

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebutuhan primer manusia secara sederhana terbagi kepada tiga, yaitu sandang, pangan, dan papan. Tempat tinggal adalah kebutuhan primer manusia, yang distilahkan dengan kebutuhan papan (rumaha atau tempat tinggal). Rumah sebagai tempat tinggal memiliki fungsi yang penting dalam membentuk karakter dan akhlak bangsa, sebagai usaha untuk bembentuk sumber daya manusia Indonesia yang berkarakter, produktif dan inovatif.¹ Oleh karena itu, perencanaan yang baik sangat penting untuk menjamin ketersediaan tempat tinggal, mengingat jumlah penduduk akan terus bertambah dan akan berbanding lurus dengan meningkatnya kebutuhan akan tempat tinggal.

Di dalam Al Qur'an telah diberikan gambaran tentang rumah atau tempat tinggal, Q.S. An-Nahl/16:80.²

وَاللَّهُ جَعَلَ لَكُمْ مِنْ بُيُوتِكُمْ سَكَنًا وَجَعَلَ لَكُمْ مِنْ جُلُودِ الْأَنْعَامِ بُيُوتًا تَسْتَخِفُّونَهَا يَوْمَ
ظَعْنِكُمْ وَيَوْمَ إِقَامَتِكُمْ وَمِنْ أَصْوَابِهَا وَأَوْبَارِهَا وَأَشْعَارِهَا أَثْنَا وَمَتْنَعًا إِلَىٰ حِينٍ

Kata *bait* (rumah), pada awalnya artinya tempat tinggal pada saat malam hari, baik bangunan permanen, maupun bangunan non permanen misalnya

¹ Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, Cetakan ke-2. (Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2016). h. 3

² Ahmad Hatta, *Tafsir Qur'an Per Kata*, Cetakan Kelima. (Jakarta: Magfirah Pustaka, 2009). h. 276

kemah-kemahan. Definisi itu lalu berkembang menjadi tempat tinggal, yang digunakan malam ataupun siang, karena bisa saja seseorang tidak di rumah pada siang hari, namun apabila malam telah tiba, ia merasa sangat ingin pulang ke tempat tinggal untuk beristirahat atau tidur.³

Sedangkan kata *sakanan* berasal dari makna tenang sesudah bergejolak sebelumnya. rumah berfungsi untuk menghadirkan ketenangan kepada penghuninya, sesudah seharian di luar rumah menghadapi berbagai persoalan yang terjadi. Ketika seseorang di rumah, ia bisa melepas penat dan merasakan ketenangan, bukan hanya dari binatang pengganggu atau buas, tetapi juga dari orang yang datang tanpa izin. Itulah sebabnya Al Qur'an memerintahkan mengucapkan salam sebelum masuk rumah, meskipun pemiliknya sendiri, sebagai isyarat serta doa kedamaian bagi penghuni yang berada di dalam rumah.⁴

Tergambar jelas, bahwa di dalam Islam rumah sangat penting posisinya bagi kehidupan. Diantaranya untuk menghadirkan rasa aman, ketenangan, kebahagiaan dan sebagai tempat beristirahat setelah beraktifitas seharian di luar rumah, karena pentingnya tempat tinggal bagi setiap orang, maka pemerintah atau pemimpin seharusnya memberikan pengaturan yang dapat mempermudah dalam memperoleh tempat tinggal atau rumah untuk kemaslahatan masyarakat. sebagaimana dalam kaidah fikih, yaitu:⁵

³ M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah (Volume 7)*, Cetakan ke-IX. (Jakarta: Lentera Hati, 2008). h. 308

⁴ Ibid. h. 308-309

⁵ Panji Adam, *Hukum Islam (Konsep, Filosofi Dan Metodologi)* (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2019). h. 205

تَصْرُفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Pada Pasal 28H Ayat 1 UUD 1945, merupakan pasal yang menjamin hak setiap warga negara untuk bertempat tinggal yang layak.⁶ Berdasarkan amanat tersebut, pemerintah melakukan upaya untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakat atas tempat tinggal (rumah) yang layak. Selain ketersediaan tempat tinggal yang layak, tentunya juga terjangkau, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Beberapa upaya telah dilakukan, diantaranya melalui program kredit perumahan rakyat bersubsidi (KPR Bersubsidi) yang disalurkan melalui bank yang ditunjuk pemerintah, baik bank konvensional maupun bank syariah.

