

# Kontroversi Antar Stakeholder Terhadap Kebijakan Hunian Berimbang Pada Rumah Susun di Kota Yogyakarta

**\*Dyah Tri Selowati, Achmad Djunaedi, Agam Marsoyo**

Departemen Teknik Arsitektur Dan Perencanaan/Fakultas Teknik/ Magister Perencanaan Wilayah Dan Kota, Universitas Gadjah Mada,  
\*email-[dyatrie@gmail.com](mailto:dyatrie@gmail.com)

## KATA KUNCI

Hunian Berimbang  
Rumah Susun  
Stakeholder  
Mapping  
Kebijakan Publik

## ABSTRAK

**Abstrak:** Kota Yogyakarta mengesahkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tentang Rumah Susun pada tahun 2016, guna memberikan perlindungan terhadap kepentingan semua golongan yang terkait rumah susun baik pemerintah, pelaku pembangunan, pengelola maupun penghuninya. Pada pasal 22 mengharuskan setiap pelaku pembagunan menyediakan rumah susun umum paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun diepruntukkan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), yang disebut dengan konsep hunian berimbang. Hingga saat ini tidak terdapat aturan pelaksanaan berupa Peraturan Pemerintah (PP) dari Undang – Undnag Rumah Susun 2011 dan mengingat terbatasnya luasan Kota Yogyakarta menyebabkan pro dan kontra antar stakeholder terhadap kebijakan tersebut yang dianggap sulit untuk dilaksanakan di Kota Yogyakarta. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif. Informasi didapat melalui wawancara mendalam terhadap para stakeholder yang terdiri atas akademisi, birokrat, asosiasi perumahan REI, konsultan rumah susun mewakili pelaku pembangunan. Menggunakan stakeholder mapping, didapat kategorisasi antar stakeholder terhadap kebijakan hunian berimbang pada rumah susun di Kota Yogyakarta. Terdapat pihak – pihak yang mendukung adanya kebijakan tersebut, pihak– pihak yang mendukung dengan perbaikan dan perubahan pada substansi kebijakan, pihak – pihak yang bersifat netral dan pihak – pihak yang kontradiktif terhadap kebijakan tersebut. Pihak yang menolak umumnya merupakan golongan akademisi, birokrasi dan konsultan rumah susun yang mewakili pelaku pembangunan. Faktor – faktor penyebab kontroversi disebabkan oleh faktor politik, faktor prosedur pelaksanaan yang tidak jelas an faktor keruangan yang berkaitan dengan segregasi dan pembiayaan pembangunan perumahan MBR.

## **A. LATAR BELAKANG**

Penelitian ini berangkat dari diterbitkannya [1]. Perda tersebut disahkan guna memberikan jaminan, kepastian hukum dan efektifitas operasional yang menjadi dasar penyelenggaraan rumah susun. Perda rumah susun juga dimaksudkan untuk melindungi kepentingan semua golongan baik pemerintah, developer, pengelola rumah susun maupun calon penghuni yang menempatnya serta mewujudkan pelaksanaan, pengelolaan dan pengawasan rumah susun yang baik.

Perda tersebut secara normatif mengacu kepada [2]. Peraturan pelaksana peraturan daerah tersebut kemudian dimuat dalam [3]. Perda Rumah Susun tersebut tidak hanya mengatur tentang kepemilikan, proses administrasi perizinan dan pengelolaan rumah susun baik hunian maupun rumah susun bukan hunian. Perda tersebut juga mengatur tentang konsep hunian berimbang yang disebutkan pada pasal 22, konsep tersebut merupakan amanat [2] pasal 16. Mengacu pada penjelasan pasal 14 [2], “hunian berimbang” didefinisikan sebagai suatu perumahan atau lingkungan hunian yang dibangun secara

berimbang antara rumah susun komersial dan rumah susun umum, dalam hal ini menggunakan suatu komposisi proporsi tertentu. Pasal 22 mengatur komposisi hunian berimbang yaitu setiap rumah susun komersial yang dibangun wajib menyediakan rumah susun umum paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai, dimana penyediaan sekurang–kurangnya 20% tersebut diperuntukkan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang selanjutnya disebut MBR.

Aturan dalam Undang–Undang Rumah Susun kesemuanya bersifat umum sehingga mekanisme pelaksanaan dan pengaturan pokoknya seharusnya dijabarkan secara lebih rinci kedalam peraturan pelaksanaan yang berupa Peraturan Pemerintah namun hingga saat ini aturan turunan dari undang–undang rumah susun belum diterbitkan. Secara prinsip, terkait penyelenggaraan rumah susun, peraturan pemerintah yang telah terbit ialah [4] artinya, peraturan pemerintah lama tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang–undang yang baru atau belum diganti dengan peraturan yang baru namun

dikarenakan PP 88 belum mengatur konsep hunian berimbang maka tidak dapat dijadikan sebagai acuan.

