

2. GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN

2.1. Profil Umum Rumah Susun Sederhana Sewa di Provinsi DKI Jakarta

Tingginya arus urbanisasi sebagai dampak pesatnya perkembangan kota dan terbatasnya lahan yang menyebabkan tingginya harga tanah di Jakarta, menjadi pertimbangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam masalah penyediaan perumahan bagi warga kotanya. Sebagai alternatif solusi masalah penyediaan perumahan bagi warga kota khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), maka program kebijakan pembangunan perumahan dalam bentuk Rumah Susun Sederhana (Rusuna) menjadi pilihan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Tujuan program pembangunan Rusuna adalah dalam rangka penataan lingkungan permukiman kumuh dan efisiensi lahan yang terbatas dan mahal harganya serta adanya tuntutan kebutuhan perumahan bagi penduduk dalam jumlah besar. Adapun sarasannya adalah dalam rangka pemenuhan kebutuhan akan perumahan dan permukiman bagi masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah.⁸ Nugroho (2007) menjelaskan bahwa prinsip utama pembangunan Rusunawa adalah penyediaan hunian bersifat sementara, sebelum mendapatkan kesempatan memiliki perumahan yang lebih baik.⁹

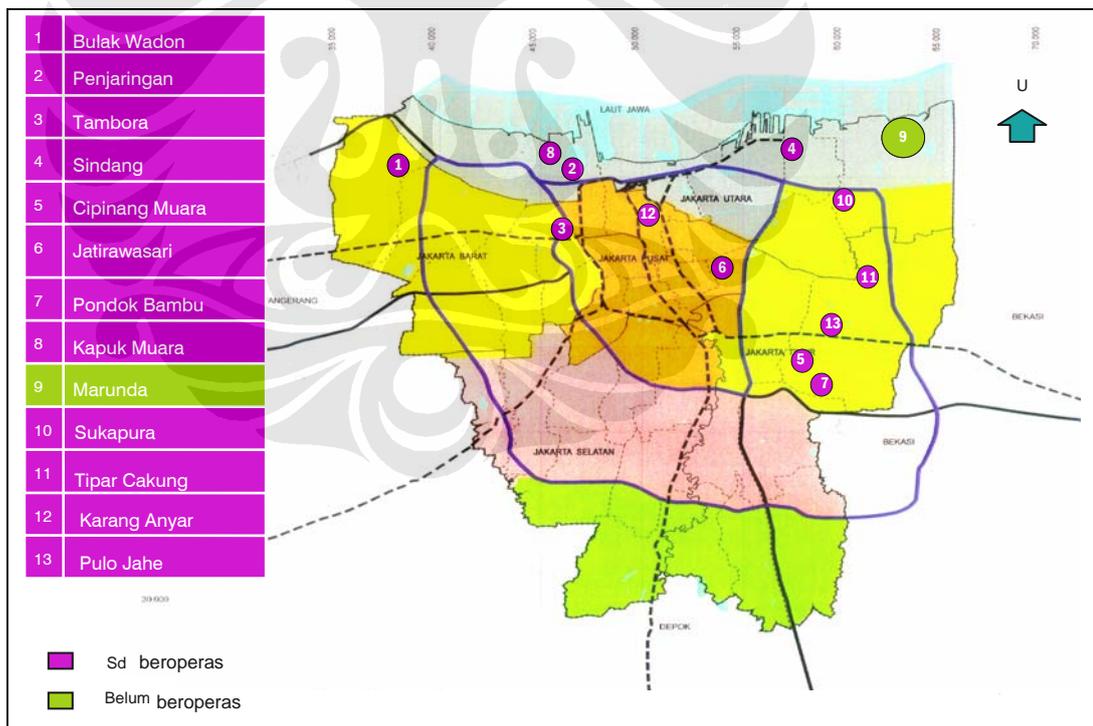
Pemerintah Provinsi DKI Jakarta maupun pihak penyelenggara pembangunan Rumah Susun (Rusun) lainnya (swasta, yayasan, BUMD) telah melaksanakan pembangunan Rusuna di beberapa lokasi di wilayah Provinsi DKI Jakarta, yang pengelolaannya diserahkan kepada Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta maupun pihak lain seperti PD. Sarana Jaya, PT. Pelindo, Perumnas, Yayasan Budha Tzu Chi, dan Yayasan Pulo Mas.

Pembangunan rumah susun di Provinsi DKI Jakarta dirintis dengan pembangunan beberapa *flat* 4 (empat) lantai di Kebayoran Baru pada Tahun 1950-an untuk kebutuhan rumah dinas. Kemudian pada akhir tahun 1970 Perusahaan Umum (Perum) Perumnas membangun Rumah Susun Sederhana untuk dimiliki dengan

⁸ Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta. 2006. *Buku Saku Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta*. Jakarta, hal. 33.

⁹ Nugroho, Sapto, Ir., MSi. Kepala Seksi Penyusunan Kebijakan dan Program, Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta. Wawancara dilakukan pada tanggal 15 Mei 2007.

fasilitas Kredit Kepemilikan Rumah (KPR). Pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di wilayah Provinsi DKI Jakarta dimulai pada tahun 1985 di Pondok Bambu dan dilanjutkan di lokasi-lokasi lainnya, seperti di Cipinang, Cengkareng, Pondok Kelapa, Tambora, Penjaringan, dan lain-lain. Hingga kini, Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta telah membangun Rumah Susun Sederhana yang tersebar di 5 (lima) wilayah Kotamadya (Jakarta Pusat, Jakarta Utara, Jakarta Barat, Jakarta Selatan, dan Jakarta Timur) sebanyak 11.585 unit rumah susun di 23 lokasi, terdiri dari 13 lokasi Rumah Susun Sederhana dengan status kepemilikan Sewa (Rusunawa) dan 10 lokasi Rumah Susun Sederhana dengan status kepemilikan Sewa-Beli (Rusunami). Rincian Pembangunan Rumah Susun Sederhana di Provinsi DKI Jakarta dapat dilihat pada Lampiran 1. Sedangkan Peta Sebaran Rumah Susun Sederhana Sewa di Provinsi DKI Jakarta yang dikelola oleh Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta dapat dilihat pada gambar 2.1.



Gambar 2.1. Sebaran Rumah Susun Sederhana Sewa yang Dikelola oleh Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta

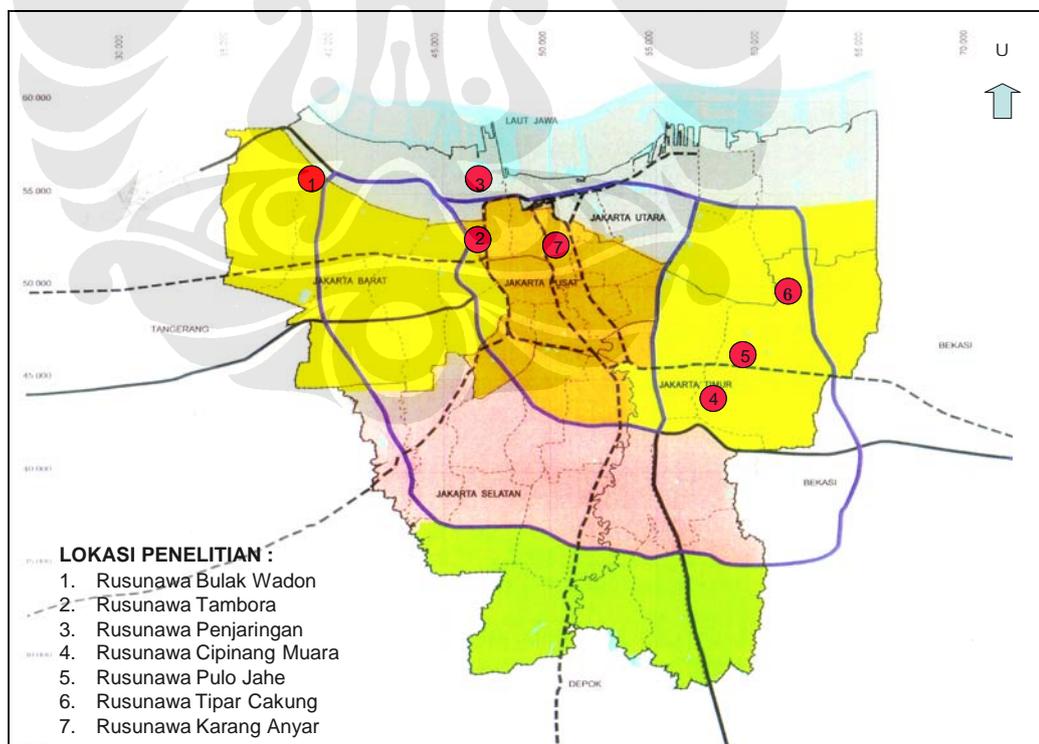
(Sumber: Diolah dari Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2010 dan data sekunder Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta)

2.1.1. Profil Rusunawa, Bulak Wadon, Tambora, Penjaringan, Cipinang Muara, Pulo Jahe, Tipar Cakung dan Karang Anyar

Dari keseluruhan Rumah Susun Sederhana Sewa yang dikelola Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta, lokus penelitian yang dijadikan sebagai obyek penelitian difokuskan pada tujuh Rusunawa (penjelasan pemilihan lokasi lihat sub bagian 1.6. pada bagian 1. Pendahuluan), yakni:

1. Bulak Wadon (Kelurahan Cengkareng Barat, Kecamatan Cengkareng);
2. Tambora (Kelurahan Angke, Kecamatan Tambora);
3. Penjaringan (Kelurahan Penjaringan, Kecamatan Penjaringan);
4. Cipinang Muara (Kelurahan Pondok Bambu, Kecamatan Duren Sawit);
5. Pulo Jahe (Kelurahan Jatinegara, Kecamatan Duren Sawit);
6. Tipar Cakung (Kelurahan Cakung Barat, Kecamatan Cakung); dan
7. Karang Anyar (Kelurahan Karang Anyar, Kecamatan Sawah Besar).

Lokasi penelitian dalam peta wilayah Provinsi DKI Jakarta dapat dilihat pada gambar 2.2. sebagai berikut.



Gambar 2.2. Lokasi Penelitian

(Sumber: Diolah dari Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2010 dan data sekunder Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta)

Ketujuh Rusunawa tersebut memiliki perbedaan satu sama lain, khususnya pada lokasi dan fasilitas lingkungan, kondisi bangunan, jumlah lantai bangunan, luas lantai unit rumah, fasilitas unit rumah, harga sewa/tarif retribusi (lihat lampiran 2 dan 3). Foto Lokasi penelitian terdapat di Lampiran 4.

