

Pluralisme Hukum dalam Kehidupan di Rumah Susun: Studi Kasus Penghuni Rumah Susun Kemayoran, Jakarta¹

Edie Toet Hendratno, SH, M.Si²

Penelitian ini merupakan suatu penelitian tentang bentuk-bentuk keragaman aturan hukum yang terdapat dalam lingkungan pemukiman rumah susun. Dalam kaitan dengan pokok penelitian ini, masalah utama perkotaan yang dihadapi oleh kota-kota di dunia termasuk Jakarta adalah pertumbuhan penduduk yang kurang terkendali, pertumbuhan kota yang serba cepat dan kompleks dalam hal pengembangan fungsi-fungsi sebagai pusat dari berbagai kegiatan yang kesemuanya belum dapat tertampung secara semestinya di ruang-ruang yang diperuntukkan bagi kegiatan-kegiatan tersebut. Salah satu upaya Pemerintah DKI Jakarta dalam mengatur ruang wilayahnya yaitu dengan mengadakan penataan pada pemukiman kumuh.



Kata kunci : Perubahan lingkungan fisik & sosial - kompleksitas - pluralisme hukum

A. Latar Belakang Masalah

Kota-kota di Indonesia khususnya di pulau Jawa, telah menghadapi berbagai permasalahan berkenaan dengan pertumbuhannya sejak masa penjajahan Belanda. Wertheim telah menggambarkan berbagai permasalahan yang ditimbulkan akibat adanya pertumbuhan

¹ Data tulisan ini adalah sebagian dari data penelitian berjudul Rumah Susun dan Penghuninya: Adaptasi Sosial Penghuni Rumah Susun terhadap Lingkungannya (Studi Kasus terhadap Penghuni Rumah Susun Kemayoran, Jakarta), Tesis Program Pascasarjana Antropologi UI, Februari Tahun 1999.

² Staf pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

kota di zaman penjajahan tersebut. Salah satu masalah yang dikemukakannya adalah masalah pemukiman. Menurutnya, pada masa penjajahan Belanda di daerah perkotaan khususnya kota-kota di Pulau Jawa telah terjadi pola pemukiman yang disebut pola pemukiman pita, yaitu pola pembangunan hunian, toko-toko dan tempat berjualan, bangunan-bangunan pemerintah yang dilakukan di sepanjang tepi-tepi jalan dan jalur-jalur kereta api di daerah perkotaan maupun pedesaan. Akibat yang timbul dari pola pemukiman pita ini adalah keruwetan dan ketidakteraturan yang sudah ada menjadi lebih kompleks lagi.³

Pemerintah DKI Jakarta dalam rangka peremajaan kota dan penataan kota telah melakukan berbagai kebijakan dan program. Salah satu kebijakan dan program yang dilakukan adalah penataan ruang kota. Untuk penataan ruang kota ini, penataan pemukiman merupakan salah satu kebijakan yang diutamakan. Prioritas utama yang dilaksanakan oleh Pemerintah adalah penataan pemukiman kumuh.

Suatu pemukiman, bukan hanya mengandung arti sebagai suatu tempat, tetapi merupakan suatu satuan yang kompleks yang melibatkan berbagai unsur kebudayaan yang mewujudkan bukan hanya kegiatan-kegiatan biologis saja tetapi juga berbagai kegiatan sosial, ekonomi, politik, agama dan sebagainya. Suatu pemukiman dapat dilihat sebagai suatu dunia tersendiri, tempat para warganya menemukan identitas mereka, merasa aman sebagai makhluk sosial, dan tempat menyalurkan nalurinya untuk berkembang biak menyambung keturunannya.⁴

Pada sisi lain, masalah utama dalam penataan ruang di wilayah kota Jakarta adalah daya tampung ruang yang terbatas dan

³ Wertheim, et al, (1958) dalam *The Indonesian Town*, Roma: The Haque van Hoeve., hal. 16-62.

⁴ Suparlan, Parsudi, 1996 dalam *Antropologi Perkotaan*, Jurusan Antropologi UI (tidak diterbitkan).

pertambahan jumlah penduduk yang terus berlangsung berakibat semakin bertambahnya pemukiman kumuh dari waktu ke waktu.⁵

Dalam upaya penataan pemukiman kumuh, Pemda DKI Jakarta telah menetapkan bahwa rumah susun merupakan salah satu pilihan utama untuk wilayah daerah kumuh yang ditata kembali.⁶ Pilihan pada pembangunan rumah susun ini didasarkan oleh konsep "membangun tanpa menggusur". Meskipun pilihan rumah susun dan alasannya sudah ditetapkan, sejauh ini konsep "membangun tanpa menggusur" baru dilaksanakan di Rusun Kemayoran Jakarta. Sementara itu di beberapa lokasi di Jakarta, pembangunan rumah susun justru mengakibatkan terjadinya persengketaan antara penghuni yang menempati tanah pada rencana lokasi rumah susun dengan pihak pembangun rumah susun.⁷

Dalam upaya penataan pemukiman kumuh menjadi rumah susun, salah satu masalah yang dihadapi oleh Pemda DKI saat ini adalah membudayakan kehidupan rumah susun kepada warga yang semula menempati wilayah pemukiman kumuh.

Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagiannya yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun

⁵ Untuk Indonesia, antara tahun 1970 - 1975 tingkat pertambahan penduduk di kota per tahun mencapai 4,7%, dengan hampir 50% disebabkan oleh migrasi (Manning, 1986: 17). Di kota Jakarta sendiri terjadi pertambahan penduduk yang tajam dari 1.432.085 jiwa pada tahun 1950, menjadi 8.000.000 jiwa di tahun 1990, dan mencapai 10,6 juta jiwa pada tahun 1994 (Kantor Statistik DKI Jakarta, 1991: 60). Sementara itu, menurut Srijono (Dirut Perumnas, sebagai satu-satunya developer BUMN yang mempunyai misi pembangunan perumahan bagi penduduk golongan menengah ke bawah), bahwa badan usaha tersebut saat ini mengalami kesulitan dalam penyediaan lahan bagi pembangunan rumah RS/RSS yang kemudian mengalami persaingan dalam "perebutan" lahan kosong dengan developer-developer milik swasta (Media Indonesia, 29/3/1996).

⁶ Pilihan pembangunan rumah susun untuk peremajaan pemukiman kumuh, sejalan dengan UU No.16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Khusus untuk wilayah DKI Jakarta, peremajaan pemukiman kumuh dengan pembangunan rumah susun ini merupakan pilihan utama (Kompas, 23 & 25 Maret 1995, 3 Juni 1995).

⁷ Soemardjan, Hindro Tjahjono, 1995, dalam *Membangun Tanpa Menggusur: Kehidupan Baru di Kemayoran*. Makalah seminar diterbitkan oleh YIIS dan DP3KK.

vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama.⁸

Dengan demikian, di dalam rumah susun milik pribadi hanya terbatas pada ruang tempat tinggalnya, sedangkan ruang-ruang lain seperti pekarangan, taman dan sebagainya adalah milik bersama yang merupakan hal baru dan berbeda bila dibandingkan dengan sebelum tinggal di rumah susun.

Pada saat sebelum tinggal di rumah susun, ruang-ruang seperti pekarangan, taman, dan sebagainya menjadi hak milik dan walaupun dapat digunakan secara bersama, si pemilik memiliki hak atas perubahan penggunaan ruang-ruang itu. Misalnya tanah pekarangan yang tadinya terbuka digunakan oleh pihak umum, kemudian diberi pagar dan hanya boleh digunakan serta dimanfaatkan oleh pemiliknya.

Di sisi lain, rumah dan ruang-ruang hunian menjadi *personalized* (seperti pribadi) karena menjadi pencerminan gaya hidup penghuninya sesuai dengan kemampuan ekonomi, politik, sosial dan kebudayaan yang dipunyainya.⁹ Karena itu relevan sekali apa yang dikatakan Geertz mengenai usaha pemahaman kita untuk melihat hubungan antara penghuni dan rumahnya. Dikatakan oleh Geertz bahwa rumah sebagai bangunan tempat tinggal atau hunian adalah suatu ruang yang penuh dengan makna-makna. Rumah terwujud sebagai simbol-simbol yang menjadi bagian dari pengetahuan dan kehidupan sehari-hari yang nyata, atau wadah-wadah konsepsi yang melalui itu semua, penghuni rumah mendefinisikan dan menginterpretasikan kenyataan-kenyataan yang mereka punyai dan hadapi sehari-hari.¹⁰

⁸ Undang-undang No.16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.

⁹ Pierre. Bourdieu, 1973 *The Berber House*, dalam *Rules and Meaning*, San Francisco: Penguin, hal. 98 - 110.

¹⁰ Geertz, Clifford, 1973, dalam *The Interpretations of Culture*, New York: Basic Books.

Ketika menemukan kondisi lingkungan rumah susun yang tergolong baru dan memiliki banyak perbedaan dengan kondisi rumah umum yang diketahuinya, penghuni rumah susun melakukan pencocokan dan perbandingan. Kegiatan membandingkan dan mencocokkan itu memberinya pengetahuan bahwa banyak perilaku-perilaku yang dahulu mereka tampilkan dalam menangani rumah bukan rumah susun tidak sesuai dengan kondisi rumah susun. Ketidaksiuaian ini mengarahkan individu untuk menemukan cara-cara baru yang lebih cocok dengan kondisi rumah susun.

Sebagai bagian dari kehidupan sosial penghuni rumah susun, penataan rumah dan ruang-ruang yang ditempati dipengaruhi oleh kebudayaan penghuninya. Kebudayaan yang dimiliki para penghuni rumah susun tersebut, memberikan pedoman untuk mengarahkan tindakan-tindakan mereka yang dicerminkan/diwujudkan dalam bentuk simbol-simbol yang secara empirik terwujud sebagai gaya hidup penghuninya sesuai dengan kemampuan ekonomi, politik, sosial dan seleranya. Akan tetapi, kondisi rumah susun yang merupakan fenomena baru bagi penghuninya juga menuntut adanya penyesuaian-penyesuaian dari penghuninya agar dapat menjadi tempat yang layak tinggal, aman dan nyaman.¹¹

Pada sisi yang lain, kebudayaan yang dimiliki oleh penghuni rumah susun juga memberikan suatu kerangka acuan yang menentukan bagaimana penghuni rumah susun harus bertindak agar terjadi ketertiban diantara mereka. Dalam rangka mewujudkan tertib kehidupan tersebut, pihak pengelola rumah susun (DP3KK) telah membuat aturan-aturan formal yang berkaitan dengan tata cara penghunian rumah susun. Sementara itu melalui pranata sosial yang terdapat dalam lingkungan warga penghuni rumah susun, telah terbentuk pula berbagai aturan yang bersifat informal yang mempunyai tujuan sama dengan aturan formal yang telah dibuat, yaitu ketertiban kehidupan bagi masyarakat penghuni rumah susun. Dengan demikian dapat terlihat bahwa dalam satu komunitas warga penghuni rumah susun, terdapat pluralisme hukum yang mengatur

¹¹ Suparlan, Parsudi, *opcit.* hal. 3- 55.

kehidupan para warganya.

