

# Catatan Kritis tentang Hunian Berimbang<sup>1</sup>



Oswar Mungkasa<sup>2</sup>

## Sekilas tentang Hunian Berimbang

**K**onsep hunian berimbang telah dikenal lama dalam ilmu perencanaan kota maupun sosiologi perkotaan, sebagai upaya untuk menjaga keseimbangan sosiologis masyarakat. Ide dasarnya bahwa keberadaan beragam strata sosial dalam satu lingkungan hunian akan menjamin terciptanya kerukunan diantara berbagai strata yang ada. Selain itu, akan menjamin tersedianya rumah bagi masyarakat berpendapatan rendah.

Kesadaran akan pentingnya konsep ini yang mendorong pemerintah mengadopsinya melalui penetapan lingkungan hunian berimbang dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri Tahun 1992, sehingga diharapkan bahwa konsep hunian berimbang dapat terwujud<sup>3</sup>. Walaupun kemudian ternyata penerapannya tidak semudah yang dibayangkan, sehingga sampai saat ini masih sangat sedikit pembangunan perumahan yang menerapkan konsep ini. Konsep hunian berimbang kemudian dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman pasal 34 sampai pasal 37 (lihat boks), dan ditindaklanjuti dalam Permenpera Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Hunian Berimbang.

Hunian berimbang didefinisikan sebagai perumahan dan kawasan pemukiman yang dibangun secara berimbang dengan komposisi tertentu dalam bentuk rumah tunggal dan rumah deret antara rumah sederhana, rumah menengah dan rumah mewah atau dalam bentuk rumah susun antara rumah susun umum dan rumah susun komersial (Pasal 1 Permenpera Nomor 10/2012).

Tujuan Hunian Berimbang adalah untuk (i) menjamin tersedianya rumah mewah, rumah menengah dan rumah sederhana bagi masyarakat yang dibangun dalam satu hamparan atau tidak dalam satu hamparan untuk rumah sederhana; (ii) mewujudkan kerukunan antarberbagai golongan masyarakat dari berbagai profesi, tingkat ekonomi dan status sosial dalam perumahan, pemukiman, lingkungan

hunian dan kawasan pemukiman; (iii) mewujudkan subsidi silang untuk penyediaan prasarana, sarana dan utilitas umum serta pembiayaan pembangunan perumahan; (iv) menciptakan keserasian tempat bermukim baik secara sosial dan ekonomi; dan (v) mendayagunakan penggunaan lahan yang diperuntukkan bagi perumahan dan kawasan pemukiman (pasal 3 Permenpera Nomor 10/2012).

Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dengan Hunian Berimbang dilaksanakan di perumahan, permukiman, lingkungan hunian dan kawasan permukiman dengan skala sebagai berikut (i) perumahan dengan jumlah rumah sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) sampai dengan 1.000 (seribu) rumah; (ii) permukiman dengan jumlah rumah sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) sampai dengan 3.000 (tiga ribu) rumah; (iii) Lingkungan hunian dengan jumlah rumah sekurang-kurangnya 3.000 (tiga ribu) sampai dengan 10.000 (sepuluh ribu) rumah; dan (iv) kawasan permukiman dengan jumlah rumah lebih dari 10.000 (sepuluh ribu) rumah.

Lokasi untuk hunian berimbang dapat dilaksanakan dalam satu kabupaten/kota pada satu hamparan; atau tidak dalam satu hamparan. Lokasi Hunian Berimbang dalam satu hamparan sekurang-kurangnya menampung 1.000 (seribu) rumah dan untuk lokasi yang tidak dalam satu hamparan sekurang-kurangnya menampung 50 (lima puluh) rumah.

Sementara persyaratan komposisi atas Hunian Berimbang adalah berdasarkan: (i) Jumlah rumah; atau (ii) Luasan lahan. Komposisi berdasarkan jumlah rumah merupa-

1. Tulisan ini merupakan rangkuman penulis dari hasil diskusi REI dan Lembaga Pengkajian Perumahan dan Pengembangan Perkotaan Indonesia (LPP3I) tentang Hunian Berimbang di Hotel Ciputra, Citraland tanggal 6 Maret 2013.

