

Menyisir Kebijakan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Jakarta

**Vera W. S. Soemarwi
Kristian Feran**

Menyisir Kebijakan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Jakarta

Copyright © Ciliwung Merdeka, 2019

Penulis:
Vera W. S. Soemarwi
Kristian Feran

Editor: Teguh Prakoso

Penerbit:
Ciliwung Merdeka

Daftar Isi

Kata Pengantar	vii
Bab 1 – Pendahuluan	1
A. Perbaikan Kampung di Kebon Kacang & Pembangunan Rumah Susun Kebon Kacang	8
Bab 2 – Permasalahan Perumahan dan Perkembangan Kebijakan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman	11
A. Era Orde Lama (Tahun 1945 – 1965)	11
B. Era Orde Baru (REPELITA I s/d REPELITA III)	15
Bab 3 – Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Pemenuhan Hak Atas Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Study Kasus Pembangunan Rumah Susun Kebon Kacang)	19
A. Pembangunan Rumah Susun Kebon Kacang	19
A.1. Kebijakan Pemerintah Dalam Pembangunan Rusun Kebon Kacang	19
A.2. Kondisi Permukiman di Kampung Kebon Kacang Pra Pembangunan Rumah Susun	20
A.3. Kondisi Sosial Ekonomi Target Kelompok Sasaran Pembangunan Rusun Kebon Kacang	22
B. Realita Pembangunan Rumah Susun Kebon Kacang	25
B.1. “Penggusuran” Di Balik Kebijakan Permukiman Kembali	25
B.2. Situasi dan Kondisi Penduduk Kebon Kacang Pasca Pembangunan Rumah Susun Kebon Kacang	30
C. Tantangan Dalam Wacana “Revitalisasi” Rumah Susun Kebon Kacang	31

Kata Pengantar

Berbagai kebijakan Pemerintah Republik Indonesia di bidang perumahan dan penataan kampung-kampung di wilayah DKI Jakarta telah banyak diterbitkan dan dilaksanakan. Namun rekam jejak tertulis yang dituangkan dalam narasi kebijakan perumahan dan penataan kampung-kampung Kota Jakarta tidak mudah kita temui.

Minimnya informasi tertulis yang menceritakan perubahan wujud dari kampung menuju kota metropolis tidak mudah ditemui oleh para akademisi dan para mahasiswa/i serta sarjana perkotaan yang melakukan penelitian tentang kampung dan kebijakan perumahan.

Buku ini telah memberikan informasi yang cukup baik dalam mencatat perjalanan kebijakan tentang perumahan dan penataan kampung. Buku ini menyajikan perjalanan kebijakan perumahan dan penataan kampung di Indonesia yang dimulai sejak masa penjajahan dilanjutkan setelah merdeka dan diakhiri pada tahun 2015. Berawal dari informasi yang disampaikan oleh Lea Jellinek dalam bukunya yang berjudul *Seperti Roda Berputar*, para penulis mengulas kasus perbaikan kampung di Kebon Kacang. Buku Lea Jellinek menjadi sumber yang penting dalam buku ini karena Lea telah menggambarkan proses sebelum perbaikan kampung sampai pada penghunian kembali para warga Kebon Kacang. Para penulis melanjutkan informasi Lea Jellinek mengenai proses perbaikan kampung dan pembangunan Rumah Susun Kebon Kacang (rusun Kebon Kacang) kemudian dilanjutkan pada masa kepenghunian para warga Rumah Susun Kebon Kacang. Melalui cerita dalam kasus Rumah Susun Kebon Kacang, buku ini dapat menggambarkan tentang pelaksanaan kebijakan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang belum berpihak sepenuhnya kepada target group.

Pada bagian akhir buku ini, para penulis belum membuat kesimpulan karena kebijakan penghunian dan pemilikan unit Satuan Rumah Susun Kebon Kacang belum berakhir dan masih berproses. Proses negosiasi antara pemilik, penghuni rusun Kebon Kacang dengan pelaku pembangunan dalam hal ini Perum Perumnas masih berlangsung dan belum ada keputusan akhir. Para penulis berharap akan ada kelanjutan dalam penelitian ini.

Jakarta 18 November 2019

Bab 1

Pendahuluan

Rumah memiliki makna filosofis yang mendalam bukan hanya dipandang sebagai bangunan fisik tetapi merupakan bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga. Rumah sebagai tempat tinggal mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, jati diri, mandiri, dan produktif. Sehingga terpenuhinya kebutuhan akan perumahan menjadi kebutuhan dasar bagi tiap-tiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan. Namun tidak semua warga negara memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan perumahannya secara mandiri.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28H ayat (1) yang menyatakan bahwa *setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat*. Dalam hal ini, Negara Republik Indonesia bertanggung jawab melindungi hak setiap warganya melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia.¹

Tanggungjawab Indonesia dalam memenuhi kebutuhan akan perumahan tercantum dalam Agenda 21 dan Deklarasi Habitat II, Indonesia termasuk negara yang menyepakati Deklarasi ini. Agenda 21 menyampaikan bahwa pembangunan permukiman merupakan upaya berkelanjutan untuk memperbaiki kondisi sosial, ekonomi dan kualitas lingkungan sebagai tempat hidup dan bekerja semua orang. Untuk itu perlu dipersiapkan tempat tinggal yang layak bagi semua, perlu diperbaiki cara mengelola lingkungan, mengatur penggunaan tanah untuk permukiman, meningkatkan sarana dan prasarana lingkungan permukiman, menjamin ketersediaan transportasi dan energi, dan juga perlu dikembangkan industri konstruksi yang mendukung pembangunan serta pemeliharaan permukiman.²

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

² Peranan APBN Dalam Mengatasi Backlog Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan 2015, halaman 9-10. Diunduh pada tanggal 23 Oktober 2019 dari <http://www.anggaran.depkeu.go.id/content/Publikasi/Kajian%20dan%20artikel/Kajian%20Peranan%20APBN%20dalam%20Mengatasi%20Backlog%20Perumahan.pdf>. (Lihat juga Penjelasan Umum Undang-Undang

Setiap manusia membutuhkan perumahan apapun kondisinya. Kelas ekonomi yang mampu baik menengah maupun konglomerat dapat memenuhi kebutuhan akan perumahan. Mereka mempunyai banyak pilihan karena banyak penyedia jasa yang menjual rumah dengan berbagai pilihan lokasi, harga, model dan kualitas bangunan. Sehingga pemerintah tidak perlu memberikan bantuan dan perlakuan khusus agar kelas ekonomi ini dapat memenuhi kebutuhannya. Hunian yang layak merupakan kebutuhan utama bagi setiap masyarakat. Kebutuhan utama bagi masyarakat wajib dipenuhi oleh pemerintah untuk menyediakan perumahan.

Pemerintah Republik Indonesia menetapkan pembangunan perumahan rakyat yang ditujukan agar masyarakat memiliki perumahan yang layak dan sehat dengan sistem kepemilikan yang terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Prioritas untuk pengadaan pembangunan perumahan masih ditekankan pada pembangunan di wilayah ibukota provinsi dan ibukota kabupaten/ kotamadya dengan jumlah penduduk 100.000 orang.

Kegiatan utama di bidang perumahan rakyat meliputi perbaikan lingkungan perumahan kota, perbaikan kampung, pengadaan perumahan rakyat melalui Perum Perumnas dan swadaya masyarakat, serta pemugaran perumahan desa. Kegiatan perbaikan lingkungan perumahan kota dan perbaikan kampung dilakukan sejak tahun 1969 dan terus ditingkatkan dan dikembangkan di berbagai kota terutama ibukota provinsi. Pemerintah dalam menyediakan perumahan menggunakan perhitungan dan indikator berdasarkan kebutuhan masyarakat akan perumahan.

Pemerintah menggunakan indikator *backlog* untuk menghitung angka kebutuhan perumahan. Secara umum *backlog* perumahan dapat diartikan sebagai kondisi kesenjangan antara rumah terbangun dengan jumlah rumah yang dibutuhkan oleh masyarakat. *Backlog* perumahan dapat diartikan sebagai kuantitas rumah yang belum/ tidak tertangani, jika dihitung berdasarkan konsep bahwa satu unit rumah per satu rumah tangga atau kepala keluarga.³

Backlog perumahan dapat diukur berdasarkan dua perspektif, yaitu dari sisi kepenghunian maupun dari sisi kepemilikan. Dari sisi kepenghunian, perhitungan *backlog* mengacu pada konsep bahwa Pemerintah wajib memfasilitasi/ mendorong agar setiap keluarga, terutama keluarga berpenghasilan rendah atau Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), bisa menghuni rumah yang layak, baik dengan cara sewa/ kontrak, beli/ menghuni rumah milik sendiri, maupun tinggal di rumah milik kerabat/ keluarga selama terjamin kepastian bermukimnya. Sementara dari sisi kepemilikan, *backlog* dihitung berdasarkan angka *home ownership rate*/ persentase rumah tangga (ruta) yang menempati rumah milik sendiri.⁴

Secara umum, angka *backlog* perumahan ditentukan berdasarkan jumlah rumah tangga yang mencerminkan kebutuhan rumah dengan jumlah rumah yang dapat disediakan/ dibangun. Jumlah kebutuhan rumah setiap tahunnya akan terus meningkat akibat pertumbuhan penduduk, sedangkan jumlah ketersediaan rumah sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah di bidang pembangunan perumahan. Apabila intervensi pemerintah melalui kebijakan bidang perumahan maupun pembangunan perumahan mandiri tidak dapat mengimbangi laju pertumbuhan rumah tangga, maka angka *backlog* perumahan

Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman).

³ *Ibid*, halaman 3.

⁴ Konsep Backlog, <https://ppdpp.id/konsep-backlog/>, diakses pada tanggal 30 Oktober 2019.

akan semakin bertambah setiap tahunnya.⁵

Berdasarkan Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) 2015, jumlah penduduk Indonesia pada 2019 diproyeksikan mencapai 266,91 juta jiwa. Indonesia saat ini sedang menikmati masa bonus demografi, di mana jumlah penduduk usia produktif lebih banyak dari usia tidak produktif, yakni lebih dari 68% dari total populasi.⁶ Menurut BPS, di tahun 2015 *backlog* perumahan mencapai 11,4 juta unit atau menurun dari 2010 yang mencapai 13,5 juta unit. Selama lima tahun terakhir, jumlah suplai pembangunan rumah pertahunnya hanya mencapai sekitar 400.000 sampai 500.000 unit rumah. Padahal kebutuhan rumah bagi masyarakat per tahunnya mencapai sekitar 800.000 unit rumah.⁷ Per 8 Maret 2019, angka *backlog* menurun menjadi 7,6 unit unit, setelah pelaksanaan Program Sejuta Rumah bagi MBR dan non-MBR sejak tahun 2015.⁸

Sementara pertumbuhan penduduk di wilayah DKI Jakarta, pada tahun 2015, sebesar 10.177.924 jiwa. Di tahun 2016 bertambah menjadi 10,28 juta jiwa, kemudian bertambah lagi menjadi 10,37 juta jiwa pada 2017. Artinya, selama dua tahun terakhir jumlah penduduk DKI Jakarta bertambah 269 jiwa setiap hari atau 11 orang per jam.⁹ Pada tahun 2019, penduduk DKI Jakarta diproyeksikan mencapai 10,5 juta jiwa. Angka tersebut meningkat 0,73% dari proyeksi jumlah penduduk pada 2018, sebanyak 10,4 juta jiwa.¹⁰

Menurut BPS, di tahun 2017, penduduk Jakarta yang tidak memiliki rumah atau bangunan milik sendiri sebanyak 48,91% atau 4,8 juta penduduk. Sementara berdasarkan data yang diterbitkan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, jumlah penduduk DKI Jakarta yang memiliki rumah tinggal sendiri sebesar 51%, sisanya masih kontrak/ sewa (34%), bebas sewa (13%), rumah dinas dan lainnya. Backlog di DKI Jakarta pada tahun 2014 tercatat:¹¹

⁵ Peranan APBN Dalam Mengatasi Backlog Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), *Op. Cit.*, halaman 4.

⁶ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/01/04/jumlah-penduduk-indonesia-2019-mencapai-267-juta-jiwa>, diakses pada tanggal 1 November 2019.

⁷ Berita PUPR: Data Perumahan BPS Harus Dijadikan Acuan, <https://www.pu.go.id/berita/view/12606/data-perumahan-bps-harus-dijadikan-acuan>, diakses pada tanggal 1 November 2019.

⁸ Per 8 Maret 2019, “Backlog” Rumah 7,6 Juta Unit, <https://properti.kompas.com/read/2019/03/11/104252821/per-8-maret-2019-backlog-rumah-76-juta-unit?page=all>, diakses pada tanggal 1 November 2019.

⁹ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/01/24/berapa-jumlah-penduduk-jakarta>, diakses pada tanggal 24 September 2019.

¹⁰ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/09/10/jumlah-penduduk-dki-jakarta-2019-mencapai-105-juta-jiwa>, diakses pada tanggal 24 September 2019.

¹¹ Makalah Vera W S Soemarwi, *Op.Cit.*, halaman 1-2.

