



NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG
RUMAH SUSUN**

PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA

2024



KATA PENGANTAR

Terima kasih kami ucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa dan seluruh pihak yang telah membantu hingga Naskah Akademik ini terselesaikan. Naskah Akademik ini akan menjadi acuan dan pedoman dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun. Rumah Susun merupakan bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama yang memiliki kaitan erat dengan keterbatasan lahan.

Kondisi lahan di Indonesia saat ini dapat dikatakan terbatas, terutama di beberapa daerah perkotaan dan pulau-pulau yang padat penduduk. Melalui pengembangan Rumah Susun, negara berupaya untuk memberikan solusi dalam lingkungan perkotaan yang padat masyarakat. Mahalnya harga tanah di Kota Yogyakarta juga mendorong masyarakat untuk memilih Rumah Susun sebagai tempat tinggal.

Hal tersebut berangkat dari kondisi eksisting terkait regulasi pengaturan Rumah Susun Kota Yogyakarta. Beberapa isu utama yang harus diatur dalam Peraturan Daerah Rumah Susun Kota Yogyakarta antara lain: pengaturan kewajiban pengaturan kewajiban pelaku pembangunan yang membangun Rumah Susun komersial, kewenangan pemerintah pusat, pengaturan persyaratan Perjanjian Pendahuluan Jual Beli (PPJB), dan legalitas badan hukum pengelolaan Rumah Susun.

Naskah Akademik ini dibuat sebagai acuan dan pedoman dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun.

Terima kasih,

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	1
DAFTAR ISI.....	2
BAB I	4
PENDAHULUAN.....	4
A. Latar Belakang.....	4
B. Identifikasi Masalah.....	10
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik.....	10
D. Metode.....	11
BAB II	16
KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	16
A. Kajian Teoretis	16
B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma	22
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	28
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	45
BAB III.....	56
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	56
A. Prinsip Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	56
B. Relevansi Pembentukan Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-Undangannya.....	57
BAB IV	77
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	77
A. Landasan Filosofis.....	77
B. Landasan Sosiologis	83
C. Landasan Yuridis	88
BAB V	92
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....	92
A. Sasaran yang Ingin Dicapai	92
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan	92
C. Ruang Lingkup Materi Peraturan Daerah	93
BAB VI	98

PENUTUP	98
A. Simpulan	98
B. Saran.....	98
DAFTAR PUSTAKA	100

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan negara Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia, negara berkewajiban memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya, termasuk kebutuhan akan tempat tinggal. Namun, dalam praktiknya, sejumlah besar penduduk masih hidup dalam kemiskinan atau rentan terhadap kemiskinan. Pertambahan jumlah penduduk, kelangkaan tanah, kemunduran kualitas tanah, alih fungsi tanah, konflik penggunaan tanah antar berbagai sektor pembangunan dalam berbagai tingkatan, sempitnya lapangan pekerjaan, akses yang timpang dalam perolehan dan pemanfaatan tanah, serta semakin terdesaknya hak-hak masyarakat hukum adat, hanyalah beberapa contoh kenyataan yang harus dihadapi.¹

Masalah kurangnya tempat tinggal yang layak merupakan permasalahan serius di Indonesia. Banyak warga Indonesia, terutama yang berada di perkotaan dan daerah-daerah dengan tingkat urbanisasi tinggi, menghadapi kesulitan dalam memperoleh tempat tinggal yang layak. Padahal, tempat tinggal mempunyai peran strategis dalam pembentukan watak dan

¹ Maria S. W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Buku Kompas, hlm. 45.

kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif sehingga terpenuhinya kebutuhan tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia. Hal ini telah dijamin dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), disebutkan bahwa:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diartikan bahwa setiap orang berhak untuk memiliki hidup yang sejahtera baik secara fisik (lahir) maupun mental (batin), memiliki tempat untuk tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai kebutuhan dasar manusia. Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjamin hak setiap orang untuk memperoleh kebutuhan hidup yang layak yang mencakup pangan, sandang, papan, kesehatan, dan layanan sosial yang memadai. Ketentuan ini mencerminkan komitmen negara untuk melindungi kesejahteraan warganya, terutama yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar yang merupakan bagian dari hak asasi manusia.

Tempat tinggal dianggap sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia karena memiliki peran yang sangat penting dalam menjaga kesejahteraan fisik, emosional, dan sosial individu maupun keluarga. Negara bertanggung jawab atas kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakatnya dengan menyediakan akses tempat tinggal yang layak dan terjangkau pada lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Namun, keterbatasan lahan berdampak signifikan terhadap ketersediaan

tempat tinggal di Indonesia. Kondisi lahan di Indonesia saat ini dapat dikatakan terbatas, terutama di pulau-pulau padat penduduk dan beberapa daerah perkotaan seperti Jakarta, Bandung, Surabaya dan Yogyakarta. Kota Yogyakarta adalah salah satu kabupaten/kota ibu kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang kini telah berkembang menjadi tempat tinggal akibat berbagai faktor, seperti peningkatan infrastruktur, pertumbuhan ekonomi, dan perubahan sosial.

Secara administratif, luas Kota Yogyakarta adalah 1,02% dari total luas Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yakni 32,50 km. Berdasarkan hasil proyeksi Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) tahun 2015 yang diselenggarakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, jumlah penduduk Kota Yogyakarta pada tahun 2023 adalah 4.073.907 jiwa. Luas wilayah Kota Yogyakarta tetap dengan jumlah penduduk yang terus bertambah sehingga mengakibatkan kepadatan penduduk yang terus meningkat setiap tahunnya.

Keterbatasan lahan menjadi salah satu alasan utama Rumah Susun sering menjadi solusi dalam lingkungan perkotaan yang padat. Dalam situasi lahan terbatas dan mahal, membangun perumahan vertikal seperti Rumah Susun dapat memungkinkan lebih banyak penduduk tinggal dalam area yang terbatas. Cara ini dapat mengakomodasi lebih banyak unit perumahan dalam jumlah lantai yang terbatas. Tujuan pembangunan Rumah Susun adalah untuk menyediakan perumahan yang layak bagi masyarakat, khususnya kelompok berpenghasilan rendah dengan menjamin kepastian hukum dalam pemanfaatannya. Selain itu, guna meningkatkan efisiensi dan produktivitas penggunaan lahan di daerah perkotaan dengan tetap memperhatikan kelestarian sumber daya alam dan

menciptakan lingkungan permukiman yang terpadu, harmonis, dan seimbang.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Rumah Susun (PP Penyelenggaraan Rumah Susun), jenis dan pemanfaatan Rumah Susun meliputi:

1. Rumah Susun Umum: Rumah Susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
2. Rumah Susun Khusus: Rumah Susun Khusus adalah Rumah Susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.
3. Rumah Susun Negara: Rumah Susun Negara adalah Rumah Susun yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sarana pembinaan keluarga, serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.
4. Rumah Susun Komersial: Rumah Susun Komersial adalah Rumah Susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan.

Dalam pengelolaan Rumah Susun, dibutuhkan regulasi untuk memastikan pengelolaan dan pembangunan hunian vertikal yang aman, nyaman, dan berkelanjutan. Tanpa regulasi yang jelas, seringkali terjadi permasalahan seperti kepadatan penduduk yang berlebihan, kualitas bangunan yang rendah, serta kurangnya fasilitas umum yang memadai. Regulasi ini dapat mengatur standar konstruksi, penggunaan lahan, dan pemeliharaan lingkungan, sehingga dapat menciptakan lingkungan hunian yang tidak hanya memenuhi kebutuhan fisik, tetapi juga sosial bagi penghuninya. Selain itu, regulasi

yang baik akan melindungi hak-hak penghuni dan mendorong partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, sehingga pembangunan Rumah Susun menjadi lebih berkelanjutan dan berorientasi pada kebutuhan komunitas.

Pengaturan mengenai Rumah Susun diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja) yang mengubah beberapa materi muatan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (UU Rumah Susun). Perubahan tersebut sebagai bagian dari tujuan UU Cipta Kerja, yakni memberi kemudahan persyaratan investasi dari sektor pekerjaan umum dan perumahan rakyat.

UU Cipta Kerja mengubah 18 pasal dan menghapus enam pasal pada UU Rumah Susun. Terdapat lima perubahan penting yang terjadi pada UU Rumah Susun. Sisanya adalah perubahan yang tidak begitu penting, seperti masuknya ketentuan mengenai Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK), perubahan istilah seperti Izin Mendirikan Bangunan menjadi Persetujuan Bangunan Gedung dan izin usaha menjadi Perizinan Berusaha, serta penyempurnaan isi naskah UU Rumah Susun akibat revisi dan penghapusan beberapa ketentuan yang diatur sebelumnya.

Beberapa ketentuan yang diubah atau dihapus pada UU Rumah Susun, antara lain:

1. Pengaturan kewajiban pelaku pembangunan yang membangun Rumah Susun Komersial untuk menyediakan Rumah Susun Umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen).

2. Kewenangan pemerintah pusat untuk mengesahkan gambar dan uraian.
3. Kewenangan pemerintah pusat untuk menyetujui rencana fungsi dan pemanfaatan.
4. Kewenangan pemerintah pusat untuk menerbitkan Sertifikat Laik Fungsi (SLF).
5. Pengaturan persyaratan dapat dilakukannya Perjanjian Pendahuluan Jual Beli (PPJB).
6. Legalitas badan hukum pengelolaan Rumah Susun.

Dengan adanya perubahan-perubahan pada UU Rumah Susun akibat terbitnya UU Cipta Kerja, maka Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2016 tentang Rumah Susun (Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun) dan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2016 tentang Rumah Susun (Perwali Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun) perlu dikaji dan dilakukan penyesuaian.

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang mencakup Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan Kepala Daerah. Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) yang terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diatur bahwa materi Peraturan Daerah Kabupaten mencakup hal-hal terkait penyelenggaraan otonomi daerah, pelaksanaan tugas pembantuan, serta penyesuaian terhadap kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan kondisi dan fakta yang ada, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun menjadi sangat penting untuk segera dilaksanakan. Agar dapat terwujud Peraturan Daerah yang optimal, diperlukan penyusunan Naskah Akademik untuk Raperda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun.

B. Identifikasi Masalah

Atas disahkannya UU Cipta Kerja yang mengubah beberapa materi substansial pada UU Rumah Susun, berimplikasi secara hierarkis kepada peraturan turunannya dan perlu dilakukan penyesuaian. Penyesuaian yang dimaksud adalah mengkaji beberapa muatan materi yang perlu dilakukan perubahan di dalam Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun dan (Perwali Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun) yang kemudian diharmonisasikan dengan UU Cipta Kerja. Adapun materi yang perlu diidentifikasi dalam kajian ini bertujuan untuk:

1. Teridentifikasinya landasan hukum yang perlu dilakukan penyesuaian atas perubahan Undang-Undang beserta peraturan lain yang berada dibawahnya.
2. Teridentifikasinya substansi materi muatan yang perlu dilakukan penyesuaian terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota yang berkaitan dengan Rumah Susun di Kota Yogyakarta.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan dan kegunaan penyusunan Naskah Akademik Raperda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun dan Perwali Kota Yogyakarta tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun adalah:

1. Menghasilkan Naskah Akademik Raperda dan Rancangan Peraturan Walikota (Raperwali) tentang Rumah Susun, yang setidaknya dapat menguraikan dan menjawab beberapa hal sebagai berikut:
 - a. Mengidentifikasi materi muatan peraturan perundang-undangan yang perlu dilakukan penyesuaian atas disahkannya UU Cipta Kerja.
 - b. Melakukan kajian terhadap materi muatan pada UU Cipta Kerja beserta turunannya yang kemudian dilakukan identifikasi terhadap materi yang perlu dilakukan penyesuaian terhadap Raperda dan Raperwali tentang Rumah Susun di Kota Yogyakarta.
2. Melakukan pengumpulan data, baik primer maupun sekunder untuk menghasilkan dokumen kajian ilmiah yang bersifat akademis secara komprehensif guna mencapai *output* yang sesuai dengan target sasaran.
3. Menyusun landasan ilmiah, memberikan arah, menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan, dan menyusun konsep Raperda dan Raperwali tentang Rumah Susun.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif-empiris. Penelitian hukum normatif-empiris (*applied law research*) merupakan penelitian yang menggunakan studi kasus hukum normatif-empiris berupa produk perilaku hukum.² Penelitian ini mengkaji tentang penerapan hukum (peraturan perundang-undangan) yang saat ini berlaku (*ius constitutum*) dan implementasinya secara

² Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 52.

faktual di lapangan pada setiap peristiwa hukum yang ada dalam lingkup masyarakat.³

Penelitian ini berfokus kepada produk hukum yang berlaku saat ini, yakni berupa kajian sinkronisasi peraturan perundang-undangan, baik vertikal maupun horizontal serta implementasinya dalam kehidupan masyarakat. Jenis penelitian ini menempatkan norma-norma hukum yang berlaku seperti berlakunya suatu peraturan perundang-undangan dan penerapannya dengan ditempatkan menjadi instrumen utama dalam topik kajian penelitian.

Tujuan dari penelitian ini yakni guna memberi argumentasi secara ilmiah untuk menentukan kesesuaian hukum berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai atau tidak dalam implementasinya di lapangan. Apabila hasil dari ketentuan norma telah dicapai maka ketentuan sebuah norma telah dilaksanakan sebagaimana mestinya. Namun sebaliknya apabila hasil ketentuan norma tidak dicapai maka ketentuan norma belum atau tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya.

2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian hukum yang dipakai dalam kajian ini dapat dilakukan beberapa pendekatan, antara lain:

a. Pendekatan Perundang-Undangan⁴

Suatu penelitian normatif sebaiknya menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Kajian ini melihat norma hukum sebagai suatu sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat:

³ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum, Mataram Nusa Tenggara Barat*: Mataram University Press, hlm. 116.

⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 29.

- 1) *Comprehensive*, artinya norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan yang lain secara logis;
- 2) *All-inclusive*, artinya bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak ada kekurangan hukum.
- 3) *Systematic*, artinya bahwa di samping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.

b. Pendekatan Konsep

Konsep merupakan pengertian unsur-unsur yang bersifat abstrak yang kemudian mewakili kelas fenomena dalam suatu bidang studi yang kadang kala menunjuk pada hal yang bersifat universal yang diabstrakkan dari hal yang bersifat partikular. Salah satu fungsi logis dari konsep ialah memunculkan objek-objek yang menarik perhatian dari perspektif praktis dan perspektif pengetahuan dalam pikiran dan atribut tertentu. Dari fungsi tersebut, konsep-konsep berhasil menggabungkan kata-kata secara tepat dan menggunakannya dalam proses pikiran.

c. Pendekatan Analitis

Maksud utama analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang terkandung dalam istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konsepsional sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum. Dalam hal ini akan dilakukan 2 (dua) pemeriksaan:

- 1) Tim akan berusaha memperoleh makna baru yang terkandung dalam aturan hukum yang bersangkutan.
- 2) Tim akan menguji istilah-istilah hukum tersebut dalam praktik melalui analisis terhadap teori-teori hukum.

d. Pendekatan Historis

Setiap peraturan perundang-undangan pada dasarnya memiliki latar belakang sejarah yang berbeda. Menurut perspektif sejarah terdapat 2 (dua) macam penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan:

- 1) Penafsiran menurut sejarah hukum
- 2) Penafsiran menurut sejarah penetapan peraturan perundang-undangan.

e. Pendekatan *Regulatory Impact Assesment (RIA)*

Penyusunan Naskah Akademik Perda Yogyakarta tentang Rumah Susun dibentuk dengan menggunakan metode *Regulatory Impact Analysis (RIA)*. RIA merupakan proses perbandingan peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu kebijakan. Proses ini dilakukan dengan mengidentifikasi semua dampak yang mungkin terjadi dalam mencapai tujuan kebijakan, membandingkan semua alternatif yang tersedia, serta mengedepankan konsultasi publik dalam setiap tahapan penyusunannya. Metode RIA akan menguraikan pihak yang akan menjadi pelaksana dalam penyelenggaraan rumah susun yang akan dinormakan. Pihak tersebut antara lain terdiri dari aktor-aktor negara (kementerian dan lembaga) dengan memperhatikan fungsi lintas sektoral serta aktor non negara (masyarakat).

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Pengertian Rumah Susun

Perumahan satu lantai yang dibangun secara horizontal membutuhkan lahan yang luas sehingga pada dewasa ini lahan semakin lama menjadi semakin langka dan semakin mahal, pemerintah mulai mengganti bentuk rumah yang lebih praktis dan tidak membutuhkan lahan terlalu banyak, yaitu Rumah Susun. Pembangunan Rumah Susun merupakan salah satu alternatif pemecahan masalah kebutuhan perumahan dan pemukiman, terutama di daerah perkotaan yang jumlah penduduknya terus meningkat.⁵

Pengertian atau istilah Rumah Susun berawal dari kata kondominium yang merupakan istilah yang dikenal dalam sistem hukum negara Italia. Kondominium terdiri atas dua suku kata “*con*” yang berarti bersama-sama dan “*dominum*” berarti kepemilikan. Sementara itu, di negara Inggris dan Amerika menggunakan istilah Joint Property, sedangkan negara Singapura dan Australia mempergunakan istilah *Strata Title*.

