



**IMPLEMENTASI ASAS KEADILAN DAN
PEMERATAAN DALAM PEMBANGUNAN RUMAH
SUSUN DI KOTA SEMARANG (STUDI DI RUMAH
SUSUN KALIGAWA DAN APARTEMEN STAR)**

SKRIPSI

Disusun untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

Oleh

INTAN NUR BAITI

8111416235

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG
2020**

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul “Implementasi Asas Keadilan dan Pemerataan dalam Pembangunan Rumah Susun di Kota Semarang (Studi di Rumah Susun Kaligawe dan Apartemen Star)” yang disusun oleh Intan Nur Baiti (NIM 8111416235), telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang pada :

Hari : Jumat

Tanggal : 24 April 2020

Penguji Utama



Rahayu Fery Anitasari, S.H., M.Kn.
NIP. 197410262008122003

Penguji I



Tri Andari Dahlan, S.H., M.Kn.
NIP. 198306042008122003

Penguji II



Dr. Suhadi, S.H., M.Si
NIP.196711161993091001

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum UNNES



Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si.
NIP. 197206192000032001

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Intan Nur Baiti

NIM : 8111416235

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “Implementasi Asas Keadilan dan Pemerataan dalam Pembangunan Rumah Susun di Kota Semarang (Studi di Rumah Susun Kaligawe dan Apartemen Star)” adalah hasil karya saya sendiri dan pendapat atau temuan orang lain yang terdapat dalam skripsi ini dikutip atau dirujuk berdasarkan kode etik ilmiah. Apabila dikemudian hari diketahui adanya plagiasi maka saya siap mempertanggungjawabkan secara hukum.

Semarang, April 2020



Intan Nur Baiti
NIM : 8111416235

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Negeri Semarang, penulis yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Intan Nur Baiti
NIM : 8111416235
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Negeri Semarang Hak Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah yang berjudul : "IMPLEMENTASI ASAS KEADILAN DAN PEMERATAAN DALAM PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN DI KOTA SEMARANG (STUDI DI RUMAH SUSUN KALIGAWA DAN APARTEMEN STAR)", beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti noneksklusif ini Universitas Negeri Semarang berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir penulis selama tetap dicantumkan nama penulis sebagai pencipta dan pemilik Hak Cipta.

Dibuat di : Semarang
Pada tanggal : 24 April 2020
Yang menyatakan




Intan Nur Baiti
8111416235

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO:

“karena sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Maka apabila kamu telah selesai (dari suatu urusan), kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain dan hanya kepada Tuhan-Mu lah hendaknya kamu berharap”

(QS. Al-Insyirah 5-8)

PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan syukur alhamdulillah kepada Allah SWT. Skripsi ini kupersembahkan untuk:

1. Kedua orang tua, Ayah dan Ibu tercinta atas segala doa, support dan kasih sayangnya
2. Kakak-kakakku tersayang atas bimbingan dan dukungannya
3. Sahabat-sahabat seperjuanganku terima kasih atas segala bantuan dan semangatnya
4. Almamaterku Universitas Negeri Semarang

PRAKATA

Assalamualaikum Wr. Wb

Bismillah, alhamdulillah

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Implementasi Asas Keadilan dan Pemerataan dalam Pembangunan Rumah Susun di Kota Semarang (Studi di Rumah Susun Kaligawe dan Apartemen Star)” sebagai syarat untuk menyelesaikan studi Strata 1 (S1) dan untuk memperoleh gelar Sarjana pada program studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, oleh karena itu, ucapan terimakasih tercurah kepada :

1. Prof. Dr. Fatkhur Rokhman, M.Hum, Rektor Universitas Negeri Semarang
2. Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si., Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
3. Aprila Niravita, S.H., M.Kn., Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
4. Dr. Suhadi, S.H., M.Si., Dosen pembimbing yang telah memberikan arahan, nasihat dan membimbing dengan sabar selama penyusunan skripsi
5. Rahayu Fery Anitasari, S.H., M.Kn., selaku penguji utama yang telah memberikan arahan, motivasi, saran dan kritik dengan sabar dan tulus sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
6. Tri Andari Dahlan, S.H., M.Kn., selaku penguji I yang telah memberikan arahan, motivasi, saran dan kritik dengan sabar dan tulus sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

7. Dani Muhtada, Ph.D., Dosen Wali yang telah membimbing dan memberikan arahan selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
8. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang terimakasih atas ilmu yang telah diberikan dan arahan yang sangat bermanfaat bagi Penulis.
9. Pegawai/ Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang atas bantuan pelayanan administrasi dan keramahannya.
10. Drs. Agus Julianto, M.M., Kepala Seksi Pengawasan dan Pengendalian Rumah Umum dan Rumah Swadaya pada Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Semarang yang telah memberikan arahan penulis dan membantu dalam pengambilan data di lapangan.
11. Eko Sulistyono S.E beserta staf Unit Pelaksana Teknis Dinas Rumah Susun dan Rumah Sewa Kota Semarang yang telah berkenan mengizinkan penulis untuk ikut serta dalam kegiatan di lapangan
12. Hery Aprianto, S.H., Kepala Sub seksi Pendaftaran Hak tanah Kantor Pertanahan Kota Semarang
13. Ir. Herlana beserta pengelola Apartemen Star yang telah berkenan mengizinkan penulis untuk ikut serta dalam kegiatan di lapangan
14. Penghuni Rusunawa Kaligawe dan Apartemen Star yang telah senantiasa membantu penulis dalam pengambilan data dan informasi di lapangan sehingga dapat terselesaikan skripsi ini.
15. Kedua Orangtua yang telah membesarkan dengan tulus, yang tiada henti-hentinya memotivasi dan membimbing penulis dengan segala ketulusan

dan kasih sayang nya. Serta memberikan doa dan dukungan baik moral maupun material.

16. Kakak-kakakku, Mas Opi, Mbak Fitri, Mbak Nila, Mbak Devia, Mas Kiki yang selalu memberikan arahan, bimbingan, motivasi dan semangat dalam mengerjakan skripsi.

17. Sahabat-sahabatku dari SMA, Last Immersion, Niven, Edo, Reyhan, Nduy, Calista, Arbida dan teman seperjuangan lain yang telah membantu penulis menemani selama penelitian. Terimakasih atas ketulusan kalian semua.

18. Sahabat-sahabatku dari kuliah, Mei, Dinar, Rurin, Rintan, Nida, Budi, Jihad, Mbaknad, Mbakgeby, Mbakjar, Mbakbocil, Ucup dan teman-teman seperjuangan di Fakultas Hukum Unnes yang telah membantu dan memberikan support penulis.

19. Seluruh pihak yang telah membantu penulis dalam proses penyusunan skripsi sehingga dapat terselesaikan

Semoga segala bantuan dan kebaikan tersebut dilimpahkan balasan dari Allah SWT. Penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat dan memberikan tambahan pengetahuan maupun wawasan bagi pembaca.

Semarang, April 2020



Intan Nur Baiti
8111416235

ABSTRAK

Intan Nur Baiti, 2020, *Implementasi Asas Keadilan dan Pemerataan dalam Pembangunan Rumah Susun di Kota Semarang (Studi di Rumah Susun Kaligawe dan Apartemen Star)*. Skripsi. Ilmu Hukum. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Dr. Suhadi, S.H., M.Si.

Kata kunci: Implementasi, Asas Keadilan dan Pemerataan, Rumah Susun

Perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar manusia. Selain itu, perumahan merupakan masalah nasional yang dampaknya sangat dirasakan terutama di daerah perkotaan. Hal ini tentu berpengaruh pada keterbatasan lahan tanah untuk memenuhi kebutuhan rumah yang terus meningkat. Dalam upaya meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah yang jumlahnya terbatas tersebut, maka Rumah susun dibangun sebagai upaya pemerintah guna memenuhi kebutuhan masyarakat perkotaan akan papan yang layak dalam lingkungan yang sehat. Permasalahan dalam penelitian ini adalah 1) Apa faktor yang menjadi daya tarik serta daya dorong masyarakat memilih rumah susun sebagai hunian?; 2) Bagaimana implementasi Asas Keadilan dan Pemerataan pada UU Nomor 20 Tahun 2011 di rumah susun Kota Semarang?

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis daya tarik dan daya dorong masyarakat memilih tinggal di rumah susun dan implementasi asas keadilan dan pemerataan di Rumah Susun Kota Semarang. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris dengan menggunakan data primer dan data sekunder. Metode analisis menggunakan penelitian kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa daya tarik masyarakat memilih rumah susun sebagai hunian dipengaruhi oleh faktor lokasi, faktor dekat dengan kegiatan sosial-ekonomi dan faktor fasilitas. Sedangkan daya dorong masyarakat memilih tinggal di Rusunawa Kaligawe karena tidak punya rumah dan warga korban gusur, sedangkan pada Apartemen Star dijadikan sebagai investasi dan rumah kedua. Kaitannya dengan konsep Negara Kesejahteraan, disini pemerintah bertanggung jawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warganya. Standar tersebut diimplementasikan dengan terpenuhinya kebutuhan dasar setiap warga Negara Indonesia yang salah satunya meliputi kebutuhan perumahan dengan dibangunnya berbagai jenis rumah susun untuk mengakomodir semua golongan masyarakat. Namun, pada realitanya pemenuhan hak dasar bagi warga negara melalui pembangunan rumah susun pada Rusunawa Kaligawe tidak tepat sasaran dan konsep pembangunan Apartemen Star tidak sesuai dengan tujuan utama pada UU Nomor 20 Tahun 2011 sehingga menurut penulis indikator kesejahteraan belum tercapai. Hal tersebut dikarenakan kurangnya pengawasan dan tidak ada tindakan tegas menjadikan implementasi asas keadilan dan pemerataan tidak berjalan dengan optimal.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	v
PRAKATA	vi
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar belakang	1
1.2 Identifikasi Masalah.....	17
1.3 Pembatasan Masalah.....	17
1.4 Rumusan Masalah.....	18
1.5 Tujuan Penelitian	18
1.6 Manfaat Penelitian	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	20
2.1 Penelitian terdahulu	20
2.2 Landasan teori.....	25
2.2.1 Indonesia dan Konsep Negara Kesejahteraan	29
2.3 Landasan Konseptual.....	29
2.3.1 Tinjauan Umum Mengenai Implementasi	29
2.3.2 Tinjauan Umum Mengenai Asas Keadilan dan Pemerataan.....	32
2.3.2.1 Pengertian Asas	33
2.3.2.2 Pengertian Keadilan.....	33

2.3.2.3 Pengertian Pemerataan	35
2.3.3 Tinjauan Umum mengenai Perumahan	
dan Permukiman.....	35
2.3.4 Tinjauan Umum Rumah Susun	41
2.3.4.1 Pengertian Rumah Susun.....	42
2.3.4.2 Tujuan Penyelenggaraan Rumah Susun	43
2.3.4.3 Asas-asas Penyelenggaraan Rumah Susun.....	44
2.3.4.4 Jenis-jenis Rumah Susun.....	47
2.4 Kerangka Berpikir	52
BAB III METODE PENELITIAN.....	55
3.1 Pendekatan penelitian	55
3.2 Jenis Penelitian	56
3.3 Fokus Penelitian.....	56
3.4 Lokasi Penelitian	57
3.5 Sumber data	58
3.5.1 Sumber Data Primer.....	58
3.5.2 Sumber Data Sekunder	58
3.6 Teknik Pengambilan Data.....	59
3.7 Validitas Data	64
3.8 Analisis Data.....	65
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	68
4.1 Hasil Penelitian.....	68
4.1.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	68
4.1.1.1 Letak Geografis dan Gambaran	

Kota Semarang	68
4.1.1.2 Letak Geografis dan Gambaran Kelurahan	
Kaligawe	71
4.1.1.3 Letak Geografis dan Gambaran Kelurahan	
Lamper Kidul.....	71
4.1.1.4 Kondisi Umum Rumah Susun Sederhana Sewa	
Kaligawe	72
4.1.1.5 Kondisi Umum Apartemen Star	73
4.1.2 Faktor Yang Menjadi Daya Tarik Rumah Susun	
Serta Alasan Daya Dorong Masyarakat Memilih	
Rumah Susun Sebagai Hunian	75
4.1.2.1 Kondisi Umum Penghuni Rusunawa	
Kaligawe.....	75
4.1.2.2 Kondisi Umum Penghuni Apartemen Star	91
4.1.3 Implementasi Asas Keadilan dan Pemerataan	
Pada UU Nomor 20 Tahun 2011 Di Rumah Susun	
Kota Semarang.....	109
4.1.3.1 Implementasi Asas Keadilan dan Pemerataan	
Pada UU Nomor 20 Tahun 2011 di Rusunawa	
Kaligawe.....	109
4.1.3.2 Implementasi Asas Keadilan dan Pemerataan	
Pada UU Nomor 20 Tahun 2011 di	
Apartemen Star	117
4.2 Pembahasan	120

4.2.1 Analisis Faktor yang Menjadi Daya Tarik dan Daya Dorong Masyarakat Memilih Rumah Susun Sebagai Hunian Dalam Perspektif Teori Negara Kesejahteraan	120
4.2.2 Implementasi Asas Keadilan dan Pemerataan UU Nomor 20 Tahun 2011 Di Rumah Susun Kota Semarang	127
BAB V SIMPULAN DAN SARAN	134
5.1 Simpulan	134
5.2 Saran	135
DAFTAR PUSTAKA	136
LAMPIRAN.....	

