

ISBN 978-602-8829-02-1



Buku ini membahas tentang seluk-beluk pelaksanaan sebuah proyek pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (proyek adjudikasi), di sebuah kampung kumuh (Kampung Rawa) di DKI Jakarta. Penulis dengan bernas menguraikan berbagai persoalan sosial terkait pelaksanaan dan efektifitas proyek tersebut untuk mencapai tujuan peningkatan keamanan penguasaan atas tanah (land tenure security) bagi warga miskin serta akibat lebih lanjut pada perbaikan kehidupan sosial-ekonomi mereka. Menggunakan pendekatan sosio-legal yang menganalisis persoalan secara interdisipliner dalam penelitiannya, dimana pendekatan hukum dan ilmu sosial - secara khusus antropologi - sangat berperan, penulis menemukan bahwa proyek adjudikasi, disengaja atau tidak, menyumbang pada beberapa segi perubahan sosial-ekonomi warga yang mengalaminya. Karena kondisi sosio-ekonomi warga di Kampung Rawa beraneka, maka perubahan persepsi danantisipasi yang terjadi terkait dengan sertifikat hak atas tanah yang mereka peroleh pun menjadi beraneka pula. Walaupun proyek adjudikasi telah berlangsung lama (1999-2000), namun menyisakan pengaruh pada berbagai situasi keterkaitan antara sertifikasi dengan sistem ekonomi formal. Ada warga miskin yang tersedot dalam transaksi kredit formal, namun ada pula yang bertahan dengan transaksi informal dengan segala risiko dan keuntungannya. Sebagian lagi, menanggapi dingin sertifikat tersebut dengan hanya menyimpannya “di bawah bantal,” saja. Kondisi “di bawah bantal” tersebut, sebetulnya menyiratkan adanya dilema pada sikap warga yang situasi keuangannya tidak menentu, namun khawatir kehilangan tanahnya.

Dengan kejelian penulis mengungkapkan permasalahan-permasalahan nyata terkait dengan pelaksanaan sertifikasi tanah di perkotaan, termasuk implikasi sosial-ekonominya, buku ini layak dibaca oleh para pengambil kebijakan dan perencana pembangunan, khususnya di bidang pertanahan, akademisi hukum dan ilmu sosial, lembaga swadaya masyarakat, organisasi internasional terutama yang selama ini banyak mendukung proyek-proyek sertifikasi tanah, serta pihak-pihak lain yang tertarik dengan masalah pertanahan di Indonesia.

HuMa-Jakarta
Jl. Jati Agung No. 8
Jakarta 12540
Telepon: +62-21-78845871; 78832167
Faksimili: +62-21 7806959
E-mail: huma@huma.or.id
Website: www.huma.or.id

Van Vollenhoven Institute
Leiden University
Steenschuur 25, PO Box 9520, 2300 RA Leiden
Telepon: +31-71-5277260
Faksimili: +31-71-5277670
E-mail: vollenhoven@law.leidenuniv.nl
Website: www.vvi.leidenuniv.nl

KITLV-Jakarta
Jalan Prapanca Raya 95A
Jakarta 12150
Telepon: +62-21-7399501
Faksimili: +62-21-7399502
Email: jkt@kitlv.nl
Website: www.kitlv.nl

HuMa



KITLV-Jakarta

Seri Sosio-Legal Indonesia

Djaka Soehendera

SERTIFIKAT TANAH
DAN ORANG MISKIN



Kata Pengantar: Sulistyowati Irianto

SERTIFIKAT TANAH DAN ORANG MISKIN

Djaka Soehendera

HuMa



Van Vollenhoven
Institute



KITLV-Jakarta

SERTIFIKAT TANAH DAN ORANG MISKIN

Seri Sosio-Legal Indonesia

Seri Sosio-Legal ini adalah publikasi dari hasil-hasil penelitian interdisiplin maupun karya ilmiah lain yang bertemakan hukum dan kaitannya dengan persoalan-persoalan kemasyarakatan dan lingkungan hidup dalam pembangunan di Indonesia. Tema-tema ini mempunyai arti penting bagi Indonesia terutama mengingat situasi sistem hukum yang kompleks dan pluralistik serta masih terus berlanjutnya kesenjangan hukum dalam tataran norma dan praktik. Tidak dipungkiri banyak akademisi dan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat Indonesia dan mancanegara yang telah mengkaji tema-tema ini, namun hasil-hasil penelitian dan pemikiran mereka hanya dapat diakses oleh kalangan terbatas. Satu dan lain hal karena publikasi tersebut berbahasa asing dan diterbitkan di luar negeri atau disebarluaskan hanya pada kalangan terbatas. Seri publikasi ini bertujuan untuk menyebarluaskan hasil-hasil penelitian dan gagasan dari kalangan ini pada khalayak yang lebih luas, termasuk para pengambil kebijakan, masyarakat akademik, dan aktivis organisasi masyarakat sipil.

Seri ini diterbitkan atas kerja sama Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden, dan KITLV-Jakarta. Publikasi ini mendapat dukungan pendanaan dari the Ford Foundation Jakarta.

Dewan Redaksi:

Roger Tol (KITLV-Jakarta)

Sulistiyowati Irianto (Universitas Indonesia, Jakarta)

Surya Tjandra (Universitas Atma Jaya, Jakarta)

Myrna A. Safitri (HuMa)

Asep Y. Firdaus (HuMa)

Sekretaris Dewan Redaksi:

Yance Arizona (HuMa)

Publikasi dalam Seri ini:

- *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sebuah studi sosio-legal* (Adriaan W. Bedner);
- *Ekonomi-Uma: Penerapan adat dalam dinamika ekonomi berbasis kekerabatan* (Jacqueline Vel);
- *Hukum agraria dan masyarakat di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam dan ruang di masa kolonial dan desentralisasi* (Myrna A. Safitri dan Tristram Moeliono, editor);
- *Hukum agraria dalam masyarakat majemuk: Dinamika interaksi hukum adat dan hukum negara di Sumatra Barat* (Kurnia Warman).

SERI SOSIO-LEGAL INDONESIA

SERTIFIKAT TANAH DAN ORANG MISKIN

Pelaksanaan proyek adjudikasi di Kampung Rawa, Jakarta

Djaka Soehendera

Kata Pengantar:
Sulistiyowati Irianto

HuMa



**Van Vollenhoven
Institute**



KITLV-Jakarta

Jakarta, 2010

Sertifikat tanah dan orang miskin: Pelaksanaan proyek adjudikasi di Kampung Rawa, Jakarta/Djaka Soehendera. –Ed.1- Jakarta: Huma; Van Vollenhoven Institute; KITLV-Jakarta, 2010

xxii + 198 hlm. : ill. : 24x16 cm.

ISBN 978-602-8829-02-1

**Sertifikat tanah dan orang miskin:
Pelaksanaan proyek adjudikasi di Kampung Rawa, Jakarta**

© 2010

All rights reserved

Penulis:

Djaka Soehendera

Penyunting:

R. Yando Zakaria

Tristam Moeliono

Myrna A. Safitri

Penata letak:

Slamat Trisila

Edisi Pertama: 2010

Penerbit:

HuMa-Jakarta

Jl. Jati Agung No. 8

Jakarta 12540

Telepon: +62-21-78845871; 78832167

Faksimile: +62-21 7806959

E-mail: huma@huma.or.id; learningcenterhuma@gmail.com

Website: www.hukumdanmasyarakat.org; www.huma.or.id

Van Vollenhoven Institute, Leiden University

Steenshuur 25, PO Box 9520, 2300 RA Leiden

Telepon: +31-71-5277260

Faksimile: +31-71-5277670

E-mail: vollenhoven@law.leidenuniv.nl

Website: www.vvi.leidenuniv.nl

KITLV-Jakarta

Jl. Prapanca Raya 95A

Jakarta 12150

Telepon: +62-21-7399501

Faksimile: +62-21-7399502

Email: jkt@kitlv.nl

Website: www.kitlv.nl

Kata Pengantar

Sulistyowati Irianto

Kemiskinan bukanlah semata-mata persoalan pendapatan dua dolar sehari, sebagaimana banyak diacu oleh para pengambil kebijakan di negeri ini. Terbukti bahwa pembangunan yang bertujuan pengentasan kemiskinan, yang dirancang berdasarkan acuan akademik secara monodisiplin—dalam hal ini ekonomi, tidak menyebabkan orang miskin sungguh-sungguh keluar dari jeratan struktur kemiskinan. Kemiskinan berkaitan dengan ketiadaan ruang untuk menyuarakan aspirasi politik dalam proses-proses pengambilan keputusan. Orang miskin tidak memiliki akses untuk memperlihatkan realitas kebutuhan yang menjadi hak-hak dasarnya, seperti semakin menurunnya kedaulatan dan ketahanan pangan yang menyebabkan ancaman kelaparan, ketiadaan tempat tinggal (yang memadai), dan terbatasnya akses untuk mendapatkan identitas hukum yang diperlukan dan bantuan hukum. Pengalaman orang miskin sering tidak diperhitungkan dalam berbagai produk legislasi dan perumusan kebijakan yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Para sarjana hukum belajar dari pengalaman panjang kegagalan pembangunan hukum, yang telah menyebabkan bidang hukum pernah tidak diperhitungkan dalam wacana pembangunan. Bidang hukum baru diperhitungkan kembali dalam pembangunan ketika berakhirnya Perang Dingin sekitar pertengahan tahun 1980-an dan awal 1990-an. Tahap ini menandai munculnya gerakan *the Rule of Law*¹ yang dilakukan di negara-negara berkembang. Dalam fase ini gerakan *the Rule of Law* pun tidak banyak membuahkan hasil, karena sebagiannya mengulangi kesalahan yang sama yaitu pembangunan dirancang dan dilaksanakan secara *top down*, dan terutama terlalu berfokus pada pembangunan infrastruktur peradilan negara saja.

Sesungguhnya, keadilan hadir di berbagai “ruangan” dalam masyarakat seperti yang pernah ditulis oleh Marc Galanter. Kasus hukum yang kelihatan muncul dalam registrasi peradilan negara hanyalah puncak dari gunung es. Selebihnya masalah dan kasus hukum terjalin dalam tenunan hidup keseharian masyarakat, sebagiannya diselesaikan

¹ Carothers mengartikan *the Rule of Law* sebagai *a system in which the laws are public knowledge, are clear in meaning, and apply equally to everyone* (2006).

dalam forum mereka sendiri, dan sebagiannya lagi menguap tanpa penyelesaian. Oleh karena itu melakukan pembangunan hukum, dengan berfokus pada struktur formal negara dan institusi penegakan hukum saja, sukar untuk sampai pada tujuan.

Kini saatnya para sarjana hukum turun dari menara gading dan menara gedung tinggi tempatnya berpraktik, ikut berbicara tentang kemiskinan dan upaya pengentasannya dari perspektif hukum dan keadilan masyarakat. Para ahli hukum berperan besar dalam perancangan pembangunan hukum yang seharusnya terintegrasi dengan pembangunan di berbagai sektor lain. Pembangunan hukum harus hadir dalam setiap program pembangunan dalam bidang apapun yang bertujuan kesejahteraan sosial dan keadilan. Berbagai gagasan tentang pembangunan hukum dalam perspektif baru, mengacu pada diskusi dan pengalaman melampaui wilayah hukum *legal positivism*. Hukum haruslah ditempatkan dalam konteks sosial kemasyarakatan, karena hukum hidup dan bersemayam dalam kehidupan keseharian warga masyarakat.

Salah satu bidang keilmuan yang banyak memberikan kontribusi akademik kepada diskusi pembangunan hukum saat ini adalah studi sosio-legal. Dalam hal ini pertanyaan dan masalah hukum dipersoalkan, tetapi pendekatan untuk menjelaskan pertanyaan dan permasalahan tersebut bersifat interdisipliner. Pendekatan hukum berupa studi hukum yuridis dogmatik, mendapat perluasan dari pendekatan ilmu-ilmu sosial termasuk antropologi. Dengan demikian didapat penjelasan yang lebih realistis dan bermakna, yang melampaui penjelasan yuridis. Tulisan yang tengah anda baca ini adalah salah satu hasil penelitian yang lahir dalam wilayah studi sosio-legal. Hasil penelitian ini tidak hanya menarik, tetapi juga sangat penting bagi para *legal reformist*, pengambil keputusan, dan para akademisi sosio-legal, dalam rangka memahami bagaimana implikasi pemberlakuan hukum dan kebijakan di kalangan masyarakat miskin, apakah menguntungkan atau merugikan mereka.

Saudara Djaka Soehendra termasuk sarjana hukum yang mengawali pembahasan kemiskinan (di perkotaan) dari perspektif hukum, melalui penelitiannya ini. Ia menepohong bagaimana pembangunan hukum yang bertujuan pengentasan kemiskinan dilakukan dengan cara melakukan formalisasi hukum, khususnya sertifikasi kepemilikan tanah. Kegelisahannya untuk memahami permasalahan ini diwujudkan dalam berbagai pertanyaan, apakah benar formalisasi kepemilikan dalam bentuk sertifikasi tanah, adalah cara yang ampuh dalam memberdayakan orang miskin? Seberapa jauh hal ini berhasil, apa dampak program sertifikasi tanah, dan bila sudah mendapatkan sertifikat tanah apa yang terjadi selanjutnya dengan orang miskin?

Keraguan terhadap standar kemiskinan dalam hitungan “dua dolar sehari” dapat kita permasalahan, karena kemiskinan jauh lebih kompleks daripada itu. Ia menjelaskan ciri-ciri kebudayaan kemiskinan, yang terdapat dalam bagian studi literaturnya. Ciri-ciri tersebut adalah: *pertama*, tidak efektifnya partisipasi dan integrasi orang miskin dalam pranata utama masyarakat luas, karena kelangkaan sumber daya ekonomi menyebabkan segregasi dan diskriminasi, ketakutan, kecurigaan dan apatisme. *Kedua*, berkembangnya pranata hutang-menghutang, gadai dan tidak adanya kesetiaan kerja terhadap jenis pekerjaan yang ditekuni karena yang mereka butuhkan adalah “asal menguntungkan.” *Ketiga*, adanya pemberontakan terhadap diri meeka sendiri, pasrah/penurut terhadap nasib maupun mereka yang memiliki kekuasaan sosial ekonomi. *Keempat*, perempuan dan anak diperlakukan sebagai penghasil nafkah dalam rumah tangga orang miskin. Ciri-ciri kebudayaan kemiskinan ini menjelaskan mengapa program pengentasan kemiskinan yang semula diperkirakan “membahagiakan” orang miskin, ternyata belum tentu demikian.

Buku yang semula disertasi ini bertujuan untuk *pertama*, mengungkapkan dan menganalisis persepsi, harapan dan antisipasi warga dalam menyikapi proyek adjudikasi sebagai bagian dari pembangunan di wilayahnya. *Kedua*, menelusuri kendala dan permasalahan yang dihadapi warga, yang menetap di pemukiman kumuh pada saat pelaksanaan adjudikasi. *Ketiga*, mengeksplorasi berbagai gejala sosio-ekonomi yang muncul, maupun antisipasi warga miskin setelah menerima sertifikat hak atas tanahnya. *Keempat*, menguraikan beberapa pandangan konseptual sebagai usulan memperbaiki kondisi sosio-ekonomi warga setelah sekian tahun proyek adjudikasi dilaksanakan.

Dalam rangka menjawab berbagai tujuan itu, penulis yang adalah sarjana hukum, melakukan inventarisasi dan analisis terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan soal pertanahan. Penulis juga seorang antropolog karena pendidikan formalnya, oleh karenanya ia tidak hanya berhenti sampai di situ, tetapi menggunakan berbagai keahlian dan kemahirannya sebagai seorang peneliti lapangan. Dia menelusuri kehidupan informan melalui *life history method*, dan menggunakan observasi terlibat dan wawancara untuk mendapatkan data bagi pertanyaan-pertanyaan penelitian yang menuntunnya itu.

Lokasi penelitian yang dipilih adalah Kampung Rawa, Kecamatan Johar Baru, Jakarta Pusat, yang luasnya 30,11 hektar. Dari luas itu 17,11 hektar di antaranya adalah tanah negara atau garapan, dan 13 hektar lainnya adalah tanah milik adat. Sementara itu statusnya adalah hak milik seluas dua hektar, hak guna bangunan satu hektar dan hak pakai satu hektar. Wilayah ini adalah salah satu dari wilayah miskin kumuh yang ada di Jakarta, di mana tanah dan tempat tinggal menjadi masalah

besar.

Kesempatan golongan miskin memperoleh akses tanah di perkotaan cenderung makin terbatas, bahkan dalam banyak hal nyaris tertutup. Karena rumah adalah kebutuhan utama, maka pilihan terakhir golongan miskin perkotaan adalah melakukan penyerobotan tanah dan pembelian secara "di bawah tangan" untuk didirikan tempat tinggal atau yang diistilahkan sebagai pemukiman liar (hal.93).

Data tahun 2004 di Indonesia menunjukkan bahwa dari 85 juta bidang tanah termasuk hutan dan pertambangan, penerbitan sertifikat tanah barulah berkisar 32 %, dan sebagian besarnya berada di perkotaan. Mengikuti logika paradigma *access to justice*, pengentasan kemiskinan diupayakan melalui formalisasi kepemilikan. Hal yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah proyek adjudikasi, dengan tujuan menjamin kepastian hukum akan hak atas tanah.

Apa yang terjadi setelah proyek adjudikasi dilakukan?

Pertama, meskipun mereka tinggal di daerah kumuh, sebagian warga yang sebelumnya mendiami tanah negara, tidak lagi bisa dikategorikan liar, karena sudah memiliki sertifikat. *Kedua*, sebagian warga yang berhasil memperoleh sertifikat kebanyakan tetap dalam kondisi kumuh dan status lahan yang dikuasainya adalah tetap "*extralegal*", karena oleh BPN persil tanahnya diberi status "tidak dikenal." *Ketiga*, sebagian warga memecah persil tanahnya untuk dapat diberikan kepada keturunan atau kerabatnya baik melalui proses adjudikasi yang sedang berlangsung maupun sesudahnya (Bab V).

Apakah sertifikasi tanah mengentaskan kemiskinan?

Penelitian ini menunjukkan temuan yang menarik, karena tidak serta-merta sertifikasi mengentaskan orang dari kemiskinannya dalam konteks Kampung Rawa. Dalil yang mengatakan bahwa sertifikat bisa memberdayakan orang miskin karena formalisasi kepemilikan memberinya akses kepada modal, ternyata tidak terbukti. Luas tanah yang disertifikatkan terlalu sempit sehingga tidak banyak memberi dukungan bagi peningkatan kesejahteraan pemiliknya. Hal yang paling mencolok adalah data rekapitulasi BPN menunjukkan bahwa ada warga yang memiliki luas tanah hanya empat, enam, tujuh dan sepuluh meter persegi.

Akses kepada modal pinjaman dari Bank tetap sulit didapat karena sempitnya tanah yang disertifikasi, letak tanah yang tidak strategis terletak di gang kecil, dan banyak rumah yang sedang didiami oleh orang lain karena dikontrakkan atau disewakan, atau bahkan ditinggalkan oleh pemiliknya, karena terjerat hutang dan sertifikatnya berpindah tangan. Bahkan apabila tanah ini didiami oleh pemiliknya sendiri bersama keluarga, bisa memunculkan masalah karena daya dukung ruang yang

tidak memadai, dan akan memunculkan masalah *land tenure security* (hal. 133).

Masalah lain yang muncul dari proyek adjudikasi ini adalah, banyaknya status tanah yang “tidak dikenal” di Kampung Rawa, yakni sebesar 36,4 %. Pemilik tidak dapat menunjukkan bukti dan kesaksian formal atas tanahnya atau riwayat tanahnya. Artinya lebih dari sepertiga penduduk telah gagal memperoleh sertifikat hak miliknya. Kategori tanah tidak dikenal menunjukkan bahwa tujuan sertifikasi, yakni “menjamin kepastian hukum hak atas tanah” tidak terjadi. Malahan ditemukan berbagai hal akibat adjudikasi ini. Ada kecenderungan semakin meningkatnya harga tanah se usai adjudikasi, mereka menjadi target para rentenir yang mengincar sertifikat mereka sebagai agunan yang kelak bisa diambil alih bila mereka tidak bisa membayar hutang.

Hukum, dalam hal ini kebijakan pemerintah yang netral dan objektif dan bertujuan memberi akses keadilan, ternyata justru menimbulkan kesulitan ketika diaplikasikan untuk orang miskin. Karena keadaannya yang berada pada lapis sosial ekonomi rendah —yang berbeda dengan kelas menengah atau atas—maka akses dan kontrol mereka terhadap kebijakan pemerintah juga berbeda. Mereka tidak memiliki modal dan sumber daya yang sebanding dengan kelas menengah. Akibatnya yang terjadi adalah justru ketidakseimbangan stratifikasi (*stratification inequality*).

Ada tiga pelajaran pokok yang dihasilkan dari penelitian ini. *Pertama*, adjudikasi adalah suatu kondisi yang membuat warga masyarakat didorong untuk masuk ke dunia formal, atau sektor “legal” dalam pemikiran de Soto (2000). Pranata sosial formal yang diintroduksi secara cepat ini menyebabkan persepsi warga masyarakat terhadap hal-hal yang dianggap tidak cocok dengan karakteristik “formal”, dikategorikan sebagai “*extralegal*”. Warga masyarakat dibebani oleh pelabelan sebagai “tidak resmi”, “ilegal”, dan bahkan dianggap “menyulitkan.” Hal ini menyebabkan warga masyarakat semakin terjepit oleh pranata baru formalitas. Padahal untuk masuk ke dalam pranata baru tersebut mereka membutuhkan karcis masuk, bersedia mengikuti aturan yang diterapkan, dan bahkan membutuhkan uang. Mereka yang tidak sanggup akan terlempar dari formalitas dan mendapat pelabelan sebagai ilegal, dan tidak resmi itu.

Kedua, tujuan proyek adjudikasi adalah memampukan orang miskin melalui “kapitalisasi” tanahnya. Namun orang miskin tidak mampu mengikutinya bukan hanya karena tidak paham cara pandang dan prosedurnya, tetapi juga karena ketiadaan modal, tambahan lagi kapitalisasi ini harus terus dipelihara dan ditingkatkan. Sebagian warga tidak begitu memahami fungsi dan peran sertifikat hak miliknya, sebagian lagi memahaminya. Akibatnya, mereka yang tidak paham

hanya menyimpan sertifikat ini “di bawah bantal”, dan bila diagunkan kepada bank, juga belum tentu laku karena tanah yang disertifikatkan adalah sempit dan lokasinya tidak strategis. Akibatnya kehidupan mereka berjalan seperti biasa, mengikuti norma-norma sosial yang sudah mereka anut sebelumnya sebagai warga miskin kumuh. Artinya, tujuan mem-formalisasi mereka tidak tercapai.

Ketiga, bagaimana dengan para birokrat tingkat paling bawah (*street level bureaucrat*) yang menjalankan proyek ini? Karena mereka merupakan bagian dari struktur pembangunan, berperan sebagai pelaksana yang ikut menjamin proyek, maka peranannya menjadi tidak netral dan sulit memberi bantuan kepada warga secara signifikan dan terus menerus. Mereka harus berpihak pada pembangunan itu sendiri. Sementara itu ada staf birokrasi yang memiliki motivasi bervariasi dan cenderung melakukan kegiatan yang menguntungkan diri sendiri, misalnya memungut “biaya administrasi” yang merugikan warga.

Saudara Djaka Soehendera mengingatkan bahwa selesainya proyek ajudikasi bukan berarti pembangunan selesai.

“Pembangunan masih bergulir ke segala arah, bahkan semakin merambat ke dalam aspek kehidupan warga kota. Jadi, kemungkinan terjadinya gesekan antara pranata sosial warga dengan pranata formal yang dikembangkan melalui pembangunan akan tetap terbuka” (hal. 168).

Membaca tulisan ini dan membuat kata pengantarnya, mengondisikan saya seakan-akan terus berkomunikasi dengan penulisnya, dan mengingat bagaimana pengalaman bergaul dengannya di masa hidupnya. Dia seorang yang sangat cerdas, analisisnya sangat tajam dan kritis, dan dedikasinya terhadap ilmu yang ditekuni dan pengalamannya bergaul dengan orang kebanyakan dan miskin, membuatnya sangat kaya pengetahuan dan pengalaman. Di samping itu, dia juga sangat inovatif bila berhadapan dengan situasi yang membingungkan. Profesor Herman Slaats dari Universitas Radboud, Nijmegen, Belanda, pernah bercerita kepada saya. Suatu hari para peneliti daerah yang diminta melakukan penelitian dalam ranah isu pertanahan, datang kepada Pak Herman tanpa catatan lapangan dan data yang memadai. Padahal penelitian itu sudah berjalan cukup lama, dan seharusnya sudah bisa menghasilkan data etnografi hukum yang kaya. Djaka berinisiatif memecahkan permasalahan. Ia sendiri mewawancarai para peneliti, dengan keahliannya sebagai seorang antropolog dan pengetahuannya terhadap permasalahan yang diteliti. Akhirnya dari wawancara itu dilahirkan data yang dibutuhkan, dan sangat menolong dalam penulisan laporan penelitian tersebut. Pengalaman ini sangat mengesankan.

Saya sangat bersyukur pernah mengenalnya, dan kepada kita semua, dia meninggalkan suatu tulisan yang penuh dengan pembelajaran tentang bagaimana hukum bersemayam dalam kehidupan warga masyarakat. Disertasi ini selesai ditulis tidak lama sebelum kepergiannya. Selamat jalan sahabat, semoga Sang Khalik memberimu istirahat yang tenang dan abadi, terlepas dari berbagai kepenatan. Semoga banyak orang muda, terutama para sarjana hukum yang terbuka terhadap pentingnya pemahaman hukum dari perspektif masyarakat, akan lahir dan mewarisi apa yang kau perjuangkan.

Sulistyowati Irianto
Gurubesar di Fakultas Hukum
Universitas Indonesia

Kata pengantar dan ucapan terima kasih

Tertariknya penulis kepada permasalahan pertanahan penduduk di permukiman kumuh kota dilatarbelakangi oleh beberapa hal. Pertama, hingga di penghujung abad XX lalu ternyata masih banyak bidang-bidang tanah warga di perkotaan yang belum juga bersertifikat. Kedua, kehidupan sosioekonomi mereka di kampung-kampung kota, kebanyakan masih dalam kondisi miskin. Ketiga, terkait pelaksanaan proyek adjudikasi yang memperhatikan pada masyarakat miskin (1995–2001), pertanyaan yang muncul adalah bagaimana kinerja proyek tersebut sesungguhnya? Keempat, bagaimana nasib warga miskin yang tanahnya hanya kurang dari 20 meter² setelah bersertifikat? Apakah pemilikan sertifikat dapat mempermudah kehidupannya? Beberapa pertanyaan yang menggayuti pikiran inilah yang mendorong penulis untuk menelusurinya lebih lanjut.

Dengan selesainya disertasi ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak. Pertama, kepada Prof. Dr. Parsudi Suparlan yang telah bersedia menjadi promotor penulis. Beliau sering mendorong dan mengingatkan agar secara konsisten menyelesaikan tulisan ini. Kedua, penulis juga berterima kasih kepada Dr. Robert M. Z. Lawang sebagai ko-promotor bagi penulisan disertasi ini. Kepada Dr. Iwan Tjitradjaja yang menjabat sebagai ketua Program Pascasarjana Antropologi di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Indonesia penulis juga mengucapkan terima kasih. Kepada pembaca disertasi ini, yakni Dr. Achmad Fedyani Saefuddin (Departemen Antropologi, FISIP-UI) dan Dr. Rianto Adi (Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya, Jakarta) penulis mengucapkan terima kasih atas masukan bernas dari keduanya, terutama yang menyangkut penajaman permasalahan disertasi, kerangka konseptual dan metode penelitian yang digunakan. Kemudian kepada beberapa rekan yang banyak membantu penulis selama berstudi di Program Pascasarjana Antropologi FISIP UI yakni Mbak Tina, Mbak Wati, Mbak Wiwin, Mas Tommi dan tentu saja Ibu Endang Patriyunianti, saya juga mengucapkan terima kasih.

Kepada Prof. Dr. Amri Marzali, mantan ketua program pascasarjana Antropologi FISIP UI, saya juga mengucapkan terima kasih. Beliau sempat memberi tugas kepada penulis untuk ikut menyajikan kuliah Metode Antropologi (bersama Dr. Dedi Setyadi dari LIPI) pada tahun 2004. Kepada tim pengajar Antropologi Hukum, baik yang di FISIP UI, di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI), maupun di Perguruan

Tinggi Ilmu Kepolosian (PTIK) dan yang berada di bawah bimbingan Prof. Dr. Tapi Omas Ihromi, saya mengucapkan terima kasih pula atas kesediaannya mengikutsertakan saya dalam banyak kegiatan ilmiah. Lalu kepada Dr. Sulistyowati Irianto saya juga berterima kasih atas ajakannya untuk ikut serta dalam berbagai kegiatan ilmiah di dalam maupun di luar kampus. Beberapa tulisannya telah turut menginspirasi saya untuk menyiapkan kerangka pemikiran proposal penelitian. Kepada Ibu Kunthi Tridewiyanthi dan Lidwina Inge, saya tentu saja harus berterima kasih pula. Dua tahun belakangan saya terpaksa tidak bisa aktif ikut mengajar Antropologi Hukum. Merekalah yang acapkali bersedia menggantikannya.

Kepada teman-teman seangkatan penulis yakni Latief Bustami, Yulizar Syafri, dan Enrico Mulawarman, saya mengucapkan terima kasih atas pertemanannya yang dilakukan selama ini. Sementara, kepada rekan Widjajanti Santoso yang sedang menyiapkan disertasi pada Program Pascasarjana Sosiologi penulis juga mengucapkan terima kasih.

Kepada rekan-rekan di Proyek INDIRA (*The Indonesian-Netherlands studies of Decentralization of the Indonesian 'Rechtsstaat', and its impact on Agraria*) saya mengucapkan banyak terima kasih atas kesediaannya memberikan berbagai bahan ilmiah serta kesempatan belajar. Mereka adalah Prof. Dr. Jan Michiel Otto, Drs. Jan van Olden, Dr. Herman Slaats, Dr. Karen Poitier, Dr. Adrian W. Bedner, Dr. Jammie S. Davidson, Dr. Daniel J. Fitzpatrick, dan Dr. Marjanne J.H.W. Termorshuizen. Melalui Proyek INDIRA penulis antara lain dapat menyusun proposal dan melakukan penelitian kepustakaan. Lalu ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Takdir Rahmadi yang hampir selalu mengingatkan tenggat waktu kegiatan penelitian yang tersisa, dan rekan-rekan peneliti yaitu Tristam Moeliono dan Myrna Safitri yang banyak meminjamkan bahan bacaan serta memberikan masukannya. Juga kepada Sandra Moniaga, Sulastriyono, Saldi Isra dan Kurnia Warman serta Gustaaf O. Reerink dan Laurens Bakker. Suasana ilmiah yang penuh suka-duka telah penulis lalui bersama mereka. Kemudian kepada Bapak Albert Dekker di perpustakaan Fakultas Hukum University Leiden saya mengucapkan terima kasih atas kesempatan membaca berbagai buku di sana. Kepada mentor dan pendamping diskusi kami, yakni Prof. Soetandyo Wignjosoebroto MPA tentunya penulis juga mengucapkan banyak terima kasih. Diskusi, pandangan dan arahan yang beliau berikan pada saat penulisan proposal penelitian telah turut membangkitkan semangat untuk menuliskan disertasi ini. Kepada The Ford Foundation Jakarta yang bersedia membiayai sebagian penelitian lapangan saya melalui Proyek INDIRA, penulis mengucapkan terima kasih. Selanjutnya kepada Prof. Dr. Benjamin White dari ISS (Institute of Social Studies), saya juga mengucapkan terima kasih atas kritik, masukan

dan arahan yang tajam dan bernas untuk kerangka tulisan saya.

Kepada sivitas akademika, termasuk Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Pancasila saya juga mengucapkan terima kasih yang tulus karena kesempatan yang diberikan sehingga saya bisa melanjutkan sekolah. Mereka pun, walau kebanyakan mendalami disiplin yang berbeda, yakni ilmu hukum normatif (*normwissenschaft*), namun – menurut pengamatan saya – berusaha memahami apa yang saya lakukan, dan mengizinkan saya untuk masuk kembali ke Program Pascasarjana Antropologi untuk mendalami disiplin antropologi, terutama yang berkaitan dengan gejala atau kenyataan hukum tertentu (*seinwissenschaften*). Saya benar-benar berterima kasih untuk kesediaan tersebut. Kepada koordinator dan rekan-rekan pengajar mata kuliah Antropologi Budaya di Fakultas Hukum Universitas Pancasila saya juga mengucapkan terima kasih. Selama bersekolah dan melakukan *library research* sekian bulan, saya telah diberi berbagai kemudahan mengajar agar tidak mengganggu proses studi. Kepada mantan mahasiswa kami di Fakultas Hukum Universitas Pancasila yang pernah saya bimbing skripsinya, saya juga mengucapkan terima kasih. Beberapa bahasan mereka telah menyumbang ide tertentu untuk saya dalami. Lalu kepada (alm.) Bapak Koenartha SH, mantan pimpinan Fakultas Hukum Universitas Pancasila, saya mengucapkan terima kasih atas dorongan, bimbingan dan terkadang juga tegurannya agar saya bersedia melanjutkan kuliah. Lalu kepada beberapa rekan saya, yakni Ibu Zaitun Abdullah, Mas Iwan, Mas Paiman, Mas Kadir, Mas Darno dan lain-lain, saya juga mengucapkan terima kasih atas bantuan dan dorongannya.

Kepada Dr. Rianto Adi dan beberapa rekannya di Pusat Kajian Pembangunan Masyarakat (PKPM) Universitas Atmajaya Jakarta, saya mengucapkan terima kasih karena pernah diikutsertakan dalam penelitian pertanahan bersama BPN (1997 – 1999) tentang LAP (*Land Administration Project*). Kepada pimpinan LPEM (Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat) Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia saya juga berterima kasih atas beberapa kesempatan langka yang diberikan. Kepada Feby Miranti, yang juga pernah bekerja untuk LPEM, dan yang telah membantu penulis menelusuri sebagian data sekunder (termasuk berbagai peraturan perundangan). Kepada beberapa rekan penulis ketika mengikuti program S-2 (1989 – 1991) pada Program Studi Antropologi, yakni Prof. Dr. Nengah Bawa Atmaja, (alm.) Remigius Dewa, (alm.) Lisidius Animung, Mira R. Pakan, Kunthi Tridewiyanthi, N. Asharini dan Yando Zakaria serta rekan-rekan lainnya, penulis juga mengucapkan terima kasih atas persahabatan, diskusi maupun pertukaran bahan ilmiahnya.

Kepada warga Kelurahan Kampung Rawa termasuk staf dan pejabat di Kantor Kelurahan dan di Kantor Kecamatan Johar Baru, saya

mengucapkan banyak terima kasih atas kesediaannya diwawancarai, dan dikunjungi dalam waktu-waktu sibuknya. Tanpa bantuan dan dukungan mereka, penelitian ini tentunya tak akan pernah selesai. Kepada pak Budiono di Suku Dinas Pertanahan Kota Madya Jakarta Pusat dan Pak Fredy Abdulmadjid, saya pun mengucapkan terima kasih atas kesediaannya memberikan berbagai data sekunder maupun mengemukakan pendapatnya berkenaan dengan masalah adjudikasi yang dilaksanakan di Kelurahan Kampung Rawa.

Kepada rekan-rekan, sahabat maupun teman-teman lain, dan kerabat, yang tidak sempat saya sebutkan satu per satu namanya, saya mengucapkan terima kasih. Bantuan, dukungan dan kesempatan yang diberikan telah turut menopang perampungan studi saya. Kepada ibu dan almarhum bapak yang rajin mendoakan kedua anaknya, juga kepada adik saya yang berupaya memahami apa yang selama empat tahun terakhir saya lakukan, saya mengucapkan terima kasih. Akhirnya kepada keluarga saya, yakni istri saya dan kedua anak kami, saya benar-benar mengucapkan terima kasih. Empat tahun terakhir ini di mata mereka, mungkin saya dianggap terlalu sibuk dan asyik sendiri. Namun, dari pengamatan saya, mereka berusaha dengan keras untuk mengerti apa yang saya lakukan. Sekali lagi terima kasih atas pengorbanan dan bantuannya.

Cibinong, November 2005

Daftar isi

Kata Pengantar dan Ucapan Terima Kasih

Kata Pengantar Sulistyowati Irianto

Daftar isi

Daftar singkatan

Daftar foto, peta, dan tabel

I. Pendahuluan: Sertifikasi tanah, orang miskin dan pembangunan

Masalah Pertanahan di Perkotaan

Dimensi-dimensi Sosial dan Budaya Sertifikasi Tanah

Masalah dan Metode Penelitian

II. Kemiskinan dan masalah perkotaan: Sebuah kerangka konseptual

III. Jakarta: Sejarah dan kondisi sosial-ekonomi

sebuah kampung kota

Jakarta Hingga Awal Abad XXI

Asal usul Jakarta dan perkembangan awal

Perluasan dan Pembangunan Jakarta zaman Hindia Belanda

Inter-regnum: pendudukan Jepang

Pengelolaan Jakarta pasca kemerdekaan

Jakarta sebagai kampung besar

Jakarta: kota terpadat di Indonesia

Pencegahan urbanisasi

Kawasan Kumuh di Ibukota

IV. Profil Kampung Rawa

Lokasi dan situasi lingkungan

Dewan Kelurahan di Kampung Rawa

Asal usul dan sejarah perkembangan Kelurahan Kampung Rawa

Penduduk Kampung Rawa

Kegiatan Sosial- Ekonomi

Kampung Rawa sebagai Kampung Kumuh

Program-Program Pembangunan di Kampung Rawa

V. Pelaksanaan ajudikasi di Kampung Rawa

Masalah Pendaftaran Tanah

Problema Hak Atas Tanah Masyarakat Miskin Kota

Landasan Hukum dan Mekanisme Ajudikasi dan PRONA

Kegiatan Ajudikasi di Perkotaan

Realisasi Ajudikasi di Kampung Rawa
Sebaran sertifikasi hak atas tanah melalui ajudikasi
Kondisi Persil yang disertifikasi
Hambatan Praktis yang dihadapi Warga Kampung Rawa
Kendala-kendala Ajudikasi
Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Kegiatan Ajudikasi

VI. Kondisi Sosio-ekonomi Warga Pasca Ajudikasi

Jejak Ajudikasi
Kondisi Umum Pasca Ajudikasi
Pengaruh Ajudikasi di Permukiman Kumuh
Kemanfaatan ajudikasi secara umum: catatan penutup

VII. Ajudikasi dan Aspek Sosio-Ekonomi Sertifikat:

Beberapa kesimpulan

Tiga Pelajaran Pokok
Informalitas di Jalur Formal
Informalitas dalam penyelenggaraan ajudikasi
Keberhasilan dan hambatan Proyek Ajudikas yang diselenggarakan informal
Kebudayaan Kemiskinan sebagai Strategi Bertahan Hidup Kaum Miskin
Sertifikasi tanah orang miskin

Daftar Pustaka

Indeks

Tentang Penulis

Daftar singkatan

AMD	ABRI Masuk Desa
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
BKM	Badan Keswadayaan Masyarakat
BLM	Bantuan Langsung Masyarakat
BPHTB	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
BPKB	Buku Pemilik Kendaraan Bermotor
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BPS	Biro Pusat Statistik (kini Badan Pusat Statistik)
BRI	Bank Rakyat Indonesia
CEF-WJEMP	Community Environment Facility - Western Java Environment Management Project
DCI	Daerah Khusus Ibukota
Dekel	Dewan Kelurahan
DKI	Daerah Khusus Ibukota
FAKTA	Forum Anti Kekerasan dan Tawuran
FASKEL	Fasilitator Kelurahan
GAKIN	Keluarga Miskin
GSK	Garis Sempadan Kali
HGB	Hak Guna Bangunan
IDT	Inpres Desa Tertinggal
IMB	Izin Mendirikan Bangunan
INGUB	Instruksi Gubernur
IPEDA	Iuran Pembangunan Daerah
IREDA	Iuran Retribusi Daerah
Jabodetabek	Jakarta Bogor Depok Tangerang Bekasi
JABAR	Jawa Barat
JATENG	Jawa Tengah
KIMPRASWIL	Permukiman, Prasarana Wilayah
KIP	Kampung Improvement Program
KK	Kartu Keluarga
Kodya	Kota Madya
KSM	Kelompok Swadaya Masyarakat
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KUMIS	Kumuh dan Miskin
LAP	Land Administration Project
LKMD	Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LPK	Lumbung Pangan Kelurahan
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MCK	Mandi Cuci Kakus

MHT	Mohammad Husni Thamrin
NJOP	Nilai Jual Objek Pajak
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
OPSM	Operasi Pasar Swadaya Masyarakat
PP	Peraturan Pemerintah
P2KP	Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan
PAP	Proyek Administrasi Pertanahan
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
PDMK	Proyek Penanggulangan Dampak Ekonomi
PEMDA	Pemerintah Daerah
PERDA	Peraturan Daerah
POSYANDU	Pos Pelayanan Terpadu
PPMK	Program Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan
PRONA	Proyek Operasi Nasional Agraria
PU	Pekerjaan Umum
PUKK	Pengajuan Usaha Kecil dan Koperasi
PUSKESMAS	Pusat Kesehatan Masyarakat
RASKIN	Beras (untuk) Rakyat Miskin
RBWK	Rencana Bagian Wilayah Kota (tingkat kecamatan)
RDTR	Rencana Dasar Tata Ruang (tingkat wilayah kota)
RT	Rukun Tetangga
RTRK	Rencana Tata Ruang Kelurahan
RUTR	Rencana Umum Tata Ruang
RW	Rukun Warga
SATGAS	Satuan Tugas
SD	Sekolah Dasar
SKLK	Sistem Ketahanan Lingkungan Kebakaran
SLTA	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SLTP	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SSN	Social Safety Net
SSNAL	Social Safety Net Adjustment Loan
SUDIN	Suku Dinas
TOGEL	Toto Gelap
UU	Undang-Undang
UUPA	Undang-Undang Pokok Agraria (UU No. 5 tahun 1960)
VI	Verponding Indonesia
WFP	World Food Program
YEH	<i>Youth Ending Hunger</i> (Yayasan Empati Hidup)

Daftar foto, peta, dan tabel

BAB I

Pendahuluan: Sertifikasi tanah, orang miskin, dan pembangunan

Masalah pertanahan di perkotaan

Ajudikasi sebagai bagian dari Proyek Administrasi Pertanahan (PAP)¹ hanyalah langkah awal atau titik tolak, bagian kecil dari suatu proses yang lebih besar, dan *iming-iming* pembangunan. *Proyek adjudikasi* bukanlah hal yang berdiri sendiri, tetapi harus dimengerti dalam konteks pembangunan yang lebih luas, sekaligus ditelaah dari sudut pandang kondisi riil di lapangan. Hanya dengan begitu, pengaruh dan imbasnya terhadap kondisi sosio-ekonomi warga dapat ditelusuri.