Menurut Sipayung (2007), seluruh penghuni Rusunawa di tujuh lokasi penelitian adalah warga kota Jakarta ber-KTP DKI Jakarta¹⁰ yang termasuk dalam kelompok sasaran pembangunan Rusunawa. Menurut Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta seperti yang tertuang dalam Buku Saku Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta (2006), kelompok sasaran pembangunan Rusunawa yang ada saat ini ada beberapa kelompok. Calon penghuni yang menjadi kelompok sasaran dan berhak menjadi penghuni Rusunawa menurut lokasi Rusunawa terpilih dapat dilihat pada tabel 2.1. sebagai berikut.

Tabel 2.1. Kelompok Sasaran/Target Grup Penghuni Rusunawa

No.	Rusunawa	Kelompok Sasaran/Target Grup
1.	Bulak Wadon	Buruh sekitar lokasi.
2.	Tambora	Warga yang terkena proyek pembangunan Rusun dan warga permukiman kumuh sekitar lokasi Rusun.
3.	Penjaringan	Warga yang terkena proyek pembangunan Rusun dan warga sekitar lokasi Rusun.
4.	Cipinang Muara	PNS Guru SD yang mengajar di Jakarta Timur.
5.	Pulo Jahe	Warga sekitar Rusun (percontohan bagi pengusaha kontrakan).
6.	Tipar Cakung	Warga yang terkena proyek BKT dan buruh sekitar lokasi Rusun.
7.	Karang Anyar	Warga korban kebakaran di lokasi Rusun.

Sumber : Buku Saku Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta. 2006.

2.2. Kelembagaan Pengelola Rumah Susun

2.2.1. Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta

Secara historis, awalnya Dinas Perumahan hanya bertugas dalam hal penunjukan dan penetapan perumahan untuk keperluan tempat tinggal, jawatan-jawatan, perusahaan-perusahaan, dan badan-badan kemasyarakatan. Sejalan dengan makin

¹⁰ Sipayung, Alex, Drs. Kepala Sub Bagian Tata Usaha UPT Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta. Wawancara dilakukan pada tanggal 21 Juni 2007.

bertambahnya jumlah penduduk DKI Jakarta yang memberi dampak semakin meningkatnya tuntutan masyarakat akan perumahan, maka Pemerintah Provinsi DKI Jakarta merasa perlu meningkatkan pelayanan di bidang Perumahan, dengan jalan meningkatkan fungsi dan peranan Dinas Perumahan. Sejak tahun 1994 Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta turut serta melaksanakan pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa Beli.

Oleh karena tugas yang semakin besar, maka struktur organisasi Dinas Perumahan perlu disempurnakan. Berdasarkan Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 14 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta, tugas pokok yang harus diemban oleh Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta adalah merencanakan penataan lingkungan perumahan dan permukiman, melaksanakan, mengawasi dan mengendalikan pembangunan perumahan serta pelayanan atas penghunian perumahan. Susunan Organisasi Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta dapat dilihat pada Lampiran 5.

2.2.2. Unit Pelaksana Teknis (UPT) Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta

Dalam perkembangannya, dengan banyaknya permasalahan yang timbul dalam pengelolaan dan penghunian Rumah Susun Sewa Beli, sejak Tahun 2001, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk sementara waktu hanya membangun Rumah Susun Sederhana Sewa, sehingga diperlukan unit pengelola rumah susun. Selanjutnya pada Tanggal 2 Juli 2002 dengan Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 84 Tahun 2002 dilakukan Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Pengelola Rumah Susun Provinsi DKI Jakarta yang memuat kedudukan, tugas, dan fungsi pengelola rumah susun (Lampiran 6).

Berdasarkan ketentuan tersebut, pengelolaan rumah susun di Provinsi DKI Jakarta merupakan tugas Dinas Perumahan yang pelaksanaannya dilimpahkan kepada UPT Pengelolaan Rumah Susun. Organisasi UPT tersebut terdiri dari seorang Kepala UPT yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta.

2.2.3. Kondisi Kinerja Sistem Kerja dalam Organisasi UPT

Kondisi kinerja sistem kerja dalam organisasi UPT seperti yang tercantum dalam Laporan Akhir Kajian Kelembagaan Pengelolaan Rusunawa tahun 2006 saya pakai dalam penelitian ini untuk menjelaskan sistem kerja UPT Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta, sebagai berikut:

Alur kerja pembangunan dan pengelolaan rumah susun, dibedakan antara Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) dan Rumah Susun Sederhana Sewa-Beli (Rusunami). Dalam penelitian ini, saya hanya akan membahas mengenai sistem pengelolaan Rusunawa oleh Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta.

PT. Pusparaya Karsa Perdana dalam Laporan Akhir Kajian Kelembagaan Pengelolaan Rusunawa (2006:V-4) menjelaskan alur sistem pembangunan dan pengelolaan rumah susun sewa diawali dengan persetujuan APBD. Kemudian, Dinas Perumahan selaku pengguna anggaran menindaklanjuti dengan melakukan proses pembangunan. Bagian Pembangunan setelah mendapatkan disposisi Kepala Dinas melakukan proses pembangunan, mulai dari tender perencanaan hingga pelaksanaan pembangunan oleh kontraktor selesai. Setelah pembangunan selesai, maka dilakukan penyerahan kepada UPT untuk dioperasikan dan dikelola. Sering terjadi dalam proses penyerahan, dokumen teknis bangunan rumah susun (dalam istilah teknik disebut *as built drawing*) sering kali tidak dilampirkan, padahal dokumen tersebut sangat diperlukan dalam membantu dalam operasionalisasi rumah susun termasuk perawatan fisik bangunan dan utilitas Rusun.

Setelah penyerahan dilakukan, Kepala Dinas memberikan disposisi kepada Kepala UPT yang diteruskan kepada Seksi Penghunian untuk melakukan proses seleksi calon penghuni sesuai sasaran pembangunan rumah susun. Setelah terpilihnya calon penghuni rumah susun dan dimulainya proses pengoperasian, maka Seksi Pemeliharaan dan Seksi Pengawasan Hunian dan Lingkungan mulai melaksanakan tugasnya sesuai tugas pokok yang telah ditetapkan. Secara rinci, alur sistem kerja pembangunan dan pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa dapat dilihat pada Lampiran 7 dengan penjelasan seperti yang diuraikan dalam Laporan Akhir Kajian Kelembagaan Pengelolaan Rusunawa tahun 2006 adalah sebagai berikut:

1. Seksi Penghunian

Tugas utama seksi Penghunian adalah pada awal proses penghunian. Setelah proses pembangunan selesai, maka seksi ini harus mempersiapkan calon penghuni. Calon penghuni diseleksi berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan. Penetapan unit yang akan ditempati calon penghuni dilakukan dengan cara pengundian diantara calon penghuni yang terseleksi, yang disertai dengan penandatanganan perjanjian sewa dan serah terima kunci. Setelah proses penghunian selesai, maka seksi ini bertugas melayani penghuni selama masa penghuniannya. (Laporan Akhir Kajian Kelembagaan Pengelolaan Rusunawa tahun 2006:V-5-6). Alur sistem kerja Seksi Penghunian dapat dilihat pada Lampiran 8.

2. Seksi Pemeliharaan

Seksi Perawatan bertanggung jawab terhadap kualitas bangunan dan jaringan utilitas dan fasilitas yang ada di rumah susun. Selain itu, juga bertanggung jawab agar kenyamanan dan keamanan penghunian di rumah susun tetap terjaga. Tugas utamanya adalah mengurus aspek kebersihan, perawatan bangunan dan peralatan serta jaringan, keamanan dan administrasi. Untuk pemeliharaan rumah susun, Seksi Pemeliharaan dibantu oleh Tenaga Kerja Khusus (TKK). Di setiap kawasan rumah susun, didirikan kantor pengelola dengan minimal ada 1 PNS yang mengepalai kantor tersebut dan dibantu beberapa TKK, yang terdiri dari tenaga administrasi, teknis, tenaga kebersihan dan tenaga keamanan.

Hal utama yang sangat krusial dalam hal perawatan rumah susun adalah masalah anggaran. Belum ada satu acuan baku untuk menentukan sistem penganggaran dana operasional rumah susun. Perencanaan anggaran diusulkan berdasarkan kebutuhan yang telah lalu untuk kegiatan tahun yang akan datang. Kebiasaan yang seringkali dilakukan adalah melakukan alokasi dana rumah susun tanpa mempertimbangkan umur bangunan, intensitas kerusakan secara detail, kapasitas rumah susun dan aspek lainnya. Upaya yang telah dilakukan UPT selama ini sebelum melakukan usulan rencana anggaran adalah melakukan survei terlebih dahulu terhadap kondisi bangunan di setiap rumah susun setiap tahunnya. Data inilah yang menjadi acuan untuk menentukan besarnya anggaran perawatan dan perbaikan.

Kegiatan perawatan yang dilakukan saat ini lebih didominasi upaya perbaikan karena adanya kerusakan. Bukan berdasarkan kegiatan yang sifatnya preventif dan antisipatif terhadap kerusakan. Memang kegiatan yang sifatnya preventif dan antisipatif menyulitkan dalam pertanggungjawaban administrasi penggunaan dana, namun akan sangat bermanfaat untuk mempertahankan kualitas bangunan dan memberikan pelayanan yang baik kepada penghuni (Laporan Akhir Kajian Kelembagaan Pengelolaan Rusunawa tahun 2006:V-7).

3. Seksi Pengawasan Hunian dan Lingkungan

Seksi Pengawasan Hunian dan Lingkungan merupakan seksi yang bertugas untuk memonitor pelaksanaan penghunian dan melakukan penertiban apabila diperlukan. Penertiban yang dilakukan meliputi peringatan atas pembayaran retribusi yang tertunda hingga pengosongan unit apabila memang diperlukan. Tugas seksi ini memang cukup rentan dengan konflik sosial sehingga dibutuhkan suatu upaya yang sistematis dan dukungan instansi lain yang terkait untuk melakukan tugasnya. Dalam upaya pengosongan yang membutuhkan bantuan instansi terkait lain di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan aparat keamanan lainnya, masalah pendanaan maupun koordinasi kerja masih menjadi kendala. Upaya antisipasi dari dilakukannya tindakan pengosongan merupakan tindakan yang strategis dan diharapkan mampu untuk menjaga dan mempertahankan tingkat setoran retribusi dari penghuni. Pelayanan yang baik kepada penghuni dan kenyamanan pada saat pembayaran retribusi juga merupakan upaya untuk meningkatkan kesadaran dan kemauan penghuni membayar retribusi agar terhindar dari tindakan pengosongan (Laporan Akhir Kajian Kelembagaan Pengelolaan Rusunawa tahun 2006:V-9).