[3] mengatur pelaksanaan hunian berimbang pada pasal 5 dengan isi sebagai berikut :

*Ayat (2) Pelaku pembangunan Rumah Susun komersial wajib menyediakan Rumah Susun umum paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai Rumah Susun komersial yang diperuntukan untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR)*

*Ayat (4) Dalam hal belum dilaksanakannya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pelaku pembangunan rumah susun komersial membuat surat pernyataan kesanggupan penyediaan rumah susun umum bagi MBR paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai Rumah Susun komersial yang dibangun kepada Pemerintah Daerah.*

*Ayat (5) Surat pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), paling sedikit berisi :*

- a. Identitas Pelaku Pembangunan;*
- b. Pihak Yang Bertanggung Jawab, Apabila Pelaku Pembangunan Pailit Dan/Atau Dipailitkan;*
- c. Jumlah Luasan Rumah Susun Umum Yang Menjadi Kewajiban Pelaku Pembangunan beserta Total Luas Lantai Rumah Susun Komersial Yang Dibangun.*

*Ayat (6) Surat pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diverifikasi oleh Dinas Kimpraswil.*

*Ayat (7) Apabila hasil verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah sesuai, maka Dinas Kimpraswil menerbitkan surat keterangan penyediaan rumah susun umum bagi MBR.*

Pasal 5 Perwal tersebut nampak telah merepresentasikan [2] mengenai bagaimana pemerintah daerah memberikan hukum positif tentang alternatif pelaksanaan kebijakan hunian berimbang. Namun setelah diinterpretasikan lebih lanjut kata perkata pada pasal 5 tersebut, terdapat beberapa ketidakjelasan dan menimbulkan penafsiran yang beragam salah satunya adalah kata “menyediakan” pada ayat 2. Kata “menyediakan” tersebut tidak menjelaskan apakah nantinya kepemilikan rumah susun untuk MBR dapat berupa hak milik yang diberikan secara cuma-cuma atau berupa unit yang disewakan. Ayat 4 menyinggung tentang surat pernyataan kesanggupan bagi pelaku pembangunan yang harus memenuhi kebijakan tersebut sebagai bentuk ikatan pertanggungjawaban kepada pemerintah. Ayat 4

tidak menjabarkan secara detail bagaimana mekanisme pengikatan yang dimaksud, bagaimana mekanisme pengawasan, kapan kewajiban harus segera dipenuhi dan kapan pelanggaran atas pasal tersebut akan dikenai sanksi.

Pendapat yang beragam baik yang pro dan kontra diantara stakeholder mengiringi implementasi kebijakan hunian berimbang pada rumah susun di Kota Yogyakarta baik dari kalangan akademisi, birokrat, pelaku pembangunan hingga asosiasi perumahan. Penelitian ini akan mengurai lebih dalam kontroversi pro dan kontra yang terjadi antar stakeholder terhadap kebijakan hunian berimbang yang ditetapkan pada rumah susun di Yogyakarta sesuai Pasal 22 [1] sebagai suatu studi kebijakan.

Penelitian tentang *stakeholder mapping* telah banyak diteliti sebelumnya tetapi penelitian tentang *stakeholder mapping* yang berkaitan dengan kebijakan hunian berimbang khususnya pada rumah susun belum pernah dilakukan sebelumnya. Berangkat dari kebutuhan adanya penelitian tentang hal tersebut maka penulis merumuskan pertanyaan sebagai berikut : a) Seperti apa kategorisasi kontroversi yang terjadi antar stakeholder terhadap kebijakan hunian berimbang pada [1] ; b) Faktor- faktor apa saja penyebab kontroversi antar stakeholder terhadap kebijakan hunian berimbang pada [1] ?

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif eksploratif. Jary dan Jary dalam [5] mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai penelitian dimana ilmuwan sosial mencurahkan kemampuan sebagai pewawancara atau pengamat empatik dalam rangka mengumpulkan data yang unik mengenai permasalahan yang ia investigasi. Penelitian merupakan penelitian induktif yang dimulai dengan membangun pola – pola, kategori – kategori, dan tema-tema dari bawah ke atas. Peneliti berfokus pada usaha memahami makna yang disampaikan oleh narasumber tentang masalah penelitian yakni kebijakan hunian berimbang pada rumah susun sehingga, penelitian ini lebih bersifat interpretative, peneliti membuat suatu interpretasi atas apa yang dilihat, didengar, dan dipahami tentang masalah tersebut.

