

POTRET DARI TEPIAN: PEREBUTAN RUANG KOTA DAN PERGESERAN INSTRUMEN KEBIJAKAN PENGELOLAAN KAMPUNG SUBALTERN DI JAKARTA UTARA TAHUN 2016-2019

Dimas Aufar Dwi Cahya¹, Adam Amin Bahar²

^{1),2)} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga

Email: dimas.aufar.dwi@fisip.unair.ac.id¹, amin.bahar@fisip.unair.ac.id²

ABSTRACT

North Jakarta is one of the regions that holds the story of every dynamic of urban growth-including the various interaction, competitions and cohesion within it. As an area with 80 slums in 2017, and population density reaching 29,358 people per square kilometer in 2024, the North Jakarta became the target of various eviction that were intensively carried out in 2016. This condition created resistance and struggle for housing rights that confronted the community and the government in an asymmetrical power relationship. Using descriptive qualitative research methods, this study aims to reveal the paradoxical practices of urban development policies, as well as the dynamics of their interactions with the subaltern communities of urban poor villages in North Jakarta. Based on the theory of production of space by Henry Lefebvre and policy instrument by Michael Howlett, this article finds that there is systematic resistance from subaltern village communities against village management policies that are divided into three analytical groups, namely spatial practice, representation of space, and spaces of representation. In its development, in 2018-2019, the various upheavals that emerged changed the village management policy instruments from being based on coercion (compulsory) to being based on voluntary participation.

Keywords: *Eviction; Development; Subaltern Villages; Production of Space; Policy Instruments.*

ABSTRAK

Jakarta Utara, merupakan salah satu wilayah yang menyimpan cerita bagi setiap dinamika pertumbuhan kota—termasuk ragam interaksi, kompetisi dan kohesi di dalamnya. Sebagai wilayah dengan 80 RW kumuh pada tahun 2017, serta kepadatan penduduk yang mencapai 29.358 jiwa per kilometer persegi pada tahun 2024, wilayah Jakarta Utara menjadi target bagi ragam praktik penggusuran yang secara intensif dilakukan pada tahun 2016. Kondisi ini menciptakan perlawanan dan perebutan hak atas tempat tinggal yang menghadapkan masyarakat dan pemerintah dalam relasi kuasa yang asimetris. Menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif, penelitian ini bermaksud mengungkap praktik paradoks kebijakan pembangunan kota, serta dinamika interaksinya dengan masyarakat subaltern kampung miskin kota di Jakarta Utara. Berbasis pada teori produksi ruang menurut Henry Lefebvre dan instrumen kebijakan menurut Michael Howlett, artikel ini menemukan bahwa terjadi perlawanan yang sistematis dari masyarakat kampung subaltern terhadap kebijakan pengelolaan kampung yang terbagi dalam tiga kelompok analisis, yakni spatial practice, representation of space, dan spaces of representation. Dalam perkembangannya, pada tahun 2018-2019 ragam pergolakan yang muncul tersebut telah merubah instrumen kebijakan pengelolaan kampung dari semula berbasis paksaan (compulsory) menjadi berbasis partisipasi sukarela (voluntary).

Kata Kunci: *Penggusuran; Pembangunan; Kampung Subaltern; Produksi Ruang; Instrumen Kebijakan*

A. PENDAHULUAN

Studi tentang perkotaan telah menjadi pokok bahasan penting dalam berbagai bidang keilmuan. Dari rumpun ilmu sosial bahkan

ilmu budaya, studi mengenai perkotaan

cenderung dipahami dalam perspektif kritis

yang menempatkan istilah kota bukan sebagai

ruang statis—lebih dari itu, kota adalah ruang

dinamis yang diperebutkan melalui konflik, pertentangan, hingga gerakan sosial yang menghadapi dua kelas sosial secara diametral, yakni kelas elite/penguasa melawan kelas subaltern. Cara pandang ini menunjukkan sisi lain dari kajian kota di luar aspek teknokratis dengan menempatkan entitas kota sebagai arena pertarungan wacana dan kepentingan yang terus direproduksi dari waktu ke waktu sebagai bagian dari *field of discursivity* (Savirani, 2017).

Dalam perspektif ekologi politik, gagasan mengenai kota lahir dengan logika asimetris yang menyertainya. Kemunculan kota merupakan praktik yang paradoks—dianggap sebagai wujud kemajuan peradaban, namun di saat yang sama selalu disertai dengan kematian, kemunduran, dan persoalan sosial-ekologis di lokasi yang sama atau di tempat lain (Putri, 2021). Kota dengan peradabannya yang secara umum dinilai maju, pada akhirnya menyimpan sisi lain yang justru mengeksklusi fungsinya.

Beriringan dengan perspektif itu, Jakarta sebagai kota kosmopolitan merupakan episentrum bagi setiap keputusan politik dan ekonomi yang secara langsung menjadi daya tarik bagi setiap harapan dan perjuangan akan kesejahteraan. Secara historis, kajian yang dilakukan oleh Kanumoyoso (2023) dan Basundoro (2013) menunjukkan dengan jelas bahwa gelombang perjuangan kesejahteraan

telah dimulai sejak masyarakat kelas bawah/pribumi mendiami wilayah tanah partikelir di Surabaya dan di luar tembok kota Batavia puluhan tahun yang lalu. Orientasi kebijakan pembangunan pemerintah kolonial yang menjauh dari kepentingan rakyat miskin, membentuk segregasi ruang kota yang tajam dan secara tidak langsung melahirkan aksi perlawanan dari daratan subaltern di pinggiran kota—termasuk Jakarta Utara.

