

## **BAB IV**

### **ANALISIS MAQÂSHID ASY-SYARÎ'AH TERHADAP PEMBIAYAAN PERUMAHAN TAPERA**

#### **A. Pembiayaan Perumahan di Indonesia**

Pembangunan perumahan bagi rakyat mempunyai maksud mewujudkan kesejahteraan hidup rakyat, hal ini tergambar dari perilaku hidup setiap orang yang bahagia, disebabkan tercukupinya kebutuhan pokok (makanan), pakaian dan rumah yang layak. Dalam memenuhi kebutuhan perumahan bagi rakyat harus didasari dengan maksud pembangunan, yaitu usaha untuk merubah keadaan atau kondisi masyarakat menjadi lebih baik dan lebih diinginkan. Perubahan kondisi masyarakat ke arah yang lebih baik, menunjukkan adanya kemajuan pada kehidupan masyarakat.

Berdasarkan Pasal 13, 14 dan 15 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, menyebutkan bahwa pemerintah baik pusat maupun daerah memiliki tugas untuk memfasilitasi penyediaan rumah serta kawasan permukiman kepada masyarakat, utamanya bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). MBR sangat memerlukan bantuan pemerintah dalam memperoleh perumahan, mengingat keterbatasan ekonomi mereka dalam memenuhi kebutuhan perumahan.

Pemerintah telah melakukan berbagai kebijakan dalam rangka memenuhi kebutuhan perumahan bagi setiap warga negara. Hal tersebut merupakan bentuk komitmen pemerintah, meskipun fakta di lapangan yang menunjukkan

bahwa angka *baclog* atau kekurangan perumahan cukup tinggi, sehingga perlu dilakukan evaluasi dan perencanaan yang baik untuk mengatasi permasalahan tersebut. Beberapa program yang telah dilakukan pemerintah untuk pembiayaan pemenuhan kebutuhan perumahan di Indonesia, diantaranya yaitu:

#### 1. Program Perumahan Swadaya atau Bedah Rumah

Sebagaimana ketentuan umum Pasal 1 Angka 1 Permen PUPR No. 07/PRT/M/2018 tentang Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS). BSPS adalah upaya pemerintah untuk mendukung dan meningkatkan kualitas rumah dan pembangunan rumah baru beserta prasarana, sarana, dan utilitas bagi masyarakat berpenghasila rendah (MBR). Sedangkan masyarakat berpenghasilan rendah adalah masyarakat yang keterbatasan daya beli dalam memperoleh perumahan sehingga perlu mendapatkan bantuan dari pemerintah.<sup>1</sup>

Program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya, atau dikenal juga dengan program bedah rumah dilakukan dengan dua cara. Pertama, dengan membatu memperbaiki rumah tidak layak huni yang dilaksanakan masyarakat, baik secara berkelompok maupun perorangan. Kedua, dengan membangun rumah swadaya baru layak huni, diprakarsai dan diupayakan oleh masyarakat.

Dana program bedah rumah yang disediakan untuk perbaikan rumah tidak layak sebesar 17,5 Juta rupiah, dengan rincian 15 Juta rupiah untuk biaya bahan bangunan dan 2,5 Juta rupiah untuk biaya upah tukang.

---

<sup>1</sup> Republik Indonesia, *Permen PUPR No. 07/PRT/M/2018 Tentang Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya*. h. 3

Sedangkan dana program bedah rumah untuk pembangunan rumah baru, disediakan dana Rp35 Juta, dengan rincian 30 Juta rupiah untuk biaya bahan bangunan dan 5 Juta rupiah untuk biaya upah tukang.<sup>2</sup>

Perbaikan rumah tidak layak huni dan pembangunan rumah baru bagi MBR atau program bedah rumah, merupakan salah satu program terhadap pemenuhan kebutuhan perumahan bagi masyarakat. Selain itu kegiatan perbaikan dan pembangunannya dilakukan secara swadaya oleh masyarakat, hal ini bertujuan agar dana yang dikururkan dapat semaksimal mungkin bermanfaat untuk pemberdayaan perekonomian masyarakat setempat.

Masyarakat berpenghasilan rendah yang dapat menerima bantuan stimulus perumahan swadaya harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:<sup>3</sup>

- a. Warga negara Indonesia yang sudah berkeluarga.
- b. Menguasai atau memiliki lahan dan alas hak yang sah (tidak dalam sengketa dan sesuai tata ruang wilayah)
- c. Belum mempunyai rumah atau hanya mempunyai satu rumah dan kondisinya tidak layak huni.
- d. Belum pernah mendapatkan bantuan stimulus perumahan swadaya atau bantuan program perumahan lainnya dari pemerintah.
- e. Berpenghasilan paling banyak sebesar upah minimum daerah provinsi.

---

<sup>2</sup> Zulfi Syarif Koto, *Ekonomi Politik: Program Sejuta Rumah Membangun Untuk Siapa?* (Jakarta: Hampan Artha Citra, 2020). h. 175

<sup>3</sup> *Permen PUPR No. 07/PRT/M/2018 Tentang Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya*. h. 8-9

- f. Bersedia berswadaya serta membentuk kelompok penerima bantuan (KPB) dengan pernyataan tanggung renteng.

Bantuan stimulus perumahan swadaya merupakan amanat dari Pasal 54 ayat (3) huruf b Undang-Undang tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Dimana pemerintah memiliki kewajiban terhadap pemenuhan perumahan bagi MBR, baik berupa subsidi perolehan dan stimulus melalui rumah swadaya. Program stimulus perumahan swadaya dinilai cukup membantu masyarakat, namun jumlahnya tidak signifikan mampu mengatasi angka *backlog* perumahan yang ada saat ini. Misalnya pada 2019, berdasarkan laporan kinerja Kementerian PUPR Taun 2019, pemerintah hanya mampu menganggarkan perbaikan rumah tidak layak huni untuk 236.234 unit rumah dan untuk pembangunan rumah baru swadaya hanya 5.453 unit.<sup>4</sup>

Jika dilihat dari rencana pembangunan jangka menengah nasional 2015-2019 untuk pembanguna baru rumah swadaya, ditargetkan 250.000 unit, namun capaian yang dapat direalisasikan hanya 35.215 unit, atau hanya 14 % dari target yang telah ditetapkan. Sementara untuk peningkatan kualitas rumah swadaya, ditargetkan sebanyak 1.500.000 unit, sedangkan realisasinya realisasinya 700.641 unit atau 46,7% dari target yang telah ditetapkan.<sup>5</sup> Rendahnya pencapaian target untuk pembangunan perumahan

---

<sup>4</sup> Kementerian PUPR, *Laporan Kinerja Kementerian PUPR 2019* (Jakarta, 2020). h. 84-

<sup>5</sup> *Ibid.* h. 114

swadaya ikut menjadi faktor pendukung semakin tingginya angka *backlog* perumahan.

Selain itu jika melihat dari persyaratan penerima bantuan stimulus perumahan swadaya, syarat yang cukup memberatkan adalah masyarakat wajibkan memiliki tanah sebelum mendapatkan bantuan tersebut, khususnya untuk pembangunan rumah baru swadaya. Hal ini menunjukkan bahwa bantuan tersebut tidak bisa diberikan kepada masyarakat berpenghasilan rendah yang tidak memiliki tanah atau lahan sebelumnya.

## 2. Program Perumahan Berbasis Kelompok atau Komunitas

Program perumahan berbasis kelompok ini merupakan upaya pemerintah untuk menyediakan perumahan kepada masyarakat berpenghasilan rendah melalui komunitas-komunitas. Program ini diutamakan bagi masyarakat yang penghasilannya tidak tetap dan tidak layak kredit bank (*bankable*). Pada 2020 sudah ada 24 kelompok masyarakat dari 11 provinsi yang mengajukan bantuan perumahan kepada Kementerian PUPR, mulai dari kelompok petani kopi, pedagang kaki lima (PKL), petugas kebersihan, nelayan, guru honorer, tukang bakso, nelayan, supir taksi dan lain-lain.<sup>6</sup>

Bagi kelompok masyarakat yang menginginkan mendapat bantuan penyediaan perumahan harus memenuhi beberapa persyaratan:<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Syarif Koto, *Ekonomi Politik: Program Sejuta Rumah Membangun Untuk Siapa?* h.176

<sup>7</sup> Ibid.

- a. Kelompok masyarakat tersebut merupakan MBR yang berpenghasilan tidak tetap, yang penghasilannya berada di 1,2 juta rupiah sampai dengan 2,6 juta rupiah.
- b. Kelompok masyarakat tersebut belum memiliki rumah, namun mereka harus memiliki lahan atau tanah atas nama sendiri maupun kelompok dan dapat dipecah atas nama masing-masing.
- c. Kelompok masyarakat tersebut minimal berjumlah lima puluh kepala keluarga, dimana semuanya harus MBR yang sudah memiliki keluarga dan kelompok.
- d. Kelompok masyarakat tersebut harus berbadan hukum atau memiliki akta pendirian tercantum AD/ART yang dibuat di notaris.
- e. Kelompok masyarakat tersebut ditetapkan oleh walikota/bupati yang menjadi dasar pengajuan permohonan bantuan berbasis kelompok.

Pemerintah telah mencanangkan 22 lokasi yang luasnya mencapai 214,95 hektare untuk membangun rumah berbasis kelompok atau komunitas berdasarkan permohonan dari komunitas tersebut. Lokasinya tersebar di beberapa provinsi, diantaranya Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Gorontalo. Unit rumah komunitas yang dapat dibangun di atas lahan tersebut adalah sebesar 7.473 unit rumah.<sup>8</sup> dari jumlah rumah yang dibangun jumlahnya tentu sangat kecil dan tidak dapat mencukupi kebutuhan rumah yang

---

<sup>8</sup> Ibid.

*backlog*-nya sangat tinggi dan peningkatannya setiap tahun sangat signifikan.

Sementara itu kelompok masyarakat juga terkendala ketika harus dipersyaratkan memiliki lahan siap bangun sebelum memohon bantuan kepada pemerintah, sebagaimana persyaratan di atas. Mengingat harga lahan yang tinggi, sehingga seharusnya pemerintah membantu mulai dari penyediaan lahannya terlebih dahulu atau secara bersamaan dengan membangun perumahan, kalau hal itu tidak terjadi maka akan sulit program ini dapat berjalan sesuai target yang ingin dicapai.

### 3. Program Rumah Susun

Program rumah susun merupakan program lama yang telah dibuat oleh pemerintah sejak disahkannya Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Rumah susun sangat penting keberadaannya karena untuk mengatasi kompleksitas permasalahan perumahan, terutama di perkotaan. Permasalahan yang biasanya terjadi di perkotaan untuk pembangunan perumahan adalah terbatasnya jumlah lahan dan tingginya harga lahan sehingga masyarakat berpenghasilan rendah tidak mampu untuk membelinya, oleh karenanya rumah susun diharapkan dapat menjawab persoalan tersebut karena dapat menekan biaya untuk penyediaan lahan sehingga terjangkau bagi MBR.

Berdasarkan Pasal 45 Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, mengatur terkait penguasaan, kepemilikan dan pemanfaatan.