Joint Property dan *Strata Title* bukanlah terjemahan bebas/pengertian Rumah Susun/kondominium, melainkan merupakan sebuah sistem penghunian tempat tinggal bertingkat. Meskipun kemudian di Indonesia *Strata Title* kerap kali diartikan secara bebas sebagai bukti kepemilikan atau bahkan Rumah Susun. Banyak istilah yang digunakan

⁵ Hartatik, P. S., Sri Nastiti NE. 2010, “Peningkatan Kualitas Hidup Penghuni di Rusunawa Urip Sumoharjo Pasca-Redevelopment”. Seminar Nasional Perumahan Permukiman dalam Pembangunan Kota, hlm. 2.

oleh kalangan masyarakat di Indonesia untuk mendefinisikan *Strata Title* (Rumah Susun), seperti apartemen, flat, kondominium, Rumah Susun yang pada dasarnya sama. Rumah Susun menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia merupakan gabungan dari pengertian rumah dan pengertian susun. Rumah merupakan bangunan untuk tempat tinggal, sedangkan pengertian susun yaitu seperangkat barang yang diatur secara bertingkat. Jadi, pengertian Rumah Susun adalah bangunan untuk tempat tinggal yang diatur secara bertingkat.

Definisi yuridis mengenai Rumah Susun dapat kita temukan dalam Pasal 1 angka (1) UU Rumah Susun yang menyebutkan bahwa,

“Rumah Susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.”

Dari ketentuan ini apapun penyebutan konsep bangunan bertingkat, asalkan sesuai dengan ketentuan ini maka masuk dalam pengertian Rumah Susun. Rumah Susun yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah istilah yang memberikan pengertian hukum bagi bangunan gedung bertingkat yang senantiasa mengandung sistem pemilikan perseorangan dan hak bersama yang penggunaannya untuk hunian atau bukan hunian secara mandiri atau terpadu sebagai satu kesatuan sistem pembangunan. Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Rumah Susun , dinyatakan bahwa,

“Satuan Rumah Susun adalah unit Rumah Susun yang tujuan peruntukan utamanya digunakan secara terpisah sebagai tempat hunian, yang mempunyai sarana penghubung ke jalan umum”.

Hal ini sesuai dengan ketentuan terkait Rumah Susun dalam PP Penyelenggaraan Rumah Susun. Menurut Yudohusodo, mengartikan Rumah Susun sebagai alternatif perumahan, terutama kota yang sudah padat penduduk. Rumah Susun di wilayah perkotaan dapat mengatasi keterbatasan lahan. Selain itu, pemanfaatan Rumah Susun yang dibangun secara vertikal membuat kota lebih efisien. Pembangunan Rumah Susun dapat menciptakan ruang terbuka yang lebih luas dan mengatasi kawasan kumuh yang padat penduduk. Selanjutnya, Rumah Susun memiliki karakteristik yang berbeda dengan hunian horizontal.

Rumah Susun mengandung dualisme sistem kepemilikan, yaitu sistem kepemilikan perseorangan dan bersama, baik dalam bentuk ruangan maupun benda. Sistem kepemilikan bersama yang terdiri dari bagian-bagian yang masing-masing merupakan satuan yang dapat digunakan secara terpisah yang dikenal dengan istilah kondominium. Sistem ini mewajibkan untuk mengadakan pemisahan hak dari masing-masing satuan yang dilaksanakan dengan pembuatan akta pemisahan yang mengandung nilai perbandingan proporsional yang akan digunakan sebagai dasar penerbitan sertifikat hak milik atas satuan yang bersangkutan.

2. Sistem Pembangunan Rumah Susun

Dalam rangka tujuan untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang layak bagi masyarakat dengan pemanfaatan

daya guna lahan pertanahan yang sangat terbatas, Rumah Susun merupakan salah satu upaya solusi efektif yang ditawarkan. Dalam pembangunannya hal-hal yang perlu menjadi perhatian penting adalah kepastian hukum dalam hal penguasaan dan keamanannya dari segi pemanfaatan.

Pembangunan Rumah Susun yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Koperasi, dan Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) yang bergerak dalam bidang pembangunan Rumah Susun perlu memenuhi syarat-syarat subjek hak atas tanah. Subjek hak atas tanah yang dimaksud adalah hak subjek tanah dimana letak Rumah Susun tersebut akan dibangun.

Pembangunan Rumah Susun di kawasan inti perkotaan wilayah Kota Yogyakarta tentu harus didasari dengan konsep keberlanjutan yang meletakkan konsep tersebut kepada manusia sebagai inti dari pembangunannya. Dari segi pelaksanaannya tentu perlu memperhatikan prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Prinsip-prinsip tersebut diatas dijelaskan sebagai berikut:

- a. Terpadu: Pembangunan Rumah Susun dilakukan dengan mengedepankan prinsip integrasi kawasan, sektor, pelaku, serta keterkaitan dengan sistem perkotaan.
- b. Efisiensi dan Efektivitas: Mengoptimalkan penggunaan sumber daya yang ada dengan meningkatkan intensitas pemanfaatan lahan dan sumber daya lainnya.
- c. Kepastian Hukum: Menciptakan kepastian hukum dalam bermukim bagi semua pihak, sambil menghormati nilai-nilai kearifan lokal yang ada di masyarakat.

- d. Keseimbangan dan Keberlanjutan: Memastikan keseimbangan ekosistem dan menjaga kelestarian sumber daya yang tersedia.
- e. Partisipasi: Mengajak kolaborasi dan kemitraan antara pemerintah, badan usaha, dan masyarakat dalam proses perencanaan, pembangunan, pengawasan, operasi, pemeliharaan, serta pengelolaan Rumah Susun.
- f. Kesetaraan: Memastikan adanya kesempatan yang setara bagi masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah untuk menempati Rumah Susun yang layak demi meningkatkan kesejahteraan mereka.
- g. Transparansi dan Akuntabilitas: Membangun kepercayaan antara pemerintah, badan usaha, dan masyarakat dengan menyediakan informasi yang memadai serta memastikan pertanggungjawaban kinerja pembangunan kepada seluruh pemangku kepentingan.

Sistem *condominium* mewajibkan untuk mengadakan pemisahan hak dari masing-masing satuan yang dilaksanakan dengan pembuatan akta pemisahan yang mengandung nilai perbandingan proporsional yang akan digunakan sebagai dasar penerbitan sertifikat hak milik atas satuan yang bersangkutan. Dalam UU Rumah Susun maupun dalam PP Penyelenggaraan Rumah Susun, Rumah Susun dibagi menjadi 4 (empat) jenis sebagai berikut:

- a. Rumah Susun umum adalah Rumah Susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
- b. Rumah Susun khusus adalah Rumah Susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.

- c. Rumah Susun negara adalah Rumah Susun yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sarana pembinaan keluarga, serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.
- d. Rumah Susun komersial adalah Rumah Susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan.

Sesuai dengan Pasal 17 UU Rumah Susun bahwa Rumah Susun dapat dibangun di atas tanah:

- a. hak milik;
- b. hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah negara; dan
- c. hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan.

3. Standar Pembangunan Rumah Susun

Apabila mengacu pada Pasal 19 PP Penyelenggaraan Rumah Susun, pelaku pembangunan Rumah Susun haruslah memenuhi standar pembangunan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Adapun standar pembangunannya meliputi:

- a. Syarat Administratif:
 - 1) Adanya kesesuaian persyaratan terhadap status hak atas tanah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadap pembangunan Rumah Susun;
 - 2) Adanya Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) yakni: persetujuan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah luasan, fungsi dan klasifikasi bangunan gedung serta perubahan lainnya yang membutuhkan perencanaan teknis.
- b. Syarat Teknis:

- 1) Tata bangunan yang meliputi ketentuan arsitektur serta ketentuan peruntukan dan intensitas;
- 2) Keandalan bangunan yang meliputi ketentuan aspek keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan.

c. Syarat Ekologis:

Meliputi keserasian dan keseimbangan fungsi lingkungan.

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Asas-asas hukum merupakan pilar atau fondasi dasar yang menjadi sumber pandangan hidup dari cita-cita hukum masyarakat. Dalam penyusunan Naskah Akademik terhadap Peraturan Daerah, substansinya harus berpedoman pada asas-asas umum terkait penyelenggaraan Rumah Susun yang meliputi:

1. Asas pengayoman;

Asas ini mencerminkan bahwa peraturan perundang-undangan, termasuk Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun, disusun untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat. Pengaturan rumah susun harus mampu menciptakan rasa aman, tertib, dan menjamin hak-hak masyarakat, khususnya penghuni dan pelaku pembangunan. Tujuan utamanya adalah menjamin kesejahteraan warga melalui perlindungan yang adil dan menyeluruh.

2. Asas kekeluargaan;

Dalam penyelenggaraan rumah susun, asas kekeluargaan mencerminkan pentingnya semangat gotong royong dan musyawarah antar penghuni. Interaksi sosial dalam rumah susun harus berlandaskan kebersamaan dan

saling menghormati. Hal ini penting untuk menjaga keharmonisan kehidupan dalam satuan rumah susun yang bersifat komunal.

3. Asas kenusantaraan;

Asas ini menekankan bahwa kebijakan rumah susun harus memperhatikan kondisi geografis, sosial, dan budaya Indonesia yang beragam. Kebijakan harus sesuai dengan karakteristik lokal tanpa mengabaikan prinsip nasional. Dengan demikian, penyelenggaraan rumah susun harus mampu beradaptasi dengan keunikan tiap daerah di Yogyakarta.

4. Asas Bhinneka Tunggal Ika;

Rumah susun sebagai hunian vertikal harus menjamin kebebasan hidup berdampingan dalam keberagaman suku, agama, ras, dan budaya. Asas ini mendukung penyusunan norma yang inklusif serta menghormati perbedaan identitas masyarakat. Hal ini mendorong terwujudnya toleransi dan integrasi sosial dalam lingkungan rumah susun. Pengelolaan rumah susun harus menciptakan ruang hidup yang harmonis meskipun terdiri dari latar belakang yang beragam.

5. Asas kemanusiaan;

Asas kemanusiaan menuntut bahwa penyusunan regulasi rumah susun mengedepankan penghormatan terhadap martabat manusia. Kebijakan yang diskriminatif atau mengabaikan hak-hak dasar warga harus dihindari. Rumah susun harus diperlakukan sebagai tempat tinggal yang layak dan manusiawi. Hal ini mencerminkan pengakuan bahwa setiap orang berhak atas kualitas hidup yang bermartabat.

6. Asas kebangsaan;

Penyusunan Perda harus dilandaskan pada semangat nasionalisme dan cinta tanah air. Pembangunan rumah susun harus menunjang pembangunan nasional tanpa mengorbankan kepentingan daerah. Dalam konteks Yogyakarta, rumah susun harus menjadi bagian dari identitas pembangunan daerah yang mendukung integrasi nasional. Asas ini memperkuat rasa memiliki terhadap bangsa melalui kebijakan perumahan yang berpihak pada kepentingan bersama.

7. Asas keadilan;

Peraturan rumah susun harus menjamin keadilan bagi seluruh pihak, baik pemilik, pengelola, maupun penghuni. Akses terhadap hunian layak tidak boleh hanya berpihak kepada kelompok tertentu. Setiap warga berhak mendapatkan perlakuan yang adil dan proporsional. Keadilan dalam pengaturan rumah susun juga mencakup transparansi dalam pengelolaan dan distribusi sumber daya.

8. Asas kesetaraan di hadapan hukum dan pemerintah;

Asas ini menjamin bahwa setiap individu yang tinggal atau terlibat dalam rumah susun memiliki kedudukan hukum yang setara. Tidak boleh ada perlakuan berbeda berdasarkan status sosial, ekonomi, atau latar belakang. Pemerintah wajib hadir sebagai penengah yang adil dalam menyelesaikan konflik. Kepastian ini memperkuat rasa aman dan kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum.

9. Asas ketertiban;

Ketertiban menjadi pilar dalam kehidupan bersama di rumah susun yang memiliki kepadatan tinggi. Norma dan tata tertib yang jelas perlu diatur untuk menjaga kenyamanan dan keamanan bersama. Asas ini penting agar kehidupan sosial di

lingkungan vertikal berjalan harmonis. Penegakan ketertiban juga berkontribusi pada efisiensi pengelolaan fasilitas umum.

10. Asas kepastian hukum;

Penghuni dan pengelola rumah susun harus mendapatkan kepastian mengenai hak, kewajiban, dan prosedur hukum yang berlaku. Peraturan yang tidak jelas atau ambigu dapat menimbulkan konflik. Oleh karena itu, norma dalam Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun harus disusun secara sistematis dan dapat diterapkan secara konsisten. Kepastian hukum ini menjadi dasar legitimasi dalam pengambilan keputusan dan penegakan aturan.

11. Asas keseimbangan;

Asas ini menuntut adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban semua pihak dalam rumah susun. Tidak hanya pemilik dan pengelola, penghuni juga harus berperan aktif dalam menjaga lingkungan. Keseimbangan ini juga berlaku antara kepentingan individu dan kepentingan umum. Dengan adanya keseimbangan, keberlangsungan pengelolaan rumah susun dapat terjaga secara adil dan berkelanjutan.

12. Asas keserasian; dan

Keserasian mengacu pada keharmonisan antara pembangunan rumah susun dengan lingkungan sekitar. Peraturan harus memperhatikan aspek tata ruang, ekologi, dan kebutuhan sosial budaya setempat. Tujuannya agar rumah susun tidak menjadi beban, melainkan berkontribusi bagi kualitas lingkungan. Pengintegrasian aspek keserasian juga mendukung penciptaan kawasan hunian yang sehat dan inklusif.

13. Asas keselarasan

Asas ini mengarah pada keterpaduan antara norma rumah susun dengan kebijakan sektor lain, seperti perumahan, kesehatan, dan transportasi. Penyusunan norma harus sejalan dengan rencana pembangunan daerah. Dengan keselarasan ini, rumah susun dapat menjadi bagian integral dari ekosistem kota yang berkelanjutan. Sinergi antarsektor tersebut memastikan bahwa pembangunan tidak berjalan secara terpisah-pisah.

Kemudian dalam pembuatan peraturan perundang-undangan pada tingkatan daerah maka perlu juga memperhatikan ketentuan dalam Pasal 5 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mana dalam membentuk peraturan perundang-undangan, perlu dilakukan berdasarkan asas yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

4. Dapat dilaksanakan;

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Kejelasan rumusan;

Peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Keterbukaan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

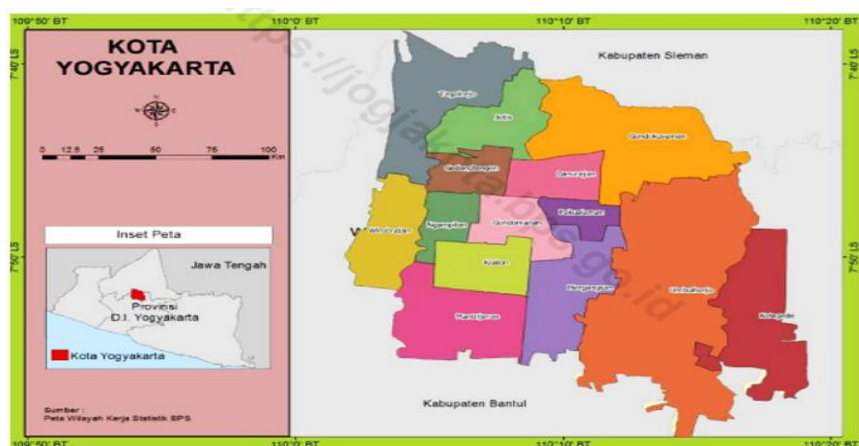
1. Gambaran Umum Wilayah Geografis Kota Yogyakarta

Kota Yogyakarta memiliki luas sekitar 32,82 km² yang hanya mencakup sekitar 1,03% dari total luas wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Meskipun luasnya relatif kecil jika dibandingkan dengan wilayah lain di provinsi

ini, Yogyakarta memiliki peran yang sangat signifikan sebagai pusat pendidikan, budaya, dan pariwisata. Jarak terjauh dari utara ke selatan di kota ini adalah sekitar 7,5 km, sedangkan dari barat ke timur, jaraknya lebih pendek, yakni sekitar 5,6 km. Kota Yogyakarta terletak di dataran lereng aliran Gunung Merapi yang dikenal sebagai salah satu gunung berapi paling aktif di dunia. Posisi geografis ini memberikan Kota Yogyakarta karakteristik topografi yang khas dengan kemiringan lahan yang relatif datar berkisar antara 0 hingga 2%. Kota ini berada pada ketinggian rata-rata 126 meter di atas permukaan laut (mdpl), menjadikannya kota dengan iklim yang cukup sejuk dan nyaman sepanjang tahun.

Secara administratif, Kota Yogyakarta terdiri dari 14 kecamatan dan 45 kelurahan dengan batas wilayah sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Sleman, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Bantul dan Sleman, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Bantul, dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Bantul dan Sleman. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar peta di bawah ini:

Gambar 1. Peta Kota Yogyakarta



Sumber: BPS Kota Yogyakarta, 2024.

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa Kota Yogyakarta terbagi ke dalam 14 kecamatan dan 45 kalurahan. Adapun 14 kecamatan tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1. Daftar Kecamatan dan Luas Wilayah

No	Kecamatan	Ibu Kota Kecamatan	Luas Total Area (Ha)
1	Mantrijeron	Suryodiningratan	267,24
2	Kraton	Kadipaten	137,5
3	Mergangsan	Brontokusuman	229,7
4	Umbulharjo	Warungboto	832,58
5	Kotagede	Prenggan	298,8
6	Gondokusuman	Demangan	398,6
7	Danurejan	Bausasran	110,86
8	Pakualaman	Gunungketur	64,66
9	Gondomanan	Prawirodirjan	114,22
10	Ngampilan	Notoprajan	84,05
11	Wirobrajan	Patangpuluhan	177,05
12	Gedontengen	Pringgokusuman	98,52
13	Jetis	Bumijo	172,05
14	Tegalrejo	Tegalrejo	296,08
Total			3281,91

Sumber: BPS Kota Yogyakarta, 2024.