Dalam menjalankan fungsi pengelolaan Rusunawa, UPT Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta menempatkan seorang penanggungjawab lokasi (Penjalok/Supervisi) yang dalam pelaksanaan tugasnya, dibantu oleh subkelompok jabatan fungsional. Gambaran umum tentang tenaga pengelola Rumah Susun Sederhana Sewa pada lokus penelitian dapat dilihat pada tabel 2.2. sebagai berikut.

Tabel 2.2. Tenaga Kerja Pengelola Rusunawa di Provinsi DKI Jakarta

No.	Rusunawa	Tenaga Kerja (Orang)					Jml
		Supervisi	Adm.	Teknisi	Keamanan	Kebersihan	
1.	Bulak Wadon	-	2	2	4	4	12
2.	Tambora	1	2	2	5	4	14
3.	Pulo Jahe	1	1	1	2	2	7
4.	Tipar cakung	1	3	2	4	3	13
5.	Penjaringan	1	1	2	4	4	12
6.	Cip. Muara	1	1	1	3	3	9
7.	Karang Anyar	1	1	1	3	3	9

Sumber: Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta, 2007.

Prosedur dan Kriteria Penghunian Rusunawa, dapat dilihat pada lampiran 9, tahapannya adalah sebagai berikut :

1. Mengajukan permohonan dengan mengisi formulir permohonan unit hunian Rusunawa, contoh formulir dapat dilihat pada lampiran 10, (kecuali masyarakat terprogram, yakni sesuai dengan daftar normatif pembebasan berdasarkan Surat Keputusan (SK) Gubernur atau SK Walikotamadya dilengkapi dengan persyaratan yang ditentukan. Kemudian UPT Dinas Perumahan melakukan penilaian administrasi pada calon penghuni berdasarkan kelengkapan persyaratan tersebut. Jika terlihat indikasi adanya kejanggalan dalam kelengkapan persyaratan atau kecurigaan-kecurigaan lainnya, maka UPT Dinas Perumahan akan mengadakan penelitian lebih lanjut sebelum menyetujui permohonan tersebut.
2. Mengisi dan menandatangani Surat Perjanjian pemakaian unit hunian Rumah Susun Sederhana Sewa. Surat Perjanjian dapat dilihat pada lampiran 11.
3. Mengisi dan menandatangani surat pernyataan bersedia menyewa Rumah Susun Sederhana Sewa dan mentaati semua tata tertib yang berlaku. Formulir dapat dilihat pada lampiran 12.

UPT dalam melaksanakan pengelolaan Rusunawa memiliki beberapa ketentuan penghunian dengan penjelasan sebagai berikut: :

1. Tata Tertib Hunian

Pemakaian/penyewaan unit dan kios lantai dasar Rumah Susun Sederhana Sewa yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melalui Dinas

Perumahan Provinsi DKI Jakarta harus mengikuti ketentuan sebagaimana terlampir pada Lampiran 13.

2. Hak dan Kewajiban Penghuni

Penghuni Rusunawa berhak atas semua yang diatur pada Surat Perjanjian (lampiran 11) pasal 4. Sedangkan kewajiban yang harus dipenuhi oleh penghuni Rusunawa dapat dilihat pada pasal 5.

3. Hak dan Kewajiban Pengelola

Hak yang dimiliki dan Kewajiban yang harus dipenuhi pengelola Rumah Susun Sederhana Sewa dapat dilihat pada lampiran 11, pasal 2 dan 3.

4. Penetapan Harga Sewa/Tarif Retribusi

Harga sewa/tarif retribusi Rusunawa yang dikelola oleh UPT ditetapkan melalui perhitungan-perhitungan yang dilakukan oleh UPT sendiri. Perhitungan tersebut didasarkan pada aspek keterjangkauan dengan memasukkan komponen Biaya Pembangunan, Perhitungan Inflasi, Biaya Operasional, dan Subsidi. Komponen-komponen biaya tersebut kemudian ditetapkan dalam Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta No. 1 Tahun 2006 tentang Retribusi Daerah pada Bagian Kesembilan, Paragraf Keempat, Pasal 117. Harga sewa unit hunian belum termasuk pemakaian listrik, air dan gas. Secara rinci, harga sewa/tarif retribusi Rusunawa dimaksud dapat dilihat pada tabel dalam lampiran 3.

Dari Peraturan Daerah tersebut di atas dapat dilihat bahwa tarif retribusi terendah untuk unit hunian terdapat di Rusunawa Karang Anyar Tipe 18 lantai IV sebesar Rp. 54.000,- dan tertinggi di Rusunawa Tipar Cakung Tipe 30 untuk Umum Lantai I sebesar Rp. 545.000,-. Sedangkan Tarif Retribusi untuk unit lantai dasar yang berfungsi sebagai unit usaha di Rusunawa Bulak Wadon, Tambora dan Cipinang Muara sebesar Rp. 10.000,-/m², di Rusunawa Tipar Cakung sebesar Rp. 12.500,-/m² dan di Rusunawa Penjaringan sebesar Rp. 15.000,-/m².

3. TINJAUAN LITERATUR

3.1. Kota sebagai Tempat Bermukim

Northam (1979) menjelaskan dalam sejarah perkembangannya, terbentuknya kota diawali dari kegiatan perdagangan dan jasa yang mengelompok menjadi satu dan untuk keberlangsungan kegiatan tersebut kota memiliki fasilitas kota seperti perumahan, pusat pelayanan barang dan jasa, pusat rekreasi, pusat jasa keuangan, sarana rekreasi, dsb.

Sedangkan Suparlan (1996) mendefinisikan kota sebagai sebuah tempat permukiman yang dihuni secara permanen yang warganya membentuk satu kesatuan hidup yang lebih besar pengelompokannya daripada sebuah klen atau marga atau keluarga luas. Kota itu ada dan hidup karena bisa memberikan pelayanan yang penting artinya bagi mereka yang hidup di dalam kota dan sekitarnya. Pelayanan ini dapat berupa pelayanan-pelayanan keagamaan, administrasi, komersial, politik, pertahanan dan keamanan, atau pelayanan yang berkenaan dengan pengaturan suplai makanan dan air.

Menurut Doxiadis (1968), permukiman yang didefinisikan sebagai *human settlement* memiliki 2 (dua) elemen besar ditinjau dengan pendekatan personal dan impersonal, yaitu:

1. *Container*, yakni ruang yang dijadikan tempat atau wadah (*on the surface of earth*), baik alami (*natural*) maupun buatan (*building*); dan
2. *Content*, yakni manusia (*man/woman*) dan masyarakat (*society*).

Dalam perkembangannya, melalui berbagai studi dan pengalaman, Doxiadis (1968:35) menjabarkan elemen pembentuk *human settlement* menjadi *Nature, Man, Society, Shell, dan Network*. Hubungan dari ke lima elemen inilah yang dapat memberikan jaminan terciptanya kebahagiaan dan keamanan hidup manusia. Intinya adalah bahwa permukiman harus dapat memuaskan hidup manusia.

Mumford dalam *The City in History* (1961:52) mengatakan bahwa terjadinya permukiman permanen dilatar belakangi kemajuan peradaban manusia dari manusia berpindah, yang kemudian mengenal permukiman sementara, cara bercocok tanam sesuai musimnya, mengawetkan, menyimpan, melakukan *barter*

hasil buminya, hingga akhirnya muncul pasar sebagai cikal bakal pusat perdagangan yang mengawali terciptanya lapangan pekerjaan lain di bidang ekonomi.

Perkembangan kegiatan ekonomi yang diikuti oleh perkembangan politik dan administrasi ini menyebabkan perubahan perdesaan menjadi kota. Sejarah menunjukkan bahwa suatu permukiman kota dibentuk oleh struktur-struktur tetap, seperti pusat perdagangan, pusat pemerintahan, dan pusat peribadatan. Melalui sentra-sentra semacam itu, organisasi sosial permukiman akan berkembang.

Mumford (1961) melihat bahwa kota sebagai lingkungan buatan dari lingkungan alamnya harus merupakan bagian yang tak terpisahkan dari lingkungan alamnya dan dari fungsi-fungsi sosial ekonominya yang terintegrasi secara keseluruhan. Dalam konsepnya tersebut, warga kota yang miskin, yang tergolong lemah secara ekonomi, sosial, dan budaya serta yang tidak punya rumah harus dapat hidup atau mempunyai tempat dalam kota yang direncanakan.

Kota ditata sesuai dengan fungsi dan kegunaannya sebagai pusat administrasi pemerintahan dan berbagai kegiatan lainnya. Kota juga ditata untuk mengakomodasi perbedaan-perbedaan kepentingan, golongan sosial dan kegiatan-kegiatan yang berpola dari warganya sehingga mendapat tempat hidup yang layak dan dapat mendorong terciptanya kemajuan peradaban dan kesejahteraan hidup warganya. Karena itu dalam rancangan tata kota terdapat ruang-ruang kota yang diperuntukkan bagi kegiatan-kegiatan resmi pemerintahan, perdagangan, pasar, lalu lintas, fasilitas umum, rekreasi hiburan, saluran/drainase dan tempat-tempat pembuangan sampah. Selain itu kota juga menyediakan ruang-ruang permukiman termasuk perumahan dan fasilitasnya yang berbeda-beda sesuai kemampuan sosial ekonomi masing-masing. Kota yang baik adalah kota yang dapat memenuhi kebutuhan warga kota sebagai penghuninya dari segala lapisan untuk menjalankan kehidupan yang lebih berkualitas dan manusiawi.

3.2. Rumah, Fungsi Rumah dalam Kehidupan Manusia dan Rumah sebagai Aset.

Rumah... adalah suatu manifestasi (penjelmaan) dari investasi makna dalam ruang. Ini adalah suatu klaim yang kita ajukan tentang tempat. Ia dibangun melalui relasi sosial yang bersifat internal dan eksternal dan terus menerus berubah dalam konteks relasi kekuasaannya.¹¹

Untuk memenuhi kebutuhan bagi kelangsungan hidup manusia, maka rumah merupakan wujud fisik dari lingkungan buatan manusia yang dapat memberikan naungan bagi kebutuhan-kebutuhan dasar manusia dan tempat berlindung dari kondisi alam. Fungsi awal rumah untuk memenuhi kebutuhan fisiologis manusia berkembang seiring kemajuan peradaban kebudayaan manusia, yaitu untuk memenuhi kebutuhan psikologis, estetika, status sosial-ekonomi, dsb.

Fungsi rumah tersebut tergambar dari pendapat Lita Bane *dalam* Justin *et al.* (1953:172) yang menjelaskan batasan mengenai rumah sebagai tempat kediaman seseorang dengan ikatan rasa kasih-sayang; dimana seseorang dapat beristirahat, mendapatkan *privacy* dan rasa aman; tempat dimana seseorang dapat menikmati rekreasi dan mendapatkan keinginan pribadinya, dimana dasar kebudayaan yang meliputi adat istiadat, bahasa, kesopanan dan tradisi dikenalkan serta diwariskan kepada anak-anak; tempat dimana seseorang dapat melindungi harta pribadinya; tempat dimana penghargaan diberikan, kepatuhan, kejujuran dan karakter-karakter terpuji lainnya ditanamkan, tempat perlindungan, dan sumber inspirasi.

