

BAB II

GAMBARAN PENATAAN PERMUKIMAN DI PROVINSI DKI JAKARTA

2.1. Kilas Balik Kebijakan Penataan Permukiman di Provinsi DKI Jakarta

Kebijakan publik merupakan apapun yang dipilih atau tidak dipilih oleh Pemerintah (Dye, dalam Indiahono, 2009:17). Untuk mengatasi masalah permukiman di Jakarta, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah memilih berbagai macam jenis kebijakan dari tahun-ke tahun. Mengutip dari Litbang Kompas (Infografik Parlindungan, 2018) dan keterangan dari informan penelitian, kebijakan penataan permukiman telah dilaksanakan oleh Pemprov DKI Jakarta pada era gubernur-gubernur periode sebelumnya.

Pemprov DKI Jakarta telah memulai program penataan permukiman dari tahun 1969-1999, saat masa kepemimpinan Gubernur Ali Sadikin sampai dengan Sutiyoso, Pemprov DKI Jakarta menjalankan program MHT (Muhammad Husni Thamrin). Adapun bentuk dari program ini adalah dengan cara:

- a) Peningkatan taraf hidup masyarakat dengan membangun sarana prasarana fisik, seperti jalan kampung, drainase, sanitasi, fasilitas air minum, sampah, puskesmas dan sekolah;
- b) Tidak ada pembongkaran rumah;
- c) Bisa dilakukan pada lahan ilegal.

Selanjutnya pada tahun 2006-2007 saat kepemimpinan Gubernur Fauzi Bowo diberlakukan Program MHT Plus. Dimana dalam RPJMD Tahun 2007-2012 yang termaktub dalam Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2008, dilakukan dengan meningkatkan kualitas lingkungan dengan pembangunan kampung terpadu, memperbaiki kondisi lingkungan permukiman di kawasan padat dan kumuh serta pembentukan kelompok-kelompok swadaya masyarakat untuk menjaga kampungnya secara mandiri dan menggunakan dana APBD (Bab V, hlm. 39).

Pada tahun 2013, Program MHT Plus mulai membuka partisipasi sejumlah perusahaan melalui dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) untuk perbaikan fisik rumah tidak layak, pembuatan sumur resapan, penghijauan, perbaikan MCK (Mandi Cuci Kakus), pembangunan ruang interaksi sosial, dan Pos RW (Rukun Warga).

Program MHT (Muhammad Husni Thamrin) sudah seperti kebijakan yang telah melegenda bagi penataan permukiman di Jakarta, karena kebijakan ini telah berjalan sejak tahun 1969 dan menjadi kebijakan awal Pemprov DKI Jakarta untuk menata kawasan perkumiman di kota Jakarta. Dalam wawancara bersama dengan salah satu pejabat Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Provinsi DKI Jakarta, Kepala Seksi Penyediaan Tanah dan Pengelolaan Aset, Bapak Ilman (Wawancara 2020), menjelaskan kebijakan MHT merupakan upaya untuk meningkatkan kualitas permukiman di kampung-kampung yang ada di Jakarta dengan membangun sarana prasana publik seperti pembangunan jalan dan drainase,

yang sampai saat ini masih bisa dilihat hasil nyata dari kebijakan tersebut. Contohnya jalan aspal di perkampungan, drainase dan penutup saluran air di pinggir jalan, yang akhirnya warga dapat menikmati hasil pembangunan tersebut sampai sekarang.

Tahun 2013-2014 saat kepemimpinan Gubernur Joko Widodo, terdapat Program Kampung Deret. Program ini adalah perbaikan kampung pada lahan ilegal dengan cara dapat merobohkan hunian kampung padat dan membangun kembali rumah dengan ukuran yang seragam serta berdiri di lahan yang sama. Namun sejak tahun 2014 program ini tidak berjalan lagi.

Kasi Penyediaan Tanah dan Pengelolaan Aset, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Provinsi DKI Jakarta juga menjelaskan gambaran kebijakan yang dilaksanakan era Gubernur Joko Widodo. Banyak orang mengenal kebijakannya tersebut dengan sebutan “Kampung Deret”. Program tersebut sebenarnya tidak jauh berbeda dengan konsep Program MHT, namun ada penambahan dari segi pembangunan rumahnya yang seragam, bernuansa budaya ‘Betawi’ dan berderet (Wawancara 2020).