Berdasarkan tabel di atas, Kecamatan Mantrijeron memiliki luas wilayah 267,24 hektare dengan ibu kota di Suryodiningratan, sedangkan Kecamatan Kraton yang terkenal dengan Keraton Yogyakarta, memiliki luas 137,5 hektare dan berpusat di Kadipaten. Mergangsan, dengan ibu kota Brontokusuman, mencakup area seluas 229,7 hektare, sedangkan Kotagede, yang dikenal dengan sejarahnya sebagai

pusat kerajaan Mataram, memiliki luas 298,8 hektare dengan ibu kota di Prenggan. Selanjutnya, Kecamatan Gondokusuman yang terletak di bagian timur kota memiliki luas 398,6 hektare dengan ibu kota di Demangan, sedangkan Danurejan yang lebih kecil, dengan luas 110,86 hektare, berpusat di Bausasran. Kecamatan Gondomanan dan Ngampilan, yang masing-masing memiliki luas 114,22 hektare dan 84,05 hektare, berpusat di Prawirodirjan dan Notoprajan. Wirobrajan, dengan ibu kota di Patangpuluhan, mencakup area seluas 177,05 hektare, sedangkan Gedongtengen, yang memiliki luas 98,52 hektare, berpusat di Pringgokusuman. Kecamatan Jetis dan Tegalrejo, yang terletak di bagian barat laut kota, memiliki luas wilayah masing-masing 172,05 hektare dan 296,08 hektare, dengan ibu kota kecamatan di Bumijo dan Tegalrejo.

2. Gambaran Kepadatan Penduduk di Kota Yogyakarta

Dengan wilayah seluas 32,82 km², tingkat kepadatan penduduk di Kota Yogyakarta pada tahun 2023 mencapai 11.447 jiwa per km². Kepadatan ini dihitung dengan membagi jumlah total penduduk dengan luas wilayah dalam kilometer persegi. Kecamatan dengan penduduk terpadat adalah Ngampilan, dengan kepadatan sebesar 18.355 jiwa per km², sedangkan Kecamatan Umbulharjo memiliki kepadatan penduduk paling rendah, yaitu 8.224 jiwa per km². Adapun tingkat kepadatan penduduk dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2. Kepadatan Penduduk

No	Kecamatan	Persentase Penduduk	Kepadatan Penduduk (per km ²)

		2022	2023	2022	2023
1.	Mantrijeron	8,95	8,96	12.574	12.596
2.	Kraton	4,80	4,80	13.107	13.108
3.	Mergangsan	7,69	7,68	12.566	12.568
4.	Umbulharjo	18,23	18,23	8.223	8.224
5.	Kotagede	8,92	8,93	11.215	11.230
6.	Gondokusuman	9,88	9,87	9.303	9.304
7.	Danurejan	5,01	5,02	16.973	17.004
8.	Pakualaman	2,45	2,45	14.211	14.211
9.	Gondomanan	3,42	3,42	11.250	11.251
10.	Ngampilan	4,11	4,11	18353	18.355
11.	Wirobrajan	6,62	6,61	14.035	14.036
12.	Gedontengen	4,41	4,41	16.805	16.807
13.	Jetis	6,25	6,25	13.652	13.653
14.	Tegalrejo	9,26	9,26	11.749	11.752
Total		100,00	100,00	11.442	11.447

Sumber: BPS Kota Yogyakarta, 2024.

Berdasarkan tabel di atas, tingkat kepadatan penduduk di Kota Yogyakarta mengalami peningkatan dari tahun 2022 hingga 2023. Pada tahun 2022, kepadatan penduduk tercatat sebesar 11.442 jiwa per km², sedangkan pada tahun 2023, angka ini sedikit meningkat menjadi

11.447 jiwa per km². Peningkatan ini, meskipun relatif kecil, menunjukkan adanya penambahan jumlah penduduk yang seiring dengan luas wilayah yang tetap, sehingga berkontribusi pada peningkatan kepadatan. Laju pertumbuhan penduduk per tahun adalah angka yang menunjukkan rata-rata tingkat pertumbuhan penduduk per tahun dalam jangka waktu tertentu. Angka ini dinyatakan sebagai persentase dari penduduk dasar.

3. Gambaran Laju Pertumbuhan Penduduk

Laju pertumbuhan penduduk per tahun adalah angka yang menunjukkan rata-rata tingkat pertumbuhan penduduk per tahun dalam jangka waktu tertentu. Angka ini dinyatakan sebagai persentase dari penduduk dasar. Adapun laju pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta berdasarkan kecamatan dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 3. Pertumbuhan Penduduk

No	Kecamatan	Penduduk (ribu)		Pertumbuhan pertahun (%)	
		2022	2023	2021-2022	2022-2023
1.	Mantrijeron	33,60	33,66	0,20	0,18
2.	Kraton	18,02	18,02	0,03	0,01
3.	Mergangsan	28,86	28,87	0,03	0,01
4.	Umbulharjo	68,47	68,48	0,03	0,01
5.	Kotagede	33,51	33,56	0,16	0,13
6.	Gondokusuman	37,08	37,09	0,03	0,01
7.	Danurejan	18,82	18,85	0,20	0,18

8.	Pakualaman	9,19	9,19	0,03	0,00
9.	Gondomanan	12,85	12,85	0,03	0,01
10.	Ngampilan	15,43	15,43	0,03	0,01
11.	Wirobrajan	24,85	24,85	0,03	0,01
12.	Gedontengen	16,56	16,56	0,03	0,01
13.	Jetis	23,49	23,49	0,03	0,01
14.	Tegalrejo	34,79	34,80	0,05	0,03
Total		375,56	375,52	0,91	0,61

Sumber: BPS Kota Yogyakarta, 2024.

Berdasarkan tabel di atas, laju pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta menunjukkan tren yang sedikit menurun dari tahun 2021 hingga 2023. Pada periode pertama, yaitu dari tahun 2021 hingga 2022, laju pertumbuhan penduduk perkecamatan tercatat sebesar 0,07%. Namun, dalam periode berikutnya, yaitu dari tahun 2022 hingga 2023, laju pertumbuhan tersebut menurun menjadi 0,05%. Terhadap laju pertumbuhan tersebut diatas, kawasan permukiman di Kota Yogyakarta lambat laun akan menjadi penuh. Sedangkan kondisi faktual terhadap kawasan permukiman, terutama permukiman kumuh di Kota Yogyakarta juga masih menjadi permasalahan yang belum secara efektif diselesaikan karena beberapa faktor lain yang mempengaruhi.

Berdasarkan hal tersebut, seiring dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta dari waktu ke waktu, terdapat kebutuhan yang semakin mendesak untuk mencari solusi dalam mengakomodasi

peningkatan jumlah penduduk tersebut. Mengingat keterbatasan luasan lahan yang tersedia di wilayah Kota Yogyakarta ini, pembangunan Rumah Susun menjadi langkah yang strategis dan efisien dalam pemanfaatan ruang yang terbatas. Rumah Susun tidak hanya dapat mengatasi masalah keterbatasan lahan, tetapi juga memberikan alternatif hunian vertikal yang sesuai dengan kebutuhan perkotaan yang modern, sehingga dapat mendukung pengelolaan tata ruang yang lebih efektif serta memenuhi kebutuhan tempat tinggal bagi masyarakat secara optimal.

4. Gambaran Keberadaan Rumah Susun di Kota Yogyakarta

Setiap orang pada dasarnya berhak untuk hidup sejahtera dengan terpenuhinya kebutuhan dasar manusia dari lahir dan batin. Hal tersebut merupakan amanat dari UUD NRI Tahun 1945 dalam mencapai cita-cita kehidupan berbangsa dan bernegara dalam rangka mensejahterakan rakyat. Rumah Susun yang layak bagi masyarakat merupakan upaya solusi dalam rangka pemenuhan hak-hak yang telah dijamin dan diamanatkan oleh konstitusi negara dalam rangka menjamin kesejahteraan masyarakat. Rumah Susun merupakan upaya tanggung jawab negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia. Penyelenggaraan Rumah Susun yang layak bagi kehidupan yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan bentuk upaya pemenuhan tempat tinggal sebagai kebutuhan dasar manusia.

Rumah Susun merupakan bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik

dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama. Dari segi pemanfaatan maupun fungsi, Rumah Susun dibedakan menjadi Rumah Susun Hunian, Rumah Susun bukan Hunian, dan Rumah Susun Campuran. Sementara itu, dalam penyelenggaraannya, Rumah Susun telah dibedakan menjadi 4 (empat) jenis, yakni:

a. Rumah Susun Umum;

Rumah Susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

b. Rumah Susun Khusus;

Rumah Susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.

c. Rumah Susun Negara;

Rumah Susun yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sarana pembinaan keluarga, serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri; dan

d. Rumah Susun Komersial;

Rumah Susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan.

5. Pengelolaan Rumah Susun di Kota Yogyakarta

Pengelolaan Rumah Susun merupakan aspek penting untuk menciptakan hunian yang nyaman, aman, dan berkelanjutan bagi para penghuni. Proses ini mencakup berbagai kegiatan, mulai dari perawatan fasilitas, pemeliharaan infrastruktur, hingga pengaturan keuangan

dan pengelolaan konflik antarpenghuni. Manajemen yang baik harus melibatkan partisipasi aktif dari penghuni untuk memastikan kebutuhan dan aspirasi mereka tersampaikan. Selain itu, pengelolaan Rumah Susun juga harus memperhatikan aspek lingkungan, seperti pengelolaan sampah dan penggunaan sumber daya yang efisien untuk menciptakan komunitas yang ramah lingkungan. Setiap Rumah Susun juga harus dilengkapi dengan fasilitas penunjang kehidupan sehari-hari penghuninya, seperti perbelanjaan, kesehatan, peribadatan, parkir, rekreasi, dan olahraga.

Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pengelolaan Rumah Susun menghadapi berbagai tantangan, seiring dengan dinamika pertumbuhan penduduk dan urbanisasi yang cepat. Pemerintah daerah berperan penting dalam merumuskan regulasi yang mendukung pembangunan dan pengelolaan Rumah Susun, termasuk penyediaan fasilitas umum yang memadai serta pemeliharaan lingkungan. Melibatkan komunitas dalam proses pengambilan keputusan adalah kunci untuk memastikan bahwa kebutuhan dan aspirasi penghuni terpenuhi dan menciptakan rasa tanggung jawab terhadap lingkungan sekitar. Selain itu, pendekatan yang mengintegrasikan aspek budaya lokal dalam desain dan pengelolaan Rumah Susun dapat memperkuat identitas daerah sekaligus meningkatkan kualitas hidup penghuni.

Pengelolaan Rumah Susun di wilayah ini harus mempertimbangkan aspek kearifan lokal dan tradisi masyarakat yang telah ada sejak lama. Pemerintah daerah perlu mengintegrasikan nilai-nilai budaya dalam perancangan dan pengembangan hunian vertikal, agar

Rumah Susun tidak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal, tetapi juga sebagai ruang yang memperkuat ikatan sosial antar penghuni. Selain itu, regulasi yang mengatur pembangunan Rumah Susun harus responsif terhadap kebutuhan masyarakat, dengan melibatkan partisipasi publik dalam proses perencanaan. Dengan pendekatan yang inklusif dan berbasis komunitas, pengelolaan Rumah Susun di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat menciptakan lingkungan hunian yang harmonis, nyaman, dan sesuai dengan karakter lokal.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 36 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Rumah Susun Milik Pemerintah Kota Yogyakarta (Perwali Pengelolaan Rumah Susun Milik Pemerintah Kota Yogyakarta), tujuan dari Pengelolaan Rumah Susun ini adalah agar pengelolaan serta pemanfaatan Rumah Susun dapat maksimal, berhasil, dan berdaya guna sehingga dapat mencapai pemenuhan rumah tinggal yang terjangkau, bermartabat, nyaman, aman dan sehat bagi penghuninya.

6. Praktik Penyelenggaraan Rusunawa di Kota Yogyakarta
 - a. Jumlah dan Sebaran Rusunawa Eksisting serta Data Tingkat Hunian

Penyelenggaraan Rusunawa di Kota Yogyakarta saat ini telah mencakup beberapa titik strategis dengan karakteristik dan kapasitas yang beragam. Setidaknya terdapat tiga Rusunawa eksisting yang dikelola oleh pemerintah kota, yaitu Rusunawa Cokrodirjan, Grha

Bina Harapan, dan Rusunawa MBR Bener.⁶ Rusunawa Cokrodirjan berlokasi di Kampung Cokrodirjan, Kalurahan Suryatmajan, Kemantren Danurejan yang terdiri atas dua tower yang dibangun secara bersamaan dan memiliki total 72 unit hunian serta 10 unit ruang usaha.⁷ Sementara itu, Grha Bina Harapan yang terletak di Juminahan, Kalurahan Purwokinanti, Kemantren Pakualaman, memiliki 68 unit hunian dan 10 unit ruang usaha.⁸ Adapun Rusunawa MBR Bener, yang berlokasi di Jl. Sidomulyo, Bener, Tegalrejo, terdiri atas dua tower yang dibangun dalam dua periode berbeda, yakni tahun 2019 dan 2021 dengan total 86 unit, termasuk 6 unit khusus difabel dan 1 unit ruang usaha.⁹

Berdasarkan data keterhunian terbaru, seluruh Rusunawa menunjukkan tingkat hunian yang tinggi. Rusunawa Grha Bina Harapan mencatat keterhunian 100%, sedangkan Rusunawa Cokrodirjan memiliki tingkat keterhunian sekitar 99%, dengan 3 unit kosong yang telah masuk daftar tunggu (*waiting list*).¹⁰ Rusunawa MBR Bener juga memiliki keterhunian 99%, dengan dua unit hunian difabel yang belum terisi.¹¹ Tingginya angka keterhunian ini menunjukkan adanya permintaan signifikan terhadap hunian sewa vertikal

⁶ Kuswarjanta Adi Nugraha, (2025). "Naskah Akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang Rumah Susun". Hasil Wawancara Pribadi: 15 Juli 2024. *Offline*.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

yang terjangkau di tengah keterbatasan lahan perkotaan. Namun demikian, keberagaman kondisi bangunan, waktu pembangunan yang tidak serentak, serta kebutuhan kelompok difabel yang belum terpenuhi secara optimal, mengindikasikan bahwa penyelenggaraan Rusunawa masih menghadapi tantangan dalam menjamin keterjangkauan dan inklusivitas secara menyeluruh.

b. Jumlah Ruangan

Informasi mengenai jumlah ruangan pada Rumah Susun menjadi aspek penting dalam perencanaan, pengelolaan, dan evaluasi terhadap Rumah Susun. Data ini menggambarkan kapasitas hunian secara keseluruhan yang berkaitan dengan kebijakan alokasi unit, perhitungan kebutuhan fasilitas pendukung, dan pemantauan kepadatan penghuni. Selain itu, jumlah ruangan juga berkaitan erat dengan efektivitas pemanfaatan lahan, standar kenyamanan tempat tinggal, dan potensi integrasi sosial di lingkungan Rumah Susun. Oleh karena itu, pencatatan dan pemutakhiran data jumlah ruangan menjadi bagian krusial dalam mendukung fungsi sosial dan ekonomi Rumah Susun sebagai solusi akan kebutuhan tempat tinggal bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Jumlah ruangan pada Rusunawa Cokrodirjan, Rusunawa Grha Bina Harapan, dan Rusunawa Bener dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4. Jumlah Ruangan Rusunawa di Kota Yogyakarta

Rusunawa	Uraian	Jumlah	Total
----------	--------	--------	-------

		Ruangan	Kamar Huni
Cokrodirjan	Lantai II	24	72
	Lantai III	24	
	Lantai IV	24	
	Ruang Usaha	10	
Grha Bina Harapan	<i>Ground Floor</i>	10	74
	Lantai II	7	
	Lantai III	17	
	Lantai IV	17	
	Lantai V	17	
	Ruang Usaha	6	
Bener	Lantai I	22	86
	Lantai II	32	
	Lantai III	32	
	Ruang Usaha	1	

Sumber: Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pengelolaan
Rusunawa, 2025.

c. Kriteria dan Persyaratan

Terdapat sejumlah kriteria dan persyaratan administratif yang wajib dipenuhi oleh calon penghuni

Rusunawa. Dokumen yang harus dilampirkan meliputi fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) suami dan istri yang berdomisili di Kota Yogyakarta, fotokopi Kartu Keluarga (KK), serta bukti status pernikahan atau kependudukan seperti fotokopi surat nikah, akta cerai hidup, atau akta kematian. Selain itu, calon penghuni diwajibkan mengisi formulir pendaftaran dan melampirkan surat pernyataan belum memiliki rumah, surat pernyataan penghasilan atau slip gaji, serta Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) terbaru yang menyebutkan permohonan hunian Rusunawa. Sebagai kelengkapan identitas, diperlukan pula pas foto ukuran 4 x 6 sebanyak satu lembar untuk masing-masing anggota keluarga. Persyaratan ini bertujuan untuk menjamin transparansi, keadilan, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan Rusunawa.

d. Jangka Waktu Penghunian

Penghuni Rusunawa diberikan hak untuk menempati unit selama jangka waktu maksimal 3 (tiga) tahun sejak tanggal penetapan surat keputusan penghunian. Setelah melewati batas waktu tersebut, penghuni dapat mengajukan permohonan perpanjangan masa tinggal untuk satu kali perpanjangan dengan jangka waktu yang sama, yaitu 3 (tiga) tahun. Perpanjangan hanya dapat diberikan apabila penghuni terbukti telah memenuhi seluruh kewajiban administrasi serta tidak melakukan pelanggaran terhadap ketentuan dan tata tertib penghuni rumah susun. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjaga rotasi ketersediaan unit, khususnya

bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang membutuhkan akses terhadap hunian layak dan terjangkau.

e. Tarif Retribusi

Untuk memberikan gambaran yang lebih terstruktur mengenai beban biaya hunian di Rusunawa yang dikelola oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, berikut disajikan tabel retribusi berdasarkan lokasi rusun, jenis unit (hunian atau ruang usaha), serta lantai. Perlu dicatat bahwa tarif yang tertera belum termasuk tarif pelayanan prasarana dan utilitas tambahan lainnya.

