

BAB III

GAMBARAN UMUM RUMAH SUSUN BIDARACINA

Pembangunan rumah susun merupakan salah satu alternatif pemecahan masalah kebutuhan perumahan dan pemukiman terutama di daerah perkotaan yang jumlah penduduknya terus meningkat, karena pembangunan rumah susun dapat mengurangi penggunaan tanah, membuat ruang-ruang terbuka kota yang lebih lega dan dapat digunakan sebagai suatu cara peremajaan kota bagi daerah yang kumuh.⁶⁵

Sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, diketahui bahwa satuan rumah susun yang merupakan milik perseorangan dikelola sendiri oleh pemiliknya, sedangkan yang milik bersama harus digunakan dan dikelola secara bersama karena menyangkut kepentingan dan kehidupan orang banyak. Penggunaan dan pengelolaan milik bersama tersebut harus diatur dan dilakukan oleh suatu perhimpunan penghuni yang diberi wewenang untuk melakukan tanggung jawab tersebut.⁶⁶

A. Gambaran Umum Kelurahan BidaraCina

Rumah susun BidaraCina terletak wilayah Kelurahan BidaraCina. Kelurahan BidaraCina merupakan salah satu dari delapan kelurahan yang berada di Kecamatan JatiNegara Kotamadya Jakarta Timur. Secara geografis, wilayah ini memiliki luas 1,26 km² yang terdiri dari 16 Rw dan 189 Rt. Jumlah penduduknya adalah 45.662 jiwa yang terdiri dari 24.316 penduduk laki-laki (53,30%) dan penduduk perempuan 21.306 jiwa (46,70%) dengan 13.208 kepala keluarga.

Penduduk Kelurahan BidaraCina sebagian besar memeluk agama Islam yang berjumlah 37.177 jiwa (81,49%), Katholik 4562 jiwa (10%), Protestan 3828 jiwa (8,39%), Hindu 18 jiwa (0,04%), dan Budha 37 jiwa (0,08%). Sarana peribadatan

⁶⁵ Arie S. Hutagalung, *Condominium dan Permasalahannya*, badan penerbit fakultas hukum universitas Indonesia, Depok: 2003, hlm 3

⁶⁶ *Ibid.*, hlm 85

yang terdapat di wilayah ini adalah mesjid 12 buah, musholla atau langgar 30 buah dan gereja 4 buah.

Mata pencaharian penduduk Kelurahan BidaraCina ini mayoritas bekerja di bidang jasa sebesar 38,31% kemudian disusul dengan bidang perdagangan 35,26% yang diikuti berturut-turut kegiatan lainnya di sektor informal sebesar 9,46%, transportasi dan komunikasi sebesar 8,43%, pemerintahan (PNS dan ABRI) sebesar 6,05%, bangunan sebesar 1,84%, industry sebesar 0,39% dan di bidang keuangan dan perbankan sebesar 0,26%.

B. Lokasi Rumah Susun BidaraCina

Lokasi rumah susun BidaraCina terletak di tepian jalan MT. Haryono atau lebih dikenal dengan sebutan wilayah Cawang atas dengan jarak 100 meter dari tepian jalan besar dengan batas-batas:

Selatan: Jalan MT. Haryono

Utara : Sodetan Sungai Ciliwung

Barat : Jalan Berlian

Timur : Kampung Cawang Atas

Rumah susun BidaraCina dibangun di atas lahan seluas 2,33 Ha dengan luas bangunan 29,478 m² yang terbagi dalam 7 blok. Bangunan gedung bertingkat terdiri dari lima buah gedung yang berdiri di atas tanah 2,33 Ha yang berbentuk empat persegi panjang. Bentuk dan luas areal ini menjadi pertimbangan untuk mendirikan tiga buah bangunan bertingkat di paruh bagian selatan. Dua buah bangunan berikutnya terletak membujur dari arah barat ke timur sejajar dengan Jalan MT. Haryono dihubungkan dengan lereng landai badan jalan yang ditumbuhi pepohonan paru-paru kota.

Sesuai dengan kondisi fisik lingkungan dan batasan-batasan perencanaan yang ada, maka diperoleh tujuh blok bangunan terdiri dari 688 unit tipe 18. Jarak antara massa bangunan dibuat tidak rapat atau tidak berdekatan untuk menghindari kepadatan dan kesan kumuh. Disusun menjadi dua kelompok, masing-masing terdiri dari tiga massa bangunan, di antara kedua kelompok ini terdapat mesjid dan gedung

pertemuan. Agar terjadi hubungan horizontal maka massa bangunan dalam setiap blok dibuat jembatan penyebrangan pada tiap lantai bangunan. Disediakan ruang terbuka penghijauan sebagai tempat bermain bagi anak-anak penghuni rumah susun.

Setiap bangunan terdiri dari lima lantai. Lantai dasar yang digunakan untuk fasilitas umum dan ruang usaha untuk kelangsungan usaha masyarakat sebelumnya. Sedangkan lantai dua hingga lima dipakai untuk hunian. Berdasarkan efisiensi dan fleksibilitas ruangan maka masing-masing hunian berukuran 3 x 6 meter. Ruang utama dan ruang service (kamar mandi, dapur dan tempat tidur) dipisah.

Setiap blok bangunan rumah susun memiliki lima lantai dimana lantai dasar disediakan untuk kegiatan tempat usaha, sedangkan lantai 1,2,3,4 untuk hunian dan setiap lantai memiliki 28 unit hunian bertipe 18. Dari paruh selatan pada lokasi rumah susun ini memiliki 3 blok x 4 lantai x 28 unit hunian = 336 unit hunian.

Terdapat lima gedung hunian yang terdiri dari 7 blok. Untuk blok I A, B dan C memiliki empat lantai dan setiap lantai terdiri dari 28 unit hunian. Sedangkan blok II A, B, C dan D juga memiliki empat lantai yang setiap lantainya terdiri dari 22 unit hunian. Semuanya bertipe 18.

C. Sejarah Rumah Susun BidaraCina

Rumah susun BidaraCina dibangun pada tahun 1995 tepatnya pemancangan tiang pertamanya dilakukan pada tanggal 28 Februari 1995. Pembangunan rumah susun ini merupakan satu diantara serangkaian kegiatan peremajaan Kota Jakarta dan penjabaran dari Rencana Umum Tata Ruang DKI Jakarta 1985-2005 dan Rencana Strategis DKI Jakarta tahun 1992-1997. Selain itu pembangunan rumah susun BidaraCina juga dibangun dalam rangka peringatan Hari Kesetiakawanan Nasional (HKSAN) pada tahun 1993.

Diawali dengan kunjungan kerja dinas menteri sosial ke propinsi DKI Jakarta yang melakukan kunjungan lapangan ke Kelurahan BidaraCina, maka timbul gagasan dasar berkaitan dengan membantu masyarakat yang terlanda musibah banjir dan mengangkat derajat penduduk permukiman kumuh. Gagasan dasarnya adalah:

- Membantu penduduk yang terkena bencana banjir setinggi 2,5 meter
- Menata pemukiman kumuh, padat dan berbahaya.
- Revitalisasi Sungai Ciliwung, baik bentangannya, estetika, maupun kualitas kadar air dan untuk *water sport*.

Peremajaan DAS Ciliwung merupakan kesepakatan Gubernur DKI Jakarta dengan Menteri Sosial Republik Indonesia pada saat itu yaitu Surjadi Soedirja dan Dra. Endang Kusuma Inten Suweno, dalam penataan daerah pemukiman kumuh yang selalu dilanda banjir setiap musim hujan. Daerah Aliran Sungai (DAS) Ciliwung mengalami banjir rata-rata enam sungai dalam setahun dengan ketinggian 2,5 meter yang berpengaruh pada pemukiman sekitar sungai. DAS Ciliwung memiliki tingkat pencemaran yang telah mendekati ambang batas, karena penduduk selalu membuang sampah ke sungai. Padahal fungsi sungai ini juga sebagai bahan baku air bersih PAM Jaya selain sebagai saluran pembuangan, pencegah banjir, penggelontor dan keindahan.

Sebagaimana kesepakatan Gubernur DKI Jakarta dan Menteri Sosial Republik Indonesia, penataan DAS Ciliwung sesungaius peremajaan ko

ta telah dilakukan proyek percontohan sepanjang 800 meter untuk dilaksanakan pada Tahun Anggaran 1994-1995 melalui proyek Pengembangan DAS Ciliwung dan Pengembangan Rumah Susun Murah. DAS Ciliwung merupakan bagian depan perkotaan, sehingga diharapkan kawasan ini menjadi bagian depan kota Jakarta yang akan menjadi sungai yang bersih dan jernih dan dapat menjadi salah satu obyek wisata air untuk DKI Jakarta.

Pembangunan rumah susun BidaraCina merupakan wujud nyata program perumahan dalam upaya untuk menata lingkungan hidup yang kumuh, sesungaius untuk menampung warga di DAS Ciliwung yang terkena penanggulangan pemukiman kumuh. Rumah susun ini dibangun atas dana dari APBD dan bantuan dari swasta. Sebanyak 4 blok atau 376 unit tipe 18 dibangun atas bantuan dari swasta dan 3 blok atau 312 unit tipe 18 dibangun dari APBD.dengan fasilitas berupa jalan lingkungan sepanjang 300 meter, saluran gorong-gorong sepanjang 250 meter, gardu

listrik dari PLN, jalan dan halaman dengan paving block, parker dengan 62 mobil dan 90 motor, taman dan sarana olahraga, serta musholla seuas 6 x 10 meter.

Status kepemilikan rumah susun BidaraCina Jakarta timur adalah untuk dimiliki dengan sistem sewa-beli/jual beli cicilan. Bagi warga yang memperoleh satuan atau unit Rumah susun akan mendapatkan bukti kepemilikan bangunan berupa sertifikat rumah susun yang diterbitkan oleh BPN. Sesuai dengan UU mengenai rumah susun, bukti kepemilikan satuan rumah susun berupa sertifikat ini dapat dihipotikkan atau menjadi jaminan di Bank.

Biaya pembangunan 1 unit rumah susun lebih dari 30 juta rupiah. Dengan mengingat azas keterjangkauan masyarakat, diberikan subsidi dari pemerintah lebih dari 50%. Nilai jual 1 unit rumah susun tipe 18 ditetapkan:

Tabel III.1

Nilai Jual per Unit Rumah Susun

Lantai	Harga
1	Rp. 15.000.000 per unit
2	Rp. 12.448.000 per unit
3	Rp. 11.896.000 per unit
4	Rp. 11.250.000 per unit

Sumber: Dokumen Pemerintah mengenai pembangunan Rumah Susun BidaraCina

Subsidi pemerintah bagi yang mengambil unit rumah susun hanya berlaku sesungai untuk setiap Kepala Keluarga. Unit tambahannya tidak mendapatkan subsidi lagi.

