

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Beberapa tahun belakangan ini, pertumbuhan penduduk dunia naik dengan sangat cepat, terutama di negara dunia ketiga. Sebagai salah satu negara dunia ketiga dan merupakan negara yang sedang berkembang, penambahan penduduk di Indonesia merupakan hal yang penting untuk disoroti. Dengan bertambahnya penduduk maka masalah yang akan dihadapi oleh pemerintah akan bertambah juga. Berdasarkan hasil pencacahan Sensus Penduduk pada tahun 2000, jumlah penduduk Indonesia pada tanggal 30 Juni 2000 adalah 206.264.595 jiwa dengan persebaran penduduk yang kurang merata.¹ Pulau Jawa merupakan pulau yang terpadat jumlah penduduknya, dengan jumlah penduduk 112.882.290 jiwa.² Seiring dengan pertumbuhan penduduk yang pesat di Pulau Jawa, maka terjadi pula pertumbuhan perkotaan yang pesat yang menyebabkan banyak bermunculan kota-kota di Pulau ini. Beberapa bahkan berkembang menjadi kota yang besar, salah satunya adalah Jakarta.

Jakarta merupakan salah satu kota di Indonesia dengan tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi. Hal ini disebabkan bukan hanya karena tingginya tingkat kelahiran namun juga disebabkan karena adanya perpindahan penduduk yang tinggi dari daerah sekitarnya. Perpindahan penduduk ini disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya yaitu faktor ekonomi, faktor sosial dan faktor-faktor pendukung lainnya. Suatu sebab yang sangat lazim mengenai terjadinya migrasi antar daerah yaitu keinginan orang-orang untuk mendapatkan perumahan yang lebih memadai. Motif ini merupakan pula perpindahan antar wilayah, terutama sekali ketika pedesaan-pedesaan suatu daerah metropolitan ditempatkan dalam suatu wilayah yang beda pusat kota besarnya.³

¹ www.bps.go.id diunduh pada hari Selasa, 12 Februari 2008

² *Ibid.*,

³ David M. Heer, *Masalah Kependudukan di Negara Berkembang*, (Jakarta:PT. Bina Aksara, 1985), hlm 154

Penduduk yang datang dari luar Jakarta pada umumnya berada dalam kondisi sosial dan ekonomi yang rendah dengan harapan dapat memperbaiki nasibnya di Ibukota. Hal ini menyebabkan banyak diantara kaum migran tersebut tidak dapat bersaing dengan penduduk di kota ini yang mempunyai tingkat pendidikan yang lebih tinggi sehingga pada akhirnya kaum migran tersebut tidak dapat memiliki pekerjaan dan kehidupan yang layak dan para pendatang yang tidak mempunyai pekerjaan tadi menyebabkan bertambah banyaknya jumlah masyarakat yang berpenghasilan rendah. Jumlah penduduk kota ini menurut Sensus Penduduk 2000 berjumlah 8.347.180 jiwa dengan kepadatan penduduk 12.635 jiwa per-Km².⁴

Migrasi memiliki implikasi lain bagi Pemerintah Daerah (Pemda). Ketika orang-orang berpindah untuk memasuki wilayah perkotaan, meningkatlah kebutuhannya untuk mendapatkan jasa dan pelayanan dari pemerintah. Tugas penting yang diletakkan di pundak pemerintah lokal adalah menyelenggarakan penyampaian pelayanan lokal. Namun di negara berkembang, peranan yang dimainkan oleh pemerintah lokal amat lemah.⁵

Perpindahan penduduk tersebut menimbulkan masalah bagi Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam hal pemberian pelayanan terhadap publik. Sudah merupakan tugas dari Pemda untuk menyediakan sarana dan prasarana bagi masyarakatnya. Permasalahan-permasalahan di kota terutama kota-kota besar sangatlah kompleks dan menyangkut berbagai aspek kepentingan masyarakat yang memerlukan pelayanan dari pemerintah sedangkan pemerintah sendiri memiliki keterbatasan untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh masyarakat diantaranya mencakup pendidikan yang baik, lowongan pekerjaan yang memadai, dan juga yang tak kalah penting dan mendesak yaitu kebutuhan akan tempat tinggal yang layak.