Secara empiris, Jakarta Utara sendiri merupakan wilayah subaltern dengan permasalahan ekologi-sosial yang kompleks. Menurut pemerintah provinsi DKI Jakarta, Jakarta Utara menjadi wilayah dengan konsentrasi pemukiman kumuh mencapai 80 RW yang terdistribusi dalam 25 kelurahan dengan ragam level kumuh, mulai dari tingkat sangat rendah sebanyak 20 RW hingga level berat sebanyak 4 RW (Satu Data Jakarta, 2017). Jumlah ini masuk sebagai bagian dari jumlah *grand total* RW kumuh di DKI Jakarta pada tahun 2017 yang mencapai 445 RW kumuh.

Meski jumlah ini sempat mengalami penurunan sebanyak 52,58 % dengan menyisakan 211 RW kumuh pada tahun 2026, wilayah dengan kepadatan penduduk tinggi yakni Jakarta Barat dan Jakarta Utara tetap menjadi wilayah krisis yang memperoleh perhatian serius (Dinas Kominfo Prov DKI Jakarta, 2026). Dalam catatan Badan

Pusat Statistik misalnya saja, kepadatan penduduk di wilayah kelurahan Koja Jakarta Utara bahkan mencapai 29.358 jiwa per kilometer persegi pada tahun 2024, yang secara sekaligus beriringan dengan konsentrasi penduduk miskin dengan persentase 6,44 persen, dan menjadi yang paling tinggi di antara kota administrasi lain di Provinsi DKI Jakarta (BPS Jakarta Utara, 2024). Catatan ini menunjukkan secara langsung situasi empiris masyarakat subaltern Jakarta Utara yang mayoritas merupakan warga miskin kota dengan keterbatasan akses pada pemukiman yang layak.

Dalam catatan pasca kolonial, realitas kemiskinan dan keterbatasan yang dialami warga kampung subaltern Jakarta Utara tersebut, kerap kali berkelindan bersama praktik pertentangannya dengan penguasa secara dramatis. Hal ini terlihat jelas dalam laporan LBH Jakarta tahun 2015-2017 yang menunjukkan bahwa telah terjadi 95 kasus penggusuran di wilayah Jakarta Utara dengan puncaknya terjadi pada tahun 2016 sebanyak 35 kasus. Kondisi ini secara langsung menempatkan Jakarta Utara dalam peringkat pertama kasus penggusuran terbanyak di seluruh wilayah Jakarta pada tahun 2017 dengan target pada 29 titik, 8 hunian, 21 unit usaha dan 386 kepala keluarga terdampak. Statistik penggusuran tersebut menambah daftar panjang kasus penggusuran di Jakarta selama kurun waktu tahun 2015 hingga 2016 dengan proporsi kasus sebanyak 113 kasus

penggusuran pada tahun 2015, dan 193 kasus penggusuran pada tahun 2016 yang seluruhnya menysasar perkampungan kota dan ruang usaha informal warga Jakarta (Sari, 2024).

Minimnya keberpihakan dalam kebijakan pembangunan bagi masyarakat subaltern merupakan faktor utama munculnya ragam praktik penggusuran di wilayah Jakarta Utara. Hal ini terbukti dalam naskah kebijakan Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2012 tentang RTRW dan Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang RDTR, yang menjadi dasar dalam kebijakan normalisasi kawasan Sungai Ciliwung disertai dengan penggusuran terhadap sejumlah kampung subaltern pinggir sungai. Studi yang dilakukan oleh Savirani & Saidi (2018) bahkan menyebutkan bahwa proyek normalisasi sungai untuk mitigasi banjir tersebut tidak hanya menggusur warga bantaran Sungai Ciliwung, namun juga penduduk yang tinggal di tanah negara di bawah kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Secara teknokratis, kebijakan zonasi pola ruang wilayah yang termaktub di dalam naskah peraturan RDTR tersebut, pada dasarnya mengandung rencana pemanfaatan ruang dengan kriteria tertentu yang tidak sesuai dengan kondisi empirisnya di lapangan, sehingga praktiknya justru menciptakan ketimpangan yang mengakar.

Ketimpangan lain juga terlihat dari studi yang dilakukan oleh IDEAS tahun 2017 yang secara tegas menunjukkan disparitas

pembangunan kota yang signifikan. Sentralisasi pertumbuhan ekonomi di tiap sisi Jakarta, telah mendorong lahirnya kebijakan pembangunan yang berorientasi pada penciptaan “*private city*”, hal ini ditandai dengan menjamurnya hunian elite bertipe *residential* dan *landed estate* dengan jumlah mencapai 7.524 hektar untuk menampung 418 ribu penduduk kelas elite (IDEAS, 2017). Sedangkan di sisi yang lain, wilayah RW kumuh memiliki luasan 1.589 hektar namun justru menampung populasi lebih besar yakni 904.896 ribu jiwa (IDEAS, 2017). Kondisi ini memperkuat situasi timpang dalam pembangunan kota akibat orientasi kebijakan tata ruang yang cenderung berusaha melegitimasi kepentingan kelas elite dan menempatkan masyarakat subaltern Jakarta Utara sebagai subjek yang kalah dalam persaingan ekonomi dan politik.

Dalam konteks ini, selama kurun waktu tahun 2016-2019, masyarakat kampung subaltern pinggir kota bersama dengan jaringan kelompok advokasi, kerap kali dihadapkan dengan situasi dinamis dalam kebijakan pengelolaan tata ruang kota. Selama periode waktu tersebut, instrumen kebijakan pengelolaan ruang kota yang dilakukan pemerintah pun, mengalami pergantian akibat ragam protes dan perlawanan rakyat miskin yang muncul di berbagai lokasi di Jakarta Utara. Situasi yang secara spesifik menunjukkan

wujud plastistas relasi kuasa atas kota, yang menempatkan tiap-tiap aktor pada posisi yang saling berhadapan secara biner.

