

Perbaikan Permukiman Informal di Indonesia: Refleksi Pendekatan Top-Down dan Bottom-Up

Muhammad Nelza Mulki Iqbal¹
Institut Teknologi Nasional Malang¹

E-mail: nelzamigbal@lecturer.itn.ac.id

ABSTRAK

Fenomena globalisasi dan urbanisasi di kota tidak berjalan beriringan dengan penyediaan hunian layak bagi masyarakat. Hal ini memicu banyaknya bermunculan permukiman informal yang mayoritas berada pada lahan-lahan sisa di perkotaan. Perbaikan permukiman informal telah banyak dilakukan baik secara pendekatan top-down dan bottom-up, salah satu dari kedua contoh kasus pendekatan ini adalah inisiasi Kampung Improvement Program dan Kebijakan 1:3:6 serta Inisiasi arus bawah pada kasus studi Kampung Kali Code dan Kali Jawi. Artikel ini menyajikan kedua contoh kasus top-down dan bottom up melalui telaah studi kualitatif dengan menggunakan berbagai literatur. Tujuannya mendapat refleksi yang mendalam, sehingga mampu memantik solusi kreatif dalam perbaikan permukiman informal di Indonesia di masa depan. Kesimpulan dari tulisan ini adalah pentingnya mengkombinasikan peranan pemerintah dan masyarakat melalui kepastian aspek legalitas dan inisiasi partisipatif berkelanjutan. Memberikan kesempatan warga untuk menjadi solusi perbaikan permukiman informal dibutuhkan untuk mendapatkan hasil yang efektif, berkelanjutan dan efisien.

Kata kunci: Bottom-Up, Jaringan, Permukiman Informal, Partisipatif, Top-Down,

ABSTRACT

The phenomenon of globalization and urbanization in cities does not go hand in hand with the provision of adequate housing for the community. This has triggered the emergence of many informal settlements that majority are occupied left over lands in urban areas. Lots of informal settlements upgrading have been carried out using both top-down and bottom-up approaches, one of the two case examples of this approach is the initiation of the Village Improvement Program and Policy of 1: 3: 6 also the initiation of the grass-root in the case of the Kampung Kali Code and Kali Jawi studies. . This article presents both top-down and bottom-up case examples through a review of qualitative studies using various literatures. The goal is to get deep reflection, so that it can spark creative solutions in the informal settlements upgrading projects in Indonesia for the future. The conclusion of this paper is the importance of combining the roles of government and society through certainty aspects of legality and sustainable participatory initiatives. Providing residents with opportunities to become a solution to improving informal settlements is needed to get results that are effective, sustainable and efficient.

Keywords: Bottom-Up, Network, Informal Settlement, Participatory, Top-Down

PENDAHULUAN

Globalisasi dan urbanisasi menjadi fenomena yang sangat masif terjadi di berbagai belahan dunia, terutama pada kasus negara-negara berkembang. Urbanisasi menyebabkan situasi yang paradox, disatu sisi kota adalah tempat yang sangat penting untuk menumbuhkan kembangkan aktifitas-aktifitas ekonomi namun dilain sisi masifnya urbanisasi juga berdampak pada masalah klasik kota yakni permukiman kumuh dan kemiskinan. Pada kasus negara-negara berkembang, khususnya Asia, perkembangan dan industrialisasi di kota mendorong penduduk dari pinggiran untuk bermigrasi ke kota yang berakibat pada tingginya permintaan hunian di tengah kota (Takahashi, 2009). Sayangnya tingginya permintaan hunian tidak sejalan dengan pemenuhan dan penyediaan rumah terutama untuk masyarakat kelas bawah. Hal ini kemudian