Tabel 5. Tarif Retribusi Rusunawa di Kota Yogyakarta

Nama Rusun	Jenis Unit	Lantai/Unit	Tarif Retribusi (Rp)
Cokrodirjan	Hunian	Lantai 2	255.000
		Lantai 3	235.000
		Lantai 4	215.000
	Ruang Usaha	RU 1	140.000
		RU 2	180.000
		RU 3	200.000
Grha Bina Harapan	Hunian	Lantai 1	100.000
		Lantai 2	400.000
		Lantai 3	380.000
		Lantai 4	360.000
		Lantai 5	340.000

	Ruang Usaha	RU	650.000
MBR Bener	Hunian	Lantai 1	655.000
		Lantai 2	635.000
		Lantai 3	615.000
	Ruang Usaha	RU	890.000

Sumber: Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pengelolaan Rusunawa, 2025.

f. Fasilitas Rusunawa

Penyediaan fasilitas yang memadai pada setiap Rusunawa menjadi faktor penting dalam mendukung kenyamanan, kesejahteraan, dan kualitas hidup penghuni ketika menempati Rumah Susun. Dalam hal ini, setiap kamar Rusunawa Cokrodirjan dan Rusunawa Grha Bina Harapan dilengkapi dengan fasilitas dasar yang mendukung kebutuhan sehari-hari penghuni, yakni kamar mandi, dapur, dan ruang jemur pakaian. Sementara itu, kamar di Rusunawa Bener memiliki fasilitas yang lebih lengkap, yakni dilengkapi dengan dua unit kamar tidur, dua set furnitur berupa meja kursi, kamar mandi, dapur, dua lemari, dan ruang jemur pakaian.

g. Administrasi Pembayaran Penghuni Baru

Calon penghuni Rusunawa yang telah lolos seleksi dan mendapatkan persetujuan wajib memenuhi kewajiban administrasi pembayaran pada awal masa penghunian. Komponen pembayaran awal meliputi: (1) jaminan sebesar tiga kali tarif sewa bulanan sebagai bentuk agunan atas kelayakan penggunaan fasilitas; (2)

pembayaran tarif sewa untuk bulan berjalan sesuai tipe unit yang ditempati; dan (3) retribusi pengelolaan sampah yang ditetapkan sesuai ketentuan lingkungan masing-masing rumah susun. Pembayaran ini bersifat wajib dan menjadi syarat untuk memperoleh hak akses terhadap unit hunian yang telah ditentukan oleh pengelola.

h. Profil Sosial Ekonomi

Pemahaman mengenai profil sosial ekonomi masyarakat penghuni Rusunawa sangat penting guna mengidentifikasi latar belakang penghuni dan efektivitas pengadaan Rumah Susun bagi masyarakat. Pada Rusunawa Cokrodirjan, mayoritas penghuninya bekerja di sektor nonformal, seperti berdagang di Malioboro dan pasar, menjadi tukang parkir, atau tukang becak. Kondisi serupa juga ditemui pada Rusunawa Grha Bina Harapan dengan sejumlah penghuni yang bekerja sebagai tukang ojek *online*. Sementara itu, penghuni Rusunawa Bener dinilai memiliki tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dibandingkan dengan kedua Rusunawa sebelumnya. Hal tersebut ditunjukkan dari beberapa penghuni yang bekerja sebagai karyawan swasta dengan penghasilan tetap. Secara kumulatif, pendapatan maksimal penghuni ketiga Rusunawa tersebut tidak melebihi dua kali Upah Minimum Regional (UMR) Yogyakarta sesuai dengan salah satu syarat untuk dapat menempati Rusunawa.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Sejatinya, muatan materi dalam Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun ini akan memberikan perubahan serta pembaruan dalam konteks penataan ruang, kepemilikan hunian, hingga pola relasi sosial masyarakat perkotaan terhadap aspek kehidupan masyarakat. Terdapat banyak aspek dalam kehidupan masyarakat yang kemudian akan terdampak ketika Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun diimplementasikan sebagai hukum positif (*ius constituendum*) di Indonesia.

1. Dampak Sosial

Pertama, meningkatkan keteraturan dan kualitas hunian masyarakat. Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun telah mengatur pembangunan rumah susun guna mendorong masyarakat untuk tinggal dalam lingkungan yang lebih tertata dan terstandar dari segi infrastruktur maupun tata ruang. Hal ini berkontribusi pada peningkatan kualitas hidup, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang sebelumnya tinggal di permukiman kumuh atau tidak layak. Dengan pengelolaan bersama dan adanya aturan hunian, masyarakat didorong untuk lebih tertib dalam menjaga kebersihan, keamanan, dan fasilitas umum. Selain itu, rumah susun membuka akses terhadap fasilitas dasar seperti air bersih, sanitasi, dan listrik yang sebelumnya mungkin sulit dijangkau. Masyarakat juga memperoleh hunian yang memiliki legalitas yang jelas dan kepastian hukum atas tempat tinggalnya. Keteraturan ini menciptakan

lingkungan yang lebih sehat, aman, dan mendukung produktivitas warga dalam aktivitas sehari-hari. Secara keseluruhan, rumah susun memperkuat rasa kepemilikan kolektif terhadap lingkungan tempat tinggal dan menciptakan tatanan hidup yang lebih modern.

Kedua, memperkuat integrasi sosial dan kohesi warga. Tinggal dalam satu bangunan dan berbagi fasilitas bersama mendorong terbentuknya interaksi sosial baru antarpenghuni dari berbagai latar belakang. Kondisi ini dapat menciptakan komunitas yang inklusif dan solidaritas sosial yang lebih kuat. Adanya ruang komunal seperti taman, balai warga, atau area bermain anak memberikan tempat untuk berinteraksi dan membangun rasa kebersamaan. Program-program warga seperti kegiatan senam bersama, pengajian, hingga pelatihan keterampilan bisa tumbuh dengan lebih terorganisir. Dengan rutinitas yang terbangun di ruang bersama, warga memiliki kesempatan untuk saling mengenal dan bekerja sama yang memperkuat modal sosial di tingkat komunitas. Rumah susun pun dapat menjadi ruang tumbuhnya toleransi dan kerja sama antarsuku, agama, dan latar budaya. Dengan demikian, rumah susun berpotensi menjadi ruang sosial baru yang adaptif terhadap dinamika kehidupan urban.

Ketiga, mendukung pelestarian budaya lokal dalam tatanan modern. Meskipun berbentuk vertikal, rumah susun tetap dapat mengakomodasi praktik sosial budaya lokal jika dirancang dengan pendekatan berbasis komunitas. Misalnya, ruang musyawarah, tempat ibadah, dan area komunal bisa menjadi wadah bagi aktivitas budaya seperti kenduri, pengajian, atau kerja bakti. Dengan ruang-ruang tersebut, nilai gotong royong dan kekeluargaan khas Yogyakarta tetap

dapat dijaga dan ditransformasikan dalam bentuk yang sesuai dengan lingkungan hunian modern. Bahkan, rumah susun dapat menjadi ruang ekspresi budaya baru dengan keterlibatan masyarakat dalam memperkenalkan tradisi lokal kepada warga dari luar daerah yang tinggal bersama. Pemerintah daerah juga dapat menyinergikan rumah susun dengan program budaya seperti pelatihan batik, gamelan, atau pertunjukan tradisional. Dengan begitu, rumah susun tidak hanya menjadi tempat tinggal, tetapi juga pusat pelestarian nilai-nilai sosial dan budaya lokal yang kontekstual dengan perkembangan kota.

2. Dampak Politik

Aspek politik pada dasarnya sebagai penekanan kembali dampak politik dari adanya penerapan Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun. Dampak politik muncul karena kebijakan ini melibatkan banyak pemangku kepentingan, mulai dari pemerintah daerah, DPRD, hingga masyarakat penerima manfaat. Oleh karena itu, implementasi Perda ini bukan hanya soal teknis pembangunan fisik, tetapi juga berkaitan dengan dinamika pengambilan keputusan, distribusi kekuasaan, dan akuntabilitas publik.

Pertama, peningkatan peran politik pemerintah daerah dalam pengelolaan ruang kota. Dengan disahkannya Perda ini, Pemerintah Kota Yogyakarta menunjukkan komitmennya dalam mengambil peran aktif untuk mengatur tata kelola hunian vertikal secara lebih terarah. Hal ini menjadi bentuk afirmasi politik bahwa pemerintah memiliki wewenang sekaligus tanggung jawab dalam menjawab tantangan keterbatasan lahan, pertumbuhan penduduk, dan

urbanisasi. Perda ini memberi dasar hukum yang kuat bagi pemerintah daerah untuk bertindak secara progresif dalam merancang kebijakan pembangunan perumahan yang inklusif dan berkeadilan. Dalam jangka panjang, kebijakan ini dapat meningkatkan legitimasi dan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah karena dianggap responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Hal ini juga memperkuat posisi politik kepala daerah dan jajaran legislatif sebagai pihak yang mampu menyusun kebijakan solutif dan berdampak nyata.

Kedua, penguatan transparansi dan akuntabilitas dalam proses perumusan serta implementasi kebijakan. Penerapan Perda ini menuntut proses yang partisipatif dan terbuka, terutama dalam hal perencanaan pembangunan, penentuan lokasi rumah susun, hingga seleksi penghuni. Ketika kebijakan ini dijalankan secara inklusif dengan melibatkan masyarakat sipil, akademisi, dan sektor swasta, maka proses pengambilan keputusan menjadi lebih demokratis dan akuntabel. Hal ini mendorong peningkatan praktik tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sekaligus mengurangi potensi penyimpangan seperti korupsi, konflik kepentingan, atau penyelewengan lahan. Partisipasi publik yang difasilitasi melalui forum konsultasi atau musyawarah warga menjadi bentuk penguatan kontrol politik dari bawah (*bottom-up*). Dalam konteks ini, Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun berfungsi bukan sekadar sebagai aturan normatif, tetapi sebagai instrumen politik untuk membangun kepercayaan antara pemerintah dan warganya.

3. Dampak Hukum

Pertama, Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2016 tentang Rumah Susun sudah tidak relevan karena tidak lagi mencerminkan kebutuhan dan kompleksitas pengelolaan hunian vertikal di era urbanisasi saat ini. Perda 2/2016 mengatur tentang bangunan gedung secara umum, tetapi tidak secara spesifik mengatur tata kelola rumah susun, baik dari segi perencanaan, pengelolaan, hingga mekanisme kepemilikan satuan rumah susun. Padahal, dinamika hunian vertikal seperti rumah susun menuntut regulasi yang lebih teknis dan terfokus, termasuk pembagian hak atas tanah bersama, struktur kepenghunian, pengelolaan fasilitas bersama, dan tanggung jawab penghuni maupun pengelola. Dengan semakin berkembangnya kebutuhan akan hunian terjangkau di perkotaan serta terbatasnya lahan di Yogyakarta, peraturan yang bersifat umum seperti Perda 2/2016 tidak lagi memadai sebagai landasan hukum dalam mengatur hunian vertikal secara menyeluruh. Oleh karena itu, perda baru yang lebih spesifik mengenai rumah susun diperlukan untuk memberikan kepastian hukum dan menjawab tantangan faktual di lapangan.

Kedua, penerapan Perda Yogyakarta tentang Rumah Susun mendorong pembentukan dan harmonisasi regulasi turunan yang lebih operasional di tingkat kota. Dengan adanya perda ini, Pemerintah Kota Yogyakarta terdorong untuk menyusun peraturan wali kota (perwal), keputusan kepala daerah, hingga pedoman teknis yang mengatur lebih rinci tata kelola rumah susun, termasuk aspek penghunian, pembagian kewenangan pengelolaan, hingga standar kelayakan bangunan. Hal ini memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan teknis di lapangan, menghindari

kekosongan norma, dan memperkuat implementasi yang selaras dengan UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Dampaknya, pemangku kepentingan memiliki dasar hukum yang lebih jelas dalam menjalankan hak dan kewajibannya. Harmonisasi ini juga akan meminimalkan konflik serta memperkuat legitimasi hukum pembangunan hunian vertikal di Kota Yogyakarta.

4. Dampak terhadap Beban Keuangan Negara

Penerapan kebijakan rumah susun melalui Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun berdampak signifikan terhadap beban keuangan negara, terutama dalam konteks penyediaan hunian vertikal untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Sistem ini membutuhkan dukungan pendanaan, mulai dari pembangunan, subsidi hunian, hingga pemeliharaan prasarana. Pada sisi lain, jika kebijakan tidak diperbarui atau tidak dilaksanakan secara optimal, hal tersebut akan memunculkan beban sosial-ekonomi jangka panjang, seperti pertumbuhan permukiman kumuh, ketimpangan akses hunian, serta meningkatnya tekanan terhadap lahan dan infrastruktur kota. Oleh karena itu, penting untuk dilakukan analisis menyeluruh terhadap risiko dan manfaat ekonomi jangka panjang dari berbagai pendekatan kebijakan rumah susun.

Dalam Naskah Akademik ini, analisis penerimaan dan pengeluaran negara dalam Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun dilakukan dengan pendekatan *Cost and Benefit Analysis* (CBA). Terdapat 3 (tiga) opsi yang dapat ditempuh untuk mengatasi permasalahan kecerdasan artifisial, di antaranya:

Tabel 6. *Cost and Benefit Analysis*

Pembentukan Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun

Opsi Kebijakan	Dampak Terhadap Pengeluaran Negara/Daerah	Dampak Terhadap Penerimaan Negara/Daerah
<i>Do Nothing</i> (Tidak Melakukan Perubahan Kebijakan)	Tidak ada biaya tambahan dari APBD/APBN; namun potensi biaya sosial meningkat akibat urbanisasi liar, permukiman kumuh, dan kebutuhan darurat akibat krisis hunian.	Kehilangan potensi penerimaan dari retribusi pemanfaatan rumah susun dan berkurangnya peluang investasi properti vertikal. Ketidaktertarikan investor karena kerangka hukum yang stagnan.
Optimalisasi Peraturan yang Ada (Revisi/Perkuat Perda No. 2/2016)	Pengeluaran terbatas pada revisi perda, peningkatan koordinasi antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD), serta peningkatan sosialisasi dan monitoring.	Potensi peningkatan penerimaan dari retribusi rusun, pajak bumi dan bangunan, serta kerja sama pemanfaatan lahan melalui skema BOT/KPBU, meskipun belum maksimal.
Pembentukan Regulasi Baru (Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun)	Pengeluaran signifikan: penyusunan perda baru, konsultasi publik, penyusunan rencana zonasi rusun, insentif untuk pengembang, serta dana untuk integrasi rusun MBR.	Potensi peningkatan penerimaan dari sektor properti (PBB, BPHTB), investasi developer rusun, dan penghematan jangka panjang dari penataan kota yang lebih efisien dan minim konflik sosial.

Sumber: Diolah oleh Tim Penyusun, 2025.

Opsi Pertama, “Do Nothing” (mempertahankan *status quo* dalam pengembangan rumah susun di Yogyakarta). Dalam opsi ini, Pemerintah Kota Yogyakarta tidak melakukan perubahan atau pembaruan apapun terhadap Perda Nomor 2 Tahun 2016 tentang Rumah Susun. Tidak ada biaya tambahan dari APBD karena tidak diperlukan proses legislasi, penyusunan peraturan baru, maupun konsultasi publik. Namun, regulasi ini sudah tidak responsif terhadap dinamika kebutuhan hunian vertikal saat ini, terutama dalam hal keterjangkauan, manajemen rumah susun, dan kolaborasi pembiayaan modern seperti KPBU. Perda 2/2016 bersifat terlalu normatif dan minim pengaturan teknis sehingga tidak memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan proyek rusun. Jika tidak diperbarui, pemerintah kota berisiko kehilangan potensi penerimaan dari retribusi, PBB, dan perizinan sektor hunian vertikal karena investor enggan berinvestasi di wilayah dengan regulasi yang stagnan. Pada sisi lain, beban sosial dan fiskal bisa meningkat akibat pertumbuhan permukiman kumuh dan inefisiensi pemanfaatan ruang kota. Kondisi ini juga berisiko memperbesar kesenjangan akses hunian bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Secara politik, kebijakan pasif ini mencerminkan kurangnya komitmen pemerintah dalam mengelola urbanisasi secara proaktif. Maka meskipun opsi ini tidak memerlukan anggaran tambahan dalam jangka pendek, konsekuensi fiskal dan sosial jangka panjangnya bisa lebih berat dan mahal.

Opsi Kedua, “Optimalisasi Peraturan yang Ada”, yaitu melakukan perbaikan dan penguatan kerangka regulasi yang ada tanpa membuat undang-undang baru. Opsi ini mengarah

pada penyempurnaan implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2016 tanpa mencabut atau menggantinya, melainkan dengan menerbitkan aturan pelaksana seperti Peraturan Wali Kota, SOP teknis, dan penguatan monitoring. Beban keuangan daerah relatif rendah karena tidak perlu legislasi ulang, cukup mendanai konsultasi terbatas dan peningkatan kapasitas pelaksana. Pendekatan ini memungkinkan optimalisasi sumber daya yang ada, namun ruang inovasi kebijakan tetap terbatas karena struktur perda lama tidak berubah. Potensi pendapatan daerah dapat meningkat dari retribusi atau PBB, meskipun masih berskala moderat. Regulasi turunan dapat memperjelas pelaksanaan teknis, tetapi belum cukup kuat untuk menarik investasi skala besar. Pada sisi lain, inkonsistensi antar OPD masih berpotensi muncul jika substansi perda tidak diperbarui. Dengan demikian, meskipun lebih ringan secara fiskal, opsi ini kurang efektif untuk menjawab tantangan perumahan urban masa kini dibandingkan pembentukan regulasi baru.