Untuk mendukung penelitian ini, sejumlah penelitian terdahulu telah digali secara mendalam untuk mengungkap praktik pembangunan kota dalam ragam kasus empiris. Studi yang dilakukan oleh Aji & Kausan (2020), Adiprasetyo & Saputra (2017) dan Setiani, Supriyanto, & Puspita (2023) misalnya saja, melihat praktik produksi ruang dalam laju modernisasi pembangunan kota yang justru mengeksklusi kepentingan publik. Sedangkan dalam perspektif tata kelola, studi yang dilakukan oleh Dewi & Saputra (2023) menunjukkan praktik reproduksi ruang kota dengan berbasis pada kebijakan aplikasi *smart city* yang dioperasikan oleh pemerintah daerah. Meski seluruh penelitian tersebut menggunakan perspektif teori produksi ruang Henri Lefebvre, namun seluruhnya absen dalam menekankan karakter kuat perspektif Marxis yang ditandai dengan minimnya uraian terhadap konflik antar kelas sosial yang muncul dalam dialektika kebijakan produksi ruang.

Dengan demikian, berdasarkan uraian di atas penelitian ini bermaksud menggali secara mendalam paradoks pembangunan kota dan dinamika kebijakan penataan kampung subaltern di Jakarta Utara berdasarkan perspektif teori produksi ruang Henri

Lefebvre. Sebagai konsekuensi teoretis dari aliran pemikiran Marxis, penggambaran terhadap situasi relasi dominatif satu arah dalam kebijakan pengelolaan kampung subaltern akan menjadi pokok bahasan utama, diiringi dengan refleksi dan tinjauan kritis terhadap setiap temuan. Selain itu, uraian penelitian juga akan menekankan praktik rekonsiliasi kebijakan pengelolaan kampung subaltern yang muncul dalam dinamika perebutan ruang kota di Jakarta Utara.

B. KAJIAN PUSTAKA

Teori Produksi Ruang Menurut Henry Lefebvre

Karya *magnum opus* yang cukup penting dalam kajian perkotaan adalah *The Production of Space* yang ditulis Henri Lefebvre pada tahun 1974. Melalui karya ini Lefebvre berusaha membongkar persoalan perkotaan dengan lebih luas dan menempatkan interrelasi politik dan ekonomi sebagai determinan utama yang membentuk produksi ruang kota (Sugiyono, 2022). Pada perspektif ini, Lefebvre berusaha keluar dari cara klasik dalam memahami konsepsi ruang yang bersifat teritorial, menjadi sesuatu yang lebih radikal dengan premis utama bahwa ruang pada dasarnya adalah sesuatu yang secara sosial dibentuk, tidak bersifat netral atau sengaja dikonstruksikan untuk kepentingan tertentu—utamanya kelas kapitalis (Aji & Kausan, 2020; Sugiyono, 2022).

Dalam membongkar praktik produksi ruang tersebut, Lefebvre menguraikan tiga

gagasan penting yang kemudian disebut sebagai teorema triad, meliputi:

a) *Spatial Practice*, yakni praktik spasial yang menggambarkan struktur kehidupan sehari-hari menyangkut relasi sosial tertentu dalam masyarakat perkotaan yang dapat menciptakan kohesi, kontinuitas, dan kompetensi sosial. Seluruh bentuk praktik interaksi sehari-hari dalam *spatial space* ini dapat mengarahkan dan mengkonstruksi aktor dalam memaknai suatu ruang kota.

b) *Representation of Space*, yakni abstraksi dari suatu wacana/ruang. Dimensi ini berupaya melihat bagaimana ruang direncanakan, dibentuk, dikelola, dan direpresentasikan oleh suatu otoritas formal (akademisi, birokrat, seniman, atau teknokrat) (Lefebvre, 1974). Pada titik ini pendalaman terhadap rencana tata ruang, peta tata ruang, model dan zona dilakukan untuk memahami bagaimana suatu ruang sengaja dibentuk. Diskursus pada dimensi ini juga menyangkut relasi kuasa yang terbentuk secara ideologis, menyangkut paradigma dari kelompok penguasa dan tidak berkuasa.

c) *Spaces of Representations (Representational Space)*, berbeda dengan dimensi sebelumnya yang melihat bagaimana ruang direncanakan/dikonseptualisasikan secara teknokratis, dimensi ini melihat

bagaimana ruang baru diwujudkan dan dinamika representasi ruang yang muncul kemudian. Dimensi ini juga berusaha melihat persinggungan antara wujud empiris dari ruang yang telah dikonseptualisasikan sebelumnya dan praktik penggunaan ruang yang muncul sesuai dengan kuasa sosial suatu masyarakat.

Melalui teorema triad dalam memahami praktik produksi ruang tersebut, Lefevbre menekankan secara spesifik mengenai fungsi ruang kota yang telah berpihak bagi kepentingan kapitalisme. Peran ragam aktor di dalamnya membawa dialektika ruang kota sebagai praktik yang penuh dengan segregasi kepentingan sehingga konsepsi ruang tidak dapat lagi dipahami sebagai entitas yang netral. Pada titik inilah, produksi ruang melahirkan ragam kontradiksi yang mendorong keterlibatan masyarakat kelas bawah dalam memperjuangan hak atas ruang kota yang inklusif.

Teori Instrumen Kebijakan Menurut Howlett

Instrumen kebijakan merupakan teknik yang digunakan oleh pemerintah dalam rangka mencapai tujuan kebijakan (Howlett, 2018). Dalam pemaknaan yang lebih luas, instrumen kebijakan juga dapat dipahami sebagai rangkaian teknik tata kelola yang dengan satu dan cara lain, melibatkan penggunaan kewenangan formil pemerintah untuk

memanfaatkan sumber daya negara atau justru membatasinya (Howlett, 2005). Dengan kata lain, teori mengenai instrumen kebijakan pada dasarnya merujuk pada klasifikasi metode dan strategi yang dapat digunakan pemerintah untuk melaksanakan suatu kebijakan.

