

IMPLEMENTASI PENCANANGAN KEBIJAKAN KAWASAN BEBAS KUMUH MELALUI HUNIAN MODEL RUSUNAWA (Rumah Susun Sederhana Sewa) DI KOTA PEKALONGAN

Siti As'adah Hijriwati, Siti Zulaekhah
(Fakultas Hukum Universitas Pekalongan)

Abstract

This research aims to analyze the implementation of rural house complex policy, especially strata tittle, in order word condominium, in Pekalongan City. These policy has been implemented in order to fasilitate the minimum necessities of rural housing. There are some problems in this research. First, how does the implementation of the rural housing complex, condominium policy in Pekalongan City? Second, what problems are occured because of this policy? This research typically descriptive-analyze. We want to describe all of local government policy in rural house complex as condominium then analyze them until results the real conclusion. In order to describe all, socio legal method has been used. The rules of these policy can not be seen unless knowing it's implementation in the real human being life. All data, both primary and secondary also supported to dig out many problems of crude worker, especially sailormen in north beach of Pekalongan Residence. Data searched by documentary for secondary data and interview for primary data in other side. This research concludes that there are some problems in the existense of this rural house complex in vertical building named "Rusunawa", a simple housing complex with the rent system. Legal problem shows in uncertainty of the occupation. Some of them escapes from Rusunawa before they pay the rent cost.

Keywords: rural housing complexes, rusunawa, condominium

PENDAHULUAN

Rumah merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia, di sanalah manusia melangsungkan proses sosialisasi dan memenuhi kebutuhan – kebutuhan hidupnya. Rumah juga

merupakan tempat manusia bernaung dari panas, hujan, dan angin. Menurut Soerjanto Poespowardojo, rumah mempunyai fungsi sebagai:¹

¹ Dr. Soerjanto Poespowardojo, *Beberapa Pokok Pemikiran Fundamental Dalam Rangka Perencanaan Perumahan Flat dan*

Pertama, rumah merupakan tempat tinggal. Orang yang bermukim berarti tinggal di satu tempat. Secara fisis orang dikatakan bertempat tinggal, apabila ia telah menemukan lingkungan alamnya yang cocok baginya serta mempunyai peralatan yang ia butuhkan untuk bertempat tinggal.

Kedua, rumah merupakan mediasi antara manusia dan dunia. Dengan mediasi ini terjadilah suatu dialektik antara manusia dan dunianya. Dari keramaian dunia manusia menarik diri ke dalam rumahnya dan tinggal dalam suasana ketenangannya. Namun penarikan diri ini tetap bersifat intensional, artinya terarah ke dunia. Manusia kemudian keluar menuju ke dunia dengan kerja dan karyanya. Dengan hasil kerjanya itu ia kembali lagi ke rumahnya untuk menemukan ketenangan batin. Dengan demikian terjadilah mediasi yang berkesinambungan dan dialektik yang

membawa kemajuan serta peningkatan dalam mutu hidup manusia.

Ketiga, rumah merupakan arsenal, didalam rumah manusia mendapatkan kekuatannya kembali. Karya yang dilakukannya sebagai ungkapan hubungan dialektik antara manusia dan dunianya suatu ketika akan melelahkan dan menghabiskan energi. Penguatan kembali dilaksanakan baik dalam arti fisis maupun dalam arti rohani. Dalam rumah manusia makan, minum dan tidur untuk memperoleh kembali kekuatan dan kesegaran. Dalam rumah pula manusia mendapatkan pendidikan dan pembentukan mental sebagai perkayaan kehidupan budayanya.

Mengingat arti penting fungsi rumah, maka dalam membangun rumah manusia perlu memperhatikan persyaratan pokok sebuah rumah sehat seperti yang disarankan oleh *The Committee on the Hygiene of Housing of the American*

Maisonette, dalam Prof. Ir. Eko Budihardjo, M.Sc., *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota, Alumni, Bandung*, 1998, hal. 138-141

Public Health Association, yaitu: ² harus memenuhi kebutuhan fisiologis, harus memenuhi kebutuhan psikologis, dapat memberikan perlindungan terhadap penularan penyakit dan pencemaran, dan dapat memberikan perlindungan/pencegahan terhadap bahaya kecelakaan dalam rumah.

