



Hasil Penelitian

# Evaluasi Implementasi Manajemen

Pengaturan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan  
di Daerah Istimewa Yogyakarta

Kerjasama Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta  
dengan Program Studi Perencanaan Wilayah dan Tata Kota Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada



**Tim Peneliti:**

Retno Widodo  
Widyasari Her Nugrahandika  
Nur Wening  
Yustina Setiarini

**Editor Naskah:** Yustina Setiarini  
**Administrator:** Evi Nur Akhidah  
**Keuangan:** Hana Amelia Winarno  
**Layout:** Juni Triwahyu

Edisi 2015

ISBN: 9786021925720

Hasil Penelitian

**“Evaluasi Implementasi Pengaturan Manajemen Prasarana,  
Sarana dan Utilitas Umum Perumahan di DIY”**

Kutipan Pasal 72

Sanksi Pelanggaran Undang-Undang Nomor 19 tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barang siapa yang dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan /atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak memperbanyak penggunaan untuk kepentingan komersial suatu Program Komputer dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

*Diterbitkan Oleh:*

Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta

Jl. Tentara Zeni Pelajar No. 1A Pingit Kidul, Yogyakarta 55231

Telp. 0274-554989 fax. 0274- 556453

website: [www.lo-diy.or.id](http://www.lo-diy.or.id) | email: [ombudsman.jogja@gmail.com](mailto:ombudsman.jogja@gmail.com)

## **Kata Pengantar**

Buku berjudul Hasil Penelitian “Evaluasi Implementasi Pengaturan Manajemen Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan di DIY” adalah buah dari kajian dan perhatian Lembaga Ombudman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) pada bidang perumahan khususnya permasalahan Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU) Perumahan. Bekerjasama dengan Program Studi Wilayah dan Kota (Fakultas Teknik Arsitektur UGM). Penelitian ini menyoroti implementasi pengaturan manajemen PSU perumahan di DIY.

Mengapa PSU perumahan? Karena perumahan (papan) merupakan salah satu dari kebutuhan masyarakat dimana saat ini pelayanan diberikan sebagian besar oleh pengembang swasta untuk semua golongan dan pengembang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Pemerintah untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (golongan menengah ke bawah). Menurut UU No 1/2011 ini penyelenggaraan kawasan permukiman bertujuan untuk memenuhi hak warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur serta menjamin kepastian bermukim. Hal ini menjadi tanggung jawab pemerintah pusat sebagaimana diamanatkan pada pasal 28H UUD 1945. Selain menjadi tanggungjawab pemerintah pusat, masalah pembangunan perumahan/kawasan permukiman dalam rangka pemenuhan hak warga Negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur juga menjadi urusan wajib pemerintah daerah sebagaimana dinyatakan pada UU No 23/2014 pasal 12. Secara khusus Permendagri Nomor 9 Tahun 2009 menegaskan fungsi PSU sebagai bagian penting dari pembangunan perumahan dan permukiman dalam rangka mewujudkan rumah layak huni tersebut.

Karena PSU kemudian menjadi hak warga masyarakat penghuni perumahan pada khususnya dan masyarakat pada umumnya sementara di daerah belum semua ada aturan terkait manajemen PSU maka kerap terjadi permasalahan manajemen PSU mulai dalam perencanaan, penyediaan, pembangunan, pengelolaan, serah terima dan pemanfaatan baik oleh pengembang swasta maupun oleh pengembang BUMN/Pemerintah yang diadukan oleh masyarakat kepada LO DIY. Hal itulah yang menjadi latar belakang penelitian ini.

Hasil penelitian berupa tipologi permasalahan PSU perumahan komersial di DIY dan faktor-faktor yang menjadi kendala penyediaan PSU akan ditemukan di dalam buku ini. Selain itu, buku ini berisi rekomendasi terkait kebijakan penyediaan PSU sehingga sangat cocok untuk menjadi pegangan bagi pemerintah selaku pemangku kebijakan, pelaku penyedia perumahan komersil/pengembang maupun masyarakat pada umumnya.

Penerbitan buku ini untuk merespon keinginan masyarakat terkait sosialisasi hak-hak masyarakat untuk hidup layak dalam lingkungan yang seja kemudian turut serta mendukung tata ruang Yogyakarta yang istimewa dan berkelanjutan serta adanya proporsi ideal antara ruang hijau dan lahan pemukiman. Untuk itulah LO DIY yang mendapat mandat Gubernur DIY untuk mendorong tata kelola pemerintahan yang baik dan tata kelola bisnis beretika berkelanjutan merasa perlu untuk turut serta mendorong tata kelola pemerintahan dibidang manajemen PSU dan tata kelola usaha swasta di sektor perumahan ke arah yang lebih baik.

Dengan dengan terbitnya buku ini diharapkan mampu mendorong manajemen pengaturan PSU yang lebih baik, beretika

dan berkelanjutan. Selanjutnya kami haturkan selamat membaca dan semoga bermanfaat.

Tim Penyusun

## Daftar Isi

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi.....	vi
Daftar Tabel .....	viii
Daftar Gambar .....	ix
Bab I Pendahuluan dan Metode Penelitian .....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian.....	6
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Lingkup Penelitian .....	7
F. Metodologi Penelitian .....	8
G. Teknik Analisis.....	9
Bab II Tinjauan Pustaka .....	11
A. Perumahan.....	11
B. Prasarana, Sarana dan Utilitas .....	14
Bab III Hasil Observasi PSU Perumahan di DIY.....	31
A. Perkembangan dan Pembangunan Perumahan Komersial di DIY.....	31
B. Tipologi Perumahan Komersial di DIY.....	33
C. Pengaduan-pengaduan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan Komersial ke LO DIY. ....	41
Bab IV Temuan dan Pembahasan .....	67
A. Tipologi Permasalahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan Komersial di DIY .....	67

B. Faktor-Faktor yang Menjadi Kendala dalam Proses Penyediaan PSU Perumahan.....	75
Bab V Kesimpulan dan Rekomendasi .....	87
A. Kesimpulan.....	87
B. Rekomendasi .....	89
C. Rekomendasi Untuk Pemerintah Daerah .....	90
D. Rekomendasi untuk Masyarakat/Penghuni Perumahan.....	93
Daftar Pustaka.....	95
Biodata Peneliti dan Penulis .....	97

## Daftar Tabel

Tabel 2. 1 Kebutuhan sarana pemerintahan dan pelayanan umum .....	17
Tabel 2. 2 Kebutuhan sarana kesehatan .....	21
Tabel 2. 3 Kebutuhan sarana peribadatan .....	22
Tabel 2. 4 Kebutuhan sarana kebudayaan dan rekreasi .....	24
Tabel 2. 5 Sarana ruang terbuka, taman dan lapangan olah raga .....	25
Tabel 2. 6 Review peraturan PSU yang ada di DIY .....	26
Tabel 3. 1 Matrik tipologi perumahan komersil di DIY .....	37
Tabel 4. 1 Keterkaitan antara masalah dan faktor-faktor menjadi kendala dalam PSU Perumahan.....	82
Tabel 4. 2 Matriks analisa masalah, faktor-faktor, relevansi peraturan pada PSU perumahan dan rekomendasi .....	84



## Daftar Gambar

Gambar 1. 1 Skema analisis faktor-faktor masalah .....	10
Gambar 3. 1 Perkembangan guna lahan di DIY .....	31
Gambar 3. 2 Grafik prediksi perkembangan permukiman perkotaan Yogyakarta .....	32
Gambar 3. 3 Diagram pelaku pembangunan perumahan di DIY .....	32
Gambar 3. 4 Skema proses pembangunan rumah dan pembentukan perumahan .....	36
Gambar 4. 1 Tertutupnya akses jalan di sekitar perumahan .....	67
Gambar 4. 2 Kondisi kabel underground di sebuah perumahan skala menengah ke atas .....	70
Gambar 4. 3 Himbauan protes dari warga .....	71
Gambar 4. 4 Sarana ekonomi di perumahan skala menengah ke bawah yang terbengkalai dan pembangunan jalan di perumahan yang tidak berkualitas. ....	71
Gambar 4. 5 Piramida level permasalahan PSU pada perumahan di DIY74	
Gambar 5. 1 Skema Rekomendasi tentang PSU .....	90

# Bab I

## Pendahuluan dan Metode Penelitian

### A. Latar Belakang

Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU) perumahan/permukiman seperti jalan, saluran drainase, ruang terbuka publik, taman, sekolah, fasilitas kesehatan, air bersih dan listrik adalah bagian tak terpisahkan dari perencanaan tata permukiman yang berkualitas. Tatanan dan sebaran PSU merupakan pembentuk struktur ruang permukiman<sup>1</sup>, penentu peningkatan nilai properti lingkungan sebagai aset masyarakat<sup>2</sup>, dan yang sangat penting adalah bahwa ketersediaan dan distribusi PSU sangat menentukan kualitas lingkungan<sup>3</sup> serta kualitas hidup masyarakat<sup>4</sup>. Misalnya, melalui penelitian kuantitatif, Kirby (1982) membuktikan hubungan positif antara distribusi klinik dengan tingkat kualitas hidup masyarakat. Juga melalui pendekatan kuantitatif, Mulligan (1991) menandakan bahwa distribusi PSU adalah bagian dari indikator keadilan (*equity*).

Lembaga dan forum internasional seperti UN-Habitat<sup>5</sup> telah memperhatikan pentingnya ketersediaan dan distribusi PSU. Salah satu rekomendasi penting dalam rangka mencapai *Sustainable Development Goals* oleh UN General Assembly adalah penyediaan ruang terbuka publik (RTP) dan ruang terbuka hijau (RTH) sebagaimana dinyatakan bahwa:

---

<sup>1</sup> Goheen, 1998, Wu & Plantinga, 2003

<sup>2</sup> Anderson, West, 2006; Irwin, 2007

<sup>3</sup> Shiesura 2004

<sup>4</sup> Van Kamp et al, 2003

<sup>5</sup> *Habitat-Place Making & the Future of the Cities 2012, Habitat III Issue Paper Tentang Open Space 2015*, Thomson, 2002

*...by 2030, provide universal access to safe, inclusive and accessible, green and public spaces, particularly for women and children, older persons and persons with disabilities.*

Selain forum-forum internasional yang telah disebutkan sebelumnya, berbagai negara telah menjadikan standar pemenuhan PSU sebagai bagian dari produk hukum, atau paling tidak sebagai panduan pembangunan wilayah dan perkotaan. Di AS, sebagaimana diringkas oleh Bengston dkk (2003) kebijakan publik dan pengembangan perangkat yang menjamin penyediaan dan pengelolaan ruang terbuka publik selalu menjadi isu penting. Di sebagian besar kota-kota di berbagai negara maju seperti AS, Inggris, Jerman, Belanda, Australia, selalu ditemukan panduan pengadaan dan pembangunan ruang terbuka publik, terutama berkaitan dengan pembangunan perumahan baru.

Di Indonesia, pemenuhan perumahan/permukiman yang layak huni, yaitu yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum telah ditetapkan dalam (UU No 1 2011). Menurut UU No 1/2011 penyelenggaraan kawasan permukiman bertujuan untuk memenuhi hak warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur serta menjamin kepastian bermukim. Selain menjadi tanggung jawab pemerintah pusat sebagaimana pasal Pasal 28H UUD 1945 UU No 23/2014 (pasal 12) menyatakan bahwa hal ini menjadi urusan wajib pemerintah daerah. Mengoperasikan amanat pasal 28 H UUD 1945 bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan tempat tinggal yang layak, diundangkan UU No 1/2011 yang mewajibkan pemerintah daerah menyelenggarakan pembangunan perumahan/kawasan permukiman dalam rangka memenuhi hak warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam

lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur. Secara khusus Permendagri Nomor 9 Tahun 2009 menegaskan fungsi PSU sebagai bagian penting dari pembangunan perumahan dan permukiman. Amanat Permendagri ini pun mewajibkan para pengembang perumahan untuk menyerahkan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman yang harus dilaksanakan paling lambat satu tahun setelah masa pemeliharaan. Jenis-jenis prasarana, sarana dan permukiman sebagaimana yang dimaksud dalam Permendagri ini adalah sebagai berikut:

1. **Prasarana perumahan dan permukiman antara lain** jaringan jalan, saluran pembuangan air limbah, saluran pembuangan air hujan (drainase) dan tempat pembuangan sampah.
2. **Sarana perumahan dan permukiman antara lain** sarana perniagaan/perbelanjaan, sarana umum dan pemerintahan, pendidikan, kesehatan, peribadatan, rekreasi dan olah raga, pemakaman, pertamanan dan ruang terbuka hijau dan parkir.
3. **Utilitas perumahan dan permukiman antara lain** jaringan air bersih, jaringan listrik, telpon, gas, transportasi, pemadam kebakaran dan penerangan jasa umum.

Namun demikian, kenyataan yang ada menunjukkan bahwa di DIY, sebagaimana sebagiannya terlapor kepada LO DIY, masih banyak masalah terkait dengan ketersediaan, kualitas, dan tata kelola PSU perumahan: sebagai contoh masalah adalah tidak terbangunnya PSU seperti yang dijanjikan oleh pengembang; areal PSU yang berubah fungsi (atau bahkan dijual kembali) oleh pengembang; pembangunan PSU yang tidak terselesaikan; hingga terbengkalainya/ tidak terpeliharanya PSU yang telah tersedia dan terbangun. Selain

itu, dijumpai kasus bahwa sebagian besar PSU perumahan yang telah dibangun belum diserahkan kepada Pemerintah Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Permendagri no 9 tahun 2009 di atas.

Masalah-masalah di atas terungkap dalam *Focuesed Group Discussion* (FGD) tentang Arah Kebijakan PSU Perumahan di DIY Yang diselenggarakan oleh LO DIY pada tanggal 25 Mei 2015. Selain menginventarisasi permasalahan, dalam FGD ini juga tercapai pemahaman bersama antar peserta bahwa, berdasar pasal 28 H UUD 1945 dan sebagaimana termuat dalam UU No 1 tahun 2011, terjaminnya pembangunan perumahan/permukiman yang berkeadilan dan terciptanya keserasian lingkungan perumahan adalah tanggung jawab pemerintah. Untuk itu pemerintah harus mampu menjalankan tugas dan fungsinya sebagai regulator, fasilitator, dan koordinator mobilisasi sumber daya masyarakat secara efektif, efisien, adil dan berkelanjutan untuk memecahkan permasalahan dalam penyediaan dan pengelolaan PSU (termasuk penyerahan) yang dapat merugikan masyarakat penghuni sebagai konsumen perumahan yang dibangun oleh pengembang maupun warga sekitar perumahan tersebut.

Masyarakat potensial dirugikan karena muncul dan tidak terselesaikannya permasalahan PSU. Ketiadaan ataupun ketidaksesuaian dalam penyediaan PSU di lingkungan perumahan misalnya akan menyebabkan munculnya biaya-biaya tambahan lain yang harus dikeluarkan penghuni untuk memenuhi pelayanan yang semestinya didapatkan dari dalam lingkungan bermukim mereka. Seringkali akhirnya masyarakat juga harus mengeluarkan biaya tambahan tidak terselesaikannya akibat permasalahan PSU di lingkungan perumahan mereka. Secara psikologis, masyarakat sering

merasa “ditipu” oleh penawaran yang diberikan oleh pengembang ketika akan membeli rumah, dan jika mereka melaporkan permasalahan yang mereka hadapi kepada pihak pemerintah, lembaga mediator, atau bahkan ke pada kepolisian, proses advokasi yang dilalui untuk memperjuangkan hak mereka sangat menyita waktu, tenaga, dan pikiran yang tidak sedikit.

Tidak terselesaikannya permasalahan PSU pada perumahan yang dibangun pengembang juga dapat mengancam reputasi pengembang untuk melangsungkan bisnis perumahan komersial, mengancam kelangsungan usaha mereka yang pada dasarnya telah membantu upaya pemerintah dalam penyediaan rumah yang terjangkau dan berkualitas.

Meskipun kerangka regulasi telah dibentuk yang berarti bahwa secara legal formal hak masyarakat untuk mendapatkan PSU seperti yang dijanjikan oleh pengembang telah terjamin, keluhan-keluhan dari masyarakat penghuni yang masuk LO DIY mengindikasikan adanya kendala dalam implementasi peraturan tersebut. Hal ini mengindikasikan adanya *bottle neck* dalam pengawasan pemerintah terhadap pengembang swasta untuk memenuhi janji menyediakan PSU berkualitas bagi masyarakat yang telah disampaikan melalui proses pemasaran.

Menimbang kompleksnya permasalahan PSU perumahan yang di bahas, FGD Kebijakan PSU Perumahan, merekomendasikan agar arah kebijakan PSU di DIY juga mencakup spektrum permasalahan yang luas, antara lain:

1. Tata kelola pertanahan, yaitu menjamin penyediaan PSU.
2. Pengelolaan aset fisik keruangan daerah (maksudnya ruang PSU), dan

3. Manajemen sumber daya pembangunan/keuangan daerah untuk dialokasikan bagi fasilitas-fasilitas publik secara berkeadilan.

Mengawali proses upaya pemecahan berbagai induikasi permasalahan di atas, sangat penting untuk dipetakan karakteristik pola penyediaan dan pengelolaan PSU di kawasan perumahan, permasalahan spesifik yang muncul, dan faktor-faktor kunci yang berpengaruh terhadap pola dan permasalahan PSU. Hasil pemetaan dapat menjadi dasar untuk memberikan rekomendasi kebijakan terkait dengan penyediaan dan pengelolaan PSU di kawasan perumahan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penelusuran awal dari diskusi dan beberapa laporan pengaduan masyarakat, banyak hal yang terindikasi sebagai penyebab terhambatnya proses penyediaan dan pengelolaan PSU perumahan. Dengan melihat pada permasalahan di atas, maka pertanyaan yang ingin dijawab melalui penelitian ini yaitu:

1. Seperti apa karakteristik/pola penyediaan dan pengelolaan PSU perumahan, terutama yang dibangun oleh pengembang rumah komersial di DIY saat ini?
2. Apa saja permasalahan terkait PSU di perumahan komersial di atas dan apa saja faktor-faktor yang menjadi penyebab permasalahan yang teridentifikasi?
3. Seperti apa tata peraturan yang harus diterapkan pemerintah yang secara efektif dapat mengatur mekanisme pengadaan, pengawasan dan pengendalian PSU perumahan di DIY?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menjelaskan karakteristik pola penyediaan dan pengelolaan PSU perumahan, terutama yang dibangun oleh pengembang, di DIY.
2. Mengevaluasi implementasi peraturan tentang PSU perumahan di DIY.
3. Mengidentifikasi tipologi permasalahan penyediaan dan pengelolaan PSU perumahan, terutama yang dibangun oleh pengembang, di DIY dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.
4. Memberikan masukan untuk rekomendasi kebijakan terkait pengadaan, pengawasan dan pengendalian PSU yang efektif oleh pemerintah daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam hal:

1. Menjadi bahan untuk rekomendasi Kepala Daerah Kabupaten dan Kota dan SKPD terkait mengenai kebijakan dalam perumahan dan permukiman.
2. Memberikan informasi kepada masyarakat tentang kasus-kasus yang sering terjadi dalam penyediaan PSU perumahan dan permukiman;

### **E. Lingkup Penelitian**

#### **1. Lingkup substansi**

Penelitian ini fokus pada permasalahan yang dihadapi dalam penyediaan dan pengelolaan PSU di kawasan perumahan berdasarkan laporan pengaduan yang masuk ke LO DIY.



## 2. Lingkup lokasi

Adapun lingkup lokasi dari penelitian ini adalah perumahan-perumahan yang ada di wilayah perkotaan Yogyakarta, Sleman, Bantul, Kulonprogo dan Gunungkidul dengan pertimbangan tertentu.

## F. Metodologi Penelitian

### 1. Metode Penelitian

Penelitian menggunakan metode studi kasus. Studi kasus merupakan metode yang paling sesuai untuk penelitian ini mengingat bahwa penelitian ini merupakan penelitian eksploratif, di mana kasus-kasus yang bersumber dari pengaduan masyarakat dijadikan sebagai basis untuk mengeksplorasi permasalahan seputar penyediaan PSU di kawasan perumahan. Metode studi kasus juga memberikan kesempatan untuk menangkap kompleksitas masalah yang ada dalam penyediaan PSU dan variabel-variabel yang mungkin mempengaruhinya dalam konteks kasus nyata.