2. Pemimpin redaksi HUDmagz.

3. Sebagai ilustrasi, dalam konsideran menimbang huruf b. SKB 3 Menteri dicantumkan bahwa untuk mencapai tujuan pembangunan perumahan dan permukiman yang serasi, perlu diwujudkan lingkungan permukiman yang penghuninya terdiri dari berbagai profesi, tingkat ekonomi dan status sosial yang saling membutuhkan dengan dilandasi rasa kekeluargaan, kebersamaan dan kegotongroyongan, serta menghindari terciptanya lingkungan perumahan dengan pengelompokan hunian yang dapat mendorong terjadinya kerawanan sosial.

kan perbandingan jumlah rumah sederhana, jumlah rumah menengah dan jumlah rumah mewah. Perbandingan yang dimaksud adalah dalam skala 3:2:1, yaitu 3 (tiga) atau lebih rumah sederhana berbanding 2 (dua) rumah menengah berbanding 1 (satu) rumah mewah<sup>4</sup>.

Komposisi berdasarkan luasan lahan merupakan perbandingan luas lahan untuk rumah sederhana, terhadap luas lahan keseluruhan. Luasan lahan tersebut minimal 25% dari luas lahan keseluruhan dengan jumlah rumah sederhana sekurang-kurangnya sama dengan jumlah rumah mewah ditambah jumlah rumah menengah.

Selain itu, ditetapkan juga adanya Hunian Berimbang rumah susun yang merupakan perumahan atau lingkungan hunian yang dibangun secara berimbang antara rumah susun komersial dan rumah susun umum. Hunian Berimbang yang dimaksud tersebut minimal 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun adalah berupa rumah susun umum. Rumah susun umum tersebut dapat dibangun pada bangunan terpisah bangunan rumah susun komersial atau dibangun dalam satu hamparan dengan rumah susun komersial.

Perencanaan perumahan dan kawasan permukiman dapat dilaksanakan dalam satu hamparan atau tidak dalam satu hamparan. Perencanaan tidak dalam satu hamparan wajib dilakukan oleh setiap orang yang sama dan perencanaan tersebut tertuang dalam dokumen-dokumen berupa (i) Rencana tapak; (ii) Desain rumah; (iii) Spesifikasi teknis rumah; (iv) Rencana kerja perwujudan hunian berimbang; (v) Rencana kerjasama. Dokumen tersebut harus mendapat pengesahan dari pemerintah daerah kabupaten/kota, khusus DKI Jakarta oleh pemerintah daerah provinsi DKI Jakarta.

### Isu terkait Hunian Berimbang

Dalam diskusi terungkap beberapa isu utama, termasuk juga hambatan pelaksanaan konsep hunian berimbang selama ini, yaitu:



#### Pasal 34

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

#### Pasal 35

- (1) Pembangunan perumahan skala besar dengan hunian berimbang meliputi rumah sederhana, rumah menengah, dan rumah mewah.
- (2) Ketentuan mengenai hunian berimbang diatur dengan Peraturan Menteri.

#### Pasal 36

- (1) Dalam hal pembangunan perumahan dengan hunian berimbang tidak dalam satu hamparan, pembangunan rumah umum harus dilaksanakan dalam satu daerah kabupaten/kota.
- (2) Pembangunan rumah umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mempunyai akses menuju pusat pelayanan atau tempat kerja.
- (3) Kemudahan akses sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan daerah.
- (4) Pembangunan perumahan dilakukan hunian berimbang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh badan hukum yang sama.

#### Pasal 37

Ketentuan lebih lanjut mengenai perumahan skala besar dan kriteria hunian berimbang sebagaimana dimaksud Pasal 34, Pasal 35 dan Pasal 36 diatur dengan Peraturan Menteri.

sumber: UU Nomor 1 Tahun 2011, tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

- a. Pembangunan rumah sederhana dalam skema hunian berimbang terkesan seperti pergeseran tanggungjawab penyediaan perumahan dari pemerintah ke pengembang ketika tidak tersedia insentif dari pemerintah

Perumahan merupakan kebutuhan dasar bahkan bagian dari hak asasi manusia. Hal ini tercantum secara jelas mulai dari UUD 1945 berikutan UUD 1945 Amandemen, UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 40, dan terbaru Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman Pasal 129. Sebagai konsekuensinya, Negara dalam hal ini pemerintah bertanggungjawab agar kebutuhan akan perumahan masyarakat dapat terpenuhi. Walaupun dalam kenyataannya, masih sekitar 8,2 juta keluarga belum menempati rumah yang layak huni.