JAKARTA	Jumlah KK	Jumlah Rumah	Backlog
Barat	615,890	560,090	55,800
Utara	436,829	386,249	50,580
Pusat	228,546	205,642	22,904
Timur	710,954	623,475	87,479
Selatan	546,428	461,357	85,071
Kepulauan Seribu	5,835	5,350	485
Jumlah	2,544,482	2,242,163	302,319

Di sisi lain, DKI Jakarta sebagai Ibukota Indonesia, menempati posisi sebagai provinsi yang paling padat penduduknya. Pada tahun 2015, dengan perbandingan jumlah penduduk sebesar 10.177.924 jiwa, dan luas wilayah sebesar 662,3 km², terbagi atas 44 kecamatan dan 267 kelurahan, kepadatan penduduk di DKI Jakarta mencapai 15.366,87 per-km².¹² Kepadatan penduduk di DKI Jakarta, selain disebabkan karena faktor pertumbuhan secara alami, juga disebabkan faktor urbanisasi yang telah berlangsung sejak lama. Setiap tahunnya diperkirakan 200.000 hingga 250.000 migran baru dari luar daerah Jakarta masuk ke Jakarta.¹³

Urbanisasi yang masuk ke DKI Jakarta dari berbagai tingkat pendidikan dan ekonomi. Bagi masyarakat dengan ekonomi dan pendidikan yang cukup baik, mereka tidak mengalami kesulitan untuk memilih tempat tinggal dan mencari pekerjaan. Tantangan yang terbesar bagi Pemerintah DKI Jakarta terletak pada urbanisasi dari kelompok masyarakat yang tingkat pendidikannya tidak terlalu tinggi, tidak mempunyai keahlian, dan tidak mempunyai modal ekonomi yang cukup. Kelompok ini tidak dapat segera menyesuaikan diri dengan kondisi DKI Jakarta. Dalam kondisi yang serba terbatas dan kurang layak, mereka menempati ruang-ruang kosong. Di lokasi-lokasi terbuka, di sela-sela bagian kota yang bangunannya sudah diatur, di antara sungai dan jalan rel kereta api, di bawah jembatan tol atau jembatan layang mereka mendirikan hunian semi permanen. Mereka mendirikan hunian dengan menggunakan bahan yang sederhana, tanpa memperhatikan syarat permukiman yang sehat. Secara bersama-sama mereka membentuk pemusatan penduduk dengan tingkat kepadatan yang tinggi. Pada tahun 1961, tercatat sekitar 60% penduduk Jakarta tinggal di daerah-daerah perkampungan yang sangat padat. Kepadatannya berkisar antara 400 dan 600 orang/Ha, dengan bangunan tidak bertingkat.¹⁴

Data di atas diperkuat dengan data yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) DKI Jakarta pada 2017, bahwa dari 521 Rukun Warga (RW) yang dilakukan pendataan, sebanyak 86% RW masuk kategori kumuh. Dari hasil pendataan ini, dinyatakan 445 RW kumuh dalam berbagai tingkatan. Kantong kawasan kumuh tersebar di empat penjurusan mata angin: timur ke barat, utara ke selatan. Mulai dari Kampung Pulo-Melayu, Palmerah-Tambora, Cilincing-Penjaringan, hingga Tebet. Sementara versi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyatakan, 49% atau 118

¹² Makalah Vera W S Soemarwi, "Swakelola Hunian Vertikal/Bertingkat di Jakarta", dipublikasikan pada Diskusi Media, "Wajah Baru Regulasi Rumah Susun" (Kembalinya Kedaulatan Pemilik Sarusun), Kamis 28 Februari 2019, di Rumah Makan Bumbu Desa, Cikini, Jakarta Pusat, halaman 1.

¹³ Nurul Puspita, Kondisi Perumahan Permukiman di DKI Jakarta, 2006, <https://www.scribd.com/doc/36918683/perumahan-permukiman-di-DKI-Jakarta>, diakses tanggal 27 Februari 2019.

¹⁴ Edi Sedyawati, dkk, Op.Cit., halaman 76.

dari 267 kelurahan di DKI Jakarta masuk dalam kategori kumuh.¹⁵

Sehingga dapat diketahui, bahwa selain angka backlog yang berkaitan dengan kepemilikan rumah di Jakarta masih tinggi, terdapat permasalahan perumahan yang lainnya, yaitu masih tingginya jumlah penduduk yang menempati rumah-rumah tidak layak huni di permukiman-permukiman padat penduduk di Jakarta. Contohnya di wilayah Jakarta Barat, menurut data BPS, ada sekitar 92 RW dari 586 RW yang masuk dalam kategori kumuh. Dengan jumlah penduduk sebanyak 2.528.065 jiwa, kepadatan penduduk di Jakarta Barat mencapai 19.757 jiwa per kilometer persegi.¹⁶

Tantangan utama dalam mengurangi angka *backlog* di DKI Jakarta adalah tidak seimbangnya laju pertumbuhan penduduk setiap tahun dengan jumlah ketersediaan lahan. Keterbatasan lahan pada umumnya berdampak pada meningkatnya harga tanah, yang akan semakin sulit diakses oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Oleh karenanya, intervensi kebijakan pemerintah di bidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, tidak lagi hanya diarahkan untuk menyediakan rumah-rumah baru yang layak huni, tetapi juga untuk mengatasi permasalahan-permasalahan perumahan di permukiman kumuh yang saat ini ada.

Upaya-upaya pemerintah dalam mengatasi perbaikan kondisi perumahan di kawasan permukiman kumuh, sebenarnya telah dimulai masa Pemerintahan Belanda melalui *Departement van Verkeer en Waterstaat* (Departemen Transportasi, Pekerjaan Umum, dan Pengelolaan Pengairan) yang diatur dalam kebijakan perumahan melalui *Burgerlijke Woningenregeling* tahun 1934. Pada periode ini pemerintah berfokus pada penyediaan perumahan bagi pegawai negeri, rumah sewa, dan perbaikan lingkungan agar kesehatan warganya dapat terjaga. Pada saat itu, perkampungan terdiri dari dua kategori. Pertama, perkampungan yang ada di wilayah tanah-tanah partikelir, yang dibangun secara terencana oleh Pemerintah Belanda. Kedua, perkampungan bumiputra, yang penataannya diatur sendiri-sendiri oleh penduduk pribumi. Terhadap kondisi-kondisi kampung yang sangat kumuh di tanah-tanah partikelir, Pemerintah Belanda mewajibkan pemilik tanah partikelir untuk membersihkan kampung dan memperbaiki jalan di lingkungan tanahnya. Pada kenyataannya, yang melakukan perbaikan kampung adalah penduduk pemegang usaha dan penyewa tanah partikelir. Kondisi ini kemudian memaksa kota praja untuk menjalin kerja sama dengan pemilik tanah untuk memperbaiki lingkungan.¹⁷

Dengan mengacu pada hasil laporan V. J. Van Marle dalam sidang 28 Oktober 1921, Muh. Husni Thamrin, pribumi yang menjabat sebagai salah satu Anggota Dewan Kota Batavia, pada Februari 1922 mendesak agar perbaikan kondisi perkampungan di Batavia ditingkatkan. Atas usulan Thamrin inilah diadakan perbaikan terhadap perkampungan bumiputra.¹⁸ Pada tahun 1929-1939, mulai dilakukan pembangunan dan perbaikan kota di sejumlah kampung di Batavia oleh Dinas Pekerjaan Umum (BOW). Untuk tahap pertama, dilakukan pembangunan di daerah di Petojo dengan biaya 13.050 Gulden Belanda. Pada

¹⁵ Kampung Kumuh Ibu Kota dan Jurus 'Naik Kelas' Era Anies, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190806134147-20-418863/kampung-kumuh-ibu-kota-dan-jurus-naik-kelas-era-anies>, diakses pada tanggal 1 November 2019.

¹⁶ Upaya Jakarta Barat Sulap 92 RW yang Masuk Kawasan Kumuh Kota, <https://metro.tempo.co/read/1227646/upaya-jakarta-barat-sulap-92-rw-yang-masuk-kawasan-kumuh-kota/full&view=ok>, diakses pada tanggal 1 November 2019.

¹⁷ Restu Gunawan, *Gagalnya Sistem Kanal: Pengendalian Banjir Jakarta dari Masa ke Masa*, Penerbit Buku Kompas, April 2010, halaman 51-52.

¹⁸ *Ibid*, halaman 59.

tahap kedua dilakukan pembangunan persil di Cideng Timur dengan biaya 26.000 Gulden Belanda; pembangunan Jalan Batavia-Meester Cornelis dengan biaya 662.126 Gulden Belanda; pembangunan Jalan Cideng, Petojo Sawah dengan biaya 27.000 Gulden Belanda; perbaikan Sawah Besar dengan biaya 63.640 Gulden Belanda; perbaikan Kompleks Pecah Kulit dengan biaya 15.105 Gulden Belanda; perbaikan Kebon Sirih dan Tanah Rendah dengan biaya 75.000 Gulden Belanda, perbaikan Komplek Bukit Duri Tanjakan II dengan biaya 10.550 Gulden Belanda; perbaikan Matraman dan Salemba dengan biaya 11.675 Gulden Belanda; dan perbaikan kampung lainnya dengan biaya 245.000 Gulden Belanda. Sehingga total dana yang dikeluarkan kota praja untuk perbaikan dan pembangunan kampung dan jalan adalah sebesar 1.149.146 Gulden Belanda.¹⁹

Namun Thamrin memandang bahwa program perbaikan kampung ini gagal, karena hanya menyentuh segi fisik dari kampung saja. Tidak sampai meresap ke dalam perbaikan kualitas hidup warga kampung. Laporan Komisi Perbaikan Kampung pada 1939 juga menyimpulkan bahwa program perbaikan kampung telah gagal. Menurut Amir Karamoy, program tersebut gagal diduga karena pesatnya pertambahan jumlah penduduk.²⁰

Cikal bakal program pembangunan melalui perbaikan kampung yang digagas oleh Muh. Husni Thamrin ini, kembali diprioritaskan pelaksanaannya di wilayah DKI Jakarta pada masa kepemimpinan Gubernur Ali Sadikin. Prinsip dasar dari pelaksanaan program perbaikan kampung yang diberi nama “Proyek Muhammad Husni Thamrin” (disingkat MHT) adalah Pemerintah Kota membantu penghuni kampung dalam menciptakan lingkungan kehidupan yang sehat agar mendorong pertumbuhan kegiatan sosial, ekonomi, dan spiritual. Berbagai rencana kegiatan untuk memperbaiki kampung dirancang bersama dengan warga kampung yang akan ditata. Konsep dasar dalam penataan kampung dirumuskan oleh para ahli bekerjasama dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Para ahli menyarankan agar perbaikan kampung tidak hanya menyentuh masalah fisik kampung tetapi perbaikan pada sarana sosial dan ekonomi warga kampung. Perbaikan kampung pada segi fisik kampung meliputi perbaikan jalan, jembatan, listrik, irigasi, drainase, sanitasi, penyediaan balai pengobatan, sumur air, fasilitas Mandi Cuci Kakus (MCK) umum, bak sampah, dan rehabilitasi fasilitas pendidikan. Meskipun pelaksanaan program ini selalu menghadapi masalah terkait pembiayaan, namun sampai dengan tahun 1977, perbaikan kampung telah berhasil dilakukan di area seluas 4.694 Hektar dengan penghuni sebanyak 1,9 juta orang.²¹

Selain perbaikan fisik kampung, Pemerintah Pusat mengadakan program pengadaan perumahan rakyat melalui Perum Perumnas. Perum Perumnas merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum). Seluruh saham Perum Perumnas dimiliki oleh Pemerintah. Perumnas didirikan sebagai solusi pemerintah dalam menyediakan perumahan yang layak bagi masyarakat menengah ke bawah. Perum Perumnas didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1974, diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1988, dan disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2004 tanggal 10 Mei 2004. Sejak didirikan tahun 1974, Perumnas selalu tampil dan berperan sebagai pioner dalam penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah.

¹⁹ *Ibid*, halaman 63, lihat Tabel 5: Pembangunan dan Perbaikan Kota 1929-1939.

²⁰ Dari Perbaikan Kampung sampai Kampung Pelangi: Upaya memecahkan masalah kampung kumuh tanpa menggusur, <https://historia.id/urban/articles/dari-perbaikan-kampung-sampai-kampung-pelangi-Dr988>, diakses pada tanggal 1 November 2019.

²¹ *Ibid*.

Pemerintah pada akhir PELITA II telah membangun sebanyak 42.266 unit rumah terdiri atas 17.704 unit rumah sederhana dan 24.562 unit rumah inti yang tersebar pada 12 kota. Dalam tahun pertama PELITA III jumlah yang dibangun adalah sebanyak 13.732 unit rumah yang terdiri atas 7.584 unit rumah sederhana dan flat serta 6.148 unit rumah inti yang tersebar pada 20 kota. Sedangkan dalam tahun kedua PELITA III jumlah rumah yang dibangun meliputi 19.123 unit rumah terdiri atas 10.163 unit rumah sederhana dan flat serta 8.960 unit rumah inti yang tersebar pada 25 provinsi. Dalam tahun ketiga PELITA III sampai dengan bulan Agustus 1981, Pemerintah telah berhasil membangun sebanyak 22.930 unit rumah terdiri atas 14.000 unit rumah sederhana dan flat serta 8.930 unit rumah inti yang tersebar pada 29 kota. Perumas telah dapat melaksanakan pengadaan fasilitas rumah beserta lingkungannya bagi 164.886 orang penduduk kota.²²

Dalam pengadaan perumahan bagi seluruh masyarakat menengah ke bawah pemerintah pusat mengusahakan agar perumahan rakyat disediakan dengan harga yang terjangkau masyarakat berpenghasilan rendah tanpa mengurangi kualitas rumah yang dibangun. Untuk melaksanakan program perumahan rakyat kurang mampu, pemerintah mengalami kendala mengenai kelangkaan tanah dengan harga yang memadai. Untuk mengatasi hal itu di kota-kota besar antara lain telah dirintis melalui pembangunan rumah susun atau flat yang dikaitkan dengan pelaksanaannya program peremajaan kota. Pemerintah pusat mendukung kegiatan penyediaan perumahan dengan fasilitas kredit pembelian rumah tinggal untuk dihuni sendiri, khususnya bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan menengah melalui kredit pemilikan rumah (KPR) jangka antara 5-20 tahun dengan tingkat suku bunga 5 persen per tahun bagi golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah dan 9 persen pertahun bagi golongan masyarakat berpenghasilan menengah. Kredit pemilikan rumah tersebut digunakan untuk perumahan yang dibangun oleh Perum Perumas, dapat juga digunakan untuk membeli rumah-rumah non Perumnas yang diusahakan oleh usaha swasta nasional.²³

Berbagai upaya untuk memfasilitasi masyarakat agar masyarakat dapat memiliki perumahan telah dilakukan seperti memberikan KPR dengan bunga rendah, memberikan subsidi perumahan bagi MBR, dan menyediakan berbagai jenis perumahan seperti perumahan sederhana. Jumlah pembangunan perumahan sederhana (RS) dan perumahan inti (RI) di wilayah DKI Jakarta selama PELITA III sebagai berikut:

Jenis Perumahan	1978/1979	1979/1980	1980/1981	1981/1982
Perumahan Sederhana (RS)	100	120	840	1000
Perumahan Inti (RI)	372	190	79	-
Total Pembangunan RS & RI	472	310	919	1000

Pelaksana tugas untuk kegiatan pembangunan perumahan rakyat adalah Cipta

²² [Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 1982/1983, hal 378] Dokumentasi Badan Analisa Fiskal Departemen Keuangan RI, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 1982/1983, Nomor Induk: 021/DOK/BAF/02, tanggal 26 April 2002.