Secara spesifik, merujuk pada pandangan Howlett (2005) substansi instrumen kebijakan meliputi tiga klasifikasi spektrum yang ditentukan oleh tingkat kepemilikan sumber daya, yakni:

- a) *Voluntary Instrument*, yakni instrumen kebijakan berbasis sukarela yang berwujud pada pelibatan komunitas, keluarga, NGO, atau organisasi sukarela. Penggunaan instrumen sukarela pada umumnya merujuk pada pertimbangan preferensi kebijakan, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, dan preferensi dari para pembuatan kebijakan. Menurut Howlett (2005), pilihan menggunakan instrumen ini dapat terjadi ketika negara tidak memiliki sumber daya administratif yang kuat untuk melaksanakan instrumen berbasis otoritas.
- b) *Compulsory Instrument*, yakni perangkat kebijakan yang bersifat koersif atau memaksa. Penggunaan instrumen ini berwujud pada pelaksanaan regulasi yang ketat, monopoli peran negara pada barang-barang publik sehingga

menghasilkan kontrol yang kuat, dan *direcet provision* yakni peran tunggal negara dalam menyediakan layanan langsung kepada masyarakat. Instrumen ini menunjukkan bahwa pemerintah memiliki sumber daya kuat untuk menjalankan kebijakan secara otoritatif.

- c) *Mixed Instrument*, yakni instrumen kebijakan berbasis campuran dengan menggunakan *voluntary* dan *compulsory instrument*. Secara empiris, penggunaan teknik *quasi* tersebut dilakukan dengan melakukan kombinasi tindakan yang bersifat koersif dan persuasif dalam mencapai tujuan kebijakan. Hal ini dapat berwujud pada tiga praktik yakni *information and exhortation* yang berorientasi pada distribusi informasi kebijakan secara persuasif dengan maksud menciptakan perubahan perilaku masyarakat, *subsidies* yakni penggunaan instrumen bantuan keuangan kepada masyarakat namun dengan tujuan utama untuk merubah perilaku konsumsi masyarakat secara luas, *tax and user charges* yakni pungutan wajib yang dikenakan kepada perseorangan atau badan dengan maksud tertentu dan bersifat memaksa.

Seluruh parameter instrumen di atas digunakan oleh pemerintah untuk mendorong bahkan mempercepat proses mencapai tujuan kebijakan. Dalam praktiknya pemilihan terhadap instrumen apa yang akan digunakan

sangat bergantung sejumlah pertimbangan, meliputi kesiapan sumber daya, konteks sosial-politik yang mempengaruhi implementasi kebijakan, hingga target dari kebijakan itu sendiri (Fathoni, 2025). Situasi dinamis yang muncul selama proses implementasi kebijakan menjadi dasar utama untuk menentukan instrumen kebijakan seperti apa yang dapat digunakan dalam jangka waktu tertentu.

C. METODE PENELITIAN

Pendalaman terhadap fenomena perebutan ruang dan kebijakan pengelolaan kampung di Jakarta dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan tipologi studi kasus. Pendekatan ini dipilih karena basis penelitian kualitatif memuat instrumen untuk memahami pengalaman subjek penelitian melalui penggalian informasi yang mengandung persepsi, deskripsi, atau cerminan perilaku tertentu yang ditampilkan oleh tiap subjek (Moleong, 2004). Hal ini relevan dengan tujuan dalam penelitian ini yang bermaksud membongkar persepsi masyarakat subaltern di wilayah perkampungan kumuh Jakarta dalam memahami ruang kota dan dialektika kebijakan penataan kota yang menyertainya.

Secara teknis, perspektif dan data dalam penelitian ini merupakan hasil pengembangan dari pelaksanaan observasi lapangan yang dilakukan secara berjenjang pada Juli – Agustus tahun 2019 di empat wilayah kampung kota di Jakarta Utara, meliputi Kampung Blok Eceng, Kampung

Blok Empang, Kampung Blok Tembok Bolong, dan Kampung Blok Kerang Ijo. Selama kurun waktu tersebut, penggalan data primer dilakukan melalui instrumen wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap sebelas narasumber yang dipilih melalui mekanisme *purposive sampling* dengan kriteria memperhatikan keterlibatan spesifik masing-masing aktor dalam fenomena yang diteliti. Keseluruhan informan tersebut identitasnya disingkat dengan inisial tertentu sesuai dengan kaidah etis penulisan akademis (*ethical clearance*). Informan yang dipilih terdiri dari perwakilan pengurus rukun warga (RW) 022 Muara Angke, Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK), Koordinator Urban Poor Consortium Jakarta (UPC), Gerakan Nelayan Tradisional Kali Adem (GENTAK), dan Perwakilan Kelompok Usaha Bersama (KUB).

Selanjutnya, untuk mengkontekstualisasikan setiap temuan penelitian lapangan dengan realitas saat ini, penelitian ini memanfaatkan data sekunder yang berbasis pada literatur akademik menyangkut teori produksi ruang menurut Henri Lefebvre, serta dokumen pendukung lain meliputi laporan penelitian terdahulu, hasil kajian yang dilakukan oleh NGO, serta laporan pendukung lain yang diterbitkan oleh lembaga pemerintah—termasuk Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2012 tentang RTRW dan Peraturan Daerah Provinsi

DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang RDTR. Dalam prosesnya, penggalan literatur akademik dilakukan dengan melakukan eksplorasi terhadap basis data *scopus*, *google scholar*, hingga laman jurnal terakreditasi nasional (SINTA). Pemilihan literatur dilakukan dengan mempertimbangkan tingkat relevansi topik, hingga kredibilitas penerbit, agar tidak menyimpang dari tujuan penelitian yang ditentukan.