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Daftar Rusunawa di Kota Semarang.....	7
Tabel 1.2	Daftar apartemen di Kota Semarang.....	9
Tabel 2.1	Pembahasan Penelitian Terdahulu	20
Tabel 3.1	Pengamatan yang Dilakukan Peneliti di Rusunawa Kaligawe.....	60
Tabel 3.2	Pengamatan yang Dilakukan Peneliti di Apartemen Star ...	61
Tabel 4.1	Wilayah administrasi Kota Semarang (km ²).....	69
Tabel 4.2	Daftar Harga Sewa Rusunawa Kaligawe per-Bulan	77
Tabel 4.3	Jenis pekerjaan penghuni Rusunawa Kaligawe	81
Tabel 4.4	Status Penguasaan Rusunawa Kaligawe oleh Penghuni	82
Tabel 4.5	Jenis pekerjaan penghuni Apartemen Star	94
Tabel 4.6	Status Penguasaan Apartemen Star oleh Penghuni.....	99
Tabel 4.7	Matrik Hasil Wawancara penghuni Rusunawa Kaligawe	105
Tabel 4.8	Daya Tarik dan Daya Dorong Rusunawa Kaligawe Dipilih Masyarakat Sebagai Hunian	106
Tabel 4.9	Daya Tarik dan Daya Dorong Apartemen Star Dipilih Masyarakat Sebagai Hunian	107

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1	Rusunawa Kaligawe.....	73
Gambar 4.2	Apartemen Star.....	74
Gambar 4.3	Proses seleksi warga calon penghuni rusunawa.....	76
Gambar 4.4	Bagian bersama Rusunawa Kaligawe	85
Gambar 4.5	Benda bersama Rusunawa Kaligawe	87
Gambar 4.6	Kondisi fisik Rusunawa Kaligawe lainnya	88
Gambar 4.7	Satuan Unit Rusunawa Kaligawe.....	89
Gambar 4.8	Bagian bersama Apartemen Star	100
Gambar 4.9	Benda bersama Apartemen Star	102
Gambar 4.10	Satuan unit Apartemen Star	102
Gambar 4.11	Fasilitas Apartemen Star	104
Gambar 4.12	Tempat parkir Rusunawa Kaligawe.....	112
Gambar 4.13	AC yang terdapat pada hunian sarusun.....	113
Gambar 4.14	Unit sarusun yang dijadikan sebagai warung.....	114

DAFTAR LAMPIRAN

- | | |
|------------|--|
| Lampiran 1 | SK Penetapan Dosen Pembimbing |
| Lampiran 2 | Surat rekomendasi kegiatan dari UPTD ke Rusunawa Kaligawe |
| Lampiran 3 | Surat keterangan telah melaksanakan penelitian di UPTD
Rumah Susun Sewa Dinas Perumahan dan Permukiman Kota
Semarang |
| Lampiran 4 | Surat keterangan telah melakukan penelitian di Apartemen Star
Semarang |
| Lampiran 5 | Surat Pengantar Penelitian di Kantor Pertanahan Kota Semarang |

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar manusia yang sangat berpengaruh dalam pembentukan kepribadian bangsa. Perumahan dan permukiman tidak dapat hanya dilihat sebagai sarana kebutuhan hidup, tetapi lebih dari itu merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan tatanan hidup untuk masyarakat dan dirinya dalam menampakkan jati diri (Hutagalung, dkk., 1994:1). Undang Undang Dasar Tahun 1945 pasal 28 huruf H, menyatakan *“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan juga mendapatkan lingkungan hidup yang lebih baik dan sehat serta berhak memperoleh layanan kesehatan”*. Dari pasal tersebut tempat tinggal yang biasa disebut rumah merupakan salah satu kebutuhan pokok yang wajib dimiliki dan merupakan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat seseorang yang idealnya harus dimiliki oleh setiap keluarga.

Perumahan merupakan masalah nasional yang dampaknya sangat dirasakan di seluruh wilayah tanah air, terutama di daerah perkotaan yang berkembang pesat sehingga kebutuhan rumah akan terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk dari tahun ke tahun. Hal ini tentu berpengaruh pada keterbatasan lahan tanah untuk memenuhi kebutuhan rumah yang terus meningkat. Dalam upaya meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah yang jumlahnya terbatas tersebut, terutama bagi pembangunan perumahan dan permukiman, serta mengaktifkan penggunaan tanah terutama di daerah-daerah yang berpenduduk padat dan tingginya harga tanah, maka perlu adanya pengaturan, penataan dan penggunaan atas tanah sehingga bermanfaat bagi masyarakat banyak.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, Pasal 3 Huruf F menyatakan “*Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni serta terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu dan berkelanjutan*”. Sehubungan dengan hal tersebut, upaya pembangunan perumahan dan pemukiman terus ditingkatkan untuk menyediakan perumahan yang layak bagi masyarakat. Sebagaimana diamanatkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara pembangunan perumahan perlu ditangani secara mendasar, menyeluruh, terarah dan terpadu oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Peran Pemerintah dalam pembangunan perumahan yaitu pertama, pemerintah sebagai pembangun perumahan itu sendiri atau paling tidak memfasilitasi pembangunan perumahan dan kedua, sebagai pengendali pembangunan perumahan (Hutagalung, dkk., 1994). Selain itu, peraturan pembangunan perumahan diarahkan untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dalam lingkungan yang sehat, secara adil dan merata serta mampu mencerminkan kehidupan masyarakat yang berkepribadian Indonesia dan mewujudkan pemukiman yang serasi dan seimbang sesuai dengan pola tata ruang kota dan tata daerah serta tata guna tanah yang berdaya guna dan berhasil guna (Sutedi, 2012:158).

Rumah susun dibangun sebagai upaya pemerintah guna memenuhi kebutuhan masyarakat perkotaan akan papan yang layak dalam lingkungan yang sehat. Hal ini juga dijadikan sebagai salah satu alternatif pemecahan masalah pengadaan lahan yang sangat sulit didapat di kota-kota besar Indonesia yang didalamnya termasuk juga kota Semarang yang sangat padat penduduknya karena

urbanisasi. Selain itu, adanya rumah susun membuat ruang-ruang terbuka kota yang lebih lega dan digunakan sebagai suatu cara permukiman kota bagi daerah yang kumuh.

Rumah susun diatur pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disingkat UURS). Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun, Pasal 1 menyatakan 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.

Pasal 1 UU Nomor 20 Tahun 2011 mengklasifikasikan 4 (empat) jenis rumah susun, diantaranya yaitu rumah susun umum, rumah susun khusus, rumah susun negara dan rumah susun komersil. Rumah susun umum adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah, selain itu rumah susun khusus adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus. Sedangkan, 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 dan yang terakhir adalah rumah susun komersial adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan.

Di sisi lain, masyarakat mempunyai kemampuan terbatas untuk mencukupi biaya pengadaan perumahan, karena tidak mampu mendapatkan lahan yang legal di pusat kota, maka Masyarakat Berpenghasilan Rendah menduduki tanah-tanah secara illegal di sepanjang jalur kereta api, kuburan, tebing tinggi, pinggiran sungai dan lahan-lahan terlantar lainnya. Tindakan tersebut mengakibatkan timbulnya permukiman liar (*squatter*) yaitu lahan yang tidak ditetapkan untuk hunian atau penempatan lahan yang bukan miliknya (Budihardjo, 1997:12). Selain itu, kondisi keuangan sangat berpengaruh dalam kepemilikan dan penentuan pemilihan rumah yang akan dihuni. Dalam hal pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan juga kawasan permukiman agar masyarakat mempunyai tempat tinggal serta dapat menghuni rumah yang layak dan terjangkau sesuai indikator perumahan yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan. Rumah susun umum adalah sebagai jawaban atas permasalahan tersebut.

Rumah susun umum diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Menurut Pasal 1 ayat (14) UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah susun yang dimaksud dengan Masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh sarusun umum, sedangkan Menurut Pasal 1 Angka 24 UU Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah.

Namun, tolak ukur Masyarakat Berpenghasilan Rendah masih menimbulkan banyak polemik dan kerancuan dalam mengkategorikannya karena tidak dijelaskan secara rinci mengenai ciri-ciri atau syarat yang jelas Warga Negara Indonesia yang dapat dikatakan sebagai masyarakat berpenghasilan rendah. Dengan kondisi tersebut, maka latar belakang masyarakat berpenghasilan rendah memiliki hak yang sama untuk memiliki tempat hunian yang layak mengingat kebutuhan perumahan dan permukiman merupakan kebutuhan primer yang setiap individu butuhkan. Pemerintah dalam hal ini pun mengakomodir dan memberikan fasilitas rusunawa.

Rusunawa merupakan salah satu jenis rumah susun umum dan merupakan program pemerintah yang dilaksanakan oleh departemen pekerjaan umum untuk mengatasi kawasan kumuh perkotaan. Rusunawa sengaja disediakan oleh pemerintah untuk rakyat kecil atau masyarakat berpenghasilan rendah yang membutuhkan hunian sewa dengan harga yang sangat terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan dalam suatu sistem tata kelola perumahan dan permukiman yang terpadu. Rusunawa pada umumnya dibangun di atas lahan bekas permukiman kumuh atau di sekitar kawasan industri atau di sekitar kampus (Zulinar dan Widjonarko, 2014:627). Selain itu, Dalam Pasal 54 UURS menyebutkan bahwa Rusun umum yang memperoleh kemudahan dari pemerintah hanya dapat dimiliki atau disewa oleh MBR. Hal ini mengandung arti bahwa Masyarakat Berpenghasilan Rendah memiliki hak yang sama untuk mendapatkan hunian dan sebagai poin utama bahwa pemerintah memprioritaskan kebutuhan pokok masyarakat berpenghasilan rendah.

Berbeda dengan masyarakat yang mempunyai penghasilan lebih dan munculnya gaya hidup modern, masyarakat memilih tinggal di hunian yang dekat dengan pusat kota disertai dengan lengkapnya fasilitas penunjang, maka rumah susun komersial merupakan jawaban atas pemenuhan kebutuhan tersebut. Rumah susun komersial adalah rumah susun yang diperjual belikan dan dikembangkan oleh developer swasta yang bertujuan untuk kepentingan bisnis atau mendapatkan keuntungan. Jenis dari rumah susun komersial yaitu apartemen. Apartemen merupakan hunian yang memberikan rasa aman, nyaman serta privasi bagi keluarga atau penggunanya. Apartemen dilengkapi dengan berbagai fasilitas penunjang, fasilitas penunjang merupakan fasilitas yang dapat digunakan secara bersamaan oleh pengguna apartemen yang menjadi keunggulan dari bangunan tersebut. Fasilitas ini bisa berupa kolam renang, jogging track, atm, cafe, pusat perbelanjaan dsb. Apartemen juga memiliki privasi serta sistem keamanan yang baik bisa berupa CCTV maupun access card dan sebagainya sehingga klasifikasi penguni apartemen berupa masyarakat berpenghasilan atas.

Sebagai Ibukota Provinsi Jawa Tengah, Kota Semarang memiliki luas wilayah sebesar 373,67 km² terdiri dari 16 kecamatan dan 177 kelurahan. Kota Semarang mengalami perkembangan yang sangat pesat setelah diduduki oleh Kolonial Belanda. Letaknya yang strategis membuat Kota Semarang menjadi kota transit dan pusat sirkulasi yang sangat penting di provinsi Jawa Tengah. Kondisi ini memberi pengaruh yang sangat luas bagi perkembangan struktur ruang Kota Semarang, terutama pada sirkulasi perdagangan dan jasa serta pengadaan sarana dan prasarana kota yang mampu menampung berbagai kegiatan fungsional sehingga Kota Semarang merupakan kota metropolitan terbesar kelima di

Indonesia sesudah Jakarta, Surabaya, Bandung dan Medan dimana kegiatan industri pabrik, pendidikan, perkantoran, kegiatan ekonomi dan logistik sangat ramai.

