

## **STUDI PROSES BERMUKIM KOMUNITAS KOLONG TOL KASUS: KOLONG TOL HARBOUR ROAD RAWA BEBEK KELURAHAN PENJARINGAN, KECAMATAN PENJARINGAN – JAKARTA UTARA**

Jo Santoso<sup>1</sup>, Desi Sukowati<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Jurusan Teknik Planologi - Universitas Esa Unggul, Jakarta  
Jln. Arjuna Utara Tol Tomang Kebun Jeruk, Jakarta 11510  
santoso@gmail.com

### **Abstrak**

'Permukiman liar' sebenarnya tidak mengandung suatu kecenderungan kriminal. Permukiman liar hanya menunjukkan hubungan antara kelompok orang dan perumahan di atas tanah tertentu. Seorang pemukim liar adalah seorang yang menempati sebidang tanah, sebuah rumah, atau sebuah bangunan tanpa kekuatan hukum. Masalah permukiman liar di kota besar seperti Jakarta belum bisa diatasi dengan baik, salah satunya adalah masalah permukiman liar di kolong jalan tol. Gambaran penelitian mengenai permukiman liar di kolong Tol Harbour Road Rawa Bebek, Penjaringan - Jakarta Utara dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif melalui pengamatan dan wawancara kepada seluruh stakeholders untuk memperoleh gambaran bagaimana proses bermukim komunitas kolong tol, bagaimana tahapan dalam proses bermukim, dan siapa yang mendapat benefit dengan keberadaan permukiman liar tersebut. Studi Penelitian ini dilakukan untuk melengkapi literatur-literatur sebelumnya, karena masalah permukiman liar selalu dilihat sebagai masalah sosial-politik saja sehingga pengetahuan mengenai masalah permukiman liar menjadi dangkal dan tidak mendalam. Padahal masalah permukiman liar merupakan masalah yang sangat kompleks yang menyangkut masalah fisik tata ruang, aspek legal, sosial-ekonomi, dan aspek teknis seperti bagaimana proses terjadinya permukiman liar serta mengapa permukiman liar tersebut dapat terjadi.

**Kata Kunci:** Permukiman Liar, Kolong Tol Harbour Road Rawa Bebek, Proses Bermukim

### **Pendahuluan**

Permukiman di Kolong *Harbour Road* Rawa Bebek Penjaringan –Jakarta Utara merupakan permukiman liar yang timbul sejak tahun 1997. Permukiman liar tersebut berada di atas lahan milik Departemen Pekerjaan Umum dan berada di bawah jalan Tol *Harbour Road* (Jalan Tol Ir. Wiyoto Wiyono, M.Sc Ruas Tanjung Priok–Jembatan Tiga) yang dikelola oleh PT. Citra Marga Nusaphala Persada (CMNP). Permukiman liar ini timbul setahun setelah Tol *Harbour Road* diresmikan pada tanggal 19 Juni 1996. Hingga saat ini ( $\pm$  10 tahun), masalah permukiman liar tersebut belum dapat diatasi. Sebaliknya komunitas yang tinggal di kolong Tol *Harbour Road* Rawa Bebek Penjaringan terus bertambah dan hingga tahun 2007 diperkirakan sudah mencapai 10.500 jiwa.

Akibat dari adanya permukiman liar di kolong tol, tercatat terjadinya empat kebakaran permukiman liar kolong tol antara lain terjadi pada tanggal 22 Mei 2007 di kolong Tol Simpang Susun Pluit dan tanggal 7 Agustus 2007 di kolong Tol Jembatan Tiga – Penjaringan. Kebakaran di kolong

tol ini tentunya mengakibatkan kerugian yang sangat besar bagi pengelola jalan tol, pengguna jasa tol, komunitas penghuni kolong tol sendiri, maupun pihak-pihak lain yang terkena dampak kerugian akibat terjadinya kebakaran di kolong tol.

Penelitian ini penting dilakukan karena masalah permukiman liar merupakan masalah yang sangat kompleks, selalu menjadi rutinitas pemerintah kota dan hingga saat ini belum ditemukan solusi penanganan yang tepat, sehingga pengurusan biasanya menjadi solusi dari penertiban para pemukim liar tanpa perencanaan yang berkelanjutan agar permukiman liar tersebut tidak tumbuh kembali.

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang dilakukan adalah metode penelitian deskriptif kualitatif, yaitu melalui:

1. Pengumpulan data, diantaranya: Kajian pustaka, mengenai teori dasar tentang permukiman liar serta tinjauan kebijakan dan peraturan per-

undang-undangan yang berhu-bungan dengan permukiman liar,

- Observasi lapangan pada lokasi yang telah ditentukan, dan
- Wawancara kepada seluruh *stakeholders* yang terlibat.

2. Melakukan kompilasi data dan analisis dari data yang diperoleh di lapangan.
3. Menarik kesimpulan dari hasil analisis yang dilakukan.

### Fokus Penelitian

Diarahkan untuk mengetahui bagaimana proses bermukim komunitas kolong Tol Rawa Bebek Penjaringan. Fokus penelitian dilakukan melalui analisis untuk mengetahui hal-hal sebagai berikut:

- a) Siapa saja *stakeholders* yang terlibat dalam terbentuknya permukiman liar tersebut;
- b) Apa peran, tugas, tanggung jawab, dan persepsi setiap *stakeholders* terhadap keberadaan permukiman liar di kolong tol;
- c) Bagaimana proses penentuan pembagian ruang kolong tol;
- d) Bagaimana tahapan proses bermukimnya;
- e) Apa kesulitan dalam proses bermukim;
- f) Siapakah *stakeholders* yang mendapatkan *benefit* dari keberadaan permukiman liar di kolong tol?;
- g) Keterlibatan Setiap *Stakeholders* dalam proses Bermukim;
- h) Jangka Waktu Keterlibatan Setiap *Stakeholders*.
- i) Resiko, dampak/pengaruh adanya permukiman liar di kolong tol bagi setiap *stakeholders*.