### 2. Teknik Sampling/Pemilihan Kasus

Dalam penelitian studi kasus, pemilihan kasus merupakan hal yang sangat krusial untuk menjamin kekayaan informasi yang dikumpulkan. Dalam penelitian ini, pemilihan kasus dilakukan secara *purposive* yang ditentukan oleh pihak peneliti. Pemilihan kasus dilakukan melalui dua tahapan. Tahapan pertama, adalah penelaahan kasus-kasus pengaduan dalam hal penyediaan PSU yang diterima oleh LO DIY secara acak. Tahapan kedua, setelah pola-pola atau tipologi umum kasus mulai terlihat, dipilih beberapa kasus yang cukup representatif untuk tiap-tipe untuk dikaji lebih mendalam.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data, beberapa metode dapat digunakan, yaitu:

a. Pengumpulan data primer:

Data primer dalam penelitian ini dapat berasal dari:

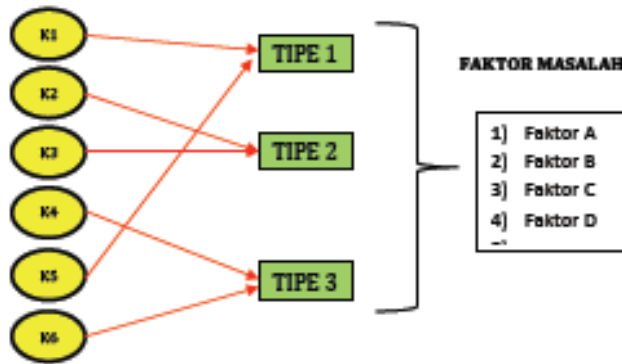
- 1) Dokumen laporan pengaduan ke LO DIY
- 2) FGD
- 3) Interview, dengan responden kunci

b. Pengumpulan data sekunder:

- 1) Kajian literatur
- 2) Kajian dokumentasi instansi terkait (REI DIY, Dinas terkait)

### G. Teknik Analisis

Analisis data dalam penelitian menggunakan pendekatan tipologi. Beragam kasus yang diperoleh dikategorikan menurut kesamaan tertentu yang dimilikinya sehingga diperoleh beberapa tipe dari kasus-kasus tersebut. Dalam pengelompokan kasus-kasus tersebut dilakukan dengan menggunakan data dari FGD dan wawancara *stakeholder* terkait. Selanjutnya, kasus-kasus tersebut dianalisis dengan membandingkannya dengan kondisi ideal. Kondisi ideal ini diperoleh melalui teori, kebijakan, maupun peraturan yang berlaku. Analisis menghasilkan temuan-temuan faktor masalah dari kasus-kasus tersebut. Proses analisis tipologi dapat dilihat pada Gambar 1.1.



**Gambar 1. 1** Skema analisis faktor-faktor masalah

## **Bab II**

### **Tinjauan Pustaka**

#### **A. Perumahan**

##### **1. Definisi Perumahan**

Perumahan merupakan kelompok rumah yang membentuk satu kesatuan dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau lingkungan hunian, dilengkapi dengan prasarana dan sarana, serta sesuai pada dengan lokasi yang ada, guna mendukung aktivitas masyarakat aktif di dalamnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Perkotaan, Perumahan merupakan kumpulan rumah sebagai bagian dari perumahan dalam suatu kawasan baik perkotaan ataupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.

##### **2. Perencanaan Perumahan**

Tersedianya PSU perumahan sesuai standar akan terjamin melalui fase-fase: 1). penyusunan rencana, 2). standar penyediaan (terutama tanah), 3). Standar pembangunan fisik-konstruksi, 4). Penyerah-terimaan, 5). Pengelolaan/pemeliharaan (*Operational and Management*), dan 6). Pengaturan pemanfaatan.

Perencanaan perumahan sangat diperlukan guna mendapatkan hasil perumahan yang efektif dan efisien. Berikut beberapa petunjuk untuk merencanakan perumahan yang baik<sup>6</sup>:

- a. Kesesuaian dengan Pola Perkotaan

---

<sup>6</sup> Chiara, 1984

Bentuk dan rencana perumahan yang ada, harus selaras dengan rencana pembangunan kota atau bersifat mengikuti tren pembangunan. Adapun rencana pembangunan perumahan harus menunjukkan zonasi sehingga memunculkan keterbukaan akan proses pembangunan. Selain itu, perencanaan tapak tetap bersifat fleksibel akan perubahan sehingga memberikan keleluasan akses dan kemudahan dalam rencana untuk dapat dimodifikasi.

b. Pertimbangan dan antisipasi kekumuhan

Perlu adanya jumlah, karakter, dan kondisi yang jelas dari pola maupun bentuk rencana perumahan pada sebuah *site*, agar tidak terjadi tumpang tindih rencana. Di samping itu, perlu adanya rencana jumlah keluarga yang diharapkan tiap rumah agar muncul perumahan yang efektif dan efisien.

c. Karakteristik *site* dan lingkungan

Pada karakteristik tapak/*site* adalah ketersediaan antara tapak area dengan kebutuhan bangunan dan fasilitas proyek. Di mana, Bentuk tapak dapat terbagi sesuai karakteristik rencana yang dibutuhkan, terkecuali: pembatasan perilaku dan *easement*. Selain itu, Topografi sebagai faktor pengaruh *livability*, terdiri dari: aktif, menunjukkan bentuk alam dengan pepohonan, menarik, dan nyaman untuk ditinggali; Kualitas lingkungan masyarakat; Kesesuaian lingkungan dengan jenis hunian yang diinginkan; Efek yang ditimbulkan dari proyek terhadap lingkungan; Bahaya akan bencana, kemungkinan banjir, longsor, dsb; Kedekatan dengan jalur bebas hambatan, jalur cepat, dan jalur kereta api; Terakhir adalah adanya gangguan pada lingkungan

rencana, perlu adanya analisis polusi, baik polusi udara, air, ataupun suara.

d. Ketersediaan Layanan Khusus dari Kota

Sebagai unit atau bagian dari sebuah kota atau desa, dalam perencanaan perumahan diperlukan keterjangkauan akan layanan kota. Hal ini agar lebih memberikan keamanan dan kenyamanan pada perumahan nantinya. Berikut beberapa layanan yang diperlukan: 1) Adanya pengumpulan/pengambilan sampah rumah; 2) Keterjangkauan dengan layanan pemadam kebakaran; 3) Jalan; adanya lampu jalan, pembersihan jalan, penanaman pohon jalan, dsb; 4) Keterjangkauan dengan layanan polisi kota.

e. Fasilitas Umum dan Fasilitas Sosial

Fasilitas umum dan fasilitas sosial adalah pelengkap dari perencanaan perumahan sehingga masyarakat di dalamnya akan merasa lebih nyaman dan bahagia.

f. Kesesuaian Desain Proyek dengan tapak, dengan mengutamakan livabilitas Bagaimana Jenis tempat tinggal dari perumahan dan utilitas yang ada sehingga memunculkan kepadatan proyek. Dan memunculkan pilihan fasilitas yang efektif pada lokasi.

Secara teknis, spesifikasi lahan perumahan ideal menurut Departemen PU dalam Pedoman Teknik Pembangunan Perumahan Sederhana Tidak Bersusun tahun 1986 adalah;

- a. Adanya lokasi yang strategis dan tidak terganggu oleh kegiatan lainnya;
- b. Memiliki keterjangkauan terhadap pusat-pusat pelayanan, seperti pelayanan kesehatan, perdagangan, dan pendidikan;

- c. Mempunyai fasilitas drainase, yang dapat mengalirkan air hujan dengan cepat dan tidak sampai menimbulkan genangan air;
- d. Mempunyai fasilitas penyediaan air bersih, berupa jaringan distribusi yang siap untuk disalurkan ke masing-masing rumah;
- e. Dilengkapi dengan fasilitas pembuangan air kotor, yang dapat dibuat dengan sistem individual yaitu tanki septik dan lapangan rembesan, ataupun tanki septik komunal;
- f. Perumahan harus dilayani oleh fasilitas pembuangan sampah secara teratur agar lingkungan perumahan tetap nyaman;
- g. Dilengkapi dengan fasilitas umum, seperti taman bermain untuk anak, lapangan atau taman, tempat beribadah, pendidikan dan kesehatan sesuai dengan skala besarnya perumahan tersebut;
- h. Dilayani oleh jaringan listrik dan telepon.

## **B. Prasarana, Sarana dan Utilitas**

### **1. Definisi Prasarana, Sarana dan Utilitas**

Dalam Permendagri No 9 Tahun 2009 tentang penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman di daerah, fasilitas umum maupun fasilitas sosial masih dikategorikan dalam prasarana, yang merupakan kelengkapan dasar fisik lingkungan yang memungkinkan lingkungan perumahan dan permukiman dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Serta, dapat pula sebagai sarana, yaitu fasilitas penunjang yang berfungsi untuk penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan ekonomi, sosial, dan budaya. Fasilitas umum dan fasilitas sosial

merupakan sebuah prasarana atau sarana penunjang layanan kegiatan yang ada dalam perumahan.

## 2. Prasarana, Sarana dan Utilitas Ideal Perumahan

Sebagai pelengkap dalam sebuah perumahan, perlu prasarana, sarana dan utilitas yang menunjang (Chiara, 1984). Berikut kebutuhan dan rencana ideal prasarana, sarana dan utilitas yang menunjang perumahan:

### a. Sarana Transportasi Publik

Terdapatnya tujuan dan rute pada rencana perumahan.

### b. Sarana Sosial Budaya

### c. Sarana Pendidikan

Sekolah; SD, SMP, SMA; Lokasi Kapasitas, keterjangkauan, kemungkinan perluasan.

### d. *Neighborhood Shopping*

Toko dan Pasar; ragam dan lokasi; kebutuhan akan fasilitas tambahan sebagai bagian dari proyek pembangunan.

### e. *Land–Area Requirement For Community Facilities*

Taman dan taman bermain, Tempat beribadah, Pusat Kesehatan, dsb.

### f. *Community Recreational Facilities*

## 3. Standar Nasional Fasilitas Umum dan Fasilitas Sosial

a. Sarana Pemerintahan dan Pelayanan Umum yang termasuk dalam sarana pemerintahan dan pelayanan umum adalah:

1) Kantor-kantor pelayanan/administrasi pemerintahan dan administrasi kependudukan;

2) Kantor pelayanan utilitas umum dan jasa; seperti layanan air bersih (PAM), listrik (PLN), telepon, dan pos;



- 3) Pos-pos pelayanan keamanan dan keselamatan; seperti pos keamanan dan pos pemadam kebakaran.

Tabel 2. 1 Kebutuhan sarana pemerintahan dan pelayanan umum<sup>7</sup>

No	Jenis Sarana	Jumlah Penduduk Pendukung (Jiwa)	Kebutuhan Per Satuan Sarana		Standart (M <sup>2</sup> /Jiwa)	Kebutuhan Per Satuan Sarana	Kriteria Lokasi dan Penyelesaian	
			Luas Lantai Min (M <sup>2</sup> )	Luas Lantai Max (M <sup>2</sup> )				
1	Balai Pertemuan	RW	2.500	150	300	0,12	Di tengah kelompok bangunan hunian warga, ataupun diakses keluar/masuk dari kelompok bangunan. Dapat berintegrasi dengan bangunan sarana yang lain	
2	Pos Hansip		2.500	6	12	0,06		500 m <sup>2</sup>
3	Gardu Listrik		2.500	20	30	0,12	500 m <sup>2</sup>	Lokasi dan bangunannya harus mempertimbangkan keamanan dan kenyamanan sekitar
4	Telepon Umum, Bis Surat		2.500	-	30	0,12	500 m <sup>2</sup>	Lokasinya disebar pada titik-titik strategis atau di sekitar pusat lingkungan
5	Parkir Umum		2.500	-	100	0,04		Dilokasikan dapat melayani kebutuhan bangunan sarana kebudayaan dan rekreasi lain berupa balai pertemuan warga
6	Kantor Kelurahan	Kelurahan	30.000	500	1000	0,033	Dapat dijangkau dengan kendaraan umum. Beberapa sarana dapat digabung dalam satu atau kelompok bangunan pada tapak yang sama. Agen layanan pos dapat bekerja sama dengan pihak yang mau berinvestasi dan bergabung dengan sarana lain dalam bentuk wartel, warnet, atau warpostel. Loket pembayaran air bersih dan listrik lebih baik saling bersebelahan.	
7	Pos Kantib		30.000	72	200	0,006		
8	Pos Pemadam Kebakaran		30.000	72	200	0,006		
9	Agen Pelayanan Pos		30.000	36	72	0,0024		
10	Loket Pembayaran Air Bersih		30.000	21	60	0,002		
11	Loket		30.000	21	60	0,002		

<sup>7</sup> SNI 03-1733-2004

No	Jenis Sarana	Jumlah Penduduk Pendukung (Jiwa)	Kebutuhan Per Satuan Sarana		Standart (M <sup>2</sup> /Jiwa)	Kebutuhan Per Satuan Sarana	Kriteria Lokasi dan Penyelesaian
			Luas Lantai Min (M <sup>2</sup> )	Luas Lantai Max (M <sup>2</sup> )			
	Pembayaran Listrik						
12	Telepon Umum, Bis Surat, Bak Sampah Kecil	30.000	-	80	0,003		Lokasinya disebar pada titik-titik strategis atau di sekitar pusat lingkungan
13	Parkir umum	30.000	-	500	0,017		Dilokasikan dapat melayani kebutuhan bangunan sarana kebudayaan dan rekreasi lain berupa gedung serba guna/balai karang taruna.
14	Kantor Kecamatan	120.000	1000	2500	0,02		Dapat dijangkau dengan Kendaraan Umum.
15	Kantor Polisi	120.000	500	1000	0,001		Beberapa sarana dapat digabung dalam satu atau kelompok bangunan pada tapak yang sama.
16	Pos Pemadam Kebakaran	120.000	500	1000	0,001		Lokasinya mempertimbangkan kemudahan dijangkau dari lingkungan luar.
17	Kantor Pos Pembantu	120.000	250	500	0,004		
18	Stasiun Telepon Otomat dan Agen Pelayanan Gangguan Telepon	120.000	500	1000	0,008	3-5 km	Dapat dijangkau dengan kendaraan umum. Beberapa sarana dapat digabung dalam satu atau kelompok bangunan pada tapak yang sama. Lokasinya mempertimbangkan kemudahan dijangkau dari lingkungan luar.
19	Balai Nikah/KUA/BP4	120.000	250	750	0,006		Lokasinya harus strategis untuk memudahkan dicari dan dijangkau oleh pengunjung di luar kawasan.
20	Telepon Umum, Bis Surat, Bak Sampah Besar	120.000		80	0,003		Lokasinya disebar pada titik-titik strategis atau di sekitar pusat lingkungan.

No	Jenis Sarana	Jumlah Penduduk Pendukung (jiwa)	Kebutuhan Per Satuan Sarana		Standart (M <sup>2</sup> /jiwa)	Kebutuhan Per Satuan Sarana	Kriteria Lokasi dan Penyelesaian
			Luas Lantai Min (M <sup>2</sup> )	Luas Lantai Max (M <sup>2</sup> )			
21	Parkir Umum	120.00 0		2000	0,017		Dilokasikan dapat melayani kebutuhan bangunan sarana kebudayaan dan rekreasi lain berupa balai pertemuan warga.

#### b. Sarana Kesehatan

Sarana kesehatan berfungsi memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat, memiliki peran yang sangat strategis dalam mempercepat peningkatan derajat kesehatan masyarakat sekaligus untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk. Dasar penyediaan sarana kesehatan ini adalah didasarkan jumlah penduduk yang dilayani oleh sarana tersebut. Dasar penyediaan ini juga mempertimbangkan pendekatan desain keruangan unit-unit atau kelompok lingkungan yang ada.

Jenis sarana kesehatan yang dibutuhkan terdiri atas:

- 1) Posyandu yang berfungsi memberikan pelayanan kesehatan untuk anak-anak usia balita.
- 2) Balai pengobatan warga yang berfungsi memberikan pelayanan kepada penduduk dalam bidang kesehatan dengan titik berat terletak pada penyembuhan (*currative*) tanpa perawatan, berobat dan pada waktu-waktu tertentu juga untuk vaksinasi.

- 3) Balai kesejahteraan ibu dan anak (BKIA)/Klinik Bersalin, yang berfungsi melayani ibu baik sebelum, pada saat dan sesudah melahirkan serta melayani anak usia sampai dengan 6 tahun.
- 4) Puskesmas dan balai pengobatan, yang berfungsi sebagai sarana pelayanan kesehatan tingkat pertama yang memberikan pelayanan kepada penduduk dalam penyembuhan penyakit, selain melaksanakan program pemeliharaan kesehatan dan pencegahan penyakit di wilayah kerjanya.
- 5) Puskesmas pembantu dan balai pengobatan, yang berfungsi sebagai unit pelayanan kesehatan sederhana yang memberikan pelayanan kesehatan terbatas dan membantu pelaksanaan kegiatan puskesmas dalam lingkup wilayah yang lebih kecil.
- 6) Tempat praktek dokter, merupakan salah satu sarana yang memberikan pelayanan kesehatan secara individual dan lebih dititikberatkan pada usaha penyembuhan tanpa perawatan.
- 7) Apotik, berfungsi untuk melayani penduduk dalam pengadaan obat-obatan, baik untuk penyembuhan maupun pencegahan.

Berdasarkan SNI 03-1733-2004, sarana kesehatan berfungsi memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat sehingga memiliki peran yang sangat strategis dalam mempercepat peningkatan derajat kesehatan masyarakat sekaligus untuk mengendalikan pertumbuhan penduduk. Dasar penyediaan sarana ini adalah didasarkan jumlah penduduk yang dilayani oleh sarana tersebut.

Tabel 2. 2 Kebutuhan sarana kesehatan<sup>8</sup>

No	Jenis Sarana	Jumlah Penduduk Pendukung (Jiwa)		Kebutuhan Per Satuan Sarana		Standart (M <sup>2</sup> /Jiwa)	Kebutuhan Per Satuan Sarana	Kriteria Lokasi dan Penyelesaian
				Luas Lantai Min (M <sup>2</sup> )	Luas Lantai Max (M <sup>2</sup> )			
1	Posyandu	1.250	36	60	0,048	500	Di tengah kelompok tetangga tidak menyeberang jalan raya	Dapat bergabung dengan balai warga atau sarana hunian/rumah
2	Balai Pengobatan Warga	2.500	150	300	0,12	1.000 m <sup>2</sup>	Di tengah kelompok tetangga tidak menyeberang	
3	BKIA/Klinik Bersalin	30.000	1.5	3.000	0,1	4.000 m <sup>2</sup>	Dapat dijangkau dengan kendaraan umum	
4	Puskesmas Pembantu dan Balai Pengobatan Lingkungan	30.000	150	300	0,006	1.500 m <sup>2</sup>	Dapat dijangkau dengan kendaraan umum	Dapat bergabung dalam lokasi kantor kelurahan
5	Puskesmas dan Balai Pengobatan	120.000	420	1.000	0,008	3.000 m <sup>2</sup>	Dapat dijangkau dengan kendaraan Umum	Dapat bergabung dalam lokasi kantor kecamatan
6	Tempat Praktek Dokter	5.000	16	-	-	1.500 m <sup>2</sup>	Dapat dijangkau dengan kendaraan Umum	Dapat bersatu dengan rumah tinggal/tempat usaha/apotik
7	Apotik/Rumah Obat	30.000	120	250	0,025	1500 m <sup>2</sup>	Dapat dijangkau dengan kendaraan Umum	

<sup>8</sup> SNI 03-1733-2004

## c. Sarana Peribadatan

Berdasarkan SNI 03-1733-2004, sarana peribadatan merupakan sarana kehidupan untuk mengisi kebutuhan rohani yang perlu disediakan di lingkungan perumahan yang direncanakan selain sesuai peraturan yang ditetapkan, juga sesuai dengan keputusan masyarakat yang bersangkutan.

Tabel 2. 3 Kebutuhan sarana peribadatan<sup>9</sup>

No	Jenis Sarana	Jumlah Penduduk Pendukung (Jiwa)	Kebutuhan Per Satuan Sarana		Standart (M <sup>2</sup> /Jiwa)	Kebutuhan Per Satuan Sarana	
			Luas Lantai Min (M <sup>2</sup> )	Luas Lantai Max (M <sup>2</sup> )		Radius Pencapaian	Lokasi dan Penyelesaian
1	Musholla/ Langgar	250	45	100 (Bila bangunan tersendiri)	0,36	100 m <sup>2</sup>	Di tengah kelompok tetangga. Dapat merupakan bagian dari bangunan sarana lain
2	Masjid Warga	2.500	300	600	0,24	1.000 m <sup>2</sup>	Di tengah kelompok tetangga tidak menyeberang jalan raya. Dapat bergabung dalam lokasi balai warga
3	Masjid Lingkungan	30.000	1.800	3.600	0,12		Dapat dijangkau dengan kendaraan
4	Masjid Kecamatan	120.000	3.600	5.400	0,03		Berdekatan dengan pusat lingkungan/kelurahan. Sebagian sarana berlantai 2, KDB 40%
5	Sarana Ibadah Agama Lain	Tergantung Sistem kekerabatan/hirarki lembaga	Tergantung kebiasaan setempat	Tergantung kebiasaan setempat			

---

<sup>9</sup> SNI 03-1733-2004

d. Sarana Kebudayaan dan Rekreasi

Sarana kebudayaan dan rekreasi merupakan bangunan yang dipergunakan untuk mewadahi berbagai kegiatan kebudayaan dan rekreasi, seperti bangunan pertemuan, gedung serbaguna, bioskop, gedung kesenian, dan lain sebagainya. Bangunan dapat sekaligus berfungsi sebagai bangunan sarana pemerintahan dan pelayanan umum, sehingga penggunaan dan pengelolaan bangunan ini dapat terintegrasi menurut kepentingannya pada waktu-waktu yang berbeda.

