

**PEREMAJAAN KOTA UNTUK PERMUKIMAN KUMUH DI PERKOTAAN:
 ANTARA STRATEGI DAN SOLUSI**

Oleh: Oot Hotimah

ABSTRACT

Improvement of social welfare is the responsibility of the government. One way to overcome poverty and improve the poor quality of the living environment of the urban poor is a more humane manner by involving them in development planning. The conventional approach in the form of eviction for urban renewal undertaken during this creates urban social problems more acute and complicated and not sustainable in overcoming poverty. One of the policies that need to be taken, among others, is to build low-rent flats and community involvement in public policy making. The advantage is the increased sense of community and they can become agents of development control ..

Key Words: Building cities, settlements, society, poverty.

LATAR BELAKANG MASALAH

Kota adalah kawasan pemukiman yang secara fisik ditunjukkan oleh kumpulan rumah-rumah yang mendominasi tata ruangnya dan memiliki berbagai fasilitas untuk mendukung kehidupan warganya secara mandiri. Kota yang telah berkembang maju mempunyai peranan yang luas, antara lain sebagai berikut: Pertama, Sebagai pusat pemukiman penduduk; Kedua, sebagai pusat kegiatan ekonomi; Ketiga, sebagai pusat kegiatan sosial budaya; Keempat, sebagai pusat kegiatan politik dan administrasi pemerintah serta tempat kedudukan pemimpin pemerintahan.

Kota yang ideal (*good city*) menurut Kevin Lynch mengandung lima kriteria, yakni: *vitality, sense, fit, access,*

control, dan dua meta kriteria; *efficiency and justice.* Menurut Lynch, unsur ketahanan (*vitality*) dalam kriteria kota ideal mengandung makna bahwa sebuah kota harus mampu menunjang fungsi vital kehidupan seperti ketercukupan persediaan makanan, energi, air, udara, pembuangan sampah, yang harus selalu tersedia sepanjang waktu. Khusus untuk menjamin ketercukupan udara bersih yang diperlukan masyarakat serta menjaga keseimbangan ekosistem kota (baik keseimbangan sistem hidrologi dan sistem iklim, maupun sistem ekologis lain) maka pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 29 mensyaratkan proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 30% dari luas wilayah kota.

* Dosen Program Studi Pendidikan Geografi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Jakarta. Sedang menempuh studi Program Doktor di Pascasarjana UI, Program Studi Ilmu Lingkungan

Kita sadari bahwa kemiskinan merupakan salah satu masalah sosial di Indonesia yang tidak mudah untuk diatasi. Beragam upaya dan program dilakukan untuk mengatasinya tetapi masih banyak kita temui permukiman masyarakat miskin hampir di setiap sudut kota. Keluhan yang paling sering disampaikan mengenai permukiman masyarakat miskin tersebut adalah rendahnya kualitas lingkungan yang dianggap sebagai bagian kota yang mesti disingkirkan.

Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan bahwa hingga Maret 2010, ada 31,02 juta penduduk miskin di Indonesia, atau 13,33 persen dari total penduduk Indonesia. Angka ini turun jika dibandingkan periode sama tahun sebelumnya yang sebanyak 32,53 juta. Bagian terbesar penduduk miskin hidup di desa. Penduduk miskin lalu menoleh perkotaan untuk mengatasi kemiskinan mereka. Maka arus urbanisasi pun mengencang. Namun karena banyak dari mereka tidak cukup terdidik dan tidak cukup keahlian, kehadiran mereka di kota malah memindahkan kemiskinan dari desa ke kota atau mempertinggi angka kemiskinan kota. Keadaan itu terjadi pula di kota Jakarta. Malah, persaingan hidup yang sengit dan lahan yang kian menyempit, memaksa jutaan orang miskin kota tinggal di daerah-daerah tak layak ditempati, sampai-sampai ada yang harus

menempati sudut-sudut yang selain membahayakan dan merusak tata kota, juga lahan yang mereka didiami adalah bukan haknya.

Perpindahan penduduk dari desa ke kota terjadi akibat kuatnya kekuatan sentrifugal dari daerah asal/ desa, seperti penghasilan rendah, kurangnya pemilikan lahan, terbatasnya pasaran kerja dan rendahnya standar upah (Mitchell 1961). Lebih lanjut Mitchell menambahkan bahwa berlangsungnya kekuatan sentrifugal tersebut terkait dengan aksesibilitas daerah. Semakin baiknya prasarana transportasi, keterbukaan wilayah dan infrastruktur yang baik cenderung memperkuat keputusan seseorang untuk meninggalkan daerah asal menuju daerah lain, misalnya kota, yang mempunyai prospek ekonomi lebih cerah di masa mendatang (Findley, 1987).