Rumah susun bisa dimiliki melalui jual beli, disewa, pinjam pakai, ataupun sewa beli. Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang tentang Rumah Susun mengamanatkan bahwa pembangunan rumah susun negara, rumah susun khusus, dan rumah susun umum, merupakan tanggungjawab pemerintah.

Berdasarkan Permen PUPR No. 01/PRT/M/2018 tentang Bantuan Pembangunan dan Pengelolaan Rumah Susun, menjelaskan bahwa rumah susun umum diperuntukkan bagi masyarakat berpenghasilan rendah untuk memenuhi kebutuhan perumahan mereka. Kemudian ada rumah susun negara yang diperuntukkan bagi Aparatur Sipil Negara, Tentara Nasional Indonesia dan Polisi Republik Indonesia. Selanjutnya rumah susun khusus, ini dibangun bagi masyarakat yang bekerja pada kawasan industri, masyarakat di wilayah perbatasan, terluar dan terpencil, korban bencana, masyarakat yang terdampak dari program pemerintah, masyarakat rentan sosial seperti penyandang disabilitas, lansia, fakir miskin dan anak terlantar.<sup>9</sup>

Adanya harapan hidup dan mendapatkan lapangan kerja yang lebih besar di perkotaan, menyebabkan derasnya arus urbanisasi ke wilayah perkotaan setiap tahunnya kemudian menjadikan permasalahan bagi program rumah susun, karena antara kebutuhan dan jumlah rumah susun yang dibangun tidak seimbang, sehingga kebutuhan perumahan juga tidak dapat dipenuhi melalui program rumah susun dan dampak lain yang terjadi

---

<sup>9</sup> Republik Indonesia, *Permen PUPR No. 01/PRT/M/2018 Tentang Bantuan Pembangunan Dan Pengelolaan Rumah Susun*. h. 6



adalah permukiman kumuh di wilayah perkotaan menjadi meningkat dan belum bisa teratasi. Padahal pencegahan dan mengurangi permukiman kumuh di perkotaan adalah salah satu tujuan dari penyelenggaraan rumah susun sebagaimana disebut pada Pasal 6 huruf c Undang-Undang tentang Rumah Susun.

Selain itu secara target pembangunan rumah susun di tahun 2018 misalnya, hanya 13.405 unit. Dengan target yang bisa dikatakan sedikit dibandingkan dengan angka *backlog* perumahan yang seharusnya dapat diatasi oleh pemerintah. Namun faktanya realisasi pembangunan rumah susun yang dapat dilaksanakan oleh kementerian PUPR melalui Direktorat Jenderal Penyediaan Perumahan yaitu 11.670 unit (300 tower) atau 87 % dari target yang sudah ditetapkan. Presentasi realisasi pembangunan rumah susun pada 2018 tersebut juga menurun, jika dibandingkan dengan realisasi pada tahun 2017, yaitu 99,98 % dengan jumlah unit yang terbangun 13.253 unit.<sup>10</sup>

Apabila dilihat dari capaian berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 untuk pembangunan rumah susun, maka dapat dikatakan pencapaiannya sangat rendah, dari 550.000 unit yang ditargetkan, dalam rentang waktu 5 tahun pemerintah hanya dapat merealisasikan 48.792 unit (873 tower), ini menunjukkan kinerja pemerintah dalam pembangunan rumah susun hanya 17,74 %.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Direktorat Jenderal Penyediaan Perumahan, *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Penyediaan Perumahan Kementerian PUPR 2018* (Jakarta, 2019). h. xii

<sup>11</sup> *Laporan Kinerja Kementerian PUPR 2019*. h. 114

#### 4. Program Rumah Khusus

Berdasarkan Pasal 21 ayat (8) dan Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, menyatakan bahwa pemerintah bertanggungjawab untuk menyediakan rumah khusus. Rumah yang disediakan untuk memenuhi kebutuhan khusus misalnya bagi masyarakat yang berada di wilayah pasca bencana atau konflik, nelayan, pekerja di kawasan industri, perbatasan negara dan sebagainya. Rumah khusus telah diatur berdasarkan Peraturan Menteri PUPR No. 20/PRT//2017 tentang Penyediaan Perumahan Khusus.

Bantuan rumah khusus diberikan kepada masyarakat yang mengusulkan kepada pemerintah melalui Kementerian PUPR dalam bentuk proposal permohonan. Diantara syarat yang harus dipenuhi adalah lingkungan siap bangun dengan legalitas kepemilikan hak atas tanah bagi penerima bantuan penyediaan rumah khusus. Bagi kelompok masyarakat yang memenuhi syarat, akan dibangun rumah khusus sebagaimana permohonan melalui proposal yang sudah disampaikan.

Pada 2019 realisasi pembangunan rumah khusus sebanyak 1.954 unit dari target yang ditetapkan sebanyak 2.348 unit, jadi capaian realisasinya adalah 83,22 %.<sup>12</sup> Jika melihat dari RPJMN 2015-2019 untuk pembangunan rumah khusus ditargetkan sebesar 50.000 unit dengan realisasi penyediaan rumah khusus sejak 2015-2019 adalah 23.960 unit. Atau dengan kata lain pencapaian pembangunan rumah khusus dari 2015-2019 adalah 47,92 %

---

<sup>12</sup> Ibid. h. 83

(selama 5 tahun). Disampaikan bahwa kendala utama tidak tercapainya target pembangunan rumah khusus adalah keterbatasan alokasi anggaran dari APBN.<sup>13</sup>

#### 5. Program KPR Sejahtera

Kredit Pemilikan Rumah Sejahtera merupakan program pemerintah dalam memberikan bantuan pembiayaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) dengan menyediakan dana murah jangka panjang melalui mekanisme Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP). Berdasarkan Keputusan Menteri PUPR No. 463/KPTS/M/2018 tentang Proporsi Pendanaan KPR Sejahtera, presentasi pembiayaan terdiri dari 75% dana yang berasal dari FLPP dan 25% dari dana bank pelaksana kredit pemilikan rumah (KPR) Sejahtera. Program KPR Sejahtera dengan dana FLPP sudah ada sejak 2010 dan terus dikembangkan pemerintah sebagai KPR dengan suku bunga rendah dan tetap hingga masa angsuran berakhir.<sup>14</sup>

Dalam rangka mendukung program KPR Sejahtera, selain menjalankan mekanisme FLPP, pemerintah juga menyediakan Subsidi Selisih Bunga (SSB) serta Subsidi Bantuan Uang Muka (SBUM). Untuk mekanisme subsidi selisih bunga, pemerintah menetapkan suku bunga 5% flat, sedangkan kelebihan bunga akan ditanggung pemerintah, sesuai yang ditetapkan oleh bank penyalur. SSB diberikan kepada masyarakat penerima KPR Sejahtera (bersubsidi). Sedangkan Subsidi Bantuan Uang Muka

---

<sup>13</sup> Ibid. h. 115

<sup>14</sup> Ibid. h. 87-88

diberikan kepada masyarakat penerima KPR Sejahtera (FLPP dan SSB) oleh pemerintah untuk memudahkan masyarakat dalam memperoleh rumah.<sup>15</sup>

Pada 2019 penyaluran program FLPP mencapai 77.835 unit, sedangkan pada 2020 naik menjadi 103.721 unit, sedangkan total dari 2010 sampai dengan 2020, sudah ada 759.324 unit rumah atau hunian bagi MBR yang dibiayai dengan dana FLPP, sebagaimana data yang ada di laman Pusat Pengelola Dana Pembiayaan Perumahan (PPDPP). PPDPP sendiri merupakan Badan Layanan Umum (BLU) di bawah Kementerian PUPR yang menjalankan dana bergulir dengan skema FLPP untuk pembiayaan perumahan bagi MBR.

Sedangkan Subsidi Selisih Bunga pada 2019 ditargetkan untuk 100.000 unit rumah, sedangkan capaian realisasi SSB sebesar 143.149 unit rumah. ini menunjukkan realisasi SSB pada 2019 melampaui target yang telah ditetapkan, yaitu 143,15 %. Sementara Subsidi Bantuan Uang Muka pada 2019 ditargetkan sebesar 237.000 unit dengan realisasi sebesar 186.760 unit di bawah target yang telah ditetapkan, yaitu sebesar 78,8 %.<sup>16</sup>

Berdasarkan RPJMN 2015-2019, target untuk pembiayaan perumahan melalui FLPP, SSB, SBUM, dan BP2BT, sebesar 1.350.000 unit dan realisasinya selama 2015-2019 menunjukkan hasil yang baik, yaitu 1.722.037 unit yang dapat direalisasikan. Hal ini melebihi dari target yang ditetapkan yaitu sebesar 127,56 %.<sup>17</sup> Program KPR Sejahtera, terutama

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

melalui FLPP, SSB, dan SBUM menunjukkan bahwa pembiayaan perumahan tersebut mendapatkan respon yang baik dari masyarakat. Hal ini terbukti realisasi yang dicapai telah melebihi target yang ditetapkan.

Program FLPP akan digantikan dengan sistem Tabungan Perumahan Rakyat, hal ini didasari dengan adanya kebijakan bahwa dana FLPP yang selama ini menjadi dana bergulir untuk pembiayaan perumahan akan dipindahkan menjadi sumber dana Tapera dalam pembiayaan perumahan. Hal tersebut diatur pada Pasal 64 Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat. Dalam pasal tersebut juga mengatur bahwa pemindahan dana FLPP ke dana Tapera dilaksanakan dan diselesaikan paling lambat 2021. Hal ini menegaskan bahwa bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang menginginkan pembiayaan perumahan harus menjadi peserta Tapera, karena pembiayaan melalui dana FLPP yang selama ini telah berjalan akan berakhir.

#### 6. Program Bantuan Perumahan BP Jamsostek

Pengadaan perumahan bukan merupakan tugas utama BP Jamsostek sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan. Namun BP Jamsostek mempunyai program tambahan untuk para pekerjaan dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan rumah dengan pengadaan rumah melalui pemanfaatan sebagian dana BP Jamsostek.

Program Manfaat Layanan Tambahan sebagaimana dimaksud pada Pasal 25 Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program JHT (Jaminan Hari Tua), menyebutkan bahwa peserta BP

Jamsostek juga dapat memperoleh pembiayaan perumahan melalui Program Manfaat Layanan Tambahan dari BP Jamsostek menggunakan dana investasi dari Program Jaminan Hari Tua.

Manfaat layanan tambahan sebagaimana dimaksud di atas, terbagi kepada tiga jenis fasilitas pembiayaan perumahan:<sup>18</sup>

a. Pinjaman Uang Muka Perumahan (PUMP)

PUMP merupakan pinjaman sebagian atau seluruh uang muka yang diserahkan oleh bank penyalur kepada peserta BP Jamsostek, dimana subsidi bunganya akan diberikan oleh BP Jamsostek.

b. Kredit Kepemilikan Rumah (KPR)

KPR merupakan penyediaan pinjaman kredit kepemilikan rumah oleh bank penyalur kepada peserta BP Jamsostek dan subsidi bunga dari BP Jamsostek.

c. Pinjaman Renovasi Perumahan (PRP)

PRP merupakan fasilitas pinjaman uang dari bank penyalur untuk perbaikan atau renovasi rumah bagi peserta BP Jamsostek, dimana subsidi bunganya juga diberikan oleh BP Jamsostek.