Pentingnya peranan rumah dalam menunjang kehidupan manusia, tercermin pula dari berbagai pendapat sebagai berikut:

1. Perubahan lingkungan perumahan akan memberikan pengaruh pada perbaikan tingkah laku manusia, kesehatan, kebiasaan hidup, dan kesejahteraan manusia. Asumsi ini banyak mendorong usaha baru dalam memperkenalkan perumahan rakyat dan program perbaikan daerah kumuh (Irving, 1972:189).
2. Lingkungan perumahan yang buruk biasanya merupakan sumber penyebaran penyakit. Manusia kemungkinan besar mendapat kecelakaan diri, dan mempunyai pandangan hidup yang pesimistis akan kehidupan dan kemampuannya (Catanese dan Snyder, 1979:281).

¹¹ Silverstone dalam Chris Baker. 1994. *Cultural Studies*. Kreasi Wacana. Yogyakarta. Hal 306.

3. Perumahan akan berpengaruh pada pembinaan watak dan kepribadian serta merupakan faktor penting terhadap produktivitas dan kreativitas seseorang (Dadi, 1981).
4. Rumah sebagai wadah fisik bagi pengembangan sosial-ekonomi dan sosial-budaya (Wahid, 1986).
5. Rumah sebagai identitas sosial, karena pada umumnya seseorang mengadakan pemilihan rumah tidak berdasarkan pada pertimbangan teknis, lokasi, dan ekonomi saja, tetapi juga mempertimbangkan pengaruh terhadap status sosial serta hubungan sosial dengan tetangga-tetangganya, sehingga rumah dapat mencerminkan identitas sosial penghuninya. Dari rumah akan muncul dinamika kehidupan, yang mendorong lahirnya segala keputusan dan peraturan yang dikomunikasikan dengan baik. Terciptanya komunikasi antar anggota keluarga yang mencerminkan rasa kebersamaan, kehangatan, dan keintiman (Harboenangin, 1987).

Dalam menunjang kehidupannya, manusia mempunyai berbagai kebutuhan, termasuk kebutuhan akan rumah yang merupakan kebutuhan dasar. Menurut Soemarwoto (1983) kebutuhan dasar manusia terdiri dari kebutuhan dasar untuk kelangsungan hidup hayati, kebutuhan dasar untuk memilih yang meliputi berbagai kesempatan memilih dalam menentukan kualitas hidup dan kebutuhan dasar untuk kelangsungan hidup manusiawi termasuk rumah.

Berdasar pada beberapa pengertian mengenai rumah dan fungsinya bagi manusia di atas, selayaknya bila rumah dilengkapi oleh fasilitas bermukim. Menurut Pedoman Perencanaan Lingkungan Permukiman Kota Direktorat Jendral Cipta Karya (1979), Departemen Pekerjaan Umum, maka daerah perumahan harus memenuhi beberapa persyaratan, antara lain: tidak terganggu oleh polusi (air, udara, dan suara), dapat disediakan air bersih (air minum), memberi kemungkinan untuk berkembang, mempunyai aksesibilitas yang baik, mudah dan aman mencapai tempat kerja dan dilengkapi dengan fasilitas lingkungan, yaitu sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana niaga dan industri (pusat perbelanjaan lingkungan), taman, tempat main, lapangan olah raga; dan jalan-jalan lingkungan.

Selanjutnya, menurut Turner sebagaimana yang dikutip oleh Panudju (1999:12) dalam Mahyudin (2005), terdapat beberapa kriteria perumahan yang dibutuhkan masyarakat miskin (berpenghasilan rendah), yaitu:

1. Lokasi tidak terlalu jauh dari tempat-tempat yang dapat memberikan pekerjaan bagi buruh-buruh kasar atau tenaga tidak terampil.
2. Status kepemilikan lahan dan rumah jelas, sehingga tidak ada rasa ketakutan penghuni untuk digusur.
3. Bentuk dan kualitas bangunan tidak perlu terlalu baik, tetapi cukup menemukan fungsi dasar yang diperlukan penghuninya.
4. Harga atau biaya pembangunan harus sesuai dengan tingkat pendapatan mereka.

Dengan adanya berbagai fungsi dan peranan rumah tersebut, maka sudah selayaknya bahwa setiap individu maupun kelompok masyarakat berkeinginan memiliki rumah ataupun perumahan yang sehat dan layak.

Rumah sebagai aset. Terminologi itu dapat dijelaskan melalui beberapa pengertian sebagai berikut:

1. Menurut Kamus Istilah Keuangan dan Investasi yang disusun oleh Downes, John dan Goodman, Jordan E. (1999:28), *Asset* (Aktiva, harta benda) apa saja yang mempunyai nilai komersial atau nilai pertukaran yang dimiliki oleh bisnis, lembaga atau perorangan.
2. Guritno, T. dalam Kamus Ekonomi Bisnis Perbankan (1993) mencantumkan pengertian *Asset* (kb. Harta, BI aktiva) segala sesuatu yang bernilai. Bisa berupa milik perorangan atau organisasi.
3. Menurut Barata (2006), aset adalah "sesuatu" yang dapat dimanfaatkan untuk memfasilitasi aktivitas pribadi atau organisasi untuk mencapai tujuan tertentu. Aset dapat digunakan untuk memfasilitasi kehidupan (pribadi, umum, sosial), bekerja, investasi, supervisi dan lain-lain bahkan untuk spekulasi dan membatasi kehidupan individu. Aset adalah "segala sesuatu yang bernilai" dapat berupa manusia (*Human Capital*), Milik-Kekayaan (*Property*), Modal (*Capital*), dan Aktiva. Rumah termasuk Milik-Kekayaan (*Property*) bagi seseorang atau perorangan atau organisasi.

Rumah dibangun diatas tanah (*property*) yang memiliki nilai tertentu dengan barang/material dan tenaga teknis pendukung yang memiliki nilai tertentu pula. Dari beberapa penjelasan mengenai aset di atas dapat disimpulkan bahwa rumah dapat dikatakan sebagai aset bagi seseorang atau perorangan atau organisasi karena memiliki nilai dan digunakan sebagai fasilitas kehidupan.

3.3. Golongan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kota

Warga perkotaan terdiri dari beberapa lapisan masyarakat yang berbeda tingkat sosial-ekonominya. Sebelum masuk pada tinjauan kebijakan mengenai pembangunan Rusunawa bagi MBR, dan untuk menghindari perbedaan interpretasi mengenai golongan MBR sebagai bagian dari warga kota, maka dalam penelitian ini perlu dikemukakan definisi atau batasannya. Mengacu pada beberapa literatur maupun hasil penelitian, terdapat beberapa perbedaan mengenai definisi golongan MBR.

Golongan MBR menurut pendapat Poerbo (1985) dalam kaitannya dengan perumahan dan tingkat pendapatan adalah golongan masyarakat yang kebanyakan bekerja di sektor informal dengan pendapatan tidak tetap, telah menghargai *privacy*, keakraban sosial, dan kemudahan-kemudahan serta hanya dapat menjangkau perumahan di kampung yang dibangun secara informal dan inkremental. Pada umumnya, masing-masing golongan masyarakat tersebut menempati lokasi yang berbeda-beda di wilayah perkotaan, sesuai tingkatannya. Untuk memenuhi kebutuhan akan tempat tinggal, maka golongan masyarakat berpenghasilan rendahlah yang memerlukan uluran tangan.

Golongan MBR biasanya menjadi korban, karena hanya mampu menempati lokasi yang jauh dari pusat kegiatan kota, jauh dari sumber lapangan kerja, sulit memperoleh sarana dan prasarana kota yang memadai. Padahal, sejarah telah membuktikan bahwa banyak manfaat yang dapat diperoleh masing-masing golongan masyarakat tersebut di satu kawasan permukiman yang sama.

Untuk mengetahui apakah seseorang dapat dikategorikan sebagai MBR juga dapat digunakan batasan sebagai berikut (Sumardi, 1985:20):

1. Golongan MBR adalah sekelompok orang yang berdiam di suatu tempat, daerah atau negara, yang mendapatkan penghasilan lebih rendah jika

dibandingkan dengan kebutuhan minimal mereka yang seharusnya mereka penuhi.

2. Apa yang disebut penghasilan dalam hal ini adalah seluruh penerimaan, baik berupa uang maupun barang, baik dari pihak lain maupun dari hasil sendiri, dengan jalan dinilai sejumlah uang atas harga yang berlaku saat itu.

Menurut Suparlan (1980), golongan MBR telah memiliki kesadaran bahwa pendidikan merupakan kunci untuk mencapai tingkat kedudukan sosial dan ekonomi yang lebih baik. Mereka memiliki kecenderungan untuk mengelompok dengan sesamanya dan pengelompokan tersebut berdasarkan hubungan sistem patron yang memungkinkan untuk dapat melangsungkan kehidupannya. Golongan MBR tersebut memiliki mata pencaharian yang menekankan pada penggunaan tenaga atau jasa (kuli bangunan, pesuruh, tukang loak, pedagang keliling, pedagang kaki lima, calo kendaraan umum, supir, kenek kendaraan umum, pelacur, dan pembantu rumah tangga). Adapun lapangan pekerjaan yang dianggap dapat meningkatkan taraf hidup menjadi lebih baik adalah pedagang (secara kecil-kecilan).

Berdasarkan hasil penelitian Ritonga (2005), penghasilan golongan MBR di Jakarta rata-rata sebesar Rp 319.000,-. Sedangkan pendapatan keluarga miskin (*bridgeheader*) menurut penelitian Deni (2006) berkisar sebesar Rp.700.000,- + dinamis – Rp. 795.000,- dengan total pengeluaran minimal per bulan (tidak termasuk sewa tempat bertinggal + listrik) sebesar 550.000. Jika pendapatan tersebut dihitung dengan asumsi mereka tinggal di Rusunawa dengan tarif retribusi/harga sewa Rumah Susun Sederhana Sewa paling rendah seperti di Rumah Susun Sederhana Sewa Karang Anyar Tipe 18 adalah antara Rp.54.000,- per bulan, biaya untuk air bersih minimal Rp.50.000,- per bulan, untuk pemakaian listrik 900 Watt sekitar Rp.80.000,- per bulan, iuran sampah Rp.10.000 per bulan maka pengeluaran tersebut terlalu mahal bagi golongan MBR untuk bertinggal di Rusunawa. Tidak mengherankan bila ada penghuni yang menunggak uang sewa hingga melebihi jangka waktu menempati unit rumah susun. Akibatnya seringkali terjadi tindakan pengosongan/penertiban bagi penunggak. Mereka yang keluar dari Rusunawa tidak ada catatannya hendak tinggal di mana.