Beliau juga menjelaskan bahwa program Kampung Deret merupakan program pelengkap MHT dengan tidak hanya meningkatkan kualitas sarana dan prasarana publik, namun sudah menyentuh ke perbaikan rumah milik warga Jakarta. Rumah milik warga yang sebenarnya merupakan hak milik pribadi (sarana privat) bersentuhan dengan kepentingan publik dimana perbaikan rumah warga didanai oleh APBD DKI Jakarta pada saat itu. Pemprov DKI Jakarta kemudian memberikan

anggaran kepada warga untuk memperbaiki dan mengelola secara swadaya rumah yang mereka huni agar tertata rapih dengan model rumah yang seragam. Pernyataan tersebut juga diperkuat oleh Kepala Sub Bidang Bina Marga, Perumahan dan Permukiman, BAPPEDA Provinsi DKI Jakarta, Ibu Hera Lidiawati, yang menyebutkan setidaknya Pemprov DKI Jakarta pada saat itu memberikan 35 juta kepada satu kepala keluarga untuk memperbaiki rumahnya tersebut (Wawancara 2020). Bentuk nyata dari program ini dapat dijumpai di Kelurahan Petogogan, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan.

Namun dibalik keunikan program tersebut ternyata terdapat evaluasi dalam pelaksanaannya, yaitu adanya temuan dari audit BPK tentang pendanaan APBD yang seharusnya tidak boleh masuk ke lahan privat (Bu Hera dan Pak Ilman, dalam wawancara 2020). Sehingga akhirnya program tersebut pada tahun 2014 tidak berjalan lagi.

Tahun 2014-2017, saat transisi kepemimpinan Gubernur Basuki Tjahaja Purnama (alias Ahok), terdapat peningkatan kuantitas hunian vertikal atau Rumah Susun yang dilakukan dengan cara serupa seperti Kampung Deret (penggusuran kampung di tanah ilegal), namun dibangun dalam bentuk Rumah Susun.

Saat era kepemimpinan Gubernur Basuki Tjahaja Purnama juga memiliki konsep yang berbeda dari pendahulunya, Gubernur Joko Widodo. Gubernur yang akrab disapa 'Ahok' ini hanya menjalankan kebijakan yang lebih sederhana dan tidak *muluk-muluk*. Kasi Penyediaan Tanah dan Pengelolaan Aset, Pak Ilman, juga memberi keterangan bahwa Gubernur

Ahok hanya ingin mengembalikan fungsi ruang kota sebagaimana mestinya (Wawancara 2020). Pak Ilman menjelaskan bahwa Gubernur Basuki Tjahaja Purnama menghendaki kalau pembangunan perumahan dan permukiman itu sesuai dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) DKI Jakarta yang telah disepakati bersama sebelumnya.

“Jadi kalau misalnya disitu hijau ya hijau, gak boleh ada rumah, kalau ada rumah ya digusur, gitu bahasa sederhanannya. Dikembalikan, dinormalisasikan. Kali yang tadinya 40 meter, karena ada rumah atau bangunan liar, ya dikembalikan, digusur sampai kembali ke 40 meter lebarnya” (Pak Ilman, dalam wawancara 2020).

Berdasarkan pernyataan salah satu pejabat di Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Provinsi DKI Jakarta tersebut, menunjukkan bahwa saat era Basuki Tjahaja Purnama identik dengan kebijakan merelokasi bangunan yang berdiri diatas lahan yang bukan sesuai peruntukkannya. Sebagai upaya lanjutan relokasi tersebut, Gubernur Ahok kemudian memperbanyak jumlah hunian vertikal atau biasa disebut Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa), dimana warga yang terkena dampak relokasi disarankan untuk pindah ke Rusunawa yang telah dibangun dan disediakan oleh Pemprov DKI Jakarta sebagai ganti bangunan tinggal mereka yang dirobohkan (Wawancara 2020).