Bagi peserta BP Jamsostek yang ingin memperoleh Pinjaman Uang Muka Perumahan (PUMP), Kredit Pemilikan Rumah (KPR), dan Pinjaman Renovasi Rumah (PRP), harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:<sup>19</sup>

a. Masa kepesertaan sebagai peserta BP Jamsostek minimal 1 (satu) tahun.

---

<sup>18</sup> Republik Indonesia, *Permenaker No. 35 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pemberian, Persyaratan, Dan Jenis Manfaat Layanan Tambahan Dalam Program Jaminan Hari Tua*. h. 4-5

<sup>19</sup> *Ibid.* h. 6-8

- b. Perusahaan tempat bekerja harus tertib administrasi kepesertaan BP Jamsostek dan juga terhadap pembayaran iuran BP Jamsostek.
- c. Membuat surat pernyataan bermaterai bahwa tidak pernah atau belum memiliki rumah sebelumnya.
- d. Peserta tidak pernah menunggak atau aktif membayar iuran BP Jamsostek.
- e. Sudah memperoleh persetujuan dari BP Jamsostek perihal persyaratan sebagai peserta.
- f. Mengikuti dan memenuhi persyaratan dan ketentuan yang ada di bank penyalur dan Otoritas Jasa Keuangan.

Peserta dikenakan suku bunga untuk pembiayaan PUMP, KPR, dan PRP maksimal 3% di atas suku bunga Bank Indonesia.<sup>20</sup> Program ini cukup membantu bagi peserta BP Jamsostek karena mereka dapat memiliki rumah dengan bantuan dana murah dari BP Jamsostek. Namun hal ini menjadi kendala karena program ini hanya diperuntukkan kepada peserta BP Jamsostek, sehingga penerima manfaatnya menjadi terbatas.

Selain itu dana yang dapat dialokasikan kepada program manfaat layanan tambahan untuk peserta BP Jamsostek tersebut juga terbatas, maksimal tiga puluh persen dari total dana jaminan hari tua, sebagaimana diatur pada Pasal 37A PP No. 55 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas PP No. 99 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Aset Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Dengan dana yang terbatas, tentu tidak semua peserta BP

---

<sup>20</sup> Ibid. h. 10

Jamsostek dapat difasilitasi untuk mendapatkan pembiayaan perumahan dari program tersebut.

Apindo beranggapan bahwa program MLT dari BP Jamsostek sudah bisa mengakomodir pembiayaan perumahan bagi pekerja yang terdaftar di BP Jamsostek. Ada sekitar 299,8 triliun dana JHT, dimana sekitar 100 triliun dapat digunakan untuk pembiayaan perumahan bagi peserta BP Jamsostek yang belum memiliki rumah, dengan demikian Apindo beranggapan tidak perlu membebankan pekerja dan pengusaha untuk membayar iuran Tabungan Perumahan Rakyat yang dinilai memberatkan pekerja dan pengusaha.<sup>21</sup>

Melihat dari mekanisme sangat mirip dengan Tapera, dimana yang berhak mendapat adalah mereka yang telah menjadi peserta minimal satu tahun dan belum pernah memiliki rumah sebelumnya. Adapun realisasi pembiayaan perumahan melalui MLT BP Jamsostek sejak 2017 sudah mencapai 5.716 unit rumah dengan total pembiayaan mencapai Rp 1,1 triliun. Sebagaimana diberitakan pada laman Finansial Bisnis.com, 8 Juni 2020. Melihat dari jumlah realisasinya, pemenuhan kebutuhan perumahan melalui BP Jamsostek dalam rentang waktu 2017-2020 tersebut jumlahnya sangat kecil dan belum signifikan dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan perumahan yang cukup tinggi. Namun apabila melihat dari dana JHT yang dapat digunakan untuk pembiayaan perumahan bagi peserta BP Jamsostek

---

<sup>21</sup> Yustinus Andri DP, *Apindo: Tapera Justru Beban Pekerja Dan Pengusaha* (Jakarta: Bisnis.com, 2020), <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200608/12/1250000/apindo-tapera-justru-bebani-pekerja-dan-pengusaha> (21 Agustus 2020).



jumlahnya cukup banyak, yaitu sekitar Rp100 triliun untuk membiayai kepemilikan rumah kuran lebih 500.000 unit.

#### 7. Program Bantuan Perumahan Pegawai Negeri Sipil

Program bantuan perumahan bagi pegawai negeri sipil sudah ada sejak 1993, hal tersebut berdasarkan Kepres RI No. 14 Tahun 1993 tentang Taperum PNS. Program tersebut diselenggarakan oleh Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan PNS (Bapertarum PNS). Program ini dilatarbelakangi oleh keterbatasan kemampuan PNS dalam hal uang muka membeli hunian rumah melalui fasilitas kredit pemilikan rumah atau disebut juga KPR. Dengan adanya Bapertarum PNS diharapkan dapat berguna dalam meningkatkan kesejahteraan PNS dalam memenuhi kebutuhan rumah layak.

Dana tabungan perumahan PNS didapat dari potongan gaji PNS mengacu pada golongan, dengan besaran sebagai berikut:

- a. Golongan I sebesar Rp3.000,-
- b. Golongan II sebesar Rp5.000,-
- c. Golongan III sebesar Rp7.000,-
- d. Golongan IV sebesar Rp10.000,-

Pemeotongan tersebut dilakukan sejak pegawai negeri sipil bekerja hingga berhenti bekerja, baik karena meninggal dunia, pensiun, atau sebab lainnya. Dana yang dihimpun akan dikelola untuk pengembangan dan dana bergulir. Pengembangan dana dalam bentuk investasi dan dana bergulir akan diberikan untuk dana bantuan Bapertarum PNS. 60% dana dari Tabungan Perumahan PNS digunakan untuk pengembangan yang dikelola

oleh Kementerian Keuangan. Sedangkan 40% dari dana Tabungan Perumahan PNS digunakan untuk dana bergulir yang dikelola oleh Bapertarum PNS.<sup>22</sup>

Bapertarum PNS memberikan tiga macam manfaat terhadap PNS berupa:<sup>23</sup>

a. Manfaat Uang Muka Kredit Pemilikan Rumah (KPR)

Manfaat uang muka KPR merupakan bantuan yang diberikan untuk membantu pembayaran uang muka pembelian perumahan yang dilakukan melalui KPR. Jumlah manfaat yang diberikan berdasarkan golongan PNS, yaitu:

- Golongan I sebesar Rp1,2 juta
- Golongan II sebesar Rp1,5 juta
- Golongan III sebesar Rp1,8 juta

Selain manfaat tersebut, PNS juga berhak mendapatkan manfaat tambahan dana bantuan uang muka dengan besaran suku bunga 6% per tahun, dimana harus dikembalikan sesuai waktu yang ditetapkan, yaitu:

- Golongan I sebesar Rp13,8 juta
- Golongan II sebesar Rp13,5 juta
- Golongan III sebesar Rp13,2 juta

Total dana manfaat yang didapatkan PNS adalah Rp15 juta

b. Bantuan Biaya Pembangunan

---

<sup>22</sup> Badan Legislasi DPR RI, *Naskah Akademik RUU Tentang Tapera Tahun 2012*. h. 28

<sup>23</sup> Ibid. h. 28-30

Bantuan biaya pembangunan yaitu dana bantuan untuk sebagian biaya pembangunan rumah pegawai negeri sipil yang memiliki tanah atas nama yang bersangkutan atau pasangan, selain itu belum ada bangunannya dan siap untuk dibangun rumah. Besaran bantuan diberikan sebesar Rp 20 juta untuk rumah tapak dan rumah susun sebesar Rp 30 juta, maksimal waktu pengembalian selama 15 tahun, dengan bunga dari 3,25%.

Dua bantuan tersebut diberikan kepada pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- PNS aktif yang belum memanfaatkan bantuan atau pinjaman Tabungan Perumahan PNS
- Telah menjalani masa menabung Tabungan Perumahan PNS minimal 5 tahun.
- PNS yang belum memiliki rumah.
- PNS aktif golongan I, II, dan III dengan akad KPR yang berlaku sejak 1 Januari 2006.
- Tidak mendekati masa pensiun atau 1 tahun sebelum batas pensiun.

c. Pengembalian Tabungan

Pengembalian Tabungan Perumahan pegawai negeri sipil dapat diberikan kepada PNS yang sudah berhenti bekerja, baik karena pensiun, meninggal dunia, dan karena sebab lain. Selain itu PNS yang dapat menerima seluruh jumlah iuran Tabungan Perumahan PNS adalah PNS yang selama masa aktif tidak pernah memanfaatkan bantuan tabungan perumahan dari Bapertarum PNS.

Bapertarum PNS kemudian dibubarkan dan dilikuidasi menjadi Tabungan Perumahan Rakyat berdasarkan Pasal 77 Undang-Undang Tapera, seluruh aset Bapertarum dipindahkan menjadi aset Tapera. Bagi PNS yang masih aktif, dana Bapertarumnya akan dijadikan saldo awal sebagai kepesertaan di Tapera. Sementara bagi PNS yang sudah memasuki masa pensiun dan belum menerima manfaat pembiayaan perumahan dari Bapertarum PNS, maka akan dikembalikan dana beserta hasil pemupukannya.

Melalui Tapera, pemerintah berharap dapat memenuhi kebutuhan pembiayaan perumahan, bukan hanya bagi PNS, tapi bagi seluruh masyarakat dengan berasaskan gotongroyong untuk saling membantu dalam memperoleh pembiayaan perumahan yang murah dan terjangkau. Mengingat data *backlog* perumahan di Indonesia jumlahnya terus bertambah setiap tahunnya dari kebutuhan keluarga baru sekitar 700 ribu unit rumah per tahunnya dan total angka *backlog* perumahan masih berada di angka 7,64 juta unit rumah.<sup>24</sup>

## **B. Pembiayaan Perumahan Tapera**

Melihat dari beberapa program pemerintah dan realisasinya dalam membangun perumahan dan pembiayaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Mulai dari pembangunan perumahan swadaya, rumah

---

<sup>24</sup> Suryani Wandari Putri Pertiwi, *Realisasi Program Sejuta Rumah Lambat, Tapera Jadi Solusi* (Jakarta: mediaindonesia.com, 2020), <https://mediaindonesia.com/read/detail/326854-realisasi-program-sejuta-rumah-lambat-tapera-jadi-solusi> (13 Agustus 2020).

susun, rumah khusus, KPR Sejahtera (FLPP, SSB, SBUM) dan pembiayaan melalui BP Jamsostek dan Bapertarum PNS, sebagaimana paragraf di atas, masih belum mampu mengatasi angka *backlog* perumahan.