Megenai hunian vertikal di Kota Semarang, terdapat 6 (enam) Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) yang merupakan salah satu jenis rumah susun umum dan diperuntukkan bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Keenam rusunawa tersebut tersebar di beberapa wilayah terpisah yaitu di Kelurahan Kaligawe, Kelurahan Plamongansari, Kelurahan Karangroto, Kelurahan Pekunden, Kelurahan Bandarharjo. Khusus di Kelurahan Bandarharjo terdapat 2 (dua) rusunawa, dan Kelurahan Jrah. Rusunawa di Kota Semarang dapat dilihat melalui tabel berikut ini :

Tabel 1.1 Daftar Rusunawa di Kota Semarang

No	Nama Rumah Susun	Lokasi	Blok	Type	Kapasitas	Total Unit
1.	Plamongansari	Kelurahan Plamongansari, Kecamatan Pedurungan	A,B,C,D,E,F,G,H,I,J dan K	27	Lantai 1 : 104 unit Lantai 2 : 104 unit	208 unit
2.	Pekunden	Kelurahan Pekunden, Kecamatan Semarang Tengah	A,B,C,D dan E	27	Lantai 3 : 10 unit Lantai 4 : 25 unit	35 unit
3.	Karangroto	Kelurahan Karangroto, Kecamatan Genuk	A,B,C dan D	24	Lantai 2 : 96 unit Lantai 3 : 96 unit Lantai 4 : 96 unit Lantai 5 : 96 unit	384 unit
4.	- Bandarharjo I (lama)	Kelurahan Badarharjo Kecamatan Semarang Utara		27, 36 dan 54	Lantai 2 : 10 unit Lantai 3 : 12 unit Lantai 4 : 8 unit	30 unit
	- Bandarharjo II		A dan B	27 dan 36	Lantai 2 : 60 unit Lantai 3 : 60 unit Lantai 4 : 60 unit	360 unit
5.	Kaligawe	Kelurahan	A, B, dan C	21	Lantai 2 : 32 unit	672 unit

		Kaligawe Kecamatan Gayamsari			Lantai 3 : 32 unit Lantai 4 : 32 unit	
			D, E, F dan G	24	Lantai 2 : 24 unit Lantai 3 : 24 unit Lantai 4 : 24 unit Lantai 5 : 24 unit	
6.	Kudu Blok	Kelurahan Kudu, Kecamatan Genuk	A, B, C, D, E, dan F	24	Lantai 2 : 24 unit Lantai 3 : 24 unit Lantai 4 : 24 unit Lantai 5 : 24 unit	762 unit
			G, H dan I	36	Lantai 1 : 26 unit Lantai 2 : 48 unit Lantai 3 : 48 unit Lantai 4 : 48 unit Lantai 5 : 16 unit	
7.	Jrakah	Jalan Stasiun Jrakah, Kecamatan Tugu, Kota Semarang	I, II, III, IV dan V	24	Lantai 1 : 16 unit Lantai 2 : 22 unit Lantai 3 : 22 unit Lantai 4 : 22 unit Lantai 5 : 22 unit	104 unit

Sumber : UPTD Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, 2019

Selain itu, banyak apartemen di Kota Semarang yang merupakan jenis dari rumah susun komersial dan klasifikasi penghuninya berupa masyarakat atas atau dapat dikatakan masyarakat yang memiliki berpenghasilan besar. Berikut ini daftar apartemen yang ada di Kota Semarang menurut Rukamen (situs tempat pencarian listing jual dan sewa apartemen termudah dan terlengkap di Indonesia)

Tabel 1.2 daftar apartemen di Kota Semarang

No.	Nama Apartemen	Alamat	Informasi Umum	Fasilitas
1.	Mutiara Garden Apartment	Jalan Petempen Nomor 294	- Pengembang : PT. Mutiara Matahari Makmur Sejahtera - Luas tanah : 4500 m ² - Jumlah unit : 280 unit - Jumlah lantai : 22	- Children Playground - Gymnasium - Jogging Track - Laundry - Mini Mart - Parking Lot - Rooftop Garden - Security - Swimming Pool
2.	The Pinnacle Apartment	Jalan Pandanaran Nomor 18	- Pengembang : Pollux Properties - Kontraktor : PT. Paton Buana Semesta - Luas tanah : 2500 m ² - Jumlah unit : 570 unit apartemen dan 190 kondotel - Jumlah lantai : 23	- Children Playground - Fitness Centre - Gymnasium - Jogging Track - Laundry - Mini Mart - Multi-function Room - Restaurant - Sauna - Security - Spa - Swimming Pool - Tennis Court
3.	Sentraland Apartment	Jalan Kimangunsarkoro Nomor 36	- Pengembang : Propernas Griya Utama - Luas Tanah : 6574 m ² - Jumlah unit : 354 unit - Jumlah lantai : 10	- Children Playground - Jogging Track - Mall - Parking Lot - Restaurant - Sauna - Security - Spa - Swimming Pool
4.	Warhol Residence	Jalan Ahmad Yani Nomor 137, Pleburan	- Pengembang : Pollux Properties - Kontraktor : PT. Graha Satu Tiga Tujuh - Jumlah Unit : 544 unit	- Garden - Gymnasium - Lounge - Parking Lot - Restaurant - Security - Swimming Pool

5. Marquis de Lafayette Apartment
Jalan Pemuda, Semarang
- Jumlah lantai : 21
 - Pengembang: Pollux Properties
 - Jumlah unit : 570 unit
 - Jumlah lantai : 22
- Cafe
 - Gymnasium
 - Jacuzzi
 - Laundry
 - Mall
 - Mini Mart
 - Parking Lot
 - Restaurant
 - Rooftop Infinity Poo
 - Sauna
 - Security
 - Sky Lounge
 - Spa
 - Swimming Pool
6. Beverly Hills Apartment
Jalan Dr. Wahidin Sudirohusodo
- Pengembang : PT Tanjungmas Sejahtera
 - Arsitek : Studio Lawang
 - Luas Tanah : 14000 m²
 - Jumlah unit : 450 unit
 - Jumlah lantai : Tower A 12 lantai, Tower B 18 lantai
- Cafe
 - Food Court
 - Mall
 - Parking Lot
 - Sauna
 - Security
 - Spa
 - Swimming Pool
7. Payon Amartha Apartment
Jalan Prof. Dr. Hamka, Ngaliyan, Semarang
- Pengembang : PT. PP Properti
 - Arsitek : PT. Desain Sarana Intermatra
 - Kontraktor : PT. PP Properti
 - Luas Tanah : 8800 m²
 - Jumlah unit : 1589 unit (tower I sudah habis terjual, tower II berisi 850 unit)
- BBQ Area
 - Children Playground
 - Gymnasium
 - Jogging Track
 - Laundry
 - Parking Lot
 - Restaurant
 - Sauna
 - Security
 - Spa
 - Swimming Pool

- | | | | | |
|-----|-----------------------------|---|---|--|
| | | | - Jumlah lantai : 25 | |
| 8. | Cordova Edupark Apartment | Jl. Bukit Sari Raya, Sumurboto, Banyumanik, Kota Semarang | - Pengembang : PT. Cipta Pilar Persada
- Luas Tanah : 4697 m ²
- Jumlah unit : 655 unit | - Garden
- Library
- Parking Lot
- Security |
| 9. | Best Western Star Apartment | Jalan MT Haryono Nomor 974 | - Jumlah lantai : 19
- Pengembang : PT. Star Prima
- Jumlah unit : 144 Unit
- Jumlah lantai : 28 Lantai | - Business Center
- Cafe
- Children Playground
- Fitness Centre
- Jogging Track
- Mini Mart
- Sauna
- Security
- Spa
- Swimming Pool
- Tenant Lounge |
| 10. | Candiland Apartment | Jalan Dipenogoro Nomor 24-38 | - Pengembang : Simpang Limadiraja
- Arsitek : Antono Sally & Rekan
- Kontraktor : PT PP
- Luas tanah : 2500 m ²
- Jumlah Unit : 400 unit
- Jumlah Lantai : 20 | - Fitness Centre
- Jogging Track
- Parking Lot
- Security
- Swimming Pool |

Sumber : Rukamen, situs tempat pencarian listing jual dan sewa apartemen, 2019.

Berdasarkan data mengenai rumah susun umum dan rumah susun komersial yang ada di Kota Semarang tersebut peneliti ingin meneliti tentang Implementasi asas keadilan dan pemerataan UU Nomor 20 Tahun 2011 di rumah susun Kota Semarang. Dari sekian banyak dan jenis rumah susun yang ada di Kota Semarang,

Rusunawa Kaligawe dan Apartemen Star merupakan lokasi yang akan dilakukan penelitian. Kedua lokasi tersebut dipilih menggunakan teknik sampling purposive dimana penentuan lokasi penelitian melalui pertimbangan dan disesuaikan dengan kriteria-kriteria tertentu yang diterapkan berdasarkan tujuan penelitian. Kriteria yang dipilih peneliti berdasarkan jenis rumah susun yaitu rumah susun umum dan rumah susun komersial, selain itu juga melihat penerapan asas keadilan dan pemerataan dalam pembangunan rumah susun mengingat asas tersebut menaungi semua jenis rumah susun serta menjawab persoalan apakah rusunawa dan apartemen telah menjadi hunian yang benar-benar dibutuhkan masyarakat.

Pasal 2 huruf b UU Nomor 20 Tahun 2011 menyatakan bahwa penyelenggaraan rumah susun berdasarkan asas keadilan dan pemerataan. Satjipto Rahardjo dalam pendapatnya pernah mengatakan, bahwa asas hukum merupakan jantung dari peraturan pada suatu sistem hukum. Oleh karena hal tersebut di atas, maka dengan adanya asas-asas yang dijadikan sebagai landasan dalam penyelenggaraan rumah susun. Asas tersebut memiliki arti bahwa memberikan hasil pembangunan dibidang rumah susun agar dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat. Asas keadilan merupakan unsur utama, mendasar, sekaligus unsur yang paling rumit, luas, struktural dan abstrak, sehingga konsep keadilan mengandung makna perlindungan hak, persamaan derajat, kedudukan yang sama dihadapan hukum, kesejahteraan umum, serta asas proporsionalitas antara kepentingan individu, kepentingan sosial dan negara. Dalam hal ini, proporsional yang menjadi indikator sebagai perwujudan asas keadilan. Proporsional memiliki arti yaitu seimbang atau sebanding. Menurut Soejono Koesoemo Sisworo, keadilan adalah keseimbangan batiniah dan lahiriah

yang memberikan kemungkinan dan perlindungan atas kehadiran dan perkembangan kebenaran, yang beriklim toleransi dan kebebasan (Nursidik, 2011). Sedangkan menurut Suhrawardi K. Lubis (1994) mengemukakan bahwa adil atau keadilan adalah pengakuan dan perlakuan seimbang antara hak dan kewajiban.

Asas keadilan dalam UU Nomor 20 Tahun 2011 menunjukkan keberpihakan negara dalam memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau memberikan jaminan kepastian hukum kepemilikan dan kepenghunan atas sarusun bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Proporsional yang menjadi indikator dalam asas keadilan memiliki maksud agar tercapainya keseimbangan dimana masyarakat berpenghasilan rendah tetap dapat menikmati rusunawa yang layak huni dengan biaya sewa yang murah. Namun pada kenyataannya, para penguni rusunawa tidak ditempati oleh masyarakat berpenghasilan rendah sehingga permasalahannya yaitu pembangunan rusunawa tidak tepat sasaran. Dari data awal yang diperoleh, Rusunawa Kaligawe memiliki tujuh blok, penuturan salah satu warga dua blok rusunawa dihuni oleh masyarakat berpenghasilan rendah, sedangkan lima blok lain dihuni oleh masyarakat mampu hal ini sesuai bukti bahwa setiap kepala rumah tangga di Rusunawa Kaligawe memiliki jumlah kendaraan bermotor sebanyak tiga sampai empat buah, bahkan ada yang memiliki mobil dan mobil terlihat jelas parkir di halaman rusunawa. Selain itu, informasi penunjang yang didapat dari sumber media elektronik bahwa Lurah Kaligawe menyebutkan beberapa penguni Rusunawa Kaligawe memiliki mobil dan mobil tersebut terparkir pada halaman rumah susun. (<https://jateng.tribunnews.com/2018/03/01/diperuntukkan-bagi-warga-miskin->

lurah-kaligawe-semarang-sebut-beberapa-penghuni-rusun-punya-mobil, diakses pada 31 Oktober 2019 pada pukul 21.19 WIB).

Hal tersebut dirasa tidak sesuai dimana pemilik mobil tidak dapat dikatakan sebagai kategori masyarakat berpenghasilan rendah mengingat mobil bukan merupakan kebutuhan pokok dan biasanya dimiliki oleh kalangan masyarakat menengah, sehingga asas keadilan pada penyelenggaraan rumah susun belum terpenuhi dan tidak tepat sasaran akibat tidak seimbangnya kategori masyarakat berpenghasilan rendah dengan aset yang dimiliki. Selain itu, pokok permasalahannya adalah Undang-Undang Rumah Susun tidak menjelaskan secara detail mengenai masyarakat yang dapat dikategorikan sebagai masyarakat berpenghasilan rendah sehingga terjadi permasalahan hukum ketidak tepat sasaran penghuni di Rusunawa Kaligawe.

Selain asas keadilan, asas pemerataan menjadi poin penting terselenggaranya rumah susun. Asas pemerataan dimaknai sebagai landasan agar pembangunan rumah susun dapat dinikmati secara merata dan tiap-tiap warga negara dapat menikmati hasil-hasil pembangunan perumahan yang layak. Asas pemerataan diimplementasikan dengan tujuan dibentuknya rumah susun yang didalamnya termasuk apartemen khususnya Apartemen Star di Kota Semarang apakah apartemen merupakan hunian yang benar-benar dibutuhkan masyarakat saat ini mengingat pembangunan rumah susun merupakan suatu beban pemerintah guna menanggulangi lahan yang semakin terbatas sedangkan kebutuhan hunian terus mengalami peningkatan dan mengingat jumlah penduduk kota yang bertambah setiap tahunnya.