Pembayaran unit rumah susun langsung diperhitungkan dengan nilai taksasi harga tanah dan bangunan yang telah ditetapkan. Apabila nilai taksasi ganti rugi yang telah ditetapkan melebihi nilai jual satuan rumah susun, maka kelebihan tersebut langsung dibayarkan oleh pemda DKI kepada warga yang bersangkutan. Apabila nilai taksasi ganti rugi kurang dari nilai jual satuan rumah susun maka jumlah yang harus dibayarkan calon penghuni dapat dicicil selama 5-20 tahun. Besarnya cicilan per bulan disesuaikan dengan tingkat bunga KPR yang berlaku pada saat dilaksanakannya kredit.

Universitas Indonesia

BAB IV

ANALISIS MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN BIDARACINA

A. Kebijakan Pembangunan Rumah Susun BidaraCina

Tingginya pertumbuhan penduduk di DKI Jakarta menimbulkan banyak permasalahan yang dialami oleh Pemerintah Daerah. Salah satu diantaranya adalah masalah perumahan. Tingginya permintaan dan kebutuhan akan perumahan tidak disertai oleh tersedianya lahan yang memungkinkan atau dengan kata lain kebutuhan akan perumahan berbanding terbalik dengan terbatasnya lahan yang tersedia di DKI Jakarta ini.

Masyarakat yang melakukan urbanisasi pun mayoritas tidak memiliki pekerjaan yang jelas sehingga pendapatan yang mereka hasilkan tergolong rendah. Hal ini mengakibatkan mereka tidak dapat memiliki tempat tinggal yang layak dan sehat, seperti di bawah jembatan maupun di bantaran sungai dan daerah tersebut menjadi daerah kumuh. Oleh karena itu sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah perumahan tersebut, Pemerintah daerah DKI Jakarta membangun rumah susun.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1964 mengatur tentang Pokok-Pokok Perumahan.⁶⁷ Undang-Undang ini dibuat untuk mengatur pembangunan perumahan. Kemudian seiring dengan perkembangannya, pemerintah kemudian mengeluarkan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 mengenai kebijakan membangun rumah susun yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang layak bagi rakyat terutama golongan yang memiliki pendapatan rendah.

Dalam Undang-Undang tersebut, yang dimaksud dengan rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal

⁶⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1964, Tentang *Pokok-Pokok Perumahan*, Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 3.

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.⁶⁸

Sedangkan pihak yang dapat membangun rumah susun disebutkan pada pasal 5 ayat 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985, yaitu:⁶⁹

1. Badan Usaha Milik Negara atau Daerah (BUMN/BUMD)
2. Koperasi
3. Badan Usaha Milik Swasta
4. Swadaya Masyarakat
5. Kerjasama antar badan-badan tersebut sebagai penyelenggara

Adapun dalam membuat sebuah kebijakan, dapat merujuk pada tahap-tahap kebijakan publik yang dikemukakan oleh Dunn, yaitu tahap penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.⁷⁰ Pada dasarnya pembuatan kebijakan dapat dilihat dari pihak mana yang dominan dalam pembuatan sebuah kebijakan. Begitu juga dalam kebijakan pembangunan rumah susun.

Dalam kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina ini, untuk menentukan keputusan apakah harus membuat rumah susun atau tidak, dapat berasal dari dua pihak, yaitu masyarakat yang menginginkan adanya perumahan yang layak untuk mereka tempati maupun dari pemerintah yang memiliki pertimbangan-pertimbangan tersendiri untuk memberikan pelayanan di bidang perumahan untuk masyarakatnya.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang tentang rumah susun disebutkan bahwa:⁷¹

1. Rumah susun dibangun sesuai dengan tingkat keperluan dan kemampuan masyarakat terutama bagi yang berpenghasilan rendah.

⁶⁸ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985, *Op.Cit.*, Pasal 1

⁶⁹ *Ibid.*, Pasal 5

⁷⁰ William N. Dunn, *Loc.Cit.*

⁷¹ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985, *Loc.Cit.*

2. Pembangunan rumah susun dapat diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara atau Daerah, Koperasi, dan Badan Usaha Milik Swasta yang bergerak dalam bidang itu, serta Swadaya Masyarakat.

Kebijakan pembangunan rumah susun juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1988 dan juga dalam Peraturan Daerah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 1991 tentang rumah susun di Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Pada Perda tersebut, pembangunan rumah susun dimaksudkan untuk mendorong pembangunan pemukiman dengan daya tampung tinggi dan mendukung konsep tata ruang DKI Jakarta yang dikaitkan dengan pengembangan pembangunan daerah perkotaan ke arah vertikal dan untuk peremajaan daerah-daerah kumuh.⁷²

Menurut Lester dan Stewart, terdapat dua model dalam analisis kebijakan publik, yaitu model elitis dan model pluralis.⁷³ Pendekatan elitis mempunyai asumsi bahwa kebijakan publik dapat dipandang sebagai nilai-nilai dan pilihan-pilihan dari elit yang memerintah dan dilaksanakan oleh pejabat-pejabat dan badan pemerintah yang terdapat di bawahnya. Sementara model pluralis merupakan kebalikan dari model elitis yaitu model ini lebih condong ke arah pilihan-pilihan yang dibuat oleh masyarakat.

Dalam hal rumah susun BidaraCina, keputusan untuk membangun rumah susun berasal dari pemerintah. Dilatarbelakangi oleh keadaan Daerah Aliran Sungai Ciliwung (DAS Ciliwung) yang kumuh dan tidak teratur serta kehidupan masyarakat yang tinggal di dalamnya yang kurang layak membuat pemerintah berinisiatif untuk merehabilitasi lingkungan tersebut serta merelokasi masyarakatnya.

Sebelum dibangun rumah susun, DAS Ciliwung merupakan daerah yang tergolong kumuh. Penduduknya padat dan rumah-rumah yang ada tidak tergolong layak tinggal. Hal ini seperti dikatakan oleh Ibu Retno Sulistyningrum selaku Kepala Bagian Perencanaan Suku Dinas Perumahan Kotamadya Jakarta Timur yang pada waktu itu terlibat langsung di dalam Tim pembangunan rumah susun BidaraCina,

⁷² Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1991, Tentang *Rumah Susun di Daerah Khusus Ibukota Jakarta*, Pasal 2

⁷³ Budi Winarno, *Op.Cit.*, hlm. 33

“... Kumuh. Rawan banjir terus kepadatannya 700 jiwa per ha pada saat itu, jadi kan kumuh banget. Padat. Ada sampe di situ ada rumah yang luasnya cuma 6m² dihuni sampe 8 orang. Nah.. kondisi seperti itu kan udah ngga layak huni.”⁷⁴

Selain itu hal ini juga diperkuat oleh Bapak Subari, seorang penghuni rumah susun yang dulunya tinggal di kawasan tersebut,

“... dulu ini kan kali.. tuh, kali sampe ujung. Ini kumuh, emang ini daerah kumuh.”⁷⁵

Lokasi pemukiman masyarakatnya tersebar di sekitar pinggiran Sungai Ciliwung yang merupakan daerah aliran sungai yang terletak di bagian yang biasa disebut kali mati. Karena itulah maka daerah ini menjadi “langganan” banjir. Namun masyarakat tidak bergeming dan masih terus mempertahankan tempat tinggal mereka. Hal ini disebabkan karena mereka tidak mempunyai tempat tinggal lain.

Melihat kondisi yang memprihatinkan tersebut, Menteri Sosial pada waktu itu, yaitu Dra. Inten Soeweno mengagagas usulan untuk melakukan pembenahan DAS Ciliwung, yaitu pembangunan rumah susun dan rehabilitasi sosial daerah kumuh di wilayah tersebut. Usulan ini dibarengi dengan peringatan hari jadi Hari Kesetiakawanan Sosial Nasional (HKSAN) yang pada waktu itu diperingati setiap tahunnya. Maka Departemen Sosial bekerja sama dengan Panitia HKSAN dan Pemerintah Daerah DKI Jakarta melakukan rehabilitasi sosial DAS Ciliwung, salah satu caranya yaitu membangun rumah susun di daerah BidaraCina.

Rumah susun BidaraCina yang dibangun pada tahun 1994 merupakan salah satu Program Peremajaan DAS Ciliwung dari Departemen Sosial yang bekerja sama dengan Pemerintah DKI Jakarta serta Panitia HKSAN. Selain pembangunan rumah susun, program lain yang pada waktu itu dilakukan adalah membantu penduduk yang terkena banjir setinggi 2,5 Meter, serta revitalisasi Sungai Ciliwung, baik bentangannya, estetika, maupun kualitas kadar air untuk *water sport*.

DAS Ciliwung memiliki tingkat pencemaran yang mendekati ambang batas, karena penduduk selalu membuang sampah ke sungai. Padahal fungsi sungai tersebut

⁷⁴ Wawancara dengan Kepala Bagian Perencanaan Suku Dinas Perumahan Kotamadya Jakarta Timur, Rabu, 28 Mei 2008

⁷⁵ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Senin, 7 April 2008

juga sebagai bahan baku air bersih PAM Jaya, selain itu juga sebagai saluran pembuangan, pencegah banjir, penggelontor, dan keindahan. Hal ini senada dengan yang dikatakan oleh Ibu Retno,

“Sungai Ciliwung kotor, jadi tempat mereka tinggal menjadi langganan banjir. Setahun bisa enam kali banjir.”⁷⁶

Pembangunan rumah susun BidaraCina merupakan upaya untuk menata lingkungan hidup dari yang kumuh menjadi lebih teratur sekaligus untuk menampung warga yang dulunya tinggal di DAS Ciliwung yang terkena penggusuran. Program ini merupakan kerjasama antar berbagai pihak. Oleh karena itu memerlukan koordinasi lintas sektoral yang seyogyanya, dalam penerapannya juga perlu melibatkan peran serta masyarakat.