Kendala utama pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan rumah adalah keterbatasan APBN dalam penyediaan perumahan khususnya bagi MBR. Namun jika melihat realisasi capaian yang dilaksanakan pemerintah di bawah Kementerian PUPR masih perlu ditingkatkan. Misalnya saja pada penyelenggaraan pembangunan rumah baru swadaya dari 2015-2019 hanya dapat merealisasikan 35.215 unit dari target 250.000 unit, dari angka tersebut dapat dikatakan kinerja dalam penyediaan rumah baru swadaya hanya 14 %. Evaluasi terhadap program tersebut perlu dilakukan, untuk optimalisasi terhadap anggaran yang telah tersedia, agar lebih banyak lagi masyarakat dapat merasakan manfaatnya.

Pada 24 Maret 2016, pemerintah mengesahkan Undang-Undang No. 4 Tahun 2016 tentang Tabungan Perumahan Rakyat. Hal ini dilakukan untuk menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh tempat tinggal yang layak dan terjangkau dalam rangka pembangunan sumber daya manusia Indonesia yang seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif. Upaya tersebut dilakukan untuk mengatasi keterbatasan pemerintah dalam menyediakan dana murah dan jangka panjang untuk pembiayaan perumahan khususnya bagi

masyarakat berpenghasilan rendah.<sup>25</sup> Kebijakan tersebut diambil karena terbatasnya anggaran belanja negara untuk pembiayaan perumahan.

Kebijakan pemerintah dalam membantu memenuhi kebutuhan dasar bagi setiap warga negara mutlak diperluka, terutama untuk membantu masyarakat menengah ke bawah untuk memperoleh tempat tinggal yang layak dan terjangkau. Bahkan kondisi pemenuhan perumahan di Indoensia berada pada kondisi yang mengkhawatirkan, atau dengan kata lain bisa disebut dengan "darurat perumahan rakyat".<sup>26</sup>

Menurut Zulfi Syarif Koto, beberapa indikator yang menunjukkan darurat perumahan rakyat di Indonesia:<sup>27</sup>

1. Angka *backlog* perumahan yang terus meningkat setiap tahunnya. Pada 2015 angka *backlog* mencapai kurang lebih 15 juta unit.
2. Perumahan dan kawasan permukiman kumuh jumlahnya semakin meningkat. Tahun 2015 jumlah luasanya meningkat menjadi kurang lebih 100.000 Ha.
3. Meningkatnya rumah tak layak huni, baik disebabkan secara alamiah maupun karena disebabkan terjadinya bencana. Jumlahnya kurang lebih 10 juta unit.
4. Daya beli, mencicil dan sewa masyarakat semakin menurun, terutama masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) dan masyarakat miskin.

---

<sup>25</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Tabungan Perumahan Rakyat*. h. 1

<sup>26</sup> Syarif Koto, *Ekonomi Politik: Program Sejuta Rumah Membangun Untuk Siapa?*. h. 48

<sup>27</sup> Ibid. h. 50

5. Tidak tuntas dan terpadu serta cenderung tumpang tindih regulasi peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait perumahan, bahkan cenderung arogan.
6. Keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat berpenghasilan rendah dan miskin dalam pembiayaan perumahan masih belum terlihat nyata.
7. Pemerintah pusat terkesan lepas tangan dan melemparkan permasalahan kepada pihak swasta dan bahkan pemerintah daerah.
8. Kurangnya kemitraan antara pemerintah, pihak swasta, dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan perumahan rakyat.
9. Perilaku birokrasi dalam pelayanan yang buruk dalam proses izin penyelenggaraan dan pembangunan perumahan serta kawasan permukiman, menyebabkan biaya pengurusannya menjadi tinggi.
10. Kurangnya dukungan dari pemerintah dalam membantu peningkatan keswadayaan masyarakat untuk membangun perumahan.
11. Pemberitaan media massa tentang rumah rakyat sangat minim jika dibandingkan dengan pemberitaan tentang rumah menengah atas atau komersil.

Dari indikator di atas sangat jelas bahwa kebijakan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan perumahan rakyat masih belum optimal, dimana tingginya angka kekurangan rumah (*backlog*) yang terjadi dan terus bertambah setiap tahunnya. Meningkatnya perumahan dan kawasan permukiman kumuh dan tidak layak huni, dan menurunnya daya beli, daya mencicil dan daya sewa masyarakat untuk memenuhi kebutuhan perumahan.

Adanya kebijakan pemerintah melakukan pembiayaan perumahan melalui Tapera, melalui skema tabungan wajib bagi setiap peserta Tapera. Dimana dana tabungan dari setiap peserta yang terkumpul akan digunakan sebagai dana pembiayaan perumahan bagi peserta Tapera itu sendiri. Hal ini sebagai bentuk gotongroyong setiap peserta untuk saling membantu dalam pembiayaan perumahan. Selain itu Tapera diharapkan akan menjadi sistem jaminan sosial nasional dalam pembiayaan perumahan, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Di beberapa negara lain juga menerapkan kebijakan tabungan perumahan, tentunya dengan model dan mekanisme yang berbeda-beda, diantaranya yaitu:<sup>28</sup>

1. Prancis menggunakan sistem pembiayaan perumahan dengan menggunakan tabungan kontraktual. *Plan D'épargne Logement (PEL)* merupakan nama tabungan perumahan di Prancis. Kepesertaan PEL bersifat sukarela atau tidak diwajibkan. Adapun masyarakat yang telah menjadi peserta PEL diwajibkan untuk menabung dengan jumlah tertentu yang telah dipersyaratkan selama 4 tahun, setelah itu baru peserta berhak mendapatkan fasilitas manfaat pembiayaan perumahan.
2. Jerman menggunakan tabungan kontraktual dalam pembiayaan perumahan, dengan nama *Bauspar*. Sistem *Bauspar* ini merupakan perpaduan antara pembiayaan perumahan modern dan etika sosial masyarakat. Sistem tabungan perumahan *Bauspar* merupakan tabungan kontraktual sehingga

---

<sup>28</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Tapera Tahun 2012. h. 11-28



kepesertaan *Bauspar* tidak bersifat wajib, melainkan sukarela dari warga Jerman yang menginginkan pembiayaan perumahan melalui sistem tabungan *Bauspar*. Melalui sistem tabungan ini, dapat mempercepat rata-rata waktu untuk bisa memiliki rumah di Jerman. Ilustrasi sedehanya tanpa tabungan *Bauspar* rata-rata kepemilikan rumah 10 tahun, dengan menggunakan tabungan *Bauspar* dapat memangkas waktu rata-rata tersebut hingga 5,5 tahun, dengan tabungan bersama yang dikumpulkan melalui tabungan *Bauspar*.

3. Negara Tiongkok dalam pembiayaan perumahan menggunakan sistem *Haousing Provident Fund* (HPF) yang digunakan sejak tahun 1991. Tabungan perumahan dengan program HPF bersifat wajib bagi seluruh pekerja formal. Diaman kontribusi pekerja dan pemberi kerja, masing-masing sebesar 5% dari gaji pekerja akan dimasukkan ke rekening HPF atas nama pekerja. Namun besaran kontribusi tersebut berbeda-beda di setiap kota, hal tersebut disebabkan pengelolaan HPF yang bersifat lokal dan melihat kondisi perekonomian di masing-masing kota.
4. Singapura menjalankan sistem tabungan perumahan melalui sistem jaminan sosial yang diberi nama *Central Provident Fund* (CPF). Kepesertaan CPF bersifat wajib bagi setiap warga negara Singapura dan dikelola langsung oleh pemerintah. CPF menjadi sistem jaminan sosial yang komprehensif, dimana CPF tidak terbatas pada penyediaan dana pensiun, tapi juga menyediakan pembiayaan perumahan, jaminan kesehatan, jaminan pendidikan bagi anak, bahkan CPF bisa dijadikan jaminan asuransi bagi

para pekerja serah sektor keuangan. Peserta CPF wajib diikuti pekerja formal dan pekerja mandiri yang mereka adalah warga negara Singapura dan penduduk tetap yang tinggal di Singapura. Skema CPF, sistem iuran jaminan sosialnya didukung oleh pekerja, pemberi kerja dan pemerintah. Artinya pekerja, pemberi kerja dan pemerintah memiliki kewajiban dalam memberikan kontribusi pendanaan kepada CPF.

Kontribusi yang diberikan kepada CPF, peserta yang memiliki usia di bawah 50 tahun berkontribusi 20 % dari gaji yang mereka terima setiap bulannya kepada CPF dan sebesar 15,5 % kontribusi diberikan kepada CPF oleh pemberi kerja dari total gaji peserta. Namun bagi peserta yang penghasilannya dibawah \$1.500 per bulan, persentase kontribusi kepada CPF akan berbeda atau dibawah persentase sebagaimana disebutkan di atas. Selain itu persentase kontribusi peserta kepada CPF juga tergantung dari usia peserta.

## 5. Malaysia

Malaysia menerapkan sistem *Employees Provident Fund* (EPF) atau biasa disebut dengan Kumpulan Wang Simpanan Pekerja. Fungsi EPF adalah mengelola dana simpanan pekerja yang akan diberikan manfaat pensiun berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan EPF. Kepesertaan EPF bersifat wajib bagi warga negara Malaysia yang bekerja, warga negara asing di Malaysia yang menjadi penduduk permanen. Kontribusi yang wajib dibayarkan oleh peserta EPF yang merupakan warga negara Malaysia sebesar 11 % dari gaji bulanan pekerja dan 12 % dibayarkan oleh pemberi

kerja. Sedangkan untuk pekerja warga negara asing, juga memberikan kontribusi yang sama sebesar 11 % dari gaji bulanan dan 5 Ringgit Malaysia dibayarkan pekerja.

Kumpulan dana kontribus pekerja dan pemberi kerja ke EPF akan dibagi kepada tiga akun manfaat yang berbeda. Akun pertama untuk manfaat pensiun yang akan digunakan pada usia 55 tahun, akun kedua untuk manfaat perumahan, pendidikan, atau pun penarikan dana, namun penarikan dana pada akun kedua dapat dilakukan setelah peserta memasuki usia 50 tahun. Akun ketiga untuk kesehatan dan medis.

Dari data dan informasi tentang tabungan perumahan di beberapa negara di atas, kebijakan yang diambil setiap negara memiliki perbedaannya masing masing, yang tentu saja menyesuaikan dengan kondisi ekonomi negara, masyarakat dan faktor-faktor lain yang berkaitan dengan jalannya sistem tabungan perumahan.

Dilihat dari kepesertaanya dua negara, yaitu Prancis dan Jerman memiliki persamaan, dimana setiap warga negaranya tidak diwajibkan menjadi peserta, hanya bersifat sukarela bagi mereka yang menginginkan pembiayaan perumahan dengan sistem tabungan perumahan. Apabila dibandingkan dengan Tabungan Perumahan Rakyat, maka terdapat perbedaan yang mendasar, dimana pada program PEL di Prancis dan *Bauspar* di Jerman kepesertaan bersifat sukarela, sementara pada *Tapera* kepesertaan bersifat wajib bagi pekerja baik formal maupun informal yang memiliki penghasilan sebesar upah minimum.