Gaya hidup masyarakat perkotaan yang cenderung *mobile* dan *prestisius* membuat pengembang apartemen berlomba-lomba membangun apartemen di sentra-sentra bisnis dan kawasan aglomerasi, bahkan di sekitar tempat hiburan. Hal ini yang membuat apartemen terlihat sebagai sesuatu yang elit dan dibutuhkan masyarakat perkotaan modern. Dengan tingginya kepadatan penduduk di Kota Semarang, pembangunan hunian vertikal berbentuk apartemen semakin tumbuh untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat akan tempat tinggal. Namun, terdapat pula persepsi yang menganggap bahwa apartemen hanya dijadikan media investasi bagi sekelompok orang. Saat ini, media investasi tidak lagi terpaku pada produk-produk pasar modal dan juga barang berharga, namun mulai bergeser pada produk-produk properti.

Apartemen Star merupakan salah satu apartemen mewah di Semarang yang mengusung konsep *Best Western* yang terdiri dari 144 unit apartemen dengan 1 tower, yang terdiri dari 28 lantai termasuk 2 lantai lobby dan 4 Lantai Penthouse. Fasilitas yang tersedia adalah kolam renang, fitness center dan lainnya. Apartemen Star Semarang merupakan bagian dari Star Hotel yang terletak di Jl. MT. Haryono No 972, Semarang.

Pada kenyataannya diperoleh data awal dan informasi bahwa dari 144 unit apartemen tersebut terjual semua. Namun, pihak apartemen menuturkan bahwa 50% unit tersebut kosong dan tidak ditempati. Pembeli apartemen tersebut berasal dari kalangan pengusaha, dokter, notaris dan lawyer yang berasal dari Kudus, Demak, Semarang bahkan sampai luar Jawa. Hal ini jelas bahwa apartemen bukan ditempati sebagai hunian pokok namun dijadikan sebagai investasi, karena harga

apartemen mengalami kenaikan setiap tahunnya sehingga merupakan prospek investasi masa depan yang menjanjikan.

Berdasarkan informasi mengenai realitas yang terjadi, peneliti ingin meneliti sejauhmana asas keadilan dan pemerataan dalam penyelenggaraan rumah susun diterapkan di rusunawa Kaligawe dan apartemen Star yang didalamnya termasuk persoalan tepat sarannya peruntukan pembangunan rusunawa yaitu untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), alasan apa yang menjadi daya tarik rumah susun bagi masyarakat yang dipilih masyarakat sebagai tempat tinggal, sejauh mana implementasi asas keadilan dan pemerataan diterapkan serta peran pemerintah dalam menangani permasalahan diatas. Data awal dan informasi yang didapat peneliti menunjukkan bahwa implementasi asas keadilan dan pemerataan belum terlaksana dengan baik dimana belum seimbangnnya mengenai penghunian rusunawa yang seharusnya diperuntukkan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah dan juga apartemen dijadikan sebagai investasi properti yang menjanjikan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti mengambil judul **“IMPLEMENTASI ASAS KEADILAN DAN PEMERATAAN DALAM PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN DI KOTA SEMARANG (STUDI DI RUMAH SUSUN KALIGawe DAN APARTEMEN STAR)”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas penulis mencoba mengidentifikasi masalah:

1. Masalah Kelompok Sasaran / Penghuni Rumah Susun

Rusunawa merupakan hunian sewa yang disediakan oleh pemerintah bagi masyarakat berpenghasilan rendah dengan harga yang sangat terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan dalam suatu sistem tata kelola perumahan dan permukiman yang terpadu. Meskipun dari segi fisik dan sosial, perencanaan rumah susun sudah diusahakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) masih perlu pembinaan yang serius agar dapat tepat sasaran mengenai penghunian rumah susun.

2. Masalah Kebutuhan Pokok

Untuk mengakomodir kebutuhan hunian bagi masyarakat perkotaan yang memiliki penghasilan besar dan sebagai solusi atas dampak minimnya lahan diperkotaan dengan jumlah penduduk yang meningkat setiap tahunnya, adanya apartemen dipilih dijadikan sebagai hunian vertikal yang nyaman dengan berbagai macam fasilitas penunjang yang terjamin. Namun, kenyataannya apartemen dialihfungsikan sebagai prospek investasi yang menjanjikan di masa depan dan tidak diperuntukkan sesuai dengan fungsi awal yaitu sebagai hunian.

1.3 Pembatasan Masalah

Guna mencegah ketidakjelasan pembahasan masalah, maka penulis perlu membatasi masalah yang diteliti, meliputi :

1. Faktor atau alasan yang menjadi daya tarik dan daya dorong masyarakat memilih tinggal di rumah susun. Daya tarik disini diartikan sebagai suatu hal

yang menarik dari rusunawa ataupun apartemen sehingga menjadi pemikat para penghuni untuk tinggal di rumah susun. Sedangkan daya dorong dipengaruhi oleh faktor masyarakat sendiri dan alasan mendasar penghuni memilih rusunawa maupun apartemen sebagai hunian.

2. Implementasi asas keadilan dan pemerataan pada UU Nomor 20 Tahun 2011 di Rumah Susun Kota Semarang berdasarkan realita yang terjadi. Maksudnya adalah melihat penerapan asas keadilan dan pemerataan pada pembangunan rumah susun mengingat asas tersebut menaungi semua jenis rumah susun.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat diuraikan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Apa faktor yang menjadi daya tarik serta daya dorong masyarakat memilih rumah susun sebagai hunian ?
2. Bagaimana implementasi Asas Keadilan dan Pemerataan pada UU Nomor 20 Tahun 2011 di rumah susun Kota Semarang ?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah tersebut, dapat diuraikan tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor yang menjadi daya tarik serta daya dorong masyarakat memilih rumah susun sebagai hunian.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Asas Keadilan dan Pemerataan pada UU Nomor 20 Tahun 2011 di rumah susun Kota Semarang.

1.6 Manfaat Penelitian

Berdasarkan pada tujuan penelitian di atas, diharapkan mampu memberikan manfaat sebagai berikut :

a. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan berguna bagi pengembangan ilmu agraria, mengenai implementasi asas keadilan dan pemerataan yang terdapat pada UU Rumah Susun serta memberikan masukan kepada penulis atau pembaca dan dapat sebagai acuan referensi untuk penelitian Hukum Agraria khususnya dibidang Rumah Susun.

b. Secara Praktis

i. Bagi Peneliti, hasil penelitian ini dapat menambah dan memperdalam wawasan penulis secara praktik mengenai pengimplementasian asas keadilan dan pemerataan yang terdapat pada UU Rumah Susun dan realitas yang terjadi pada masyarakat.

ii. Bagi Masyarakat, hasil penelitian ini dapat memberikan pandangan dan sumbangan pemikiran mengenai hasil pengimplementasian asas keadilan dan pemerataan yang terdapat pada UU Rumah Susun dan realitas yang terjadi pada masyarakat.

iii. Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan bagi pihak yang berkepentingan mengenai pengimplementasian asas keadilan dan pemerataan yang terdapat pada UU Rumah Susun dan realitas yang terjadi pada masyarakat.

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Dalam penulisan skripsi ini peneliti menggali informasi dari penelitian-penelitian sebelumnya sebagai bahan perbandingan. Selain itu, peneliti juga menggali informasi dari buku-buku maupun skripsi dalam rangka mendapatkan suatu informasi yang ada sebelumnya berkaitan dengan judul yang digunakan untuk memperoleh landasan teori ilmiah. Berikut ini akan dijabarkan penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan yaitu sebagai berikut :

Tabel 2.1 Pembahasan Penelitian Terdahulu

No	Sumber Penelitian	Judul	Fokus Penelitian	Kesimpulan
1.	Anis Jauhariyah Saidah (Universitas Negeri Semarang, Skripsi, 2018)	Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa dalam Kajian Yuridis Sosiologis	- Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa Kaligawe ditinjau dengan konsep negara kesejahteraan - Faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan rumah susun sederhana sewa Kaligawe	- Penelitian tersebut membahas mengenai pengelolaan Rusunawa yang optimal perlu dilakukan pemeliharaan dan perawatan kualitas sarana prasarana agar terciptanya kelayakan huni. Pengelolaan sendiri tentunya mengikat banyak pihak yang terlibat. Pihak tersebut diantaranya yaitu penghuni, pemerintah dan pengelola. - Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan di rusunawa Kaligawe belum optimal, sehingga indikator kelayakan huni belum mampu sepenuhnya terwujud. Hal tersebut dipengaruhi oleh : 1. Kesadaran

-
- masyarakat kurang sebab dipengaruhi oleh budaya masyarakat.
2. Pemerintah bukan tidak mau membenahi sarana prasarana agar kembali layak huni, tetapi terkendala menunggu mekanisme dan anggaran yang direncanakan dan harus sesuai dengan prosedur.
 3. Banyak pelanggaran yang dilakukan oleh penghuni/pengelola.
- Faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan rusunawa kaligawe yaitu berupa kebijakan pemerintah kota. Budaya hukum penghuni dan faktor lingkungan.
2. Sri Wulan Hardani. (Universitas Negeri Semarang, Skripsi, 2016) Peran Pemerintah Kota Dalam Penyediaan Lahan Untuk Pembangunan Rumah Susun Karangroto Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Kelurahan Karangroto Kota Semarang
- Penyediaan lahan untuk pembangunan rumah susun Karangroto
 - Pengelolaan rumah susun Karangroto
 - Status hak atas tanah terhadap sistem penghunian satuan unit rumah susun Karangroto
- Pembahasan penelitian ini cukup meluas, hasilnya meliputi :
- Pembangunan rusunawa karangroto berasal dari kebijakan pemerintah yang diperuntukkan untuk MBR. Dalam hal ini, kualitas tidak diutamakan asal masyarakat tetap dapat menjalankan kegiatan hidup. Perilaku penghuni dalam hal pemanfaatan, persepsi terhadap rumah sebagai tempat tinggal mempengaruhi kualitas layak huni dari rusunawa karangroto.
 - Membandingkan kondisi fasilitas rusunawa

- karangroto lama dan baru
- Mengulik pola sebaran penghuni (asal, pendidikan dan pekerjaan)
 - Membahas status huninya dimana 75% sewa dari pemerintah, 20% sewa dari penghuni dan 5% bersala dari warisan. Tentunya hal ini dikarenakan kurang pengawasan.
 - Terkait penyediaan lahan untuk pembangunan rusunawa, lahannya berasal dari milik pemerintah kota bekas bengkok dan hak atas tanahnya menggunakan hak pakai atas pengelolaan.
 - Secara tidak langsung Pemerintah Kota Semarang telah memberikan perlindungan hukum terhadap warga Rumah Susun Pekunden. Hal ini dapat dibuktikan dengan dibayarkannya Pajak Bumi dan Bangunan Rumah Susun Pekunden oleh Pemerintah Kota Semarang setiap tahunnya serta telah membayarkan Pajak Bea Peralihan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Rumah Susun Pekunden untuk prosedur penerbitan sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
 - Dinas Tata Kota dan Pemukiman Kota Semarang beralasan
3. Asryaty (Universitas Diponegoro, Tesis, 2012)
- Perlindungan Hukum Terhadap Kepemilikan Hak Atas Satuan Rumah Susun di Pekunden Kota Semarang.
- Perlindungan hukum bagi warga yang tinggal di Rusun pekunden yang belum memiliki tanda bukti kepemilikan hak milik atas sarusun.
 - Kendala yang menghambat diterbitkannya sertipikat kepemilikan hak milik atas sarusun bagi warga yang tinggal di rusun pekunden
-

bahwa kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kota dalam melakukan sertifikasi kepemilikan hak di Rumah Susun pekuden adalah persyaratan di dalam pensertipikatan tanah harus melibatkan pihak Ketiga, namun hingga saat ini belum ada pihak ketiga yang bersedia untuk terlibat di dalam Pengelolaan Rumah Susun Pekunden Kota Semarang.

Tabel diatas merupakan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan dan keterkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis dimana penelitian yang dihasilkan dapat menyumbang ilmu pengetahuan serta saling melengkapi literatur mengenai Rumah Susun. Namun, perbedaannya terletak pada inti pembahasan. Adapun perbedaannya yaitu sebagai berikut :

- a. Penelitian yang disusun oleh Anis Jauhariyah Saidah dengan judul “Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa Kaligawe dalam Kajian Yuridis Sosiologis”. Penelitian tersebut menjelaskan mengenai pengelolaan Rusunawa Kaligawe melalui cara pemeliharaan dan pemanfaatan agar terciptanya kelayakan huni. Pengelolaan rusunawa kaligawe pun tidak terlepas dari peran pemerintah dan keikutsertaan masyarakat penghuni yang sadar akan lingkungan tempat tinggalnya. Namun hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan di Rusunawa Kaligawe belum optimal disebabkan oleh beberapa faktor yaitu menunggu kebijakan pemerintah kota, budaya hukum penghuni dan faktor lingkungan.