Pada kenyataannya, tidak semua manusia bisa mendapatkan pemenuhan kebutuhan rumah sesuai standart tersebut. Masih banyak manusia yang hidup di bawah garis kemiskinan, tidak punya rumah dan tinggal di kawasan kumuh. Seperti kota-kota lainnya, permasalahan seperti ini juga terjadi di Kota Pekalongan.

Kondisi ini membuat Pemerintah Kota Pekalongan merasa prihatin, karena rumah kumuh akan membawa dampak yang sangat kompleks bagi penghuninya, baik

perilaku sosial maupun segi kesehatan penguninya. Bahkan kadang-kadang menimbulkan dampak premanisme. Untuk itu sebagai kota yang mempunyai slogan Kota BATIK (Bersih, Aman, Tertib, Indah dan Komunikatif), sejak tahun 2007 Pemerintah Kota Pekalongan telah mencanangkan kawasan bebas kumuh dengan target pada tahun 2010 ini Kota Pekalongan bebas lingkungan kumuh. Sebagai langkah awal Pemerintah Kota Pekalongan telah membangun Rumah Susun Sederhana yang disewakan (Rusunawa) di daerah Slamaran guna memberikan hunian yang nyaman dan sehat bagi masyarakatnya agar tidak tinggal di daerah kumuh, sehingga bisa menjadikan rumah mereka sebagai surga (*baiti jannati*).

Permasalahan.

Berpijak latar belakang serta penelitian pendahuluan tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

² dr. H. Haryoto Kusnopranto, SKM, *Aspek Kesehatan Masyarakat Dari Pemukiman Wilayah Perkotaan*, dalam Prof. Ir. Eko Budihardjo, M.Sc., *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Alumni, Bandung, 1998, hal67

1. Bagaimanakah Implementasi Pencanangan Kebijakan Kawasan Bebas Kumuh Melalui Hunian Model Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di Kota Pekalongan?
2. Permasalahan – permasalahan apa saja yang muncul dalam implementasi kebijakan tersebut dan bagaimana solusinya

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan pendekatan *Socio Legal Research*. Dengan pendekatan ini dimaksudkan untuk menjelaskan secara internal maupun eksternal permasalahan yang diteliti beserta hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan aspek-aspek hukum, khususnya yang berkaitan dengan implementasi pencanangan kebijakan kawasan bebas kumuh melalui hunian model rumah susun sederhana sewa (rusunawa) di Kota Pekalongan.

Penelitian ini adalah penelitian tentang implementasi kebijakan. Populasi yang diteliti adalah kebijakan-kebijakan Pemerintah Kota Pekalongan, dengan mengambil sampel kebijakan yang berkaitan dengan penertiban kawasan kumuh melalui hunian model rumah susun sederhana sewa. Penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan metode *snowball sampling*.³ Sedangkan sumber data sekunder diperoleh dari studi pustaka. Data yang terkumpul dianalisa dengan cara triangulasi, yaitu pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan.⁴

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Arah Kebijakan Rumah Susun

Menurut konstitusi negara pasal 28 huruf h ayat(1)

³ S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, tarsito, Bandung, 1996, hal. 32