Tabungan Perumahan Rakyat dari sisi kepesertaan memiliki kesamaan dengan Tiongkok, Singapura dan Malaysia, dimana para pekerja wajib menjadi peserta tabungan perumahan. Namun terdapat juga perbedaan-perbedaan kebijakan dalam sistem tabungan perumahan jika dibandingkan dengan Tabungan Perumahan Rakyat.

Di Tiongkok tabungan perumahan yang diselenggarakan melalui HPF, wajib diikuti bagi setiap pekerja formal, hal tersebut berbeda dengan Tapera yang kepesertaannya bukan hanya dari pekerja formal tapi juga dari pekerja mandiri atau informal. Sedangkan untuk iuran tabungan HPF yang dibebankan kepada pekerja sebesar 5 % dari penghasilan bulanan dan 5 % dibebankan kepada pemberi kerja. Namun presentasi iuran tersebut berbeda di setiap daerah, bergantung dari kondisi perekonomian di masing-masing kota, hal tersebut berbeda dengan Tapera yang ditetapkan persentasinya sama secara nasional, yaitu 2,5 % bagi pekerja dan 0,5 % bagi pemberi kerja. Sedangkan bagi pekerja mandiri dibebankan 3 % dari penghasilan setiap bulannya. Artinya tidak ada penyesuaian iuran kepada peserta Tapera, meskipun tingkat perekonomian di setiap daerah berbeda-beda.

Tabungan perumahan Singapura, yang diberinama *Central Provident Fund* (CPF) merupakan tabungan yang berbentuk jaminan sosial. Kepesertaannya bersifat wajib bagi pekerja formal dan pekerja mandiri, baik warga negara Singapura maupun warga negara asing yang menjadi penduduk tetap di Singapura. Hal ini persis seperti kepesertaan yang ada di Tapera, namun di Tapera ada pengecualian bagi pekerja yang

penghasilannya di bawah upah minimum tidak diwajibkan menjadi peserta, sementara di CPF peserta yang penghasilannya dibawah \$1.500 per bulan tetap wajib menjadi peserta, namun ada perbedaan dalam penetapan persentase iuran untuk mempertimbangkan kondisi ekonomi peserta CPF. Selain itu persentase kontribusi peserta kepada CPF juga tergantung dari usia peserta.

Iuran CPF atau pendanaanya berasal dari pekerja, pemberi kerja, dan pemerintah. Selain itu CPF bukan hanya menjamin satu sektor saja, tetapi banyak sektor yang dijamin secara komprehensif, mulai dari jaminan dana pensiun, pembiayaan perumahan, jaminan kesehatan, jaminan pendidikan bagi anak, bahkan CPF bisa dijadikan jaminan asuransi bagi para pekerja serta sektor keuangan. Hal ini berbeda dengan Tapera yang hanya mengelola pembiayaan perumahan.

Sedangkan tabungan perumahan di Malaysia diberinama Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP) atau disebut juga *Employees Provident Fund* (EPF). Kepesertaan KWSP bersifat wajib bagi pekerja warga negara Malaysia dan warga negara asing di Malaysia yang menjadi penduduk permanen. Manfaat yang diberikan KWSP juga cukup lengkap dan hampir sama dengan CPF yang ada di Singapura, dimana terdapat berbagai macam manfaat, mulai dana pensiun, pembiayaan perumahan, pendidikan, dan kesehatan. Namun hal yang membedakan adalah manfaat untuk pembelian perumahan misalnya baru bisa diterima setelah peserta mencapai usia 50 tahun. Hal ini tentu berbeda dengan Tapera, dimana persyaratan untuk

mendapatkan pembiayaan perumahan salah satunya dengan telah menjalani masa kepesertaan selama 12 bulan.

Kebijakan berbeda-beda dari setiap negara bisa dimaknai bahwa kehendak umum (kehendak bersama rakyat) yang berbeda-beda dalam rangka memenuhi kebutuhan dasarnya berupa tempat tinggal. Selain itu yang perlu dipahami bahwa setiap negara tetap memiliki kebijakan yang bersifat pengecualian atau perbedaan-perbedaan dalam memberikan kontribusi kewajiban terhadap tabungan perumahan, sebagai bagian dari mempertimbangkan kondisi perekonomian setiap warga negara.

Berbicara kehendak umum hal ini tidak bisa dilepaskan dari teori kontrak sosial Jean Jacques Rousseau. Menurut Jean Jacques Rousseau, kontrak sosial adalah menemukan bentuk kesatuan yang melindungi dan membela kekuasaan bersama, selain kekuasaan pribadi dan milik dari setiap orang, sehingga semuanya dapat bersatu, dalam bentuk negara.<sup>29</sup> Setelah terbentuknya suatu negara dengan perjanjian masyarakat (kontrak sosial), dimana setiap orang telah menyerkan haknya kepada negara. Namun setelah negara itu terbentuk, mereka perlu menyatakan kehendak umum mereka dengan membuat suatu undang-undang dasar. undang-undang dasar yang telah dibuat, akan menjadi dasar bagi penguasa atau pemerintah dalam menjalankan dan mewujudkan kehendak umum.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh. (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2005). h.

<sup>30</sup> Ibid. h. 122

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan kehendak umum yang telah dibuat para pendiri bangsa melalui pembahasan bersama oleh BPUPKI yang terdiri dari tokoh-tokoh perwakilan daerah. UUD 1945 disahkan pada 18 Agustus 1945, atau sehari setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia. UUD 1945 juga sudah dilakukan amandemen sebanyak 4 kali oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. UUD 1945 merupakan *Road Map* bagi siapapun yang mendapatkan mandat untuk menjalankan pemerintahan.

Pada Pasal 28H Ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera dan bertempat tinggal. Dari pasal tersebut jelas bahwa setiap warga negara berhak untuk memperoleh tempat tinggal, dimana negara memiliki kewajiban untuk memastikan setiap orang memiliki tempat tinggal sebagai hak dasar manusia.

Menurut John Locke, kontrak sosial yang baik pada suatu negara, yaitu negara yang dapat memberikan jaminan atas hak-hak dasar manusia.<sup>31</sup> Perumahan atau tempat tinggal merupakan hak-hak dasar atau hak asasi manusia, dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1998 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa setiap orang berhak atas tempat tinggal dan kehidupan yang layak. Pasal ini bermakna bahwa penyelenggara pemerintahan negara memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan rakyat terhadap tempat tinggal yang layak, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan masyarakat miskin yang tentu saja lebih

---

<sup>31</sup> Donald Palmer, *Looking at Philosophy: The Unbearable Heaviness of Philosophy Made Lighter* (New York: McGraw-Hill Companies, 2006). h. 195

memerlukan bantuan pemerintah, sehingga setiap warga negara mendapatkan hak bertempat tinggal yang layak.

Selain itu hak bertempat tinggal juga diakui secara internasional melalui Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) menetapkan Kovenan Internasional tentang Hak Ekosob. Pemerintah Indonesia meratifikasi Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ekosob) yang disahkan dalam sidang PBB pada 16 Desember 1966,<sup>32</sup> melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Ada 143 negara yang melakukan ratifikasi atas Konvenan tersebut, salah satunya Indonesia. Dengan melakukan ratifikasi atas Kovenan tersebut, maka negara memiliki kewajiban untuk menghormati, menjaga, dan memenuhi Hak Ekosob tersebut kepada setiap warga negara.<sup>33</sup>

Pasal 11 UU No. 11 Tahun 2005 tersebut mengatur bahwa setiap warga negara berhak atas perumahan yang layak. Negara yang melakukan ratifikasi atas kovenan tersebut, termasuk Indonesia harus menjamin dan memenuhi kebutuhan rakyat terhadap perumahan atau tempat tinggal yang layak. Hukum ini tidak hanya berlaku secara nasional, tetapi berlaku secara internasional terhadap negara yang melakukan ratifikasi atas kovenan tersebut.

---

<sup>32</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Konvenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, n.d.

<sup>33</sup> Syarif Koto, *Ekonomi Politik: Program Sejuta Rumah Membangun Untuk Siapa?* h. 32



Berdasarkan kehendak umum yang tergambar dalam UUD 1945 dan undang-undang lainnya. Pemerintah memiliki kewajiban dalam menjamin terpenuhinya hak tempat tinggal bagi setiap warga negara. hal tersebut dapat dilihat dari upaya pemerintah dengan melaksanakan program menyediakan bantuan perumahan terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah melalui Kementerian PUPR dengan berbagai program sebagaimana diuraikan sebelumnya. Namun upaya yang telah dilakukan pemerintah masih belum mampu memenuhi kebutuhan perumahan masyarakat. Mengingat total angka *backlog* perumahan masih berada di angka 7,64 juta unit rumah dan data *backlog* perumahan di Indonesia jumlahnya terus bertambah setiap tahunnya dari kebutuhan keluarga baru, sekitar 700 ribu unit rumah per tahunnya.

Tingginya angka *backlog* perumahan di Indonesia dan terbatasnya anggaran negara dalam pemenuhi kebutuhan perumahan khususnya bagi MBR, membuat pemerintah mencari alternatif lain dalam pembiayaan perumahan untuk memenuhi kebutuhan perumahan. Alternatif tersebut dilakukan melalui penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat, dimana melalui Tapera diharapkan ada kolaborasi atau kegotongroyongan antara pemerintah dan masyarakat dalam menyediakan dana murah jangka panjang untuk pembiayaan perumahan, dengan tabungan perumahan yang wajib diikuti pekerja dengan penghasilan sebesar upah minimum.

Kebijakan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan perumahan bagi rakyat melalui Tabungan Perumahan Rakyat, merupakan bentuk dari

menjalankan amanat UUD 1945 sebagai kehendak umum sebagaimana teori kontrak sosial yang dikemukakan Jean Jacques Rousseau. Namun adanya kewajiban masyarakat memberikan kontribusi wajib dalam penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat, yaitu sebesar 3 % dari penghasilan masyarakat dan tanpa adanya pengaturan pengecualian bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah atau perbedaan persentase kewajiban iuran dengan mempertimbangkan kondisi setiap masyarakat, sebagaimana Pasal 66 UU tentang Tapera juncto Pasal 14 dan 15 PP No. 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tapera. Selain itu dana FLPP yang selama ini menjadi dana bergulir untuk pembiayaan perumahan bagi MBR, akan dipindahkan menjadi sumber dana Tapera, sebagaimana Pasal 64 PP No. 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tapera. Kebijakan ini membuat masyarakat berpenghasilan rendah tidak punya pilihan lain untuk mendapatkan pembiayaan perumahan murah dan terjangkau selain melalui Tapera, dengan konsekuensi wajib membayar iuran Tapera.