### Objek Penelitian

Proses bermukim komunitas kolong Tol Rawa Bebek, yang terdapat di sepanjang Jalan Rawa Bebek Selatan Kelurahan Penjaringan Kecamatan Penjaringan Jakarta Utara. Tepatnya di bawah jalan Tol JJUT (*Jakarta Intra Urban Tollway*) Ir. Wiyoto Wiyono, M.Sc Ruas Tanjung Priuk–Jembatan Tiga antara gerbang tol Gedong Panjang 1 hingga gerbang tol Jembatan Tiga 2 ( $\pm$  1.8 km).

### Kontribusi Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat:

- a) Memberikan gambaran mengenai proses bermukim komunitas kolong tol.

- b) Memberikan rekomendasi penanganan yang tepat bagi masalah permukiman liar di kolong tol.
- c) Memberikan pengetahuan yang lebih mendalam dan *detail* mengenai masalah permukiman liar, khususnya permukiman liar di kolong tol.

### Permukiman liar

Praktek pemukim liar ada beberapa macam. **Pertama**, massa pemukim liar yang diorganisir. **Kedua**, keluarga-keluarga secara sendiri-sendiri menetap di atas tanah yang mereka anggap tidak ditempati dengan atau tanpa izin kepada mereka. **Ketiga**, pemukim liar yang didasarkan pada transaksi resmi ortodoks, yaitu pemukim membeli sebidang tanah dari seorang penjual yang memiliki tanah itu, tetapi tidak mempunyai persetujuan yang sah mengenai pembagian tanah untuk membangun rumah di atasnya, atau yang sebenarnya tidak mempunyai hak, baik untuk memiliki atau menjual tanah itu kepada siapa pun.

Pada kota-kota di Indonesia, sejak jaman kolonial sampai jaman kemerdekaan persoalan permukiman liar terkait erat dengan status tanah. Permukiman atau tempat tinggal yang dibangun di atas tanah yang dikuasai oleh negara, maka permukiman tersebut dianggap liar.

Dalam beberapa kajian, sebenarnya fenomena permukiman liar bukan fenomena yang hanya terdapat di negara-negara Dunia Ketiga saja. Di kota-kota Eropa Barat, pada dasarnya terdapat dua golongan pemukim liar, yaitu:

1. Pengambilalihan gedung-gedung yang telah ada, perumahan, perkantoran atau gedung bertingkat yang ditinggalkan atau dikosongkan. Banyak ditemukan di London, Amsterdam, Kopenhagen, dan Berlin.
2. Jenis permukiman liar yang umumnya ada di Dunia Ketiga, yaitu bangunan liar di atas tanah yang tidak dimiliki, yang biasanya dibangun dengan bahan-bahan tidak permanen. Banyak ditemukan di sekitar Athena, Barcelona, Yugoslavia, Ankara, dan Istanbul.

Permukiman liar erat kaitannya dengan permukiman kumuh, karena umumnya para pemukim liar biasanya adalah golongan masyarakat berpenghasilan rendah yang membangun rumahnya pada lahan milik orang lain dengan bahan semi-permanen sehingga memberi kesan kumuh.

## Kumuh

Kumuh adalah kesan atau gambaran secara umum tentang sikap dan tingkah laku yang rendah dilihat dari standar hidup dan penghasilan kelas menengah. Dengan kata lain, kumuh dapat diartikan sebagai tanda atau cap yang diberikan golongan atas yang sudah mapan kepada golongan bawah yang belum mapan. Gambaran seperti itu diungkapkan oleh Herbert J. Gans, dengan kalimat:

*“Obsolescence per se is not harmful and designation of an area as a slum for the reason alone is merely a reflection of middle class standards and middle class incomes”.*

Kumuh dapat ditempatkan sebagai sebab dan dapat pula ditempatkan sebagai akibat. Ditempatkan dimanapun juga, kata kumuh tetap menjurus pada sesuatu hal yang negatif. Pemahaman kumuh dapat ditinjau dari:

- a. **Sebab kumuh**, kumuh adalah kemunduran atau kerusakan lingkungan hidup dilihat dari: (1) segi fisik, yaitu gangguan yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alam seperti air dan udara, (2) segi masyarakat/sosial, yaitu gangguan yang ditimbulkan oleh manusia sendiri seperti kepadatan lalu lintas dan sampah.
- b. **Akibat Kumuh**, kumuh adalah akibat perkembangan dari gejala-gejala antara lain: (1) kondisi perumahan yang buruk, (2) penduduk yang terlalu padat, (3) fasilitas lingkungan yang kurang memadai, (4) tingkah laku menyimpang, (5) budaya kumuh, (6) apati, alierasi dan isolasi.

## Lingkungan Permukiman kumuh

Lingkungan permukiman kumuh didefinisikan sebagai lingkungan permukiman yang berpenghuni padat (melebihi 500 orang per Ha), kondisi sosial ekonomi rendah, jumlah rumah yang sangat padat dan ukurannya di bawah standar, prasarana lingkungan hampir tidak ada atau tidak memenuhi persyaratan teknis dan kesehatan, dibangun di atas tanah negara atau tanah milik orang lain, dan di luar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Siswono Yudohusodo (1992) menyatakan bahwa lingkungan permukiman kumuh dan liar sukar diawasi (*uncontrolled settlements*), karena kepadatan rumah dan penduduk sangat tinggi, pencatatan penduduk kurang teratur karena penghuni sering berpindah-pindah, mata pencaharian tidak tetap sehingga penghuni sulit dijumpai. Siswono juga menyatakan bahwa permukiman kumuh tidak selalu liar dan yang liar tidak selamanya

kumuh. Lingkungan kumuh dikaitkan dengan prasarana dan sarana lingkungan sedangkan hunian liar dikaitkan dengan status kepemilikan.