²³ Dokumentasi Badan Analisa Fiskal Departemen Keuangan RI, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 1983/1984, Nomor Induk: 023/DOK/BAF/02, tanggal 26 April 2002.

Karya dengan total anggaran yang dibutuhkan untuk kegiatan di sektor Perumahan Rakyat dan Pemukiman senilai Rp. 281.287.300,00 [Sumber dari Laporan Pertanggungjawaban Keuangan APBN PELITA III, hal 380]. Anggaran belanja pembangunan 1982/1983 untuk sektor perumahan sebesar Rp. 242.012.500,00 (dua ratus empat puluh dua juta dua belas ribu lima ratus rupiah). Nilai rupiah bantuan proyek teknis, kredit ekspor dan obligasi 1982/1983 sektor perumahan dan pemukiman senilai US \$ 61.850 atau Rp. 39.274.800,00 (tiga puluh sembilan juta dua ratus tujuh puluh empat ribu delapan ratus rupiah).

A. Perbaikan Kampung di Kebon Kacang & Pembangunan Rumah Susun Kebon Kacang

Salah satu program pemerintah DKI Jakarta yang mendapatkan tanggapan positif baik dari Pemerintah Pusat, negara-negara sahabat, warga DKI Jakarta dan pemerintah daerah lainnya adalah program penataan kampung. Setelah penataan kampung di beberapa daerah di DKI Jakarta selesai dikerjakan kemudian Pemerintah Pusat menambahkan program perumahan lainnya untuk menyediakan perumahan bagi MBR.

Pembangunan Ruman Susun (Rusun) Kebon Kacang digagas pada tahun 1979. Setelah digagas, pemerintah melakukan persiapan dan perencanaan agar program ini dapat berjalan. Setelah tahap perencanaan selesai dikerjakan, Pemerintah melakukan sosialisasi kepada warga Kebon Kacang. Tidak semua warga di Kebon Kacang menerima rencana pembangunan Rumah Susun Kebon Kacang. Pro dan kontra terhadap perencanaan ini cukup tajam di tingkat RT, RW dan kelurahan di Kebon Kacang. Terlepas dari pro dan kontra terhadap perencanaan itu, pemerintah tetap melaksanakannya. Pelaksanaan awal dimulai dengan pendataan warga, kepemilikan tanah, dan bangunan rumah serta diakhiri dengan proses pemberian ganti rugi kepada warga yang memiliki tanah dan bangunan rumah yang akan digunakan untuk pembangunan rusun Kebon Kacang.

Pemerintah mulai melaksanakan pembangunan rusun Kebon Kacang pada tahun 1981-1983 dan ditetapkan dalam Pembangunan Lima Tahun (REPELITA II/III) dengan klasifikasi program perbaikan kampung. Tujuan program pada saat itu adalah untuk pengadaan perumahan di daerah permukiman lama yang sudah tidak serasi dengan kondisi perkotaan. Program ini dilaksanakan dengan mengembangkan konsep perumahan bertingkat banyak, lengkap dengan sarana dan prasarana lingkungannya. Untuk melaksanakan program tersebut, Pemerintah melalui Kementerian Pekerjaan Umum menunjuk Perum Perumnas untuk melaksanakan pembangunan. Kemudian melalui Kementerian Keuangan menunjuk Bank Tabungan Negara, untuk memberikan bantuan pembiayaan pembangunan.

Kebon Kacang berlokasi di jalan protokol kawasan segitiga emas, kawasan elite proyek mercusuar Presiden Soekarno, saat itu merupakan permukiman kumuh yang sebagian besar penduduknya memiliki kloset terbuka. Pembangunan Rusun Kebon Kacang itu menggunakan konsep membangun hunian bagi masyarakat golongan menengah ke bawah di kawasan mahal. Pembangunan dengan tidak menggusur, yang hasilnya diprioritaskan untuk penduduk yang semula tinggal di proyek itu. Penghuni pertama Rusun Kebon Kacang pada awalnya direncanakan adalah warga "asli" setempat yang tadinya tinggal di kampung-kampung kumuh di sekitar lokasi yang sama. Namun sayangnya, menurut catatan Kementerian PUPR, saat ini sudah banyak kepemilikan rusun yang pembangunannya disubsidi pemerintah itu beralih dari warga perkampungan kumuh

yang terdampak program ke tangan pemilik kedua atau ketiga.²⁴

Pembangunan perumahan rakyat yang tidak tepat sasaran, tidak hanya terjadi pada kasus Rusun Kebon Kacang, melainkan sama juga terjadi pada kasus Apartemen Kalibata City. Apartemen Kalibata City adalah rusunami bersubsidi yang dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang layak, sehat, dan terjangkau, bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Pada waktu itu, Kementerian Keuangan mengeluarkan kebijakan mengenai patokan harga maksimum rusun milik bersubsidi yang bebas Pajak Pertambahan Nilai (PPN) adalah Rp. 4.000.000,00 per meter persegi atau Rp. 144.000.000,00 per unit, dengan luasan minimum 36 per meter persegi. Namun pada tahun 2018, kondisi perekonomian Indonesia mengalami krisis dan mengakibatkan daya beli masyarakat menjadi menurun. Pelaku pembangunan gagal menjual unit rusun lebih dari 20%, karena daya beli masyarakat berpenghasilan rendah yang menjadi target sasaran tidak mampu menjangkau harga-harga rusun tersebut. Pada akhirnya pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah yang memperbolehkan siapapun untuk membeli unit dengan catatan tidak ada subsidi PPN dan bunga bank.²⁵

Pada tahun 2016, tercatat sebanyak 80% kepemilikan rusun adalah investor, sementara sisanya kelas menengah bawah sebagai kelompok sasaran. Sejumlah 11.200 unit apartemen bersubsidi dari total 14.000 unit yang sudah dibangun dikuasai oleh investor. Para investor kemudian menjual unit-unit apartemen itu dengan harga Rp. 450.000.000,00 hingga Rp. 600.000.000,00, atau menyewakannya dengan harga untuk tipe studio sebesar Rp. 30.000.000,00 hingga Rp. 35.000.000,00 per tahun.²⁶

Sampai dengan saat ini, Pemerintah masih terus melakukan pembangunan perumahan, baik dengan konsep rumah susun maupun rumah tapak (landed house). Secara umum penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman saat ini mengacu pada ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman tidak hanya melakukan pembangunan baru, tetapi juga melakukan pencegahan serta pembenahan perumahan dan kawasan permukiman yang telah ada dengan melakukan pengembangan, penataan, atau peremajaan lingkungan hunian perkotaan atau perdesaan serta pembangunan kembali terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

Penelitian ini akan melihat bagaimana efektifitas kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman melalui program perbaikan kampung.

²⁴ Buletin Cipta Karya Edisi No. 03/VI/Maret 2008, Alternatif Percepatan Pengembangan Kawasan Permukiman Baru, halaman 24. Diunduh pada tanggal 26 Oktober 2019 dalam http://ciptakarya.pu.go.id/dok/bulletin/bulletinCK_mar08.pdf

²⁵ Persoalan Rusun dari Masa ke Masa, <https://tirto.id/persoalan-rusun-dari-masa-ke-masa-cfDL>, diakses pada tanggal 4 November 2019.

²⁶ Catat, Hanya 20 Persen Pemiilk Kalibata City Merupakan “End User”, <https://properti.kompas.com/read/2016/05/24/193000121/catat.hanya.20.persen.pemilik.kalibata.city.merupakan.end.user.?page=all>, diakses pada tanggal 4 November 2019.

Bab 2

Permasalahan Perumahan dan Perkembangan Kebijakan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman

A. Era Orde Lama [Tahun 1945-1965]

Wacana kebijakan perumahan, pertama kali disampaikan oleh Mohamad Hatta pada Konferensi Ekonomi yang diadakan di Yogyakarta pada 3 Februari 1946. Melalui pidatonya yang bertajuk “Ekonomi Indonesia di Masa Datang”, beliau mengungkapkan pemikirannya, bahwa tempat kediaman (perumahan) sebagai usaha perbaikan kesehatan rakyat. Tidak hanya sebagai tempat tinggal, namun juga hak hidup secara layak dan terbebas dari segala ancaman penyakit. Beliau juga menekankan peran penting rumah bagi perkembangan kualitas jati diri manusia. Untuk itulah perumahan rakyat mulai menjadi salah satu program pemerintah. Oleh karena usaha-usaha perbaikan perumahan yang layak bagi seluruh rakyat merupakan usaha berat yang akan memakan biaya besar dan cukup lama, maka usaha-usaha tersebut harus dapat dilakukan atas kerja sama antara pihak negara dan juga pihak swasta. Ia juga mengusulkan pembangunan Bank Industri Rumah di tiap-tiap kabupaten, untuk penyaluran kredit lunak kepada rakyat, tetapi pembangunannya dilakukan secara gotong-royong.¹

Dikarenakan pada tahun 1945-1949 terjadi Agresi Militer Belanda II, wacana kebijakan perumahan belum dapat dilaksanakan. Di awal masa Kemerdekaan, Pemerintahan pernah membentuk Kementerian Pekerjaan Umum dan Perhubungan, yang selanjutnya pada tahun 1947 dipecah menjadi Kementerian Pekerjaan Umum dan Kementerian Perhubungan. Di tingkat pusat, struktur kelembagaan Kementerian Pekerjaan Umum dibagi berdasarkan tugas dan fungsi pada tingkat Jawatan, Balai dan Bagian. “Balai Perumahan” berada di bawah naungan Kementerian Pekerjaan Umum. Sedangkan organisasi pekerjaan umum di daerah-daerah mengambil alih organisasi dari jaman pendudukan Jepang, yang sebagian besar mengikuti organisasi jaman Kolonial

¹ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Maisona Volume 05 Tahun II - Agustus 2017*, halaman 11. Diunduh pada tanggal 14 Oktober 2019 dalam <http://perumahan.pu.go.id/source/Majalah%20Maisona/PDF/maisona5.pdf>.

Belanda. Semula menggunakan nama Jawatan Pekerjaan Umum Provinsi, kemudian ditetapkan menjadi Dinas Pekerjaan Umum Provinsi.²

Pada saat bersamaan, Belanda juga membentuk organisasi-organisasi di bidang pekerjaan umum di wilayah-wilayah yang dikuasainya. Di Jakarta dibentuk organisasi *Departemen van Waterstaat en Wederopbouw* dan *Departemen van Verkeer Energie en Mijnwezen*. Di daerah-daerah dibentuk cabang dari *Departemen van Waterstaat en Wederopbouw*, dan di negara-negara bagian seperti Negara Indonesia Timur dibentuk kementerian kecil yaitu Kementerian Lalu Lintas dan Pengairan. Belanda juga membentuk *Centrale Stichting Wederopbouw* di Jakarta, yang melalui *Regionale Opbouw Bureau* direncanakan membangun kota satelit Kebayoran³ di lahan seluas 730 hektar, yang diproyeksikan menjadi daerah perumahan bagi 110.000 penduduk. Namun hingga akhir tahun 1949, pembangunannya baru terealisasi 20 persen.⁴

Setelah Belanda mengakui kedaulatan Pemerintah Indonesia, yang menandakan berakhirnya Agresi Militer Belanda II, Pemerintah Indonesia berupaya mengatasi berbagai permasalahan, baik di bidang politik, sosial, maupun ekonomi. Salah satunya permasalahan perumahan rakyat. Pada saat itu banyak masyarakat yang tidak memiliki tempat tinggal, baik itu pegawai pemerintahan maupun rakyat biasa. Khususnya di kota-kota besar seperti di Jakarta, mereka yang tidak memiliki rumah, memilih tinggal di kolong jembatan, emperan toko atau stasiun kereta api, seperti di Stasiun Gambir, karena tidak memiliki biaya untuk menyewa rumah.⁵

Pemerintah kemudian menginisiasi kongres perumahan pertama, atas dasar ide Mohammad Hatta yang menginginkan adanya penyediaan rumah yang sehat dan dapat menunjang kesejahteraan untuk masyarakat. Kongres Perumahan Rakyat Sehat pertama diselenggarakan pada tanggal 25-30 Agustus 1950 di Bandung. Kongres ini dihadiri oleh peserta dari 63 Kabupaten dan Kotapraja, 4 Propinsi, wakil dari Jawatan Pekerjaan Umum, utusan Organisasi Pemuda, Barisan Tani, Pengurus Parindra, dan tokoh-tokoh perseorangan. Pada umumnya mereka orang-orang yang berkompeten dalam bidang pembangunan rumah seperti arsitek dan opshiter. Adapun hasil Kongres Perumahan Rakyat Sehat pertama antara lain sebagai berikut:⁶

- Mengusulkan kepada pemerintah pusat agar segera membentuk badan atau perusahaan perumahan di setiap provinsi.
- Perumahan sehat sebagai alat untuk mensejahterakan rakyat.
- Merumuskan norma, syarat-syarat dan standar perumahan rakyat. Standar tersebut

² Ir. Irdam Idris, Sejarah Perkembangan Pekerjaan Umum Indonesia, halaman 14-17. Diunduh pada tanggal 29 Oktober 2019 dalam https://www.pu.go.id/source/sejarah_perkembangan_pekerjaan_umum_indonesia.pdf.