Berdasarkan lingkup pelayanannya, jenis sarana kebudayaan dan rekreasi meliputi:

- 1) Balai warga/balai pertemuan (skala pelayanan unit RW = 2.500 penduduk).
- 2) Balai serbaguna (skala pelayanan unit kelurahan = 30.000 penduduk).
- 3) Gedung pertemuan/gedung serbaguna (skala pelayanan unit kecamatan = 120.000 penduduk).
- 4) Bioskop (skala pelayanan unit kecamatan = 120.000 penduduk).

Berdasarkan SNI 03-1733-2004, sarana kebudayaan dan rekreasi merupakan bangunan yang dipergunakan untuk mewadahi berbagai kegiatan kebudayaan dan atau rekreasi, seperti gedung pertemuan, gedung serbaguna, bioskop, gedung kesenian, dan lain-lain. Bangunan dapat sekaligus berfungsi sebagai bangunan sarana pemerintahan dan pelayanan umum, sehingga penggunaan dan pengelolaan bangunan ini dapat berintegrasi menurut kepentingannya pada waktu-waktu yang berbeda.



Tabel 2. 4 Kebutuhan sarana kebudayaan dan rekreasi<sup>10</sup>

No	Jenis Sarana	Jumlah Penduduk Pendukung (Jiwa)	Kebutuhan Per Satuan Sarana		Standar (M <sup>2</sup> /Jiwa)	Kebutuhan Per satuan Sarana	
			Luas Lantai Min (M <sup>2</sup> )	Luas Lantai Max (M <sup>2</sup> )		Radius Pencapaian	Lokasi dan Penyelesaian
1	Balai Warga/Balai Pertemuan	2.500	150	300	0,12	100 m'	Di tengah kelompok tetangga. Dapat merupakan bagian dari bangunan
2	Balai Serbaguna/Balai	30.000	250	500	0,017	100 m'	Di pusat lingkungan.
3	Gedung Serbaguna	120.000	1.500	3.000	0,025	100 m'	Dapat dijangkau dengan kendaraan umum
4	Gedung Bioskop	120.000	1.000	2.000	0,017	100 m'	Terletak di jalan utama. Dapat merupakan bagian dari pusat perbelanjaan

e. Sarana Ruang Terbuka, Taman dan Lapangan Olah Raga

Ruang terbuka merupakan komponen berwawasan lingkungan, yang mempunyai arti sebagai suatu *lansekap*, *hardscape*, taman atau ruang rekreasi dalam lingkup urban.

---

<sup>10</sup> SNI 03-1733-2004

Tabel 2. 5 Sarana ruang terbuka, taman dan lapangan olah raga<sup>11</sup>

No	Jenis Sarana	Jumlah Penduduk Pendukung (Jiwa)	Kebutuhan Luas Lahan Min (M2)	Standar (M2/Jiwa)	Radius Pencapaian	Kriteria Lokasi dan Penyelesaian
1	Taman/Tempat Main	250	250	1	100	Di tengah kelompok tetangga.
2	Taman/Tempat Main	2.500	1.250	0,5	1.000	Di pusat kegiatan lingkungan.
3	Taman dan Lapangan Olah Raga	30.000	9.000	0,3		Sedapat mungkin berkelompok dengan sarana pendidikan.
4	Taman dan Lapangan Olah Raga	120.000	24.000	0,2		Terletak di jalan utama. Sedapat mungkin berkelompok dengan sarana pendidikan.
5	Jalur Hijau	-	-	15 m		Terletak menyebar.
6	Kuburan/Pemukaman Umum	120.000				Mempertimbangkan radius pencapaian dan area yang dilayani.

Selain sarana olah raga yang terdapat pada Tabel 2.5, terdapat beberapa sarana olah raga lainnya diantaranya:

Stadion, berdasarkan SNI 03-3646-1994, pengertian stadion adalah bangunan untuk menyelenggarakan kegiatan olah raga sepakbola, dan atau atletik, serta fasilitas untuk penontonnya. Ada tiga tipe Stadion, diantaranya:

1) Stadion Tipe A adalah stadion yang dalam penggunaannya melayani wilayah provinsi.

---

<sup>11</sup> SNI 03-1733-2004

- 2) Stadion Tipe B adalah stadion yang dalam penggunaannya melayani wilayah kabupaten.
- 3) Stadion Tipe C adalah stadion yang dalam penggunaannya melayani wilayah kecamatan.

#### 4. Peraturan-peraturan PSU di DIY

Pada bagian ini diuraikan hasil review terhadap dokumen-dokumen terhadap peraturan-peraturan yang ada di DIY terkait proses perencanaan, penyediaan, pembangunan fisik, penyerah-terimaan, pengelolaan, dan pemanfaatan PSU. Tabel 2.6, menunjukkan bahwa belum semua fase tata kelola PSU perumahan diakomodir dalam kebijakan pemerintah daerah yang ada.

**Tabel 2. 6** Review peraturan PSU yang ada di DIY<sup>12</sup>

Peraturan Terkait	Tentang	Fase Tata Kelola PSU					
		Perencana an	Penyedia an	Pembangun an	Penyerah -terimaan	Pengelola an	Pemanfaat an
Perda Bantul Nomor 6 Tahun 2014	Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Perumahan						
Perda Bantul Nomor 5 Th 2013	Penyelenggaraan Perumahan						
Perbup Bantul Nomor 36 Tahun 2011	Pedoman Pembangunan Perumahan Di Kab Bantul						
Perbup Sleman Nomor 11 Tahun 2007	Pengembangan Perumahan						
Perbup Sleman Nomor 18 Tahun 2005	Persyaratan Tata Bangunan Dan Lingkungan						
Perda Kota Yogya No 7 Th 1996	Tempat Pemakaman di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta						

<sup>12</sup> Analisis Peneliti, 2015

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan, tidak ditemukan peraturan maupun dokumen-dokumen pemerintah daerah tentang rencana penyediaan PSU yang secara eksplisi menyatakan/menggambarkan mengenai jumlah dan sebaran PSU yang akan dibangun, atau tentang standar pelayanan minimum (SPM) dengan indikator jumlah PSU yang harus dicapai sesuai proporsi penduduk atau luasan wilayah.

Peraturan yang mengarahkan penyediaan dan stantar penyediaan PSU ditemukan dalam peraturan pembangunan perumahan di Bantul dan Sleman. Jika membaca keseluruhan dari peraturan-peraturan pembangunan perumahan tersebut terasa bahwa peraturan hanya ditujukan untuk pengembang yang membangun unit perumahan. Padahal, sebagaimana dibahas di Bab III bahwa kasus di DIY sudah jarang ditemukan pengembang-pengembang unit perumahan sebagaimana definisi perumahan menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011. Sebagian besar pengembang membangun hanya kumpulan-kumpulan rumah.

Sebagai contoh, pada Peraturan Bupati Sleman Nomor 18 Tahun 2005 klausul yang dapat dikaitkan dengan rancangan penyediaan PSU ada pada pasal 7 yang berbunyi:

*“Rencana penyediaan lahan dan bangunannya untuk pembangunan prasarana lingkungan, dan fasilitas, lingkungan disusun dalam bentuk site plan.”*

Pernyataan di atas tidak secara eksplisit menunjuk siapa yang harus membangun PSU. Jika pernyataan tersebut ditujukan kepada pengembang yang sering kali hanya membangun kumpulan rumah (bukan perumahan), pernyataan tersebut hanya menyebutkan harus adanya rencana PSU dalam *site plan*. Namun, tidak menjelaskan

batas minimal jumlah rumah yang dibangun, pengembang harus menyediakan jenis dan jumlah PSU tertentu.

Sebagaimana terlihat dalam tabel, pengaturan khusus tentang penyediaan PSU ditemukan pada Perda Bantul Nomor 6 Tahun 2014, Perbub Sleman Nomor 11 Tahun 2007, Perbup Bantul Nomor 36 Tahun 2011 dan Perbup Sleman Nomor 18 Tahun 2005. Pada Peraturan Bupati Bantul No 36 tahun 2011 dinyatakan bahwa PSU harus dibangun pada unit perumahan sekurang-kurangnya terdiri dari 200 unit rumah. Substansi peraturan ini dirasa tidak akan efektif di dalam menjamin terbangunnya PSU. Karena sebagian besar pembangunan oleh developer kurang dari 200 unit rumah. Selain itu, ada juga unit rumah yang saling berdekatan dan dapat diakumulasikan lebih dari 200. Tidak ditemukan peraturan khusus yang dapat mengatur pola pembangunan yang kurang dari 200 ini.

Dapat pula dilihat dari tabel bahwa pengaturan pembangunan PSU (secara fisik) sementara ini hanya terdapat dalam Peraturan Daerah Bantul Nomor 5 Tahun 2013. Pada Bab ke empat peraturan hanya diuraikan tentang pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum wajib dilakukan sesuai dengan rencana, rancangan, dan perizinan. Pada pasal berikutnya juga dinyatakan bahwa pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan harus memenuhi persyaratan ketentuan teknis pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum." Meskipun telah ditemukan pengaturan spesifikasi teknis pembangunan PSU pada peraturan bupati ini, namun tidak ditemukan mekanisme, monitoring dan evaluasi dalam pelaksanaannya. Hal ini akan mengurangi jaminan

ketersediaan PSU yang benar dapat dinikmati oleh masyarakat.

Perda spesifik tentang penyerah terimaan telah terdapat di Bantul sebagai catatan di Sleman sedang di bahas peraturan sejenis. Penyerah-terimaan PSU dari pengembang kepada pemerintah di Bantul termuat dalam dua perda yaitu Perda Bantul Nomor 6 Tahun 2014 dan Perda Bantul Nomor 5 Tahun 2013. Sebagaimana dijelaskan pada Bab 3 peraturan daerah no 6 menyatakan tentang teknis penyerahan PSU. Selain itu, diterangkan pula pada pasal 10 bab 3 tentang sanksi yang akan didapat pengembang bila terjadi penahanan atau tidak adanya penyerahan aset PSU ke pemerintah dan pada pasal 29 Bab 9 Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2013 juga mengatur tentang prasarana, sarana, dan utilitas umum yang telah selesai dibangun oleh setiap orang harus diserahkan kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya pada fase pengelolaan, substansi pengaturan hanya ditemukan dalam Peraturan Daerah Bantul Nomor 6 Tahun 2014, terutama pada pasal 19 Bab 7 yang menyatakan bahwa pemerintah bertanggung jawab pada setiap aset PSU yang telah diserahkan terimakan. Namun, belum ada mekanisme untuk pengelolaan pada masyarakat. Tentunya akan sangat berat jika pemerintah mengelola seluruh aset PSU tanpa ada bantuan dari masyarakat.

Pengaturan pada fase pemanfaatan hanya ditemukan pada peraturan daerah Kota Yogyakarta, tetapi hanya khusus pemanfaatan pemakaman. Namun peraturan ini tidak secara khusus mengatur dengan perkembangan perumahan. Peraturan ini secara implisit menjamin masyarakat di Yogyakarta dapat menggunakan pemakaman sesuai dengan

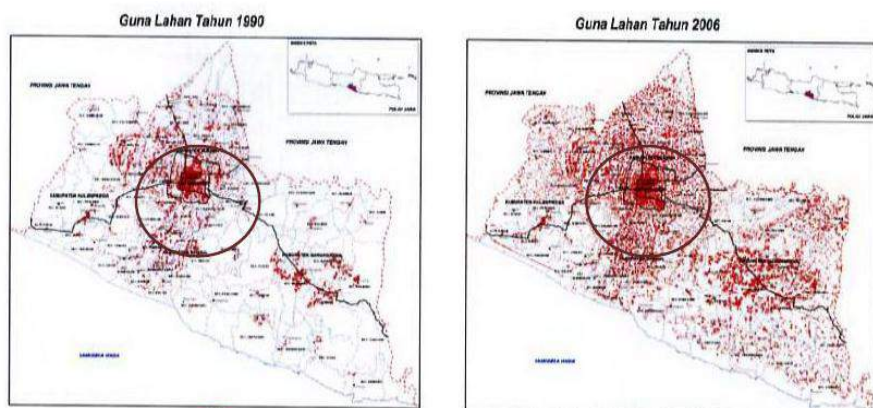
persyaratan dan perizinan yang diatur dalam peraturan tersebut.

### Bab III

## Hasil Observasi PSU Perumahan di DIY

### A. Perkembangan dan Pembangunan Perumahan Komersial di DIY

Beberapa tahun ini, pembangunan perumahan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dirasakan tumbuh sangat pesat. Seiring dengan pertumbuhan penduduk yang tinggi baik oleh penduduk asli maupun penduduk temporer yang didominasi oleh pelajar, menjadikan pertumbuhan kebutuhan lahan permukiman dan perumahan menjadi sangat tinggi pula. Pertambahan penduduk terutama kalangan muda telah memicu investasi di berbagai bidang termasuk perumahan yang berbentuk rumah bertingkat rendah (*landed houses*), rumah kos, apartemen, kondotel dan sebagainya.

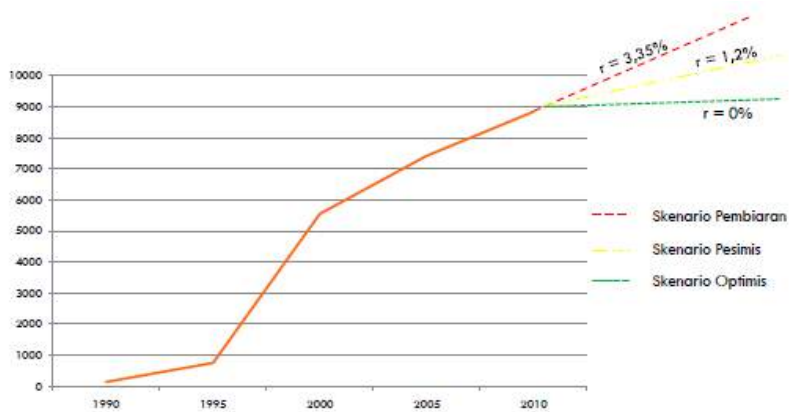


Gambar 3. 1 Perkembangan guna lahan di DIY<sup>13</sup>

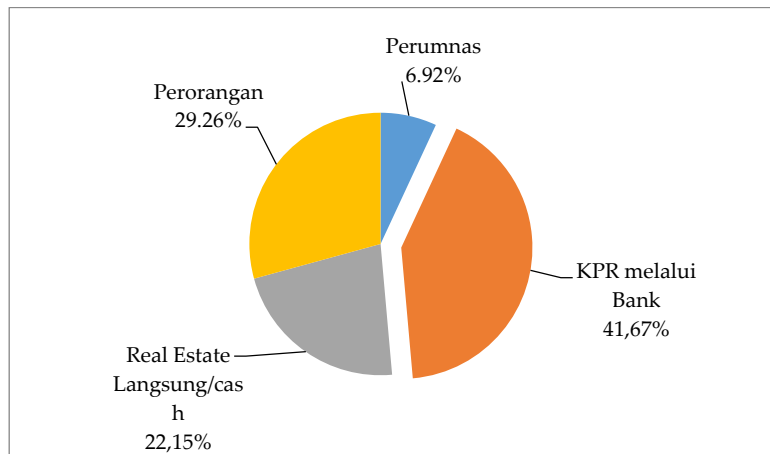
Pada tahun 2010, kawasan permukiman di Provinsi DIY telah mencapai 20.208,77 Ha atau  $\pm 83\%$  dari luas wilayah Provinsi DIY. Adapun perkembangan kawasan permukiman dapat dilihat pada gambar 3.2.

<sup>13</sup> Jurnal Ombudsman Daerah Edisi XVII, 2015





Gambar 3. 2 Grafik prediksi perkembangan permukiman perkotaan Yogyakarta<sup>14</sup>



Gambar 3. 3 Diagram pelaku pembangunan perumahan di DIY<sup>15</sup>

Perkembangan pembangunan perumahan terutama dipicu oleh fungsi DIY sebagai Kota Pelajar. Tingginya jumlah penduduk temporer telah meningkatkan permintaan rumah komersial baik untuk disewakan, dimiliki sementara, maupun sebagai investasi masa datang. Tingginya permintaan rumah semacam itu telah menjadikan sektor perumahan sebagai ladang investasi yang menarik bukan saja bagi pengusaha dan

<sup>14</sup> Jurnal Ombudsman Daerah, 2015

<sup>15</sup> NSPM Penanganan Rumah Tidak Layak Huni DIY, DPUP – ESDM DIY

masyarakat DIY, tetapi juga dari seluruh masyarakat penjurur Indonesia. Jika dilihat dari pelaku pembangunan perumahan di Provinsi DIY, hasil observasi menunjukkan bahwa sebagian besar pembangunan perumahan secara berurut dilakukan oleh perorangan (swadaya), *real estate developer* dan perumnas.

Investasi Perumahan Komersial di DIY juga terus menunjukkan hasil yang positif. Hal ini dibuktikan dengan permintaan perumahan yang justru datang dari kelas menengah serta pertumbuhan harga di properti, *residence*, apartemen, hingga kondotel yang bergerak relatif cepat. Dewan Pimpinan Daerah Real Estate Indonesia (DPD REI) DIY menyebutkan bahwa sepanjang tahun 2012 pertumbuhan properti khususnya perumahan berada pada level 10-20 persen sehingga menyebabkan banyak pengembang baik lokal maupun nasional yang menanamkan investasinya. Sedangkan jika dilihat dari data anggota aktif Real Estate Indonesia (REI) pada tahun 2014 terdapat sekitar 126 orang anggota aktif region DIY, dengan rata-rata pembangunan kavling yang dibangun oleh pihak *real estate developer* yaitu sekitar 51 hingga 200 kavling terbangun.

## **B. Tipologi Perumahan Komersial di DIY**

Berdasar observasi lapangan, pembangunan rumah dan perumahan di DIY dilakukan oleh perorangan (swadaya), pengembang real estat (swasta) dan oleh Perumnas sebagai developer milik instansi negara. Secara fisik, proses pembentukan perumahan di DIY terobservasi melalui 2 cara yaitu:

### **1. Diorganisasikan,**

Yaitu melalui proses pemecahan lahan relatif luas dan pembangunan kumpulan unit rumah-rumah yang cukup

banyak dalam waktu relatif bersamaan. Proses ini dapat disebut sebagai pembukaan perumahan baru menjadi, yang oleh masyarakat sering disebut sebagai, “kompleks perumahan”. Walaupun sebenarnya menurut UU No 1 Tahun 2011 belum tentu dapat didefinisikan sebagai perumahan, tetapi kumpulan baru sebagai kumpulan rumah.

2. Tidak diorganisasikan, melainkan tumbuh bertahap/*incremental* oleh pembangunan individual atau beberapa unit rumah pada lahan yang tidak terlalu luas. Akumulasi berulang kali proses menghasilkan kumpulan unit rumah yang banyak, tetapi tidak terjadi/terbangun relatif bersamaan dalam satu proses perencanaan. Dalam waktu yang proses ini menghasilkan kumpulan rumah-rumah yang selama ini kita sebut “kampung”. Proses ini dapat kita sebut sebagai pembangunan secara “*infill*” dan “*incremental*”.

Proses pembangunan rumah-rumah komersial oleh pengembang adalah:

1. Terbentuk secara sengaja, terorganisasi/terencana oleh pihak yang tidak selalu menjadi calon penghuni.
2. Terjadi dan selesai (dapat dikenali sebagai kelompok rumah atau unit perumahan) dalam rentang waktu yang relatif pendek.
3. Dimulai dari proses pemecahan lahan lebih dari 2 bidang (sering hingga puluhan atau ratusan kavling).

Sedangkan pembangunan rumah-rumah swadaya secara *incremental* oleh masyarakat memiliki ciri-ciri:

1. Terbentuk tanpa ada pengorganisasian, tetapi dilakukan oleh para calon penghuni/penghuni sendiri.
2. Terjadi dalam rentang waktu yang lama.

3. Tidak jelas kapan mulainya (sudah ada sejak dulu).
4. Batas-batas kluster dalam perkampungan lebih ditata secara sosial, yaitu “pengelompokan rukun tetangga atau rukun warga”

Sedangkan di antara pembangunan terorganisasikan oleh pengembangan menjadi unit perumahan dengan pembangunan *incremental* secara swadaya oleh masyarakat pemakai adalah proses *infill* oleh pengembangan komersial. Beberapa pengembang swasta mampu membangun kumpulan rumah-rumah komersial dalam jumlah dan area cukup besar dan telah dilengkapi dengan PSU sehingga kumpulan rumah komersial yang mereka bangun dapat disebut sebagai “perumahan komersial”. Namun demikian ditemukan juga pengembang swasta yang membangun kumpulan rumah-rumah tidak terlalu besar dan tidak dilengkapi dengan dua komponen PSU (hanya prasarana dan sarana) sehingga belum dapat disebut sebagai perumahan menurut undang-undang. Pada proses yang terakhir ini, para pengembang swasta melakukan pembangunan *infill*. Karakteristik fisik lingkungan yang terbentuk dari proses *infill* adalah campuran dari proses terorganisasikan dan *incremental*.