Namun kebijakan tersebut cenderung memperoleh sikap resistensi dari masyarakat sasaran kebijakan, karena memang kebijakan tersebut harus dilaksanakan berbenturan dengan kemauan masyarakat yang tidak ingin digusur dari tempat tinggal yang sudah lama mereka tempati. Seperti dalam

kasus penataan Waduk Pluit tahun 2013 yang telah dibahas dalam penelitian Jamalianuri (2014). Pada saat itu, di Waduk Pluit, Kecamatan Penjaringan, Jakarta Utara, menjadi sasaran kebijakan relokasi untuk Ruang Terbuka Hijau. Warga yang harus dipindahkan ke Rusunawa merespon dengan aksi protes dan resistensi kepada Pemprov DKI (Jamalianuri, 2014: 3). Menurut mereka, kebijakan relokasi warga ke rumah susun bukan merupakan kebijakan yang tepat untuk mengatasi permukiman kumuh dan liar di perkotaan. Warga menuntu agar Pemprov melakukan penataan permukiman kumuh dengan sesuai apa yang mereka inginkan, yaitu dibangun rumah susun yang dekat hunian sebelumnya serta melakukan perencanaan yang melibatkan mereka. Namun sayang, aksi protes warga tidak dilaksanakan sepenuhnya oleh Pemprov DKI saat itu.

Dalam kasus yang sama terjadi di Kampung Akuarium yang juga berada di Kecamatan Penjaringan, Kota Administrasi Jakarta Utara ini berdiri diatas lahan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta ini akan diproyeksikan untuk proyek penataan Wisata Bahari di Jakarta Utara pada tahun 2016 (Firdaus, 2016). Sehingga mengakibatkan warga yang menghuni di bantaran pantai utara Jakarta ini harus di gusur dan di relokasi ke Rusunawa di Marunda, Cilincing, Rawa Bebek, Cakung, Jakarta Timur (Rudi, 2017). Sementara itu, banyak warga yang menolak untuk pindah ke Rusunawa tersebut dan memilih bertahan di untuk tetap tinggal di permukiman yang telah mereka huni selama puluhan tahun yang mereka sebut Kampung Akuarium. Banyak warga setempat yang megeluhkan kebijakan relokasi

tersebut telah menjauhkan tempat tinggal mereka dari pusat mata pencaharian dan kegiatan ekonomi mereka telah berlangsung di wilayah dan sekitar wilayah tersebut sehingga mereka (Rudi, 2017). Sehingga membuat warga memilih untuk bertahan hidup di kampung akuarium dengan peralatan seadanya, yaitu dengan tinggal di dalam perahu dan beratapkan tenda sederhana.

Hingga akhirnya warga kemudian mengajukan gugatan *class action* kepada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat terhadap Pemprov DKI Jakarta, yang juga didampingi oleh LSM Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK) dan *Urban Poor Consortium* (UPC), menuntut untuk membangun kembali kampung mereka pada 3 Oktober 2017 (Pradolo, 2018). Ini dilakukan sebagai bentuk protes kepada Pemerintah terhadap kebijakan yang telah ditetapkan tidak berpihak pada rakyat miskin perkotaan. Sehingga terjadi polemik yang begitu panjang antara warga dengan pihak Pemerintah Provinsi DKI Jakarta selama tahun 2016 sampai akhir 2017. Menurut mereka, kebijakan relokasi ke rumah susun bukanlah suatu kebijakan yang dapat menyelesaikan masalah perkotaan sampai ke akar masalah, namun hanya sebagai bentuk represitas Pemprov kepada warga yang bermukim di lahan ilegal.

Terbaru di tahun 2018-sekarang, saat kepemimpinan Gubernur Anies Baswedan, kebijakan yang diambil adalah dengan cara Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh yang dilaksanakan dengan Program *Community Action Plan* (Rencana Tindak Warga) dan *Collaborative*

Implementation Program (CIP). Bentuk program ini adalah kajian perencanaan tindak warga dan pelaksanaan pembangunan fisik yang dalam prosesnya melibatkan masyarakat untuk meningkatkan kemampuan masyarakat memelihara kualitas permukiman agar tidak kumuh di Jakarta.