Konsep hunian berimbang kemudian menjadi salah satu jalan keluar pemenuhan hak perumahan masyarakat. Namun dari kacamata pengembang, pelaksanaan konsep hunian berimbang menjadi seperti pergeseran tanggungjawab dari pemerintah kepada pihak pengembang. Kondisi ini sangat terasa ketika tidak tersedia insentif yang memadai bagi pengembang dalam pelaksanaannya. Hal ini terlihat jelas pada pasal 34 ayat 4 yang menyatakan 'dalam hal pembangunan perumahan sebagaimana dimaksud ayat (1)<sup>5</sup>, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dapat memberikan insentif kepada badan hukum untuk mendorong pembangunan

perumahan dengan hunian berimbang. Sementara pada pasal 54 ayat (2) disebutkan bahwa untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah **wajib** memberikan kemudahan pem-

4. Dalam Permenpera No. 10/2012 tercantum rumah komersial sebagai rumah yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan. Rumah mewah sebagai rumah komersial yang diselenggarakan dengan harga jual lebih besar dari 4 (empat) kali harga jual rumah sederhana. Sedangkan rumah sederhana adalah rumah umum yang dibangun di atas tanah dengan luas kavling antara 60 m<sup>2</sup> sampai dengan 200m<sup>2</sup> dengan luas lantai bangunan paling sedikit 36 m<sup>2</sup> dengan harga jual sesuai ketentuan pemerintah. Selanjutnya, rumah menengah adalah rumah komersial dengan harga jual lebih besar dari 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) kali harga jual rumah sederhana.
5. Pasal 34 ayat (1) menyatakan 'Badan hukum yang melakukan pembangunan perumahan wajib mewujudkan perumahan dengan hunian berimbang'

bangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan. Jadi insentif tersebut hanya wajib ketika membangun rumah bagi MBR tetapi menjadi tidak wajib ketika terkait hunian berimbang. Perbedaan ini menjadi terlihat seperti membedakan antara penyedia rumah bagi MBR dan pengembang yang terkena ketentuan hunian berimbang. Sementara pada dasarnya keduanya juga membangun rumah sederhana. Bahkan tidak tertutup kemungkinan jumlah rumah sederhana yang dibangun dalam skema hunian berimbang jauh lebih banyak dan masif.

- b. *Konsep hunian berimbang banyak disalahpahami sebagai hanya sekedar mengurangi backlog, padahal filosofi utamanya adalah menjaga keserasian sosial dalam masyarakat melalui hidup berdampingan diantara beragam strata sosial dalam satu lingkungan hunian.* Hal ini sebenarnya telah tercantum jelas dalam SKB 3 (tiga) Menteri tahun 1992 maupun dalam Permenpera Nomor 10 Tahun 2012. Sebagai akibatnya,



huniannya berimbang dalam satu hamparan adalah suatu keniscayaan. Namun perlu juga disepakati luasan minimal yang dapat dikategorikan sebagai satu hamparan yang memenuhi standar kelayakan minimal terbentuknya suatu komunitas yang heterogen.

- c. *Konsep hunian berimbang dapat juga dilihat sebagai salah satu bentuk*

*Corporate Social Responsibility (CSR).*

Mempertimbangkan penyediaan perumahan menjadi tanggung jawab pemerintah/pemerintah daerah, beban yang ditanggung pengembang dapat diperhitungkan sebagai kontribusi CSR nya.