Melihat dari kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan Tapera dan dilihat dari model negara kesejahteraan, maka dapat dilihat adanya perubahan model negara kesejahteraan yang sebelumnya berbentuk minimal, dimana program jaminan sosial dan kesejahteraan dilaksanakan secara parsial, sporadis dan minim kepada masyarakat,<sup>34</sup> menjadi model negara kesejahteraan dalam bentuk korporasi, dimana jaminan sosial dilakukan secara melembaga dan luas, dimana kontribusi terhadap jaminan

---

<sup>34</sup> V. Hadiyono, *Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tantangan* (Jurnal Hukum Politik dan Kekuasaan, Vol. 1 No. 1, 2020). H. 27

sosial tersebut berasal dari tiga pihak, yaitu pemerintah, dunia usaha dan pekerja.<sup>35</sup>

Menurut Gosta Esping Andersen sebagaimana diikuti Jimly Asshiddiqie, negara kesejahteraan dengan model korporatis menerima adanya stratifikasi sosial dengan jurang yang lebar sebagai kenyataan, namun dengan adanya jurang yang lebar tersebut, diperlukan kebijakan kesejahteraan berupa subsidi serta kebijakan lain yang bersifat prorakyat.<sup>36</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie perlu digarisbawahi dari model negara kesejahteraan tersebut, dimana prinsip yang diterapkan bukan memperlakukan warga negara secara sama dan tanpa perlakuan khusus, melainkan negara bertanggungjawab untuk bersikap peduli, memberikan bantuan yang langsung ditujukan kepada mereka yang paling membutuhkan.<sup>37</sup>

Dari model negara kesejahteraan korporasi tersebut menggambarkan, bahwa meskipun negara melaksanakan jaminan sosial secara luas dengan mewajibkan kontribusi kepada masyarakat dalam bentuk iuran atau tabungan wajib Tapera, namun tetap diperlukan kebijakan yang afirmatif untuk membatu masyarakat berpenghasilan rendah (kurang mampu) membayar iuran atau memberikan pengecualian pembayaran iuran Tapera. sehingga mereka tetap bisa menjadi peserta Tapera dan mendapatkan

---

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Keadilan Sosial* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2018). h. 106

<sup>37</sup> Ibid. h. 108

haknya untuk mendapatkan perumahan yang layak dan terjangkau melalui Tapera.

Tidak adanya kebijakan yang afirmatif terhadap kewajiban membayar iuran bagi masyarakat berpenghasilan rendah dalam Undang-Undang tentang Tapera, menjadikan tidak adanya ketegasan dalam mewajibkan masyarakat berpenghasilan rendah (penghasilan di bawah upah minimum) untuk menjadi peserta Tapera, sebagaimana Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang tentang Tapera. Sementara jika mengacu kepada persyaratan peserta Tapera yang bisa memperoleh pembiayaan perumahan dari Tapera adalah peserta yang termasuk dalam kategori masyarakat berpenghasilan rendah, sebagaimana Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang tentang Tapera. Hal tersebut kemudian akan menjadi problem dalam penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat, dimana masyarakat berpenghasilan rendah yang seharusnya mendapatkan pembiayaan perumahan melalui Tapera, justru tidak terdaftar sebagai peserta Tapera, sehingga tujuan pemerintah untuk menyediakan dana murah jangka panjang, untuk pemenuhan kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan menurunkan angka *backlog* perumahan sulit terwujud.

Menurut R. Kranenbur, sebagaimana dikuti Erisa, bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, berlaku adil yang dapat dirasakan secara merata dan seimbang oleh seluruh masyarakat, bukan hanya

mensejahterakan kelompok tertentu, melainkan seluruh rakyat.<sup>38</sup> Berdasarkan pendapat R. Kranenbur tersebut, maka negara harus memastikan masyarakat berpenghasilan rendah mendapatkan hak yang sama untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak, sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

### C. Analisis *Maqâshid Asy-Syari'ah*

Rumah atau tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar manusia. Secara alamiah ketika sudah terpenuhi kebutuhan dasar berupa pangan dan sandangnya, maka manusia selanjutnya ia akan berusaha untuk memenuhi kebutuhan papannya berupa tempat tinggal yang layak untuk menunjang kehidupan. Bahkan bukan hanya manusia, hewan seperti burung sekalipun memerlukan sarang sebagai tempat tinggalnya yang mereka anggap aman untuk mereka beristirahat dan membesarkan anak-anaknya.

Dalam konsep Islam dikenal dengan istilah *baiti jannati* (rumahku surgaku), betapa pentingnya rumah dalam pandangan Islam, sehingga rumah selain untuk sebagai kebutuhan secara jasmani dan sebagai simbol ekonomi seseorang dalam lingkungan sosialnya, namun lebih dari itu rumah memiliki peran sebagai tempat pembentukan karakter, akhlak manusia dan membentuk kepribadian bangsa, oleh sebab itu, rumah tidak hanya dilihat sebagai pemenuhan atas kebutuhan kehidupan yang timbul tanpa proses, namun perlu dimaknai sebagai proses bermukim dalam menciptakan ruang kehidupan

---

<sup>38</sup> Erisa Ardika Prasada, *Politik Hukum Pengaturan Alih Teknologi Dalam Perjanjian Lisensi Paten Luar Negeri* (Jurnal Hukum Universitas Islam OKI, Vol. 5 No. 2, 2016). h. 163

kepada masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, maka rumah sebagai tempat tinggal memiliki peran yang sangat strategis dalam mewujudkan umat yang berkualitas serta mendukung untuk mewujudkan pembangunan nasional yang pada dasarnya adalah membangun manusia Indonesia seutuhnya.<sup>39</sup>

M. Quraish Shihab menjelaskan makna kata *bait* dan kata *sakanan* yang terdapat dalam Q.S. An-Nahl ayat 80. Kata *bait* (rumah), pada awalnya artinya tempat tinggal pada saat malam hari, baik bangunan permanen, maupun bangunan non permanen misalnya 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.<sup>40</sup>

sedangkan kata *sakanan* berasal dari makna tenang sesudah bergejolak sebelumnya. rumah berfungsi untuk menghadirkan ketenangan kepada penghuninya, sesudah seharian menghadapi berbagai persoalan yang terjadi di luar rumah. Berada di rumah membuat seseorang bisa melepas penat serta merasa tenang, tidak hanya dari binatang pengganggu atau buas, tetapi juga dari orang yang datang tanpa izin. Itulah sebabnya Al Qur'an memerintahkan

---

<sup>39</sup> JW Mullawan, *Pemberian Hak Milik Rumah Tinggal* (Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2007). h. 2

<sup>40</sup> M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah (Volume 7)*, Cetakan ke-IX. (Jakarta: Lentera Hati, 2008). h. 308

mengucap salam sebelum masuk rumah, meskipun pemiliknya sendiri, sebagai isyarat serta doa kedamaian bagi penghuni yang berada di dalam rumah.<sup>41</sup>

Rumah juga berfungsi sebagai sarana untuk melaksanakan shalat sunnah, hal tersebut berdasarkan sabda Rasulullah Saw sebagaimana hadits riwayat Bukhari nomor 731:<sup>42</sup>

صَلُّوا أَيُّهَا النَّاسُ فِي بُيُوتِكُمْ فَإِنَّ أَفْضَلَ الصَّلَاةِ صَلَاةُ الْمَرْءِ فِي بَيْتِهِ إِلَّا الْمَكْتُوبَةَ

Melalui hadits tersebut, Rasulullah Saw. Memerintahkan agar melaksanakan shalat sunnah di rumah masing-masing, hal tersebut lebih utama, kecuali shalat fardhu yang telah diwajibkan. Hal tersebut menunjukkan bahwa rumah memiliki peran penting dalam menunjang aktivitas ibadah seorang muslim, terutama ibadah-ibadah sunnah.

Dari uraian di atas tergambar jelas, bahwa dalam pandangan Islam rumah sangat penting posisinya dalam menunjang aktivitas kehidupan, baik itu sebagai tempat beristirahat, menenangkan jiwa dan fikiran dari aktivitas yang telah dilakukan di luar rumah. Tempat tinggal atau rumah juga sebagai sarana untuk membina generasi penerus dalam rangka pembentukan karakter, *akhlakul karimah* dan membentuk keperibadian bangsa serta membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam hubungannya dengan beribadah, rumah juga memiliki peranan penting sebagai sarana pendukung pelaksanaan ibadah-ibadah yang disunnahkan untuk dilaksanakan di rumah.

---

<sup>41</sup> Ibid. h. 308-309

<sup>42</sup> Abu Abdullah Muhammad Al Bukhari, *Shahih Bukhari* (Bairut: Dar Ibn Katsir, 2002).

Rumah sebagai tempat tinggal memiliki peranan penting dalam kehidupan dan merupakan kebutuhan yang sangat mendasar bagi manusia. Oleh karena itu, rumah merupakan hal yang sangat diinginkan setiap orang. Bahkan prioritas utama bagi setiap keluarga baru adalah memiliki rumah sendiri. Hal tersebut bukan tanpa alasan, keluarga baru memerlukan kemandirian dalam menjalankan hidup berumah tangga. Mereka akan lebih nyaman dalam menjalankan setiap rencana kehidupan dalam membina anak-anak keturunan mereka, menjadi generasi yang beriman dan berakhlak mulia.

Dari waktu ke waktu pertumbuhan manusia terus bertambah, hal tersebut membuat kebutuhan akan perumahan semakin meningkat dan harga rumah semakin tinggi. Adanya perbedaan kemampuan setiap orang dalam memperoleh perumahan memerlukan peran negara atau pemerintah untuk membantu warganya agar bisa mendapatkan perumahan yang layak dan terjangkau.

Peran negara untuk membantu masyarakat dalam memperoleh rumah atau tempat tinggal, telah diatur dalam konstitusi negara Republik Indonesia, yakni dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang lainnya yang menegaskan bahwa, setiap orang berhak atas tempat tinggal yang layak. Oleh karena itu pemerintah selalu mengupayakan pemenuhan terhadap kebutuhan tempat tinggal masyarakat melalui beberapa program pembiayaan. Namun upaya tersebut masih dirasa belum optimal, karena keterbatasan anggaran negara dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, terutama masyarakat



berpenghasilan rendah, sehingga masih banyak masyarakat yang belum dapat memperoleh tempat tinggal.

Sebagaimana dibahas sebelumnya, ada 7,64 juta angka *backlog* perumahan, artinya ada 7,64 juta keluarga di Indonesia yang belum mendapatkan tempat tinggal dan jumlahnya setiap tahun bertambah diangka sekita 700 ribu keluarga baru, hal ini tentu bukan kondisi yang menggemberikan. Hal tersebut menurut Zulfi Syarif Koto sebagai mantan birokrat di Kementerian Perumahan Rakyat, di dalam bukunya “ekonomi politik program sejuta rumah, membangun untuk siapa?”, menyebutkan bahwa Indonesia telah memasuki kondisi darurat perumahan. Dimana kondisi ini harus cepat diatasi agar tidak menimbulkan permasalahan yang tidak dapat diselesaikan.

Bagi masyarakat pembiayaan perumahan yang difasilitasi pemerintah selama ini sangat membatu karena sangat terjangkau, seperti pembayaran melalui FLPP yang setiap tahunnya penyalurannya selalu melapau target yang ditetapkan, namun dana FLPP pun tidak mampu melayani semua permintaan masyarakat berpenghasilan rendah untuk mendapatkan pembiayaan perumahan. Pemerintah kemudian mencoba mencari alternatif solusi dalam rangka mengatasi angka *backlog* perumahan yang semakin tinggi, melalui penghimpunan dana publik melalui Tabungan Perumahan Rakyat, agar secara bergotongroyong dapat menyediakan dana murah jangka panjang bagi masyarakat.