Namun pada prosesnya, adalah peran serta masyarakat dalam pengimplementasian kebijakan ini terbatas di sini bahkan hampir tidak ada. Masyarakat sendiri tidak terlalu banyak ikut berpartisipasi baik dengan memberi pendapat atau dengan cara lainnya. Masyarakat di sini hanya menjadi objek dari kebijakan pembangunan rumah susun ini. Hal ini dapat dilihat dari keterangan yang diberikan Ibu Retno,

“Kalo minta sih ngga ya Mba. Mereka kan tau nya cuma dipindahin aja. Semua kita yang ngatur.”⁷⁷

Hal ini menunjukkan pemerintah tidak mengikutsertakan masyarakat dalam program ini. Mereka hanya menjadi objek dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Hal ini diperkuat dengan pendapat Bapak Subari,

“Cuma gitu aja. Dikasih tau mau dibangun rumah susun, kita disuruh pindah sementara, terus pas jadi langsung pindah ke sini. dikasih uang untuk kontrak dulu, selama pembangunan, terus pas jadi langsung pindah ke sini. Tau jadi deh.”⁷⁸

⁷⁶ Wawancara dengan Kepala bagian Perencanaan Suku Dinas Perumahan Kotamadya Jakarta Timur, Rabu, 28 Mei 2008

⁷⁷ Wawancara dengan Kepala bagian Perencanaan Suku Dinas Perumahan Kotamadya Jakarta Timur, Rabu, 28 Mei 2008

⁷⁸ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Senin, 7 April 2008

Sehingga dengan demikian, dapat dikatakan bahwa inisiatif pembangunan rumah susun ini murni berasal dari pemerintah berdasarkan kepentingan-kepentingan tertentu termasuk di dalamnya untuk menertibkan daerah kumuh, melestarikan lingkungan, dan juga untuk memberikan pelayanan dalam bidang perumahan yang lebih layak tinggal untuk masyarakat. hal ini seperti yang dikatakan oleh Ibu Retno,

“Semua pemerintah. Dari mulai program, merencanakan, anggaran, sampe merencanakan design engineering nya sampe pembangunannya semua full pemerintah.”⁷⁹

Dengan begitu dapat dikatakan bahwa sesuai dengan model analisis kebijakan yang dikemukakan oleh Lester dan Stewart, kebijakan pembangunan rumah susun Bidara ini memakai pendekatan elitis. Dimana pemerintah memegang peran penting dan merupakan pihak yang memiliki kekuasaan untuk memutuskan sesuatu tanpa campur tangan pihak lain, dalam hal ini masyarakat.

Besarnya peran pemerintah ini tidak selalu berdampak buruk. Seperti kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina ini, justru peran pemerintah yang besar dibutuhkan untuk mengatur masyarakatnya. Dengan ketidakteraturan yang ditemukan di DAS Ciliwung dan kondisi tempat tinggal masyarakat yang di bawah standar kelayakkan, maka wajar apabila pemerintah melakukan tindakan-tindakan secepatnya untuk membantu masyarakat tersebut. Hal ini terkait dengan fungsi Pemerintah untuk melayani kebutuhan masyarakat.

Dengan demikian, melihat dari keterangan responden terkait dengan keijakan ini, dapat dikatakan bahwa Negara, dalam hal ini diwakili oleh Pemerintah Daerah DKI Jakarta, memiliki peran yang dominan dalam kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina ini.

⁷⁹ Wawancara dengan Kepala bagian Perencanaan Suku Dinas Perumahan Kotamadya Jakarta Timur, Rabu, 28 Mei 2008

B. Sosialisasi Kebijakan

Implementasi merupakan tahap yang paling penting dalam sebuah kebijakan. Dalam tahap inilah keberhasilan sebuah kebijakan ditentukan. Apabila implementasi sesuai dengan sasaran yang ditetapkan maka kebijakan tersebut dapat dikatakan berhasil, namun tidak jarang juga proses pengimplementasian ini gagal dilakukan oleh aparat pemerintahan.

Dalam proses implementasi kebijakan, sosialisasi merupakan hal yang harus diperhatikan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Sosialisasi kebijakan merupakan hal yang harus dilakukan oleh pembuat kebijakan untuk “memperkenalkan” kebijakan tersebut kepada masyarakat yang menjadi objeknya. Sebagai pembuat kebijakan, pemerintah lah yang bertanggung jawab atas sosialisasi tersebut. Dalam hal kebijakan pembangunan rumah susun ini, Pemerintah DKI Jakarta lah yang mempunyai tanggung jawab untuk memberitahu masyarakat akan kebijakan penggusuran dan juga proses relokasi masyarakat ke rumah susun yang nantinya akan dibangun pemerintah untuk mereka.

Pembuatan kebijakan terbagi menjadi dua golongan yaitu kebijakan yang berdasarkan pada kepentingan elit dan kepentingan masyarakat, maka model implementasi juga dapat dibedakan atas dua kepentingan besar, yaitu kepentingan Negara yang diwakili oleh para elit maupun kepentingan masyarakat. Negara merupakan sebuah institusi yang mempunyai banyak kepentingan dan juga memiliki kekuasaan dalam mengatur masyarakatnya. Oleh karena itu tidak jarang Negara melakukan paksaan-paksaan dalam mengatur masyarakat. Misalnya saja ancaman hukuman apabila seseorang atau perusahaan tidak membayar pajak yang mana diwajibkan bagi mereka. Dikarenakan perbedaan kepentingan dan cara pandang itulah, terkadang terjadi benturan-benturan antara Negara dan masyarakat.

Pembangunan rumah susun BidaraCina merupakan kebijakan yang berdasarkan inisiatif pemerintah, seperti yang telah dikemukakan di atas. Meskipun yang dilakukan oleh pemerintah adalah untuk kebaikan masyarakat juga. Setelah proses perencanaan kebijakan, maka yang perlu dilakukan setelahnya adalah proses implementasi. Proses ini merupakan proses yang penting karena pemerintah akan

mendapat respon dari masyarakat sebagai sasaran kebijakan. Apakah menyetujui atau menolak kebijakan tersebut.

Sasaran yang dimaksud di sini terbagi menjadi dua bagian yaitu sasaran utamanya adalah masyarakat yang tinggal di pinggir Sungai Ciliwung dan sasaran umumnya adalah masyarakat yang berpenghasilan rendah hingga menengah. Seperti yang dikatakan oleh Ibu Retno,

“Sasarannya ya masyarakat yang tinggal di daerah situ ya, ditambah sama masyarakat yang berpenghasilan menengah ke bawah yang belum mempunyai tempat tinggal.”⁸⁰

Pada saat pemerintah memberi tahu masyarakat DAS Ciliwung bahwa mereka akan digusur dan direlokasi ke rumah susun, reaksi yang didapat oleh pemerintah bermacam-macam. Ada yang setuju, namun ada juga yang menolak. Bapak Subari merupakan salah satu warga yang merasa senang dengan kebijakan yang dibuat pemerintah itu. Ia mengatakan,

“Kalo saya pindah ke rumah susun sih ngga terpaksa ya. karena kan kesadaran kita. Kalo kita tinggal di rumah susun kan, lebih besar. Dulu rumah saya Cuma 4 x 3. Kecil. Sumpek. ... Sekarang kan layak huni lah. Walaupun keadaan kita masih kaya gini, tapi ngga kebanjiran, dinding tembok. Dulu kan bukan dinding tembok tuh. Kalo kebanjiran nempel macem cacing-cacing juga nempel. Sekarang kan ngga.”⁸¹

Namun tidak semua masyarakat merasa hal yang sama dengan Bapak Subari. Terdapat beberapa masyarakat yang menolak kebijakan pemerintah tersebut karena berbagai macam alasan. Misalnya saja karena rumah mereka lebih luas dari rumah susun atau juga karena alasan jarak dengan tempat kerja yang menjadi lebih jauh. Salah seorang penghuni, Ibu Suwanci termasuk salah satu yang awalnya menolak untuk pindah karena kamar yang disediakan di rumah susun itu sempit, hanya berukuran 3 x 6 meter, seperti yang dikatakan oleh Ibu Suwanci,

⁸⁰ Wawancara dengan Kepala bagian Perencanaan Suku Dinas Perumahan Kotamadya Jakarta Timur, Rabu, 28 Mei 2008

⁸¹ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Senin, 7 April 2008

“Dulu kan pemerintah tiba-tiba ngasih tau, mau digusur, disuruh pindah ke rumah susun. Di Cawang. Ibu bingung gimana ini, pindah atau ngga. Udah mau digusur tapi belum nemu rumah lagi. Lagian anak-anak juga bilang, “ma jangan ambil rumah susun. Rumahnya kecil.” Ibu jadi bingung. Kita kan banyak. Ibu anaknya lima.”⁸²

Namun karena merasa terdesak dan tidak dapat menemukan tempat tinggal lagi, maka Ibu Suwanci akhirnya pindah juga ke rumah susun. Hal-hal yang berupa penolakan terhadap kebijakan tersebut seperti itu telah diperhitungkan oleh pemerintah. Menurut keterangan dari Ibu Retno, pemerintah melakukan kegiatan-kegiatan tertentu untuk membujuk agar masyarakat bersedia pindah ke rumah susun sehingga lingkungan menjadi teratur. Seperti yang diikatakan oleh Ibu Retno,

“Kita ajak masyarakat itu ke rumah susun Kemayoran sama Tanah Abang untuk ngasih lihat ke mereka, ini lho tinggal di rumah susun itu begini lho.”⁸³

Sulitnya proses relokasi tersebut juga dikarenakan pada masa itu, rumah susun masih menjadi sesuatu yang baru bagi masyarakat di Jakarta. Pada waktu itu masih belum begitu banyak rumah susun yang dibangun. Oleh karena itu, sistem tersebut masih belum terlalu *familiar* bagi masyarakat. Maka itu pemerintah melakukan kegiatan mengajak masyarakat untuk melihat kehidupan rumah susun yang telah ada sebelumnya. Selain itu alasan pekerjaan juga menjadi alasan bagi masyarakat untuk tidak pindah ke rumah susun sehingga mereka khawatir kalau daerah tersebut dibangun rumah susun dan mereka dipindahkan ke dalamnya, mereka akan kehilangan mata pencahariannya.

Di sinilah Negara yang diwakili oleh Pemerintah Daerah perlu melakukan beberapa pendekatan ke masyarakat agar mereka mau mengikuti keinginannya. Karena program rumah susun ini diharapkan dapat berhasil karena melibatkan HKSN dimana pada waktu itu terdapat keterlibatan dari Presiden Soeharto yang mengharapakan agar rumah susun itu dapat membantu masyarakat yang kurang

⁸² Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Senin, 7 April 2008

⁸³ Wawancara dengan Kepala bagian Perencanaan Suku Dinas Perumahan Kotamadya Jakarta Timur, Rabu, 28 Mei 2008

mampu. Karena itulah pemerintah berupaya semaksimal mungkin agar proyek rumah susun ini dapat berhasil dan mencapai sasaran.

Sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Perumahan pada waktu itu adalah dengan cara memberitahu masyarakat secara langsung. Pada waktu itu, pemerintah memberitahu Ketua Rukun Warga (Rw) yang bersangkutan di daerah-daerah yang akan digusur. Setelah itu Ketua Rw tersebut memberitahukan kepada Ketua-ketua Rt yang berada di wilayahnya masing-masing. Setelah itu Ketua-ketua Rt tersebut lah yang menyampaikan kepada warga-warga mereka.

Menurut Bapak subari, waktu itu masyarakat langsung melakukan rapat untuk menentukan tindakan mereka, apakah mereka akan menolak atau tidak. Setelah ada keputusan dari masyarakat, baru lah masyarakat menyampaikan kepada pemerintah lagi reaksi mereka. Setelah prose situ berjalan, barulah pemerintah mulai melakukan pendekatan-pendekatan agar masyarakat tersebut bersedia untuk tinggal di rumah susun yang akan dibangun nanti. Seperti yang dikatatakan oleh Bapak subari,

“Kita diundang. Waktu itu orang Dinas Perumahan ngundang Rw. Rw ngundang Rt. Terus Rt ngasih tau ke warga deh. kita rapat. Jadi kita dikasih tau langsung. Setelah itu misalnya kita oke.. kira-kira seminggu kemudian kita ukur tanahnya berapa. Masing-masing warga ngukur gitu. Baru ada solusi pembayaran.”⁸⁴

Peran Lembaga Sosial masyarakat (LSM) perlu juga diikutsertakan dalam implemmentasi kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina ini. Seharusnya pemerintah dapat mengikutsertakan masyarakat dengan diwakili oleh LSM dalam implementasi kebijakan, misalnya saja untuk membantu proses relokasi masyarakat dari rumah yang sebelumnya ke rumah susun. Dengan begitu maka masyarakat dapat merasa lebih dilibatkan dalam proses implementasi ini. Namun karena hal tersebut tidak dilakukan, maka peran pemerintah terlihat dominan dalam kebijakan ini. Dapat dilihat dari proses sosialisasi yang hampir seluruhnya dilakukan oleh pemerintah untuk memberitahu tentang kebijakan pembangunan rumah susun ini serta membujuk masyarakatnya agar bersedia direlokasi ke rumah susun BidaraCina.

⁸⁴ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Selasa, 25 November 2008

C. Proses Relokasi

Relokasi yang dilakukan oleh Pemerintah DKI Jakarta terhadap masyarakat yang dulunya tinggal di DAS Ciliwung menuju rumah susun BidaraCina ini merupakan salah satu proses dalam implementasi kebijakan pembangunan rumah susun. Seperti yang telah disebutkan di atas, proses relokasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terdiri dari beberapa tahapan dan memakan waktu kurang lebih 2 tahun termasuk di dalamnya proses pembangunan rumah susun itu sendiri. Untuk Blok I yaitu blok awal yang dibangun oleh Pemda memakan waktu satu tahun. Sehingga masyarakat yang terprogram, hanya butuh waktu satu tahun untuk pindah ke rumah susun.

Tiga bulan sebelum penggusuran, masyarakat diberitahu oleh pemerintah kalau akan dibangun rumah susun sebagai sarana pengganti rumah yang ditempati pada saat itu. Setelah proses penggusuran dimulai, pemerintah memberikan uang untuk biaya mengontrak rumah selagi pembangunan rumah susun berjalan. Uang kontrak yang diberi pemerintah seragam, dalam artian tidak dibeda-bedakan oleh pemerintah. Pertama, Pemda membangun satu blok terlebih dahulu yang terdiri dari tiga blok. Pembangunan ini berjalan selama satu tahun. Setelah gedung ini selesai, barulah masyarakat yang terprogram bisa pindah ke dalamnya.

Hal ini seperti yang dikatakan oleh bapak Teguh Jatmiko, selaku Ketua Rw 016 yang merangkap sebagai Ketua PPRS (Perhimpunan Penghuni Rumah Susun),

“Jadi gini, waktu itu dikasih tau kalo mau digusur, terus Pemerintah bertahap bikin rumah susun ini. Setelah pembebasan, warga tuh di kasih nomer pintu ya dulu nyebutnya. Jadi untuk warga yang digusur, kalo mau pindah ke sini, udah langsung dapat satu pintu.”⁸⁵

Selain itu, hal ini juga ditegaskan oleh Bapak Subari selaku masyarakat yang mengalami secara langsung,

“Itu gini ya. dulu kurang lebih tiga bulan sebelum digusur kita di kasih tau. Waktu itu Pemda ngundang Rw, Rw ngundang Rt, terus Rt ngasih tau warganya kalo di sini kita mau digusur karena di pinggir kali. Ngga layak huni. Terus setelah itu kita dikasih uang untuk

⁸⁵ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Selasa, 25 November 2008

ngontrak sampe.. sampe bangunan ini selesai. ... Ini.. satu blok ini kurang lebih satu tahun.”⁸⁶

Masyarakat yang diberitahu akan digusur, pada waktu itu melakukan musyawarah untuk menentukan sikap mereka apakah menyetujui kebijakan tersebut atau akan menolak. Setelah musyawarah, terdapat dua golongan yaitu yang menyetujui dan yang menolak. Pemerintah di sini menggunakan kekuasaan yang mereka punya agar masyarakat mengikuti keinginan mereka. Pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah bersifat represif. Pemerintah tidak “menanggapi” penolakan yang diajukan beberapa masyarakat, karena pada dasarnya tanah tersebut merupakan tanah yang dimiliki oleh pemerintah. Sehingga posisi masyarakat yang menolak sangat lemah. Bapak Subari mengatakan,

“Pemerintah kan ngeliat perbandingannya, yang nerima berapa yang nolak berapa. Waktu itu yang nolak kalah perbandingannya. Jadi pemerintah tetap ngebangun rumah susun biar ada yang nolak juga. lagian ini kan tanah garapan ini, bukan tanah kavling, ya. ini kan tanah pemerintah juga.”⁸⁷

Hal ini juga ditegaskan oleh Ibu Retno yang mengatakan,

“Masyarakat situ ngga dapet uang ganti rugi, tapi cuma dapet dana kerohiman kita nyebutnya. Karna kan tanah yang mereka tempatin itu tanah Negara.”⁸⁸

Dengan kata lain, pemerintah tidak memberikan pilihan terhadap masyarakat. masyarakat diharuskan untuk menerima kebijakan tersebut, bahwa mereka harus pindah dari daerah kumuh tersebut ke rumah susun yang dibangun untuk mereka. Ibu Suwanci merasakan hal tersebut. Ia mengatakan,

“Ya maksa ngga maksa. Dibilang ngga maksa, ngga maksa. Tapi harus digusur. Daripada nanti ibu ngga mau ngga mau, nanti malah ngga dibayar.”⁸⁹

⁸⁶ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Selasa, 25 November 2008

⁸⁷ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Senin, 7 April 2008

⁸⁸ Wawancara dengan Kepala bagian Perencanaan Suku Dinas Perumahan Kotamadya Jakarta Timur, Rabu, 28 Mei 2008

⁸⁹ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Senin, 7 April 2008

Masyarakat yang langsung setuju dengan relokasi tersebut diberikan satu kamar di rumah susun secara otomatis oleh pemerintah. Dalam artian, pemerintah memprioritaskan masyarakat yang tinggal di bantaran sungai untuk menghuni rumah susun BidaraCina. Sebenarnya masyarakat yang digusur itu menjadi masyarakat terprogram dan didahulukan untuk dapat tinggal di rumah susun itu. Hal ini untuk menjamin agar target dapat mengenai sasaran yang tepat. Namun tidak gratis, pemerintah hanya membantu untuk uang muka saja. Untuk biaya yang lain, masyarakat dapat mencicil beberapa kali sesuai ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah pada waktu itu.

Tindakan yang dilakukan pemerintah tersebut dapat menimbulkan permasalahan baru, misalnya saja kebijakan ini gagal karena masyarakat terprogram tersebut tidak menempati rumah susun yang telah disediakan untuk mereka, maka untuk meminimalisasi permasalahan-permasalahan yang mungkin muncul terhadap proses implementasi kebijakan ini, peran besar Negara kembali muncul. Pemerintah melakukan kegiatan-kegiatan kepada masyarakat yang dimaksudkan untuk membiasakan masyarakat hidup di rumah susun yang pada waktu itu belum terlalu familiar dan juga agar masyarakat mau mengikuti keinginan pemerintah. Pemerintah tidak secara langsung melepaskan masyarakatnya ingin atau tidak pindah ke rumah susun, namun pemerintah melakukan berbagai upaya agar program rumah susun tersebut berhasil. Hal ini diperkuat oleh keterangan dari Ibu Retno,

“Kita ngga langsung melepas mereka gitu aja. Kita kasih mereka program-program, kita kasih liat mereka hidup di rumah susun kaya gimana, biar mereka mau pindah.”⁹⁰

Departemen sosial pada waktu itu bertugas untuk melakukan pendekatan-pendekatan tersebut kepada masyarakat. Mereka melakukan kursus-kursus gratis bagi yang berminat. Misalnya saja kursus masak, menjahit, salon, dan lain-lain. Dengan begitu masyarakat tidak hanya sekedar pindah ke rumah susun namun juga dapat hidup di rumah susun tersebut. Maksudnya adalah pola hidup mereka akan berbeda

⁹⁰ Wawancara dengan Kepala bagian Perencanaan Suku Dinas Perumahan Kotamadya Jakarta Timur, Rabu, 28 Mei 2008

dari yang dulunya tinggal di pinggiran sungai lalu pindah di rumah susun. Pekerjaan mereka juga mungkin akan berubah. Oleh karena itu pemerintah melakukan program-program agar masyarakat tidak takut untuk pindah ke rumah susun. Ibu Retno mengatakan,

“Kita kasih mereka keahlian biar bukan hanya sekedar pindah ke rumah susun tapi juga bisa bertahan hidup di sana.”⁹¹

Ibu Samanah merupakan salah satu penghuni yang pada waktu itu ikut kursus yang diberikan oleh pemerintah,

“Iya, ada kursus. Dari Departemen Sosial waktu itu. Ibu ikut Kursus Jahit. Biar ada keahliannya katanya.”⁹²

Pemerintah, dengan begitu tidak hanya sekedar melakukan relokasi masyarakat dari tempat kumuh ke tempat yang layak, namun juga mengadakan pembinaan masyarakat agar pola hidup mereka lebih teratur. Dengan begitu pemerintah tidak hanya membuat kebijakan namun juga memastikan agar masyarakat dapat menerima kebijakan tersebut dengan baik.