Berdasarkan penelitian mendalam atas penyelenggaraan proyek adjudikasi di sebuah perkampungan kumuh, Kampung Rawa, di Derah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, buku ini mengembangkan tesis bahwa pembangunan selain berdampak positif terhadap warga yang tidak miskin, namun sebaliknya justru menghadirkan kendala bagi mereka yang miskin. Ini terjadi karena warga miskin tidak memiliki kapital yang cukup untuk menikmati pembangunan yang sama.

Proses pembangunan—dimaksud dengan itu ialah pembangunan daerah perkotaan—sering menghadirkan situasi yang problematis, bahkan paradoksal. Tujuan ideal pembangunan adalah memenuhi kebutuhan konkrit masyarakat, antara lain, di bidang perumahan, kesehatan, sarana publik, kependudukan, pendidikan, kesehatan dan sebagainya. Namun, pada kenyataannya pembangunan sering menghasilkan hal yang sebaliknya, atau setidaknya terjadi penyimpangan dari tujuan semula. Akibatnya, pembangunan perkotaan kerap menjadikan kota sebagai pusat kemiskinan, dislokasi sosial, ketunawismaan, ketidak-setaraan, dan pembangkit aneka ragam kejahatan. Lagipula ditengarai bahwa meningkatnya jumlah penduduk perkotaan akan meningkatkan intensitas masalah pemiskinan masyarakat kota

¹ PAP atau *Land Administration Project* (LAP) adalah program pemerintah yang ditujukan untuk melaksanakan percepatan pendaftaran tanah, peningkatan sistem administrasi pertanahan dan pengembangan kebijakan pertanahan jangka panjang. Ide dasar percepatan penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah perubahan pendekatan pasif dan sporadik menjadi proaktif dan sistematis (Smeru 2002:3).

(bdk. Inoguchi, Newman, dan Paoletto 2003:3).

Morfologi perkotaan, demikian menurut Gilbert dan Gugler (1996), merupakan akibat langsung dari cara bagaimana masyarakat dikelola. Oleh karena itu, jika masyarakat dikelola secara salah, maka hal itu langsung tercermin dalam morfologi perkotaan. Dari perspektif sejarah, demikian mereka berargumen, kota justru dibangun untuk melayani kelompok-kelompok elite.

Sementara itu, banyak kota di tanah air menghadapi pertumbuhan penduduk yang sangat cepat, bahkan di luar kapasitas daya dukungnya.² Proyeksi pertumbuhan penduduk perkotaan Indonesia, sampai dengan tahun 2025, diperkirakan mencapai 189 juta jiwa. Artinya, terjadi peningkatan sebesar 185% dari rekaman populasi urban pada tahun 2000 (Bappenas 2005).

Gejala urbanisasi dan permasalahan demografis yang ditimbulkannya terutama dapat kita cermati terjadi di DKI Jakarta. Gubernur DKI Jakarta menyatakan bahwa kepadatan penduduk di Jakarta telah mencapai angka 14.000/km². Ia menyatakan bahwa Pemerintah DKI (selanjutnya disebut Pemda DKI) harus mampu menahan gejala urbanisasi. Bila tidak, kapasitas ruang yang tersedia di Jakarta tidak akan mampu mendukung kebutuhan penduduk yang terus meningkat ini (*Tempo*, 9 November 2003:35).³ Bertambahnya jumlah penduduk Jakarta tidak saja mengakibatkan tingkat pengangguran tinggi karena kurangnya kesempatan kerja yang memadai, namun juga memunculkan masalah tidak tersedianya fasilitas perumahan yang memadai (Van Kampen 2000:17). Langkanya persediaan rumah terkait erat dengan ketersediaan dan keberadaan lahan. Sayangnya, walaupun banyak tulisan membahas permasalahan perumahan di perkotaan (bdk. Bianpoen 1991; Peresthu 2002; Soegijoko 2001; Sungkono 2001), masih jarang yang menelaahnya dari sudut pandang permasalahan pertanahan penduduk perkotaan.⁴ Salah satunya ditulis oleh B.F. Sihombing,

² Kota adalah tempat permukiman permanen dengan tingkat kepadatan penduduk yang mencolok dengan corak masyarakat heterogen dan yang lebih luas daripada sebuah keluarga atau klan (Suparlan 1991:7).

³ Di berbagai wilayah di DKI Jakarta, masih banyak wilayah yang tidak dimanfaatkan secara baik (lahan tidur), bahkan belum dimanfaatkan sama sekali. Penataan kota yang menyeluruh lebih diperlukan dibanding hanya menyoal pertambahan penduduk.

⁴ Sekadar contoh, Bianpoen (1991:20-1) menjabarkan beberapa ciri khas permukiman kumuh (yang disebutnya sebagai 'permukiman buruk'): (a) rata-rata tingkat pendapatan penduduk tergolong miskin, (b) tingkat pendidikan kepala keluarga rata-rata berada di bawah tingkat pendidikan rata-rata umumnya, (c) tingkat kesehatan balita berada di bawah kondisi kesehatan balita penduduk lain, (d) bermasalah dengan pasokan air bersih, (e) luas rumahnya di bawah 6 meter – 8 meter²/orang, (f) drainase tidak berfungsi, (g) sampah menumpuk dan tercecer di mana-mana, dan (h) sistem pembuangan tinjanya tidak memenuhi syarat kesehatan. Bianpoen sama sekali tidak menyinggung persoalan pertanahan.

Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia (2004).⁵ Tulisan ini secara khusus membahas dan problema pertanahan di DKI Jakarta. Kelangkaan kepustakaan dan studi empirik tentang kepemilikan lahan di perkotaan dinyatakan pula oleh Evers dan Korff (2002:329).

Langkanya kajian pertanahan,⁶ khususnya di kampung miskin atau permukiman kumuh⁷ di Jakarta ternyata terkait pula dengan cakupan berbagai program perbaikan permukiman kumuh prakarsa pemerintah yang terbukti kurang mengakomodasi masalah pertanahan warga. Program “Perbaikan Perumahan Kumuh” di Jakarta telah diselenggarakan sejak tahun 1969 (bahkan hingga tahun 1999) melalui Proyek MHT (Mohammad Husni Thamrin)⁸ I sampai dengan III (Bappeda Jakarta 2003). Di samping itu juga ada kegiatan AMD (ABRI Masuk Desa), dan proyek-proyek pemerintah pusat lainnya seperti IDT (Inpres Desa Tertinggal) maupun SSN (*Social Safety Net*) [1998–2003]. Kebanyakan proyek-proyek pemerintah tersebut tidak berkait langsung dengan penyelesaian ataupun penanganan masalah pertanahan permukiman kumuh. Bahkan, proyek P2KP (Proyek Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan) yang mulai dilaksanakan tahun 2000 (Bappeda Jakarta 2003) juga tidak memperhatikan terhadap upaya penyelesaian

⁵ Buku yang berasal dari disertasi di Fakultas Hukum Universitas Indonesia tersebut membahas pengaturan pemilikan dan penguasaan tanah di perkotaan, khususnya di DKI Jakarta. Penulis buku ini menggunakan konsep-konsep dalam disiplin hukum administrasi negara, hukum agraria dan sosiologi (hukum). Antara lain kajian difokuskan pada pergeseran kebijakan gubernur yang memengaruhi pengaturan dan prosedur pemilikan penguasaan tanah di Provinsi DKI Jakarta. Kebijakan demikian menyebabkan munculnya ketimpangan penguasaan tanah dan banyaknya tanah terlantar.

⁶ Antara lain, karya Bambang Panudju (1999). Di dalamnya penulis hanya menyinggung sekilas persoalan ketersediaan tanah. Ia hanya menulis tentang ‘Kendala Ketersediaan dan harga Lahan’ (hal. 14) kurang dari satu halaman. Disebutkan bahwa: ‘Para perencana kota, para pengambil kebijakan di tingkat lokal maupun pusat biasanya tidak melihat perlunya usaha pengadaan lahan untuk perumahan masyarakat berpenghasilan rendah. Mereka cenderung menolak kenyataan bahwa masyarakat berpenghasilan rendah memerlukan lahan untuk perumahan dalam kota dan karena itu juga tidak merasa perlu berupaya mengusahakan lahan untuk kepentingan mereka.’ Tidak ditemukan uraian lebih terperinci tentang hal ini.

⁷ Permukiman kumuh adalah satuan hunian yang kondisi fisik hunian dan tata ruangnya mengungkapkan kondisi kurang mampu atau miskin dari penghuninya. Penataan ruang hunian permukiman maupun rumah hunian memberikan kesan *semrawut* yang disebabkan oleh pola pemanfaatan lahan yang tinggi, tingkat kepadatan volumenya maupun tingkat frekuensinya, tanpa perawatan dan penataan memadai, dan karena itu memberikan kesan serba kotor dan tidak terawat dengan baik. Di samping itu, permukiman kumuh juga tidak atau kurang menyediakan fasilitas umum, seperti air bersih, pembuangan air limbah dan sampah, jalan, dan berbagai fasilitas untuk kegiatan sosial orang dewasa maupun bermain anak-anak (Suparlan 2004:97).

⁸ Tujuan diadakannya Proyek MHT (I) adalah membuka akses jalan masuk utama (ke kampung-kampung), lalu membangun sarana pusat kesehatan masyarakat serta membangun dan memperbaiki kelas-kelas sekolah dasar. Sekali waktu, juga membangun jaringan air bersih (PAM) dan drainase untuk daerah-daerah berawa (Dorleans 2002:41).

masalah pertanahan penduduk perkotaan yang terkait erat dengan masalah kemiskinan.

Sebenarnya, hak atas tanah dan legitimasi penguasaannya—setidaknya dari sudut pandang formal—merupakan soal yang sangat penting bagi penduduk perkotaan. Kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah di perkotaan dianggap dapat melindungi yang bersangkutan dari aksi penyerobotan ataupun penggusuran. Sebagian pihak menganggap bahwa perolehan status kepemilikan atau penguasaan tanah secara formal sangat dibutuhkan oleh penduduk miskin. Lagipula warga miskin sering tidak memperhatikan oleh kebijakan pertanahan,⁹ khususnya yang diberlakukan di perkotaan. Perolehan hak formal (berupa sertifikat hak atas tanah),¹⁰ dianggap dapat berfungsi sebagai penguatan kedudukan, atau setidaknya sebagai modal bagi warga miskin perkotaan.

Beranjak dari itu, maka kiranya tepat pula pandangan para ahli yang menyatakan bahwa masalah pertanahan secara prinsipil bukanlah soal hubungan antara “penduduk dengan tanah” atau “penduduk dengan sumber daya,” melainkan merupakan persoalan hubungan sosial dan kekuasaan dalam masyarakat (*social relations and power relations*) [White 2004]. Hubungan demikian bisa terjalin antara sesama warga, ataupun antara kelompok-kelompok masyarakat, dan terutama antara warga dengan pemerintah. Hubungan-hubungan demikian dapat pula terwujud dalam bentuk pertukaran informasi, transaksi, hingga penggunaan kekuasaan untuk tujuan tertentu. Dari sudut pandang demikian, warga miskin perkotaan yang tidak memiliki kekuasaan dan posisi sosialnya rentan acap mengalami ragam kendala dan kegagalan, tatkala berhadapan dengan persoalan-persoalan pertanahan.

Secara umum persoalan penyelenggaraan administrasi pertanahan di perkotaan, termasuk ke dalamnya urusan perolehan, penguasaan dan kepemilikannya, terkait berkelindan dengan kondisi kemiskinan warga kota. Keduanya juga berkorelasi dengan kelangkaan tempat tinggal yang layak serta tingkat pertumbuhan penduduk kota yang demikian cepat. Kemiskinan menyebabkan banyak warga kota mengalami kendala terutama untuk mendapatkan lahan usaha dan tempat tinggal yang legal. Gejala muram demikian juga dipotret oleh laporan Perserikatan

⁹ Menurut Kasim dan Suhendar (1999:97), fokus kebijakan pertanahan rupanya lebih ditujukan pada pemecahan persoalan pertanahan yang menghambat pelaksanaan kebijakan pembangunan. Hal itu disebabkan, antara lain, oleh banyaknya peraturan yang menghambat perolehan tanah untuk kepentingan investasi. Oleh karena itu, pemecahannya menurut Bank Dunia adalah mengefisienkan pasar tanah (hal. 108).

¹⁰ Fungsi Sertifikat Hak atas Tanah, yaitu (a) sebagai alat pembuktian yang kuat, (b) memberikan kepercayaan bagi pihak bank/kreditur untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya, dan (c) bagi pemerintah, adanya sertifikat hak atas tanah juga sangat menguntungkan, meski kegunaan itu kebanyakan tidak langsung (Sudjito 1987:70–71).

Bangsa-bangsa (PBB). Dinyatakan bahwa spekulasi tanah di pusat-pusat metropolitan Asia meningkat demikian rupa. Akibatnya ialah harga tanah di perkotaan di negara-negara sedang berkembang di Asia jauh lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara lain, termasuk di negara-negara maju (PBB 1968:52 dalam Evers 1995).

Pertumbuhan penduduk yang cepat di Kota Jakarta meningkatkan permintaan akan rumah dan tanah.¹¹ Dengan pertumbuhan tahunan yang ada sekarang (sekitar 2,4%), diperkirakan kebutuhan akan rumah sebanyak 70.000 unit per tahun.¹² Dengan kata lain, dibutuhkan sekitar 1,47 juta meter² lahan/tahun. Warga perkotaan berpenghasilan rendah membutuhkan sekitar setengah dari angka tersebut (Soegijoko 2001:135) atau sekitar 735.000 meter². Namun karena mengalami berbagai kendala yang diakibatkan kemiskinan dan atau proses pembangunan seperti diindikasikan di atas, mereka justru menjadi penghuni permukiman kumuh (*slum area*)¹³ bahkan menempati permukiman liar (*squatter area*).

Pertumbuhan permintaan akan tanah pada gilirannya mendorong transformasi kondisi spasial, dan hal tersebut serta merta diikuti oleh spekulasi tanah secara besar-besaran. Pada awal tahun 1970-an, warga masyarakat perkotaan yang tergolong dalam kelompok elite mulai membeli bidang-bidang tanah yang luas di perbatasan Jakarta dan di dalam wilayah Jakarta.¹⁴ Dampak langsung dari pembelian tanah

¹¹ Di kota, tanah biasanya digunakan sebagai lokasi tempat tinggal, tabungan (*saving*), sekaligus pewarisan. Suparlan (1986:3-49) menyatakan bahwa tanah adalah modal yang, antara lain, dapat dijadikan rumah-rumah sewa yang menguntungkan.

¹² Data terakhir menyatakan bahwa, dari target 130.000 unit rumah, hanya tercapai 39.979 unit untuk tahun 2002. Sedangkan untuk tahun 2003, hingga bulan September, baru 59.275 rumah terbangun dari rencana yang sebanyak 90.000 unit (*Kompas*, 13 Februari 2004).

¹³ Suparlan (1986:3-50) menyatakan bahwa permukiman kumuh merupakan sebuah satuan komunitas (masyarakat) yang hidup secara tersendiri dengan batas-batas sosial dan budaya yang jelas, yang membedakannya dari permukiman kampung perkotaan yang biasa. Permukiman kumuh dapat terwujud sebagai permukiman liar (*squatter*), tetapi dapat juga merupakan bagian dari sebuah kampung perkotaan (*slum area*), yang secara administratif terwujud sebagai sebuah kelurahan atau RW, atau yang terwujud sebagai sebuah RT atau bagian RT atau seluruh RW, maupun juga merupakan bagian RW. Bandingkan pula dengan rumusan lain dari kawasan kumuh. Daerah kumuh (*slum area* atau *squatter area*)—menurut definisi resmi—adalah lingkungan tempat tinggal dan atau wilayah bisnis kecil yang kondisinya tidak memadai untuk tempat tinggal karena tidak terpenuhinya berbagai kebutuhan dasar, antara lain secara teknis, sosial, kesehatan, keselamatan dan kenyamanan, ekologis dan kebutuhan administratif (Menteri Negara Perumahan Rakyat 1993), dan kepadatan penduduknya lebih dari 500 jiwa/hektar (Bappeda Jakarta 2003). Untuk *slum area* statusnya tidak selalu ilegal.

¹⁴ Salah satu contoh warga DKI Jakarta yang memiliki tanah di wilayah Provinsi DKI Jakarta, adalah Hutomo Mandala Putra, sebanyak 22 bidang dengan luas 57.532 meter² (atau 5,75 hektar), yang tercatat dan sesuai dengan Surat Kakanwil BPN DKI Jakarta tanggal 15 November 2000 (Sihombing 2004: 21). Contoh lainnya adalah kompleks perumahan mewah Pantai Indah Kapuk yang menguasai 800 hektar lahan di Kodya Jakarta Utara (*Properti Indonesia*, No. 2 Tahun 1994 dalam Mahendra 1996:294).

itu ialah tersingkirnya penduduk asli dan tumbuhnya pemukiman liar (Evers 1995:94). Tanah kosong yang dikuasai oleh segelintir orang atau sekelompok kecil pengusaha swasta meningkat dan meluas seiring dengan bertambahnya warga yang tidak memiliki tanah. Inilah risiko yang harus ditenggang *global cities*, 'kota-kota global', yakni terjadinya ketidakseimbangan sosio-spasial, meningkatnya sengketa pertanahan, dan penggusuran penduduk dari kawasan-kawasan kumuh (Peresthu 2002:193).

Secara sosiologis, penduduk perkotaan dapat dikategorikan ke dalam tiga kelas sosial, yakni (a) kelas elite (yang memiliki akses dan kontrol luas terhadap aset ekonomi dan/atau politik), (b) kelas menengah, dan (c) kelas bawah (yang jumlahnya terbanyak namun akses dan kontrolnya terendah). Kebanyakan penduduk "kelas bawah" tidak memiliki tanah dan sekaligus tidak memiliki sumber pendapatan yang memadai.¹⁵ Sebagian dari mereka kemudian menduduki tanah yang "tidak bertuan", dan sering juga tanah yang sedang disengketakan. Pada awalnya, tempat tinggal seperti itu bersifat temporer. Namun, lama kelamaan akan berubah menjadi tempat tinggal yang lebih permanen dan terintegrasi secara ekonomis dan ruang dengan daerah-daerah sekitarnya. Daerah-daerah permukiman demikianlah yang kemudian dikenal sebagai *slum area* atau sebagian lagi menjadi *squatter area* (permukiman liar).¹⁶

Data yang tersedia di Kanwil Badan Pertanahan Nasional (BPN) DKI Jakarta menunjukkan bahwa luas daratan Provinsi DKI Jakarta adalah sekitar 66.738,6 hektar, dan dihuni oleh 7.413.916 warga pada tahun 2001, dengan tingkat pertumbuhan rata-rata per tahun 2,4%. Terkait dengan itu ialah satu masalah pertanahan khusus, yaitu bahwa baru sekitar 585.476 bidang (47,9%) dari bidang-bidang tanah di DKI Jakarta yang sudah bersertifikat,¹⁷ dengan sebaran tanah bersertifikat yang tidak

¹⁵ Secara sosiologis, warga yang menetap di suatu wilayah yang sama, tidak selalu membentuk kesatuan sosial yang solid. Mereka biasanya merupakan kelompok pemukiman yang juga berstruktur rumit, terlapis-lapis dengan pekerjaan yang berbeda-beda, serta juga orientasi hidupnya tidak sama. Murray (dikutip dari Suparlan 1994:xiv) menyatakan hal yang mirip ketika menggambarkan perkampungan kumuh di Manggarai (Kodya Jakarta Pusat). Mereka, antara lain, menyatakannya bahwa kampung di sana tidak mewujudkan dirinya sebagai komunitas. Di antara warga kampung tidak terdapat perasaan yang mendalam mengenai keterikatan mereka satu sama lain sebagai satu komunitas.

¹⁶ Permukiman liar (*squatter area*) pada mulanya merupakan daerah ilegal dan muncul secara spontan. Pemukiman liar umumnya menempati tanah perkotaan dengan berbagai cara (Van Kampen 2000:43).

¹⁷ Jellinek (1996: 7) menyatakan hanya 27% pemilik tanah yang memiliki sertifikat hingga tahun 1996. Jika angka ini dan angka yang diberikan Kanwil BPN Jakarta diandaikan akurat, maka dapat diperkirakan telah terjadi peningkatan sekitar 20,9% pemilik sertifikat dalam kurun waktu enam tahun (1996–2002). Namun besaran tersebut bisa berbeda maknanya bila angka pertumbuhan penduduk DKI Jakarta selama enam tahun juga dicatat (yakni sekitar 2%/tahun).

merata. Terdata misalnya bahwa untuk wilayah Jakarta Timur, prosentase tanah yang bersertifikat adalah 67%, sedangkan Jakarta Barat baru mencapai 28%¹⁸ (Hadi 2002). Lebih lanjut Hadi menyatakan bahwa salah satu persoalan bagi BPN ialah kenyataan bahwa data pertanahan tidak lengkap dan tidak terdapat data tentang perubahan dan perkembangan masyarakat. Dengan kata lain, administrasi pertanahan DKI Jakarta merupakan persoalan serius. Kelemahan pengelolaan aspek pertanahan demikian berjalan seiring sejumlah faktor lain, yakni meningkat pesatnya nilai tanah yang mendorong spekulasi, semakin seriusnya masalah kelangkaan tanah perkotaan yang dapat dikembangkan untuk permukiman serta menjamurnya permukiman liar (Sumardjono 2001).

Sebagai gambaran umum, penduduk kampung¹⁹ kumuh²⁰ di Jakarta, 15 tahun lalu, mencapai 18,82% atau jumlahnya sudah mencapai 1,6 juta jiwa dari total 8,5 juta jiwa penduduk DKI Jakarta. Mereka hidup tersebar dalam wilayah seluas 2.855,20 hektar (4,75%) di seluruh Kota Jakarta. Sebarannya adalah sebagai berikut: Jakarta Barat (sekitar 423.314 jiwa), Jakarta Pusat (327.590 jiwa), Jakarta Timur (317.252 jiwa), Jakarta Utara (257.137 jiwa), dan Jakarta Selatan (264.434 jiwa) [Sembiring 1993]. Sekitar 43% dari jumlah penduduk permukiman kumuh berada dalam kondisi yang “benar-benar kumuh.” Kurang lebih 35% lainnya berada pada kondisi “setengah kumuh”, dan selebihnya (22%) berada dalam kondisi “kumuh ringan” (Irianto 1992). Komposisi dan sebaran permukiman kumuh tentunya sudah jauh berubah sekarang ini.²¹ Namun dapat dipastikan bahwa jumlahnya bertambah besar dan wilayah menetapnya meluas. Satu dan lain ini terjadi karena kondisi sosio-ekonomi di tanah air semenjak akhir tahun 1997 masih saja belum pulih dan masih bergejolak. Kondisi buruk tersebut mudah menimpa dan menekan mereka, sehingga golongan ini disebut sebagai kelompok yang rentan (*vulnerable class*) terhadap berbagai gejolak dan kebijakan,

¹⁸ Untuk Indonesia baru sekitar 32% bidang tanah yang bersertifikat (tanahkoe.tripod.com 2004). Bahkan sumber lain menyatakan bahwa baru 20% persil lahan di Indonesia yang memiliki sertifikat tanah, sebagian besarnya berada di perkotaan (*Kompas*, 5 Oktober 2004). Besaran ini punberhasil dicapai karena dukungan proyek adjudikasi (LAP).

¹⁹ Istilah kampung sebenarnya bisa dijabarkan sebagai daerah permukiman yang biasanya kumuh di kota yang didiami oleh kelompok warga dengan ikatan sosial yang terjadi antar tetangga yang berdekatan tempat tinggal atau antar anggota kerabat saja.

²⁰ Peresthu (2002:207) menyatakan, bahwa kelurahan kumuh secara sengaja termarginalisasi oleh pendudukan yang cepat dari pertumbuhan (kebutuhan) ruang dan semangat kapitalisme. Penduduk di kelurahan-kelurahan kumuh, karena berbagai keterbatasan dan ketidak-mampuannya menjadi semakin terpinggirkan, bahkan bisa-bisa terusir dari tempat tinggalnya.

²¹ Misalnya saja, Bappeda Jakarta (2003) menuliskan bahwa wilayah Kotamadya Jakarta Pusat memiliki kelurahan kumuh terbanyak (12 kelurahan) dan beberapa kelurahan kumuhnya memiliki kepadatan tertinggi se Jakarta, disusul oleh Jakarta Barat (11 kelurahan), dan paling sedikit di Kotamadya Jakarta Timur (lima kelurahan).

termasuk di bidang pertanahan.

Dua dekade belakangan semakin banyak penduduk miskin datang dan tinggal di wilayah kumuh di Jakarta (bandingkan Judohusodo 1991:2). Banyak dari mereka terpaksa mendiami tanah-tanah kosong di sepanjang jalan kereta api, di bawah jembatan, di kolong jalan layang, di tepi sungai, di samping pusat perbelanjaan, dan sebagainya. Pada umumnya mereka membeli, menyewa, atau mengontrak tempat kediaman di tanah-tanah demikian dari orang-orang lain. Bisa juga terjadi bahwa tanah-tanah “kosong” tempat rumah tinggal didirikan sebenarnya milik warga atau perusahaan lain, bahkan berstatus tanah negara. Tidak mengherankan bahwa pemerintah menyimpulkan bahwa penghuni permukiman kumuh membangun rumah mereka bukan di atas tanah milik mereka sendiri. Dari kacamata hukum negara, penduduk demikian menempati tanah secara melawan hukum. Akibatnya sering penduduk permukiman kumuh tidak memiliki *land tenure security*.²²

Berkenaan dengan gejala di atas, de Soto (2000:160) menyatakan bahwa kebanyakan penduduk terutama warga miskin perkotaan di Amerika Selatan tidak mudah mendapatkan akses pada sistem kepemilikan formal dan karena itu pula tidak dapat menikmati keamanan hak atas tanah. Ia selanjutnya menjelaskan bahwa bagi warga miskin hanya terbuka satu alternatif, yakni bersama harta-bendanya masuk ke dalam sektor *extralegal*. Dalam sektor demikian, warga miskin menyelenggarakan kehidupan ekonomi, sekalipun terhalang untuk menjadikan aset-aset informalnya menjadi modal. Kondisi serupa di atas juga dapat kita temukan di Indonesia. Informalitas kehidupan warga miskin di Indonesia terjadi terutama karena Negara masih juga mendominasi penyelenggaraan sistem pemerintahan dan hukum dan itu dilakukannya dengan buruk.²³ Sementara itu sistem lain yang lebih ramah terhadap warga miskin yang mungkin bisa menjadi alternatif sulit untuk dikembangkan.

Namun, itu bukan berarti bahwa Negara tidak melakukan apa pun. Pemerintah sebenarnya telah melaksanakan berbagai kebijakan pertanahan nasional bagi penduduk. Untuk menjawab kebutuhan warga akan kepastian hukum di bidang kepemilikan/penguasaan tanah, pemerintah, antara lain, menyelenggarakan kegiatan pendaftaran tanah

²² Amannya hak atau penguasaan atas tanah (*land tenure security*) diartikan sebagai hak (*tenure*) yang dimiliki tanpa risiko akan kehilangan dalam waktu yang lama (Bruce 1998: 7). Sebaliknya, problem ketidak-amanan hak atas tanah sering berkait dengan proses marginalisasi dari perseorangan maupun komunitas sebagai satu kesatuan (Zevenbergen 2002:11).

²³ Marzali (1997:96) secara gamblang menulis bahwa hukum di Indonesia cenderung berpihak, penegakan hukum sudah memprihatinkan, kemerosotan hukum sudah menggejala, dan keputusan hukum yang adil sudah makin menurun. .

berlandaskan pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 tahun 1961, yang diperbaharui dengan PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Seberapa jauh upaya ini berhasil dapat dilihat dari data yang tersedia tentang pendaftaran tanah. Menteri Agraria menyatakan bahwa hingga akhir tahun 1997, hanya 16,3 juta dari 55 juta bidang tanah yang telah didaftarkan. Itu berarti bahwa hanya sekitar 30% dari keseluruhan bidang tanah (nonkawasan hutan) yang telah terdaftar. Pendaftaran tanah tersebut dapat dilakukan secara individual maupun kolektif. Menurut arahan formal, pendaftaran tanah perlu dilakukan, selain untuk meningkatkan dan menjamin kepastian hukum, juga untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah.

Di samping itu pemerintah juga memprakarsai Prona (Proyek Nasional Agraria)²⁴ selama lebih dari 22 tahun,²⁵ yaitu pendaftaran tanah untuk penduduk dengan biaya yang relatif terjangkau.²⁶ Melalui program ini jumlah bidang tanah yang bersertifikat meningkat pesat.²⁷ Namun demikian, di dalam praktiknya Prona masih juga menghadapi berbagai kendala.²⁸ Banyak penduduk miskin di daerah perkotaan (terutama Jakarta) masih mengalami kesulitan tatkala hendak mendaftarkan tanah mereka. Itu berarti, mereka masih kesulitan dalam memperoleh dan menikmati keamanan hak atas tanah (*land tenure security*). Sejalan dengan itu, terdapat dua masalah kelembagaan yang terkait dengan BPN, yakni (a) ketidakmampuan BPN untuk mengelola tanah Negara, (b)

²⁴ PRONA adalah suatu kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah di bidang perantahan pada umumnya, dan di bidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa pensertifikatan tanah secara masal dan penyelesaian sengketa tanah yang sifatnya strategis (Sudjito 1987:7).

²⁵ PRONA dimulai tahun 1981 dengan tujuan utama untuk meningkatkan jumlah pendaftaran tanah di Indonesia, yakni melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 189 tahun 1981. Tujuan Prona adalah untuk melaksanakan pendaftaran tanah masal, pendidikan hukum masyarakat (khususnya hukum agraria), penelitian tentang konflik-konflik tanah, dan menyelesaikan konflik tanah (Loffler 1996:3).

²⁶ PRONA yang pada awalnya merupakan proyek pemerintah pusat, kini juga dijalankan oleh sejumlah pemerintah daerah. Sebagai contoh, penduduk Kelurahan Sumur Batu (Jakarta Pusat) menerima sertifikat tanah dari Pemerintah Daerah Kota Jakarta Pusat melalui program *Prona Swadaya* yang diselenggarakan tahun 2001 (Pemerintah Kota Jakarta 2002). Bahkan, Departemen Koperasi dan Usaha Kecil bekerja sama dengan BPN juga membantu pensertifikatan tanah melalui Prona di 26 provinsi. Ini dilakukan dengan mengalokasikan dana sebesar Rp. 300 juta yang ditujukan untuk 2.600 sertifikat (*Pikiran Rakyat*, 6-2-2003).

²⁷ Kegiatan PRONA sempat digantikan oleh *Land Administration Project* (LAP) yang didukung Bank Dunia sejak tahun 1994 lalu (Loffler 1996: 3). Namun, kegiatan PRONA hingga kini masih tetap dilaksanakan, walau dalam skala yang tidak terlalu besar.

²⁸ Hal-hal yang merupakan kendala BPN dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, di samping kekurangan anggaran, alat dan tenaga, adalah keadaan obyektif dari persil yang bersangkutan. Jumlahnya besar dan tersebar di wilayah yang luas, sebagian besar pengusaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya (Haryadi dan Sumardjono 2000:400).

terkonsentrasinya pemilikan dan penguasaan tanah pada sejumlah kecil perusahaan-perusahaan swasta. Konsentrasi pemilikan lahan cenderung mengakibatkan kesesakan dan kepadatan penduduk di sejumlah daerah di kota. Padahal di sejumlah daerah lain tersedia lahan luas yang praktis menganggur karena dijadikan obyek spekulasi (*leap-frog development*, 'pembangunan lompatan katak') [Evers dan Korff 2002:319].

Di samping itu, prakarsa lembaga atau institusi formal lain ternyata belum berkaitan dengan kegiatan penyelesaian masalah pertanahan²⁹ warga miskin. Ilustrasi dari itu ialah proyek yang diselenggarakan oleh Departemen Kimpraswil yang dikenal sebagai "Tribina" (Bina Sosial, Ekonomi, dan Fisik Lingkungan). Proyek ini belum mencakup masalah pertanahan, apalagi yang menyangkut hak-hak formal, sebagai salah satu agendanya. Program Bina Lingkungan yang bertujuan untuk meningkatkan kondisi lingkungan lebih berusaha untuk mengikis permasalahan perumahan dari segi fisik, dan belum mempersoalkan hak formal warga masyarakat atas tanah.³⁰ Sementara itu, Bappeda (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) DKI Jakarta, tampaknya menyiapkan program jangka panjang lain yang bertujuan untuk membantu warga miskin untuk membangun rumah.³¹ Rancangan proyek menyinggung aspek pertanahan, namun tanpa adanya uraian yang lebih rinci tentang itu (bandingkan Bappeda Jakarta 2003).

Tata guna lahan di perkotaan –terutama Jakarta– pada umumnya ditentukan oleh kompetisi, ketersediaan lahan, pola kepemilikan, kebijakan publik, dan peraturan lingkungan (World Bank 2003). Kompetisi misalnya terjadi antarwarga (sendiri) atau antara warga dengan pendatang. Ketersediaan lahan, seperti diungkapkan oleh banyak penulis, merupakan aspek paling kritis bagi DKI Jakarta. Sementara itu, pola kepemilikan tanah³² menjadi permasalahan tersendiri bagi

²⁹ Sebagai alas hidup, menurut Fauzi (1997:5), tanah dengan sendirinya menempati posisi yang vital, karena karakternya yang unik sebagai benda yang tak tergantikan, tak dapat dipindahkan dan tak dapat direproduksi kembali. Tekanan pertumbuhan penduduk dan berbagai aktivitas manusia atas tanah (termasuk pembangunan) dengan sendirinya membuat tanah muncul sebagai pusat persoalan.

³⁰ Setelah krisis ekonomi dan politik besar yang terjadi di tahun 1998, program JPS (Jaring Pengaman Sosial) yang mulai dilaksanakan tahun 1998 (dan ada yang berakhir hingga tahun 2003) oleh pemerintah pusat hanya berkaitan dengan program jangka pendek untuk melakukan penyelamatan pertama, dan tidak menyelesaikan masalah pertanahan masyarakat, khususnya di daerah perkotaan.

³¹ Dilemanya, secara umum para perencana kota sudah terpaku dengan pola perencanaan yang tidak mengenal strata dalam masyarakat dan menggunakan asumsi bahwa penduduk kota, semua termasuk golongan mampu. Hal ini tercermin dalam pembuatan tata guna lahan kota (Bianpoen 1991:22).

³² Secara teoretis sumber daya tanah memiliki enam jenis nilai, yaitu (1) nilai produksi, (2) nilai lokasi, (3) nilai lingkungan, (4) nilai sosial, (5) nilai politik, dan (6) nilai hukum. Sumber daya tanah sempurna apabila formasi nilai tanah mencakup ke-enam jenis nilai

kelurahan-kelurahan yang terkategori miskin di Jakarta.³³ Kebijakan formal pemerintah daerah, misalnya larangan peruntukan bantaran sungai dan jalur hijau untuk dijadikan permukiman atau bangunan lain, juga masih diberlakukan di kelurahan-kelurahan yang dihuni warga miskin dan menyulitkan mereka mendapatkan keamanan hak atas tanah di atasnya.

Ditengarai pula bahwa kesempatan golongan miskin memperoleh akses tanah di perkotaan cenderung semakin terbatas, bahkan nyaris tidak ada sama sekali. Mengingat bahwa papan tergolong kebutuhan pokok, maka pilihan terakhir golongan miskin perkotaan (terutama yang relatif baru tiba di kota) adalah menduduki tanah secara melawan hukum (menyerobot). Dengan akibat mereka otomatis tergolong ke dalam kategori pemukim liar. Bagi pendatang pada tahun 1960 hingga 70-an, ketika Jakarta relatif belum padat, situasinya mungkin lebih menguntungkan. Mereka bisa “memiliki” tanah. Situasi berbeda dihadapi pendatang di tahun-tahun kemudian. Urusan mendapatkan dan mempertahankan tanah bagi mereka jauh lebih sulit. Kesulitan demikian dapat digambarkan secara konkrit dengan menunjuk pada fakta bahwa dalam skala makro, hingga tahun 2003 lalu, DKI Jakarta mengalami kekurangan sebanyak 270.657 unit rumah. Untuk jumlah tersebut dibutuhkan lahan seluas 5.413 hektar. Sedangkan harga rata-rata tanah di Jakarta sudah di atas Rp600.000,-/meter²³⁴ (Sukri 2004), jauh di atas kemampuan warga miskin.

Padahal, menurut Evers (2002), tanah adalah salah satu kebutuhan dasar masyarakat. Artinya jika hak atas tanah tidak dilindungi dan administrasi pertanahan kacau-balau, maka ketegangan dan sengketa tidak dapat dicegah. Menurut hematnya, pengelolaan dan administrasi pertanahan di Indonesia yang sewenang-wenang dan tidak transparan di masa lampau telah memicu timbulnya ketidakpuasan secara luas. Sementara itu, penguasaan tanah (*land tenure*)—setidaknya dalam sudut pandang formal—merupakan alasan penting bagi warga kota untuk bertahan. Perolehan status formal dari penguasaan mereka atas tanah sangat dibutuhkan oleh warga miskin karena merekalah yang kerap kali terkena dampak kebijakan pertanahan perkotaan. Perolehan hak formal dianggap dapat memperkuat kedudukan sosial ekonomi warga miskin

tersebut (Sumiyoto 2002).