Ciri-ciri permukiman kumuh, seperti diungkapkan oleh Parsudi Suparlan adalah :

1. Fasilitas umum yang kondisinya kurang atau tidak memadai.
2. Kondisi hunian rumah dan pemukiman serta penggunaan ruang-ruangnya mencerminkan penghuninya yang kurang mampu atau miskin.
3. Adanya tingkat frekuensi dan kepadatan volume yang tinggi dalam penggunaan ruang-ruang yang ada di pemukiman kumuh sehingga mencerminkan adanya kesemerawutan tata ruang dan ketidakberdayaan ekonomi penghuninya.
4. Pemukiman kumuh merupakan suatu satuan-satuan komuniti yang hidup secara tersendiri dengan batas-batas kebudayaan dan sosial yang jelas, yaitu terwujud sebagai:
  - a. Sebuah komuniti tunggal, berada di tanah milik negara, dan karena itu dapat digolongkan sebagai hunian liar.
  - b. Satuan komuniti tunggal yang merupakan bagian dari sebuah RT atau sebuah RW.
  - c. Sebuah satuan komuniti tunggal yang terwujud sebagai sebuah RT atau RW atau bahkan terwujud sebagai sebuah kelurahan, dan bukan hunian liar.
5. Penghuni pemukiman kumuh secara sosial dan ekonomi tidak homogen. Warganya mempunyai mata pencaharian dan tingkat pendapatan yang beranekaragam, begitu juga asal-muasalnya. Dalam masyarakat pemukiman kumuh juga dikenal adanya pelapisan sosial berdasarkan atas kemampuan ekonomi mereka yang berbeda-beda tersebut.
6. Sebagian besar penghuni pemukiman kumuh adalah mereka yang bekerja di sektor informal atau mempunyai mata pencaharian tambahan di sektor informal.

Penyebab utama tumbuhnya lingkungan kumuh (Komarudin, 1997) antara lain urbanisasi dan migrasi yang tinggi terutama bagi kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, sulitnya mencari pekerjaan, sulitnya mencicil atau menyewa rumah, kurang tegasnya pelaksanaan peraturan perundang-undangan, program perbaikan lingkungan yang hanya dinikmati oleh para pemilik rumah (misalnya, tarif sewa rumah semakin tinggi), dan disiplin warga yang rendah.

Gambaran lingkungan kumuh (lingkungan buruk) (Bianpoen, 1997) adalah lingkungan permukiman yang kondisi tempat tinggal atau

tempat huniannya berdesakan, luas rumah tidak sebanding dengan jumlah penghuni, rumah berfungsi sekedar tempat istirahat dan melindungi diri dari panas, dingin, dan hujan, lingkungan dan tata permukiman tidak teratur, bangunan sementara acak-acakan tanpa perencanaan, prasarana kurang (MCK, air bersih, saluran buangan, listrik, gang, lingkungan jorok, dan menjadi sarang penyakit), fasilitas sosial kurang (sekolah, rumah ibadah, balai pengobatan), mata pencaharian penghuni tidak tetap dan usaha non-formal, tanah bukan milik penghuni, pendidikan rendah, penghuni sering tidak tercatat sebagai warga setempat, rawan kebakaran, banjir, dan rawan terhadap timbulnya penyakit.

Ciri-ciri lingkungan kumuh ditandai dengan status tanah (milik negara, instansi, badan hukum, yayasan, atau orang lain), penghunian tanpa seijin pemilik, penggunaan bangunan tidak tentu dan tidak memenuhi standar kesehatan, berdiri di atas jalur pengaman, ruang terbuka hijau dan sejenisnya, prasarana lingkungan tidak lengkap, dan kondisi bangunan mudah terbakar. Bank Pembangunan Daerah DKI Jakarta mendefinisikan lingkungan kumuh berdasarkan kriteria jumlah penghuni minimum 500 orang/Ha, lingkungan dan bangunan tidak teratur, fasilitas prasarana sangat kurang, dan fasilitas sosial tidak ada atau kurang.

Kawasan kumuh adalah kawasan dimana rumah dan kondisi hunian masyarakat di kawasan tersebut sangat buruk. Rumah maupun sarana dan prasarana yang ada tidak sesuai dengan dengan standar yang berlaku, baik standar kebutuhan, kepadatan bangunan, persyaratan rumah sehat, kebutuhan sarana air bersih, sanitasi maupun persyaratan kelengkapan prasarana jalan, ruang terbuka, serta kelengkapan fasilitas sosial lainnya.

Perumahan tidak layak huni adalah kondisi dimana rumah beserta lingkungannya tidak memenuhi persyaratan yang layak untuk tempat tinggal baik secara fisik, kesehatan maupun sosial, dengan kriteria antara lain :

- Luas lantai perkapita, di kota kurang dari 4 m<sup>2</sup> sedangkan di desa kurang dari 10 m<sup>2</sup>.
- Jenis atap rumah terbuat dari daun dan lainnya.
- Jenis dinding rumah terbuat dari anyaman bambu yang belum diproses.
- Jenis lantai tanah.
- Tidak mempunyai fasilitas tempat untuk Mandi, Cuci, Kakus (MCK).