³ *Ibid*, halaman 17-18.

⁴ Restu Gunawan, Gagalnya Sistem Kanal: Pengendalian Banjir Jakarta dari Masa ke Masa, Penerbit Buku Kompas, April 2010, halaman 66.

⁵ Agung Setya Budi, Perumahan Rakyat: Usaha Pemerintah Menyediakan Perumahan Untuk Rakyat 1950-1977, Sarjana Thesis, Universitas Negeri Jakarta, 2018, halaman 24. Diunduh pada tanggal 15 November 2019 dalam <http://repository.unj.ac.id/116/>

⁶ *Ibid*, halaman 25-26. (Lihat juga Ir. Suparwoko, MURP., PH.D, Peningkatan Kapasitas Perumahan Swadaya di Indonesia, halaman 9-10. Diunduh pada tanggal 23 Oktober 2019 dalam https://fcep.uui.ac.id/karya-ilmiah/Suparwoko/Buku_Peningkatan%20Kapasitas%20Perumahan%20Swadaya%20di%20Indonesia.pdf.)

diantaranya luas minimum yang mencapai 53,5 m² dan tinggi langit-langit rumah minimal 2,75 m².

- Mengusulkan kepada pemerintah agar segera membentuk badan atau lembaga yang bertanggung jawab terhadap pembangunan dan penyediaan pembiayaan perumahan yang terintegrasi dengan APBN.

Pada saat itu, syarat minimum perumahan rakyat yang diusulkan kepada pemerintah untuk dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan tidak hanya terkait pada ukuran luas saja, tetapi juga terkait aspek kesehatan rumah. Bahwa rumah yang sehat membutuhkan sirkulasi udara yang cukup dan sinar matahari yang bisa menembus masuk, lantainya terbuat dari ubin atau semen agar mudah dibersihkan.⁷

Menindaklanjuti hasil Kongres Rumah Sehat, Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 65 Tahun 1951 tertanggal 25 April 1951 (Keppres No. 65/1951). Melalui Keppres ini, Presiden membubarkan Yayasan Pembangunan Pusat, yang dahulu bernama Centrale Stichting Wederopbouw, terhitung sejak tanggal 1 Januari 1951, dan memerintahkan Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga untuk mendirikan Jawatan Perumahan Rakyat pada kementeriannya, untuk bersama-sama dengan beberapa Jawatan lain dari Kementerian itu akan melanjutkan tugas-tugas yang dijalankan oleh Yayasan Pembangunan Pusat.⁸

Pada bulan Agustus 1952, Pemerintah kembali menyelenggarakan Kongres Perumahan Rakyat Sehat kedua, di Jakarta. Saat itu Mohammad Hatta menyatakan bahwa bangsa Indonesia bukan hanya berhadapan dengan masalah kekurangan rumah, tetapi masalah kemiskinan, tradisi, dan kebiasaan serta pola pandang masyarakat terkait rumah, sebagai respon terhadap kondisi masyarakat yang merasa cukup puas memiliki rumah untuk tempat berteduh saat hujan maupun saat malah, meskipun kondisinya memprihatinkan seperti kandang hewan ternak.⁹

Kongres Perumahan Rakyat Sehat dititikberatkan pada proses penerapan dan realisasi dari pembangunan perumahan secara sistematis, serta pentingnya peran daerah dalam membangun perumahan yang sehat dan murah bagi masyarakat. Hatta juga mengingatkan bahwa pembangunan rumah harus menggunakan bahan baku dari bumi Indonesia, untuk menekan biaya pembangunan perumahan, sekaligus untuk mendorong terjadinya kegiatan produksi dalam negeri. Kongres Perumahan Rakyat Sehat kedua secara garis memutuskan, antara lain: Mentargetkan Yayasan Kas Pembangunan untuk menangani pembangunan 12.000 rumah; Mentargetkan ongkos produksi yang murah sehingga dapat terjangkau masyarakat; Mengusahakan kebijakan pendukung seperti pembangunan pabrik semen dan pembukaan hutan konsumsi untuk menyediakan bahan-bahan pembangunan rumah.¹⁰ Pasca Kongres Perumahan Rakyat Sehat kedua, Jawatan Perumahan Rakyat diresmikan sebagai badan yang bertanggung jawab penuh terhadap perumahan rakyat. Badan ini bekerja sama dengan Yayasan Kas Pembangunan daerah,

⁷ Dari Rumah Rakyat ke Real Estate, <https://historia.id/urban/articles/dari-rumah-rakyat-ke-real-estate-Dr9bl>, diakses pada tanggal 23 Oktober 2019.

⁸ Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 65 Tahun 1951 tertanggal 25 April 1951, diakses dari <https://jdih.setkab.go.id/PUUdoc/8975/Keppres0651951.htm>, pada tanggal 21 November 2019.

⁹ Agung Setya Budi, *Op.Cit.*, halaman 27-28.

¹⁰ *Ibid*, halaman 28-29.

melaksanakan pembangunan perumahan di tingkat daerah.¹¹

Untuk mendukung penyediaan perumahan rakyat, Pemerintah juga mulai melakukan tindakan-tindakan konfrontasi terhadap aset-aset peninggalan Belanda. Pemerintah mengambil alih rumah-rumah bekas keluarga atau milik orang Belanda, guna menutupi kekurangan jumlah rumah, yang diperuntukkan bagi pegawai pemerintah maupun masyarakat. Pemerintah membentuk tim kecil yang diberi nama Badan Perancang Perumahan (BPP), yang berwenang memecahkan masalah terkait pembangunan perumahan dan membuat desain pembangunan perumahan.¹²

Sejalan dengan semangat penyediaan perumahan rakyat secara nasional, Walikota Jakarta Raya, Sjamuridjal, sejak tahun 1950-1952 melakukan pembukaan tanah seluas ± 195 hektar yang tersebar di 20 wilayah untuk pembangunan perumahan, perbaikan kampung, pembangunan penampungan, pembangunan sekolah, pembangunan toko, pembangunan pabrik obat, pembangunan asrama polisi, pembangunan kampung baru, dan proyek penjernihan air. Pembukaan tanah baru juga dilakukan di jalan Gunung Sahari dengan luas 12 ha, di Karet Bendungan dengan luas 4 ha. Di Cipinang Vredendal dibangun kompleks asrama seluas 50 ha, perkampungan mahasiswa seluas 50 ha di daerah Utan Kayu, dan perkampungan baru di daerah Rajawali seluas 25 ha.¹³

Walikota Sjamuridjal juga mendirikan kampung baru di tiga tempat yaitu Bendungan Ilir, Karet Pasar Baru, Jembatan Duren, dengan perumahan yang akan dapat menampung 33.000 orang. Untuk memenuhi kebutuhan yang sama, di Grogol juga akan dibangun perkampungan dan perumahan. Rumah-rumah tersebut apabila selesai akan dijual kepada rakyat yang membutuhkan.¹⁴ Pembangunan perkampungan di Grogol dimulai dengan menyediakan tanah matang (*bouwklaar*) dengan kapasitas tanah seluas untuk 2.800 buah rumah. Pada tahun 1953 telah selesai dibangun sebanyak 103 buah rumah, dan telah dibagikan kepada rakyat, terutama kaum buruh dengan pembayaran cicilan selama 20 tahun.¹⁵

Baru pada tanggal 15 Agustus 1959, dibentuklah Dewan Perancang Nasional (Depernas), melalui Penetapan Presiden 1959 No. 4 Tentang DEPERNAS dan Peraturan Pemerintah 1959 No. 44 Tentang Pengubahan Peraturan Pemerintah 1959 No. 1 Tentang Pelaksanaan UU DEPERNAS. Depernas di pimpinan oleh Prof. Mr. H. Muhammad Yamin, dan diberi tugas untuk merancang, meninjau, mengawasi dan menilai pembangunan.¹⁶ Selanjutnya, melalui Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1963 (Penpres 12//1963), Depernas berubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Dalam waktu satu tahun, Depernas berhasil menyusun Rancangan Dasar Undang-Undang Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961-1960, yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara melalui TAP MPRS No. II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana

¹¹ *Ibid*, halaman 29.

¹² *Ibid*, 32-33.

¹³ Karya Jaya, *Op.Cit.*, halaman 71.

¹⁴ *Ibid*, halaman 69-71.

¹⁵ *Ibid*, halaman 109.

¹⁶ Dokumen Perencanaan Pembangunan Depernas yaitu Keterangan Ringkas Tentang Kemajuan Perancangan Pembangunan Depernas Dan Tentang Situasi Pembangunan Sekarang, Seperti Diuraikan Dalam Sidang IV Dewan Pertimbangan Agung Di Jakarta Tanggal 25 Nopember 1959, oleh Prof. Mr. H. Muhammad Yamin, Ketua Depernas.

Tahapan Pertama 1961-1969. Kewajiban Pemerintah dalam perlindungan perumahan tercantum sebagaimana dalam Bab II Pasal 3 ayat (2) dalam bidang kesejahteraan, yang menyebutkan “*menjamin setiap warga negara akan pekerjaan dan penghasilan yang layak guna memenuhi keperluan hidup sehari-hari bagi dirinya sendiri beserta keluarganya, seperti antara lain keperluan, sandang, perumahan kesehatan, pendidikan, kebudayaan dan keagamaan serta jaminan untuk hari tua*”.

Kebijakan itu kemudian diturunkan ke dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1962 Tentang Pokok-Pokok Perumahan, yang kemudian ditetapkan sebagai Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1964 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 6 Tahun 1962 Tentang Pokok-Pokok Perumahan Menjadi Undang-Undang (disingkat UU No. 1/1964).

B. Era Orde Baru [REPELITA I s/d REPELITA III]

Pembangunan perumahan di Indonesia secara sistematis pada masa Pemerintah sejak masa Orde Baru. Pemerintah melakukan beberapa inovasi dan rancangan pembangunan permukiman yang dibagi menjadi program jangka pendek 5 tahunan yang dikenal dengan PELITA, mulai dari PELITA I sampai PELITA VI. Dalam pengadaan perumahan rakyat, Pemerintah mengusahakan agar perumahan rakyat disediakan dengan harga yang terjangkau masyarakat berpenghasilan rendah tanpa mengurangi kualitas rumah yang dibangun. Untuk melaksanakan program perumahan rakyat kurang mampu, pemerintah mengalami kendala mengenai kelangkaan tanah dengan harga yang memadai yang tidak sebanding dengan jumlah kepadatan penduduk dari tahun ke tahun.

Pada periode PELITA I, pembangunan di bidang perumahan masih sangat sederhana dan masih bersifat uji coba sebagai persiapan program pembangunan perumahan yang lebih serius di periode mendatang. Program pembangunan perumahan pada PELITA I meliputi peningkatan penelitian dan pengembangan di bidang teknis teknologi perumahan dan bahan bangunan, pengembangan proyek-proyek percontohan, penyuluhan tentang rumah sehat, penyiapan sistem kelembagaan dan sarana penunjang lainnya yang diperlukan bagi penyelenggaraan pembangunan perumahan dalam skala besar.

Pada periode PELITA II, pembangunan perumahan mendapat perhatian yang lebih khusus, terutama dalam hal perumusan program dan kebijakan. Pada periode ini Pemerintah mulai menetapkan tujuan pembangunan perumahan rakyat untuk mewujudkan tersedianya rumah dalam jumlah yang memadai, di dalam lingkungan yang sehat, serta memenuhi syarat-syarat sehat, kuat dan dalam jangkauan daya beli rakyat banyak. Sasaran pembangunan perumahan di wilayah kota terdiri dari 3 kegiatan pokok: a). perbaikan kampung; b). pematangan dan penyediaan tanah; c). pembangunan rumah sederhana. ¹⁷Pada periode ini mulai dibentuk lembaga-lembaga yang memiliki fungsi tertentu untuk percepatan pembangunan permukiman di tanah air. Salah satu yang menjadi kegiatan perumahan kota adalah pembentukan unsur-unsur kelembagaan dan landasan hukum bagi pengaturan dan pengarah pembangunan perumahan dalam ruang lingkup nasional. Dalam rangka ini dipersiapkan 3 (tiga) macam lembaga sebagai berikut:

1. Lembaga/Otorita Kebijaksanaan Perumahan Nasional pada tingkat nasional yang bertugas merumuskan dan mengendalikan kebijaksanaan pembinaan dan pengembangan pembangunan perumahan dalam arti luas.

¹⁷ Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua (Repelita II) Bab XII.

2. Badan Pembangunan Perumahan Nasional, suatu Badan yang bersifat non-profit dengan fungsi antara lain mempersiapkan dan menyelenggarakan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan perumahan dalam arti luas, sesuai dengan program dan pedoman dari Lembaga/Otorita Kebijakan Perumahan Nasional.

3. Bank Hipotik Perumahan, yang ditugaskan untuk mengelola pinjaman hipotik untuk perumahan rakyat.

Untuk melaksanakan kebijakan pembangunan tersebut, Pemerintah kemudian mengeluarkan beberapa kebijakan diantaranya, Keputusan Presiden Nomor 35 Tahun 1974 Tentang Badan Kebijakan Perumahan Nasional dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1974 Tentang Perusahaan Umum "Pembangunan Perumahan Nasional" (selanjutnya disingkat PP No. 29 Tahun 1974). Menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) PP No. 29 Tahun 1974, Perusahaan Umum "Pembangunan Perumahan Nasional" (selanjutnya disingkat Perum Perumnas) bertujuan untuk mengadakan kegiatan-kegiatan produktif dibidang perumahan rakyat dan prasarana lingkungan sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah, yang ditetapkan oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik. Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik juga dimandatkan untuk melakukan pengawasan umum atas jalannya perusahaan.