Meskipun sudah ada upaya dari pemerintah untuk menyediakan rumah murah melalui program KPR Bersubsidi, namun tetap saja tidak dapat memenuhi angka kebutuhan perumahan. Pada 2015 angka kebutuhan perumahan 11,4 juta unit, dengan program sejuta rumah (KPR Bersubsidi) setiap tahunnya, dari 2015 hingga tahun 2020 hanya mampu memenuhi 3,76 juta unit rumah, dimana pemerintah tidak mampu memenuhi target yang telah direncanakan, sejuta rumah pertahun atau 5 juta rumah dalam 5 tahun. Masih ada kebutuhan sebesar 7,64 juta unit perumahan yang belum bisa dipenuhi.⁷ Artinya ada 7,64 juta keluarga yang belum memiliki rumah.

⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, n.d.

⁷ Yanita Petriella, *Masalah Kecukupan Anggaran Hambat Pengurangan Backlog Hunian* (Jakarta: Bisnis.com, 2020), (di akses 13 Agustus 2020).

Setiap tahun angka kebutuhan perumahan akan terus bertambah, seiring dengan bertambahnya keluarga baru. Pertambahan kebutuhan rumah keluarga baru setiap tahunnya sekitar 700 ribu unit.⁸ Mengingat masih tingginya angka kebutuhan perumahan, pemerintah harus meneruskan program sejuta rumah untuk lima tahun kedepan (2020 s.d. 2024) dengan anggaran yang diperlukan 552,7 triliun rupiah. Meskipun faktanya, pada 2020 ini pemerintah hanya mampu menganggarkan untuk program sejuta rumah sebesar 54 triliun rupiah atau baru 9,7 persen dari target lima tahun kedepan yang ingin dicapai.⁹ melihat dari penganggarannya saja, sudah bisa dipastikan target sejuta rumah pada 2020 tidak akan tercapai.

Pemerintah sejak tahun 2016 telah mengesahkan UU No. 4 Tahun 2016 tentang Tapera. Pada Pasal 7 UU tentang Tapera, dimana setiap pekerja diwajibkan menjadi peserta Tapera, yang penghasilannya sebesar upah minimum, termasuk bagi pekerja mandiri. Dimana iuran peserta Tapera akan dipotong dari penghasilan pekerja dan sebagian dibebankan kepada pemberi kerja. Pada Pasal 66 disebutkan bahwa, iuran atau simpanan Tapera wajib dibayarkan setiap bulan. Dana Tapera yang terkumpul akan digunakan sebagai pembiayaan perumahan dengan dana murah jangka panjang, yang diperlukan masyarakat.¹⁰

⁸ Suryani Wandari Putri Pertiwi, *Realisasi Program Sejuta Rumah Lambat, Tapera Jadi Solusi* (Jakarta: mediaindonesia.com, 2020), (diakses 13 Agustus 2020).

⁹ Ibid.

¹⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016*.

Pada tahun 2020 ini, pemerintah baru mengesahkan PP No. 25 Tahun 2020, tepatnya 20 Mei 2020, dimana PP tersebut mengatur tentang mekanisme prosedur Tapera.¹¹ Hal ini pun mendapat penolakan publik yang cukup tinggi. Baik dari kelompok pekerja maupun para pengusaha. Apa lagi PP No. 25 Tahun 2020 ini disahkan pada saat Indonesia dan bahkan seluruh dunia menghadapi pandemi covid-19. Dimana ekonomi merupakan diantara sektor yang paling terdampak. Pemutusan hubungan kerja (PHK) yang tinggi, penurunan daya beli masyarakat, dan lain-lain. Sehingga banyak pihak yang beranggapan momentum pengesahan peraturan pemerintah tersebut dirasa kurang tepat.

Penolakan terhadap pengesahan PP No. 25 Tahun 2020, disuarakan oleh Konfederasi Persatuan Buruh Indonesia (KPBI), karena mereka beranggapan hal tersebut merupakan bentuk dari upaya lepas tangan negara untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya.¹² KPBI menyampaikan bahwa Pasal 28H Ayat 1 UUD 1945, jelas menyebut bahwa tempat tinggal merupakan hak warga negara, bukan kemudian diputar balikkan menjadi kewajiban membayar iuran Tapera.

Hal ini telah terjadi pada sektor kesehatan. Dimana seharusnya pemerintah menjamin pemenuhan pelayanan kesehatan sebagai hak dasar masyarakat, tapi melalui program JKN yang diselenggarakan BPJS Kesehatan, masyarakat baru terjamin mendapat pelayanan kesehatan jika menjadi peserta dan membayar iuran. Bahkan dalam program Tapera, tidak semua peserta bisa

¹¹ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2020*

¹² Asnil Bambang Amri, *Konfederasi Persatuan Buruh Indonesia Menolak Tapera* (Jakarta: kontan.co.id, 2020), (diakses 13 Agustus 2020).

mendapatkan manfaat Tapera berupa pembiayaan perumahan.¹³ Peran pemerintah dalam program Tapera ini hanya sebagai tukang pungut dana masyarakat. Kewajiban yang semestinya dipenuhi oleh pemerintah, justru dibebankan kepada para buruh. Apabila Tapera tetap dijalankan, maka akan menimbulkan masalah baru juga, bagi mereka yang tidak mampu untuk membayar iuran Tapera, dimana secara otomatis mereka tidak bisa mendapatkan hak mereka untuk memperoleh tempat tinggal yang terjangkau.