Pertambahan penduduk Pulau Jawa yang sangat pesat dan tidak seimbang dengan luas tanah pertanian menyebabkan ketimpangan struktur agraris berupa rendahnya pemilikan tanah pertanian bagi penduduk petani – gejala ini sering disebut kepadatan penduduk agraris, polarisasi lahan pertanian kepada petani kaya, meningkatnya pengangguran terselubung di pedesaan, mendorong migrasi penduduk pedesaan ke perkotaan dan berujung pada kemiskinan. Padahal tanah merupakan sumber daya vital bagi penduduk pedesaan yang menggantungkan kehidupan

keluarganya pada pertanian. Hal ini karena tanah memiliki nilai ekonomis dan sosial yang tinggi pada masyarakat pedesaan Jawa. Pentingnya tanah telah mendorong penduduk pedesaan Jawa untuk selalu berusaha agar mendapat akses terhadap tanah,

Kondisi ketimpangan pemilikan tanah di pedesaan merupakan faktor penyebab yang cukup dominan dan merupakan dimensi yang berkaitan dan berhubungan erat dengan distribusi tanah dan pendapatan yang tidak merata. Ketimpangan pemilikan tanah, khususnya di pedesaan diakibatkan karena tidak seimbang penguasaan dan pengelolaan tanah antara yang dikelola oleh rakyat kecil, perusahaan besar (swasta maupun BUMN) dan yang dikelola negara.

Sementara Gunawan (1993) menyatakan bahwa di Pulau Jawa hampir 60% penduduk tidak memiliki lahan, sedangkan rata-rata luas pemilikan lahan (sawah dan lahan kering) hanya 0,62 ha pada Sensus Pertanian tahun 1993 dan mengalami penurunan yaitu 0,61 ha menurut Sensus Pertanian tahun 1993. Petani dengan pemilikan tanah pertanian kurang dari 0,5 ha oleh Bank Dunia dikelompokkan sebagai “*small farmers*”, yang bermodal lahan pertanian yang sempit bahkan banyak petani yang dikategorikan sebagai petani gurem, yaitu petani yang tidak memiliki tanah pertanian sama sekali (*landless*).

Di beberapa desa di Jawa Barat lebih dari 75% buruh tani tidak memiliki lahan pertanian. Apabila dirata-ratakan, pemilikan lahan pertanian per rumah tangga buruh tani hanya berkisar antara 0,018 - 0,027 ha untuk lahan sawah dan hanya 0,001 – 0,004 ha untuk lahan kering. Kondisi demikian menyebabkan buruh tani dan petani gurem lebih mengandalkan kerja berburuh di luar pertanian untuk mencukupi kebutuhan keluarganya.

Proses *landlessness* yang semakin cepat di pedesaan Jawa terutama selama masa Orde Baru, antara lain disebabkan oleh revolusi hijau yang dilaksanakan melalui program Bimas dan Inmas serta didukung dengan mekanisasi pertanian yang hanya menguntungkan kelas pemilik tanah (Husken, 1999; Husken dan B. White, 1999). Kelompok yang diuntungkan ini mampu mengakumulasi modalnya dan kemudian menanamkan kembali di sektor pertanian dan cara untuk membeli lahan di sekitarnya. Melalui proses ini maka terjadilah proses akumulasi polarisasi di pedesaan Jawa secara perlahan berkembang dengan pesat (Tjondronegoro dan G. Wiradi, 1996). Proses ini telah menghilangkan peluang kerja bagi penduduk yang tidak memiliki lahan dan kemudian memaksa meninggalkan daerah asalnya menuju ke perkotaan.

Persaingan hidup yang sengit dan lahan yang kian menyempit, memaksa

jutaan orang miskin kota tinggal di daerah-daerah tak layak ditempati, sampai-sampai ada yang harus menempati sudut-sudut yang selain membahayakan dan merusak tata kota, juga lahan yang mereka diami adalah bukan haknya, maka terjadilah permukiman kumuh di perkotaan.

Pendekatan konvensional yang paling populer dalam menangani masalah ini adalah menggusur permukiman kumuh dan kemudian diganti oleh kegiatan perkotaan lainnya yang dianggap lebih bermartabat. Cara seperti ini yang sering disebut pula sebagai **Peremajaan Kota** bukanlah cara yang berkelanjutan untuk menghilangkan kemiskinan dan permukiman kumuh dari perkotaan.