Dengan proses yang berbeda, kedua proses ini juga menghasilkan tatanan fisik yang berbeda. Perbedaan proses ini juga mengundang strategi intervensi yang berbeda dari pemerintah. Secara garis besar proses pembentukan rumah dan perumahan dapat dilihat pada Gambar 3.4:



**Gambar 3. 4** Skema proses pembangunan rumah dan pembentukan perumahan<sup>16</sup>

Berdasar observasi di lapangan terhadap pelaku penyedia, kelas perumahan serta jumlah kavling/rumah yang dibangun, perumahan/kumpulan rumah komersial dapat dilakukan klasifikasi sebagai dasar pembahasan karakteristiknya.

Jika ditinjau dari pelakungan ada dua kategori pengembang perumahan/kumpulan rumah komersil yaitu swasta dan pemerintah. Jika ditinjau dari kategori kelas perumahan yang dilihat adari karakteristik fisik rumah,

<sup>16</sup> Analisis Peneliti

lingkungan dan informasi harga jual rumahnya, maka dapat dikenali menjadi dua kelas yaitu kelas menengah ke atas dan kelas menengah ke bawah. Sedangkan jika ditinjau dari kategori jumlah kavling terbangun maka akan terbagi menjadi perumahan besar (>200 kavling), perumahan sedang (51-200 kavling) dan perumahan kecil (30-kavling). Dalam penelitian ini, perumahan terkecil yang dikategorikan mulai dari 30-50 kavling, didapatkan dengan analisis sebagai berikut:

1. Didasari oleh jumlah rukun tetangga dengan rerata sebesar 150-250 jiwa, serta asumsi 1 KK beranggotakan 5 jiwa.

$$\frac{150}{5} = 30 \text{ kavling}$$

2. Didasari oleh SNI RTH yaitu dapat mendukung jumlah penduduk sebesar 250 jiwa, serta asumsi satu KK beranggotakan lima jiwa.

$$\frac{250}{5} = 50 \text{ kavling}$$

Berdasarkan data observasi terhadap *sample purposive* terhadap perumahan/kumpulan rumah pengkategorian perumahan/kumpulan rumah komersial di DIY dapat digambarkan pada Tabel 3.1.

**Tabel 3. 1** Matrik tipologi perumahan komersil di DIY<sup>17</sup>

Penyelenggara	Kelas Menengah Keatas			Kelas Menengah Kebawah		
	Besar	Sedang	Kecil	Besar	Sedang	Kecil
SWASTA	Alam Citra	Padma Residence	Pondok Permai	Jambu Sari Indah	Bangunjiwo Sejahtera	Bangun Griya Sentosa
	Nogotirtio Elok	Pelem Sewu Baru	Timoho Asri IV		Griya Wirokerten Indah	Sinas Giripeni Indah
	The Paradise	Graha Nirmala	Timoho Regency		Griya Kembang Putih	Wates Asri
		Grand Tlogoadi	Kuantan Regency 2		Pendowo Asri	Taman Alameda
		Griya			Pendowo	

<sup>17</sup> Observasi dan Analisis Peneliti, 2015

Penyelenggara	Kelas Menengah Keatas			Kelas Menengah Kebawah		
		Kuantan II			Indah	
		Kadipiro Pondok Permai			Taman Sedayu I	
					Taman Sedayu II	
					Taman Sedayu III	
					Griya Kembanga n	
					Citra Alam Sejahtera	
					Sembada Asri	
					Pesona Regency	
					Giwangan Asri	
Pemerintah				Perumn as Bumi Guwosa ri Indah		

Meskipun hanya dari 32 perumahan yang telah disurvei, pada Tabel 3.1 telah cukup representatif untuk menunjukkan bahwa sebagian besar perumahan komersial di DIY dibangun oleh pihak swasta dengan dominasi kelas perumahan menengah ke bawah dan berukuran kavling sedang atau sebanyak 51-200 unit perumahan/kumpulan rumah. Di DIY hanya ada kurang dari lima lokasi perumahan dibangun oleh pengembang pemerintah (perumnas). Dalam sample hanya ditampilkan satu unit perumahan, yaitu Perumnas Bumi Guwosari Indah yang merupakan perumahan besar (>200 unit rumah) kelas menengah ke bawah untuk mewakili tipologi ini.

Berdasar 32 sampel observasi, penjabaran kondisi PSU perumahan pada masing-masing tipologi adalah sebagai berikut:

1. Ketersediaan PSU

- a. Pada tipologi perumahan swasta–kelas menengah ke atas–besar, secara umum tidak ditemukan PSU yang meliputi jalan yang lebar, ruang terbuka hijau yang memadai, lapangan olahraga dan jaringan internet yang memadai. Pada tipologi ini juga terlihat beberapa kabel listrik yang tidak tertanam sebagaimana mestinya dan minimnya penerangan jalan.
- b. Pada tipologi swasta–kelas menengah ke atas–sedang, berdasarkan hasil observasi langsung tidak ditemukannya pertamanan dan ruang terbuka. Adapun PSU yang ditemukan pada tipologi ini meliputi pos satpam, sarana peribadatan (masjid dan mushola), jalan selebar 3-4 meter dan goronggorong.
- c. Pada tipologi swasta–kelas menengah ke atas–kecil, PSU yang tersedia meliputi jalan selebar 4-6 meter, jaringan wifi, balai warga dan taman kecil. Keluhan penghuni perumahan akan PSU yang tidak tersediapun jarang ditemukan.
- d. Pada tipologi swasta–kelas menengah ke bawah–besar, PSU yang ditemukan meliputi TK, masjid, jalan selebar 4 m, lampu penerangan jalan, pos kamling dan balai RW.
- e. Pada tipologi swasta–kelas menengah ke bawah–sedang, pada saat observasi langsung ditemukan jaringan jalan yang tidak beraspal, saluran pembuangan air limbah yang meluap serta saluran pembuangan air hujan yang kondisinya kurang terawat. Dari keseluruhan observasi, penghuni perumahan selalu mengeluhkan dengan tidak tersedianya sarana permakaman dan hal tersebut yang menjadikan penghuni perumahan kerap berselisih dengan masyarakat sekitar.



- f. Pada tipologi swasta–kelas menengah ke bawah–kecil, secara umum penghuni perumahan mengeluhkan tidak tersedianya area bermain anak dan sarana pertamanan. Penghuni perumahan juga merasakan bahwa ketersediaan sarana pemakaman sangat penting untuk mencegah terjadinya konflik dengan masyarakat sekitar. Adapun berdasarkan observasi langsung, pada tipologi ini telah ditemukan PSU berupa masjid, jalan beraspal, tempat pembuangan sampah sementara, serta sarana olahraga.
  - g. Pada tipologi pemerintah–kelas menengah ke bawah–besar, tidak ditemukan sarana pendidikan serta masjid, selain itu sarana olahraga yang dirasakan sangat diperlukan untuk mengakomodasi kebutuhan seluruh penghuni juga tidak ditemukan.
2. Kualitas dan kuantitas PSU  
Secara keseluruhan kualitas yang disediakan oleh pengembang perumahan dirasakan masih sangat jauh dari standar yang telah ditetapkan, hal ini menjadikan penghuni perumahan harus mengeluarkan dana tambahan untuk memperbaiki segala kerusakan yang ditimbulkan. Selain itu kuantitas PSU pun belum dapat melayani kebutuhan seluruh penghuni perumahan dari masing-masing tipologi.
  3. Pengelolaan serta serah terima PSU  
Berdasarkan hasil observasi, secara keseluruhan pengelolaan fasum dan fasos yang telah tersedia dilakukan secara swadaya masyarakat, karena pihak pengembang sudah tidak bertanggung jawab dan banyak diantaranya pengembang perumahan telah kabur. Adapun PSU yang dirasakan dibutuhkan tetapi tidak tersedia, oleh penghuni secara swadaya melakukan kerja bakti dan iuran untuk

melakukan pengadaan. Dengan tidak tersedianya PSU secara menyeluruh pada masing-masing tipologi menjadikan proses serah terima dengan pemerintah terkaitpun tidak dilakukan.

### **C. Pengaduan-pengaduan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan Komersial ke LO DIY.**

Selama tahun 2005–2015, LO DIY telah menerima 36 kasus komplain pembangunan perumahan. Tujuh Belas diantaranya terkait ketersediaan, standar kualitas, dan konflik pemanfaatan PSU. Secara spesifik, kasus yang dilaporkan antara lain adalah tidak adanya PSU, PSU yang dijanjikan tapi tidak dibangun/dibangun tidak sesuai yang dijanjikan, PSU yang beralih fungsi atau kepemilikan, PSU yang tidak sesuai *site plan*, PSU yang merugikan lingkungan sekitar dan PSU yang rusak dan belum diserahterimakan kepada pemerintah.

Sebagai contoh, beberapa kasus yang dilaporkan dalam 3 tahun terakhir adalah sebagai berikut:

1. Permasalahan PSU Perumahan “ABC” untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kabupaten Bantul. Pelapor yang merupakan anggota paguyuban pembeli rumah melaporkan Perum Perumnas selaku Pengembang karena PSU yang dijanjikan oleh Pengembang melalui media promosi sampai saat ini belum dipenuhinya dengan alasan pembangunan perumahan belum selesai. Selain itu, dilaporkan bahwa Pengembang telah melakukan perubahan *site plan* dan telah menggeser letak utilitas umum dan utilitas sosial sebagaimana tertera pada *site plan* yang ditunjukkan pada saat promosi di tahun 2005. Pelapor menginginkan realisasi PSU yang menjadi hak konsumen. Para Pelapor telah berupaya mengadukan hal

tersebut kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten maupun Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten, tetapi belum ada tindak lanjut oleh pihak pengembang. Pengembang berargumentasi bahwa pada prinsipnya selama tanah PSU belum diserahkan Pemerintah Daerah, maka PSU tersebut masih milik pengembang dan menjadi hak pengembang untuk melakukan perubahan *site plannya*. Pengembang juga berdalih bahwa perubahan *site plan* hanya dilakukan pada lahan yang belum terjual dan masih menjadi hak Perumnas. Atas dasar ini Perumnas telah mengajukan beberapa kali permohonan perubahan *site plan* dan telah mendapatkan persetujuan Pemerintah Kabupaten Bantul. Terhadap masalah ini, pendapat LO DIY antara lain:

- a. Secara umum, pertimbangan konsumen memilih perumahan sangat ditentukan oleh variabel persepsi harga, kualitas bangunan, fasilitas, lokasi, lingkungan, pendapatan, dan harga substitusi serta faktor kelengkapan fasilitas. Dengan pertimbangan ini, promosi yang dilakukan Perum Perumnas melalui media promosinya telah mampu mempengaruhi para pelapor untuk membeli produk yang ditawarkannya.
- b. Atas pilihan tempat hunian yang ditawarkan pengembang, sesuai dengan UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, konsumen memiliki hak-hak yang harus dilindungi Perum Perumnas sebagai produsen atau pelaku usaha.

Hak-hak tersebut adalah:

- 1) Hak atas kenyamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang.

- 2) Hak untuk memilih barang atau jasa serta mendapatkan barang atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar kondisi serta jaminan barang atau jasa.
  - 3) Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi serta jaminan barang atau jasa.
  - 4) Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang atau jasa yang digunakannya.
  - 5) Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.
- c. Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1987 tentang Penyerahan Prasarana Lingkungan, Utilitas Umum dan Utilitas Sosial Perumahan Kepada Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa penyerahan prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial adalah penyerahan seluruh atau sebagian dalam bentuk asset dan atau pengelolaan dan atau tanggung jawab dari Perum Perumnas kepada Pemerintah Daerah. Dari pengertian ini, berarti penyerahan prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial dapat dilakukan secara bertahap atau sebagian tanpa menunggu selesainya pembangunan perumahan. Apalagi prasarana, utilitas dan fasilitas ini sudah dijanjikan dalam media iklan perumahan.
- d. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1987 penyerahan PSU dapat dilakukan pada saat:
- 1) Minimal 50% dari tahapan pembangunan rumah yang direncanakan telah dibangun.
  - 2) Diserahkan bertahap bila luas minimal tahapan pembangunan, adalah 5 Ha.

- 3) Diserahkan sekaligus untuk luas areal lebih kecil dari 5 (lima) Ha penyerahannya dilakukan sekaligus.
- e. Perubahan *site plan* dilakukan ketika sebagian terbesar rumah yang dibangun telah dihuni oleh pembelinya sehingga sudah semestinya rencana perubahan ini disosialisasikan terlebih dahulu untuk mendapatkan persetujuan warga penghuni, karena setiap perubahan *site plan* akan berdampak kepada perlindungan hak warga (hak keperdataan). Dan sudah semestinya pula pemerintah Kabupaten Bantul memperhatikan hal ini.
- f. Apabila dasar aturan yang digunakan untuk pengesahan *site plan* Tahun 2011 adalah Perbup Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman *Site Plan* Pembangunan Perumahan di Kabupaten Bantul, seharusnya DPU Kabupaten Bantul selain memperhatikan luasan 35% (Pasal 5 Perbup Bantul Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman *Site Plan* Pembangunan Perumahan di Kabupaten Bantul) untuk PSU.
- g. DPU Kabupaten Bantul seharusnya juga memperhatikan proporsionalitas letak PSU sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Perbup Bantul Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman *Site Plan* Pembangunan Perumahan di Kabupaten Bantul.
- h. Berdasarkan Pasal 26 Permendagri Nomor 9 Tahun 2009, seharusnya Bupati/Walikota menetapkan Peraturan Daerah tentang penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman dengan berpedoman pada Permendagri tersebut paling lambat 1 (satu) tahun sejak ditetapkan.

Penilaian LO DIY adalah sebagai berikut:

Berdasarkan beberapa fakta di atas LO DIY menilai bahwa kebijakan bisnis Pengembang yang terkait dengan permasalahan yang disampaikan Pelapor belum sesuai dengan prinsip etika usaha sebagai berikut:

a. Melanggar prinsip kepatuhan terhadap aturan dan hukum prinsip kepatuhan aturan dan hukum adalah ketaatan penyelenggaraan usaha atau bisnis terhadap hukum yang berlaku, seperti undang-undang, peraturan pemerintah atau kesepakatan/perjanjian tertulis antara dua pihak.

1) Pasal 1338 ayat (3) KUH Perdata

Pasal 1338 ayat (3) yang menyatakan bahwa suatu perjanjian hanya dilaksanakan dengan itikad baik. Oleh karena itu para pihak tidak dapat menentukan sekehendak hatinya klausul-klausul yang terdapat dalam perjanjian tetapi harus didasarkan dan dilaksanakan dengan itikad baik. Perjanjian ini mempunyai kekuatan mengikat antara kedua belah pihak sehingga selayaknya terlapormenjelaskan seluruh aspek yang diatur dalam perjanjian beserta konsekuensinya kepada nasabah dan masing-masing pihak memegang salinan dari perjanjian yang sudah ditandatangani.

2) Pasal 7 butir b UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Pada ketentuan ini disebutkan bahwa pelaku usaha berkewajiban memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan, menjamin mutu barang

dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku, serta pasal 8 butir a yang menyebutkan bahwa tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3) Permendagri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan, Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan Permukiman di daerah. Bahwa Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan seharusnya diserahkan kepada pemerintah maksimal satu tahun setelah masa pemeliharaan.

b. Prinsip responsibilitas

Prinsip responsibilitas adalah prinsip pemenuhan kewajiban institusi atau perusahaan kepada semua pemangku kepentingan baik di internal maupun eksternal yang menjadi hak mereka. Didalam upaya menagih janji-janji Perum Perumnas untuk menyediakan fasilitas umum dan fasilitas sosial sebagaimana dicantumkan didalam media promosinya, para pelapor telah berkali mengajukan komplain kepada Manajemen Perum Perumnas baik secara langsung maupun tidak langsung namun komplain tersebut belum mendapatkan respon sebagaimana mestinya.

c. Prinsip kewajaran

Prinsip kewajaran adalah prinsip pengelolaan perusahaan yang didasarkan pada keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak *stakeholders* yang timbul berdasarkan perjanjian dan ketentuan yang berlaku. Perikatan jual beli perumahan yang seyogyanya dibuat rangkap 2 (dua) dimana salah satunya semestinya

diberikan kepada konsumen telah menjadi penyebab para pelapor tidak mengetahui secara pasti batas pengadaan dan penyerahan PSU.

d. Prinsip transparansi

Prinsip transparansi adalah prinsip untuk bersedia melakukan keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan dan mengemukakan informasi materil yang relevan mengenai jasa, produk dan kebijakan perusahaan kepada stakeholder dan shareholder, baik yang berhubungan dengan internal maupun eksternal. Kebijakan Pengembang yang tidak memenuhi prinsip ini adalah:

- 1) Pengembang tidak pernah menjelaskan kepada para pelapor tentang belum dipenuhinya PSU sesuai yang dijanjikan melalui brosur pemasaran maupun spanduk-spanduk promosi yang beredar pada tahun 2005 sementara blok-blok lain sudah dipenuhinya.
- 2) Pengembang telah melakukan perubahan *site plan* pembangunan perumahan yang memanfaatkan area yang semula ditawarkan sebagai lahan fasum dan fasos menjadi area hunian tanpa melakukan sosialisasi kepada para pelapor. Sementara ketika memutuskan untuk menentukan pilihan hunian ini salah satunya didasarkan pada kedekatan dengan fasilitas tersebut.

Kesimpulan tata kelola pemerintahan:

- a. DPU Kabupaten Bantul tidak mengetahui *site plan* 1998 Perumahan tersebut telah memenuhi PSU atau belum, karena dasar penerbitan *site plan* berbeda, dan kewenangannya masih di Bappeda Kabupaten Bantul.



- b. Perpanjangan *Site plan* 2001 Perumahan telah disahkan pada tanggal 15 Maret 2011 oleh DPU Kabupaten Bantul. Dasar pengesahan *site plan* tahun 2011 telah sesuai dan memenuhi syarat sebagaimana Perbup Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman *Site plan* Pembangunan Perumahan di Kabupaten Bantul. *Site plan* tahun 2011 belum menggunakan dasar hukum Perbup Bantul Nomor 36 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan di Kabupaten Bantul, karena Perbup Nomor 36 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan di Kabupaten Bantul baru disahkan pada 6 Juli 2011.
- c. Pemerintah Kabupaten Bantul belum memiliki aturan tentang mekanisme dan persyaratan perubahan *site plan*, syarat-syarat pengajuan perluasan *site plan* belum diatur secara khusus sehingga pengajuan perpanjangan *site plan* hanya memerlukan syarat berupa surat permohonan, identitas pemohon, fotokopi *site plan* lama dan usulan *site plan* yang baru.
- d. Perubahan *site plan* harus mendapatkan persetujuan warga perumahan yang bersangkutan, karena setiap perubahan *site plan* akan berdampak kepada perlindungan hak warga (hak keperdataan). Dalam rangka perlindungan warga perumahan apabila pemerintahan tidak mengindahkan persetujuan warga dalam proses perubahan *site plan* maka pemerintah tidak menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik karena pemerintah adalah instansi publik.
- e. Pemerintah Kabupaten Bantul belum memiliki aturan tentang penyerahan PSU perumahan dan pemukiman.

Berdasarkan pada pendapat dan penilaian di atas, LOS-DIY menyampaikan rekomendasi sebagai bahan pertimbangan bagi Bupati Bantul, Perum dan para pelapor untuk penyelesaian permasalahan ini sekaligus sebagai bahan pertimbangan guna perbaikan sistem tata kelola perusahaan dalam hal sebagai berikut:

a. Kepada Bupati Bantul

- 1) Mengingat penjelasan Bappeda Bantul yang menyatakan bahwa keberadaan *Site Plan* Nomor: 04/SP/2001 tidak otomatis mengangulir *site plan* Nomor 06/SP/1998 karena *site plan* baru, sedangkan pembangunan perumahan telah melebihi 50% dari jumlah direncanakan maka kiranya Pemerintah Kabupaten Bantul perlu meminta Perum Perumnas untuk segera melakukan penyerahan PSU sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri jo Peraturan Bupati Bantul Nomor 36 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan di Kabupaten Bantul guna menjamin hak-hak konsumen sesuai dengan yang dijanjikan Perum Perumnas.
- 2) Perlu dirumuskan kebijakan yang tegas dan jelas sebagai bahan pertimbangan untuk menyetujui perubahan *site plan* yang diajukan pengembang untuk mengantisipasi timbulnya sengketa PSU antara pengembang dengan konsumen dan adanya jaminan penyerahan PSU yang memenuhi ketentuan Permendagri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan, Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan Permukiman di daerah dengan memperhatikan kepentingan konsumen yang telah

menghuni perumahan sejak sebelum ada perubahan *site plan*.

- 3) Agar hak-hak para pelapor terlindungi dan mendapatkan kepastian pemenuhannya serta dalam rangka melindungi kepentingan Perum Perumnas sebagai BUMN, Pemerintah Kabupaten Bantul perlu mengambil inisiatif fasilitasi mediasi antara para pelapor dengan Perum Perumnas.
  - 4) Melakukan pengawasan dan pengendalian pembangunan perumahan yang mencakup pelaksanaan izin yang telah diterbitkan, kepastian waktu pengadaan dan pembangunan prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial yang telah dipersyaratkan oleh perundang-undangan sampai pada pelaksanaan penyerahan prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial serta pengelolaan lebih lanjut.
  - 5) DPU Kabupaten Bantul untuk lebih memperhatikan penerapan peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan perumahan, serta melakukan monitoring kesesuaian *site plan* dengan kondisi lapangan.
  - 6) Pemerintah Kabupaten Bantul untuk membuat aturan tentang mekanisme dan persyaratan perubahan *site plan* yang diperbarui serta perluasan *site plan*.
  - 7) Pemerintah Kabupaten Bantul untuk menetapkan peraturan daerah tentang penyerahan prasarana, sarana dan utilitas perumahan dan pemukiman.
- b. Kepada Perum Perumnas
- 1) Sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) seyogyanya Perum Perumnas memegang teguh misinya untuk menyediakan perumahan dan

permukiman yang berkualitas dan bernilai bagi masyarakat serta memberikan kepuasan pelanggan secara berkesinambungan melalui layanan prima dan senantiasa berpedoman pada aturan hukum yang berlaku.