Perumahan merupakan masalah fundamental bagi masyarakat selain sandang dan pangan. Pada masa sekarang ini, masih banyak warga Jakarta yang tinggal di

⁴ www.bps.go.id, *Op.Cit.*

⁵ Coralie Bryant dan Louise G. White, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, (terj.), (Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi Sosial, 1987), hlm 345

tempat-tempat yang tidak layak dan membahayakan kesehatan serta jiwa mereka, misalnya saja di kolong-kolong jembatan, di bantaran sungai atau sungai, dan juga di pinggir rel kereta api. Kebutuhan akan lahan untuk pengadaan perumahan semakin meningkat sementara lahan yang tersedia terbatas. Harga lahan yang tinggi dan harga bahan bangunan yang juga melambung tinggi merupakan penyebab utama banyak masyarakat yang lebih memilih untuk tinggal di tempat-tempat tidak layak seperti yang telah disebutkan di atas, apalagi melihat kondisi ekonomi mereka yang tergolong rendah. Tanah yang sempit dan lokasi yang tidak memadai dimanfaatkan oleh masyarakat untuk membangun pemukiman sehingga lokasi tersebut berkembang menjadi lokasi yang kumuh.

Sementara itu, pertumbuhan perumahan juga harus dipikirkan secara matang oleh Pemda, jika tidak akan menyebabkan permasalahan lain. Apabila Pemda terus membangun perumahan untuk tempat tinggal masyarakat maka dapat memancing pertumbuhan penduduk sehingga nantinya akan menjadi beban Pemda. Oleh karena itu, sebagai upaya untuk menanggulangi kebutuhan masyarakat DKI Jakarta yang telah menempati daerah-daerah kumuh mengenai tempat tinggal, maka Pemda menempuh kebijakan dalam penyediaan perumahan dan pemukiman Rumah Susun Sederhana di DKI Jakarta.

Pembangunan rumah susun diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985. Dalam Pasal 2 UU ini disebutkan bahwa pembangunan rumah susun berlandaskan pada asas kesejahteraan umum keadilan dan pemerataan, serta keserasian dan keseimbangan dalam perikehidupan.⁶ Sementara Pasal 3 menyebutkan Pembangunan rumah susun bertujuan untuk :

⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985, Tentang *Rumah Susun*, Lembaran Negara Nomor 75, Pasal 2

1. a. memenuhi perumahan yang layak bagi rakyat terutama golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah, yang menjamin kepastian hukum dalam pemanfaatannya;
- b. meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah di daerah perkotaan dengan memperhatikan kelestarian sumber daya alam dan menciptakan lingkungan pemukiman yang lengkap, serasi, dan seimbang.
2. Memenuhi kebutuhan untuk kepentingan lainnya yang berguna bagi kehidupan masyarakat, dengan tetap mengutamakan ketentuan ayat (1 huruf a).⁷

Pembangunan perumahan memang menjadi dasar kebutuhan masyarakat dan tuntutan pemerintah (pusat maupun daerah) untuk memenuhinya. Akan tetapi apabila pembangunan perumahan hanya berdasarkan target penyelesaian tanpa memperhitungkan faktor lain, misalnya faktor lingkungan, pembangunan tersebut akan lebih bernuansa pemborosan dan merusak daripada memenuhi kebutuhan masyarakat dalam jangka panjang. Pembangunan perumahan memang perlu ditingkatkan dan diperluas sehingga dapat semakin merata dan menjangkau masyarakat yang berpenghasilan rendah. Daerah yang seharusnya menjadi daerah serapan hendaknya tidak dibangun pemukiman karena akan menimbulkan dampak yang lebih luas pada jangka panjang, misalnya saja berkurangnya daerah serapan menyebabkan banjir semakin meningkat di Jakarta ini.