Pada periode PELITA III, pembangunan perumahan rakyat sebagaimana digariskan dalam GBHN 1978, pada hakekatnya dilaksanakan agar dapat dijangkau oleh rakyat. Beberapa program yang telah dilaksanakan pemerintah pada periode ini diantaranya: a). Program perbaikan kampung melalui perintisan perbaikan lingkungan perumahan kota; b). Pembangunan rumah sederhana dalam jumlah yang lebih banyak untuk menjangkau kalangan MBR; c). Perintisan pembangunan rumah susun (percontohan); d). Mulai dikembangkan sistem perumahan kota; e). Peningkatan dan pengembangan Proyek Perintis Pemugaran Perumahan Desa (P3D) hingga menyentuh 6.000 lokasi desa.

Perbaikan kampung dalam tahun pertama PELITA III telah mencakup 13 kota seluas 1.979,9 hektar dengan penduduk sebanyak 500.580 orang. Dalam tahun kedua PELITA III kegiatan tersebut telah dapat mencakup 24 Daerah Tingkat I yang tersebar pada 52 kota dan meliputi areal seluas 2.915 hektar dengan penduduk sebanyak 969.770 orang. Kota-kota itu meliputi Jakarta seluas 1.050 hektar meliputi 500.000 orang, Bandung seluas 70 hektar meliputi 21.000 orang, Cirebon seluas 30 hektar meliputi 6.000 orang, Bogor seluas 50 hektar meliputi 19.250 orang, Bekasi seluas 50 hektar meliputi 7.000 orang, Tangerang seluas 50 hektar meliputi 8.025 orang, Cimahi seluas 10 hektar meliputi 3.850 orang, Semarang seluas 158 hektar meliputi 32.000 orang, dan Surakarta seluas 115 hektar meliputi 17.000 orang. Disamping itu dilakukan juga di Surabaya yang mencakup areal seluas 232 hektar yang meliputi 92.000 orang, Brastagi seluas 10 hektar meliputi 1.875 orang, Denpasar seluas 30 hektar meliputi 4.400 orang, Ujungpandang seluas 200 hektar meliputi 46.000 orang, Banda Aceh seluas 70 hektar meliputi 13.125 orang, Banjarmasin seluas 40 hektar meliputi 16.000 orang dan Manado seluas 40 hektar meliputi 7.000 orang.¹⁸

Pelaksanaan perbaikan kampung dilanjutkan dan masuk dalam program pembangunan PELITA III tahun 1981/1982 telah mencapai 76 kota dengan luas areal sekitar 4.548 hektar. Di tahun 1982/1983 siap dilaksanakan perbaikan kampung pada 152

¹⁸ Dokumentasi Badan Analisa Fiskal Departemen Keuangan RI, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 1982/1983, Nomor Induk: 021/DOK/BAF/02, tanggal 26 April 2002.

kota dengan luas areal 4.175 hektar. Hasil dari pemugaran perumahan pedesaan adalah 2.600 lokasi desa sampai dengan tahun ketiga Pelita III dan 1.103 lokasi desa dilaksanakan pada tahun keempat PELITA III. Perbaikan kampung yang telah dilakukan pada tahun 1983/1984 sampai dengan bulan Agustus 1983 di 190 kota dengan luas 3.105,4 hektar.¹⁹

Pada periode PELITA III ini juga, sejak tahun 1980 Perum Perumnas merintis pembangunan perumahan secara vertikal (rumah susun). Selain untuk mengatasi keterbatasan lahan di kota besar, pembangunan rumah susun juga dilaksanakan untuk mendukung program peremajaan perkotaan (atau perbaikan kampung). Realisasi Rumah Susun Sederhana (Rusuna) ini tersebar di beberapa lokasi di Jakarta seperti Tanah Abang, Kebon Kacang, Klender, Kemayoran dan Pulo Gadung. Di luar Jakarta, Rusuna juga dibangun di Bandung Sarijadi, Surabaya Menanggal, Medan Sukaramai, dan Palembang Ilir Barat.²⁰

Pembangunan Ruman Susun Sederhana Kebon Kacang dimulai pada bulan Maret 1981. Menteri Pekerjaan Umum memerintahkan Perumnas untuk memulai program baru yang dimaksudkan memukimkan kembali komunitas kampung yang miskin di pusat kota ke dalam flat-flat di atas lahan tempat mereka sudah mendiaminya, dekat dengan kesempatan untuk mendapatkan penghasilan. Kebon Kacang kemudian dipilih sebagai tempat untuk proyek percobaan itu. Kebon Kacang merupakan kampung dengan kepadatan penduduk yang cukup tinggi. Pada tahun 1981 di Kebon Kacang terdapat 736 rumah tangga dengan jumlah penduduk 3.500 jiwa hidup di lahan seluas 1,8 hektar. Kebon kacang digolongkan oleh Pemerintah sebagai kampung “kumuh” dengan penduduk yang bekerja di sektor informal dan miskin. Kondisi kampung di Kebon Kacang juga belum dilengkapi dengan sarana dan prasarana kota seperti jalan aspal, saluran air, sanitasi yang sehat, penerangan jalan dan pembuangan sampah yang tersedia dan tertata dengan rapih. Kondisi ini dilengkapi dengan kondisi ekonomi penduduk Kebon Kacang yang tergolong lemah atau kurang mampu.

¹⁹ Dokumentasi Badan Analisa Fiskal Departemen Keuangan RI, Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 1984/1985, Nomor Induk: 024/DOK/BAF/02, tanggal 26 April 2002.

²⁰ *Company Profile* Perumnas, halaman 21, diunduh tanggal 2 September 2019.

Bab 3

Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Pemenuhan Hak Atas Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah *(Study Kasus Pembangunan Rumah Susun Kebon Kacang)*

A. Pembangunan Rumah Susun Kebon Kacang

A.1. Kebijakan Pemerintah Dalam Pembangunan Rusun Kebon Kacang

Rumah Susun (Rusun) Kebon Kacang adalah rumah susun pertama di Indonesia, yang pembangunannya dicanangkan pemerintah lewat program yang disebut urban renewal. Pembangunan Rusun Kebon Kacang bertujuan untuk membangun hunian bagi masyarakat golongan menengah ke bawah di kawasan mahal, dengan konsep membangun dengan tidak menggusur. Karena hasil pembangunannya diprioritaskan bagi penduduk yang semula tinggal di lokasi pembangunan tersebut. Pada saat proyek pembangunan berlangsung, penduduk yang terdampak direncanakan akan ditampung di temporary house yang akan dibangun tepat di tepi jalan di samping Gedung Perwakilan PBB.¹

Pembangunan Rusun Kebon Kacang merupakan Proyek Perum Perumnas yang termasuk tahap perintis peremajaan bagian kota sebagai hasil sidang Badan Kebijakan Perumahan Nasional (BKPN) pada tanggal 16 Juli 1981. Program tersebut berpedoman pada ketetapan GBHN dan Program Repelita II, yang merupakan bagian integral dengan usaha pembangunan nasional secara keseluruhan.²

¹ Buletin Cipta Karya Edisi No. 03/VI/Maret 2008, Alternatif Percepatan Pengembangan Kawasan Permukiman Baru, halaman 24. Diunduh pada tanggal 26 Oktober 2019 dalam http://ciptakarya.pu.go.id/dok/bulletin/bulletinCK_mar08.pdf.

² Wisnu Subagijo dan Johny Siregar, Proses Dan Strategi Adaptasi Sosial Masyarakat Rumah Susun (Rumah Susun Ilir Barat, Palembang dan Rumah Susun Kebon Kacang, Jakarta), Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1995, halaman 66.

A.2. Kondisi Permukiman di Kampung Kebon Kacang Pra Pembangunan Rumah Susun

Kebon Kacang merupakan daerah pedesaan di pinggiran Batavia pada zaman penjajahan. Nama “Kebon Kacang” menunjukkan asal-usul pedesaan kampung itu. Sebagaimana lingkungan-lingkungan Jakarta lainnya, sebutan itu timbul setelah ada hasil bumi yang tumbuh di sana. Pada tahun 1960-an, daerah itu telah berubah dari Kebon sayur menjadi kota gubug.³

Pada tahun 1920-an, Kebon Kacang termasuk dalam wilayah *Onderdistrik* (kecamatan) Tanah Abang, bagian dari Distrik *Weltevreden*.⁴ Saat itu jumlah penduduk di Kebon Kacang masih kecil. Polusi tidak menjadi masalah, meskipun mereka tidak punya sistem penyaluran kotoran. Ada banyak lahan untuk tempat bermain anak-anak dan tempat pertemuan. Daerah itu banyak ditumbuhi pohon, sehingga lingkungan di sekitarnya terasa teduh dan nyaman. Setelah meningkatnya kebutuhan akan uang tunai dalam perekonomian kampung, beberapa penduduk mulai mendirikan pondok-pondok tambahan yang disewakan kepada pendatang baru. Daerah itu menjadi dipenuhi gubug-gubug, dengan ukuran sama dengan kandang ayam, atapnya terbuat dari seng bekas kaleng-kaleng kecil. Ketika kota berkembang lebih dekat ke Kebon Kacang, maka harga tanah di situ meningkat dan mulai terbagi-bagi lebih kecil.⁵ Menurut peta bertahun 1934, Kebon Kacang sudah ditandai sebagai perkampungan kumuh.⁶

Pada masa pendudukan Jepang, yaitu tahun 1942-1945, Pemerintah Jepang mewajibkan kepada penduduk dengan perantaraan *tonarigumi* (rukun tetangga) dan *kumicho-kumicho* (kepala rukun tetangga) untuk menggarap semua tanah-tanah kosong, dengan menanam sayur-sayuran dan jarak untuk melipat ganda hasil bumi guna kepentingan bersama, dengan tidak memperdulikan tanah kepunyaan siapa yang digarap, bahkan juga taman-taman tidak ketinggalan untuk dipakai sebagai keperluan penanaman yang dianjurkan oleh pemerintahan pendudukan Jepang. Kepada penduduk diperbolehkan pula untuk mendirikan gubug-gubug di kebon tadi buat tempat menjaga kebon dengan ukuran gubug itu 2x2 m². Gubug-gubug ini lambat laun menjadi tambah besar sehingga lama kelamaan menjadi rumah sederhana. Pemakaian tanah-tanah ini tidak dipungut sewa, apalagi kalau tanahnya kepunyaan bangsa asing yang pada saat itu berada dalam tahanan. Penggarapan tanah-tanah ini tidak didaftarkan, sehingga tidak diketahui letaknya, luasnya, nama penggarapnya atau keterangan lainnya.⁷ Pasca pendudukan Jepang, antara tahun 1945 dan 1949, beberapa penduduk Kebon Kacang

³ Lea Jellinek, *Seperti Roda Berputar: Perubahan Sosial Sebuah Kampung di Jakarta* [Judul asli: *The wheel of fortune: the history of a poor community in Jakarta*. Diterbitkan pertama kali pada tahun 1991, oleh Allen & Unwin Australia Pty Ltd., 8 Napier Street, North Sydney NSW 2059], Diterjemahkan oleh Eddy Zainuri, Diterbitkan oleh PT Pustaka LP3ES Indonesia atas kerja sama dengan AII (Australia Indonesia Institute), Cetakan pertama, Jakarta: LP3ES, 1994, halaman 15

⁴ Karya Jaya, *Kenang kenangan Lima Kepala Daerah Jakarta 1945-1966*, Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, 1977, halaman 2.

⁵ Lea Jellinek, *Op.Cit.*, halaman 21-22.

⁶ Jacatra Dulu, Jakarta Kemudian, <https://metro.tempo.co/read/419931/jacatra-dulu-jakarta-kemudian/full&view=ok>, diakses pada tanggal 28 Oktober 2019.

⁷ Karya Jaya, *Op.Cit.*, halaman 37.

mengambil alih hak tanah-tanah rawa yang dahulu dimiliki oleh Pemerintah Belanda. Di atas tanah-tanah itu kemudian dibangun pondok-pondok persewaan bagi pendatang baru, mereka membangun pondok-pondok persewaan. Tanah dijatahkan dalam bentuk kapling-kapling, tanpa ukuran yang jelas.⁸

Pada tahun 1954, pendatang dari Jawa Tengah mulai memasuki Kebon Kacang. Sehingga di tahun 1957, daerah yang dulunya adalah Kebon sayur itu telah berubah menjadi perkampungan kumuh. Rumah-rumah reot dalam segala bentuk dan ukuran dibangun, dengan berbagai rupa bahan yang dicari dari sampah, dan lambat laun menghabiskan tanah yang tersedia.⁹ Penduduk menyebar ke setiap penjuru dan membangun pada setiap bidang tanah yang tersedia dan mengabaikan ketinggiannya di atas Sungai Cideng. Para pendatang baru yang paling akhir dan paling miskin menempati tanah paling dekat dengan sungai, yang pada setiap musim hujan selalu meluap. Air pekat hitam yang meluap dan deras sering mencapai ketinggian satu meter, membanjiri kampung itu. Biasanya setelah air surut, baunya membekas di dinding dan menyebabkan berjangkitnya radang usus dan penyakit lainnya. Jalan-jalan kecil dari tanah berubah menjadi rawa, sehingga orang yang lewat terbenam dalam lumpur.¹⁰

Pada masa pemerintahan Walikota Sudiro (periode 1953-1959), pernah disusun suatu upaya perbaikan sistem pembuangan air dari zaman Hindia-Belanda yang dirasa tidak mencukupi lagi untuk mengatasi banjir, yang dikenal dengan Rencana Pluit. Rencana ini antara lain meliputi pembuatan waduk pengumpulan air banjir dari Sungai Cideng/Krukut dan cabang-cabangnya, untuk kemudian air tersebut dipompa ke laut. Dalam hal ini beberapa terusan perlu diperlebar.¹¹

Pada tahun 1960-an, terjadi pembangunan kompleks olahraga Asian Games, berakibat pada pembangunan jalan-jalan baru, seperti Jalan Jakarta By Pass, Gatot Subroto dan Jalan Slipi. Selain itu, di Jalan Thamrin dan Jalan Sudirman juga dilakukan pelebaran. Kegiatan ini mengakibatkan pembebasan pembebasan tanah atau penguasaan tanah beberapa puluh meter pada kiri dan kanan jalan, supaya jalur jalan-jalan itu tidak ditempati bangunan liar. Terutama pada jalur-jalur kiri dan kanan sepanjang Jalan Slipi, Jalan Gatot Subroto dan Jalan Jakarta By Pass.¹²

Dalam rangka Asian Games, dibangun pula beberapa gedung seperti Wisma Warta, Hotel Indonesia, Tugu Nasional dan sejumlah patung lainnya, yang berakibat pada dibongkar dan dibangun kembali sebanyak 8.652 buah rumah, dengan jumlah korban terdampak sejumlah 46.829 jiwa penduduk di Tebet, Pejompongan, Slipi, Tjikoko dan Tjileduk.¹³ Penduduk kampung yang terpaksa keluar dari tanah yang diperlukan untuk pembangunan Jalan Thamrin, Hotel Indonesia, Sarinah atau Kompleks Olahraga Senayan pindah ke Kebon Kacang dan menambahkan kepadatan yang sedang berkembang. Menurut perkiraan resmi, Kebon Kacang yang luasnya 1,8 hektar, saat itu berpenduduk

⁸ Lea Jellinek, *Op.Cit.*, halaman 27-28.