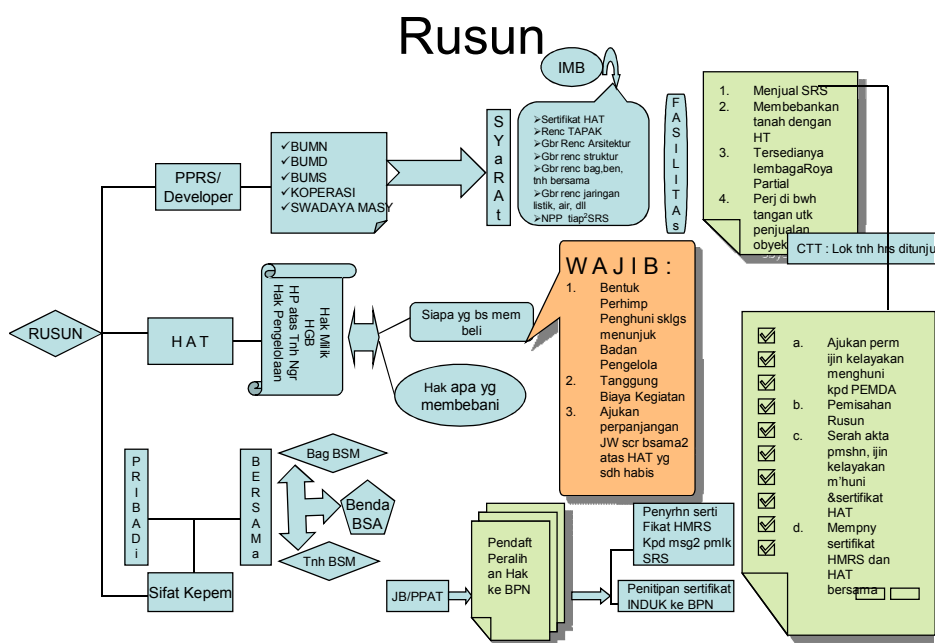
⁴ S. Nasution, *ibid*, hal. 32

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

Setelah diterbitkannya UUPA, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.14 tahun 1975 tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah dan pemilikan bagian-bagian yang ada di atasnya serta penerbitan sertifikatnya. PMDN tersebut ditindaklanjuti dengan PMDN No. 4 tahun 1977 tentang Penyelenggaraan Tata Usaha Pendaftaran Tanah mengenai Hak Atas Tanah yang dipunyai bersama dan pemilikan bagian-bagian bangunan yang ada di atasnya.

Tata cara dan pemberian izin Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah kepunyaan bersama yang disertai dengan pemilikan secara terpisah bagian-bagian pada bangunan bertingkat diatur dalam PMDN No.10 tahun 1983.

Terdapat dua aspek kepemilikan Rumah Susun, yaitu kepemilikan pribadi dan kepemilikan bersama. Kepemilikan pribadi berupa pemilikan atas Satuan Rumah Susun (SRS) dan kepemilikan bersama terdiri atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Secara sederhana, konstruksi yuridis Rumah Susun (Strata Title) terlihat dalam skema sebagai berikut :



Berdasarkan Undang-undang No. 16 tahun 1985, arah kebijaksanaan pembangunan rumah susun di Indonesia meliputi tiga unsur pokok :

- a. Konsep tata ruang dan pembangunan perkotaan dengan mendayagunakan tanah secara optimal dan merwujudkan pemukiman dengan kepadatan penduduk;
- b. Konsep pembangunan hukum, dengan menciptakan hak kebendaan baru yaitu satuan

rumah susun yang dapat dimiliki secara perseorangan dengan pemilikan bersama atas benda, bagian dan tanah serta menciptakan badan hukum baru yaitu Perhimpunan Penghuni Rumah Susun yang berdasarkan anggaran dasar dan anggaran rumah tangganya dapat bertindak keluar dan kedalam atas nama pemilik satuan rumah susun, berwenang mewujudkan

- ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan rumah susun ;
- c. Konsep pembangunan ekonomi dan kegiatan usaha, dimungkinkannya kredit konstruksi dengan pembebanan hak tanggungan atau fidusia atas tanah beserta gedung yang masih dibangun.

Adapun persyaratan-persyaratan teknis yang harus dipenuhi adalah:

- a. Persyaratan teknis untuk ruangan
Ruangan harus dapat digunakan untuk kegiatan sehari – hari dan harus mempunyai ventilasi agar mendapat cahaya dan pergantian udara yang cukup.
- b. Persyaratan teknis untuk struktur, komponen dan bahan-bahan bangunan
Struktur, komponen dan bahan-bahan bangunan, harus memperhitungkan kuat dan tahan terhadap beban mati, gempa, hujan, angin, serta daya dukung tanah
- c. Kelengkapan rumah susun

Rumah susun, harus dilengkapi dengan: jaringan air bersih, jaringan listrik, jaringan gas, saluran pembuangan air, tempat untuk kemungkinan pemasangan jaringan telpon dan alat komunikasi lainnya, tangga, lift atau eskalator, pintu dan tangga darurat kebakaran, tempat jemuran, alat pemadam kebakaran, penangkal petir, alat/sistem alarm, pintu kedap asap pada jarak jauh tertentu dan generator listrik untuk rumah susun yang menggunakan lift.