Bagi masyarakat berpenghasilan rendah, rumah harus memenuhi syarat sebagai berikut:

1. Dekat dengan tempat kerja atau berlokasi di tempat yang berpeluang dalam mendapatkan pekerjaan, minimal pekerjaan di sektor informal.
2. Kualitas fisik hunian dan lingkungan tidak penting sejauh mereka masih mungkin menyelenggarakan kehidupan mereka.
3. hak-hak penguasaan atas tanah dan bangunan khususnya hak milik tidak penting. Yang penting mereka tidak diusir atau di gusur. Ini sesuai dengan cara pikir mereka bahwa rumah adalah sebuah fasilitas.

## **Tinjauan Kebijakan**

**1. Instruksi Presiden No.5 Tahun 1990** Tentang Peremajaan Permukiman Kumuh di atas Tanah Negara. Peremajaan Pemukiman Kumuh adalah pembongkaran sebagian atau seluruh pemukiman kumuh yang sebagian besar atau seluruhnya berada di atas tanah negara dan kemudian di tempat yang sama dibangun prasarana dan fasilitas lingkungan rumah susun serta bangunan-bangunan lainnya sesuai dengan rencana tata ruang kota yang bersangkutan.

Tujuan peremajaan permukiman kumuh antara lain untuk:

- a. meningkatkan mutu kehidupan dan penghidupan, harkat, derajat dan martabat masyarakat penghuni pemukiman kumuh terutama golongan masyarakat berpenghasilan rendah dengan memperoleh perumahan yang layak dalam lingkungan pemukiman yang sehat dan teratur;
- b. mewujudkan kawasan kota yang ditata secara lebih baik sesuai dengan fungsinya sebagaimana ditetapkan dalam rencana tata ruang kota yang bersangkutan;
- c. mendorong penggunaan tanah yang lebih efisien dengan pembangunan rumah susun, meningkatkan tertib bangunan, memudahkan penyediaan prasarana dan fasilitas lingkungan pemukiman yang diperlukan serta mengurangi kesenjangan kesejahteraan penghuni dari berbagai kawasan di daerah perkotaan.

**2. Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 6 Tahun 1999** Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) DKI Jakarta 2010

Stuktur pemanfaatan ruang kolong tol ditetapkan sebagai kawasan hijau binaan. Kawasan hijau binaan meliputi:

- a. RTH berbentuk areal dengan fungsi sebagai fasilitas umum.

b. RTH berbentuk jalur untuk fungsi pengamanan, peneduh, penyangga, dan atau keindahan lingkungan.

c. RTH berbentuk hijau budidaya pertanian.

Pemanfaatan ruang kawasan hijau binaan di Kotamadya Jakarta Utara salah satunya adalah penanaman pohon pelindung di Jalan Tol menuju Rawa Bebek (kolong Tol *Harbour Road*).

**3. Peraturan Daerah DKI Jakarta No.11 Tahun 1988** Tentang Ketertiban Umum dalam Wilayah DKI Jakarta

Dalam Perda DKI Jakarta No.11 Tahun 1988 disebutkan bahwa setiap orang atau badan dilarang bertempat tinggal atau mendirikan bangunan di jalur hijau dan daerah milik jalan.

**4. Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Republik Indonesia No. 214/KPTS/M/2002** Tentang Pemberian Izin Pemanfaatan Sementara Tanah Daerah Milik Jalan Layang Tol Ruas Tanjung Priok – Pluit Kepada PT. Jasa Marga (Persero), yang pada realisasinya mengizinkan untuk berwira usaha. Dalam Kepmen Kimpraswil tersebut dinyatakan bahwa sambil menunggu proses penyelesaian status pengelolaan atas tanah di daerah milik jalan layang tol ruas Tanjung Priok – Pluit memberikan izin sementara kepada PT. Jasa Marga (Persero) untuk mengamankan dan memanfaatkan tanah di daerah milik jalan layang tol ruas Tanjung Priok – Pluit.

**5. Surat Gubernur DKI Jakarta No. 92/-1.754 Kepada Menteri Kimpraswil tanggal 16 Januari 2004**, Hal: Penertiban bangunan liar di bawah Jalan Tol Tanjung Priok – Pluit.

Dalam Surat Gubernur DKI Jakarta ini disebutkan kendala-kendala penertiban bangunan liar di bawah Jalan Tol Tanjung Priok – Pluit, antara lain :

- a. Kepmen KIMPRASWIL No. 214/KPTS/M/2002
- b. Surat Dirjen Perumahan dan Permukiman Departemen Kimpraswil kepada Walikota Jakarta Utara No. UM.01.11.Ma/365 tanggal 9 Juli 2002 Tentang Pemberdayaan Masyarakat Squatter (PPM-S), yang pada kenyataannya memicu tumbuhnya rumah/hunian kumuh di bawah tol.

Surat ini menyarankan agar dicabutnya Surat izin (a) dan (b) di atas, dan segera melaksanakan penertiban bangunan liar di kolong Jalan Tol Tanjung Priok – Pluit.

**6. Surat Gubernur DKI Jakarta No. 1556/-1.796.3 Kepada Menteri Pekerjaan Umum tanggal 18 Juli 2007**, Hal: Pembangunan Rumah Susun Sederhana Sewa.

Dalam Surat Gubernur DKI Jakarta ini disebutkan rekomendasi pembangunan rumah susun sederhana sewa (RUSUNAWA) bagi masyarakat berpenghasilan rendah kepada Menteri PU dan rencana pemindahan penghuni kolong tol ruas Tanjung Priok – Pluit.

**7. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 374/KPTS/M/2006** Tentang Pencabutan Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah No. 214/KPTS/M/2002 Tentang Pemanfaatan Sementara Tanah Daerah Milik Jalan Layang Tol Ruas Tanjung Priok – Pluit Kepada PT. Jasa Marga (Persero).