Dalam pasal 5 ayat 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang rumah susun disebutkan bahwa pembangunan rumah susun dapat diselenggarakan oleh:⁸

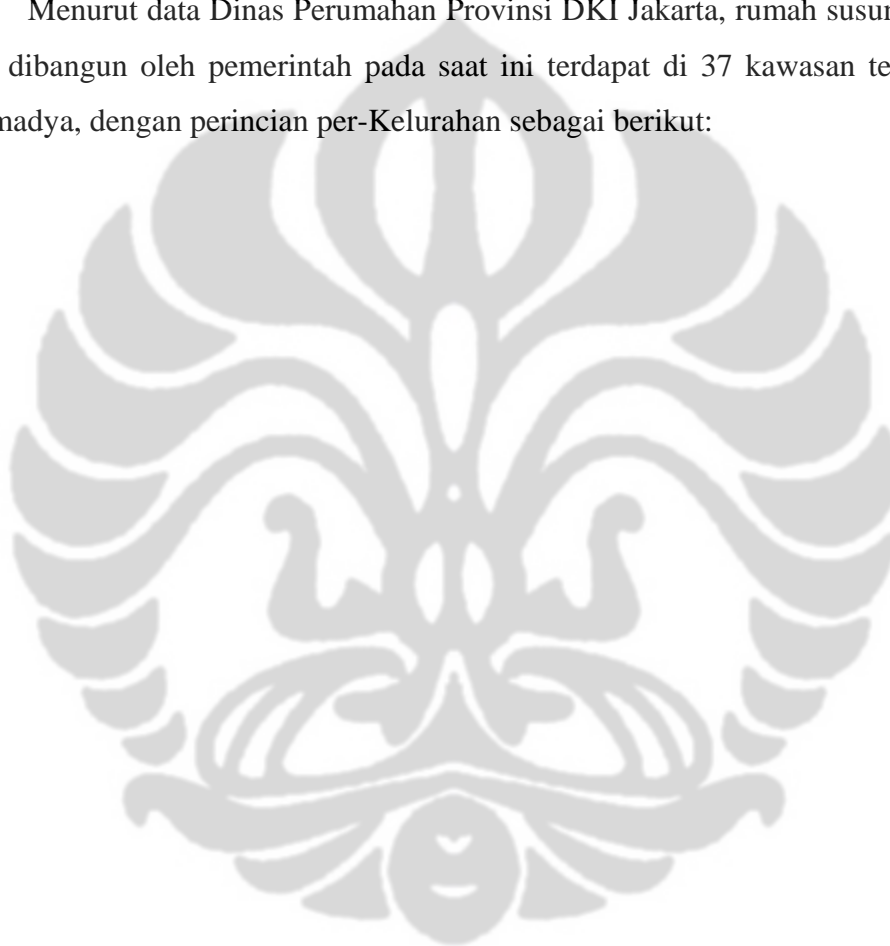
1. Badan Usaha Milik Negara atau Daerah (BUMN/BUMD)
2. Koperasi
3. Badan Usaha Milik Swasta
4. Swadaya masyarakat
5. Kerjasama antara badan-badan tersebut sebagai penyelenggara

⁷ *Ibid.*, Pasal 3

⁸ *Op.Cit.*, Pasal 5 ayat 2

Pembangunan rumah susun pada dasarnya dilakukan untuk membantu masyarakat dengan golongan ekonomi menengah ke bawah. Namun demikian pada kenyataannya banyak rumah susun yang ditempati oleh masyarakat dengan golongan ekonomi menengah ke atas. Hal semacam ini banyak terjadi pada rumah susun-rumah susun yang ada di Jakarta dan menyebabkan program pembangunan rumah susun ini kurang memberi kontribusi bagi masalah perumahan.