Saat era kepemimpinan Gubernur Anies Baswedan ini memiliki kebijakan yang berbeda dengan Gubernur sebelumnya. Seperti yang sudah diampaikan diawal, kebijakan penataan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh di Jakarta dilakukan dengan program *Community Action Plan* (CAP) dan *Collaborative Implementation Program* (CIP). Dimana penataan permukiman tidak diprioritaskan dengan kebijakan normalisasi dan penggusuran, namun lebih kepada penataan permukiman yang melibatkan unsur masyarakat untuk diajak berdiskusi dan bermusyawarah. Melalui kedua program utama tersebut, Gubernur Anies kemudian lebih mengutamakan kolaborasi antara Pemerintah dengan *stakeholders* terkait, terutama masyarakat, sehingga diharapkan dapat menciptakan kebijakan yang partisipatif.

Adapun riwayat kebijakan penataan permukiman di DKI Jakarta yang telah dilakukan oleh Gubernur setiap periodenya telah penulis sajikan ke dalam table secara ringkas sebagai berikut.

Tabel 2.1. Riwayat Kebijakan Penataan Permukiman di DKI Jakarta

No.	Tahun	Bentuk Kebijakan/Program	Gubernur	Keterangan
1.	1969-1999	MHT (Muhammad Husni Thamrin)	Ali Sadikin – Sutiyoso	a) Pembangunan sarana prasarana fisik berupa jalan kampung,

				<p>drainase, sanitasi, sampah, fasilitas air minum, puskesmas dan sekolah.</p> <p>b) Tidak ada pembongkaran rumah.</p> <p>c) Bisa dilakukan pada lahan ilegal.</p>
2.	2006-2007	Program Perbaikan Kampung Terpadu/MHT Plus	Fauzi Bowo	<p>a) Peremajaan kawasan kumuh.</p> <p>b) Pembentukan kelompok-kelompok swadaya masyarakat.</p>
3.	2013	Program Perbaikan Kampung Terpadu/MHT Plus	Joko Widodo	<p>a) Penggunaan dana CSR dari perusahaan.</p> <p>b) Perbaikan fisik rumah tidak layak, pembuatan sumur resapan, MCK, dan Pos RW.</p>
4.	2013-2014	Kampung Deret	Joko Widodo	<p>a) Perbaikan kampung di lahan ilegal.</p> <p>b) Semu hunian pada kampung padat di robohkan.</p> <p>c) Membangun ulang rumah warga dengan ukuran dan bentuk yang seragam (berderet).</p>
5.	2014-2017	Normalisasi Fungsi Ruang Kota	Basuki Tjahaja Purnama (Ahok)	<p>a) Relokasi permukiman <i>illegal</i>/tidak sesuai dengan zonasi RTRW.</p> <p>b) Pembangunan dan peningkatan kuantitas Rumah</p>

				Susun Sederhana Sewa (Rusunawa).
6.	2018-sekarang	Penataan dan Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh	Anies Baswedan	<ul style="list-style-type: none"> a) Perencanaan tindak warga (<i>Community Action Plan/CAP</i>). b) Kolaborasi implementasi program oleh semua <i>stakeholder</i> terlibat (<i>Collaborative Implementation Program/CIP</i>).

Sumber: Analisis penulis dari berbagai sumber penelitian

Dengan demikian, setiap era kepemimpinan gubernur memiliki program yang berbeda-beda, sesuai dengan visi misi yang dibawa saat pencalonan. Berbagai macam program dengan metode dan pendekatan-pendekatannya pun juga berbeda. Perbedaan yang signifikan adalah bentuk program yang dilakukan dengan cara menggusur dan merobohkan diganti dengan hunian yang baru ataupun dengan meningkatkan dan memperbaiki hunian yang sudah ada (*eksisting*). Karena pada prinsipnya adalah, permukiman kumuh dan padat penduduk berada pada satu masalah yang mendasar, yaitu permasalahan status tanah yang ditempati oleh masyarakat, apakah tanah itu legal ataupun ilegal, apakah tanah itu sesuai atau tidak peruntukkannya untuk hunian.

