

**EVALUASI STRATEGI PENGEMBANGAN KAWASAN
PERUMAHAN MELALUI PENDEKATAN URBAN
REDEVELOPMENT DI KAWASAN KEMAYORAN DKI JAKARTA**

TUGAS AKHIR

Oleh :

MANDA MACHYUS

L2D 002 419



**JURUSAN PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA
FAKULTAS TEKNIK UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2006**

ABSTRAK

Pengembangan perkotaan merupakan proses dari akibat kuatnya arus urbanisasi ke kota-kota besar di Jakarta. Permasalahan yang muncul kemudian adalah kebutuhan akan ruang (lahan) yang mendesak masyarakat perkotaan untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggalnya (rumah). Proses pengembangan perkotaan yang umumnya terjadi dapat berupa pengembangan secara intensifikasi, ekstensifikasi, maupun pembentukan kota-kota baru guna memberikan ruang yang layak untuk masyarakat kota bertempat tinggal (Sujarto:2002). Proses inilah yang dilihat peneliti sebagai suatu fenomena permasalahan pengembangan kota yang terjadi di Jakarta. Kawasan Kemayoran menurut sejarahnya merupakan kawasan bekas bandar udara Kemayoran yang kemudian diambil alih fungsinya oleh negara setelah didirikannya bandar udara yang baru yaitu Bandar Udara Internasional Soekarno-Hatta. Permasalahan yang terjadi akibat dampak perubahan fungsi lahan tersebut sangat kompleks. Dengan luas sekitar \pm 454 Ha dan lokasinya yang strategis di pusat Kota Jakarta menjadikan kawasan ini juga sangat potensial untuk dikembangkan (DP3KK:2001). Hal ini yang menyebabkan kawasan Kemayoran perlu mendapat perhatian lebih dalam prosesnya mengembangkan kawasan guna memanfaatkan potensi yang ada. Oleh karena itu dikeluarkan Peraturan Pemerintah no 31 dan Keppres no 53 pada tahun 1985, yang menyatakan bahwa aset yang terdapat di Kawasan kemayoran sepenuhnya dikuasai negara melalui Sekretaris Negara, lalu dibentuk badan khusus badan pengelola (DP3KK) yang berfungsi sebagai dewan direksi harian yang bertugas mengelola dan memanfaatkan aset di Kawasan Kemayoran. Dalam langkah awalnya mengembangkan Kawasan Kemayoran, DP3KK mengeluarkan Rencana Umum Tata Ruang Kota Khusus Kemayoran (RUTRK 1985-2005) sebagai landasan strategi pengembangan Kawasan Kemayoran.

Pendekatan awal yang dilakukan dalam penelitian ini adalah melakukan kajian tentang konsep peremajaan kota (urban redevelopment). Mengingat karakteristik pengembangan perumahan Kawasan Kemayoran yang cenderung berkembang ke arah vertikal, maka penelitian ini mengambil pendekatan konsep urban redevelopment dalam strateginya mengembangkan kawasan perumahan. Penelitian ini mengkaji tentang evaluasi efektifitas strategi pengembangan kawasan perumahan yang terdapat di Kemayoran. Evaluasi strategi yang dilakukan meliputi evaluasi substansial dan evaluasi operasional atau daya implementasinya di lapangan dengan mengamati variabel-variabel penelitian yang di pilih. Sedangkan kriteria yang di pakai untuk menjawab pertanyaan penelitian adalah kriteria efektifitas. Efektifitas di sini adalah menilai dari ketepatan strategi yang dikembangkan oleh sebuah kawasan (Dunn:1999), selain itu penelitian ini juga mengkaji kesesuaian substansi materi dari strategi yang di miliki oleh Kemayoran dengan rencana masterplan Kota Jakarta (RUTR Kemayoran dengan RTRW DKI).