³³ Menurut White (2004:5) alasan utama mengapa peraturan perundangan diperlukan adalah untuk *to protect the weak*. Sayangnya alasan tersebut sering dikesampingkan demi alasan formal lain, misalnya demi kepastian hukum dan perlindungan hukum yang kurang jelas keberpihakannya.

³⁴ Sebagai pembanding, di Kelurahan Kampung Rawa, empat tahun sebelum penelitian ini dilakukan, harga tanah sudah mencapai Rp. 1 juta/meter², padahal tanah tersebut bukan di pinggir jalan besar.

perkotaan dan melindungi mereka dari pengusuran.³⁵

Jika kita lakukan penelusuran atas aturan pertanahan di Indonesia, maka dapat disimpulkan bahwa selama ini pemerintah lebih memberikan perhatian dan bertumpu pada langkah dan persyaratan formal yang harus dipenuhi ketika mengatur cara bagaimana warga kota dapat memperoleh pengakuan hukum formal atas klaim mereka atas tanah. Dalam kenyataan, hampir semua syarat dan prosedur formal terkait dengan biaya, pembuktian menurut hukum, dan tahapan-tahapan yang tidak mudah dipenuhi,³⁶ Akibatnya sudah dapat diduga bahwa rata-rata warga miskin kota berada di luar jangkauan prosedur resmi pembuatan sertifikat tanah. Namun itu tidak berarti bahwa warga miskin perkotaan bersikap masa bodoh, namun upaya mereka kerap “terbentur tembok birokrasi.”

Dimensi-dimensi sosial dan budaya sertifikasi tanah

Fokus utama tulisan ini adalah intervensi pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah melalui proyek adjudikasi pada masyarakat miskin yang menetap di kelurahan padat dan kumuh, di Jakarta Pusat tahun 1999 – 2000.³⁷ Masyarakat warga Kelurahan tersebut bersifat heterogen, termasuk juga yang berada di wilayah kumuh. Itu berarti bahwa persepsi, harapan dan antisipasi mereka terhadap proyek adjudikasi akan beragam. Langkah-langkah antisipatif dan konkrit warga, sekalipun memunculkan persoalan-persoalan lain, kiranya harus dipandang sebagai upaya mereka untuk bertahan dari benturan dan tantangan pembangunan yang mendatangi wilayah kehidupan mereka.

Dengan dan melalui proyek adjudikasi, pemerintah sebenarnya telah melakukan intervensi³⁸ terhadap masyarakat miskin yang menetap di kelurahan Kampung Rawa. Proyek adjudikasi demikian merupakan

³⁵ Tulisan ini tidak hanya akan mengupas masalah hukum pertanahan saja. Penulis akan menelaah persoalan yang muncul dari sudut pandang yang lebih holistik. Ini sejalan dengan yang dikatakan Lawang (1999) bahwa masalah pertanahan tidak mungkin dipandang hanya sebagai persoalan hukum. Terkait dengan itu ialah ragam aspek sosio-budaya lainnya.

³⁶ Setidaknya ada 12 persyaratan formal yang ditetapkan oleh Pemda DKI Jakarta bila seseorang akan mengajukan Permohonan Hak Atas Tanah. Langkah-langkah tersebut, antara lain, mencakup: 1. mengisi formulir, 2. foto kopi Kartu Tanda Penduduk, 3. Kartu Keluarga, 4. foto kopi surat ukur, 5. foto kopi bukti pelunasan Pajak Bumi dan Bangunan dan sebagainya. Permohonan itu juga harus disertai Permohonan Pengukuran (yang memiliki 11 persyaratan formal lainnya) (Walikotamadya Jakarta Pusat 2003).

³⁷ Intervensi dapat dijabarkan sebagai upaya untuk masuk maupun melibatkan diri ke dalam lingkup atau wewenang tertentu oleh pihak tertentu dengan suatu tujuan. Intervensi lazimnya dilakukan secara berkelanjutan dan dengan menggunakan cara-cara dan langkah tertentu yang telah disiapkan (bdk. dengan Subekti dan Tjitrosudibio 2005:62).

³⁸ Dari kacamata BPN, intervensi tersebut adalah untuk melakukan konsolidasi tanah di perkotaan dan mengupayakan pengikisan gejala kemiskinan. Dalam skala yang lebih umum, mereka berupaya untuk menyempurnakan administrasi pertanahan kota.

bagian dari proses pembangunan.³⁹ Proses yang bertujuan untuk mengubah kebudayaan⁴⁰ masyarakat. Proyek adjudikasi, bukanlah satu-satunya dan yang pertama hadir sebagai proyek pembangunan. Namun dibandingkan dengan intervensi pemerintah lainnya, proyek tersebut memiliki spesifikasi tertentu, yaitu: hadirnya Panitia Adjudikasi di tingkat kecamatan (hadir di lokasi proyek) dengan segala kewenangannya. Artinya, intervensi pemerintah dalam kurun waktu 1999 – 2000 benar-benar intensif dan menyelusup masuk hingga ke pelosok wilayah kelurahan. Dapat pula dikatakan bahwa Panitia Adjudikasi sebenarnya telah melakukan perubahan kebudayaan⁴¹ bagi masyarakat di sana. Semenjak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), proyek adjudikasi inilah yang merupakan proyek pertanahan terbesar dan terintensif. Dapat diduga bahwa perubahan masyarakat terjadi secara mendalam, terutama karena langsung menyentuh persepsi, harapan dan pengetahuan warga.⁴²

Walaupun Panitia Adjudikasi hadir di tengah-tengah warga masyarakat – sebagai bagian dari strategi “jemput bola” – namun tidak dapat dipungkiri bahwa mereka merupakan bagian dari birokrasi⁴³ yang berasal dari luar. Kegiatan yang dilakukan bersifat modern, dan menerapkan langkah-langkah kebijakan negara, dituntun oleh peraturan perundang-undangan, dan diselenggarakan dengan mengikuti arahan lembaga induknya. Panitia Adjudikasi sekaligus dapat dipandang sebagai

³⁹ Pembangunan secara sederhana dapat dilihat sebagai usaha terencana untuk meningkatkan taraf kesejahteraan hidup masyarakat. Dengan demikian, secara sederhana pembangunan juga dapat dilihat sebagai usaha-usaha terencana untuk mengubah kebudayaan (yang menjadi pedoman kehidupan menyeluruh untuk penemuan-penemuan kebutuhan-kebutuhan manusia) dari suatu masyarakat (Suparlan 2004b:172).

⁴⁰ Kebudayaan adalah keseluruhan pengetahuan yang dipunyai manusia sebagai mahluk sosial yang isinya adalah perangkat-perangkat model pengetahuan yang secara selektif dapat digunakan untuk memahami dan menginterpretasi lingkungan yang dihadapi dan untuk mendorong dan menciptakan tindakan-tindakan yang diperlukan. Dalam pengertian ini, kebudayaan adalah suatu kumpulan pedoman atau pegangan bagi manusia untuk mengadaptasi diri dengan dan menghadapi lingkungan-lingkungan tertentu dengan tujuan untuk dapat tetap melangsungkan kehidupannya, yaitu memenuhi kebutuhan-kebutuhannya dan untuk dapat hidup lebih baik lagi (Suparlan 2004b:158-9).

⁴¹ Pada dasarnya perubahan kebudayaan merupakan suatu modifikasi yang terjadi dalam perangkat-perangkat ide dan yang disetujui secara sosial oleh warga masyarakat yang bersangkutan. Perubahan kebudayaan itu dapat terjadi pada isi struktur ataupun pada konfigurasi dan cara-cara hidup tertentu. Perubahan kebudayaan tersebut dapat terjadi pada bentuk, fungsi atau nilai-nilai dari unsur terkecil (*trait*), unsur yang lebih besar (*complex*), atau juga pada pranata-pranatanya (*institutions*) [Suparlan 2004b:167].

⁴² Gejala tersebut sejalan dengan apa yang pernah dituliskan Spradley dan McCurdy (1975:569), bahwa inti dari perubahan kebudayaan adalah berupa pola-pola pikir, ide-ide baru, dan peta-peta kognitif untuk perilaku.

⁴³ Birokrasi adalah organisasi dengan fungsi-fungsi resmi, yang beroperasi sesuai dengan aturan-aturan dan regulasi wajib yang kini disebut sebagai *standard operating procedures* (Perdue 1986:181-2).

street level bureaucracy (birokrasi tingkat jalanan). Mereka berkomunikasi dengan masyarakat secara langsung. Mereka, tidak hanya harus mengerti kebijakan formal Negara, tetapi juga harus mengembangkan hubungan yang baik dengan masyarakat. Dalam hal muncul permasalahan, maka merekalah yang pertama-tama akan berhadapan dengan warga dan menerima keluhan-keluhan warga. Dengan kata lain, birokrat “tingkat jalanan” merupakan penerima utama *uneg-uneg* publik dan sekaligus menjadi bagian signifikan dari aktivitas publik pada level lokal (Lipsky 1980:xvi).

Dalam pada itu, pihak BPN menyadari bahwa birokrasi formal tidak akan memadai. Maka itu, dikembangkan kebijakan untuk melibatkan pengurus Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW), terutama sebagai bagian dari satuan tugas (satgas) yuridis maupun satgas fisik atau pengukuran. Tujuan dari itu, selain untuk mempermudah dan mempercepat penyelesaian tugas adjudikasi, juga untuk mencegah dan menyelesaikan masalah-masalah yang akan atau dapat muncul. Asumsi yang mendasari kebijakan demikian, sekalipun tidak terungkap secara eksplisit, ialah bahwa pengurus RT/RW kebanyakan sekaligus berkedudukan sebagai *patron* masyarakat lokal. Pengelola proyek kiranya memahami ada dan berfungsinya hubungan *patron-klien*⁴⁴ antara pengurus RT/RW dengan warga, walaupun tidak secara rinci maupun menyeluruh. Kehadiran dan peran serta mereka sangat dibutuhkan untuk memperlancar tugas Panitia Adjudikasi dan konsultan luar yang disewa untuk melakukan pengukuran dan pemetaan tanah.

Panitia Adjudikasi dalam melakukan kegiatan adjudikasi ternyata tidak semata-mata mengandalkan aturan formal pendaftaran tanah terutama yang termaktub di dalam PP No. 24 tahun 1997 maupun prosedur resmi yang ditetapkan. Mereka yang tergabung ke dalam Panitia Adjudikasi menerapkan apa yang disebut sebagai *semi autonomous social field* (bidang sosial yang semi otonomi),⁴⁵ yakni tatkala mereka merancang seperangkat peraturan (tidak resmi) untuk memandu mereka

⁴⁴ Hubungan *patron-klien* dapat dinyatakan sebagai kasus khusus dari ikatan diadik (dua pihak) yang terutama melibatkan persahabatan instrumental di mana seorang individu dengan status sosio-ekonomi yang lebih tinggi (*patron*) menggunakan pengaruh dan sumber dayanya untuk menyediakan perlindungan dan/atau keuntungan-keuntungan bagi seseorang dengan status lebih rendah (*klien*). Pada gilirannya, *klien* membalasnya dengan menawarkan dukungan umum dan bantuan, termasuk jasa pribadi, kepada *patron* (Scott 1993:7). Menurut Suparlan (2004b:336), interaksi tatap muka di antara mereka menghasilkan adanya hubungan-hubungan sosial yang bersifat pribadi, mendalam, dan relatif lang-geng.

⁴⁵ Moore (1983) menjelaskan konsep *semi autonomous social field* sebagai berikut: kelompok-kelompok masyarakat yang relatif mandiri akan memilih, menggunakan, bahkan merekayasa aturan-aturan (termasuk aturan resmi) untuk digunakan dalam kehidupannya sehari-hari. Aturan-aturan dari luar yang telah mereka ‘modifikasi’ tersebut bisa pula digunakan secara jalin-menjalin dengan aturan-aturan lain yang telah ada.

menyelenggarakan kegiatan adjudikasi sesuai aturan resmi. Tujuannya, antara lain, agar mereka termasuk ke dalamnya pengurus RT dan RW (juga Kelurahan) dapat mengambil keuntungan dari proyek adjudikasi dengan menciptakan pelbagai peluang dan kemudahan. Secara umum, kemudahan dan keuntungan tersebut menjadi insentif penting bagi Panitia Adjudikasi.

Pada saat proyek adjudikasi diselenggarakan sebenarnya kondisi sosio-ekonomi warga masyarakat (miskin), terutama di kota sebesar Jakarta sangat buruk. Krisis ekonomi-moneter yang menimpa Indonesia sejak tahun 1997 belum lagi usai. Pada masa itu, warga permukiman kumuh secara langsung mengalami sulitnya mengupayakan tersedianya "biaya administrasi" yang disyaratkan untuk dapat mengikuti proyek adjudikasi. Padahal untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari saja mereka sudah mengalami kesulitan. Apalagi dengan beban tambahan harus mengupayakan sejumlah biaya administrasi. Dilema yang ditimbulkan dari kondisi kemiskinan⁴⁶ di sini muncul dengan jelas. Bilamana mereka memutuskan turut serta dalam proyek adjudikasi sehingga biaya administrasi yang memberatkan harus diupayakan; sebaliknya memutuskan untuk tidak ikut memunculkan risiko mereka akan berhadapan dengan situasi kepemilikan/penguasaan tanah yang tidak menentu.

Di samping masalah pengadaan biaya administrasi yang besaran resminya tidak sebesar dengan apa yang senyatanya diminta di lapangan oleh pengurus RT/RW, permasalahan lain yang dihadapi warga miskin perkotaan, terutama mereka yang menetap di permukiman kumuh adalah sulitnya mengupayakan dan mengadakan syarat-syarat formal yang disyaratkan untuk mengurus sertifikat tanah. Kebanyakan dari mereka tidak terbiasa berhadapan dengan birokrasi pertanahan dan mengurus pemenuhan syarat-syarat formal tersebut. Dalam kenyataan mereka tidak terbiasa mengumpulkan dan mengarsip surat-surat resmi, misalnya bukti Iuran Pembangunan Daerah (IPEDA), Iuran Retribusi Daerah (IREDA) dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), yang disyaratkan secara resmi dalam rangka pendaftaran hak atas tanah. Mereka juga mengalami kesulitan untuk membuktikan riwayat tanah yang mereka tempati, yakni dengan menunjukkan bukti surat jual beli resmi atau pengalihan hak atas tanah. Warga di permukiman kumuh lebih terbiasa mengurus segala sesuatu dengan cara-cara informal yang jauh dari hal-

⁴⁶ Kemiskinan didefinisikan sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Standar kehidupan yang rendah ini secara langsung tampak pengaruhnya terhadap tingkat keadaan kesehatan, kehidupan moral, dan rasa harga diri dari mereka yang tergolong sebagai orang miskin (Suparlan 1995a:xi).

hal yang bersifat resmi, birokratis ataupun administratif formal.

Urusan mengumpulkan berkas-berkas resmi dan pengenaan biaya administratif yang dilakukan secara berjenjang dan kolektif. Dari sudut pandang lain, hal ini merupakan mekanisme kontrol dan upaya mempermudah kerja Panitia Ajudikasi, serta sarana mengkoordinasikan ketua RT/RW yang dilibatkan dalam proyek adjudikasi. Pada saat yang sama, cara tersebut juga mempermudah kerja ketua RT/RW untuk mempersiapkan warga untuk lebih sigap secara berkelompok mempersiapkan dan melengkapi segala persyaratan administratif yang diperlukan dalam rangka proyek adjudikasi.

Berbagai masalah yang dihadapi warga, juga oleh Panitia Ajudikasi, ternyata memunculkan gejala sosial-budaya tertentu. Dengan ini dimaksudkan muncul dan diaktifikannya pola hubungan *patron-klien*, kemunculan *brokers* (perantara),⁴⁷ dan *free-rider* (pendompleng bebas).⁴⁸ Diaktifikannya pola hubungan *patron-klien* ternyata adalah untuk mempermudah warga mendapatkan sertifikatnya kelak. Sementara itu, kemunculan perantara adalah untuk mempermudah warga dalam pengurusan sertifikat hak atas tanah. Perantara, namun demikian, sekaligus juga menambah beban finansial warga. Berbeda dengan itu para pendompleng bebas (*free-rider*) hanya memanfaatkan situasi dan kondisi yang muncul saat itu demi keuntungan pribadi. *Free-rider* dapat saja bertindak bukan sebagai *broker*, namun sebagai pihak yang mengambil keuntungan-langsung maupun tidak-dari hubungan antarmasyarakat dan birokrasi. Berbagai hubungan tersebut, setidaknya dalam konteks adjudikasi, sifatnya temporer.

Berbagai kesulitan lain muncul saat Panitia Ajudikasi (termasuk di dalamnya pengurus RT/RW) berinteraksi dengan warga permukiman kumuh. Warga miskin memiliki "tabiat" khas yang bisa disebut

⁴⁷ Wolf (1956 dalam Silverman 2000:239) mengartikan *brokers* sebagai orang yang 'menjaga keadaan penghubung atau titik sambung yang genting dalam rangkaian hubungan yang menghubungkan sistem lokal dengan keseluruhan yang lebih besar.' Karena hubungan di antara masyarakat dan pemerintah hampir selalu bermasalah (dan rumit), maka peran *broker* semakin dibutuhkan dan berkembang. Menurut Suparlan (1993a: xiii), perantara dapat mencakup peranan-peranan dari perorangan atau individu, pranata-pranata atau lembaga-lembaga, dan simbol-simbol yang penuh makna. Kesemuanya ini, baik secara terpisah-pisah maupun bersama-sama, mengantarai satuan-satuan yang berbeda secara hakiki maupun kepentingan-kepentingannya.

⁴⁸ Terjadinya *free-rider* itu biasanya karena ada orang-orang dalam kelompok masyarakat atau pihak lain yang ikut diuntungkan (atau memanfaatkan kesempatan) melalui adanya program-program bantuan atau proyek pembangunan tertentu, termasuk yang menyangkut pertanahan. Padahal, bila disimak, mereka bukanlah orang-orang yang tergolong sebagai sasaran program. Akibatnya, secara keseluruhan program pemerintah tidak bisa sepenuhnya dinikmati oleh mereka yang menjadi target dari program tersebut.

sebagai kebudayaan kemiskinan (*culture of poverty*).⁴⁹ Kebudayaan kemiskinan menunjuk pada cara masyarakat miskin menanggapi dan beradaptasi terhadap hal-hal dari luar yang menyambang kehidupan mereka. Sebaliknya, dari sudut pandang berbeda, budaya miskin yang melekat pada masyarakat miskin dipandang sebagai wujud nilai-nilai buruk, yakni sebagaimana muncul dalam sikap *semau gue*, apatis, dan sulit diajak berembug. Bagi masyarakat miskin, budaya tersebut mencerminkan suatu upaya mengatasi keputusasaan dan tanpa harapan masa depan. Sekali kebudayaan kemiskinan itu tumbuh, menurut Lewis, maka budaya tersebut akan cenderung melanggengkan dirinya dan diwariskan dari satu generasi ke generasi lain. Dalam pandangannya, kebudayaan kemiskinan adalah cara bagaimana masyarakat miskin berupaya mengatasi keputusasaan dalam hidup yang muncul dari kesadaran bahwa mereka tidak akan mampu meraih sukses berdasarkan patokan nilai-nilai yang dianggap lebih diterima oleh masyarakat luas (bdk. Lewis 1988).

Kemunculan biaya administrasi akibat pemberlakuan kegiatan adjudikasi secara berjenjang dan kolektif, serta pengaktifan pola hubungan *patron-klien*, munculnya perantara, dan pembonceng bebas, pada dasarnya mencerminkan kelemahan birokrasi formal.⁵⁰ Dari sudut pandang pengawasan proyek, sektor ini lemah dan tidak berjalan dengan baik. Akibatnya ialah munculnya biaya-biaya administrasi tambahan. Sementara itu, pelibatan dan penggeseran sejumlah tugas adjudikasi kepada pengurus RT/RW yang sebenarnya tidak secara resmi masuk ke dalam Panitia Adjudikasi, justru mengesankan tidak optimalnya kerja lembaga ini.⁵¹

⁴⁹ Ada empat karakteristik dasar dari kebudayaan kemiskinan tersebut, yaitu langkanya partisipasi efektif dalam pranata-pranata utama dari masyarakat luas, minimnya organisasi pada keluarga-keluarga mereka, hilangnya masa kanak-kanak sebagai suatu tahapan panjang dan terlindungi dalam lingkaran kehidupan mereka, serta perasaan tidak berdaya, fatalisme, ketergantungan, dan rendah diri (Hunter dan Whitten 1976:313-4).

⁵⁰ Riggs (1970:213; 2000:1-2) menggambarkan kondisi birokrasi (administrasi) di negara-negara yang sedang berkembang – termasuk Indonesia – sebagai model *prismatic*. Negara berkembang berada dalam kondisi peralihan dari model administrasi tradisional yang disebutnya *fused* (sumbu – berpusat pada satu tampuk pelaksana) ke arah model administrasi di negara maju yang disebutnya sebagai tipe *refracted* (terbias) [lihat pula Riggs 1964]. Menurutnya, tipe administratif di negara berkembang masih ada yang bersifat *multi-purpose*, dan *undifferentiated*, dan sifat heterogenya baru akan menegas kelak. Birokrasinya – yang dimisalkan sebagai larik sinar – masih berada dalam sebuah prisma yang sinarnya memang baru memendar, namun belum konsisten. Artinya, keadaan organisasional dan pelaksanaannya memang masih berada dalam tahapan perkembangan melewati tipe tradisional ke arah modern. Tumpang tindih peran, koordinasi dan pembagian kerja masih banyak terjadi. Secara kelembagaan kondisi itu memang dianggap belum baik. Akibatnya, kinerjanya kurang memadai.

⁵¹ Munculnya masalah-masalah birokrasi dan pembangunan tersebut mungkin disebabkan karena: (1) para perencana pembangunan lebih menekankan dilaksanakannya

Setelah sertifikat tanah diperoleh, apakah permasalahan kemudian berakhir? Atau apakah berbagai hal positif kemudian hadir di antara warga? Jawabnya adalah tidak. Ternyata, lebih dari sepertiga warga justru mengalami kenyataan bahwa tanahnya dikualifikasikan sebagai tanah “tidak dikenal.” Status yang tidak dikenal di dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA, UU No.5 tahun 1960). Hasil akhirnya ialah bahwa semenjak itu status penguasaan/pemilikan tanah warga demikian dinyatakan sepenuhnya ilegal. Penarikan garis tegas antara warga yang berhasil mendapatkan sertifikat tanah dengan warga yang mendapati tanah mereka berstatus “tak dikenal” membuat yang terakhir kesulitan memasuki dunia formal.

Perolehan sertifikat hak milik atas tanahpun sebenarnya tidak begitu berarti banyak bagi warga miskin, terutama penghuni permukiman kumuh, untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Tanah yang mereka tempati sering berada di lokasi-lokasi yang tidak strategis dan luasannya tidak berarti sehingga tidak berharga untuk dijadikan agunan bagi perolehan kredit di bank. Belum lagi bank, sebagai lembaga keuangan formal, acap menetapkan syarat-syarat formal lainnya, di samping adanya sertifikat hak atas tanah. Singkat kata, permasalahan sosial ekonomi dan lingkungan fisik warga di permukiman kumuh tidak begitu saja berubah sekadar dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah.

Sebaliknya dapat pula ditemukan adanya sejumlah kecil warga yang berhasil mendapatkan kredit dari bank, termasuk dari bank pemerintah. Namun itu dapat terjadi karena kombinasi dari adanya sertifikat hak atas tanah dan lokasi yang lebih baik atau strategis dibanding tempat-tempat lain. Lagipula, warga demikian galibnya sudah memiliki pengetahuan cukup dan pengalaman berhadapan dengan tertib administrasi di dunia formal. Di samping itu keberhasilan mereka masuk ke dalam ekonomi formal biasanya juga ditentukan – sedikit banyak – oleh hadirnya *brokers* maupun *patron* yang membantunya. Warga demikian sebenarnya tidak dapat dikategorikan sebagai warga miskin.

Lembaga-lembaga formal lain yang hadir dengan program peningkatan kesejahteraan warga, yakni BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) dan PPMK (Program Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan) justru memberlakukan kebijakan yang tidak sejalan dengan BPN. Lembaga seperti itu justru tidak mensyaratkan adanya agunan bagi pinjaman dengan jumlah tertentu. Fungsi sebagai penjamin dibebankan

pembangunan pada tingkat makro, sedangkan masalah-masalah mikro diasumsikan akan mengikuti dan akan sejajar dengan perkembangan yang terjadi sebagai hasil pembangunan tingkat makro, (2) penekanan pada pembangunan sektoral atau, (3) tidak memperhitungkan faktor-faktor kebudayaan dan tradisi-tradisi yang berlaku dalam masyarakat setempat (Suparlan 2004:175-6).

pada ketua RT dari warga yang bersangkutan. Akibatnya ialah tujuan meningkatkan kesejahteraan pemilik melalui penerbitan sertifikat hak atas tanah tidak tercapai.

Selain itu, BKM yang mensyaratkan perlunya ada jaminan untuk pinjaman dengan jumlah tertentu, menetapkan bahwa agunan tidak mesti berbentuk sertifikat hak atas tanah. Sebagai jaminan pembayaran hutang juga diterima surat-surat kendaraan bermotor (BPKB), surat-surat berharga lainnya (surat jual beli rumah) atau barang-barang bergerak seperti televisi, radio, dan lain-lain. Bilapun BKM menerima sejumlah sertifikat sebagai agunan, kesulitan lain akan segera muncul. BKM tidak memiliki kewenangan untuk mengeksekusi sertifikat yang diagunkan dalam hal debitur tidak membayar hutangnya. Alhasil terjadi penumpukan kredit macet. Ini semua menunjukkan bahwa terjadi ketidakcocokan antara pranata yang diberlakukan BPN dengan yang ditetapkan oleh BKM yang dibentuk dalam rangka Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang diprakarsai Bank Dunia. Bahkan, juga ketika warga berhasil mendapatkan pinjaman yang lebih menguntungkan, mereka tetap mengalami kesulitan dalam pengembaliannya. Kebiasaan warga miskin yang sebetulnya juga merupakan strategi bertahan hidup, "gali lubang tutup lubang" menjadi kendala tersendiri yang harus dihadapi lembaga keuangan formal tatkala mereka hendak menjangkau warga miskin.

Lantas bagaimana dengan sikap warga kebanyakan terhadap sertifikat hak atas tanah yang mereka peroleh? Kenyataan menunjukkan bahwa mereka cenderung memilih menyimpannya "di bawah bantal." Pranata "di bawah bantal" sendiri dapat ditanggapi sebagai sikap kehati-hatian atau keragu-raguan terhadap persyaratan lembaga keuangan resmi atau justru kekhawatiran akan kemampuan mereka untuk meminjam uang di lembaga-lembaga keuangan seperti bank. Ada kegamangan untuk masuk ke dalam sektor formal, sekalipun mereka diperlengkapi dengan surat-surat resmi.

Kebanyakan warga miskin juga mengembangkan strategi tersendiri untuk menolak atau setidaknya menunda kewajibannya, baik pada BKM, PPMK maupun pihak lainnya. Ucapan "*ntar*" (nanti) atau "*sok*" (besok), harus dimaknai sebagai upaya warga untuk menunda atau menolak kewajiban pembayaran di saat itu. Oleh karena itu, terlalu sering dilakukan, lembaga-lembaga tersebut biasanya cukup paham akan makna idiom "*ntar-sok*" tersebut. Dalam praktik, lembaga-lembaga itu akan "terpaksa" memberi kelonggaran, lagipula mereka pun menyadari bahwa bila dipaksa pun debitur belum tentu memiliki uang.

Ragam kesulitan yang dialami warga miskin dalam hubungan dengan lembaga formal, membuat mereka tetap memilih atau kembali menggunakan pranata sosio-ekonomi yang selama ini terbukti telah

menyelamatkan mereka dari berbagai krisis dan masalah. Kebiasaan-kebiasaan dalam sektor informal itulah yang lebih diakrabi oleh kebanyakan warga miskin dan terbukti andal sebagai strategi untuk mempertahankan hidup. Usaha bertahan melalui dan di sektor informal, pada sisi tertentu, dapat dipandang sebagai bagian dari gejala yang oleh James C. Scott disebut sebagai *survival of the weakest*⁵² (bdk. Scott 1976).

Tercakup ke dalam sektor informal adalah cara-cara: mengaktifkan hubungan kekerabatan (*kinship relationships*) dan pertemanan (*peer group*) atau ketetanggaan di antara warga masyarakat. Mereka bisa saling pinjam-meminjam atau memberi sejumlah uang maupun barang tertentu untuk memenuhi kebutuhan primernya. Sayangnya, bila kegiatan pinjam-meminjam tersebut disertai dengan jaminan sertifikat tanah, nampaknya yang terjadi adalah kesulitan baru. Jumlah atau nilai uang maupun barang yang dipinjam-kembalikan biasanya terbatas dan sering tidak sebesar nilai tanah yang bersertifikat. Maknanya, sektor yang satu ini agak sulit berintegrasi dengan sektor formal, sebagaimana diwakili oleh kehadiran sertifikat hak atas tanah.

Tercakup juga ke dalam sektor informal adalah aktivitas rentenir. Rentenir, berhadapan dengan sikap ragu-ragu warga untuk berurusan dengan lembaga keuangan sekalipun memiliki sertifikat tanah. Dengan kata lain, sektor informallah yang berhasil menyelamatkan (kembali) warga setelah kehadiran sertifikat tanah (sebagai simbol dari pranata formal) ternyata terbukti gagal membantu mereka memasuki jalur formal. Rentenir memiliki sejumlah keunggulan yang membuat mereka dapat berkembang. Sekalipun mereka berada pada sektor informal, namun mereka tetap berpeluang untuk merambah dan mengambil keuntungan dari sektor formal, yakni dengan menerima gadai surat-surat berharga seperti BPKB maupun sertifikat tanah.

Di samping itu, adanya sertifikat hak atas tanah justru memudahkan transaksi dan perpindahan pemilikan dari warga miskin ke orang-orang lain. Hal ini membawa dampak bahwa "keamanan hak atas tanah" justru terancam tatkala warga (miskin) memegang sertifikat hak atas tanah. Peralihan hak rupanya lebih mudah terjadi sejak tanah-tanah warga miskin disertifikatkan. Itu berarti bahwa sekalipun warga miskin, terutama di perkampungan kumuh berhasil mendapatkan sertifikat

⁵² James C. Scott (1976) sebenarnya menulis tentang komunitas petani kecil (*peasant*) di Asia Tenggara. Karena menurut hematnya banyak penghuni permukiman kumuh perkotaan berasal dari keluarga petani kecil perdesaan. Maka, konsep *survival of the weakest* tampaknya dapat digunakan untuk membantu menggambarkan kondisi penduduk miskin yang rata-rata berasal dari daerah pedesaan itu yang juga berusaha mempertahankan hidup berhadapan dengan pemilik modal dan pemerintah. Cohen (1969 dalam Suparlan 1991:7) menyatakan bahwa 'situasi-situasi perkotaan setempat merupakan faktor penentu dalam hal hidupnya kembali pola-pola kehidupan perdesaan dan tradisi-tradisi kebudayaan asal.'

namun kemudian segera mereka akan terpinggirkan dan kehilangan tanah mereka akibat mekanisme ekonomi.

Bukan itu saja dampak negatif dari adanya sertifikat hak atas tanah. Setelah warga menerima sertifikat tanahnya, ternyata tidak tertutup kemungkinan mereka mengalami kesulitan lain, yakni tatkala harus memecah sertifikat dalam hal pewarisan atau penjualan untuk sebagian ataupun bila mereka memutuskan untuk mempertanggungjawabkan tanah tersebut sebagai jaminan utang di Bank. Untuk itu mereka harus berhadapan kembali dengan kerumitan prosedur dan birokrasi di BPN. Ketidaktahuan akan prosedur resmi dan kurangnya kemampuan finansial dan waktu akan menjadi kendala besar dan berpotensi memunculkan peluang bagi kemunculan perantara dan *patron*. Sekali mereka memasuki dunia formal, warga miskin akan dipaksa terus mengikuti aturan-aturan dunia formal tersebut.

Lagipula warga miskin yang menetap di permukiman kumuh mengalami perbenturan antara struktur kekuatan yang dikembangkan oleh negara dan ditambah dengan pemilik modal dengan struktur kekuatan informal yang dibangun dan dipertahankan oleh mereka sendiri.⁵³ Struktur kekuatan formal yang dikelola negara di sini dimaknai sebagai otoritas (*authority*). Pemegang otoritas memiliki legitimasi untuk menggunakan dan merealisasikan kekuatannya itu (Peabody 1968 dalam Skalnik 1999:163). Persinggungan dan perbenturan struktur-struktur kekuatan di atas berpotensi memunculkan ketegangan yang juga dapat berujung pada konflik terbuka, atau setidaknya persaingan terbuka atau tertutup (Vincent 2002:318) menggambarkan hal di atas sebagai hubungan-hubungan kekuasaan di tingkat lokal (*local relations of power*). Dalam konteks ini pula, perangkat-perangkat sosial dicermati sebagai semacam pertarungan, permusuhan atau persaingan (terbuka atau tertutup) yang berlangsung terus menerus. Warga miskin karena itu berhadapan dengan suatu realitas yang secara esensial dinamik (bdk. Balandier 1986:244). Seperti telah disinggung di atas, hal ini tercermin dalam interaksi warga dengan lembaga-lembaga formal yang masuk ke dalam kehidupan mereka.

Kesemua hal di atas menunjukkan betapa sulitnya warga miskin menghadapi dan menyiasati kehadiran pelbagai institusi formal yang menyambangi dunia mereka. Pembangunan, termasuk pembangunan pertanian, ternyata sulit menarik mereka keluar dari kondisi kemiskinan yang selama ini melingkupi (bdk. Van Ufford 1988). Bagaimana cara warga miskin bertahan terhadap intrusi pemerintah melalui ragam program pembangunan? Salah satunya ialah dengan mengembangkan

⁵³ Benturan itu, antara lain, tercermin dalam bentuk realisasi kegiatan di BKM, di PPMK, maupun pengurusan pemecahan, penanggungjawab hak atas tanah di BPN Kotamadya Jakarta Pusat dan sebagainya.

dan mempertahankan seperangkat pranata informal yang dari sudut pandang pihak luar, termasuk pemerintah, dianggap *mbalelo*, sulit diubah, dan sama sekali tidak dapat diandalkan. Konsekuensi dari itu ialah munculnya persepsi bahwa pemerintah tidak terlalu peduli pada kehadiran dan nasib warga miskin perkotaan.

Masalah dan metode penelitian

Buku ini adalah adaptasi dari disertasi penulis di Departemen Antropologi, Universitas Indonesia. Penelitian sebagai dasar penyusunan disertasi tersebut penulis lakukan dari bulan Juli 2004 sampai dengan awal Juni 2005. Fokus utama pembahasan dalam buku ini bertujuan untuk:

1. Mengungkap dan menganalisis persepsi, harapan, dan antisipasi warga terhadap proyek adjudikasi;
2. Menelusuri kendala dan permasalahan yang dihadapi warga, terutama mereka yang menetap di permukiman kumuh, pada saat pelaksanaan adjudikasi;
3. Mengeksplorasi berbagai gejala sosio-ekonomi yang muncul, maupun antisipasi warga miskin setelah mereka menerima sertifikat hak atas tanah;
4. Menguraikan beberapa pandangan konseptual sebagai usulan memperbaiki kondisi sosio-ekonomi warga setelah sekian tahun proyek adjudikasi dilaksanakan.

Penelitian dilakukan pada sebuah kelurahan di Kotamadya (Kodya) Jakarta Pusat, yakni Kelurahan Kampung Rawa di Kecamatan Johar Baru. Baik kecamatan maupun kelurahan di atas tergolong wilayah dengan tingkat kepadatan penduduk paling tinggi di DKI Jakarta. Di Kecamatan Johar Baru, tingkat kepadatan penduduknya mencapai 453,3 jiwa/hektar. Sedangkan di Kelurahan Kampung Rawa berdasarkan data Bappeda Jakarta (2003) densitas penduduknya mencapai 761 jiwa/hektar. Kelurahan ini terdiri dari 8 RW dan 104 RT. Kelurahan tersebut merupakan kelurahan yang baru dipecah dari Kelurahan Tanah Tinggi pada tahun 1991. Sebelumnya wilayah tersebut merupakan bagian dari Kecamatan Cempaka Putih, kemudian menjadi bagian wilayah Kecamatan Johar Baru.

Kampung Rawa dipilih dengan mempertimbangkan sejumlah kriteria. Pertama, Kelurahan tersebut secara resmi ditetapkan oleh Pemda DKI sebagai wilayah kumuh dan kepadatan penduduknya termasuk yang tertinggi di wilayah DKI. Kelurahan ini juga pernah menerima bantuan program IDT (1999), baik P2KP maupun program-program pembangunan lainnya; Kedua, di wilayah tersebut sebelumnya pernah dilakukan kegiatan pensertifikatan tanah atau proyek adjudikasi.

Selain melakukan penelitian pada masyarakat Kampung Rawa, penulis juga mengumpulkan data pada lembaga-lembaga formal di tingkat Kodya Jakarta Pusat. Lembaga-lembaga yang dimaksud adalah Kantor Pertanahan (BPN) atau Suku Dinas Pertanahan dan Pemetaan. Selain itu, penelitian juga dilakukan pada kantor Kelurahan Kampung Rawa, Kecamatan Johar Baru, dan Kelurahan Tanah Tinggi, serta Badan Penelitian dan Pengembangan BPN Pusat. Penulis juga melakukan perbandingan dengan mengumpulkan data pelengkap di kelurahan lain di Kecamatan Johar Baru, Kelurahan Johar Baru, yang letaknya bersebelahan dengan Kampung Rawa.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Untuk mengungkap informasi dan analisis yang berkaitan dengan pokok kajian, penulis telah menelusuri dan menggali harapan, persepsi dan sikap masyarakat di lingkungan kumuh berkenaan dengan hak pertanahannya. Selain itu, penelitian juga berupaya mengkaji efektivitas, pengaruh dan umpan balik dari peraturan maupun kebijakan formal (sering disebut sebagai *sociolegal research* [Tamanaha 2000]); dan memahami hal-hal organisasional, norma, persepsi dan sikap birokrat pelaksana kebijakan pertanahan di tingkat Pemda. Lalu dipelajari pula struktur-struktur kekuasaan di tingkat lokal yang berkait dan memengaruhi kebijakan dan tatanan formal.⁵⁴

Pengumpulan data dilakukan melalui metode yang lazim digunakan dalam penelitian antropologi, yaitu *in-depth interview*, *case study method*, *participant observation* dan *life history method*. Di samping itu, peneliti juga melakukan inventarisasi dan analisis terhadap berbagai peraturan yang mengatur dan berkait dengan hak-hak pertanahan. Jenis penelitian ini oleh Wignjosoebroto (2002) disebutnya sebagai penelitian hukum doktrinal.⁵⁵ Di sini hukum ditanggapi sebagai kaidah-kaidah positif yang berlaku pada waktu tertentu dan terbit sebagai produk eksplisit suatu sumber kekuasaan politik tertentu yang berlegitimasi (Sunggono 2003:71). Perangkat peraturan tersebut (kondisi *de jure*) digunakan sebagai patokan untuk menelusuri efektivitas penegakan aturan, pengaruhnya, maupun imbas balik yang diterimanya dari kenyataan-kenyataan di lapangan (kondisi *de facto*).

⁵⁴ Starr dan Goodale (2002: 2-3) menyatakan bahwa dari penelitian etnografi dapat dihasilkan suatu pengetahuan yang berjalanan dengan struktur-struktur kekuasaan lokal.

⁵⁵ Penulis antara lain pernah melakukan studi kepustakaan di Perpustakaan Litbang BPN Pusat, lalu Perpustakaan Pemda Kodya Jakpus, Perpustakaan Lembaga Penelitian Universitas Atmajaya (yang pernah melaksanakan salah satu proyek penelitian Proyek Administrasi Pertanahan/PAP BPN), Perpustakaan Pusat Kajian Pertanahan Institut Pertanian Bogor, Perpustakaan *HuMa* (Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis), KITLV (*Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde*), Perpustakaan Fakultas Hukum *Universiteit Leiden*, ISS (Institute of Social Studies) serta perpustakaan LIPI di Jakarta.