- 2) Membuat perjanjian perikatan jual beli perumahan dengan semua konsumen dengan mengikuti ketentuan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 09/KPTS/M/1995 tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli Rumah dan UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen serta ketentuan pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara.
  - 3) Menjauhkan penyelesaian permasalahan ini secara litigasi dan mengupayakan komunikasi dan negosiasi sebagaimana layaknya produsen dan konsumen dengan para pelapor untuk membahas pemenuhan fasilitas umum dan fasilitas sosial sebagaimana telah dijanjikan melalui media promosi.
  - 4) Mengupayakan penyerahan fasum dan fasos serta sarana lingkungan lainnya dengan mengikuti ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah serta ketentuan Peraturan Bupati Bantul Nomor 36 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan di Kabupaten Bantul.
- c. Kepada Pelapor/Konsumen
- 1) Penawaran PSU yang dijanjikan oleh pengembang melalui media promosi hanya sebatas mengikat secara moral bagi pengembang dan secara hukum belum menjadi bagian yang diperjanjikan dengan

para konsumen. Oleh karena itu agar upaya pemenuhan hak-haknya sebagai konsumen mempunyai dasar yang kuat, kiranya para pelapor perlu meminta 1 (satu) bendel perjanjian jual beli perumahan yang telah ditandatangani bersama Perum Perumnas.

- 2) Mengutamakan komunikasi bipartit secara langsung dengan Perum Perumnas tanpa menggunakan media-media yang berpotensi menciptakan permasalahan baru yang mempersulit penyelesaian masalah yang sesungguhnya.
2. Permasalahan Perumahan bersubsidi “DEF” yang dibangun oleh Pengembang Swasta di Bantul.

Pelapor adalah paguyuban penghuni rumah bersubsidi (FLPP). Pelapor yang telah membeli perumahan dan menghuni perumahan tersebut selama beberapa tahun, mengeluhkan belum tersedianya jalan akses lingkungan perumahan, akses menuju kompleks perumahan, belum tersedianya saluran air limbah (air hujan) yang memadai, serta belum dipasangnya saluran PDAM pada sebagian rumah yang dibeli anggota komunitas. Pelapor sudah mencoba melaporkan permasalahannya itu ke Pengembang tetapi tidak ada tanggapan. Berikutnya Pelapor mencoba mencari solusi dengan melaporkan ke Bank pemberia fasilitas kredit dan merilis ke koran tetapi masih belum ada solusi terkait permasalahan ini. Kemudian meminta LO DIY untuk memediasi.

Pada awalnya, Pengembang bersikap kooperatif dengan bersedia datang untuk klarifikasi dan bermediasi di LO DIY. Dalam klarifikasi Pengembang menyatakan bahwa merka merasa menjadi korban dari program pemerintah. Awalnya

pengembang tertarik mendaftar ke Kemenpera sebagai salah satu pengembang rumah bersubsidi untuk MBR karena dijanjikan akan dibantu terutama dalam pengadaan PSU. Pada kenyataannya, Pengembang merasa bahwa ada ketidaksinkronan dalam pelaksanaan program antara pemerintah pusat dengan pemerintah Kabupaten dan Kota. Menurut Pengembang, realisasi pengadaan PSU terkendala waktu karena harus menyesuaikan dengan tahun anggaran Kabupaten/ Provinsi. Disisi lain, konsumen tidak mau tahu karena konsumen sudah membayar apa yang menjadi kewajibannya, sehingga mereka merasa wajar untuk segera meminta hak mereka.

Mediasi di LO DIY tidak menghasilkan kesepakatan karena pihak Pengembang tidak bisa menjanjikan batas waktu pembangunan PSU dengan alasan secara internal manajemen tidak bisa mengalokasikan dana pembangunan PSU. Mereka menyatakan bahwa sudah tidak ada budget dari internal pengembang, sehingga pembangubnan PSU tergantung dari turun tidaknya bantuan dari pemerintah. Pengembang mengklaim bahwa mereka sudah memenuhi kewajiban dalam hal spek rumah yang telah melebihi standar spek rumah FLPP. Dari hasil tindaklanjut penanganan laporan, LO DIY menilai dalam melakukan usahanya pengembang tidak memenuhi prinsip-prinsip etika usaha antara lain:

a. Prinsip akuntabilitas

Prinsip akuntabilitas adalah prinsip etika usaha yang mensyaratkan kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban manajemen pengelolaan organisasi sehingga berjalan efektif dan efisien. Tindakan terlapor yang tidak memenuhi prinsip akuntabilitas ditunjukkan

dengan adanya kebijakan promosi perumahan yang belum memahami teknis, biaya dan konsekuensi penyelenggaraan pengembangan perumahan bersubsidi. Pembangunan rumah yang melebihi spesifikasi yang ditetapkan oleh pemerintah adalah konsekuensi yang memberatkan perusahaan, tetapi harus dipenuhi mengingat sudah dipromosikan dan diperjanjikannya.

b. Prinsip kepatuhan hukum

Prinsip kepatuhan aturan dan hukum adalah ketaatan penyelenggaraan usaha atau bisnis terhadap hukum yang berlaku, seperti undang-undang, peraturan pemerintah/daerah atau kesepakatan/perjanjian tertulis antara dua pihak.

Beberapa peraturan yang tidak dilaksanakan oleh terlapor adalah:

- 1) Pasal 1338 ayat (3) KUH Perdata menyatakan bahwa suatu perjanjian hanya dilaksanakan dengan itikad baik sehingga para pihak tidak dapat menentukan sekehendak hatinya klausul-klausul perjanjian tetapi harus didasarkan dan dilaksanakan dengan itikad baik. Perjanjian ini mempunyai kekuatan mengikat antara kedua belah pihak sehingga selayaknya Terlapor harus memenuhi batas waktu penyelesaian pembangunan perumahan beserta fasilitas umum/sosial sehingga Pelapor dapat menikmati hak-haknya secara nyaman dan aman.
- 2) Pasal 7 butir b UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa pelaku usaha berkewajiban memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi

penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan, menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku. Lebih lanjut pasal 8 butir a yang menyebutkan bahwa tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 3) Permendagri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan, Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan Permukiman di daerah.
- 4) Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 09/KPTS/M/1995 tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli Rumah pada Romawi V yang mengatur tentang serah terima bangunan perumahan pada angka 2 menyebutkan bahwa setelah serah terima Tanah dan Bangunan Rumah dilakukan pihak Penjual wajib untuk memberikan masa pemeliharaan/perbaikan dalam jangka waktu 100 (seratus) hari terhitung sejak tanggal ditanda tangannya Berita Acara Serah Terima. Terlapor hanya memberikan masa pemeliharaan selama 2 bulan.

c. Prinsip responsibilitas

Prinsip responsibilitas adalah prinsip pemenuhan kewajiban institusi atau perusahaan kepada semua pemangku kepentingan baik di internal maupun eksternal yang menjadi hak mereka. Didalam upaya menagih janji Terlapor untuk menyediakan fasilitas umum dan fasilitas sosial yang memadai sebagaimana dicantumkan di dalam media promosinya, Pelapor telah berkali mengajukan komplain kepada Terlapor baik



secara langsung maupun tidak langsung namun komplain tersebut belum mendapatkan respon sebagaimana mestinya dengan alasan belum memiliki dana cukup.

d. Prinsip kewajaran

Prinsip kewajaran adalah prinsip pengelolaan perusahaan yang didasarkan pada keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak *stakeholders* yang timbul berdasarkan perjanjian dan ketentuan yang berlaku. Pembangunan perumahan telah selesai dalam waktu yang relatif lama, namun fasilitas pendukung seperti akses jalan, selokan dan saluran limbah belum juga dikerjakan. Pelaksanaan pekerjaan pun telah berhenti. Perikatan jual beli perumahan antara Pelapor dengan Terlapor pun tidak mencantumkan klausul tambahan tentang batas waktu penyelesaian fasilitas umum/sosial dimana fasilitas ini adalah bagian yang tidak bisa dipisahkan dengan keberadaan perumahan.

Berdasarkan pendapat dan penilaian di atas, maka LOS-DIY menyampaikan rekomendasi sebagai bahan pertimbangan bagi Terlapor dan pihak terkait untuk menyelesaikan permasalahan ini dan sekaligus perbaikan tata kelola usaha yang beretika dan berkelanjutan sebagai berikut:

a. Kepada Bupati Bantul

- 1) Perlu merumuskan kebijakan yang tegas dan jelas tentang kepastian perencanaan, penyediaan, waktu penyerahan dan pemeliharaan fasilitas umum perumahan sebagai bahan pertimbangan untuk menyetujui perubahan *site plan* yang diajukan pengembang untuk mengantisipasi timbulnya

sengketa fasilitas umum/sosial antara pengembang dengan konsumen.

- 2) Perlu memberlakukan sistem jaminan agar pengembang secara sukarela menyerahkan fasilitas umum/sosial kepada pemerintah daerah yang memenuhi ketentuan Permendagri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan, Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan Permukiman di daerah dengan memperhatikan kepentingan konsumen yang telah menghuni perumahan sejak sebelum ada perubahan *site plan*.
  - 3) Agar hak-hak para pelapor terlindungi dan mendapatkan kepastian pemenuhannya serta dalam rangka melindungi kepentingan Terlapor sebagai mitra pemerintah dalam menyediakan perumahan bersubsidi, Pemerintah Kabupaten Bantul perlu mengambil inisiatif fasilitasi mediasi antara Pelapor dengan Terlapor.
  - 4) Melakukan pengawasan dan pengendalian pembangunan perumahan yang mencakup pelaksanaan izin yang telah diterbitkan, kepastian waktu pengadaan dan pembangunan prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial yang telah dipersyaratkan oleh perundangundangan sampai pada pelaksanaan penyerahan prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial serta pengelolaan lebih lanjut.
- b. Kepada Terlapor (pengembang)
- Belum terpenuhinya fasilitas umum/sosial seperti yang dijanjikan Terlapor didalam materi iklannya disebabkan kesalahan manajemen dalam mengolah informasi,

peraturan perundangan dan pengelolaan dana bisnisnya. Harga rumah yang disepakati Terlapor dengan konsumen adalah biaya pengadaan rumah, biaya kapling tanah, biaya pengadaan fasilitas umum/sosial dan kebutuhan lain kecuali diperjanjikan secara khusus. Pilihan menjadi mitra pemerintah dalam penyediaan perumahan bersubsidi merupakan kebijakan baik yang apabila dikelola secara baik akan menjadi bahan promosi yang baik pula. Kiranya Terlapor perlu mempertimbangkan hal-hal berikut:

- 1) Menghitung seluruh kebutuhan yang diperlukan untuk pengadaan lahan perumahan, pengadaan bangunan rumah, pengadaan fasilitas umum/sosial, biaya perizinan, biaya perawatan, biaya tenaga kerja dan lain-lain dengan patokan harga jual yang sudah ditetapkan pemerintah sebelum mempromosikan ke masyarakat.
- 2) Mempelajari teknis operasional dan daya dukung pemerintah terhadap pengadaan perumahan bersubsidi yang secara yuridis diberlakukan sehingga permasalahan teknis operasional dalam pelaksanaan pembangunan perumahan bersubsidi dapat dikembalikan kepada pemerintah.
- 3) Membuat perjanjian perikatan jual beli perumahan dengan semua konsumen dengan mengikuti ketentuan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 09/KPTS/M/1995 tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli Rumah dan UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen serta ketentuan pasal 1338 ayat (3) KUH Perdata.

- 4) Segera melakukan pembangunan fasilitas umum dan fasilitas social sebagaimana telah dijanjikan melalui media promosi dan mengupayakan komunikasi dan negosiasi dengan Pelapor dalam rangka kepastian waktu pembangunan fasilitas umum dan fasilitas sosial.
  - 5) Memperhatikan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman serta ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 05 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik.
3. Permasalahan konflik pengembang perumahan elit “GHI” dengan warga sekitar. Esensi dari masalah ini adalah ditutupnya jalan akses perumahan sehingga membatasi akses penduduk lama. Padahal tanah akses tersebut dibeli dari warga lama. Pelapor yang merupakan warga sekitar kompleks perumahan melaporkan Pengembang karena tidak mau menindaklanjuti secara tuntas penyelesaian terkait dengan tanah dan akses jalan Pelapor yang ditutup oleh Terlapor. Awal mulanya Pelapor bersedia menjual sebagian tanahnya untuk dijadikan jalan masuk perumahan elit yang hendak dibangun Terlapor. Pelapor tidak mengetahui adanya informasi jika jalan tersebut hendak ditutup bangunan pembatas jalan. Jika awalnya Terlapor mengetahui informasi ini, Pelapor tidak bersedia menjual karena Pelapor akan kehilangan akses jalan.

Menindaklanjuti pengaduan ini, LO DIY mengundang Pengembang untuk mengklarifikasikan hal tersebut. Dalam klarifikasi tersebut, Pengembang mengakui bahwa pada awal transaksi mereka tidak menjelaskan secara jelas rencana pembangunan dan pemanfaatan akses kepada Pelapor, yaitu bahwa akan dibangun benteng yang tinggi sepanjang jalan masuk ke kompleks perumahan. Adapun untuk penyelesaiannya, terlapor sedang bernegosiasi untuk membeli sisa tanah milik Pelapor tersebut. Rekonsiliasi dilakukan untuk membantu kedua belah pihak menyelesaikan permasalahan. Akhirnya terjadi kesepakatan para pihak dimana Terlapor membeli tanah milik Pelapor dengan harga yang disepakati bersama dan para pihak menyatakan sengketa dianggap selesai.

Berdasarkan tindaklanjut pengaduan, LO DIY menilai Pengembang dalam menjalankan usahanya belum sesuai dengan prinsip-prinsip etika bisnis sebagai berikut:

- a. Melanggar prinsip kepatuhan terhadap aturan dan hukum

Prinsip kepatuhan aturan dan hukum adalah ketaatan penyelenggaraan usaha atau bisnis terhadap hukum yang berlaku, seperti undang-undang, peraturan pemerintah atau kesepakatan/perjanjian tertulis antara dua pihak. Pembangunan tembok pagar yang sangat tinggi tanpa adanya persetujuan dengan tetangga kanan kiri merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Berdasarkan Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 Amandemen ke IV, disebutkan setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Hal

tersebut kembali ditegaskan dalam Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 35 dimana setiap orang berhak hidup dalam tatanan masyarakat dan kenegaraan yang damai, aman, tentram, yang menghormati, melindungi dan melaksanakan sepenuhnya hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia. Terlebih didalam pasal 36 ayat (3) disebut bahwa hak milik mempunyai fungsi sosial yang di dalam penjelasannya hak milik tersebut didalam penggunaannya harus memperhatikan kepentingan sosial warga masyarakat.

Pembangunan tembok pagar yang tinggi tersebut sangat jelas meresahkan dan mengkhawatirkan warga masyarakatnya khususnya yang berada disebelahnya selain itu juga menghilangkan fungsi sosial bagi masyarakat. Selain melanggar Hak Asasi Manusia, Terlapor telah melanggar Peraturan Bupati Sleman Nomor 17 Tahun 2014 tentang Tahapan Pemberian Izin Pasal 7 ayat (1). Bahwa berdasarkan Perbup tersebut setiap kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting dalam mengajukan perizinan dapat didahului dengan penyusunan dokumen lingkungan sebelum IPPT atau SKTBL. Berdasarkan Dokumen UKL-UPL kegiatan perumahan dan ruko Terlapor diketahui bahwa dokumen lingkungan tersebut baru mendapat pengesahan pada tanggal 29 April 2014 namun Terlapor sudah melakukan pembangunan.

b. Melanggar prinsip transparansi

Prinsip transparansi adalah Kesediaan melakukan keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan mengemukakan informasi materiil yang

relevan mengenai jasa, produk, dan kebijakan dari institusi atau perusahaan kepada stakeholder dan shareholder, baik yang berhubungan dengan internal maupun eksternal. Berdasarkan keterangan Para Pihak, diketahui bahwa Terlapor tidak memberikan informasi dan keterangan mengenai akan dibangunnya tembok pagar yang tinggi mengelilingi areal perumahan. Selain itu sosialisasi pembangunan juga tidak dilakukan secara menyeluruh kepada warga yang terkena dampak khususnya warga dusun Jati Sawit. Akibat tidak adanya informasi secara jelas dan menyeluruh berakibat pada kerugian khususnya dalam hal penjualan tanah dengan harga yang lebih rendah dan hilangnya kenyamanan warga atas pembangunan areal perumahan.

c. Prinsip empati

Prinsip empati yaitu prinsip perlakuan kepada stakeholder dan shareholder oleh sebuah perusahaan atau institusi dimana mereka ingin diperlakukan dalam pengelolaan bisnis. Prinsip ini mengedepankan rasa atau nurani dalam melakukan tindakan sehingga mendorong bisnis lebih humanis. Berdasarkan Rekomendasi atas UKL-UPL oleh Kantor Lingkungan Hidup Sleman dengan Nomor 660/284 tertanggal 29 April 2014 salah satu poin yang dipersyaratkan kepada Terlapor adalah menjalin kerjasama dan menjaga hubungan harmonis dengan masyarakat disekitar wilayah kegiatan. Tembok pagar yang dibuat oleh Terlapor berdampak pada rasa was-was dan ketidak nyamanan dari warga. Tembok yang begitu tinggi dan berbuntut adanya keluhan warga membuktikan bahwa Terlapor tidak memiliki rasa

empati serta tidak menjalin hubungan yang harmonis dengan warga masyarakat di sekitarnya.

d. Kewajaran/responsibilitas

Pembangunan tembok yang tinggi dapat merusak hubungan harmonis warga masyarakat serta menciptakan kelas-kelas sosial.

Berdasarkan penilaian di atas, maka LOS DIY merekomendasikan kepada Terlapor untuk:

- a. Memotong pagar yang mengelilingi areal perumahan sesuai dengan kesepakatan dengan warga yang berada di sekitarnya.
- b. Memberikan informasi yang jelas dan menyeluruh kepada semua warga atas aktivitas yang memiliki dampak baik langsung ataupun tidak langsung kepada warga.
- c. Melakukan sepenuhnya Rekomendasi Kantor Lingkungan Hidup Kab. Sleman atas UKL-UPL Nomor 660/284 tertanggal 29 April 2014.

Kepada Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Kabupaten Sleman:

- a. Lebih selektif dalam memberikan izin kepada setiap permohonan.
  - b. Melakukan pengawasan efektif pasca pemberian izin.
4. Permasalahan perumahan menengah ke atas "JKL" oleh salah satu konsumen terkait pemenuhan PSU perumahan yang ada tidak sesuai dengan yang dijanjikan oleh Pengembang (janji dalam bentuk brosur). Esensi pengaduan sebagaimana disampaikan Pelapor adalah bahwa dengan jumlah unit 200, Pengembang harus menyediakan fasilitas PAUD. Selain hal itu, Pelapor menyatakan bahwa Lapangan Badminton yang berada di bagian depan



perumahan dalam *site plan* brosur menjadi salah satu PSU yang harus segera diserahkan kepada pemerintah. Dalam perjalanannya pengembang membangun lapangan yang lebih kecil didalam komplek sebagai fasilitas umum non komersial dan akan diserahkan kepada pemerintah daerah. Selain 2 masalah di atas, warga menyatakan bahwa mereka tidak bisa mengakses ruang pertemuan yang juga dijanjikan sebagai fasilitas karena selalu terkunci dan bangunan dalam kondisi kurang terawatt. Pengaduan ketiga adalah tidak segera hadirnya supermarket sebagaimana dijanjikan dalam brosur pemasaran. Digambarkan dalam brosus, lantai 1 ruang serbaguna akan digunakan sebagai sarana perdagangan/minimarket, tetapi sampai sekarang belum terealisasi. Tindaklanjut LO DIY sudah mengundang Terlapor, tetapi Terlapor membalas dengan klarifikasi tertulis antara lain; bahwa menurut Terlapor, Fasilitas penunjang pelengkap seperti minimarket, ruang serbaguna, fasilitas olahraga non fasum adalah fasilitas yang dikembangkan secara komersial dan pengembangannya akan tetap mengacu pada ketentuan yang berlaku. Pengembang menyatakan bahwa secara keseluruhan hanya terdiri dari 199 unit dan 3 kavling komersial. Pengembang sudah mengajukan surat permohonan serah terima PSU kepada bupati bantul pertanggal 10 Juni 2015. Hasil klarifikasi dengan DPU Kabupaten antara lain bahwa lapangan badminton yang ada di depan dan lapangan yang berukuran lebih kecil dalam perumahan, mushola dan parkir adalah fasilitas non komersil yang harus diserahkan kepada pemerintah daerah. Selain itu, bangunan serbaguna yang didalamnya ada minimarket, ruang pertemuan dan plaza merupakan fasilitas pendukung milik pengembang

yang dapat dikomersilkan dan tidak diserahkan kepada pemerintah. Namun, peruntukannya harus sesuai dengan *site plan*. Terkait makam, pengembang sudah bekerjasama dengan PUKY (Perkumpulan Urusan Kematian Yogyakarta) tetapi pendaftaran keanggotaannya untuk penghuni perumahan belum ditindaklanjuti. Penilaian, Kesimpulan dan rekomendasi baru dalam proses.