Menurut data Dinas Perumahan Provinsi DKI Jakarta, rumah susun sederhana yang dibangun oleh pemerintah pada saat ini terdapat di 37 kawasan tersebar di 5 kotamadya, dengan perincian per-Kelurahan sebagai berikut:



Tabel I.1.
Pembangunan Rumah Susun Sederhana di DKI Jakarta

No	Lokasi/Wilayah	Luas Areal (Ha)
I.	Jakarta Pusat	
1.	Kel. Karang Anyar, Kec. Sawah Besar	0,729
2.	Kel. Cempaka Putih Barat, Kec. Cempaka Putih	0,588
3.	Kel. Kebon Kosong, Kec. Kemayoran	11,920
4.	Kel. Tanah Tinggi, Kec. Johar Baru	12,000
5.	Kel. Kebon Kacang, Kec. Tanah Abang	6,025
6.	Kel. Bendungan Hilir, Kec. Tanah Abang	1,7000
7.	Kel. Karet Tengsin, Kec. Tanah Abang	1,620
8.	Kel. Petamburan, Kec. Tanah Abang	2,400
II.	Jakarta Utara	
1.	Kel.Semper Barat, Kec. Cilincing	0,890
2.	Kel. Pluit, Kec. Penjaringan	2,500
3.	Kel. Penjaringan, Kec. Penjaringan	4,670
4.	Kel. Sukapura, Kec. Cilincing	0,200
5.	Kel. Marunda, Kec. Penjaringan	2,300
6.	Kel. Cilincing, Kec. Cilincing	
7.	Kel. Koja, Kec. Koja	36,100
8.	Kel. Marunda, Kec. Cilincing	22,751
III.	Jakarta Barat	
1.	Kel. Cengkareng Barat, Kec. Cengkareng	6,4000
2.	Kel. Cengkareng Timur, Kec. Cengkareng	23,0860
3.	Kel. Angke, Kec. Tambora	1,2473
IV.	Jakarta Selatan	
1.	Kel. Tebet Barat, Kec. Tebet	1,949
2.	Kel. Pondok Pinang, Kec. Kebayoran Lama	
V.	Jakarta Timur	
1.	Kel. Kayu Putih, Kec. Pulo Gadung	
2.	Kel. Pulo Gadung, Kec. Pulo Gadung	10,923
3.	Kel. Malaka Jaya, Kec. Duren Sawit	20,435
4.	Kel. Cipinang Besar, Kec. JatiNegara	0,500
5.	Kel. Pondok Bambu, Kec. Duren Sawit	0,560
6.	Kel. BidaraCina, Kec. JatiNegara	2,330
7.	Kel. Pulo Gebang, Kec. Cakung	
8.	Kel. Pondok Bambu, Kec. Duren Sawit	0,900
9.	Kel. JatiNegara, Kec. Cakung	1,200
10.	Kel. Penggilingan, Kec. Cakung	1,200
11.	Kel. Cakung Barat, Kec. Cakung	5,900

Sumber: www.dinasperumahan.jakarta.go.id diunduh pada hari Kamis, 06 Maret 2008

Kebijakan pemerintah mengenai pembangunan rumah susun merupakan kebijakan yang urgensinya berbeda di tiap-tiap daerah tergantung masalah yang ada di daerah tersebut. Misalnya saja, rumah susun klender dibuat sebagai *demand* dari masyarakat yang membutuhkan perumahan. Sedangkan rumah susun BidaraCina dibuat untuk mengatasi masalah banjir yang melanda Jakarta khususnya di daerah ini. Pemerintah membangun rumah susun BidaraCina ini dengan tujuan agar dapat meminimalisasi penggunaan lahan dan merelokasi masyarakat yang tinggal di daerah sekitarnya agar dapat tinggal di tempat yang layak.

Rumah susun BidaraCina dibangun pada tahun 1994. Rumah susun ini merupakan tempat relokasi yang dibuat oleh pemerintah untuk masyarakat yang rumahnya digusur karena rumah mereka tidak layak tinggal, misalnya saja masyarakat yang tinggal di Kampung Melayu Besar yang merupakan Daerah Aliran Sungai Ciliwung. Atas dasar itulah maka pemerintah melakukan pembangunan rumah susun ini. Sebagian masyarakat yang digusur langsung merasa setuju dengan relokasi tersebut, misalnya saja Bapak Subari. Bapak Subari yang merupakan Ketua RT sudah tinggal sejak tahun 1967 di perkampungan sekitar sebelum rumah susun dibangun. Sejak diberitahu oleh pemerintah akan direlokasi, Bapak Subari secara sukarela pindah ke rumah susun BidaraCina ini. Menurutnya, banyak masyarakat di pinggiran sungai yang senang dengan dibangunnya rumah susun ini. Seperti yang dikatakan Bapak Subari,