Menurut hasil kajian Cipta Karya pada Pelita IV, yang dimaksud dengan MBR adalah kelompok masyarakat yang penghasilannya antara 20% sampai dengan 70% terbawah dari seluruh penduduk tanpa menyebutkan besaran pendapatannya. Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Menteri Perumahan No. 05/PERMEN/M/2005, kelompok MBR adalah yang berpenghasilan kurang dari Rp 800.000,- per bulan. Berdasarkan Konsep Penetapan Harga Sewa (2006), Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta mengelompokkan penghasilan dan perkiraan kemampuan sewa (30% pendapatan) sebagai berikut :

a. *Middle & High Income*

Penghasilan > Rp. 1.500.000,- ,
kemampuan sewa > Rp. 446.000,- ;

b. *Low Income*

Penghasilan > Rp. 950.000,- ,
kemampuan sewa Rp. 283.000,- s/d Rp. 446.000,- ;

c. *Very Low Income*

Penghasilan > Rp. 300.000,- ,
kemampuan sewa Rp. 90.000 s/d Rp. 283.000,- ;

Berdasarkan uraian di atas, dalam penelitian ini batasan golongan MBR adalah:

1. Pada umumnya berpenghasilan rendah tidak tetap dan berada pada sektor informal, dengan penghasilan kurang dari Rp 950.000,- per bulan.
2. Pendidikan kepala keluarga rendah dengan tingkat keterampilan yang rendah dan terbatas.
3. Keberadaan mereka dalam kehidupan kota masih tetap diakui dan diperlukan, karena pada kenyataannya masih banyak penduduk kota memerlukan pelayanan jasa yang tidak termasuk pada sektor perekonomian modern.
4. Adanya golongan masyarakat sektor informal di kota, pada umumnya bertujuan untuk mencari pekerjaan. Dengan keterbatasan kemampuan kondisi sosial ekonomi mereka ingin meningkatkan taraf hidup ke arah yang lebih baik.
5. Dalam penelitian ini untuk mengetahui apakah penghuni rumah susun sederhana sewa adalah seseorang berpenghasilan rendah tidak tetap dan

tingkat kondisi sosial-ekonominya, maka dalam penelitian ini digunakan informasi tentang:

- a. Tingkat pendidikan kepala keluarga
 - b. Jenis pekerjaan kepala keluarga.
 - c. Penghasilan kepala keluarga/bulan
6. Sedangkan untuk mengetahui apakah golongan MBR ini akan menggunakan Rumah Susun Sederhana Sewa sebagai tempat tinggal permanen (menetap) atau hanya sekedar tempat tinggal sementara (cenderung pindah) digunakan informasi tentang rencana mobilitas (pindah atau menetap).

3.4. Kebijakan Pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa dan Prioritas Kelompok Sasaran

Permasalahan ketersediaan lahan yang terbatas ditambah dengan laju urbanisasi yang mencapai 4,4% per tahun membuat kebutuhan perumahan di perkotaan semakin meningkat. Keterbatasan lahan tersebut menyebabkan tingginya harga lahan di pusat kota, sehingga MBR sebagai bagian dari warga kota dengan pertimbangan keterjangkauan dari aspek ekonomi hanya mampu tinggal di kawasan pinggiran kota yang jauh dari tempat kerja. Bertinggal di tempat tinggal jauh dari lokasi karya menyebabkan tingginya biaya transportasi, waktu tempuh, dan pada akhirnya akan menurunkan mobilitas dan produktivitas masyarakat. Sebagian MBR di perkotaan membangun tempat tinggal dengan menyerobot lahan yang bukan miliknya untuk memenuhi prioritas kebutuhan dan kemampuan bertinggal mereka, dengan motivasi kedekatan dengan pusat aktivitas ekonomi, sehingga menyebabkan ketidak-teraturan tata ruang kota dan dapat menumbuhkan kawasan kumuh baru.

Permasalahan lahan perkotaan termasuk perkotaan di Indonesia ini juga diungkapkan oleh UN-Habitat. UN- Habitat (2003) menjelaskan bahwa Indonesia memiliki masalah mahal nya harga tanah perkotaan sehingga cenderung membangun perumahan sewa yang berbeda dari beberapa negara Asia Tenggara. Masih menurut sumber yang sama, pada umumnya keluarga miskin Indonesia tidak mampu membayar sewa rumah walaupun telah tinggal di daerah ilegal atau pemukiman liar sekalipun. Untuk memenuhi kebutuhan bertinggal, beberapa

keluarga miskin bahkan hanya mampu menyewa sebuah kamar atau berkongsi dengan keluarga lain dalam satu kamar.

Berdasarkan pengalaman, UN-Habitat (2003) menjelaskan bahwa perumahan sewa baik bersusun maupun *landed houses* sangat membantu keluarga-keluarga miskin dalam menentukan pilihan perumahan terkait dengan pekerjaan, lokasi dan kualitas tempat tinggal, seperti di Afrika Selatan. Perumahan sewa di Afrika Selatan diantaranya berimplikasi pada terakomodasinya perumahan bagi keluarga miskin, adanya kontribusi pada pertumbuhan ekonomi, memperbaiki *performance* daerah perkotaan dengan meningkatkan densitas dan memfasilitasi *urban renewal* di dalam kota, daerah-daerah kumuh dan daerah sekitarnya. Hal penting lainnya perumahan sewa juga berdampak positif bagi wanita karena dapat menjadi ajang pelatihan kemampuan pengelolaan rumah tangga di perumahan sewa bagi mereka. Dilatarbelakangi masalah keterbatasan lahan dan mahalnya harga tanah perkotaan, maka sebagai alternatif pemecahan masalah perumahan bagi MBR, dengan motivasi mendekatkan kembali MBR ke pusat aktivitas kesehariannya dan mencegah tumbuhnya kawasan kumuh di perkotaan maka pemerintah Indonesia telah membangun Rumah Susun dan merencanakan pengembangan pembangunan hunian secara vertikal (Rumah Susun) di dekat pusat-pusat kegiatan kota. Dengan pembangunan Rumah Susun di pusat-pusat kota, diharapkan dapat mendorong pemanfaatan lahan dan penyediaan perumahan yang lebih efisien dan efektif.

Untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan Rumah Susun di Indonesia maka dipakai pengertian Rumah Susun yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang menjelaskan bahwa **Rumah Susun** adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang distruktur secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama. Penambahan kata **Sederhana** dimaksudkan untuk membedakan dengan bentuk hunian susun lain yang mewah seperti apartemen dan kondominium. Dalam implementasinya Rumah Susun Sederhana dibagi menjadi Rusunawa dan Rusunami.

Dalam penelitian ini obyek penelitian dibatasi pada penghuni 7 rusunawa yang dikelola Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta (lihat bagian 1 Pendahuluan). Rusunawa yang dikelola Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta dibangun dengan pola UPT. Dalam pola UPT, investasi yang dilakukan oleh pemerintah melalui APBN/APBD tidak mengharapkan pengembalian investasi (tidak pulih biaya).

Penetapan tarif sewa rumah susun mempertimbangkan biaya investasi dan biaya operasionalisasi. Biaya investasi yang dimaksud adalah biaya-biaya yang dikeluarkan dalam membangun rumah susun, terdiri dari: biaya pengadaan lahan, biaya pematangan tanah, biaya perijinan, biaya perencanaan, biaya pembangunan, biaya pengawasan, biaya prasarana dan sarana pendukung, biaya bunga bank, inflasi selama 30 tahun sebesar kurang lebih 0,25% per tahun. Komponen biaya tersebut tidak seluruhnya diperhitungkan, karena harga per unit investasi akan sangat mahal. Kelompok sasaran Rusunawa adalah MBR, maka hanya komponen biaya pembangunan yang ditetapkan dalam penetapan retribusi sewa.¹²

Rendahnya harga sewa Rusunawa di perkotaan yang berimplikasi pada besarnya animo calon penyewa untuk mendapatkan hak sewa di dalamnya dapat dipahami melalui pendekatan ekonomi dengan penjelasan sebagai berikut:

Dalam istilah ekonomi, konsumsi diartikan sebagai sesuatu yang dipakai hingga habis. Guna konsumsi dari benda atau barang berkaitan erat dengan ketersediaan dan permintaan. Secara umum, permintaan barang publik akan ditentukan oleh faktor harga dari barang tersebut.¹³ Analoginya adalah bahwa jika benda atau barang itu adalah Rusunawa dengan kelompok segmen tertentu dan dengan harga sewa tertentu yang lebih rendah dari harga sewa pasar, maka konsumen (masyarakat) akan berusaha mendapatkan hak sewa di dalamnya.

Dalam kehidupan sehari-hari manusia selalu terlibat dengan apa yang disebut harga dalam berbagai bentuknya. Dalam pengertian luas, harga adalah semua nilai yang konsumen tukarkan dalam rangka mendapatkan manfaat atau menggunakan barang atau jasa. Bila konsumen menganggap bahwa harga lebih tinggi daripada

¹² Sutyoso. 2007. **Strategi dan Program Penyelenggaraan Rumah Susun Sewa di Jakarta**. Disampaikan dalam Workshop Penyelenggaraan Pembangunan Rumah Susun Sederhana yang Layak, Murah dan Terjangkau di Kawasan Perkotaan Kementerian Perumahan Rakyat, Deputi Perumahan Formal. Jakarta.

¹³ Dapasquale, Denise et al. 1996. *Urban Economics and Real Estate Markets*. Prentice-Hall, Inc. New Jersey.

nilai produknya, mereka tidak akan membeli, dan sebaliknya bila harga lebih rendah daripada nilai produk, mereka akan membelinya (Kotler dan Armstrong, 2004:430-443). Sebagai barang publik, penetapan harga sewa (tarif retribusi) Rusunawa yang rendah didukung dengan fasilitas perumahan standar, akan menjadi pertimbangan bagi konsumen/calon penyewa dalam menentukan pilihan dalam memenuhi kebutuhan tempat tinggalnya.

Berdasarkan kelompok sasarannya, Rusuna dikategorikan dalam dua jenis yaitu Rusunawa dan Rusunami. Rusunawa diprioritaskan bagi masyarakat berpenghasilan tetap maupun tidak tetap dengan penghasilan perbulan antara Rp. 350.000,- sampai dengan Rp. 1.500.000,-. Penghunian Rusunawa bersubsidi, sehingga uang sewa masih terjangkau oleh kelompok sasaran (Kementrian Negara perumahan Rakyat, 2005:10).