5. Tidak jelsanya penyelesaian pembangunan PSU pada Perumahan menengah ke atas "MNO". Dilaporkan kepada Lembaga Ombusman DIY oleh Paguyuban Konsumen Perumahan bahwa ada ketidakjelsan tahap penyelesaian pembangunan lapangan tenis dan lapangan basket sebagaimana dijanjikan dalam brosur sementara unit sudah terjual sekitar 75%. Tindaklanjut laporan adalah dengan mengundang pihak pengembang yang menyatakan bahwa pembangunan lapangan tersebut tetap akan dipenuhi tetapi tahapan waktunya akan disesuaikan dengan strategi perusahaan. Saat ini sedang dikaji oleh tim lapangan untuk pembangunannya. Informasi ini telah disampaikan dalam forum RT yang dihadiri kurang lebih 50 warga perumahan. Penilaian, kesimpulan dan rekomendasi baru dalam proses.
6. Tidak segera terbangunnya PSU pada perumahan "PQR" yang dibangun oleh Pengembang swasta dilaporkan oleh konsumen bahwa rumah dan PSU (terkait jalan dalam perumahan dan listrik) yang dijanjikan belum segera terbangun. Pengembang mengklarifikasi bahwa jangka waktu pembangunan rumah memang terlambat dari yang diperjanjikan di PPJB. Hal ini diakui oleh pengembangn sebagai kesalahan manageman perusahaan. Pengembang sudah memberikan kompensasi dengan mencarikan kontrakan dan menawarkan tambahan kompensasi berupa

atap dapur dan carport. Dijelaskan oleh Pengembang bahwa pemasangan konblok jalan akses memang belum dipasang. Jaringan listrik PLN sudah masuk ke dalam kompleks, tetapi belum mempunyai jalur tiang tersendiri. Sedangkan untuk jaringan listrik mandiri masih dalam proses. Untuk mengatasi perihal listrik, sementara pengembang mengambil listrik dari jaringan sekitar.

Penyelesaian lewat mediasi di LO DIY dengan hasil kedua belah pihak sepakat menyelesaikan permasalahan ini setelah pihak pengembang memberikan kompensasi atas keterlambatan pembangunan rumah dengan memotong pembayaran Pelapor senilai nominal yang disepakati dan segera melaksanakan pembangunan konblok/jalan sebagai bagian dari PSU yang dijanjikan. Penilaian, Kesimpulan dan rekomendasi baru dalam proses.

7. Permasalahan kualitas fisik PSU (talud) perumahan "STU"  
Dilaporkan Paguyuban konsumen karena pengembang lepas tangan terhadap peristiwa ambrolnya talud sisi sungai anakan Code yang berada di bagian belakang kompleks perumahan. Sudah hampir 1 tahun belum ada perbaikan dari pengembang perumahan. Sementara kondisi tersebut sangat berbahaya bagi warga karena talud hanya berjarak 5 meter dari rumah warga. Selain itu taman yang menjadi area hijau dikompleks perumahan hilang bersama ambrolnya talud tersebut. Paguyuban sudah berusaha menemui pemerintah kabupaten. Pemerintah menyatakan belum bisa memperbaiki karena talud selaku bagian dari PSU belum diserahterimakan kepada pemerintah. Permasalahan ini baru ditindaklanjuti oleh LO DIY.

## Bab IV

### Temuan dan Pembahasan

#### A. Tipologi Permasalahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan Komersial di DIY

Berdasarkan analisis yang dilakukan terhadap data pengaduan dari warga, wawancara warga penghuni perumahan, pengembang/developer, serta FGD dengan pemerintah, penghuni dan REI, maka didapatkan tipologi permasalahan yang terjadi dalam penyediaan PSU di DIY adalah sebagai berikut:

##### 1. Konflik pemanfaatan PSU dengan Warga.

Contoh permasalahan ini terjadi pada perumahan skala menengah ke atas. Konflik pemanfaatan ini terjadi antara pengembang dan warga kampung di lingkungan perumahan. Pengembang membuat jalan utama perumahan dengan membangun pembatas di sekeliling perumahan yang berakibat pada tertutupnya akses jalan kampung. Padahal lahan yang digunakan untuk pembangunan akses jalan utama perumahan tersebut dibeli dari warga kampung. Warga kampung merasa dikelabui oleh pengembang. Permasalahan ini seringkali terjadi di perumahan yang berpagar (*gated community*).



**Gambar 4. 1** Tertutupnya akses jalan di sekitar perumahan<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Hasil Survei Peneliti, 2015

2. Terbangkalainya PSU karena ketidakjelasan kewenangan pengelolaan.

Contoh permasalahan ini terjadi di perumahan skala menengah ke atas. Pengembang menjanjikan untuk menyediakan ruang pertemuan dan minimarket. Pembangunan ruang pertemuan dan minimarket telah terlaksana. Namun, akses warga terhadap ruang pertemuan tersebut terhambat karena ruangan yang selalu terkunci dan kurang terawatnya sarana tersebut. Sementara itu untuk masalah minimarket, pengembang beralasan bahwa mereka tidak bisa mengoperasionalisikannya karena belum menemukan penyewa yang cocok untuk minimarketnya. Masalah ini terjadi karena belum terakomodasinya Permendagri No 9 Tahun 2009 di daerah-daerah. Bahkan beberapa pemda belum menurunkan Permendagri tersebut ke Perda. Oleh karena itu, para pengembang perumahan belum menyerahkan PSU perumahan yang dibangunnya kepada pemerintah. Apabila terjadi penyerahterimaan, hal itu baru sebatas penyerahterimaan kepada penghuni perumahan akibatnya penghuni perumahan menganggap PSU yang diserahkan adalah milik warga komunitas perumahan tersebut. Pengembang pun beranggapan bahwa apabila belum terjadi penyerahterimaan, aset PSU yang dibangun oleh mereka masih menjadi hak pengembang seluruhnya. Akhirnya pemanfaatan PSU oleh warga menjadi terganggu.

3. Penyediaan dan pembangunan PSU tidak sesuai dengan standar (kualitasnya buruk atau kuantitasnya kurang).  
Sebagian besar perumahan yang disurvei baik itu skala menengah ke atas maupun menengah ke bawah memiliki permasalahan pada kualitas PSU yang tidak sesuai standar.

Ketidaksesuaian dengan standar dibagi dalam 3 kategori, sebagai berikut:

- a. Ketidaksesuaian standar pada prasarana terjadi pada perumahan skala menengah ke bawah. Pihak pengembang tidak membangun prasarana jalan dengan kualitas yang baik. Kondisi jalan yang terbangun berupa campuran tanah dan kerikil yang dikeraskan tanpa aspal ataupun konblok. Kondisi prasarana jalan yang baik hanya dibangun sampai pintu masuk utama, sementara jalan menuju ke kavling-kavling perumahan adalah jalan berbatu. Ketidaksesuaian standar pada prasarana ini membuat ketidaknyaman bagi penghuni.
- b. Ketidaksesuaian standar pada sarana terjadi pada perumahan skala menengah ke bawah. Pihak pengembang tidak membangun sarana peribadatan mushola dan pertamanan dengan luasan yang memadai. Selain itu, pihak pengembang juga hanya menyediakan lahan kosong dengan kondisi tidak terawat yang diasumsikan sebagai area playground dan sekarang diperuntukkan untuk lahan parkir. Hal tersebut tentu saja menjadikan anak-anak penghuni perumahan bermain di jalan kompleks perumahan.
- c. Ketidaksesuaian standar pada utilitas terjadi pada perumahan skala menengah ke atas ditemukan sejak awal proses pembangunan. Hal ini diawali dengan lamanya proses pembangunan. Kemudian operasionalisasi PSU berupa lampu jalan yang disediakan tidak beroperasi dengan baik (korsleting bila dinyalakan), pulsa listrik tidak tersedia, beberapa kabel tanam (*underground*) diubah menjadi kabel gantung, ketidakjelasan manajemen aset di sana sehingga

penghuni mengambil alih pengelolaan asetnya tanpa prosedur formal. Ketidaksesuaian standar kualitas utilitas yang terjadi di sini tergolong cukup membahayakan bagi keselamatan penghuni karena menyangkut keamanan jaringan kelistrikan. Selama ini belum ada pengawasan atau *quality control* terhadap standar teknis oleh pemerintah terhadap pengembang. Selain membahayakan dan memicu konflik antara penghuni dengan pengembang, ketidaksesuaian standar utilitas seperti ini ditengarai akan mengganggu proses penyerahterimaan oleh pengembang kepada pemerintah.



**Gambar 4. 2** Kondisi kabel underground di sebuah perumahan skala menengah ke atas<sup>19</sup>

4. Tidak terbangun/terselesaikan PSU oleh pengembang. Ditemukan beberapa kasus bahwa PSU yang dijanjikan dibangun oleh pengembang, tetapi tidak sampai selesai karena pengembang bangkrut. Lahan dan bangunan PSU terbengkalai dan aset pun dalam sengketa. Sebagai contoh, terobservasi belum tersedianya jalan akses lingkungan, saluran air limbah, dan belum terpasangnya saluran PDAM. Berdasar observasi, masalah ini terutama terjadi pada perumahan skala menengah ke bawah yang disubsidi oleh pemerintah. Ditengarai terjadi kesalahpahaman dalam

---

<sup>19</sup> Survei Peneliti

pembagian peran dalam pembangunan PSU antara pengembang dan pemerintah. Permasalahan ini telah merugikan penghuni perumahan. Pada beberapa perumahan, penghuninya mengambilalih pengadaan PSUnya dengan cara swadaya. Tentunya hal ini akan memberatkan bagi penghuni rumah yang sebagian besar adalah MBR. Pengeluaran biaya mendapatkan rumah layak tidak sesuai dengan yang mereka rencanakan berdasarkan tawaran baik melalui pemerintah maupun tawaran melalui pengembang.



Gambar 4. 3 Himbauan protes dari warga<sup>20</sup>



Gambar 4. 4 Sarana ekonomi di perumahan skala menengah ke bawah yang terbengkalai dan pembangunan jalan di perumahan yang tidak berkualitas.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Survei Peneliti, 2015.



5. Pengalih-fungsian PSU oleh pengembang

Permasalahan ini banyak terjadi di perumahan skala menengah ke bawah. Contoh kasus adalah tukar guling antara lokasi fasilitas mushola dengan lapangan olahraga (lihat pengaduan permasalahan PSU perumahan “ABC” di Bab 3). Dalam hal ini pengembang beranggapan bahwa selama tanah PSU yang belum diserahkan ke pemerintah, pengembang berhak melakukan perubahan terhadap *site plan*-nya. Atas dasar ini pula, pengembang perumahan menengah ke bawah beberapa kali mengajukan perubahan *site plan* kepada pemerintah, dan sedikit memperhatikan hak pembeli/penghuni yang potensial paling dirugikan.

6. Pengambilalihan kepemilikan PSU oleh pengembang

Sementara itu pada perumahan skala menengah ke atas terjadi rencana pengalihfungsian sarana olahraga menjadi kavling-kavling perumahan dan inkonsistensi terhadap rencana *site plan* yang ada. Sementara itu, jika ditelusuri lebih luas, banyak terjadi rencana pengalihfungsian lahan PSU oleh pengembang. Sebagai contoh adalah kasus di perumahan “LS” di Ngaglik yang dibangun pada 1980an. Taman dan lapangan olah raga yang selama ini diyakini warga sebagai PSU dan dipelihara secara swadaya diklaim kembali oleh seseorang yang mengatakan telah mendapat hak milik dari pengembang. Pada sekitar tahun 2010an datang kelompok orang yang mengukur dan akan membalduser taman, kemudian dicegah oleh warga. Pernah ditemukan juga iklan koran untuk menjual tanah taman dan lapangan olah raga ini. Di situlah awal mulainya konflik. Warga merasa bahwa pada saat penawaran dan akad kredit di bank, taman dan lapangan olah raga tersebut telah

---

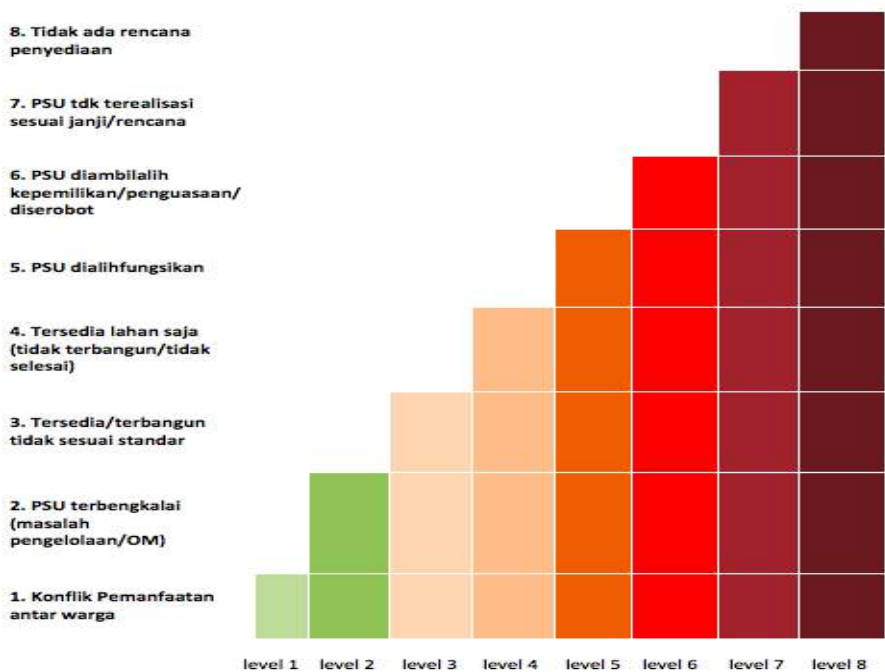
<sup>21</sup> Survei Peneliti, 2015

tercantum dalam *site plan*. Pernah dilakukan mediasi oleh Pemda Sleman sehingga konflik meredam beberapa tahun. Namun saat ini telah terjadi saling ancam untuk maju ke pengadilan.

7. Tidak terealisasikannya PSU sesuai janji pengembang  
Pada permasalahan ini, pengembang menjanjikan PSU untuk dibangun, tetapi pada pelaksanaannya tidak sesuai dengan janji. Sementara selama ini tidak ada jaminan yang memuat rencana PSU yang akan dibangun selain di IMB. Tidak ada pengecekan di lapangan secara simultan oleh pemerintah dari seluruh perumahan yang sudah dibangun sehingga keaktifan dan inisiatif dari pembeli perumahan sangat diperlukan. Seperti yang terjadi di perumahan skala menengah ke atas, permasalahan yang terjadi adalah pengembang tidak menyediakan sarana ekonomi berupa minimarket seperti yang sudah dijanjikan. Pemenuhan janji pengembang baru sebatas pada penyediaan bangunan fisik saja sementara belum ada penyewa/*tenant* yang beroperasi di perumahan tersebut. Sementara penghuni kesulitan mendapatkan akses terhadap pemenuhan kebutuhan sehari-hari, mengingat sarana ekonomi terdekat berjarak cukup jauh dari lokasi perumahan.
8. Tidak ada rencana penyediaan  
Masalah ini terjadi pada pembangunan kumpulan rumah yang tidak bisa dikatakan sebagai perumahan karena hanya terdiri dari beberapa unit rumah oleh satu pengembang. Pada akhirnya menjadi kumpulan rumah-rumah dengan skala besar karena di sekitarnya juga banyak pengembang yang melakukan hal yang sama. Pengembang tersebut mendapatkan izin secara parsial. Karena jumlah rumahnya yang tidak memenuhi kriteria perumahan, mereka tidak

berkewajiban membangun PSU. Sementara pemerintah juga tidak memiliki rencana penyediaan PSU secara umum dan sarana secara yang spesifik di lingkungan tersebut. Proses pembangunan rumah inilah yang kemudian disebut dengan pembangunan rumah *infill*.

Delapan tipologi permasalahan di atas telah diurut berdasar bobotnya. Permasalahan tersebut di atas digolongkan ke dalam 8 level permasalahan. Level 1 (pertama) merupakan permasalahan penyediaan PSU dengan tingkat paling rendah. Sedangkan level 8 adalah level permasalahan yang paling berat yang kemudian ditunjukkan dengan warna merah tua sebagaimana tergambar dalam piramida level permasalahan PSU.



Gambar 4. 5 Piramida level permasalahan PSU pada perumahan di DIY<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Analisis Peneliti, 2015

Kehadiran jenis dan jumlah masalah yang ada dalam satu perumahan dapat menjadi ukuran level permasalahan pada perumahan tersebut. Semakin ke belakang semakin besar masalah dan akibatnya terhadap kualitas ruang permukiman, dan semakin berat juga cara pemecahannya. Perumahan yang hanya mengalami kasus pertama adalah yang paling ringan. Jika perumahan mengalami kasus satu hingga delapan, maka perumahan tersebut mengembangkan permasalahan terberat terkait PSU. Masalah-masalah tersebut di atas berakibat pada:

1. Tidak meratanya distribusi PSU pada tiap-tiap kawasan perumahan ataupun kumpulan rumah-rumah.
2. Konflik antara penghuni dan pengembang.
3. Konflik penghuni baru dan penduduk asli.
4. Terbengkalainya PSU (karena dalam sengketa).
5. Hilangnya lahan-lahan PSU.

#### **B. Faktor-Faktor yang Menjadi Kendala dalam Proses Penyediaan PSU Perumahan**

1. Belum cukupnya komitmen Pemerintah dalam hal penyediaan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) perumahan. Dalam penyediaan PSU perumahan baru, terintidkasi bahwa selama ini pemerintah lebih menyerahkan kepada pengembang. Seperti aturan-aturan (lihat review peraturan di Bab 3) yang telah dibuat oleh Pemda tentang pengadaan PSU dalam perumahan komersial, semuanya mengarahkan penyediaan PSU seolah menjadi tanggung jawab pengembang saja. Seolah pemerintah hanya sebagai regulator saja, bukan penanggung jawab. Jika dibebankan hanya kepada pengembang, akan sangat keberatan mengingat harga lahan di DIY yang sangat tinggi dan terus melambung. Hal ini

mengakibatkan pengembang harus ekstra dalam mencari lahan yang digunakan dalam penyediaan perumahan.

Masalah tanah ini juga yang membuat pemerintah belum mampu merencanakan dan menyediakan kasiba (kavling siap bangun) dan lisiba (lingkungan siap bangun) sebagai bagian dari kerjasama dengan pengembang swasta. Selain belum ditemukannya rencana pembukaan lisiba dan kasiba, tidak juga ditemukan rencana yang secara eksplisit tentang jumlah dan sbaran PSU yang harus terbangun pada jangka waktu tertentu, didasarkan pada tren pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan kawasan permukiman.

2. Belum detailnya peraturan yang mengatur tentang proses perencanaan, penyediaan, pembangunan, penyerahan, pengelolaan, dan pemanfaatan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) di DIY.

Sampai saat ini, belum ada peraturan yang mengatur tentang secara spesifik tentang mekanisme pembangunan PSU perumahan. Peraturan yang ada baru sebatas pada persyaratan prasarana, sarana dan utilitas yang harus dibangun dalam perumahan. Seperti halnya di Sleman, kebijakan tentang pembangunan perumahan pada Perbup Nomor 18 Tahun 2005 hanya mengatur persyaratan harus adanya PSU di kawasan perumahan. Di dalam kebijakan tersebut baru tertuang mengenai prasarana dan fasilitas dan persyaratan lingkungan yang harus ada dalam pembangunan perumahan. Namun, belum mengatur siapa, berapa dan bagaimana menkasime pembangunannya. Perlu dijelaskan lebih lanjut tentang standar kuantitas (minimal PSU yang harus dibangun dalam sebuah perumahan terencana (baru) ataupun kumpulan rumah yang dibangun (*infill housing*) dan standar kualitas perencanaan,

penyediaan, pembangunan, penyerahan, pengelolaan, dan pemanfaatan PSU.