memicu tingginya pertumbuhan permukiman informal yang pada banyak kasus berkembang menjadi permukiman kumuh. Menariknya, fenomena ini banyak pula dibiarkan oleh pemerintah selama tidak mengganggu berjalan dan berkembangnya kegiatan ekonomi (Tunas & Paresthu, 2010). Hal ini dibuktikan dengan masih bisa diaksesnya layanan listrik maupun air bersih yang disediakan pemerintah, bahkan juga ditemui hunian-hunian yang juga membayarkan pajaknya pada negara. Permasalahan permukiman kumuh ini juga memicu banyaknya penggusuran-penggusuran yang terjadi di kawasan permukiman kumuh yang tentunya menyebabkan tensi yang tinggi antara pemerintah dan masyarakat sipil. Penggusuran terjadi di banyak kota di Indonesia seperti Jakarta, Surabaya, Semarang, Yogyakarta, Solo, Makasar dan Pontianak, kegiatan ini didalihkan pada revitalisasi perkotaan seperti

pembuatan fasilitas umum atau mempercantik wajah kota (Sutanudjaja, Kusumawijaya, Qisthi, & Gumilang, 2018).

Permukiman informal menyebar di banyak tempat di tengah kota sebagai bentuk kegagalan negara dan pasar dalam pemenuhan kebutuhan hunian untuk warganya, sehingga mereka mencari solusi mandiri untuk memenuhi kebutuhan hunian untuk mereka (Berner, 2012). Permukiman informal biasanya diawali okupasi lahan-lahan sisa di perkotaan seperti sepanjang rel kereta api, dibawah jembatan, dekat aliran sungai, dekat terminal dan kemudian seiring berjalannya waktu memperburuk kondisi lingkungan karena tidak terencana dengan baik. Hal ini tentu menjadi fakta kegagalan ekonomi pasar dan neo-liberalisme dalam penyediaan hunian yang tentu saja akan lebih mementingkan penyediaan hunian untuk masyarakat kelas menengah atau atas.

Artikel ini akan mencoba memberikan gambaran dan refleksi terhadap permukiman informal di Indonesia, dengan membahas secara singkat upaya perbaikannya melalui mekanisme top-down yang diinisiasi negara dan bottom-up yang diprakarsai kelompok masyarakat sipil.

METODE

Penelitian dilakukan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan analisis deskriptif untuk mendapatkan kajian penelitian yang mendalam. Analisis deskriptif dilakukan dengan melakukan tabulasi data berdasarkan fokus penelitian dan diolah serta dianalisis untuk memberikan gambaran mengenai permasalahan yang ada (Sugiyono, 2017). Adapun teknik tabulasi pengumpulan data dilakukan melalui telaah literatur terkait dengan judul yang didapat melalui berbagai sumber seperti buku, jurnal, berita baik online maupun offline.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perbaikan Permukiman Informal

Membicarakan rumah dan hunian, maka agaknya perlu kita merujuk pendapat klasik dari John F. Turner bahwa rumah atau hunian bukanlah tentang rumah itu sendiri tetapi apa yang bisa hunian atau rumah tersebut dapat lakukan (*what it does*) (Turner, 1976). *What it does* inilah yang kemudian mampu mengelaborasi pengertian rumah atau hunian yang bisa jauh berkembang lebih dari tempat untuk tinggal. Hunian bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan sektor informal bukan hanya tentang kuantitas belaka, meskipun ini juga masih menjadi problem penyediaan hunian di negara-negara berkembang.

Maka ketika penggusuran dengan tawaran memindahkan penghuni tergusur ke tempat lain yang di klaim lebih baik, pada kenyataannya solusi ini belum tentu menjawab pertanyaan *what it does*. Karenanya solusi ini acapkali menemui jalan buntu

bahkan berujung pada tensi antara pemerintah dan warga sipil (Sutanudjaja, Kusumawijaya, Qisthi, & Gumilang, 2018). Mayoritas dikarenakan multi-efek yang berakibat misalnya penambahan biaya transportasi, hilangnya status kepemilikan hunia, atau hilangnya relasi dan modal sosial yang sudah terbangun di tempat sebelumnya. Hunian informal yang mayoritas berada pada lahan-lahan tidak aman hingga ilegal mungkin tidak layak secara spasial untuk ditinggali tetapi bisa jadi menawarkan kelebihan-kelebihan lain seperti lingkungan sosial yang baik hingga keterjangkauan dari sisi mobilisasi. Lingkungan sosial akan menjadi modal sosial yang kuat dan bahkan dapat membantu mereka tidak hanya dari sisi ekonomi namun juga sosial, budaya, dan kemanusiaan.