Selain itu, berdasarkan penjelasan pasal 6 Undang-undang No. 16 tahun 1985, pembangunan rumah susun harus memenuhi syarat administratif diantaranya:

- 1) Perizinan usaha dari perusahaan pembangunan perumahan (rumah susun)
- 2) Izin lokasi dan/atau peruntukkannya
- 3) Perizinan mendirikan bangunan, dengan disertai

persyaratan sertifikat hak atas tanah, fatwa permohonan tanah dan rencana tapak.

2. Kebijakan Pengembangan Rusunawa di Kota Pekalongan

Pembangunan Rusunawa berbasis pada orientasi dua status kota Pekalongan yakni disamping sebagai sentra Batik juga sebagai Kota Bahari. Padahal, pada umumnya masyarakat nelayan tidak memiliki hunian yang layak. Terkait kebijakan tersebut, Pemerintah Kota Pekalongan dengan berpijak pada fakta banyaknya nelayan dan buruh pabrik yang belum memiliki hunian, menyambut baik kebijakan tersebut. Untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, Pemerintah Kota Pekalongan menyusun rencana pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) yang berlokasi di Slamaran Kota Pekalongan. Pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa (RUSUNAWA) dilaksanakan pada tahun 2004 dan dihuni pada tahun 2009 dengan bangunan tiga blok

masing-masing blok terdiri dari 96 Satuan Rumah Susun (SRS). Berdasarkan data sertifikat Hak Pakai atas nama Pemerintah Kota Pekalongan, Rusunawa berlokasi di Desa Slamaran Kelurahan Krapyak Lor Kecamatan Pekalongan Utara. Rusunawa didirikan diatas eks tanah bengkok (Tanah Negara) Lurah C1 Persil Sk.47 S. III/ Krapyak Lor.

Pembangunan Rusunawa di Kota Pekalongan melibatkan beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terdiri atas Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapermas) sebagai satker yang mengusulkan, Badan Perencanaan dan Pendapatan Daerah (Bappeda) sebagai perencana, Bagian Pemerintahan merencanakan dalam perencanaan makro Pemerintah Kota Pekalongan, Bagian Pemerintahan memfasilitasi pengadaan tanah termasuk proses pendaftaran haknya, Badan Pertanahan Nasional selaku penerbit sertifikat Hak Pakai, Dinas Cipta Karya sebagai pengelola teknis

manajemen Rusunawa melalui UPTD Rusunawa dibawah Dinas Pekerjaan Umum serta Bagian Aset Daerah yang berwenang atas aset Rusunawa yang sudah terbit haknya.

Lokasi Rusunawa ditunjuk oleh Bagian Pemerintahan yang dalam kepanitiaan berkedudukan sebagai wakil sekretaris panitia pengadaan tanah. Bapermas berkoordinasi dengan Bagian Ekonomi dan Bagian Pemerintahan dalam hal penyiapan lahan. Pembangunan Rusunawa dilakukan oleh Kementrian Perumahan Rakyat. Setelah pembangunan selesai, pengelolaannya diserahkan kepada Dinas Pekerjaan Umum (DPU) bagian Cipta Karya. Proses Pembangunan Rusunawa Kota Pekalongan.

