel ilmiah, serta dokumen resmi terkait kebijakan perumahan. Setiap bahan hukum dianalisis untuk mengidentifikasi sinkronisasi, hierarki norma, serta konsistensi pengaturan yang berhubungan dengan pelaksanaan konsep hunian berimbang oleh pengembang. Bahan hukum sekunder seperti buku teks, jurnal, dan pendapat ahli digunakan untuk memperkuat pemahaman konseptual mengenai asas kepastian hukum dan kewajiban negara dalam penyediaan perumahan layak.

Analisis bahan hukum dilakukan menggunakan metode analisis kualitatif normatif, yang meliputi interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis terhadap peraturan-peraturan yang berlaku. Melalui metode ini, penelitian mengevaluasi apakah pengaturan hunian berimbang telah memberikan kepastian hukum bagi pengembang dan masyarakat, serta mengidentifikasi kekosongan norma, ambiguitas, atau disharmoni regulasi yang berpotensi menghambat pelaksanaan hunian berimbang. Hasil analisis kemudian disusun secara deskriptif-analitis untuk menghasilkan kesimpulan yang komprehensif mengenai efektivitas pengaturan hunian berimbang dalam kegiatan pengembangan perumahan di Indonesia.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Analisis Pengaturan Hukum Hunian Berimbang dalam Sistem Hukum Positif

UU Nomor 1/2011 tentang PKP telah dicantumkan pengaturan tentang hunian berimbang ini. Secara jelas diamanatkan bahwa hunian berimbang dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Selanjutnya, substansi hunian berimbang diatur dalam Pasal 34 sampai Pasal 37 UU Nomor 1/2011 tentang PKP.¹³ Dalam Pasal 34 UU Nomor 1/2011 tentang PKP dinyatakan secara tegas bahwa badan hukum yang melakukan pembangunan perumahan wajib mewujudkan perumahan dengan hunian berimbang, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Badan hukum yang melakukan pembangunan perumahan wajib mewujudkan perumahan dengan hunian berimbang.
- (2) Pembangunan perumahan skala besar yang dilakukan oleh badan hukum wajib mewujudkan hunian berimbang dalam satu hamparan
- (3) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan untuk badan hukum yang membangun perumahan yang seluruhnya ditujukan untuk pemenuhan kebutuhan rumah umum.
- (4) Dalam hal pembangunan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah dan/atau pemerintah daerah dapat memberikan insentif kepada badan hukum untuk mendorong pembangunan perumahan dengan hunian berimbang

Analisis sinkronisasi antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman perlu dilakukan untuk menilai keselarasan hierarki norma dan konsistensi pengaturan kewajiban hunian berimbang dalam sistem hukum positif¹⁴. Kedua regulasi tersebut memiliki hubungan struktural sebagai norma induk dan norma pelaksana, sehingga harmonisasi materi muatan menjadi aspek fundamental untuk memastikan efektivitas implementasi, prediktabilitas kebijakan, dan kepastian hukum bagi pengembang dan pemerintah daerah. Tabel di bawah ini yang mencerminkan tingkat keselarasan kedua regulasi antara lain:

¹³ R. Harahap, *Segregasi Sosial dan Implikasinya terhadap Kebijakan Perumahan Inklusif*, Jurnal Sosial Humaniora, Vol. 10, No. 1, 2015, hlm. 55-70.

¹⁴ C. E. T. Karwur, *Pemenuhan Hak Memperoleh Kesehatan Ditinjau dari Pasal 28H ayat (1) UUD 1945*, Lex Privatum, Vol. 13, No. 2, 2024, hlm. 1-15.