Selain itu, seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, selain merelokasi masyarakat, pemerintah juga ingin meningkatkan taraf hidup masyarakatnya dengan cara meningkatkan pendapatannya. Oleh karena itu pemerintah mengkhususkan lantai dasar sebagai tempat untuk usaha kecil, seperti misalnya toko maupun tempat makan. Masyarakat penghuni rumah susun dapat menyewa satu kamar di lantai dasar untuk membuka bermacam usaha. Namun yang boleh menyewa hanyalah masyarakat yang tinggal di rumah susun tersebut. Dengan begitu diharapkan dapat membantu kehidupan mereka sehari-hari. Hal ini sesuai dengan yang dikatakan oleh Ibu Retno,

“Mereka boleh buka usaha di lantai bawah, lantai bawah itu kalo bukan penghuni atas ngga bisa. Jadi harus penghuni rumah susun, syaratnya. Dengan menyewa 5000 per meter persrgi.”⁹³

⁹¹ Wawancara dengan Kepala bagian Perencanaan Suku Dinas Perumahan Kotamadya Jakarta Timur, Rabu, 28 Mei 2008

⁹² Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Senin, 7 April 2008

⁹³ Wawancara dengan Kepala bagian Perencanaan Suku Dinas Perumahan Kotamadya Jakarta Timur, Rabu, 28 Mei 2008

Hal ini juga terlihat oleh pengamatan yang dilakukan oleh peneliti di lokasi penelitian, dimana lantai dasar memang digunakan untuk usaha seperti berikut:



Gambar IV.1

Klinik di Lingkungan Rumah Susun BidaraCina

Sumber: Diolah Oleh Peneliti

Klinik tersebut merupakan salah satu sarana dalam bidang kesehatan yang dibangun oleh masyarakat sendiri. Klinik ini terdapat di lantai dasar rumah susun yang mana merupakan tempat untuk melakukan usaha yang memang disediakan oleh pemerintah. Klinik ini dimiliki oleh salah satu penghuni rumah susun yang mana klinik ini merupakan tempat berobat masyarakat baik di lingkungan rumah susun maupun di lingkungan sekitar rumah susun.



Gambar IV.2

Kios Untuk Usaha Penghuni Rumah Susun

Sumber: Diolah Oleh Peneliti

Selain klinik, usaha yang terdapat di lantai dasar rumah susun ini adalah toko bahan-bahan makanan sehari-hari. Menurut pengamatan peneliti di lokasi, hanya terdapat satu toko yang menjual kebutuhan sehari-hari ini. Hal ini terkait dengan telah berubah fungsinya lantai dasar yang tadinya berfungsi untuk usaha masyarakat menjadi tempat tinggal.



Gambar IV.3

Koridor Lantai Dasar Tempat Usaha

Sumber: Diolah Oleh peneliti

Usaha yang terdapat di lantai dasar ini tidak terbatas hanya yang menjual kebutuhan sehari-hari, namun juga kebutuhan masyarakat lainnya. Seperti misalnya tempat fotokopi yang dimiliki oleh salah satu penghuni rumah susun ini. Program pelatihan usaha yang diberikan oleh pemerintah merupakan program yang bermanfaat bagi penghuni, karena mereka dapat memanfaatkan usaha tersebut untuk menopang biaya hidup masyarakat sehari-hari.

Grindle menyebutkan, bahwa terdapat dua pandangan dalam implementasi sebuah kebijakan yaitu *Society Centered Perspectives* dan *States Centered Approach*.⁹⁴ Dalam, *Society Centered Perspectives* terdapat kepentingan dari masyarakat dalam implementasi sebuah kebijakan. Hal ini berarti kebijakan yang dibuat dan diterapkan oleh pemerintah mengikutsertakan masyarakat di dalamnya. Baik melalui kelompok-kelompok kepentingan maupun melalui berbagai media lainnya. Kebijakan yang dibuat berdasarkan pandangan ini biasanya berasal dari masyarakat. Masyarakat dapat memilih permasalahan apa yang harus segera

⁹⁴ Merilee S. Grindle and John W. Thomas, *Op.Cit.*, hlm 19

diselesaikan lalu disampaikan kepada pemerintah untuk segera menyelesaikan permasalahan tersebut.

Sedangkan *State Centered Models* adalah kebalikan dari *Society Centered Perspectives*, dimana dalam model ini Negara merupakan pihak yang dominan dalam mengambil keputusan masalah apa saja yang harus diselesaikan dan dibuat serta diimplementasikan kebijakannya. Bagian dari model ini adalah *State Interest Approach* yang menurut Grindle, pandangan ini merupakan dominannya peran Negara dalam pembuatan sebuah kebijakan dan sebagai pengambil keputusan. Dalam model ini Negara merupakan bagian yang terpisah dari masyarakat dimana Negara mempunyai kepentingan-kepentingan tersendiri yang harus diikuti atau dipatuhi oleh masyarakatnya. Pandangan ini memungkinkan Negara untuk “memaksa” masyarakatnya untuk mengikuti kebijakan yang dibuat.

Peran Negara yang besar seperti yang telah dikemukakan di atas terlihat dari kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina dimana dari proses perencanaan hingga implementasi tidak mengikutsertakan masyarakat di dalamnya. Masyarakat tidak diberikan kesempatan untuk memberi pendapat apakah menyetujui pembangunan rumah susun tersebut atau tidak. Pemerintah pada waktu itu hanya memberikan satu pilihan yaitu pembangunan tersebut harus dilakukan. Adapun pendekatan *state centered* sendiri merupakan pendekatan dimana pemerintah tidak lagi dianggap sebagai refleksi kepentingan masyarakat, namun menurut aliran ini pemerintah mempunyai kepentingan sendiri yang kadang-kadang berbeda dengan masyarakat.⁹⁵

Peran Negara yang besar tersebut diikuti oleh peran Negara untuk melindungi rakyatnya. Oleh karena itu pemerintah tidak hanya memaksa masyarakatnya untuk mengikuti keinginannya namun juga memberikan solusi-solusi bagi masalah yang ada. Dominannya peran Negara dalam sebuah kebijakan dapat menimbulkan masalah-masalah baru, karena akan terjadi ketidaksinkronan antara kebutuhan

⁹⁵ Amir Santoso, *Politik, Kebijakan dan Pembangunan di Indonesia: Suatu Tinjauan Teoritis*, dalam Amir Santoso dan M. Riza Sihbudi, *Politik Kebijakan dan Pembangunan*, (Jakarta: PT. Bina Aksara, 1985), hlm 2

masyarakat dan kepentingan Negara namun juga dapat menjadi solusi yang baik dalam menyelesaikan permasalahan yang berkembang di masyarakat.

D. Pengelolaan Rumah Susun

Pasca pembangunan rumah susun, pemerintah tidak mungkin terus menerus mengurus penghuni rumah susun tersebut secara langsung, oleh karena itu dibentuklah PPRS yaitu Perhimpunan Penghuni Rumah Susun. PPRS ini dibentuk untuk mengelola rumah susun yang telah dibangun oleh pemerintah. Selain kepengurusan Rt dan Rw, PPRS merupakan wadah untuk masyarakat bersama-sama mengelola dan menjaga lingkungan rumah susun BidaraCina.

Kepengurusan PPRS dibentuk oleh masyarakat rumah susun sendiri. Masyarakat memilih sendiri siapa yang akan menjadi pengurus mereka. Kepengurusan PPRS dipilih setiap empat tahun sekali. Untuk kepengurusan yang sekarang, yang menjadi Ketua PPRS adalah Bapak teguh Jatmiko yang juga merupakan Ketua Rw 016 yang mana merupakan wilayah rumah susun BidaraCina. Kepengurusan dipilih oleh masyarakat seperti melakukan Pemilu atau berdasarkan suara terbanyak.

PPRS merupakan lembaga untuk mengelola rumah susun ini, tetapi pemerintah tidak lepas tangan begitu saja. Pemerintah melalui Dinas Perumahan tetap mengontrol rumah susun tersebut. Dengan begitu apabila terjadi kerusakan-kerusakan bangunan, maka dapat segera diperbaiki. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Subari,

“Oiya, pemerintah ngurusin. Kalo ada yang rusak di benerin, dibangun lagi. ... Kalo banjir juga pemerintah langsung tanggap kok.”⁹⁶

Pengurus PPRS haruslah warga yang menghuni rumah susun, dimana mereka mempunyai identitas yang jelas sebagai warga, selain itu juga bukan merupakan pengontrak melainkan harus mempunyai rumah sendiri di rumah susun tersebut.

⁹⁶ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Senin, 7 April 2008

Adapun PPRS dapat dikatakan berada di bawah Dinas Perumahan karena menurut keterangan dari Bapak Teguh, untuk masalah-masalah teknis maupun fisik bangunan, maka mereka akan meminta bantuan dari pemerintah langsung.

PPRS mengurus dua kepentingan berbeda, yaitu yang berhubungan dengan administrasi kependudukan dan masalah teknis dan fisik bangunan. Dimana jika berhubungan dengan administrasi kependudukan maka PPRS berhubungan dengan Kelurahan dan jika berhubungan dengan teknis dan fisik bangunan PPRS berhubungan dengan Dinas Perumahan. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Bapak Teguh,

“Jelas berhubungan. Kalo untuk masalah administrasi identitas warga, kita hubungannya sama Kelurahan. Kalo untuk masalah teknis, bangunan fisik perumahan, kita hubungannya dengan Dinas Perumahan.”⁹⁷

PPRS mengurus secara penuh pengelolaan di lingkungan rumah susun, namun hanya bersifat mengawasi. Jika ada hal-hal yang terjadi lebih lanjutnya mereka akan melaporkan ke tingkat Rw atau kelurahan. Atau jika ada masalah yang berhubungan dengan kondisi fisik bangunan mereka akan melapor kepada Dinas Perumahan karena Dinas Perumahan lah yang memiliki hak untuk mengatasi hal tersebut. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Bapak Teguh,

“Sebenarnya, pengurusan di sini penuh oleh PPRS. Tapi kalo ada hal-hal yang skala besar, misalnya saja fisik bocor atau bangunan yang rusak kan, otomatis kita minta tolongnya sama pemerintah juga. Itu kan dengan keterbatasan kan ya. Kita kan ngga bisa nertibin semua bangunan liar itu yang sudah hampir bertahun-tahun berdiri, yang bangunannya ngga jelas. Tapi paling tidak, kita sudah konfirmasi ke Dinas Perumahan. Intinya, pemerintah itu yang lebih berhak. Kita hanya mendampingi saja.”⁹⁸

Hal ini pun diperkuat oleh keterangan Bapak Subari, salah satu penghuni rumah susun yang juga pernah menjadi anggota PPRS,