Menarik untuk selanjutnya dikaji adalah bagaimana bentuk pluralisme hukum tersebut dan sampai sejauhmana pluralisme hukum itu telah berfungsi menciptakan tertib kehidupan bagi penguni rumah susun di Kemayoran ?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.¹²

Data penelitian ini dikumpulkan dengan teknik pengamatan, wawancara, dan studi dokumentasi. Teknik wawancara digunakan dalam pengumpulan data penelitian ini, bersamaan dengan kegiatan pengamatan terhadap para informan yang dianggap mewakili objek penelitian, yaitu kepala rumah tangga penghuni rumah susun tipe F-18, F-21, dan F-36 kelompok blok Apron dan Dakota. Oleh karena sifatnya yang mendalam dari wawancara ini, maka yang menjadi terpenting bukanlah jumlah informan melainkan kelengkapan satuan informasi yang dikumpulkan untuk selanjutnya dibuat deskripsi guna memahami gejala yang menjadi topik penelitian.

Studi dokumentasi merupakan teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data penelitian. Data dokumentasi dimaksud adalah data dokumentasi berupa kebijakan-kebijakan pemerintah pusat dan daerah yang berhubungan dengan tempat tinggal penduduk, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan kumuh di Jakarta. Kebijakan-kebijakan pemerintah yang dituangkan melalui program dan peraturan-peraturan yang menyangkut pengadaan rumah susun serta aturan-aturan pelengkapanya.

¹² Bogdan & Tylor, Robert. 1975, dalam *Participant Observation In Organizational Setting*, New York: Syracuse Univ. Press.

Lokasi penelitian ini dilakukan di Blok Apron dan Dakota Rumah Susun Kemayoran, Jakarta Pusat.

C. Hasil Penelitian

Letak Rumah Susun Kemayoran secara administratif termasuk dalam wilayah Kelurahan Kebon Kosong, Kecamatan Kemayoran, Kotamadya Jakarta Pusat. Sebagai suatu kawasan wilayah yang dikembangkan, Rusun Kemayoran dikelilingi oleh wilayah-wilayah yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua jenis. Pertama, adalah wilayah yang menjadi bagian dalam rencana pembangunan Kota Baru Bandar Kemayoran. Kedua, adalah wilayah yang tidak termasuk dalam wilayah pembangunan Badan Pengelola Kompleks Kemayoran (KBKK).

Secara keseluruhan unit rumah susun yang akan dibangun dalam wilayah pembangunan KBKK berjumlah 6.636 unit yang terdiri dari berbagai tipe, yaitu tipe F-18, F-21, F-36, F-54 dan F-70. Dari tipe-tipe tersebut, sudah 1.944 unit yang dibangun pada tahap I dan diresmikan pemakaiannya pada tanggal 27 Desember 1991.

Rumah susun yang telah dibangun pada tahap I ini terbagi dalam 2 kelompok blok, yaitu Dakota dan Apron. Dakota berada di dalam (di belakang) sehingga untuk mencapainya seorang harus berjalan dulu sejauh 250 Meter atau menaiki ojeg yang mangkal di pertigaan pintu masuk, sedangkan Apron terletak di bagian depan dan lebih mudah dicapai melalui jalan raya umum.

Saat penelitian ini berlangsung, pembangunan Rusun Kemayoran memasuki akhir tahap II, yaitu pembangunan Rusun kelompok blok Boeing dan Convair. Kedua kelompok blok tersebut terletak di antara kelompok blok Apron dan Dakota, bandara Kemayoran.

Jumlah penduduk seluruhnya pada akhir tahun 1997 di kelompok blok Apron dan Dakota adalah 3.714 jiwa, yang terdiri dari 1.860 laki-laki (50,08%) dan 1.854 perempuan (49,92%). Dari komposisi tersebut, nampaknya terdapat keseimbangan perbandingan

jenis kelamin antara laki-laki dan wanita. Adanya keseimbangan jumlah komposisi jenis kelamin ini dapat dimengerti mengingat rumah susun Kemayoran berada di kota besar Jakarta sebagai pusat kegiatan bisnis dan perekonomian. Kondisi ini berbeda dengan umumnya wilayah-wilayah lain yang terpencil dari pusat kegiatan bisnis dan perekonomian. Dalam wilayah seperti demikian, komposisi jumlah penduduk wanita akan cenderung lebih besar daripada jumlah penduduk pria. Hal ini disebabkan penduduk pria cenderung melakukan kegiatan merantau ke kota-kota atau wilayah lain yang mereka rasakan sebagai pusat kegiatan ekonomi dan bisnis dalam rangka mencari pekerjaan untuk menghidupi keluarganya. Sementara itu golongan penduduk berjenis kelamin wanita cenderung akan tetap tinggal di desanya guna merawat anak-anak maupun mengurus rumah tangga mereka di desanya.

Dari 3.714 jiwa penduduk yang tinggal di kelompok blok Apron dan Dakota, sebagian besar (63,3%) tinggal di kelompok blok Dakota yang merupakan wilayah RW 11 dalam wilayah Kelurahan Kebon Kosong, sementara sisanya (36,7%) tinggal di kelompok blok Apron yang merupakan wilayah RW 10 dari wilayah kelurahan yang sama.