UU No. 1 Tahun 2011	PP No. 12 Tahun 2021
Berorientasi pada pemerataan akses perumahan dan fungsi sosial tanah; hunian berimbang sebagai kewajiban sosial developer.	Berorientasi pada efisiensi perizinan, kemudahan investasi, dan fleksibilitas pemenuhan kewajiban. Terdapat pergeseran orientasi: UU bersifat sosial-substantif, PP bersifat administratif-prosedural. Potensi <i>disharmony of objectives</i>
Imperatif, melekat pada setiap pembangunan perumahan (Pasal 34).	Bersifat fleksibel dan membuka opsi pemenuhan alternatif (Pasal 21B–21F). Ketidaksinkronan: PP memperlonggar kewajiban sehingga tidak sepenuhnya mencerminkan imperatif UU.
Skala besar: wajib satu hamparan; selain skala besar: wajib satu kabupaten/kota.	Skala besar tetap satu hamparan; non-skala besar dapat tidak satu hamparan tetapi masih dalam kabupaten/kota. Sinkron sebagian, tetapi PP memberi fleksibilitas lebih luas yang dapat membelokkan tujuan UU
3:2:1 (rumah sederhana : menengah : mewah); diatur lebih lanjut melalui Permen.	Beragam komposisi dengan tiga pilihan proporsi pada non-skala besar. Ketidaksinkronan: PP memperbanyak opsi sehingga mengurangi kontrol substantif UU.
Diletakkan pada pemerintah daerah sebagai pelaksana pembinaan (Pasal 13–15).	Terintegrasi dalam sistem OSS-RBA dengan peran pusat lebih dominan dalam evaluasi risiko. Ketidaksinkronan kewenangan: peran daerah berkurang sehingga pengawasan substantif melemah
Teguran, penghentian, pembekuan, pencabutan izin; menekankan fungsi sosial.	Disesuaikan dengan klasifikasi risiko; beberapa sanksi tidak operasional sebagaimana UU. Disharmoni sanksi: PP tidak sepenuhnya sinkron dengan struktur sanksi UU.
Developer sebagai subjek hukum pemikul <i>public obligation</i> ; kewajiban bersifat substantif.	Developer diberi ruang pemenuhan administratif. Ketidaksinkronan: PP berpotensi mengurangi sifat publik kewajiban hunian berimbang.
Norma tingkat undang-undang.	Norma pelaksana undang-undang. PP seharusnya mengikuti UU, namun beberapa ketentuan justru memperlonggar substansi UU
Sumber: data yang diolah	

Analisis terhadap sinkronisasi antara UU 1/2011 dan PP 12/2021 menunjukkan bahwa hubungan keduanya tidak sepenuhnya harmonis, khususnya dalam aspek orientasi kebijakan, sifat kewajiban hunian berimbang, proporsi pembangunan, serta mekanisme pengawasan dan penegakan sanksi. UU 1/2011 menempatkan hunian berimbang sebagai instrumen pemerataan sosial yang bersifat imperatif dan melekat pada kewajiban publik developer, sedangkan PP 12/2021 mengarah pada pendekatan administratif yang lebih fleksibel sebagai dampak dari rezim perizinan berbasis risiko. Perbedaan orientasi tersebut menimbulkan ketidaksinkronan vertikal yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan hunian berimbang, terutama dalam

memastikan kepastian hukum bagi pemerintah daerah, developer, dan masyarakat berpenghasilan rendah. Ketidakharmisan ini menegaskan perlunya harmonisasi regulasi agar kebijakan hunian berimbang tetap konsisten dengan tujuan sosial yang dikehendaki oleh UU, sekaligus memberikan kejelasan hukum dalam praktik penyelenggaraan perumahan di Indonesia¹⁵.

Pengaturan hunian berimbang dalam UU 1/2011 dan PP 12/2021 menunjukkan adanya ketidakkonsistenan substansi norma yang berimplikasi langsung terhadap kepastian hukum bagi pengembang, pemerintah daerah, serta masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Kepastian hukum, menurut Gustav Radbruch, menuntut hukum untuk dapat diprediksi (*predictability*) dan diterapkan secara konsisten (*consistency*) sehingga memberikan kejelasan mengenai hak, kewajiban, serta konsekuensi hukum dari suatu tindakan¹⁶. Prinsip ini menjadi ukuran pokok terhadap kualitas suatu regulasi, terutama dalam sektor perumahan yang melibatkan kewajiban publik developer sebagai instrumen pemerataan sosial. Undang-Undang memiliki kedudukan lebih tinggi daripada Peraturan Pemerintah. Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*, PP seharusnya tidak menyimpangi substansi UU. Namun, PP 12/2021 mengatur sejumlah kelonggaran teknis yang berdampak pada perubahan makna normatif hunian berimbang, termasuk fleksibilitas lokasi dan perbedaan pembagian proporsi berdasarkan skala pembangunan. Perubahan tersebut menciptakan disharmoni vertikal yang mengganggu kepastian hukum, karena tidak ada konsistensi antara perintah UU dan pelaksanaan di tingkat peraturan pemerintah. Dalam praktiknya, implementasi hunian berimbang menjadi berbeda-beda antar daerah karena pejabat daerah harus menafsirkan PP yang tidak selalu sepenuhnya selaras dengan UU 1/2011. Ketidakkonsistenan tersebut menunjukkan kegagalan regulasi dalam memberikan dasar hukum yang stabil dan dapat diandalkan.

