

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pada konteks Otonomi Daerah saat ini, pembangunan diarahkan dan dilaksanakan langsung oleh daerah itu sendiri, dengan harapan dapat mencapai pemerataan dan pembangunan yang tepat guna sesuai dengan kebutuhan daerah tersebut. Dengan harapan pemerataan dan pembangunan yang tepat guna, maka Pemerintah Daerah harus dapat mengupayakan sebuah pembangunan yang benar-benar dapat mensejahterakan rakyatnya.

Selain pembangunan nasional, pembangunan perkotaan juga menjadi prioritas dalam mengupayakan peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah. Dimana pembangunan perkotaan menjadi sangat perlu karena tingginya tingkat mobilitas masyarakat dalam sebuah daerah terpusat pada kota itu sendiri. Kota yang merupakan tempat konsentrasi penduduk dengan segala kegiatan dan usahanya, dari tahun ke tahun yang tinggal di wilayah perkotaan semakin meningkat. Menurut Sudarnoto pada tahun 1971 penduduk yang tinggal di kota mencapai 17%, tahun 1980 berkembang menjadi 22,3%, tahun 1989 sekitar 28%, pada tahun 2000 mencapai 40%.<sup>1</sup> Sedangkan jumlah penduduk di Kota Yogyakarta saat ini sangat tinggi, hal ini dapat dilihat dari tabel berikut ini:

---

<sup>1</sup> Sudarnoto, "Perkembangan Perkotaan di Indonesia", hal. 10.

**Tabel 1.1**  
**Data Kependudukan Kota Yogyakarta**  
**Juli 2005**

No.	Kecamatan	Jumlah Penduduk		
		WNI		
		L	P	L+P
1	Tegalrejo	20.987	20.171	41.158
2	Jetis	19.583	18.256	37.839
3	Gedong Tengen	13.211	13.212	26.423
4	Ngampilan	11.831	11.731	23.562
5	Danurejan	16.715	14.721	31.436
6	Pakualaman	7.294	7.654	14.939
7	Gondokusuman	39.958	35.133	75.091
8	Wirobrajan	15.759	15.303	31.062
9	Mentrikeron	20.513	20.152	40.665
10	Kraton	14.805	14.932	29.737
11	Gondomanan	8.722	9.008	17.730
12	Mergansan	22.130	20.081	42.762
13	Umbul Harjo	37.596	35.166	72.762
14	Kota Gede	15.912	15.769	31.681
<b>Jumlah</b>		<b>265.016</b>	<b>251.280</b>	<b>516.296</b>

Sumber: LA. Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil Kota Yogyakarta

Tingginya jumlah penduduk dan mobilitas masyarakat di perkotaan menimbulkan pergerakan pembangunan yang sangat cepat terhadap kota tersebut, pembangunan yang cepat di perkotaan muncul dilandasi oleh mobilitas masyarakat yang sangat tinggi yang mendesak adanya pembangunan perkotaan tersebut dalam mengimbangi mobilitas masyarakat perkotaan. Kegiatan

konflik penggunaan ruang yang semakin rumit yang pada gilirannya membangkitkan masalah perkotaan.<sup>2</sup>

Selain masalah mobilitas yang tinggi, masih ada lagi permasalahan yang muncul di perkotaan salah satunya yaitu mengenai permasalahan pemukiman dimana kebutuhan pemukiman saat ini sangat tinggi. Dengan laju pertumbuhan kota yang semakin cepat yang disebabkan karena penambahan penduduk alamiah akibat lebih tingginya tingkat kelahiran di atas tingkat kematian, juga disebabkan besarnya arus penduduk pendatang dari pedesaan sekitarnya ataupun penambahan penduduk urbanisasi ke kota yang bersangkutan. Komponen Pertumbuhan Kota dapat dilihat sebagai berikut:

**Tabel 1.2**  
**Komponen-Komponen**  
**Penyumbang Pertumbuhan Penduduk Kota**

<b>Komponen</b>	<b>1961-1971</b>	<b>1971-1980</b>	<b>1980-1985</b>	<b>1990-1995</b>	<b>2000-2005</b>
Peningkatan alamiah dari Penduduk Kota yang ada	68%	48%	35,2%	37%	35,691%
Migrasi dan Reklasifikasi	32%	52%	64,8%	63%	64,31%

Sumber: Andrew W. Hammer, "Indonesia The Challenge of Urbanization", The World Bank Paper, 1985, h.12 dan ESCAP, 1993;2004.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> KONVENSII NASIONAL "Penguatan Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang dan Pembangunan Perkotaan", CIDES, IAP, hlm 10.

<sup>3</sup> Dalam Nurmandi, Achmad, "Manajemen Perkotaan: Aktor, Organisasi, Pengelolaan Daerah

Konsekuensi dari penambahan penduduk ini dengan sendirinya akan menuntut peningkatan pelayanan, kebutuhan-kebutuhannya. Seperti yang dinyatakan oleh Rustian Kamaludin, usaha-usaha pembangunan untuk memenuhi kebutuhan penduduk kota yang meningkat pesat itu menuntut pula peningkatan pelayanan dan fasilitas yang membutuhkan ruang.<sup>4</sup> Pemukiman yang merupakan kebutuhan setiap orang menjadikannya sebuah permasalahan yang sangat klasik dan mendasar, dimana intensitas pertumbuhan pemukiman di kota-kota secara nasional dapat dikatakan sangat tinggi. Namun pada pelaksanaannya pemukiman berkembang begitu cepat sehingga mempengaruhi penataan perkotaan yang tengah atau akan dilaksanakan haruslah dapat memperhatikan masalah tersebut.

Permasalahan pemukiman yang terjadi telah memunculkan kebijakan yang dibuat pemerintah sebagai dasar dalam mengatasi masalah tersebut, masalah pemukiman tertuang dalam Undang-Undang Nomor 04 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman. Namun pada hakekatnya pembangunan pemukiman guna memenuhi salah satu kebutuhan masyarakat tersebut tidak dapat semudah atas apa yang kita bayangkan, masih adanya ketidakmampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan tersebut sehingga pemerintah berusaha untuk dapat mencoba memenuhi kebutuhan tersebut dengan kebijakan melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun.

---

<sup>4</sup> Rustian Kamaludin, "Perencanaan dan Pembangunan Pemukiman Perkotaan", Ciba

Dengan keterbatasan biaya yang dimiliki masyarakat khususnya, masyarakat berpendapatan menengah ke bawah menimbulkan masalah baru dalam pembangunan pemukiman dimana pembangunan pemukiman yang dihuni atau ditempati tersebut dibiayai dengan dana yang sangat terbatas, sehingga banyak bermunculan pemukiman yang tidak layak huni atau pemukiman kumuh. Adapun jumlah rumah tidak layak huni dikota Yogyakarta dapat dilihat melalui tabel berikut:

**Tabel 1.3**  
**Data Rumah Tidak Layak Huni**  
**Kota Yogyakarta**

No.	Kecamatan	Rumah Tidak Layak Huni
1	Tegalrejo	52
2	Jetis	10
3	Gedong Tengen	49
4	Ngampilan	45
5	Danurejan	136
6	Pakualaman	48
7	Gondokusuman	34
8	Wirobrajan	61
9	Mentrikeron	103
10	Kraton	30
11	Gondomanan	42
12	Mergansan	43
13	Umbul Harjo	182
14	Kota Gede	40
<b>Jumlah</b>		<b>875</b>

Seperti yang tercantum dalam surat kabar Neraca, terbit tanggal 11 Agustus 2003,

“bahwa Direktur Jenderal Perumahan dan Pemukiman Depkimpraswil, mengakui bahwa luas pemukiman kumuh di Indonesia yang bisa ditangani pemerintah dalam tiga tahun terakhir sangat minim. Karena masih minimnya luas lingkungan yang bisa ditangani itu maka masih terdapat 44.250 ha lingkungan pemukiman kumuh atau ekuivalen dengan sejumlah 17,7 juta jiwa yang belum ditangani”.