“PPRS itu di bawah Dinas Perumahan. Yang milih masyarakat itu. Jadi ada dua kubu. Karena ini bukan RW, karena ini Dinas

⁹⁷ Wawancara dengan Ketua PPRS, Selasa, 25 November 2008

⁹⁸ Wawancara dengan Ketua PPRS, Selasa, 25 November 2008

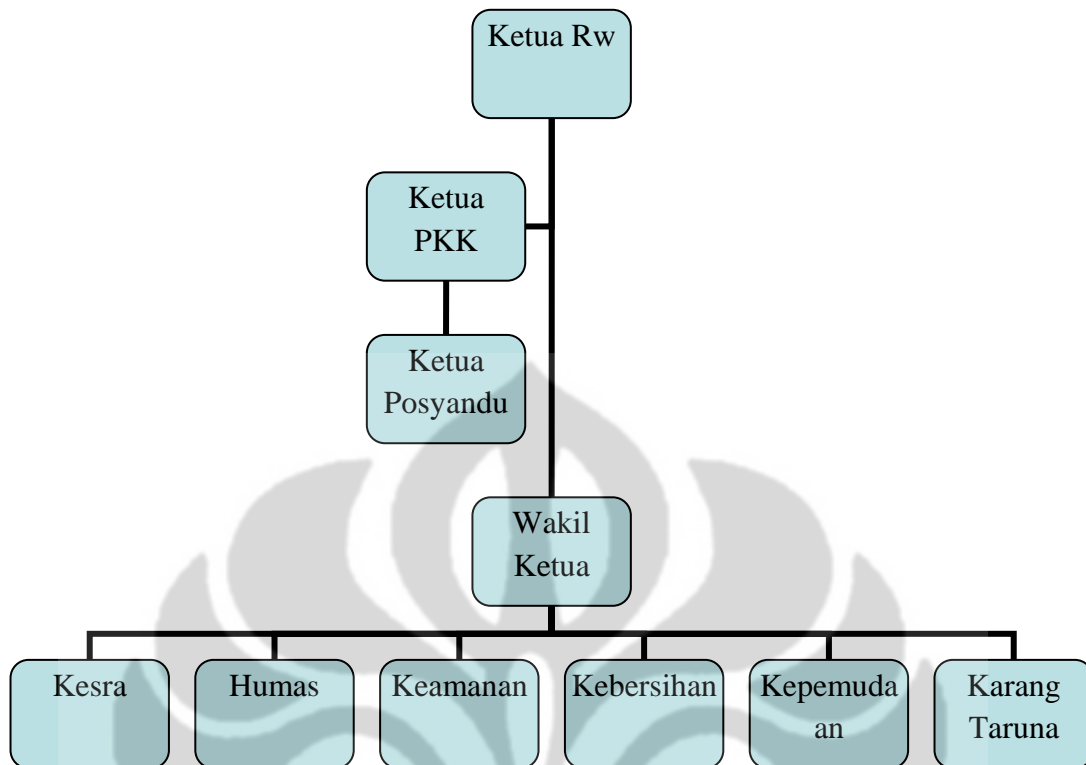
Perumahan. Jadi Rw ada di bawahnya Lurah. Kalo PPRS ada di bawah naungan Dinas Perumahan. Ada dua kubu jadinya.”⁹⁹

Bapak Subari menyatakan bahwa terdapat dua kepentingan seperti yang telah dijelaskan di atas, yaitu kepentingan kependudukan yang berhubungan dengan Rw maupun kepentingan teknis fisik bangunan yang berhubungan dengan Dinas Perumahan.

Kepengurusan PPRS tidak berbeda jauh dengan kepengurusan Rukun Warga (Rw). Tidak hanya dari susunan kepengurusannya, namun juga orang yang menjabat di Rw juga menjabat di PPRS. Bahkan, kantor pengurus PPRS menyatu dengan kantor Rw, selain itu Ketua PPRS juga merupakan Ketua Rw. Hal ini menunjukkan bahwa kepengurusan PPRS merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Rw. Adapun, susunan dari kepengurusan Rw dapat dilihat dari gambar di bawah ini:



⁹⁹ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Selasa, 25 November 2008

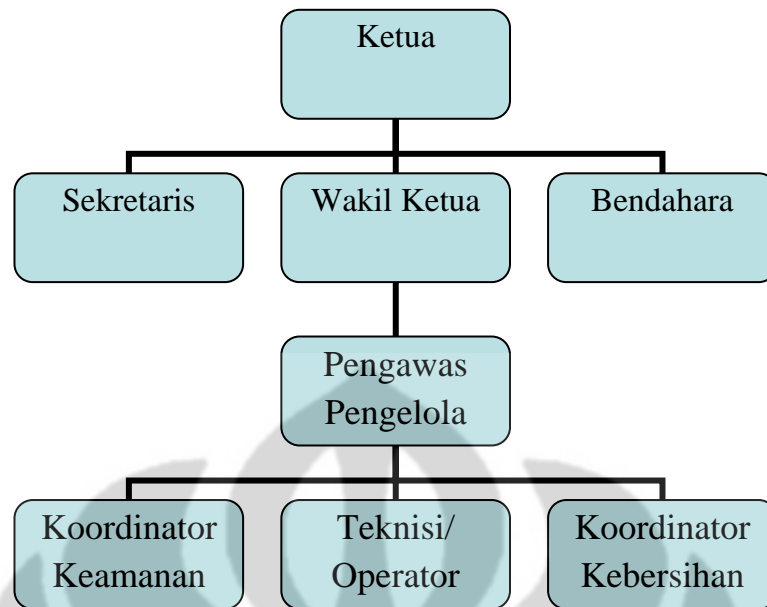


Gambar IV.4

**Kepengurusan Rw. 016 rumah Susun BidaraCina Periode Tahun 2008-2011
Kelurahan BidaraCina Kecamatan Jatinegara Jakarta Timur 13330**

Sumber: Dokumen Rukun Warga 016 Kelurahan BidaraCina

Adapun, susunan dari kepengurusan PPRS dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar IV.5

**Kepengurusan Perhimpunan Penghuni Rumah Susun Periode Tahun 2008-2011
Kelurahan BidaraCina Kecamatan Jatinegara Jakarta Timur 13330**

Sumber: Dokumen PPRS

Terlihat di gambar tersebut, pengurus PPRS hanya mengelola ataupun menjaga rumah susun saja namun jika terjadi masalah, maka mereka akan melaporkan kepada Pemerintah yang dalam hal ini adalah Dinas Perumahan. Salah satu penghuni rumah susun, Bapak Mansyur yang juga merupakan petugas keamanan di rumah susun BidaraCina ini mengatakan,

PPRS itu kan untuk ngelola rumah susun. Jadi tugasnya ada yang ngurusin air, narikin iuran rumah, macem-macem deh.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Selasa, 25 November 2008



Gambar IV.6
Kantor Rw/PPRS BidaraCina

Sumber: Diolah oleh Peneliti

Kantor PPRS dan kantor Rw terletak dalam satu bangunan yang sama yaitu di lantai dasar Blok I rumah susun BidaraCina. Kantor ini cukup luas dan menjadi pusat kegiatan pengurus Rw maupun PPRS, seperti yang terlihat dalam gambar di atas.

Tugas PPRS adalah mengurus kependudukan dan mengawasi masalah-masalah yang terjadi, selain itu PPRS beserta Rukun Warga yang ada juga menjaga kerukunan warga yang ada di rumah susun BidaraCina ini. Seperti yang dikatakan oleh Bapak Subari,

“Sebenarnya kan PPRS itu Perhimpunan Penghuni Rumah Susun. Jadi untuk menghimpun warganya. Jadi bukan untuk intimidasi warga gitu.”¹⁰¹

Keberadaan PPRS ini merupakan hal yang penting bagi penghuni rumah susun karena mereka dapat menyampaikan keluhan-keluhan kepada pemerintah lewat PPRS tersebut.

¹⁰¹ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Selasa, 25 November 2008

E. Tingkat Hunian

Rumah susun BidaraCina dibangun di atas lahan seluas 2,33 Ha dengan luas bangunan 29,478 m² yang terbagi dalam 7 blok. Di dalamnya terdapat 688 unit dengan masing-masing unit merupakan tipe 18. Setiap unit di dalam rumah susun ini kini terisi penuh. Bahkan, karena letak rumah susun ini yang dinilai strategis, banyak orang yang ingin tinggal di sana. Hal ini seperti yang dikatakan oleh Bapak Mansyur,

“Lebih dekat kemana-mana. Kendaraan gampang. Karena rumah susun ini ada di pertengahan kota. ngga di kampung-kampung banget. Jadi mau kemana, mau kemana gampang kendaraan. 24 jam lagi. jadi kita seneng tinggal di sini. kan orang-orang yang jauh-jauh pada kemari semua. Pada nyari di sini. Enak tinggal di sini.”¹⁰²

Namun tidak semua berpendapat sama. Kecilnya luas kamar yang disediakan di rumah susun ini merupakan kendala yang harus diperhatikan oleh pemerintah. Luas kamar yang hanya 3 x 6 meter² memang terlalu sempit untuk keluarga yang memiliki anggota empat orang atau lebih. Ruang tersebut tidak bersekat kecuali untuk kamar mandi. Seperti yang terlihat pada gambar di bawah ini:



Gambar IV.7

Kamar di Rumah Susun BidaraCina

Sumber: Diolah Oleh Peneliti

¹⁰² Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Selasa, 25 November 2008

Dengan keadaan yang apa adanya, maka dapat dimaklumi apabila ada penghuni yang mencari rumah yang lebih luas apalagi jika mempunyai anggota keluarga yang lebih dari empat orang.

Selain itu, fasilitas-fasilitas yang disediakan di rumah susun ini juga dirasakan oleh masyarakat setempat cukup lengkap. Pada awal-awal tinggal di rumah susun, pengurus PPRS (Persatuan Penghuni Rumah Susun) diberikan pengertian tentang benda bersama, tanah bersama, bangunan bersama, koridor bersama agar dapat dijaga dan dikelola dengan baik sebagai milik bersama.

Keadaan yang terlihat di rumah susun BidaraCina tampaknya tidak berbeda jauh dari rumah susun rumah susun lain yang ada di DKI Jakarta ini. Kondisi fisik bangunannya masih cukup baik meskipun terdapat beberapa kerusakan di beberapa tempat, misalnya tangga maupun keramik lantai banyak yang rusak. Beberapa gambaran mengenai kondisi fisik rumah susun ini dapat dilihat di bawah ini:



Gambar IV.8

Rumah Susun BidaraCina (Tampak Depan)

Sumber: Diolah Oleh Peneliti

Gambar di atas adalah rumah susun BidaraCina tampak depan. Lahan parkir yang tersedia memang tidak luas namun menurut pengamatan peneliti, cukup banyak mobil yang terparkir di dalamnya. Hal ini menunjukkan bahwa kondisi ekonomi penghuni

Universitas Indonesia

rumah susun BidaraCina sejak awal pembangunannya telah mengalami perubahan. Dari yang tadinya rata-rata merupakan masyarakat golongan menengah ke bawah, sekarang menjadi bercampur dengan masyarakat golongan menengah ke atas.