- d. *Pasar tanah dilepas ke pasar sehingga harga tanah tidak terkendali.* Kondisi ini menjadikan pengembang terbebani secara finansial, khususnya pada daerah dengan harga tanah yang tinggi, ketika harus menyiapkan porsi tertentu lahan bagi kebutuhan rumah sederhana yang harganya ditentukan. Sementara ke depannya tidak ada jaminan bahwa kapling untuk rumah sederhana tidak dipindahtanggankan kepada mereka yang tidak berhak.
- e. *Penerapan konsep hunian berimbang perlu memperhatikan keberagaman daerah, dan tidak menerapkan skema 'one fit for all'.* Hal ini menjadikan penerapan konsep hunian berimbang sulit dilaksanakan. Sebagai ilus-

trasi harga lahan di Jakarta berbeda dengan kota kecil di pedalaman pulau Sulawesi, termasuk juga biaya pembangunan rumah yang berbeda signifikan dari satu lokasi ke lokasi lain. Sepertinya pengaturan hunian berimbang 'bias kota besar'. Dibutuhkan fleksibilitas yang memberi ruang bagi pemerintah masing-masing daerah untuk merinci ketentuan hunian berimbang dalam peraturan daerahnya sesuai dengan kondisi masing-masing. Walaupun demikian, secara nasional perlu ditetapkan variabel penentunya (saat ini berupa harga rumah, luasan kapling dan jumlah rumah), yang kemudian masing-masing daerah dapat menyesuaikan.

- f. *Konsep hunian berimbang belum terakomodasi/terinternalisasi kedalam skema Rencana Tata Ruang.* Sebagai konsekuensinya, penerapan hunian berimbang dapat bertabrakan dengan ketentuan atau penetapan tata ruang suatu wilayah. Sebagai ilustrasi, dalam rencana tata ruang ditetapkan luasan kapling minimal yang tidak sesuai dengan ketentuan hunian berimbang.
- g. *Penerapan skema hunian berimbang kurang mengakomodasi konsep sejenis yang telah ada sebelumnya seperti skema Kawasan Siap Bangun (Kasiba) dan Lingkungan Siap Bangun (Lisiba).* Walaupun disadari juga bahwa skema Kasiba dan Lisiba juga relatif tidak berjalan baik. Tidak tertutup kemungkinan skema Kasiba dan Lisiba dapat bersinergi dengan hunian berimbang.
- h. *Penerapan suatu kebijakan publik dalam hal ini hunian berimbang membutuhkan dasar pijak yang kuat berupa hasil evaluasi pelaksanaan hunian berimbang.* Sementara berdasar pengamatan pemangku kepentingan, pelaksanaan konsep hunian berimbang secara resmi belum pernah di evaluasi. Termasuk juga penetapan batasan hamparan tidak melalui pengujian/simulasi. Akibatnya permenpera tentang hunian berimbang menjadi kurang matang konsepnya.
- i. *Penerapan hunian berimbang membutuhkan penegakan hukum (law enforcement) yang kuat.* Pengalaman menunjukkan bahwa skema sejenis hunian berimbang rawan penyalahgunaan. Sebagai ilustrasi, ketika dibangun rumah sederhana pada lokasi dengan harga tanah yang cukup mahal, terdapat kecenderungan rumah tersebut akan dialihkan ke pihak lain oleh pemiliknya demi memperoleh keuntungan finansial jangka pendek.
- j. *Penolakan (setidaknya tidak menjadi preferensi) dari kelompok strata tertentu untuk hidup berdampingan dalam satu hamparan tertentu dengan kelompok strata bawah.* Walaupun sinyalemen ini tidak secara eksplisit dinyatakan tetapi biasanya terwujud dalam bentuk citra kawasan perumahan menjadi kurang 'menjual'.
- k. *Pengaturan skema hunian berimbang melalui SKB 3*



(tiga) menteri tidak mempunyai legitimasi yang kuat. Hal ini yang ditengarai menjadi salah satu kendala penerapan hunian berimbang selama ini. Walaupun demikian sinyalemen ini belum pernah diuji kesahihannya.

1. Walaupun dianggap sulit diterapkan, namun ternyata beberapa lokasi perumahan telah berupaya menerapkan konsep hunian berimbang. Kementerian Perumahan Rakyat mencatat setidaknya terdapat 5 (lima) lokasi yang telah melaksanakan konsep ini yaitu Perumahan Telaga Kahuripan (Kabupaten Bogor) seluas 750 ha, Perumahan Bukit Semarang Baru di kabupaten Semarang seluas 1.250 ha, Perumahan Bukit Baruga di kota Makassar seluas 1.000 ha, perumahan Driyorejo di kabupaten Gresik seluas 1.000 ha, dan Perumahan Kurnia Jaya di kota Batam seluas 100 ha.