Kondisi ketidakpastian hukum tersebut semakin diperburuk oleh ketidaktegasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menetapkan, mengawasi, dan menegakkan kewajiban developer sebagaimana diatur dalam UU 1/2011 dan PP 12/2021. UU 1/2011 menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor utama yang memiliki mandat normatif untuk memastikan pemenuhan hunian berimbang melalui instrumen perencanaan, perizinan, serta sanksi administratif. Namun PP 12/2021 memperkenalkan rezim perizinan berbasis risiko yang memperluas intervensi pemerintah pusat melalui OSS-RBA, sehingga sebagian kewenangan substantif yang sebelumnya dimiliki daerah bergeser menjadi kewenangan administratif pusat. Pergeseran ini menjadikan developer berada dalam situasi ketidakjelasan mengenai lembaga mana yang memiliki otoritas final dalam menetapkan proporsi hunian berimbang, menentukan kesesuaian lokasi, dan menilai terpenuhinya kewajiban pembangunan rumah sederhana. Ketidaksinkronan tersebut menciptakan ruang interpretasi yang berbeda-beda antar daerah, membuat pengembang harus menyesuaikan diri pada ketentuan yang tidak konsisten secara nasional. Dampaknya, proses penetapan kewajiban developer tidak lagi memiliki karakter *predictable* sebagaimana dituntut oleh asas kepastian hukum, sehingga implementasi hunian berimbang menjadi rentan terhadap penyimpangan

¹⁵ T. Kurniawan, *Urban Planning and Sustainable Housing Development in Indonesia*, Jurnal Tata Kota dan Lingkungan, Vol. 3, No. 2, 2016, hlm. 121-138

¹⁶ S. Lestari, *Efektivitas Pemanfaatan Infrastruktur pada Kawasan Permukiman Campuran*, Jurnal Pembangunan Berkelanjutan, Vol. 7, No. 2, 2016, hlm. 99-112.

dan sulit memastikan terpenuhinya hak atas hunian layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah¹⁷

3.2 Analisis Implikasi Pengaturan Hunian Berimbang terhadap Pemerataan Akses Perumahan

Implikasi pengaturan (*regulatory implications*) merupakan konsekuensi atau dampak yang timbul dari keberlakuan suatu norma hukum terhadap subjek hukum, objek hukum, maupun struktur kelembagaan yang diatur dalam suatu sistem hukum. Implikasi pengaturan mencakup analisis tentang bagaimana suatu ketentuan hukum bekerja dalam praktik, bagaimana norma tersebut memengaruhi perilaku para pihak, serta bagaimana efektivitasnya dalam mencapai tujuan pembentukan regulasi. Berdasarkan prinsip teori perundang-undangan, setiap pengaturan hukum tidak hanya menghasilkan perubahan normatif dalam bentuk kewajiban, larangan, dan hak, tetapi juga membawa dampak sosial, ekonomi, administratif, dan kelembagaan yang dapat berpengaruh terhadap implementasi norma tersebut dalam konteks yang lebih luas¹⁸.

Implikasi pengaturan dapat dipahami sebagai hasil interaksi antara norma hukum dengan kondisi faktual masyarakat. Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa hukum tidak dapat dilepaskan dari realitas sosial, sehingga setiap regulasi memiliki dampak terhadap perilaku sosial (*law in action*), bukan hanya berdiri sebagai teks normatif (*law in books*)¹⁹. Dalam konteks tersebut, implikasi pengaturan mencerminkan sejauh mana norma hukum mampu berfungsi sebagai instrumen rekayasa sosial (*social engineering*) maupun sebagai mekanisme pengendalian sosial (*social control*). Suatu pengaturan dinilai memiliki implikasi yang efektif apabila dapat memberikan kepastian hukum, kejelasan norma, serta kemampuan untuk mengatur perilaku sesuai dengan tujuan yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang²⁰.