- b. Penelitian yang dilakukan oleh Sri Wulan Hardani dengan judul “Peran Pemerintah Kota Dalam Penyediaan Lahan Untuk Pembangunan Rumah Susun Karangroto Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Kelurahan Karangroto Kota Semarang”. Penelitian tersebut menjelaskan mengenai Penyediaan lahan untuk pembangunan rumah susun Karangroto menggunakan barang milik Pemerintah kota Semarang, berupa tanah bekas tanah bengkok, selain itu peran pemerintah kota Semarang dalam pembangunan hanya berperan sebagai penghasil rumah atau *provider*. Hasil akhirnya adalah produk jadi atau *finished product* berupa rumah susun untuk disewakan kepada masyarakat. Dalam sistem ini pihak masyarakat tidak terlibat sama sekali dalam proses pengadaan perumahan dan juga Status Hak Atas Tanah untuk Pembangunan Rumah susun Karangroto adalah Hak Pakai atas Hak Pengelolaan.
- c. Penelitian yang disusun oleh Asryaty dengan judul “Perlindungan Hukum Terhadap Kepemilikan Hak Atas Satuan Rumah Susun di Pekunden Kota Semarang”. Penelitian tersebut menjelaskan mengenai Perlindungan hukum bagi warga yang tinggal di Rusun pekunden yang belum memiliki tanda bukti kepemilikan hak milik atas sarusun. Dalam hal ini, Pemerintah Kota Semarang telah memberikan perlindungan hukum terhadap warga Rumah Susun Pekunden. Hal ini dibuktikan dengan dibayarkannya Pajak Bumi dan Bangunan Rumah Susun Pekunden oleh Pemerintah Kota Semarang setiap tahunnya serta telah membayarkan Pajak Bea Peralihan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Rumah Susun Pekunden. Selain itu, kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kota dalam melakukan sertifikasi kepemilikan hak di Rumah Susun pekunden adalah persyaratan di dalam pensertipikatan dimana

melibatkan pihak ketiga, namun sampai saat ini belum ada yang bersedia untuk terlibat.

Berdasarkan ketiga penelitian terdahulu diatas, sudah jelas bahwa penelitian yang dilakukan peneliti sangat berbeda. Penelitian yang dilakukan oleh peneliti membahas mengenai faktor yang menjadi daya tarik rumah susun serta alasan daya dorong masyarakat memilih rumah susun sebagai hunian serta Implementasi Asas Keadilan dan Pemerataan pada Undang-Undang Nomor 20 tahun 2011 di Rumah Susun Kota Semarang.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Indonesia dan Konsep Negara Kesejahteraan

Dalam setiap penelitian harus disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis, teori adalah untuk menerangkan dan menjelaskan gejala spesifik untuk proses tertentu terjadi (Soekanto, 1986: 122). Teori digunakan untuk membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Teori tersebut dapat berupa pemikiran atau butir-butir pendapat atau tesis (Lubis, 1994: 80). Friedman mengemukakan bahwa teori menguraikan jalan pikiran menurut kerangka yang logis artinya mendudukan masalah penelitian yang telah di rumuskan didalam kerangka teoritis yang relevan, yang mampu menerangkan masalah tersebut. Perkembangan ilmu hukum tidak terlepas dari teori hukum sebagai landasannya dan tugas teori hukum adalah untuk menjelaskan nilai-nilai hukum dan postulat-postulatnya hingga dasar-dasar filsafatnya yang paling dalam.

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) disebut sebagai negara dalam arti materiil. Menurut R. Kranenburg sebagaimana dikutip oleh Bernard Limbong, dalam negara kesejahteraan negara harus secara aktif mengupayakan

kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu, namun seluruh rakyat (Suhadi, 2017: 2). Dalam bukunya Arief Hidayat (2011: 25), Kranenburg mengungkapkan bahwa tujuan negara bukan sekedar memelihara ketertiban hukum, melainkan juga aktif mengupayakan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya, serta menyelenggarakan masyarakat adil dan makmur.

Menurut pendapat Mahfud MD (2009: 136) kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum merupakan konsekuensi logis dari negara kesejahteraan (*welfare state*) atau konsep negara hukum yang dinamis sejak awal abad-20. Dalam konsep negara kesejahteraan, pemerintah diharuskan menyelenggarakan kegiatan-kegiatan guna menjamin kesejahteraan umum. Pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam atau pelaksana kehendak masyarakat yang diputuskan secara liberal, tetapi pemerintah harus aktif mengambil inisiatif untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum. Selain itu, *Welfare State* atau negara kesejahteraan diartikan sebagai negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu : Demokrasi (*democracy*), Penegakan Hukum (*Rule of Law*), perlindungan Hak Asasi Manusia (*Fundamental Liberties*), Keadilan Sosial (*Social Justice*) dan anti diskriminasi (*Equality Before the Law*).

Menurut Edi Suharto (2005) Sistem kesejahteraan negara tidaklah homogen dan statis. Negara memiliki keragaman dan dinamis mengikuti perkembangan dan tuntutan peradaban. Negara dalam hal ini harus berperan dalam terwujudnya kesejahteraan bagi rakyat secara merata, Labolo (2007: 24) mengatakan bahwa

Pemerintah adalah segenap alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan suatu negara. Artinya, dalam hal mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat yang berperan sangat penting adalah negara dan yang menyelenggarakannya adalah Pemerintah. Jadi peran pemerintah disini melayani masyarakat dalam mencapai kesejahteraan yang bukan hanya tekstual yang tercantum dalam konstitusi maupun seluruh peraturan perundang-undangan yang tertulis tetapi benar-benar dirasakan oleh rakyat secara keseluruhan.

Kehendak untuk mewujudkan kesejahteraan umum ini, oleh para pendiri negara telah dirumuskan tegas sebagai cita-cita negara dan tujuan nasional yang sekaligus merupakan tujuan dan fungsi negara (Suhadi, 2017). Cita-cita negara Indonesia adalah sebagaimana telah dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alenia kedua. Cita-cita negara Indonesia adalah menjadi negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Sedangkan tujuan yang merupakan fungsi negara Indonesia telah dirumuskan di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia keempat dengan rumusan sebagai berikut:

... untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ...

berdasarkan rumusan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara kesejahteraan yang menjadikan kesejahteraan seluruh rakyat menjadi prioritas.

Konsep negara kesejahteraan selain terdapat dalam rumusan Undang-Undang Dasar 1945 tepatnya pada Pasal 33 ayat (1-4) terdapat juga di dalam TAP

MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang menyebutkan bahwa visi pembangunan Indonesia adalah terwujudnya masyarakat yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Masyarakat dikatakan sejahtera jika masyarakat tersebut telah mengalami peningkatan kualitas hidup yang layak, bermartabat, dengan penekanan utama pada terpenuhinya kebutuhan pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan dan lapangan kerja (Suhadi, 2017).

Mengacu pada pendapat para ahli di atas dan tujuan bangsa Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945, penulis menyimpulkan bahwa apabila suatu negara telah menyatakan dirinya adalah negara kesejahteraan atau negara kemakmuran maka seharusnya seluruh kegiatan pemerintahan, kegiatan pembangunan ataupun seluruh regulasi yang dibuat oleh lembaga negara yang berwenang ditujukan untuk kesejahteraan seluruh rakyat dan dalam hal ini rakyat harus menjadi prioritas agar terjamin kesejahteraannya.

Dalam Teori Negara Kesejahteraan suatu kemiskinan yang ada dalam masyarakat harus segera di selesaikan. Dengan penanggulangan kemiskinan tersebut dapat membantu tercapainya fungsi negara kesejahteraan. Namun permasalahan kemiskinan tidak hanya terbatas pada pemberian berupa ekonomi, pendidikan, kesehatan dan juga masalah infrastruktur dan lingkungan. Konteks kesejahteraan sosial di Indonesia dapat dimaknai dengan terpenuhinya kebutuhan setiap individu dalam hal ini yang dimaksud kebutuhan individu adalah kebutuhan rakyat dalam berbagai aspek kehidupan antara lain dalam hal material, spiritual maupun sosial.

Kesejahteraan sosial dalam penanganan dan pemberian permukiman yang layak huni terdapat di dalam Pasal 28 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa: “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*”. Selain di dalam Undang-undang Dasar 1945 terdapat juga di dalam Pasal 40 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, bahwa : “*setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak*”.

Kebutuhan perumahan yang merupakan kebutuhan yang harus dipenuhi karena rumah merupakan kebutuhan pokok manusia. Kaitannya dengan konsep negara kesejahteraan adalah keadilan yang merata harus ditegakkan dalam pemenuhan kebutuhan perumahan yang diperuntukkan bagi semua golongan masyarakat. Baik dari kalangan masyarakat berpenghasilan rendah atau dari masyarakat dengan kondisi ekonomi menengah kebawah, maupun masyarakat dengan penghasilan besar.

2.3 Landasan Konseptual

2.3.1 Tinjauan Umum Mengenai Implementasi

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab (2004) adalah Konsep Implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *dan to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Definisi

tentang implementasi dapat dilihat dalam kamus besar bahasa Indonesia yang mengartikan implementasi sebagai : 1) Pelaksanaan; 2) Penerapan.

Menurut Syauckani dkk (2004 : 295) implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Surmayadi (2005 : 79) mengemukakan ada tiga unsur penting dalam proses implementasi yaitu: (1) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan; (2) target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan ditetapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan; (3) unsur pelaksana (Implementor) baik organisasi atau perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Selain itu, implementasi diartikan sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik. Pandangan ini sejalan dengan pendapat Peter S. Cleaves dalam bukunya Solichin Abdul Wahab (2008:187), yang secara tegas menyebutkan bahwa : implementasi itu mencakup “*a process of moving toward a policy objective by means of administrative and political steps*” (cleaves,1980). Secara garis besar, beliau mengatakan bahwa fungsi implementasi itu ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai *outcome* hasil akhir kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab itu fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan publik disebut *policy delivery system* (sistem penyampaian/penerusan kebijakan publik) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang atau didesain secara khusus serta

diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.

Implementasi kebijaksanaan juga dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan. Kebijaksanaan biasanya dalam bentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Peradilan, Perintah Eksekutif. Dalam hubungannya dengan penulisan ini dapat disimpulkan bahwa Implementasi diberi batasan pada kenyataan berlakunya suatu peraturan Perundang-Undangan. Menurut Edward dalam bukunya Nawawi (2009) keberhasilan suatu implementasi dipengaruhi oleh faktor berupa: 1) standar dan sasaran kebijakan; 2) sumber daya; 3) komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksana, 4) karakteristik organisasi pelaksana, 5) sikap para pelaksana.

Beranjak dari rumusan implementasi tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa “*to implementation*” (mengimplementasikan) berkaitan dengan suatu aktifitas yang terlaksana melalui penyediaan sarana (misalnya undang-undang, peraturan pemerintah, pedoman pelaksanaan dan lain-lain). Sehingga dari aktivitas tersebut dapat menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.

Tidak jauh berbeda dari pandangan tersebut, Mazmanian dan Sebastier dalam Wahab (2008:20) merumuskan implementasi kebijakan sebagai Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah dilaksanakannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat-akibat/ dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Pengertian-pengertian diatas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh obyek. Esensinya implementasi adalah suatu proses, suatu aktivitas yang digunakan untuk mentransfer ide/gagasan, program atau harapan-harapan yang dituangkan dalam bentuk kurikulum desain (tertulis) agar dilaksanakan sesuai dengan desain tersebut. Berbicara tentang Implementasi pembahasannya akan mengarah pada masalah penerapan/pelaksanaan suatu aturan atau keputusan.

Dari beberapa definisi diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: 1.) Adanya tujuan atau sasaran kebijakan 2.) Adanya aktivitas/kegiatan pencapaian tujuan 3.) Adanya hasil kegiatan. Implementasi dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh pembuat kebijakan, dan bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya.

2.3.2 Tinjauan Umum Mengenai Asas Keadilan dan Pemerataan

2.3.2.1 Pengertian Asas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), asas diartikan sebagai dasar atau sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat. Sedangkan menurut R.H. Soebroto Brotodiredjo, asas adalah suatu sumber atau sebab yang menjadi pangkal tolak sesuatu, hal yang *inherent* dalam segala sesuatu yang menentukan hakikatnya. Sedangkan menurut Sajipto Rahardjo, asas merupakan jantung peraturan hukum karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum atau ia adalah sebagai ratio legisnya peraturan hukum.

Dari pernyataan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa asas merupakan sebuah aturan dasar atau merupakan prinsip hukum yang masih bersifat abstrak. Dapat pula dikatakan bahwa asas hukum merupakan dasar yang melatarbelakangi suatu peraturan yang bersifat kongrit dan bagaimana hukum itu dapat dilaksanakan.

2.3.2.2 Pengertian Keadilan

Menurut (Herawati, 2014: 22) kata “keadilan” dalam bahasa Inggris adalah *justice* yang berasal dari bahasa latin *iustitia*. Kata *justice* memiliki tiga macam makna yang berbeda yaitu; (1) secara atributif berarti suatu kualitas yang adil atau fair (sinonimnya *justness*), (2) sebagai tindakan berarti tindakan menjalankan hukum atau tindakan yang menentukan hak dan ganjaran atau hukuman (sinonimnya *judicature*) dan (3) orang, yaitu pejabat publik yang berhak menentukan persyaratan sebelum suatu perkara di bawa ke pengadilan (sinonimnya *judge, jurist, magistrate*).

Justice as fairness atau keadilan menjamin hak yang sama bagi segenap warga negara masyarakat, disamping mengakui adanya perbedaan-perbedaan diantara warga itu sendiri, termasuk perbedaan dalam tingkat kesejahteraan dalam

arti politik maupun ekonomi serta memberi kesempatan atas perbaikan prospek hidup setiap warga masyarakat dalam jangka panjang (Soetoprawiro, 2010: 249).