Sementara itu dalam hal proses penyerahan PSU, tidak semua Pemerintah Daerah sudah mempunyai aturan terkait. Di wilayah DIY, Kabupaten Bantul merupakan satu-satunya daerah yang sudah menindaklanjuti Permendagri Nomor 9 Tahun 2009 dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 06 Tahun 2014 tentang Penyerahan dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Perumahan. Di Bantul sendiri meskipun sudah terdapat aturan, tetapi implementasi peraturan itu masih belum efektif. Hal ini terbukti dengan masih banyaknya aduan masyarakat terkait pertanggung-jawaban pengembang terhadap pembangunan prasarana, sarana dan utilitas yang dijanjikan kepada pembeli. Lain dengan Bantul, Pemerintah Sleman masih dalam proses pembahasan dengan DPRD Perda tentang Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas. Peraturan ini langsung membahas mengerucut tentang penyerahan PSU, sementara peraturan yang mengatur hal yang lebih makro tentang proses pembangunan perumahan yang dapat terjadi dalam skala besar sebagai pembukaan perumahan baru, terjadinya perumahan secara *incremental*, dan proses *infill* yang secara nyata terjadi dilapangan belum diatur. Untuk penyediaan rumah secara komersial, proses *infill* paling banyak terjadi di seluruh wilayah DIY. Jika hal ini tidak di atur, ketersediaan PSU akan terancam.

Belum adanya aturan mekansime serah terima PSU juga mengancam kelangsungan kualitas PSU. PSU yang belum diserahkan merupakan piutang Pemda. Seperti Ada 3 faktor

yang diteangarai menjadi penghambat proses serah terima, yaitu faktor kesiapan aturan dan kapasitas layanan Pemda, factor kepatuhan pengembang, dan faktor dokumen kepemilikan tanah perumahan. Secara khusus dapat dinyatakan bahwa penyebab terhambatnya serah terima tidak hanya bisa dilihat dari sisi keengganan pengembang, tetapi dari pemerintah daerah sendiri yang belum memiliki perangkat hukum hingga mekanisme penyerahan yang jelas. Fakta menunjukkan bahwa jumlah pemerintah daerah yang memiliki Perda terkait dengan hal ini masih bisa dihitung dengan jari apalagi yang sudah memiliki sistem dan prosedur penyerahan, pencatatan hingga pengelolaannya.

3. Belum cukupnya pengawasan/monitoring, pengendalian, dan penertiban terhadap kondisi eksisting perencanaan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) yang sudah dibuat pengembang.

Faktor dari pemerintah yang lain adalah kurangnya pengawasan kepada pengembang yang tidak menyediakan atau menyerahkan PSU. Peran aktif Pemerintah dinilai kurang dalam pengawasan/mengawal produk yang dibuatnya misal kurangnya pengawasan PU terhadap pelaksanaan pembangunan perumahan sesuai *site plan* atau pengawasan dinas perizinan terhadap IMB yang dikeluarkan juga menjadi penyebab terhambatnya penyerahan prasarana, sarana dan utilitas. Seperti yang diungkapkan X dari Dinas Perizinan Kota bahwa tidak ada SKPD yang berwenang dalam mengkaji *site plan* perumahan, tetapi hanya ada *advice* perencanaan. Padahal masalah yang sering terjadi adalah ketidaksesuaian antara *site plan* dengan apa yang dibangun di lapangan sehingga ketiadaan

pengawasan ini dapat menimbulkan kerugian bagi konsumen yang membeli perumahan.

Pada kenyataannya, Instrumen pengendalian di pemerintahan belum ada sehingga masih terjadi penyelewengan antara *site plan* dengan realita (tidak memenuhi janji). Sejauh ini unit pengaduan khusus masyarakat bisa langsung ke SKPD Terkait. Contoh untuk perizinan maka langsung dinas perizinan. Kasus mangkraknya dan tidak terurusnya PSU karena belum serah terima, sebenarnya bisa diambilalih oleh masyarakat pengelolaannya, tetapi terkadang masyarakat tidak berani karena merasa bukan wewenangnya.

4. Kurangnya informasi masyarakat tentang haknya terhadap layanan PSU.

Umumnya masyarakat hanya memahami tentang haknya ketika membeli rumah di perumahan adalah mendapatkan akses terhadap layanan utilitas saja. Namun, tidak semua masyarakat pembeli perumahan paham akan haknya terhadap sarana dan prasarana. Hal ini dikarenakan tidak terdapat aturan dalam perjanjian perikatan jual beli (PPJB) mengenai pengadaan dan pengelolaan PSU. Pembeli mendapatkan janji adanya PSU dari brosur/*site plan* yang tertera di brosur iklan perumahan yang diberikan oleh marketing perumahan tersebut. Itulah yang selama ini dikeluhkan pembeli perumahan. Di sisi lain, sebenarnya masyarakat umum akan dirugikan jika PSU di perumahan tidak dibangun karena hak publik akan ruang terbuka hijau sudah diamanatkan pada UU No 26 Tahun 2007. Ketidakpahaman masyarakat terkait hak-haknya menyebabkan masyarakat pasif dalam menagih hak-haknya kepada pengembang dan pemerintah.



5. Belum cukupnya wadah pengaduan masyarakat terhadap permasalahan PSU.

Sementara ini apabila terjadi permasalahan yang terjadi terkait PSU, warga masyarakat melaporkan permasalahannya di BPSK, YLKI dan LO DIY. Dua wadah tersebut dirasa belum cukup memfasilitasi warga yang mengadukan permasalahan PSU. Mengingat BPSK, LO DIY, YLKI merupakan lembaga yang menangani permasalahan konsumen/warga secara umum, bukan permasalahan PSU perumahan secara khusus sehingga keefektifan dan kebijakan yang dilakukan belum dapat mengakomodasi solusi dari permasalahan. Untuk itu diperlukan wadah yang lebih spesifik yang menangani masalah terkait penyediaan PSU perumahan.

6. Mahalnya harga lahan untuk perumahan.

Status Kota Yogyakarta sebagai kota pelajar mengakibatkan daya tarik yang luar biasa dari seluruh warga masyarakat di Indonesia untuk menuntut ilmu di kota ini. Hal ini berimbas pada tingginya permintaan hunian baik itu kos, sewa, maupun beli. Dengan tingginya demand terhadap hunian mengakibatkan harga jual lahan di area sekitar kampus menjadi tinggi. Hal ini menyulitkan bagi pengembang dalam menyediakan lahan untuk perumahan. Pengembang akhirnya harus menekan biaya-biaya lain yang terkait dengan pembangunan perumahan maupun kumpulan rumah-rumah. Bahkan pengembang dapat berpeluang untuk menghindari pembangunan PSU untuk warga untuk mengurangi *cost*. Apabila tidak, implikasinya pengembang harus meningkatkan harga jual rumah dengan akibat daya beli masyarakat akan turun. Tentu saja hal ini dapat mengakibatkan rendahnya kesadaran pemngembang dalam

penyediaan PSU. Akhirnya pengembang mencari lahan yang masih terjangkau bagi mereka yaitu di Kabupaten Sleman, Bantul dan Kulon Progo.

7. Belum adanya insentif bagi kontributor PSU.

Kurangnya motivasi pengembang dalam penyediaan PSU perumahan diakibatkan tidak adanya insentif atau pun penghargaan terhadap upaya pengembang tersebut. Motivasi awal pengembang dalam pengadaan PSU biasanya untuk menarik pembeli agar membeli perumahan atau kumpulan rumah yang dibangunnya. Karena selain faktor harga dan lokasi, biasanya pembeli melihat keberadaan dan kelengkapan PSU menjadi nilai tambah yang mereka pertimbangkan dalam pembelian rumah. Apabila pemerintah menerapkan sistem insentif pada pengembang yang telah menyediakan PSU sesuai aturan, tentunya pengembang akan tertarik dalam penyediaannya. Insentif tersebut bisa dalam bentuk keringanan pajak, kemudahan dalam mengurus perizinan, dan sebagainya.

**Tabel 4. 1** Keterkaitan antara masalah dan faktor-faktor menjadi kendala dalam PSU Perumahan<sup>23</sup>

No	Masalah Faktor	1	2	3	4	5	6	7	8
		Konflik Pemanfaatan antar warga	Terbengkalainya PSU (masalah pengelolaan)	Tersedia/terbangun PSU tidak sesuai standar	Tersedia lahan saja (tidak terbangun/tdk selesai)	PSU dialih fungsikan	PSU diambilalih kepemilikan/penguasaan	PSU tidak terealisasi janji/rencana	Tidak ada rencana penyediaan
1	Belum cukupnya komitmen Pemerintah dalam hal penyediaan PSU								
2	Belum detailnya peraturan								
3	Belum cukupnya pengawasan/monitoring, pengendalian, dan penertiban								
4	Kurangnya informasi masyarakat tentang haknya terhadap layanan PSU								
5	Belum cukupnya wadah pengaduan masyarakat								
6	Mahalnya harga tanah								
7	Belum adanya insentif bagi kontributor PSU								

Pada Tabel 4.1 terlihat hubungan antara masalah yang terjadi dalam penyediaan PSU dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Konflik pemanfaatan antar warga perumahan dan warga asli terjadi akibat kurang detailnya peraturan yang mengatur tentang PSU, cukupnya pengawasan/monitoring, pengendalian, dan penertiban terhadap kondisi eksisting perencanaan.

PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) yang sudah dibuat pengembang, dan kurangnya informasi masyarakat tentang aturan PSU, dalam hal ini mengenai haknya terhadap pelayanan PSU.

<sup>23</sup> Analisis Peneliti, 2015

Permasalahan terbengkalainya PSU karena masalah pengelolaan dan masalah tersedia/terbangunnya PSU tidak sesuai standar terjadi akibat kurang detailnya peraturan yang mengatur hal tersebut dan kurangnya mekanisme pengawasan/monitoring, pengendalian, dan penertiban. Selanjutnya permasalahan tidak terbangun/terselesaikannya PSU terjadi akibat 2 faktor di masalah sebelumnya ditambah dengan factor kurangnya wadah pengaduan. Sedangkan, masalah pengalihfungsian PSU, masalah pengambilalihan kepemilikan oleh pengembang serta masalah tidak terealisasinya PSU sesuai rencana terjadi karena kurangnya mekanisme pengawasan/monitoring, pengendalian, dan penertiban, dan kurangnya wadah pengaduan bagi masyarakat terkait permasalahan PSU. Sementara itu, permasalahan tidak adanya rencana penyediaan PSU oleh pengembang ini disebabkan oleh faktor kurangnya komitmen pemerintah terhadap penyediaan PSU, kurang detailnya peraturan pemerintah yang mengatur hal tersebut, Belum cukupnya pengawasan/monitoring, pengendalian, dan penertiban, dan mahalnnya harga lahan serta belum ada insentif bagi kontributor PSU.

Dalam upaya mencari rekomendasi yang tepat terhadap permasalahan penyediaan PSU yang ada di DIY, maka dari itu diperlukan sebuah analisa mengenai keterkaitan antara masalah dan faktor-faktor yang mempengaruhinya serta relevansi dengan peraturan eksisting yang dijelaskan pada Tabel 4.2.

**Tabel 4. 2** Matriks analisa masalah, faktor-faktor, relevansi peraturan pada PSU perumahan dan rekomendasi

No	Masalah di Perumahan	Faktor-faktor	Peraturan yang sudah ada	Relevansi Aturan	Rekomendasi
1.	Konflik Pemanfaatan PSU dengan warga.	Belum detailnya peraturan yang mengatur tentang proses perencanaan, penyediaan, pembangunan, penyerahterimaan, pengelolaan, dan pemanfaatan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) di DIY.	Belum ada	-	Perlu penyusunan mengenai aturan detail mengenai proses perencanaan, penyediaan, pembangunan, penyerahan, pengelolaan, dan pemanfaatan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) di DIY.
		Belum cukupnya pengawasan/ <i>monitoring</i> , pengendalian, dan penertiban terhadap kondisi eksisting perencanaan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) yang sudah dibuat pengembang.	Belum ada	-	
		Kurangnya informasi masyarakat tentang haknya terhadap layanan PSU.	Belum ada	-	
2.	Terbengkalai PSU karena ketidakjelasan pengelolaan perumahan.	Belum detailnya peraturan yang mengatur tentang proses perencanaan, penyediaan, pembangunan, penyerahterimaan, pengelolaan, dan pemanfaatan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) di DIY.	Perda Bantul Nomor 6 Tahun 2014	Aturan serah terima ini belum sepenuhnya dilaksanakan di Kab. Bantul	Pengimplementasian dan pengendalian dari Perda tersebut
		Belum cukupnya pengawasan/ <i>monitoring</i> , pengendalian, dan penertiban terhadap kondisi eksisting perencanaan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) yang sudah dibuat pengembang.	Belum ada aturan penyerahterimaan pada Kab. Sleman, Kulonprogo, Gunungkidul, Kota Yogyakarta	Kab. Sleman hingga saat ini masih dalam tahap penyusunan Perda	Mendetailkan raperda yang sedang disusun sesuai dengan masukkan <i>stakeholders</i> dan segera mengesahkan
3.	Penyediaan dan Pembangunan PSU tidak sesuai dengan standar (kualitasnya buruk atau kuantitasnya kurang).	Belum detailnya peraturan yang mengatur tentang proses perencanaan, penyediaan, pembangunan, penyerahterimaan, pengelolaan, dan pemanfaatan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) di DIY.	Belum tersedianya peraturan terkait		Penyusunan peraturan yang mengatur tentang standar minimal teknis PSU perumahan
		Belum cukupnya pengawasan/ <i>monitoring</i> , pengendalian, dan penertiban terhadap kondisi eksisting perencanaan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) yang sudah dibuat pengembang.			Penyusunan aturan mengenai pengawasan, pengendalian dan penertiban terkait PSU perumahan
4.	Tidak terbangun/tersel esaikan PSU	Belum detailnya peraturan yang mengatur tentang proses perencanaan, penyediaan, pembangunan, penyerahterimaan, pengelolaan, dan pemanfaatan	Penyediaan: Peraturan Bupati Bantul Nomor 36 tahun 2011	Pada penyediaan batasan 200 unit rumah terlalu longgar, sehingga kurang	

No	Masalah di Perumahan	Faktor-faktor	Peraturan yang sudah ada	Relevansi Aturan	Rekomendasi
	oleh pengembang.	PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) di DIY.	Penyerahan: Peraturan Daerah Bantul No 6 tahun 2014.	efektif. Penyerah terimaan sudah cukup detail, tetapi belum ada mekanisme monitoring dan evaluasi.	
		Belum cukupnya pengawasan/ <i>monitoring</i> , pengendalian, dan penertiban terhadap kondisi eksisting perencanaan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) yang sudah dibuat pengembang.	Belum ada		
5.	Pengalih fungsian PSU oleh pengembang	Belum cukupnya pengawasan/ <i>monitoring</i> , pengendalian, dan penertiban terhadap kondisi eksisting perencanaan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) yang sudah dibuat pengembang.	Perbup Sleman Nomor 49 tahun 2012	Aturan ini sudah mengungkapkan bahwa perumahan dengan jumlah unit tertentu (X) harus menyediakan PS. Perumahan sebanyak X dengan luasan tertentu	Perlu nya aturan terhadap pemberian sanksi pengalihfungsian PSU
		Belum cukupnya wadah pengaduan masyarakat terhadap permasalahan PSU	Belum ada		
6.	Pengambilalihan PSU oleh pengembang	Belum cukupnya pengawasan/ <i>monitoring</i> , pengendalian, dan penertiban terhadap kondisi eksisting perencanaan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) yang sudah dibuat pengembang.	Belum ada		
		Belum cukupnya wadah pengaduan masyarakat terhadap permasalahan PSU	Belum ada		
7.	Tidak terealisasinya a PSU sesuai janji pengembang	Belum cukupnya pengawasan/ <i>monitoring</i> , pengendalian, dan penertiban terhadap kondisi eksisting perencanaan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) yang sudah dibuat pengembang.	Belum tersedianya peraturan terkait		Pembuatan peraturan yang mengatur pencantuman fasilitas yang dijanjikan oleh pengembang dalam PPJB
		Belum cukupnya wadah pengaduan masyarakat terhadap permasalahan PSU	Belum ada		
8.	Tidak ada rencana penyediaan	Belum cukupnya komitmen Pemerintah dalam hal penyediaan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) perumahan. Dalam penyediaan PSU perumahan baru, pemerintah menyerahkan langsung kepada pengembang sehingga sering terjadi permasalahan di			

No	Masalah di Perumahan	Faktor-faktor	Peraturan yang sudah ada	Relevansi Aturan	Rekomendasi
		dalam proses perencanaan, penyediaan, pembangunan, penyerahan, pengelolaan, dan pemanfaatan PSU.			
		Belum detailnya peraturan yang mengatur tentang proses perencanaan, penyediaan, pembangunan, penyerahan, pengelolaan, dan pemanfaatan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) di DIY.	Peraturan Bupati Sleman No 18 tahun 2005	Tidak secara eksplisit menunjuk siapa yang harus membangun PSU. Hanya menyebutkan harus adanya rencana PSU dalam <i>site plan</i> . Tetapi tidak menjelaskan batas minimal jumlah rumah yang dibangun, pengembang harus menyediakan jenis dan jumlah PSU tertentu.	
		Belum cukupnya pengawasan/ <i>monitoring</i> , pengendalian, dan penertiban terhadap kondisi eksisting perencanaan PSU (Prasarana, Sarana dan Utilitas) yang sudah dibuat pengembang.	Belum ada		
		Mahalnya harga lahan untuk perumahan	Belum ada		

## Bab V

### Kesimpulan dan Rekomendasi

#### A. Kesimpulan

Berdasar pembahasan terhadap karakteristik pola perkembangan perumahan di DIY, tipologi permasalahan dan faktor-faktor yang ditengarai sebagai penyebab permasalahan PSU perumahan di wilayah DIY, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Beberapa peraturan yang telah ada masih kurang sesuai dengan karakter perkembangan pembangunan perumahan di DIY.
2. Pembangunan rumah komersial di DIY dibagi dalam kedua kelompok perumahan, yaitu perumahan yang dibangun dari awal (membuka lahan baru) dan pembangunan perumahan *infill* (mengisi perumahan yang sudah ada). Karena terikat oleh peraturan, perumahan baru dibangun oleh pengembang perumahan. Sementara perumahan *infill* dibangun oleh pengembang perorangan atau kelompok perorangan yang tidak berbadan hukum. Namun demikian, pengembang berbadan hukum juga ada yang membangun kumpulan rumah yang belum bisa didefinisikan sebagai perumahan karena tidak memiliki PSU.
3. Terdapat tiga cara terkait proses pembangunan rumah-rumah komersial oleh pengembang: pertama, terbentuk secara sengaja, terorganisasi/terencana oleh pelaku yang tidak selalu calon penghuni; kedua, terjadi dan selesai (dapat dikenali sebagai kelompok arumah atau unit perumahan) dalam rentang waktu yang relatif pendek; ketiga, dimulai dari proses pemecahan lahan lebih dari 2 (dua) bidang (sering hingga puluhan atau ratusan kavling).



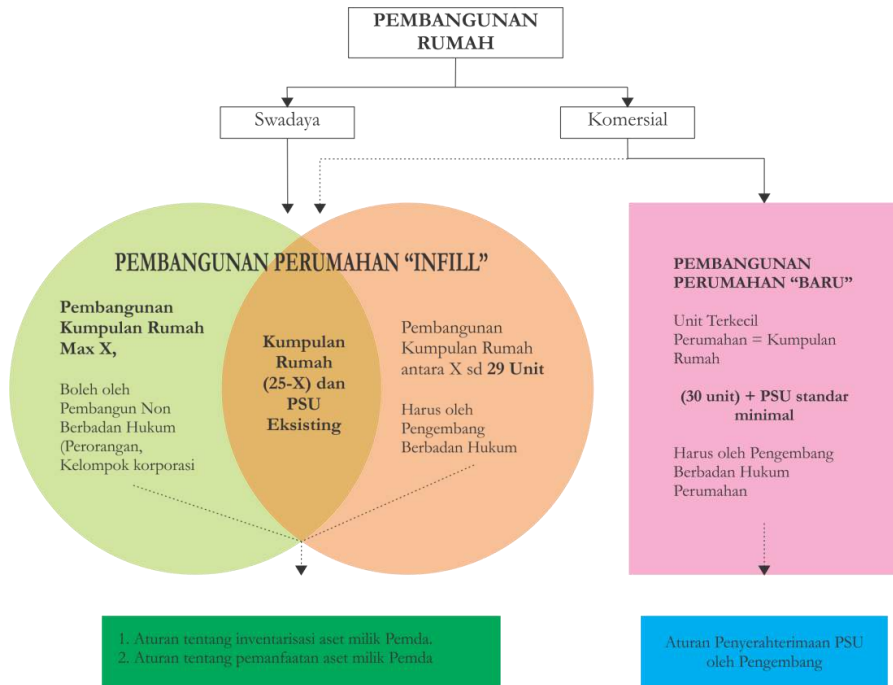
Sedangkan pembangunan rumah-rumah swadaya secara *incremental* oleh masyarakat memiliki ciri-ciri: Terbentuk tanpa ada pengorganisasian selain oleh para calon penghuni/penghuni sendiri; Terjadi dalam rentang waktu yang lama; Tidak jelas kapan mulainya (sudah ada sejak dulu); dan Batas-batas kluster dalam perkampungan lebih ditata secara sosial, yaitu “pengelompokan rukun tetangga atau rukun warga”.