Meski Rumah susun dapat dibeli, namun Pemerintah Kota Pekalongan hanya memperbolehkan untuk di sewa, khususnya untuk keluarga baru yang belum memiliki rumah sebagai masa penyapihan selama 6 bulan sebelum mereka

memiliki atau mengontrak rumah yang lebih baik. Harga sewa rusunawa berbeda-beda tergantung pada lantai berapa pengguna tinggal. Lantai 1 tarif sewa sebesar Rp. 125.000,00/bulan, lantai 2 Rp. 110.000,00/bulan dan lantai 3 Rp. 100.000,00/bulan. Rusunawa dilengkapi beberapa fasilitas bersama, berupa areal parker, mushola, ruang bersama pada basemen untuk tempat berkumpul warga, halaman, taman, sarana bermain anak dan sarana dasar sehingga lingkungan rusunawa terhindar rob, meski berada pada dekat pantai.

3. Permasalahan – permasalahan Dalam Pengelolaan Rusunawa di Kota Pekalongan

a. Permasalahan Yuridis

1) Sertifikat

Menurut Undang-undang No. 16 tahun 1985, sertifikat Rumah Susun terdiri dari dua macam, yakni sertifikat induk yang menunjukkan kepemilikan atas tanah bersama rumah

susun oleh semua penghuni SRS dan sertifikat Satuan Rumah Susun (SRS) untuk masing-masing penghuni. Jenis Hak atas Tanahnya adalah Hak Pakai yang menurut undang-undang tersebut dimungkinkan. Secara administratif, perbuatan hukum pengelolaan Rusunawa adalah perbuatan hukum sepihak (murni Administrasi Negara), namun secara yuridis hubungan hukum antara para penghuni SRS dengan pihak pengelola Rusunawa adalah berdasarkan pada perjanjian sewa-menyewa. Ketentuan tentang sertifikat yang menunjukkan status kepemilikan tunggal (Pemerintah Kota Pekalongan) dan tidak nampak hubungan hukum sama sekali antara bukti kepemilikan itu dengan

sertifikat yang telah diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Pekalongan. Kedudukan status hak ini merupakan penyimpangan esensial terhadap Undang-undang No. 16 tahun 1985 tentang ketentuan umum Rumah Susun yang berfungsi sebagai *Lex Superior* (hukum induk) dan ketentuan Rusunawa yang merupakan *Lex Inferior* (hukum operasional) dimana secara azaziyah bahwa hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Penyimpangan ini terjadi karena kebutuhan teknis (perumahan massal untuk golongan masyarakat kurang mampu) sehingga hanya sebatas sewa-menyewa.

Kebutuhan di lapangan tersebut tidak

terakomodasi dalam undang-undang tentang Rumah Susun. Merujuk pada pendapat ahli hukum *strata title* sebagaimana telah disebut diatas, terdapat penyimpangan baru dimana penggunaan rumah susun untuk hunian yang merupakan kebijakan pemerintah dalam rangka mewadahi masyarakat berpenghasilan rendah yang belum memiliki hunian. Tiga perkembangan dimaksud adalah peruntukkan rumah susun untuk hunian, non hunian, dan campuran.

2) Status Hukum Pihak Pengembang Rumah Susun Sederhana Sewa (PPRS)

Sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang No. 16 tahun 1985, pihak pengembang rumah susun bisa berupa : BUMN, BUMD, BUMS, Koperasi,

dan Swadaya Masyarakat. Status Badan Usaha PPRS dalam proses pembangunan Rusunawa tidak jelas, mestinya berbentuk BUMD, tetapi berdasarkan penelitian kami di lapangan, tidak ada satupun data atau keterangan wawancara yang menunjuk hal demikian. Rusunawa dikelola langsung oleh UPTD Rusunawa dibawah Subdin Cipta Karya Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Tata Ruang. Dengan demikian maka UPTD Rusunawa merupakan subyek hukum publik sebagai wakil Pemerintah Kota Pekalongan sehingga tidak berwenang untuk melakukan jual beli atas Rusunawa tersebut. Menurut Proudhon sejak awal abad XIX, kedudukan hukum kepunyaan negara dibagi menjadi dua, yakni

kepunyaan privat (*Domein Prive*) dan kepunyaan publik (*domein public*). Kepunyaan privat meliputi benda-benda yang dipakai oleh aparat Pemerintah dalam melakukan tugas-tugasnya. Kemanfaatan benda-benda tersebut secara langsung lebih digunakan oleh Aparat pemerintah (jarang dipakai oleh Umum). Sedangkan kepunyaan publik meliputi benda-benda yang disediakan oleh Pemerintah untuk dipakai oleh masyarakat. Kemanfaatan benda-benda tersebut dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat umum.⁵