Untuk membentuk gagasan yang penelitian yang memiliki tingkat akuntabilitas tinggi sesuai dengan kaidah penelitian sosial, penelitian ini merujuk pada mekanisme uji keabsahan data dengan teknik triangulasi sumber. Penggunaan teknik ini dilakukan melalui dua cara yakni, membandingkan informasi yang diperoleh dari setiap informan serta melakukan komprasi dengan hasil-hasil penelitian terdahulu untuk menentukan tingkat kejenuhan dan konsistensi data. Hasil dari setiap data kemudiakan akan dianalisis dengan merujuk pada teknik analisis data kualitatif menurut menurut Creswell (2016) meliputi, reduksi data, penyajian data, dan penyusunan kesimpulan. Setiap detail tahap dilakukan untuk membangun analisis yang runut dan logis, sehingga memudahkan pembaca dalam memahami setiap temuan penelitian.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN ***Spatial Practice: Episode Mengkonstruksi*** **Makna Spasial**

Di Jakarta Utara, konstruksi terhadap makna spasial terlihat jelas dari sentralisasi pemukiman subaltern di wilayah Kecamatan Koja, Cilincing, dan Penjaringan. Dihimpun dari pendataan kampung kumuh pada tahun 2017 misalnya saja, menunjukkan bahwa di Kecamatan Koja jumlah RW kumuh mencapai 21 wilayah, disusul dengan Kecamatan Cilincing dengan 19 RW kumuh, dan Kecamatan Penjaringan dengan 14 RW kumuh (Satu Data Jakarta, 2017). Di wilayah ini, sebagian besar penduduknya bekerja di sektor informal dan menduduki wilayah-wilayah yang secara hukum dianggap ilegal, akibat fasilitas ruang kota yang tidak dapat dijangkau dengan harga murah. Situasi yang menjadi permulaan dari praktik timpang kehidupan perkotaan secara luas.

Segregasi ruang kota sebagai akibat dari orientasi kebijakan yang berpihak pada kelas elite, telah secara langsung menunjukkan pola interaksi ruang kota yang diskriminatif. Pada titik ini, masyarakat kelas bawah yang tidak memiliki kompetensi sosial untuk masuk dan diterima dalam ruang kota tersebut, pada akhirnya tersingkir dan menduduki wilayah pinggir kota. Penyingkiran ataupun segregasi ruang kota ini terlihat jelas dalam studi Wilson (2015) mengenai kemunculan premanisme yang menduduki daerah pinggiran kota dan secara aktif terlibat dalam pergulatan

memperebutkan wilayah kekuasaan ekonomi informal.

Dalam pembacaan tersebut, entitas ruang kota pada akhirnya tidak hanya dapat dipahami dalam konteks bagaimana warga kampung subaltern memaknai ruang komunal mereka, namun juga bagaimana pemaknaan kolektif tersebut beririsan dengan ragam kepentingan pembangunan kota yang tidak inklusif. Hal ini seperti yang ditunjukkan oleh warga Muara Angke Jakarta Utara yang mayoritas berprofesi sebagai nelayan tradisional dan berhadapan dengan kepentingan pembangunan proyek reklamasi teluk Jakarta hingga *Jakarta Sewerage System (JSS)* tahun 2015 dan 2019. Dalam catatan tersebut, sebanyak 85 % warga menolak kebijakan pengelolaan kawasan pesisir, karena kekhawatiran akan alih fungsi kawasan dan hilangnya basis ekonomi mereka sebagai nelayan (Fauzi, 2019; Nursalikhah, 2019). Catatan ini memperkuat penjelasan SHD warga Muara Angke yang menyoroti perspektif parsial dari kehadiran pemerintah dalam mengelola kampung subaltern di pesisir Jakarta Utara.

“Pemerintah tuh cari orang yang punya pengaruh di wilayah (...), ada bantuan dari pemerintah tapi pada akhirnya ya dikelola sama si orang yang diberikan kepercayaan-orang yang punya pengaruh, jadinya nelayan dijadikan objek bukan subjek. Objek nelayan itu, harusnya nelayan itu dijadikan subjek, bukan objek.

*Ini memang terjadi puluhan tahun..”
(Wawancara dengan SHD, 8 Juli 2019).*

Di sisi yang lain, meski pemerintah DKI Jakarta telah menyediakan fasilitas hunian layak melalui program rusunawa bagi masyarakat kampung subaltern di Jakarta Utara, regulasi pendistribusiannya tetap tidak relevan dengan kapasitas sosial masyarakat subaltern. Studi yang dilakukan oleh Savirani & Saidi (2018) menunjukkan secara spesifik bahwa kehadiran program rusunawa sebagai konsekuensi dari kebijakan penataan kampung, justru menciptakan zona persaingan baru akibat masyarakat yang harus berebut hak menempati rusunawa. Persaingan baru ini pada akhirnya menunjukkan paradigma yang bermasalah dari kebijakan penataan kampung yang tetap tidak sepenuhnya berpihak pada kepentingan masyarakat subaltern. Pada titik ini, dinamika interaksi dan kohesi sosial yang panjang telah membentuk pemaknaan tersendiri bagi masyarakat subaltern, yang melihat pembangunan ruang kota sebagai fitur yang tidak akomodatif bagi identitas masyarakat kelas bawah—kota dikonstruksikan sebagai situasi yang tidak lagi kompatibel dengan masyarakat subaltern sebagai akibat dari kebijakan *private city*.

Representation of Space: Episode Ketimpangan Perencanaan Kota

Sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan kampung subaltern, kebijakan

penataan kampung selalu memperoleh perhatian yang luas. Melalui peta perencanaan tata ruang kota sebagaimana yang tertuang dalam Perda Provinsi DKI Jakarta No. 1 Tahun 2014 tentang RDTR, pemerintah merencanakan pola ruang wilayah dengan disertai zonasi peruntukan wilayah yang ditandai dengan gradasi warna tertentu. Dalam perkembangannya, peta zona ruang wilayah ini kerap kali bersinggungan dengan kepentingan masyarakat subaltern akibat peruntukan zona yang dianggap menyalahi aturan. Hal ini sebagaimana kasus penggusuran warga bantaran kali Sungai Ciliwung, sebagai akibat dari representasi ruang dalam perencanaan zona wilayah kota yang menempatkan permukiman subaltern sebagai bagian dari zona biru sempadan lindung. Disparitas dalam perencanaan zona tata ruang ini juga ditegaskan oleh GN, aktivis *Urban Poor Consortium* Jakarta yang terlibat aktif dalam advokasi hunian bagi kelompok subaltern miskin kota di Jakarta Utara.