Hunian didefinisikan sebagai hunian informal apabila keberadaannya tidak sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku pada lokasi hunian tersebut (Wafula, 2004). Definisi ini juga terkait dengan kondisi-kondisi yang tidak mengikuti bentukan formal, standar dan reguler. Padahal jika ditelisik lebih jauh, eksistensi informalitas ini memiliki potensi dan kreatifitas yang besar sehingga lebih membutuhkan dukungan daripada penghapusan eksistensinya (Fiori, 2014). Salah satunya tentu saja kontribusinya terhadap ekonomi mikro kota dengan kehadirannya sebagai pengisi celah-celah ekonomi yang biasanya tidak tersentuh oleh khalayak umum. Sebut saja mata pencaharian seperti tukang asong, pkL, juru parkir, pembantu, dan lainnya. Jikalau pos-pos ini setiba-tiba kosong sudah tentu aktifitas ekonomi diatasnya juga akan terpengaruh.

Karena keterkaitannya dengan kemiskinan dan lingkungan, banyak pihak menaruh perhatian terhadap permukiman informal. Perbaikan lingkungan kumuh terkait dengan peningkatan kualitas hunian dan juga kuantitas ketersediannya, selain itu kualitas infrastruktur dan layanan publik juga bagian dari perbaikan yang tidak terlepas (Satterthwaite, 2012)

Dalam hal perbaikan permukiman kumuh terutama yang terkait perbaikan infrastruktur dan layanan dasar, Indonesia pernah mengimplementasikan salah satu program perbaikan bernama Kampung Improvement Program (KIP). Program ini dimulai pada tahun 1970an berbarengan dengan skema perbaikan permukiman kumuh yang dibiayai World Bank (Satterthwaite, 2012). Program ini mengkombinasikan pendekatan *top-down* dari pemerintah dan juga partisipasi masyarakat. KIP diawali di dua kota yakni Jakarta dan Surabaya, dan kemudian diadopsi di banyak kota di Indonesia bahkan skala regional negara-negara di Asia. Pada 1980, inisiasi KIP di Jakarta dianugerai penghargaan prestisius Aga Khan Architecture International Award pada kategori Arsitektur.

Meskipun sering dianggap sebagai salah satu program perbaikan permukiman terbaik yang pernah ada, namun KIP juga tidak lepas dari banyak kritik dari berbagai kalangan. Bahkan setelah beberapa tahun euphoria program ini, KIP tidak pernah lagi menjadi program andalan pemerintah dalam upaya perbaikan permukiman kumuh atau bahkan informal. Saat ini agaknya sulit menemukan kembali jejak program KIP di kota-kota yang pernah mengimplementasikan program KIP. Ketidak berlanjutan KIP ditengarai dikarenakan kurangnya fasilitator yang memiliki keahlian cukup, level partisipasi yang rendah, dan paling utama terkait keamanan bermukim (World Bank, 2003).

Seperti dibahas sebelumnya, permukiman informal memiliki kecenderungan menghuni tempat-tempat ilegal seperti sepanjang sungai, jalur kereta api, bawah jembatan, atau area riskan lain selama masih ada ruang untuk membangun hunian. Konsekuensinya, keamanan bermukim menjadi masalah utama dalam upaya perbaikan permukiman informal. Inisiasi pemerintah KIP hanya berlaku pada daerah atau wilayah yang tidak memiliki riwayat ilegal, karenanya permukiman informal menjadi tidak tersentuh pada program ini.

KIP bukanlah satu-satunya inisiasi pemerintah dalam mengatasi permasalahan hunian. Setidaknya ada dua program lain yang pernah ditempuh untuk memenuhi kebutuhan hunian yakni melalui kredit mikro jangka panjang Perumnas dan kebijakan 1:3:6 bagi pengembang perumahan (Tunas & Paresthu, 2010). Perumnas yang merupakan program penyediaan perumahan berbasis kredit mikro jangka panjang pada awalnya ditujukan untuk pegawai negeri sipil. Program ini menyasar pegawai dengan gaji dibawah \$100 untuk mendapatkan hunian dengan luas tidak lebih dari 36m².