Organisasi Buku ini

Buku ini terdiri dari empat bagian. Bagian pertama meliputi bab I yang menjelaskan tentang nalar, urgensi, fokus masalah dan metode penelitian. Sedangkan bab II merupakan uraian beberapa konsep kunci dalam penelitian ini sebagaimana disarikan dari berbagai sumber kepustakaan. Bagian kedua adalah deskripsi tentang sejarah pembentukan kota dan kondisi sosial ekonomi Jakarta (bab III) dan secara khusus profil Kampung Rawa dimana penelitian ini dilakukan (bab IV). Bagian ketiga membahas tentang pelaksanaan, permasalahan dan dampak sosial-ekonomi proyek adjudikasi di Kampung Rawa. Bagian ini diawali oleh Bab V yang menggambarkan pelaksanaan proyek dilengkapi kendala-kendalanya. Secara khusus, analisis tentang pengaruh pemberian sertifikat tanah pada perbaikan kehidupan sosial-ekonomi warga miskin terdapat dalam Bab VI. Akhirnya, bagian akhir adalah penutup (Bab VII) yang berisikan rangkuman dan kesimpulan penulis untuk menjawab seberapa jauh proyek adjudikasi dapat mencapai tujuan pengentasan kemiskinan di perkotaan.

BAB II

Kemiskinan dan masalah perkotaan: Sebuah kerangka konseptual

Bab ini memaparkan beberapa karya ilmiah yang ditulis, baik oleh para ahli perkotaan maupun ahli ilmu sosial lain yang mengupas masalah perkotaan, termasuk aspek pertanahannya. Selain itu, juga akan disajikan konsep-konsep tertentu yang berkait dan yang akan digunakan sebagai kerangka konseptual dalam buku ini. Tujuan penyajian tinjauan teoretik demikian adalah untuk memberikan wawasan dan penuntun umum bagi penulis tatkala mengupas persoalan utama yang hendak diangkat buku ini.

Pandangan teoretik yang pertama hendak disajikan di sini adalah dari Aidan Southall (1973). Ia menyajikan uraian tentang *urban anthropology* yang dalam pandangannya merupakan pertumbuhan dialektis dari disiplin antropologi. Meskipun telah terjadi krisis kebudayaan perkotaan (*urban culture*) di Amerika dan negara-negara Barat lainnya, tetapi menurutnya tidak bisa dimunculkan resep dan langkah-langkah perbaikan secara serta-merta dan ajaib oleh antropologi. Sumbangan terbaik antropologi, dalam pandangannya, adalah untuk memberikan catatan-catatan yang meyakinkan dari apa yang terjadi pada warga kota dalam kehidupan nyata yang bervariasi situasinya, dan menata hal tersebut ke dalam suatu kerangka-kerja ruang dan waktu yang luas. Ia berpendapat bahwa adalah lebih baik untuk memandangi lokalitas yang sesuai di dalam suatu wilayah urban secara *heuristic*¹ sebagai suatu arena kepentingan-kepentingan dan tindakan.

Sepanjang berkaitan dengan kekuasaan, Southal (1973) memaparkan pentingnya mempertimbangkan bukan saja kekuasaan lokal (walaupun mungkin komunitas yang diteliti terlihat mandiri), namun juga kekuasaan pemerintah pusat dan pusat-pusat kekuasaan lainnya yang ada dan

¹ *Heuristic* adalah disiplin yang mempelajari metode-metode untuk menemukan dan terkadang mengkomunikasikan kebenaran (fakta, ide, dan sebagainya) (Tim Penulis Ros-da 1995:138).

berpengaruh. Berbagai aras kekuasaan tersebut memberi pengaruh dan “warna” bagi keberadaan kota. Aneka kekuasaan itu, pada situasi tertentu juga menerima imbas balik dari struktur sosial masyarakat maupun peragaan budayanya.

Southall (1973:7) juga menguraikan perdebatan yang muncul berkenaan dengan konsep *urban*. Sekalipun terjadi perbedaan pendapat tentang makna urban, namun dalam pandangannya batasan urban itu sendiri harus secara esensial berkonsentrasi pada kepadatan spasial tinggi dari interaksi-interaksi sosial, lebih daripada sekadar memperhatikan faktor heterogenitas, kepadatan fisik atau bangunan-bangunan. Dari sudut pandang itu, ia selanjutnya menjelaskan bahwa tujuan dari *urban anthropology* adalah untuk menjembatani kesenjangan di antara studi-studi *microsocial* dari hubungan-hubungan interpersonal dengan studi-studi *macrosocial* dari struktur-struktur urban. Southall (1973) juga menyatakan pentingnya diversitas etnik yang tergantung pada tipe stratifikasi dan derajat industrialisasi, seperti halnya karakteristik khusus dari beberapa kelompok etnik. Akhirnya, demikian ia menyimpulkan, warga masyarakat sebagai penghuni kota seharusnya ikut terlibat dan ditanggapi keberadaannya dalam memecahkan masalah perkotaan.

Sementara itu, Oscar Lewis (1988) menulis tentang kehidupan sehari-hari lima keluarga Meksiko, empat di antaranya adalah keluarga dengan penghasilan rendah. Tujuan kajiannya tersebut adalah menguraikan kebudayaan kemiskinan di Meksiko. Menurut hematnya kebudayaan kemiskinan tersebut di Meksiko memiliki kesamaan dengan orang-orang miskin lainnya di berbagai belahan dunia. Walaupun setiap keluarga yang dikemukakan adalah unik dan merupakan dunia kecil tersendiri, masing-masing keluarga dengan caranya sendiri mencerminkan benang merah perubahan kebudayaan yang sedang terjadi di Meksiko.

Fokus utama kajian Lewis adalah keluarga, bukan masyarakat atau individu. Alasan dari pilihannya tersebut ialah karena dalam pandangannya keluarga merupakan suatu sistem sosial terkecil, dan itu membuka kemungkinan untuk menggunakan pendekatan holistik. Selain itu, ia juga mencoba meneropong keluarga dari kacamata setiap anggotanya. Hal ini dilaksanakan melalui penggunaan otobiografi panjang dan intensif dari setiap anggota keluarga. Pendekatan lain yang juga ia tawarkan adalah memilih suatu masalah atau peristiwa khusus yang memunculkan respon dari keluarga yang bersangkutan sebagai satu kesatuan. Di samping itu, ia juga meneliti keluarga sebagai keseluruhan melalui pengamatan secara terinci dari satu hari yang khas dalam kehidupan keluarga tersebut.

Lewis (1988) juga menelusuri dampak peningkatan jumlah penduduk dan urbanisasi yang sangat pesat terhadap kondisi perkampungan kumuh di kota-kota besar yang semakin buruk dan sesak. Berkaitan

dengan itu ia juga menulis buku *La Vida* (Panther Modern Society, 1969) yang juga mengupas ihwal kebudayaan kemiskinan. Kebudayaan kemiskinan, menurut Lewis (1969:48–9) berkembang pada masyarakat yang bercirikan: (1) mengenal ekonomi uang (*cash economy*), buruh yang dibayar, dan adanya kegiatan produksi untuk motif mencari keuntungan, (2) angka rata-rata pengangguran dan pengangguran tidak kentara yang tetap dan tinggi untuk pekerja yang tidak berketerampilan, (3) honor atau bayaran yang rendah, (4) gagalnya peningkatan organisasi ekonomi, politik dan sosial, (5) lebih muncul pada masyarakat yang bersistem kekerabatan bilateral dibanding yang unilateral, dan 6) keberadaan seperangkat nilai-nilai pada kelas yang dominan yang menekankan pada akumulasi kekayaan dan harta.

Adapun ciri-ciri kebudayaan kemiskinan tersebut, menurut Lewis (1969:51–54) adalah:

- a. Kurang atau tidak efektifnya partisipasi dan integrasi golongan miskin ke dalam pranata-pranata utama masyarakat umum. Penyebabnya adalah karena lingkungan kemiskinan dan kekumuhan—disebabkan oleh langkanya sumber-sumber daya ekonomi—menghasilkan segregasi, diskriminasi, ketakutan, kecurigaan dan apatisisme.
- b. Muncul dan berkembangnya pranata-pranata hutang-menghutang, gadai-menggadai, tolong-menolong di antara sesama tetangga. Gejala ini muncul secara spontan maupun melalui arisan ataupun perkumpulan-perkumpulan sejenis. Hal ini terkait dengan tidak adanya kesetiaan terhadap satu jenis pekerjaan. Dengan kata lain, kecenderungan untuk tidak menekuni satu pekerjaan tertentu, bekerja serabutan, atau mengerjakan pekerjaan rangkap asal menguntungkan.
- c. Adanya semacam pemberontakan tersembunyi terhadap diri mereka sendiri maupun terhadap masyarakat. Pada lain pihak, juga ada sikap pasrah dan masa bodoh terhadap nasib yang mereka jalani maupun terhadap mereka yang dianggap mempunyai kekuasaan sosial ekonomi. Karena itu dengan mudah mereka menjadi penurut dan tunduk kepada petunjuk-petunjuk dan perintah-perintah. Pada saat sama mereka juga mudah lupa atau melupakannya bila dianggapnya petunjuk tersebut terlalu rumit, hanya akan menyulitkan diri mereka serta tidak menguntungkan. Sikap seperti itu juga menghasilkan sikap tidak peduli atau masa bodoh kepada orang lain dan lingkungan sekitar dan cenderung hanya memikirkan kepentingan diri sendiri.
- d. Perempuan atau lebih khusus lagi istri, dipandang bukan hanya sebagai ibu rumah tangga tetapi juga sebagai penghasil nafkah

bagi keberlangsungan hidup rumah tangga. Anak bukan hanya sebagai besaran ego yang diperlakukan sebagai mainan untuk disayangi tetapi juga membantu atau tenaga kerja pencari nafkah orangtua.

Menurut Lewis (1969:49), kebudayaan kemiskinan harus dipandang sebagai upaya adaptasi dan sekaligus reaksi dari orang-orang miskin terhadap posisi marginalnya dalam suatu stratifikasi kelas yang terlalu individualis, dan kapitalis. Menurutnya, kebudayaan kemiskinan kerap muncul dan berkembang ketika suatu sistem sosial ekonomi yang berstrata diruntuhkan atau diganti oleh lainnya, seperti halnya masa transisi dari feodalisme ke kapitalisme selama periode-periode perubahan teknologi yang cepat (hal. 50). Ia juga menyatakan bahwa masyarakat kelas rendah (*the lower class*) yang sebetulnya sudah teralienasi oleh masyarakat yang mengalami perubahan cepat yang paling besar kemungkinan masuk ke dalam dan mengembangkan kebudayaan kemiskinan.

Alan Gilbert dan Josep Gugler (1996) dalam buku mereka yang berjudul *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga* mengupas persoalan merebaknya kontradiksi ekonomi politik evolusi pertumbuhan perkotaan di negara-negara dunia ketiga. Beberapa ahli berpendapat bahwa satu faktor utama yang menyebabkan kontradiksi tersebut muncul, ialah pertumbuhan konsentrasi penduduk di kota-kota besar negara Dunia Ketiga yang terjadi dengan kecepatan yang sangat tinggi. Dengan kata lain, masalah utama ialah terjadinya fenomena 'urbanisasi berlebih' (*over-urbanization*) atau 'hiper-urbanisasi' (*hyper-urbanization*). Urbanisasi berlebih menyebabkan terhambatnya pembangunan ekonomi. Lebih dari itu, urbanisasi berlebih menciptakan kontradiksi-kontradiksi ekonomi politik yang sangat mendasar dengan menciptakan di daerah perkotaan kelas "proto-proletariat" dalam jumlah yang terus membesar. Itu pula yang menyebabkan daerah perkotaan sangat potensial bagi kemunculan ideologi dan gerakan politik radikal.

Padabagian lain, kedua penulis menyatakan bahwa masalah perkotaan muncul bukan secara kebetulan atau karena salah pengelolaan, tetapi karena adanya kepentingan-kepentingan kelompok atau kelas sosial tertentu yang diuntungkan oleh munculnya permasalahan tersebut (hal. xxi). Perencanaan negara mungkin dapat mengurangi ketidak-teraturan tersebut, tetapi tidak mampu menghapuskannya, sebab sumber-sumber kekayaan dialokasikan untuk perjuangan antar kelompok yang sedang bersaing. Secara ideal, proses perencanaan itu mengalokasikan sumber-sumber tersebut secara adil di antara seluruh kelompok yang mengintegrasikan masyarakat melalui keputusan-keputusannya. Tetapi dalam kenyataan hal itu tidak berjalan secara ideal. Mereka yang dapat memengaruhi pemegang kekuasaan politik akan menghalangi dan

mencegah pembuatan kebijakan perencanaan yang bertentangan dengan kepentingan dari mereka yang tidak memiliki kekuasaan. Perencanaan ternyata tidak melayani kepentingan masyarakat (hal. xxi).

Menurut mereka, proses urbanisasi tidak dapat dipisah-pisahkan dari disparitas sosial, konflik politik, operasionalisasi pemerintah dan karakter sistem ekonomi dominasi. Masa depan kota Dunia Ketiga tidak dapat dipahami tanpa mempertanyakan basis pembagian kerja di seluruh dunia dan kepentingan pemerintah dalam mengelola perkotaan (hal. xxiii). Mereka juga menjelaskan bahwa penggunaan istilah “Dunia Ketiga” yang sering rancu sebetulnya menunjuk pada negara-negara miskin. Penggunaan istilah “Dunia Ketiga” semata-mata mencerminkan penggunaan yang lazim, yakni istilah umum yang sering digunakan untuk mendeskripsikan negara-negara miskin. Apa yang termasuk ke dalam penggambaran “Dunia Ketiga” di dalam buku tersebut, adalah negara-negara yang penduduknya memiliki pendapatan perkapita di bawah 3.000 dolar (AS) pada tahun 1978 dan yang warganya mempunyai harapan hidup kurang dari 70 tahun.

Robert B. Potter dan Sally Lloyd-Evans (1998) menulis buku: *The City in the Developing World*. Di dalamnya, antara lain, diuraikan masalah dan sejarah proses urbanisasi di negara-negara yang sedang membangun (*developing countries*). Mereka menyatakan bahwa negara-negara miskin dikejutkan oleh peningkatan jumlah kaum urban yang mencapai 45 juta jiwa/tahun. Padahal, di negara-negara yang telah maju urbanisasi terjadi dalam angka lebih kecil yaitu 7 juta jiwa. Itu pun bukan besaran setiap tahunnya, namun sudah merupakan jumlah keseluruhan. Di samping itu, di negara-negara miskin meningkatnya kaum urban berjalan seiring pertambahan penduduk secara alamiah. Dalam kurun waktu 1950–2025 diperkirakan akan terjadi peningkatan urbanisasi dari sekitar 29% menjadi 60%.

Kedua penulis di atas juga menelusuri proses urbanisasi yang terjadi bukan saja pada zaman modern, namun juga jauh sejak tumbuhnya perkotaan di masa lalu. Mereka menelusuri kondisi urbanisasi di masa kolonial. Mereka menemukan bahwa terjadi kecenderungan peningkatan jumlah kaum urban dari masa ke masa. Bahkan, pada abad XIX – XX telah terjadi pola urbanisasi yang relatif baru, yakni apa yang disebutnya sebagai *global urbanisation* (urbanisasi global).

Mereka juga mengungkapkan kemunculan *million cities* (kota-kota yang berpenghuni lebih dari satu juta jiwa penduduk). Jakarta, misalnya di tahun 1950 belum termasuk ke dalam kategori *million cities* tersebut. Namun di tahun 2000 sudah masuk ke dalam kategori tersebut (hal. 16). Ditengarai pula bahwa setelah tahun 1950, kebanyakan kota yang termasuk ke dalam kategori *million cities* adalah justru kota-kota di negara-negara berkembang, seperti Indonesia, Meksiko, Mesir, India,

dan Argentina (hal. 16).

Dalam pandangan mereka, sebetulnya tidak ada *single causal factor* yang menyebabkan terjadinya urbanisasi. Di samping adanya dorongan dari pembangunan ekonomi kota, juga terjadi pengembangan kegiatan industri. Kedua faktor itu diiringi oleh kesulitan kependudukan dan perekonomian di daerah-daerah pedesaan. Perang dan bencana lama juga turut mendorong peningkatan dan percepatan urbanisasi. Berkenaan dengan itu semua, mereka menggambarkan keadaan yang disebut sebagai *a dualistic structure*. Dimaksudkan dengan itu ialah adalah hadirnya secara bersamaan, di satu sisi kehidupan yang masih tradisional, berlandaskan kesamaan sukubangsa, dan sektor-sektor *underdeveloped*, dan pada sisi lain, kehidupan modern, yang secara kasat mata hadir dalam bentuk gedung-gedung perkantoran, kompleks perdagangan, produk-produk masa kini dan sebagainya. Diungkapkan juga adanya pengaruh dari ketidaksetaraan regional (*regional inequalities*). Ada negara-negara atau kawasan-kawasan yang demikian maju, sebaliknya ada yang relatif stagnan. Hal semacam ini terjadi sebagai akibat kepincangan pembangunan dan akibat-akibat yang menyertainya. Kondisi seperti itu disebutnya sebagai *parts of the world economy*. Gejala ini pun turut mendorong terjadinya proses urbanisasi.

Dengan kata lain, kedua penulis di atas selain memaparkan kajian diakronik tentang terjadinya proses urbanisasi di berbagai belahan dunia, juga memaparkan hubungan antara gejala sosio-ekonomi-politik lokal dengan gejala internasional, terutama pembangunan ekonomi. Sejalan dengan itu mereka memaparkan potret suram proses urbanisasi, terutama di negara-negara miskin-pun, termasuk penyebab dan akibat-akibatnya.

Hans-Dieter Evers dan Rudiger Korff dalam bukunya *Urbanisme di Asia Tenggara, Makna dan Kekuasaan dalam Ruang-Ruang Sosial* (2002) mengungkapkan bahwa kawasan Asia Tenggara kini sedang mengalami perubahan yang cepat ke arah yang lebih modern. Namun, modernisasi bukan hanya persoalan pertumbuhan ekonomi. Dalam pandangan mereka, di beberapa negara, termasuk di Indonesia, muncul pula tekanan ke arah liberalisasi dan demokratisasi sistem politik. Hal itu menyangkut perubahan sosial, kebangkitan kelas menengah serta gaya hidup dan budayanya yang khas (hal. 1). Sementara itu, kedudukan ibukota negara (seperti Jakarta) menjadi semakin kuat dengan terkonsentrasinya elite ekonomi, politik, dan budaya di sana. Mereka, sejalan dengan argumen Ginsburg (1976), menyatakan bahwa kota utama memonopoli lembaga-lembaga yang teramat penting bagi proses modernisasi. Bila keadaannya demikian, maka urbanisme sendiri menjadi prasyarat untuk mendapatkan akses ke posisi yang lebih tinggi dan lebih berpengaruh dalam ekonomi dan birokrasi (hal. 5).

Dinyatakan pula bahwa sejak didirikan, kota-kota di Asia Tenggara dihuni ragam kelompok etnis. Masing-masing cenderung berkumpul dan membangun perkampungan tersendiri. Kota-kota Asia Tenggara menampilkan corak yang digambarkan Furnivall sebagai masyarakat majemuk. Selain dari kelompok-kelompok etnik, juga para perantau dari daerah pedesaan membentuk perkampungan mereka sendiri. Dalam beberapa tahun terakhir, sebagai akibat dari percepatan modernisasi, muncul pula perkampungan yang dilandaskan atas diferensiasi sosial (hal. 6).

Kedua penulis juga memunculkan konsep “dilema metropolitan”. Dengan itu mereka merujuk pada kenyataan bahwa mereka yang tinggal di perkampungan miskin cenderung selalu berada di bawah bayang-bayang ancaman penggusuran dan karena itu harus mampu menemukan cara-cara untuk bertahan. Karena tak memiliki sumber daya kekuasaan, satu-satunya peluang mereka adalah dengan membangun kohesi sosial setempat. Situasi ini menyebabkan terciptanya lokalitas yang terpadu serta memperkuat lokalisasi (hal. 8). Dengan mengutip Castells (1989) mereka menyatakan adanya kota ganda (*dual city*). Kota yang didiami bersama oleh orang miskin dan kaya, masyarakat maju dan masyarakat Dunia Ketiga. Tradisi perkotaan saat ini, menurut mereka, bercirikan heterogenitas (keberagaman), orientasi ke luar dan amalgamasi.

Pada bagian lain dinyatakan bahwa kehidupan subsisten juga dapat ditemukan di perkotaan, dan tidak hanya sebagai sisa-sisa daerah semi-pertanian di pinggiran kota yang karena alasan-lasan administrasi dikategorikan dalam statistik sebagai bagian dari lingkaran luar suatu kota. Salah satu alasannya ialah bahwa terdapat ke dalam hubungan yang kuat dengan sistem produksi subsisten di pedesaan lewat perpindahan makanan dan barang-barang lain ke rumah-rumah tangga di kota yang dibawa oleh sanak saudara atau perantau “sirkular” (hal. 37).

Dalam kesimpulannya, mereka, antara lain, menyatakan bahwa globalisasi dan modernisasi meningkatkan tekanan terhadap tanah perkotaan dan hal itu bermuara pada penggusuran dan pembongkaran. Kampung digantikan dengan gedung-gedung bertingkat, pusat perbelanjaan. Negara selalu terlibat dalam konflik pertanahan, baik secara langsung sebagai “tukang gusur” atau secara tidak langsung lewat kekuatan aparat polisi, tentara, sistem hukum dan seterusnya (hal. 429). Globalisasi, menurut mereka, berdampak ganda. Melalui kelompok elit yang beragam, liberalisasi dan demokratisasi meningkat, dan dengan cara itu terbuka peluang yang lebih luas bagi munculnya gerakan-gerakan lokal. Penduduk kampung dan kawasan “kumuh” menurut mereka dapat memainkan peran politik dan secara aktif berpengaruh terhadap pembangunan kota (hal. 432).

Sementara itu Takashi Inoguchi, Edward Newman, dan Glen Paoletto dalam bukunya, *Kota dan lingkungan: Pendekatan baru masyarakat berwawasan ekologi* (2003:xvii) menyatakan bahwa masalah lingkungan perkotaan seperti misalnya sampah, limbah beracun, dan polusi udara serta air merupakan masalah yang menjadi perhatian utama semua pihak yang terlibat di dalam pemerintahan perkotaan. Masalah lingkungan perkotaan, hingga ke masalah lingkungan global, tercakup ke dalam suatu dimensi yang pada tingkat internasional dianggap sebagai “masalah-masalah Utara-Selatan,” yakni berupa jurang pemisah dalam hal kekayaan dan kekuatan antara negara-negara industri kaya dan negara-negara miskin Afrika, Asia, Amerika Latin dan Pasifik. Dari perspektif ini, menurut ketiga editor di atas, masalah lingkungan perkotaan merupakan refleksi dari permasalahan sosial-ekonomi domestik dan internasional yang dihadapi negara-negara tersebut (hal. xviii). Ada beberapa masalah yang dikemukakan oleh mereka, berkenaan dengan pembangunan perkotaan, yakni kegagalan pasar yang memaksa pemerintah pusat dan daerah untuk ikut campur, kemudian kegagalan pemerintah dalam menjalankan berbagai kebijakan perkotaan. Kesemuanya itu menyebabkan mereka mengusulkan adanya reformasi pemerintahan (hal. xxiv-xxv).

Celakanya, demikian dalam pandangan mereka, pembangunan perkotaan secara nyata telah merusak lingkungan alam dan wilayah-wilayah di sekitarnya. Sementara itu, warga kota terus menuntut penyediaan air bersih, sistem pembuangan kotoran, pengaturan sampah, perumahan, dan transportasi yang aman dan pantas. Kenyataan menunjukkan bahwa harapan wajar tersebut tidak dapat diwujudkan, terutama karena buruknya sistem pengelolaan lingkungan, praktik perdagangan dan industri yang tidak tertata dengan baik dan merusak, berlimpahnya produksi barang yang terbuang, perencanaan publik yang tidak memadai, dan kegagalan para pemangku kepentingan untuk menyelesaikan masalah dengan semangat persamaan dan persatuan (hal. 3). Mereka mengungkap sejumlah permasalahan ekologi perkotaan: pengelolaan sampah, polusi, transportasi, sumber air dan ekosistem, termasuk pengelolaan sumber daya alam dan energi. Solusi yang diajukan mereka adalah kemitraan yang berwawasan ekologi yang melibatkan semua pemangku kepentingan. Lagipula lingkup penyelesaiannya tidak cukup hanya dalam skala lokal, namun harus menjangkau dan melibatkan jaringan internasional.

Hans-Dieter Evers di dalam bukunya *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia* (1995) menyajikan uraian dan analisis mengenai peningkatan kebutuhan tanah di perkotaan, terutama karena bertambahnya penduduk yang disebabkan oleh gejala urbanisasi. Dinyatakannya, bahwa:

Kemiskinan dan masalah perkotaan

[H]asilnya adalah timbulnya konsumsi mewah, penggunaan tanah sebagai lambang status, dan penumpukan harta. Tekanan atas tanah kota dengan demikian meningkat, tidak hanya oleh bertambahnya penduduk kota, tetapi juga oleh kurangnya alternatif terhadap kesempatan penanaman modal. Harga tanah bergerak secara spiral, dan kota-kota Dunia Ketiga dilanda gelombang spekulasi tanah, segera setelah terjadi perkembangan ekonomi.

Gejala serupa juga diungkap di dalam laporan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Dinyatakan bahwa:

Spekulasi tanah di pusat-pusat metropolitan Asia memang telah meningkat demikian rupa, sehingga harga tanah-tanah di kota lebih tinggi dalam negara-negara sedang berkembang di Asia, ketimbang di negara-negara maju sekalipun (PBB 1968:52).

Sementara itu, spekulasi tanah mengurangi kemampuan para pendatang miskin untuk mendapatkan tanah di pinggiran desa-kota. Padahal seharusnya tanah demikian dicadangkan untuk perluasan serta pembangunan kota. Pada gilirannya hal ini menyebabkan penumpukan dan peningkatan kepadatan penduduk di pusat kota dan terbentangnya daerah-daerah miskin dengan kelas pekerja (Sargent, 1972: 368). Akibat lain dari spekulasi tanah dan peningkatan harga tanah ialah perluasan daerah "liar", yaitu daerah di mana norma-norma pemilikan tanah tidak ditegakkan, dan terjadilah pembangunan "lompat-katak" (hal. 26).

Beranjak dari itu ia menyimpulkan bahwa bentuk khas "pembangunan" yang terjadi di pusat-pusat kota negara-negara Dunia Ketiga menjerus pada meningkatnya spekulasi tanah, pengayaan elite kota pemilik tanah, peningkatan pemilikan tanah secara absente di daerah pedesaan sekitar kota. Sekaligus dengan itu timbul ketergantungan sosial dan ekonomi yang semakin besar dari daerah-daerah pedesaan kepada kota. Perluasan kota dengan demikian menjangkau lebih luas daripada timbulnya daerah-daerah pinggiran kota, di mana pembagian dan pembangunan kota mungkin berlangsung, sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya.

Sejalan dengan itu, Parsudi Suparlan (2004) menulis dan menerbitkan buku berjudul "Segi Sosial dan Ekonomi Pemukiman Kumuh". Tulisannya ini, antara lain, menguraikan ciri-ciri permukiman kumuh, yakni (a) kondisinya kurang atau tidak memadai, (b) fasilitas kondisi hunian rumah dan permukiman serta penggunaan ruang-ruangnya mencerminkan penghuninya yang kurang mampu atau miskin, (c) adanya tingkat frekuensi dan kepadatan volume yang tinggi dalam penggunaan ruang-ruang yang ada di permukiman kumuh, sehingga mencerminkan adanya kesemrawutan tata ruang dan ketidak-berdayaan ekonomi penghuninya, serta (d) permukiman kumuh merupakan satuan-satuan

komuniti yang hidup secara tersendiri dengan batas-batas kebudayaan dan sosial yang jelas. Ditambahkan pula ciri lainnya, yaitu (e) penghuni permukiman kumuh secara sosial dan ekonomi tidak homogen, dan (f) sebagian besar penghuni permukiman kumuh adalah mereka yang bekerja di sektor informal atau mempunyai mata pencaharian tambahan di sektor informal (hal. 212–3).

Beberapa hal penting lain yang juga ia ungkapkan ialah bahwa keberagaman mata pencaharian warga permukiman kumuh yang berada di sektor informal justru memungkinkan mereka hidup sebagai komuniti mandiri. Kehidupan ekonomi yang berada dalam sektor informal merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan sosial masyarakat penghuni permukiman kumuh; dan bahwa kesemuanya itu mengacu pada kebudayaan kemiskinan yang merupakan pedoman bagi kehidupan mereka (hal. 217).

Sementara itu, Lea Jellinek (1995) menulis tentang perubahan sosial yang terjadi pada sebuah kampung yang kemudian menjadi rumah susun (Kebun Kacang) di Jakarta Pusat. Warga kampung atau perumahan tersebut kebanyakan berasal dari para migran yang sebelumnya bekerja sebagai petani di Bogor (Jabar) dan Tangerang (Banten). Kampung tersebut yang kemudian mengalami perubahan secara sosial-budaya dan fisik, menurut hematnya, didominasi kemiskinan tidak kentara. Apa yang terlihat adalah usaha keras para wiraswastawan kecil untuk memenuhi keperluan hidup. Namun, kehidupan mereka juga dicirikan oleh ketidak-menentuan nasib.

Kampung tersebut juga pernah menjadi target program MHT di tahun 1969. Tujuan program perbaikan kampung itu secara umum adalah untuk melakukan perbaikan prasarana fisik. Padahal, program itu semula ditujukan untuk pemenuhan kebutuhan pokok, yakni air minum dan sanitasi. Dengan kata lain, lingkungan fisik kampung tersebut sekilas memang berubah menjadi rapih dan lebih teratur. Namun dalam kenyataan warga tetap mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari.

Pada suatu saat ternyata pemerintah memutuskan untuk menggusur atau membebaskan kampung tersebut. Di atas lahan tersebut akan dibangun rumah susun (rusun) Kebun Kacang. Negosiasi untuk itu berjalan dengan alot dan berkepanjangan. Namun pada akhirnya, sebagian penduduk “sepakat” menerima uang ganti-rugi dan pindah, sebagian lainnya memutuskan menerima tawaran “ganti-rugi” dengan cara (kelak) mendiami rumah susun yang akan dibangun. Dengan demikian, perubahan besar-besaran bagi penduduk kampung tersebut terjadi. Demikian, menurut Jellinek (1995), perubahan tersebut tidak hanya berkenaan dengan hubungan antar manusia tetapi juga menyentuh nilai-nilai yang ada. Ketegangan yang segera timbul berasal

dari keniscayaan untuk menggunakan sumber daya secara efisien di lingkungan yang sama sekali baru. Mereka terombang-ambing antara dua dunia, yakni dunia komunitas dan dunia kota. Mereka terdorong keluar dari komunitas tetapi belum memperoleh jalan masuk ke institusi-institusi kota yang lebih formal (hal. 238). Tampaknya masalah-masalah demikian luput dari perhatian para perencana dan insinyur kota yang memiliki perspektif yang sangat berbeda mengenai perkampungan kumuh dan komunitas yang tinggal di dalamnya. Bagi perencana kota, perkampungan kumuh adalah perangkap kemiskinan; sementara bagi penduduk kampung, perkampungan kumuh adalah tempat-tempat yang mengandung harapan (hal. 173).

Dalam analisis Lea Jellinek, perkampungan Kebun Kacang di Jakarta Pusat mendukung hipotesa tentang "budaya kemiskinan". Kemiskinan tampaknya memperoleh momentum dari dirinya sendiri. Keluarga-keluarga miskin cenderung tidak stabil, ikatan antara suami dan istri kerap sangat lemah. Anak-anak dilahirkan di dalam keluarga-keluarga yang hancur dan cenderung mengalami putus sekolah. Fatalisme dan keputus-asaan merebak ke mana-mana. Pandangan hidup ini – menurut peneliti – menjadi perangkap bagi masyarakat yang bersangkutan. Masyarakat menanggulangi dengan sebaik-baiknya apa yang dapat mereka lakukan dari hari ke hari, dan sekaligus memandang masa depan sebagai di luar jangkauan (hal. 242).

Tulisan lain yang merupakan kajian ilmu hukum adalah yang disajikan oleh B.F. Sihombing (2004). Ia menulis buku berjudul *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Dalam buku itu, antara lain, dipaparkan kondisi pertanahan di Indonesia, terutama di DKI Jakarta. Ia mengungkapkan bahwa ada empat masalah dasar yang berkaitan dengan pengaturan dan pemilikan tanah di Jakarta. Pertama, meliputi pengaturan perundang-undangan yang diterapkan secara tidak proporsional. Kedua, Pemerintah belum mengatur perizinan pengadaan dan pemilikan tanah di perkotaan, terutama mengenai kejelasan biaya, proses waktu yang berbelit-belit dan panjang, serta batas memiliki dan menguasai tanah. Ketiga, masalah perbedaan persepsi masyarakat mengenai pemberian besarnya ganti kerugian yang dianggap belum adil. Keempat, saat ini terjadi tarik-menarik mengenai kebijakan pertanahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah akibat otonomi daerah. Salah satu dampaknya yang nyata adalah terjadinya kevakuman dan perubahan struktur BPN (hal. 1).

Dengan menggunakan kerangka teori yang dipinjamnya dari Lawrence M. Friedman tentang *legal system*, Sihombing (2004) mencoba menelusuri permasalahan di atas. Ada tiga hal yang kemudian dieksplorasinya, yakni (a) *structure* atau kelembagaan dari aparatur, (b) *substance* atau substansi perundang-undangan, dan (c) *legal culture*

(budaya hukum) yang menyangkut persepsi masyarakat di bidang hukum (hal. 35). Namun demikian, tampaknya titik berat buku tersebut adalah pembahasan substansi perundang-undangan tentang tanah, terutama yang berlaku di DKI Jakarta. Sedangkan dua bidang lainnya, yakni mengenai aparatur dan budaya hukum – walau juga dibahas di beberapa bagian – kurang dieksplorasi.

Sihombing menggarisbawahi temuannya bahwa sejak tahun 1950-an Pemda DKI Jakarta tidak pernah melakukan “redistribusi penguasaan tanah,” terutama kepada kaum miskin. Pemerintah juga tidak pernah mengambil kebijakan untuk menentukan batas maksimum penguasaan tanah, baik untuk perseorangan maupun badan hukum. Ia menambahkan bahwa izin merupakan instrumen penghambat paling ampuh yang dapat digunakan terhadap setiap individu yang menguasai tanah tanpa izin atau tanah negara, dan sekaligus sebagai instrumen pembenar bagi penggusuran (hal. 515). Sementara itu, dualisme kewenangan dalam pengaturan tanah—antara Pusat dan Daerah—merupakan faktor tersendiri yang turut menyumbang permasalahan pengendalian tanah di Jakarta (hal. 517). Akhirnya, pada bagian rekomendasi, Sihombing menganjurkan perlu adanya transparansi mengenai penguasaan, pemilikan dan peruntukan tanah. Usulan yang diharapkan dapat mengurangi munculnya sengketa pertanahan. Di samping itu, berkenaan dengan peruntukan tanah, dinyatakan bahwa Pemda DKI perlu mengadakan sosialisasi agar masyarakat dan pengusaha dapat mentaati rencana peruntukan setiap bidang tanah yang ada (hal. 544).

Tanjung Nugroho (2001) di dalam artikelnya “Penggunaan Tanah Perkotaan, Studi Kasus DKI Jakarta” memaparkan bahwa penggunaan tanah di DKI Jakarta sangat kompetitif dan beraspek ekonomis, sehingga sering terjadi persaingan dalam pemanfaatannya. Salah satu hal yang menjadi permasalahan pokok adalah menjamurnya kawasan kumuh, baik di pusat kota maupun di pinggiran (hal. 147). Nugroho juga menguraikan luas penggunaan tanah di DKI Jakarta, terluas adalah untuk perumahan (39.091,87 hektar atau 59,94%), lalu disusul perusahaan seluas 4.551,23 hektar (6,98%). Sementara itu, dari hasil sensus tahun 1997, penduduk Jakarta telah mencapai 9.350.644 jiwa. Ia juga mengupas masalah hunian kumuh di DKI Jakarta. Menurutnya, keadaan perumahan yang termasuk hunian kumuh adalah semua jenis bangunan yang mempunyai tempat MCK (Mandi, Cuci, Kakus) dengan kondisi yang tidak memadai. Selanjutnya kriteria tersebut dipengaruhi juga oleh luas bangunan (di bawah 45m²) dan tingkat kepadatan hunian (lebih dari 15 m²/orang) (bandingkan Kantor Pusat Statistik Provinsi DKI 1990). Menurutnya, sepertiga rumah tangga di DKI Jakarta termasuk daerah kumuh. Ditinjau dari pengklasifikasian menurut tingkat

kekumuhan, 34% hunian kumuh termasuk dalam kategori berat (hal. 159). Prosentase rumah tangga kumuh, terbesar berada di Jakarta Utara (45,10%), lalu Jakarta Barat (38,09%), Jakarta Pusat (33,48%), Jakarta Timur (30,68%) dan Jakarta Selatan (29,32%). Menurut Nugroho (2001: 159), bila dibandingkan dengan angka hunian kumuh pada Pelita I yaitu sekitar 60%, maka telah terjadi penurunan tingkat hunian kumuh di Jakarta. Alasannya: (a) telah terjadi peningkatan keadaan sosial-ekonomi penduduk Jakarta, (b) adanya program Pemda DKI untuk menertibkan dan mengatur tempat permukiman penduduk yang layak, seperti MHT, dan AMD, (c) berdasarkan pengalaman dari waktu ke waktu, daerah yang menjadi korban kebakaran adalah daerah-daerah kumuh yang kemudian ditingkatkan statusnya, misalnya menjadi perkantoran, rumah susun, dan sebagainya, dan (d) program konsolidasi tanah perkotaan yang digalakkan pemerintah dalam menata kawasan kumuh, serta e) program transmigrasi yang mulai digalakkan pada tahun 1980-an diduga turut berperan dalam penurunan angka hunian kumuh (hal. 167). Nugroho juga memaparkan bahwa kaum miskin yang tergusur ke pinggiran kota mempunyai masalah dengan kelangkaan sarana dan prasarana kota, termasuk kurang layaknya sistem transportasi umum. Akibatnya sebagian memilih untuk “bergerilya” kembali ke kawasan kumuh di tengah kota, termasuk yang dikategorikan sebagai kumuh liar.

Endang Saraswati (2001) menulis tentang “Dinamika Pembangunan Fisik Permukiman Kota, Kasus Kota Jakarta.” Ia menyatakan bahwa permasalahan permukiman di Jakarta berkaitan berkelindan dengan tingkat kemampuan sosial-ekonomi penduduk dalam hal pemilikan atau sewa rumah. Nilai tanah di pusat kota yang semakin tinggi langsung berakibat menurunkan kemampuan penduduk untuk memiliki ataupun menyewa tempat tinggal di daerah dekat pusat kota. Sementara itu, arus urbanisasi ke perkotaan mempunyai kontribusi penting dalam memperbesar keterbatasan lahan kota. Dengan kata lain, terbentuknya permukiman kumuh terjadi karena kebutuhan akan rumah tinggal tidak seimbang dengan kemampuan kota dalam menyediakan fasilitas umum. Dituliskannya pula bahwa lingkungan permukiman di DKI Jakarta, kurang-lebih 50% merupakan perumahan dengan bangunan rumah yang kondisinya buruk. Lokasi permukiman demikian terletak di bagian kota yang untuk membangun sarana dan prasarana layak membutuhkan investasi besar. Selanjutnya, ia memperkirakan bahwa kurang lebih 40% merupakan lingkungan dengan bangunan rumah kondisi sedang, dan sisanya dengan kondisi baik. Permasalahan utama – menurut Saraswati – dalam hal penyediaan permukiman bagi penduduk Jakarta adalah keterjangkauannya oleh penduduk dilihat dari kacamata sosial-ekonomi. Penduduk berpenghasilan rendah, yang jumlahnya

lebih banyak dibandingkan yang berpenghasilan tinggi, seharusnya memperoleh prioritas dalam pengadaan permukiman yang layak. Timbulnya kawasan kumuh banyak disebabkan oleh para penduduk yang tidak mampu membayar sewa atau memiliki rumah yang layak di pusat kota, namun tetap memaksakan diri menetap di pusat kota untuk mendekati tempat kerja (hal. 87-8).