Belum baiknya pengelolaan dana masyarakat (publik) oleh badan hukum yang ditunjuk undang-undang juga menjadi alasan KPBI menolak Tapera. Misalnya dalam salah satu pertimbangan tentang pembatalan kenaikan iuran BPJS Kesehatan oleh Mahkamah Agung, yang menyebutkan pemerintah belum mampu membenahi kinerja badan publik yang mengelola dana publik. praktik ini berpotensi terjadi pada tabungan perumahan rakyat.¹⁴

Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) mengklam sejak awal menolak Tapera, mereka beralasan masalah perumahan sudah ter-cover melalui manfaat layanan tambahan (MLT) menggunakan dana jaminan hari tua BP Jamsostek yang juga bersifat wajib. Selain itu, besaran iuran Tapera 3 persen dengan rincian 2,5 persen dari potongan upah pekerja dan 0,5 persen ditanggung perusahaan juga semakin membebani pengusaha dan pekerja, mengingat sudah banyak

¹³ Ady Thea DA, *Apindo Konsisten Tolak Program Tapera, Ini Alasannya* (Jakarta: hukumonline.com, 2020), (diakses 23 Agustus 2020).

¹⁴ Ibid.

iuran-iuran lain yang memotong upah pekerja.¹⁵ Untuk iuran BPJS Kesehatan, dipotong 5 persen dari gaji atau upah pekerja, dengan rincian pekerja menanggung 1 persen dan perusahaan menanggung 4 persen.¹⁶ Sedangkan untuk BP Jamsostek ada empat iuran, yaitu pertama Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), kedua Jaminan Kematian (JKM), ketiga Jaminan Hari Tua (JHT), dan keempat Jaminan Pensiun (JP). Iuran JKK sebesar 0,24 persen hingga 1,74 persen dari total upah yang diterima, tingkat resiko pekerjaan akan menentukan persentase iuran JKK tersebut dan iuran JKK tersebut harus dibayarkan oleh pemberi kerja.¹⁷ Iuran JKJM dibayarkan pemberi kerja sebesar 0,3 persen dari upah pekerja.¹⁸ Iuran JHT ditanggung pekerja 2 persen dan dibayarkan pemberi kerja 3,7 persen, dengan total 5,7 persen.¹⁹ Iuran JP 2 persen dibayar pemberi kerja dan 1 persen ditanggung pekerja, dengan total iuran 3 persen.²⁰ Total dari dua iuran BPJS Kesehatan dan BP Jamsostek, pemberi kerja harus menyediakan kurang lebih 11 persen dari total upah para pekerjanya setiap bulan, yang tentu saja menjadi beban keuangan perusahaan. Apalagi kalau ditambah dengan iuran Tapera, sangat wajar pengusaha merasa keberatan. Bagi para pekerja juga cukup memberatkan, karena kalau upah mereka dipotong lagi untuk Tapera, maka ada

¹⁵ Ilham Budhiman, *Kekeh, Apindo Tolak Tapera!* (Jakarta: Bisnis.com, 2020), (diakses 13 Agustus 2020).

¹⁶ Republik Indonesia, *PP No. 64 Tahun 2020*. Pasal 30

¹⁷ Republik Indonesia, *PP No. 44 Tahun 2015*. Pasal 16

¹⁸ Ibid. Pasal 18

¹⁹ Republik Indonesia, *PP No. 46 Tahun 2015*. Pasal 16

²⁰ Republik Indonesia, *PP No. 45 Tahun 2015*. Pasal 28

6,5 persen dari upah mereka yang akan terpotong setiap bulannya untuk membayar ketiga jaminan sosial tersebut.

Tiga puluh persen Dana Jaminan Hari Tua (JHT) dapat digunakan untuk program penyediaan rumah bagi peserta melalui Manfaat Layanan Tambahan (MLT), sebagaimana diatur pada Pasal 37A PP No. 55 Tahun 2015 yang merupakan perubahan dari PP No. 99 Tahun 2013. Apindo menyampaikan, hingga tahun 2020 ada 299,8 triliun dana JHT.²¹ Tiga puluh persen dari dana JHT dapat digunakan untuk pemenuhan kebutuhan perumahan bagi para pekerja. Sehingga masalah ketersediaan rumah, khususnya bagi pekerja dapat dipenuhi melalui dana JHT, tanpa harus menambah potongan terhadap upah pekerja melalui program Tapera.