Penelitian ini dilakukan di Kota Yogyakarta. Wawancara dilakukan kepada staff Biro Hukum Kota Yogyakarta, Kepala Seksi Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Yogyakarta, Ketua DPD Real Estate Indonesia Divisi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai asosiasi yang mewakili pelaku

pembangunan rumah susun Kota Yogyakarta, Anggota DPRD Komisi A, konsultan *strata title* rumah susun, tim penyusun draft Raperda Rumah Susun kota Yogyakarta, Kepala Bidang Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dan beberapa dosen selaku akademisi dari Universitas Gadjah Mada. Dalam pengumpulan data primer, penulis menggunakan dirinya menjadi instrumen utama yakni mengumpulkan data melalui dokumentasi dan wawancara dengan para informan. Data sekunder dalam penelitian ini didapatkan melalui dokumen hukum berupa [2], [3], [1], *historical reviews* ataupun bentuk-bentuk lain yang terdokumentasi dari Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman serta Biro Hukum Kota Yogyakarta, berita-berita, artikel-artikel atau keterangan-keterangan pihak atau instansi lain yang relevan dengan pertanyaan penelitian.

Analisis data dimulai dengan pengumpulan data sekunder berupa berita-berita tentang hunian berimbang, peraturan perundang-undangan terkait rumah susun dan hierarki perundangan di Indonesia serta penelitian kepustakaan tentang hunian berimbang. Miles & Huberman dalam [6] menyatakan kegiatan reduksi data merupakan kegiatan merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya dan membuang yang tidak perlu. Reduksi data dilakukan untuk mendapatkan sebuah gambaran yang relevan dan mendapatkan objektifitas penelitian.

Data yang telah direduksi dilanjutkan dengan melakukan kategorisasi yang berpusat pada frekuensi suatu pesan yang disampaikan oleh para narasumber. Pada proses ini penulis melakukan interpretasi secara kritis terhadap pesan-pesan komunikasi oleh para narasumber. Kategorisasi didasarkan pada pernyataan-pernyataan narasumber yang mengandung makna dukungan, penolakan, ataupun makna ketidakberpihakan kepada suatu pihak manapun. Interpretasi kembali dilakukan penulis untuk memperoleh unit-unit informasi yang menyebabkan pro dan kontra antar stakeholder. Pada proses ini sekaligus menjadi triangulasi atas validitas data yang diperoleh.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Kategorisasi Stakeholder Terhadap Kebijakan Hunian Berimbang Pada Rumah Susun

Analisis dimulai dengan mengkategorisasikan para stakeholder yang terlibat kemudian mengekstraksi pendapat yang dikemukakan sesuai dengan kepentingannya. Seperti halnya kebijakan hunian berimbang pada rumah susun dipandang dari berbagai wacana stakeholder kebijakan yang dikelompokkan sebagai berikut :

1. Stakeholder Yang Mendukung Sepenuhnya  
Pernyataan-pernyataan yang sifatnya pro akan kebijakan tersebut umumnya disampaikan oleh kalangan legislatif, karena selain merupakan amanat undang-undang, legislatif sebagai stakeholder yang mewakili suara rakyat berdampak kebijakan yang dibuat pun memiliki keberpihakan kepada rakyat khususnya MBR. Kalangan legislatif, Biro Hukum dan kalangan akademisi yang mendukung sepenuhnya memiliki latar belakang alasan yang berbeda-beda salah satunya sebagai bentuk intervensi pemerintah terhadap peran swasta memegang pasar perumahan di Kota Yogyakarta dan menciptakan lingkungan yang berbaur antar kelas masyarakat.
2. Stakeholder Yang Mendukung Dengan Perbaikan Atau Perubahan  
Sebagian besar narasumber yang dimintai opini terkait kebijakan hunian berimbang menyatakan dukungannya namun banyak yang menggaris bawahi perlunya perubahan atau perbaikan substansi yang ditetapkan pada perwal. Sebagian dari mereka memberikan alternatif-alternatif pelaksanaan hunian berimbang agar dapat diimplementasikan sesuai dengan kondisi Kota Yogyakarta yang memiliki keterbatasan lahan dan anggaran daerah. Perbaikan yang dilakukan dapat berupa pemberian insentif dari pemerintah, fleksibilitas aturan koefisien bangunan (KDB dan KLB), pengembangan konsep mixed use dan simulasi subsidi silang oleh pemerintah kota.
3. Stakeholder Yang Tidak Mendukung

Pada umumnya para ahli yang kontradiktif terhadap kebijakan hunian berimbang pada rumah susun disebabkan oleh terbatasnya lahan di Kota Yogyakarta juga mengingat tingginya harga tanah. Seorang ahli juga berpendapat bahwa kebijakan tersebut sudah ditinggalkan negara-negara modern karena pemerintah mempunyai otoritas penuh untuk mendanai perumahan rakyat khususnya MBR.