Keith R. Legg mengupas hubungan tuan, hamba dan politik. Walaupun kerangka utama buku karangannya membahas masalah politik, di bagian lain ia banyak mengupas konsep-konsep yang digunakan oleh antropolog untuk menjelaskan hubungan antara *patron* dan *client*. Dalam pandangannya, hubungan tuan-hamba umumnya berkenaan dengan: a) hubungan di antara aktor-aktor yang menguasai sumber daya yang tidak sama, b) hubungan yang bersifat khusus (*particularistic*), hubungan pribadi dan sedikit banyak mengandung kedekatan (*affectivity*); dan c) hubungan yang berdasarkan asas saling menguntungkan dan saling memberi dan menerima (1983:10). Selain itu, dengan mengutip Jeremy Boissevain, Legg (1983) membedakan sumber daya yang dijadikan landasan hubungan *patron-client* ke dalam dua hal: a) sumber daya urutan pertama (*first-order resources*), yaitu sumber daya yang ada di bawah kekuasaan pribadi sang *patron*, dan b) sumber daya urutan kedua (*second-order resources*), yaitu sumber daya yang menjadi milik seseorang atau sesuatu lembaga yang dikendalikan sang *patron* (hal. 13). Dinyatakannya pula bahwa penguasaan sumber daya selalu berkait dengan kedudukan dan status sosial. Karena pihak hamba memiliki kedudukan yang tidak berarti atau malahan tidak berkedudukan sama sekali, maka sumber daya yang mereka kuasai pun niscaya kecil, tak berarti (hal. 13).

Hubungan antar pribadi secara langsung (*personalized relationships*) biasanya disebut dengan istilah hubungan tatap-muka (*face-to-face relationships*), dianggap sebagai syarat utama bagi terjalinnya tautan tuan-hamba (*patron-client*) [hal. 19]. Dari hubungan tersebut terjadilah dua model ikatan, yakni a) ikatan yang *multiplex*, dan b) ikatan yang *simplex*. Ikatan *multiplex* menunjuk pada terjadinya pertukaran berulang kali antara pihak *patron* dan klien, dan pertukaran itu mengandung kedekatan yang mendalam, karena hubungan seperti itu merupakan hubungan antar pribadi yang utuh (*whole person relationship*) yang tidak memusat. Sebaliknya, ikatan *simplex* dapat disamakan dengan hubungan antar pribadi dalam masyarakat modern, khususnya hubungan-hubungan kontraktual. Nampaknya ikatan *multiplex* bersifat luwes, sedang ikatan *simplex* bersifat mudah putus (hal. 21).

Legg (1983:29) menyatakan bahwa hubungan tuan-hamba timbul bila syarat-syarat berikut terpenuhi, yaitu (a) para sekutu (*partners*) menguasai sumber-sumber yang tidak dapat diperbandingkan

(*noncomparable resources*), (b) hubungan tersebut dijalin pada tingkat pribadi (*personalized*), dan (c) keputusan untuk mengadakan pertukaran didasarkan pada pengertian saling menguntungkan dan timbal-balik (*mutual benefit and reciprocity*).

Sebetulnya, Legg secara ringkas juga membahas peran perantara (*broker*). Dinyatakan bahwa klasifikasi perantara muncul berdasarkan pembedaan penguasaan sumber daya. *Broker*, dalam pandangannya, berada pada tingkatan antara *patron* (tuan) dan *client* (hamba). Ada suatu pendekatan yang secara sederhana membedakan hamba, perantara, dan tuan berdasarkan kedudukan mereka dalam hirarki yang terlebih dulu sudah ditetapkan (hal. 31). Dengan mengutip Boissevain, Legg (1983) menganggap perantara (*brokerage*) sebagai suatu "bisnis" yang bermodalkan jaringan hubungan pribadi dan kredit berupa pemahaman subyektif pihak lain terhadap modal itu (1983:33). Sementara, dengan mengutip Scott, ia menulis bahwa koneksi sosial dengan pihak ketiga adalah sumber daya bagi seorang perantara. Pekerjaan perantara adalah menghubungkan dan mempertalikan para tuan dengan para hamba. Bahkan, dinyatakannya bahwa perantara (politik) pada dasarnya adalah seorang pengusaha (*entrepreneur*), yang bergerak agak leluasa dalam upayanya untuk mencapai kepentingan pribadinya. Dalam arti, seorang perantara relatif tidak terikat oleh prosedur yang normatif, formal dan dilembagakan secara baku oleh pemerintah (1983:35).

Martin Albow dalam bukunya *Birokrasi* (2005) menerapkan pendekatan analitis-historis terhadap istilah "birokrasi". Ia membedah penggunaan konsep birokrasi mulai tahun 1764 (oleh filsuf Perancis Baron de Grimm), lalu abad XIX, awal abad XX (antara lain, berkaitan dengan konsep yang dikembangkan Max Weber, Karl Marx, dan sebagainya), hingga konsep modern tentang birokrasi. Albow (2005:39) menyatakan bahwa Max Weber tidak pernah mendefinisikan apa itu birokrasi. Apa yang dikerjakan Weber secara hati-hati adalah merinci segi-segi yang dipandang sebagai bentuk birokrasi yang paling rasional. Weber membedakan birokrasi tipe patrimonial dengan birokrasi tipe rasional. Pejabat yang bekerja di dalam birokrasi patrimonial tidak sebebas orang-orang yang bekerja berdasarkan hubungan kontraktual. Walaupun begitu, Weber menyatakan bahwa ciri pokok dari pejabat birokrasi bersumber dari pengangkatannya sebagai pejabat. Namun, Weber juga mengakui bahwa "tidak ada pelaksana otoritas yang benar-benar birokratis, yakni semata-mata melalui pejabat yang dibayar dan diangkat secara kontraktual" (hal. 41).

Adabeberapa hal yang merupakan ciri birokrasi modern sebagaimana diuraikan Albow (2005), yakni: birokrasi sebagai organisasi rasional, birokrasi sebagai inefisiensi organisasi, birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, birokrasi sebagai administrasi negara

(publik)² dan sebagainya. Di sini ia, khususnya ketika berbicara tentang inefisiensi organisasi merujuk pada pandangan Merton, bahwa proses-proses informal dan tak diduga yang dihasilkan oleh organisasi yang nampaknya rasional, dapat menyebabkan kelambatan administratif dan keluhan umum.

Pada bagian lain, Albow (2005: 147) dengan mengutip G. Sjoberg, menegaskan bahwa administrasi negara ternyata cenderung tidak peka terhadap kelas bawah. Karena kelas bawah tersebut tidak dapat memahami administrasi negara, muncullah konflik antara mereka dengan para pejabat. Dilema paling mendasar menurutnya adalah tidak adanya kelompok khusus di dalam masyarakat yang dapat mewakili kepentingan umum, karena mereka sendiri niscaya memiliki kepentingan. Kepentingan sektional ini akan selalu diajukan dan berpengaruh dalam pembuatan kebijakan, sementara bermacam-macam kepentingan dari kelompok lain akan direalisasikan secara berbeda-beda (hal. 148). Lalu bagaimana menyelesaikan masalah birokrasi tersebut? Menurutnya, komitmen pejabat terhadap nilai-nilai demokrasi merupakan benteng pengaman yang lebih bermakna bagi demokrasi daripada sistem kontrol. Metode untuk mencapai hasil ini mencakup: a) perhatian pada kompetensi profesional, dan b) kebijakan rekrutmen untuk memilih orang-orang dengan kualifikasi baik, serta c) jaminan bahwa latar belakang sosial mereka adalah sedemikian rupa sehingga mereka dapat diterima oleh semua golongan masyarakat (hal. 153).

Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer dalam bukunya *Birokrasi dalam Masyarakat Modern* (1987) menuliskan bahwa birokrasi dalam pengertian sehari-harinya diidentikkan dengan ketidak-efisienan (*inefficiency*) yang merupakan "benang merah" pemerintahan. Organisasi formal birokrasi dicirikan oleh kekakuan (*inflexibility*), kemandekan struktural (*structural stasis*), tata cara yang berlebihan (*ritualism*) dan penyimpangan dari sasaran (*perversion of goals*), pengabaian hal-hal yang bersifat personal (*impersonality*), keterasingan (*alienation*), serta sikap tindak otomatis (*automatism*) dan menutup diri terhadap perbedaan pendapat (*constraint of dissent*).

Namun, arti sebenarnya – menurut mereka – tidaklah seperti itu (hal. 3). Birokrasi, menurutnya, merupakan lembaga yang sangat berkuasa, lembaga yang mempunyai kemampuan sangat besar untuk berbuat kebaikan atau keburukan. Satu dan lain, karena birokrasi adalah sarana administrasi rasional yang netral dalam skala yang besar. Kesulitannya

² Menurut Eisentadt yang dikutip Albow (2005) birokrasi yang seyogianya menjadi administrasi publik, ternyata berorientasi sebagai abdi bagi penguasa dan strata sosial yang utama; sepenuhnya tunduk pada penguasa; bersifat otonom dan berorientasi pada keuntungan sendiri; dan berorientasi pada diri sendiri, tetapi secara umum juga melayani negara (*polity*) daripada strata masyarakat tertentu.

ialah bahwa administrasi berskala besar juga dibutuhkan untuk mengelola kehidupan masyarakat modern yang kian kompleks, baik untuk mendistribusikan pendapatan secara tepat atau meningkatkan pengaruh warganegara terhadap pemerintahannya. Menghapuskan birokrasi hanya berarti menghapuskan semua harapan untuk mencapai sasaran di atas (hal. 5). Singkat kata, bahkan birokrasi punya arti penting bagi demokrasi.

Kekuatan kontrol birokrasi melibatkan tidak saja anggota birokrasi namun juga masyarakat luas. Tidak boleh dilupakan ialah peran dan pelibatan *klien* sebagai pengguna jasa yang ditawarkan birokrasi. *Klien* ini membentuk semacam kelompok yang bukan bagian utuh dari organisasi tetapi sekaligus tidak juga sepenuhnya berada di luar organisasi. Di lain pihak, reaksi masyarakat bersifat mendua terhadap otoritas (wewenang formal) birokrasi. Hal ini diungkapkan dengan mengajukan analisis tentang inefisiensi dalam birokrasi, serta analisis tentang eksperimen kepatuhan (hal. 198). Kekuasaan birokrasi juga menimbulkan pertanyaan bagaimana memunculkan dan mempertahankan keadilan dan perlakuan yang sama bagi semua warga. Hal itu ternyata hanya dapat dicapai dengan mengembangkan aturan-aturan hukum yang kompleks dan ragam peraturan administratif (hal. 202). Secara ringkas, Blau dan Meyer menyatakan bahwa sekalipun birokrasi sering membahayakan kebebasan demokratis, namun juga mampu menjalankan fungsi yang penting untuk mempertahankan keberadaan masyarakat demokratis. Dilema ini tidak boleh kita kesampingkan begitu saja (hal. 220). Terlepas dari itu, patut pula dinyatakan bahwa dalam pandangan penulis, proses demokratisasi tidak serta merta mendorong perbaikan kinerja dan reskruturisasi birokrasi, baik pusat maupun daerah.

Sertifikat tanah dan orang miskin

BAB III

Jakarta: Sejarah dan kondisi sosial-ekonomi sebuah kampung kota

"Jika di Jakarta Anda punya tanah 1.000 meter², baru dimanfaatkan separuhnya, bagian lainnya disimpan untuk anak cucu, kemudian datang orang-orang menyerobot tanah itu, apakah Anda rela?" (Ali Sadikin ketika menggambarkan kerunyaman arus urbanisasi di tengah ketidakpastian hukum saat itu, *Kompas*, 18 Juni 2005).

Jakarta Hingga Awal Abad XXI

Asal usul Jakarta dan perkembangan awal

Nama Ja(ya)karta untuk pertama kalinya disebutkan dalam suatu karangan karya sejarawan Barros, *Decadas da Asia*, pada tahun 1553. Di dalam buku itu, antara lain, dituliskan:

Pulau Sunda adalah negeri yang di pedalaman lebih bergunung-gunung daripada Jawa dan mempunyai enam pelabuhan terkemuka, Chiamo (Cimanuk), di ujung pulau ini, *Xacatara por outro nome Caravam* (Xacatara dengan nama lain Karawang), Tangaram (Tangerang), Cheguede (Cigede), Pontang, dan Bintam (Banten).

Nama Ja(ya)karta dalam segala ejaannya tidak terdokumentasi sebelum tahun 1550 (Adolf Heuken S.J. 2001:24–7). Adalah almarhum P.A. Hussein Djajadiningrat yang pertama kali menetapkan tahun 1527 sebagai tahun kelahiran Jayakarta. Ia menulis tentang hal itu di dalam disertasinya *Critische Beschouwing van de Sadjarah Banten* (Tinjauan Kritis terhadap Sejarah Banten) yang dipertahankan tahun 1913 di Universitas Leiden, Belanda. Dalam disertasinya, Hussein Djajadiningrat menyatakan bahwa Jayakarta berarti *volbrachtezege* (kemenangan yang sudah tuntas). Nama itu diberikan kepada kota yang mula-mula bernama Sunda Kelapa oleh Fatahillah (Falatehan), setelah direbut dari Kerajaan Pajajaran (Notosusanto 2001:22). Nama pelabuhan Sunda Kelapa telah terdengar sejak abad ke XII sebagai pelabuhan lada yang sibuk milik kerajaan Hindu terakhir di Jawa Barat, Pajajaran (*Pikiran Rakyat*, 25 April 2004).

Jakarta merupakan tempat yang paling strategis bagi kegiatan perdagangan. Hal inilah yang pada awalnya menarik minat para

penanam modal dari Portugis dan Belanda untuk mengembangkan Jakarta sebagai kota pelabuhan utama di Nusantara. Jakarta¹ didirikan oleh Portugis pada abad XIV, dan diberi nama Jayakarta. Ketika Belanda merebut kota ini pada tahun 1616, nama kota itu diganti menjadi Batavia, dan seterusnya dibangun kembali dengan meniru bentuk kota di Negeri Belanda, terutama Amsterdam (Sjahrir 1995:33-4).

Pengembangan kota yang terpenting, bagaimanapun, menurut Potter dan Lloyd-Evans (1998:7) datang bersama kolonialisme, karena untuk melanjutkan pertumbuhan perdagangan modern (*mercantile*) dibutuhkan tersedianya lahan yang memadai. Secara historis, pertumbuhan tersebut terjadi selama abad XVI hingga XVIII dan dipengaruhi oleh semangat yang pada mulanya dimaksudkan untuk ekspedisi-ekspedisi perdagangan, kemudian menjadi kolonialisme jauh (*distant colonialism*). Suatu versi *trans-oceanic* dari ekspansi kolonial lokal, yang utamanya melibatkan wilayah-wilayah yang pembangunan sosio-ekonominya rendah. Sukses Batavia sebagai pusat perdagangan mengakibatkan orang-orang berdatangan dari berbagai negara dan kawasan. Mereka hidup mengelompok di wilayah-wilayah tertentu di Batavia sehingga mengubah kota ini benar-benar menjadi pusat perdagangan, mirip dengan kota-kota dagang di Belanda (Evers dan Korff 2002: 59).

Sistem administrasi pemerintahan yang berlaku hingga kini berasal dari tahun 1655 ketika pemerintah Belanda menugaskan *wijkmeesters* (petugas pengawas wilayah) untuk mengawasi dan mencatat pendatang yang keluar masuk kota. Cara itu terus berlanjut sampai tahun 1901 dengan diadaptasinya sistem tersebut ke dalam sistem administrasi kota atau kotapraja (Sjahrir 1995:34). Sistem demikianlah yang terus dipertahankan oleh Belanda, setidaknya hingga tahun 1942.

Kebanyakan aturan hukum mengenai tata kota dan bangunan di Hindia-Belanda meniru dan mengadopsi *Woningwet* (UU Bangunan) Belanda yang diberlakukan pada tahun 1901. Peraturan bangunan itu ditujukan untuk mengatur dan menata masyarakat Belanda yang lebih makmur daripada masyarakat Hindia yang dianggap terbelakang. Fungsi peraturan tersebut adalah untuk meminimalisir terjadinya spekulasi tanah di daerah perkotaan dan memperkenalkan syarat-syarat minimal akan rumah sehat. Rumah-rumah di Hindia Belanda kebanyakan dibuat dari anyaman bambu dan mudah menjadi sarang tikus. Kurangnya saluran air yang berfungsi dengan baik menyebabkan tergenangnya air buangan yang acap menjadi sarang nyamuk. Berhadapan dengan situasi demikian, diajukan serangkaian usul guna merangsang terjadinya

¹ Nama 'Jacatra' sendiri pertama kali termuat dalam *Resolutie 29 Maart 1620*. Terjemahannya sebagai berikut: 'Maka tempat ini serta seluruh daerah Jacatra dalam tahun yang lalu telah kita rampas dengan kekuatan senjata...' (Supomo 1982:12).

penambahan rumah-rumah yang sehat di tempat-tempat yang tertata. Termasuk ke dalam paket usulan itu ialah pemberlakuan pajak untuk memaksa pemilik tanah pribadi agar tidak membiarkan tanahnya tidak terbangun dan penurunan harga material dan lain-lain (Fakih 2005:106-7).

Perluasan dan pembangunan Jakarta zaman Hindia Belanda

Pada akhir abad XIX perkembangan infrastruktur di Kota Batavia mulai dilakukan. Sarana transportasi manusia maupun barang mulai berkembang, baik melalui darat maupun laut. Dengan ditemukannya kapal uap dan dibukanya Terusan Suez, waktu tempuh Eropa-Batavia jadi semakin pendek. Perkembangan ini membuat semakin banyak warga Barat, khususnya Belanda berdatangan ke Jakarta. Karena kapal-kapal Samudera tidak dapat merapat di Pasar Ikan (Sunda Kelapa), maka dibangunlah pelabuhan modern Tanjung Priok (1877–1883). Sebelum pelabuhan berdiri, pada tahun 1873 dibangun rel kereta api Batavia- *Buitenzorg* (Bogor). Rel baru itu kira-kira sepanjang 50 kilometer. Bersamaan dengan perkembangan Kota Batavia, terjadi pula perubahan lalu lintas. Pedati dan sado atau dokar yang ditarik kuda atau kerbau telah diganti dengan sepeda atau kendaraan bermesin.

Delapan tahun setelah dibangun rel kereta api, pada tahun 1881, pemerintah memutuskan membangun jaringan trem uap dan trem listrik (1887). Keduanya menggelinding hampir di segenap penjuru kota dengan harga tiket 10 sen (*sepicis*). Baru pada tahun 1905 mobil menjadi moda transportasi dan jumlahnya meningkat hingga mencapai 5.000 unit. Jalan-jalan pun dilebarkan (Shahab 2004:76-7). Jalan raya mulai ramai dilalui mobil-mobil, delman, dan trem. Maka berdatanganlah kaum migran ke Jakarta.

Sejak pembukaan Hindia Belanda untuk investor, khususnya melalui kebijakan agraria yang termaktub di dalam Undang-Undang Agraria pada tahun 1870, setahun setelah dibukanya Terusan Suez di Mesir, terjadi peningkatan jumlah penduduk Eropa di Hindia Belanda. Pada tahun 1930 jumlah orang Eropa mencapai 240,162 jiwa. Dari total jumlah warga Eropa tersebut, dapat dipilah jumlah orang Belanda sebanyak 208.269, sedangkan orang Jerman mencapai 7.381. Jumlah orang Eropa di Batavia berjumlah 37.000 orang dari total 533.000 orang (7%). Batavia merupakan kota di Indonesia dengan jumlah orang Eropa terbanyak, sementara penduduk pribuminya mencapai 409.000 jiwa (77%) dan Tionghoa 78.000 (15%) [bdk. Fakih 2005:101]. Setelah itu jumlah penduduk mengalami peningkatan terus-menerus. Sekalipun menurut Evers dan Korff (2002:61), sampai akhir abad XIX jumlah penduduk kota ini tidak pernah lebih dari 100.000 jiwa saja.

Salah satu dorongan utama proses urbanisasi tersebut datang dari perkembangan ilmu kesehatan tropis. Sebuah buku yang ditulis oleh W.J. van Gorkom, yaitu *Ongezond Batavia, Vroeger en Nu* (Batavia yang Tidak Sehat, Dahulu dan Sekarang), menginformasikan kepada masyarakat Belanda mengenai tingginya tingkat kematian dan buruknya sanitasi penduduk, khususnya pribumi. Beranjak dari itu ia juga mempromosikan pembentukan badan kesehatan kota. Tingginya tingkat penyakit di Hindia Belanda menurut banyak pihak disebabkan tidak adanya pengaturan modern yang mengatur dan menata kawasan permukiman dan sekelilingnya. Pemikiran ini kemudian memunculkan kebijakan yang mengupayakan agar penataan lahan yang dahulu ditempatkan di luar urusan negara akan dipercayakan kepada sekelompok profesional. Mereka ini merasa bahwa penciptaan sebuah masyarakat Hindia-Belanda sudah saatnya dilaksanakan, khususnya dalam menyambut kemungkinan industrialisasi taraf besar yang akan terjadi (Fakih 2005:103-4).

Pada tahun 1905 luas Jakarta hanya sekitar 125 km². Pemerintah pusat memutuskan untuk memperluas wilayah Jakarta pada tahun 1935 menjadi 182 km². Ini dilakukan dengan memasukan *Meester Cornelis*, atau yang sekarang dikenal dengan daerah Jatinegara ke dalam wilayah Jakarta. Daerah di antara pusat kota dengan Jatinegara pun mulai berkembang, terutama yang berada di dekat jalan raya. Berkenaan dengan pertumbuhan kampung-kampung kumuh di berbagai pelosok Jakarta pada awal abad XX, maka di Batavia pada tahun 1925 dilakukan Program *kampongs verbetering* (perbaikan kampung). Kelak Orde Baru meneruskan program itu dan menamainya Proyek MHT (Kusumawijaya 2004:177-178). Namun belum jelas benar bagaimana hasil program perbaikan kampung yang dicanangkan pemerintah kolonial saat itu. Yang pasti sejak lama Batavia sudah memiliki permukiman liar meski pemerintah *gementee* (kotapraja) terkenal memiliki administrasi yang tertib. Akibatnya, tata guna dan tata kuasa tanah menjadi semrawut (*Kompas*, 11 Oktober 2003).

Jalan-jalan raya – yang mulai ramai dilalui mobil, sado dan kendaraan lainnya – selain ditambah juga diperlebar. Pasar Senen terhubung melalui Prapatan dan juga dibangun aksis utama kedua dari kota Batavia, yaitu jalan *Meester Cornelis*. Melewati kawasan Salemba dan Matraman, jalan itu menghubungkan *Weltevreden* (Lapangan Banteng) dengan *Meester Cornelis* (Fakih 2005:117). Pada penghujung tahun 1939 dan tahun-tahun empat puluhan penduduk Kota Jakarta mungkin mencapai jumlah tidak lebih dari 250.000 orang. Pada tahun-tahun itu, sungai-sungai di Jakarta belum sekotor dan sebusuk sekarang (Lubis 1988:viii).

Inter-regnum: Pendudukan Jepang

Nama Jakarta sebagai pengganti Batavia sebenarnya baru dipakai pada tahun 1942 oleh Jepang. Waktu itu dieja “Djakarta.” Berdasarkan fakta ini, sebenarnya Jakarta baru berumur 62 tahun pada tahun 2004 (bdk. Kusumawijaya 2004:11). Menjelang Perang Dunia II (1942) penduduk Batavia sudah berjumlah 665 ribu jiwa. Kala itu, Kebayoran Baru yang baru dibangun 1948 masih merupakan daerah pinggir dan pelosok. Pada bulan Maret 1942, berakhir lah penjajahan Belanda setelah ditaklukkan bala tentara Dai Nippon. Indonesia pun selama tiga setengah tahun di bawah penjajahan Jepang. Selama masa itu banyak penduduk banyak yang mati kelaparan dan dianggap sebagai zaman paling sulit (Shahab 2004: 78).

Pada masa pendudukan Jepang Indonesia untuk jangka waktu yang singkat (1942–1945), diadakan pembagian sistem administrasi kotapraja secara hirarkis. Pada tingkat paling bawah terdapat rukun tetangga atau RT yang biasanya terdiri dari lima belas atau enam belas rumah tangga. Pada tingkat paling tinggi terdapat walikota yang berada di bawah Koloni Ke-16 balatentara Jepang (Milone 1966 dalam Sjahrir 1955:34). Sistem hirarki seperti ini tetap dianut sampai sekarang dan menjadi kerangka dasar pengawasan administratif maupun politik pemerintahan Jakarta.²

Pengelolaan Jakarta pasca kemerdekaan

Walikota pertama Jakarta pascamerdeka adalah Soewirjo (yang menjabat dari tahun 1945–1951). Ia adalah seseorang yang juga berperan dalam masa-masa revolusi dan telah dinyatakan sebagai Walikota Jakarta sejak permulaan kemerdekaan, yaitu 1945, tetapi kemudian ditangkap oleh Belanda pada tahun 1947. Pada tahun 1950, dengan kesepakatan pembentukan Republik Uni Serikat Indonesia, maka Soewirjo kembali menempati jabatannya sebagai walikota. Dengan keputusan Presiden RIS No. 114 tahun 1950, maka didirikan Wilayah Kotapraja Djakarta Raja yang terdiri dari *Stadsgemeente* Batavia, ditambahkan ke dalamnya sebagian besar distrik federal yang dibubarkan itu. Pada tanggal 24 Maret 1950 Kotapradja Jakarta diperluas dengan *Onderdistrict* Pulau Seribu, Cengkareng, Kebon Jeruk, Kebayoran Ilir, Kebayoran Udik, Mampang Prapatan, Pasar Minggu, Pasar Rebo serta *District* Bekasi, yaitu *Onderdistrict* Pulo Gadung dan Cilincing (Fakih 2005:68–9). Pada bulan Maret 1950 Jakarta ditetapkan sebagai ibukota. Pada waktu itu pula daerah Jakarta diperluas lagi dan mencakup wilayah seluas 650

² Kelak pada tahun 1961, Jakarta ditetapkan sebagai daerah khusus. Mengingat pula kedudukannya yang demikian penting, baik dari segi ekonomi maupun politik, maka Jakarta sekaligus diberi status sebagai provinsi berdasarkan pertimbangan besarnya jumlah penduduk yang dimilikinya (Sjahrir 1955:34).

km² sehingga termasuk ke dalamnya sebagian daerah Botabek (Bogor, Tangerang, Bekasi) yang dulunya adalah bagian dari Provinsi Jawa Barat (Evans 1984 dalam Sjahrir 1995:35).

Pada masa kepemimpinan Soewirjo, kota baru Kebayoran Baru mulai dibangun (tahun 1949). Pada masa itu kompleks perumahan Petodjo juga didirikan, serta penyediaan tanah-tanah untuk gedung-gedung negara di daerah Kebun Sereh. Untuk keperluan itu sejumlah tanah partikular harus dibeli, beberapa di antaranya seperti Tjipinang Vredendal dan Land van Heusden (Fakih 2005:70). Sejak saat itu, pemerintah mulai melakukan pembelian tanah rakyat.

Awal tahun 1950-an, setelah penyerahan kemerdekaan, terjadi urbanisasi besar-besaran ke Jakarta, terutama akibat pemberontakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII). Banyak penduduk Jawa Barat khususnya Priangan Timur mengungsi ke Jakarta. Hal yang sama juga dilakukan beberapa warga dari Jawa Tengah karena alasan sosio-ekonomi. Karenanya pada masa Walikota Soediro (1953–1960), Jakarta mulai menjadi wilayah utama sasaran program transmigrasi.

Pada masa pemerintahan Soediro, pemerintah berupaya melaksanakan Pengendalian Pemilikan dan Penguasaan Tanah yang bertitik tolak pada Rencana Tata Ruang Jakarta. Ke dalam proyek ini juga termasuk upaya menertibkan dan melegalisir bangunan tanpa izin, rencana pembangunan rumah rakyat dan pegawai negeri serta pembangunan tugu Monumen Nasional (Monas). Pada masa jabatannya sebagai Kepala Daerah Tingkat I Kotapraja Jakarta Raya, Jakarta dibagi menjadi tiga wilayah kabupaten administratif, yaitu Kabupaten Jakarta Utara, Kabupaten Jakarta Tengah, dan Kabupaten Jakarta Selatan (Sihombing 2004:346–7).

Sampai tahun 1960 penduduk Jakarta sudah mencapai 2.900.000 jiwa. Ini menunjukkan kenaikan enam kali lipat dari populasi pra-perang tahun 1941 yang diperkirakan mencapai hanya 554.023 jiwa. Pada tahun 1965, populasi ini terus merangkak mencapai jumlah 3.813.022. Sebagian migrasi ke ibukota terjadi karena berlimpah dan meningkatnya jumlah orang di daerah pedesaan dan juga akibat stagnasi ekonomi di kota-kota lain di Indonesia (Fakih 2005:5).

Sejak dikeluarkannya Penetapan Presiden (Penpres) No. 2 tahun 1961 maka Jakarta langsung berada di bawah kepemimpinan Presiden Republik Indonesia (Pemerintah Pusat) melalui Menteri Pertama. Pemerintahan Kota Jakarta dipegang langsung oleh Soekarno. Dalam konsideran Penpres tersebut terdapat kalimat yang mewakili visi dari Soekarno, yaitu: Jakarta Raya sebagai ibukota Negara patut dijadikan Kota Indoktrinasi, Cita-Cita, dan Teladan (Fakih 2005:76). Namun sebenarnya, antara tahun 1950 sampai 1966 Jakarta berada dalam keadaan bergerak, terus menerus mengalami krisis demi krisis. Klimaks yang tragis

Jakarta: Sejarah dan kondisi sosial-ekonomi sebuah kampung kota adalah kup Gestapu, dengan penculikan, penyiksaan dan pembunuhan beberapa jenderal utama, sebagai awal dari perampasan kekuasaan yang segera gagal (Hanna 1988:239). Ketika krisis perlahan mereda, pemerintah, termasuk Pemda DKI mulai perlahan membangun.

Pembangunan Jakarta di bawah Ali Sadikin

Guna meningkatkan kemampuan membangun, maka Pemda DKI memutuskan untuk mendirikan beberapa perusahaan daerah. Satu yang terpenting adalah PT. Bank Pembangunan Daerah (BPD). Bank ini menyediakan dana tambahan untuk proyek-proyek pembangunan Pemda, termasuk proyek pembangunan kota satelit Cempaka Putih dan pembangunan perumahan Slipi (Fakih 2005:83). Jika BPD menyediakan dana, maka PT Pembangunan Jaya dibentuk untuk menjadi kontraktor proyek-proyek pembangunan. Kebanyakan dari proyek pemda dibangun oleh perusahaan yang sekarang dikenal dengan nama PT. Jaya. Termasuk proyek Pasar Senen yang cukup ambisius dan pasar Hias Rias Cikini, penjalangan dan peternakan babi Kampung Kapuk, Proyek Pluit, Krekot Dalam, Pasar Tebet, Pasar Blok M, Grogol, dan lain-lain. Pemda DKI memiliki saham 60% dari PT Jaya, selebihnya disebarkan ke swasta, termasuk di antaranya Dasaad Musin Concern, Bumiputera, BDN, dan BNI 46 (Fakih 2005:83-4).

Ketika Ali Sadikin mulai menjabat sebagai gubernur Jakarta pertama di bawah Orde Baru,³ 60% dari penduduk Jakarta tinggal dalam kampung⁴ padat, jumlah panjang jalan hanya sekitar 800 kilometer, drainase kota tidak mampu untuk menggelontor air dan mencegah banjir, jumlah bus kota jauh dari kapasitas angkutan yang diperlukan, jumlah telepon hanya 26.000 pesawat, listrik hanya memenuhi 13% dari keseluruhan kebutuhan masyarakat kota, air minum hanya dinikmati oleh 12,5% penduduk, terdapat kekurangan yang cukup parah dalam jumlah bangku sekolah, termasuk ke dalamnya penyediaan barang-barang kebutuhan sehari-hari dari beras sampai bohlam (Fakih 2005:97).

Kompleksitas masalah perkotaan yang terkait dengan masalah pertanahan ketika itu, merupakan residu dari masalah sebelumnya, yaitu penggunaan tanah (ruang-ruang terbuka) secara liar di beberapa bagian kota dan didirikannya bangunan perumahan dengan bahan-bahan sederhana, tidak teratur dan dengan kepadatan yang tinggi.

³ Ali Sadikin menjabat sebagai Gubernur DKI Jakarta (d/h DCI Djakarta) selama 11 tahun, yakni dari tahun 1966 hingga tahun 1977 (Prayitno dkk. 2004:75). Dia dilantik berdasarkan Keputusan Presiden Soekarno Nomor 82 tahun 1966 tertanggal 20 April 1966.

⁴ Istilah *kampung* setidaknya memperlihatkan sesuatu yang terkait dengan 'desa' dan komunitas-komunitas. Namun istilah itu sebenarnya tidak bisa didefinisikan sebagai 'komunitas usaha' (*corporate community*) karena ikatan sosial yang ada umumnya adalah antar-tetangga saja (Evers dan Korff 2002:408).

Pada tahun 1967, tercatat kurang lebih 60% penduduk Jakarta tinggal di daerah-daerah perkampungan yang sangat padat. Di banyak daerah kepadatannya berkisar antara 400–600 orang/hektar. Selain itu, jumlah panjang jalan pada waktu itu masih berkisar pada 800 km, yang hanya menghubungkan sebagian wilayah kota yang telah terbangun, dan kurang layaknya kondisi saluran-saluran drainase kota yang daya tampungnya belum dapat mengurangi banjir yang melanda setiap musim hujan di sebagian kota (Sihombing 2004:364).

Sementara, tahun 1968 penduduk Jakarta telah mencapai empat juta jiwa. Untuk standar di masa itu, jumlah itu sudah sangat besar dan merupakan *a large urban agglomeration* (Grijns dan Nas 2000:245). Dari hasil analisis yang dilakukan, diperoleh data bahwa kenaikan penduduk berdasarkan pertambahan alami (*natural increase*) setiap tahunnya adalah 2% dan urbanisasi mencapai 2%. Maka, kenaikan penduduk netto (*net increase*) setiap tahunnya untuk Jakarta menjadi 4% per tahunnya (Sihombing 2004: 365). Sebelas tahun di bawah kepemimpinan Bang Ali, penduduk Jakarta bertambah lebih dari 60%, dari 3,5 juta jiwa pada tahun 1966 menjadi 5,5 juta pada tahun 1977 (Kompas 18 Juni 2005).

Di bawah kepemimpinan Gubernur Ali Sadikin pula beberapa proyek ambisius mulai dirancang dan dilaksanakan. Pasar Senen merupakan salah satu proyek ambisius dari Pemda DCI (*Daerah Khusus Ibukota*). *Pilot project* kedua Pemda merupakan usaha peremajaan kawasan pasar Senen yang dianggap sudah terlalu kumuh untuk Kota Jakarta. Warga masyarakat yang mengalami penggusuran mendapatkan lahan pengganti di perumahan di Kawi-Kawi⁵ seluas 40 hektar. Tetapi Kawi-Kawi hanya mampu untuk menampung 50% dari penghuni Pasar Senen lama (Fakih 2005: 163). Sebagian yang tergusur nampaknya kemudian menyebar ke wilayah sekitar, termasuk ke Johar Baru.

Cikini, Senen, dan Krekot memiliki persamaan bahwa mereka adalah proyek-proyek yang bertujuan untuk memodernisasi Jakarta. Proyek itu mengubah kawasan “kumuh”, menghancurkannya dan mendirikan serangkaian gedung-gedung baru yang modern dan sering berbentuk pencakar langit. Berbeda dengan proyek-proyek mercu suar Soekarno, Pemda berusaha untuk melakukan peremajaan kota (Fakih 2005:165).

Cempaka Putih kemungkinan merupakan salah satu ikhtiar terbesar Pemda masa itu dalam penyediaan perumahan.⁶ Kawasan Cempaka Putih

⁵ Kelurahan Kampung Rawa (saat itu, menurut beberapa informan lebih dikenal dengan sebutan Kampung Rawa—belum berupa kelurahan, namun ‘kampung’) letaknya di dekat wilayah Kawi-Kawi. Mungkin jaraknya hanya satu kilometer saja.

⁶ Dari hasil wawancara, bahwa sebagian penduduk yang terkena proyek Cempaka Putih sebagian pindah ke wilayah agak pelosok. Salah satunya adalah Kampung Rawa. Bahkan sebagian penduduk ketika itu mempercayai bahwa perluasan proyek ambisius Cempaka Putih akan mencakup Kampung Rawa. Namun hal ini ternyata tidak terwujud.

Jakarta: Sejarah dan kondisi sosial-ekonomi sebuah kampung kota

sebenarnya dibangun dengan tujuan mengatur kembali pembangunan perumahan liar dan untuk menyediakan perumahan kelas bawah. Namun banyak dari fasilitas dan keadaan rumah yang sudah dibangun ternyata tidak dapat dipertahankan. Pembiayaan perawatan kawasan menuntut adanya kelas tertentu yang tinggal di rumah-rumah tersebut. Karena itu, seperti terjadi dengan hampir semua proyek perumahan Pemda, terjadi pengalihan rumah-rumah di kawasan tersebut kepada masyarakat kelas menengah (Fakih 2005:168). Sebagian bekas warga, penduduk miskin, kemudian menyebar ke wilayah sekitar, termasuk ke tempat-tempat yang agak ke dalam (seperti Galur, Tanah Tinggi, dan Pangkalan Asem).

Jakarta sebagai kampung besar

Sebutan Jakarta sebagai “kampung besar” muncul ketika Bernard Dorlean, seorang Perancis yang pertama-tama mempelajari secara komparatif tiga kampung di Jakarta, pada tahun 1976 menyimpulkan bahwa Jakarta akhirnya memang lebih menyerupai aglomerasi kampung daripada sebuah kota yang terstruktur (Kusumawijaya 2004: 5). Bahkan di sekitar tahun 1970-an kota Jakarta lebih dikenal sebagai *the big village* (kampung besar).

Beranjak dari konsep yang dikembangkan Redfield dan Singer (1954), maka Jakarta terkategori ke dalam kota yang *heterogenetic*. Ciri-cirinya antara lain kegiatan utama penduduknya pada lingkup pasar (termasuk produksi, pemasaran, tenaga-kerja, modal dan sebagainya), atau hal-hal administratif. Produksi, distribusi barang dan jasa, serta politik administrasi lebih mendominasi kebanyakan kegiatan penduduknya. Kebijakan penguasa terpusat pada masalah perkembangan ekonomi dan kegiatan politik (Redfield dan Singer 1954:53–73). Namun demikian, pada saat yang sama sebagian warga (yang berasal dari pedesaan) masih mempertahankan sikap dan perilaku dari daerah asal. Hal ini terwujud dalam bentuk penggunaan bahasa asal ketika berbicara dengan kerabat maupun tetangga sekampung, atau dalam bentuk penyelenggaraan acara-cara perayaan (perkawinan, sunatan maupun lainnya) dengan tata-cara dan model pakaian maupun hidangan seperti ketika mereka di kampung. Mereka ada yang masih menerima – dengan cara diantar atau bahkan mengambilnya sendiri– kiriman hasil-hasil panen di kampung asal. Jadi, Kota Jakarta yang modern tersebut terdiri dari “dua dunia” yang terpilah, dunia masa kini dan dunia kehidupan tradisional yang dipertahankan oleh sebagian warga.

Salah seorang pengamat masalah sosial Jakarta, Williard A. Hanna (1988:xiii), menulis sebagai berikut:

Sertifikat tanah dan orang miskin

Jakarta beralih dari masa penjajahan ke era modern melalui berbagai tahap penuh daya tarik dan kekecewaan, polemik serta ideologi, aktivisme dan kekerasan, demagogi dan karisma, pembebasan dan penindasan. Sekarang Jakarta menghadapi segala macam dilema sulit yang berhubungan dengan terlandanya dunia akhir-akhir ini dengan masalah-masalah kependudukan dan polusi, bahan makanan dan minyak bumi, ekologi dan lingkungan, dan juga pertentangan Timur-Barat, Utara-Selatan, dan konflik antara generasi tua dan muda, kejahatan, narkoba, dan seks.