Dalam Kepmen PU tersebut PT. Jasa Marga ditugaskan antara lain:

- a. Melakukan pengamanan secara fisik, yuridis, dan dokumen terhadap tanah-tanah yang terlintas pada ruang milik jalan tol.
- b. Mengatur pemanfaatan yang mendukung fungsi jalan tol sesuai ketentuan perundang-undangan.
- c. mengosongkan seluruh kegiatan di ruang milik Jalan Tol ruas Tanjung Priok – Pluit.

## **Hasil dan Pembahasan**

### **Latar Belakang Permukiman Liar di Kolong Tol Rawa Bebek Penjaringan**

Kampung Rawa Bebek sebelumnya merupakan kawasan permukiman. Namun dalam perkembangan pemukiman kota Jakarta, Kampung Rawa Bebek termasuk kedalam wilayah Pembangunan jalan tol JIUT (*Jakarta Intra Urban Tollway*) Ruas Tanjung Priok – Pluit sehingga mengalami penggusuran demi pembangunan jalan tol tersebut. Para warga yang sebelumnya memiliki rumah menjadi tidak memiliki rumah dan memilih mengontrak rumah di sekitar jalan tol dibandingkan membeli rumah dan tinggal di lokasi baru. Kondisi mengontrak rumah menjadi sulit dilakukan akibat terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1998, sehingga mereka memilih untuk berinisiatif membangun rumah liar di kolong tol.

Permukiman liar yang terdapat di kolong Tol *Harbour Road* Rawa Bebek Penjaringan timbul sejak tahun 1997, yaitu setahun setelah Tol *Harbour Road* (Jalan Tol Ir. Wiyoto Wiyono M.Sc. Ruas Tanjung Priok - Jembatan Tiga) diresmikan pada tanggal 19 Juni 1996. Hingga tahun 2007 ( $\pm 10$  tahun) masalah permukiman liar tersebut belum

dapat diatasi. Sebaliknya jumlah penduduk yang tinggal di kolong Tol Harbour Road Rawa Bebek Penjarangan terus bertambah dan hingga tahun 2007 diperkirakan sudah mencapai 10.500 jiwa. Di luar Pulau Jawa, jumlah penduduk tersebut sudah termasuk kedalam skala kota/kabupaten.

Berdasarkan data *Urban Poor Consortium* (UPC) jumlah komunitas kolong tol lokasi Tanjung Priok hingga Penjarangan kurang lebih 4646 Kepala Keluarga (18584 jiwa), dengan rincian sebagai berikut :

- a. Kolong Tol Rawa Bebek (Blok A-G), dihuni oleh 2100 KK ( $\pm$  10.500 jiwa).
- b. Kolong Tol Jembatan Tiga, dihuni oleh 500 KK
- c. Kolong Tol Walang A, dihuni oleh 125 KK
- d. Kolong Tol Walang B, dihuni oleh 131 KK (355 jiwa)
- e. Kolong Tol Muara Karang, dihuni oleh 200 KK
- f. Kolong Tol Petak Seng-Jelambar, dihuni oleh 231 KK (690 jiwa)
- g. Kolong Tol Jalan Tongkol, dihuni oleh 159 KK (307 jiwa)
- h. Kolong Tol Warakas, dihuni oleh 1200 KK

Perkembangan pemukiman liar di kolong Tol Harbour Road secara tidak langsung dipengaruhi oleh adanya:

- Surat Kepmen No. 214/KPTS/M/2002 Tentang Pemberian Izin Pemanfaatan Sementara Tanah Daerah Milik Jalan Layang Tol Ruas Tanjung Priok – Pluit Kepada PT. Jasa Marga (Persero), yang pada realisasinya mengizinkan untuk berwira usaha.
- Surat Dirjen Perumahan dan Permukiman Departemen Kimpraswil Republik Indonesia kepada Walikota Jakarta Utara No. UM.01.11.Ma/365 tanggal 9 Juli 2002 tentang Pemberi-dayaan Masyarakat Squatter (PPM-S), yang pada kenyataannya memicu tumbuhnya rumah/hunian kumuh di bawah tol.

Keberadaan permukiman liar di kolong tol tersebut tentunya masalah ketertiban lingkungan dan rawan akan resiko kebakaran. Selain itu kebakaran yang diakibatkan akan merusak bangunan konstruksi jalan tol dan meluas ke kawasan permukiman sekitarnya.

### Sejarah Tol Harbour Road (Jalan Tol Ir.Wiyoto Wiyono, M.Sc Ruas Tanjung Priok-Jembatan Tiga)

Dalam penyelenggaraan Jalan Tol Ir. Wiyoto Wiyono, M.Sc, yang meliputi ruas Jalan Tol Cawang – Tanjung Priok sepanjang 15,6 km,

Jalan Tol Tanjung Priok – Jembatan Tiga sepanjang 13,13 km merupakan kelanjutan dari ruas tersebut, Pemerintah memberikan kepercayaan kepada PT. Citra Marga Nusaphala Persada (CNMP) untuk membangunnya. Dalam penyelenggaraan selanjutnya, ruas jalan tol tersebut akan merupakan kesinambungan jalan tol yang sudah dioperasikan sebelumnya menjadi suatu rangkaian pengoperasian terpadu yaitu Jalan Tol Cawang – Tanjung Priok – Jembatan Tiga.