Berdasarkan kualifikasi yang telah ditetapkan oleh Prodhon, termasuk kepunyaan publik

(*publiek domein*). Meskipun termasuk kepunyaan publik, kemanfaatan Rusunawa tidak bisa dinikmati langsung oleh masyarakat umum. Masyarakat baru dapat mengambil manfaat atas kepunyaan publik tersebut setelah memenuhi syarat dan membayar harga sewa yang telah ditetapkan.

Kedudukan Rusunawa dan pengambilan manfaatnya oleh masyarakat sedikit menyimpang dari konsepsi publiek domain karena adanya syarat untuk medapatkan kemanfaatan langsung dari benda tersebut.

Terkait dengan status tanah Hak Pakai atas tanah negara, di Indonesia sebagai bagian-bagian kecil dari negara kesatuan republik Indonesia sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan pasal 18 ayat (1)

^{5 5} Widyawati Boediningsih, *Publiek Domein*, Fakultas Hukum Univeersitas Narotama Surabaya, tanpa tahun, hal.1-2

UUD 1945 dalam melakukan perbuatan hukum dengan obyek berupa tanah maka perbuatan hukum daerah berwujud hubungan hukum publik. Dalam kaitannya dengan obyek berupa tanah, daerah adalah organ yang tunduk dan diatur dengan hukum publik. Tidak dibenarkan daerah bertindak dalam lapangan keperdataan mengenai obyek berupa tanah. Ciri-cira dari perbuatan hukum publik ini adalah bersifat sepihak, bahwa pemerintah atau pemerintah daerah menentukan dan menetapkan substansi dari perbuatan hukum publik tersebut tanpa terlebih dahulu atau tanpa memerlukan persetujuan dari pihak lainnya, baik dalam hal yang positif maupun yang negatif. Pengertian positif dalam hal

ini adalah perbuatan hukum publik yang memberikan suatu hak kepada orang per orang sedangkan pengertian negatif dalam hal ini adalah perbuatan hukum publik yang mengambil atau mencabut hal orang per orang.

3) Kedudukan Hukum Perwakilan Penghuni/Perhimpunan Penghuni Rusun

Sekedar komparasi di Jakarta dimana rusun sudah sangat berkembang, penyebab konflik dalam sistem rumah susun ada pada tiga titik yakni penghuni, pengelola, dan pengembang. Hal tersebut terjadi karena berasal dari permasalahan yuridis sebagai dasar pijakannya yang hanya mengatur bahwa perhimpunan penghuni rumah susun dibentuk secepatnya. Akan tetapi

secara pasti keharusan dalam undang-undang tersebut tidak langsung terlaksana yang disebabkan karena fokus pada pembangunan fisik rusun.

Berdasarkan struktur yang ada di Rusunawa Kota Pekalongan, tidak nampak kedudukan perwakilan penghuni Rusunawa, padahal kedudukan mereka adalah sebagai mandat dan penerima kepercayaan dari penghuni yang lain dan memiliki peranan penting dalam menegosiasikan permasalahan-permasalahan yang terjadi selama tinggal di Rusunawa. Ketiadaan perwakilan penghuni sekaligus menunjukkan bahwa aturan-aturan yang diberlakukan sepihak. Dalam praktek, perhimpunan penghuni disebut sebagai ketua lingkungan.

4) Kedudukan Hukum Pengelola Rusun

Secara tegas Undang-undang No. 16 tahun 1985 mengatur bahwa Pengelola Rumah Susun harus berbadan usaha Badan Hukum. Dalam prakteknya, pengelola rumah susun adalah PNS Dinas Pekerjaan Umum yang dipekerjakan untuk mengelola rumah susun sehingga secara yuridis telah menyimpang dari apa yang telah diatur dalam undang-undang induknya.