Metode yang diambil adalah melalui pendekatan metode kualitatif. Penelitian ini akan menganalisis strategi pengembangan kawasan perumahan secara deskriptif. Analisis dalam penelitian ini meliputi dua aspek utama, yaitu analisis aspek substansial dan analisis aspek operasional. Variabel yang diamati dalam analisis aspek substansial adalah kesesuaian substansi materi dari dokumen rencana strategi pengembangan kawasan (RUTR Kemayoran dan RTRW DKI Jakarta). Dalam analisis aspek operasional variabel yang diamati antara lain lahan, infrastruktur dan sarana pelayanan publik, penerapan konsep peremajaan, dan kelembagaan. Hasil dari penelitian ini adalah berupa kajian dari proses evaluasi strategi pengembangan kawasan perumahan berdasarkan obyek studi kasus Kawasan Kemayoran.

Hasil yang ditemui dalam penelitian menyebutkan bahwa strategi pengembangan kawasan perumahan di Kemayoran belum efektif. Dapat dikatakan bahwa strategi pengembangan Kawasan Kemayoran belum sepenuhnya terintegrasi dengan perencanaan makro Kota Jakarta. Selain itu, penerapan konsep peremajaan yang dilakukan pada kawasan perumahan Kemayoran juga belum mencapai hasil yang optimal. Strategi penerapan konsep ini belum sepenuhnya efektif untuk mencapai tujuan peremajaan. Pembangunan rumah susun yang diharapkan mampu merelokasi penduduk asli Kemayoran justru menemui berbagaimasalah, mulai dari dislokasi penghuni sampai tidak adanya keberlanjutan dari program ini ke depannya. Hal ini yang menyebabkan Kawasan Kemayoran mengalami hambatan dalam menerapkan strategi pengembangan kawasan, khususnya pengembangan kawasan perumahan. Beberapa rekomendasi yang dihasilkan melalui penelitian ini antara lain : regulation reform yang perlu dibenahi oleh Pemerintah DKI maupun DP3KK dalam hal menjalin d hubungan dan bekerjasama mengembangkan Kawasan Kemayoran; meningkatkan kapasitas badan pengelola DP3KK; dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengembangkan perumahan bersama.

Keyword : evaluasi, strategi pengembangan, perumahan, urban redevelopment

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Urbanisasi yang terjadi di perkotaan telah menciptakan masalah-masalah baru dalam proses pengembangan perkotaan. Masalah yang secara garis besar meliputi aspek sosial, ekonomi, dan budaya ini diakibatkan oleh perbedaan yang mendasar tentang desa dan kota. Akibat urbanisasi ini dapat dipahami beberapa karakteristik yang muncul tentang penduduk perkotaan. Mereka yang berurbanisasi masih menganut pengaruh tradisional lingkungan lama mereka. Perbauran antara karakter tradisional dan modern inilah yang umumnya terjadi di perkotaan, dan secara tidak langsung memberikan efek negatif dengan munculnya masalah-masalah perkotaan yang kompleks. Selain dampak yang pasti terasa seperti semakin padatnya penduduk kota, masalah-masalah lain seperti pengangguran, kemiskinan, dan kriminalitas perkotaan, yang akan menghambat perkembangan kota itu sendiri. Hal inilah yang menjadi dasar dari pentingnya kajian lebih mendalam tentang pengembangan kota dan kawasan di dalamnya (Yunus, 2002; 93).