Selain itu, pada Pasal 27 ayat 1 huruf a UU No. 4 Tahun 2016, disebutkan bahwa pembiayaan perumahan hanya bagi peserta tabungan perumahan rakyat yang memiliki masa kepesertaan minimal 12 bulan. Pasal 7 disebutkan bahwa yang wajib menjadi peserta Tapera adalah pekerja yang berpenghasilan sebesar upah minimum. Sementara pekerja yang penghasilannya dibawah upah minimum bisa menjadi peserta, namun hal tersebut kembali kepada masyarakat, apakah bersedia mendaftar menjadi peserta Tapera dan mampu membayar iuran Tapera. Hal tersebut menjadi permasalahan, ketika masyarakat tidak mampu untuk membayar, maka mereka akan kehilangan haknya untuk mendapatkan tempat tinggal. Padahal pada Pasal 27 ayat 1 huruf b, disebutkan bahwa

²¹ Yustinus Andri DP, *Apindo: Tapera Justru Beban Pekerja Dan Pengusaha* (Jakarta: Bisnis.com, 2020), (diakses 21 Agustus 2020).

pembiayaan perumahan bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Sementara MBR tidak bisa mengakses pembiayaan, karena tidak mampu membayar iuran sebagai peserta Tapera.

Secara garis besar permasalahan dalam penelitian ini, yaitu pertama, pekerja menganggap penyediaan rumah merupakan hak dasar masyarakat, pemerintahlah yang memiliki kewajiban untuk memenuhinya berdasarkan Pasal 28H ayat 1 UUD 1945, bukan dengan mewajibkan menjadi peserta Tapera dan memotong upah mereka setiap bulan untuk membayar iuran Tapera, berdasarkan Pasal 7 dan Pasal 66 Undang-undang tentang Tapera. Hal tersebut sangat memberatkan, mengingat iuran-iuran sebelumnya seperti BPJS Kesehatan, BPJS Ketenagakerjaan dan pajak penghasilan telah dipotong dari upah yang mereka terima. Hal tersebut dapat mengancam jiwa mereka, karena upah yang seharusnya mereka gunakan untuk memenuhi kebutuhan pokok mereka dan keluarganya, justru kurang karena banyaknya iuran yang harus dibayarkan.

Kedua, adanya potensi hilangnya hak masyarakat untuk mendapatkan tempat tinggal, karena berdasarkan Pasal 27 ayat 1 huruf a, bahwa yang mendapatkan fasilitas pembiayaan perumahan dari Tapera, hanya peserta Tapera yang sudah menjalankan kepesertaan selama 12 bulan. Artinya hanya bagi peserta Tapera yang mampu membayar iuran (tidak menunggak pembayaran) yang dapat memperoleh fasilitas pembiayaan. Sementara Undang-undang tentang Tapera, tidak mengatur untuk memberikan pengecualian atau solusi, bagi masyarakat yang tidak terdaftar sebagai peserta Tapera, disebabkan ketidakmampuan mereka dalam membayarkan iuran Tapera. Padahal tempat

tinggal merupakan kebutuhan primer manusia. Tidak memiliki tempat tinggal tentu akan mengancam jiwa mereka, karena tidak memiliki tempat untuk berteduh dari hujan, bernaung dari teriknya matahari, berlindung dari dinginnya angin malam, berlindung dari binatang buas dan pembawa penyakit, dan dampak lainnya yang dapat mengancam keselamatan jiwa mereka.

Sedangkan pemerintah menginginkan tabungan perumahan rakyat segera beroperasi, karena semakin cepat Tapera beroperasi, maka diharapkan semakin cepat dalam memenuhi kebutuhan perumahan bagi masyarakat, dimana setiap tahun angka kebutuhan perumahan selalu bertambah.

Dari uraian di atas, memperlihatkan bahwa penyelenggaraan tabungan perumahan rakyat yang bertujuan memperoleh dana jangka panjang untuk memenuhi kebutuhan perumahan, dapat memunculkan permasalahan bagi pekerja dan masyarakat pada umumnya, maka perlu dilakukan tinjauan lebih dalam melihat permasalahan norma hukum dengan objektif. Salah satu metode yang bisa digunakan untuk menjawab itu yaitu dengan meneliti bagaimana pembiayaan perumahan di Indonesia selama ini, serta dengan melihat aspek kemaslahatan melalui pendekatan atau konsep *maqâshid asy-syarî'ah*.