Dalam pandangan pakar hukum Rumah Susun Sujoko (Kompas, 24/02 2010), permasalahan yang terjadi pada rumah susun antara lain adanya perbedaan antara luas satuan rusun yang tercantum dalam brosur dengan luas yang tercantum dalam sertifikat hak milik satuan rumah

susun. Perbedaan persepsi mengenai fasilitas yang tersedia, besar biaya pengelolaan rusun, dan perbedaan persepsi mengenai hak atas tanah bersama juga masih menjadi permasalahan pokok rumah susun.

5) Kemungkinan Pembebanan sebagai Jaminan Hutang

Menurut Undang-undang No. 16 tahun 1985, Hak atas Tanah sebagai alas hak rumah susun dapat digunakan sebagai jaminan hutang. Rusunawa berdiri diatas tanah Hak Pakai atas Tanah Negara dan secara yuridis tanah hak tersebut memungkinkan untuk dijaminankan pada lembaga jaminan fidusia. Menurut pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 42 tahun 1999 tentang Fidusia, Jaminan Fidusia dapat diberikan terhadap benda bergerak,

baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud dan benda tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebani Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan yang tetap berada dalam penguasaan Pemberi Fidusia, sebagai agunan bagi pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada Penerima Fidusia terhadap kreditor lainnya.

Dalam prakteknya untuk menghuni Rusunawa tersebut masyarakat (calon penghuni) hanya diperkenankan untuk menyewa kepada Pemerintah Kota Pekalongan dalam kurun waktu tertentu. Karena kedudukannya hanya sebatas penyewa maka hak

penghuni hanya menempati Satuan Rumah Susun sesuai peruntukannya (*blute eigenaar*) dan tidak berhak untuk mengalihkan atau membebaninya sebagai jaminan hutang.

b. Permasalahan Sosial dan Budaya

1) Pada umumnya penghuni masih berpola pikir dan berperilaku sebagai pemilik tunggal atas hunian. Berdasarkan survey yang dilakukan peneliti, kebiasaan para penghuni yang hanya terpaku pada pemeliharaan satuan rumah susun (SRS) yang disewanya saja. Sedangkan terhadap benda-benda dan bagian-bagian bersama seperti kebocoran atap, rusaknya tangan tangga, kebersihan lantai, para penghuni tidak mempedulikan kerapian dan ketertiban lingkungan.

Terhadap kejadian-kejadian tersebut, mereka cenderung menyalahkan orang/pihak lain. Konsepsi kepemilikan tunggal yang berdampak pada perilaku dalam memelihara bagian bersama Rusunawa benar-benar tidak dapat dihilangkan.

2) Banyaknya penghuni yang tidak memenuhi kewajibannya (melarikan diri dari Rusunawa) meskipun belum melakukan pelunasan pembayaran atas SRS yang disewanya. Hilangnya penghuni dari SRSnya tidak diketahui oleh orang lain dan fakta ini masih terkait dengan permasalahan yang pertama. Padahal, di Rusunawa tersedia security yang melakukan pengamanan selama 24 jam, namun karena lokasi yang sangat terbuka menyebabkan

penghuni melarikan diri dari berbagai arah.

- 3) Belum tumbuhnya kesadaran para penghuni terhadap keindahan, ketertiban, dan kebersihan lingkungan sehingga lingkungan terlihat sangat kumuh.
- 4) Munculnya keterasingan sosial yang terbukti dari sikap tidak kerasan/betah dari beberapa penghuni terutama kaum laki-laki. Hal tersebut terindikasi dari aktivitas pada malam hari mereka terpaksa harus menyebar ke perkampungan yang paling dekat atau kembali ke lingkungan asalnya untuk berinteraksi sosial sehingga dalam kompleks Rusunawa sebenarnya tidak terjadi interaksi sosial dalam arti yang sebenarnya.