Fenomena urbanisasi tersebut yang terjadi di kota-kota besar mengakibatkan meningkatnya kebutuhan akan ruang kota, yaitu permasalahan penyediaan perumahan sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia. Permasalahan sebagai akibat dari urbanisasi terasa sekali dalam hal kebutuhan akan perumahan berikut lahan perumahannya. Kekurangan akan perumahan (*backlog*) dan lahan perumahan serta makin meningkatnya harga lahan perumahan menjadi semakin sulit untuk ditanggulangi. Berbarengan dengan itu perkampungan kota semakin meluas dan memperburuk keadaannya. Belum lagi kekurangan akan prasarana dan sarana, baik untuk transportasi maupun untuk kesehatan dan keperluan lainnya semakin tidak mencukupi. Sistem administrasi kota pun kurang siap menghadapi semua keadaan yang dirasakan berkembang mendadak dan sangat cepat itu. Migrasi penduduk besar-besaran masuk kota ini juga membawa konsekuensi peningkatan kebutuhan akan sandang, pangan, papan. Perkembangan kebutuhan akan lahan kota untuk kegiatan ekonomi ini berbarengan dengan perkembangan kebutuhan akan fasilitas-fasilitasnya. Lingkup permasalahan yang ditimbulkan oleh urbanisasi sebagai fenomena nasional perlu diperhatikan, diantisipasi, dan diambil langkah-langkah yang mendasar baik pada tingkat lokal, regional, maupun nasional (Soefaat, 1999; 36).

Suatu hal yang khas dari sebuah kota ialah bahwa kota itu umumnya mandiri atau serba lengkap (*self contained*), yang berarti penduduk kota bukan hanya bertempat tinggal saja di dalam kota itu, tetapi bekerja mencari nafkah di dalam kota juga. Keadaan ini yang sangat berlainan dengan keadaan yang ada di perdesaan. Dengan demikian kota dituntut untuk dapat menyediakan

segala fasilitas bagi kehidupan kota baik sosial maupun ekonomi, sehingga baik bertempat tinggal maupun bekerja dan berrekreasi dapat dilakukan oleh penduduk di dalam kota (Jayadinata, 1999; 128). Dengan semakin meningkatnya pertumbuhan penduduk di dalam kota maka permasalahannya adalah ketersediaan lahan di kota yang semakin berkurang. Hal ini yang menuntut sebuah perencanaan pengembangan kota dan elemen-elemen lain di dalamnya.

Dalam perencanaan kota, jika terjadi permasalahan perkotaan seperti penurunan kualitas fisik suatu atau bagian kota akibat berbagai perubahan sosial ekonomi, maka perlu mendapatkan perbaikan sisik dan fungsi kota (rehabilitasi). Perbaikan juga dapat meliputi pembaharuan bagian wilayah kota (*urban renewal*) bagi bagian kota yang tidak berkembang lagi (Jayadinata, 1999; 194). Secara historis perencanaan kota itu berkembang agar dapat meningkatkan kualitas fungsi dari perkotaannya baik fisik, sosial, maupun ekonominya. Sehingga segala permasalahan-permasalahan yang muncul akibat perkembangan kota tersebut dapat di reduksi.

Cheema dalam bukunya menerangkan lima masalah yang penting dalam manajemen perkotaan, yaitu: 1) pembiayaan kota; 2) perumahan kota, jasa dan prasarana/infrastruktur; 3) sistem informasi perkotaan; 4) sektor informal, dan; 5) kapasitas kelembagaan kota. Dari sini dapat diketahui bahwa permasalahan perumahan adalah salah satu masalah penting dalam pengembangan perkotaan. Manajemen kota bertujuan untuk memperkuat kapasitas kelembagaan pemerintah dan swasta. Yang merupakan pusat perhatian bagi pemerintah di negara berkembang adalah skema perumahan umum dan perbaikan perumahan kumuh. Rakyat miskin di kota sukar untuk mendapatkan perumahan yang layak. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: harga tanah (*land value*) yang sudah sangat tinggi, sulitnya rakyat dalam menjangkau lembaga kredit perumahan, dan peran aktif serta biaya yang tidak cukup dari pemerintah dalam program investasi pembangunan perumahan rakyat (Chema, 1993; 14).