Tujuan utama dari *maqâshid asy-syarî'ah* adalah kemaslahatan. Menurut Imam Al Gahzali sebagaimana dikuti oleh Ika Yunita dan Abdul Kadir, *maqâshid asy-syarî'ah* merupakan pemeliharaan maksud serta tujuan syariah yaitu usaha mendasar guna mempertahankan kehidupan, menghindari faktor faktor

kerusakan dan mendorong terwujudnya kesejahteraan.²² Adanya kewajiban dalam keikutsertaan dan kewajiban membayar iuran Tapera berpotensi mengancam jiwa masyarakat, khususnya pekerja yang merasa terbebani dengan kewajiban iuran Tapera dan berpotensi kehilangan hak untuk mendapatkan pembiayaan tempat tinggal bagi mereka yang tidak mampu membayar iuran Tapera. Oleh sebab itu, perlu dianalisis melalui *maqâshid asy-syarî'ah* dimana di dalamnya mengandung konsep perlindungan (pemeliharaan) kepada agama, jiwa, akal, keturunan dan harta, yang merupakan lima hal pokok dan mendasar.

Berdasarkan uraian di atas, perlu untuk dilakukan tindak lanjut penelitian, mengingat UU No. 4 Tahun 2016 ini akan berdampak kepada masyarakat, terutama para pekerja dan masyarakat pada umumnya, dimana jumlahnya tidak sedikit. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik hingga 2020 ada 137,91 juta angkatan kerja, baik di sektor formal dan informal.²³ Kajian terhadap tabungan perumahan rakyat dengan menggunakan analisis *maqâshid asy-syarî'ah* akan penulis lakukan dalam sebuah penelitian tesis dengan judul “Analisis Yuridis Undang-Undang No. 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat Dalam Tinjauan *Maqâshid asy-syarî'ah*”.

²² Ika Yunita Fauzia dan Abdul Kadir Riyadi, *Prinsip Dasar Ekonomi Islam Perspektif Maqashid Al-Syariah*, Cetakan Ke;1. (Jakarta: Kencana, 2014). h. 41

²³ Badan Pusat Statistik, *Februari 2020: Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Sebesar 4,99 Persen* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2020), (diakses 23 Agustus 2020).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan dari latar belakang tersebut, penelitian ini membuat rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam pembiayaan perumahan di Indonesia?
2. Bagaimana analisis tinjauan *maqâshid asy-syari'ah* terhadap pembiayaan perumahan pada Pasal 7, Pasal 27 dan Pasal 66 UU No. 4 Tahun 2016?

C. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah dan uraian di atas, tujuan yang ingin didapatkan pada penelitian ini, yaitu:

1. Merumuskan secara komprehensif kebijakan pemerintah dalam pembiayaan perumahan di Indonesia.
2. Menjelaskan serta merumuskan analisis tinjauan *maqâshid asy-syari'ah* atas pembiayaan perumahan pada Pasal 7, Pasal 27 dan Pasal 66 UU No. 4 Tahun 2016.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan serta manfaat yang diinginkan pada penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Diharapkan melalui penelitian ini dapat menjadi kontribusi dalam menentukan arah kebijakan dalam pembiayaan perumahan, yang berdampak kepada masyarakat. Agar dapat menghindari dari kemafsadatan serta

menemukan kemaslahatan berdasarkan hukum Islam, ditinjau dari *maqâshid asy-syari'ah*.

2. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperjelas konsep tabungan perumahan rakyat dan mempertegas konsep kemaslahatan dalam tabungan perumahan rakyat.
3. Penelitian ini juga diharapkan bermanfaat untuk menjadi bahan terhadap perbaikan penyelenggaraan pembiayaan perumahan bagi masyarakat kedepan dan pada akhirnya diharapkan berdampak pada kepercayaan masyarakat, serta terpenuhinya kebutuhan perumahan dengan tersedianya dana murah dan terjangkau bagi masyarakat.
4. ketersediaan dana murah jangka panjang untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat.

E. Definisi Oprasional

1. Analisis yaitu pendalaman mengenai suatu kejadian baik berupa karangan, perbuatan, dan sebagainya, untuk menemukan dan memahami kondisi yang sebenarnya, baik duduk perkaranya, sebab musabab, dan sebagainya.²⁴ Sedangkan yuridis adalah mengacu atau berdasarkan hukum,²⁵ yang penulis maksud tentang analisis yuridis pada penelitian ini yaitu telaah yang

²⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008). H. 60

²⁵ Ibid. h. 1629

dilakukan kepada aturan hukum secara menyeluruh dengan *maqâshid asy-syari'ah* sebagai salah satu metode penelitian hukum Islam.