⁹ *Ibid*, halaman 31.

¹⁰ *Ibid*, halaman 32.

¹¹ Karya Jaya, *Op.Cit.*, halaman 113.

¹² *Ibid*, halaman 236.

¹³ *Ibid*, halaman 218-219. Lihat juga Edi Sedyawati, dkk, Sejarah Kota Jakarta 1950-1980, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional: Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional, 1986/1987, halaman 102.

antara 400 sampai 500 orang.¹⁴

Di tahun 1966, karena kepadatan penduduk yang terus meningkat, maka kualitas hidup penduduk menjadi tampak buruk. Sampah semakin menggunung, tetapi tidak ada sistem penampungan sampah. Sampah menumpuk di jalan-jalan kecil dan secara cepat menyumbat Kali Cideng. Kotoran itu meninggalkan bau busuk dalam keadaan panas maupun lembab. Sistem pembuangan kotoran manusia menimbulkan masalah besar. Komunitas itu membangun kakus-kakus di atas Kali Cideng. Paling tidak, kakus-kakus itu cukup efisien ketika air sungai mengalir, tetapi tidak efisien ketika musim panas atau air sungai meluap. Air sungai telah lama tercemar untuk diminum. Sejumlah sumur digali, tetapi airnya sangat kotor untuk dikonsumsi. Namun masih dapat digunakan untuk mencuci, meskipun orang harus antri cukup lama untuk memperoleh air. Air minum menjadi komoditi berharga.¹⁵

A.3. Kondisi Sosial Ekonomi Target Kelompok Sasaran Pembangunan Rusun Kebon Kacang

Pada tahun 1930-an, Kampung Kebon Kacang memang menjadi salah satu tujuan migrasi penduduk dari Bogor dan Tangerang. Biasanya orang yang telah memiliki pekerjaan dan tempat tinggal, akan membawa sanak saudara atau teman sedesanya untuk ikut ke kota.¹⁶

Migrasi berantai dan pengelompokan pekerjaan sudah biasa di beberapa tempat di Jakarta. Orang-orang desa yang datang dari Bogor, umumnya bekerja sebagai pekerja Kebon sayur. Orang-orang desa yang datang dari daerah-daerah dekat Banten dan Tangerang, bekerja di dermaga-dermaga kota dan/atau sebagai para pembantu rumah tangga kaum elite Batavia. Sementara para penjual roti, sayur mayur dan tukang binatu, terutama datang dari desa-desa tertentu dekat Bogor dan para penjaja daging dari Pandeglang (Banten).¹⁷

Sebagian besar kebutuhan pokok penduduk yang tinggal di Kebon Kacang diperoleh dari lingkungan mereka yang terdekat. Mereka mencuci dan mendapatkan air untuk minum dan masak dari sungai. Bahan bakar tersedia dari semak belukar yang tumbuh di Kebon dan sekelilingnya. Rumpun-rumpun bambu dan pohon-pohon kelapa digunakan sebagai bangunan rumah. Mereka makan dari tangkapan ikan dan hasil Kebon yang mereka tanami sendiri. Mereka bisa mendapatkan barang-barang yang mereka butuhkan di Pasar Tanah Abang atau di toko-toko Cina terdekat dengan permukiman mereka. Ada juga beberapa pedagang Cina dan Arab yang datang di Kebon Kacang untuk menjual baju, peralatan dapur atau permen.¹⁸

Kehidupan sosial dan agama sebagian besar diadakan secara pribadi di dalam rumah-rumah mereka sendiri. Pemerintah hanya sedikit mencampuri urusan kehidupan mereka. Mereka merasa memiliki hak istimewa. Bagi penduduk kampung, tahun 1930-an adalah masa ketenteraman, ketertiban dan ketenangan. Ada stabilitas dan keamanan. Uang masih berharga. Para tetangga siap menolong satu sama lain dengan tulus.¹⁹

¹⁴ Lea Jellinek, *Op.Cit.*, halaman 33.

¹⁵ *Ibid*, halaman 39.

¹⁶ *Ibid*, halaman 18-19.

¹⁷ *Ibid*, halaman 20.

¹⁸ *Ibid*, halaman 21.

¹⁹ *Ibid*, halaman 22-24.

Pada akhir 1950-an, perdagangan kaki lima menjadi pekerjaan utama penduduk kampung, seiring dengan transformasi Jalan Thamrin menjadi jalan protokol. Hal itu juga dipengaruhi dengan kehadiran para pendatang di Kebon Kacang sejak tahun 1950-an.²⁰ Di tahun 1981, lebih dari separuh rumah tangga di Kebon Kacang mendapat seluruh atau sebagian penghasilan sebagai pedagang kaki lima. Rata-rata ada sebuah warung dalam setiap lima rumah. Ada banyak pedagang yang berpindah-pindah dalam menjajakan dagangannya di dalam dan di luar kampung itu.²¹

Antara tahun 1962-1968 sebagian besar pendatang baru dapat memperoleh penghasilan yang cukup untuk membeli rumah di Kebon Kacang. Pada tahun 1962, sebuah rumah berukuran 30 sampai 60 meter persegi berharga antara Rp. 3.000,00-Rp. 6.000,00 (100-200 liter beras). Harga bervariasi menurut ukuran rumahnya, tingkat ketahanan tanahnya terhadap banjir, legalitas hak dan hubungan pribadi antara pembeli dan penjual. Mereka yang telah menyewa tanah dalam jangka waktu lama dapat membeli tanah serta gubug di atasnya dengan harga murah.²²

Pada zaman “Orde Baru”, pembangunan ekonomi menjadi tujuan utama. Investasi asing disambut dengan baik. Jakarta merupakan penerima keuntungan yang pertama dari pembangunan. Untuk sepuluh tahun pertama, di antara para penerima keuntungan langsung dari pembangunan ini adalah para warga Kebon Kacang, yang berada di tengah-tengah meledaknya pembangunan gedung ini.²³

Kurun waktu antara tahun 1968-1975 ini dipandang sebagai kemakmuran ekonomi yang belum pernah terjadi sebelumnya. Banyak usaha kecil yang telah dimulai sejak kurun waktu Soekarno berhasil dengan baik.²⁴ Sebuah usaha kecil menciptakan lapangan kerja bagi yang lain. Para pekerja bangunan, pedagang kaki lima dan tukang becak membeli dan menjual barang-barang dan jasanya satu sama lain. Pada penjahit baju, dukun, perempuan pencuci pakaian, tukang separasi radio dan arloji berkembang subur.²⁵

Sejak tahun 1973 para penduduk kampung mulai merenovasi rumah-rumah mereka. Pada tahun 1980, Kebon Kacang berubah sehingga tak dapat dikenali lagi. Kirakira setengah dari jumlah rumah kini bertingkat. Atapnya yang terbuat dari jerami, kini diganti dengan genteng. Rumah-rumah dibangun kembali dengan bata merah dan kayu. Jendela-jendela yang semua ditutup dengan anyaman kawat diganti dengan kaca. Pintu-pintu yang terkunci rapat menggantikan pintu keluar masuk yang terbuka. Banyak rumah tangga menggali sumur mereka sendiri, sehingga para penghuninya dapat mencuci dalam suasana pribadi dan menyenangkan dalam rumah-rumah mereka sendiri. Pada tahun 1974, lampu petromak dianggap barang mewah, lima tahun sesudahnya 40% warga sudah memakai penerangan listrik. Meskipun di sana-sini, gubug-gubug reyot masih tetap berdiri sebagaimana keadaannya pada sepuluh atau bahkan dua puluh tahun sebelumnya.²⁶

Sejak pertengahan tahun 1970-an, para pedagang kaki lima, dan tukang becak merasa bahwa dirinya semakin disingkirkan dari jalan-jalan Jakarta Pusat. Jalan Thamrin, yang telah memberikan tempat utama bagi para penduduk kampung untuk mencari

²⁰ *Ibid*, halaman 34.

²¹ *Ibid*, halaman 41.

²² *Ibid*, halaman 35.

²³ *Ibid*, halaman 40-41.

²⁴ *Ibid*, halaman 41.

²⁵ *Ibid*, halaman 42.

²⁶ *Ibid*, halaman 42-43

nafkah, tidak lagi terbuka bagi mereka. Kecenderungan-kecenderungan ini diperkuat oleh tekanan-tekanan ekonomi. Ada persaingan yang lebih ketat di antara para pedagang dan tukang becak untuk mengisi ruang yang terbatas persediaannya. Lokasi pusat kota di Kebon Kacang yang dulu menguntungkan tiba-tiba menjadi tidak aman ketika para produsen kaki lima, pedagang dan tukang becak berjuang untuk mendapatkan tempat.²⁷

Pada tahun 1978, banyak penduduk kampung, khususnya mereka yang bekerja dalam kegiatan-kegiatan yang berskala kecil, mulai merasakan adanya tekanan. Kemajuan ekonomi pada tahun 1970-an yang berpuncak pada kemakmuran yang tiba-tiba kemudian diikuti oleh kejatuhan, berbeda dengan naik-turunnya keberuntungan mereka yang berjalan lebih perlahan-lahan di masa lampau. Akibat dari perubahan nasib mereka banyak keluarga kehilangan rumah dan harta benda. Penduduk terpaksa menjual barang-barang seperti televisi dan lemari pakaian dengan harga murah. Sebagian besar orang dalam lingkungan itu mempunyai utang yang cukup besar pada lintah darat yang tersebar luas sejak awal 1970-an.²⁸

Dengan keadaan pasang-surut yang berbalik melawan mereka, pada pedagang kecil mencoba untuk mendapatkan pekerjaan dengan gaji tetap. Namun berbeda dengan tahun 1960-an ketika pekerjaan mudah didapat, sebagian besar mereka yang cukup beruntung memperoleh pekerjaan, terpaksa menerima jam-jam kerja yang panjang dengan upah rendah (Rp. 20.000,00-Rp. 30.000,00) sebulan tanpa harapan ada perbaikan.²⁹

Ketika lebih banyak orang serta manusia memasuki kawasan tersebut, kehidupan mulai berubah dan tidak selalu menjadi lebih baik. Muncul suasana terpecah-pecah. Pekerjaan-pekerjaan baru timbul. Terdapat buruh upahan, tuantanah, banyak pedagang, pembantu rumahtangga dan sebagainya. Perbedaan kesejahteraan meningkat ketika beberapa orang berhasil, sedang yang lain terbelakang. Sementara penduduk asli Kebon Kacang mengalami penurunan dalam pemilikan tanah serta status sosial, beberapa pendatang dari Jawa Barat dan Jawa Tengah meningkat kesejahterannya. Sampai dengan 1981, pendapatan bulanan rumah tangga di Kebon Kacang berkisar dari Rp. 30.000,00 hingga Rp. 300.000,00.³⁰

Kekayaan menimbulkan keretakan hubungan di antara rakyat. Dulu, ketika mereka masih hidup dengan cara sederhana tidak ada perbedaan yang besar antara si kaya dan si miskin. Akhir tahun 1970-an timbul perbedaan yang besar di antara penduduk kampung. Satu keluarga mempunyai rumah bertembok dan bertingkat dengan lemari es, kipas angin, fasilitas air ledeng dan sepeda motor. Sedangkan tetangga di sebelahnya berada dalam kegelapan dan kumuh tanpa fasilitas apapun, air atau listrik. Dari suasana ini timbul rasa iri hati, sikap tidak peduli dan mencoba untuk membuat jarak yang jauh antara si kaya dan si miskin. Rumah yang dulu terbuka untuk siapa saja, sekarang tertutup rapat.³¹

Pada awal 1980-an, penduduk kampung dianggap sebagai penghalang pembangunan. Mereka dilarang berdagang di jalan-jalan utama yang dekat dengan kampung mereka. Rumah-rumah mereka dihancurkan untuk jalan raya dan gedung-gedung bertingkat.³²

²⁷ *Ibid*, halaman 44.

²⁸ *Ibid*, halaman 44-45.

²⁹ *Ibid*, halaman 45.

³⁰ *Ibid*, halaman 45-46.

³¹ *Ibid*, halaman 46.

³² *Ibid*, halaman 46-47.