Ini menunjukkan bahwa hingga saat ini masalah pemukiman tetap menjadi masalah yang ada, khususnya di daerah perkotaan. Sedangkan di Kota Yogyakarta masalah pemukiman tetap menjadi masalah klasik yang masih terus saja terjadi, sebagai gambaran hingga saat ini masih dapat dengan mudah kita lihat pemukiman yang tidak layak huni atau kumuh khususnya sepanjang bantaran sungai Code di Yogyakarta.

Munculnya pemukiman kumuh di bantaran sungai tersebut didasarkan atas keterbatasan dan rendahnya kemampuan yang dimiliki dalam pembiayaan pembangunan pemukiman, urbanisasi yang terjadi serta peningkatan atau penambahan penduduk secara alamiah menjadi alasan munculnya pemukiman tersebut.

Oleh karena itulah, pemerintah khususnya Pemerintah Daerah Yogyakarta berupaya menanggulangi permasalahan tersebut dalam penataan ruang perkotaan yang dilakukan saat ini. Adanya Undang-undang mengenai pemukiman juga menjadi dasar hukum yang digunakan dalam mengatasi masalah

bahwa meningkatnya pertumbuhan penduduk secara cepat di kota-kota besar, menuntut pemerintah harus membangun banyak rumah susun. Lebih lanjutnya bahwa kebutuhan rumah tinggal di kota-kota besar pada masa mendatang hanya bisa dicukupi dengan pembangunan rumah susun.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun. Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan pembangunan rumah susun guna mengatasi masalah tersebut. Di Kota Yogyakarta sendiri pembangunan rumah susun atau lebih dikenal dengan rumah susun sederhana sewa (Rusunawa), merupakan Rusunawa pertama yang di bangun di bantaran sungai Code, dan Rusunawa ini menempati bekas bangunan SD Cokrodirjan di Kelurahan Suryatmajan yang merupakan lahan/tanah hibah. Sungai Code pada dasarnya dihuni banyak sekali pemukiman kumuh, pembangunan didasarkan atas kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah atas pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Kebijakan ini dilaksanakan oleh Kepala Daerah, melalui unit kerja yang berwenang, dalam bentuk pelaporan, pemantauan dan evaluasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun dinas-dinas yang ikut terlibat dalam pelaksanaan program kebijakan ini yaitu Dinas Sosial yang bekerjasama dengan Dinas Pemukiman, Dinas Pembangunan dan Prasarana Kota, juga Dinas Tata Kota Yogyakarta.

Berdasarkan Keputusan Walikota Nomor 85 Tahun 2004 bahwa

.....

pelestarian lingkungan di kawasan perkotaan serta membantu masyarakat untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak, nyaman serta harga sewa yang dapat dijangkau oleh masyarakat yang berpenghasilan rendah.

Dengan pembangunan Rumah Susun Sewa oleh Pemerintah Kota Yogyakarta diharapkan dapat memberikan pemukiman yang layak dengan harga sewa yang murah, sehingga permasalahan pemukiman di Kota Yogyakarta dapat diatasi. Setelah diadakannya pembangunan Rusunawa yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta telah dilaksanakan maka perlu pengelolaan lebih lanjut untuk mengelola Rusunawa tersebut, atas kebutuhan pengelolaan ini maka Pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan kebijakan berupa Keputusan Walikota Nomor 85 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun Milik Pemerintah Kota Yogyakarta yang tujuannya untuk melaksanakan kegiatan atau pengelolaan Rusunawa tersebut sambil menunggu Peraturan Daerah (PERDA) untuk mengatur lebih lanjut lagi kegiatan atau pengelolaan Rusunawa. Namun perlu kita ketahui bersama dalam pelaksanaannya apakah tujuan dari pembangunan Rumah Susun Sewa terkait dengan pengelolaannya berdasarkan Keputusan Walikota Nomor 85 Tahun 2004 tersebut sudah dijalankan berdasarkan dengan peraturan yang ada. Hal inilah yang perlu kita analisa bersama melalui evaluasi sehingga dalam kenyataan implementasinya memang benar terlaksana sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah Kota Yogyakarta dan mengingat bahwa pembangunan Rusunawa adalah pembangunan

pembangunan berikutnya baik di daerah Kota Yogyakarta maupun daerah lainnya.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka bisa diidentifikasi masalah yang ada yaitu:

***“Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Pembangunan Rumah Susun SK Walikota Yogyakarta No.85 Th.2004 tentang Pengelolaan Rumah Susun dalam Memecahkan Masalah Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah?”***

## **C. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan di dalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi penelitian yang akan dilakukan.

Dalam penelitian ini teori merupakan suatu hal yang akan digunakan untuk mendukung dan memecahkan masalah yang muncul. Sebelum peneliti mengemukakan teori-teori apa saja yang akan digunakan dalam penelitian ini, ada beberapa hal yang perlu mendefinisikan “teori” terlebih dahulu.

Masri Singarimbun dan Sofian Effendi menyatakan: "Teori adalah sarana pokok untuk mengungkapkan hubungan sistematis antar fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti".<sup>5</sup>

Menurut Koentjaraningrat "teori sebagai serangkaian asumsi konsep, konstruk definisi proporsi dengan cara merumuskan hubungan antar konsep".<sup>6</sup>

Dari beberapa pendapat di atas dapat diketahui bahwa teori-teori pada dasarnya merupakan penjelasan hubungan sistematis antara fenomena sebagai pola pikir yang sistematis yang dapat menjelaskan fenomena atau gejala.

Jika suatu fenomena merupakan suatu masalah maka teori dapat digunakan sebagai pemecah masalah, teori dapat dikatakan sebagai informasi ilmiah yang diperoleh dengan meningkatnya suatu masalah.

## 1. Manajemen

Manajemen Ditinjau dari sudut etimologi berasal dari kata "*Manage*", yang artinya mengemudikan, memerintah, memimpin, atau dapat juga diartikan sebagai pengurusan. Jadi secara sederhana manajemen dapat diartikan sebagai suatu pengurusan. Dalam hal ini dimaksudkan pengurusan atau pengaturan atau memimpin atau membimbing terhadap orang-orang lain (pihak lain) dalam rangka usaha mencapai suatu tujuan tertentu.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Sofian Effendi, "*Unsur-unsur Penelitian Ilmiah*", LP3ES, Jakarta, 1985, hlm 18.

<sup>6</sup> Koentjaraningrat, "*Metode-metode Penelitian Masyarakat*", PT. Gramedia, Jakarta, 1981, hlm9.

<sup>7</sup> Koentjaraningrat, "*Metode-metode Penelitian Masyarakat*", PT. Gramedia, Jakarta, 1981, hlm 1.

Manajemen itu sendiri dapat dibedakan kedalam tiga pengertian yaitu:<sup>8</sup>

1. Manajemen Sebagai Profesi, Manajemen sebagai profesi sebenarnya dapat lebih jelas kita ketahui apabila kita dapat melihat organisasi-organisasi yang relatif lebih maju.
2. Manajemen Sebagai *Kolektifitas* orang-orang yang melakukan aktivitas manajemen, yaitu segenap orang-orang yang melakukan aktivitas manajemen dalam suatu badan tertentu dapat disebut sebagai manajemen.
3. Manajemen sebagai Ilmu Pengetahuan dan Seni, yaitu manajemen bukan hanya merupakan sebagai seni tetapi manajemen juga merupakan suatu ilmu pengetahuan.