Analisis data diperkuat dengan stakeholder mapping dengan menggunakan metode *power grid*. Stakeholder didefinisikan oleh Freeman dalam [7] sebagai seseorang atau organisasi yang secara positif maupun negatif berpengaruh oleh hasil tindakan suatu organisasi atau berpengaruh terhadap hasil tindakan suatu organisasi. Metode *power grid* memberikan informasi tentang pemangku kepentingan yang paling kooperatif, berpengaruh, kontribusi keterlibatannya, yang hanya menerima informasi, yang bersifat kontradiksi dan yang sulit untuk terlibat. Berdasarkan pengelompokan yang telah dilakukan penulis, analisa mengenai peran stakeholder

terkait kepentingan dan kekuasaan dapat dilihat dalam tabel berikut.

**Tabel 1**  
Stakeholder Berdasarkan Tingkat Pengaruh Dan Kepentingan

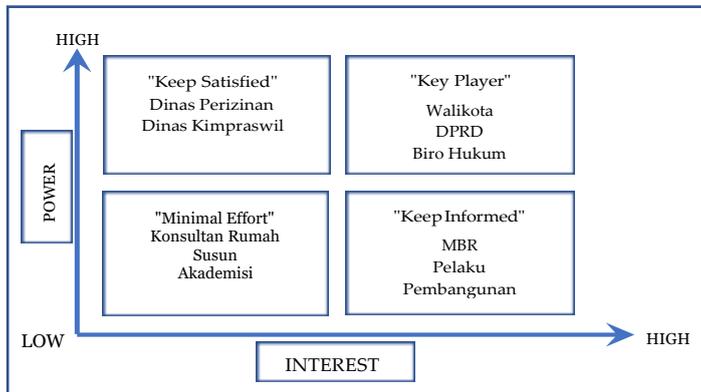
STAKE HOLDER	KEPENTINGAN	PENGARUH
<b>Stakeholder primer</b>		
DPRD	Kepentingan politis	***
Dinas perizinan	Melaksanakan pengawasan	**
Dinas kimpraswil	Melaksanakan pengawasan	***
Pelaku pembangunan	Melaksanakan kegiatan pembangunan hunian berimbang pada rumah susun	***
<b>Stakeholder sekunder</b>		
Biro hukum	Mengakoodir kepentingan politis Penyusun kebijakan	***
Akademisi	Kontrol kebijakan berdasar kajian teoritis Memberikan preferensi teoritik dalam evaluasi Kebijakan	*
Konsultan	Mewakili pelaku pembangunan	*
Asosiasi rei	Kontrol terhadap anggota asosiasi Memberikan preferensi kesanggupan pelaku pembangunan	**

Sumber : Analisis penulis

Keterangan :

- \*\*\* : Memiliki pengaruh yang kuat
- \*\* : Memiliki pengaruh yang sedang, tidak kuat dan tidak lemah
- \* : Memiliki pengaruh yang lemah

Stakeholder mapping dijelaskan dalam Bagan 1 berikut:



**Gambar 1** Stakeholder Mapping

Dalam Analisis *stakeholder mapping* telah didapat pihak-pihak yang memiliki peran kunci yaitu Walikota Yogyakarta, DPRD dan Biro Hukum sebagai anggota eksekutif yang turut menyusun Perda dan Perwal Rumah Susun.

**B. Faktor-Faktor Penyebab Kontroversi Antar Stakeholder.**

Analisis dilanjutkan untuk mendapatkan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kontroversi antar stakeholder, dimulai dengan kategorisasi wacana para narasumber dan ekstraksi masing – masing kategorisasi hingga didapat kesimpulan. Faktor – faktor penyebab kontroversi antar stakeholder diperoleh pembagian sebagai berikut :

**A. Faktor Politik.**

Kebijakan hunian berimbang pada rumah susun merupakan konflik quote on quote antara pihak legislative dan eksekutif (Biro Hukum). Perumusan awal (oleh Biro Hukum) tidak mengaitkan kebijakan hunian berimbang kemudian dalam dinamika pembahasan DPRD meminta kebijakan hunian berimbang disertakan. Para narasumber menyiratkan adanya perbedaan sudut pandang mengenai Naskah Akademik yang seharusnya menjadi dasar acuan bagi pemerintah dalam menentukan alternatif pelaksanaan di lapangan yang dituangkan dalam Perda ataupun Perwal. Selain itu tidak adanya Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan dari [2] menyebabkan pemerintah kota mengeluarkan kebijakan yang dinilai kurang implementatif.