Opsi Ketiga, “Pembentukan Regulasi Baru” melalui penyusunan Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun terbaru. Opsi ini merupakan langkah strategis untuk mencabut dan mengganti Perda Nomor 2 Tahun 2016 tentang Rumah Susun dengan regulasi yang lebih komprehensif dan kontekstual. Pemerintah Kota Yogyakarta akan memulai proses legislasi dari awal, termasuk penyusunan naskah akademik, harmonisasi, konsultasi publik, hingga pengesahan melalui DPRD. Beban anggaran dari APBD akan lebih besar karena proses legislasi memakan waktu dan sumber daya, ditambah kemungkinan pengembangan sistem data, pelatihan aparat, dan digitalisasi layanan rusun.

Namun, regulasi baru memungkinkan pengaturan yang jauh lebih modern dan adaptif, seperti model penghunian berkelanjutan, digitalisasi pengelolaan rusun, serta insentif fiskal bagi pengembang rusun untuk MBR. Selain itu, substansi baru dapat diselaraskan dengan UU Cipta Kerja, UU Rumah Susun, dan perkembangan regulasi nasional lainnya. Regulasi baru juga membuka peluang investasi dan kemitraan yang lebih luas serta menghindari ketumpangtindihan kebijakan sektoral. Meskipun pengeluaran awal tinggi, dampak jangka panjangnya positif: peningkatan PAD dari PBB dan sektor properti, efisiensi tata ruang, dan pengurangan biaya sosial akibat *backlog* perumahan. Opsi ini merupakan alternatif yang relevan digunakan ketika daerah sudah memiliki komitmen politik dan fiskal yang kuat untuk melakukan reformasi kebijakan sektor perumahan secara serius.

Berangkat dari ketiga opsi tersebut dalam analisis *cost and benefit analysis*, opsi yang paling menjanjikan adalah Opsi Ketiga terkait Pembentukan Regulasi Baru karena memberikan dampak jangka panjang yang lebih strategis dan komprehensif dibandingkan dua opsi lainnya. Meskipun memerlukan biaya awal yang cukup besar untuk proses legislasi dan implementasi, manfaat yang diperoleh mencakup peningkatan kepastian hukum, efisiensi tata ruang, serta potensi peningkatan pendapatan daerah dari sektor properti. Selain itu, regulasi baru memungkinkan penyesuaian dengan dinamika sosial, teknologi, dan peraturan nasional terkini sehingga lebih mampu menjawab tantangan urbanisasi di Kota Yogyakarta secara menyeluruh.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Prinsip Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang memiliki tingkat atau derajat lebih tinggi. Sehubungan dengan hal ini, beberapa poin berdasarkan prinsip-prinsip dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan dengan tingkat yang lebih rendah tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan dari undang-undang yang lebih tinggi, sementara sebaliknya, hal tersebut diperbolehkan.
2. Peraturan perundang-undangan hanya bisa dicabut, diubah, atau ditambahkan oleh undang-undang yang setara atau yang memiliki tingkatan lebih tinggi.
3. Ketentuan peraturan perundang-undangan dengan tingkat yang lebih rendah tidak memiliki kekuatan hukum dan tidak mengikat jika bertentangan dengan yang tingkatannya lebih tinggi. Sementara itu, ketentuan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi tetap berlaku dan memiliki kekuatan hukum serta mengikat, meskipun mengalami perubahan, penambahan, penggantian, atau pencabutan oleh undang-undang yang tingkatannya lebih rendah.
4. Materi yang seharusnya diatur oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi tidak dapat diatur oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah.

Asas tersebut sangat penting untuk dipatuhi. Ketidakpatuhan terhadap asas ini akan menyebabkan ketidakteraturan dan ketidakpastian dalam sistem perundang-undangan, bahkan bisa berujung pada kekacauan dalam peraturan yang ada. Dalam proses penyusunan Peraturan Daerah, ada beberapa asas yang menjadi landasan yuridis yang harus diperhatikan, yaitu:

1. *Lex superior lex inferiori*; yang berarti hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah;
2. *Lex specialis derogat lex generalis*; yang berarti bahwa hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum,
3. *Lex posteriori derogat lex priori*; yang artinya hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama.
4. *Delegata potestas non potest delegasi*; yang berarti penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi.

B. Relevansi Pembentukan Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam Pembentukan Raperda Rumah Susun memiliki relevansi dengan substansi beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan, yang antara lain sebagaimana diuraikan di bawah ini.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)

Dalam UUD NRI Tahun 1945 terdapat ketentuan yang relevan dengan pemerintahan daerah dan pembentukan Peraturan Daerah sebagai berikut. Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) menyebutkan bahwa:

Ayat(5): *“Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”*

Ayat (6): *“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”*

Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menjadi landasan penting bagi otonomi daerah di Indonesia yang menegaskan bahwa “Segala peraturan mengenai daerah otonom diatur dengan undang-undang”. Melalui ketentuan tersebut, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola urusan pemerintahan secara mandiri, sehingga menciptakan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Konsep ini bertujuan agar kebijakan yang diambil lebih sesuai dengan realita dalam masyarakat, sehingga dapat merespons dan memadai kebutuhan masyarakat secara lebih efektif.

Pengaturan melalui undang-undang memastikan bahwa tata kelola pemerintahan daerah berlangsung secara sah dan terstruktur, sehingga meningkatkan akuntabilitas dan transparansi kepada publik. Selain itu, prinsip desentralisasi yang diusung oleh Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 bertujuan untuk mempercepat pelayanan publik dan meningkatkan efisiensi dalam pengelolaan sumber daya. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan

pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.¹²

Dalam hal adanya daerah-daerah yang masih mengalami kendala dalam pelaksanaan otonomi, pemerintah pusat dapat memberikan dukungan dan bimbingan. Di sisi lain, mekanisme pengawasan yang efektif juga perlu diperkuat untuk memastikan bahwa otonomi daerah tidak disalahgunakan. Terdapat risiko munculnya praktik korupsi atau nepotisme jika tidak ada kontrol yang memadai. Pengawasan yang ketat dari pemerintah pusat, bersama dengan partisipasi aktif masyarakat, akan membantu mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam pemerintahan daerah. Dengan adanya kerangka kerja yang seimbang antara otonomi dan pengawasan, diharapkan otonomi daerah dapat berkontribusi positif terhadap pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di seluruh Indonesia. Dengan demikian, Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 berperan penting dalam memperkuat demokrasi dan pemberdayaan daerah di Indonesia. Hal ini memastikan bahwa pengaturan dan pelaksanaan otonomi daerah dilakukan secara legal dan terorganisir melalui undang-undang.

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

UUPA merupakan landasan hukum utama dalam pengaturan hak atas tanah di Indonesia. UUPA bertujuan untuk mengatur dan menyusun hubungan antara manusia dan tanah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

¹² Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Raja Grafindo, hlm. 27.

Dalam hal ini, UUPA mengakui adanya hak atas tanah yang bersifat sosial dan pribadi, dengan semangat menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, seperti Hak Milik, Hak Sewa, Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Guna Bangunan (HGB) memberikan landasan yang jelas mengenai hak dan kewajiban pemilik serta pengelola tanah. Selain itu, UUPA juga mencerminkan komitmen untuk menghindari praktik pemusatan kepemilikan tanah yang dapat mengakibatkan ketimpangan ekonomi dan sosial di masyarakat.

UUPA mengatur berbagai hak atas tanah yang relevan dalam konteks pembangunan Rumah Susun. Prinsip pemerataan hak atas tanah dalam UUPA selaras dengan tujuan Rumah Susun sebagai bentuk hunian vertikal dapat menjadi solusi untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang layak di kawasan urban yang padat. UUPA juga menekankan pentingnya pemanfaatan tanah yang seimbang dan sesuai dengan kepentingan sosial, yang berarti pengembangan Rumah Susun harus mempertimbangkan kesejahteraan masyarakat serta kelestarian lingkungan.

Meskipun UUPA tidak secara spesifik mengatur tentang Rumah Susun, beberapa pasal yang berkaitan dengan hak atas tanah yang relevan untuk pembangunan Rumah Susun antara lain:

- a. Ketentuan dalam Pasal 16, mengatur mengenai hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh individu atau badan hukum, termasuk Hak Milik, HGU, HGB, dan Hak Sewa. Dalam konteks Rumah Susun, HGB sangat relevan karena sering digunakan dalam pembangunan hunian vertikal seperti apartemen atau Rumah Susun.

- b. Ketentuan dalam Pasal 35, mengatur mengenai HGB yang memberikan hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah milik negara atau hak atas tanah lainnya dalam jangka waktu tertentu. Hak ini penting dalam pengembangan Rumah Susun, karena banyak pengembang yang menggunakan HGB untuk membangun properti seperti apartemen dan Rumah Susun.
- c. Ketentuan dalam Pasal 44, mengatur tentang Hak Sewa, yang juga relevan dengan Rumah Susun, karena dalam praktiknya, Rumah Susun sering kali disewakan kepada penghuni dalam jangka waktu tertentu.

Meskipun UUPA tidak secara eksplisit membahas mengenai Rumah Susun, pasal-pasal terkait hak atas tanah dan pemanfaatannya untuk kepentingan masyarakat sangat relevan dalam mendukung pembangunan dan pengelolaan Rumah Susun sebagai bagian dari penyediaan hunian yang layak.

- 3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)

UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan regulasi yang mengatur mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berdasarkan Pasal 5 UU *a quo*, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 14 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberikan pedoman mengenai ruang lingkup dan batasan materi yang dapat diatur dalam peraturan daerah yang berbunyi sebagai berikut.

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

4. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang)

UU Penataan Ruang memiliki peran penting dalam konteks pengembangan Rumah Susun di Indonesia. Undang-undang ini mengatur mengenai tata ruang wilayah yang menjadi dasar untuk pengembangan kawasan perumahan, termasuk Rumah Susun, dengan tujuan menciptakan penggunaan ruang yang efisien dan berkelanjutan. Melalui ketentuan yang ada, Undang-Undang ini memastikan bahwa pembangunan Rumah Susun dilakukan dengan mempertimbangkan aspek lingkungan, infrastruktur, dan kebutuhan masyarakat. Selain itu, penataan ruang yang baik dapat mengurangi konflik penggunaan lahan dan memastikan aksesibilitas yang baik bagi penghuni Rumah Susun. Dengan demikian, UU Penataan Ruang berfungsi

sebagai kerangka kerja yang mendukung penyelenggaraan Rumah Susun yang terencana dan berkelanjutan, sejalan dengan prinsip pengembangan yang ramah lingkungan dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

5. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (UU Rumah Susun)

Pertumbuhan penduduk dan pembangunan yang terus terjadi, terutama di daerah perkotaan yang mendorong kebutuhan akan hunian yang lebih efisien dan terjangkau pada lahan yang terbatas menjadi justifikasi Pemerintah menerbitkan UU Rumah Susun. UU Rumah Susun merupakan regulasi penting yang mengatur pengelolaan dan pengembangan Rumah Susun di Indonesia. Salah satu aspek utama dari undang-undang ini adalah penegasan hak dan kewajiban penghuni, pengelola, serta pengembang. Melalui ketentuan yang jelas, undang-undang ini bertujuan untuk melindungi kepentingan semua pihak yang terlibat, menciptakan lingkungan hunian yang aman dan nyaman. Selain itu, regulasi ini juga mencakup mekanisme penyelesaian sengketa, yang diharapkan dapat mengurangi konflik antar penghuni dan meningkatkan kerjasama dalam pengelolaan fasilitas umum.

Pembangunan Rumah Susun harus sesuai dengan amanat UU Rumah Susun, yang mengatur berbagai aspek penting dan harus memperhatikan rencana tata ruang dan wilayah, sesuai dengan yang tercantum dalam pasal 13 ayat (3) UU *a quo* yang menyatakan bahwa:

“Penetapan zonasi dan lokasi pembangunan Rumah Susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b

dan huruf c harus dilakukan sesuai dengan ketentuan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota”.

Selain itu, dalam Pasal 24 *a quo*, terdapat ketentuan mengenai persyaratan Pembangunan Rumah Susun yang meliputi syarat administratif, syarat teknis, dan syarat ekologis yang harus dipenuhi, termasuk aspek keselamatan, kesehatan, dan lingkungan. Pembangunan Rumah Susun juga harus memperhatikan hak dan kewajiban penghuni, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UU *a quo* yang menekankan pentingnya keterlibatan penghuni dalam pengelolaan lingkungan. Dengan demikian, pembangunan Rumah Susun tidak hanya fokus pada aspek fisik, tetapi juga pada pengelolaan sosial yang berkelanjutan, sehingga hunian yang dihasilkan dapat menciptakan kualitas hidup yang baik bagi penghuninya.

6. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU Perumahan dan Kawasan Permukiman)

Dalam UU Perumahan dan Kawasan Permukiman, terdapat beberapa ketentuan yang relevan dengan pengaturan Rumah Susun, antara lain sebagai berikut.

Pasal 18

“Pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan mempunyai wewenang :

- a. Menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;*
- b. menyusun dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan*

- kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota bersama DPRD;*
- c. memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;*
 - d. melaksanakan sinkronisasi dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;*
 - e. mencadangkan atau menyediakan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman bagi MBR;*
 - f. menyediakan prasarana dan sarana pembangunan perumahan bagi MBR pada tingkat kabupaten/kota;*
 - g. memfasilitasi kerja sama pada tingkat kabupaten/kota antara pemerintah kabupaten/kota dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;*
 - h. menetapkan lokasi perumahan dan permukiman sebagai perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota; dan*
 - i. memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota.”*

Pasal 21

“(1) Jenis rumah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (3) dibedakan berdasarkan pelaku pembangunan dan penghunian yang meliputi:

- a. rumah komersial;*
- b. rumah umum;*
- c. rumah swadaya;*
- d. rumah khusus; dan*
rumah negara.

(2) Rumah komersial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

(3) Rumah umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR.

(4) Rumah swadaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diselenggarakan atas prakarsa dan upaya masyarakat, baik secara sendiri maupun berkelompok.

(5) Rumah khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diselenggarakan dalam rangka memenuhi kebutuhan rumah untuk kebutuhan khusus.

(6) Rumah umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mendapatkan kemudahan dan/atau bantuan dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

(7) Rumah swadaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat memperoleh bantuan dan kemudahan dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

(8) Rumah khusus dan rumah negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan huruf e disediakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.”

Pasal 22

“(1) Bentuk rumah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (3) dibedakan berdasarkan hubungan atau keterikatan antarbangunan.

(2) Bentuk rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. rumah tunggal;*
- b. rumah deret; dan*
- c. rumah susun.*

(3) Luas lantai rumah tunggal dan rumah deret memiliki ukuran paling sedikit 36 (tiga puluh enam) meter persegi.”

7. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (UU Bangunan Gedung)

UU Bangunan Gedung merupakan landasan hukum yang penting dalam pengaturan pembangunan gedung di Indonesia. Undang-Undang ini menekankan pentingnya keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kelestarian lingkungan dalam setiap aspek pembangunan. Salah satu pasal penting dalam undang-undang ini adalah Pasal 2 yang mengatur tujuan penyelenggaraan bangunan gedung, termasuk menjamin bahwa bangunan tersebut memenuhi standar keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kelestarian lingkungan. Hal ini menunjukkan komitmen dari pemerintah untuk melindungi masyarakat dari risiko yang dapat ditimbulkan oleh bangunan yang tidak sesuai standar. Dengan adanya regulasi ini, diharapkan dapat mencegah terjadinya bencana dan kerusakan yang dapat merugikan masyarakat, serta menciptakan lingkungan yang aman dan nyaman bagi penghuninya. Secara keseluruhan, UU Bangunan Gedung memiliki peran krusial dalam

menciptakan lingkungan binaan yang aman dan berkelanjutan.

8. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (Perda Kota Yogyakarta tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah)

Perda Kota Yogyakarta tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah merupakan regulasi yang sangat penting untuk memastikan pengelolaan barang milik daerah dilakukan secara efektif dan efisien. Hal ini bertujuan agar barang milik daerah dapat dimanfaatkan secara optimal untuk kepentingan pemerintahan dan kesejahteraan masyarakat, serta untuk menjaga integritas dan menghindari penyalahgunaan aset daerah. Perda Kota Yogyakarta tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah tidak secara spesifik mengatur mengenai Rumah Susun. Namun, terdapat beberapa pasal yang relevan dengan pengelolaan barang milik daerah yang dapat diterapkan pada pengelolaan Rumah Susun. Berikut adalah beberapa pasal yang relevan.

- a. Pasal 1 ayat (1) (Definisi barang milik daerah)

“Barang Milik Daerah yang selanjutnya disingkat dengan BMD adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah”.

Pasal ini memberikan definisi terkait dengan BMD secara umum, yang mencakup semua aset atau barang yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, termasuk Rumah Susun. Rumah Susun, sebagai bagian dari BMD, termasuk dalam kategori barang yang harus dikelola sesuai dengan prinsip pengelolaan yang berlaku.

b. Pasal 1 ayat (41) (BMD berupa rumah negara)

“Rumah Negara adalah Barang Milik Daerah yang diperuntukkan sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri sipil Pemerintah Daerah”.