### Agenda ke Depan

Dalam diskusi disepakati beberapa hal diantaranya adalah (i) konsep hunian berimbang adalah suatu upaya mencegah terjadinya pengelompokan perumahan berdasar strata sosial yang dapat mendorong terjadinya kerawanan sosial. Selain itu, konsep hunian berimbang juga mendukung pemerintah dalam mengurangi *backlog* rumah layak huni dan terjangkau. Namun pelaksanaannya yang membutuhkan suatu panduan yang rinci tetapi fleksibel disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah; (ii) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 masih dianggap perlu 'sedikit' penyesuaian terutama terkait kewajiban pemerintah/pemerintah daerah mendukung penerapan skema lingkungan hunian berimbang; (iii) Permenpera Nomor 10 Tahun 2012 yang selayaknya menjadi acuan penerapan konsep hunian berimbang, ternyata dipandang belum cukup memadai. Masih terdapat banyak hal yang perlu diperjelas, diluruskan, dan ditambahkan

Dalam penerapannya, konsep lingkungan hunian berimbang membutuhkan dukungan pemerintah setidaknya dalam beberapa hal, yaitu.

- a. Peninjauan kembali dan revisi terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah yang ada agar mengadopsi skema lingkungan hunian berimbang. Sehingga penerapan skema lingkungan hunian berimbang mempunyai acuan yang jelas terkait aspek tata ruang.
- b. Dilakukan upaya terobosan dalam mendukung penyediaan rumah sederhana dalam skema lingkungan hunian berimbang diantaranya dapat berupa pengenalan konsep 'freezing' terhadap harga tanah, penyiapan bank tanah, penerapan kembali (revitalisasi) skema Kasiba dan Lisiba melalui revisi Peraturan Pemerintah Nomor 80 tahun 1999 tentang Kasiba dan Lisiba, pemberian

peran yang jelas kepada Perumnas sebagai 'leading sector' pembangunan perumahan publik, penyiapan insentif (disinsentif) bagi pengembang.

- c. Perlunya dilakukan kajian akademis disertai simulasi terkait konsep hunian berimbang, khususnya terkait besaran luasan hamparan dan jumlah rumah minimal yang layak bagi terbentuknya sebuah komunitas sosial yang harmonis, komposisi alternatif hunian berimbang (tidak mutlak 1:2:3), besaran beban finansial maksimal yang dapat ditanggung oleh pengembang, pilihan insentif yang wajib disediakan, kemungkinan menjadikan kontribusi pengembang dalam hunian berimbang menjadi skema CSR pengembang. Termasuk dalam hal ini adalah kajian akademis terhadap terobosan yang akan dilakukan. Keseluruhan konsep hunian berimbang tersebut seharusnya bersifat fleksibel sehingga dapat disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah. Penerapan sistem indeks terhadap variabel yang diberlakukan secara nasional menjadi suatu pilihan.
- d. Penegasan kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, pihak terkait lainnya seperti Perumnas, BPN dalam penerapan skema lingkungan hunian berimbang. Pada saat yang sama juga perlu ditegaskan kewajiban pihak pengembang termasuk masyarakat. Termasuk juga pilihan bentuk kemitraan yang dapat dilakukan.
- e. Penerapan skema hunian berimbang bersifat dinamis, dalam arti ketika harga tanah dilepas ke pasar maka kemungkinan akan terjadi 'moral hazard' berupa penjualan aset rumah sederhana kepada pihak lain yang berpotensi 'mengacaukan' skema hunian berimbang. Untuk itu, langkah pengendalian baik berupa pemantauan, penerapan sanksi, penegakan hukum yang ketat menjadi keniscayaan.
- f. Bentuk dukungan tersebut sebaiknya tercantum dalam Peraturan Menteri Perumahan Rakyat yang mengatur tentang hunian berimbang. Untuk itu, disarankan agar Kementerian Perumahan Rakyat melakukan peninjauan kembali dan merevisi Permenpera terkait. Dalam upaya peninjauan dan revisi tersebut seyogyanya melibatkan pemangku kepentingan dan didasari oleh hasil evaluasi pelaksanaan konsep hunian berimbang selama ini, yang disertai hasil kajian/simulasi terhadap variabel/faktor yang ditetapkan sebagai penentu dimensi hunian berimbang.