Meskipun demikian, rumah susun ini terlihat kumuh karena bangunan yang ada, terlihat kotor dan kurang terawat. Hal ini dapat dilihat dari gambar yang terdapat di bawah ini:



Gambar IV.9
Blok-Blok Rumah Susun BidaraCina

Sumber: Diolah oleh Peneliti



Gambar IV.10

Koridor Rumah Susun BidaraCina

Sumber: Diolah Oleh Peneliti

Sudah seharusnya lingkungan rumah susun dirawat bersama oleh masyarakat penghuni rumah susun tersebut. Karena apa yang ada di dalamnya adalah merupakan milik bersama. Selain itu, pemerintah telah menyediakan ruang-ruang publik untuk digunakan sebaik-baiknya oleh masyarakat. misalnya saja lapangan bulutangkis untuk berolahraga, juga lantai dasar yang disediakan oleh pemerintah khusus untuk masyarakat yang ingin memiliki toko atau usaha lainnya.

Namun keadaannya sekarang adalah, fungsi lantai dasar sebagai lantai untuk usaha itu telah berubah. Fungsinya berubah menjadi tempat tinggal. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Bapak Subari,

“Memang di lantai dasar itu untuk orang usaha ya. untuk orang yang mau buka usaha. Tapi sekarang udah berubah fungsinya. Udah buat tempat tinggal. Tinggal beberapa orang lah. tadinya ada 50 kios, yang buat usaha tinggal 10 kios. Tapi awalnya dibangun untuk usaha dari pemerintah pemda. Untuk menambah penghasilan untuk masyarakat yang golongan menengah ke bawah. Kaya saya, saya buka usaha foto kopi.”¹⁰³

¹⁰³ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Senin, 7 April 2008

Selain sudah berubah fungsi, lantai dasar ini juga menjadi kurang rapi karena adanya penghuni yang tidak mempunyai kios namun membuka usaha. Seperti Ibu Ratna yang membuka usaha warung nasi di koridor, seperti yang terlihat pada gambar berikut ini:



Gambar IV.11
Kios-Kios Liar di Koridor

Sumber: Diolah Oleh Peneliti

Selain di lantai dasar, pemandangan serupa juga terlihat di koridor-koridor lantai-lantai atas. Terdapat penghuni yang membuka usaha di depan kamar mereka membuat koridor tersebut menjadi terlihat kurang rapi. Hal ini seharusnya menjadi pertimbangan pemerintah untuk melakukan sesuatu, misalnya saja melakukan penertiban lantai dasar agar tidak dijadikan hunian sehingga masyarakat yang ingin membuka usaha bisa dilakukan di tempat yang telah disediakan.

F. Harapan Penghuni

Hubungan antara Negara dan masyarakat dalam sebuah kebijakan merupakan penentu apakah kebijakan tersebut berhasil atau gagal. Negara dan masyarakat memiliki kepentingan dan kekuasaan yang berbeda. Kepentingan Negara dapat berubah tergantung pemerintah yang sedang berkuasa pada saat itu. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam hal pembangunan rumah susun ini merupakan kebijakan yang didasarkan atas kepentingan masyarakat itu sendiri. Namun pemerintah tidak melakukan kompromi terhadap masyarakat mengenai kebijakan yang mereka buat terlebih dahulu. Pemerintah memutuskan untuk tidak mengikutsertakan. Hal ini berdasarkan beberapa pertimbangan.

Pertama, pemerintah menganggap masyarakat tersebut tidak perlu dimintai pendapat karena pemerintah merasa keadaan masyarakat pada waktu itu yang dianggap kurang memiliki kualitas untuk diikutsertakan dalam pembuatan kebijakan karena tingkat pendidikan mereka yang tergolong rendah. Kedua, karena pemerintah merasa tanah yang akan dibangun rumah susun merupakan tanah Negara. Sehingga masyarakat di situ memang tinggal di sana secara ilegal. Hal ini membuat pemerintah merasa bahwa sah-sah saja apabila pemerintah membangun dengan menggusur mereka.

Pendekatan-pendekatan yang dibuat oleh pemerintah merupakan cara yang mereka gunakan untuk memperkenalkan kebijakan tersebut ke masyarakat atau untuk mensosialisasikan kebijakan tersebut. Pendekatan-pendekatan tersebut dapat berupa program-program, iklan, maupun berupa paksaan yaitu dengan mengenakan sanksi apabila masyarakat tidak menuruti kebijakan tersebut.

Dengan adanya dominasi negara tersebut, maka masyarakat tidak memiliki banyak pilihan atau juga masyarakat tidak mempunyai kesempatan untuk menyampaikan apa yang mereka inginkan terkait dengan rumah susun ini pada masa pembangunannya dulu. Namun demikian, sekarang setelah tinggal di rumah susun ini, masyarakat mempunyai harapan-harapan ataupun keinginan yang ingin disampaikan kepada pemerintah. Diantaranya adalah keluhan mengenai fasilitas yang kurang memadai, misalnya saja air yang sering tidak menyala pada waktu-waktu

tertentu. Salah seorang penghuni, Ibu Neneng menyebutkan bahwa yang paling sering terjadi adalah masalah air tersebut. Padahal air merupakan kebutuhan yang penting bagi masyarakat. penghuni rumah susun tersebut sudah ada yang mengadukan masalah ini kepada pemerintah, dalam hal ini Dinas Perumahan namun sampai sekarang masih terjadi hal yang sama. Hal ini terlihat dalam keterangan yang diberikan oleh Ibu Neneng,

“Air mati tuh paling-paling. Suka mati, tapi abis itu nyala lagi. Keluhannya sih Cuma itu doang kalo air mati”¹⁰⁴

Selain itu, harapan yang juga ingin disampaikan kepada pemerintah adalah bahwa beberapa penghuni mendengar kabar bahwa rumah susun BidaraCina ini akan digusur lagi dalam jangka waktu 6-7 tahun yang akan datang. Oleh karena itu masyarakat berharap agar hal ini jangan sampai terjadi. Seperti yang dikatakan oleh Bapak Subari berikut ini,

Harapannya ya mudah-mudahan ngga digusur lagi lah. Karena kita kan rumah semata wayang ya. Tunggal, satu-satunya ya. Mau tinggal di mana lagi? kita kan orang kecil gini. Ngga bisa. Jangan sampe kita digusur lagi. kalo bisa diperbaiki lagi jadi lebih baik.¹⁰⁵

Hal ini ditegaskan oleh Bapak Mansyur,

Yang saya denger dari berita. Tapi masih simpang siur nih. Ini sekitar 6-7 tahun ni mau di raitain lagi. Denger-denger sih gitu. Ini kan adanya di tengah kota ni. Kemungkinan ada pengusaha-pengusaha besar adayang mau beli ini. Katanya sih denger-denger angin gitu. Saya denger dari orang-orang ngomong sih gitu. Jadi kalo bisa sih mudah-mudahan ngga. Tinggal di sini udah tenang.¹⁰⁶

Selain harapan-harapan yang disampaikan oleh penghuni, terdapat juga keluhan dari pengurus PPRs, misalnya saja laporan mengenai fisik bangunan yang mereka laporkan kepada Pemerintah belum juga diproses. Terdapat kerusakan-kerusakan fisik bangunan rumah susun yang sudah harus diperbaiki namun belum juga diperhatikan oleh Dinas Perumahan.

¹⁰⁴ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Selasa, 25 November 2008

¹⁰⁵ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Selasa, 25 November 2008

¹⁰⁶ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Selasa, 25 November 2008

Hal ini seharusnya menjadi perhatian pemerintah. Karena dengan adanya dominasi yang kuat dari pemerintah, seharusnya pemerintah memperhatikan keadaan penghuni maupun hal-hal yang berkaitan dengan rumah susun ini. Karena posisi masyarakat di sini lemah, namun bukan berarti pemerintah tidak mendengarkan keluhan-keluhan mereka.

G. Karakter Penghuni

Rumah susun BidaraCina dihuni oleh beberapa golongan. Dari yang golongan menengah ke bawah hingga menengah hingga menengah ke atas. Rumah susun ini seperti yang telah dikemukakan di atas, sebelumnya dimaksudkan dibangun untuk masyarakat yang digusur lalu untuk masyarakat yang memiliki pendapatan menengah ke bawah.

Namun sekarang, proporsi penduduknya telah berubah. Sekarang, penduduk yang tinggal di rumah susun yang merupakan penduduk asli atau masyarakat yang memang menjadi sasaran pemerintah sudah berkurang lebih dari setengahnya. Sekarang penduduk aslinya hanya kurang lebih 43%. Menurut bapak Subari, alasan mereka pindah diantaranya adalah karena sempitnya kamar rumah susun itu.

“Yang masih bertahan sekitar 43%. Yang lainnya pembeli dan pengontrak. Dari luar. Yang kebanyakan pembeli dan pengontrak dibandingkan ama penghuni aslinya. Penghuni aslinya paling berapa. Di sini aja tinggal 6 orang (kepala keluarga). Dari 56 kepala keluarga tinggal 6 orang. Ada yang pindah. Ada yang rumahnya di kontrakkin. Banyak yang rumahnya dijual beliin. Tapi gini ya, mereka pernah saya tanya, apa sebabnya. Alasan mereka karena kecil. Karena keluarganya banyak. Mereka cari daerah yang murah, ada yang tinggal di bekasi, ada yang di pondok gede, nah macem-macem tinggalnya. Di sini rumahnya di kontrakkin. Karena dulu kan mereka rumahnya gede, terus digusur.”¹⁰⁷

Hal ini disayangkan karena rumah susun ini dibangun untuk masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah namun pada kenyataannya dimiliki oleh masyarakat golongan menengah dan menengah ke atas.

¹⁰⁷ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Senin, 7 April 2008

Terbatasnya akses yang dimiliki oleh masyarakat sebenarnya dapat menimbulkan permasalahan sendiri, terutama pada saat pengimplementasian sebuah kebijakan. Permasalahan yang dianggap penting oleh masyarakat dan Negara biasanya berbeda. Negara mempunyai bermacam-macam kepentingan sehingga kadang tidak menghiraukan sebenarnya masalah apa yang lebih penting menurut masyarakat dan karena kekuasaan yang dimiliki sangat besar, maka Negara dapat memaksa masyarakatnya untuk menuruti keinginannya. Sehingga terkadang permasalahan tersebut tidak selesai namun hanya diredam sementara oleh kekuasaan yang dimiliki oleh Negara.