2.2. Kondisi Permukiman di Provinsi DKI Jakarta

Provinsi DKI Jakarta merupakan ibukota negara yang tak luput dari permasalahan permukiman. Berbagai kebijakan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang telah dijelaskan pada sub bab

sebelumnya, nyatanya belum mampu mengatasi permasalahan tersebut sampai tuntas. Kebijakan-kebijakan permukiman tersebut nyatanya masing-masing sering terjadi gejolak antara warga kampung, kelompok kepentingan yang membersamai warga dengan Pemprov DKI Jakarta.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik pada tahun 2017 melakukan pendataan tentang wilayah permukiman kumuh yang ada di seluruh di Provinsi DKI Jakarta, mulai dari 5 Kota Administrasi yaitu Jakarta Utara, Barat, Pusat, Timur dan Selatan, serta 1 Kabupaten Administrasi yaitu Kepulauan Seribu yang terletak diujung utara Jakarta. Adapun kondisi permukiman kumuh di Jakarta pada tahun 2017 sebagai berikut.

Tabel 2.2. Kondisi Permukiman Jakarta tahun 2017

Kab/Kota	Jumlah Kelurahan	Jumlah RW	Jumlah RT	RW yang didata		
				Kumuh	Tidak Kumuh	Jumlah
Jakarta Pusat	44	389	4572	98	21	119
Jakarta Utara	31	449	5223	80	8	88
Jakarta Barat	56	586	6481	92	13	105
Jakarta Selatan	65	576	6088	90	20	110
Jakarta Timur	65	24	127	78	13	91
Kepulauan Seribu	6	24	127	7	0	7
Total	267	2731	30417	445	75	520

Sumber: BPS tahun 2017 (dalam RPJMD DKI 2017-2022)

Berdasarkan data tersebut, wilayah Rukun Warga (RW) yang masuk dan terdata oleh BPS masih belum menyentuh seluruh wilayah RW yang ada di Provinsi DKI Jakarta. Sehingga dari total pendataan sebesar 520 RW, mayoritas RW berada dalam kondisi kumuh sebanyak 445 RW dan sisanya sebanyak 75 RW tidak berada dalam kondisi kumuh.

Adapun rincian wilayah permukiman RW kumuh di tiap-tiap Kota dan Kabupaten Administrasi yang ada di Provinsi DKI Jakarta adalah sebagai berikut.

Tabel 2.3. Persebaran RW Kumuh di Provinsi DKI Jakarta tahun 2017

Kota/Kabupaten	Kategori Kumuh				Total
	Berat	Sedang	Ringan	Sangat Ringan	
Jakarta Pusat	1	23	47	27	98
Jakarta Utara	4	21	35	20	80
Jakarta Barat	7	29	41	15	92
Jakarta Selatan	1	14	37	38	90
Jakarta Timur	2	12	41	23	78
Kepulauan Seribu	0	0	4	3	7
Total	15	99	205	126	445

Sumber: BPS 2017 (dalam Lampiran Pergub 90/2018)

Berdasarkan tabel tersebut, menunjukkan bahwa sebanyak sebanyak 15 RW (persentase 3,37%) kumuh berat, 99 RW (persentase 22,25%) kumuh sedang, 205 RW (persentase 46,07%) kumuh ringan, dan 126 RW (persentase 28,31%) kumuh sangat ringan (BPS tahun 2017). Ini

menunjukkan bahwa mayoritas RW di Jakarta yang didata masuk dalam kategori kumuh ringan yaitu dengan persentase 46,07 persen.

Data kondisi permukiman di Provinsi DKI Jakarta tersebut kemudian menjadi basis data bagi Pemprov DKI Jakarta untuk kemudian melakukan penataan permukiman melalui kebijakan yang nantinya akan diterapkan. Namun dalam menetapkan kebijakan permukiman tentunya bukanlah perkara yang mudah bagi Pemprov DKI Jakarta.

2.3 Kilas Balik Kasus Penggusuran Paksa di Provinsi DKI Jakarta

Dalam menata permukiman di Jakarta, tentu Pemprov DKI Jakarta tidak pernah lepas dengan yang namanya kebijakan penggusuran dan relokasi warga. Menurut pendataan yang dilakukan oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, Pemprov DKI Jakarta telah melakukan penggusuran dalam kurun waktu tahun 2015 sampai dengan tahun 2017. Penggusuran tersebut merupakan salah satu langkah yang diambil oleh Pemprov DKI Jakarta dalam menata permukiman yang secara “paksa” kepada warga kampung yang mendiami lahan yang bukan sesuai dengan peruntukannya.