Kemiskinan dan kualitas lingkungan yang rendah adalah hal yang mesti dihilangkan tetapi tidak dengan menggusur masyarakat yang telah bermukim lama di lokasi tersebut. Menggusur adalah hanya sekedar memindahkan kemiskinan dari lokasi lama ke lokasi baru dan kemiskinan tidak berkurang. Bagi orang yang tergusur malahan penggusuran ini akan semakin menyulitkan kehidupan mereka karena mereka mesti beradaptasi dengan lokasi permukimannya yang baru.



Gambar 1. Potret kemiskinan dan kekumuhan di perkotaan

Sumber:

<http://www.hendardjisoepandji.net/index.php?3b1ca0a43b79bdfd9f9305b8129829623ee7ffd44eb>

Analisis Di Amerika Serikat, pendekatan peremajaan kota sering digunakan pada tahun 1950 dan tahun 1960-an. Pada saat itu permukiman-permukiman masyarakat miskin/permukiman kumuh di pusat kota digusur dan diganti dengan kegiatan perkotaan lainnya yang dianggap lebih baik. Peremajaan kota ini menciptakan kondisi fisik perkotaan yang lebih baik tetapi sarat dengan masalah sosial. Kemiskinan hanya berpindah saja dan masyarakat miskin yang tergusur semakin sulit untuk keluar dari kemiskinan karena akses mereka terhadap pekerjaan semakin sulit.

Peremajaan kota yang dilakukan, sering disesali oleh para ahli perkotaan saat ini karena menyebabkan timbulnya masalah sosial seperti kemiskinan perkotaan yang semakin akut, gelandangan, pengemis dan angka kriminalitas yang terus bertambah. Menyadari kesalahan yang dilakukan masa lalu, pada awal tahun 1990-an kota-kota di Amerika Serikat lebih banyak melibatkan masyarakat miskin dalam pembangunan perkotaannya dan tidak lagi menggusur mereka untuk menghilangkan kemiskinan di perkotaan.

Masalahnya adalah rumah susun yang dibuat oleh pemerintah untuk orang miskin atau banyaknya apartemen murah yang dibangun pemerintah, justru dimiliki

orang-orang yang berpenghasilan Rp 5 juta perbulan ke atas.

Siapa yang Bertanggung Jawab?

Pemerintah, jawabannya. Sebelum penertiban pada permukiman kumuh dilaksanakan, baiknya mendengar dulu keluhan warga yang umumnya berharap mendapatkan kompensasi berupa bantuan modal. Tentu saja sebagai warga negara, mereka berhak difasilitasi negara. Selama ini mereka mengandalkan pinjaman dari para rentenir karena tidak ada bank konvensional yang mau menyalurkan kredit kepada warga miskin seperti mereka. Mereka menyebut para rentenir dengan "bank keliling".

Pemerintah, dalam hal ini, di antaranya Kementerian Sosial bersama PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) harusnya menyatakan kesiapannya membantu penduduk miskin yang rumah sumpek mereka itu akan segera ditertibkan. Kementerian ini harus memberdayakan masyarakat miskin kota, termasuk yang ada di bantaran rel kereta api.

Melalui Direktorat Jenderal Pemberdayaan dan Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan, Kementerian Sosial juga mestinya harus siap membantu pemulangan mereka ke kampung asalnya. Nantinya mereka akan dipulangkan ke kampung halaman masing masing. Khusus anak-anak yang tinggal di kawasan miskin

itu, sudah seharusnya pemerintah menyediakan pelayanan khusus untuk anak balita, anak terlantar, anak jalanan, anak yang berhadapan dengan hukum, anak cacat dan anak yang membutuhkan perlindungan khusus. Skema perlindungannya saat ini sudah tertuang dalam Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA).

Positifnya, Sejak 2009 hingga 2010, Kementerian Sosial sudah mengalokasikan Rp194 miliar untuk program PKSA dan ini sudah menjangkau 148.890 anak yang memiliki masalah sosial, termasuk 4.884 anak jalanan. Sementara untuk merespon keluhan-keluhan warga bantaran rel kereta api, Kementerian Sosial memiliki program khusus yang disebut “Kelompok Usaha Bersama (KUBE)”. Dalam program ini, kelompok warga miskin bisa mendapat bantuan Rp 20 juta, tapi ini harus benar-benar dapat diaplikasikan yakni dengan cara menyampaikan bantuan ini dengan sasaran yang benar-benar tepat sasaran. Dengan dana ini warga miskin mesti bisa mengembangkan usahanya sendiri. Di Palu, Sulawesi Tengah, program KUBE mencatat sukses. Warga miskin yang mendapat bantuan skema ini berhasil mengembangkan usaha batu bata, sementara di Kabupaten Bangli, Bali, program serupa sukses mendorong usaha ternak sapi di sana. Dengan keberhasilan seperti itu, program ini bisa membantu

mengeluarkan banyak warga miskin di bantaran rel atau warga miskin perkotaan lainnya, keluar dari jerat kemiskinan.