Ada tiga alasan utama diperlukannya manajemen:<sup>9</sup>

1. Untuk mencapai tujuan. Manajemen dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi dan pribadi.
2. Untuk Menjaga keseimbangan diantara tujuan-tujuan yang saling bertentangan. Manajemen dibutuhkan untuk menjaga keseimbangan antara tujuan-tujuan, sasaran-sasaran dan kegiatan-kegiatan yang saling bertentangan dari pihak-pihak yang berkepentingan dalam organisasi.
3. Untuk mencapai efisiensi dan efektifitas. Suatu kerja organisasi dapat diukur dengan banyak cara yang berbeda, salah satu cara yang umum adalah efisiensi dan efektifitas.

---

<sup>8</sup> Ibid 7.

Dalam pengertian manajemen terkait dengan masalah perkotaan maka manajemen dapat dilihat dan dipandang sebagai berikut:<sup>10</sup>

### 1. Melalui Pendekatan Manajerial

Pendekatan manajerial dalam studi pemerintahan kota lebih memfokuskan bagaimana rancang bangun organisasi pemerintah kota dalam menghadapi masalah-masalah perkotaan yang mendesak untuk dipecahkan. Pendekatan ini cenderung mengabaikan struktur organisasi formal yang diatur oleh undang-undang pemerintah lokal.

### 2. Manajemen Perkotaan

Ada dua Pendekatan manajemen perkotaan yaitu: *Pertama*, pendekatan problems-oriented teknokratis. Lebih memfokuskan pada peningkatan kinerja lembaga-lembaga yang ada dalam memecahkan masalah. *Kedua*, pendekatan ekonomi-politik. Lebih memfokuskan pada akar permasalahan perkotaan dalam konteks struktur ekonomi politik.

Fungsi-fungsi manajemen perkotaan mencakup *fungsi pemasaran* yaitu fungsi manajemen yang umumnya dilakukan oleh perusahaan swasta yang bersifat *profit oriented* sedangkan dalam pemerintah fungsi pemasaran terutama ditujukan pada pemenuhan kebutuhan kelompok masyarakat yang mampu membayar kebutuhannya. *Fungsi*

---

<sup>10</sup> Nurmandi, Achmad, "Manajemen Perkotaan: Aktor, Organisasi, Pengelolaan Daerah Perkotaan

*manajemen operasional* yaitu menyangkut kegiatan sehari-hari pemerintah kota seperti pelayanan air minum, penanganan sampah kota, dan pemeliharaan fasilitas sosial. *Manajemen informasi* yaitu mencakup pemberian informasi atau pertukaran informasi, baik dalam bentuk olahan komputer, tulisan, gambar, atau peta. *Manajemen keuangan* yaitu mencakup perencanaan keuangan, pengalihan sumber-sumber pendapatan baru, dan pengawasan keuangan. *Manajemen Sumber Daya Manusia. Manajemen pengembangan organisasi.*

Perlu disadari, bahwa fungsi-fungsi manajemen diatas bukan hanya menjadi otonomi pemerintah kota saja, namun dilakukan oleh berbagai instansi pemerintah, dan bahkan pihak swasta atau lembaga swadaya masyarakat (LSM).

## **2. Perumahan dan Pemukiman (housing)**

### **2.1. Pengertian Rumah**

Yaitu suatu bangunan tempat manusia tinggal dan melangsungkan kehidupannya. Rumah merupakan tempat berlangsungnya proses sosialisasi individu terhadap norma dan kebiasaan yang ada dalam suatu masyarakat. Masalah perumahan merupakan masalah yang sangat penting karena setiap individu ingin memiliki rumah yang merupakan kebutuhan dasar.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> "Manajemen Perumahan dan Pemukiman" Alimul Bandura, 1992, hlm 145

Rumah sebagai salah satu produk arsitektur rakyat, merupakan hasil karya perwujudan kesepakatan seluruh masyarakat dan merupakan bagian dari hasil aktifitas kehidupan manusia yang menghuninya maka dengan melihat rumah sebagai suatu produk arsitektur hunian, akan dapat dijelaskan fenomena sosial-budaya masyarakatnya, karena lingkungan buatan manusia pada dasarnya mempunyai kesamaan pola, struktur serta semacam keteraturan yang sejenis. Atau sebagai wujud rumah tinggal akan mengikut sistem kemasyarakatan penghuninya. Jika direnungkan lebih lanjut, tampaknya harus menyadari bahwa manusia selaku pribadi-pelaku selalu dalam fitrahnya sebagai pengubah keadaan.<sup>12</sup>

Rumah dapat diartikan sebagai sebuah bangunan untuk tempat tinggal bagi anggota keluarga. Tempat tinggal yang pertama sekali dikenal manusia adalah gua atau rumah pohon, tempat tinggal seperti itu dipergunakan bagi manusia yang bercocok tanam, sedangkan rumah tenka biasanya dipergunakan bagi mereka yang hidupnya dengan cara berburu (Juhana, 2001).<sup>13</sup> Rumah sebagai sarana pengamanan bagi diri manusia, pemberi ketentraman hidup dan sebagai pusat kehidupan berbudaya. Di

---

<sup>12</sup> Pangarsa, Galing W, dkk, "Studi Pemakaian Ruang Privat Pada Ruang Hunian", Journal Teknik, Volume VII No.1, April 2000, hlm 20.

<sup>13</sup> Dalam Setyawaty, Dra.E. Yuningtyas, M.Si dan Pudianti, Ir, Anna, M.Sc, "Identifikasi Karakteristik Penghuni Kompleks Perumahan Dikaitkan dengan Sub-Tipologi Bangunan", "Makalah" Atas Ilmu Masyarakat, Oktober 2001, hlm 7.

dalam rumah dan lingkungannya itu manusia dibentuk dan berkembang sebagai insan yang berkepribadian.<sup>14</sup>

Rumah merupakan fungsi yang sangat pribadi, sampai-sampai ada yang menyatakan bahwa "*My house is me and I am it, My house is where I like to be and it looks like all My dreams.*" Mangun Wijaya menegaskan kenyataan ini melalui pernyataannya bahwa rumah meskipun benda mati tapi tidaklah berarti tidak berjiwa, rumah bagi kita bangun adalah rumah manusia dan merupakan citra bagi dirinya. Citra diri ini selanjutnya tercermin lewat bentuk rumah, tampilan muka bangunan dan pembagian teritori privat dan publik sesuai nilai-nilai yang dianut penghuninya.<sup>15</sup>

## 2.2. Fungsi Rumah

Rumah juga memiliki fungsi lain yaitu adalah fungsi sosial, fungsi ekonomi, dan fungsi politik. Sebagai fungsi sosial, manusia memandang rumah sebagai pemenuhan kehidupan sosial-budaya dalam masyarakat. Dalam fungsi ekonomi, rumah merupakan investasi jangka panjang yang akan memperkokoh jaminan penghidupan di masa depan. sementara itu sebagai fungsi politik, rumah berfungsi sebagai indikator kepadudukan atau kekuasaan penghuninya di masyarakat sekitarnya.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Yudohusodo, Ir, Siswono, dkk, "*Rumah Untuk Seluruh Rakyat*", Yayasan Padmu Negeri, Jakarta, 1991, hlm 1.

<sup>15</sup> Peter, "*Aspek Desain Hunian Vertikal Sederhana: Alternatif Hunian Kota Masa Depan*", Majalah D Arsitektur, Edisi Agustus 2000, hlm 10.

<sup>16</sup> Ibid 10, hlm 8.



bertujuan untuk mengambil tindakan koreksi bila terjadi dampak negatif dari pembangunan rumah atau perumahan.<sup>18</sup>

#### 2.4. Ketentuan Rumah Layak

Rumah yang layak (rumah sederhana sehat = Rs Sehat) harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:<sup>19</sup>

##### 1. Kebutuhan minimal masa (penampilan) dan ruang (luar,dalam)

Kebutuhan ruang per orang dihitung berdasarkan aktivitas dasar manusia dalam rumah. Aktivitas seseorang meliputi aktivitas tidur, makan, kerja, duduk, mandi, kakus, cuci dan memasak serta ruang gerak lainnya. Dari hasil kajian, kebutuhan ruang per orang adalah 9 m<sup>2</sup> dengan perhitungan ketinggian rata-rata langit-langit adalah 2,80 m.

##### 2. Kebutuhan kesehatan dan kenyamanan

Rumah sebagai tempat tinggal yang memenuhi syarat kesehatan dan kenyamanan dipengaruhi oleh tiga aspek yaitu:

###### a. Pencahayaan;

Matahari sebagai potensi terbesar yang dapat digunakan sebagai pencahayaan alami pada siang hari. Pencahayaan yang dimaksud adalah penggunaan terang langit, dengan ketentuan sebagai berikut:

---

<sup>18</sup> Penjelasan Undang-Undang no. 04 Th. 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman, Ps 7 ayat 1.

<sup>19</sup> Pedoman Teknis Pembangunan Rumah Sederhana Sehat, Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah Republik Indonesia No. 403/KPTS/M/2002 tanggal 2 Desember 2002,

- a) Cuaca dalam keadaan cerah dan tidak berawan
- b) Ruang kegiatan mendapatkan cukup banyak cahaya
- c) Ruang kegiatan mandapatkan distribusi cahaya secara merata

Kualitas pencahayaan alami siang hari yang masuk dalam ruangan ditentukan oleh:

- a) Kegiatan yang membutuhkan daya penglihatan (mata)
- b) Lamanya waktu kegiatan yang membutuhkan daya penglihatan (mata)
- c) Tingkat atau gradasi kekerasan dan kehalusan jenis pekerjaan
- d) Lubang cahaya minimum sepersepuluh luas lantai ruangan
- e) Sinar matahari langsung dapat masuk ke dalam ruangan minimum satu jam tiap hari
- f) Cahaya efektif dapat diperoleh dari jam 08.00 - 16.00

Nilai faktor langit-langit tersebut akan sangat ditentukan oleh kedudukan lubang cahaya dan luas lubang cahaya pada bidang atau dinding ruangan. Semakin besar bidang cahaya (L), maka akan semakin besar nilai faktor langitnya. Tinggi ambang lubang bidang lubang (pendala) efektif antara 70-80 cm dari

Nilai faktor langit minimum dalam ruangan pada siang hari tanpa penerangan buatan akan sangat dipengaruhi oleh:

- a) Tata letak perabot rumah tangga, seperti lemari, meja tulis atau meja makan.
- b) Bidang pembatas ruangan, seperti partisi, tirai masuk.

#### b. Penghawaan

Udara merupakan kebutuhan pokok manusia untuk bernafas sepanjang hidupnya. Udara akan sangat berpengaruh dalam menentukan kenyamanan pada bangunan rumah. Kenyamanan akan memberikan kesegaran kepada penghuni dan terciptanya rumah yang sehat, bila terjadi pengaliran atau pengantian udara secara kontinyu melalui ruangan-ruangan, serta lubang-lubang pada bidang pembatas dinding atau partisi sebagai ventilasi. Agar diperoleh kesegaran udara dalam ruangan dengan cara penghawaan alami, maka dapat dilakukan dengan memberi atau mengadakan penganginan silang (ventilasi silang) dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Lubang penghawaan minimal 5% dari luas lantai ruangan.
- b) Udara yang mengalir masuk sama dengan volume udara yang mengalir keluar ruangan.

### c. Suhu dan kelembaban

Rumah dinyatakan sehat dan nyaman bila suhu udara dan kelembaban udara ruangan sesuai dengan suhu tubuh manusia normal. Suhu udara dan kelembaban ruangan sangat dipengaruhi oleh penghawaan dan pencahayaan. Penghawaan yang kurang atau tidak lancar akan menjadikan ruangan terasa pengap atau sumpek dan akan menimbulkan kelembaban tinggi dalam ruangan. Untuk mengatur suhu udara dan kelembaban normal untuk ruangan dan penghuni dalam melakukan kegiatannya perlu memperhatikan:

- a) Keseimbangan penghawaan antara volume udara yang masuk dan keluar.
- b) Pencahayaan yang cukup pada ruangan dengan perabotan yang tidak bergerak
- c) Menghindari perabotan yang menutup sebagian besar luas ruangan.

### 3. Kebutuhan minimal keamanan dan keselamatan

Pada dasarnya bagian-bagian struktur pokok untuk bangunan rumah tinggal sederhana adalah: pondasi, dinding (kerangka bangunan), atap serta lantai. Sedangkan bagian-bagian lain seperti langit dan talang merupakan estetika struktur bangunan

## 2.5. Konsepsi Rumah Layak (Rumah Sederhana Sehat)

Rumah Sederhana Sehat yaitu rumah yang dibangun dengan menggunakan bahan bangunan dan konstruksi sederhana akan tetapi masih memenuhi standar kebutuhan minimal dari aspek kesehatan, kenyamanan dan keamanan dengan mempertimbangkan dan memanfaatkan potensi lokal, meliputi potensi fisik seperti bahan bangunan, Geologis dan iklim setempat serta potensi sosial-budaya seperti arsitektur lokal dan cara hidup.<sup>20</sup>

Sasaran rumah sederhana sehat yaitu kelompok masyarakat yang berpenghasilan rendah. Dalam pelaksanaan pemenuhan penyediaan rumah sederhana sehat masih menghadapi kendala, betapa rendahnya tingkat kemampuan masyarakat, mengingat harga rumah sederhana sehat masih belum memenuhi keterjangkauan secara menyeluruh. Untuk itu perlu disediakan desain rumah yang pertumbuhannya diarahkan menjadi rumah sederhana sehat. Rumah antara yang dimaksud adalah Ruamh Inti Tumbuh (RIT) yaitu rumah yang hanya memenuhi standar kebutuhan minimal rumah dengan kriteria sebagai berikut.<sup>21</sup>

- a) RIT mempunyai ruang paling sederhana yaitu sebuah ruang tertutup

- b) RIT mempunyai bentuk atap dengan mengantisipasi adanya perubahan yang bakal dilakukan yaitu dengan memberi atap pada ruang terbuka yang berfungsi sebagai ruang serba guna
- c) Bentuk generik atap pada RIT selain pelana, dapat berbentuk lain sesuai tuntutan daerah bila ada
- d) Penghawaan dan pencahayaan alami pada RIT menggunakan bukaan yang memungkinkan sirkulasi silang udara dan masuknya sinar matahari.

## 2.6. Tipologi Rumah Layak (Rumah Sederhana Sehat)

Rumah sederhana sehat adalah tempat kediaman yang layak dihuni dan harganya terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah dan sedang. Luas kapling ideal, dalam arti memenuhi kebutuhan luas lahan untuk bangunan sederhana sehat baik sebelum maupun setelah dikembangkan. Secara garis besar perhitungan luas kapling ideal yang memenuhi persyaratan kesehatan, keamanan dan kenyamanan bangunan sebagai berikut: Kebutuhan ruang ini minimal menurut perhitungan dengan ukuran standar minimal 9 m<sup>2</sup> atau standar ambang dengan angka 7,2 m<sup>2</sup> perorang. Sebagai konsepsi dasar kedua perhitungan bentuk akhir rumah pasca pengembangan. Sehingga dari hasil perhitungan di dapat luas bangunan awal (RIT) adalah 21 m<sup>2</sup> dengan pertimbangan dapat

dikembangkan menjadi 36 m<sup>2</sup> bahkan pada kondisi tertentu dimungkinkan memenuhi standar ruang internasional.<sup>22</sup>

Kendala keterjangkauan masyarakat terhadap rumah sederhana sehat diupayakan dengan menyiasati kondisi tersebut melalui satu rancangan rumah yaitu RIT sebagai rumah cikal bakal rumah sederhana sehat. Rancangan RIT memenuhi tuntutan kebutuhan paling mendasar dari penghuni untuk mengembangkan rumahnya, dalam upaya peningkatan kualitas kenyamanan dan kesehatan penghuni dalam melakukan kegiatan sehari-hari dengan ruang-ruang yang perlu disediakan sekurang-kurangnya terdiri dari:<sup>23</sup>

- a) 1 (satu) ruang tidur yang memenuhi syarat keamanan dengan bagian-bagian lain yang tertutup dinding dan atap serta mempunyai cukup perlindungan dari cuaca. Bagian ini merupakan ruang yang untuk sesuai dengan fungsi utamanya
- b) 1 (satu) ruang serbaguna merupakan ruang kelengkapan rumah yang di dalamnya dilakukan interaksi antar keluarga dan dapat melakukan aktivitas lain.
- c) 1 (satu) kamar mandi atau kakus atau cuci merupakan bagian dari ruang servis yang sangat menentukan apakah rumah tersebut berfungsi atau tidak khususnya untuk mandi, cuci dan kakus

Ketiga ruang diatas merupakan ruang-ruang minimal yang harus dipenuhi sebagai standar minimal dalam pemenuhan kebutuhan dasar, selain itu cikal bakal rumah sehat sederhana.

## 2.7. Pengertian Rumah dan Pemukiman

Lingkungan perumahan adalah sekelompok rumah-rumah dengan sarana dan prasarana lingkungannya.<sup>24</sup> Serta perumahan memiliki kebiasaan sendiri yang berlaku bagi warganya. Adanya perpindahan menyebabkan perlunya adaptasi pada lingkungan yang baru sistem dan nilai-nilai sosial yang baru. Kegagalan dalam hal ini menimbulkan atau menyebabkan masalah.

Lingkungan pemukiman merupakan kawasan perumahan dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang tetentu, yang dilengkapi dengan sistem prasarana, sarana lingkungan dan tempat kerja terbatas dan dengan penataan ruang yang terencana dan teratur sehinga memungkinkan pelayanan dan pengelolaan yang optimal.<sup>25</sup>

Perumahan dan pemukiman tidak dapat dilihat sebagai sarana kebutuhan kehidupan semata-mata, tetapi dalam menciptakan ruang kehidupan untuk memasyarakatkan dirinya dan menampakkan jati diri. Pemukiman yang dimaksud dalam Undang-Undang ini mempunyai lingkup tentang yaitu kawasan yang didominasi oleh lingkungan hunian dengan

---

<sup>24</sup> *Petunjuk Perencanaan Kawasan Perumahan Kota*, Departemen Pekerjaan Umum, Yayasan Badan Penerbit Pekerjaan Umum, Jakarta, 1987.

<sup>25</sup> *Ibid* 14, Ps. 1 angka 4.

fungsi utama sebagai tempat tinggal yang dilengkapi dengan prasarana, sarana lingkungan dan tempat kerja yang memberikan pelayanan dan kesempatan kerja terbatas untuk mendukung perikehidupan dan penghidupan sebagai fungsi pemukiman tersebut dapat berdaya guna dan berhasil guna.<sup>26</sup>

## 2.8. Sarana dan Prasarana Perumahan dan Pemukiman

Sarana dasar yang utama bagi berfungsinya suatu lingkungan pemukiman adalah:<sup>27</sup>

1. Jaringan jalan untuk mobilitas manusia dan angkutan barang mencegah perambatan kebakaran serta untuk menciptakan ruang dan bangunan yang teratur
2. Jaringan saluran pembuangan air limbah dan tempat pembuangan sampah untuk kesehatan lingkungan
3. Jaringan saluran air hujan untuk pemutusan (drainase) dan pencegahan banjir setempat. Dalam keadaan tidak terdapat air tanah sebagai sumber air bersih, jaringan air bersih merupakan sarana dasar.

Fasilitas penunjang dimaksud dapat meliputi aspek ekonomi yang antara lain berupa bangunan perniagaan atau perbelanjaan yang tidak

... meliputi aspek

sosial-budaya antara lain berupa bangunan pelayanan umum dan pemerintahan, pendidikan dan kesehatan, peribadatan, rekreasi dan olah raga, pemakaman dan pertamanan.<sup>28</sup>

Utilitas umum meliputi antara lain jaringan air bersih, jaringan listrik, jaringan telepon, jaringan gas, jaringan transportasi dan pemadam kebakaran. Utilitas umum membutuhkan pengelolaan secara berkelanjutan dan profesional oleh badan usaha dalam memberikan pelayanan mamadai kepada masyarakat.<sup>29</sup>

Yang dimaksud dengan jaringan primer prasarana lingkungan dalam kawasan siap bangun adalah jaringan utama yang menghubungkan antara kawasan pemukiman atau antara kawasan pemukiman dengan kawasan lain. Jaringan sekunder prasarana lingkungan adalah jaringan jaringan cabang dari jaringan primer prasarana lingkungan yang melayani kebutuhan di dalam satu-satuan lingkungan pemukiman. Dengan adanya sekunder maka dapat terbentuk suatu sistem jaringan prasarana lingkungan dalam kawasan siap bangun secara hirarkis berjenjang.<sup>30</sup>

### 3. Rumah Susun

#### 3.1. Pengertian Rumah Susun

Menurut Undang-Undang No.16 Tahun 1985 pasal 1 ayat 1, Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian-bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama. Jadi rumah susun merupakan suatu pengertian yuridis dari bangunan gedung bertingkat, yang senantiasa mengandung sistem pemikiran perseorangan dan hak bersama, yang penggunaannya untuk hunian atau bukan hunian mandiri ataupun secara terpadu sebagai suatu kesatuan sistem pembangunan.<sup>31</sup>

Menurut De Chiara(1975)<sup>32</sup> Rumah susun adalah semua jenis unit tempat tinggal keluarga (multiple familydwelling units), kecuali sebuah rumah tinggal yang berdiri sendiri bagi satu keluarga.

Menurut Grolier (1963)<sup>33</sup> Rumah susun adalah suatu struktur yang di dalamnya terdapat tiga atau lebih unit tinggal, gedung apartemen, suatu

---

<sup>31</sup> Siswono Yudohusodo, "*Rumah Susun untuk Rakyat*", INKOPPOL, Unit Percetakan Bharakerta, 1991, Jakarta, hlm. 356.

bentuk kehidupan komunal, adalah merupakan perkembangan dari kebutuhan akan rumah di daerah yang terbatas.

Ide dasarnya adalah merubah kondisi lingkungan pemukiman di kampung-kampung kota yang sangat padat penduduknya dan dinilai tidak memenuhi syarat lagi sebagai tempat hunian yang layak atau dikenal dengan istilah Urban Renewal.

Sudah sewajarnya bangunan di Indonesia tidak lagi dibangun secara horisontal tetapi harus diberdirikan. Maksudnya dibuat bersusun ke atas agar tersisa ruang terbuka yang cukup lega untuk bernafas dan tidak memperparah banjir di kota besar. Namun berkaitan dengan peremajaan kota via Rumah Susun bagi kelompok masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah, sejak awal perlu dipikirkan kemungkinan timbulnya penyakit sosial yang akan lebih sulit dan mahal menanggulangnya dikemudian hari. Untuk itu perlu dibuat kebijaksanaan dalam menghayati norma, tata nilai dan perilaku masyarakat kampung yang ditargetkan.

Masalah yang tidak kalah rawannya adalah yang menyangkut pemukiman kembali (Resettlement) dari penduduk kampung yang digusur ke rumah susun yang disediakan sehubungan dengan jangka waktu pembangunan rumah susun yang cukup lama. Kebanyakan penduduk kampung menganggap rumah mereka tidak sekedar tempat hunian semata-mata, tetapi juga sebagai tempat berusaha untuk menambah penghasilan. Pada tahun-tahun terakhir, banyak orang industri rumah tangga. Dalam



disediakan harus benar-benar disadari sebagai suatu prinsip penghuni. Sehingga apabila suatu ketika terdapat masalah, semua merasakan sebagai milik yang harus dibenahi bersama. ruang-ruang tinggal tanpa halaman, serta susunan yang bertumpuk merupakan hal baru. Tentunya ditinjau dari segi efisiensi, maka rumah susun merupakan jalan keluar yang sangat ideal untuk memecahkan masalah perumahan masa kini.

### 3.2. Macam-macam Rumah Susun

Rumah susun mempunyai beberapa macam tipe dan jenis yang dibagi dalam beberapa klasifikasi yaitu:

#### a. Berdasarkan jumlah lantai

1. Rumah susun bertingkat rendah : 1-6 lantai.
2. Rumah susun bertingkat sedang : 6-9 lantai.
3. Rumah susun bertingkat tinggi : lebih dari 9 lantai.

#### b. Berdasarkan aspek kualitas

1. Rumah susun mewah : perlengkapan ruang maksimum (lif, AC, Dan lain-lain) dan aktifitas yang diwadahi juga maksimum.
2. Rumah susun menengah : pertimbangan teknis yang

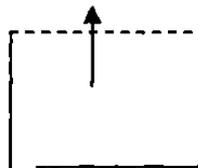
3. Rumah susun murah atau sederhana : mewadahi aktifitas yang minimum, pertimbangan ekonomis, alat transportasi vertikal dengan tangga.

c. berdasarkan pencapaian vertikal

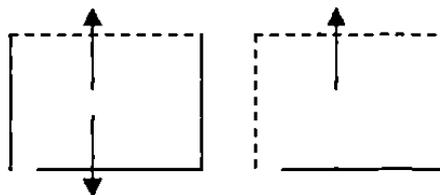
1. Pencapaian vertikal dengan tangga :  $< 4$  lantai
2. Pencapaian vertikal dengan elevator :  $> 4$  lantai

d. berdasarkan dengan macam arah orientasi

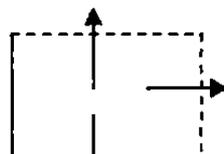
1. Unit dengan 1 (satu) arah orientasi



2. Unit dengan 2 (dua) arah orientasi



3. Unit dengan 3 (tiga) orientasi



e. Berdasarkan sistem sewa

1. Sistem sewa biasa, yaitu penghuni membayar uang sewa kepada pemilik bangunan sesuai dengan perjanjian tanpa terikat masa waktu.
2. Sistem sewa kontrak, yaitu penghuni membayar uang sewa secara periodik sesuai dengan persetujuan, umumnya perbulan dan masa kontrak telah berakhir dapat dilakukan perjanjian baru sesuai dengan kesepakatan bersama.

f. Berdasarkan macam koridor

1. koridor tengah (luner corridor type)
  - a) Koridor bersifat linier (unit bangunan bersifat linier)
  - b) Sistem koridor sangat efisien untuk bangunan bertingkat
  - c) Sebagai pencapaian vertical yang terletak di tengah di antara dua baris unit hunian
  - d) Akses view satu arah
2. Koridor satu sisi (single corridor type)
  - a) Koridor cenderung linier
  - b) Terletak di sisi suatu barisan unit hunian dan terbuka di sisi lainnya

c) Terbuka untuk interaksi dengan alam sekitar

d) Akses view kedua arah

3. Koridor terpusat (court type)

a) Koridor dan transportasi vertikal terletak di tengah dengan unit hunian di sekitarnya

b) Sifat koridor terpusat

c) Biasanya terdapat atrium

d) Akses unit hunian kesatu arah

4. Koridor kembar (twin corridor type)

a) Terletak di sisi dalam dua baris unit hunian

b) Umumnya terdapat atrium diantara dua koridor

c) Sifat koridor terbuka

d) Fleksibilitas pemakaian koridor baik, dengan kemungkinan multi fungsi

5. Koridor tangga (stair case type)

a) koridor berupa core pencapaian vertikal dan daerah horizontal yang terbatas

b) Unit-unit hunian membentuk blok-blok yang masing-masing core, tiap blok memiliki 2-4 unit hunian

#### 6. koridor open galery type

- a) Koridor hanya ada di lantai-lantai tertentu dengan langit-langit tinggi
- b) Koridor bersifat terbuka karena itu peletakan massa bangunan pada site perlu diperhatikan

### 3.3. Peruntukan Rumah Susun

Rumah susun diperuntukan bagi mereka yang belum atau tidak memiliki rumah tinggal yang dikatakan layak. Atau dengan kata lain rumah tinggal yang tidak memenuhi syarat kesehatan, kenyamanan, dan keamanan.

Kebanyakan dari mereka tinggal di tempat-tempat yang dekat dengan tempat kerja mereka, meskipun untuk itu mereka mau tinggal di tempat yang kurang layak dan tidak memenuhi syarat kesehatan, kenyamanan, dan keamanan tidak menjadi soal, asal dekat dengan tempat mencari nafkah dan tidak perlu mengeluarkan biaya transportasi yang mereka rasakan sangat besar jika harus tinggal di tempat yang layak, sehat, nyaman serta aman tapi jauh dari tempat mereka bekerja. Ini dikarenakan hasil pendapatan mereka dalam mencari nafkah sangat rendah. Hal ini pula yang mengakibatkan kepadatan penduduk dan kepadatan bangunan di daerah dekat tempat mereka mencari nafkah. Dan karena dalam usahannya mendapatkan rumah tinggal tidak terkontrol, maka menjadikan tidak teratur

.....

masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah yang kesulitan dalam mendapatkan tempat berteduh atau rumah tinggal yang layak.

#### 3.4. Pendukung Berdirinya Rumah Susun.

Pertimbangan-pertimbangan ekonomis pada seseorang di dalam memiliki perumahannya merupakan pendukung yang sangat kuat di dalam usaha pengadaan rumah susun. Ini mengingat rumah susun akan dibangun pada lokasi yang efisien tanah sudah harus dilakukan, yaitu di sekitar pusat kota atau pada daerah yang mempunyai aksesibilitas tinggi dari pusat-pusat kegiatan tersebut. Disamping faktor penghematan biaya dan waktu ke tempat kerja dan pusat-pusat pelayanan kota, juga berarti akan didapatkan kemudahan-kemudahan pada saat-saat darurat (rumah sakit). Ini semua bila dikembangkan dengan mereka yang bertahan memilih jenis rumah tidak bertingkat yang lokasinya kebanyakan di luar atau pinggir kota.

#### 3.5. Persyaratan Rumah Susun.

Dalam pengadaannya rumah susun ditempatkan pada ruang-ruang yang telah direncanakan untuk pemukiman. Dan daerah tersebut mempunyai kepadatan penduduk yang tinggi, serta dalam penyelenggaraannya tidak mungkin lagi secara horizontal. Ketinggian bangunan juga harus diperhatikan, karena tiap daerah atau kawasan mempunyai syarat ketinggian yang berbeda, selain itu juga faktor biaya diperhitungkan seminimal mungkin tapi masih mempunyai syarat mempunyai

Faktor lain yang mendukung keberadaan rumah susun adalah tersedianya jaringan utilitas, jaringan listrik, air bersih, angkutan sampah, jaringan air kotor dan air hujan. Syarat lain yang mempengaruhi fisik bangunan rumah susun adalah sistem struktur dan bahan yang biayanya seminimal mungkin tapi masih standar manusia.

### 3.6. Hambatan-Hambatan atau Dampak yang Mungkin Timbul

#### 1. Hambatan Sosial

Timbul akibat tradisi yang selama ini dimiliki masyarakat, yaitu bahwa mereka biasanya hidup pada rumah yang langsung berada diatas tanah, dimana tanah dapat dimanfaatkan untuk kegunaan ekonomis, sosial maupun keindahan lingkungan. Ini tergantung pada tingkat struktur kebudayaan dimana seseorang berada. Fungsi rumah juga berbeda-beda antara seseorang dengan yang lainnya. Struktur kebudayaan yang ada pada masyarakat yaitu:

- a) Struktur kebudayaan sederhana atau tradisional.
- b) Struktur kebudayaan peralihan atau post tradisional.
- c) Struktur kebudayaan kompleks atau maju.

Secara teoritis, struktur kebudayaan sejalan dengan tingkatan struktur perekonomian masyarakat.

Pandangan seseorang terhadap rumah yang diinginkan adalah bersifat kultural, sedangkan perubahan kultural memerlukan waktu.

dengan orang lainnya. Disamping diperlukan pengaruh yang cukup kuat untuk dapat mengalahkan pandangan tersebut. Maka yang diperlukan adanya keinginan dan kemampuan untuk menyesuaikan diri terhadap jenis rumah yang berbeda dengan pandangannya sebelum itu. Pada golongan ekonomi sedang, masih diperlukan adanya rancangan yang cukup menarik pada jenis rumah susun ini. Sehingga rancangan ini cukup kuat untuk merubah pandangan lamanya. Hendaknya diusahakan agar dalam kehidupan rumah susun, hal-hal positif di dalam kehidupan tradisionalnya tidak sampai hilang.

## 2. Hambatan Tehnis Kehidupan Rumah Susun.

Bentuk bangunan yang relatif tinggi, keterbatasan ruang gerak dan kehidupan kolektif merupakan sebab terjadinya hal-hal yang merupakan kurang sreg (jawa) kehidupan rumah susun, sehingga merupakan kebenaran-kebenaran yang diperkirakan akan timbul pada calaon penghuninya. Kebenaran- kebenaran ini antara lain:

- a) Keengganan naik-turun tangga.
- b) Perasaan khawatir terhadap keselamatan anak kecil (bahaya jatuh).
- c) Kontrol terhadap anak kurang, karena harus bermain keluar rumah.

d) Kemandirian yang dirangsang antara tetangga

Hambatan-hambatan tersebut harus merupakan suatu peringatan, bahwa seandainya rumah susun memang selalu pemecah masalah pemukiman didaerah padat penduduk, hendaknya tidak akan menimbulkan akibat-akibat sosial yang tidak diinginkan. Oleh karena itu, haruslah diupayakan pemecahan baik cara pengatasan permasalahan hambatan-hambatan itu sendiri maupun menciptakan kompensasi-kompensasi yang dapat mengecilkan arti keberatan-keberatan tersebut.

Hambatan lain yang dikemukakan<sup>34</sup>,

Menurutnya kelemahan dari pembangunan rumah susun yang dirasakan oleh warga rumah susun adalah:

1. Berkelompok kurang dirasakan lagi, tempat-tempat privacy sangat terbatas
2. sulit menambah ruang dan kalau perlu menambah ruang harus pindah rumah
3. ketenangan sering kurang terjamin

Menurut Komarudin<sup>35</sup>,

menjelaskan bahwa masah yang ada dalam rumah susun yaitu:

1. Gangguan sosial dan psikologi berupa pergaulan terbatas karena karena tidak leluasa menerima tamu, tidak tenang dan nyaman, susah berkonsentrasi, tidak kreatif, tidak

---

<sup>34</sup> Ibid 8.

<sup>35</sup> ... ..

bebas melakukan kegiatan, sukar bekerja dan belajar di rumah, tidak bebas berbicara dan hubungan bertetangga sering terganggu

2. Gangguan fisik dan teknis antara lain, kurang dan terbatasnya ruangan, hawa panas dan pengap, sulit menata perabotan, tidak bisa menyetel radio atau TV dengan bebas, sukar bergerak dan sulit mengembangkan hobi.

### 3.7. Usaha-usaha mengatasi hambatan –hambatan yaitu:

1. Nilai-nilai yang positif harus dapat dipertahankan di dalam kehidupan rumah susun, yaitu yang menyangkut kebutuhan untuk mengadakan kontrak sosial dengan tetangganya tanpa mengurangi privacy. Peranan fisik bangunan hendaknya ditujukan untuk dapat mendukung hal tersebut, dengan tidak meninggalkan pertimbangan-pertimbangan ekonomis.
2. Harus ditemukan cara untuk membuat fasilitas penjemuran pakaian agar tidak mengganggu keindahan lingkungan.
3. Kompensasi-kompensasi yang harus ada:
  - a) Lokasi yang harus menjamin penghematan kebebasan terhadap bahaya jatuh.
  - b) Dapat mengatasi adanya rasa keengganan naik-turun tangga

- c) Adanya tempat bermain bagi anak-anak di luar dan atau di dalam bangunan, yang aman dan sehat tanpa meninggalkan pertimbangan ekonomi bangunan.
  - d) Kelengkapan fasilitas bangunan maupun lingkungan (jaringan air bersih, listrik, sanitasi, pasar, poliklinik, sekolah, tempat ibadah, dan lain-ain) yang pada dasarnya adalah menciptakan kemudahan-kemudahan kehidupan rumah susun.
  - e) Suasana lingkungan yang sehat, bersih, dan aman.
4. Perancangan fisik bangunan harus sedemikian rupa sehingga gangguan-gangguan yang timbul diantara tetangga, terutama yang disebabkan oleh suara, dapat direduksi sampai minimal.

#### **4. Lingkungan**

Yang dimaksud dengan lingkungan pada umumnya adalah uraian umum tentang apa-apa yang di sekitar manusia. Sekitar manusia itu sesungguhnya maha luas, yaitu bisa meliputi bintang, bumi planet, serta segala isinya.<sup>36</sup>



1. Pencemaran fisik
2. Pencemaran Biologis
3. Pencemaran Kimiawi
4. Pencemaran budaya/sosial

Sedangkan pengertian dari lingkungan hidup adalah ruang yang ditempati suatu makhluk hidup, bersama dengan benda hidup dan tidak hidup yang berada didalamnya.<sup>38</sup>

Sifat Lingkungan hidup ditentukan oleh beberapa faktor yaitu:<sup>39</sup>

1. Oleh jenis dan jumlah masing-masing jenis unsur lingkungan hidup tersebut
2. Hubungan atau interaksi antar unsur dalam lingkungan hidup itu
3. Kelakuan atau kondisi unsur lingkungan hidup
4. Faktor non materiil, suhu, cahaya, dan kebisingan

#### **D. Definisi Konseptual**

Definisi ini menggambarkan adanya hubungan-hubungan antara konsep-konsep spesifik yang berbeda yang ingin diteliti agar penelitian ini dapat dipahami tanpa menimbulkan kekaburan maka perlu didefinisikan dengan jelas konsep-konsep tersebut:

---

<sup>38</sup> Oka, S. (1985). "Ekolosi Lingkungan Hidup dan Pembangunan". Diambatkan, 1985. Jakarta

1. Manajemen adalah pengelolaan atau mengelola sesuatu untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh sebuah organisasi maupun individu.
2. Perumahan dan Pemukiman (housing) adalah bangunan tempat tinggal manusia.
3. Rumah Susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertical dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian-bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama.
4. Lingkungan adalah apa yang di sekitar manusia dalam sebuah ruang baik berupa benda hidup ataupun benda tidak hidup .

## E. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian dimaksudkan unruk memberikan suatu batasan tentang penunjukan tentang bagaimana suatu Variabel itu diukur.

Dalam kaitannya dengan definisi operasional, J Vradenberg mengatakan:<sup>40</sup>

*"penelitian harus mengambil keputusan-keputusan yang operasional, dimana berarti bahwa si peneliti harus menterjemahkan konsep-konsep teoritis yang abstrak dalam suatu bahasa penelitian dengan jalan mencari masing-masing variabel yang ada tersebut".*

---

<sup>40</sup> J. Vradenberg, *Metode Penelitian*, Jakarta, 1979, hlm. 42

Menurut Masri Singarimbun bahwa:

“definisi operasional merupakan petunjuk tentang bagaimana variabel itu diukur”.

Sesuai dengan konsep yang diajukan maka definisi operasional dalam penelitian ini adalah :

#### **A. Pengelolaan Penghunian**

- a. Gambaran Penghuni Rusunawa
- b. Persyaratan dan tata cara penghunian
  1. Penentuan penilaian calon penghunian
  2. Prosedur persyaratan penghunian
  3. Persyaratan Hak dan Kewajiban Penghunian
  4. Pelaksanaan tata tertib, larangan dan sangsi
- c. Pelayanan Badan Pengelola Rumah Susun

#### **B. Manajemen Organisasi**

- a. Struktur Organisasi
- b. Kepegawaian
- c. Fungsional
  1. Tugas Badan Pengelola Rumah Susun
    - a. Tugas Manajer
    - b. Tugas Unit Administratif dan Keuangan
    - c. Tugas Unit Harian

### C. Manajemen Keuangan (Pembiayaan dan Pengelolaan Keuangan)

- a. Biaya Sewa
- b. Pengajian dan Kesejahteraan
- c. Pembiayaan Operasional Rusunawa

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini pada dasarnya merupakan penelitian deskriptif eksploratif.

Metode penelitian deskriptif adalah:

Penelitian yang tertuju pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang atau, memusatkan diri pada pemecahan, masalah-masalah, data-data, yang dikumpulkan disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.<sup>41</sup>

Sedangkan pengertian mengenai deskriptif eksploratif yaitu Penelitian yang berusaha mencari mengungkap hal-hal baru yang belum diungkap sebelumnya.<sup>42</sup>

Dalam pelaksanaan penelitian ini diwujudkan dalam beberapa tahapan penelitian yang terdiri dari tahap persiapan, tahap penelitian lapangan dan tahap analisis dan perumusan alternatif untuk pemecahan masalah

---

<sup>41</sup> Winarno Surachmad, "Penangantar Penelitian Ilmiah", Penerbit CV.Tarsita, Bandung, 1980, hal 33.

<sup>42</sup> Tetapi banyak perbedaan definisi mengenai metode eksploratif, ini seperti dalam buku Masri

## **2. Alasan Penelitian**

Alasan peneliti melakukan penelitian ini didasari atas keinginan terhadap realitas kebijakan pemerintah melalui Keputusan Walikota Nomor 85 Tahun 2004 dalam mengatasi masalah pemukiman bagi masyarakat berpenghasilan rendah karena melihat dari beberapa fenomena atau kejadian bahwasanya terkadang masih ada kebijakan pemerintah yang tidak relevan atau sesuai dengan tujuan diadakannya (munculnya) kebijakan tersebut.

## **3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah ingin melihat bagaimana implementasi kebijakan Keputusan Walikota Nomor 85 Tahun 2004 dengan melalui evaluasi kebijakan, apakah kebijakan tersebut telah sesuai atau belum. Sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai secara nyata berdasarkan dengan yang apa terjadi di lapangan (riil).

## **4. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Memberikan informasi apakah kebijakan yang dibuat pemerintah kota Yogyakarta melalui Keputusan Walikota Nomor 85 Tahun 2004 telah berjalan dengan baik atau belum baik.
2. Dapat digunakan sebagai barometer dalam merumuskan metode atau cara baru dalam menyelesaikan permasalahan pemukiman bagi

## 5. Jenis Data

Dalam penelitian ini peneliti membutuhkan data-data sebagai berikut:

### a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber data melalui wawancara, penelitian yang dilakukan langsung ke obyek penelitian dengan daftar pertanyaan. Pertanyaan itu diajukan kepada orang/staf Bappeda Kota Yogyakarta dan beberapa instansi yang terkait dengan obyek penelitian.

### b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh melalui studi pustaka, sebagai landasan teori serta literatur yang berkaitan dengan tema penelitian ini. Data sekunder diperoleh melalui media massa, internet, Undang-undang, serta dokumen.

## 6. Tehnik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang relevan, digunakan tiga cara pengumpulan data, yaitu:

### a. Wawancara (Interview)

Wawancara adalah metode pengumpulan data dengan jalan tanya-jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penyelidikan. Wawancara dilakukan terhadap responden yang telah ditentukan menjadi sampel dalam

penelitian ini dengan sampel bertujuan (*Purposive Sampling*).<sup>43</sup>

Metode wawancara dimaksudkan menggali, menentukan, dan mencari informasi atau pendapat secara langsung dan lebih dari sumber informasi.

#### b. Pengamatan (Observasi)

Metode ini dimaksud untuk mengumpulkan data tentang gejala-gejala tertentu, dengan jalan mengamatinya secara langsung selama waktu tertentu, dengan jalan mengamatinya secara langsung selama waktu tertentu, sedemikian rupa sehingga dapat diketahui apa yang berada di “belakang” dan apa yang berada di “muka” suatu gejala dengan observasi diharapkan akan diperoleh data dan informasi pendukung yang berupa sikap, pengetahuan yang tidak terkatakan dalam wawancara.

#### c. Dokumentasi

Menurut Sutrisno Hadi “dokumentasi adalah tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri dari penjelasan terhadap peristiwa itu dan ditulis secara sengaja untuk menyimpulkan atau meneruskan keterangan melalui peristiwa tersebut dalam data penelitian ini juga

akan dicari dari sumber data yang berupa dokumentasi dari buku, internet, jurnal, majalah, surat kabar, dan sumber lain<sup>44</sup>.

Data yang berupa dokumentasi tersebut akan digunakan untuk menganalisis permasalahan sepanjang relevan dan membantu penelitian dalam mendeskripsikan hasil penelitian.

## 7. Teknik Analisi Data

Teknik menganalisis data yang digunakan adalah analisa kualitatif, mengenai penelitian bersifat kualitatif, Winarto Surahmat menjelaskan sebagai berikut:

“Sifat dan bentuk penelitian ini adalah memutuskan dan menafsirkan data yang ada misalnya, tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, pandangan sikap yang nampak atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang sedang muncul, kecenderungan yang sedang nampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya”.<sup>45</sup>

Data yang dikumpulkan berupa kata-kata dan buka berupa angka-angka, dengan demikian laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumentasi pribadi, dokumentasi resmi, dan sebagainya. Untuk memperoleh keabsahan dan penelitian ini diujikan dengan memperhatikan validitas, reabilitas dan objektivitas.

---

<sup>44</sup> Ibid 41.

<sup>45</sup> Winarto Surahmat, *Metode Penelitian Kualitatif*, 1978, Tersita Bandung, hlm 126

## **8. Sistematika Penulisan**

**BAB I :** PENDAHULUAN, yang berisikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Dasar Teori, Kerangka Konseptual, Definisi Operasional, Metode Penelitian.

**BAB II :** GAMBARAN /TINJAUAN UMUM WILAYAH PENELITIAN, yang berisi Gambaran Wilayah Kota Yogyakarta, Tinjauan Rumah Susun (RUSUNAWA), Tinjauan Keputusan Walikota Yogyakarta.

**BAB III :** PEMBAHASAN, yang berisi tentang penjabaran atas evaluasi pengelolaan rumah susun milik pemerintah Kota Yogyakarta.

**BAB IV :** PENUTUP, yang berisi kesimpulan dan saran dari pembahasan.