B. Realita Pembangunan Rumah Susun Kebon Kacang

B.1. “Penggusuran” Dibalik Kebijakan Pemukiman Kembali

Penduduk Kampung Kebon Kacang pertama kali mendengar program itu pada bulan Mei 1981, ketika ada desas-desus bahwa Kebon Kacang terancam penggusuran. Kemudian pada bulan Juli 1981, hari demi hari, sebuah helikopter terlihat melayang-layang di atas daerah itu. Penduduk kampung tidak menyadari bahwa kampung halaman mereka sedang difoto dan dipeta untuk program pemukiman kembali oleh pemerintah.³³

Pada bulan Agustus 1981, Menteri Pekerjaan Umum, Direktur Jenderal Perumahan, Walikota Jakarta Pusat dan para pejabat tinggi dari pemerintah Kota Jakarta dan Perumnas, meminta semua penduduk kampung menghadiri pertemuan massal untuk diberi penerangan mengenai rencana pemerintah untuk menggusur kampung halaman mereka dan membangun flat-flat. Para pejabat menggunakan kata “peremajaan” bukan program penggusuran. Mereka diberi tahu bahwa semua penduduk kampung yang kehilangan kampung halaman mereka akan diberi hak atas lantai dasar atau unit lantai pertama. Flat-flat itu akan terdiri dari empat tingkat dan berukuran 18 sampai 36 m². Mereka akan sepenuhnya dilengkapi dengan air ledeng, listrik, gas dan pembuangan kotoran. Para pejabat tidak menyebutkan besarnya angsuran bulanan, tetapi memberi syarat bahwa angsuran itu akan sama dengan angsuran di flat-flat Tanah Abang. Uang muka harus dibayarkan paling sedikit 5% dari seluruh biaya flat itu. Unit-unit yang tidak diambil oleh penduduk kampung dapat disewakan kepada para mahasiswa untuk membantu menutupi biaya.³⁴

Sebaliknya, Perumnas mengeluarkan dokumen-dokumen yang menyatakan bahwa siapa pun yang tidak memiliki dana cukup untuk membayar flat akan dipindahkan ke pinggiran kota. Penduduk kampung ditawarkan untuk pindah ke dalam flat-flat Tanah Abang yang baru saja selesai dibangun dengan harga antara Rp. 5.000.000,00 dan Rp. 8.000.000,00 (24.000-38.000 liter beras). Kemungkinan lain, mereka dapat pindah ke pinggiran Jakarta, di mana tersedia tanah kosong berukuran 21 m² dan 90 m² dengan harga antara Rp. 1.500.000,00 sampai Rp. 2.000.000,00 (7.100-9.500 liter beras). Atau mereka dapat sama sekali meninggalkan proyek, mengambil ganti rugi dan mencari tempat bermukim sendiri. Tidak ada sertifikat/surat yang menyatakan bahwa flat-flat Kebon Kacang nyata dibangun di atas tanah mereka untuk keuntungan mereka. Pada akhirnya dan yang sangat penting dokumen itu menasehati mereka yang berpenghasilan rendah dan tidak tetap agar tidak perlu mengambil flat-flat di Tanah Abang.³⁵

Bagi penduduk Kebon Kacang, perumahan bukanlah masalah utama. Karena sebagian besar dari mereka sudah memiliki rumah di pusat kota. Selama bertahun-tahun, sebagian besar penduduk juga telah memperbaiki rumah-rumah mereka sendiri. Mereka tidak terlalu khawatir dengan fasilitas rumah-rumah mereka yang rendah. Mereka justru khawatir mengenai biaya tambahan untuk fasilitas-fasilitas seperti air ledeng, gas, atau kakus di dalam rumah itu. Mereka khawatir tidak dapat membayar perumahan dan fasilitas-fasilitas yang dapat mencapai 50% atau bahkan lebih dari pendapatannya yang sekarang, untuk dua puluh tahun kemudian. Mereka juga khawatir, bahwa setelah flat-flat itu dibangun, pemerintah akan melarang mereka mengoperasikan industri rumah

³³ Lea Jellinek, *Op.Cit.*, halaman 176.

³⁴ *Ibid*, halaman 177.

³⁵ *Ibid*, halaman 180-181

tangga dan perdagangan di rumah. Kemudian ketika mereka tidak dapat membayar flat, maka mereka akan terusir dari unit itu. Disamping itu, berdasarkan Data Perencanaan Lingkungan Kebon Kacang, ukuran flat-flat yang diusulkan seluas 18 m² itu lebih kecil daripada 70% rumah-rumah kampung yang ada. Artinya akomodasi tidak akan lagi tersedia untuk menampung keluarga yang banyak dan tamu-tamu dari desa.³⁶

Pada pertemuan massal kedua tanggal 15 September, para pejabat membacakan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta No. 903 Tahun 1981 tertanggal 3 September 1981 tentang Pengukuhan Besarnya Ganti Rugi Pembebasan Tanah dan Benda Lain yang ada di atasnya yang Terkena Proyek Pembangunan Rumah Susun Perum Perumnas di wilayah Jakarta Pusat. Besaran ganti rugi ditentukan berdasarkan legalitas hak atas tanah, jenis bangunan rumah-rumah dari bata merah, kayu atau bambu, pagar, teras, pohon, telepon, izin usaha, listrik, saluran air dan pompa air. Penduduk dengan "Hak Pakai" akan dibayar sejumlah Rp. 60.000,00 m². Sementara mereka dengan hak lain atas tanah akan dibayar berdasarkan persentase Hak Milik sesuai dengan Keputusan Gubernur Nomor 18 No. DA II/3/14/1972 tentang Pedoman Penetapan Besarnya Penaksiran Ganti Rugi Pembebasan Tanah Beserta Benda-benda yang ada di atasnya dalam wilayah Daerah Khusus Ibu Kota Djakarta.³⁷

Berdasarkan Data Wilayah RW 01 dan RW 03 Kelurahan Kebon Kacang untuk Rencana Pengembangan Flat Perumnas tanggal 11 dan 25 April 1981, yang diberikan oleh Lurah Kebon Kacang kepada Gubernur Jakarta dan diteruskan ke Perumnas, hanya 12% rumah di Kebon Kacang yang memiliki hak legal. Sekalipun demikian, catatan pemerintahan daerah tersebut dianggap tidak akurat, dikarenakan pola-pola kedudukan tetap atas tanah begitu rumit sehingga sulit untuk menetapkan hak dari penduduk kampung.³⁸ Sementara diperkirakan sebanyak 88% komunitas hanya memiliki "hak garap", sehingga hanya dapat berharap untuk dibayar dengan harga paling rendah Rp. 25.000,00 per m² atau 25% dari mereka dengan hak milik penuh.³⁹

Melalui juru bicaranya, penduduk menyatakan keberatan terhadap cara otoriter pemerintah yang memaksakan program tanpa konsultasi lebih dulu. Mereka menegaskan bahwa kompensasi sebesar Rp. 250.000,00 (1.200 liter beras) per m² bagi semua anggota komunitas terlepas dari kedudukan tetap secara legal adalah masuk akal, dengan pertimbangan bahwa Kebon Kacang berada di lokasi strategis dan kenyataannya bahwa lahan yang terdaftar resmi di sebelah mereka pada pinggir jalan Thamrin berharga Rp. 350.000,00 sampai Rp. 500.000,00 per m². Mereka mengutarakan kesulitan penduduk kampung yang kehilangan rumah, pekerjaan, jarak yang dekat dengan pusat kota, ikatan sosial dan terganggu pendidikan sekolah anak-anaknya.⁴⁰

Ketika jalan buntu berlanjut sampai akhir Oktober, Duddy Soegoto, Pimpinan Perencanaan Perumnas dan Seksi Kelayakan, melakukan peninjauan ke Kebon Kacang untuk melihat langsung alasan-alasan keberatan penduduk kampung terhadap proyek.⁴¹ Jelas bagi Soegoto bahwa program pembangunan flat pemerintah tidak dapat memenuhi kapasitas dan kebutuhan yang beragam. Namun karena program itu didukung oleh

³⁶ *Ibid*, halaman 178-179.

³⁷ *Ibid*, halaman 183-184.

³⁸ *Ibid*, halaman 175.

³⁹ *Ibid*, halaman 183

⁴⁰ *Ibid*, halaman 183-185.

⁴¹ *Ibid*, halaman 186.

Presiden, Menteri dan Direktur Jenderal Pekerjaan Umum dan Menteri Perumahan, maka tindakan yang paling baik yang dapat dilakukan Soegoto adalah membuat proyek itu dapat dipertanggungjawabkan terhadap kebutuhan penduduk kampung yaitu dengan menetapkan harga flat yang lebih rendah dan mengubah ukuran, kondisi penggunaan dan pembayarannya.⁴²

Soegoto mengundang para juru bicara kampung untuk berdiskusi di Perumnas. Soegoto menjanjikan bahwa semua penduduk kampung akan diberi hak atas flat, sekalipun mereka kurang mampu untuk membayarnya.⁴³ Ia mengusulkan mengganti unit-unit yang berukuran 18 dan 36 m² dengan ukuran 21, 42, dan 51 m². Angsuran dapat dibayarkan dalam cara yang luwes, baik bulanan, mingguan atau harian. Harga unit yang paling murah, 21 m², diperendah sampai Rp. 9.600,00 (46 liter beras) untuk setiap bulan, kira-kira 16% dari penghasilan penduduk kampung. Mereka yang kurang mampu membayar flat, dapat menyewa dengan harga nominal (Rp. 8.000,00 per bulan). Akomodasi sementara yang gratis mengenai air, listrik dan sanitasi disediakan sementara flat-flat dibangun dalam jangka waktu 6 sampai 12 bulan. Subsidi uang sebesar Rp. 65.000,00 akan diberikan kepada semua rumah tangga yang terdaftar karena kesukaran yang dipikulnya sebagai konsekuensi penggusuran. Namun harga ganti rugi tidak dapat diubah. Jika ganti rugi ditingkatkan, maka biaya flat juga akan naik.⁴⁴

Terjadi pro dan kontra di antara para juru bicara kampung terhadap usulan proyek yang direvisi itu. Para juru bicara menyatakan bahwa lebih dari 50% komunitas tidak akan dapat membayar flat, meskipun pada harga yang lebih rendah, dan akan didepak keluar dari daerah itu. Para juru bicara ini tidak tertarik dengan harga-harga flat yang disubsidi secara khusus. Mereka tetap menuntut ganti rugi yang lebih tinggi, sehingga penduduk kampung dapat memukimkan diri mereka sendiri secara memadai di mana saja, tanpa harus bergantung pada pemerintah. Sayangnya, selama hari-hari berikutnya, pers melapor bahwa proyek itu telah disetujui oleh sebagian besar penduduk kampung.⁴⁵

Pada akhir November 1981, beberapa rumah tangga mulai membongkar rumah-rumahnya, mengambil ganti ruginya dan mengajukan permohonan untuk memperoleh flat atau akomodasi alternatif. Dilaporkan bahwa yang paling pertama menerima tawaran pemerintah itu kebanyakan adalah para migran baru yang mengontrak di daerah itu. Mereka bukan orang yang dirugikan oleh keberadaan proyek. Sebaliknya, mereka diuntungkan karena dapat membeli rumah dengan harga yang disubsidi. Mereka yang mengambil ganti rugi menghancurkan ketetapan hati komunitas yang menentang proyek.⁴⁶

Dengan meningkatnya kesulitan ekonomi, banyak orang tertarik pada ganti ruginya. Selama waktu itu, pemerintah membiarkan mereka tercerai-berai dalam suasana kecurigaan, ketidakpercayaan dan ketakutan. Dokumen-dokumen mengenai rincian hak atas tanah, ukuran dan kualitas rumah dan barang-barang lain serta fasilitas-fasilitas dari setiap rumah tangga, yang menjadi dasar untuk pemberian ganti rugi kepada penduduk,

⁴² *Ibid*, halaman 187.

⁴³ Setelah melakukan peninjauan ke Kebon Kacang, Soegoto mempresentasikan kepada pejabat tingkat menteri dan meminta subsidi yang lebih dari pemerintah pusat sebesar Rp 1,8 Milyar untuk proyek yang diperkirakan seluruhnya akan menelan biaya sampai Rp 4 Milyar (US 6.000.000). (*Ibid*)

⁴⁴ *Ibid*, halaman 188.

⁴⁵ *Ibid*, halaman 188-189.