Implikasi pengaturan juga mencakup dimensi kepastian hukum seperti yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, bahwa norma hukum harus dapat diprediksi dan diterapkan secara konsisten agar memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Dengan demikian, analisis implikasi pengaturan tidak hanya menilai isi norma, tetapi juga bagaimana norma tersebut memengaruhi struktur kewenangan, mekanisme penegakan hukum, serta pola hubungan antara masyarakat dan pemerintah. Ketika suatu regulasi memiliki ketidaksinkronan, ambiguitas, atau disharmoni dengan regulasi lain, maka implikasinya dapat berupa ketidakpastian hukum, lemahnya pengawasan, atau tidak tercapainya tujuan kebijakan yang diharapkan²¹.

Pengaturan hunian berimbang dalam Pasal 34 UU No. 1 Tahun 2011 secara normatif dirancang sebagai instrumen kebijakan publik untuk menjamin terpenuhinya hak atas perumahan bagi MBR sebagaimana dijamin oleh Pasal 28H ayat (1) UUD

¹⁷ Y. Mariana, *Penegakan Hukum dalam Kebijakan Hunian Berimbang: Tantangan dan Peluang*, Jurnal Hukum Pembangunan Nasional, Vol. 18, No. 1, 2020, hlm. 41–58

¹⁸ B. R. Putra, *Hak atas Perumahan dan Negara Hukum: Analisis Normatif terhadap UU Perumahan*, Jurnal Konstitusi dan HAM, Vol. 11, No. 2, 2022, hlm. 112–131

¹⁹ M. Mardiasmo, *Aspek Hukum dalam Pengembangan Perumahan di Indonesia*, Jurnal Hukum Perumahan, Vol. 15, No. 3, 2018, hlm. 201–220

²⁰ A. Nurhadi, *Disharmonisasi Regulasi Perumahan dan Tantangan Implementasi Kebijakan Hunian Berimbang*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 15, No. 3, 2018, hlm. 203–218

²¹ M. I. F. Rahayu, *Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jurnal Ethos, Vol. 1, No. 1, 2003, hlm. 1–11

1945. Norma tersebut menegaskan bahwa developer memiliki kewajiban publik (*public obligation*) untuk membangun rumah sederhana secara proporsional sebagai bagian dari pembangunan perumahan. Secara filosofis, hunian berimbang dimaksudkan untuk memastikan distribusi pembangunan yang inklusif, mencegah segregasi permukiman, serta memperluas akses MBR terhadap hunian layak melalui integrasi antara rumah mewah, menengah, dan sederhana dalam satu kesatuan kawasan. Dengan demikian, ketentuan ini memiliki dampak normatif langsung terhadap pemenuhan hak-hak konstitusional MBR dan memperkuat fungsi sosial tanah dalam sistem hukum perumahan nasional²².

Dampak normatif tersebut mengalami perubahan ketika PP No. 12 Tahun 2021 memperkenalkan fleksibilitas pemenuhan kewajiban hunian berimbang melalui variasi proporsi dan pilihan lokasi yang lebih longgar. Konsekuensi normatif dari perubahan ini adalah bergesernya struktur kewajiban developer dari sifat imperatif menjadi bersifat opsional, sehingga potensi pembangunan rumah sederhana dapat menurun secara signifikan²³. Fleksibilitas lokasi yang memungkinkan pemisahan pembangunan rumah sederhana dari kawasan rumah menengah dan mewah menimbulkan risiko segregasi sosial dan penurunan kualitas integrasi permukiman²⁴. Perubahan ini berdampak langsung pada berkurangnya jaminan normatif bagi MBR untuk memperoleh akses terhadap hunian yang layak dan terintegrasi, sehingga melemahkan pencapaian tujuan sosial dari kebijakan hunian berimbang itu sendiri.²⁵