**B. Prosedur Pelaksanaan Kebijakan.**

Kontradiksi yang disampaikan para ahli umumnya berkaitan dengan kurang jelasnya materi surat pernyataan kesanggupan yang harus dipenuhi oleh pelaku pembangunan. Surat pernyataan belum menjadi konkretisasi atas pemenuhan 20% rumah susun umum bagi MBR, surat pernyataan tersebut juga dianggap memudahkan pelaku pembangunan untuk tidak memenuhi prasyarat hunian berimbang tersebut. Biro Hukum merumuskan pemenuhan 20% rumah susun untuk MBR melalui surat pernyataan kesanggupan yang kemudian diserahkan kepada Dinas Kimpraswil pada saat mengajukan proses pertelaan, menurut Biro Hukum hanya itu formulasi yang dianggap paling tepat karena PP belum terbit sebagai dasar aturan teknis dan administratif pelaksanaan, DPRD menganggap ada yang salah dalam tataran implementasinya, karena seharusnya kewajiban tersebut diatur sejak proses pengajuan IMB, Dinas Kimpraswil menyatakan mekanisme tersebut mudah diaplikasikan di awal namun akan sulit saat penagihan 20% pemenuhan rumah susun umum MBR terutama saat pelaku

pembangunan sudah tidak menjadi subjek hukum atas bangunan rumah susun komersial

C. Keruangan.

Didapat 2 substansi yang menyebabkan kontroversi antar stakeholder, yaitu hal yang berkaitan dengan pembiayaan dan segregasi sosial. Sebagian narasumber yang menyatakan tidak mungkin untuk diterapkan di Kota Yogyakarta umumnya karena mahal nya harga tanah di kota sehingga nantinya akan memberatkan para pelaku pembangunan. Narasumber yang lain justru berpendapat bahwa kebijakan tersebut dapat dilakukan dengan mekanisme subsidi silang, namun perlu diperhatikan simulasi tersebut juga memerlukan dukungan dari pemerintah berupa insentif dan kemudahan perizinan. Berdasarkan pendapat para narasumber, pada umumnya mereka berpendapat bahwa kebijakan hunian berimbang pada rumah susun sulit diterapkan dalam satu hamparan kecuali terdapat inovasi di dalamnya seperti adanya *buffer zone* sebagai ruang interaksi.

C. SIMPULAN DAN SARAN

Kebijakan hunian berimbang pada rumah susun di Kota Yogyakarta belum dapat dilaksanakan sepenuhnya. Dalam proses implementasinya kebijakan tersebut menimbulkan kontroversi antar stakeholder, terdapat pihak – pihak yang mendukung, mendukung dengan perbaikan atau perubahan dan pihak yang kontradiksi terhadap kebijakan tersebut. Faktor – faktor penyebab kontroversi antar stakeholder dalam kebijakan hunian berimbang disebabkan oleh adanya faktor politik yaitu quote on quote antara pihak eksekutif dan pihak legislatif, faktor prosedur pelaksanaan yang tidak representatif dan faktor keruangan yang berkaitan dengan segregasi dan pembiayaan pembangunan perumahan MBR.

DAFTAR RUJUKAN

- [1] Pemerintah Daerah, *Peraturan Daerah Nomor 2 Tentang Rumah Susun di Kota Yogyakarta*, Yogyakarta: Pemerintah Daerah, 2016.
- [2] Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 20 Tentang Rumah Susun*, Jakarta: Republik Indonesia, 2011.
- [3] Pemerintah Daerah, *Peraturan Walikota Nomor 46 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Rumah Susun*, Yogyakarta: Walikota, 2016.
- [4] Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tentang Rumah Susun*, Jakarta: Republik Indonesia, 1988.
- [5] G. R. Somantri, "Memahami Metode Kualitatif," *Makara, Sosial Humaniora*, vol. 9, no. 2, pp. 57-65, 2005.
- [6] Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta Bandung, 2013.
- [7] M. Fatwadi, *Bahan Ajar Diklat Kepemimpinan Tingkat IV Agenda Diagnostic Reading Membangun Tim Efektif*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2015.