Perbedaan jumlah penduduk demikian dapat dimengerti dengan adanya perbedaan jumlah unit hunian rumah susun yang terdapat di kelompok blok Apron dan Dakota. Pada kelompok blok Dakota, jumlah unit hunian seluruhnya 906 unit hunian, yang terdiri dari 714 unit tipe F-18, 96 unit tipe F-21 dan 96 unit tipe F-36. Dari jumlah tersebut, 586 unit tipe F-18 merupakan unit hunian yang secara khusus disewakan kepada penduduk yang bukan berasal dari wilayah yang terkena gusuran bandar Kemayoran. Hal ini berdampak kepada semakin banyaknya penduduk yang tinggal di rusun kelompok blok Dakota. Sementara itu pada kelompok blok Apron, jumlah unit hunian yang terdapat adalah 576 unit hunian dan tidak ada satupun unit hunian yang diperuntukkan bagi penyewa secara khusus, tetapi hanya diperuntukkan bagi penduduk yang berasal dari daerah gusuran pembangunan bandar Kemayoran. Walaupun sudah terdapat unit hunian yang disewakan atau dijual kepada penduduk yang bukan berasal dari wilayah gusuran, namun jumlah ini masih

terbatas sehingga jumlah penduduk yang tinggal di kelompok blok Apron masih lebih terkendali daripada penduduk yang berada di kelompok blok Dakota.

C.1. Pluralisme Hukum dalam Kehidupan di Rumah Susun Kemayoran

Pada dasarnya, hukum yang berlaku untuk mengatur tata cara kehidupan di rumah susun terbagi atas dua kelompok yaitu aturan-aturan yang bersifat formal dan aturan-aturan yang bersifat informal. Aturan formal adalah aturan yang jelas tertulis dan harus dipatuhi oleh warga penghuni, sementara itu aturan informal adalah aturan yang tidak tertulis namun berlaku dan harus dipatuhi oleh penghuni rumah susun.

C.1.1. Aturan Formal

Tata tertib penghunian yang dikeluarkan Perum Perumnas ini diberikan kepada seorang penghuni ketika dia menandatangani persetujuan untuk tinggal di rusun. Tata tertib ini mencakup aturan-aturan yang berkenaan dengan penghunian, berisikan hal-hal apa yang tidak boleh dilakukan penghuni di rusun. Misalnya, penghuni dilarang melakukan kegiatan yang meresahkan atau mengganggu keamanan, melanggar kesusilaan, ataupun kegiatan yang mengganggu penghuni lain. Tata tertib yang dikeluarkan Perum Perumnas itu juga mengatur hak-hak dan kewajiban seorang penghuni.

Selain itu ada juga aturan-aturan yang sifatnya lebih umum yang dikenakan bagi penduduk DKI Jakarta. Aturan-aturan ini disosialisasi melalui pengurus RT/RW. Aturan-aturan yang termasuk kategori ini sebenarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang berasal dari Pemda DKI Jakarta yang diterapkan secara umum di wilayah pemerintahannya. Misalnya, ketentuan yang berkenaan dengan kewajiban untuk melapor bagi seorang (tamu) jika hendak tinggal menginap dalam jangka waktu 1X24 jam atau lebih. Aturan lainnya menyangkut ketentuan mengenai iuran RT yang harus dibayar oleh setiap penghuni yang ada di lingkungan RT tersebut. Iuran ini

biasanya digunakan untuk kegiatan pengurus RT dan untuk pengelolaan sampah. Besarnya iuran RT di lingkungan kelompok blok Dakota berkisar antara Rp.1.000 - Rp.2.000/bulan/KK.

C.1.2. Aturan-aturan Informal

Aturan-aturan informal di sini adalah aturan-aturan yang berasal dan terbentuk dari bidang-bidang kehidupan. Aturan-aturan ini berbentuk aturan-aturan kebiasaan yang tidak tertulis yang diciptakan oleh para penghuni melalui proses sosial dalam kehidupan sehari-hari. Aturan-aturan ini diciptakan karena adanya kebutuhan di kalangan penghuni dalam rangka pengaturan didalam bidang-bidang kehidupan mereka. Kebutuhan akan adanya pengaturan ini timbul karena kurang jelasnya aturan-aturan yang dikeluarkan Perum Perumnas, atau aturan-aturan tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan mereka, atau karena aturan-aturan tersebut tidak memuat hal-hal tersebut. Sebagian dari aturan-aturan informal ini ditemui di hampir semua bagian komunitas rusun di blok-blok hunian bertipe F-18, F-21, dan F-36 sebagai akibat proses penyebaran melalui interaksi diantara penghuni dari blok-blok yang berbeda. Sebagian hanya ditemui dan berlaku pada sebuah komunitas RT dalam satu blok. Sebagian lagi hanya berlaku pada lingkungan dalam satu lantai. Aturan-aturan informal ini terutama menyangkut pengaturan dalam pemanfaatan dan pemeliharaan fasilitas bersama seperti: selasar, dapur, air bersih, dan listrik bersama.

Aturan-aturan dalam pemanfaatan selasar.

Selasar merupakan ruang yang berada di depan dan di luar unit-unit rusun dalam satu lantai. Selasar merupakan pemisah dari unit-unit yang terletak berhadapan.

Tata tertib penghunian dari Perum Perumnas yang telah dijelaskan di atas menyatakan bahwa penghuni dilarang meletakkan barang/benda di selasar yang termasuk dalam kategori ruangan umum dan fasilitas bersama lainnya. Hasil pengamatan lapangan menunjukkan hal sebaliknya. Boleh dikatakan pada setiap selasar di

tiap lantai blok-blok bertipe F-18 didapati sejumlah barang/benda milik pribadi. Namun barang atau benda milik pribadi yang diletakkan di selasar hanya dari jenis barang tertentu saja. Barang milik pribadi yang diletakkan di selasar merupakan barang atau benda yang juga bisa dimanfaatkan penghuni lain yang tinggal di lantai yang sama. Umumnya berupa kursi dan meja tamu.