Sedangkan kebijakan 1:3:6, menyasar pengembang swasta dimana para pengembang ini harus mengikuti rasio 1:3:6 (1 high income, 3 middle income, dan 6 low income) (Tunas & Paresthu, 2010). Kebijakan ini sebenarnya bertujuan untuk memberikan akses sebesar-besarnya bagi penyediaan hunian untuk masyarakat kelas bawah oleh pengembang swasta, namun pada kenyataannya penyediaan untuk rasio terbesar biasanya dibangun di area pinggir kota. Sehingga tetap saja tidak menjawab hunian sebagai *what it does*, karena seperti yang terjadi di kota-kota besar transportasi juga mengambil pos pengeluaran yang tidak sedikit apalagi jika lokasi hunian berada jauh dari pusat kota.

Berkaca dari kebijakan top-down yang telah dan sedang berjalan, agaknya keberpihakan terhadap permukiman informal jauh dari kata baik. Ini belum lagi dihubungkan bahwa sebenarnya

hunian yang layak sudah termasuk hak asasi manusia (Waha & Sondakh, 2014). sehingga ketersediaan dan keterjangkauannya juga selayaknya menjadi tanggung jawab pemerintah juga.

Perumahan Swadaya dan Gerakan Akar Rumput

Pada medio tahun 1950-1960an, untuk menyelesaikan problem permukiman informal cara yang paling umum dilakukan adalah dengan melakukan penggusuran dan relokasi ke rumah susun (Abbot, 2002). Langkah yang usang ini ternyata masih banyak diaplikasikan hingga kini, dan tentu saja tidak akan pernah bisa menjawab pertanyaan *what it does* sebuah hunian. Lebih lanjut, Turner melalui penelusurannya terhadap penyediaan rumah di Lima-Peru mengemukakan bahwa masyarakat memiliki kemampuan sama baiknya dengan pemerintah ketika mereka diberi kesempatan dan juga kepastian legalitas berhuni (Turner, 1976). Sehingga konsepsi membangun dan memperbaiki di site tidak hanya relevan (seperti kasus studi KIP) lakukan namun juga perlu adanya pengakuan dan kepastian legalitas untuk membuat perbaikan itu mendapatkan hasil maksimal.

Belakangan, mulai banyak muncul gerakan akar rumput dalam mengupayakan perbaikan permukiman informal yang diprakarsai kelompok profesional atau berbasis organisasi komunitas (Fitrianto, 2014). Perbaikan permukiman informal pasti akan terkait dengan perspektif masyarakat miskin sehingga pendekatan berbasis humanisme sangatlah dibutuhkan. Hunian swadaya yang disinggung oleh John Turner empat dekade lalu akan benar-benar bekerja jika ada kesempatan yang diberikan kepada masyarakat.

Di Indonesia, keswadayaan bisa jadi direpresentasikan oleh kehidupan Kampung, sebuah inisiasi permukiman kota dengan segala informalitas dan ketahanannya (Tunas & Paresthu, 2010). Transformasi kota di berbagai wilayah di Indonesia memperjelas posisi kampung sebagai identitas informalitas dan lokalitas bahkan karena simbiosisnya dengan kota kita jadi mengenal terminologi Kampung Kota. Kampung Kota sudah jelas memiliki peran krusial karena keterkaitannya dengan aspek-aspek sosial, ekonomi, dan budaya sebuah kota.

Dalam hal pendekatan swadaya dan akar rumput pada kasus kampung kota, representasi inisiasi yang sangat berhasil adalah kasus Kampung Code, sebuah permukiman informal yang beradai di bantaran Kali Code, Yogyakarta. Inisiasi ini digawangi oleh Romo Mangunwijaya, seorang arsitek yang secara intensif melakukan kritik terhadap pemerintah yang berencana melakukan penggusuran di area ini pada 1984 (Khudori, 2002). Romo Mangunwijaya dan

komunitas Kali Code, mendesak pemerintah daerah pada saat itu untuk meninggalkan solusi penggusuran terhadap permukiman informal. Ketika kesempatan itu akhirnya diberikan, gerakan ini akhirnya memulai perbaikan permukiman informal yang berbasis pendekatan partisipatif. Pada 1992, Kampung Code akhirnya mendapatkan penghargaan internasional Aga Khan Architecture Award, dan hingga saat ini menjadi preseden bagi berbagai inisiasi perbaikan di ranah permukiman informal.