Upaya Pemerintah Kota Pekalongan melalui Unit Pelaksana

Teknis Daerah (UPTD) Rumah Susun di komplek Rusunawa telah dilakukan, baik secara preventif maupun curatif dalam bentuk sosialisasi secara masal, individual, konsultasi maupun melalui media yang lainnya. Publik dibebaskan untuk membaca brosur yang berisi informasi lengkap tentang rusunawa dan disediakan pihak pengelola. Pola pikir dan perilaku pemilik tunggal segenap penghuni rusunawa diminimalisir waktu demi waktu dengan cara melakukan pendekatan oleh pihak pengelola secara terus menerus. Untuk menjamin ketertiban penghuni, pihak pengelola dengan melibatkan perwakilan penyewa/penghuni melakukan pengecekan terutama pada malam hari pada setiap blok (A, B, dan C). Pengecekan ini juga dimaksudkan untuk berjaga-jaga kalau ada penghuni yang kabur sebelum masa sewa habis dan belum melunasi kewajibannya.

Kebutuhan atas sistem sosial, kultural, dan rasa kebatinan

penghuni mendapatkan perhatian utama dalam rangka mengatasi rasa keterasingan sosial. Pihak pengelola melibatkan organisasi, baik informal maupun formal mulai dari tingkat kelurahan (misalnya kelompok dasawisma, PKK, Posyandu dll) maupun penyelenggaraan pengajian-pengajian, sarasehan, ronda bersama yang dilaksanakan secara bergilir.

Dibangunnya rumah susun diharapkan tidak menimbulkan ketercerabutan sosial dan budaya, tetapi justru sebaliknya harus mampu menempatkan fungsi rumah yang hakiki yakni penyiapan generasi muda, interaksi sosial, penguatan budaya, sarana berekspresi, dan puncaknya sarana meditasi dan komtemplasi para penghuninya. Harapan filosofis "Baiti Jannati" benar-benar terwujud.

KESIMPULAN

1. Konsep membebaskan Kota Pekalongan dari hunian kumuh

melalui model rusunawa ternyata belum maksimal dalam pelaksanaannya, dan terkesan memindahkan kekumuhan ke kompleks rusunawa.

2. Beberapa permasalahan yang muncul dalam implementasi tersebut berpusat pada permasalahan yuridis dan sosial budaya

Ucapan Terima Kasih

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Rektor Universitas Pekalongan melalui Ketua lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Pekalongan, yang telah mendanai riset ini.

DAFTAR PUSTAKA

1. Bambang Sunggono, S.H.,M.S., *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994
2. Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 : Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, 2005

3. Carl J. Friedrich, 1963, *man and His Government*, Mc Graw Hill, Neew York.
4. Haryoto Kusnopranto, DR., H., SKM, *Aspek Kesehatan Masyarakat Dari Pemukiman Wilayah Perkotaan*, dalam Prof. Ir. Eko Budihardjo, M.Sc., *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Alumni, Bandung, 1998
5. James E. Anderson, 1979, *Public Policy Making*, Praeger Publissers New York
6. Lance Freeman and Hilary Botein, *Journal Of Planning Literature* "Subsidized Housing and Neighborhood Impact", Sage Publication, Vol. 10 No. 3 Feb. 2002, New York
7. Lewis A. Gunn dan Brian W. Hoogwood, 1984, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, hal.209, dalam Bambang Sunggono, S.H., M.S., *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994 A. Hoogerwerf,
8. M. Irfan Islamy, Dr., *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, jakarta, 2001
9. Nasution, S., *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, tarsito, Bandung, 1996 Oregon State Housing Council Policy, June, 2004
10. Soerjanto Poespowardojo, Dr., *Beberapa Pokok Pemikiran Fundamental Dalam Rangka Perencanaan Perumahan Flat dan Maisonette*, dalam Prof. Ir. Eko
11. Budihardjo, M.Sc., *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Alumni, Bandung, 1998
12. Wong Tan Poh Hong, *Housing and Development Board, Singapore Government Policy*, June, 2001
13. Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang *Rumah Susun*
14. Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 1985 tentang *Rumah Susun*
15. <http://www.ar.itb.ac.id/wdp>,
16. <http://www.dip.depkuham.go.id>, diakses pada tanggal; 16 September 2011