Pasal ini menyebutkan secara eksplisit bahwa salah satu jenis BMD adalah Rumah Negara yang mencakup Rumah Susun sebagai tempat tinggal atau hunian yang dikelola oleh Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai aset daerah. Rumah Negara yang dimaksud dan diatur dalam Perda ini adalah jenis Rumah Susun Negara yang hanya dapat digunakan sebagai tempat tinggal pejabat atau pegawai negeri sipil pemerintah daerah yang bersangkutan yang memiliki surat izin penghunian.

c. Pasal 40 (Penyewaan BMD)

Pasal ini mengatur tentang mekanisme penyewaan BMD. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 40, BMD yang belum dimanfaatkan oleh dapat disewakan sepanjang tidak merugikan Pemerintah Daerah dan tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Rumah Susun sebagai aset daerah bisa disewakan kepada perorangan masyarakat dengan harga yang wajar dan sesuai dengan kebijakan Pemerintah Daerah. Penyewaan ini bisa menjadi alternatif solusi untuk menyediakan hunian bagi masyarakat dengan penghasilan yang rendah.

9. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2016 tentang Rumah Susun (Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun)

Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun merupakan landasan hukum yang mengatur sistem pemerintahan Kota Yogyakarta dalam penerapan Rumah Susun yang menekankan pemanfaatan ruang dan lahan bagi penyediaan perumahan. Tujuan Perda *a quo* sebagaimana isi Pasal 2 adalah untuk mendorong pembangunan permukiman dengan daya tampung tinggi dan mengembangkan daerah perkotaan ke arah vertikal untuk meningkatkan kualitas terhadap perumahan kumuh atau permukiman kumuh. Hal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah berkomitmen untuk melindungi masyarakat dan meningkatkan penggunaan kualitas lingkungan Yogyakarta.

Pada dasarnya, dibuatnya Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun mengandung makna untuk lebih meningkatkan kualitas lingkungan Kota Yogyakarta yang layak dan menciptakan kesejahteraan masyarakat setempat. Namun, dengan adanya pembaruan terhadap sejumlah materi muatan UU Rumah Susun sehubungan dengan terbitnya UU Cipta Kerja, diperlukan juga perubahan sejumlah materi muatan pada Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun. Pengubahan tersebut sebagai bagian dari tujuan UU Cipta Kerja, yakni memberi kemudahan persyaratan investasi dari sektor pekerjaan umum dan perumahan rakyat.

Muatan dalam Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun juga sudah tidak relevan dengan perkembangan regulasi nasional, termasuk PP Penyelenggaraan Rumah

Susun yang telah membawa pendekatan baru dalam penyelenggaraan Rumah Susun di Indonesia, terutama dalam hal perizinan, status kepemilikan, dan pelibatan masyarakat maupun swasta. Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun juga belum mengatur mengenai beberapa substansi penting, termasuk tidak adanya muatan yang memfasilitasi kerja sama antara Pemerintah Daerah dengan Kasultanan/Kadipaten dalam penyelenggaraan Rumah Susun. Padahal, kerja sama tersebut sangat krusial dalam penyelenggaraan Rumah Susun di Kota Yogyakarta karena sebagian besar tanah di Kota Yogyakarta merupakan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang pengelolaan dan pemanfaatannya harus dengan persetujuan Kasultanan dan Kadipaten. Oleh karena itu, diperlukan Perda tentang Rumah Susun di Kota Yogyakarta yang memfasilitasi kerja sama antara Pemerintah Daerah dengan Kasultanan/Kadipaten dalam penyelenggaraan Rumah Susun.

Urgensi pembentukan Peraturan Daerah baru untuk menggantikan Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun dijelaskan pada Tabel 7 sebagai berikut.

Tabel 7. Analisis Perbandingan Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun dengan Raperda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun 2024.

Topik/Substansi Perbedaan	Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2016 tentang Rumah Susun	Draft Raperda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun 2024	Catatan Tambahan
Tanah Kasultanan dan Tanah	Tidak diatur	Tanah Kasultanan	Sebagai wujud implementasi

Kadipaten		dan Tanah Kadipaten diatur dan disebutkan secara eksplisit sebagai subjek hukum tanah	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
Kerja sama dengan Kasultanan dan Kadipaten	Tidak diatur	Diatur kerja sama pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten dalam penyelenggaraan Rumah Susun	
Kewajiban pembangunan Rumah Susun Umum oleh pelaku Rumah Susun Komersial bisa dikonversi menjadi dana	Hanya wajib membangun 20% fisik Rusun Umum	Bisa diganti dengan Dana Konversi yang dikelola BP3	Memberikan fleksibilitas dan mekanisme baru
Perubahan fungsi Sarusun akibat perubahan tata ruang menjamin hak pemilik untuk berganti tempat tinggal	Tidak diatur	Diberikan perlindungan hak dan prioritas relokasi bagi pemilik terdampak	Perlindungan sosial yang lebih kuat
Terminologi perizinan dan teknis	Masih menggunakan IMB	Sudah menggunakan PBG dan istilah perizinan pasca UU	Menyesuaikan perkembangan hukum nasional

		Cipta Kerja	
--	--	-------------	--

Sumber: Diolah oleh Tim Penyusun, 2025.

10. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta 2021-2041 (Perda Kota Yogyakarta tentang RTRW)

Perda Kota Yogyakarta tentang RTRW merupakan instrumen hukum utama yang mengatur arah pembangunan dan pemanfaatan ruang di wilayah administratif Kota Yogyakarta secara terintegrasi. Perda ini menjadi landasan penting dalam merancang kebijakan perumahan, termasuk pengembangan rumah susun sebagai respons terhadap keterbatasan lahan, pertumbuhan penduduk, dan tuntutan pembangunan berkelanjutan. Di dalamnya tercermin visi kota sebagai pusat kegiatan ekonomi yang berbasis budaya, pendidikan, dan pariwisata, sekaligus menjamin kualitas hidup warga melalui tata ruang yang aman, nyaman, produktif, dan inklusif. Perda ini mengandung prinsip-prinsip dasar penataan ruang yang perlu diperhatikan. Berikut tiga pasal yang menunjukkan ketentuan tersebut:

a. Pasal 4 (Wilayah Perencanaan)

“Wilayah perencanaan dalam Peraturan Daerah ini meliputi wilayah administrasi Daerah seluas kurang lebih 3.280 ha (tiga ribu dua ratus delapan puluh hektar)....”

Pasal ini menetapkan batas-batas geografis wilayah perencanaan Kota Yogyakarta yang menjadi ruang lingkup penerapan Perda. Penegasan batas wilayah ini sangat krusial untuk penyusunan norma teknis rumah susun karena menyangkut aspek legalitas lokasi pembangunan. Dalam konteks *rumah* susun, kepastian

batas administrasi membantu pengembang, masyarakat, dan pemerintah dalam menyesuaikan pembangunan vertikal dengan zonasi, intensitas ruang, dan potensi keterhubungan infrastruktur antarwilayah. Hal ini juga penting agar pembangunan tidak terjadi di zona lindung atau kawasan rawan bencana yang dapat menimbulkan persoalan hukum dan sosial. Dengan ruang seluas 3.280 ha, perencanaan ruang untuk hunian vertikal harus disesuaikan dengan daya dukung dan tampung kawasan, serta mengedepankan efisiensi penggunaan lahan perkotaan.

b. Pasal 7 (Tujuan Penataan Ruang)

“Tujuan penataan ruang yaitu mewujudkan Daerah sebagai pusat kegiatan ekonomi perkotaan berbasis budaya, pendidikan, dan pariwisata berskala internasional, yang aman, nyaman, produktif, inklusif, inovatif, berkelanjutan, serta mendukung nilai-nilai keistimewaan.”

Pasal ini memberikan arah normatif dan filosofis dari seluruh kerangka perencanaan ruang di Kota Yogyakarta. Tujuan ini sejalan dengan pengembangan rumah susun yang tidak hanya memenuhi kebutuhan tempat tinggal, tetapi juga harus mencerminkan kualitas hidup urban yang inklusif dan berkelanjutan. Rumah susun, sebagai bentuk hunian vertikal, dituntut tidak hanya untuk menjadi solusi keterbatasan lahan, tetapi juga menjadi instrumen untuk memperkuat identitas budaya dan ketangguhan kota. Oleh karena itu, norma teknis rumah susun

harus mengacu pada prinsip harmoni sosial dan keberlanjutan, bukan semata aspek teknis bangunan.

c. Pasal 12 ayat (3) (Strategi Pengendalian Pengembangan Kegiatan Budidaya)

“...d. mengoptimalkan pengembangan kawasan sesuai kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan orientasi pengembangan secara vertikal dan kompak serta memenuhi ketentuan hunian berimbang bagi perumahan....”

Ketentuan ini sangat relevan dalam konteks rumah susun karena secara eksplisit mendorong pembangunan vertikal sebagai strategi utama pengendalian penggunaan ruang. Frasa “orientasi pengembangan secara vertikal dan kompak” menunjukkan bahwa rumah susun merupakan bentuk hunian yang diprioritaskan untuk mengefisienkan ruang kota. Selain itu, adanya klausul tentang “hunian berimbang” mencerminkan kebijakan keadilan sosial dalam penyediaan rumah, termasuk bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Rumah susun harus dibangun tidak hanya dalam kerangka profit semata, melainkan juga sebagai solusi pemerataan akses hunian. Norma teknis yang diturunkan dari pasal ini harus mempertimbangkan aspek keberlanjutan, kepadatan ideal, dan pengelolaan dampak sosial ekonomi dari kehidupan bersama di ruang terbatas.

11. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2021 tentang Bangunan Gedung (Perda Kota Yogyakarta tentang Bangunan Gedung)

Standar keamanan merupakan bagian esensial dalam penyelenggaraan bangunan gedung yang diatur dalam Perda Kota Yogyakarta tentang Bangunan Gedung. Peraturan *a quo* memuat sejumlah ketentuan yang secara eksplisit menegaskan pentingnya keamanan sebagai syarat mutlak agar bangunan dapat memperoleh Persetujuan Bangunan Gedung (PBG). Dalam konteks rumah susun sebagai bangunan bertingkat tinggi dengan jumlah penghuni padat, kepatuhan terhadap standar teknis yang menjamin keandalan struktur dan keselamatan penghuni menjadi sangat krusial. Berikut tiga pasal yang menunjukkan ketentuan tersebut:

- a. Pasal 2 ayat 2 huruf b (Tujuan Pengaturan Penyelenggaraan Bangunan Gedung)

“Tujuan pengaturan Penyelenggaraan Bangunan Gedung untuk: b. menjamin keselamatan, kesehatan, kenyamanan, kemudahan bagi pengguna dan masyarakat di sekitarnya.”

Pasal ini menegaskan bahwa keselamatan menjadi salah satu tujuan utama dari pengaturan bangunan gedung. Dalam konteks rumah susun, keselamatan tidak hanya mencakup kekuatan struktur fisik bangunan, tetapi juga sistem evakuasi, penanggulangan kebakaran, serta ketahanan terhadap gempa. Penekanan pada keselamatan ini memperlihatkan bahwa aspek teknis dalam pembangunan harus diarahkan untuk melindungi jiwa dan raga penghuni maupun masyarakat sekitar sehingga keberadaan rumah susun tidak menjadi potensi bahaya publik.

b. Pasal 10 (Standar Perencanaan dan Perancangan)

“Standar perencanaan dan perancangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf a meliputi ketentuan: a. tata bangunan; b. keandalan; dan c. Bangunan Gedung di atas dan/atau di dalam tanah, permukaan air, dan/atau prasarana dan sarana umum.”

Pasal ini menegaskan bahwa keandalan menjadi bagian utama dari standar perencanaan dan perancangan bangunan. Keandalan di sini berarti bangunan harus dapat digunakan secara aman, berfungsi dengan baik, dan tahan terhadap beban statis maupun dinamis. Pada rumah susun, ketentuan ini mendorong penerapan teknologi konstruksi yang presisi dan penggunaan bahan bangunan yang berkualitas. Penerapan ketentuan ini juga memberi dasar legal agar rumah susun tidak dibangun asal-asalan, melainkan dengan perencanaan teknis yang mengutamakan keamanan jangka panjang.

c. Pasal 37 ayat (2) (Perangkat Daerah)

“Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan di bidang penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu menerbitkan PBG melalui SIMBG atau yang dipersamakan dengan sebutan lain bagi Bangunan Gedung yang telah memenuhi Standar Teknis.”

Pasal ini memperjelas bahwa penerbitan PBG hanya dapat dilakukan apabila bangunan gedung telah memenuhi Standar Teknis yang secara implisit mencakup aspek keselamatan. SIMBG (Sistem Informasi Manajemen Bangunan Gedung) menjadi filter

administratif yang memastikan tidak ada PBG yang terbit tanpa melalui tahapan evaluasi teknis secara digital dan profesional. Hal tersebut memperkuat posisi hukum bahwa standar keamanan bukan sekadar formalitas, tetapi merupakan bagian dari persyaratan wajib dalam sistem perizinan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Dalam rangka menciptakan peraturan daerah yang sesuai dengan kaidah dalam peraturan perundang-undangan, maka Naskah Akademik diperlukan sebagai landasan argumentasi terhadap dibuatnya peraturan daerah. Penyusunan Naskah Akademik ini diharapkan dapat mencegah penyusunan peraturan daerah yang tidak implementatif, tumpang tindih dan merugikan masyarakat. Oleh karena itu, Naskah Akademik diperlukan guna memenuhi rasa keadilan dan menjamin kepastian hukum masyarakat dengan landasan ilmiah. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka penyusunan Naskah Akademik Raperda tentang Rumah Susun di Kota Yogyakarta harus mendasarkan pada tiga landasan, yakni filosofis, sosiologis dan yuridis.

A. Landasan Filosofis

Pemerintah dalam menjalankan seluruh sistem kenegaraan harus berdasarkan pada pengaturan hukum yang baik atau dimaknai sebagai konstitusi.¹³ Pemerintahan yang berdasar pada konstitusi akan memenuhi 3 (tiga) unsur berikut, yaitu pertama, seluruh penyelenggaraan pemerintah dilaksanakan demi kepentingan umum; kedua, pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan umum; dan ketiga, pemerintahan yang didasarkan pada kehendak rakyat, bukan berdasar paksaan dan tanpa kesewenang-wenangan.¹⁴ Dapat disimpulkan bahwa negara dijalankan berdasar pada kesejahteraan rakyat. Hal tersebut telah dijamin dalam UUD NRI

¹³ Tahir Azhary, "Negara Hukum, Bulan Bintang," dalam Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, ed. 1, cet. 1, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1992), hlm. 2-3.

¹⁴ *Ibid.*

Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional. Pembukaan UUD NRI 1945 mengandung *staatsidee* berdirinya NKRI, tujuan (haluan) negara serta dasar negara yang harus tetap dipertahankan.¹⁵ Seluruh tujuan dan dasar negara tersebut menjadi beban bersama dalam pelaksanaan upaya merealisasikan dalam kehidupan berbangsa, termasuk Pancasila di dalamnya yang memuat cita hukum bangsa Indonesia yang merupakan konstruksi pemikiran hukum bangsa yang bersifat normatif dan konstitutif.

Peraturan perundang-undangan sudah semestinya memuat landasan filosofis sebagai dasar keberlakuan dalam menjalankan pemerintahan. Landasan filosofis dalam suatu peraturan perundang-undangan merupakan manifestasi dari pandangan hidup bangsa Indonesia dalam berbangsa dan bernegara sehingga dapat menggambarkan alasan pembentukan yang disesuaikan dengan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum sekaligus meliputi suasana kebatinan dan falsafah bangsa Indonesia. Landasan filosofis dalam peraturan perundang-undangan bersumber dari *rechtsidee* (cita hukum) bangsa Indonesia, yaitu Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pancasila yang memiliki prinsip religiusitas, kemanusiaan, persatuan, demokrasi, dan keadilan sosial harus diterapkan dalam Raperda tentang Rumah Susun. Rudolf Stammeler menyatakan bahwa *rechtsidee* berfungsi sebagai *leitsern* (bintang pemandu) bagi terwujudnya cita-cita sebuah

¹⁵ Sekretariat Jenderal MPR RI, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI, Jakarta, 2017, hlm. 19

masyarakat untuk menyusun konsep dan politik hukum dalam sebuah negara.¹⁶

Sila Pertama, yaitu “Ketuhanan Yang Maha Esa” merupakan dasar sila dari sila lainnya.¹⁷ Hubungan antara individu dengan tuhan dan sesama individu sangat terjamin dengan adanya sila pertama yang diterapkan dalam seluruh kehidupan bermasyarakat. Setiap agama atau kepercayaan yang dianut setiap individu dan diakui oleh negara memiliki satu poin penting yang sama, yaitu mengajarkan untuk berbuat kebaikan. Perwujudan nilai ketuhanan berupa kebaikan didasarkan pada prinsip kebenaran, keadilan, kebaikan, kejujuran, persaudaraan, kesucian, dan keindahan.¹⁸ Nilai ketuhanan mengajarkan pentingnya penghormatan terhadap hubungan manusia dengan Tuhan serta menjunjung tinggi kemuliaan antarsesama dalam kehidupan bermasyarakat. Dalam konteks Raperda tentang Rumah Susun, prinsip ini mengamanatkan terselenggaranya hunian yang tidak hanya layak secara fisik, tetapi juga mencerminkan toleransi, inklusivitas, dan penghormatan terhadap keberagaman agama dan kepercayaan. Setiap warga berhak menjalankan keyakinannya secara damai dalam lingkungan tempat tinggal yang harmonis yang ditunjukkan dengan fasilitas dan kebijakan rumah susun turut menjamin kebebasan beribadah serta kehidupan yang rukun.

¹⁶ Hamid S. Attamimi, “Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia,” dalam Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara, (Jakarta: BP 7 Pusat, 1991), hlm. 62–63.

¹⁷ Abundjani, “Bentuk dan Susunan Pancasila,” tersedia pada https://www.academia.edu/29633969/BENTUK_DAN_SUSUNAN_PANCASILA, diakses pada 10 Juli 2025. .

¹⁸ Arfa'i, et al., “Aktualisasi Pancasila sebagai Sumber Hukum dalam Pembentukan Undang-Undang,” Undang: Jurnal Hukum, Vol. 3, No. 2 (2020), hlm. 391.