*“Rumah susun ini dibangun pemerintah untuk masyarakat miskin yang tinggal di pinggir sungai. Di rumah susun ini enak, senang. Karena dulu waktu tinggal di pinggir sungai rumah sempit, pakai triplek, sudah itu kebanjiran. Sekarang rumah sudah tembok.”*⁹

Hal senada dikatakan oleh Yeni dan Bapak Parmin yang telah tinggal sejak tahun 1996. Untuk menghuni rumah susun ini, pada waktu itu diutamakan masyarakat yang digusur oleh pemerintah.

Pemerintah tidak secara mudah membujuk masyarakat untuk pindah ke rumah susun BidaraCina ini. Masih terdapat beberapa masyarakat yang tetap ingin tinggal di

⁹ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina pada tanggal 13 Maret 2007

pinggiran sungai. Seperti seorang penghuni rumah susun, Ibu Suwanci. Ibu Suwanci yang tinggal sejak tahun 1996 pada awalnya tidak setuju untuk tinggal di rumah susun ini. Menurutnya, rumah susun terlalu sempit dibandingkan rumah yang Ia tempati dulu. Hal serupa juga dikatakan oleh Ibu Samanah yang telah tinggal di rumah susun ini selama 12 tahun. Menurut Ibu Samanah pada awal dibangun rumah susun ini, pemerintah memberikan kursus gratis untuk para penghuninya agar dapat menambah keahlian mereka sehingga dapat bertahan dan mempunyai matapencaharian.¹⁰ Pada akhirnya banyak juga masyarakat yang rumahnya terkena penggusuran pindah ke rumah susun ini. Namun sekarang ini banyak yang telah pindah dan menyewakan rumahnya kepada orang lain.

Menurut hasil wawancara yang dilakukan dengan penghuni rumah susun, dalam kebijakan pembangunan rumah susun BidaraCina ini, Negara merupakan pihak yang dominan karena masyarakat tidak diikutsertakan dalam proses implementasi kebijakan ini. Negara melakukan pendekatan secara represif terhadap masyarakat yang digusur untuk pindah ke rumah susun.

B. Permasalahan

Mengacu kepada uraian peneliti di atas, maka dalam penelitian ini, permasalahan yang ingin diketahui adalah **Model Implementasi kebijakan seperti apakah yang terjadi dalam pembangunan Rumah Susun BidaraCina?**

¹⁰ Wawancara dengan Penghuni Rumah Susun BidaraCina pada tanggal 13 Maret 2007

C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

C.1 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan menggambarkan seperti apakah model implementasi kebijakan yang terjadi pada kebijakan rumah susun BidaraCina.

C.2 Signifikansi Penelitian

a. Signifikansi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan pustaka yang selanjutnya dapat memberikan kontribusi terhadap studi lebih lanjut yang berkaitan dengan masalah model implementasi kebijakan yang terdapat dalam studi Kebijakan Publik.

b. Signifikansi Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan masukan bagi kebijakan Pemda terutama yang terkait dengan proses implementasi kebijakan dan bagaimana pendekatan yang dilakukan kepada masyarakat.

D. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini meliputi latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian dan signifikansi penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II KERANGKA TEORI

Bab ini berisikan konsep-konsep dan teori yang terkait dengan penelitian yang dilakukan sehubungan dengan penulisan skripsi ini, yaitu tentang Kebijakan publik dan Model Implementasi kebijakan. Kemudian selain kerangka teori dalam bab ini berisikan metodologi penelitian yang akan digunakan dalam penelitian.

BAB III GAMBARAN UMUM

Bab ini berisi gambaran mengenai objek penelitian yaitu Rumah susun Bidara Cina yang mencakup sejarah berdirinya dan hal lain yang membantu dalam penelitian.

BAB IV ANALISIS DATA

Bab ini membahas tentang apa model implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam kebijakan rumah susun BidaraCina.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini memaparkan kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan dan saran-saran yang dapat berimplikasi baik terhadap permasalahan yang dihadapi.