Perletakkan meja dan kursi di selasar juga tidak bisa dilakukan secara bebas begitu saja. Seorang penghuni, misalnya si A, lebih berhak menggunakan bagian selasar yang terletak di depan unit huniannya dibanding penghuni lain seperti si K, si L, si M, ataupun si N. Si K baru bisa meletakkan meja dan kursi miliknya di selasar bila ternyata si A tidak memiliki seperangkat meja-kursi yang hendak diletakkan di selasar tersebut. Selain berkaitan dengan "siapa yang lebih berhak," peletakkan meja-kursi di selasar juga tidak boleh sampai mengganggu penghuni yang lain. Misalnya meja dan kursi ditaruh terlalu ke tengah selasar sehingga mengganggu lalu-lintas penghuni lain yang hendak ke dapur atau ke kamar mandi.

Meja dan kursi milik seorang penghuni yang diletakkan di selasar tidak hanya bisa digunakan oleh si pemilik tetapi juga oleh penghuni lain yang tinggal satu lantai dengannya. Ini merupakan konsekuensi dari penggunaan ruang umum untuk menaruh barang pribadi. Namun demikian seorang penghuni tidak begitu saja dengan bebas meminjam meja dan kursi milik orang lain. Jika hubungan si peminjam dengan si pemilik cukup akrab maka si peminjam biasanya tidak perlu memberitahu dulu kepada si pemilik. Namun kalau hubungannya tidak akrab biasanya memberitahukan dulu keperluannya tersebut pada si pemilik.

Selain meja dan kursi memang terdapat benda-benda lain milik pribadi seorang penghuni yang diletakkan di selasar. Namun umumnya berupa benda yang tidak terlalu besar seperti: sepeda, akuarium, rak sepatu dan meja belajar. Jenis-jenis barang milik pribadi yang diletakkan di selasar tergantung pada kesepakatan para penghuni di masing-masing lantai.

Selasar juga digunakan oleh para penghuni untuk tempat menjemur pakaian hasil cucian mereka. Pakaian-pakaian yang telah dicuci digantungkan penghuni pada kawat-kawat atau alat gantungan.

Bagian selasar yang digunakan untuk menggantung pakaian terutama di kedua ujungnya. Jenis-jenis pakaian yang bisa dijemur di selasar berlainan antara lantai-lantai atau blok-blok yang berbeda. Ada lantai yang para penghuninya boleh menjemur jenis pakaian apa saja, termasuk pakaian dalam. Namun ada lantai yang para penghuninya hanya memperbolehkan menjemur pakaian selain pakaian dalam.

Selain untuk meletakkan meja dan kursi tamu (sebagai ruang tamu) dan tempat menjemur pakaian, selasar juga digunakan untuk aktivitas tertentu yang melibatkan banyak orang seperti khitanan (sunatan), perayaan ulang tahun, *selamatan*, arisan atau pertemuan keluarga. Bahkan sebuah resepsi pernikahan pernah diadakan sebuah keluarga penghuni dengan menggunakan selasar sebagai tempat tamu yang datang. Penggunaan selasar untuk aktivitas semacam ini biasanya dilakukan setelah memberitahu dan meminta ijin kepada penghuni lain yang tinggal di lantai yang sama. Seperti halnya penggunaan selasar untuk menaruh barang dan menjemur, tidak semua jenis aktivitas tertentu boleh dilakukan di selasar. Aktivitas berupa acara atau ritus keagamaan yang melibatkan banyak orang dan dilakukan secara rutin biasanya tidak diperkenankan oleh para penghuni. Berlainan halnya jika hal itu hanya dilakukan sesekali saja.

Aturan-aturan dalam pemanfaat dapur.

Pada rumah susun tipe F-18, di dapur terdapat bagian-bagian yang merupakan milik pribadi dan milik bersama. Bagian yang merupakan milik bersama adalah tempat memasak beserta kompor yang ada di dalamnya. Setiap unit hunian masing-masing memiliki satu tempat memasak tersebut. Bagian yang merupakan milik bersama adalah ruang dapur itu sendiri secara keseluruhan dan bak tempat mencuci piring.

Tempat memasak dan kompor gas sebagai bagian milik pribadi umumnya memang hanya digunakan untuk masing-masing pemiliknya. Namun tak jarang seorang penghuni meminjam tempat memasak dan kompor gas milik penghuni lain untuk suatu keperluan tertentu, misalnya memasak makanan dalam jumlah yang banyak

untuk arisan keluarga. Peminjaman ini dilakukan dengan terlebih dahulu minta ijin kepada si pemiliknya.