2. *Maqâshid asy-syari'ah* menurut bahasa berarti tujuan dari penetapan hukum. *maqâshid asy-syari'ah* dalam penelitian ini adalah penggunaan *maqâshid asy-syari'ah* untuk menemukan kemaslahatan dan menghindari kemafsadatan pada kebijakan yang bisa membahayakan perlindungan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Perlindungan terhadap jiwa yang menjadi fokus penulis dalam penelitian ini.
3. UU No. 4 Tahun 2016 adalah undang-undang yang berisi kebijakan untuk penyelenggaraan tabungan perumahan rakyat, dimana setiap orang diwajibkan menjadi peserta Tapera, jika memiliki penghasilan sebesar upah minimum. Peserta Tapera setiap bulannya diwajibkan membayar iuran Tapera. Pengumpulan dana dari peserta Tapera memiliki tujuan untuk mengumpulkan dana murah jangka panjang, dalam rangka pembiayaan perumahan dengan prinsip gotong royong. Dalam penelitian ini, penulis berfokus pada Pasal 7, Pasal 27, dan Pasal 66.

F. Penelitian terdahulu

Beberapa penelitian tentang tabungan perumahan telah dilakukan, dengan menggunakan analisis yuridis empiris, hukum normatif dan metode kualitatif deskriptif. Berikut paparan kajian penelitian tersebut.

Tesis Rini Anggraini tahun 2015 dari Universitas Andalas yang berjudul “Tanggung Jawab Developer Dalam Perjanjian Kredit Perumahan Rakyat (KPR)

Pada PT Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk Cabang Pekanbaru”. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris. Pokok bahasan dalam penelitian ini adalah tentang tanggungjawab developer dalam perjanjian kredit perumahan rakyat (KPR). Menjelaskan permasalahan yang ditemukan, dimana developer tidak menjalankan kewajibannya untuk membayar biaya proses pemecahan dan balik nama sertifikat kepada notaris, hal tersebut melanggar perjanjian kredit dan merugikan konsumen. Solusi atas permasalahan tersebut, konsumen berhak memperoleh perlindungan secara preventif berdasarkan UU No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, dimana bank dapat memberikan perlindungan terhadap hak-hak konsumen, melalui dana developer yang ditahan untuk dana talangan dalam proses pemecahan serta balik nama sertifikat menjadi atas nama nasabah (konsumen). Penelitian di atas merupakan penelitian hukum empiris, dimana yang menjadi objek adalah tanggungjawab developer terhadap perjanjian KPR di PT BTN (Persero) Tbk Cabang Pekanbaru. Sementara objek penelitian penulis adalah UU No. 4 Tahun 2016.

Selain itu, ada jurnal dengan judul “Tugas Dan Wewenang Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat Menurut Undang-undang Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Tabungan Perumahan Rakyat”, yang ditulis oleh Ekharisti Kawuluan dalam jurnal Universitas Sam Ratulangi Vol 7, No 6 Tahun 2019. Jurnal ini meneliti tentang status dan kedudukan Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat dengan metode penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menjelaskan bahwa Badan Pengelola Tabungan Perumahan Rakyat adalah badan hukum yang bertanggungjawab kepada Komite Tapera. BP Tapera

memiliki tugas dan wewenang untuk mengelola tabungan perumahan rakyat sebagaimana ditaur pada Pasal 37 dan Pasal 39 UU No. 4 Tahun 2016. Penelitian di atas merupakan penelitian hukum normatif, dengan objek kajian Pasal 37 dan Pasal 39 UU No. 4 Tahun 2016. Sementara penelitian penulis juga penelitian hukum normatif, namun dengan objek kajian Pasal yang berbeda, yaitu Pasal 7, 27, 66 UU No. 4 Tahun 2016.

Jurnal Muara Sains, Teknologi, Kedokteran dan Ilmu Kesehatan Vol. 3, No. 2, Oktober 2019 dengan judul “Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera) Dan Penerapannya Di DKI Jakarta” yang ditulis oleh Henriko Ganesha Putra, Erwin Fahmi, dan Kemal Taruc, mahasiswa program studi perencanaan wilayah dan kota, Universitas Tarumanegara. Jurnal diatas membahas apakah Tapera dapat menjadi solusi bagi masyarakat berpenghasilan rendah dalam menjangkau pembiayaan perumahan atau justru mengulang kegagalan Bapertarum PNS. Hasil analisis pemodelan mengindikasikan adanya celah (gap) antara kebijakan Tapera dan harapan masyarakat akan hadirnya solusi keterjangkauan pembiayaan hunian bagi MBR. Penelitian di atas merupakan penelitian yang berfokus pada kebijakan Tapera dan penerapannya di DKI Jakarta. Sementara penelitian penulis berfokus pada penelitian hukum normatif terhadap UU No. 4 Tahun 2016 dengan analisis tinjauan *maqâshid asy-syarî'ah*, yang belum pernah dilakukan sebelumnya.