⁴⁶ *Ibid*, halaman 189-190.

sengaja dibocorkan kepada para pimpinan kampung, dengan maksud agar setiap pimpinan memberitahukan kepada penduduk kampung seberapa banyak uang ganti rugi yang akan mereka terima. Tetapi banyak pimpinan kampung yang menyimpan informasi itu untuk diri mereka sendiri dan tidak memberitahukan kepada para anggotanya. Di sisi lain, pemerintah menyimpan rahasia mengenai rincian-rincian ganti rugi yang tepat.⁴⁷

Beberapa pimpinan lingkungan melakukan manuver-manuver licik menggunakan sertifikat-sertifikat tanah penduduk kampung. Mereka memaksa penduduk menandatangani dokumen yang menyetujui usulan Perumnas. Mereka sendiri mengambil keuntungan dari setiap keberhasilan mereka menaikkan harga ganti rugi tanah-tanah penduduk.⁴⁸

Meskipun Administrasi Kota Jakarta secara resmi menolak untuk menaikkan ganti rugi, namun melalui cara-cara informal ganti rugi itu dinaikkan dari Rp. 25.000,00 per m² menjadi Rp. 40.000,00 per m². Manuver-manuver licik semacam ini yang kemudian membuat para pimpinan lingkungan lain mati-matian melakukan pencarian sertifikat tanah pada zaman Belanda di daerah itu. Jika harga ganti rugi tidak dapat diubah dengan menggunakan sertifikat-sertifikat tanah, maka para pimpinan lingkungan mencoba memanipulasi sistem dengan membuat perjanjian-perjanjian dengan para pejabat yang bertanggung jawab terhadap proyek, dengan menawari mereka pembagian keuntungan dari kenaikan harga tanah. Angka-angka resmi dicoret dalam dokumen-dokumen pemerintah digantikan dengan angka-angka baru. Pemimpin yang bisa menerobos ke atas dengan cara apa pun bisa memperoleh ganti rugi yang lebih tinggi. Hal ini menimbulkan kecemburuan dan perselisihan di antara para penduduk, ketika beberapa rumah tangga dijanjikan ganti rugi sebanyak tiga atau empat kali lipat dari yang lainnya.⁴⁹

Sementara semua penduduk kampung mulai mengambil ganti rugi, merubuhkan rumah-rumahnya dan meninggalkan daerah itu, terdapat satu di antara 3.500 orang di Kebon Kacang yang menolak diintimidasi oleh para pejabat pemerintah maupun para pimpinan lokal. Ia tidak siap menerima harga yang paling rendah dan tidak mau memberi komisi kepada pejabat atau perantara atas ganti rugi yang ia terima. Keluarga ini kemudian diintimidasi oleh preman-preman agar mau pindah. Atap rumahnya dilempari batu pada malam hari. Mereka akhirnya memperoleh ganti rugi sebesar Rp. 60.000,00 per m². Situasi ini disebut oleh penduduk kampung sebagai Hukum Rimba. Dimana manusia satu sama lain saling mengeksploitasi dan menipu untuk menebalkan kantong-kantongnya sendiri.⁵⁰

Melalui Surat Kabar Berita Buana yang terbit tanggal 7 Desember 1981, pers melaporkan bahwa beberapa di antara 78 orang yang semula menerima ganti rugi, ternyata tidak memiliki hak untuk itu. Mereka adalah orang-orang yang telah meninggalkan Kebon Kacang beberapa tahun sebelumnya, tetapi masih memiliki KTP di Kebon Kacang. Mereka mengklaim hak mereka dengan menggunakan dokumen-dokumen resmi yang dulu diperoleh dari lurah, yang memberikan mereka hak secara gelap untuk menerima ganti rugi. Penyimpangan-penyimpangan ini dibuktikan dengan hilangnya lebih dari lima puluh formulir permohonan untuk flat-flat kepada Perumnas, yang seharusnya disalurkan oleh kelurahan kepada rumah-rumah tangga di Kebon Kacang. Penduduk kampung

⁴⁷ *Ibid*, halaman 191.

⁴⁸ *Ibid*.

⁴⁹ *Ibid*, halaman 192.

⁵⁰ *Ibid*, halaman 192-193.

percaya bahwa lurah dan para pembantunya telah meraup keuntungan dengan menjual formulir-formulir tersebut kepada orang-orang luar yang ingin membeli flat dari proyek itu.⁵¹

Penduduk kampung yang ingin memperoleh ganti rugi berubah menjadi banyak, karena mereka khawatir dana proyeknya akan dilarikan sebelum mereka dibayar. Kekhawatiran mereka bukan tanpa alasan. Karena beberapa minggu setelahnya, Surat Kabar Sinar Pagi memberitakan bahwa bendaharawan pemerintah yang menangani dana ganti rugi diberhentikan karena menyalahgunakan dana dan cek yang dikeluarkannya terbukti banyak yang kosong.⁵²

Para pegawai pamong praja pada tingkat bawahan berusaha mengecilkan nyali penduduk kampung untuk tidak mengambil flat. Mereka menasehati agar penduduk kampung yang berpendapatan rendah atau tidak tetap sebaiknya menerima ganti rugi dan menerima unit-unit inti yang lebih murah di pinggiran Jakarta atau memukimkan diri mereka sendiri dimana saja. Mereka juga mengatakan kepada penduduk kampung yang sakit, tua dan miskin bahwa flat-flat yang berukuran 21 m² hanya disediakan pada lantai yang paling tinggi, meski rencana-rencana terakhir Perumnas secara jelas menunjukkan bahwa unit-unit yang berukuran 21 m² terletak pada tingkat paling bawah. Penduduk kampung yang mulai percaya kepada program pemerintah dan mau mengambil flat, akhirnya memutuskan tidak mengambil flat. Hal ini memberikan keuntungan besar kepada para pegawai pamong praja, yang akhirnya menjual secara gelap formulir-formulir permohonan flat subsidi yang kosong tadi dengan menggunakan nama-nama penduduk kampung yang telah meninggalkan proyek, kepada orang-orang luar yang lebih kaya dengan harga yang jauh lebih tinggi.⁵³

Pada akhir bulan Maret 1982, Kebon Kacang mulai dimasuki bulldozer-bulldozer yang meratakan tanah untuk persiapan pembangunan flat. Lebih dari tiga perempat penduduk kampung gagal untuk menerima flat-flat itu, karena mereka takut dengan ketidakmampuan mereka untuk membayar. Kurang lebih seperempat mereka menerima tempat-tempat dan perumahan untuk berdagang di pinggiran kota dan sisanya memukimkan diri mereka kembali.⁵⁴

Ironisnya, setelah digusur penduduk kampung justru mengalami keadaan yang benar-benar kumuh di tempat penampungannya. Sebagian besar dari 160 keluarga yang menerima flat harus menunggu dua setengah tahun dari enam sampai dua belas bulan yang dijanjikan. Mereka ditampung oleh Perumnas di atas tanah pinjaman dengan akomodasi seperti barak sampai flat-flat itu selesai dibangun. Meskipun akomodasi itu gratis, tapi kondisinya tidak sehat dan tidak menyebarkan dibanding rumah-rumah mereka sebelumnya. Penduduk kampung harus hidup berdesak-desakan dengan keluarganya dalam ruangan seluas 8,5 m², kurang dari setengah ruangan yang pernah mereka miliki di Kebon Kacang. Air dan kakus yang gratis cepat rusak. Penggunaan listrik yang melebihi beban sering dipadamkan. Mereka semakin sulit mempercayai bahwa suatu hari mereka akan mendapatkan flat seperti yang dijanjikan pemerintah. Kebanyakan penduduk kampung yang telah memutuskan mengambil flat, mulai berfikir bahwa pilihannya salah, dan beberapa orang mulai meninggalkan akomodasi sementara dan menukar hak-haknya

⁵¹ *Ibid*, halaman 193.

⁵² *Ibid*.

⁵³ *Ibid*, halaman 195-196.

⁵⁴ *Ibid*, halaman 196.

atas flat-flat itu dengan tempat-tempat dan unit-unit untuk berdagang di pinggiran kota.⁵⁵

Ketika flat-flat itu hampir selesai dibangun pada tahun 1983, penduduk kampung terkejut karena menemukan keretakan-keretakan besar di bangunan itu. Mereka menduga bahwa dinding-dinding semen bertingkat empat itu akan roboh. Di sisi lain, penduduk kampung diperintahkan untuk meninggalkan barak-barak sementara mereka, karena tanah tempat berdirinya barak-barak itu akan digunakan oleh pemerintah kota yang lain. Berdasarkan surat Menteri Pekerjaan Umum kepada Menteri Sekretaris Negara, No. TN.13.03 tertanggal 13 Juni 1981, peminjaman tanah untuk proyek pembangunan flat-flat itu berakhir pada bulan Juli 1983. Penduduk kampung yang sudah tinggal di barak-barak penampungan menjadi bingung, karena mereka tidak tahu harus pindah ke mana.⁵⁶

Pengumuman Perum Perumnas Nomor: Dir 4/1182/21/111/84 Tentang Pembukaan Pendaftaran Penduduk Rumah Susun di Lokasi Kebon Kacang Jakarta Pusat, tertanggal 12 Maret 1984, menjual flat-flat dengan harga antara Rp. 13.000.000,00 (US 13.000) dan Rp. 16.500.000,00 (US 16.500). Harga flat-flat dengan tujuan komersial itu dimaksudkan untuk membantu mensubsidi flat-flat yang dijual dengan harga yang lebih rendah, yang diberikan dialokasikan kepada penduduk kampung Kebon Kacang yang digusur. Setelah flat-flat itu untuk dijual secara komersial, baru penduduk kampung diberi jatah.⁵⁷

Akhirnya pada bulan April 1984, penduduk kampung akhirnya mendapat jatah flat. Sebagian besar merasa senang keluar dari barak-barak sementara mereka, tetapi beberapa yang lain merasa cemas dengan prosedur-prosedur alokasi dan biaya yang tidak dipenuhi lebih dahulu. Mereka menghadapi biaya-biaya listrik, gas dan air yang tidak diduga sebelumnya dan sertifikat-sertifikat tambahan dari lurah. Mereka yang tidak dapat memikul beban-beban finansial ini akhirnya meninggalkan flat-flat itu.⁵⁸

B.2. Situasi dan Kondisi Penduduk Kampung Kebon Kacang Pasca Pembangunan Rumah Susun Kebon Kacang

Pembangunan Rusun Kebon Kacang yang terjadi pada tahun 1981, telah menggusur 735 rumah tangga dan 3.500 penduduk.⁵⁹ Sebagian besar penduduk yang pada tahun itu bekerja secara informal, secara otomatis juga kehilangan pekerjaan mereka.

Enam bulan pertama di unit Perumnas menjadi keadaan yang sangat traumatis bagi penduduk kampung. Unit-unit inti seluas 21 m² dalam keadaan rusak. Kakus umum yang berada di setiap unit tidak ada yang digali sampai kedalaman tiga meter. Di beberapa beberapa tempat, lantai dasar dari unit-unitnya berada lebih rendah

Berdasarkan data yang diperoleh oleh Lea pada waktu kerja lapangan tahun 1986, diketahui bahwa hanya 146 keluarga yang pada akhirnya pindah ke dalam flat-flat, yang bukan termasuk 160 keluarga yang semula menerima flat. Pada bulan November 1986, diperkirakan 15% telah meninggalkan flat-flat itu.⁶⁰

Sementara pada tahun 1995, menurut penelitian yang dilakukan oleh Wisnu Subagijo dan Johnny Siregar, sisanya tinggal sekitar 102 KK yang berasal dari Kampung

⁵⁵ *Ibid*, halaman 196-198.

⁵⁶ *Ibid*, halaman 198.

⁵⁷ *Ibid*.

⁵⁸ *Ibid*, halaman 198-199.

⁵⁹ *Ibid*, halaman 172.

⁶⁰ *Ibid*, halaman 198. (Informasi dicantumkan dalam catatan kaki).

Kebon Kacang. Sisanya 498 unit rumah yang lain dihuni oleh orang yang berasal dari luar Kampung Kebon Kacang. Ini berarti rumah susun Kebon Kacang hanya dimanfaatkan oleh sebagian kecil saja yaitu 17% oleh penduduk yang kampungnya diremajakan. Karena itu dapatlah dikatakan bahwa sebagian besar (83%) penghuni rumah susun Kebon Kacang ini sekarang adalah penduduk baru di luar penduduk Kampung Kebon Kacang.⁶¹

Saat ini hanya tersisa 4% saja dari penduduk Kebon Kacang yang masih menempati rusun.⁶²

C. Tantangan Dalam Wacana “Revitalisasi” Rumah Susun Kebon Kacang

Rusun Kebon Kacang menjadi salah satu target program revitalisasi rumah susun di kawasan Jakarta, selain Rusun Klender, Cengkareng, Tanah Abang dan Kemayoran. Maksud dan tujuan dari program revitalisasi tersebut adalah untuk memperbaiki kawasan yang sudah tidak kondusif dan tidak layak lagi untuk ditinggali. Dengan mengacu pada kebijakan Pembangunan Kembali berdasarkan UU No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Permukiman, serta dalam rangka perwujudan Peraturan Presiden No. 58 Tahun 2019 Tentang Proyek Strategis Nasional No. 1 mengenai “Program 1 Juta Rumah”, Perumnas merencanakan untuk menghancurkan rusun-rusun tersebut untuk kemudian dibangun kembali (*redevelopment*).⁶³

Salah satu syarat untuk dilakukan revitalisasi menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun (UU Rusun) adalah bahwa usulan itu harus diajukan pertama kali oleh Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun (PPPSRS), dahulu dikenal dengan istilah Perhimpunan Penghuni Rumah Susun (PPRS). Rumah Susun Kebon Kacang memiliki Perhimpunan Penghuni Rumah Susun yang diberi nama Perhimpunan Penghuni Rumah Susun Kebon Kacang (PPRSKK). PPRSKK didirikan pada tanggal 12 Mei 2001 dan telah mendapat pengesahan sebagai badan hukum berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Propinsi DKI Jakarta Nomor 475/2002 tanggal 7 Maret 2002. PPRSKK merupakan badan hukum yang dibentuk berdasarkan ketentuan UU No. 16/1985 mempunyai kewajiban untuk mengurus kepentingan bersama para pemilik dan penghuni yang bersangkutan dengan pemilikan dan penghuniannya. Sementara dalam hal pengelolaan rumah susun, PPRSKK bertugas untuk menyelenggarakan pengelolaan yang meliputi pengawasan terhadap penggunaan bagian-bersama, benda-bersama, tanah-bersama, dan pemeliharaan serta perbaikannya. Namun sampai dengan saat ini PPRSKK belum melakukan penyesuaian badan hukum sebagaimana dianjurkan dalam UU Rusun.

⁶¹ Wisnu Subagijo dan Johny Siregar, *Op.Cit.*, halaman 73.

⁶² Wawancara dengan salah satu orang pemilik sarusun di Rusun Kebon Kacang, pada tanggal 15 Agustus dan 30 September 2019.

⁶³ Perwujudan Proyek 1 Juta Rumah, PERUMNAS melakukan Revitalisasi Rumah Susun di Kawasan Kemayoran, https://www.setneg-ppkk.co.id/pages/berita_detail?berita=175&judul=perwujudan-proyek-1-juta-rumah-perumnas-melakukan-revitalisasi-rumah-susun-di-kawasan-kemayoran, diakses pada tanggal 26 Oktober 2019.

ISBN 978-602-19548-1-2