Jakarta: Kota terpadat di Indonesia

Secara historis, luas wilayah Jakarta terus bertambah. Pada tahun 1621 luasnya hanya 6,1 hektar, tahun 1770 luasnya 107 hektar, tahun 1880 luasnya menjadi 142 hektar, dan tahun 1900 menjadi 2.600 hektar atau 26 kilometer². Kemudian pada tahun 1905 menjadi 12.500 hektar atau sekitar 125 kilometer² (yakni berdasarkan Ordonansi tanggal 18 Maret 1905), dan saat itu menjadi *gemeente* Batavia yang pertama ditetapkan oleh pemerintah kolonial Belanda. Pada tahun 1936 luasnya terus bertambah menjadi 18.200 hektar, lalu tahun 1950 menjadi 53.000 hektar, tahun 1966 seluas 56.000 hektar, dan tahun 1987 menjadi seluas 65.400,04 hektar (Sihombing 2004:541).

Perluasan wilayah ini diiringi juga oleh penambahan jumlah penduduk. Penduduk Jakarta, pada tahun 1997 telah mencapai sekitar delapan juta jiwa. Dengan jumlah penduduk sebesar itu dalam wilayah sekitar 650 km², maka praktis Jakarta paling padat penduduknya se Indonesia, yakni 11.000 jiwa setiap kilometer². Dengan perhitungan pertumbuhan penduduk 4% per tahun, maka pada tahun 2005 penduduk Jakarta akan mencapai 16 juta jiwa. Padahal kapasitas kota pada tahun 2005 hanya mampu menampung maksimal 12 juta jiwa (Soeryana 1997: 5). Sekarang ini jumlah 12 juta tersebut telah terlampaui. Bahkan, berdasarkan hasil proyeksi penduduk, tahun 2020, penduduk Jakarta diperkirakan akan mengalami pertambahan ganda, dari sekitar 12 juta menjadi 20 juta jiwa. Kepadatan penduduk akan meningkat dari 15.000 jiwa/kilometer² 30.000 jiwa/kilometer². Kondisi demikian akan memberikan tekanan yang sangat luas terhadap kebutuhan ruang, lapangan pekerjaan dan pelayanan fasilitas umum (Supriatna 2005).

Bila di tahun 1950 Jakarta tidak termasuk ke dalam *the largest cities in the world*, maka di tahun 2000 menurut PBB (1989 yang dikutip oleh Potter dan Lloyd-Evans 1998) telah masuk ke dalamnya. Jakarta, menurutnya berada pada ranking ke 10 kota-kota terbesar di dunia dengan perkiraan penduduk mencapai 15,7 juta jiwa⁷ (berada di bawah Kota Calcutta yang berpenduduk 16,4 juta namun di atas Los Angeles

⁷ Catatan resmi menyatakan jumlah penduduk DKI Jakarta tahun 2000 adalah sekitar 12 juta jiwa, nampaknya PBB juga memperhitungkan penduduk yang tidak tercatat resmi oleh kantor-kantor pemerintahan sehingga jumlahnya melebihi 15 juta jiwa.

Jakarta: Sejarah dan kondisi sosial-ekonomi sebuah kampung kota yang berpenduduk 13,9 juta jiwa).

Kenaikan jumlah penduduk Jakarta dipengaruhi oleh berbagai faktor. Pertama, perubahan kegiatan di sektor pertanian di desa sebagai akibat intensifikasi pertanian. Hal ini menjadi sebab meningkatnya jumlah orang desa yang bermigrasi ke Jakarta. Kedua, kedudukan Jakarta sebagai ibukota senantiasa menjadi daya tarik bagi para pendatang. Pemerintah kolonial Belanda membangun Jakarta sebagai pusat perdagangan, politik, pendidikan, serta kegiatan budaya. Kini kedudukan Jakarta bahkan menjadi semakin tak tergoyahkan dibandingkan dengan kedudukan pada zaman kolonial, karena hampir semua aktivitas ekonomi yang strategis terpusat di kota ini. Ketiga, Jakarta diperluas hingga mencakup daerah-daerah sekitarnya (Evans 1984 dalam Sjahrir 1995: 35). Sebagai ibukota, Jakarta memperoleh perlakuan sebagai daerah khusus dengan status provinsi. Kota ini merupakan tempat di mana hampir semua kegiatan politik dan ekonomi terpusat.

Mengingat posisi Jakarta sebagaimana digambarkan di atas, Pemerintah Pusat sejak tahun 1970-an menerapkan sistem administrasi berjenjang. Ada Provinsi (di pimpin gubernur), lalu Kotamadya (dipimpin walikota), lalu ada Kecamatan (dipimpin Camat), dan ada Kelurahan (dipimpin Lurah). Dengan cara ini Pemda Jakarta dapat mengendalikan kegiatan penduduk serta dapat menjaga stabilitas politik dan ekonomi (Sjahrir 1995: 35-6). Sedangkan struktur RT dan RW diterapkan pula di tingkat yang lebih bawah, ditiru dari zaman Jepang (1942 -1945).

Jakarta di masa kini memikul beban kian berat. Kalau pada masa Ali Sadikin menjadi gubernur, Jakarta baru berpenduduk tiga juta jiwa, pada tahun 1999 sudah menjadi 12 juta (siang) dan 9 juta (malam). Kini menjadi 14 juta (siang), dan 11 juta (malam). Berarti lebih tiga juta orang tiap hari mendatangi Jakarta, mengadu nasib di kota ini, sekalipun tetap bertempat tinggal di luar kota (Shahab 2004:54). Masalah yang dihadapi Jakarta (terutama hingga dekade 1970-an) menurut Ali Sadikin (bekas Gubernur DKI Jakarta), bukan hanya ekonomi dan politik, tetapi juga masalah urbanisasi, penanganan wilayah sekitar Jabotabek, pertanahan dan kependudukan (Prayitno dkk. 2004:144). Problema-problema besar tersebut hingga kini nampaknya belum bisa dituntaskan. Hal itu antara lain tercermin dari pernyataan gubernur DKI Jakarta Sutiyoso. Dia mengatakan, jumlah penduduk harus dikendalikan. Jika tidak, jumlah penduduk akan melebihi kapasitas kota (*Tempo Interaktif*, 23-4-2002).

Jika sampai akhir tahun 1960-an pusat perekonomian Jakarta 90% berada di China Town Glodok, kini sudah menyebar ke Blok M, Tanah Abang, Mangga Dua, Kuningan, Sepanjang Jalan Thamrin dan Sudirman, dan sejumlah kawasan lain. Pusat-pusat perniagaan ini sudah berekspansi hingga mencapai kampung-kampung sekitarnya (Shahab 2004:55). Bahkan dalam dekade terakhir pusat-pusat perniagaan sudah

dibangun di pelosok-pelosok yang berbatasan dengan Jawa Barat dan Provinsi Banten.

Pencegahan urbanisasi

Secara administratif DKI Jakarta dikepalai oleh gubernur yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat (hingga tahun 1999).⁸ Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 1978, Jakarta dibagi ke dalam lima wilayah: Jakarta Utara, Jakarta Timur, Jakarta Barat, Jakarta Selatan, dan Jakarta Pusat. Setiap wilayah dipimpin oleh seorang walikota yang pada gilirannya bertanggungjawab kepada seorang gubernur. Kelima wilayah ini terdiri dari 30 kecamatan yang membawahi 236 kelurahan (Sjahrir 1995:36). Kini, kelima wilayah tersebut telah ditambah dengan Kabupaten Kepulauan Seribu.

Kedudukan sebagai daerah provinsi, telah memberikan otonomi lebih kepada Jakarta dibandingkan dengan kota-kota lain dalam mendayagunakan sumber-sumber yang tersedia. Bahkan Pemda DKI Jakarta berhak untuk mendapatkan dana lebih besar dari Pemerintah Pusat. Sebagai contoh, pada tahun 1976 Jakarta menghabiskan sekitar 18% dari pengeluaran nasional untuk sarana perkotaan yang mencakup kesehatan, kesejahteraan sosial, komunikasi, perumahan, dan angkutan, walaupun penduduknya hanya 8% dari keseluruhan masyarakat pendatang di semua kota (Lund 1976 dalam Sjahrir 1995:37). Volume uang yang beredar di Jakarta hingga awal 1990-an diperkirakan sekitar 60% dari keseluruhan uang yang beredar se Indonesia.

Peranan Jakarta terhadap stabilitas politik dan pemerintahan bisa dilihat dari kebijakan gubernur DKI Jakarta berkenaan dengan pendatang. Pada tahun 1972, Gubernur DKI, pada waktu itu Ali Sadikin, memaklumkan Jakarta sebagai kota tertutup. Kebijakan ini dikeluarkan mengingat besarnya jumlah pendatang yang kebanyakan tidak punya keterampilan, tergolong miskin, dan berpendidikan rendah. Hanya pendatang yang mampu membuktikan bahwa mereka sudah punya pekerjaan tetap dan punya keluarga yang sudah menetap di Jakarta yang diperbolehkan untuk datang dan bermukim. Gagasan yang melatarbelakangi kebijakan ini ialah cita-cita untuk membuat Jakarta sebagai kota yang bersih dan damai, karena dianggap sebagai pintu gerbang bagi komunikasi internasional. Lebih dari itu ialah persoalan bagaimana sedapat mungkin mencegah keresahan sosial atau gangguan politik lainnya yang timbul karena besarnya jumlah pendatang miskin dan tidak terampil ke Jakarta (Sjahrir 1995:18). Gejala urbanisasi tersebut memang dari waktu ke waktu meresahkan pemerintah daerah, termasuk ketika

⁸ Menurut UU No. 34 tahun 1999 Gubernur DKI Jakarta dipilih oleh DPRD. Semenjak adanya UU 8 No. 32 tahun 2004, gubernur akan dipilih langsung oleh penduduk.

Jakarta: Sejarah dan kondisi sosial-ekonomi sebuah kampung kota

DKI Jakarta dipimpin oleh Ali Sadikin (Prayitno 2004).

Upaya lainnya dalam mengusahakan stabilitas politik adalah membuat kebijakan yang mengatur kegiatan sektor informal. Meskipun sering berubah, kebijakan ini selalu menjadi agenda utama Pemda DKI Jakarta. Diperkirakan, 37% penduduk Jakarta terlibat dalam kegiatan sektor informal (Wirosardjono 1985 dalam Sjahrir 1995: 38). Pada masa pemerintahan Gubernur Tjokropranolo, Pemda DKI Jakarta banyak mendukung kegiatan-kegiatan tersebut, karena merupakan sumber pendapatan mayoritas penduduk Jakarta yang relatif masih berpenghasilan rendah dan tidak terampil (Sjahrir 1995:38).

Kawasan Kumuh di Ibukota

Lebih dari 90% penduduk Jakarta berasal dari berbagai kelompok etnis, dan lebih dari separuh penduduk lahir di Jakarta (BPS 1980 dalam Sjahrir 1995: 39). Dari komposisi etnisnya, penduduk Jakarta didominasi oleh suku bangsa Sunda dari Jawa Barat dan suku bangsa Jawa dari Jawa Tengah dan Jawa Timur. Kemudian, diikuti oleh suku Bali, Minangkabau dari Sumatra Barat, Suku Aceh, Suku Bugis, Batak dari Sumatra Utara. Komposisi etnis tersebut masih mirip sampai tahun 1990 (Castle 1967; BPS 1990 dalam Sjahrir 1995:39), bahkan menjadi semakin bertambah dengan bermigrasinya ke Jakarta penduduk dari sejumlah daerah yang mengalami konflik, terutama Timor-Timur, Maluku, dan Maluku Utara.

Seiring dengan pertambahan penduduk tersebut, kelangkaan dan mahalannya harga tanah yang tidak terjangkau oleh pendatang ditengarai memunculkan permukiman kumuh dan bangunan-bangunan liar, misalnya di sepanjang tanggul sungai dan rel kereta api. Singkat kata permukiman kumuh tersebut diakibatkan oleh keterbatasan lahan, dan bertambahnya penduduk dari luar Jakarta (kaum urban) tanpa bekal pendidikan atau keterampilan yang memadai (Irianto 1997: 133).

Berdasarkan data Biro Pusat Statistik (BPS), sesuai hasil sensus penduduk 1990, tercatat 34,81% dari jumlah seluruh hunian di Jakarta dalam kondisi kumuh, dan paling banyak terdapat di Kodya Jakarta Utara. Angka-angka ini tidak banyak berubah untuk tahun 2000. Kawasan kumuh dan padat hingga tahun 2000 mencapai lebih dari 15.000 hektar atau sekitar 23% (dari keseluruhan wilayah DKI Jakarta). Dengan asumsi tingkat kepadatan penduduknya 300-500 jiwa/hektar, maka jumlahnya 4,5 juta-7,5 juta jiwa (*Kompas*, 18 Juni 2005).

Dari prosentase hunian kumuh, BPS mengungkapkan bahwa di DKI Jakarta terdapat penduduk yang sebesar 43% kumuh tergolong kumuh berat, 35% kumuh sedang, dan 22% kumuh ringan. Kekumuhan ini harus pula dikaitkan dengan angka penduduk miskin. Adapun data jumlah penduduk miskin di DKI Jakarta untuk tahun 2005 dapat dilihat dalam Tabel 1.

Tabel 1. Jumlah Penduduk Miskin di DKI Jakarta, 2005

Wilayah	Jumlah Keluarga Miskin
Kepulauan Seribu	857
Jakarta Selatan	8.611
Jakarta Timur	26.719
Jakarta Pusat	18.446
Jakarta Barat	20.923
Jakarta Utara	25.983
Total	101.539

Sumber: BPS DKI Jakarta, 2005 (dikutip dari Badriah 2005).

Data Dinas Perumahan DKI mengungkapkan, areal permukiman kumuh di lima wilayah hingga pertengahan Juni 1993 tercatat 2855,2 hektar. Rinciannya, Jakarta Barat terdapat 739,9 hektar dan dihuni oleh 425.314 jiwa dengan kepadatan per hektar 575 jiwa dan tersebar di 135 RW. Jakarta Pusat 518,3 hektar dengan kepadatan perhektarnya 632 jiwa dan dihuni oleh 327.590 jiwa dan tersebar di 118 RW. Jakarta Selatan 504,3 hektar dihuni 269.434 jiwa dengan tingkat kepadatan 534 jiwa dan meliputi 91 RW. Jakarta Utara 434,2 hektar dihuni 257.137 jiwa dengan kepadatan 592 jiwa per hektar dan tersebar di 86 RW. Jakarta Timur 658,50 hektar dihuni 317.252 jiwa dengan kepadatan per hektar 482 jiwa dan terdapat di 100 RW (Meoko 1997:166).

BAB IV

Profil Kampung Rawa

Kelurahan Kampung Rawa yang dipilih sebagai wilayah penelitian lapangan ini termasuk ke dalam wilayah Kecamatan Johar Baru di Kodya Jakarta Pusat. Luas wilayah Jakarta Pusat adalah 48,17 kilometer² (Keputusan Gubernur DKI Nomor 1251/tahun 1986). Temperaturnya rata-rata sepanjang tahun mencapai 27° Celcius, dan ketinggiannya sekitar empat meter dari permukaan laut (Bapekodya Jakarta Pusat tanpa tahun). Tingkat kepadatan penduduknya mencapai 230 orang/hektar atau 2.300 orang/km². Kodya Jakarta Pusat secara administratif dibagi ke dalam 8 kecamatan, 44 kelurahan, 388 RW, dan 4.784 RT.

Batas-batas umum Kodya Jakarta Pusat adalah di sebelah utara berbatasan dengan Kodya Jakarta Utara, di sebelah selatan dengan Kodya Jakarta Selatan, di sebelah timur dengan Kodya Jakarta Timur dan di sebelah barat dengan Kodya Jakarta Barat. Adapun batas-batas rinci wilayah Jakarta Pusat adalah sebagai berikut. Batas utaranya: Jalan Duri Raya, Jalan KH Zainal Arifin, Jalan Sukardjo Wiryopranoto, rel Kereta Api, Jalan Mangga Dua, dan Jalan Sunter Kemayoran. Batas timurnya: Jalan Jenderal Ahmad Yani (By Pass). Lalu batas selatannya: Jalan Pramuka, Jalan Matraman, Kali Ciliwung/Banjir Kanal, dan Jalan Jenderal Sudirman, serta Jalan Hang Lekir. Batas baratnya: Kali Grogol, Jalan Pal Merah, Jalan Pal Merah Utara, Jalan Aipda K. Sasuit Tubun, Jalan Jembatan Tinggi serta Banjir Kanal (Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta 2005).

Penduduk Kodya Jakarta Pusat kini jumlahnya sudah sekitar 904.195 jiwa. Adapun komposisi pendidikan penduduknya adalah: tidak tamat Sekolah Dasar (SD) 77.250 orang (8,54%), tamat SD 171.186 orang (18,93%), Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) 168.096 orang (18,59%), Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) 323.214 orang (35,75%), dan perguruan tinggi 59.637 orang (6,6%) (Bangun Praja Online tanpa tahun). Dengan demikian, penduduk dengan pendidikan tingkat SLTA mendominasi wilayah Jakarta Pusat, dan yang tidak lulus SD menjadi minoritas. Sayangnya data tentang penyebaran penduduk berdasarkan pendidikannya agak sulit ditelusuri.

Kepadatan penduduk di Kodya Jakarta Pusat ialah 2.183 jiwa/km². Berdasarkan data BPS Jakarta Pusat, dari 911.681 penduduk yang tinggal di delapan kecamatan di wilayah itu, sebanyak 68.599 jiwa masih hidup di bawah garis kemiskinan,¹ atau sekitar 7,52%. Dari jumlah itu, Kecamatan Kemayoran menempati urutan pertama. Dari 209.781 penduduk yang menempati wilayah itu, sebanyak 13.940 jiwa masih tergolong miskin. Posisi kedua ditempati Kecamatan Sawah Besar dengan 13.361 jiwa. Lalu Kecamatan Tanah Abang 8.916 jiwa, Kecamatan Johar Baru 8.903 jiwa (sekitar 8,25%), Kecamatan Menteng 7.637 jiwa, Kecamatan Senen 7.325 jiwa, Kecamatan Gambir 4.977 jiwa dan Kecamatan Cempaka Putih 3.540 jiwa (Walikotamadya Jakarta Pusat 2005). Warga miskin tersebut umumnya tinggal di wilayah kumuh yang tersebar di delapan kecamatan se-Jakarta Pusat. Di Kodya Jakarta Pusat masih terdapat sekitar 134 RW yang tergolong kumuh dan perlu mendapat perhatian pemerintah (Walikotamadya Jakarta Pusat 2005).

Menurut sumber lain, jumlah penduduk miskin di Jakarta Pusat hanya 39.579 jiwa (bandingkan Pusat Informasi Keluarga Berkualitas 2002), dan keluarganya sejumlah 13.193 KK (dengan asumsi satu Kepala Keluarga (KK) terdiri dari tiga anggota keluarga). Pada tahun 2005, hasil pencatatan BPS DKI Jakarta bahkan menyatakan bahwa penduduk miskin di Jakarta Pusat mencapai 18.446 keluarga² atau naik sebanyak 5.253 keluarga dibanding tahun 2002. Untuk jumlah keluarga miskin, Kecamatan Johar Baru menempati urutan kedua (setelah Kecamatan Tanah Abang), dengan jumlah keluarga miskinnya sebanyak 2.626 KK. Mereka, menurut Walikota Jakarta Pusat, H. Petra Lumbun, kebanyakan tinggal di atas lahan yang luasnya kurang dari 10 meter² dan bangunannya tidak permanen karena terbuat dari tripleks. Pada kenyataannya, di lapangan bisa dijumpai luas tanah yang dijadikan bangunan tempat tinggal oleh orang miskin ada yang hanya 4 meter², 6 meter² hingga 8 meter².

Adapun wilayah kecamatan yang dijadikan cakupan penelitian ini yakni, Kecamatan Johar Baru memiliki kepadatan penduduk 4.533 jiwa/km². Kecamatan Johar Baru dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 60 tahun 1990 tertanggal 18 Desember 1990. Wilayah ini semula merupakan bagian dari wilayah Kecamatan Cempaka Putih. Wilayah Kecamatan Johar Baru terdiri dari Kelurahan Johar Baru, Kelurahan Kampung Rawa, Kelurahan Galur, dan Kelurahan Tanah Tinggi.

¹ Kriteria kemiskinan yang digunakan adalah: luas hunian perkapita, kepemilikan WC/jamban, jenis lantai, variasi makanan, kepemilikan asset, dan fasilitas air minum (*Harian Jakarta* 13-01-2005).

² Angka ini dimunculkan berkenaan dengan rencana pemberian Dana Kompensasi Bahan Bakar Minyak-BBM DKI (*Koran Tempo*, 24 September 2005).

Profil Kampung Rawa

Di wilayah Kecamatan Johar Baru, Kelurahan Kampung Rawa merupakan kelurahan dengan wilayah tersempit kedua setelah Kelurahan Galur. Jumlah keluarganya pun terendah kedua setelah Kelurahan Galur. Begitu pula jumlah RT dan RWnya. Kepadatan penduduk di Kelurahan Kampung Rawa mencapai 5.229 jiwa/kilometer².³ Artinya jauh di atas kepadatan rata-rata untuk tingkat Kota Jakarta Pusat, 2.183 jiwa/km².

Dari segi lingkungan fisik, dari keempat kelurahan di Kecamatan Johar Baru, maka Kelurahan Johar Baru lah yang dapat dikatakan lebih tertata dan relatif rapi. Setelah itu baru Kelurahan Kampung Rawa dan Tanah Tinggi, serta Galur. Bangunan kantor Kelurahan Johar Baru dibandingkan yang lain lebih baru dan megah. Kantor ini baru difungsikan awal tahun 2005. Sementara, kantor Kelurahan Kampung Rawa sudah digunakan sejak tahun 1992. Bangunannya bertingkat satu, dan kondisinya masih baik dan memiliki halaman yang lumayan luas, baik di bagian depan maupun samping kirinya.



Lokasi dan situasi lingkungan

Kelurahan Kampung Rawa dapat dicapai dari berbagai arah. Dari Jalan Kramat Raya, melalui Jl. Kramat Sentiong lalu ke Kawi-Kawi. Dari Jalan Salemba Raya lewat Jalan Percetakan Negara, dan Jalan Johar Baru. Lalu dari Cempaka Putih bisa melalui Jalan Mardani, belok kanan ke Jalan Kampung Rawa Selatan. Bila dari arah Jalan A. Yani (By Pass), kawasan ini dapat dicapai melalui Rawasari dan kemudian Jalan Percetakan Negara, belok ke kanan ke arah Johar Baru. Wilayah ini memang terbuka

³ Menurut Bappeda Kota Jakpus (2003), kepadatan penduduk di wilayah tersebut mencapai 761 jiwa/hektar.

hampir ke semua arah di Jakarta Pusat.

Bila diamati dengan lebih teliti, maka wilayah Kelurahan Kampung Rawa terbagi ke dalam dua kawasan berbeda, yakni:

- a) Wilayah RW 05 dan RW 07 dengan kondisi lingkungan fisik yang relatif cukup baik. Di kedua RW ini bangunan-bangunan tempat tinggal, sekolah dan sarana umum (seperti kantor RW maupun pos hansip) keadaannya lebih baik, lebih tertata dan jalan-jalan pun terlihat lebih lebar dan rapi. Jalanan sempit (gang) yang menghubungkan rumah-rumah penduduk terlihat lebih tertata. Saluran air kotor (got) relatif mengalir lancar. Di beberapa ruas jalan masih relatif mudah ditemui pohon atau semak yang ditanam oleh warga maupun oleh pihak pemerintah daerah. Anak-anak memang bermain-main di tepi jalan, termasuk para remaja, namun tidak terlihat padat. Luas kebanyakan pekarang rumah di dua wilayah ini relatif lebih besar. Namun bukan berarti tidak ada warga miskin yang menetap di kedua RW tersebut.
- b) Sebaliknya wilayah yang tercakup ke dalam RW 01, 02, 03, 04, 06, dan 08 kondisi lingkungan fisiknya tampak kurang tertata. Bangunan-bangunan berdesak-desakan diselangselingi gang-gang kecil. Di sepanjang gang banyak penduduk yang berjualan dengan menggelar meja atau papan seadanya. Sementara, saluran air kotor sering terlihat tidak berfungsi. Tanaman-tanaman penghias lingkungan amat langka ditemui di bagian wilayah ini. Pada beberapa areal tampak penduduk yang bekerja mengumpulkan barang-barang bekas maupun pembuat makanan (tempe dan tahu, makanan gorengan, pabrik roti rumahan, dan pembuat nasi goreng) di atas sebagian got yang menghubungkan tempat-tinggalnya dengan daerah seberangnya yang mereka tutupi dengan papan dan balok-balok kayu. Mereka kemudian memanfaatkan “jembatan” tersebut. Karena langkanya pekarangan rumah, anak-anak kecil bermain di tepi jalan atau di atas got. Sementara para remaja, bahkan orang-orang tua-tua duduk-duduk di tepi jalan sambil bergerombol dan menghabiskan waktu dengan bercakap-cakap antar mereka sendiri. Mereka memenuhi hampir semua jalan lingkungan di wilayah tersebut. Wilayah RW 01, 02, dan 04 yang berada di dekat Pasar Gembrong Lama, yang sebagiannya termasuk wilayah Kelurahan Galur, terlihat kumuh, kotor dan becek. Sementara, para tukang ojek dan beberapa tukang becak berkumpul di dekat tikungan menunggu penumpang. Sementara itu, wilayah di wilayah RW 08 dan RW 06 yang berada di tepi Kali Sentiong terlihat lebih padat. Bangunan-bangunan

Profil Kampung Rawa

tempat tinggal berdesak-desakan. Ada juga rumah-rumah yang berhimpitan dan hanya punya satu atap Cukup banyak warga yang melebarkan bangunan tempat tinggalnya hingga menjorok dan menutupi sungai. Sebagian rumah juga memiliki loteng, dan biasanya digunakan untuk kamar tidur para penghuninya. Terdapat juga rumah-rumah yang dihuni oleh lebih dari satu keluarga (*nuclear family*), bahkan oleh keluarga luas (*extended family*), bahkan ada juga keluarga yang hanya terdiri dari kakak dan adik. Kawasan tersebut juga rentan terhadap banjir.⁴ Bila hujan agak lebat dan berlangsung lama, maka air menggenang di mana-mana. Sebagian rumah yang menjadi langganan banjir, kini lantainya ditinggikan. Atau sebagian warga lagi membuat semacam tanggul kecil dari semen di depan pintu masuk rumahnya. Namun, sebagian sisanya bersikap pasrah.



Kantor Kelurahan Kampung Rawa (Foto: D.S. 2004).

Kantor Kelurahan Kampung Rawa dahulu berada di ujung Jalan Mardani, daerah yang lebih dikenal sebagai daerah Pangkalan Asem. Baru pada tahun 1992, kantor itu dipindahkan ke tempat baru di wilayah RW 05. Kantor ini diresmikan oleh gubernur Jakarta pada waktu itu, Wiyogo Atmodarminto. Luas wilayah Kelurahan Kampung Rawa sebagai bagian dari Kecamatan Johar Baru ialah 30,11 hektar. Batas-batas wilayah administratif kelurahan tersebut adalah: sebelah utara, Kelurahan Galur; sebelah selatan, Kelurahan Johar Baru; sebelah barat,

⁴ Beberapa penduduk bercerita bahwa daerah Kampung Rawa, terutama yang berada di dekat Kali Sentiong memang termasuk daerah langganan banjir. "Namanya juga 'rawa', makanya sering banjir," demikian tutur seorang informan.

Sertifikat tanah dan orang miskin

Kali Sentiong/Kelurahan Tanah Tinggi; dan sebelah timur berbatasan dengan Kelurahan Cempaka Putih Barat. Kelurahan ini terbagi ke dalam delapan RW dan 104 RT. Seluruh ketua RW dan RT memperoleh bantuan insentif dari Pemda Provinsi DKI Jakarta. Ketua RW akan mendapatkan uang insentif sebesar Rp. 200.000,- per bulan, sedangkan ketua RT akan mendapatkan insentif sejumlah Rp. 150.000,-/bulan. Dana bantuan insentif itu diberikan selama empat bulan sekali, dan hanya kepada ketua RW dan ketua RT. Jumlah pengurus RW keseluruhannya 80 orang, dan jumlah pengurus RT mencapai 416 orang. Menurut RBWK (Rencana Bagian Wilayah Kota), keseluruhan wilayah Kelurahan Kampung Rawa termasuk untuk permukiman.

Wilayah ini dilalui oleh beberapa angkutan umum, yakni mikrolet, metromini, bajaj dan tentu saja ojeg (sepeda motor). Jalur mikrolet yang lewat adalah M 01 (dari Kampung Melayu ke Senen), lalu M 35 (dari Terminal Senen ke Terminal Kampung Melayu) dan M 46 (dari Terminal Senen ke Terminal Pulo Gadung). Juga melintas Metromini P 05 (dari Terminal Senen ke Jalan Mardani). Sementara di sekitar Pasar Gembong (dekat wilayah RW 04, 02 dan 01 Kelurahan Kampung Rawa) terdapat juga becak, bajaj, dan ojeg motor, serta terkadang taksi.

Wilayah Kelurahan Kampung Rawa yang mencakup 30,11 hektar melingkupi Tanah Negara/garapan seluas 17,11 hektar. Sisanya sejumlah 13 hektar merupakan tanah Milik Adat. Menurut data yang tercatat di tahun 2000,⁵ ketika itu tanah yang dibebani Hak Milik seluas dua hektar, lalu Hak Guna Bangunan (HGB) satu hektar, dan Hak Pakai satu hektar. Di kelurahan itu terdapat sebuah Puskesmas dan sebuah bangunan Kantor Pos. Tercatat pula bahwa warga penghuni/pemilik rumah yang membayar PBB adalah sejumlah 3.504 orang. Sekitar 400 orang dibebaskan dari kewajiban tersebut.

Dari sudut pandang kualitas rumah, maka tercatat pada tahun 2000 ada sekitar 1.020 buah rumah permanen, 1.675 rumah semi permanen dan 740 rumah non permanen. Total jumlah bangunan adalah 3.435 buah.⁶ Kenyataan ini kiranya berkaitan dengan banyaknya warga miskin di wilayah tersebut. Menurut catatan kantor Kelurahan Kampung Rawa, ada sejumlah 857 keluarga prasejahtera dan 1.541 keluarga prasejahtera I (Data Monografi Kelurahan Kampung Rawa 1999—2000). Tidak jelas apakah data ini yang digunakan untuk menyusun program-program di daerah atautkah dirujuk data kependudukan yang berbeda.

⁵ Kemungkinan besar data ini dicatat sebelum dilakukannya proyek ajudikasi sistematis.

⁶ Walaupun luas tanah praktis tidak bisa bertambah, jumlah rumah-rumah tersebut terus bertambah. Dalam kenyataan teramati bahwa rumah yang tadinya satu kemudian dijadikan dua, atau di atas tanah kosong dibangun rumah.



Jalan Lingkungan di wilayah RW. 04 (D.S., 2005).

Dewan Kelurahan di Kampung Rawa

Terhitung sejak tahun 2000, seluruh kelurahan di lingkungan DKI Jakarta memiliki lembaga baru yang disebut sebagai Dewan Kelurahan (Dekel). Pembentukan Dekel tersebut didasarkan pada Peraturan Daerah (Perda) Provinsi DKI Jakarta Nomor 5 tahun 2000 tentang Dewan Kelurahan.⁷ Tujuan pembentukan Dekel⁸ adalah untuk membantu lurah menciptakan penyelenggaraan pemerintahan Kelurahan yang transparan, demokratis dan berorientasi pada kerukunan dan pemberdayaan masyarakat, serta peningkatan pelayanan masyarakat (pasal 2 Perda No. 5 tahun 2000).

Disebutkan pula bahwa, Dekel merupakan lembaga konsultatif perwakilan RW sebagai wahana partisipasi masyarakat di kelurahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagai perwujudan demokrasi di kelurahan (pasal 3). Dekel merupakan mitra kerja pemerintah kelurahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat. Anggotanya berasal dari tokoh masyarakat yang merupakan perwakilan dari setiap RW. Itu berarti bahwa secara formal, di Kelurahan Kampung Rawa terdapat delapan anggota Dewan Kelurahan. Dekel ini dimaksudkan sebagai pengganti LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) yang dahulu mendampingi lurah dalam kegiatan kerjanya.

⁷ Peraturan perundangan yang lebih tinggi, yakni UU No. 34 tahun 1999 tentang 'Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta' menyatakan: 'Di Kelurahan dibentuk Pemerintah Kelurahan dan Dewan Kelurahan.'

⁸ Menurut UU No. 34 tahun 1999, Dewan Kelurahan mempunyai tugas menampung aspirasi warga kelurahan, memberikan usul dan saran kepada lurah tentang penyelenggaraan pemerintahan kelurahan, menjelaskan kebijakan pemerintah kelurahan kepada warga, membantu lurah melaksanakan kegiatan pemberdayaan masyarakat, dan mengajukan calon anggota Dewan Kota/Kabupaten kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui kecamatan masing-masing.

Dekel bertugas selama lima tahun, dan anggotanya dapat dipilih kembali untuk satu periode berikutnya. Setiap anggotanya mendapatkan biaya rapat sebesar Rp. 500.000,- dan biaya transportasi sebesar Rp. 200.000,- per bulan. Dana itu disebut sebagai biaya operasional dewan kelurahan (Keputusan Gubernur DKI Jakarta, No. 49 tahun 2001 tentang Keuangan Dewan Kelurahan). Kantor Dekel Kampung Rawa berada di lantai I pada gedung Kantor Kelurahan Kampung Rawa. Di bawahnya, terdapat kantor Lurah, Wakil Lurah, Sekretaris Kelurahan, perpustakaan kecil, dan ruang aparat kelurahan lainnya, termasuk pula loket-loket pelayanan (pembuatan/perpanjangan Kartu Tanda Penduduk (KTP), pembuatan surat pengantar, KK dan sebagainya) dan ruang Hansip (Pertahanan Sipil).

Di sebelah kiri bangunan kantor Kelurahan ada bangunan (kecil) baru yang digunakan untuk kegiatan Lumbung Pangan Kelurahan [LPK] (yakni pengumpulan beras *jimpitan*. Beras yang sudah terkumpul digunakan untuk kegiatan sosial tertentu.⁹ Di dekat bangunan itu ada pohon-pohon tanaman, termasuk tanaman obat. Sedangkan di halaman depan kantor Kelurahan terdapat tempat parkir dan upacara yang cukup luas. Di sebelah kirinya terdapat lapangan basket dan bola *volley*. Di sebelah kirinya ada gedung SD Negeri yang pintu masuknya melalui tempat parkir tadi.

Asal usul dan sejarah perkembangan Kelurahan Kampung Rawa

Awal terbentuknya daerah Kampung Rawa adalah tahun 1940-an, yakni ketika zaman Jepang¹⁰ hingga tahun 1950-an. Pendatang atau pemukim pertama – sebut saja sebagai “putaran pertama” – berasal dari berbagai kelompok etnis, sekalipun kebanyakan masih dari wilayah di sekitar Jakarta Pusat. Ada orang Betawi yang berasal dari wilayah sekitar, misalnya Kemayoran, Senen, dan Kramat. Ada pula pendatang dari Bogor dan Krawang (Jawa Barat). Pada “putaran kedua” (kira-kira mulai tahun 1950-an hingga 1960-an), penduduk dari kelompok etnis lainnya berdatangan, misalnya dari Sumedang, Cirebon, Yogyakarta, Solo, dan Banten, atau orang Arab termasuk pula orang Cina. Kelompok yang disebut terakhir banyak mendiami rumah-rumah di sepanjang jalan utama kelurahan. Bahkan ada juga yang datang dari Sumatra (Minangkabau). Ketika itu, menurut beberapa informan, daerah Kampung Rawa masih berupa kebun-kebun, rawa, dan sawah serta

⁹ Proyek LPK merupakan salah satu kegiatan di bawah proyek Pemda Kodya Jakarta Pusat (dengan nomor 02.2HAL0.2.01.005 nomor 2) di bawah unit kerja Badan Pemberdayaan Masyarakat (www.bapekojakartapusat.go.id/apbd_kesmas1.html).

¹⁰ Dari cerita beberapa informan, pada tahun 1940-an (1942–1945) Kampung Rawa pernah digunakan sebagai kamp tentara Jepang. Setelah Jepang pergi barulah penduduk pribumi berdatangan.

beberapa bagian merupakan tanah kosong.¹¹ Pada putaran kedua ini mulai pula berdatangan penduduk dari berbagai Jawa Tengah, Jawa Barat bahkan Sumatera (Minangkabau dan Tapanuli, Palembang, dan Lampung). Pendetang baru inilah yang kemudian menyewa atau membeli tanah “milik” dari pendatang terdahulu.

Khususnya berkenaan dengan sewa menyewa, maka diam-diam rumah sewa bisa dikuasai dan diaku sebagai “milik” dari penyewa. Ongkos sewa rumah pada zaman itu – menurut beberapa informan – sangat murah. Pembayaran lagipula tidak dilakukan secara rutin. Ada yang setahun sekali, enam bulan sekali atau malah tiga tahun sekali. Kerap terjadi, demikian mereka menambahkan, rumah-rumah yang disewakan lama-kelamaan berubah statusnya menjadi seolah-olah milik si penyewa. Apalagi kalau sewa-menyewa sudah berlangsung lebih dari dua generasi. Tatkala pemilik rumah tidak memiliki surat-surat formal yang menunjukkan haknya atas rumah, maka barang tentu ia mengalami kesulitan menghadapi klaim dari si penyewa apalagi keturunannya. Sedangkan untuk “mengusir” dibutuhkan uang pindah yang besar. Itu juga sebabnya mengapa banyak rumah tinggal tidak dilengkapi dengan surat-surat yang sah dan tidak jelas siapa pemilikinya.

Pada “putaran ketiga” (sekitar tahun 1970-an – awal 1980-an) mulai terjadi pengelompokan berdasarkan etnik, misalnya ada beberapa warga Banten yang menetap di RW 07 secara berkelompok, baik karena datangnya bersamaan, atau “diundang” oleh kerabatnya. Ada pula kelompok orang Tapanuli yang berkumpul di RT 01, RW 02. Beberapa informan menyatakan bahwa warga Batak ini ada yang berusaha di bidang perdagangan dan sebagian lagi berusaha sebagai rentenir. Di samping itu juga ada kelompok orang Sumedang yang rata-rata bekerja sebagai pembuat dan penjaja roti (dengan gerobak). Kemudian ada orang Tegal yang berdagang nasi goreng (dan mie goreng) keliling yang secara berkelompok menetap di wilayah RW 05 dan RW 07. Dengan demikian dapat disebutkan bahwa wilayah Kampung Rawa ini dihuni, dibangun dan dikembangkan oleh para pendatang, termasuk orang Betawi pendatang.

Pendetang putaran ketiga ini ada yang mengontrak rumah dan kamar di Kampung Rawa. Batas waktu kontrak rumah, menurut beberapa informan, lebih jelas dan terbatas. Hal ini berbeda dengan sistem sewa. Misalnya saja ada yang enam bulan, satu atau dua tahun. Setelah itu, antara si pengontrak dan pemilik rumah akan merundingkan kembali perpanjangan kontrakan atau tidak. Masalah kepemilikan rumah dan tanah pada mekanisme kontrak tersebut tetap jelas, kecuali pengontrak

¹¹ Seorang informan yang berasal dari Jawa Tengah bercerita bahwa pada waktu itu banyak orang mematok-matok tanah kosong, mengurug tanah-tanah tersebut dan menjualnya kepada warga yang datang kemudian.

kemudian membeli rumah dan tanah tersebut. Beberapa informan yang ditemui menceritakan bahwa pada mulanya ia mengontrak rumah yang ditinggalinya, kemudian setelah tiga sampai lima tahun kemudian mereka berhasil membelinya.

Ada pula orang-orang yang bisa dikelompokkan—berdasarkan kedatangannya ke sana—sebagai “putaran keempat” (1990-an—2000-an). Mereka biasanya menetap sebagai pengontrak rumah atau pembeli. Untuk pengontrak, lazimnya bekerja di sekitar Kampung Rawa, misalnya sebagai penjaja makanan, penjaja roti keliling, pedagang mie instan, tukang ojeg, tukang bangunan, pegawai kantor, atau pedagang di pasar. Sedangkan warga yang mampu membeli adalah orang-orang yang cukup memiliki uang. Biasanya mereka bekerja di luar wilayah kelurahan sebagai dokter, pengacara, pedagang, pengusaha, dan pegawai kantor pemerintah maupun swasta, termasuk rentenir. Kedatangan mereka, ada yang bergerombol dan bergelombang.