Seiring dengan pesatnya peningkatan kebutuhan perumahan, maka tuntutan untuk menciptakan lingkungan permukiman yang tenang dan aman, indah, bersih, serta seimbang dengan lingkungan hidup juga semakin menonjol. Artinya perumahan juga tidak bisa begitu saja dibangun untuk memenuhi salah satu kebutuhan primer manusia, akan tetapi juga harus memperhatikan bagaimana agar pembangunan perumahan tadi tidak mengarah kepada terjadinya daerah-daerah kumuh (*slum area*) dan hunian liar atau perumahan ilegal (*dwelling*) yang kurang memperhatikan pembangunan sarana atau fasilitas penunjangnya, seperti jalan-jalan perumahan atau jalan menuju lokasi perumahan, jaringan telepon air bersih, listrik, sarana olah raga dan hiburan, penyediaan fasilitas-fasilitas umum (*public goods*) seperti sekolah, puskesmas, tempat peribadatan, dan pusat perdagangan. Salah satu strategi pembangunan perumahan dan permukiman untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat perkotaan adalah dengan mendayagunakan fungsi kelembagaan yang terkait dengan pembangunan perumahan dan permukiman (Mustopadidjaja, 1999; 22).

Jika mengutip pendapat Turner, (1972:41) mengenai arti rumah, menurutnya rumah/perumahan atau settlement merupakan suatu proses yang berkembang. Sedangkan menurut Zee, (1979:142) permukiman berarti sebuah proses dimana masyarakat/penduduk menjadi nyaman untuk menetap sebagai hasil dari proses tersebut. Secara garis besar perumahan menjadi suatu proses untuk menunjang aktivitas masyarakat beserta sarana prasarana didalamnya.

Berdasarkan permasalahan umum perumahan dalam perkotaan, Djoko Sujarto dalam modul *Peremajaan Kota* juga menjelaskan bahwa dari bertambahnya penduduk dan perkembangan aktivitas kegiatannya akan merujuk pada perkembangan masyarakat kota. Perkembangan masyarakat kota inilah yang menyebabkan kebutuhan akan ruang meningkat. Yang kemudian diperlukannya sebuah usaha dan strategi pengembangan kota. Pengembangan kota sendiri meliputi 3 aspek utama, yaitu : 1) Intensifikasi Kota; 2) Ekstensifikasi Kota; 3) Pengembangan Kota Baru. Usaha intensifikasi perkotaan dalam hal ini meliputi usaha-usaha untuk meningkatkan kapasitas dan intensitas pelayanan kota. Sebaliknya dalam usaha ekstensifikasi dilakukan dengan cara memperluas ruang serta membuka wilayah baru pada wilayah kantong (*enclave*) atau pinggiran kota yang belum berkembang dan masih kosong. Pembangunan kota baru adalah sebuah usaha yang dilakukan dengan cara membangun kota-kota baru baik di dalam wilayah kota itu sendiri sebagai kotabaru atau di luar wilayah kota itu yang tidak terlalu jauh sebagai fungsi kota satelit. Berbagai cara tersebut dapat ditempuh sesuai dengan kebutuhan serta ketersediaan sumberdaya yang memungkinkan (Sujarto, 2002; 3). Lihat gambar I.1.

Sepanjang sejarah perkembangan perkotaan, pembangunan kembali atau usaha untuk meremajakan suatu kawasan berkaitan erat dengan perbaikan kawasan perumahan dan permukimannya. Peremajaan kota menyelenggarakan kegiatan yang berkaitan dengan pembongkaran bangunan-bangunan yang rusak, lingkungan yang tidak berfungsi optimal, dan menggantinya dengan bangunan baru. Peremajaan kota juga termasuk usaha-usaha untuk menghidupkan kembali berbagai kegiatan ekonomi perkotaan, dengan cara meningkatkan pendapatan keluarga hingga taraf hidup yang cukup sehingga memungkinkan mereka memperbaharui tempat tinggalnya. Masalah utama yang muncul dalam peremajaan perumahan adalah akibat dari pemindahan penduduk berpendapatan rendah yang akan dibongkar dan dipindahkan ke bangunan baru. Fenomena perkembangan Kota Jakarta inilah yang mendorong berbagai strategi pengembangan didalamnya untuk saling melengkapi fungsi dan perannya untuk lebih optimal.