“Perda RDTR itu yang mengatur zonasi, jadi tanah di sini dipake untuk apa, di sana peruntukan taman, hijau untuk bisnis, untuk permukiman (...). karena yang membuat banyaknya penggusuran di jakarta itu akibat perda ini salah satunya. Jadi karena ditetapkan hijau, lalu dikemudian itu digusur oleh pemerintah dengan alasan itu untuk

penanggulangan masalah banjir, kemudian yang tempat kampung-kampung miskin yang dikorbankan. (.....) dan itu ternyata dari kampung yang kita datengi itu pertama dia tidak tau sama sekali ada perda zonasi ini, yang kedua tau aja ngga, apa lagi mereka diajak ketika menentukan kampung, jadi kampungnya dibuat hijau, dibuat biru, dibuat kuning itu tanpa konfirmasi ke warga setempat (...). Banyak kampung juga tidak masuk di dalam zonasi itu, karena dianggap sebagai laut, seperti muara angke itu kampung, tapi di dalam peta itu adalah biru artinya dia laut, tidak ada rumah tidak ada manusia di situ, ada juga yang ditetapkan sebagai sungai (...). (Penjelasan GN, dalam paparannya di Parung, Bogor, 14 Juli 2019).

Dalam catatan *The Jakarta Post* tahun 2016, jumlah penggusuran akibat normalisasi sempadan sungai pada satu kampung saja, yakni Kampung Pulo, mencapai 1.500 rumah dengan 3.500 penduduk terdampak (Budiari, 2016). Orientasi perencanaan zonasi kota yang berfokus pada penyelamatan fasilitas kota dari bencana banjir, ditambah dengan instrumen kebijakan penataan kampung yang bersifat paksaan (*compulsory*), telah menampilkan kehadiran negara secara koersif melalui praktik penggusuran. Hal ini menciptakan ragam konflik vertikal, hingga demonstrasi dan *chaos* yang tidak dapat dihindari.

Meski dalam prosesnya warga yang terdampak proyek pembangunan mendapat solusi dari Pemerintah melalui pembangunan rumah susun (rusun), namun praktiknya belum sepenuhnya ideal. Laporan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) tahun 2016 misalnya saja, menunjukkan bahwa rumah susun yang dibangun justru menekan warga karena biaya sewa yang tinggi, lokasi yang jauh, dan infrastruktur yang tidak aksesibel bagi warga difabel dan lanjut usia (Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, 2017). Laporan ini diperkuat dengan pernyataan MN warga Muara Angke yang mengkritisi solusi rumah susun dari Pemerintah.

“dikasih rumah susun, tapi kan jauh. Sementara di sana kita ngga punya pekerjaan, kerjaan kita yang udah pasti di sini. Oke dikasih kompensasi misalnya rumah susun dengan harga murah, dikasih fasilitas ongkos misalkan transportasi, seperti misalnya kemarin itu dari Marunda disiapkan perahu untuk karyawan yang bekerja di Muara Angke, tetep juga itu kan hanya bantuan berupa perahu, toh mereka naik bayar belum lagi waktunya, harusnya sebelumnya berangkat jam 6, ini kudu subuh-subuh kudu bangun, belum lagi pulangnyanya, telat pulangnyanya, karena perjalanan itu, belum lagi armadanya, armadanya cukup atau ngga, belum lagi keselamatannya, banyak PR nya, cuma mereka kan udah masa bodoh, yang

penting udah ngasih. Makanya banyak rumah susun yang mangkrak pembayarannya, ya karena mereka ngga bisa apa-apa.” (Wawancara dengan MN, 9 Juli 2019).

Fenomena di atas secara langsung menunjukkan fungsi abstraksi representasi ruang kota yang menjauh dari kepentingan masyarakat subaltern bahkan sejak dalam tahap penyusunan kebijakan peta zonasi pola ruang. Hal ini tentu menunjukkan relasi kuasa yang timpang dalam pelaksanaan kebijakan penataan kampung dengan menempatkan masyarakat subaltern pada posisi yang semakin terhimpit. Pelaksanaan kebijakan secara teknokratis dengan menggunakan praktik *compulsory instrument* secara langsung juga mencerminkan visi “*penaklukan*” dalam kebijakan penataan kampung subaltern.

Representational Space: Dari Compulsory ke Voluntary

Ragam kritik terhadap peta zonasi tata ruang serta instrumen paksaan (*compulsory*) dalam kebijakan penataan kampung subaltern, telah mendorong perubahan mendasar dari praktik kebijakan pengelolaan kampung subaltern. Sejak terbitnya Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. 878 Tahun 2018 Tentang Gugus Tugas Pelaksanaa Penataan Kampung dan Masyarakat, penggunaan instrumen paksaan (*compulsory*) dalam

penataan kampung subaltern mulai direduksi dengan berbasis pada instrumen pemberdayaan (*voluntary*) melalui metode *community action plan (CAP)*. Metode CAP mendorong masyarakat untuk menyusun perencanaan penataan kampung secara sukarela dan partisipatif, untuk kemudian dilanjutkan dengan *collaborative implementation program (CIP)* dengan melibatkan kolaborasi antara pemerintah DKI Jakarta, komunitas masyarakat, warga kampung subaltern, dan akademisi. Permulaan program ini menandai perubahan perspektif kebijakan dengan menempatkan warga kampung subaltern sebagai aktor utama pembangunan (Fitritinia, 2025).