Perwujudan keadilan dalam Negara hukum merupakan unsur utama, mendasar, sekaligus unsur yang paling rumit, luas, struktural dan abstrak. Kondisi ini karena konsep keadilan didalamnya mengandung makna perlindungan hak, persamaan derajat dan kedudukan di hadapan hukum, kesejahteraan umum, serta asas proporsionalitas antara kepentingan individu, kepentingan sosial dan negara. Sejalan dengan itu apabila kita berbicara tentang hukum, berarti kita juga berbicara tentang keadilan.

Menurut Bahder Johan Nasution (2014: 127) hukum adalah suatu yang mengikat dan bila ikatan itu dikaitkan dengan manusia maka ikatan itu harus mencerminkan rasa keadilan. Keadilan sebagai konsepsi adalah keadilan dalam dunia *Sollen*, namun demikian dunia *Sollen* dari keadilan itu patut dirumuskan dalam rangka usaha untuk menterjemahkan dunia ide itu menjadi dunia *Sein* atau kenyataan.

Menurut Satjipto Rahardjo, keadilan dirumuskan dari bagaimana terciptanya nilai-nilai keseimbangan atas persamaan hak dan kewajiban. Lebih lanjut menurut Hans Kelsen hukum yang dapat memberikan keadilan adalah tatanan hukum yang positif, yaitu tatanan yang dapat bekerja secara sistematis. Sementara itu FX. Adji Samekto (2012:1) mengartikan keadilan sebagai kemauan yang bersifat tetap dan terus-menerus untuk memberikan kepada setiap orang, apa yang seharusnya diterima. Peran hukum dalam persoalan keadilan adalah mewujudkan ide keadilan kedalam bentuk kongkret, agar dapat memberi manfaat bagi hubungan antar manusia. Dengan demikian, keadilan yang sudah tertuang dalam peraturan

perundang-undangan yang berlaku, dengan kata lain adanya kesesuaian antara prosedur dengan substansi sehingga keadilan tersebut akan diterima oleh masyarakat.

2.3.2.3 Pengertian Pemerataan

Menurut KBBI, pemerataan berasal dari kata dasar “rata” sehingga pemerataan adalah proses atau perbuatan pemeratakan. Pemerataan dapat dilihat dari berbagai aspek, diantaranya adalah pemerataan ekonomi, pemerataan pendidikan, pemerataan pembangunan dan masih banyak lagi. Tujuan pemerataan sendiri adalah untuk mencapai sesuatu secara proporsional dan dimaksudkan agar ketimpangan tidak terjadi.

2.3.3 Tinjauan Umum mengenai Perumahan dan Permukiman

Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang dimaksud dengan perumahan dan kawasan permukiman tepatnya sesuai yang terdapat di dalam Pasal 1 angka 1 sebagai berikut:

“satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pengadaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat”.

Penyelenggaraan kawasan permukiman dilakukan untuk mewujudkan wilayah yang berfungsi sebagai lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung kehidupan yang terencana, menyeluruh, terpadu dan berkelanjutan sesuai dengan rencana tata ruang. Sebagaimana yang Suhadi kemukakan bahwa:

“In the context of spatial planning, the plan is political will. The plan will not work without the political forces that support it. Apart

from that the plan is an instrument that aims to improve the welfare and conditions of the community. Therefore, it is an error when the noble purpose spatial plan appeared to be a mere formality document” (Suhadi, 2017: 18).

Suhadi berpendapat bahwa dalam perencanaan tata ruang, yang direncanakan tidak jauh dari politik. Dalam rencana tata ruang tidak akan berhasil tanpa kekuatan politik yang mendukung. Tujuan adanya rencana tata ruang tersebut tidak lain adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kondisi masyarakat. Sangat disayangkan ketika rencana tata ruang hanya menjadi dokumen untuk formalitas belaka saja.

Menyelenggaraan kawasan permukiman mempunyai tujuan untuk memenuhi hak warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur serta menjamin kepastian bermukim. Penyelenggaraan kawasan permukiman mencakup lingkungan hunian dan tempat kegiatan pendukung perikehidupan dan penghidupan di perkotaan dan di perdesaan.

Menurut Blaang tujuan pembangunan perumahan dan permukiman adalah agar setiap orang dapat menempati perumahan yang sehat, untuk mendukung kelangsungan dan peningkatan kesejahteraan sosial. Pembangunan perumahan dan permukiman meliputi pembangunan perumahan di atas kawasan yang telah ditata dan direncanakan dengan baik dengan dilengkapi prasarana fasilitas lingkungan yang baik (Santoso, 2014: 24).

Selain untuk memenuhi kebutuhan akan tempat tinggal, pembangunan perumahan dan permukiman sebaiknya harus tetap memperhatikan apa yang ada didalam perumahan dan permukiman, hal tersebut berupa terpenuhinya fasilitas,

sarana dan prasarana sehingga indikator kelayakan huni. Sebab, dengan terpenuhinya fasilitas, sarana dan prasarana tujuan penyediaan tempat tinggal yang layak akan tujuan pembangunan perumahan dan permukiman akan tercapai.

Menurut penjelasan pasal 24 huruf a UU Perumahan dan Kawasan Permukiman Rumah yang layak huni adalah rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan, dan kecukupan minimum luas bangunan, serta kesehatan penghuni.

Menurut Syarief dalam Murbiantoro (2009) terdapat beberapa kriteria kawasan permukiman yang layak adalah sebagai berikut :

a. Jaminan perlindungan hukum.

Perlindungan hukum mengambil banyak bentuk, diantaranya penyewaan akomodasi (publik dan swasta), perumahan kolektif, kredit, perumahan darurat, pemukiman informal, termasuk penguasaan tanah dan properti. Meskipun ada beragam jenis perlindungan hukum, setiap orang harus memiliki tingkat perlindungan hukum yang menjamin perlindungan hukum dari pengusiran paksa, pelecehan, dan ancaman lainnya. Negara Pihak harus secara bertanggung jawab, segera mengambil tindakan-tindakan yang bertujuan mengkonsultasikan jaminan perlindungan hukum terhadap orang-orang tersebut dan rumah tangga yang saat ini belum memiliki perlindungan, konsultasi secara benar dengan orang-orang atau kelompok yang terkena.

b. Ketersediaan layanan, bahan-bahan baku, fasilitas, dan infra struktur. Tempat tinggal yang layak harus memiliki fasilitas tertentu yang penting bagi kesehatan, keamanan, kenyamanan, dan nutrisi. Semua penerima manfaat dari hak atas tempat tinggal yang layak harus memiliki akses yang berkelanjutan

terhadap sumber daya alam dan publik, air minum yang aman, energi untuk memasak, suhu dan cahaya, alat-alat untuk menyimpan makanan, pembuangan sampah, saluran air, layanan darurat.

c. Keterjangkauan.

Biaya pengeluaran seseorang atau rumah tangga yang bertempat tinggal harus pada tingkat tertentu dimana pencapaian dan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar lainnya tidak terancam atau terganggu. Tindakan harus diambil oleh Negara Pihak untuk memastikan bahwa persentasi biaya yang berhubungan dengan tempat tinggal, secara umum sepadan dengan tingkat pendapatan. Negara Pihak harus menyediakan subsidi untuk tempat tinggal bagi mereka yang tidak mampu memiliki tempat tinggal, dalam bentuk dan tingkat kredit perumahan yang secara layak mencerminkan kebutuhan tempat tinggal. Dalam kaitannya dengan prinsip keterjangkauan, penghuni harus dilindungi dengan perlengkapan yang layak ketika berhadapan dengan tingkat sewa yang tidak masuk akal atau kenaikan uang sewa. Di masyarakat, dimana bahan-bahan baku alam merupakan sumber daya utama bahan baku pembuatan rumah, Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan ketersediaan bahan baku tersebut.

d. Layak huni.

Tempat tinggal yang memadai haruslah layak dihuni, artinya dapat menyediakan ruang yang cukup bagi penghuninya dan dapat melindungi mereka dari cuaca dingin, lembab, panas, hujan, angin, atau ancaman-ancaman bagi kesehatan, bahaya fisik bangunan dan penyakit. Keamanan fisik penghuni harus pula terjamin. Komite mendorong Negara Pihak untuk secara

menyeluruh menerapkan Prinsip Rumah Sehat yang disusun oleh WHO yang menggolongkan tempat tinggal sebagai faktor lingkungan yang paling sering dikaitkan dengan kondisi-kondisi penyebab penyakit berdasarkan berbagai analisis epidemiologi; yaitu, tempat tinggal dan kondisi kehidupan yang tidak layak dan kurang sempurna selalu berkaitan dengan tingginya tingkat kematian dan ketidaksehatan.

e. Aksesibilitas.

Tempat tinggal yang layak harus dapat diakses oleh semua orang yang berhak atasnya. Kelompok-kelompok yang kurang beruntung seperti halnya manula, anak-anak, penderita cacat fisik, penderita sakit stadium akhir, penderita HIV positif, penderita sakit menahun, penderita cacat mental, korban bencana alam, penghuni kawasan rawan bencana, dan lain-lain harus diyakinkan mengenai standar prioritas untuk lingkungan tempat tinggal mereka.

f. Lokasi.

Tempat tinggal yang layak harus berada di lokasi yang terbuka terhadap akses pekerjaan, pelayanan kesehatan, sekolah, pusat kesehatan anak, dan fasilitas-fasilitas umum lainnya. Di samping itu, rumah hendaknya tidak didirikan di lokasi-lokasi yang telah atau akan segera terpolusi, yang mengancam hak untuk hidup sehat para penghuninya.

g. Kelayakan budaya.

Cara rumah didirikan, bahan baku bangunan yang digunakan, dan kebijakan-kebijakan yang mendukung kedua unsur tersebut harus memungkinkan pernyataan identitas budaya dan keragaman tempat tinggal. Berbagai aktivitas yang ditujukan bagi peningkatan dan modernisasi dalam

lingkungan tempat tinggal harus dapat memastikan bahwa dimensi-dimensi budaya dari tempat tinggal tidak dikorbankan, dan bahwa, diantaranya, fasilitas-fasilitas berteknologi modern, juga telah dilengkapi dengan semestinya.

Kebutuhan perumahan dan permukiman merupakan kebutuhan primer yang setiap individu butuhkan. Latar belakang masyarakat yang berpenghasilan rendah pun memiliki hak yang sama untuk memiliki tempat hunian yang layak. Pemerintah dalam hal ini pun mengakomodir dan memberikan fasilitas kepada masyarakat berpenghasilan rendah untuk dapat menempati hunian yang layak, murah dan nyaman. hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Herrukmi, dkk yang menyatakan bahwa :

“The Indonesian government has, in fact, paying attention to the provision of housing or shelter for the poor. Two strategies are being implemented. First, the government cooperates with banks to build simple homes in the suburbs. The second strategy is to build flats in densely populated areas with limited land. For low-income families, this is done by rent scheme.” (Herrukmi, dkk. 2017: 322)

Namun tolak ukur Masyarakat Berpenghasilan Rendah masih menimbulkan banyak polemik dan kerancuan dalam mengategorikannya karena tidak dijelaskan secara rinci mengenai ciri-ciri atau syarat yang jelas Warga Negara Indonesia yang dapat dikatakan sebagai masyarakat berpenghasilan rendah.

Menurut Pasal 1 Angka 24 UU Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Masyarakat berpenghasilan rendah yang selanjutnya disingkat MBR adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah.

Menurut Bambang Panudju (2009), masyarakat golongan berpenghasilan rendah dalam menentukan prioritas kebutuhan rumah, cenderung meletakkan

prioritas utama pada lokasi rumah yang berdekatan dengan tempat yang dapat memberikan kesempatan kerja. Tanpa kesempatan kerja yang dapat menopang kebutuhan sehari-hari, sulit bagi mereka untuk dapat mempertahankan hidupnya. Status pemilikan rumah dan lahan menempati prioritas kedua, sedangkan bentuk maupun kualitas rumah menjadi prioritas terakhir. Yang terpenting bagi mereka adalah tersedianya rumah untuk berlindung dan istirahat dalam upaya mempertahankan hidupnya.

Turner dalam Hutapea (2012) menyatakan bahwa terdapat kaitan antara kondisi ekonomi dengan tingkat prioritas kebutuhan perumahan pada setiap manusia. Bagi masyarakat golongan berpenghasilan rendah, terdapat 3 tingkat prioritas kebutuhan perumahan yaitu :

1. faktor jarak menjadi prioritas utama
2. faktor status lahan dan rumah menjadi prioritas kedua
3. faktor bentuk dan kualitas rumah menjadi prioritas ketiga

Urip Santoso dalam Hutapea (2012) mengungkapkan bahwa rumah bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah adalah:

1. dekat dengan tempat kerja atau di tempat yang berpeluang untuk mendapatkan pekerjaan, minimal pekerjaan di sektor informal
2. kualitas fisik rumah dan lingkungan, tidak penting sejauh masih dapat menyelenggarakan kehidupan
3. hak-hak penguasaan khususnya hak milik atas tanah dan bangunan, tidak penting, yang penting adalah tidak diusir atau digusur sesuai dengan cara berpikir mereka bahwa rumah adalah sebuah fasilitas.

2.3.4 Tinjauan Umum Rumah Susun

2.3.4.1 Pengertian Rumah Susun

Terdapat beragam istilah yang berkaitan dengan rumah susun, antara lain : Apartemen, Flat, Kondominium. Peraturan perundang-undangan yang terdapat di Indonesia sebenarnya hanya mengenal istilah Rumah Susun. Istilah-istilah yang lain merupakan serapan dari bahasa asing yang digunakan oleh para pengembang dalam memasarkan produknya. Hal ini disebabkan karena istilah rumah susun cenderung diberi makna sebagai hunian bertingkat yang diperuntukkan bagi masyarakat menengah kebawah (Sutedi, 2010: 160).

Dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 16 tahun 1985 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun yang dimaksud dengan Rumah Susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang distruktur secara fungsional 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-benda bersama dan tanah bersama.

Sejalan perkembangan dan perubahan kepentingan zaman maka Undang-undang Nomor 16 tahun 1985 dianggap tidak lagi efektif dalam penerapannya, maka pemerintah memutuskan untuk menyusun dan menetapkan peraturan baru dalam Undang-undang Nomor 20 tahun 2011 yang dianggap dapat menyelesaikan permasalahan yang timbul tentang hunian yang layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Tetapi dalam undang-undang terbaru ini, rumah susun tidak lagi dikhususkan untuk masyarakat berpenghasilan rendah saja untuk menyelesaikan masalah tentang hunian yang layak tetapi juga untuk tempat usaha dan pusat kegiatan pejabat pemerintah.

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-undang No.20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (UURS) merumuskan 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.

2.3.4.2 Tujuan Penyelenggaraan Rumah Susun

Menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disingkat (UURS) tujuan pendirian rumah susun adalah sebagai berikut:

- a. 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;
- b. 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;
- c. Mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh;
- d. Mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan yang serasi, seimbang, efisien, dan produktif;

- e. Memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi yang menunjang kehidupan penghuni dan masyarakat dengan tetap mengutamakan tujuan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak, terutama bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah;
- f. Memberdayakan para pemangku kepentingan di bidang pembangunan rumah susun;
- g. Menjamin terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak dan terjangkau, terutama bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan dalam suatu sistem tata kelola perumahan dan permukiman yang terpadu; dan
- h. Memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, kepenghunan, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun).

2.3.4.3 Asas-asas Penyelenggaraan Rumah Susun

Penyelenggaraan rumah susun berasaskan pada:

- a. kesejahteraan

asas kesejahteraan adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak bagi masyarakat agar mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya

- b. keadilan dan pemerataan

asas keadilan dan pemerataan adalah memberikan hasil pembangunan di bidang rumah susun agar dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat.

- c. kenasionalan

asas kenasionalan adalah memberikan landasan agar kepemilikan sarusun dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan nasional.

d. keterjangkauan dan kemudahan

asas keterjangkauan dan kemudahan adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan rumah susun dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi MBR.

e. keefisienan dan kemanfaatan

asas keefisienan dan kemanfaatan adalah memberikan landasan penyelenggaraan rumah susun yang dilakukan dengan memaksimalkan potensi sumber daya tanah, teknologi rancang bangun, dan industri bahan bangunan yang sehat serta memberikan kemanfaatan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

f. kemandirian dan kebersamaan

asas kemandirian dan kebersamaan adalah memberikan landasan penyelenggaraan rumah susun bertumpu pada prakarsa, swadaya, dan peran serta masyarakat sehingga mampu membangun kepercayaan, kemampuan, dan kekuatan sendiri serta terciptanya kerja sama antarpemangku kepentingan.

g. kemitraan

asas kemitraan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan rumah susun dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan pelaku usaha dan masyarakat dengan prinsip saling mendukung.

h. keserasian dan keseimbangan;

asas keserasian dan keseimbangan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan rumah susun dilakukan dengan mewujudkan keserasian dan keseimbangan pola pemanfaatan ruang.

i. keterpaduan

asas keterpaduan adalah memberikan landasan agar rumah susun diselenggarakan secara terpadu dalam hal kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengendalian.

j. kesehatan

asas kesehatan adalah memberikan landasan agar pembangunan rumah susun memenuhi standar rumah sehat, syarat kesehatan lingkungan, dan perilaku hidup sehat.

k. kelestarian dan berkelanjutan

asas kelestarian dan berkelanjutan adalah memberikan landasan agar rumah susun diselenggarakan dengan menjaga keseimbangan lingkungan hidup dan menyesuaikan dengan kebutuhan yang terus meningkat sejalan dengan laju pertumbuhan penduduk dan keterbatasan lahan.

l. keselamatan, kenyamanan dan kemudahan

asas keselamatan, kenyamanan dan kemudahan adalah memberikan landasan agar bangunan rumah susun memenuhi persyaratan keselamatan, yaitu kemampuan bangunan rumah susun mendukung beban muatan, pengamanan bahaya kebakaran, dan bahaya petir; persyaratan kenyamanan ruang dan gerak antar ruang, pengkondisian udara, pandangan, getaran, dan kebisingan; serta persyaratan kemudahan hubungan ke, dari, dan di dalam bangunan,

kelengkapan prasarana, dan sarana rumah susun termasuk fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia.

m. keamanan, ketertiban dan keteraturan.

Asas keamanan, ketertiban dan keteraturan adalah memberikan landasan agar pengelolaan dan pemanfaatan rumah susun dapat menjamin bangunan, lingkungan, dan penghuni dari segala gangguan dan ancaman keamanan; ketertiban dalam melaksanakan kehidupan bertempat tinggal dan kehidupan sosialnya; serta keteraturan dalam pemenuhan ketentuan administratif.

2.3.4.4 Jenis-jenis Rumah Susun

Dalam pembangunan rumah susun umum, rumah susun khusus, rumah susun negara dan rumah susun dinas, merupakan tanggung jawab pemerintah atau pemerintah daerah. Istilah rumah susun di Indonesia Rumah Susun di Indonesia, dibagi menjadi 3 (tiga) macam yaitu sebagai berikut:

1. Rumah Susun Sederhana (Rusun),
pada umumnya dihuni oleh golongan yang kurang mampu. Biasanya dijual atau disewakan oleh Perumnas (BUMN).
2. Rumah Susun Menengah (Apartemen),
biasanya dijual atau disewakan oleh Perumnas/Pengembang Swasta kepada masyarakat konsumen menengah kebawah.
3. Rumah Susun Mewah (Apartemen/condominium)
selain dijual kepada masyarakat konsumen menengah ke atas juga kepada orang asing atau *expatriate* oleh Pengembang Swasta.

Berdasarkan UURS rumah susun terdiri dari :

- a. Rumah Susun Umum

Rumah susun umum adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan menengah kebawah dan berpenghasilan rendah yang pembangunannya mendapatkan kemudahan dan bantuan pemerintah. Pembangunan dan pengelolaannya merupakan tanggung jawab pemerintah. Rumah susun umum terbagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu:

1. Rusunami

Rusunami merupakan rumah susun yang biasanya dibangun dan dikembangkan oleh developer swasta dan konsumen dapat memilikinya. Rusunami memiliki jumlah lantai lebih dari 8 (delapan) yang secara fisik luar hampir mirip dengan rusun apartemen yang dikenal masyarakat luas. Kata milik berarti seseorang pengguna tangan pertama harus membeli dari pengembangnya. Beberapa developer menyebutnya sebagai “Apartemen Bersubsidi” untuk menghilangkan konotasi yang kadang melekat pada rusun.

2. Rusunawa

Rusunawa umumnya memiliki tampilan yang kurang lebih sama dengan rusunami, namun bedanya penggunaannya harus menyewa dari pengembangnya. Rusunawa biasanya dikembangkan oleh pemerintah daerah maupun pusat yang bekerjasama dengan kementerian pekerjaan umum guna mengatasi tingginya kebutuhan akan hunian yang layak.

b. Rumah Susun Khusus

Rumah susun khusus adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus. Rumah susun ini diselenggarakan oleh negara

atau swasta untuk memenuhi kebutuhan sosial yang pembangunan dan pengelolaannya merupakan tanggung jawab pemerintah. Penguasaannya dapat dilakukan dengan cara pinjam pakai atau sewa menyewa.

c. 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 yang pembangunan dan pengelolaannya merupakan tanggung jawab pemerintah. Penguasaannya dapat dilakukan dengan cara pinjam pakai, sewa atau sewa beli.

d. Rumah Susun Komersial

Rumah susun komersial adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan. Selain itu, rumah susun ini diperuntukan bagi masyarakat yang memiliki kemampuan ekonomi dan dapat diperjual belikan sesuai dengan mekanisme pasar. Pembangunannya dapat dilakukan oleh setiap orang namun pengelolaannya harus dilakukan oleh badan hukum. Penguasaannya dapat dilakukan dengan cara dimiliki atau disewa. Contohnya adalah apartemen.

Dalam *ACT Planning & Land Authority* apartemen adalah sebuah hunian individu dalam sebuah bangunan yang berisi dua tempat tinggal atau lebih dan bukan merupakan *attached house*. Menurut Stein dalam Akmal (2007) apartemen adalah sebuah ruangan atau beberapa susunan dalam beberapa jenis yang memiliki kesamaan dalam suatu bangunan yang digunakan sebagai rumah tinggal. Menurut Chiara dalam Akmal (2007), unit apartemen adalah ruangan kecil atau

ruangan terpisah yang mungkin memiliki fungsi ganda yang dapat digunakan sebagai ruang kerja, ruang keluarga, ruang keperluan umum atau ruang tambahan tempat tidur. Dari pengertian-pengertian dapat disimpulkan apartemen adalah suatu bangunan bertingkat lebih dari satu yang digunakan sebagai hunian tetap maupun hunian komersial.

Saat ini di beberapa kota besar, apartemen tumbuh pesat. Cahyani (2012:44) mengungkapkan alasan utama konsumen membeli apartemen adalah untuk tujuan investasi atau peluang bisnis dan sebagai rumah kedua. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Sudiman, dkk :

“Today the condominium business in Indonesia has grown not only as a residential, but has grown as one of the investment model in the property sector” (Sudiman, dkk., 2017: 65)

Menurut Akmal (2007) klasifikasi apartemen berdasarkan kategori besar dan jenis bangunan, terdiri dari:

1. *High-Rise Apartemen.*

Bangunan apartemen yang terdiri atas lebih dari sepuluh lantai. Dilengkapi area parkir bawah tanah, sistem keamanan dan servis penuh. Struktur apartemen lebih kompleks sehingga desain unit cenderung standar. Jenis ini banyak dibangun di pusat kota.

2. *Mid-Rise Apartemen.*

Bangunan apartemen yang terdiri dari tujuh sampai dengan sepuluh lantai. Jenis apartemen ini lebih sering dibangun di kota satelit.

3. *Low-Rise Apartemen.*

Apartemen dengan ketinggian kurang dari tujuh lantai dan menggunakan tangga sebagai alat transportasi vertikal. Biasanya untuk golongan menengah kebawah.

4. *Walked-Up Apartemen.*

Bangunan apartemen yang terdiri atas tiga lantai sampai dengan enam lantai. Apartemen ini kadang memiliki lift, tetapi juga bisa tidak. Jenis apartemen ini disukai oleh keluarga besar (keluarga inti ditambah dengan orang tua). Gedung apartemen hanya terdiri dari dua atau tiga unit apartemen.

5. *Garden Apartemen.*

Bangunan apartemen dua sampai empat lantai. Apartemen ini memiliki halaman dan tanaman disekitar bangunan.

Selain itu, Chiara dalam Akmal (2007) juga mengklasifikasi apartemen berdasarkan pelayanannya :

1. Apartemen *Fully Service*

Apartemen yang menyediakan layanan standar hotel bagi penghuninya, seperti laundry, catering, kebersihan, dll.

2. Apartemen *Fully Furnished*

Apartemen yang menyediakan furniture/perabotan dalam unit apartemen.