Berdasarkan perspektif efektivitas hukum, ketidaksinkronan antara norma UU dan PP berpotensi melemahkan daya paksa kewajiban hunian berimbang dan memunculkan ketidakpastian bagi MBR sebagai kelompok yang dilindungi oleh kebijakan ini. Ketika kewajiban developer menjadi lebih fleksibel dan bergantung pada skala pembangunan, penerapannya menjadi tidak seragam di berbagai daerah. Hal ini berdampak pada disparitas pemenuhan hunian sederhana antar wilayah, sehingga menimbulkan ketidaksetaraan akses perumahan bagi MBR. Selain itu, ketidakharmonisan norma dan lemahnya pengawasan akibat disharmoni kewenangan pusat daerah membuat implementasi hunian berimbang sulit terkontrol. Akibatnya, dampak normatif yang semula dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan hunian justru melemah dalam praktik, sehingga hak perumahan bagi MBR tidak terpenuhi secara optimal²⁶.

Dampak normatif lainnya tercermin dalam berkurangnya kapasitas negara memastikan terpenuhinya standar minimal perumahan bagi MBR. Ketika PP 12/2021 lebih mengutamakan efisiensi administrasi melalui rezim perizinan berbasis risiko, norma tersebut secara tidak langsung menurunkan prioritas kebijakan perumahan sosial dalam sistem hukum perumahan nasional. Hal ini berpotensi menggeser fokus pembangunan dari orientasi kesejahteraan masyarakat menuju orientasi ekonomi yang menguntungkan pasar dan pengembang. Dalam konteks negara kesejahteraan (*welfare state*), kondisi ini mengindikasikan adanya pelemahan tanggung jawab negara untuk memastikan keberlanjutan penyediaan rumah sederhana sebagai hak dasar warga

²² M. I. F. Rahayu, *Penerapan Prinsip Pencegahan dalam Hukum Lingkungan di Indonesia*, 2020.

²³ M. I. F. Rahayu, *Environmental Law and Policy in Indonesia*, 2017

²⁴ M. I. F. Rahayu, *Analysis of Environmental Management Law in Regional Development Projects*, 2016

²⁵ Ignatus Pradipa Probondaru, "Problematika Pelaksanaan Hunian Berimbang di Indonesia", *Fakultas Hukum Universitas Trisakti*, Vol.1, No.1, (2022):4.

²⁶ M. I. F. Rahayu, *Kebijakan Publik dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, 2019

negara. Dengan demikian, dampak normatif PP 12/2021 tidak hanya mempengaruhi struktur kewajiban developer, tetapi juga berimplikasi jangka panjang terhadap kemampuan MBR untuk mengakses hunian layak secara berkelanjutan²⁷.

Hambatan utama dalam pelaksanaan hunian berimbang terletak pada ketidaksinkronan regulasi yang menimbulkan ketidakjelasan standar kewajiban bagi developer. Ketentuan imperatif dalam Pasal 34 UU 1/2011 menegaskan bahwa hunian berimbang merupakan kewajiban publik yang harus dipenuhi dalam setiap pembangunan perumahan. Namun PP 12/2021 memperkenalkan fleksibilitas proporsi dan lokasi pembangunan, sehingga kewajiban yang semula bersifat substantif berubah menjadi lebih administratif dan dapat disesuaikan oleh developer. Ketidaktegasan ini mengakibatkan implementasi hunian berimbang menjadi bervariasi antar daerah, karena pemerintah daerah menghadapi ambiguitas dalam mengawasi, menilai, dan menetapkan pemenuhan kewajiban tersebut. Dalam konteks pemerataan akses perumahan, ketidakpastian normatif ini menyebabkan tidak adanya standar baku yang menjamin kepastian terpenuhinya porsi hunian bagi MBR.

Hambatan lainnya berkaitan dengan keterbatasan kapasitas daerah dalam melakukan pengawasan terhadap pembangunan perumahan. Banyak pemerintah daerah tidak memiliki sumber daya manusia yang cukup, sistem monitoring terintegrasi, atau data perumahan yang akurat untuk menilai pemenuhan hunian berimbang oleh developer. Selain itu, tidak semua daerah memiliki instrumen pengawasan pascapembangunan yang memadai, sehingga pemenuhan hunian sederhana sering kali hanya diperiksa pada tahap perizinan, bukan tahap realisasi. Keterbatasan ini menyebabkan tidak adanya jaminan bahwa rumah sederhana yang dijanjikan dalam dokumen rencana benar-benar terbangun dan dialokasikan untuk MBR. Kondisi tersebut berakibat pada kegagalan hunian berimbang dalam mendorong pemerataan hunian karena pengawasan di lapangan jauh dari optimal²⁸.