4. Permasalahan PSU di atas terjadi baik di level perencanaan, penyediaan, pembangunan, pengelolaan, penyerahterimaan, pengelolaan hingga pada pemanfaatan. Secara umum penyebab dari permasalahan PSU itu adalah belum cukupnya peraturan yang mengatur pembangunan PSU mulai dari minimnya komitmen dan kontrol dalam kebijakan dan pelaksanaan perencanaan, penyediaan, pengaturan pembangunan (standar teknis/konstruksi), penyerahterimaan dari pengembang ke pemerintah, pengelolaan, dan pemanfaatan.
5. Penyediaan PSU perumahan komersial oleh pengembang dapat dikatakan belum baik. Indikasinya adalah masih banyaknya permasalahan yang terjadi di lapangan terkait dengan standar serta pengaduan dari masyarakat. Permasalahan dalam PSU ini terjadi di 6 (enam) tipologi perumahan komersil yang diobservasi dalam penelitian ini. Permasalahannya yang terjadi adalah sebagai berikut:
  - a. Pada Kelas Menengah ke Atas, Skala Besar permasalahannya adalah perubahan perencanaan *site plan* perumahan oleh pengembang tanpa melibatkan penghuni, tidak terealisasinya PSU dan kualitas PSU yang tidak memadai, serta penyediaan makam.

- b. Pada Kelas Menengah ke Atas, Skala Sedang permasalahannya adalah tidak terealisasinya PSU, tidak adanya pengelolaan PSU, dan kualitas PSU yang tidak memadai, perubahan *site plan* PSU jalan.
- c. Pada Kelas Menengah ke Atas, Skala Kecil permasalahannya adalah ketidakjelasan informasi PSU oleh pengembang.
- d. Pada Kelas Menengah ke Bawah, Skala Besar permasalahannya adalah tidak adanya pengelolaan PSU dan tidak terealisasinya PSU.
- e. Pada Kelas Menengah ke Bawah, Skala Sedang permasalahannya adalah tidak adanya pengelolaan PSU karena pengembang yang sudah tidak ada lagi, tidak ada pengelolaan PSU, terjadinya konflik dalam pemanfaatan PSU, kualitas PSU yang tidak baik, tidak terealisasinya PSU, konflik pemanfaatan PSU makam, dan ketidakjelasan informasi PSU oleh pengembang. Pada tipologi inilah yang paling banyak dibangun di DIY.
- f. Pada Kelas Menengah ke Bawah, Skala Kecil permasalahannya adalah tidak terealisasinya PSU yang sangat esensial.

## **B. Rekomendasi**

Rekomendasi untuk memecahkan persoalan PSU perumahan di DIY dikembangkan berdasarkan karakter pembangunan perumahan yang terjadi hingga saat ini, yaitu adanya pelaku pembangunan perumahan berbadan hukum yang mengembangkan unit perumahan baru serta pembangunan kumpulan rumah secara *infill* baik oleh pengembang perseorangan non berbadan hukum maupun berbadan hukum, sebagaimana tergambar pada Gambar 5.1.



Gambar 5. 1 Skema Rekomendasi tentang PSU<sup>24</sup>

### C. Rekomendasi Untuk Pemerintah Daerah

Berikut ini adalah rekomendasi dari penelitian ini yang dapat dimasukkan dalam kebijakan-kebijakan (peraturan) pemerintah yang terbagi dalam tiap-tiap proses. Sementara, rekomendasi untuk Proses Perencanaan, Penyediaan, Pembangunan, Penyerah-terimaan, Pengelolaan, Pemanfaatan PSU secara umum adalah:

*“Perlu adanya review dan pendetailan terhadap peraturan-peraturan agar lebih sesuai dengan karakteristik perkembangan perumahan dan kumpulan rumah di DIY yang ternyata lebih banyak berpola infill dan incremental daripada pembukaan skala besar”.*

Sementara rekomendasi secara detail sesuai proses-proses penyediaan PSU adalah sebagai berikut:

1. Proses perencanaan PSU

<sup>24</sup> Analisa Peneliti, 2015

- a. Pemerintah Daerah sebaiknya membuat aturan mengenai inventarisasi Aset Milik Pemda dalam hal perencanaan PSU.
  - b. Pemerintah Daerah sebaiknya membuat aturan yang memuat standar minimal (rasio rumah: PSU) yang menjadi guideline pengembang dalam menentukan jenis dan jumlah PSU yang harus dibangun.
  - c. Pemerintah Daerah sebaiknya membuat aturan tentang mekanisme dan persyaratan tentang perubahan serta perluasan *site plan*.
  - d. Pemerintah sebaiknya membuat aturan bahwa PSU yang akan dibangun oleh Pengembang harus disosialisasikan kepada pembeli dan dicantumkan pada PPJB (Perjanjian Perikatan Jual Beli) sehingga apabila realisasi pembangunan PSU tidak sesuai PPJB, maka pembeli memiliki legalitas untuk menuntut PSU tersebut.
  - e. Pemerintah Daerah harus lebih intensif melakukan monitoring pasca pemberian izin, agar rencana pengembangan PSU perumahan oleh pengembang sesuai aturan dan mendukung program besar pemerintah untuk membangun PSU di seluruh wilayah.
2. Proses penyediaan PSU  
Proses penyediaan PSU perumahan harus disesuaikan pada SNI PSU yang berlaku, namun harus disesuaikan dengan karakteristik pola perkembangan perumahan yang terjadi dilapangan.
  3. Proses pembangunan PSU
    - a. Perlu dilakukan monitoring terhadap tahapan pembangunan PSU. Rencana tahapan pembangunan PSU harus tercantum dalam dokumen perizinan yang dikeluarkan pemda, dan harus disosialisasikan kepada

- para calon pembeli oleh pengembang. Pada rencana pembangunan PSU harus dicantumkan peraturan standar (SNI) yang dipakai.
- b. Pemerintah harus membuat aturan yang mengikat mengenai perubahan *site plan* yang terjadi dalam proses pemanfaatan PSU dan melakukan pengontrolan terhadap kondisi di lapangan mengenai aset-aset Pemda.
4. Proses penyerahterimaan PSU
- a. Setiap Pemerintah Daerah sebaiknya menyusun aturan mekanisme serah terima PSU dan pengelolaan paska serah terima. Pada tahapan ini, juga harus dirumuskan pihakpenanggung jawab dari pengelolaan PSU sebelum dilakukannya serah terima.
  - b. Developer wajib melengkapi data/daftar teknis spek PSU yang sudah terbangun (*eksisting*) secara lengkap dan PSU yang belum dipenuhi.
  - c. Tim verifikasi yang mengecek rumah dan PSU beranggotakan pengembang, perwakilan warga, pamong desa dan pemda.
  - d. Pemberian tenggat waktu untuk pemenuhan PSU yang belum terbangun sehingga developer atau pengembang masih harus bertanggung jawab terhadap pemenuhannya sampai waktu yang ditentukan. Mengingat beberapa PSU seringkali ditunda penyediaannya dikarenakan banyak pengembang masih terus memperluas area pembangunan perumahan/kumpulan rumahnya.
  - e. Developer wajib memberikan data pemilik rumah kepada komunitas/paguyuban untuk melengkapi persyaratan administrasi RT (pendataan) sebagai bahan pertimbangan pola pengelolaan paska penyerahan PSU.

5. Proses pengelolaan PSU

Pemerintah Daerah wajib membuat aturan mengenai pemanfaatan dan pengelolaan Aset Milik Pemda terutama yang mengatur pengelolaan PSU perumahan yang sudah diserahkan (aset Pemda). Aturan ini diharapkan memuat tentang:

- a. Siapakah yang berhak mengelola PSU perumahan: komunitas penghuni, manajemen estate profesional, atau Pemda sendiri.
- b. Pengelolaan PSU berasaskan efisiensi dan berpihak kepada kepentingan umum sehingga dalam proses pemilihan pengelola perumahan harus menggunakan sistem yang adil (misal menggunakan manajemen asset harus dilakukan lelang).
- c. Biaya yang dikenakan dalam pengelolaan PSU harus disetujui oleh Penghuni sebagai konsumen. Apabila biaya dirasa memberatkan dapat dikaji ulang.

6. Proses pemanfaatan PSU

- a. Pemerintah sebaiknya memiliki unit aduan terkait PSU perumahan sehingga keluhan penghuni perumahan/masyarakat dapat terwadahi dan harus disosialisasikan kepada warga masyarakat. Hal ini juga sekaligus sebagai upaya pemerintah dalam meningkatkan pelayanan masyarakat.
- b. Pemerintah mengantisipasi dan memiliki wadah untuk memfasilitasi konflik
- c. Antar warga lama dnegn awarga baru.

**D. Rekomendasi untuk Masyarakat/Penghuni Perumahan**

1. Dalam pemilihan perumahan yang akan dibeli hendaknya mempelajari dengan seksama perjanjian jual beli dan

fasilitas yang akan dibangun dalam perumahan secara teliti dan menyimpan segala dokumen yang berkaitan dengan janji-janji pengembang yang terkait dengan hak pembeli/konsumen (PPJB, AJB, brosur perumahan, *site plan*/IMB dll).

2. Mengecek perizinan perumahan/rumah yang akan dibeli melalui informasi dari masyarakat sekitar, BPN, PU, dan pihak terkait.
3. Mengecek legalitas/status tanah dari perumahan/rumah yang akan dibeli.
4. Mencari informasi seluas-luasnya mengenai reputasi developer perumahan yang akan dibeli.
5. Apabila sudah membeli perumahan diharapkan agar segera membentuk komunitas warga (kepengurusan) yang bertugas mengatur pengelolaan perumahan dan PSUnya.
6. Masyarakat/penghuni perumahan harus bersikap lebih aktif dalam menuntut pertanggungjawaban kepada pihak yang berwajib jika menemukan sesuatu penyimpangan atau kejanggalan yang dilakukan oleh pengembang.

## Daftar Pustaka

- Anderson, T., dan West, E.S. 2006. *Open Space, Residential Property Values, and Spatial Context. Regional Science and Urban Economics*. Edisi 36.
- De Chiara, Joseph, dan Callender, John Hancock, 1987, *Time-Saver Standards for Building Types Second Edition*, New York: McGraw-Hill Book Company.
- De Chiara, Joseph. Zelnik, Martin, dan Panero, Julius, 1995, *Time-Saver Standards for Housing and Residential Development*, New York: McGraw-Hill Book Company.
- Goheen, P.G, 1998, *Public Space and the Geography of the Modern City. Progress in Human Geography*. Edisi 22.
- Irwin, E.G. 2002. *The Effect of Open Space on Residential Property Values*. Land Economics. November 1, 2002. Vol. 78 Nomor 4.
- Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/Kpts/1986 Tentang Pedoman Teknik Pembangunan Perumahan Sederhana Tidak Bersusun Dan Peraturan Perubahannya
- Kirby, K.J. *Provision and Wellbeing: an Agenda for Public Resources Research*. Environment and Planning A, 1982, Volume 14.
- Mulligan, G.F., 1991. *Equality Measures and Facility Location*. The Journal of the RSA I70. Volume 4. Tahun 1991.
- Pramono, R Widodo D, *Arah Kebijakan Fasum dan Fasos Perumahan di DIY*, Jurnal Ombusman DIY, Edisi XVII. 2015.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 1 Tahun 1987 tentang Penyerahan Prasarana Lingkungan, Utilitas Umum dan Fasilitas Sosial Perumahan Kepada Pemerintah Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No 9 Tahun 2009 tentang Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah.



- Standar Nasional Indonesia 03-1733-2004 tentang Tata Cara Perencanaan Lingkungan Perumahan di Perkotaan
- Sri Kurniasih. 2007. *Penelitian: Usaha Perbaikan Pemukiman Kumuh di Petukangan Utara–Jakarta Selatan*.
- Thomson, CW. 2002. *Urban Open Space in the 21st Century, Landscape and Urban Planning* 60 (2002), 59-72.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Perumahan.
- UN-Habitat, 2015. *Habitat III Issues Paper: Open Space*, New York, 2015.
- Van Kamp, I. et al. 2003. *Urban Environmental Quality and Human Well-being towards a Conceptual Framework and Demarcation of Concepts; Literature Study*. Landscape and Urban Planning. Edisi 65.
- Wu, J., Platinga, A.J. 2003. *The Influence of Public Open Space on Urban Spatial Structure*. Journal of Environmental Economics and Manajement. Edisi 46.

## **Biodata Peneliti dan Penulis**

### **1. Retno Dwi Widodo**

Retno Dwi Widodo Pramono lahir pada tanggal 10 Mei di Magelang, Indonesia. Dia adalah dosen, perencana, dan researcher di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia. Dia menyelesaikan pendidikan arsiteknya dari Teknik Arsitektur, Universitas Gadjah Mada (1990-1997). Melanjutkan pendidikan master di Pengelolaan Lingkungan Perkotaan dalam program Sandwich HIS Erasmus University dan Wageningen University (1998-2000). Dia mendapat ekonomi dasar dan pengetahuan manajemen terkait dari Erasmus, tata kelola dan perencanaan tindakan dari IHS, dan kursus perencanaan ilmu pengetahuan dan lanskap lingkungan dari Universitas Wageningen. Beruntung karena pendidikannya, praktek profesional dalam perencanaan desain multi-skala, mulai dari gedung, perencanaan tapak, desain perkotaan, perencanaan pembangunan daerah. Diskusi intensif dengan klien dan masyarakatnya menjadi pendekatan dasar dalam mengembangkan ide-ide baik dalam desain dan perencanaan. Dia punya beberapa sertifikat nasional seperti pelatih dari pelatih dalam pengelolaan lahan, pengelolaan lingkungan perkotaan, dan pembangunan ekonomi lokal. Sejak tahun 2000, ia menjabat sebagai konsultan untuk beberapa proyek nasional secara intensif, terutama yang berkaitan dengan perencanaan tata ruang. Ia memiliki kesempatan untuk melibatkan; Juga di pos program rekonstruksi tsunami Aceh 2004 dan memasukkan program rekonstruksi perumahan gempa Yogyakarta 2006. Saat ini, selain bertindak sebagai kepala Prodi Teknik Perencanaan Wilayah dan Kota di Universitas

Gadjah Mada, ia sering diundang sebagai pembicara dan pakar di dewan pemerintah daerah dari Provinsi Yogyakarta dan Pemerintah Daerah di bawah provinsi ini mengenai perencanaan tata ruang, infrastruktur, ingkungan, perumahan dan pelaksanaan lainnya dan evaluasi program-program pembangunan. Sebagian besar Penelitian dia telah terlibat dalam terkait dengan pasar tanah dan pembangunan real estate, penyediaan ruang terbuka hijau dan konservasi, dan fasilitas umum (ruang terbuka *publik especially*) penyediaan. Berbagainya dari latar belakang pendidikan dan pengalaman kerjanya bentuk yang unik pengetahuan untuk melakukan penelitian lapangan yang komprehensif dan partisipatif dan membangun ide dalam disertasi Ph.Dnya, *Capability Approach for well-being Evaluation in Regional Development Planning*, yang dilakukan di Fakultas Ilmu Tata Ruang, University of Groningen.

**2. Nur Wening, S.E., M.Si**

Lahir di Bantul tanggal 25 Juli 1971. Saat ini menjadi tenaga pengajar di Universitas Widya Wiwaha dengan Jabatan Akademik Lektor Kepala (Manajemen SDM). Beliau alumnus Program Doktor Ilmu Ekonomi FE Universitas Sebelas Maret (UNS) dengan judul disertasi "*Aplikasi Knowledge Sharing pengaruhnya pada individual performance dalam perusahaan*". CHRA didapat dari *Certified Human Resource Analysis* from American Academy of Project Manajement (AAPM). Lulusan Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia Jurusan Manajemen Perusahaan dan magister FE Universitas Gadjah Mada Program Magister Sains (MSi) Konsentrasi MSDM ini aktif melakukan penelitian. Di antaranya berjudul *Analisis Kualitas Produk (Skripsi), Impact of Restructuring to Job*

*Satisfaction, Organization Commitment, and Turnover Intention* (Tesis).

Hasil penelitiannya di antaranya Persepsi Konsumen Terhadap Rumah Sakit Swasta di Yogyakarta (2004), Analisis Positioning Koran Kedaulatan Rakyat diantara Koran Harian di DIY dan Jawa Tengah (2004), Analisis Brand Awareness Produk (2005), Dampak Restrukturisasi, Job Insecurity, Kepuasan Kerja, Komitmen Organisasi terhadap Intensi Turnover (2005), Pengaruh Relijiusitas terhadap Komitmen Organisasi, Kepuasan Kerja dan Produktivitas (2006), Konflik Antara Pekerjaan Dan Rumah Tangga Pada Wanita Bekerja (2007), Analisis Adopsi Calon Pemilih Partai Politik di Kab Bantul (2010), Perilaku Knowledge Sharing Pada Dosen Perguruan Tinggi Di Lingkungan Kopertis V Yogyakarta (2013), Peran *Knowledge Sharing* Pada Perusahaan Keluarga: Pengaruh *Distributive Justice* Pada Kinerja Individual (2013), Aplikasi Knowledge Sharing pada Bisnis Keluarga (2014).

**3. Widyasari Her Nugrahandika, ST., M.Sc**

Widyasari Her Nugrahandika, ST., M.Sc. lahir di Yogyakarta, 18 Agustus 1984. Menamatkan SMU di SMU 6 Yogyakarta, mendapatkan ijazah S1 di Perencanaan Wilayah dan Kota, Jurusan Teknik Arsitektur dan Perencanaan, Fakultas Teknik, UGM serta mendapatkan gelar master di Urban Environmental Manajement, School of Environment, Resources, and Technology, Asian Institute of Technology. Saat ini terdaftar sebagai dosen Program Studi Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik Arsitektur UGM. Sejak tahun 2008 sampai 2013 aktif melakukan penelitian antara lain Pengelolaan Pertanahan Dan Tata Ruang untuk Perumahan di Kecamatan Ngaglik, Sleman (2012) sebagai peneliti 2,

Kajian Perumahan Layak Anak di Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (2012) dan Karakteristik dan Pola Pergerakan Penduduk di Kawasan Pinggiran Kota Yogyakarta. Studi Kasus; Kecamatan Mlati dan Ngaglik, Kabupaten Sleman, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (2013) sebagai peneliti 2. Selain itu aktif berpartisipasi dalam Penyusunan Revisi RTRW DIY 2014 dan Penyusunan Rencana Induk Kawasan Budaya Perkotaan Yogyakarta 2030.

**4. Yustina Setiarini**

Lahir di Magelang pada 05 September 1985. Menyelesaikan pendidikan Sarjana di Fakultas Teknologi Pangan UNIKA SOEGIJAPRANATA Semarang pada tahun 2008. Pengalaman bekerja sebagai Quality Control Pabrik Kecap dan Sirup Sukasari Semarang, Manager MVP Sport Café Yayasan Pendidikan Karangturi Semarang, Bagian SVLK PT. Tata Lestari Rimba Buana memberinya pandangan terhadap pekerjaan di usaha swasta. Tercatat mulai tahun 2012 bergabung di Lembaga Ombudsman Swasta DIY. Pengalamannya dalam bekerja di berbagai sektor industri dan ketertarikannya terhadap bisnis yang beretika dan berkelanjutan menjadi dasar *passion*-nya terhadap pekerjaan di Lembaga Ombudsman. Saat ini menjabat sebagai Asisten Bidang Penelitian, Pengembangan dan Hubungan Kelembagaan Lembaga Ombudsman DIY. Melakukan penanganan aduan berbagai kasus baik mal-administrasi pemerintah maupun pelanggaran tata kelola usaha swasta di berbagai sektor menjadi bagian tugasnya sehari-hari selain melakukan penelitian. Penelitian ini adalah penelitian kedua setelah penelitian tentang sektor pariwisata “Riset Aksi Penguatan Kapasitas Teknis Pengelola Desa Wisata di DIY”

(2014). Aktif dalam kegiatan pembahasan raperda baik di kab/kota/provinsi di berbagai bidang.

## Gambar Cover

<http://www.4-construction.com/cz/magazin/obrazky/samostatny-zeleny-mestsky-blok-pro-dallas/1078/> diakses pada Januari 2016.

<http://www.rumahsalatiga.com/cara-cerdas-memilih-rumah-di-perumahan-sesuai-kebutuhan-anda/> diakses pada Januari 2016.

<https://accsoleh.wordpress.com/2015/01/23/tips-dan-cara-jitu-cari-perumahan-murah/> diakses pada Januari 2016.

<https://www.pinterest.com/pin/450008187742247401/> diakses pada Januari 2016.

<http://surabayanews.co.id/2014/10/22/4803/pasar-tradisional-masuk-fasum-dan-fasos-perumahan.html> diakses pada Januari 2016.

<http://teddy-widhi.blogspot.co.id/2011/07/family-gathering-2001-rt-28-taman-suko.html> diakses pada Januari 2016.

<http://banjarmasin.tribunnews.com/2015/05/06/developover-wajib-sediakan-lahan-fasilitas-sosial> diakses pada Januari 2016.







ISBN 978-602-19257-2-0



9 786021 925720

Alamat Kantor:  
Jl. Tentara Zeni Pelajar No. 1A Pingit Kidul Yogyakarta  
Telepon: (0274)554989 | Fax:556453 | SMS: 08112741000  
Website: [www.lo-diy.or.id](http://www.lo-diy.or.id) | Email: [ombudsman.jogja@gmail.com](mailto:ombudsman.jogja@gmail.com)