Di samping itu juga ada pendatang lepasan yang memutuskan untuk menyewa kamar atau kamar-kamar di rumah warga yang telah ada sebelumnya. Gejala ini mulai muncul penggal kedua tahun 1990-an. Biasanya rumah yang kamar-kamarnya disewakan (kost) terletak di jalan raya (misalnya di Jalan Rawasari Selatan Raya) atau jalan lingkungan yang agak besar dan relatif rapi. Mereka yang menyewa kamar (kost) biasanya adalah pegawai, perempuan maupun laki-laki, namun secara individual. Ada pemilik yang hanya mengontrakan satu atau dua kamar saja dan yang bersangkutan tetap menempati rumah tersebut. Ada pula yang memang menyewakan seluruh kamar rumahnya. Sewa-menyewa kamar ini bersifat lebih sementara dibanding sewa atau kontrak, dan karena itu tidak berkait dengan masalah peralihan hak kepemilikan rumah dan tanah.

Selain pendatang, sebetulnya terjadi pula pindahnya orang keluar wilayah Kampung Rawa. Ada warga yang pulang ke kampung asal biasanya karena pensiun, atau sakit. Ada pula yang menjual rumahnya lalu pindah ke wilayah lain di Jabodetabek atau ada yang ikut suami/istrinya ke daerah lain. Ada juga yang pindah hanya ke wilayah RW lain, tetapi masih di kelurahan Kampung Rawa. Gejala perpindahan ke luar tersebut nampaknya tidak terlalu menonjol.¹²

¹² Sekadar contoh, pada tahun 1999 – 2000 misalnya terjadi dua orang pindah ke wilayah lain namun masih di Kecamatan Johar Baru, empat orang pindah ke kecamatan lain namun masih dalam wilayah Jakarta Pusat, delapan orang pindah ke kotamadya lain di DKI Jakarta, dan 12 orang pindah ke provinsi lain (Monografi Kelurahan Kampung Rawa 1999 – 2000: 7). Meninggal dunia sejumlah 20 orang. Jadi jumlah orang yang ‘pergi’ sejumlah 46 orang. Tambahan penduduk sebagai berikut: lahir 36 orang, dan yang datang 49 orang. Maka jumlah keseluruhan adalah 85 orang. Dengan demikian pertambahan penduduk ketika itu adalah 39 orang.

Penduduk Kampung Rawa

Pada tahun 2000, jumlah kepala keluarga yang tercatat secara resmi sebagai penduduk tetap Kampung Rawa adalah 4.626 KK. Jumlah total penduduk adalah 16.482 jiwa¹³ yang terbagi ke dalam: 8.065 laki-laki, dan 8.417 perempuan. Sedangkan penduduk musiman di kelurahan ini tercatat sejumlah 96 orang. Dari data Juli 2004 tampak bahwa jumlah KK mencapai angka 4.767. Dari jumlah tersebut 1.158 KK (sekitar 24,3%) tergolong miskin. Jumlah penduduk bulan Juli 2004 mencapai 20.832 orang (naik sekitar 26,39% selama 4 tahunan). Penduduk musiman tercatat 57 orang, terbanyak dari Jawa Barat dan Yogyakarta. Artinya terjadi penurunan 39 orang selama empat tahunan. Dari hasil pencatatan di kantor Kelurahan, ternyata jumlah warga per Desember 2004 adalah sebesar 20.751 jiwa, dengan rincian 10.817 laki-laki dan 9.934 perempuan. Angka tersebut juga menunjukkan bahwa terjadi penurunan jumlah penduduk sebanyak 81 jiwa (dalam periode Juli – Desember 2004).

Dari segi agama, penduduk yang beragama Islam merupakan mayoritas. Total penduduk beragama Islam adalah 14.612 orang, diikuti Kristen Protestan 1.200 orang, Kristen Katolik 410 orang, Hindu 45 orang, dan Budha 40 orang. Sedangkan sisa dari keseluruhan jumlah penduduk, yakni 175 orang (karena seluruh penduduk berjumlah 16.482 orang) belum tercatat. Berkenaan dengan sarana peribadatan di Kampung Rawa dapat dijumpai sepuluh mesjid, dan sepuluh mushola. Tidak ada tempat ibadah untuk umat beragama lain. Di kawasan tersebut juga terdapat adanya delapan Majelis Taklim dengan 321 anggota, dan 11 remaja mesjid dengan 105 anggota.

Untuk status perkawinan, 3.526 orang tergolong “belum kawin,” dan 8.125 orang “kawin,” berstatus janda 344 orang, dan duda 78 orang (total 12.073 orang). Karena jumlah penduduk di sana adalah 20.751 jiwa (data Desember 2004), maka sekitar 8.678 penduduk ketika itu tidak tercatat statusnya. Ada beberapa kemungkinan yang bisa ditarik, yakni: a) mungkin ada warga yang menikah tanpa tercatat oleh kelurahan, dan atau b) sebagian dari angka itu (8.678 jiwa) adalah balita dan anak-anak usia 5 s.d. 9 tahun serta 10 – 14 tahun yang untuk ketiga kategori tersebut jumlahnya lebih dari 3000-an jiwa. Untuk komposisi penduduk berdasarkan usia, ternyata yang terbanyak berada di usia 25 – 29 tahun, yakni sejumlah 1.196 jiwa. Lalu di bawahnya berada pada kisaran 30 – 34 tahun, yakni sejumlah 1.173 orang. Untuk kisaran usia 75 tahun ke atas berjumlah 541 orang. Sedangkan balita (0 – 4 tahun) sebanyak 1.032 jiwa.

¹³ Dari 16.482 jiwa penduduk Kelurahan Kampung Rawa, ternyata menurut catatan kantor kelurahan, 1.012 orang adalah lulusan Sarjana. Namun, 380 lainnya justru buta huruf (Monografi Kelurahan 1999 – 2000).

Walaupun wilayah Kampung Rawa dikategorikan sebagai wilayah “ring satu” (daerah sebaran asal) orang-orang yang berkebudayaan Betawi (orang Jakarta asli), namun jumlah penduduk yang mengaku dirinya orang Betawi ternyata tidak lebih dari 10%. Hal ini konsisten dengan gambaran kedatangan pendatang dalam sekian putaran atau gelombang ke wilayah Kampung Rawa sebagaimana digambarkan di atas. Bahkan dalam beberapa rumah tangga (*households*) ternyata hanya salah seorang dari pasangan suami-isteri yang mengaku orang Betawi. Informan yang dijumpai, menyatakan, “Saya orang Betawi, dan kelahiran sini (Kampung Rawa), tetapi istri saya dari Sumedang”, atau ada juga yang menyatakan suaminya dari Tegal (Jawa Tengah), dan sebagainya. Namun pendatang demikian karena sudah dua atau tiga generasi menetap di wilayah tersebut dalam percakapan sehari-hari menggunakan dialek Betawi.

Kalaupun ada yang mengaku orang Betawi (misalnya Bapak Btr.), daerah asalnya bukan dari Kampung Rawa, namun dari daerah Jiung (Kemayoran, Jakarta Pusat). Ayah Bpk Btr pindah ke sana (sekitar tahun 1940-an), ketika daerah itu masih berupa rawa-rawa dan kebun, serta tanah kosong. Almarhum ayahnya berhasil “membeli” sebidang tanah yang kemudian dibagi-bagi bukan saja kepada anak-anaknya, namun juga adik-adiknya. Kini Bapak. Btr hanya menempati tanah kecil, sekitar 30meter² dan di atas tanah itu ia membangun bangunan bertingkat.

Informan lain (warga RT 006/01) tinggal sejak lahir dan rumah yang ditempatinya sekarang adalah warisan dari orang tuanya yang asli Betawi dari Jiung Kemayoran. Sekitar tahun 1947-an orang tua informan (alm.) Bapak Okn pindah dari Kemayoran ke Rawasari sekitar daerah Johar Baru sebagai Mandor (kepala Kampung). Menurut keterangan informan Bapak Okn mempunyai lahan seluas dua hektar. Pada tahun 1965 tanah tersebut diambil pemerintah karena dianggap sebagai tanah sengketa. Ternyata dahulu tanah di daerah sekitar Johar Baru atau Kampung Rawa adalah kepunyaan orang Jepang. Setelah orang Jepang ini pergi, penduduk setempat berebut mengklaim tanah kosong tersebut sebagai miliknya.

Kegiatan Sosial- Ekonomi

Dalam Monografi Kelurahan tahun 1999—2000 terdapat keterangan adanya “industri rumah tangga” sejumlah 67 buah di Kampung Rawa. Akan tetapi, sesungguhnya sulit menggolong-golongkan secara pasti strata sosial-ekonomi masyarakat mana yang menggantungkan hidupnya pada kegiatan industri tersebut. Lagipula, industri rumah-tangga tersebut ada yang berskala agak besar (misalnya pabrik roti, pedagang pecel lele, dan “pembuat” kran air), sedang atau menengah (misalnya pedagang nasi uduk, “pembuat” kran air namun skalanya

lebih kecil, dan tukang servis alat elektronik), dan ada pula yang berskala kecil (misalnya pembuat kripik singkong pedas, pembuat *jajanan* seperti lontong, gorengan, ketan urap, kue-kue, hingga penyedia jasa yakni sebagai tukang urut). Kesulitan serupa muncul ketika kita berhadapan dengan data tentang jumlah pedagang. Tercatat ada sekitar 1.047 orang. Di sini pun dapat kita temukan pedagang besar (misalnya bahan bangunan, pengelola foto kopi, dan mini market), pedagang sedang (berjualan beras, obat-obatan, bengkel), dan terakhir pedagang kecil seperti warungan, penjual mie instant, atau kue-kue kecil. Bila dirata-rata, tentunya jumlah pedagang/pengusaha kecil jumlahnya lebih banyak, disusul oleh pedagang menengah (dan pengusaha menengah), dan di puncak piramida hanya akan ada sedikit pedagang/pengusaha besar. Yang jelas berkonotasi “orang kecil” adalah buruh. Jumlahnya mencapai 2.269 orang (jadi sekitar 49% dari keseluruhan keluarga). Tercatat pula 52 orang yang bekerja sebagai penarik ojeg dan 2 orang pemulung. Ada pula kategori warga yang bergerak di bidang pertukangan, yakni sebanyak 81 orang. Kategori “pertukangan” dapat dipilah dua, yakni: a) pertukangan skala menengah, dan b) pertukangan skala kecil. Prosentasenya tentunya lebih besar yang berskala kecil (misalnya tukang bangunan dan laden, tukang reparasi jam tangan yang ada di dekat pasar Gembrong Lama dan sebagainya). Dengan kata lain, jumlah warga yang bekerja pada strata bawah mendominasi di Kampung Rawa. Hal ini terkait pula dengan strata sosial ekonomi warga Kampung Rawa secara umum.

Dari segi sosio-ekonomi, warga Kelurahan Kampung Rawa dapat digolongkan ke dalam tiga strata: atas, menengah dan bawah. Penduduk strata atas, dari sebarannya, kebanyakan tinggal di wilayah RW 05 dan RW 07, terutama di tepi-tepi jalan utama. Jumlah mereka tidak begitu banyak. Mereka biasanya bekerja di luar wilayah kelurahan, antara lain di kantor-kantor pemerintah, kantor swasta maupun membuka usaha sendiri di tempat lain. Namun ada juga yang berusaha di sekitar rumahnya, misalnya yang berjualan bahan bangunan, alat-alat listrik, ataupun ATK (Alat Tulis Kantor) dan pelayanan foto-kopi. Bila diamati, luas tanah yang mereka diami kebanyakan melebihi 72 meter². Kondisi rumah mereka pun baik, dan sebagian besar bertingkat. Sebagian dari rumah-rumah tersebut masih memiliki halaman, dan ada yang ditanami aneka jenis tumbuh-tumbuhan. Sebagian lagi yang lebih luas memiliki kolam ikan dan kebanyakan memiliki garasi untuk menyimpan mobil.

Penduduk yang berstrata menengah tersebar hampir di seluruh RW. Namun sebaran ini lebih terpusat di RW 05, RW 07, RW 01, 02 dan RW 03. Mereka biasanya menetap di jalan-jalan yang agak masuk ke dalam – bukan di jalan utama, namun tidak sampai harus berdempetan dengan bangunan orang lain. Jumlah warga strata menengah ini lebih

banyak dibanding dari strata atas, namun jauh lebih sedikit dibanding masyarakat strata bawah. Sebagian dari kepala keluarga strata menengah ini bekerja di luar. Misalnya menjadi satpam, staf rendahan di kantor-kantor, atau pegawai toko. Ada pula sebagian dari mereka yang berjualan di Pasar Gembrong Lama (di Kelurahan Galur) dan di pasar Gembrong Baru (di Jalan Mardani, Cempaka Putih), serta menjadi “bos” pembuat nasi goreng, pabrik roti dan “pembuat” kran dan sambungan pipa air. Rumah penduduk berstrata menengah rata-rata seluas 36 meter²-60 meter². Kebanyakan tanah mereka dibangun habis dan hampir tidak menyisakan halaman kosong. Halaman bila ada biasanya ditanami pohon-pohon hias berukuran kecil di dalam pot yang diletakan di tanah atau digantung dengan kawat di depan rumah. Bangunan masyarakat strata menengah ini permanen, atau semi permanen dengan model yang sederhana. Juga ditemukan adanya dua rumah dengan pemilik berbeda yang berhimpitan dan atapnya menjadi satu. Ada juga warga strata menengah yang berusaha di rumah. Misalnya membuka warung makanan, warung kebutuhan sehari-hari, kios obat, kios alat listrik, toko alat tulis kantor, dan penjual makanan (nasi uduk, bakmi, dan sebagainya). Ada pula yang menjadi penjual pulsa dan pernak-pernik ponsel, atau membuka bengkel motor atau las.

Sedangkan masyarakat berstrata bawah (biasanya disebut sebagai orang miskin), tersebar di semua RW. Dari pengamatan di lapangan, mereka terkonsentrasi di RW 08, RW 04, RW 03, 02, 06, dan RW 01. Wilayah-wilayah tersebut acap disebut (termasuk oleh Pemda DKI Jakarta) sebagai daerah kumuh. Rumah yang mereka tempati kebanyakan berukuran kecil, dan bangunannya juga sederhana serta dibangun secara berhimpit-himpitan. Jumlah mereka terbesar dibanding strata-strata yang lain. Di depan rumah mereka yang sempit, banyak yang berdagang barang-barang kebutuhan sehari-hari dengan cara menggelnarnya di atas meja kecil. Misalnya berdagang rokok, minuman mineral, permen, agar-agar, mie instan, bahkan *togel* (toto gelap) dan sebagainya. Ada juga yang membuka usaha membersihkan gelas-gelas plastik bekas air mineral (untuk disetorkan ke agen tertentu), atau mengamplas barang-barang bekas (seperti bantalan rem mobil dan sambungan kran air). Ada pula yang berjualan minuman *Pop Ice* (minuman dingin yang di-blender), lalu “cilok” (*aci dicolok*), lontong sayur, “warteg” atau warung nasi (kecil), asinan, baso, soto mie, dan ayam goreng ala Kentucky, hingga pengumpul kardus bekas. Karena kebanyakan rumah mereka tidak berhalaman, maka pekerjaan atau usaha mereka yang acap dilakukan bersama-sama, dilakukan di tepi-tepi gang di depan rumahnya. Sebagian lainnya bekerja sebagai tukang ojel, tukang bajaj, dan tukang becak.

Rumah mereka kebanyakan semi permanen. Selebihnya berupa bangunan tidak permanen. Bahannya pun dari bahan bangunan yang

sederhana, dan ada yang menggunakan bahan bekas. Beberapa rumah jarang atau tidak memiliki jendela yang memadai, kamarnya sedikit dan tidak ada ruang tamu, atau ruang tamu berfungsi pula sebagai tempat tidur untuk malam hari. Sirkulasi udara di rumah mereka tidak lancar, dan barang-barang memenuhi ruang kecil yang ada. Luas tanah dan bangunan warga strata bawah ini kebanyakan berada di bawah 21 meter². Letaknyapun di wilayah-wilayah yang kurang strategis dan menjorok ke dalam. Misalnya di dalam gang kecil, atau di sekitar pasar atau di tepi sungai. Tidak ditemui rumah yang memiliki tanaman-tanaman hias. Seluruh tanah yang ada telah dibangun untuk tempat tinggal. Sebagian rumah ada yang dibangun loteng, dan biasanya digunakan untuk menampung anggota keluarga yang berlimpah. Anak-anak dari strata bawah terpaksa bermain di gang-gang dan juga di jalan-jalan lingkungan. Kebanyakan dari rumah-rumah yang dihuni masyarakat strata bawah bukan milik mereka, namun dikontrak atau disewa dari orang-orang lain. Bahkan juga terjadi mereka sebenarnya menyewa bukan dari pemilik asli.

Warga dari strata bawah biasanya bergaul dengan rekan-rekannya yang sekelas sosial. Jarang terjadi mereka berhubungan akrab dengan warga yang berasal dari strata atas. Kalaupun terjadi interaksi, biasanya adalah berupa interaksi kerja, yakni warga miskin bekerja pada penduduk kaya di sana, misalnya sebagai pembantu, buruh cuci pakaian dan sebagainya. Seorang informan di gang sempit di RW 02 misalnya menyatakan, tidak mengetahui nama lengkap tetangganya yang kaya yang berhasil membeli dua bidang tanah untuk dibangun menjadi dua rumah besar yang bersambungan. Informan lain di RW 07 menyatakan tidak tahu tetangganya yang rumahnya cukup besar dan bangunannya terlihat cukup mahal bekerja sebagai apa. Ia hanya tahu bahwa tetangganya itu berasal dari Sumut dan acap hanya tinggal di rumah. Warga miskin saling bertemu dan berinteraksi antarsesamanya karena kebanyakan dari mereka memang berusaha di sekitar rumahnya masing-masing. Beberapa dari mereka ada juga yang pengangguran yang sesekali saja menerima pekerjaan dari pihak tertentu. Akibatnya mereka lebih banyak berdiam di rumah dan bergaul dengan tetangga terdekat saja.¹⁴ Sedangkan warga yang lebih mampu biasanya bekerja atau memiliki usaha di luar tempat tinggalnya. Mereka kebanyakan pulang di sore atau malah malam hari. Akibatnya, antara warga miskin dengan yang lebih mampu tersebut jarang bertemu satu sama lain.

¹⁴ Informan tertentu menggambarkan ibu-ibu yang sedang bergosip dan mengobrol tentang berbagai hal di depan rumah mereka sebagai 'peserta kuliah' tetapi ada satu atau dua ibu yang dominan bercerita, sementara ibu-ibu lainnya lebih banyak mendengar sambil sesekali tertawa riuh.

Kampung Rawa sebagai kampung kumuh

Dari data yang diumumkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Kodya Jakarta Pusat, di tahun 2004 sebanyak 138 dari 364 (38%) RW di wilayah Jakarta Pusat dikategorikan sebagai kawasan kumuh.¹⁵ Luas kawasan kumuh di Jakarta mencapai 4,2% dari luas perumahan yang ada (29,23 hektar; www.suarapublik.org/Artikel/rusun_5.htm). Kekumuhan terjadi akibat tidak meratanya pembangunan dan sulitnya menata sejumlah kawasan. Khusus untuk Kelurahan Kampung Rawa, kawasan yang tergolong kumuh adalah RW 01, 02, 03, 04, 06, dan 07 (Kompas 2 Agustus dan 4 Agustus 2004). Dalam kenyataan wilayah RW 08 juga dapat dikategorikan kumuh.¹⁶



Ibu-ibu dan anaknya berkumpul di depan rumahnya yang sempit (bersertifikat) di RW. 02 (Foto: F.B.)

¹⁵ Menurut catatan resmi, Kelurahan Kampung Rawa termasuk kawasan kumuh di Jakarta (untuk tahun 2000). Kepadatan penduduknya, ketika itu, tercatat sebanyak 761 jiwa/hektar atau 7.610 jiwa/kilometer². Kekumuhan itu dicirikan melalui: a) secara fisik (penghuninya lebih dari 500 orang/hektar, tata letak bangunannya, kondisi konstruksi, ventilasi, kepadatan bangunan, keadaan jalan, drainase, persediaan air bersih dan pembuangan limbah manusia dan sampah), dan b) secara non-fisik (sosial-ekonomi rendah, pendidikan didominasi oleh SLTP ke bawah, mata pencahariannya di sektor informal, disiplin warga rendah) [Jakarta Membangun 2000].

¹⁶ Menurut Suparlan (2004: 213), penghuni permukiman kumuh secara sosial dan ekonomi tidaklah homogen. Warganya mempunyai mata pencaharian dan tingkatan pendapatan yang beraneka ragam, begitu juga asal muasalnyanya. Dalam masyarakat permukiman kumuh juga dikenal adanya pelapisan sosial berdasarkan atas kemampuan ekonomi mereka yang berbeda-beda.

Wilayah administratif RW 08 merupakan pecahan dari sebagian wilayah RW 02 dan RW 03. Di kawasan tersebut bangunannya padat, di antara gang-gang sempit terdapat rumah-rumah berukuran kecil dan bagian terbesar dibangun di tepi DAS (Daerah Aliran Sungai) Sentiong. Kawasan ini sebetulnya dilarang untuk dibangun.¹⁷

Seperti juga beberapa kelurahan padat lainnya di DKI Jakarta, Kampung Rawa juga memiliki jalan lingkungan, yakni sepanjang 12,30 kilometer. Selain itu ada pula jalan “ekonomi” sepanjang 2,60 kilometer. Terdapat dua buah jembatan yang menghubungkan daerah Kelurahan Tanah Tinggi dengan Kampung Rawa dengan panjang masing-masingnya 50 meter. Jembatan tersebut melintasi Sungai (Kali) Sentiong. Jalan-jalan besarnya terlihat cukup terawat, begitu juga jalan-jalan yang melintasi lingkungan. Hanya saja sebagian gang-gang kecil yang agak ke pelosok terlihat ada yang rusak, dan mengelupas lapisan semennya. Sedangkan dua jembatan yang memotong sungai Sentiong terlihat cukup terawat, kokoh dan baik keadaannya. Namun, di dekat bagian ujung sudah mulai dibuatkan bangku-bangku papan oleh warga. Tujuannya, untuk tempat bersantai dan mengobrol. Bagian ujung jembatan di Kelurahan Tanah Tinggi yang bertemu dengan jalan, dipadati bangunan-bangunan (garasi, pos kamling, tempat berdagang, MCK, dan bengkel); sedangkan untuk ujung lainnya di Kampung Rawa sudah penuh dengan bangunan rumah warga yang berhimpit-himpitan.

Karena letak bangunan tempat tinggal yang berhimpit-himpitan, serta gang-gang yang lumayan sempit, maka Kampung Rawa cukup terkenal sebagai daerah langganan kebakaran. Pada tahun 1997 pernah terjadi kebakaran di RT 01,02 dan 03 wilayah RW 08. Selain itu juga, RW 02 dan RW 06 termasuk rawan kebakaran. Bahkan, pernah pula terjadi sekitar tiga tahun lalu kebakaran kios-kios yang berada di Jalan Kampung Rawa Selatan (di wilayah RW 05). Karena cukup seringnya gejala kebakaran di sana, maka Pemda DKI membentuk pada tingkat RW, SKLK (Sistem Ketahanan Lingkungan Kebakaran) yang – formalnya – terdiri dari 40-an warga. Tugas SKLK adalah mengupayakan pemadaman api secara awal bila terjadi kebakaran.

¹⁷ Dari beberapa wawancara diketahui adanya kekhawatiran penduduk yang tinggal di tepi Kali Sentiong terhadap penggusuran karena melanggar aturan bertempat tinggal di tepi sungai Sentiong, hal yang betul dilarang oleh Pemda. Larangan itu pun dipertegas dengan Instruksi Presiden RI Nomor 5 tahun 1990 tentang Peremajaan Permukiman Kumuh yang ada di atas Tanah Negara. Dalam lampiran Inpres tersebut dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan Peremajaan Permukiman Kumuh adalah pembongkaran sebagian atau seluruh permukiman kumuh yang sebagian besar atau seluruhnya berada di atas tanah Negara...’ (pasal 1).

Lingkungan Kampung Rawa juga dikenal rawan kejahatan¹⁸ dan tawuran (antar pemuda). Beberapa gejala kejahatan¹⁹ cukup sering terjadi di wilayah tersebut atau pelakunya berasal dari Kampung Rawa.²⁰ Untuk tawuran (perkelahian massal), misalnya terjadi pada 20 Oktober 2001. Dalam tawuran tersebut, seorang warga meninggal karena tertembus peluru senapan angin. Pada hari itu juga empat bangunan terbakar, salah satunya toko pakaian (Suara Merdeka 21 Oktober 2001). Bahkan tawuran yang diikuti oleh sebagian penduduk Kampung Rawa menyebar ke wilayah lain.²¹

Di samping itu Kampung Rawa juga rentan terhadap masuknya narkotika dan obat-obatan berbahaya (narkoba).²² Wali Kota Jakarta Pusat, Horsea Petra Lumbun, mengakui bahwa 26 Kelurahan dari 44 Kelurahan di wilayahnya, rawan terhadap kejahatan yang terkait dengan narkoba. Ditengarai bahwa warga di sejumlah Kelurahan di Jakarta mempunyai kecenderungan menggunakan dan mengedarkan barang-barang terlarang itu (Sinar Harapan 13 April 2002). Kampung Rawa termasuk salah satu dari sepuluh kelurahan di Kodya Jakarta Pusat yang diberi perhatian khusus oleh Walikota Jakarta Pusat. Kesepuluh kelurahan yang dijadikan sasaran kegiatan lembaga pencegahan bahaya narkoba di Jakarta Pusat meliputi Johar Baru, Tanah Tinggi (di sebelah Kampung Rawa), Kampung Rawa,²³ Galur (juga di sebelah Kampung

¹⁸ Bahkan sejak zaman Belanda (1905), daerah di sekitar (Kramat) Sentiong memang termasuk wilayah rawan. Koran Bintang Batavia, pernah menyatakan '*djalanan Sentiong sekarang menjadi tempat semboenji dan lari segala orang djajah dan maling, sebab itoe tempat di waaktoe malem ada terlaloe gelap sekali*' (Koran Tempo, 23 September 2005).

¹⁹ Monografi Kelurahan (1999–2000, misalnya) hanya mencatat empat kali terjadi pencurian di sana, dan kejahatan lainnya termasuk perkelahian massal (tawuran) tidak dicatat.

²⁰ Sekadar contoh, kasus perampasan telepon genggam yang terjadi tanggal 21 Juni 2002 di daerah Lampu Merah Coca Cola (Cempaka Putih), pelakunya (M.S. 22 tahun) berasal dari daerah Kampung Rawa II (dekat Pasar Gembrong). Pelaku ketika itu mengajak dua temannya.

²¹ Contohnya, tawuran yang menewaskan pelajar SMU tanggal 26 Maret 2003. Seorang pelajar, yakni Ud. (16 tahun) yang bertempat tinggal di Kampung Rawa Selatan I RT 012/04 meninggal dunia (Kompas 27 Maret 2003).

²² Satu contoh adalah berita berikut ini: dua pengedar ganja, sekaligus pemakai Agustinus, 44, dan Budi, 28, disergap Polisi di Kampung Rawa, Johar Baru, Jakarta Pusat, Rabu tanggal 6-10-2004 siang hari. Dari mereka disita tiga ons ganja (Pos Kota 22 Oktober 2004).

²³ Berikut ini dipaparkan contoh untuk kasus narkoba. Tim Reserse Kepolisian Sektor Metro Johar Baru, Jakarta Pusat, meringkus dua pecandu *putaw* yang akan berkampanye. Awalnya polisi menangkap Jack. Ia dicokok saat sedang memakai *putaw* di lokasi MCK umum di kawasan Kampung Rawa, Johar Baru. Polisi kemudian menangkap Roland Wijaya, sahabat karib Jack. Kini, keduanya harus mendekam di sel Tahanan Mapolsek Metro Johar Baru. Dua hari sebelumnya, polisi juga menangkap pasangan kumpul kebo pengedar narkoba di kawasan Kampung Rawa (SCTV Liputan6.com, 23 Mei 2005). Kasus lain melibatkan lima polisi yang ribut di rumah bandar narkoba yang bernama A.M. di jalan Rawa Sawah 3 RT 7 RW 01 Kampung Rawa di malam hari jam 22.00 tanggal 26 Februari

Rawa), Senen, Bungur, Paseban, Kramat, Gambir dan Cideng. Sepuluh Kelurahan tersebut tercatat rawan pemuda penyalahgunaan narkoba.

Walikota Jakarta Pusat juga menjelaskan, selain rawan narkoba ada beberapa wilayah Jakarta Pusat seperti Tanah Tinggi, Kampung Rawa, Kecamatan Johar Baru dan Menteng Tenggulun yang rawan tawuran antarwarga (Sinar Harapan 13 April 2002). Dalam lima tahun terakhir, sudah beberapa kali tawuran antar warga Kampung Rawa terjadi. Lokasi tawuran biasanya di sekitar Pasar Gemborong Lama (dekat wilayah RW 04 Kampung Rawa).

Program-Program Pembangunan di Kampung Rawa

Beberapa program (proyek) pembangunan telah dan sedang dilaksanakan di Kelurahan Kampung Rawa. Beberapa di antaranya merupakan prakarsa pemerintah (termasuk pemerintah daerah), dan beberapa lainnya merupakan inisiatif pihak swasta, termasuk LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat). Program-program itu — terutama yang dilaksanakan setelah tahun 2000²⁴— antara lain adalah PPMK²⁵ yang dimulai tahun 2001. Alurnya langsung melalui Dekel, bukan melalui kantor Kelurahan. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memandang perlu untuk memberikan bantuan masyarakat dengan pendekatan “Bantuan Langsung Masyarakat” (BLM). Program ini menggunakan pendekatan “Tribina,” sebagaimana disebutkan dalam Bab 1 meliputi Bina Sosial, Ekonomi, Fisik dan Lingkungan. Dari data resmi tercatat bahwa untuk

2002 (Kompas, 28 Februari 2002). Di rumah tersebut ditemukan barang bukti berupa botol minuman vodka dan peralatan untuk pesta putaw seperti bong, aluminium foil, suntikan, dan korek.

²⁴ Sebelum tahun 1998 ada beberapa program bantuan lain yang dilaksanakan. Misalnya, JPS dengan program PDMDKE (Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi) yang dianggap banyak masalah (Media Transparansi Mei 1999). Proyek itu direalisasikan di tingkat kelurahan melalui LKMD. Program ini menganggarkan dana sebesar 106,7 6 milyar rupiah untuk 265 kelurahan di DKI Jakarta pada tahun 1998/1999 (Media Transparansi, Mei 1999). Untuk Kelurahan Kampung Rawa, menurut salah seorang mantan Ketua RW (Bapak Syd), program JPS pada tahun 1998 berupa dana sebesar kurang lebih Rp. 250.000.000,-/kelurahan. Salah satu programnya adalah untuk dana bergulir. Akan tetapi program tersebut dinyatakan gagal karena banyak pinjaman yang tidak bisa dikembalikan oleh warga. Salah seorang informan menyatakan bahwa di masa IDT (1996), pemerintah pernah memberi dana pembangunan fisik sebesar Rp. 15.000.000,- per RW. Padahal, di RWnya saja terdapat 13 RT. Dengan kata lain, dana sebesar itu hampir-hampir tidak berarti.

²⁵ PPMK bertujuan untuk mempercepat upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat Kelurahan Provinsi DKI Jakarta. Sasarannya adalah (a) warga yang bermukim di RT-RW kelurahan dan memiliki KTP Provinsi DKI Jakarta yang memerlukan pemberdayaan, baik individu maupun kelompok, (b) institusi kemasyarakatan yang memerlukan pemberdayaan, agar mampu mengidentifikasi permasalahan dan potensi masyarakat yang ada di RW/Kelurahan, dan (c) fisik lingkungan yang memerlukan penataan dan perbaikan (Badan Pemberdayaan Masyarakat Provinsi DKI Jakarta, PPMK ON-LINE, ‘Latar Belakang’, tanpa tahun).

Sertifikat tanah dan orang miskin

Kelurahan Kampung Rawa rencana alokasi untuk BKL (Biaya Kegiatan Lapangan) Rp. 20 juta rupiah, alokasi kegiatan ekonominya sebesar Rp. 378.000.000 rupiah. Sedangkan untuk kegiatan sosial sebesar Rp. 126.000.000,-, dan kegiatan fisik Rp. 126.000.000,-. Total jumlahnya sebesar Rp. 650.000.000,- (PPMK 2004).²⁶

Catatan untuk akhir tahun 2002 menyatakan bahwa terdapat 450 warga yang berpartisipasi (dari delapan RW yang ada). Tidak semua warga RT (104 RT) yang tercantum. Misalnya warga RT 06/02, RT 02/04, RT 08/04, RT 05/06, RT 02/07, dan RT 010/07. Rata-rata besarnya pinjaman tanpa jaminan yang diterima warga adalah sebesar Rp. 500.000,-. Namun dijumpai beberapa warga berhasil meminjam Rp. 1.000.000,-. Tetapi ada juga yang hanya menerima pinjaman sama dengan atau di bawah Rp. 300.000,-. Dana PPMK untuk tahun 2002 jumlahnya mencapai Rp. 250 juta (dan yang digunakan untuk simpan-pinjam sebesar Rp. 218.990.200,-, jadi lebih dari 60% alokasi dana bergulir), dan tahun 2003 naik menjadi Rp. 500 juta, dan pada tahun 2004 naik lagi menjadi sebesar Rp. 700 juta. Peruntukan dan komposisinya: Pinjaman Dana Bergulir: 60%, Fisik: 20%, dan Sosial: 20%.

Dana PPMK dikelola oleh Dekel dengan persetujuan dari Kelurahan. Untuk tahun yang sedang berjalan, demikian cerita seorang informan, seorang anggota Dekel, dana PPMK sudah diturunkan. Melalui program Tribina, dana tersebut dialokasikan untuk bidang sosial yang diperuntukan untuk Program Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna dan orang jompo, untuk pembangunan fisik (pembangunan mushola, masjid dan perbaikan pos RW) dan untuk bidang ekonomi (dana bergulir).²⁷ Masing-masing RT mendapatkan sebesar Rp. 3.600.000,- untuk kepentingan dana bergulir. Rata-rata pinjaman yang diberikan antara Rp. 500.000,- sampai dengan Rp. 1.000.000,-. Tidak semua warga, menurut salah seorang anggota Dekel mendapat kesempatan untuk mengajukan pinjaman karena yang diprioritaskan adalah yang benar-benar miskin dan layak diberi pinjaman. Sistemnya bergulir dalam arti bagi peminjam yang sudah melunasi pinjaman tidak akan mendapatkan pinjaman baru. Kesempatan akan diberikan pada peminjam baru yang

²⁶ Sebagai contoh, RW 01 (untuk tahun 2005) mendapat dana dari PPMK sebesar Rp. 101.500.000,- dan terbagi untuk kegiatan tribina yaitu; kegiatan Ekonomi sebesar Rp. 47.000.000, Sosial sebesar Rp.7.000.000 dan Fisik sebesar Rp. 47.500.000 dikurangi Rp. 3.000.000 untuk kegiatan operasional Kelurahan.

²⁷ Berikut ini contoh informasi yang terekam di lapangan. RT 006/01 untuk tahun 2004, mendapat jatah dana PPMK sebesar Rp. 7.500.000,-. Sebagian dana diberikan untuk dana bergulir kepada warga yang sangat membutuhkan. Masing-masing pinjaman tidak sama minimal Rp. 500.000 s.d Rp. 1.000.000. Ada empat warga yang berhak menerima, namun karena terbatasnya dana pinjaman tersebut digilir. Apabila salah satu warga tidak dapat membayar pinjaman, maka ketua RT tidak mendapatkan uang operasionalnya atau dipotong untuk melunasi pinjaman warganya.

memenuhi syarat.²⁸ Menurut seorang informan, sejak tahun 2002, dana guliran PPMK telah sembilan kali diberikan. Menurut catatannya, pada awalnya perorangan hanya bisa meminjam Rp. 500.000,- (jumlah terbesar). Kemudian pagu ini dinaikkan menjadi satu juta rupiah, dan kini, menurut keterangannya bisa mencapai dua juta rupiah.

Di samping program bantuan pinjaman di atas, juga perlu disebut bantuan beras RASKIN (beras untuk warga miskin). Setiap tiap-tiap Kepala Keluarga (KK) yang dianggap miskin diperkenankan membeli 20 kilogram/bulan, dengan harga per kilonya Rp. 1.000,-. Jumlah warga yang membeli beras RASKIN di kantor Kelurahan sebanyak 1.158 warga (sesuai dengan jumlah KK miskin). Dana program RASKIN berasal dari kompensasi kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) yang diwujudkan menjadi program penjualan beras murah. Jumlah bantuan tersebut per bulan mencapai 23.160 kilogram (untuk Kelurahan Kampung Rawa). Mereka yang berhak untuk membeli (dengan harga masing-masing Rp. 1.000,-/kg) adalah keluarga miskin yang mempunyai kartu Raskin. Jumlah mereka mencapai 1.158 KK (dengan jumlah pembelian @ 20 kilogram per KK).²⁹ Beras Raskin tersebut dikirimkan ke kantor kelurahan-kelurahan untuk dibagi-bagikan kepada penduduk pemegang kartu Raskin.

Kemudian juga ada proyek P2KP yang disponsori oleh Bank Dunia³⁰ dengan mendirikan BKM. Kantor BKM ini dapat ditemukan di RT 018/04.³¹ P2KP sebenarnya mencakup tiga upaya: pemberdayaan lingkungan, pemberdayaan sosial, dan pemberdayaan ekonomi (Tridaya). BKM yang dibentuk kemudian membina Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dalam menyelenggarakan bantuan langsung masyarakat untuk kegiatan

²⁸ Sekadar contoh, tahun 2004 menurut keterangan salah seorang informan (Bapak Wyn, 45 tahun) RW 01 mendapat dana dari PPMK sebesar Rp. 101.500.000,- terbagi untuk kegiatan *tribina* yaitu kegiatan Ekonomi sebesar Rp. 47.000.000, Sosial sebesar Rp. 7.000.000 dan Fisik sebesar Rp. 47.500.000 dikurangi Rp. 3.000.000 untuk kegiatan Kelurahan.

²⁹ Siapa yang sebenarnya berhak dan nyatanya mendapatkan beras Raskin masih kerap dipertanyakan. Misalnya saja, informan bapak Synt (48 tahun) warga RT 02/08 bercerita bahwa banyak warga yang lebih mampu namun diberi jatah pembelian beras murah.

³⁰ Secara makro, P2KP-1 yang berakhir Juni 2004 dananya 100% berasal dari pinjaman lunak Bank Dunia yang bunganya 0%. P2KP-2 dananya 70% berasal dari pinjaman lunak, sedangkan P2KP-3 dananya 60% berasal dari pinjaman lunak. P-2KP-1 (1999-2004) menelan dana 758 milyar untuk 6 provinsi di Jawa (Pusdatin di www.kimpraswil.go.id/Humas./news2003/ppw0407043.html)

³¹ Kantor BKM yang terletak di Jalan Rawa Selatan V, Gang Angsana No. 32 dibangun dengan biaya Rp. 131.000.000,- Adapun rincian penggunaan dananya adalah: biaya pembebasan lahan Rp. 92.500.000,-; biaya notaries dan pajak Rp. 7.600.000,-; dan biaya renovasi Rp. 30.900.000,-. Luas bangunannya 95 m-2, dan sejak Juli 2002 pengurus BKM Kampung Rawa menempati kantor tersebut. Adapun sumber daya pengadaan kantor BKM berasal dari dana pembangunan yang disisihkan dari penerimaan jasa (0,75%) yang terhimpun sejak tahun 2000 (BKM Kampung Rawa Oktober 2002).

lingkungan, sosial, dan usaha atau ekonomi lokal (Suara Karya 19 Mei 2005). Untuk kegiatan usaha, besarnya pinjaman yang diberikan kepada warga adalah sebesar dua juta rupiah ke bawah. Lebih dari jumlah itu, yang bersangkutan diwajibkan menyerahkan jaminan barang berharga (bisa BPKB, surat jual-beli rumah, atau sertifikat hak atas tanah). BKM merupakan kelanjutan dari program JPS³² – yang didanai dari pinjaman Bank Dunia sebagai SSNAL – *Social Safety Net Adjustment Loan*—yaitu PDMK (Proyek Penanggulangan Dampak Ekonomi). Pada tahun 2000, proyek ini dilanjutkan dengan P2KP yang bantuannya disalurkan melalui Menkimpraswil. Dana awal berasal dari Bank Dunia dan dana pendamping dari pemerintah, sebesar Rp. 1.225 milyar. Jumlah aktiva lembaga ini per 31 Desember 2001 mencapai 1.185.597.671,- rupiah. Laba bersihnya mencapai Rp. 12.608.885,-.