Jalan Tol Tanjung Priok – Jembatan Tiga dibangun sebagai integral dari *Jakarta Intra Urban Tollway (JIUT)* dan Sistem Jaringan Jalan Tol dengan peran sebagai berikut:

1. Dapat melayani Jakarta sebagai kota metropolitan dengan tingkat pertumbuhan sosial dan ekonomi dan juga tingkat populasi yang terus bertambah.
2. Dapat melancarkan aktifitas perkotaan dengan mengatasi kemacetan lalu lintas yang diakibatkan dari pertumbuhan jumlah kendaraan yang telah melampaui batas toleransi yang terjadi di Jakarta.
3. Melayani dan mempertahankan aktifitas di pusat perdagangan yang paling sibuk di bagian Utara kota Jakarta, sekaligus mengatasi kemacetan di wilayah tersebut.
4. Memperbaiki dan mengembangkan tata guna lahan tanah di Jakarta.
5. Memecahkan permasalahan pengembangan jalan arteri di daerah tersebut.
6. Menyediakan akses langsung dari dan ke pusat-pusat pelabuhan di bagian Utara Jakarta (Pelabuhan Tanjung Priok, Marunda, Ancol, Soekarno-Hatta, dll) ke dan dari sistem jalan tol dalam kota (JIUT).
7. Mendukung macam-macam pengembangan proyek dalam rangka memperlancar arus barang dan orang.

Dibangun pada tahun 1995 oleh PT. Cipta Marga Nusaphala Persada (CMNP), Jalan Harbour Road (Ir. Wiyoto Wiyono, M.Sc. Ruas Tol Tanjung Priok – Jembatan Tiga) yang memiliki panjang 13,13 km dan lebar jalan  $2 \times 3 \times 3,25$  m (19,5 m) ini menghabiskan biaya sebanyak 455,8 milyar rupiah (belum termasuk pajak 10%). Jalan Tol Harbour Road diresmikan pada tanggal 19 Juni 1996, masa periode konsesinya adalah 31 Tahun 3 bulan, sedangkan batas konsesinya adalah hingga 31 Maret 2025 setelah itu dikembalikan kepada pemerintah.

## Gambaran Umum Wilayah Studi

### Batas Wilayah

Wilayah studi terletak di Kolong Jakarta Intra Urban Tollway (JIUT) Ruas Tol Tanjung Priuk – Pluit, tepatnya antara Gerbang Tol Gedong Panjang 1 – Jembatan Tiga 2 ( $\pm$  1.8 km), Kelurahan Penjaringan Kecamatan Penjaringan Jakarta Utara.

Batas-batas wilayah studi sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Jl. Rawa Bebek
- Sebelah Timur : Jl. Gedong Panjang
- Sebelah Selatan : Jl. Rawa Bebek Selatan dan Jl. Kerta Jaya V
- Sebelah Barat : Jl. Jembatan Tiga

Wilayah studi terbagi menjadi 7 (tujuh) blok permukiman liar, batas setiap blok di kolong Tol Rawa Bebek dipisahkan oleh jalan dan jalan lingkungan/gang. Berikut adalah nama-nama jalan yang membatasi setiap blok kolong Tol Harbour Road Rawa Bebek :

- Jalan Gedong Panjang
- Gang Mabok
- Jalan Sadimun
- Jalan Kerta Jaya
- Jalan Wacung
- Jalan Jembatan Tiga

Keadaan topografi Kelurahan Penjaringan memiliki daratan sangat rendah  $\pm$  1 meter di bawah permukaan laut dan dilewati tiga sungai ke laut, sehingga jika terjadi hujan/pasang air laut menyebabkan daerah permukiman sekitar pantai menjadi banjir.

### Sirkulasi dan Aksesibilitas

Sirkulasi dan aksesibilitas untuk menuju/ dari wilayah studi tersedia angkutan umum trayek yang melewati Jl. Jembatan Tiga dan Jl. Gedong Panjang. Selain itu, sirkulasi di dalam wilayah studi dapat diakses dengan berjalan kaki dan angkutan umum non trayek melalui Jl. Rawa Bebek Selatan, Jl. Reformasi, Jl. Sadimun, Jl. Kerta Jaya, Jl. Wacung dan Jl. Rawa Bebek. Contoh jenis angkutan umum non trayek yang dapat melalui wilayah studi adalah taksi, ojek motor, ojek sepeda, dan bajaj.

Kondisi jalan di wilayah studi umumnya cukup baik, namun beberapa jalan memiliki kondisi buruk karena tidak beraspal sehingga apabila hujan jalan menjadi berlumpur dan berlubang. Lebar jalan yang di sekitar wilayah studi bervariasi antara 1 - 22 m.

Wilayah studi merupakan wilayah kolong Tol Harbour Road Rawa Bebek Penjaringan,

memiliki lokasi yang dekat dengan pusat-pusat kegiatan antara lain:

- Pasar Ciplu Penjaringan
- Pasar Pagi Jembatan Tiga
- SD Wacung
- Yayasan Pendidikan Al Ifadah
- 



**Gambar 1. Jalan Rawa Bebek**  
Jl. Rawa Bebek memiliki kondisi buruk (tidak beraspal) dengan ROW 8, arus lalu-lintas 2 (dua arah) dan merupakan akses utama ke lokasi kolong tol.



**Gambar 2. Jalan Rawa Bebek Selatan**  
Jl. Rawa Bebek Selatan memiliki kondisi baik dengan ROW 6, arus lalu-lintas 2 (dua arah) dan merupakan akses utama ke lokasi kolong tol.