Dengan demikian, nilai Ketuhanan Yang Maha Esa bukan hanya menjadi landasan moral dalam perumusan kebijakan, tetapi juga menjadi pedoman etis dalam mewujudkan rumah susun yang manusiawi dan berkeadaban.

Sila Kedua Pancasila, yaitu “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab”, menjadi pijakan filosofis yang menekankan pentingnya penghormatan terhadap martabat manusia dalam segala aspek kehidupan, termasuk dalam konteks Raperda tentang Rumah Susun. Nilai kemanusiaan mengandung prinsip bahwa setiap individu memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam memperoleh tempat tinggal yang layak tanpa diskriminasi. Dalam konteks ini, nilai ini mewajibkan pemerintah untuk menjamin keadilan dalam distribusi hunian, memperhatikan kebutuhan kelompok rentan, serta mencegah perlakuan yang tidak adil berdasarkan status sosial, ekonomi, maupun latar belakang budaya. Hal tersebut dapat terlihat dalam pengimplementasiannya, yaitu menjamin kemerdekaan dan kesetaraan hubungan antar bangsa dunia, menjunjung tinggi hak asasi manusia yang bersifat universal dengan tetap mengingat nilai moral bangsa, dan menghormati terhadap setiap perbedaan.¹⁹ Raperda tentang Rumah Susun yang berlandaskan nilai kemanusiaan tidak hanya menciptakan ruang tinggal secara fisik, tetapi juga membangun ruang sosial yang adil, toleran, dan beradab yang menempatkan interaksi antarwarga berlangsung dalam semangat kesetaraan, solidaritas, dan penghormatan terhadap keberagaman. Dengan demikian, nilai Kemanusiaan yang Adil dan Beradab sudah harus menjadi komitmen konkret dalam kebijakan perumahan yang berpihak kepada kemaslahatan seluruh masyarakat.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 392.

Sila Ketiga Pancasila, “Persatuan Indonesia”, menjadi landasan penting dalam Raperda tentang Rumah Susun yang bertujuan menciptakan kehidupan bermasyarakat yang rukun, harmonis, dan saling menghargai dalam keberagaman. Hal tersebut tercermin dari implementasi nilai persatuan, yaitu menjamin persatuan bangsa, keutuhan wilayah, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.²⁰ Nilai persatuan dalam konteks ini mengamanatkan bahwa kebijakan perumahan harus mampu memperkuat kohesi sosial serta menjaga keutuhan kehidupan bersama di tengah perbedaan latar belakang sosial, budaya, maupun agama antarwarga. Raperda tentang Rumah Susun perlu mengakomodasi sinergi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat untuk menciptakan lingkungan hunian yang inklusif, aman, dan tidak menimbulkan segregasi sosial. Penataan rumah susun juga harus memperhatikan aspek integrasi ruang dan fungsi sehingga mendorong terciptanya kawasan permukiman yang layak secara fisik dan pemereratan rasa kebangsaan dan solidaritas sosial antarwarga. Dengan demikian, rumah susun yang ada di Yogyakarta wajib berlandaskan pada nilai Persatuan Indonesia guna menjaga stabilitas sosial dan memperkuat semangat kebangsaan di tengah kehidupan masyarakat yang semakin kompleks.

Sila Keempat Pancasila, “Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan”, mengandung nilai keseimbangan hak dan kewajiban, pengambilan keputusan secara bermusyawarah, serta mewajibkan tanggung jawab atas pelaksanaan keputusan.²¹

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, hlm. 391.

Dalam konteks Raperda tentang Rumah Susun, nilai ini mendorong terciptanya kebijakan yang partisipatif dan inklusif dengan melibatkan perwakilan masyarakat secara aktif, termasuk dalam forum warga atau musyawarah lingkungan. Pengambilan keputusan oleh pemerintah daerah dan pengelola rumah susun perlu didasarkan pada aspirasi masyarakat sehingga kebijakan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan kepentingan bersama. Dengan diterapkannya prinsip permusyawaratan ini, Raperda tentang Rumah Susun dapat menjadi sarana penguatan budaya demokrasi yang sehat pada tingkat lokal sekaligus mendorong transparansi dan akuntabilitas pemerintah dalam penyediaan hunian yang layak dan berkeadilan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Sila Kelima Pancasila, “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”, yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat, menjamin perlindungan kepada setiap proses karya cipta orang, dan pemberian akses pelayanan yang sama kepada seluruh rakyat.²² Prinsip ini menekankan pentingnya keadilan dalam distribusi fasilitas perumahan, khususnya bagi kelompok berpenghasilan rendah, serta penyediaan layanan dan sarana pendukung yang setara. Raperda tentang Rumah Susun juga harus memastikan tidak adanya kesenjangan dalam pelayanan publik antarwarga, baik dari sisi kualitas hunian maupun akses terhadap ruang hidup yang sehat. Dengan demikian, kebijakan rumah susun menjadi instrumen untuk mencapai kesejahteraan bersama secara adil, merata, dan berkelanjutan.

Pembentukan Raperda tentang Rumah Susun yang berlandaskan pada Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun

²² *Ibid.*

1945 menjadikan kebijakan perumahan ini selaras dengan cita hukum bangsa Indonesia. Seluruh pengaturan mengenai Rumah Susun dirancang untuk dilaksanakan secara bertanggung jawab, menjamin hak dan kewajiban masyarakat atas hunian yang layak, serta memberikan manfaat nyata dalam kehidupan sosial sehingga dapat berkontribusi pada terwujudnya keadilan dan kesejahteraan sebagaimana yang menjadi tujuan negara Indonesia.

B. Landasan Sosiologis

Perkembangan kehidupan masyarakat dewasa ini menunjukkan peningkatan kebutuhan terhadap tempat tinggal yang layak sebagai bagian dari pemenuhan hak dasar manusia, baik sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial.²³ Kebutuhan ini tidak hanya terbatas pada aspek fisik bangunan, tetapi juga mencakup aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan yang mendukung kehidupan bermasyarakat secara seimbang dan berkelanjutan. Perubahan demografi, urbanisasi yang pesat, dan keterbatasan lahan telah mendorong munculnya konsep hunian vertikal, seperti rumah susun sebagai salah satu solusi atas keterbatasan ketersediaan hunian di daerah perkotaan.²⁴ Nampaknya, pada *status quo*, Kota Yogyakarta juga mengalami permasalahan yang relevan. Dalam hal ini, Rumah Susun hadir sebagai bentuk adaptasi masyarakat terhadap dinamika perkotaan sekaligus menjadi kebutuhan kolektif untuk menciptakan permukiman yang tertata dan layak huni.

²³ Caecilia Waha dan Jemmy Sondakh, "Pemenuhan Hak Atas Perumahan yang Layak Bagi Masyarakat Miskin di Perkotaan (Suatu Kajian dalam Perspektif Hak Asasi Manusia)", *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum* 1, no. 2 (2014), hlm. 87.

²⁴ Putri Melati, Jeanny Laurens Pinassang, dan Stivani Ayuning Suwarlan, "Analisis Hunian Vertikal Dengan Konsep Arsitektur Modular Sebagai Solusi Keterbatasan Lahan Di Kota Batam", *Journal of Architectural and Development* 5, no. 1 (2024), hlm. 90.

Namun demikian, dalam praktiknya, masih banyak masyarakat yang belum dapat mengakses hunian layak secara merata akibat tingginya harga lahan, ketimpangan sosial-ekonomi, serta belum optimalnya tata kelola dan perencanaan pembangunan perumahan yang berpihak pada kelompok berpenghasilan rendah.²⁵ Oleh karena itu, penyusunan Raperda tentang Rumah Susun menjadi kebutuhan mendesak guna menjamin kepastian hukum, memperjelas peran masing-masing pihak, serta memberikan perlindungan sosial kepada masyarakat atas hak mereka untuk mendapatkan hunian yang layak dan lingkungan hidup yang sehat. Ditinjau dari aspek sosiologis, pengaturan rumah susun diperlukan sebagai respons terhadap kondisi sosial masyarakat yang terus berkembang dan menghadapi tantangan kompleks di wilayah perkotaan. Berikut terdapat uraian mengenai beberapa alasan sosiologis yang menjadi landasan terkait perlunya pembentukan Peraturan Daerah tentang Rumah Susun.

Pertama, meningkatnya jumlah penduduk di Kota Yogyakarta dari waktu ke waktu memunculkan kebutuhan yang mendesak terhadap tempat tinggal yang layak dan terjangkau.²⁶ Peningkatan jumlah penduduk juga memicu tekanan terhadap infrastruktur dasar kota, seperti jaringan air bersih, listrik, fasilitas kesehatan, sanitasi, dan pengelolaan limbah.²⁷ Dengan keterbatasan lahan yang tersedia, peraturan daerah mengenai Rumah Susun menjadi langkah strategis untuk mengakomodasi

²⁵ Firsya Asha Sabitha, "Analisis Pengaruh Tingkat Urbanisasi Terhadap Ketersediaan Lahan Permukiman Perumahan di Kota Surabaya", *Jurnal Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia* 10, no. 1 (2022), hlm. 20.

²⁶ Muhammad Zaki Mubarrak, Deni Santi Pertiwi, dan Cesa Carnadi, "Backlog Perumahan di Kota Yogyakarta sebagai Ancaman Ketahanan Nasional", *Jurnal Nuansa Akademik* 10, no. 1 (2025), hlm. 262.

²⁷ Muhammad Zaki, *Op. Cit.*, hlm. 264.

kebutuhan ruang hunian secara efisien. Hunian vertikal ini tidak hanya menjawab keterbatasan fisik lahan, tetapi juga selaras dengan arah pembangunan kota modern yang menekankan efektivitas pengelolaan ruang dan integrasi permukiman. Dengan pengelolaan yang baik, Rumah Susun juga dapat menciptakan lingkungan sosial baru yang kondusif, meningkatkan solidaritas antarpenghuni, dan menumbuhkan rasa memiliki terhadap lingkungan tempat tinggal. Oleh karena itu, keberadaan peraturan daerah yang mengatur mengenai Rumah Susun menjadi penting untuk menjamin bahwa pembangunan ini dilakukan secara terencana, proporsional, dan berpihak pada kepentingan masyarakat luas.

Kedua, perkembangan jumlah penduduk yang tidak diimbangi dengan pemanfaatan sumber daya alam dan teknologi secara optimal telah menyebabkan bertambahnya jumlah rumah tidak layak huni, terutama di kawasan padat penduduk.²⁸ Permasalahan ini diperparah dengan kurangnya sarana dan prasarana lingkungan yang memadai, lemahnya pelibatan masyarakat dalam menjaga kelestarian hunian, serta belum tergalinya potensi swadaya masyarakat dalam pembangunan Rumah Susun. Keadaan ini menunjukkan perlunya intervensi kebijakan yang mampu mendorong pembangunan Rumah Susun berbasis pemberdayaan masyarakat dan pemanfaatan sumber daya secara adil, efisien, dan berkelanjutan.

Ketiga, lemahnya koordinasi antarlembaga dalam penanganan pelanggaran hak bermukim menjadi tantangan serius dalam mewujudkan keadilan perumahan. Masyarakat,

²⁸ Muh. Watif Massuanna, "Kepadatan Penduduk di Perkotaan: Dampak Terhadap Kualitas Lingkungan Masyarakat", *Jurnal Ilmiah Multidisiplin Terpadu* 8, no. 5 (2024), hlm. 133.

khususnya kelompok berpenghasilan rendah, sering kali menghadapi ketidakpastian tempat tinggal (*security of tenure*), keterbatasan akses terhadap hunian yang layak, serta kurangnya perlindungan hukum terhadap keberadaan mereka di permukiman tertentu.²⁹ Kurangnya kejelasan mekanisme penegakan hukum atas pelanggaran hak bermukim telah menyebabkan banyak kasus penggusuran dan penghilangan tempat tinggal tanpa proses yang manusiawi.³⁰ Terlebih lagi, Badan Percepatan Penyelenggaraan Perumahan (BP3), yakni badan yang seharusnya telah dibentuk oleh Pemerintah Pusat untuk mempercepat penyediaan rumah umum yang layak dan terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah, belum dibentuk hingga saat ini. Padahal, keberadaan BP3 diharapkan dapat memperkuat koordinasi lintas sektor dan mengatasi berbagai hambatan dalam pembangunan rumah umum yang dapat dijangkau masyarakat berpenghasilan rendah. Dalam hal ini, peraturan daerah dapat berperan strategis untuk mempertegas perlindungan hukum atas hak-hak dasar warga serta memperkuat mekanisme penyelesaian konflik bermukim secara adil dan transparan. Hal ini juga akan memperkuat posisi pemerintah daerah dalam pengawasan dan pengendalian pembangunan perumahan. Oleh karena itu, dibutuhkan regulasi yang mampu mengintegrasikan peran lintas sektor, termasuk peran aktif pemerintah daerah dalam menjamin hak bermukim melalui Peraturan Daerah tentang Rumah Susun.

Keempat, belum optimalnya penerapan standar pelayanan minimal (SPM) untuk perumahan dan permukiman menjadi

²⁹ Sunarti, 2019, *Buku Ajar Perumahan dan Permukiman*, Semarang: Undip Press, hlm. 70.

³⁰ *Ibid*, hlm. 125.

penghambat dalam pemenuhan kualitas hidup yang layak bagi masyarakat.³¹ SPM yang seharusnya menjamin pemenuhan standar administrasi, teknis, dan ekologis dalam penyediaan hunian belum diterapkan secara menyeluruh dan konsisten di daerah. Dalam konteks tersebut, penyusunan Peraturan Daerah tentang Rumah Susun menjadi relevan sebagai instrumen hukum yang tidak hanya mengatur pemenuhan kebutuhan tempat tinggal saat ini, tetapi juga memperhatikan keberlanjutan dan proyeksi kebutuhan di masa depan. Pengaturan tersebut harus disusun secara visioner, partisipatif, dan berbasis pada prinsip pembangunan berkelanjutan demi terwujudnya lingkungan permukiman yang manusiawi, inklusif, dan berkeadilan.

Berangkat dari sejumlah landasan sosiologis tersebut, diperlukan Peraturan Daerah tentang Rumah Susun yang tidak hanya berdasarkan data, informasi, dan fakta empiris terkait permasalahan saat ini, tetapi juga mencakup prediksi dan proyeksi jangka panjang mengenai kebutuhan masyarakat pada masa mendatang. Pengembangan perumahan semacam ini harus didukung oleh sistem kelembagaan yang partisipatif, transparan, dan akuntabel dengan fokus utama pada penyediaan Rumah Susun bagi masyarakat berpenghasilan rendah atau kelompok kurang terlayani. Selain itu, regulasi yang ditetapkan harus mampu mengendalikan pembangunan agar tidak semata-mata didorong oleh mekanisme pasar serta menjamin keterpaduan antara pengembangan Rumah Susun dan penataan ruang wilayah kota. Peraturan Daerah tentang

³¹ Muhammad Alipraja, "Peningkatan Kualitas Lingkungan Hidup Rumah Susun Ditinjau dari Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun", *Jurnal Sosial dan Teknologi* 5, no. 1 (2025), hlm. 1130.

Rumah Susun harus mampu memberdayakan seluruh lapisan masyarakat, terutama kelompok yang selama ini termarginalkan dengan pengalokasian sumber daya ruang, keuangan, dan infrastruktur secara efisien, adil, dan tepat sasaran.³²

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan alasan dan pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang nantinya terbentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut sebagai jaminan untuk kepastian hukum dan memenuhi rasa keadilan masyarakat. Pada dasarnya landasan yuridis diperlukan untuk mengatur substansi atau materi yang nantinya akan menjawab persoalan hukum itu sendiri. Persoalan hukum yang dimaksud antara lain adalah peraturan yang sudah tidak lagi relevan dengan perkembangan zaman, peraturan yang sudah tidak lagi harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang yang memiliki daya berlaku lemah, peraturan yang sudah ada tetapi tidak lagi memadai dan bahkan adanya peraturan yang sama sekali belum ada.

Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 pada dasarnya menjamin bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tempat tinggal berperan strategis dalam pembentukan karakter dan kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya pembangunan manusia Indonesia yang berkualitas. Landasan yuridis merupakan dasar hukum yang memberikan

³² Muhammad Zaki Mubarrak, "Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Rumah Susun: Ketahanan Nasional Berbasis Pembangunan Berkelanjutan Studi Kota Yogyakarta", *Jurnal Multidisiplin Adijaya* 3, no. 2 (2025), hlm. 215.

legitimasi dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan. Landasan ini meliputi beberapa aspek, yaitu:

1. Dasar kewenangan untuk menetapkan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah;
2. Undang-Undang yang menjadi pijakan dalam pembentukan Peraturan Daerah tersebut; dan
3. Peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan substansi peraturan yang hendak dibuat.

Setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki pijakan hukum yang jelas, yang diambil dari ketentuan peraturan dengan level yang lebih tinggi, sesuai dengan hierarki peraturan yang berlaku. Materi muatan Peraturan Daerah mencakup seluruh aspek yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan, serta memuat kondisi khusus yang ada di daerah tersebut dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di tingkat yang lebih tinggi. Pentingnya pembuatan peraturan perundang-undangan harus didukung oleh hasil riset yang akurat, sehingga pembentukan peraturan menjadi berbasis pada data dan kajian yang mendalam.

Secara umum, materi dalam peraturan ini mengandung prinsip-prinsip seperti pengayoman, kekeluargaan, kesusantaraan, Bhinneka Tunggal Ika, kemanusiaan, kebangsaan, keadilan, kesetaraan di hadapan hukum dan pemerintah, ketertiban, kepastian hukum, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Begitu pula, materi Peraturan Daerah harus mencakup seluruh aspek yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, pelaksanaan tugas pembantuan, serta menampung kondisi-kondisi khusus daerah

yang disesuaikan dengan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki lebih tinggi.