Kebijakan tersebut kemudian mendapat respon penolakan dari publik, terutama dari para pekerja karena dinilai memberatkan dan menambah daftar iuran wajib yang harus mereka bayar dari program jaminan sosial lainnya. Melihat dari analisis sebelumnya terdapat permasalahan pada Pasal 7 dan Pasal 66 Undang-Undang Tapera, pertama pada kewajiban pembayaran iuran Tapera, karena tidak ada subsidi atau pengecualian dalam kewajiban membayar iuran tersebut bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang terbebani dengan kewajiban tersebut, sebagai kebijakan yang bersifat afirmatif. Tidak adanya kebijakan afirmatif tersebut kemudian berpotensi menyebabkan tidak tercapainya tujuan penyelenggaraan Tapera, yaitu pembiayaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah sebagaimana diatur pada Pasal 27 Undang-Undang Tapera dan hilangnya hak mereka sebagai warga negara untuk mendapatkan jaminan mendapatkan tempat tinggal yang layak.

Islam sebagai agama *rahmatan lil alamin* mengatur kehidupan manusia dari berbagai aspek kehidupan, baik akidah, ibadah, akhlak, syariah (hukum) dan muamalah. Adapun pemenuhan kebutuhan tempat tinggal yang diatur dalam sebuah kebijakan pemerintah merupakan bagian dari muamalah (hubungan dalam kehidupan kenegaraan). Dalam kaidah fikih telah diberikan panduan kepada pemimpin atau pemerintah dalam menjalankan pemerintahan dan mengeluarkan sebuah kebijakan yang terkait langsung dengan rakyat, sebagaimana kaidah fikih, yaitu:<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Panji Adam, *Hukum Islam (Konsep, Filosofi Dan Metodologi)* (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2019). h. 205

تَصْرُفُ الْأِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَةِ مُنَوِّطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Menurut Ibnul Qayyim sebagaimana dikutip Beni Ahmad Saebani, bicara mengenai muamalah, apalagi berkaitan dengan hubungan dalam kehidupan bernegara, maka tidak bisa dilepaskan dengan syariah atau hukum Islam. Hukum Islam memiliki identitasnya, yaitu adil, memberi rahmat, maslahat dan mengandung hikmah bagi kehidupan, Adapun menurut Syatibi sebagaimana juga dikutip Beni Ahmad Saebani, tujuan hukum Islam (syariah) adalah untuk kemaslahatan bagi hamba di dunia dan di akhirah. Dimana kemaslahatan tersebut berlandaskan pada lima dasar, yaitu perlindungan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.<sup>44</sup> Sehingga sebuah hukum bisa dikatakan sejalan dengan syariat apabila mengandung keadilan, hikmah dan kemaslahatan bagi kehidupan manusia.

Dalam rangka mencapai tujuan *maqâshid asy-syarî'ah* yaitu menghadirkan kemaslahatan dan menghindari kemafsadatan, baik dalam kehidupan dunia dan di akhirat. Syatibi membagi *maqâshid asy-syarî'ah* menjadi tiga tingkatan, *dharuriyah*, *hajiyyah* dan *tahsiniyah*.<sup>45</sup> Pertama, tingkatan *dharuriyah* bertujuan untuk melindungi kebutuhan yang bersifat mendasar bagi kehidupan manusia, yaitu pemeliharaan terhadap lima pokok utama, yaitu agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Pemeliharaan terhadap lima pokok tersebut pada tingkatan *dharuriyah* sampai pada batasan tidak

---

<sup>44</sup> Beni Ahmad Saebani, *Filsafat Hukum Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2008). h. 245

<sup>45</sup> Abu Ishaq Al Syathibi, *Al Muwâfaqât*, Jilid II. (Dar Ibn Affan, 1997). h. 17

terancamnya eksistensi lima pokok tersebut.<sup>46</sup> *Kedua*, tingkat *hajiyah* merupakan suatu kebutuhan manusia yang diperlukan untuk kehidupan, namun tidak sampai pada tingkatan yang bersifat *dharuriyah*. Seandainya kebutuhan ini tidak terpenuhi, tidak akan membinasakan atau merusak kehidupan manusia. Meskipun tidak sampai membinasakan ataupun merusak, keberadaannya tetap dibutuhkan untuk memberikan kemudahan manusia dalam menjalani kehidupan.<sup>47</sup> *Ketiga*, tingkatan *tahsiniyah* merupakan suatu kebutuhan manusia yang sebaiknya ada, guna memperindah kehidupan manusia. Tidak dipenuhinya kebutuhan *tersier*, tidak akan membuat rusak kehidupan atau menimbulkan kesulitan. Keberadaannya merupakan pelengkap bagi tingkatan *dharuriyah* dan *hajiyah*.<sup>48</sup>

Pembagian tersebut didasari pada skala prioritas dan kebutuhan. Pembagian tersebut akan mempermudah dalam menentukan dan mengambil keputusan suatu hukum, terutama apabila ditemui terdapat pertentangan masalah pada masing-masing tingkatan. *Dharuriyah* merupakan tingkatan yang pertama, kemudian tingkatan yang kedua adalah *hajiyah* dan yang ketiga adalah *tahsiniyah*. Tingkatan *hajiyah* sebenarnya menyempurnakan dari tingkatan *dharuriyah*. Sementara *tahsiniyah* merupakan penyempurna dari tingkatan *hajiyah*.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Adam, *Hukum Islam (Konsep, Filosofi Dan Metodologi)*. h. 121

<sup>47</sup> Ibid. h. 126

<sup>48</sup> Ibid. h. 127

<sup>49</sup> Ibid. h. 121

Wahbah Zuhaili sebagaimana dikutip Ghofar, membagi masalah berdasarkan tingkatan dalil yang mendukungnya, yaitu *pertama*, masalah *qath'i*, yang didasarkan oleh banyak dalil, sehingga tidak ada penakwilan, misalnya dengan menggunakan metode induktif, dimana akal akan mudah menerimanya. *Kedua*, masalah *zhanni*, yakni diputuskan melalui akal atau dalil *zhanni* dari *syara'*. *Ketiga*, masalah *wahmiyah*, yaitu masalah yang dikhayalkan akan terwujud, namun bila dianalisa lebih dalam bisa jadi menimbulkan mudarat atau mafsadat.<sup>50</sup> Berdasarkan tingkatan tersebut, permasalahan kebijakan pembiayaan perumahan melalui Tabungan Perumahan Rakyat sebagaimana diatur pada UU No. 4 Tahun 2016, termasuk dalam masalah *zhanni*, hal tersebut didasarkan tidak adanya dalil *qath'i* yang secara jelas mengatur perihal kebijakan pembiayaan perumahan Tapera tersebut. Tetapi dengan memakai metode ijtihad, kebijakan tersebut dapat dinilai dari sudut pandang masalah atau mafsadat atas ditetapkannya kebijakan tersebut.

Berdasarkan permasalahan yang diuraikan sebelumnya, diketahui bahwa kebijakan pembiayaan perumahan Tapera berdasarkan UU No. 4 Tahun 2016 tersebut tidak memberikan kebijakan afirmatif berupa subsidi atau pengecualian dalam pembayaran iuran wajib Tapera bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang terbebani dengan hal tersebut, dan hal tersebut berpotensi menghilangkan hak mereka dalam memperoleh pembiayaan perumahan murah dan terjangkau melalui Tapera. Kondisi tersebut dapat menyulitkan masyarakat berpenghasilan rendah dalam memenuhi

---

<sup>50</sup> Ghofar Shidiq, *Maqashid Al-Syari'ah Dalam Hukum Islam*, Vol. X No.118. (Jurnal Sultan Agung, 2009). h. 124

kebutuhannya akan tempat tinggal sebagai kebutuhan dasar manusia. Dari aspek kemaslahatan yang menjadi esensi dari *maqâshid asy-syari'ah*, maka kebijakan pembiayaan perumahan melalui Tapera pada UU No. Tahun 2016 yang berpotensi menghilangkan hak masyarakat dalam memperoleh tempat tinggal tersebut dalam pandangan *maqâshid asy-syari'ah* termasuk dalam kategori masfsadat.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa *maqâshid asy-syari'ah* mempunyai tujuan untuk mencapai kemaslahatan bagi kehidupan manusia. Kemaslahatan tersebut meliputi perlindungan atas lima pokok dasar, disebut juga *al kulliyatul khamsah*. Kebijakan pembiayaan perumahan melalui Tapera, sebagaimana Pasal 7 dan Pasal 66 UU No. 4 Tahun 2016, yang menyebabkan hilangnya hak masyarakat untuk memperoleh tempat tinggal, yang merupakan kebutuhan dasar manusia. Hal tersebut tidak berkesesuaian dengan tujuan *maqâshid asy-syari'ah* pada tingkatan *dharuriyah* dalam menjaga *al kulliyatul khamsah* (pokok yang lima), terutama *hifdz an nafh* dalam rangka melindungi eksistensi jiwa (diri) manusia. Mengingat rumah merupakan kebutuhan dasar manusia, dimana rumah atau tempat tinggal memiliki peranan penting dalam melindungi diri manusia, ketika manusia memerlukan tempat untuk beristirahat di waktu malam, berteduh di kala hujan, bernaung di kala terik matahari dan menghindari diri dari segala gangguan yang berada di luar rumah yang dapat membawa penyakit dan membahayakan diri manusia.

Selain itu, secara tidak langsung tidak memiliki rumah juga akan menyebabkan seseorang tidak bisa beragama dengan baik, hal tersebut

berpotensi mengabaikan pemeliharaan terhadap agama (*hifdz ad din*). Mengingat rumah juga memiliki peranan penting dalam mendukung seseorang dalam melaksanakan aktivitas ibadah.

Tidak memiliki rumah juga akan membuat intelektual atau akal seseorang menjadi terganggu, karena manusia sangat memerlukan rumah sebagai tempat beristirahat dan menenangkan pikiran. Secara tidak langsung tidak adanya rumah bagi seseorang akan berpotensi mengganggu perlindungan terhadap akal (*hifdz al aql*).

Dalam hal memelihara keturunan (*hidz an nasl*), manusia memerlukan rumah sebagai tempat yang manusia gunakan untuk menyalurkan kebutuhan biologisnya dan untuk memperoleh keturunan. Selain itu rumah juga berfungsi sebagai pelindung bagi anak keturunan manusia. Tidak memiliki rumah juga akan membuat manusia kesulitan dalam memelihara keturunan.

Tidak ada rumah juga berakibat bagi manusia, bukan hanya dari keamanan jiwa manusia, namun tidak memiliki tempat tinggal atau juga akan membuat tidak adanya keamanan dalam melindungi harta yang dimiliki manusia. Sehingga hal tersebut dapat medatangkan kemafsadatan dan tidak berjalannya maksud syara' dalam pemeliharaan dan melindungi harta yang dimiliki.