## Penggunaan Lahan Kolong Tol Rawa Bebek Fungsi Hunian

Permukiman dengan kondisi bangunan permanen dan semi permanen. Bangunan-bangunan tersebut umumnya memiliki ketinggian 2 (dua) lantai. Dengan ukuran antara 2m $\times$ 2m hingga 4m $\times$ 5m (Gambar 4). Rumah-rumah petak tersebut umumnya milik pribadi dan sebagian disewakan seharga Rp 90.000,- hingga Rp 300.000,- per bulan

## Fungsi Perdagangan dan Jasa

Fungsi perdagangan yang ada di sepanjang kolong Tol Harbour Road Rawa Bebek Rawa Bebek antara lain adalah:

- Warung Kelontongan
- Penjualan Alat Tulis Kantor dan Jasa *Fotocopy*
- Rumah Makan
- Bengkel
- Percetakan
- Jasa Menjahit
- Pedagang *Furniture*
- Pedagang Sayur
- Jasa Pembuatan SIM kolektif

Hampir pada setiap rumah di kolong tol memiliki ketinggian bangunan dua lantai, lantai satu digunakan untuk tempat bekerja dan tempat usaha (warung, lapak hasil pulungan, bengkel, dan perdagangan) sedangkan lantai dua digunakan untuk hunian tempat tinggal

### Fasilitas Sosial dan Fasilitas Umum

Jenis fasilitas yang terdapat di kolong Tol Harbour Road Rawa Bebek antara lain adalah fasilitas pendidikan, fasilitas peribadatan dan fasilitas MCK (mandi, cuci dan kakus) umum.

Fasilitas pendidikan yang ada di kolong Tol Harbour Road Rawa Bebek adalah Taman Kanak-kanak (TK) dan Sekolah Darurat Kartini, sedangkan fasilitas peribadatan yaitu Mushola Al-Hakim (Gambar 8).

Fasilitas MCK umum yang terdapat di kolong Tol Harbour Road Rawa Bebek merupakan fasilitas yang dibangun oleh Kelompok Pengusaha kolong tol. Biaya penggunaan MCK umum adalah Rp 500,- sampai Rp 1.000,- (Gambar 7). Pengguna MCK umum ini adalah komunitas kolong tol yang tidak mempunyai kamar mandi di rumahnya.

### Utilitas Air Bersih

Sumber air bersih masyarakat kolong Tol Harbour Road Rawa Bebek untuk memasak dan air minum diperoleh dengan membeli air bersih yang terdapat di tempat penampungan air bersih yang disediakan oleh Pemda Jakarta Utara, harga yang harus dikeluarkan adalah Rp 1.500,- per gerobak, atau dapat membeli air bersih dari penjual air bersih keliling seharga Rp 2.000 sampai Rp 4.000 per gerobak (1 gerobak = 6 jerigen × 20 liter).

Sedangkan untuk keperluan mandi dan cuci, masyarakat kolong tol memperoleh air dengan membuat sumur timba, sumur pompa dan jetpam di kolong tol yang terletak di sekitar rumah mereka (Gambar 9, Gambar 10, dan Gambar 11). Penggunaan sumber air bersih ini dilakukan secara komunal bagi 4 –7 Kepala Keluarga (KK). Kondisi air yang diperoleh dari sumur pompa dan timba berwarna agak kekuningan/ keruh

### Drainase

Saluran drainase primer yang terdapat di kolong Tol Rawa Bebek adalah drainase terbuka dengan lebar 70 cm dan kedalaman 80 cm, Saluran ini merupakan saluran drainase jalan tol (Gambar 13). Sedangkan saluran drainase sekitar permukiman memiliki ukuran bervariasi.

### Listrik

Kebutuhan listrik masyarakat kolong Tol Rawa Bebek umumnya diperoleh dari berbagai sumber, antara lain; sambungan listrik baru/legal dari PLN (Gambar 14), sambungan listrik dari warga sekitar kolong tol, dan pencurian listrik dari tiang-tiang listrik PLN. Namun sejak tahun 2001,

penyambungan listrik baru bisa diperoleh komunitas kolong tol dengan persyaratan *fotocopy* KTP (Kartu Tanda Penduduk) DKI Jakarta dan *fotocopy* rekening listrik tetangga terdekat.

### Persampahan

Pengelolaan sampah bagi masyarakat kolong tol dilakukan secara individu, setiap komunitas memiliki tempat sampah masing-masing dan dibuang di Tempat Pembuangan Sampah Sementara (TPS) Pasar Ciplu Penjaringan yang terletak di Jl. Rawa Bebek

### Sosial Kependudukan

Berdasarkan data *Urban Poor Consortium* (UPC), jumlah penduduk kolong Tol Harbour Road Rawa Bebek pada tahun 2006 mencapai 2.100 Kepala Keluarga (KK) atau diperkirakan mencapai 10.500 jiwa. Berikut adalah data jumlah penduduk kolong tol di Jakarta Utara :

### Proses Bermukim Komunitas Kolong Tol Rawa Bebek

Proses bermukim dibagi menjadi 5 (lima) tahap antara lain:

1. Tahap Penyediaan Lahan.
2. Tahap Pembangunan Rumah/Tempat Usaha.
3. Tahap Penyediaan Utilitas.
4. Tahap Penyediaan Fasilitas.
5. Tahap Mempertahankan bangunan.

### Keterlibatan Setiap Stakeholders dalam Proses Bermukim

Keterlibatan setiap *stakeholders* dalam proses bermukim diperoleh dari seberapa banyak peran masing-masing *stakeholders* dalam proses bermukim. Dapat disimpulkan keterlibatan *stakeholders* adalah sebagai berikut :

- **Keterlibatan Tinggi** (25-10), antara lain; Kelompok Pemulung, Pemilik Rumah, Pengusaha, dan Penyewa.
- **Keterlibatan Sedang** (9-5), antara lain; Preman, UPC, Warga sekitar tol, dan PT. CMNP.
- **Keterlibatan Rendah** (4-1), antara lain; Ketua Blok, RT/RW/ Kelurahan, Pemda Jakarta Utara, PT. Jasa Marga, Koordinator kolong tol, dan PLN.