G. Kerangka Teori

Adanya permasalahan terhadap Undang-undang tabungan perumahan rakyat yang terjadi sebagaimana diuraikan pada latar belakang masalah di atas. Khususnya dalam mewajibkan pekerja menjadi peserta Tapera dan membayar iuran Tapera, serta potensi hilangnya hak masyarakat untuk memperoleh tempat tinggal, hingga mengancam jiwa. Padahal undang-undang tersebut diharapkan menjadi payung hukum dan solusi untuk mengatasi kekurangan perumahan dengan pembiayaan melalui dana murah jangka panjang.

Sementara di sisi pemerintah, kebutuhan akan dana murah jangka panjang sangat diperlukan untuk menjamin pembiayaan perumahan bagi masyarakat, mengingat selama ini dana yang dianggarkan dari APBN selalu tidak bisa meng-cover semua kebutuhan masyarakat terhadap perumahan.

Metode yang bisa digunakan guna menemukan titik temu terhadap permasalahan tersebut adalah dengan melihat dari sisi kebijakan pemerintah dalam pembiayaan perumahan melalui Tabungan Perumahan Rakyat, dimana teori yang sesuai digunakan untuk menganalisa ialah teori kontrak sosial dan teori negara kesejahteraan (Welfare State). Dan adanya potensi mengancam jiwa dalam UU No. 4 Tahun 2016, dapat dianalisis dengan teori *maqâshid asy-syarî'ah*.

Teori kontrak sosial dapat digunakan untuk menganalisa terhadap kebijakan pemerintah dalam pembiayaan perumahan melalui Tabungan Perumahan Rakyat, apakah sudah sesuai dengan yang diinginkan masyarakat luas (kepentingan umum). Kepentingan umum adalah kesatuan orang-orang

yang melakukan perjanjian masyarakat dan ini merupakan kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.²⁶ Dengan teori Welfare State dapat menganalisis apakah kebijakan pemerintah dalam pembiayaan perumahan melalui Tabungan Perumahan Rakyat, merupakan upaya aktif dari pemerintah untuk memberikan kesejahteraan dan keadilan yang dirasakan secara merata dan seimbang oleh masyarakat.

Teori *maqâshid asy-syari'ah* akan menganalisa terkait Pasal 7 dan Pasal 66 UU No. 4 Tahun 2016, dimana mewajibkan setiap pekerja yang mendapatkan upah minimum untuk menjadi peserta Tapera dan membayar iuran setiap bulannya. Selain itu akan menganalisis Pasal 27 UU No. 4 Tahun 2016, dimana yang berhak mendapatkan pembiayaan Tapera hanya Peserta Tapera yang telah membayarkan iuran selama 12 bulan, sementara tidak semua masyarakat mampu untuk membayar iuran Tapera, hal tersebut membuat masyarakat tidak bisa mendapatkan pembiayaan untuk memiliki rumah. Hal tersebut apakah mengandung aspek kemaslahatan, dengan perlindungan kepada agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Menurut I Made Pasek Diantha penelitian hukum terbagi kepada dua jenis metode penelitian. Pertama, penelitian hukum normatif, dimana norma hukum sebagai objek penelitiannya. Kedua, penelitian hukum empiris dimana

²⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh. (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2005). h. 120

sikap atau perilaku sosial terhadap hukum, yang menjadi objek penelitiannya.²⁷

Jenis penelitian dalam Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, untuk meneliti hukum yang dikonsepsikan sebagai norma, dimana objek penelitiannya adalah bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Penelitian hukum normatif dipilih karena penulis melihat adanya potensi masalah pada UU No. 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat, dimana kewajiban membayar iuran Tapera bagi pekerja dan hilangnya hak masyarakat untuk mendapatkan pembiayaan perumahan, karena tidak terdaftar sebagai peserta Tapera berpotensi mengancam salah satu dari tujuan *maqâshid asy-syarî'ah*, yaitu memelihara jiwa.

2. Pendekatan

Menurut Dr. H. Ishaq, pendekatan didefinisikan sebagai usaha terhadap aktivitas penelitian guna mewujudkan hubungan atas objek penelitian atau metode untuk mendapatkan pemahaman tentang masalah penelitian.²⁸

Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan dalam penelitian hukum normatif terdiri dari pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, pendekatan historis, pendekatan perbandingan, pendekatan konseptual.²⁹

²⁷ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015). h. 89-91

²⁸ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, Cetakan Kesatu. (Bandung: Alfabeta, 2017).