Mengambil momentum kebijakan desentralisasi pada 1970an, Romo Mangunwijaya dan komunitas akhirnya bisa mendesak pemerintah daerah untuk memberi kesempatan warga Kali Code untuk memperbaiki lingkungannya. Secara bertahap, mereka mampu menghadirkan perubahan dan transformasi baik secara fisik maupun mental di area permukiman Kali Code. Kelompok tabungan juga diinisiasi warga untuk meningkatkan literasi warga terhadap keuangan juga berdiskusi untuk mengelola lingkungannya sendiri. Hal ini tentunya akan memperkuat ikatan dan modal sosial yang kuat bagi warga Kali Code. Hingga kini, permukiman Kali Code masih eksis dan menjadi tempat berkomunitas, riset-riset terkait pembangunan partisipatif, dan juga tempat diselenggarakannya banyak festival.

Apa yang terjadi di Kali Code juga menginisiasi kegiatan perbaikan permukiman informal berbasis komunitas lainnya. Seperti contohnya perbaikan permukiman informal di sepanjang sungai Gajah Wong dan Winongo (Kali Jawi), Yogyakarta. Warga bantaran Winongo menunjukkan usahanya untuk mendapatkan hak tinggal dan mengelola lingkungan melalui mapping, perbaikan infrastruktur dan fasilitas umum, dan tabungan bersama kepada pemerintah setempat (Fitrianto, 2014). Gerakan ini dinavigasi Arsitektur Komunitas (Arkomp) Yogyakarta yang juga bagian dari CAN (Community Architecture Network) dan ACCA (Asian Coalition for Community Action) sejak 2010. Jaringan ini merupakan jaringan yang menarik karena keterlibatan berbagai pihak baik dari komunitas, akademisi, NGO, dan lembaga donor sehingga membuat inisiasi ini berjalan aktif baik dan berkelanjutan. Jejaring antar komunitas dalam perbaikan permukiman akan memberikan dampak dan solusi yang lebih baik bagi komunitas dan masyarakat (Iqbal & Herlia, 2020).

Yang menarik dari gerakan ini, komunitas dan jejaringnya seolah mengabaikan aspek ilegalitas dan fokus kepada peningkatan aspek fisik dan penguatan ikatan komunitas. Melalui tabungan komunitas, inisiasi ini telah berhasil melakukan renovasi terhadap 75 rumah dan menyelesaikan tiga ruang bersama komunitas yang dibuat dari bambu (ACHR, 2014). Setelah jaringan dan komunitas dinilai kuat juga aksi dilapangan sudah berjalan, komunitas ini kemudian bergerak

mendatangi Balai Kota Yogyakarta dan menunjukkan progress yang telah dilakukan. Lebih lanjut selain menunjukkan adanya penataan berbasis komunitas pada permukiman informal di bantaran kali, juga memberikan alternatif pendekatan berbasis komunitas untuk Yogyakarta 2030 kepada pemerintah setempat (Arkomp, 2014).

KESIMPULAN

Berdasar kedua studi kasus yang didiskusikan, harapannya jalan perbaikan permukiman terbaik terutama pada kasus permukiman informal adalah melalui kombinasi program pemerintah dan insiasi komunitas atau jaringan. Memberikan kesempatan warga untuk menjadi solusi perbaikan permukiman informal dibutuhkan untuk mendapatkan hasil yang efektif, berkelanjutan dan efisien. Belajar dari Kampung Kali Code dan Kalijawi, informalitas dibentuk dari banyak potensi yang akan menjadi awal yang bagus untuk transformasi perbaikan permukiman informal. Hal ini tentunya akan berpotensi menghasilkan hasil yang lebih baik daripada sekedar partisipasi dangkal yang hanya menyasar kontribusi kerja seperti terjadi pada program Kampung Improvement Program. Jejaring yang luas yang melibatkan berbagai kalangan dari profesional, kelompok masyarakat, dan akademisi akan membantu masyarakat informal untuk mendapatkan hak hidupnya di kota sekaligus bisa membawa jargon partisipatif ke level yang lebih baik.