Konsep hunian vertikal seperti rusun yang semestinya diperuntukan bagi masyarakat miskin, justru dimiliki oleh orang-orang kaya. Hal ini terjadi akibat tidak konsistennya Pemprov. DKI Jakarta dalam menerapkan kebijakan, terjadi penyimpangan antara kebijakan dan eksekusinya. Ini akibat pemerintah yang tidak taat azas. Padahal, kebijakan pembangunan vertikal sangat dibutuhkan bagi warga Jakarta yang bermukim di daerah kumuh, padat penduduk, bantaran sungai atau pinggiran rel kereta api.

Dalam pelaksanaannya di Indonesia, banyak peraturan dan Undang-Undang yang sudah dibuat, tetapi banyak sekali yang dilanggar, hal ini karena tidak adanya penegakan hukum, dan korupsi di Indonesia sudah berkembang secara sistemik, jadi sulit sekali dibasminya. Para aparat pemerintah jadi semakin asik/ leluasa untuk bisa menambah harta kekayaannya dengan cara yang tidak sah/ dengan cara yang bukan sebenarnya. Bagi banyak orang, korupsi bukan lagi merupakan suatu pelanggaran hukum, melainkan sekedar suatu kebiasaan. Dalam seluruh penelitian perbandingan korupsi antar negara, Indonesia selalu menempati posisi paling rendah (angka korupsinya paling tinggi). Hal ini juga yang menyebabkan kemiskinan di Indonesia

terjadi terus menerus. Yang kaya, semakin kaya dan yang miskin, hidupnya semakin miskin. Selain itu, pembangunan wilayah di Indonesia, pelaksanaannya tidak merata, ini juga yang menyebabkan kemiskinan di pedesaan dari hari ke hari semakin parah.

Perkembangan korupsi di Indonesia juga mendorong pemberantasan korupsi di Indonesia. Namun hingga kini pemberantasan korupsi di Indonesia belum menunjukkan titik terang melihat peringkat Indonesia dalam perbandingan korupsi antar negara yang tetap saja masih rendah. Hal ini juga ditunjukkan dari banyaknya kasus-kasus korupsi di Indonesia yang masih terus terjadi.

Solusi yang Ditawarkan

Pembangunan rumah susun yang khusus diperuntukan bagi orang miskin yang dapat disewakan dengan harga sewa yang dapat dijangkau oleh mereka dan rumah untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) yang menggunakan kredit Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan dari Kementerian Perumahan Rakyat (Kemenpera) dengan kredit yang sangat lunak, adalah salah satu solusi dari permasalahan di atas. Harus ada perjanjian kerjasama MoU antara Kemenpera dengan pihak investor atau pihak swasta.

Pelibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, juga merupakan solusi dari masalah

pembangunan wilayah, termasuk di antaranya dalam hal penanganan masalah pemukiman kumuh, misalnya dengan adanya *Green Map*. *Green Map* sebagai sebuah komunitas warga kota harus dapat mengambil peran yang lebih besar dalam mewujudkan kota ideal dan mendorong terwujudnya Ruang Terbuka Hijau minimal 30% sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang. Perencanaan partisipatif menjadikan masyarakat yang tergabung dalam *Green Map* sebagai salah satu sumber daya terbesar yang dianggap sangat memahami potensi dan masalah yang ada di perkotaan, lebih dari pemerintah sekalipun. Masyarakat diberi kesempatan untuk menyertakan masalah yang dihadapi dan gagasan-gagasannya sebagai masukan untuk berlangsungnya proses perencanaan berdasarkan kemampuan masyarakat itu sendiri.

Secara ringkas terdapat beberapa peran signifikan komunitas *Green Map*. Pertama adalah mendorong perubahan paradigma bahwa kota yang ideal tidak hanya memiliki ketahanan pangan ataupun ketahanan energi semata, tetapi juga ketahanan atas udara bersih. Pertumbuhan ekonomi secara besar-besaran tidak boleh lantas mengorbankan kesehatan kota dan kesehatan warga yang tinggal di dalamnya. Kesehatan kota terutama ditentukan oleh kualitas dan kuantitas paru-paru kota khususnya Ruang Terbuka Hijau-nya.