### Temuan Studi dan Kesimpulan

Potensi dari temuan studi ini antara lain adalah; (1) Adanya kemampuan komunitas kolong tol untuk mengorganisasi kelompoknya dalam pembiayaan membangun rumah, penyediaan fasilitas dan utilitas, serta mengelola lingkungan tem-



pat tinggal mereka secara mandiri, (2) Komunitas kolong tol terbagi menjadi beberapa kelompok pendapatan dan sebagian besar tergolong memiliki kemampuan ekonomi mampu (60% berpenghasilan menengah dan tinggi), (3) Kelompok Pemulung yang tinggal di kolong tol sebenarnya memiliki peran yang sangat positif terhadap kota Jakarta, khususnya dalam proses daur ulang sampah.

Sedangkan temuan masalah permukiman liar dari studi ini antara lain adalah; (1) Adanya dampak/*cost* yang harus dibayar karena keberadaan permukiman liar di kolong tol, (2) tidak jelasnya tugas dan tanggungjawab antara Pemda DKI Jakarta, PT. Jasa Marga, dan PT. Cipta Marga Nusaphala Persada terhadap pengelolaan dan pengendalian ruang kolong tol, (3) Adanya sikap positif seluruh *stakeholders* terhadap keberadaan permukiman liar, baik oleh warga sekitar tol, RT/RW/ Kelurahan/Kecamatan Setempat, Pemda DKI, PT. Jasa Marga, PT. Cipta Marga, PLN, dan UPC.

Sedangkan kesimpulan dari studi proses bermukim ini adalah:

1. *Interest*/kebutuhan penghuni kolong tol (kelompok; pemulung, pemilik rumah, dan pengusaha) dalam proses bermukim adalah pada tahap penyediaan lahan, karena proses selanjutnya seperti pembiayaan, pembangunan, dan pengelolaan bangunan dapat dilakukan oleh mereka sendiri. Untuk penyediaan fasilitas dan utilitas bisa disediakan oleh mereka secara berkelompok atau bantuan pihak swasta/ pengusaha. Sedangkan kebutuhan untuk kelompok penyewa adalah tempat tinggal di pusat kota dengan lokasi yang dekat dengan tempat kerja, sekolah, pasar, dengan harga sewa yang sangat terjangkau. Bagi mereka kondisi kenyamanan dan ukuran tempat tinggal tidak terlalu penting.
2. *Stakeholders* yang paling dominan dalam keterlibatan dalam proses bermukim adalah kelompok Pemulung, karena selain kelompok ini memiliki peran terbanyak dalam proses bermukim, pemulung juga merupakan kelompok pemicu tumbuhnya permukiman liar di kolong tol Rawa Bebek walaupun jumlahnya tidak dominan. Sedangkan kelompok lain hanya berperan sebagai *followers* (mengikuti).

Kesimpulan hasil studi proses bermukim komunitas kolong Tol Harbour Road Rawa Bebek Penjarangan Jakarta Utara ini memberikan pandangan baru terhadap masalah permukiman liar. Karena setiap *stakeholders* yang berhubungan dengan proses bermukim komunitas kolong tol memiliki

peran, keterlibatan, dan *benefit/cost* yang berbeda-beda dari keberadaan permukiman liar di kolong tol. Temuan studi ini sangat penting untuk dijadikan pertimbangan untuk mengatasi permukiman liar di perkotaan, khususnya wilayah DKI Jakarta.

## Daftar Pustaka

- Darrundono. *Menyikapi Kebijakan Manajemen Perkotaan di Bidang Perumahan dan Perkotaan: Perbaikan Perkotaan atau Peremajaan Perkotaan? Pengalaman Jakarta*. Disampaikan pada acara urun rembung di Universitas Indonusa Esa Unggul, Jakarta. Pada tanggal: 27 Juni 2001.
- Jo Santoso, Budi P. Iskandar, Parwoto. *Sistem Perumahan Sosial di Indonesia*. {Jakarta: Center for Urban Studies (Pusat Studi Perkotaan) Universitas Indonusa & Ikatan Ahli Perencanaan (IAP), 2002}.
- Jo Santoso, A. Hadar. *Proseding Volume I: Sistem Perumahan Sosial Belajar dari Pengalaman Jerman*. (Jakarta: Pusat Studi Metropolitan (CENTROPOLIS) Universitas Tarumanagara dan Ikatan Ahli Perencanaan (IAP) Indonesia, 2004).
- Jo Santoso. *Menyiasati Kota Tanpa Warga*. (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia (KPG) dan Centropolis, 2006).
- Komarudin. *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman*. (Jakarta: Yayasan Realstate Indonesia - PT. Rakasindo, 1997)
- Mudrajad Kuncoro. *Metode Riset untuk Bisnis & Ekonomi, Bagaimana Meneliti dan Menulis Tesis*. (Jakarta: Erlangga, 2003).
- Parsudi Suparlan. *Segi Sosial dan Ekonomi Pemukiman Kumuh*.
- Patrick Mc Auslan. *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*. (Jakarta: Gramedia, 1986).
- Purnawan Basundoro, *Pembangunan Kota dan Perebutan Ruang: Studi tentang Permukiman Liar di Kota Surabaya*. *The*

*1<sup>st</sup> International Conference on Urban Hystory, Surabaya, August 23<sup>rd</sup>-25<sup>rd</sup> 2004.*

Siswono Yudohusodo, *Tumbuhnya Permukiman-permukiman Liar di Daerah Perkotaan Sebagai Akibat Dari Urbanisasi Yang Tinggi.* 1992.

Soefaat, *Kamus Tata Ruang Edisi 1.* (Jakarta: Direktorat Jenderal Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum - Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia, 1997