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2009). h. 93

Pendekatan konseptual dan undang-undang akan digunakan dalam penelitian ini. Menganalisis konsep, undang-undang, serta regulasi yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Pendekatan konsep akan melihat doktrin-doktrin dalam ilmu hukum untuk mendapatkan konsep hukum yang sesuai dengan permasalahan penelitian. Pendekatan undang-undang akan meneliti apakah konsistensi atau kesesuaian antar undang-undang atau undang-undang dengan undang-undang dasar.

3. Bahan Hukum

Di dalam literatur hukum, sumber data disebut bahan hukum dalam penelitian hukum normatif. Tujuan penggunaan bahan hukum adalah untuk menganalisis hukum atau peraturan yang masih berlaku. Bahan hukum terbagi tiga bagian, dalam penelitian hukum normatif, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum yang memiliki sifat memiliki kekuasaan atau otoritatif adalah bahan hukum primer. Bahan hukum primer antara lain berupa undang-undang, risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan pengadilan.³⁰ Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah UU No. 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat dan konsep *maqâshid asy-syarî'ah*.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer, misalnya naskah akademik, ruu, buku, jurnal hukum dan sebagainya.

³⁰ Ibid. h. 141

Bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum tersier. seperti kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian hukum normatif terbagi menjadi tiga jenis metode pengumpulan bahan hukum, yaitu studi pustaka, dokumen dan studi arsip. Dalam penelitian ini, melalui studi pustaka akan dikumpulkan bahan-bahan hukum, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Pengumpulan bahan hukum akan mengelompokkan pertauran perundang-undangan, buku-buku, jurnal dan referensi lain yang terkait dengan permasalahan penelitian. Untuk bahan hukum berupa pertauran perundang-undangan akan dilakukan pengelompokan berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan dan memeriksa kembali apakah peraturan tersebut masih berlaku, mengalami perubahan, atau tidak berlaku lagi. Untuk bahan hukum berupa buku, jurnal dan bahan referensi lainnya penulis menggunakan teknik bola salju untuk memperoleh konsep hukum, pencarian terus dilakukan hingga penulis merasa cukup dengan referensi yang sudah didapatkan.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini akan digunakan secara analisis kualitatif, yaitu dengan cara menguraikan dan menjelaskan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runut,

logis, jelas, dan efektif. Untuk mempermudah dalam melakukan interpretasi data dan pemahaman terhadap hasil analisis penelitian. Secara sederhana analisis kualitatif adalah analisis data terhadap bahan hukum dengan berdasarkan teori, konsep, perundang-undangan, prinsip hukum, doktrin, pendapat ahli dan pendapat penulis. Terhadap bahan hukum dalam penelitian ini akan dilakukan diskriptif analisis guna membuat catatan serta membuat simpulan-simpulan atas peristiwa atau kondisi hukum secara runut dan sistematis serta apa adanya.

I. Sistematika Penulisan

Sistematika laporan hasil penelitian tesis ini terdiri dari lima bab, dengan rincian sebagai berikut:

Bab pertama Pendahuluan, yang terdiri dari 7 sub bab pembahasan dimulai dari latar belakang masalah dengan menguraikan tulisan secara deduktif, rumusan masalah akan menguraikan inti permasalahan yang menjadi pertanyaan penelitian, tujuan penelitian adalah hasil yang ingin dicapai dalam penelitian ini, kegunaan atau manfaat penelitian menyampaikan pentingnya penelitian ini dilakukan dan manfaat yang ingin didapatkan, definis operasional akan memberikan penjelasan atas maksud dari judul penelitian, penelitian terdahulu bertujuan untuk membandingkan dan menguraikan penelitian-penelitian terdahulu untuk memastikan bahwa penelitian terdahulu tidak sama dengan penelitian ini, dan terakhir kajian teori untuk membantu kita menganalisa permasalahan.

Bab kedua tentang Tinjauan umum Tapera, teori kontrak sosial, teori *welfare state* (negara kesejahteraan) dan *maqâshid asy-syari'ah*. Pertama, Tapera dan diskripsi umum yang mengurai tentang *maqâshid asy-syari'ah*. kedua, gambaran umum teori kontrak sosial, dan teori Welfare State (negara kesejahteraan).

Bab ketiga membahas tentang kebijakan tabungan perumahan rakyat dan problem hukum dan dampaknya. Bab ini akan membahas kebijakan Tapera beserta problem hukum dan dampaknya bagi masyarakat.

Bab keempat tentang analisis *maqâshid asy-syari'ah* terhadap tabungan perumahan rakyat. Pada bab ini membahas dan menganalisis implikasi dari pembiayaan perumahan melalui tabungan perumahan rakyat dengan tinjauan *maqâshid asy-syari'ah*.

Bab kelima adalah bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran-saran berdasarkan hasil penelitian dan saran bagi penelitian berikutnya pada khususnya, termasuk bagi pemerintah sebagai pengambil kebijakan.