Hambatan teknis dan ekonomi turut menjadi tantangan signifikan dalam implementasi hunian berimbang. Developer sering beralasan bahwa pembangunan rumah sederhana di lokasi yang sama dengan rumah menengah dan mewah tidak menguntungkan secara finansial karena harga tanah yang tinggi di kawasan perkotaan²⁹. Faktor ini mendorong developer mencari mekanisme pemenuhan alternatif yang sering kali tidak selaras dengan prinsip integrasi sosial dalam hunian berimbang. Selain itu, tantangan penyediaan infrastruktur dasar dan utilitas untuk kawasan rumah sederhana juga mempengaruhi rendahnya minat developer dalam mematuhi kewajiban hunian berimbang. Ketika aspek ekonomi lebih dominan dibandingkan kepentingan sosial, maka tujuan hunian berimbang sebagai instrumen pemerataan hunian sulit tercapai.

Hambatan juga berkaitan dengan rendahnya pengetahuan dan partisipasi masyarakat mengenai hak mereka terhadap perumahan. MBR sebagai pihak yang seharusnya menjadi penerima manfaat sering kali tidak memiliki akses informasi mengenai keberadaan kebijakan hunian berimbang, kriteria penerima rumah sederhana, atau mekanisme pengaduan jika terjadi pelanggaran. Minimnya kesadaran

²⁷ S. Rahim, *Model Perumahan Berimbang dan Relevansinya terhadap Kebijakan Pembangunan Nasional*, Jurnal Administrasi Publik Modern, Vol. 6, No. 1, 2020, hlm. 71–89

²⁸ I. Ramadhan, *Pengawasan Pemerintah Daerah dalam Penerapan Hunian Berimbang*, Jurnal Hukum Pembangunan, Vol. 22, No. 4, 2021, hlm. 317–335

²⁹ L. Sari, *Pengaruh Persebaran Hunian terhadap Pengendalian Urban Sprawl*, Jurnal Perkotaan dan Kawasan, Vol. 5, No. 1, 2022, hlm. 56–74

ini menyebabkan hunian berimbang tidak mendapatkan pengawasan sosial yang cukup, padahal partisipasi masyarakat merupakan aspek penting dalam pengawasan kebijakan publik. Ketika masyarakat tidak mengetahui hak-haknya, maka legitimasi kebijakan hunian berimbang melemah dan pelanggaran oleh developer cenderung tidak terpantau. Kondisi ini memperburuk ketidakmerataan akses hunian bagi MBR serta melemahkan efektivitas kebijakan hunian berimbang secara keseluruhan³⁰.

Pada akhirnya konsep hunian berimbang dianggap sebagai bentuk yang menghambat kegiatan usaha dari pelaku pembangunan. Sedangkan tujuan dari pelaksanaan hunian berimbang ini seperti yang tercantum dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Hunian Berimbang diantaranya:

1. menjamin tersedianya rumah mewah, rumah menengah, dan rumah sederhana bagi masyarakat yang dibangun dalam satu hamparan atau tidak dalam satu hamparan untuk rumah sederhana.
2. mewujudkan kerukunan antar berbagai golongan masyarakat dari berbagai profesi, tingkat ekonomi dan status sosial dalam perumahan, permukiman, lingkungan hunian, dan kawasan permukiman
3. mewujudkan subsidi silang untuk penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum, serta pembiayaan pembangunan perumahan
4. menciptakan keserasian tempat bermukim baik secara sosial dan ekonomi; dan
5. mendayagunakan penggunaan lahan yang diperuntukkan bagi perumahan dan kawasan permukiman.