Intervensi pemerintah sangatlah krusial dan penting namun harus lebih cerdas dan taktis daripada sekedar penggusuran, kebijakan populis, dan solusi-solusi temporer. Kelemahan keijakan top-down di masa awal proyek perbaikan permukiman, terutama pada hal keberlanjutan dan legalitas harus dipertimbangkan untuk memantik solusi kreatif dalam perbaikan permukiman. Menyelesaikan problem terkait permukiman informal adalah sebuah proses, maka penting untuk merepon tantangan ini dengan standard hasil daripada waktu seperti yang selama ini program pemerintah jalankan. Desentralisasi, reformasi, dan era keterbukaan informasi saat ini bisa menjadi indikasi yang baik untuk semua pihak dalam mencari formulasi yang tepat pada ranah perbaikan permukiman informal di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbot, J. (2002). An analysis of informal settlement upgrading and critique of existing methodological approaches. *Habitat International*, 26, 303-315.
- ACHR. (2014). ACCA Fifth Year Report. Thailand: Asian Coalition for Housing Rights.
- Arkom. (2014). Citywide Riverside Replanning Workshop in Yogyakarta. Retrieved January 12, 2020, from <http://communityarchitectsnetwork.info>: <http://communityarchitectsnetwork.info/actions-de.php?id=3&ic=1&is=4>
- Berner, G. E. (2012). Informal Housing: Asia. *International Encyclopedia of Housing and Home*, 4, 56-62.
- Fiori, J. (2014). Informal City: Design as Political Engagement. (T. Vereber, Ed.) *Masterplanning the adaptive city: computational urbanism in the twenty-first century*, 40-47.
- Fitrianto, A. (2014). Securing local ownership, and the architect's dilemma. (H. Moksnes, & M. Melln, Eds.) *Claiming the City: Civil Society Mobilisation by the Urban Poor*, 95-104.
- Iqbal, M., & Herlia, P. (2020). Jaringan Lintas Komunitas Menuju Pembangunan Partisipatif Berkelanjutan. *PAWON: Jurnal Arsitektur*, IV(2), 109-122.
doi:<https://doi.org/10.36040/pawon.v4i02.2809>
- Khudori, D. (2002). Menuju Kampung Pemerdekaan: Membangun Masyarakat Sipil dari Akar-Akarnya: Belajar dari Romo Mangun di Pinggir Kali Code. Jakarta: Yayasan Pondok Rakyat.
- Satterthwaite, D. (2012). Upgrading Informal Settlements. (S. J. In Smith, Ed.) *International Encyclopedia of Housing and Home*, 206-211.
- Sugiyono. (2017). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Sutanudjaja, E., Kusumawijaya, M., Qisthi, M., & Gumilang, I. (2018). Strategi Untuk Pengembangan Kota Sosial di Indonesia. Jakaera: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Takahashi, K. (2009). Evolution of the Housing Development Paradigms for the Urban Poor: The Post-war Southeast Asian Context. *Journal of Asia-Pacific Studies*, 13, 67-82.
- Tunas, D., & Paresthu, A. (2010). The self-help housing in Indonesia: The only option for the poor? *Habitat International*, 34, 315-322.
- Turner, J. (1976). *Housing By People Towards Autonomy in Building environments*. New York: Pantheon Books.
- Wafula, N. (2004). *Affordable Housing in Kenya: A Case Study of Policy in Informal Settlement*. 3rd FIG Regional Conference. Jakarta.
- Waha, C., & Sondakh, J. (2014). PEMENUHAN HAK ATAS PERUMAHAN YANG LAYAK BAGI MASYARAKAT MISKIN DI PERKOTAAN (SUATU KAJIAN DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA). *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*, 1(2), 87-99.
- World Bank. (2003). *World development report 2003, Sustainable development in a dynamic world: transforming institutions, growth, and quality of life*. Washington D.C: World Bank.