Dalam tinjauan *maqâshid asy-syari'ah*, perlindungan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan dan harta, merupakan hal pokok dalam Islam. Oleh karena itu setiap kebijakan berupa produk peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memastikan bahwa lima dasar di atas dapat terpenuhi. Karena

dengan terjaminnya kebutuhan dasar manusia berupa tempat tinggal dapat mewujudkan kemaslahatan sesuai dengan tujuan syariat.

Rumah merupakan salah satu kebutuhan utama manusia dan rumah merupakan nikmat yang Allah berikan kepada manusia, sebagaimana disebutkan dalam, Q.S. An-Nahl/16: 80.<sup>51</sup>

وَاللَّهُ جَعَلَ لَكُمْ مِنْ بُيُوتِكُمْ سَكَنًا ...

M. Quraish Shihab menjelaskan makna kata *sakanan* pada ayat tersebut berasal dari makna tenang sesudah bergejolak sebelumnya. rumah berfungsi untuk menghadirkan ketenangan, keamanan, dan kebahagiaan kepada penghuninya, sesudah seharian menghadapi berbagai persoalan yang terjadi di luar rumah. Berada di rumah membuat seseorang bisa melepas penat serta merasa tenang, tidak 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.<sup>52</sup>

Selain ayat di atas, ada hadits Rasulullah Saw. yang diriwayatkan oleh Imam Bukhari, nomor hadits 432:<sup>53</sup>

اجْعَلُوا فِي بُيُوتِكُمْ مِنْ صَلَاتِكُمْ وَلَا تَتَّخِذُوهَا قُبُورًا

---

<sup>51</sup> Ahmad Hatta, *Tafsir Qur'an Per Kata*, Cetakan Kelima. (Jakarta: Magfirah Pustaka, 2009). h. 276

<sup>52</sup> Shihab, *Tafsir Al-Mishbah (Volume 7)*. h. 308-309

<sup>53</sup> Al Bukhari, *Shahih Bukhari*. H. 117



Dari ayat dan hadits di atas menunjukkan bahwa rumah dalam pandangan Islam merupakan nikmat yang diberikan Allah kepada manusia sebagai tempat ia kembali ketika dia memerlukan tempat istirahat dan menenangkan diri. Bahkan melalui hadits nabi mengingatkan agar umat Islam senantiasa melaksanakan ibadah-ibadah sunnah di rumah, artinya rumah memiliki peranan penting sehingga sudah seharusnya penghuninya menjadikan rumah sebagai sara untuk mendekatkan diri kepada sang maha pencipta.

Pada perkembangan *maqâshid*, dari pra-modern hingga post-modern. Sebagaimana dikutip Moh. Mufidi, Jasser Auda tampil sebagai pionir dalam kajian *maqâshid asy-syari'ah* dengan sentuhan baru. Teori baru *maqâshid asy-syari'ah* yang dikemukakan adalah gagasan baru dengan pendekatan yang lebih filosofis. Jaser Auda mengasumsikan hukum Islam sebagai suatu sistem, menjadikan *maqâshid asy-syari'ah* sebagai pokok substansi yang harus selalu ada pada setiap ketentuan hukum.<sup>54</sup>

Menurut Jasser Auda pendekatan sistem merupakan pendekatan yang holistik, dimana semua entitas dipandang menjadi satu kesatuan sistem yang terdiri dari beberapa subsistem yang saling berinteraksi antara satu dengan yang lainnya atau dengan lingkungan luar.<sup>55</sup> Enam komponen / fitur dalam pendekatan sistem, yaitu, kognisi, holisme, keterbukaan, hirarki-saling bergantung, multidimensional, kebermaksudan. Fitur kebermaksudan

---

<sup>54</sup> Moh. Mufidi, *Maqashid Ekonomi Syariah: Tinjauan Dan Aplikasi* (Malang: Empatdua Media, 2018). h. 7

<sup>55</sup> Jasser Auda, *Al Maqashid Untuk Pemula* (Yogyakarta: SUKA Press UIN Sunan Kalijaga, 2013). h. 65

merupakan bagian terpenting dimana *maqâshid* ditempatkan sebagai fitur pokok pendekatan sistema, yang menjadi pengikat umum terhadap fitur lainnya untuk mencapai pengembangan dan reformasi hukum Islam.<sup>56</sup>

Suatu kebijakan atau tindakan hukum apabila tidak dapat dikembalikan kepada suatu nas yang bersifat khusus dengan menggunakan metode linguistik dan tidak dapat juga dilakukan melalui pencarian dan penetapan *illat*, sementara di dalam hukum itu ada maslahat yang dapat dikembalikan kepada nas umum, maka penetapan hukum menggunakan maslahat yang dikandungnya itu merupakan bentuk dari penalaran secara *maslahah mursalah*. Banyak para ahli fikih yang bahwa memberi legitimasi independen kemaslahatan dapat membuat kontradiksi dengan nas.<sup>57</sup>

Jasser Auda menegaskan bahwa nas lebih diunggulkan dalam *maqâshid*. Mengingat *maqâshid* diinduksi dari nas, maka maslahat dapat memiliki legitimasi hukum ketika sama dengan *maqâshid*. Sebagaimana direkomendasikan oleh banyak ahli fikih. Berdasarkan hal tersebut, kemaslahatan yang diungkap oleh nas (maslahat mu'tabarah) maupun kemaslahatan yang tidak secara langsung diungkapkan nas (maslahat mursal), dengan kata lain kemaslahatan tersebut disebut dalam nas baik secara eksplisit atau implisit, sepanjang kemaslahatan tersebut koheren dengan *maqâshid* dalam hukum Islam.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Ibid. h. 330

<sup>57</sup> Jasser Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqashid Al Shari'ah* (Bandung: Mizan Pustaka, 2015). h. 307

<sup>58</sup> Ibid. h. 308

Mencari kemaslahatan dan mencegah kemafsadatan dalam kebijakan pembiayaan perumahan melalui Tapera, bukan kemudian lepas dari nas, namun jika tidak ditemukan nas khusus yang membahas secara eksplisit permasalahan yang ada, serta tidak ditemukan nas yang sesuai dengan *illat*, maka permasalahan tersebut dapat dilihat nas umumnya.

Nas umum tidak hanya berasal dari ayat-ayat Al Qur'an yang berkaitan langsung dengan hukum, namun seluruh ayat dalam Al Qur'an juga bisa menjadi petunjuk ditetapkannya syariat. Dalam hubungan antar manusia terdapat nas umum dalam Al Qur'an yang dapat digunakan sebagai sandaran *maqâshid asy-syari'ah*, yaitu Q.S. An Nisa/4: 58.<sup>59</sup>

وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

Juga terdapat hadits nabi yang diriwayatkan Imam Muslim Hadits nomor 1828:<sup>60</sup>

اللَّهُمَّ مَنْ وَلِيَ مِنْ أُمَّتِي شَيْئًا فَشَقَّ عَلَيْهِمْ فَاشْفُقْ عَلَيْهِ وَمَنْ وَلِيَ مِنْ أُمَّتِي شَيْئًا فَفَرَّقَ بِهِمْ فَارْفُقْ بِهِ

Pada Pasal 2 UU No. 4 Tahun 2016, menyebutkan bahwa Tabungan Perumahan Rakyat dikelola dengan asas kegotongroyongan, dimana dalam penjelasan pasal disebutkan bahwa diharapkan terjadinya gotongroyong dalam pendanaan pembiayaan perumahan. Dimana antar masyarakat saling tolong-

<sup>59</sup> Ibid. h. 87

<sup>60</sup> Al Imam Abi Husain, *Shahih Muslim* (Riyadh: Dar Al Mughni, 1998). h. 1016

menolong dalam menyediakan dana murah jangka panjang untuk pembiayaan perumahan, sebagai kebutuhan dasar manusia. Namun jika melihat Pasal yang mengatur terkait kepesertaan dan iuran wajib Tapera, sebagaimana diatur pada Pasal 7 dan Pasal 66 UU No, 4 Tahun 2016, kepesertaan Tapera bersifat wajib bagi setiap warga negara (penghasilan sebesar upah minimum) dan diiringi dengan kewajiban membayar iuran Tapera, tanpa adanya subsidi atau pengecualian bagi mereka yang terbebani dengan kewajiban iuran Tapera. Padahal tidak dapat kita pungkiri kondisi ekonomi setiap orang berbeda-beda, sehingga diperlukan kebijakan afirmatif untuk mengatasi permasalahan tersebut. Di beberapa negara yang menerapkan tabungan perumahan menerapkan kebijakan yang bersifat afirmatif sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, hal tersebut penting dilakukan, agar kebijakan yang ditetapkan dapat adaptif terhadap kondisi perekonomian masyarakat.

Sementara itu pembiayaan perumahan murah jangka panjang yang selama ini digunakan bagi masyarakat berpenghasilan rendah melalui dana FLPP akan dipindahkan menjadi sumber dana Tapera, berdasarkan Pasal 64 PP No. 25 Tahun 2020. Hal ini menambah problem bagi masyarakat karena tidak ada pilihan lain selain menjadi peserta Tapera untuk mendapatkan pembiayaan tersebut. Secara tidak langsung pemerintah memaksa masyarakat untuk menjadi peserta Tapera dan membayar iuran wajib Tapera.

Dari problem penyelenggaraan Tapera di atas, tentu tidak bisa ditemukan nas baik yang secara eksplisi maupun implisit yang berkaitan langsung dengan permasalahan tersebut. Namun jika menggunakan *maqâshid asy-syari'ah*

sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa analisis *maqâshid asy-syari'ah* dapat dilakukan dengan melihat kemaslahatan yang koheren dengan *maqâshid asy-syari'ah*, atau sebaliknya melihat kemafsadatan yang tidak koheren dengan *maqâshid asy-syari'ah*. Jika diterapkan dalam UU No. 4 Tahun 2016 tentang Tapera, dimana tidak terdapat kebijakan afirmatif dalam kewajiban iuran Tapera pada undang-undang tersebut, bagi masyarakat yang tidak mampu dan berpotensi menghilangkan hak mereka dalam memperoleh pembiayaan perumahan yang murah dan terjangkau melalui Tapera, sehingga mereka tidak dapat memiliki tempat tinggal, ini merupakan kemafsadatan. Kemafsadatan yang tentunya tidak diinginkan karena ada masyarakat yang akan dirugikan. Permasalahan pada undang-undang Tapera tersebut tidak koheren dengan *maqâshid asy-syari'ah* dan mendatangkan kemafsadatan bagi manusia.

Perlu dilakukan perbaikan dalam UU No. 4 Tahun 2016 tentang Tapera, untuk menghilangkan mafsadat pada penyelenggaraan Tapera, hal tersebut perlu dilakukan, untuk memastikan semua masyarakat berpenghasilan rendah menjadi peserta Tapera, mengingat pembiayaan Tapera hanya diperuntukkan bagi masyarakat berpenghasilan rendah berdasarkan Pasal 27 UU No. 4 Tahun 2016 tentang Tapera, dimana masih ada 7,64 juta MBR yang belum memiliki rumah atau tempat tinggal. Sehingga hal ini merupakan hal yang penting untuk dianalisis lebih lanjut oleh pemerintah agar penyelenggaraan Tapera benar-benar membantu pembiayaan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.