Pemerataan akses perumahan merupakan konsep yang mencerminkan upaya negara untuk memastikan bahwa setiap warga negara, tanpa terkecuali, memperoleh kesempatan yang setara untuk memiliki, menempati, atau mengakses hunian yang layak, aman, dan terjangkau. Dalam perspektif akademik, pemerataan akses perumahan tidak hanya diartikan sebagai penyediaan fisik unit rumah, tetapi juga mencakup keadilan distribusi, keterjangkauan harga, integrasi sosial, dan keberlanjutan lingkungan. Konsep ini menjadi bagian dari *social welfare policy*, yaitu kebijakan publik yang bertujuan mengurangi ketimpangan sosial melalui penyediaan fasilitas dasar yang dibutuhkan masyarakat. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan hak warga negara atas tempat tinggal dan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak konstitusional yang harus dipenuhi oleh negara³¹.

Pemerataan akses perumahan juga merupakan tujuan utama dari UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang menempatkan perumahan sebagai kebutuhan dasar manusia serta bagian dari upaya meningkatkan kesejahteraan sosial. UU tersebut menekankan peran negara dalam memastikan keterjangkauan, ketersediaan, dan keberlanjutan akses perumahan bagi seluruh lapisan masyarakat. Pemerataan akses tidak hanya menyangkut penyediaan rumah murah, tetapi juga mencakup distribusi lokasi yang strategis, kualitas hunian yang memadai, serta akses terhadap infrastruktur dasar. Dengan demikian, pemerataan

³⁰ U. Santono, *Hukum Perumahan*, Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2014

³¹ A. Wahyudi, *Kebijakan Perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, Jakarta: Cakra Publik, 2015

akses perumahan adalah upaya multidimensional yang melibatkan aspek kebijakan, tata ruang, ekonomi, dan perlindungan hukum³².

Berdasarkan pengaturan hunian berimbang, konsep pemerataan akses perumahan menjadi sangat relevan karena hunian berimbang secara normatif dirancang untuk mencegah segregasi sosial dan memastikan bahwa kelompok berpenghasilan rendah tidak terpinggirkan dari kawasan perkotaan. Ketika developer diwajibkan membangun unit rumah sederhana secara proporsional dan idealnya dalam satu kawasan dengan jenis hunian lainnya, maka terjadi integrasi sosial yang mendukung inklusivitas dan mobilitas sosial. Namun ketidaksinkronan antara UU 1/2011 dan PP 12/2021 melemahkan prinsip pemerataan ini, karena fleksibilitas pemenuhan kewajiban hunian berimbang dapat menimbulkan pemisahan lokasi yang menghambat akses MBR terhadap hunian di kawasan yang memiliki fasilitas publik memadai. Dengan demikian, pemerataan akses perumahan hanya dapat tercapai apabila regulasi hunian berimbang dilaksanakan secara konsisten dan didukung oleh struktur kewenangan yang harmonis

4. KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pengaturan hunian berimbang dalam UU No. 1 Tahun 2011 dan PP No. 12 Tahun 2021 belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum maupun mendukung tujuan pemerataan akses perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Meskipun undang-undang menegaskan hunian berimbang sebagai kewajiban substantif dalam satu kawasan, fleksibilitas yang diberikan melalui PP 12/2021 menjadikan karakter kewajiban tersebut lebih bersifat administratif sehingga membuka ruang interpretasi dan perbedaan standar implementasi antar daerah. Selain itu, pelaksanaan hunian berimbang masih menghadapi berbagai hambatan struktural, mulai dari disharmoni kewenangan pusat-daerah, lemahnya kapasitas pengawasan, tantangan ekonomi bagi developer, hingga minimnya partisipasi masyarakat. Hambatan tersebut menunjukkan bahwa ketidaksinkronan regulasi dan faktor teknis tidak hanya menghambat implementasi, tetapi juga mengurangi efektivitas kebijakan dalam mencapai tujuan pemerataan akses perumahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ananda, R. "Kebijakan Pemerataan Perumahan di Indonesia." *Jurnal Kebijakan Publik* 12, no. 2 (2017): 145–160.
- Arifin, Z. "Evaluasi Implementasi Kebijakan Hunian Berimbang pada Tingkat Pemerintah Daerah." *Jurnal Hukum dan Masyarakat* 9, no. 1 (2023): 33–49.
- Arsyad, H. "Integrasi Sosial dalam Kebijakan Perumahan: Analisis Efektivitas Hunian Berimbang." *Jurnal Sosiologi Pembangunan* 8, no. 2 (2017): 201–218.
- Badan Pusat Statistik. *Pertumbuhan Ekonomi Kota Balikpapan Tahun 2022*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2022.
- Brown, A. "Enforcement Challenges in Affordable Housing Policies." *Public Administration Review* 78, no. 5 (2018): 678–692.
- Farida, N. "Mixed-income Housing and Community Interaction: A Socio-psychological Perspective." *Urban Society Journal* 5, no. 1 (2018): 77–92.