Dalam dimensi ini, perencanaan ruang kota yang telah sebelumnya dituangkan dalam rencana/peta zonasi dijalankan dengan mengedepankan fungsi pencarian “*jalan tengah*”. Peta zonasi peruntukan wilayah yang menjadi legitimasi dalam ragam praktik penggusuran, menjadi lebih terbuka dan akomodatif dengan proses dialog yang dijalankan bersama masyarakat. Program CAP mendorong kolaborasi dua aktor lintas kelas, yakni kelas elite/penguasa yang diwakili pemerintah dan kelas bawah yakni masyarakat subaltern untuk saling terbuka dan bekerja sama dalam mendorong penciptaan solusi. Pada titik ini, masyarakat diberdayakan untuk menyusun konsep kampung melalui proses

pendampingan dari ragam LSM. Dalam jangka panjang, program ini berhasil mendorong penyusunan ulang ruang hidup baru bagi masyarakat subaltern secara mandiri. Hasilnya kemudian adalah peningkatan kepedulian warga kampung terhadap masalah dan kebutuhan tata kelola kampung di wilayah Kelurahan Tomang, serta keberhasilan dalam penataan ulang Kampung Susun Kunir di Jakarta Barat, Kampung Susun Akuarium di Jakarta Utara, dan Kampung Susun Tumbuh Cakung di Jakarta Timur (DPRKP Jakarta, 2020; Yahya et al., 2023).

Meski keberhasilan di atas menjadi gambaran lain dari dimensi *representational space*, praktiknya tetap perlu mendapatkan perhatian serius. Peringatan dari Lefebvre (1974) mengenai kemunculan praktik *neo-capitalism* dapat muncul dalam praktik yang sangat mikro. Keberhasilan program kolaborasi penataan ulang kampung dapat kehilangan substansi utamanya dalam mencapai kesejahteraan masyarakat subaltern jika praktiknya berujung pada tindakan privatisasi aset. Pada kondisi ini masyarakat subaltern yang semula tidak memiliki hak atas kepemilikan ruang tinggal, dapat berubah menjadi kelompok elite baru yang melakukan transaksi dari privatisasi aset tersebut. Potensi ini perlu dihindari dengan memperkuat tata kelola kampung subaltern secara kolektif dengan menghilangkan potensi kepemilikan pribadi terhadap aset.

E. KESIMPULAN

Kota pada dasarnya bukan sekedar tempat tinggal fisik. Kota dan ruang di dalamnya adalah tempat dimana interaksi sosial yang kompleks tumbuh secara dinamis. Pada kondisi ini, kota merupakan episentrum bagi setiap kompleksitas tindakan politik dan ekonomi yang menyangkut interaksi kompleks antar kelas sosial, keberpihakan ideologis dalam kebijakan, hingga pergulatan kewargaan memperjuangkan ruang kota yang representatif. Fenomena kemunculan hunian subaltern dan disorientasi kebijakan pembangunan kota menunjukkan fungsi ruang kota sebagai arena pertarungan kepentingan yang berpihak pada kelas elite/penguasa.

Dalam situasi tersebut, upaya untuk menata ulang kampung subaltern juga menghasilkan dinamika implementasi kebijakan. Pendekatan berbasis teorema produksi ruang Henri Lefebvre menunjukkan bahwa kebijakan penataan kampung kota di Jakarta Utara telah menghasilkan bias keberpihakan yang mengakar. Pada satu sisi, pemerintah mengadopsi kepentingan mitigasi banjir sebagai upaya penyelamatan atas fasilitas kota, sedangkan pada sisi yang lain hal ini justru menggusur ruang hidup masyarakat subaltern. Meski instrumen kebijakan penataan kampung kota kemudian berubah menjadi berbasis partisipasi (*voluntary*), praktiknya berpotensi meninggalkan celah bagi lahirnya kelas kapitalis baru yang beroperasi dalam skala mikro akibat harga sewa yang tinggi,

privatisasi, atau transaksi aset secara ilegal. Hal ini menunjukkan secara gamblang, bahwa kebijakan kota inklusif kerap kali mengalami hambatan yang cukup serius akibat hilangnya paradigma kebijakan yang berbasis pada kepentingan kelas subaltern.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiprasetyo, J., & Saputra, S. J. (2017). Taman Alun-Alun: Produksi Ruang (Sosial) Dan Kepublikan. *Jurnal Common*, 1(2). <https://doi.org/10.34010/Common.V1i2.575>
- Aji, A. P., & Kausan, B. Y. (2020). Komunitas Satoe Atap: Produksi Ruang Sosial Bagi Anak Jalanan Di Kawasan Simpang Lima Semarang. *Jurnal Analisa Sosiologi*, 9(1), 93–107. <https://doi.org/10.20961/jas.v9i0.39816>
- Basundoro, P. (2013). *Merebut Ruang Kota: Aksi Rakyat Miskin Kota Surabaya 1900-1960an* (1st ed.). Tangerang Selatan: Marjin Kiri.
- BPS Jakarta Utara. (2024). Persentase Penduduk Miskin menurut Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta (Persen). Retrieved May 27, 2026, from Tabel Statistik Kondisi Tempat Tinggal, Kemiskinan, dan Permasalahan Sosial Lintas Sektor website: <https://jakarta.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTEyNSMy/persentase-penduduk-miskin-menurut-kabupaten-kota-di-provinsi-dki-jakarta.html>
- Budiari, I. (2016). City to Evict Bukit Duri Residence, Legal Process. Retrieved March 30, 2026, from News City website: <https://www.thejakartapost.com/news/2016/01/12/city-evict-bukit-duri-residents-amid-resistance-legal-process.html>
- Creswell, J. C. (2016). *Reserach Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif dan Campuran* (1st ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dewi, A. S., & Saputro, A. (2023). Smart City Dan (Re)Produksi Ruang: Analisis Implementasi Smart City Di Bali Dan Yogyakarta. *Jurnal Analisa Sosiologi*, 12(4), 792–812. <https://doi.org/10.20961/jas.v12i4.78848>
- Dinas Kominfotik Pemprov DKI Jakarta. (2026). RW Kumuh di Jakarta turun 52,57 Persen, Pemprov DKI Perkuat Penataan Berbasis Data BPS. Retrieved May 27, 2026, from Press Release Pemprov DKI Jakarta website: <https://www.jakarta.go.id/siaran-pers/6678-SP-HMS-05-2026>
- DPRKP Jakarta. (2020). Produk Kampung Prioritas. Retrieved March 30, 2026, from Kampung website: https://dprkp.jakarta.go.id/?cmd=product-kampung_prioritas
- Fathoni, M. A. (2025). Studi Instrumen Kebijakan dalam Upaya Percepatan Penurunan Stunting Kota Kediri. *Jurnal Studi Ilmu Sosial Dan Politik*, 5(1), 55–68. <https://doi.org/10.35912/jasispol.v5i1.4599>
- Fauzi. (2019). Warga Muara Angke tolak Pembangunan Instalasi Pengelolaan Air Limbah. Retrieved May 29, 2026, from Antara News Metro website: <https://www.antaranews.com/berita/1101024/warga-muara-angke-tolak-pembangunan-instalasi-pengelolaan-air-limbah>
- Fitritinia, I. S. (2025). Analisis Pembangunan Berbasis Masyarakat- Studi Kasus CAP (Community Action Plan) di Kelurahan Kramat. *Cities and Urban Development Journal*, 3(1), 1–10. <https://doi.org/10.7454/cudj.v3i1.1035>
- Howlett, M. (2005). What Is a Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Styles. In *Designing*

- Government: From Instrument to Governance* (1st ed., pp. 31–50). Canada: McHill-Queen's University Press.
- Howlett, M. (2018). The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice. *Journal of Asian Public Policy*, 11(3), 245–266. <https://doi.org/10.1080/17516234.2017.1412284>
- IDEAS. (2017). *Kesenjangan Hunian Jakarta: Kemiskinan Kota (Jakarta)*. Tangerang Selatan.
- Kanumoyoso, B. (2023). *Ommelanden: Perkembangan Masyarakat dan Ekonomi di Luar Tembok Kota Batavia 1684-1740* (1st ed.; G. A. Putro, Ed.). Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Lefebvre, H. (1974). *The Production of Space*. Massachusetts: Basil Blackwell Inc.
- Lembaga Bantuan Hukum Jakarta. (2017). Tunggakan Rusunawa Bukti Kegagalan Pemprov DKI Jakarta Penuhi Janji Sejahterakan Warga. Retrieved May 31, 2026, from Laporan Advokasi Kebijakan website: <https://bantuanhukum.or.id/tunggakan-rusunawa-bukti-kegagalan-pemprov-dki-jakarta-penuhi-janji-sejahterakan-warga/>
- Moleong, L. J. (2004). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya Remaja.
- Nursalikah, An. (2019). Warga Muara Angke Tolak Pembangunan Pengolah Air Limbah. Retrieved May 29, 2026, from Republika News Jabodetabek website: <https://news.republika.co.id/berita/pz0d3u366/warga-muara-angke-tolak-pembangunan-pengolah-air-limbah>
- Putri, P. W. (2021). Urbanisasi, Informalisasi, dan Krisis Sosial Ekologis: Imajinasi yang Melampauinya. *Prisma*, 40(3), 3–12.
- Sari, A. N. I. (2024). Buku : Kampung Susun dan Masa Depan Kampung Jakarta. Retrieved March 29, 2026, from Library Rujak.org website: <https://rujak.org/buku-kampung-susun-dan-masa-depan-kampung-jakarta/>
- Satu Data Jakarta. (2017). Data RW Kumuh Kota Administrasi Jakarta Utara. Retrieved May 27, 2026, from Dashboard Dataset RW Kumuh Jakarta Utara website: https://satudata.jakarta.go.id/open-data/detail?kategori=dataset&page_url=data-rw-kumuh-kota-administrasi-jakarta-utara-tahun-2017&data_no=1
- Savirani, A. (2017). Pertempuran Makna “Publik” dalam Wacana Proyek Reklamasi Teluk Jakarta. *Jurnal Prisma2*, 36(1).
- Savirani, A., & Saidi, E. (2018). Berakrobat Hidup Sembari Memperjuangkan Hak: Masyarakat Miskin Kota di Jakarta Utara. In E. dan K. S. Hiariej (Ed.), *Politik Kewargaan di Indonesia* (1st ed., p. 183). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Setiani, D. A., Supriyanto, H., & Puspita, R. (2023). Dampak Ekologi, Ekonomi dan Sosial Pembangunan Pelabuhan Kaliadem Muara Angke. *Jurnal Ekologi, Masyarakat Dan Sains*, 3(2), 45–51. <https://doi.org/10.55448/ems.v3i2.68>
- Sugiyono, P. B. (2022). Memahami Konsep Ruang Menurut Henri Lefebvre. *Sosioglobal*, 6(2), 101–113.
- Wilson, I. D. (2015). *Politik Jatah Preman: Ormas dan Kuasa Jalanan di Indonesia Pasca Orde Baru* (1st ed.). Tangerang Selatan: Marjin Kiri.
- Yahya, W., Luru, M. N., Wiranegara, H. W., Situmorang, R., Aphirta, S., & Tama, F. A. D. (2023). Penguatan Peran Masyarakat RW 08 Kelurahan Tomang dalam Peningkatan Kualitas Permukiman Melalui Community Action Plan. *Inovasi Jurnal Pengabdian Masyarakat*, 1(3), 209–218. <https://doi.org/10.54082/ijpm.125>