Menurut LBH Jakarta (2018:29), sepanjang tahun 2017 terdapat 110 kasus penggusuran paksa di DKI Jakarta yang memakan korban 1.171 kepala keluarga dan 1.732 unit usaha. Dari angka tersebut, terdapat 82 titik lokasi penggusuran paksa yang melibatkan unit usaha dengan total korban 1.642 unit usaha. Sedangkan untuk hunian, terdapat 20 kasus penggusuran dengan total korban 1.070 kepala keluarga. Selain itu, terdapat juga 8 kasus

penggusuran yang korbannya gabungan antara hunian dan unit usaha dengan jumlah korban 112 kepala keluarga dan 89 unit usaha.

Selama 3 tahun terakhir, yaitu dari tahun 2015 sampai dengan 2017, Pemprov DKI Jakarta telah banyak melaksanakan penggusuran yaitu dengan grafik data sebagai berikut.

Grafik 2.1. Perbandingan Jumlah Titik Penggusuran Paksa di DKI

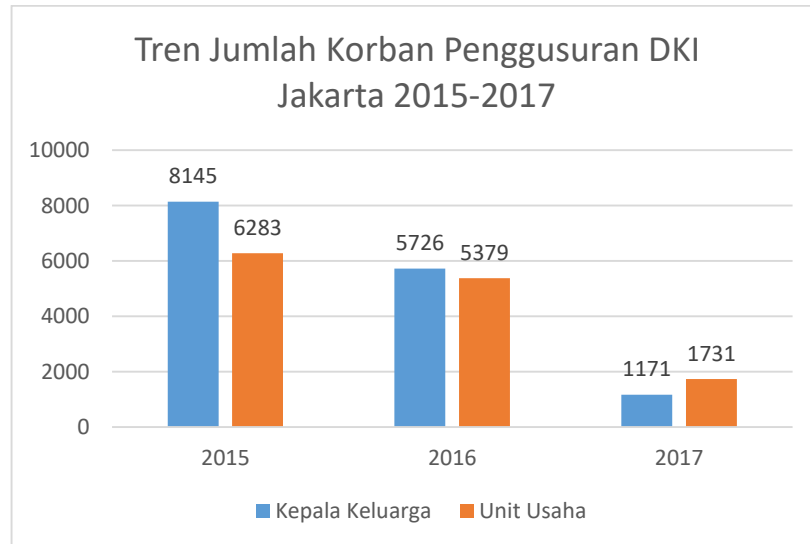
Jakarta 2015-2017



Sumber: LBH Jakarta 2018

Grafik 2.2. Perbandingan Jumlah Korban Penggusuran Paksa DKI

Jakarta 2015-2017



Sumber: LBH Jakarta 2018

Grafik 2.3. Perbandingan Persebaran Wilayah Penggusuran Paksa

DKI Jakarta 2015-2017



Sumber: LBH Jakarta 2018

Berdasarkan data grafik tersebut, dapat disimpulkan bahwa kasus pengusuran terbanyak antara tahun 2015 sampai dengan 2017 terjadi pada tahun 2016. Jika melihat total kasus di tahun 2016 terjadi sebanyak 193 kasus, lebih banyak terjadi dibandingkan dengan tahun 2015 dan 2017.

Tentu kebijakan pengusuran tersebut, tak anyal memperoleh penerimaan yang baik bagi warga, khususnya warga terdampak yang menghuni permukiman yang digusur oleh Pemprov DKI Jakarta tersebut. Maraknya pengusuran tersebut kemudian menjadikan warga miskin penghuni permukiman terdampak pengusuran bergerak bersama dengan komunitas marjinal Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK) dan *Urban Poor Consortium* (UPC) untuk melakukan advokasi kebijakan permukiman yang sesuai dengan kepentingan mereka.

Dengan demikian, terjadinya perbedaan kepentingan antara warga dan kelompok kepentingan dengan Pemprov DKI Jakarta menghasilka dinamika yang terjadi dalam proses kebijakan permukiman di Provinsi DKI Jakarta. Analisis terhadap dinamika tersebut akan dilakukan pada bab selanjutnya tentang pembahasan.