Besarnya harga sewa untuk Rusunawa di Jakarta, baik yang dikelola oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah, penetapannya diatur oleh Direktorat Jenderal Perumahan dan permukiman (2004:5) sebagai berikut:

1. Harga sewa Rusunawa hanya untuk biaya hunian Rusunawa, tidak termasuk biaya pemakaian listrik, air, gas dan biaya-biaya lainnya.
2. Besarnya harga sewa Rusunawa diperhitungkan untuk menutup biaya operasional dan pemeliharaan Rusunawa.
3. Besarnya harga sewa tidak boleh melebihi sepertiga dari pendapatan penghuni.

Permasalahan dari kebijakan pembangunan Rusunawa bagi MBR di Indonesia khususnya Jakarta adalah masalah rendahnya kesadaran dan kemampuan membayar sewa. Rendahnya kesadaran membayar sewa yang saya maksud disini adalah misalnya penghuni tersebut sebenarnya mampu membayar sewa namun dengan berbagai alasan menunda pembayaran sewa unit huniannya. Sedangkan rendahnya kemampuan membayar sewa lebih pada masalah ketidakmampuan finansial untuk membayar sewa.

Meisheng (2004) menjelaskan bahwa alternatif pemecahan masalah finansial dalam program pembangunan perumahan sewa murah di perkotaan telah dirintis di Cina. Perumahan sewa murah ini disediakan agar terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Keluarga berpenghasilan rendah mendapat kemudahan

sistem pembayaran rumah sewa yaitu dengan: 1) *housing public accumulation fund system*, mengacu pada deposit jangka panjang. Terdiri dari dua jenis, yaitu pembayaran sewa dilakukan dengan mengurangi upah pekerja sebagai deposit per bulan dan pembayaran sewa dilakukan dengan menyetor unit (barang hasil pekerjaan) setiap bulan sesuai kebutuhan yang kemudian dikonversi nilainya antara ruang hunian dengan dengan upah kerja dari barang yang didepositkan; dan 2) *housing saving bank*, dengan memperkenalkan sistem *deposit before loan*, dengan bunga rendah, tingkat bunga stabil, cara pengembalian yang fleksibel dan dapat disesuaikan.

Sistem ini belum ada di Indonesia, harga perumahan sewa murah dalam hal ini Rusunawa bagi MBR belum didukung dengan pemberdayaan penghuninya untuk dapat *survive* bertinggal di hunian semacam ini. Masalah finansial yang dihadapi MBR tidak didukung dengan kebijakan pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup mereka. Dampaknya adalah ketidakmampuan MBR sebagai penghuni untuk membayar harga sewa dan akumulasi dari ketidakmampuan membayar harga sewa adalah terjadinya peralihan target penghuni kepada mereka yang secara finansial lebih tinggi dari kelompok sasaran. Dari uraian di atas, maka tarif retribusi/harga sewa dijadikan variabel untuk mengukur pengaruh keputusan mobilitas tempat tinggal penghuni Rusunawa dalam penelitian ini.

Selain hal-hal yang telah dipaparkan di atas, hal penting lainnya adalah mengenai pengelolaan Rusunawa. Yang dimaksud dengan pengelolaan atau pemeliharaan adalah sebuah kegiatan dan upaya untuk mencapai target usia teknis dan usia ekonomis bangunan sehingga aset dan investasi tetap terjaga.¹⁴

Adapun kegiatan pemeliharaan gedung menurut Lee (1995) dapat digolongkan menjadi dua kegiatan besar: "perawatan", yaitu pekerjaan yang merupakan antisipasi terjadinya kerusakan dan "perbaikan", yaitu pekerjaan yang dilakukan setelah terjadi kerusakan.

¹⁴ Kurdi, Modul C-5_7, **Perencanaan dan pengelolaan Rumah Susun Sederhana**, [www.kimpraswil.go.id/balitbang/puskim/homepage%202003/modul C5/makalah%20C5_7,10 juli 2006](http://www.kimpraswil.go.id/balitbang/puskim/homepage%202003/modul%20C5/makalah%20C5_7,10%20juli%202006), pp. 13-16.

Lebih spesifik, beberapa pengelolaan Rusunawa antara lain berupa¹⁵:

1. Pengelolaan administrasi umum penghunian bangunan
2. Pengelolaan pemeliharaan dan perbaikan struktur bangunan
3. Pengelolaan pemeliharaan dan perbaikan non struktur bangunan
4. Pengelolaan pemeliharaan dan perbaikan instalasi bangunan
5. Pengelolaan pemeliharaan dan perbaikan instalasi lingkungan
6. Pengelolaan pemeliharaan dan perbaikan lingkungan/kawasan
7. Pengelolaan kamtibmas bangunan dan lingkungan/kawasan
8. Pengelolaan pencegahan dan penanggulangan bahaya kebakaran
9. Pengelolaan sampah rumah tangga dan lingkungan/kawasan

Dari penjelasan di atas, dalam penelitian ini pengelolaan dibatasi pada kegiatan yang dilakukan pengelola Rusunawa dalam rangka pelayanan kepada penghuni Rusunawa yang menyangkut administrasi meliputi harga sewa/tarif retribusi dan tata cara penyewaan, keamanan serta pemeliharaan/penanganan bangunan dan lingkungan/kawasan.

3.5. Tempat Tinggal sebagai Komoditi dan Mobilitas Tempat Tinggal

Di negara-negara yang masyarakatnya lebih maju, setiap orang memiliki rumah sebagai tempat tinggal, namun lain halnya dengan negara berkembang termasuk Indonesia. Di negara-negara berkembang, permasalahan mendasar di bidang perumahan adalah rendahnya tingkat pemenuhan kebutuhan perumahan yang layak dan terjangkau bagi seluruh rakyat baik jumlah maupun kualitasnya. Penyediaan perumahan sewa bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), termasuk kebijakan pembangunan Rusunawa belum mampu mengatasi permasalahan perumahan bagi MBR di perkotaan, karena pada kenyataannya Rusunawa tidak seluruhnya dihuni oleh kelompok sasaran. Celah kebijakan telah dimanfaatkan oleh sebagian pihak untuk menyewakan unit hunian Rusunawa kepada pihak lain tanpa melalui prosedur yang benar. Penghuni yang memperoleh hak sewa unit Rusunawa (spekulan atau mereka yang memang tidak mampu secara finansial tinggal di Rusunawa) menganggap unit hunian sebagai komoditi.

¹⁵ Tim Kajian pengelolaan. 2005. *Workshop Kajian Pengelolaan dan evaluasi Teknologi Rancang bangun Rumah Susun Sederhana Sewa*, Pulitbang Perkim. Jakarta:5.

Burgess dalam Ward (1982:56) mengutip pernyataan Marx sebagai berikut, *"The commodity is the direct unity of use and exchange value...The commodity is a use-value but as a commodity it is simultaneously not a use-value. It would not be a commodity, if it were a use-value for its owner, that is direct means for the satisfaction of his own needs...The commodity is a use-value for its owner only insofar as it is an exchange value. The commodity therefore still has to come a use-value ... a use-value for others."*

Pernyataan Burgess di atas menjelaskan bahwa komoditi adalah perpaduan langsung dari nilai guna dan nilai tukar. Komoditi disebut memiliki nilai guna bagi pemiliknya bila memiliki nilai tukar.

Secara legal Rusunawa tidak dapat dipindahtangankan, namun dugaan lemahnya kontrol pelaksanaan kebijakan membuka peluang peralihan kelompok sasaran secara ilegal. Untuk mengetahui kecenderungan adanya sewa di atas sewa maka terminologi ini digunakan sebagai pendekatan. Asumsinya adalah penyamaan bentuk unit hunian Rusunawa sebagai komoditi.

Masyarakat dengan tingkat ekonomi tertentu menganggap unit hunian Rusunawa bernilai guna karena memiliki manfaat untuk dipakai. Pemakaian unit hunian ini memerlukan biaya operasional yang besar. Ketika rumah tersebut berada di tangan masyarakat berpenghasilan rendah, biaya operasionalisasinya tidak terjangkau, karena pendapatannya tidak sebanding dengan beban biaya hidup di rumah tersebut. Ketika kondisi ini terjadi, maka unit hunian bisa menjadi komoditi karena disewakan atau dipindahtangankan secara ilegal oleh penyewanya untuk mendapatkan uang kontan dan kemudian mencari tempat tinggal lain (melakukan mobilitas tempat tinggal) sesuai keterjangkauan.

Dalam menelaah mobilitas penduduk, para pakar Bidang Ilmu Sosial melihat mobilitas penduduk dari sudut proses untuk mempertahankan hidup (Wilkinson, 1973; Broek, Julien Van den, 1996). Proses mempertahankan hidup dimaksud harus dilihat dalam arti yang luas, baik dalam konteks ekonomi, sosial, politik, maupun budaya. Meskipun demikian, banyak studi memperlihatkan bahwa bentuk-bentuk keputusan serta motivasi yang diambil oleh individu akan sangat berlainan, antara karena alasan ekonomi dengan karena alasan politik (Peterson, 1995; Kunz, 1973).