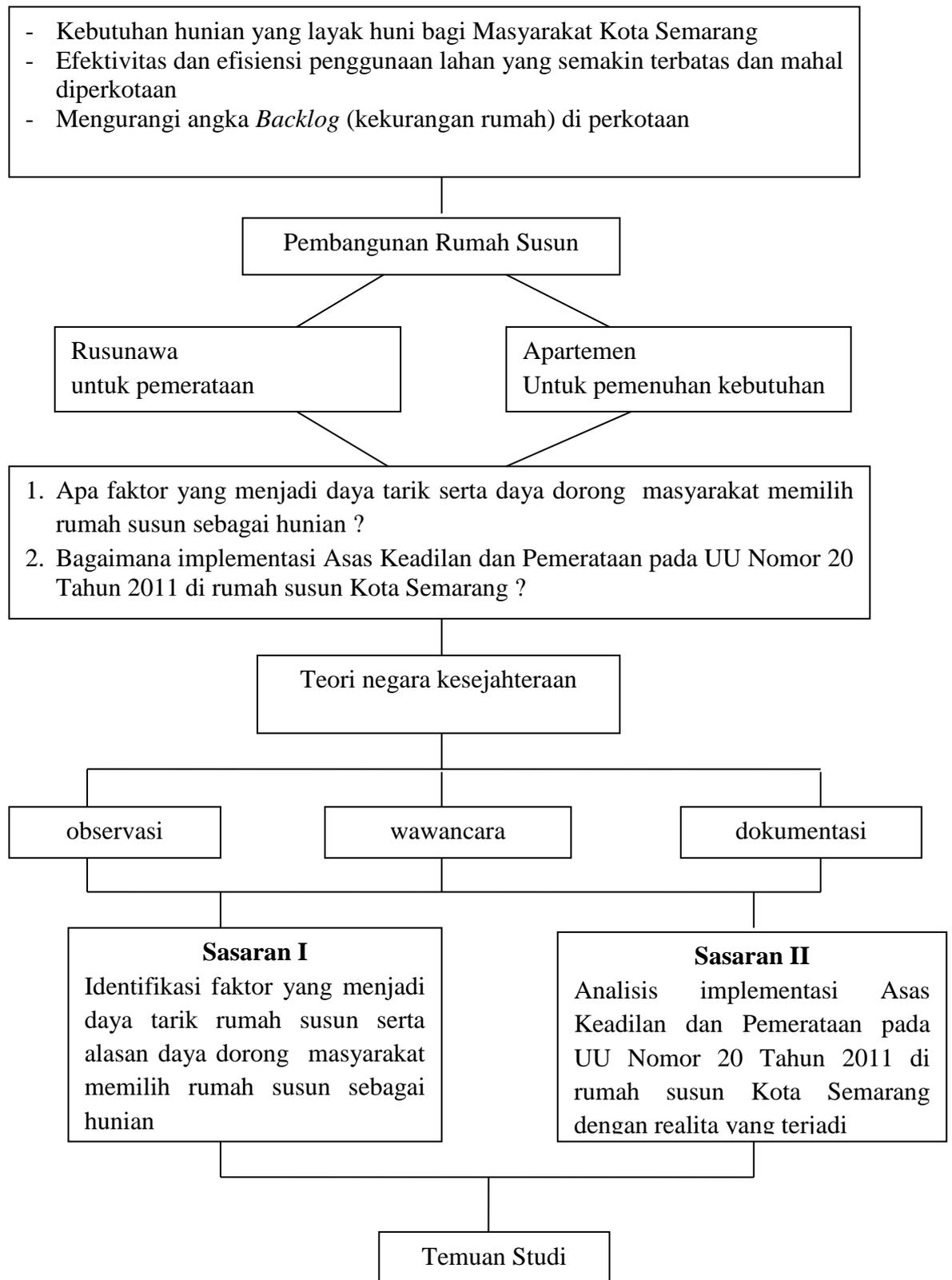
3. Apartemen *Fully Furnished dan Fully Service*

Merupakan penggabungan layanan dari kedua tipe diatas.

4. Apartemen *Building Only*

Apartemen yang tidak menyediakan layanan ruang atau furniture.

2.4 Kerangka Berpikir



Perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar manusia terutama di daerah perkotaan sehingga kebutuhan rumah akan terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk dari tahun ke tahun. Hal ini tentu berpengaruh pada keterbatasan lahan tanah untuk memenuhi kebutuhan rumah yang terus meningkat. Dalam upaya meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah yang terbatas, serta mengefektifkan penggunaan tanah terutama di daerah-daerah yang berpenduduk padat, maka rumah susun dibangun sebagai upaya pemerintah guna memenuhi kebutuhan masyarakat perkotaan akan papan yang layak dalam lingkungan yang sehat.

Dalam penelitian ini, terjadi permasalahan hukum bahwa diduga Rusunawa yang merupakan jenis dari rumah susun umum dibangun oleh Pemerintah untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di perkotaan tidak tepat sasaran sedangkan Apartemen yang merupakan jenis dari rumah susun komersial dibangun oleh developer untuk masyarakat berpenghasilan atas di perkotaan justru dijadikan sebagai investasi properti. Hal ini tidak sesuai dengan yang diatur Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun dimana pembangunan Rumah Susun merupakan tujuan pemerintah guna mengakomodir masyarakat untuk dijadikan sebagai hunian tempat tinggal.

Dari permasalahan tersebut, penulis akan mengidentifikasi faktor yang menjadi daya tarik rumah susun serta alasan daya dorong masyarakat memilih rumah susun sebagai hunian dan implementasi asas keadilan dan pemerataan pada UU Nomor 20 Tahun 2011 di rumah susun Kota Semarang dengan menggunakan teori negara kesejahteraan (*welfare state*) dan menggunakan

metode observasi (pengamatan), wawancara dan dokumentasi sehingga jawaban penelitian akan didapatkan melalui temuan studi dan kesimpulan.

BAB V

PENUTUP

5.1 Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dijelaskan dalam Bab 4 mengenai faktor yang menjadi daya tarik serta daya dorong masyarakat memilih rumah susun sebagai hunian serta implementasi Asas Keadilan dan Pemerataan pada UU Nomor 20 Tahun 2011 di rumah susun Kota Semarang dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Daya tarik Rusunawa Kaligawe dipilih masyarakat sebagai hunian yaitu karena letak rusunawa dekat dengan lokasi kerja, harga sewa murah dan terjangkau serta nyaman dengan fasilitas yang ditawarkan, selain itu daya dorong masyarakat memilih tinggal di Rusunawa Kaligawe karena tidak memiliki rumah dan korban gusur akibat proyek pembangunan pemerintah Kota Semarang. Sedangkan daya tarik Apartemen Star dipilih masyarakat sebagai hunian yaitu karena lokasi yang strategis dengan pusat kota, kegiatan ekonomi dan pusat perbelanjaan, memiliki kolam renang tertinggi di Jawa Tengah, fasilitas yang lengkap, bersih, praktis dan merupakan sebuah lifestyle masa kini serta privasi yang terjamin. Sedangkan daya dorong masyarakat memilih Apartemen Star karena dijadikan sebagai investasi properti dan digunakan untuk hunian sementara, bukan hunian pokok.
2. Implementasi asas keadilan dan pemerataan pada UU Nomor 20 Tahun 2011 di Rumah Susun Kota Semarang belum optimal dikarenakan standar sasaran kebijakan belum maksimal dibuktikan dengan tidak sepenuhnya

peruntukan penghuni Rusunawa Kaligawe tepat sasaran dan beralihnya fungsi utama Apartemen Star sebagai hunian menjadi investasi serta dijadikan sebagai rumah kedua, mengingat bahwa apartemen merupakan jenis rumah susun komersial. Selain itu, pada permasalahan pengelolaan Rusunawa Kaligawe belum terdapat tindakan yang tegas untuk menertibkan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.

5.2 Saran

Berdasarkan simpulan dari hasil penelitian diatas, maka peneliti memberikan saran sebagai berikut:

1. Perlu adanya pengaturan lebih lanjut atau penjelasan seacara rinci mengenai definisi Masyarakat Berpenghasilan Rendah beserta kriteria dan syarat-syarat yang ditentukan agar hak huni tepat sasaran.
2. Pada Rusunawa Kaligawe, UPTD Rumah Susun Sewa selaku pelaksana kebijakan harus benar-benar menjunjung tinggi peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan rusunawa serta berupaya dan bertindak tegas menangani permasalahan yang terjadi. Bagi penghuni rusunawa diharapkan bisa lebih peduli dan sadar akan kondisi lingkungan serta sosial sehingga ikut berpartisipasi mewujudkan tempat tinggal yang nyaman, aman dan juga tertib bagi seluruh penghuni. Apabila kerjasama antar warga dan UPTD Rumah Susun Sewa saling berkesinambungan maka indikator kesejahteraan tercapai.
3. Pada Apartemen Star, pola pikir konsep pembagunan apartemen diubah yang sebelumnya adalah sebagai investasi properti menjadi konsep hunian agar standar kebijakan pada UU Nomor 20 Tahun 2011 dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Akmal, Imelda. 2007. *Menata Apartemen*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

Ali, Zainuddin. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika.

Arikunto. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.

Asikin, Amirudin Zainal. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Grafindo Persada.

Badan Pusat Statistik. 2019. *Kota Semarang Dalam Angka 2019*.

Budihardjo, E. 1997. *Tata Ruang Perkotaan*. Bandung : Alumni.

Hidayat, Arif. 2011. *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*. Semarang: Universitas Negeri Semarang.

Hutagalung, dkk. 1994. *Condominium dan Permasalahannya*. Jakarta: Elips Proyect-FH-UI.

Hutapea. 2012. *Definisi Permukiman Kumuh*. Jakarta: Penerbit Graha Ilmu Universitas Pancasila.

Koentjaraningrat. 1985. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia.

Kusumaatmadja, Mochtar. 2002. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni.

Labolo. 2007. *Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian Teori Konsep dan Pengembangan*. Penerbit: Raja Grafindo Persada.

- _____. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosda Karya.
- _____. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosda Karya.
- Limbong, Bernhard. 2011. *Hukum Agraria Nasional*. Jakarta : Pustaka Margatetha.
- Lubis, M. Solly. 1994. *Filsafat Ilmu dan Penelitian*. Bandung : Mandar Maju.
- Mahfud MD. 2009. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Nawawi, Ismail. 2009. *Public Policy*. Surabaya : PNM.
- Panudju, Bambang. 2009. *Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*. Bandung: Alumni.
- Samekto, FX.Adji. 2012. *Ilmu Hukum Dalam Perkembangan Pemikiran Menuju Post Modernisme*. Bandar Lampung : Indepth Publising.
- Santoso, Urip. 2017. *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*. Depok : Kencana.
- Santoso, Urip. 2014. *Hukum Perumahan*. Jakarta: Kencana. 2014.
- Suhadi. 2017. *Aspek Hukum dan Sosial Rumah Susun*. BPFH UNNES: Semarang.
- Soemitro, Roni. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Penerbit : Ghalia Indonesia.

- _____. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung : Alfabeta.
- Suharto Edi. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial & Pekerjaan Sosial*. Bandung: Refika Aditama.
- Surmayadi, Nyoman.I. 2005. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta : Citra Utama.
- Sutedi, Adrian. 2010. *Hukum Rumah Susun & Apartemen*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Syarief, Zulfie. 2000. *Kebijakan Pemerintah di Bidang Perumahan dan Permukiman bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah*. Medan: USU Press.
- Syaukani. 2004. *Otonomi Dalam Kesatuan*. Jakarta : Yogya Pustaka.
- Triwibowo, Darmawan; & Bahagijo, Sugeng. 2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta: LP3ES.
- W. Friedman. *Teori dan Filsafat Umum*. Jakarta : Raja Grafindo.
- Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- _____. 2008. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara Edisi Kedua*. Jakarta : Bumi Aksara.

JURNAL

Arfiansyah. 2018. *Evaluasi Pelaksanaan Program Pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) Di Kota Balikpapan*. Jurnal Administrative Reform Vol.6 No.4: 178.

Bintang Siwi Mahendra dan Nugroho. 2018. Tesis: *Analisis Efektivitas Penyediaan Rusunawa Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Di Kota Semarang (Studi Kasus Rusunawa Jrahah, Karangroto Baru dan Kudu*. Universitas Diponegoro.

Herawati, Yunie. 2014. *Konsep Keadilan Sosial Dalam Bingkai Sila Kelima Pancasila*, Jurnal UPN Veteran Yogyakarta, Vol. 18 No.1 : 22

Herrukmi Septa Rinawati, Fx.Sri Sadewo, Martinus Legowo. 2017. *Social Kapital And Subjective Well-Being (SWB) Of Public Rental Apartment Occupants (Study At Jambangan Rusun Surabaya)*. Jurnal Bina Praja. Vol. 9 No.2 : 322

Murbiantoro, Tito. 2009. *Model Pembangunan Hunian Vertikal Menuju Pembangunan Perumahan Berkelanjutan*. Jurnal Permukiman Vol. 4 No. 2:72-86.

Nasution, Bahder Johan. 2014. *Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern*, Jurnal Hukum Yustisia Vol. 3 No.2 : 127

Soetoprawiro, Koerniatmanto. 2010. *Keadilan Sebagai Keadilan (Justice As Fairness)*, Jurnal Hukum Pro Justitia, Vol.28 No.2 : 249

Sudiman Sidabukke and Sriwati. 2017. *Model of Legal Protection for Condominium Hotel Owner in Surabaya*. Journal of Law, Policy and Globalization. Vol.68 : 65

Zulinar Irfiyanti dan Widjonarko. 2014. *Penyediaan Rumah Susun Sederhana Sewa Ditinjau Dari Preferensi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Di Kabupaten Kudus*. Jurnal Teknik PWK Vol. 3 No. 4 : 627.

INTERNET

Cahyani P. Diah, Ilhamdaniah & Indra K.D. Nitih. 2012. Preferensi Konsumen Apartemen di Kota Bandung. Prosiding Temu Ilmiah IPLBI. <http://temuilmiah.iplbi.or.id>, diakses pada 15 Februari 2020 Pukul 10.00 WIB

<http://rimaru.web.id/pengertian-implementasi-menurut-beberapa-ahli/> diakses pada 15 Oktober 2019 Pukul 19.31 WIB

<https://www.artikelsiana.com/2018/12/Pengertian-asas-fungsi-Jenis-asas-para-ahli-contoh-macam.html> diakses pada 28 oktober 2019 pk1.16.35 WIB

<https://jateng.tribunnews.com/2018/03/01/diperuntukkan-bagi-warga-miskin-lurah-kaligawe-semarang-sebut-beberapa-penghuni-rusun-punya-mobil>, diakses pada 31 Oktober 2019 pada pukul 21.19 WIB

<http://www.rmoljateng.com/read/2018/01/30/83/Warga-Keluhkan-Fasilitas-Rusunawa-Kaligawe-Yang-Memprihatinkan->, diakses pada 31 Oktober 2019 pada pukul 21.36 WIB