Pengaturan yang berkenaan dengan penggunaan bak tempat cuci piring misalnya menyangkut giliran mencuci peralatan memasak dan peralatan makan. Jika seorang penghuni hendak mencuci piring dan mendapati seorang penghuni lain sedang menggunakan bak tempat cuci piring tersebut maka dia harus menunggu si penghuni terdahulu selesai. Aturan lainnya adalah berkenaan dengan peletakan peralatan makan atau memasak yang habis digunakan di bak tempat cuci piring. Air bersih guna keperluan mandi atau mencuci tidak selalu lancar mengalir. Ada saat-saat tertentu dimana air tidak mengalir sama sekali, biasanya pada sekitar pukul 09.00-11.00 dan di malam hari dari pukul 23.00-24.00. Penghuni yang hendak mencuci piring dan kebetulan di saat itu air tidak mengalir atau karena memang dia masih malas untuk segera mencuci maka dia akan meletakkan dulu barang yang hendak dicucinya itu di bak tempat cuci piring. Biasanya peletakkan barang semacam ini diperbolehkan namun kalau terlalu lama bisa dirasakan sebagai gangguan oleh penghuni yang lain yang ingin menggunakan bak tempat cuci piring tersebut. Jika barang yang diletakkan tidak besar atau banyak biasanya dibiarkan saja namun kalau memang besar atau banyak maka si pemilik biasanya dipanggil untuk memindahkan barang miliknya tersebut.

Pengaturan lainnya menyangkut pemeliharaan kebersihan ruangan dapur termasuk bak cuci piring. Penghuni yang telah selesai menggunakan dapur tidak boleh meninggalkan ruangan atau bak tempat cuci piring dalam keadaan kotor. Jika seorang penghuni yang hendak menggunakan bak tempat mencuci piring dan mendapati bak tersebut dalam keadaan kotor penuh sisa-sisa makanan maka dia akan mencari pelakunya untuk memberikan teguran.

Aturan-aturan dalam Pemanfaatan Listrik Bersama.

Pengaturan yang menyangkut fasilitas listrik bersama lebih pada masalah menentukan besarnya beban (uang) yang harus ditanggung oleh masing-masing penghuni yang tinggal di sebuah

lantai untuk membayar tagihan ke PLN. Variasi yang ada umumnya berkisar pada masalah apakah beban didasarkan pada satuan unit atau satuan Kepala Keluarga. Jika beban didasarkan pada satuan unit maka sebuah keluarga yang memiliki 3 unit harus membayar $\frac{3}{8}$ dari jumlah tagihan (1 lantai terdiri dari 8 unit). Sedangkan kalau didasarkan pada satuan KK maka keluarga tersebut akan membayar sesuai jumlah yang sama dengan keluarga yang hanya memiliki 1 unit. Bentuk pengaturan yang mana yang dipilih, tergantung pada kesepakatan diantara penghuni. Namun pola yang didasarkan pada satuan keluarga lebih banyak ditemui daripada yang didasarkan pada satuan unit. Hal ini disebabkan karena listrik bersama ini hanya digunakan untuk penerangan di dapur, kamar mandi dan tangga sehingga perbedaan jumlah anggota keluarga ataupun jumlah unit yang dimiliki tidak terlalu berpengaruh. Apalagi rekening listrik bersama ini relatif kecil, yaitu antara Rp.4.000-Rp.6.000/bulan. Di samping itu ada pula komunitas lantai yang pembayaran listriknya dilakukan bersama secara bergiliran. Misalnya keluarga A mendapat giliran untuk membayar rekening bulan Januari, maka bulan berikutnya (Pebruari) adalah kewajiban keluarga B, dan seterusnya.

Selain pembayaran rekening, pengaturan yang berkenaan dengan listrik adalah pengaturan penggantian bohlam listrik yang putus atau hilang. Pada beberapa komunitas lantai, penggantian bohlam yang rusak lebih didasarkan pada rasa kesadaran dan dengan konsekuensi biaya masing-masing penghuni. Pada beberapa komunitas lantai yang lain, penggantian bohlam yang rusak dilakukan secara bergiliran di kalangan mereka. Namun ada pula tindakan penggantian bohlam yang rusak beserta biayanya dilakukan dan ditanggung oleh komunitas RT yang tinggal dalam sebuah blok. Contohnya adalah blok Dakota 7 atau RT 7. Di blok ini, biaya pembelian bohlam lampu di tangga-tangga yang mengalami kerusakan (putus, hilang) diambil dari kas RT. Pengaturan yang dilakukan penghuni Dakota 7 ini disebabkan karena penggantian bohlam yang diserahkan pada kesadaran masing-masing penghuni terkadang menimbulkan pertengkaran kecil di kalangan penghuni.

Aturan-aturan dalam Pemanfaatan Air Bersih.

Pengaturan yang ada adalah pengaturan yang berkenaan dengan fasilitas air bersih terutama menyangkut masalah pemanfaatan atau penggunaannya. Hal ini disebabkan karena rekening tagihan untuk pemakaian air bersih bagi blok-blok tipe F-18 belum turun (belum pernah ditagih) dari sejak permulaan dihuni hingga saat pengumpulan data lapangan dilakukan.

Pengaturan dalam hal penggunaan air bersih merupakan hal yang sulit bagi para penghuni yang tinggal dalam lantai yang sama. Hal ini disebabkan karena hanya tersedia satu alat pengukur (meteran) untuk penggunaan air bersih seluruh penghuni yang tinggal pada sebuah lantai. Pada fasilitas listrik bersama, meskipun juga hanya tersedia satu meteran untuk mengukur penggunaan seluruh penghuni, namun karena fasilitas listrik bersama tersebut hanya digunakan untuk keperluan penerangan dapur, kamar mandi dan tangga maka perbedaan jumlah anggota dalam keluarga tidak terlalu mempengaruhi pemakaian. Ini berbeda dengan pemakaian air. Pada fasilitas ini meskipun kepemilikannya bersifat bersama namun pemakaiannya lebih merupakan masalah individual atau keluarga sehingga jumlah anggota keluarga ataupun jenis keperluannya memiliki pengaruh yang besar. Seorang bujangan yang tinggal sendiri dalam sebuah unit hunian tentu menggunakan air yang lebih sedikit dibanding dengan sebuah keluarga dengan 3 orang anak. Seseorang yang memiliki mobil dan menggunakan air bersih dari kran air di kamar mandi atau seorang buruh cuci yang memakai air bersih untuk pekerjaannya tentu memiliki perbedaan dalam hal banyaknya air yang digunakan dibanding penghuni yang tidak memiliki mobil atau tidak memiliki jenis pekerjaan yang menggunakan air bersih.

Perbedaan dalam hal banyaknya air yang dipakai oleh sebuah rumah tangga dengan lima anak dibanding seorang bujangan atau seorang tukang cuci pakaian atau seorang karyawan perusahaan swasta merupakan hal yang sulit diukur secara tepat karena alat meterannya hanya satu. Bahkan 2 rumah tangga yang sama-sama memiliki 5 orang anggota pun tidak bisa menentukan apakah

pemakaian mereka sama banyaknya atau tidak. Oleh karena itu penggunaan penggunaan air bersih ini seringkali lebih merupakan masalah kesadaran moral masing-masing penghuni. Pengaturan yang dilakukan penghuni biasanya lebih menyangkut pada penggunaan yang dianggap boros, misalnya: membiarkan air terus mengucur padahal bak mandi telah berisi penuh atau menggunakan air bersih untuk menyiram tanaman di lantai dasar.

D. Diskusi/Pembahasan

Bagaimana sebenarnya bentuk pluralisme hukum yang terdapat dalam lingkungan penghuni rumah susun dan bagaimana ia melaksanakan fungsinya untuk menciptakan tertib kehidupan bagi mereka ? Dalam menjawab pertanyaan tersebut menurut saya adalah penting sebelumnya untuk melihat bagaimana kondisi sosial dari penghuni rumah susun.

Rumah tangga penghuni rumah susun Kemayoran Jakarta terdiri dari berbagai golongan sosial. Keragaman dalam hal golongan sosial ini sudah terjadi sejak mereka masih tinggal dalam pola pemukiman perkampungan sebelum mengalami proses gusuran (relokasi) di tempat tinggal asal mereka tersebut. Keragaman golongan sosial ini ditunjukkan dengan adanya perbedaan mata pencaharian yang berpengaruh pada kemampuan ekonomi, kedudukan dalam bidang sosial kemasyarakatan tertentu serta keragaman dalam hal etnik.

Meskipun mereka berasal dari beragam golongan sosial, secara umum terdapat kesamaan dalam beberapa hal. *Pertama*, kesamaan dalam proses enkulturasi keluarga sejak masa kanak-kanak hingga selanjutnya membawa pengaruh dalam sikap ketika masa dewasa. Bentuk enkulturasi yang mereka dapatkan ketika masa kanak-kanak adalah penanaman nilai-nilai budaya sesuai dengan identitas etnik masing-masing (seperti sikap-sikap yang harus dilakukan dalam berinteraksi dengan orang lain) atau berbagai aturan yang menyangkut pelaksanaan upacara lingkaran hidup (*life cycle*). *Kedua*, kondisi fisik rumah yang mereka tempati ketika masa kanak-kanak adalah rumah bukan berbentuk rumah susun: yang

memiliki kondisi fisik sangat berbeda dengan rumah susun yang mereka tempati saat ini. *Ketiga*, sejak mereka masih kanak-kanak dan tinggal bersama orang tua mereka, kemudian menjadi dewasa, menikah hingga terakhir tinggal di pemukiman perkampungan sebelum mengalami proses gusuran (relokasi) untuk selanjutnya di tinggal rumah susun, mereka sebelumnya belum pernah ada yang mempunyai pengalaman tinggal di lingkungan pemukiman rumah susun.

Keputusan pilihan suatu rumah tangga untuk tinggal di rumah susun Kemayoran Jakarta, bukanlah pilihan yang mudah bagi mereka karena tiadanya pilihan lain yang memungkinkan untuk tidak tinggal di rumah susun. Beberapa hal yang menyebabkan keengganan mereka untuk tinggal di rumah susun adalah: *Pertama*, mereka belum pernah mempunyai pengalaman tinggal di rumah susun. *Kedua*, lingkungan fisik rumah susun mereka anggap tidak manusiawi dan seperti kandang burung (mereka enggan naik turun tangga setiap hari). *Ketiga*, status kepemilikan rumah susun yang tidak jelas bila dibandingkan dengan status kepemilikan bukan rumah susun (seperti surat sertifikat tanah, Izin Mendirikan Bangunan, halaman milik bersama, fasilitas-fasilitas bersama lainnya).

Ketika mulai menempati rumah susun, telah terjadi perubahan lingkungan yang dihadapi oleh rumah tangga penghuninya, yaitu yang semula mereka tinggal di lingkungan pemukiman hunian perkampungan bukan rumah susun, kemudian berpindah ke lingkungan pemukiman hunian rumah susun.

Demikian halnya dengan pranata-pranata sosial yang berlaku dalam lingkungan pemukiman rumah susun. Pranata sosial dalam pola hidup bertetangga yang berlaku di pemukiman perkampungan sebelum mereka tinggal di rumah susun, mengalami perubahan ketika mereka tinggal di rumah susun. Kompleksitas dan perubahan lingkungan fisik dari lingkungan pemukiman bukan rumah susun menjadi lingkungan rumah susun, telah mengharuskan para warga menciptakan seperangkat aturan informal yang berfungsi sebagai aturan main (rule of the game) bagi kegiatan mereka.

E. Kesimpulan dan Saran

Dari hasil penelitian lapangan, maka dapat disimpulkan bahwa perubahan lingkungan fisik yang dialami oleh warga dari lingkungan bukan rumah susun menjadi lingkungan rumah susun, berarti menuntut pula perubahan aturan yang menyangkut kehidupan mereka. Kompleksitas kehidupan rumah susun yang spesifik, ternyata menghasilkan pula "aturan main" yang spesifik pula yang terwujud sebagai pluralisme hukum.

Berdasarkan hal tersebut, beberapa hal hendaknya dapat menjadi perhatian bagi para pembuat keputusan yang berhubungan dengan pengaturan pemukiman kumuh penduduk di perkotaan, khususnya wilayah DKI Jakarta.

Pertama, aspek budaya merupakan aspek dasar yang mendasari pola perilaku manusia. Kebudayaan bagi manusia mempunyai fungsi sebagai kerangka acuan bertindak dalam rangka menghadapi berbagai macam permasalahan kehidupan yang timbul di lingkungannya. Demikian pula dengan penduduk yang sebelumnya menempati lingkungan pemukiman kumuh di perkampungan perkotaan. Kebudayaan yang mereka miliki merupakan seperangkat acuan yang digunakan oleh mereka dalam rangka menghadapi segala permasalahan yang berhubungan dengan lingkungan pemukiman kumuh. Bila suatu ketika mereka diharuskan menempati lingkungan pemukiman rumah susun yang memiliki karakteristik lingkungan berbeda dengan lingkungan pemukiman perkampungan bukan rumah susun, maka penduduk tersebut harus melakukan penyesuaian dengan lingkungan baru mereka. Sementara budaya yang mereka miliki adalah budaya lingkungan pemukiman perkampungan bukan rumah susun. Oleh karena itu, pemindahan lingkungan fisik penduduk yang sebelumnya tinggal di lingkungan perkampungan bukan rumah susun ke lingkungan pemukiman rumah susun harus pula dibarengi dengan penciptaan kondisi lingkungan fisik rumah susun yang tetap mendukung terpeliharanya pranata-pranata sosial yang sebelumnya berlaku di lingkungan perkampungan bukan rumah susun.

Kedua, aspek fisik lingkungan rumah susun harus mendorong pada keadaan interaksi yang intensif diantara para penghuninya sehingga pola interaksi yang sebelumnya telah terwujud ketika mereka masih tinggal di lingkungan pemukiman kumuh dapat terus terjaga. Misalnya berkaitan dengan saran pertama di atas, perlu dibuatnya jendela pada pintu masuk tiap unit hunian rumah susun, atau ruang selasar yang hanya terdapat pada tipe unit hunian F-18 juga disediakan pada tiap unit hunian F-21, F-36, dan seterusnya.

Ketiga, sangat terbatasnya ruang hunian yang terdapat dalam rumah susun, hanya memungkinkan penghuninya menjalankan fungsi rumah sebagai tempat tinggal. Ruang hunian yang dirasakan amat sempit, telah mengurangi fungsi rumah sebagai ruang sosial maupun ruang formal (seremonial). Karena itu, konsep luas 7 M2 per kepala dalam pembangunan Rumah Susun Kemayoran Jakarta, masih dirasakan sangat kurang bagi ruang gerak penghuninya, karena luas 7 M2 tersebut juga diperuntukkan bagi barang-barang/perabot rumah tangga. Perluasan ruang dari konsep tersebut nampaknya merupakan sesuatu yang harus diperhatikan bagi pembangunan rumah susun di masa mendatang, misalnya konsep luas 7 M2 hanya diperuntukkan bagi fisik penghuni rusun saja, tanpa barang-barang rumah tangga/perabot lainnya.

Keempat, sistem subsidi silang dalam kepemilikan rumah susun antara penghuni yang mampu dan tidak mampu dalam penempatan rumah susun perlu lebih digalakkan dan melalui proses seleksi yang lebih ketat dalam rangka peningkatan mutu penghunian rumah susun.***

HUKUM dan PEMBANGUNAN
No. 3 Tahun XXIX
September 1999
Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Bahan Pustaka :

Bogdan, Robert Tylor

1975 **Participant Observation in Organizational Setting.**
New York: Syracuse University Press

Bourdieu, Piere

1973 *The Berber House*, dalam **Rules and Meaning.**
Editor M. Dauglas San Francisco: Penguin, hal. 98-110.
1977 **Outline of A Theory of Practice.** Cambridge: Cambridge
Univ.Press.

Geertz, Clifford

1973 **The Interpretation of Culture.** New York: Basic Books.

Kantor Statistik DKI Jakarta

1991 **Tingkat Pertumbuhan Penduduk DKI Jakarta.** (Tidak
diterbitkan).

Pemerintah Republik Indonesia

1985 **Undang-undang Republik Indonesia No.16 Tahun 1985 tentang
Rumah Susun.** Jakarta: Sekretariat Negara RI

Soemardjan, Hindro Tjahjono

1995 **Membangun Tanpa Menggusur: Kehidupan Baru di
Kemayoran.** Makalah Seminar. Diterbitkan oleh Yayasan Ilmu-
ilmu Sosial bekerjasama dengan DP3KK.

Suparlan, Parsudi

1996 **Antropologi Perkotaan,** Jurusan Antropologi UI (tidak
diterbitkan).

Wertheim, et al

1958 **The Indonesian Town.** Roma: The Haque Van Hoeve

Surat Kabar :

Media Indonesia, 29 Maret 1996

Kompas, 23 & 35 Maret 1995, 3 Juni 1995