Menurut Han dan Baum (2002), terjadinya mobilitas rumah tinggal penduduk migran lintas daerah (*intra-urban*) dapat dipahami melalui keberhasilan pembangunan perkotaan di daerah tertentu yang dapat menawarkan berbagai jenis perumahan dengan kenyamanan dan aksesibilitas beragam. Hal tersebut menarik bagi rumah tangga untuk membuat keputusan melakukan mobilitas. Keberhasilan Seoul menjadi kota yang memiliki institusi pendidikan berkualitas tinggi, menarik banyak rumah tangga untuk memilih Seoul sebagai lokasi tempat tinggal dan tingkat kenyamanan yang tinggi di Kyonggi menjadi faktor penting bagi rumah tangga yang menginginkan perubahan kualitas lingkungan atau luasan rumahnya. Dari hasil penelitiannya, Han dan Baum (2002) menemukan bahwa mobilitas rumah tangga disebabkan oleh dua faktor: *pertama*, adanya ketidakpuasan dengan perumahan dan lingkungan tempat tinggalnya saat ini; *kedua*, ketidaknyamanan yang dipicu oleh perbedaan mendasar antara perumahan dan lingkungan tempat tinggal individu atau rumah tangga saat ini dengan siklus kehidupan dan tempat tinggal sebelumnya. Faktor pertama menurut Han dan Baum ini didukung oleh Dieleman *et al.* (2000) yang menyatakan bahwa ketidakpuasan akan kondisi rumah adalah faktor utama adanya mobilitas tempat tinggal. Sedangkan faktor kedua juga didukung oleh Little (1980) yang menyatakan bahwa faktor-faktor luar yang negatif dari aksesibilitas perkotaan seperti masalah ruang parkir dan faktor kualitas lingkungan merupakan faktor-faktor penting pemicu mobilitas. Menurut Wu (2006), perkembangan kota biasanya menarik banyak migran dengan motivasi pekerjaan tanpa mempertimbangkan masalah tempat tinggal. Di Cina, terdapat dua ketentuan dasar yang dihadapi para migran dalam mencari tempat tinggal. *Pertama*, batasan dari mana migran berasal. *Kedua*, adanya kebijakan pemerintah daerah mengenai kepemilikan rumah bagi para migran. Singkatnya, daerah asal migran menentukan jenis atau tipe perumahan apa yang bisa diperoleh. Jenis perumahan yang tersedia bagi para migran, disebut *Migrant Housing Complex* yang dikelola oleh pemerintah daerah setempat dan ijin penghuniannya didasarkan pada jarak ke tempat pekerjaan dan lamanya penghunian. Pembatasan lama penghunian memicu migran yang meningkat stabilitas ekonominya untuk melakukan mobilitas agar dapat memiliki perumahan yang lebih layak, yaitu pada perumahan yang diperjualbelikan (*commodity housing*) dan perumahan pribadi

(*private housing*). Wu menggolongkan tipe dan ketersediaan perumahan bagi para migran sebagai berikut:

Tabel 3. 1. Tipe Perumahan bagi Para Migran di Perkotaan Cina

Type of Housing	Qualification	Availability to migrants	
		Own	Rent
Commodity housing	Anyone, but only those with local urban hukou can qualify for housing provident funds and related mortgage loans	Yes	Yes
Economic and comfortable housing	Local urban residents with low or medium income can purchase at subsidized price		Yes
Municipal public housing	Sitting local urban tenants can purchase and trade units on secondary housing market		Yes
Work-unit public housing	Sitting local urban tenants can purchase and transfer on secondary housing market		Yes
Low-rent housing	For rental to local urban residents with the lowest income		
Resettlement housing	For local urban residents relocated from areas undergoing redevelopment		Yes
Private housing	Pre-1949 urban housing units passed on within family and housing in rural areas	Yes	Yes
Dormitory housing	Housing managed by local enterprises or institutions		Yes
Migrant housing complex	Housing managed by local government agencies for migrants		Yes

Sumber: Diolah dari Wu (2004).

Berdasarkan penelitian Wu (2004) di Beijing, sebagai warga kota, para migran (penduduk non-lokal) yang memiliki rumah sendiri adalah sebesar 1%, menyewa di perumahan milik pribadi 43%, menyewa perumahan publik 14 %, dan yang memperoleh asrama sebagai tempat tinggal dari perusahaan tempat bekerja 33%. Tercatat 60,3 % migran melakukan sekali mobilitas tempat tinggal, 31 % melakukan satu sampai tiga kali. Bahkan di Beijing ada sekitar 20 % migran telah melakukan lebih dari sepuluh kali mobilitas dalam 4 tahun (lama tinggal rata-rata di kota). Proporsi terbesar migran yang melakukan mobilitas ini berumur antara 25 – 35 tahun, sesuai tren dunia mengenai usia produktif di negara-negara industri. Masih menurut sumber yang sama, pendidikan seseorang juga berpengaruh pada tingkat mobilitas tempat tinggalnya, terminologinya adalah semakin tinggi pendidikan seseorang akan memperbesar peluang kerja di tempat yang lebih baik. Perubahan lokasi kerja inilah yang memicu mobilitas tempat tinggal. Wu mengidentifikasi bahwa lebih dari 50 % migran pada saat mencari rumah dibantu oleh teman, keluarga atau penyalur. Pernyataan bahwa keputusan

pemilihan tempat tinggal berkaitan dengan tali persahabatan dan kekerabatan juga dikemukakan oleh Banerjee (1983) dan Conway (1985).

Menurut Turner (1968), daerah kumuh dalam kota merupakan daerah utama yang dapat menampung para migran baru. Mobilitas tempat tinggal yang terjadi pada para migran yang disebut kelompok miskin lebih merupakan prioritas kedekatan tempat tinggal dan lokasi karya. Kelompok miskin ini lebih memandang rumahnya sebagai *bridgeheader* ('batu loncatan'), yang mengandung makna bahwa mereka hidup berpindah-pindah untuk mencari potensi yang lebih menghasilkan. Ketika seseorang memutuskan menjadi migran perkotaan untuk meningkatkan pendapatan, mereka menyewa gubuk-gubuk ilegal. Dengan semakin stabil tingkat ekonominya, maka mereka memiliki tempat tinggal/gubuk sendiri dan akhirnya berusaha memiliki bangunan dengan kualitas lebih baik dengan pertimbangan kenyamanan. Hal tersebut mencerminkan adanya mobilitas rumah para migran, dari menyewa di daerah kumuh kemudian memiliki rumah sendiri. Hal tersebut didukung oleh pernyataan Henley (1998), bahwa mobilitas tempat tinggal tidak lagi dilakukan semata-mata untuk spekulasi mencari keuntungan dari kepemilikan rumah agar dapat meningkatkan aspek finansial di kemudian hari. Mobilitas tempat tinggal lebih dimotivasi karena mutasi pekerjaan. Faktor pemilihan tempat tinggal dengan pertimbangan faktor kedekatan dengan lokasi pekerjaan juga didukung oleh Conway (1985), Gilbert & Varley (1990), Klak & Holtzclaw (1993), Mirafitab (1997), Selier & Klare (1991), Sudra (1982) dan UNCHS (1982) dalam Wu (2004).

Mobilitas tempat tinggal juga dilakukan oleh keluarga-keluarga untuk menyesuaikan rumah mereka dengan kebutuhan akan rumah yang dipicu oleh perubahan komposisi keluarga sejalan dengan perubahan siklus kehidupan (Rossi 1955: 10). Memperkuat pernyataan Rossi adalah Clark *et al.* (1994) dan Deurloo *et al.* (1994) yang menyatakan bahwa variasi perubahan siklus kehidupan berdampak pada pengambilan keputusan mengenai lokasi tempat tinggal.

Berdasarkan hasil penelitian dan beberapa pendapat di atas dapat dinyatakan bahwa mobilitas rumah tinggal penduduk merupakan kegiatan atau perbuatan berpindah individu atau rumah tangga yang dilakukan berkaitan dengan meningkatnya stabilitas ekonomi, dan dilatari oleh motivasi untuk memiliki

tempat tinggal yang lebih layak dan pekerjaan yang lebih baik. Dari pendekatan tersebut terdapat hubungan langsung antara pemilihan rumah (sewa vs milik) dan status ekonomi migran. Setelah seorang migran mampu mendapatkan pekerjaan yang aman dengan pendapatan yang layak mereka mampu memiliki sebuah tempat tinggal.

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan mobilitas adalah kegiatan atau perbuatan berpindah penghuni Rusunawa dari daerah asal ke hunian yang saat ini menjadi tempat tinggalnya (Rusunawa) dan dari tempat tinggalnya saat ini (Rusunawa) ke lokasi yang menjadi kecenderungan tujuan pindah untuk meningkatkan peluang memperoleh tempat tinggal yang layak dan terjangkau.

3.6. Rangkuman Teori untuk Penelitian

Dari pemaparan beberapa konsep dan teori mengenai kota, rumah dan fungsi rumah, tempat tinggal sebagai komoditi dan mobilitas tempat tinggal rumah tangga, faktor-faktor yang mempengaruhi mobilitas tempat tinggal rumah tangga, pengelolaan Rusunawa, maka penelitian ini akan memposisikan konsep dan teori tersebut sebagai berikut:

Penetapan lokasi penelitian berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta tentang rencana tata ruang wilayah khususnya mengenai pengembangan kawasan permukiman. Kemudian dilakukan pengamatan awal mengenai perilaku penghuni rusunawa yang menjadi obyek penelitian, mengacu pada beberapa teori mobilitas yang berkaitan dengan faktor demografi, faktor sosial ekonomi, faktor lokasi, faktor fisik bangunan dan faktor pengelolaan.

Berdasarkan penelitian Wu (2006) mobilitas tempat tinggal dipengaruhi oleh umur, jenis kelamin, pendidikan, status perkawinan, jenis pekerjaan, status kependudukan, alasan memilih rumah dan lokasi rumah serta luas rumah yang dihuni saat ini. Di Indonesia pada umumnya, umur tidak menjadi faktor yang mempengaruhi mobilitas tempat tinggal. Misalnya saja di usia sekolah seorang pelajar dikoskan oleh orang tuanya. Dalam hal ini pengambil keputusan adalah orang tua si pelajar bukan pelajar yang bersangkutan. Demikian juga dengan jenis kelamin. Kepala keluarga pada umumnya adalah pria, namun saat ini banyak wanita yang menjadi kepala keluarga karena berbagai alasan, sehingga jenis

kelamin tidak dipilih sebagai faktor yang diduga mempengaruhi mobilitas tempat tinggal.

Pada dasarnya pendidikan seseorang berkaitan erat dengan potensi memperoleh pekerjaan yang sesuai dengan pendidikannya. Semakin tinggi pendidikan seseorang idealnya berbanding linier dengan pekerjaannya. Implikasinya adalah perolehan penghasilan yang juga berbanding linier dengan jenis pekerjaan.

Sedangkan perubahan status keluarga yang menurut Wu (2006) yang juga disebutkan oleh Han dan Baum (2002), Rossi (1955), Clark et al. (1994) dan Deurlo et. al (1994). Seseorang yang belum menikah dan mempunyai anak, tentu akan memiliki kebutuhan yang berbeda dengan yang telah menikah, belum mempunyai anak atau dengan yang telah menikah mempunyai anak. Besar kecilnya jumlah anggota keluarga yang tinggal serumah juga mempengaruhi kenyamanan bertinggal.

Dari aspek sosial-ekonomi, pekerjaan merupakan faktor penting yang dapat mempengaruhi mobilitas tempat tinggal. Wu (2006) menyatakan bahwa mobilitas berhubungan dengan pekerjaan seseorang. Tempat tinggal seseorang akan menyesuaikan dengan lokasi tempat pekerjaannya. Sedangkan Turner (1968) menyebutkan bahwa mobilitas tempat tinggal penghuni dipengaruhi oleh peluang untuk memperoleh potensi yang lebih menghasilkan. Potensi tersebut bisa diartikan sebagai pekerjaan yang lebih baik untuk meningkatkan pendapatan/penghasilan. Henley (1998) mengatakan mobilitas tempat tinggal lebih dimotivasi karena mutasi pekerjaan, dan bukan dilakukan semata-mata untuk spekulasi mencari keuntungan dari kepemilikan rumah.

Hasil penelitian Purwantini (1988), menjelaskan bahwa penghasilan tidak termasuk faktor yang mempengaruhi kebetahan penghuni rumah susun sewa harian. Oleh karena itu, variabel penghasilan digunakan dalam penelitian untuk mengetahui apakah penghasilan menjadi faktor pengaruh keputusan mobilitas tempat tinggal penghuni Rusunawa.

Lama tinggal di kota menurut Wu (2006) juga mempengaruhi mobilitas tempat tinggal. Di Indonesia lama tinggal seseorang di suatu tempat memang tidak signifikan mempengaruhi mobilitas tempat tinggal. Namun untuk penghuni Rusunawa ada perjanjian sewa yang menyebutkan masa sewa. Maka dalam

penelitian ini lama tinggal di Rusunawa dianggap mempengaruhi keputusan rumah tangga untuk melakukan mobilitas tempat tinggal.

Untuk memperoleh informasi ada tidaknya kecenderungan spekulasi finansial di rusunawa maka teori Marx seperti yang diutarakan Burgess dalam Ward (1982) digunakan sebagai salah satu alat untuk mengetahui persepsi penghuni tentang persetujuan menyewakan kembali unit yang disewanya. Hal ini diperlukan sebagai identifikasi informasi adanya fenomena sewa di atas sewa.

Hasil penelitian Rahmayanti (1996) menjelaskan bahwa lokasi lantai hunian rumah susun mempengaruhi waktu pencapaian ke lokasi kegiatan penghuni. Tinggal di hunian bertingkat (rumah susun) yang belum belum menjadi kebiasaan bagi masyarakat Indonesia, turun-naik tangga untuk melaksanakan kegiatan rumah tangga sehari-hari menjadi kegiatan yang memberatkan, sehingga lokasi lantai hunian digunakan dalam penelitian ini untuk mengetahui faktor pengaruh keputusan mobilitas tempat tinggal penghuni Rusunawa.

Jarak rumah dengan lokasi karya menurut Turner (1968) juga mempengaruhi mobilitas tempat tinggal untuk memperoleh potensi yang lebih baik, misalnya dari sekedar menyewa sampai kemudian dapat memiliki rumah sendiri. Pernyataan Turner tersebut lebih bersifat spekulasi. Faktor kedekatan jarak antara rumah dan tempat pekerjaan juga diutarakan Henley (1998). Mobilitas tidak semata-mata untuk mencari keuntungan tetapi lebih karena mutasi pekerjaan. Faktor pemilihan tempat tinggal dengan pertimbangan faktor kedekatan dengan lokasi pekerjaan juga didukung oleh Conway (1985), Gilbert & Varley (1990), Klak & Holtzclaw (1993), Miraftab (1997), Selier & Klare (1991), Sudra (1982) dan UNCHS (1982) dan Wu (2004).

Pada kondisi Jakarta saat ini, jarak tidak terlalu berdampak pada kecenderungan mobilitas tempat tinggal dan dapat dikonversi dengan waktu tempuh, hal ini bersifat relatif tergantung moda transportasi yang digunakan. Namun untuk golongan MBR hal ini perlu dikoreksi, jarak tempuh yang jauh berdampak pada ketidakmampuan memenuhi kebutuhan hidup yang secara akumulatif dapat mengarah pada keputusan rumah tangga untuk melakukan mobilitas tempat tinggal sesuai kemampuan.

Fasilitas lingkungan dan aksesibilitas mengacu pada penelitian Han dan Baum (2002). Kota dengan segala fasilitasnya didukung dengan ketersediaan jaringan jalan akan menarik pendatang untuk memilih tempat tinggal. Hal ini mendorong pemilihan variabel fasilitas lingkungan dan ketersediaan jaringan jalan untuk mengetahui faktor yang berpengaruh pada mobilitas tempat tinggal.

Hasil penelitian Purwantini (1988) menjelaskan bahwa kemudahan mendapatkan angkutan umum menjadi faktor yang mempengaruhi kebetahan penghuni rumah susun sewa harian. Untuk membuktikan apakah kemudahan mendapatkan angkutan umum juga menjadi faktor yang berpengaruh pada mobilitas tempat tinggal maka variabel ini dipakai dalam penelitian yang saya lakukan.

Dari aspek fisik bangunan, luas unit menurut Wu (2006), Han dan Baum (2002), Rossi (1955) Clark et al. (1994) dan Deurlo et. al (1994) mempengaruhi keputusan mobilitas tempat tinggal. Bagi sebagian masyarakat Indonesia, luas unit memang menjadi pertimbangan untuk tinggal di rumah bertingkat dengan luasan yang kecil. Namun ada sebagian lagi yang karena belum memiliki rumah sendiri atau karena tidakmampuan menyewa hunian yang lebih luas tetap memutuskan tinggal di hunian yang sempit, walaupun tidak memenuhi standar kualitas hidup. Dengan latar belakang ini maka luas unit digunakan sebagai variabel untuk mengetahui faktor yang berpengaruh pada mobilitas tempat tinggal.

Menurut Han dan baum (2002), mobilitas penduduk di Seoul Metropolitan Region dipengaruhi oleh baik buruknya kondisi unit hunian. Mengingat kondisi fisik Rusunawa yang dibangun dengan biaya pembangunan serendah mungkin untuk menekan harga sewa, maka banyak komponen finishing fisik yang ditiadakan seperti dinding tidak diplester-aci dan materi konstruksi yang rendah. Untuk mengetahui apakah kondisi unit hunian berpengaruh pada mobilitas tempat tinggal penghuni Rusunawa maka variabel ini digunakan dalam penelitian.

Berdasarkan survei lapangan, fasilitas unit Rusunawa yang disediakan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta selama ini memiliki kendala terutama dalam pengadaan air bersih dan pembuangan sampah. Karena itu, persepsi penghuni mengenai fasilitas unit ini digunakan dalam penelitian ini untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi mobilitas tempat tinggal.

Rusunawa yang dikelola Dinas Perumahan DKI Jakarta tidak seluruhnya memiliki pembatas ruang. Mengingat pentingnya pemisahan kebutuhan ruang *privacy* dan ruang bersama dalam unit hunian bagi sebuah keluarga, maka variabel pembagian ruang unit hunian digunakan dalam penelitian untuk mengetahui apakah variabel ini yang mempengaruhi mobilitas tempat tinggal.

Untuk melihat apakah faktor pengelolaan cenderung mempengaruhi keputusan mobilitas rumah tangga penghuni rusunawa maka digunakan acuan persepsi penghuni mengenai harga sewa unit hunian, tata cara pengelolaan, rasa aman dari tindakan kriminalitas, rasa aman dari bahaya kebakaran, penanganan gangguan atau kerusakan unit hunian dan benda bersama.

Harga sewa/tarif retribusi yang ditetapkan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta relatif murah dan stabil dibandingkan dengan harga sewa rumah di Jakarta pada umumnya mendorong tingginya animo masyarakat untuk memperoleh unit hunian Rusunawa. Sesuai pendapat Kotler dan Armstrong (2004) harga telah menjadi faktor utama yang mempengaruhi pilihan pembeli. Dalam penelitian ini, batasan tarif retribusi/harga sewa dianggap cenderung mempengaruhi keputusan mobilitas tempat tinggal penghuni Rusunawa.

Melihat kondisi Jakarta dengan tingkat kriminalitas yang cenderung tinggi sementara tenaga keamanan yang disediakan pengelola Rusunawa relatif kurang, maka persepsi penghuni tentang keamanan dari tindakan kriminalitas dijadikan dasar pertimbangan untuk mengetahui keputusan mobilitas tempat tinggal penghuni Rusunawa.

Demikian pula dengan tingginya frekuensi kebakaran di Jakarta dan belum adanya mitigasi bahaya kebakaran oleh pengelola Rusunawa, maka persepsi penghuni tentang keamanan dari bahaya kebakaran dijadikan dasar pertimbangan untuk mengetahui keputusan mobilitas tempat tinggal penghuni Rusunawa.

Penanganan gangguan atau kerusakan unit hunian dan benda bersama secara psikologis sangat berpengaruh pada kebetahan bertinggal, sehingga dijadikan dasar pertimbangan untuk mengetahui keputusan mobilitas tempat tinggal penghuni Rusunawa.

Setelah didapatkan kriteria variabel yang cenderung mempengaruhi keputusan mobilitas tempat tinggal penghuni Rusunawa, maka dilakukan proses penelitian.

Tabel 3.2. Rangkuman Teori dan Konsep Penelitian

Faktor		Variabel	Wu	Han & Baum	Turner	Marx	Rossi, Clark et. al, Deurlo et al.	Henley, Conway, Gilbert & Varley, Klak & Holtzclaw, Miraftab	DiPasqules, D. et. al, Kotler & Armstrong
INTERNASIONAL	Demografi	a. Umur	√	-	-	-	-	-	-
		b. Jenis Kelamin	√	-	-	-	-	-	-
		c. Pendidikan*	√	-	-	-	-	-	-
		d. Status perkawinan / Perubahan struktur keluarga*	√	√	-	-	-	√	-
	Sosial-ekonomi	a. Pekerjaan*	√	-	√	-	-	√	-
		b. Penghasilan*	-	-	-	-	-	-	-
		c. Lama Tinggal*	√	-	-	-	-	-	-
		d. Hunian sebagai komoditi*	-	-	-	√	-	-	-
EKSTERNAL	Lokasi	a. Lokasi lantai unit hunian*	-	-	-	-	-	-	-
		b. Jarak dari tempat pekerjaan*	√	√	√	-	-	√	-
		c. Waktu ke tempat pekerjaan/pusat kegiatan*	-	-	-	-	-	-	-
		d. Fasilitas lingkungan *	-	√	-	-	-	-	-
		e. Ketersediaan Jaringan Jalan*	-	√	-	-	-	-	-
		f. Kemudahan mendapatkan angkutan umum*	-	-	-	-	-	-	-
	Fisik Bangunan	a. Luas unit *	√	√	-	-	√	-	-
		b. Kondisi unit*	-	√	-	-	-	-	-
		c. Fasilitas unit*	-	-	-	-	-	-	-
		d. Pembagian ruang*	-	-	-	-	-	-	-
	Pengelolaan	a. Harga sewa*	-	-	-	-	-	-	√
		b. Tata cara penyewaan*	-	-	-	-	-	-	-
		c. Keamanan dari tindakan kriminalitas*	-	-	-	-	-	-	-
		d. Keamanan dari bahaya kebakaran*	-	-	-	-	-	-	-
		e. Penanganan kerusakan unit hunian*	-	-	-	-	-	-	-
		f. Penanganan kerusakan b. bersama*	-	-	-	-	-	-	-

* : Variabel yang digunakan dalam penelitian