Dalam upaya mengembangkan kepranataan dan instrumen penyelenggaraan perumahan serta Rumah Susun yang lebih berorientasi pada kepentingan seluruh lapisan masyarakat secara adil, diperlukan peningkatan dan pengembangan yang profesional di bidang perumahan dan Rumah Susun. Ini ditujukan tidak hanya untuk aparat Pemerintah Pusat dan Daerah, tetapi juga bagi semua pemangku kepentingan dalam pembangunan perumahan dan permukiman. Oleh karena itu, pada tanggal 10 November 2011, Pemerintah mengundang UU Rumah Susun.

Raperda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun diharapkan dapat menjadi dasar hukum bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam melaksanakan kewenangan daerah, khususnya di bidang perumahan dan kawasan permukiman, sebagaimana diatur dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah). Rancangan ini juga berfungsi sebagai penjabaran dan implementasi dari UU Rumah Susun *jo.* UU Cipta Kerja dan diatur secara teknis dalam PP Penyelenggaraan Rumah Susun. Oleh karena itu, sangat penting untuk memperhatikan berbagai ketentuan hukum positif (peraturan perundang-undangan) yang berlaku sehingga substansi pengaturan dalam Raperda ini tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan tersebut.

Adapun peraturan-peraturan yang digunakan sebagai landasan pembentukan Raperda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun ini antara lain:

1. Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 121 Tahun 2024 tentang Kota

Yogyakarta di Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 307, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7058);

3. UU Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856); dan
4. PP Penyelenggaraan Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6625).

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Sasaran yang Ingin Dicapai

Penyusunan Raperda sebagai pengganti dari Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2016 tentang Rumah Susun (Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun) dimaksudkan untuk harmonisasi peraturan dan pengelolaan serta pemanfaatan Rumah Susun yang maksimal, berhasil, dan berdaya guna sehingga dapat mencapai pemenuhan rumah tinggal yang terjangkau,, nyaman, aman dan sehat.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Arah pengaturan Penyusunan Raperda Kota Yogyakarta sebagai pengganti atas pencabutan (Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun) adalah:

1. Menjamin terwujudnya Rumah Susun yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan serta menciptakan permukiman yang terpadu guna membangun ketahanan ekonomi, sosial, dan budaya;
2. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang dan tanah, serta menyediakan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan dalam menciptakan kawasan permukiman yang lengkap serta serasi dan seimbang dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;
3. Mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh;
4. Mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan yang serasi, seimbang, efisien, dan produktif;

5. Memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, penghunian, pengelolaan, dan kepemilikan Rumah Susun.

C. Ruang Lingkup Materi Peraturan Daerah

Secara umum materi muatan yang dirumuskan dalam Raperda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun, terdiri atas:

BAB I Ketentuan Umum

Pada bab ini akan dimuat berbagai pengertian dan istilah khusus atau yang akan dipergunakan lebih dari satu kali dalam pasal-pasal dari batang tubuh dalam Rancangan Daerah Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun.

BAB II Jenis dan Pemanfaatan Rumah Susun

Pada bab ini akan dimuat berbagai jenis-jenis Rumah Susun dan pemanfaatan dari Rumah Susun yang dimuat dalam beberapa pasal dan bagian pada Rancangan Daerah Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun. Jenis-jenis pengaturan Rumah Susun yang dimuat seperti: (1) Rumah Susun Umum; (2) Rumah Susun Khusus; (3) Rumah Susun Negara; dan (4) Rumah Susun Komersial. Pada bab ini juga akan diatur mengenai sanksi administratif untuk setiap pelanggaran pemanfaatan Rumah Susun yang tidak sesuai fungsi yang mencakup peringatan tertulis, pembatasan kegiatan penghunian, pengenaan denda administratif, dan pencabutan izin.

BAB III Izin Rencana Fungsi dan Pemanfaatan Rumah Susun Serta Pengubahannya

Pada bab ini akan diatur mengenai izin rencana fungsi dan pemanfaatan dari Rumah Susun oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, termasuk detail kewajiban pelaku pembangunan untuk mendapatkan izin rencana fungsi dan tata cara pengubahannya.

BAB IV Standar Pembangunan Rumah Susun

Pada bab ini akan diatur mengenai standar pembangunan Rumah Susun yang meliputi: a) Persyaratan administratif; b) Persyaratan teknis c) Persyaratan ekologis yang akan dimuat dalam Raperda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun.

BAB V Penyediaan Rumah Susun Umum

Pada bab ini akan dimuat mengenai pengaturan terhadap pelaku pembangunan Rumah Susun Komersial yang wajib menyediakan Rumah Susun Umum dengan luas paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai Rumah Susun Komersial yang dibangun beserta dengan sanksi administratif berupa a. peringatan tertulis, b. pembatasan kegiatan pembangunan dan/atau kegiatan usaha, c. penghentian sementara pada pekerjaan pelaksanaan pembangunan, d. pengenaan denda administratif dan e. pencabutan izin usaha. Selain itu, akan diatur mengenai skema konversi kewajiban pembangunan Rumah Susun Umum menjadi dana konversi yang diserahkan kepada BP3 dan dikelola untuk pembangunan Rumah Susun Umum.

BAB VI Pembangunan Rumah Susun Umum dan Rumah Susun Komersial

Pada bab ini akan dimuat ketentuan mengenai mekanisme dan cara pelaksanaan pembangunan Rumah Susun Umum dan Rumah Susun Komersial yang dapat dilakukan secara langsung maupun bertahap, termasuk jangka waktu pelaksanaan, kewajiban pelaku pembangunan, jenis hak atas tanah yang dapat digunakan untuk pembangunan Rumah Susun Umum dan Rumah Susun Komersial, serta bentuk sanksi administratif yang dikenakan jika terjadi pelanggaran. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum, menjamin tertibnya pelaksanaan pembangunan, serta mendorong

penyediaan perumahan yang layak sesuai dengan rencana tata ruang dan perizinan bangunan yang berlaku.

BAB VII Pendayagunaan Tanah Wakaf untuk Rumah Susun Umum

Pada bab ini akan dimuat beberapa peraturan mengenai pendayagunaan tanah wakaf untuk Rumah Susun agar sesuai dengan tata ruang wilayah kota Yogyakarta, termasuk perubahan pembentukan tanah wakaf, sewa, atau kerja sama pemanfaatan tanah wakaf yang memuat mengenai perjanjian dan penetapan tarif sewa, pengaturan ikrar wakaf dan akta wakaf, peran wakif dan nazhir, serta pengajuan permohonan perubahan peruntukkan tanah wakaf kepada Badan Wakaf Indonesia, yang akan dimuat dalam Raperda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun.

BAB VIII Pemisahan Rumah Susun

Pada bab ini akan dimuat beberapa pengaturan mengenai kewajiban pelaku pembangunan untuk melakukan pemisahan Rumah Susun Komersial dan Rumah Susun Umum atas Sarusun, Benda Bersama, Bagian Bersama, dan Tanah Bersama. Selain itu, akan dimuat pengaturan mengenai akta pemisahan dan pertelaan dalam Raperda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun.

BAB IX Penguasaan Satuan Rumah Susun pada Rumah Susun Khusus

Pada bab ini akan dimuat beberapa peraturan mengenai penguasaan satuan rumah susun (sarusun) pada Rumah Susun Khusus yang dilakukan dengan cara; a) pinjam pakai; atau b) sewa, termasuk penguasaan sarusun pada Rumah Susun Khusus yang dilakukan dengan perjanjian tertulis, dan

dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD).

BAB X Bentuk dan Tata Cara Penerbitan SKBG Sarusun

Pada bab ini akan dimuat mengenai bentuk dan tata cara penerbitan Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG) sarusun. Bagian pertama berisi mengenai hal-hal yang bersifat umum yang meliputi pengertian, salinan surat yang diperlukan, pengaturan gambar denah letak sarusun, dan pertelaan. Sedangkan bagian kedua berisi mengenai tata cara penerbitan SKBG Sarusun yang meliputi penerbitan pertama kali; peralihan hak; pembebanan hak; perubahan dan penghapusan; pembatalan; dan pembaharuan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta

BAB XI Pengelolaan Rumah Susun dan Penyerahan Pertama Kali

Pada bab ini akan dimuat beberapa peraturan mengenai pengelolaan Rumah Susun, masa transisi dan tata cara penyerahan pertama kali, yang terdiri dari beberapa bagian. Bagian kesatu mengenai pengelolaan Rumah Susun; bagian kedua berisi mengenai masa transisi yang meliputi pengertian dan istilah umum dan pengelolaan masa transisi; dan bagian ketiga yang berisi mengenai tata cara penyerahan pertama kali dalam pengelolaan Rumah Susun oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

BAB XII Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun

Pada bab ini akan dimuat beberapa peraturan mengenai perhimpunan pemilik dan penghuni satuan Rumah Susun yang terdiri dari beberapa bagian. Bagian kesatu bersifat umum; Bagian kedua mengenai pembentukan perhimpunan pemilik dan

penghuni yang meliputi persiapan perhimpunan pemilik dan dan penghuni dan pelaksanaan musyawarah; Bagian ketiga mengenai keanggotaan, surat kuasa dan hak suara; Bagian keempat mengenai akta pendirian, anggaran dasar dan anggaran rumah tangga; dan bagian kelima mengenai pengelolaan, oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

BAB XIII Peningkatan Kualitas Rumah Susun

Pada bab ini akan dimuat beberapa peraturan mengenai peningkatan kualitas Rumah Susun, yang terdiri dari beberapa bagian. Bagian kesatu mengenai hal yang bersifat umum; Bagian kedua mengenai penetapan; Bagian ketiga mengenai pembongkaran, penataan dan pembangunan; dan bagian keempat mengenai penghunian kembali oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

BAB XIV Pengendalian Penyelenggaraan Rumah Susun

Pada bab ini akan dimuat beberapa peraturan mengenai pengendalian penyelenggaraan Rumah Susun oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

BAB XV Bentuk dan Tata Cara Pemberian Intensif

Pada bab ini akan dimuat beberapa peraturan mengenai bentuk dan tata cara pemberian intensif kepada pelaku pembangunan Rumah Susun umum dan Rumah Susun khusus serta bantuan dan kemudahan kepada masyarakat berpenghasilan rendah oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

BAB XVI Ketentuan Penutup

Pada bab ini akan diatur mengenai pencabutan Perda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun dan digantikan menggunakan peraturan daerah ini.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Peraturan daerah tentang Rumah Susun yang baru akan memiliki Jangkauan dan arah pengaturan meliputi pengaturan-pengaturan terkait dengan Ketentuan Umum, Jenis dan Pemanfaatan Rumah Susun, Penyediaan Rumah Susun Umum, Izin Rencana Fungsi dan Pemanfaatan Rumah Susun Serta Pengubahannya, Standar Pembangunan Rumah Susun, Pendayagunaan Tanah Wakaf untuk Rumah Susun Umum, Pemisahan Rumah Susun, Standar Pelayanan Minimal Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum, Penguasaan Satuan Rumah Susun pada Rumah Susun Khusus, Bentuk dan Tata Cara Penerbitan SKBG Sarusun, Pengalihan, Kriteria dan Tata Cara Pemberian Kemudahan Kepemilikan Sarusun Umum, Pengelolaan Rumah Susun, Masa Transisi, dan Tata Cara Penyerahan Pertama Kali, Perizinan Berusaha Badan Hukum Pengelolaan Rumah Susun, Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun, Peningkatan Kualitas Rumah Susun, Pengendalian Penyelenggaraan Rumah Susun, Bentuk dan Tata Cara Pemberian Intensif Kepada Pelaku Pembangunan Rumah Susun Umum dan Rumah Susun Khusus Serta Bantuan dan Kemudahan Kepada Masyarakat Berpenghasilan Rendah, Sanksi Administratif, Tata Cara, dan Besaran Denda Administratif, serta Ketentuan Penutup.

Urgensi dibentuknya Perda baru tentang Rumah Susun di Kota Yogyakarta didasarkan pada kebutuhan untuk menyesuaikan regulasi dengan perkembangan hukum nasional dan kekhususan daerah. Perda Nomor 2 Tahun 2016 sudah tidak relevan, terutama setelah berlakunya Undang-Undang

Cipta Kerja dan peraturan turunannya yang mengubah mekanisme perizinan dari IMB menjadi PBG. Selain itu, Raperda baru mengakomodasi keistimewaan Yogyakarta dengan mengatur secara eksplisit tanah Kasultanan dan Kadipaten sebagai subjek hukum dalam penyelenggaraan rumah susun. Hal ini penting untuk memberi kepastian hukum terhadap pembangunan di atas tanah milik adat. Raperda juga memperkenalkan mekanisme konversi kewajiban pembangunan Rusun Umum menjadi Dana Konversi yang dikelola BP3, sebuah lembaga baru untuk percepatan penyediaan hunian bagi MBR. Di samping itu, pengaturan perlindungan bagi pemilik Sarusun yang terdampak perubahan tata ruang menjadi sangat penting demi menjamin hak tempat tinggal yang layak. Raperda juga menyempurnakan aspek teknis seperti pertelaan, akta pemisahan, dan pengelolaan rumah susun dengan sanksi administratif yang lebih terstruktur. Pengaturan fungsi campuran yang lebih fleksibel dan penegasan pemanfaatan tanah wakaf juga menjadi terobosan baru. Keseluruhan substansi tersebut menunjukkan bahwa pembaruan regulasi bukan hanya keharusan hukum, tetapi juga jawaban atas dinamika sosial, kebutuhan hunian vertikal, serta keunikan sistem pertanahan di Yogyakarta. Oleh karena itu, Raperda ini sangat krusial untuk memastikan tata kelola rumah susun yang adil, adaptif, dan kontekstual.

B. Saran

Berdasarkan kajian yang tertuang dalam naskah akademik ini, maka dapat dirumuskan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Percepatan penyusunan dan pemberlakuan Raperda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun mengingat kondisi Kota

Yogyakarta dan keberadaan peraturan perundang-undangan lama yang sudah tidak lagi relevan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya;

2. Naskah akademik ini dipergunakan sebagai referensi ilmiah dalam proses penyusunan Raperda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun;
3. Penyusunan rancangan Raperda Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun harus disinkronisasikan dengan naskah akademik ini sehingga Peraturan Daerah yang disusun benar-benar dapat diterapkan dan secara efektif mengatasi permasalahan Rumah Susun yang ada di Kota Yogyakarta.
4. Penyusunan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Rumah Susun harus segera ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota sebagai bentuk peraturan pelaksana yang dapat memuat norma-norma yang lebih spesifik dan bersifat lokal dan tidak dapat diatur melalui Peraturan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Caecilia Waha dan Jemmy Sondakh, “Pemenuhan Hak Atas Perumahan yang Layak Bagi Masyarakat Miskin di Perkotaan (Suatu Kajian dalam Perspektif Hak Asasi Manusia)”, *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum* 1, no. 2 (2014), hlm. 87.
- Firsa Asha Sabitha, “Analisis Pengaruh Tingkat Urbanisasi Terhadap Ketersediaan Lahan Permukiman Perumahan di Kota Surabaya”, *Jurnal Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia* 10, no. 1 (2022).
- Harsono, Boedi, 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, Jakarta: Djambatan.
- Hartatik, P. S., Sri Nastiti NE. 2010, “Peningkatan Kualitas Hidup Penghuni di Rusunawa Urip Sumoharjo Pasca-Redevelopment”. Seminar Nasional Perumahan Permukiman dalam Pembangunan Kota.
- <https://kesra.jogjakota.go.id/page/gambaran-umum>, terakhir diakses pada 22 September 2024 pada pukul 09.50 WIB.
- <https://yogyakarta.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTMzIzI=/proyeksi-jumlah-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-d-i-yogyakarta-.html>, terakhir diakses pada 22 September 2024 pada pukul 09.32 WIB.
- Isnaini dan Lubis, 2022, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Medan: Pustaka Prima.
- Kuswarjanta Adi Nugraha, (2025). “Naskah Akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang Rumah Susun”. Hasil Wawancara Pribadi: 15 Juli 2024. *Offline*.

- Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum, Mataram Nusa Tenggara Barat*: Mataram University Press.
- Muhammad, Abdulkadir, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Muhammad Alipraja, “Peningkatan Kualitas Lingkungan Hidup Rumah Susun Ditinjau dari Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun”, *Jurnal Sosial dan Teknologi* 5, no. 1 (2025).
- Muh. Watif Massuanna, “Kepadatan Penduduk di Perkotaan: Dampak Terhadap Kualitas Lingkungan Masyarakat”, *Jurnal Ilmiah Multidisiplin Terpadu* 8, no. 5 (2024).
- Muhammad Zaki Mubarrak, Deni Santi Pertiwi, dan Cesa Carnadi, “Backlog Perumahan di Kota Yogyakarta sebagai Ancaman Ketahanan Nasional”, *Jurnal Nuansa Akademik* 10, no. 1 (2025).
- Muhammad Zaki Mubarrak, “Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Rumah Susun: Ketahanan Nasional Berbasis Pembangunan Berkelanjutan Studi Kota Yogyakarta”, *Jurnal Multidisiplin Adijaya* 3, no. 2 (2025).
- Peraturan Daerah Istimewa Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Rumah Susun
- Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah
- Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Putri Melati, Jeanny Laurens Pinassang, dan Stivani Ayuning Suwarlan, “Analisis Hunian Vertikal Dengan Konsep Arsitektur Modular Sebagai Solusi Keterbatasan Lahan Di Kota Batam”, *Journal of Architectural and Development* 5, no. 1 (2024).

Sumardjono, Maria S. W., 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Buku Kompas.

Sunarti, 2019, *Buku Ajar Perumahan dan Permukiman*, Semarang: Undip Press.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja