
**PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN SEWA MAHASISWA KAJIAN
TENTANG INKONSISTENSI REGULASI DAN IMPLEMENTASI****Sudjito**

*Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada Jl. Sosio Yustisia Bulaksumur No.1,
Karang Malang, Caturtunggal, Kec. Depok, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa
Yogyakarta 55281 Telp/Fax (0274) 512781 Sudjito_fh_ugm@yahoo.com*

Submitted :02/01/2020 Reviewed: 01/03/2020 Accepted: 31/03/2020

Abstract: *The Program of Student Flats is a government effort to create equity and improvement of the quality of education in higher education. It is expected that with the Student Flat, the rent is cheaper than the rental price for boarding houses. It is also expected that the campus as the manager of Student Flats can prioritize underprivileged students from outside the city who have good academic achievement, so that they are helped from the economic aspects. Until now there is still a gap between the target and the realization of the Student Flat development. Gaps can occur due to various factors, including regulatory inconsistencies and implementation inconsistencies. It is a juridical-normative research. Many libraries and regulators were studying deeply. The researcher then analyzed the data using qualitative method. The results of the study indicate that: 1. there are regulatory inconsistencies in the form of lack of implementing regulations in the form of Government Regulations and Ministerial Regulations; 2. there are inconsistencies in implementation due to weak supervision, lack of professional implementation and enforcement of regulations.*

Keywords: *Student Rental Flats; Inconsistencies; Regulation; Implementation*

Abstrak: *Program Rusunawa Mahasiswa merupakan upaya pemerintah mewujudkan pemerataan dan peningkatan kualitas pendidikan di perguruan tinggi. Diharapkan dengan adanya Rusunawa Mahasiswa, biaya sewanya lebih murah dibanding harga sewa kos-kosan. Diharapkan pula, pihak kampus sebagai pengelola Rusunawa Mahasiswa bisa memprioritaskan mahasiswa kurang mampu dari luar kota yang memiliki prestasi akademik bagus, sehingga mereka terbantu dari aspek ekonomi. Sampai saat ini masih ada kesenjangan antara target dan realisasinya pembangunan Rusunawa Mahasiswa. Kesenjangan dapat terjadi karena berbagai faktor, antara lain berupa inkonsistensi regulasi maupun inkon-*

sistensi implementasi. Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis-normatif. Penelitian ini dilakukan dengan meneliti bahan pustaka dan perundang-undangan yang relevan dan terkait dengan substansi penelitian. Data yang terkumpul dianalisis dengan metode kualitatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa: 1. Ada inkonsistensi regulasi berupa kekurangan peraturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri; 2. Ada inkonsistensi implementasi disebabkan lemahnya pengawasan, kurang profesionalitas pelaksanaan dan penegakan regulasi.

Kata-Kunci: Rumah Susun Mahasiswa; Inkonsistensi; Regulasi; Implementasi

PENDAHULUAN

Ketersediaan rumah layak huni telah menjadi permasalahan serius pada banyak negara berpenduduk padat, termasuk Indonesia. Permasalahan tersebut muncul disebabkan berkelindannya 3 (tiga) faktor, yakni: (1). keterbatasan lahan; (2). keterbatasan pendanaan oleh pemerintah; dan 3. keterbatasan daya beli masyarakat. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, salah satu alternatif penyelesaian yang ditempuh pemerintah adalah dengan pengembangan model hunian vertikal, berupa bangunan rumah susun sederhana dengan sistem sewa (lazim disebut Rusunawa).

Dikemukakan oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Basuki Hadimulyono¹ bahwa sebagai dampak kemajuan ekonomi, urbanisasi merupakan kecenderungan yang sukar dihindari. Pada tahun 2015 diperkirakan 53% penduduk Indonesia tinggal di daerah perkotaan. Dari kondisi demikian, muncul sejumlah tantangan yang harus segera ditangani. Salah satunya adalah tantangan papan atau tempat tinggal. Selain mendesak dan kebutuhannya dalam jumlah banyak, masalah hunian kaum urban juga memiliki sejumlah kendala, yakni

masalah keterbatasan lahan.²

Dari sisi jumlah pasokan, Kementerian PUPR mencatat ada *backlog* (kesenjangan antara jumlah rumah terbangun dan jumlah rumah yang dibutuhkan rakyat) mencapai 13, 5 juta unit pada 2014. Pada kondisi seperti ini, jelaslah tantangan penyediaan perumahan merupakan pekerjaan rumah bagi pemerintah yang tentu saja jawabannya tidak mudah. Tidak hanya memangkas kesenjangan yang sudah telanjur ada, kebutuhan rumah yang terus meningkat pun tiap tahun dipastikan akan menambah jumlah *backlog*. Kebutuhan rumah baru, demikian catatan PUPR, mencapai 800.000 unit/tahun.³

Kemampuan pengembang, pemerintah, dan masyarakat dalam menyediakan rumah saat ini baru 400.000 unit/tahun. Tingginya angka *backlog* ini disebabkan rendahnya tingkat daya beli masyarakat, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Karena itu, tidak bisa tidak, solusi dalam mengatasi *backlog* adalah upaya dalam memfasilitasi MBR agar mampu memiliki rumah atau minimal mampu menempati rumah yang layak huni melalui Rusunawa.

1 Budimulyono, Basuki. "Rumah Susun Impian", *KORAN SINDO*, Jakarta, edisi Jakarta 14-12-2015.

2 <https://www.pu.go.id/berita/view/17124/kementerian-pupr-selesaikan-pembangunan-rusunawa-pasar-rumput>, diakses 20 Februari 2020

3 <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4040058/dalam-4-tahun-pemerintah-telah-bangun-728-rusunawa>, diakses 20 Februari 2020

Dimaksud dengan Rusunawa, berdasarkan Permen No.14/2007 tentang Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa, 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 digunakan secara terpisah.

Status penguasaannya sewa serta dibangun dengan menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dengan fungsi utama sebagai hunian. Idealnya rumah susun kelak merupakan masa depan dari pembangunan perumahan di wilayah permukiman perkotaan. Dengan penataan yang terencana dengan baik serta komprehensif, Rusunawa adalah solusi utama untuk menampung MBR di wilayah perkotaan.

Pembangunan Rusunawa - sebagai program pemerintah - saat ini dilaksanakan oleh Kementerian PUPR. Pembangunan Rusunawa pada dasarnya merupakan suatu stimulus bagi kelompok masyarakat yang memerlukan, termasuk kalangan mahasiswa. Dalam rangka memfasilitasi mahasiswa menuntut ilmu di tingkat perguruan tinggi, dibangunlah Rusunawa Mahasiswa. Program Rusunawa Mahasiswa merupakan bagian dari upaya pemerintah mewujudkan pemerataan dan peningkatan kualitas pendidikan di tingkat perguruan tinggi. Diharapkan dengan adanya Rusunawa Mahasiswa, biaya sewa yang harus dibayar oleh mahasiswa lebih murah dibanding harga sewa kos-kosan di sekitar kampus. Diharapkan pula, pihak kampus sebagai pengelola Rusunawa Mahasiswa bisa memprioritaskan mahasiswa kurang mampu yang berasal dari luar kota dan memiliki prestasi akademik yang baik

sehingga mereka terbantu dari aspek ekonomi.

Beberapa Rusunawa Mahasiswa yang telah dibangun pemerintah, antara lain sebagai berikut:

1. Rusunawa Mahasiswa Universitas Pekalongan. Rusunawa Mahasiswa ini dirancang 50 unit kamar dengan tipe 24 setinggi 4 lantai. Adapun dua unit di antaranya didedikasikan bagi mahasiswa penyandang disabilitas. Setiap unit terdapat dua ranjang tingkat kecuali unit untuk penyandang disabilitas yang hanya berupa dua unit single bed. Di samping itu, juga terdapat sebuah lemari pakaian dan satu set meja kursi. Rusunawa Mahasiswa ini telah diresmikan oleh Menteri PUPR 23 Februari 2019. Pihak kampus membentuk tim pengelola yang bertugas menjaga dan merawat segala fasilitas yang ada. Pengelola yang menentukan besaran tarif yang disepakati berdasarkan keputusan dari pihak rektorat;⁴
2. Pemerintah membangun dua Rusunawa Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Banjarmasin. Masing-masing terdiri atas 1 menara dan 4 lantai. Tiap menara Rusunawa dapat menampung 47 unit hingga 50 unit kamar dengan tipe 24 dan kamar mandi komunal. Satu menara Rusunawa bernilai Rp12 miliar yang dikerjakan oleh kontraktor PT.Charia Benefit Utama di bawah pengawasan konsultan MK PT. Prakarsa Desain Konsultan, dan Nindya Karya (persero) dan Manajemen Konstruksi Virama Karya (persero) dibawah pengawasan Satker pengemban-

4 Prabowo, Dani dan Alexander, Hilda B. "Ini Spesifikasi Rusunawa buat Mahasiswa ", *Kompas.com*, 23/2/2019.

gan perumahan;⁵

3. Peresmian Rusunawa Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Malang (UMM) ditandai dengan penandatanganan prasasti oleh Wakil Presiden, Jusuf Kalla, Sabtu (6/4/2019). Kemen PUPR telah membangun 46 *tower* Rusunawa di Jawa Timur. Sebanyak 27 *tower* dibangun oleh Satker Pengembangan Perumahan dan 19 *tower* oleh Satker Non Vertikal Tertentu (SNVT) Penyediaan Perumahan Jatim. Rusunawa bertipe 24 meter persegi. Bangunan setinggi empat lantai, mencapai 50 unit kamar, dapat menampung 196 mahasiswa. Rusunawa yang dibangun tersebut diperuntukkan bagi mahasiswa, masyarakat berpenghasilan rendah, ASN, dan santri di Ponpes. Rusunawa Mahasiswa UMM berlokasi di Jalan Raya Tlogomas, Kelurahan Landungsari, Kecamatan Dau, Kabupaten Malang, Provinsi Jawa Timur. Jumlah anggaran untuk membangun Rusunawa ini mencapai Rp 10, 6 miliar.⁶

Beberapa regulasi sebagai dasar pelaksanaan pembangunan Rusunawa Mahasiswa antara lain:

1. Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun;
2. SE Dirjen Penyediaan Perumahan Nomor 09/SE/Dr/2017, tanggal 14 Maret 2017 tentang Kriteria Penerima Bantuan Pembangunan Rumah Susun;
3. Permen PUPR RI Nomor 1/PRT/M/2018 tentang Bantuan Pembangunan dan Pengelolaan Rumah Susun.

Berdasarkan laporan evaluasi pelaksanaan kegiatan tahun 2017 Kementerian

PUPR⁷, ditargetkan antara 2015 hingga 2017 dapat dibangun: Rusunawa sebanyak: 550.000 unit. Akan tetapi kenyataannya hanya terealisasi sebanyak 36.975 unit (terdiri dari: 31.490 unit dengan sumber pendanaan APBN dan 5.485 unit dengan pendanaan APBD). Adapun penerima manfaat rumah susun sewa tahun 2017: 1. Pekerja industri 377 unit (2, 84%); 2. PNS 522 unit (2, 84%); 3. Mahasiswa 885 unit (3, 94%); 4. Santri 570 unit (4, 30%); 5. TNI/POLRI 130 unit (0, 98%); dan 6. MBR 10.769 unit (81, 26%).

Data di atas menunjukkan masih ada kesenjangan antara target dan realisasinya. Kesenjangan demikian secara teoritis sangat dimungkinkan terjadi karena berbagai faktor, antara lain berupa inkonsistensi regulasi maupun inkonsistensi implementasi. Fokus kajian ini tertuju pada dua faktor tersebut. Data (sebagai objek kajian) diambil dari hasil penelitian Sitti Rahmawati yang telah dipertahankan dalam bentuk disertasi di Program Doktor Ilmu Hukum UNHAS, berjudul “Kebijakan Pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa Mahasiswa”.

Rumah Susun Sewa Mahasiswa Sebagai Pilihan

Perlu dimengerti bahwa Rusunawa Mahasiswa merupakan bagian dari Runuawa pada umumnya, dengan kekhususan pada penghunian, yakni khusus untuk para mahasiswa. Untuk itu perlu dikemukakan permasalahan umum tentang Rusunawa di Indonesia, sebagai awal pemahaman tentang permasalahan Rusunawa Mahasiswa.

Diberitakan dalam *KORAN SINDO* edisi

5 Ulfah, Finna U., “Rusunawa Mahasiswa di Banjarmasin”, *Bisnis.com*, 29 Oktober 2018.

6 *Suara.com*, 8/4/2019

7 Data Rusunawa berdasarkan Laporan Evaluasi Pelaksanaan Kegiatan tahun 2017 Kementerian PUPR, diakses dari *www.pu.go.id*. tanggal 8 Juli 2019.

14-12-2015⁸, sebagai langkah memangkas *backlog* kebutuhan rumah, pemerintah sudah mencanangkan program “Sejuta Rumah untuk Rakyat” pada 2015. Target sejuta rumah tersebut direncanakan untuk memfasilitasi kebutuhan rumah bagi MBR sebanyak 603.516 unit dan kebutuhan bagi kelompok masyarakat menengah dan atas sebanyak 396.484 unit. Program tersebut tidak hanya mencakup pembangunan rumah baru milik, tetapi juga mencakup pembangunan rumah susun sewa, pembangunan baru, dan peningkatan kualitas melalui swadaya serta pembangunan rumah khusus.

Pada sumber yang sama, diberitakan pula, bahwa dalam lima tahun ke depan, pemerintah mematok target *backlog* menjadi 8 juta unit. Target yang cukup realistis, mengingat dukungan yang besar dari para *stakeholder*, yang utama dalam hal ini adalah dukungan pemerintah daerah, BUMN bidang infrastruktur, dan sektor swasta, serta lembaga pembiayaan. Antusiasme itu terlihat saat *groundbreaking* program “Sejuta Rumah untuk Rakyat” yang dilakukan Presiden Joko Widodo di Semarang, 1 Mei 2015. Tercatat sembilan pemerintah daerah ikut berpartisipasi. Antara lain; Sumatera Utara (Nias Utara) untuk jenis rumah tapak dengan kelompok sasaran adalah perumahan PNS; Sumatera Selatan (Banyuasin) untuk rumah tapak dengan sasaran perumahan umum; DKI Jakarta (Jakarta Barat) untuk pembangunan rusunami; serta rumah tapak untuk PNS dan umum di Banten (Tangerang), Jawa Barat (Cirebon), Jawa Timur (Malang), dan Kalimantan Tengah (Kotawaringin Timur). Kemudian pembangunan Rusunawa yang berada

di Jawa Tengah (Semarang) untuk buruh dan Sulawesi Selatan (Bantaeng) untuk nelayan. Potensi pembiayaan untuk program satu juta rumah pada 2015 sebesar Rp 67, 8 triliun dengan rincian sebanyak Rp 48, 5 triliun berasal dari Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan, Rp 3, 1 triliun berasal dari Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan (Bapertarum) PNS, Rp 2 triliun dari Taspen, Rp 1 triliun dari Perum Perumnas, Rp 5,1 triliun anggaran untuk Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) dan Rp 8,1 triliun berasal dari APBN Kementerian PUPR.

Menarik disimak, bahwa dalam program “Sejuta Rumah untuk Rakyat” tersebut, sebagian arah rumah yang dibangun adalah berupa Rusunawa dan Rusunami (di Jakarta, Semarang, dan Bantaeng). Apa arti arah pembangunan perumahan demikian? Tantangan besar dalam membangun rumah di daerah perkotaan - sebagaimana disinggung di atas - adalah masalah lahan yang sangat terbatas. Akibatnya, sesuai dengan hukum ekonomi, segala sesuatu yang amat terbatas berdampak pada harga yang menjadi mahal. Di sisi lain, tingkat urbanisasi ke kota yang tetap tinggi dan kawasan permukiman di perkotaan yang terbatas, sehingga jika tidak diatur akan berpotensi menjadi permukiman kumuh dan tidak layak huni. Menghadapi kenyataan seperti ini, pilihan yang tersedia tentu tidak banyak.

Salah satu alternatif yang realistis adalah membangun rumah vertikal, baik itu apartemen untuk kelas atas, maupun rumah susun untuk masyarakat bawah. Dengan rumah vertikal, di atas lahan yang terbatas, akan dihasilkan ruang yang lebih banyak. Masalahnya, untuk masyarakat Indonesia, tinggal di rumah susun memang masih belum menjadi budaya.

8 Budimulyono, Basuki. “Rumah Susun Impian”, *KORAN SINDO*, Jakarta, edisi Jakarta 14-12-2015.

Pilihan pertama bagi sebagian warga adalah memilih rumah tinggal atau hunian jenis rumah tapak. Seiring perkembangan zaman dan utamanya keterbatasan lahan serta biaya, pilihan rumah vertikal tidak terhindarkan. Pembangunan rumah vertikal, khususnya Rusunawa dapat dijadikan program pemerintah kota untuk penataan dan menghindari kawasan kumuh. Hal ini juga ditunjukkan oleh sebagian besar kota-kota di dunia, termasuk di Indonesia yang dipelopori kota Jakarta yang menargetkan pembangunan Rusunawa lebih dari 200 unit tower per tahun.

Untuk mewujudkan ketersediaan rumah susun, komitmen pemerintah menjadi faktor penting. Kehadiran pemerintah utamanya adalah penyediaan akses pelayanan perumahan dan permukiman sebagai bentuk aksi untuk menanggulangi kemiskinan. Pemerintah tak bisa begitu saja membiarkan kekuatan pasar yang dapat menyebabkan ketidakpastian MBR untuk mendapatkan rumah sebagai pemenuhan hak untuk bermukim.

Ke depan perencanaan pembangunan Rusunawa harus dilakukan secara lebih cermat dan matang. Rusunawa bukan sekadar menghindari wilayah urban dari kehadiran rumah tapak kumuh, Rusunawa juga harus dibangun di atas lahan yang sesuai peruntukannya dan sekaligus sesuai dengan peraturan zonasi wilayah tersebut.

Dengan demikian pembangunan rumah susun harus sesuai masterplan dan sudah mempertimbangkan daya tampung, daya dukung dan terkoneksi dengan sistem perkotaan seperti sistem transportasi terpadu. Keterlibatan pemda dan pemerintah pusat dalam mengatasi problema lahan yang terbatas dan menjadi semakin mahal, merupakan solusi awal.

Di sinilah negara benar-benar hadir seb-

agai *public service* masyarakat yang membutuhkan, khususnya yang berpenghasilan rendah dan tidak memiliki akses untuk memiliki rumah milik. Dengan kehadiran negara untuk pembangunan rumah susun sewa, hak bermukim bagi setiap warga yang menjadi hak asasi manusia paling tidak sudah terpenuhi. Dengan pembangunan rusun sewa berskala besar di seluruh perkotaan di Indonesia, permasalahan permukiman kumuh di perkotaan dapat terpecahkan dan bukan lagi menjadi wajah sebagian besar perkotaan di negeri ini.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Inkonsistensi Regulasi

Secara umum, dimaksud regulasi adalah suatu peraturan yang dibuat untuk membantu mengendalikan suatu kelompok, lembaga/organisasi, dan masyarakat demi tercapainya tujuan tertentu dalam kehidupan bersama, bermasyarakat, dan bersosialisasi. Tujuan dibuatnya regulasi atau peraturan adalah untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan batasan-batasan tertentu. Regulasi diberlakukan pada berbagai lembaga masyarakat, baik untuk keperluan masyarakat umum maupun masyarakat khusus. Istilah regulasi banyak digunakan dalam berbagai bidang, sehingga definisinya cukup luas dan secara umum kata regulasi digunakan untuk menggambarkan suatu peraturan yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat.⁹ Dalam kajian ini, regulasi dimaksud terbatas pada bidang pembangunan Rusunawa Mahasiswa sebagaimana tersebut pada bab Pendahuluan.

Dilihat pada sisi lain, secara teroretis, regulasi berfungsi untuk menjamin dan meningkatkan efektivitas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Menurut Bron-

9 <https://www.maxmanroe.com/vid/bisnis/pengertian-regulasi.html>, 10 Juli 2019

islaw Malinowski (1884-1942), efektivitas hukum dapat ditentukan kadarnya melalui beberapa instrumen, yaitu:¹⁰

1. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
2. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
3. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
4. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (*prohibitur*) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (*mandatur*).
5. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
6. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
7. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan ni-

lai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.

8. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.
9. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

Walau demikian, selain faktor regulasi, efektivitas yang berupa ketaatan hukum, sering dipengaruhi pula faktor-faktor lain. Achmad Ali¹¹ mengidentifikasi adanya faktor kepentingan sebagai faktor determinan terhadap ketaatan hukum seseorang. Kepentingan dimaksud bermacam-ragam jenis, antara lain: kepentingan yang bersifat *compliance, identification, dan internalization*.

Dalam kajian ini perlu ditegaskan perihal arti pentingnya konsistensi regulasi. Dalam Opini di Harian *Kompas* berjudul “Konsisten Negara Hukum”¹² telah penulis jelaskan bahwa konsistensi merupakan prasyarat terwujudnya kehidupan adil-makmur, bahagia dunia-akhirat. Dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum, konsistensi wajib dimaknakan sebagai ketaatan pada nilai-nilai Pancasila, sebagai sumber dari segala sumber hukum.

Pada Pancasila terdapat nilai Ketuhanan. Posisinya berada di puncak semua nilai-nilai lainnya. Berfungsi sebagai penggaransi keutuhan dan keharmonisan, serta terwujudnya

10 Bronislaw Malinowski., “Teori Efektivitas Hukum”, dalam <http://eprints.umm.ac.id>, 9 Juli 2019.

11 Achmad Ali. 2008. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Penerbit Kencana

12 Sudjito Atmoredjo, Sudjito. “Konsistensi Negara Hukum, *Kompas*, Jakarta, edisi 23 Juli 2018

sistem nilai sebagai pandangan hidup bangsa. Dalam bernegara hukum ada kewajiban pada penyelenggara negara untuk mampu menjabarkan nilai-nilai Pancasila menjadi asas-asas hukum. Lebih lanjut dari asas-asas hukum dikonkritkan menjadi norma-norma hukum operasional dalam bentuk berbagai perundang-undangan. Hukum demikian itulah yang mestinya ada dan dilaksanakan serta ditegakkan.

Bila konsistensi demikian senantiasa dilakukan pada semua aspek kehidupan (termasuk dalam bidang pembangunan Rusunawa Mahasiswa), dapat diyakini, bangsa ini akan meraih kebahagiaannya. Segala kebutuhan lahir-batin, dalam skala pribadi, sosial, nasional, sampai ke ranah internasional, pasti terwujud. Keyakinan demikian bertolak pada nilai Ketuhanan itu sendiri. Di dalamnya telah tersirat janji Tuhan akan limpahan rahmat-Nya: bila manusia-manusia di muka bumi ini konsisten taat terhadap perintah-perintahNya, sekaligus menjauhi larangan-laranganNya, maka tak perlu bersedih hati, khawatir akan masa depannya. Kebahagiaan merupakan bagian dan muara dari konsistensi tersebut.

Dalam kajian kontekstual dan uraian lebih konkrit (terkait dengan pembangunan Rusunawa Mahasiswa), perihal arti penting konsistensi ini dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut.

1. Konsistensi dalam pembuatan regulasi (peraturan perundang-undangan). Undang-undang atau Peraturan Pemerintah itu bagian dari hukum negara. Jumlahnya sangat banyak. Bahkan sudah obesitas. Pada tataran formal, setiap Undang-undang (UU) dan Peraturan Pemerintah (PP), hanya sah bila diberi irah-irah “Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa”.
2. Irah-irah bernuasa ideologis itu, bukan

sekadar pemanis bunyi UU atau PP, melainkan sebuah klausula pengingat agar proses pembuatan dan substansi UU atau PP yang bersangkutan senantiasa sarat nilai-nilai Pancasila. Para pembuat UU atau PP mesti sadar amanat ini, konsisten menuangkan, mengkonkritkan, dalam pasal-pasal serta ayat-ayat. Dengan demikian, dalam pembuatan UU atau PP, tidak boleh sekali-kali melalaikan nilai-nilai Pancasila.

Dari penelitian Sitti Rahmawati, ditemukan masih adanya permasalahan-permasalahan pada regulasi pembangunan Rusunawa Mahasiswa. Regulasinya semula UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. UU ini memerlukan peraturan pelaksanaan dalam dua bentuk yaitu PP dan Peraturan Menteri (Permen). Sebelum terbentuknya UU ini, peraturan tentang rumah susun diatur dalam UU Nomor 16 Tahun 1986 tentang Rumah Susun, dilengkapi dengan PP Nomor 4 Tahun 1988 tentang Pembinaan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Pemukiman sebagai peraturan pelaksanaannya. Kini, berdasarkan Pasal 118 huruf b UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, bahwa “semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan undang-undang ini”.¹³

Secara empiris, PP Nomor 4 Tahun 1988 tentang Pembinaan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman) sudah tidak cocok untuk konteks sekarang. Hal

13 Sitti Rahmawati. 2019. *Kebijakan Pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa Mahasiswa*. Disertasi. Makassar: PDIH UNHAS

ini di dasarkan atas terjadinya perubahan pada UU Nomor 16 Tahun 1986 tentang Rumah Susun menjadi UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Oleh karena itu maka telah diterbitkan PP baru sebagai ganti PP Nomor 4 Tahun 1988 tentang Pembinaan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Pemukiman dengan PP Nomor 88 Tahun 2014 tentang Pembinaan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

Agar UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah dapat dioperasionalkan secara efektif, dalam beberapa pasalnya perlu dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan, antara lain:

1. Pasal 6 mengatur tentang pembinaan yang harus dilakukan pemerintah terhadap rumah susun. Pasal 12 mengamanatkan perlunya aturan lebih lanjut dalam bentuk PP. Secara substantif PP tersebut hendaknya berisi petunjuk teknis tentang pembinaan terhadap rumah susun harus dilakukan.
2. Pasal 16 ayat (2) tentang kewajiban penyediaan rumah susun umum menghendaki adanya PP yang mengatur lebih lanjut melalui Pasal 16 ayat (4), untuk pemberian jaminan kepastian hukum kepada siapa kewajiban penyediaan rumah susun itu di bebaskan.
3. Pasal 18 tentang pendayagunaan tanah wakaf untuk rumah susun melalui Pasal 20 ayat 5 untuk diatur lebih lanjut ke dalam PP untuk mengatur tatacara lebih lanjut tentang pendayagunaan tanah wakaf dalam pembangunan rusun.
4. Pasal 25 dan Pasal 26 tentang pemisahan rumah susun serta gambar dan uraian melalui Pasal 27 menghendaki adanya peraturan teknis melalui PP tentang pemisahan antara rumah susun (rusun) dan satuan rumah susun (sarusun), bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang pemisahannya melalui gambar dan uraian.
5. Pasal 47 dan Pasal 48 tentang bentuk Sertipikat Hak Milik (SHM) sarusun dan Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG) sarusun dan tatacara penerbitannya melalui Pasal 49 harus diatur dalam PP.
6. Pasal 56 sampai dengan Pasal 59 tentang pengelolaan rusun, masa transisi, dan tata cara penyerahan pertama kali berdasarkan Pasal 60 harus diatur dalam PP, sehingga ada kepastian siapa yang harus mengelola rusun tersebut, bagaimana tatacara pengelolannya, bagaimana status rusun ketika belum diserahkan kepada pengelola, serta tatacara penyerahan dari pihak pemerintah kepada pihak pengelola.
7. Pasal 61 sampai dengan Pasal 68 mengatur tentang peningkatan kualitas rusun berdasarkan Pasal 69 maka tentang bagaimana tatacara peningkatan kualitas rusun, apa saja yang harus dilakukan dalam meningkatkan kualitas rusun, siapa yang mempunyai peran dalam peningkatan kualitas rusun akan di atur lebih lanjut dalam PP, sehingga ada peraturan teknis yang mengatur lebih lanjut.
8. Pasal 70 dan Pasal 71 mengatur tentang pengendalian penyelenggaraan rusun. Pengendalian dalam artian perizinan, pemeriksaan, dan penertipan. Hal-hal tersebut perlu diatur lebih lanjut dalam sebuah PP sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 71 ayat (2).
9. Pasal 72 mengatur tentang penugasan dan pembentukan badan pelaksana. Dalam

pasal tersebut tidak dijelaskan siapa yang mempunyai tugas untuk melakukan penyediaan rusun. Maka perlu diatur lebih lanjut dalam PP tentang siapa yang diberikan amanah untuk melakukan penyediaan rusun sesuai dengan Pasal 73.

10. Pasal 74 sampai dengan Pasal 77 yang mengatur tentang perhimpunan pemilik dan penghuni sarusun. Untuk proses bagaimana pembentukan perhimpunan pemilik dan penghuni sarusun dan siapa saja yang terlibat dalam pembentukannya akan di atur dalam PP sesuai dengan Pasal 78.
11. Pasal 79 sampai dengan Pasal 88 mengenai bentuk dan tata cara pemberian insentif kepada pelaku pembangunan rusun umum dan rusun khusus serta bantuan dan kemudahan kepada masyarakat berkemampuan rendah. Pelaku dalam hal ini pemerintah baik di tingkat pusat, tingkat provinsi, ataupun tingkat daerah, mengenai tatacara pelaksanaannya akan lebih lanjut di atur lebih rinci di dalam PP sebagaimana pada Pasal 88 ayat (4).
12. Pasal 107 dan Pasal 108 yang mengatur mengenai sanksi administratif, tata cara dan besaran denda administratif. Dalam pasal tersebut hanya di jelaskan tentang jenis-jenis sanksi yang berikan tetapi mengenai besaran dan prosedurnya, oleh karenanya perlu di atur lebih lanjut dalam PP sesuai dengan Pasal 108 ayat (3).

Selain pasal-pasal di atas, terdapat sejumlah pasal-pasal lain juga memerlukan Peraturan Menteri (Permen).

1. Pasal 40 tentang standar pelayanan minimal prasarana, sarana, dan utilitas umum. Ketentuan lebih lanjut terkait pas-

al ini akan di atur dalam Permen sesuai dengan Pasal 40 ayat (4).

2. Pasal 57 tentang tatacara perhitungan besaran biaya pengelolaan. Untuk pengaturan lebih rinci mengenai tatacara perhitungan besaran biaya pengelolaan akan di atur dalam Permen yang membicarakan bangunan sesuai ketentuan Pasal 57 ayat (5).
3. Pasal 96 tentang peran masyarakat dalam penyelenggaraan rusun dan forum pengembangan rusun. Sejauh mana peranan masyarakat dalam penyelenggaraan rusun dan forum pengembangan rusun akan di tuangkan kedalam Permen sesuai dengan ketentuan Pasal 96 ayat (6).

Ditemukannya beberapa pasal yang belum operasional disebabkan belum adanya peraturan pelaksanaan berupa PP atau Permen di atas, membuktikan bahwa inkonsistensi regulasi memang ada dan tak terbantahkan. Terhadap masalah-masalah regulasi tersebut, sebenarnya Direktorat Rumah Rusun pada tahun 2015 telah menyusun Rencana Strategis (Renstra) tentang kerangka regulasi sebagai solusinya. Dalam Renstra tersebut antara lain dinyatakan bahwa:¹⁴

“Kerangka Regulasi dalam hal ini diartikan sebagai kebutuhan regulasi yang dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Instruksi Presiden atau Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Kerangka regulasi diarahkan untuk memfasilitasi, mendorong dan/ atau mengatur perilaku penyelenggara pembangunan serta masyarakat terma-

14 Direktorat Rumah Susun, *Rencana Strategis Direktorat Ruimah Susun Tahun 2015-2019*, Kementerian PUPR, Jakarta, 2015.

suk swasta dalam rangka penyelenggaraan rumah susun. Kerangka regulasi juga disusun sebagai instrumen untuk memecahkan permasalahan yang penting, mendesak, dan memiliki dampak besar terhadap pencapaian sasaran penyelenggaraan rumah susun dan lebih jauh dalam rangka pencapaian sasaran nasional. Saat ini efektivitas regulasi penyelenggaraan rumah susun yang ada belum optimal sehingga masih perlu peningkatan kejelasan peran, tugas fungsi, tanggung jawab dan kewenangan, terlebih dengan adanya penggabungan Kementerian Pekerjaan Umum dengan Kementerian Perumahan rakyat serta perlunya penyesuaian dengan Kerangka Regulasi pada Prolegnas. Selain itu pada tingkat pemerintah pusat, pemenuhan regulasi penyelenggaraan rumah susun yang berupa Undang-Undang beserta turunannya relatif masih kurang, kejelasan peran, fungsi, tanggung jawab dan kewenangan kurang jelas dan menjadi permasalahan pada saat berkoordinasi baik dengan sektor lain maupun daerah”.

Sayang bahwa kerangka regulasi yang direncanakan tersebut belum terealisasi menjadi kenyataan. Dengan kata lain, adanya inkonsistensi regulasi belum ada solusinya. Dipahami bahwa regulasi sebagai karya yuris tak pernah sempurna. Inkonsistensi regulasi merupakan keniscayaan. Walaupun demikian inkonsistensi perlu dicegah sedemikian serius. Artinya upaya penyempurnaan terhadap inkonsistensi perlu dilakukan, dan inkonsistensi regulasi tidak boleh dibiarkan berlangsung terus-menerus.

Inkonsistensi Implementasi

Untuk diingat bahwa inkonsistensi regu-

lasi pasti berpengaruh negatif terhadap implementasi. Dengan kata lain, salah satu faktor penyebab inkonsistensi implementasi adalah inkonsistensi regulasi. Sebagaimana tersaji pada uraian di bawah, hasil kajian penelitian Sitti Rahmawati¹⁵ menunjukkan bahwa regulasi yang belum dilengkapi peraturan pelaksanaan, dalam banyak hal berimplikasi pada buruknya implementasi.

Dari 12 Rusunawa Mahasiswa yang dibangun oleh pemerintah di Provinsi Sulawesi Selatan ditemukan inkonsistensi implementasi sebagai berikut.

1. Fakta dilapangan menunjukkan bahwa Rusunawa Mahasiswa telah dibangun dan diserahkan ke beberapa perguruan tinggi di Provinsi Sulawesi Selatan. Perguruan tinggi dimaksud antara lain: Universitas Hasanuddin, Universitas Muslim Indonesia, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Amsir, dan Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan Muhammadiyah Bulukumba.
2. Pemberian jatah pembangunan Rusunawa Mahasiswa tersebut ternyata tidak semuanya tepat sasaran. Contoh, Rusunawa Mahasiswa untuk Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan Muhammadiyah Bulukumba. Sejak dibangun tahun 2016 dengan jumlah unit bangunan 1 (satu) blok dengan jumlah sarusun sebanyak 50 (lima puluh) kamar, ternyata fakta di lapangan menunjukkan bahwa Rusunawa Mahasiswa itu kosong, tidak ditempati satupun oleh Mahasiswa.
3. Perguruan tinggi tidak melakukan monitoring dan evaluasi pengelolaan Rusunawa Mahasiswa. Ada indikasi Rusunawa Mahasiswa disalahgunakan peruntukannya, bukan untuk Ma-

15 *Ibid*

hasiswa melainkan disewakan kepada Mahasiswa asing, keluarga pasien rumah sakit, pekerja, dan masyarakat umum.

4. Tarif sewa Rusunawa Mahasiswa di Universitas Muslim Indonesia (UMI) Makassar tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Berdasarkan Pasal 27 ayat (3) Permen PUPR Nomor 01/PRT/M/2018 tentang Bantuan Pembangunan dan Pengelolaan Rumah Susun adalah tidak lebih besar 1/3 dari Upah Minimum Provinsi. Untuk diketahui bahwa Upah Minimum Provinsi Sulawesi Selatan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 2877/X/2018 adalah sebesar Rp. Rp 2,647,767 (dua juta enam ratus empat puluh tujuh ribu tujuh ratus enam puluh tujuh rupiah). Tarif sewa Rusunawa Mahasiswa Universitas Muslim Indonesia adalah sebesar Rp. 13,000,000 (tiga belas juta rupiah) per tahun atau Rp. 1,083, 333 (satu juta delapan puluh tiga ribu tiga ratus tiga puluh tiga rupiah) per bulan untuk lantai 1, Rp. 8,400,000 (delapan juta empat ratus ribu rupiah) per tahun atau Rp. 700,000 (tujuh ratus ribu rupiah) per bulan untuk lantai 2, Rp.7,800,000 (tujuh juta delapan ratus ribu rupiah) per tahun atau Rp. 650,000 (enam ratus ribu rupiah) per bulan untuk lantai 3, dan Rp. 7,200,000 (tujuh juta dua ratus ribu rupiah) per tahun atau Rp. 600,000 (enam ratus ribu rupiah) per bulan untuk lantai 4, artinya tarif sewa lantai 1 Rusunawa Mahasiswa Universitas Muslim Indonesia melebihi aturan yang telah ditentukan. Mestinya, tidak boleh melebihi Rp. 882, 589 atau 1/3 UMP.

Beberapa bukti inkonsistensi implementasi di atas tidak menunjukkan adanya korelasi langsung dengan inkonsistensi pada regulasi sebagaimana ditemukan dan dibahas. Kenyataan demikian, mengindikasikan bahwa idealitas regulasi yang didesain sebagai kerangka regulasi pembangunan rusun oleh Direktorat Rumah Susun Kementerian PUPR ternyata tidak berdampak langsung pada inkonsistensi implementasi. Terjadinya 4 (empat) inkonsistensi implementasi di atas, lebih banyak disebabkan faktor-faktor lain di luar inkonsistensi regulasi.

Dari analisis atas data sekunder, diperoleh indikasi ada 4 (empat) faktor yang pengaruhnya signifikan terhadap inkonsistensi regulasi dan inkonsistensi implementasi, yaitu:

1. Relevansi regulasi tentang Rusunawa Mahasiswa dengan kebutuhan hukum pihak kampus sebagai penerima dan pengelola, serta mahasiswa sebagai penghuni.
2. Kejelasan rumusan dari substansi regulasi Rusunawa Mahasiswa, sehingga mudah dipahami oleh calon penerima atau pihak yang membutuhkan, serta pemahaman oleh penghuni.
3. Sosialisasi yang optimal regulasi Rusunawa Mahasiswa kepada seluruh target sasaran (kampus-kampus).
4. Efektif atau tidaknya implementasi regulasi Rusunawa Mahasiswa sangat dipengaruhi oleh optimalisasi sosialisasi, pengawasan dan profesionalitas aparat pelaksana dan penegak hukum (regulasi).

PENUTUP

1. Ada inkonsistensi regulasi berupa kekurangan peraturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Pemerintah

dan Peraturan Menteri.

2. Ada inkonsistensi implementasi disebabkan lemahnya pengawasan dan profesionalitas dalam pelaksanaan regulasi.

BIBLIOGRAFI

Ali, Achmad. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Penerbit Kencana

Atmoredjo, Sudjito. "Konsistensi Negara Hukum, *Kompas*, Jakarta, edisi 23 Juli 2018

Budimulyono, Basuki. "Rumah Susun Impian", *KORAN SINDO*, Jakarta, edisi Jakarta 14-12-2015.

Direktorat Rumah Susun, *Rencana Strategis Direktorat Rumah Susun Tahun 2015-2019*, Kementerian PUPR, Jakarta, 2015.

Data Rusunawa berdasarkan Laporan Evaluasi Pelaksanaan Kegiatan tahun 2017 Kementerian PUPR, diakses dari www.pu.go.id. tanggal 8 Juli 2019.

Febrinastri, Fabiola. "Resmikan Rusunawa Mahasiswa di Malang, JK: Ilmu Tak Ada Batasnya", *Suara.com*, 08 April 2019

Malinowski, Bronislaw. "Teori Efektivitas Hukum", dalam <http://eprints.umm.ac.id>, 9 Juli 2019.

Prabowo, Dani dan Alexander, Hilda B. "Ini Spesifikasi Rusunawa buat Mahasiswa", *Kompas.com*, 23/2/2019.

Rahmawati, Sitti. 2019. *Kebijakan Pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa Mahasiswa*. Disertasi. Makassar: PDIH UNHAS

Ulfah, Finna U., "Rusunawa Mahasiswa di Banjarmasin", *Bisnis.com*, 29 Oktober 2018.

<https://www.liputan6.com/bisnis/read/4040058/dalam-4-tahun-pemerintah-telah-bangun-728-rusunawa>

<https://www.pu.go.id/berita/view/17124/kementerian-pupr-selesaikan-pembangunan-rusunawa-pasar-rumput>

<https://properti.kompas.com/read/2020/02/01/161316421/basuki-resmikan-rusunawa-mahasiswa-universitas-padjadjaran>

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, LN 2011 No.108, TLN No. 5252

Peraturan Menteri PUPR RI Nomor 1/PRT/M/2018 tentang Bantuan Pembangunan dan Pengelolaan Rumah Susun

SE Dirjen Penyediaan Perumahan Nomor 09/SE/Dr/2017, tanggal 14 Maret 2017 tentang Kriteria Penerima Bantuan Pembangunan Rumah Susun