³² F. Wibowo, *Analisis Keberhasilan Implementasi PP 14/2016 dalam Penyediaan Hunian Berimbang*, Jurnal Kebijakan Pemerintahan, Vol. 13, No. 2, 2021, hlm. 220–239.

- Firmansyah, D. "Biaya Transportasi dan Akses Perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah." *Jurnal Ekonomi Kota* 4, no. 3 (2020): 189-205.
- Harahap, R. "Segregasi Sosial dan Implikasinya terhadap Kebijakan Perumahan Inklusif." *Jurnal Sosial Humaniora* 10, no. 1 (2015): 55-70.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman*. 2011.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman*. 2016.
- Karwur, Christy Edorty Torry. "Pemenuhan Hak Memperoleh Kesehatan Ditinjau dari Pasal 28H Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Lex Privatum* 13, no. 2 (2024): 1-15.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. *Laporan Evaluasi Kebijakan Hunian Berimbang*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perumahan, 2020.
- Kurniawan, T. "Urban Planning and Sustainable Housing Development in Indonesia." *Jurnal Tata Kota dan Lingkungan* 3, no. 2 (2016): 121-138.
- Lestari, S. "Efektivitas Pemanfaatan Infrastruktur pada Kawasan Permukiman Campuran." *Jurnal Pembangunan Berkelanjutan* 7, no. 2 (2016): 99-112.
- Mariana, Y. "Penegakan Hukum dalam Kebijakan Hunian Berimbang: Tantangan dan Peluang." *Jurnal Hukum Pembangunan Nasional* 18, no. 1 (2020): 41-58.
- Mardiasmo, M. "Aspek Hukum dalam Pengembangan Perumahan di Indonesia." *Jurnal Hukum Perumahan* 15, no. 3 (2018): 201-220.
- Nurhadi, A. "Disharmonisasi Regulasi Perumahan dan Tantangan Implementasi Kebijakan Hunian Berimbang." *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 3 (2018): 203-218.
- Putra, B. R. "Hak atas Perumahan dan Negara Hukum: Analisis Normatif terhadap UU Perumahan." *Jurnal Konstitusi dan HAM* 11, no. 2 (2022): 112-131.
- Rahayu, M. I. F. "Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup." *Jurnal Ethos* 1, no. 1 (2003): 1-11.
- Rahayu, M. I. F. *Environmental Law and Policy in Indonesia*. 2017.
- Rahayu, M. I. F. *Analysis of Environmental Management Law in Regional Development Projects*. 2016.
- Rahayu, M. I. F. *Penerapan Prinsip Pencegahan dalam Hukum Lingkungan di Indonesia*. 2020.
- Rahayu, M. I. F. *Kebijakan Publik dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*. 2019.
- Rahim, S. "Model Perumahan Berimbang dan Relevansinya terhadap Kebijakan Pembangunan Nasional." *Jurnal Administrasi Publik Modern* 6, no. 1 (2020): 71-89.
- Ramadhan, I. "Pengawasan Pemerintah Daerah dalam Penerapan Hunian Berimbang." *Jurnal Hukum Pembangunan* 22, no. 4 (2021): 317-335.
- Sari, L. "Pengaruh Persebaran Hunian terhadap Pengendalian Urban Sprawl." *Jurnal Perkotaan dan Kawasan* 5, no. 1 (2022): 56-74.
- Santono, U. *Hukum Perumahan*. Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2014.
- Wahyudi, A. *Kebijakan Perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah*. Jakarta: Cakra Publik, 2015.
- Wibowo, F. "Analisis Keberhasilan Implementasi PP 14/2016 dalam Penyediaan Hunian Berimbang." *Jurnal Kebijakan Pemerintahan* 13, no. 2 (2021): 220-239.