Namun tidak semua yang mengandung dominasi Negara itu buruk. Terkadang dalam sebuah permasalahan memang dibutuhkan dominasi Negara. Misalnya saja dengan tingkat pengetahuan masyarakat yang minim maka untuk memperbaiki keadaan, Negara lah yang harus mengatur masyarakatnya. Dalam kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina ini, peran Negara yang besar memang dibutuhkan. Karena dilihat dari tipe masyarakat yang tinggal di bantaran Sungai Ciliwung tersebut, karakteristik mereka adalah masyarakat yang pendapatan rendah dikarenakan tingkat pendidikan yang mereka peroleh juga rendah sehingga berpengaruh terhadap tingkat kepedulian mereka yang rendah. Dengan tipe yang seperti itu maka mereka hanya memikirkan kepentingan mereka sendiri dan kurang mengerti akan hal lain seperti kebersihan, kenyamanan, tata lingkungan, bahkan kadang mereka tidak memikirkan keselamatan mereka sendiri.

Misalnya saja mereka tidak memikirkan bahaya yang dapat mereka terima karena tinggal di bantaran sungai atau juga mereka tidak memikirkan dampak yang mereka timbulkan dengan membuang sampah ke sungai, misalnya banjir lalu belum lagi penyakit yang akan timbul karena lingkungan yang kotor. Disinilah peran Negara diperlukan. Pemerintah harus menyelesaikan masalah-masalah tersebut karena masyarakatnya tidak memikirkan masalah tersebut. Ibu Retno mengatakan,

“Kalo.. kalo minta (dibangun rumah susun) sih ngga ya. Karna masyarakat kan taunya yaudah deh memang kemampuan saya tinggal disini yaudah gitu. Tapi kan kita melihat. kita disitu bukan hanya untuk me.. apa, merumahan mereka di rumah-rumah aja.

Universitas Indonesia

Tapi kita menyediakan gimana supaya mereka dapet rumah yang layak huni kan? Itu satu. terus kemudian sekaligus untuk menata lingkungan di sekitar situ.”¹⁰⁸

Berdasarkan pengamatan peneliti di lokasi, memang masyarakatnya banyak yang merupakan golongan menengah ke bawah. Hal ini terlihat dari beberapa masyarakat yang ditemui oleh peneliti merupakan masyarakat yang kurang mampu. Misalnya saja Ibu neneng yang tinggal bersama Ibunya di rumah susun ini mengaku sudah 10 bulan ini menganggur.

“Oh, udah 10 bulan. Nganggur. Di rumah aja. Bantu-bantuin ibu saya jualan.”¹⁰⁹

Tidak berbeda dengan Ibu Neneng, Bapak Mansyur mengaku kalau Ia sudah bertahun-tahun menjadi keamanan di rumah susun BidaraCina ini dan uang yang Ia dapat dari hasil kerjanya sebagai keamanan tidak mencukupi biaya hidup sehingga Ia juga mengambil pekerjaan apa saja, semisal berdagang dan juga menjadi petugas parkir di wilayah tersebut.

“Saya keamanan di rumah susun ini. Pokoknya apa aja deh yang bisa jadi duit saya kerjain. Kalo ngandelin dari kerjaan itu aja mah kurang ya buat hidup sehari-hari. Makanya saya jadi tukang parkir juga, dagang juga. Apa aja deh.”¹¹⁰

Namun menurut pengakuan Bapak Subari, kini pekerjaan yang dilakukan oleh penghuni rumah susun BidaraCina sudah beragam. Karena hal yang telah dijelaskan di atas, yaitu berpindahtangannya kamar-kamar di rumah susun ini kepada masyarakat yang berasal dari golongan menengah ke atas. Namun pada masa dulu awal rumah susun ini dibangun, karakteristik pekerjaan masyarakatnya cukup seragam walaupun tidak benar-benar sama. Pada masa itu, penghuni rumah susun ini rata-rata memiliki pekerjaan sebagai pedagang kecil dan buruh harian. Hal ini seperti yang telah dikatakan oleh Bapak Subari,

¹⁰⁸ Wawancara dengan Kepala bagian Perencanaan Suku Dinas Perumahan Kotamadya Jakarta Timur, Rabu, 28 Mei 2008

¹⁰⁹ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Selasa, 25 November 2008

¹¹⁰ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Selasa, 25 November 2008

“Campur deh. Kalo dulu kan rata-rata menengah ke bawah ya. Kalo sekarang ya menengah ke bawah sama menengah ke atas udah campur. Kan ini udah banyak yang pindah tangan rumahnya ini. Kalo dulu, dagang. Pedagang kecil, buruh harian, buruh proyek.”¹¹¹

Selain kesamaan karakteristik pekerjaan penghuni awal, tingkat pendidikan penghuni awal ini pun hampir seragam. Rata-rata penduduknya hanya bersekolah paling tinggi sampai SMU dan setingkatnya. Ada juga beberapa penduduk yang tidak bersekolah, ada yang hanya sampai SD, dan seterusnya.

Kondisi masyarakat yang seperti dijelaskan di atas, dominasi Negara memang dibutuhkan. Di dalam suatu masyarakat, tingkat partisipasi cenderung bervariasi dengan status sosial ekonomi. Mereka yang berpendidikan lebih tinggi, berpenghasilan lebih besar, dan mempunyai status pekerjaan yang lebih tinggi biasanya lebih partisipatif daripada mereka yang miskin, tak berpendidikan dan memiliki pekerjaan berstatus rendah.¹¹² Karena masyarakat yang memiliki karakteristik tingkat pendidikan dan ekonomi yang rendah akan sulit untuk memiliki kesadaran berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan, yang biasanya mereka lakukan adalah menunggu pemerintah atau pihak lain untuk mengambil keputusan untuk mereka.

¹¹¹ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina, Selasa, 25 November 2008

¹¹² Samuel P Hungtinton dan Joan M. Nelson, *Partisipasi politik di negara berkembang*, (terj.), (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1994), hlm 60



Gambar IV.12

Penghuni Rumah Susun BidaraCina

Sumber: Diolah Oleh Peneliti

Gambar di atas merupakan gambaran sebagian masyarakat rumah susun BidaraCina. Karakteristik masyarakat yang hampir sama menunjukkan bahwa pemerintah memiliki peran yang besar dalam kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina ini terlebih dalam implementasinya. Dengan karakteristik yang seperti itu, pemerintah dapat memaksakan kehendaknya kepada masyarakat.

Selain karakteristik masyarakat yang kurang memiliki pengetahuan dan keinginan untuk berpartisipasi dalam kebijakan, kondisi pada saat itu juga menambah kuat dominasi pemerintah, yaitu dimana masyarakat menempati tanah milik pemerintah sehingga pada saat mereka akan digusur, masyarakat tidak mempunyai posisi yang kuat sehingga semakin kuatlah posisi pemerintah.

Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dengan menggusur masyarakat dan merelokasi ke rumah susun bertujuan agar masyarakatnya dapat hidup lebih baik dan lebih layak. Dengan begitu maka masyarakat yang tinggal di pinggiran Kali Ciliwung dapat memiliki tempat tinggal yang layak dan mengurangi kemungkinan-kemungkinan bahaya kesehatan maupun bahaya-bahaya lain yang akan menimpa mereka.

Universitas Indonesia

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dominasi Negara terhadap masyarakatnya terkadang diperlukan, dan tidak selalu buruk. Tergantung dari karakteristik masyarakatnya sendiri dan juga tanggung jawab pemerintahnya serta kepentingan masyarakat yang harus diperhatikan oleh pemerintah. Dengan kuatnya dominasi pemerintah, maka seharusnya pemerintah juga memiliki tanggung jawab yang besar. Dalam hal ini, pemerintah memberikan ganti rugi kepada masyarakat walaupun tanah yang ditempati sebenarnya bukan tanah milik mereka. Setelah itu pemerintah juga memberikan uang untuk masyarakat mengontrak rumah selagi pembangunan rumah susun berlangsung.

Namun demikian, setelah rumah susun dibangun seharusnya pemerintah tetap harus memperhatikan baik bangunan maupun penghuninya. Tidak hanya itu, seharusnya pemerintah memperhatikan keluhan-keluhan masyarakatnya. Demikian juga masyarakatnya harus mengelola rumah susun tersebut dengan baik, tidak hanya berharap kepada pemerintah saja.

Seperti yang telah dijelaskan di atas, model implementasi dapat dibagi dalam dua model yaitu *State Interest-Elitis* dan *Social Perspectives-Pluralis*. Kedua model tersebut, dapat bersifat saling melengkapi maupun bersifat saling menggantikan. Apabila suatu kebijakan yang diimplementasikan berdasarkan model *State oriented-Elitis* kurang dapat diterima oleh masyarakat atau dikatakan gagal, maka dapat dicoba implementasi kebijakan dengan model *Social Perspectives-Pluralis*, begitu juga sebaliknya.

Di negara-negara maju, yang menganut sistem demokrasi, partisipasi masyarakat merupakan hal yang penting. Tidak jarang masyarakat lah yang menentukan, kebutuhan apa atau masalah apa yang harus diselesaikan oleh pemerintah terlebih dahulu. Partisipasi ini dapat melalui beberapa jalan. Diantaranya adalah melalui media-media komunikasi seperti internet dan juga melalui *interest groups* yang ada di masyarakat. Sehingga di negara-negara tersebut biasanya model implementasi yang dipakai adalah *Social Perspectives-Pluralis*. Tingginya partisipasi masyarakat lagi-lagi ditentukan oleh karakteristik masyarakat itu sendiri. Tingginya

pendidikan dan pengetahuan masyarakat akan mempengaruhi pola pikir serta kepedulian mereka.

Namun demikian, idealnya adalah setiap kebijakan melibatkan kedua pihak. Pemerintah sebagai pihak yang mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan juga masyarakat yang merupakan objek kebijakan. Posisi masyarakat sebagai objek kebijakan sebenarnya merupakan bagian yang penting, karena bagaimanapun yang mengetahui dengan jelas permasalahan yang sedang berkembang atau kebutuhan yang harus dipenuhi adalah masyarakat itu sendiri. Sehingga pemerintah sebagai pihak yang harusnya mengakomodasi kepentingan masyarakat tersebut dapat bekerja secara maksimal dan juga tepat sasaran.