Implikasinya, harus ada kontrol dan pengendalian terhadap perubahan guna lahan dari Ruang Terbuka Hijau menjadi guna lahan untuk aktivitas ekonomi yang lebih menguntungkan. Peran komunitas *Green Map* yang kedua adalah memberikan informasi kepada pembuat kebijakan (*decision maker*) khususnya kepada pihak-pihak yang saat ini sedang disibukkan dengan kegiatan pembuatan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRW Kota), terkait lokasi mana saja yang layak menjadi Ruang Terbuka Hijau dan harus dilindungi. Pemerintah Kota sebaiknya tidak hanya menampung masukan dari *Green Map*, namun juga menjadikan masukan tersebut sebagai bahan pertimbangan utama dalam menyusun peraturan daerah. Dengan informasi dari masyarakat (dalam hal ini anggota *Green Map*), diharapkan bahwa jumlah Ruang Terbuka Hijau Kota minimal 30% dapat terpenuhi dan dilegalkan dalam Peraturan Daerah tentang RTRW Kota.

Keuntungan pelibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik (*planning by people*) adalah meningkatnya rasa memiliki masyarakat (*sense of belonging*) terhadap berbagai Peraturan Daerah. Dengan dilibatkan dalam perencanaan serta memahami esensi perencanaan itu sendiri, Komunitas *Green Map* selanjutnya bisa menjalankan peran

yang ketiga yaitu sebagai agen pengontrol pembangunan. Sebagai pengontrol, anggota *Green Map* harus melaporkan kepada aparat yang berwenang apabila melihat ketidaksesuaian antara perencanaan yang telah disepakati (dan telah dilegalkan sebagai peraturan daerah) dengan implementasi/kenyataan di lapangan.

Kesimpulan

Cara untuk mengatasi kemiskinan dan memperbaiki rendahnya kualitas lingkungan permukiman masyarakat miskin adalah tidak dengan menggusur masyarakat miskin. Sementara pendekatan konvensional yang paling populer dalam mengatasi kemiskinan di kota adalah dengan **Peremajaan Kota**, yakni penggusuran. Padahal, penggusuran hanyalah menciptakan masalah sosial perkotaan yang semakin akut dan pelik. Penggusuran atau peremajaan kota adalah cara yang tidak berkelanjutan dalam mengatasi kemiskinan.

Aktivitas hijau yang dilakukan oleh masyarakat miskin merupakan bukti pemberdayaan masyarakat miskin yang mampu meningkatkan kualitas lingkungan permukiman dan juga mengentaskan kemiskinan. Pembangunan rumah susun yang khusus diperuntukan bagi orang miskin yang dapat disewakan dengan harga sewa yang dapat dijangkau oleh mereka

dan rumah untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) yang menggunakan kredit yang sangat lunak, juga bagian dari pemecahan masalah bagi tercapainya (akhirnya) kesejahteraan penduduk miskin di kota.

Konsep hunian vertikal seperti rusun yang semestinya diperuntukan bagi masyarakat miskin, justru akhirnya dimiliki oleh orang-orang kaya. Hal ini terjadi akibat tidak konsistennya Pemprov DKI Jakarta dalam menerapkan kebijakan, telah terjadi banyak penyimpangan antara kebijakan dan eksekusinya. Ini akibat pemerintah yang tidak taat azas.

Pelibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, juga sangat dibutuhkan bagi pembangunan wilayah, keuntungannya adalah meningkatnya rasa memiliki masyarakat (*sense of belonging*) terhadap berbagai Peraturan Daerah. Keuntungannya, dengan dilibatkannya masyarakat dalam perencanaan dan pembangunan wilayah, masyarakat juga jadi memahami esensi perencanaan itu

sendiri, yaitu sebagai agen pengontrol pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

Husken, Frans and B. White. 1999. "*Java: Social Differentiation, Food Production, and Agrarian Control*", in Gillian Hart, Andrew Turton and Benyamin White (eds), *Agrarian Transformation: Local Process and the State in Southeast Asia*. London: University of California Press, pp.235-265

Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat*. Jakarta : PT. Pustaka Cidesindo

Mabogunje, A.L. 1970. "*System Approach to s Theory of Rural Urban Migration*". In *Geographycal Analysis*, 2:1-8.

<http://id.shvoong.com/social-sciences/1995191-pengertian-kota-dan-ciri-ciri/#ixzz1qrYRwkqq>

<http://green.kompasiana.com/iklim/2011/02/11/pembangunan-berkelanjutan/>