Untuk mendapatkan dana bergulir yang dikhususkan bagi masyarakat/warga Kelurahan Kampung Rawa, seperti pinjaman minimal Rp 500.000 s.d. Rp 2.500.000, maka calon peminjam harus menyerahkan surat keterangan dari RT/RW, KK dan KTP. Bagi warga yang akan meminjam, haruslah menandatangani surat perjanjian pinjaman dan dengan masa pinjaman 12 bulan dikenakan uang jasa/bunga sebesar 1,5% per bulan, dan uang simpanan 0,5% per bulan. Dalam surat perjanjian tersebut ada klausul, bila si peminjam terlambat mencicil hutangnya, maka yang bersangkutan akan didenda Rp. 150,-/harinya.³³ Untuk pinjaman maksimal Rp 3.000.000,- s.d. Rp 10.000.000,- disyaratkan untuk memberikan sertifikat rumah milik/HGB dan BPKB kendaraan sebagai agunan. Oleh BKM, para peminjam digabungkan ke dalam kelompok yang dinamakan KSM, dengan tujuan mengkoordinir pembayaran kembali. KSM khusus dibentuk untuk anggota peminjam di bawah Rp 2.500.000, dalam kelompok. Namun jumlah pinjaman tidak harus sama dan kelompok-kelompok peminjam dibuat per RT. Anggota peminjam baru diberi pinjaman minimal Rp1.000.000,-.³⁴ Bila peminjam berhasil

³² Istilah Jaring Pengaman (*safety nets*) umumnya merujuk kepada kondisi masyarakat dengan akses dukungan sosial yang terbatas, terutama untuk menanggulangi krisis transisi (*transitory crises*) dan untuk menjaga pola konsumsi mereka. Jaring pengaman biasanya dirancang untuk menyerap guncangan akibat runtuhnya hak-hak kepemilikan masyarakat (seperti kehilangan pekerjaan), untuk mendukung konsumsi masyarakat dalam jangka pendek, bukan untuk mengurangi kemiskinan dalam jangka panjang (Wahid dkk. 2001:5).

³³ Namun menurut pengakuan ketua BKM, dalam praktiknya uang denda per hari ini tidak pernah diberlakukan. Menurutnya, pengembalian pinjaman pokok sudah dianggap baik. Para peminjam, lagipula, kebanyakan dari kalangan kurang mampu dan selain itu, dirasakan enggan melunasi hutang.

³⁴ Seorang informan, Bapak Synt (48 tahun) warga RT 02/08 bercerita bahwa ia kini mengandalkan pinjaman dari BKM sebesar Rp. 1.000.000,-. Menurutnya, setelah lunas dapat meminjam kembali dengan jumlah pinjaman yang sama. Uang pinjaman digunakan untuk biaya sekolah (anak-anaknya) dan menambah kebutuhan rumah tangganya. Pinjaman

melunasi pinjaman, maka ia boleh mengajukan permohonan pinjaman kedua atau ketiga kalinya dengan jumlah lebih besar. Disediakan surat perjanjian yang harus ditandatangani oleh peminjam. Jangka waktu pinjaman adalah 12 bulan dengan ketentuan pengenaan uang jasa/bunga 1,5% dan uang simpanan 0,5%. Keterlambatan pembayaran dikenakan denda Rp 150,- per hari. Dalam kenyataan tidak pernah ditagih, karena minimnya kemampuan ekonomi peminjam.³⁵ Kelak, menurut pengurus BKM, BKM Kampung Rawa³⁶ BRI (Bank Rakyat Indonesia) akan dilibatkan dalam program ini. Bahkan dicanangkan BKM akan menjadi perpanjangan tangan BRI untuk mengelola kegiatan simpan-pinjam di tingkat Kelurahan. Hingga kini, aktivitas BKM Kampung Rawa dilaksanakan di malam hari (mulai pukul 19.30—22.00). Alasannya, karena masyarakat di sana mayoritasnya adalah para pedagang dan aktivitasnya dilakukan dari pagi hingga sore. Hanya di bulan puasa, BKM buka di pagi dan siang hari.

Selanjutnya juga ada dana bantuan dari Bank Dunia yang disalurkan melalui Program *Community Environment Facility Western Java Environment Management Project* (Prog CEF-WJEMP). Total dana yang disediakan—menurut salah seorang mantan Ketua RW—sebesar Rp. 150.000.000,- akan dibagi untuk dua RW, yakni RW 08 dan RW 02. Dana yang diberikan untuk RW 02 kurang lebih sebesar Rp. 61.900.000,- yang dialokasikan untuk enam kegiatan/kriteria yaitu untuk pembuatan gerobak sampah sebanyak 13 buah, pengerukan got, penyodetan jalan (karena alur air kotornya tidak berfungsi), pembuatan bak kontrol sebanyak 16 buah, pembuatan penutup got besar dan pelebaran got saluran dalam dan ke luar sepanjang 12 meter. Proyek ini, demikian keterangannya, dirancang sebagai proyek percontohan untuk wilayah RW 02 dan RW 08, mengingat kekumuhan kawasan tersebut. Proyek ini menurut salah seorang informan dikelola oleh Faskel (Fasilitator Kelurahan) yaitu penghubung antara Kelurahan dan Walikota Jakarta Pusat, dan dikerjakan secara gotong-royong oleh warga masing-masing RT, khususnya yang menjadi target program bantuan tersebut.

Di samping program-program pinjaman di atas, dapat pula kita temukan program-program bantuan yang diprakarsai swasta. Di lingkungan RT 011 RW 02 sebulan dua kali ada pembagian makanan

diperoleh dari salah satu pengurus BKM yang kebetulan tetangganya dan menjabat sebagai wakil ketua RW 08 yakni Bapak Im. Lbs. Menurutnya proses pinjaman tidak sulit cepat dan mudah.

³⁵ Masalah ini diakui oleh Ketua BKM, dinyatakan bahwa salah satu kekurangan lembaganya adalah mengenai masalah tunggakan anggota KSM (www.p2kp.org, 14-1-2003).

³⁶ Menurut informan yang adalah seorang pengurus BKM (Bapak Ska. warga RT 0012/02), BKM Kampung Rawa terpilih menjadi salah satu dari tiga BKM terbaik di seluruh Kelurahan di tingkat DKI untuk tahun 2004.

untuk ibu hamil dan gizi balita yang di berikan oleh LSM KPPM (Konsorsium Pemberdayaan Penduduk Miskin) bekerja sama dengan UN WFP (*World Food Program*). Bantuan tersebut antara lain disalurkan pada Pos Yandu Mawar 1, 2 dan 3 di RT 011/02. Nampaknya LSM ini memilih dua RW yang terkesan kumuh di Kampung Rawa, yakni RW 02 dan RW 08 sebagai sasaran pelayanan mereka.

Program dari pihak swasta atau non-pemerintah, antara lain: jatah Raskin setiap setahun-sekali dari Yayasan Budha Tzu Chi Indonesia. Menurut seorang informan, yayasan ini memilih sendiri calon warga miskin yang berhak mendapat bantuan. Namun bantuan tersebut hanya diberikan satu tahun sekali sejumlah 20 kilogram per KK miskin.³⁷ Bila program bantuan beras lain penduduk (miskin) diwajibkan membeli beras Rp. 1.000,-/kg, maka bantuan yayasan tersebut digratiskan (Kompas 30 Januari 2003). Aksinya yang bertajuk “Cinta Kasih Universal Lintas Negara,”—menurut yayasan—murni dilandasi dasar kemanusiaan, membantu meringankan beban masyarakat yang “kebetulan” dikaruniai ketidakmampuan ekonomi (Pikiran Rakyat 13 Januari 2004). Bantuan beras tersebut diberikan dua kali, yakni pada tahun 2003 dan tahun 2004, dan tahun 2005 ini belum lagi dilakukan. Walaupun pihak Yayasan berkoordinasi dengan Kelurahan, namun petugas Kelurahan tetap berpendapat bahwa kriteria penentuan siapa yang berhak mendapatkan bantuan tidak jelas.

Penyediaan beras murah juga dilakukan oleh LSM Yayasan YEH Indonesia.³⁸ Yayasan ini mengantarkan beras se-minggu sekali pada pos RW. Namun, mekanisme pembagian beras nampaknya dilaksanakan sendiri oleh LSM yang bersangkutan. Hanya dua RW di Kelurahan Kampung Rawa yang mendapat bantuan, yakni RW 08 dan RW 02. Mereka menelusuri sendiri RW-RW yang dianggapnya banyak terdapat warga yang miskin yang butuh makan lebih dibandingkan lainnya. Keluarga-keluarga semacam itu biasanya mengalokasikan 70% pendapatannya untuk kebutuhan makan. Kegiatan yayasan YEH Indonesia mendapatkan dukungan finansial dari WFP.³⁹ Yayasan ini

³⁷ Untuk seluruh Indonesia, yayasan ini membagikan 50.000 ton beras. Menurut Menteri Sosial saat itu, penyaluran bantuan beras gratis tersebut dilakukan sebaik mungkin agar tidak terjadi tumpang tindih dengan bantuan beras murah (Kompas 30 Januari 2003). Bantuan tersebut, menurutnya, didistribusikan langsung oleh Yayasan Budha Tzu Chi, tanpa melalui aparat pemerintah.

³⁸ Singkatan dari *Youth Ending Hunger* Indonesia. Terkadang juga dipanjangkan menjadi Yayasan Empati Hidup (YEH) Indonesia (bandingkan Suara Merdeka 23 Agustus 2002).

³⁹ Untuk wilayah Jabotabek, WFP menunjuk sembilan LSM, yaitu PaRau, YEH Indonesia, BK3D, KPPM, Fokkus, SPMAA, Yayasan Lima Belas, Yayasan Kekal dan Yayasan Zaitun untuk melaksanakan program OPSM (Operasi Pasar Swadaya Masyarakat), yaitu penjualan beras bersubsidi kepada keluarga rawan pangan yang disponsori oleh negarane-negara besar seperti AS, Australia, Jepang, Jerman, dan Belanda, dan telah dimulai sejak

menyediakan lima kilogram beras per minggu dengan harga jual 40% dari harga pasar (yakni sekitar Rp. 1000,-/kg). Untuk keseluruhan programnya, mereka melayani 45.000 rumahtangga di 68 Kelurahan yang tersebar di kelima kotamadya Jakarta (Hunger Free World, 2005). Program bantuan tersebut berakhir pada bulan Juni 2004, namun ada kemungkinan dilanjutkan kembali. Proyek bantuan itu diberi nama OPSM (Operasi Pasar Swadaya Masyarakat) Project, atau *Food Assistance for Community Development*. Kegiatan tersebut dimulai 1 Juli 2003 (Relief Web 1 Juli 2002).⁴⁰ Untuk Kampung Rawa, kegiatan bantuan beras murah tersebut diberikan seminggu sekali, yakni hari Jumat. YEH Indonesia, menurut informan dari Kelurahan, tidak berkoordinasi langsung atau melaporkan kegiatannya pada mereka.

Selain itu, Pemda DKI Jakarta juga mengembangkan sejumlah program bantuan, misalnya dalam bentuk penghijauan dan (pemugaran) rumah sehat melalui Kelurahan (terutama di sekitar tahun 1993 - 1996). Beberapa penduduk menyebutnya sebagai Proyek Ingub (Instruksi Gubernur). Maksudnya kegiatan tersebut berlandaskan Instruksi Gubernur, antara lain, nomor 54 tahun 1996 (tertanggal 12 Februari 1996) tentang "Pengentasan Kemiskinan di Kelurahan Tidak Tertinggal di DKI Jakarta".⁴¹ Tiga tahun sebelumnya, pernah diterbitkan Instruksi Gubernur Nomor 23 tahun 1993 (dan juga dikenal sebagai proyek "Ingub" oleh staf kelurahan maupun pengurus RW dan RT). Sasaran program tersebut adalah beberapa kelurahan yang tidak tergolong IDT (seperti Kelurahan Kampung Rawa), yang namun demikian dianggap buruk kondisi fisik, sosial-ekonominya. Program bantuan tersebut tidak dilaksanakan dengan konsep IDT, tetapi berdasarkan alokasi pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) DKI Jakarta (Bapekodya Jakarta Pusat tanpa tahun).

"Proyek Ingub" yang dilaksanakan di Kampung Rawa sebenarnya bersifat sektoral, misalnya perbaikan jalan lingkungan dan got yang dilakukan oleh Dinas PU (Pekerjaan Umum), termasuk dinas-dinas lain. Bantuan apa yang diberikan disesuaikan dengan kebutuhan lingkungan ketika itu. Proyek itu, menurut seorang informan, berjalan kurang-lebih tiga tahun (mulai tahun 1993) dan kemudian tidak lagi dijalankan secara intensif.

Selain program-program di atas, terdapat pula proyek atau

tahun 1999 (Tempointeraktif 23 November 2001).

⁴⁰ Menurut *Relief Web*, WFP membantu 1,5 juta penduduk kota miskin (*urban poor*), tentunya termasuk Jakarta, untuk membeli beras subsidi yang lebih murah dari harga normal (1 Juli 2002).

⁴¹ Ada dua rencana besar yang digariskan melalui Instruksi Gubernur DKI Nomor 54 tahun 1996 tersebut, yakni: a) melalui pembangunan kelurahan sejahtera, dan b) Pembentukan Kelompok Kerja Teknisk (Pokjanis) di tingkat Provinsi, Kotamadya dan Kecamatan.

Sertifikat tanah dan orang miskin

bagian proyek/kegiatan proyek pembangunan di Kodya Jakarta Pusat yang dilaksanakan setiap tahun. Berikut in adalah beberapa proyek pembangunan yang dilakukan tahun 2002. Suku Dinas (Sudin) Perumahan Kodya Jakpus melalui proyek MHT III menyelenggarakan: (1) peningkatan jalan setapak Gang Rawa Sawah Gang 1 sepanjang 600 meter dengan anggaran 48 juta rupiah, (2) peningkatan jalan setapak Gang Rawa Sawah Gg. F Cs. sepanjang 550 meter dengan anggaran 46,8 juta rupiah, lalu (3) perbaikan jalan setapak RW 01 dan RW 02 sepanjang 400 meter dengan biaya Rp. 50.640.000,-.

Di samping itu, Suku Dinas Pertamanan (di tahun 2002 juga) melakukan: (1) pembangunan Taman Lingkungan Jalan Rawa Selatan II di RW 05 seluas 276 meter² dengan biaya Rp. 200.000.000,-, (2) pembangunan Taman Lingkungan Jalan Rawa Selatan II RW 04 dengan luas 461 meter² dan biayanya Rp. 250.000.000,-, dan (3) Pembangunan Taman Lingkungan di Jalan Rawa Sawah I RW 03 dengan luas 310 meter² dan biayanya Rp. 200.000.000,-, serta (4) Pembangunan Taman Lingkungan Jalan Rawa Tengah yang terletak di RW 07 dengan luas 300 meter² dan biayanya Rp. 200.000.000,-. Selain itu Suku Dinas Pekerjaan Umum (PU) Tata Air juga melakukan Evaluasi Sistem Pengendalian Banjir Kawasan Galur-Kampung Rawa (satu paket) dengan biaya Rp. 100.000.000,-. Lalu, Suku Dinas Kebersihan juga membantu peningkatan sarana MCK di RT 07/01 dan RT 06/06 (sebanyak dua unit) dengan biaya Rp. 40.000.000,-.

BAB V

Pelaksanaan adjudikasi di Kampung Rawa

Masalah Pendaftaran Tanah

Administrasi Pertanahan di Indonesia yang diselenggarakan secara sewenang-wenang dan tidak transparan di masa lampau telah memicu ketidakpuasan masyarakat (Evers 2002:16). Apabila hak atas tanah tidak dilindungi dan administrasi pertanahan kacau balau, maka kekisruhan, ketegangan dan sengketa akan terjadi. Buruknya administrasi pertanahan juga mengakibatkan terjadinya penumpukan dan penguasaan tanah oleh segelintir pihak, dan banyak pihak akan kehilangan hak atas tanah. Itu pula sebabnya untuk menata administrasi pemerintah, mengembangkan PAP yang dikenal juga sebagai LAP di tanah air.¹

Distribusi tanah yang tidak seimbang bukanlah fenomena baru di tanah air. Data statistik tahun 1905 misalnya, memperlihatkan distribusi tanah yang tidak merata di Jawa Barat. Gejala tersebut terus berlanjut. Sensus Pertanian 1993 menyatakan sekitar 19,7 juta orang adalah pemilik tanah pertanian (dari jumlah keseluruhan petani 42 juta). Dari 19,7 juta pemilik itu, ternyata 9,6 juta orang memiliki tanah dengan luasan di bawah 0,5 hektar, dan 14 jutanya memiliki tanah kurang dari 1 hektar (Loffler 1996:3). Hal serupa juga menggejala di kota-kota besar, terutama Jakarta. Ada pemilik tanah yang tanahnya luas dan tersebar di mana-mana. Namun yang hanya memiliki tanah dalam luasan yang sangat kecil. Itu pula sebabnya mengapa rumah tangga yang bukan pemilik tanah hanya mungkin mendapatkan akses atas tanah melalui perjanjian sewa-menyewa (*tenancy arrangements*) [Loffler 1996:3], termasuk dengan cara mengontrak rumah atau kamar, atau menumpang di rumah kerabat.

¹ Proyek dapat didefinisikan sebagai suatu intervensi untuk mengadakan perubahan sosial. Biasanya dilaksanakan oleh, atau dengan bantuan dari, suatu lembaga dari luar untuk jangka waktu tertentu dari beberapa tahun hingga beberapa dasawarsa (Gardner dan Lewis 2005:xxxii).

Di daerah *urban* dan *semi-urban*, akses terhadap tanah menjadi masalah yang sangat penting. Kebutuhan tanah nonpertanian tumbuh sejalan dengan perkembangan urbanisasi dan industrialisasi. Populasi perkotaan tumbuh lebih cepat dibanding populasi total di Indonesia. Peningkatan urbanisasi berdampak pula pada pasar tanah di wilayah perkotaan maupun perdesaan, karena kehidupan urban merambah masuk ke dalam kehidupan masyarakat desa. Hal ini terutama dapat diamati terjadi di wilayah Jabodetabek. Diperkirakan bahwa jumlah penduduk Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi (Jabodetabek) akan mencapai 30 juta pada tahun 2010. Dengan asumsi pertumbuhan penduduk perkotaan mencapai 4% per tahun, maka Jakarta membutuhkan sekitar 70.000 tempat tinggal baru per tahunnya, dan setidaknya 25%nya dibutuhkan oleh penduduk miskin (*low income*) yang pendapatannya di bawah 30 dolar AS/bulan per orang (Loffler 1996:5).

Kepala BPN (2004:vii) suatu waktu pernah menyatakan bahwa pengaturan pemilikan dan penguasaan tanah di perkotaan terutama Kota Jakarta, merupakan persoalan strategis. Disebut strategis, karena bobot politik, sosial dan ekonominya jauh melebihi hal yang sama dalam konteks perdesaan. Sementara itu, Sihombing (2004:514–5) menyatakan bahwa kekeliruan terbesar Pemda DKI Jakarta adalah mengabaikan, dan mungkin disengaja, perhitungan dan strategi antisipatif kota metropolitan. Kekeliruan itu menyangkut tidak atau salah diperhitungkannya: (i) peningkatan terus menerus nilai ekonomis tanah, dan (ii) terkikisnya nilai sosial tanah. Nilai ekonomis tanah justru terus meningkat secara akumulatif bersamaan dengan pertumbuhan Jakarta sebagai kota metropolitan. Ironisnya, Pemda DKI tidak berupaya mengubah strategi pengendalian tanah tetapi terus mengembangkan kebijakan penyediaan lahan, terutama untuk kepentingan swasta yang bersifat komersial. Dalam kenyataannya, demikian menurut Sihombing (2004), kebijakan pertanahan di DKI Jakarta sejak tahun 1950-an tidak pernah melakukan “redistribusi penguasaan tanah,” terutama kepada kaum miskin. Pemda juga tidak pernah mengambil kebijakan untuk menentukan batas maksimum penguasaan tanah, baik untuk perseorangan maupun badan hukum.

Walaupun UUPA sudah diberlakukan lebih dari empat puluh tahun, namun masih terdapat beragam problema pertanahan masyarakat yang tidak terselesaikan. Salah satunya terkait dengan urusan pendaftaran tanah dan pengakuan hak atas tanah.²

² Hak Atas Tanah adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan seperti yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah (Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973).

Pada tahun 1996, Menteri Negara Agraria/Kepala BPN menyatakan bahwa sertifikat tanah³ yang diterbitkan BPN sampai dengan tahun 1996 mencapai 17.306.498 buah. Ini harus dibandingkan dengan luas daratan wilayah Indonesia 1.919.318 km² yang terbagi ke dalam 75.000.000 bidang tanah (Haryadi dan Sumardjono 2000). Kendati begitu, setahun kemudian (1997), Menteri Negara Agraria/Kepala BPN, menjelaskan bahwa sampai akhir tahun 1997 baru 16,3 juta bidang dari tidak kurang 55 juta bidang tanah di seluruh Indonesia,⁴ yang telah terdaftar di BPN. Artinya, baru sekitar 30% bidang tanah yang terdaftar dan jelas status hukumnya. Sumber lain menunjukkan bahwa jumlah seluruh bidang tanah di Indonesia adalah sekitar 85 juta bidang, termasuk kawasan hutan dan pertambangan. Dari jumlah tersebut menurut data tahun 2003 (BPN 2004), jumlah tanah yang terdaftar dan diterbitkan sertifikat hak atas tanahnya adalah 27.611.526 bidang. Dengan demikian, baru sekitar 32% saja yang telah terdaftar (*tanahkoe.tripod.com* 2004). Sumber resmi lain justru memaparkan besaran yang lebih rendah, yakni hanya 20% persil lahan di Indonesia yang memiliki sertifikat tanah, sebagian besarnya berada di perkotaan. Data tersebut disampaikan oleh Menteri Koordinator Perekonomian (Dorodjatun Kuntjoro-Jakti) selaku Ketua Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional saat itu (*Kompas*, 5-10-2004). Evaluasi yang dilakukan menyebutkan bahwa penyebabnya adalah kekurangan anggaran, tenaga dan peralatan, bidang tanah yang jumlahnya besar dan tersebar, dan sebagian besar penguasaan tanah tidak didukung alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya, serta ketentuan hukum belum cukup mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah yang cepat dengan hasil yang memuaskan (Pusat Kajian Pembangunan Masyarakat Atma Jaya dan BPN 1998:320).

Terlepas dari berapa persisnya besaran angka tanah yang telah disertifikasi dari tahun ke tahun, kesemuanya secara nyata menunjukkan bahwa banyak bidang tanah di Indonesia yang masih belum terdaftar maupun tercatat. Kenyataan ini terkait erat dengan persoalan kepastian dan perlindungan hukum yang selayaknya dinikmati pemegang hak

³ Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan (Mulyadi dan Widjaja 2004:93). Manfaat yang dapat diperoleh dengan terbitnya sertifikat adalah (a) pemegang hak atas tanah, yakni untuk keperluan pembuktian penguasaan haknya, (b) pihak yang berkepentingan, misalnya calon pembeli atau calon kreditur untuk memperoleh keterangan tentang tanah yang akan menjadi obyek perbuatan hukumnya, dan (c) bagi pemerintah dalam mendukung kebijakan pertanahan dan perpajakan (Hutagalung 1999:272).

⁴ Besaran angka ini belum menyertakan bidang-bidang tanah di kawasan hutan dan pertambangan.

atas tanah. Atas dasar itu, maka Menteri Agraria menyatakan:

Pendaftaran tanah harus semakin didorong, karena kebutuhan tanah untuk pembangunan fisik dan tuntutan masyarakat akan kepastian hukum mengenai hak atas tanah semakin meningkat. Pendaftaran tanah bisa dilakukan individual atau massal (*Kompas*, 6-4-1999).

Dalam rangka itulah BPN mengimplementasikan PAP. Bank Dunia dan AusAID mendukung pendanaan PAP yang dimulai tahun 1994. Proyek besar yang pada awalnya direncanakan berlangsung 25 tahun tersebut menargetkan pendaftaran atau pensertifikatan 77 juta bidang tanah di seluruh Indonesia di luar kawasan hutan. Proyek tersebut kelak lebih dikenal dengan nama “Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis” (BPN tanpa tahun). Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan serentak yang meliputi semua bidang tanah di suatu wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan, baik tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah maupun tanah negara (pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1995).

Pendaftaran tanah sistematis yang dilaksanakan melalui PAP di atas berlandaskan pada Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah, menurut Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 bertujuan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah. Kegiatan pendaftaran tanah tersebut meliputi beberapa hal, yaitu (a) pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; (b) pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tertentu, dan (c) pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (pasal 19).

Problema hak atas tanah masyarakat miskin kota

Menurut Lucy Williams (2003:1), kemiskinan (*poverty*) bukan merupakan suatu keadaan alamiah atau kondisi *prelegal*. Distribusi pendapatan, menurutnya, tidaklah terpisah dari hukum (tata aturan, lembaga penegak, dan pelaksanaannya). Struktur hukum (*legal structures*) yang ada menciptakan atau justru melestarikan ketidak-seimbangan pendapatan. Struktur hukum, dengan demikian, dianggapnya tidak netral. Akibatnya, status kepemilikan tanah masyarakat miskin menjadi tidak jelas dan bermasalah. Kesempatan golongan miskin memperoleh akses tanah di perkotaan cenderung makin terbatas, bahkan dalam banyak hal nyaris tertutup. Rumah adalah kebutuhan utama sehingga pilihan terakhir golongan miskin perkotaan adalah melakukan penyerobotan tanah dan pembelian secara “di bawah tangan” untuk didirikan tempat tinggal

atau yang diistilahkan sebagai pemukiman liar.

Menurut Bank Dunia (2003), tata guna lahan di perkotaan – terutama Jakarta—pada umumnya ditentukan oleh kompetisi, ketersediaan lahan, pola kepemilikan, kebijakan publik, dan peraturan lingkungan. Kompetisi, misalnya, terjadi antarpenduduk atau antarpenduduk dengan pihak luar. Sedangkan berkenaan dengan ketersediaan lahan, seperti telah diungkapkan oleh beberapa penulis, merupakan aspek yang paling kritis di wilayah Provinsi DKI Jakarta. Sementara itu, pola kepemilikan tanah menjadi persoalan khas tersendiri bagi kelurahan-kelurahan yang terkategori miskin di DKI Jakarta. Di samping itu kebijakan formal pemerintah daerah juga dapat dianggap menimbulkan masalah bagi warga miskin. Misalnya berkaitan dengan larangan umum pemanfaatan bantaran sungai dan fasilitas publik yang diberlakukan tanpa pandang bulu juga di kelurahan kumuh.

Sementara itu dalam skala makro, hingga tahun 2003 lalu, Provinsi DKI Jakarta kekurangan 270.657 unit rumah. Sementara lahan yang dibutuhkan guna membangun rumah tersebut adalah seluas 5.413 hektar. Padahal, harga tanah di Jakarta sudah di atas Rp. 600.000,- per meter² (Sukri 2004). Dari perhitungan ini dapat dibayangkan kesulitan yang dihadapi masyarakat miskin untuk mendapatkan tanah demi perumahan.

Sementara itu, masalah hak-hak pertanahan—setidaknya dalam sudut pandang formal—merupakan alasan yang penting bagi penduduk miskin agar bisa tetap bertahan di perkotaan. Kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemilik hak pertanahan (formal) di perkotaan, dapat melindungi yang bersangkutan dari aksi penyerobotan ataupun penggusuran. Perolehan status formal sementara ini dibutuhkan oleh penduduk miskin yang sering tersingkirkan dari kebijakan pertanahan yang berlaku di perkotaan. Perolehan hak formal, dari sudut pandang mereka, dianggap dapat berfungsi untuk memperkuat kedudukan sosio-ekonominya.⁵ Hernando de Soto (2002) menyebutkan hal ini sebagai upaya untuk mengubah status tanah mereka yang *extralegal* (berada di luar tatanan formal) menjadi *legal*.

Namun demikian, selama ini pemerintah rupanya lebih memberikan perhatian dan bertumpu pada langkah dan persyaratan formal bagi penduduk perkotaan yang ingin mendapatkan pengakuan dan bukti-bukti resmi atas tanah. Padahal, hampir semua syarat dan prosedur formal membutuhkan biaya dan tahapan yang tidak mudah untuk

⁵ Menteri Koperasi dan Usaha Kecil misalnya mengatakan, 'pembuatan sertifikat (Pro-na) dimaksudkan agar masyarakat memiliki bukti sah menyangkut kepemilikan tanah mereka. Dengan adanya sertifikat tanah, mereka bisa menjaminkannya untuk mendapatkan kredit' (Pikiran Rakyat 4 Februari 2003).

dipenuhi.⁶ Karenanya kebanyakan penduduk miskin kota tidak dapat meraih dan mengikuti aturan tersebut bila harus mengurus sendiri. Bukan berarti mereka bersikap putus harapan, namun upaya terbatas yang dilakukan sebelumnya sering “membentur tembok”, terutama karena ketiadaan dana dan jaringan kekuasaan.⁷

Landasan hukum dan mekanisme ajudikasi dan PRONA

Prakarsa pertama mendekatkan proses pendaftaran pada masyarakat: PRONA

Kegiatan pendaftaran tanah sistematis, telah dilakukan melalui PRONA yang dilaksanakan sejak tahun 1981/1982 di 27 Provinsi dan 300 Kabupaten/Kotamadya di Indonesia. Proyek PRONA dianggap langkah terobosan kreatif pada zamannya, terutama bila dibandingkan dengan kegiatan pendaftaran tanah sporadik. Kegiatan ini diluncurkan bersamaan dengan paket kebijakan berupa tiga keputusan Menteri Dalam Negeri: No. 189 tahun 1981, No. 220 tahun 1981 dan No. 266 tahun 1982.

Dasar hukum PRONA adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 189 tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Maksud dilaksanakannya PRONA adalah untuk memberikan kepastian hukum dan kepastian penguasaan hak atas tanah dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan. Salah satu indikator bagi keberhasilan pemerintah dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan adalah terdapat prosedur tetap yang sederhana, cepat namun akurasi terjamin. Tujuan tertib administrasi pertanahan ini hendak dicapai melalui:

- a) Pensertifikatan tanah secara massal yang ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat, terutama bagi golongan ekonomi lemah;
- b) Menyelesaikan sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis.

Pembiayaan PRONA berasal dari dua sumber: a) untuk kegiatan operasional lapangan disediakan dana APBN melalui DIP (Daftar Isian Proyek), b) untuk biaya administrasi dananya berasal dari masyarakat,

⁶ Setidaknya ada 12 persyaratan formal yang ditetapkan oleh Pemda DKI Jakarta bila seseorang akan mengajukan Permohonan Hak Atas Tanah, antara lain: mengisi formulir, foto kopi KTP, KK, foto kopi surat ukur, foto kopi bukti pelunasan PBB dan sebagainya. Permohonan itu juga harus disertai Permohonan Pengukuran (yang memiliki 11 persyaratan formal) (Walikotamadya Jakarta Pusat 2003). Pemenuhan berbagai persyaratan itu bukan saja butuh dana, namun juga tenaga dan waktu yang panjang.

⁷ Bila mengurus sendiri pendaftaran tanahnya, warga akan menemui berbagai kendala yang rumit dan mengakibatkan butuh waktu yang panjang dan dana yang tidak sedikit. Hal ini, antara lain berkait dengan kondisi birokrasi pelayanan yang buruk. Para petugas yang masih lamban dalam melayani masyarakat, waktu pelayanan yang lama, biaya yang mahal (disertai pungli), dan prosedur yang panjang adalah beberapa temuan Gubernur Provinsi DKI Jakarta yang dilakukan atas pengaduan masyarakat (Sihombing 2004:535).

yang besarnya ditentukan oleh Keputusan Menteri Negara Agraria/Ketua BPN No. 4 tahun 1995. Dengan demikian, sebelum dilaksanakan PAP oleh BPN, sekitar 14 tahun sebelumnya telah dilaksanakan PRONA. Melalui proyek ini, sekitar 900.000 sertifikat hak atas tanah telah diterbitkan (Loffler 1996: 6).

Mereka yang dapat memanfaatkan PRONA terbatas pada tiga golongan saja, yaitu: a) golongan ekonomi lemah, b) golongan mampu, dan c) badan hukum keagamaan, badan hukum sosial dan lembaga pendidikan. Berkenaan dengan butir a dan b tersebut di atas, Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 266 tahun 1982 menyatakan bahwa untuk tanah yang dapat dimiliki/dikuasai adalah tanah perumahan yang luas maksimumnya 1.000 meter² di daerah perkotaan, atau maksimum 2.000 meter² di daerah pedesaan. Tanah yang dimaksud harus dikuasai langsung oleh pemiliknya yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah tersebut terletak. Bidang tanah yang dapat di-PRONA-kan adalah tanah di: a) daerah perkotaan I (Ibukota Provinsi, termasuk Ibukota DKI Jakarta), b) daerah perkotaan II (kotamadya), daerah perkotaan III (ibukota kabupaten), dan pedesaan.

PRONA memberikan sertifikat HGB⁸ yang berlaku 20 tahun dan Hak Pakai yang berlaku selama 10 tahun. Pada saat dilaksanakan proyek adjudikasi,⁹ bila pemohon adalah pemegang hak atas tanah yang diperoleh melalui PRONA dan hak tersebut masih berlaku, maka yang bersangkutan tidak diperbolehkan ikut serta. Setelah ditetapkannya PP No. 24 tahun 1997, sertifikat yang diperoleh melalui PRONA bukan lagi HGB, namun Hak Milik.

Biaya resmi PRONA dibedakan antara golongan yang mampu dengan yang tidak. Untuk golongan mampu, biaya pensertifikatan PRONA adalah sebagai berikut (a) untuk daerah perkotaan I: Rp. 33.550,-, (b) untuk daerah perkotaan II: Rp. 24.750,-, dan (c) untuk biaya perkotaan III: Rp. 15.950,-, serta d) untuk daerah pedesaan: Rp. 7.150,- (Sudjito 1987:86). Di samping itu pemohon hak atas tanah dikenakan biaya-biaya lain, yaitu biaya administrasi, biaya sumbangan untuk penyelenggaraan *land reform*, biaya untuk Panitia A, biaya pengutipan surat ukur atau gambar situasi, biaya pendaftaran hak atas tanah, dan biaya untuk formulir sertifikat. Untuk golongan tak mampu (ekonomi

⁸ HGB merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, untuk selama jangka waktu tertentu, yang dapat dimiliki baik oleh warga negara Indonesia tunggal maupun Badan Hukum Indonesia yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Mulyadi dan Widjaja 2004:26).

⁹ Adjudikasi adalah kegiatan dan proses dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali, berupa pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai sebidang tanah atau lebih untuk keperluan pendaftaran (Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 tahun 1995 pasal 1 ayat 7).

lemah), tentunya tidak sebesar itu. Namun biaya tersebut di atas adalah besaran *de jure*. Bukan dan belum memperhitungkan besaran *de facto*.

Warga di wilayah Kelurahan Kampung Rawa pada tahun 1985—1988 juga tersentuh PRONA. Sayangnya data keras dan lengkap tentang penyelenggaraan proyek tersebut di Kampung Rawa, setelah dua-puluhan tahun berselang, tidak tersedia lagi. Sebagian penduduk, misalnya dari RW 01, memang masih mengingatnya, namun itu pun sudah samar-samar. Alasannya karena waktunya sudah lama berlalu (yakni hampir 20 tahun), dan ketika itu wilayah Kelurahan Kampung Rawa belum terbentuk. Sebagaimana disampaikan, Kelurahan ini baru berdiri sendiri tahun 1991.

Namun demikian, konsultan Panitia Ajudikasi dalam laporannya menyebutkan bahwa terdapat 330 persil tanah yang telah memiliki sertifikat sebelum dilakukannya ajudikasi (PT. Tigenco 2000). Bila jumlah itu dikurangi sekitar 30-an persil karena telah dilakukan pendaftaran tanah sporadik (individual), maka jumlah tanah yang berhasil di-PRONA-kan adalah sekitar 300 bidang atau 10% dari 3000 persil yang ada tahun 1988. Sementara itu, beberapa informan yang diwawancarai mengakui bahwa mereka sempat diajak ke kantor Kelurahan untuk mengikuti PRONA dan berhasil mendapatkan sertifikat HGB yang selesai sekitar satu bulan. Untuk itu mereka harus membayar sekitar Rp. 100 ribuan. Lebih dari itu mereka tidak lagi dapat mengingatnya.

Penulis menangkap cerita yang didesas-desuskan warga bahwa PRONA di Kelurahan Kampung Rawa lebih memprioritaskan warga yang berafiliasi dekat dengan partai politik yang berkuasa. Singkat kata penyelenggaraan PRONA dianggap tidak transparan dan kurang meluas. Di Kelurahan Kampung Rawa, pada tahun 1988 ada sekitar 13 warga di tiga RT di wilayah RW 01 yang mengikuti PRONA. Warga-warga itulah, yang menurut ketua RW 01 (saat itu) masih bisa menunjukkan surat VI (Verponding Indonesia)nya. Sedang warga lainnya, menurutnya, tidak dapat menunjukkan surat serupa.

Program PRONA muncul lagi ke permukaan dengan diterbitkannya Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 2-IV-2000 mengenai Petunjuk Operasional PRONA. Bilamana dalam versi PRONA lama sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan adalah HGB, maka kini yang dikeluarkan adalah Hak Milik. Prioritas lokasi PRONA wajah baru adalah: a) desa-desa tertinggal dalam rangka pengentasan kemiskinan, b) bidang tanah milik masyarakat golongan ekonomi lemah dan menengah (termasuk di daerah perkotaan), dan c) lokasi yang pernah dilakukan proyek-proyek administrasi pertanahan lainnya (Hermit 2004: 165-6). PRONA “wajah baru” tersebut semakin penting kedudukannya karena PAP telah dihentikan bantuannya oleh Bank Dunia dan AusAID (Australia Aid) terhitung sejak tahun 2001. PRONA “wajah baru” dapat

dijadikan tulang punggung kebijakan pertanahan di masa depan.

Sertifikasi hak atas tanah secara massal: Adjudikasi

Sebelum adanya proyek adjudikasi, proses pendaftaran tanah beserta hal-hal yang terkait kerap dibicarakan dengan nada mengecam. Hal itu berkait dengan berbagai kendala, yaitu proses pembuatan sertifikat yang membutuhkan waktu yang lama, berbelit-belit dan mahal. Sebaliknya dari sudut pandang BPN, proses pendaftaran tanah terkendala oleh kekurangan anggaran, alat dan tenaga, serta keadaan obyektif dari tanah objek pendaftaran (Haryadi dan Sumardjono 2000). Untuk menanggulangi masalah-masalah itulah sehingga ditetapkan proses pendaftaran tanah secara sistematis.

Proses pendaftaran sistematis ini semula diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1995. Ketentuan ini dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah secara Sistematis. Peraturan tersebut kelak diperbaiki oleh Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997. Dalam aturan tersebut dinyatakan bahwa pendaftaran tanah secara sistematis berprinsip “menjemput bola”, yakni mendatangi warga masyarakat ke pelosok-pelosok desa dan kelurahan.

Pendaftaran tanah sebenarnya dapat dilakukan dengan dua cara, yakni (a) secara sistematis, dan (b) secara sporadis. Pada pendaftaran tanah sistematis, inisiatif datang dari kantor pertanahan setempat. Mereka yang mengunjungi lokasi, mendatangi para pemilik tanah dengan didampingi oleh aparat Kelurahan yang tergabung dalam Panitia Adjudikasi. Panitia tersebut bekerja di lokasi dengan cara mengontrak rumah sebagai sekretariat untuk beberapa bulan.¹⁰ Dalam cara kerja ini pemerintah menanggung sepenuhnya biaya pensertifikatan tanah, baik milik warga kaya maupun miskin. Biaya pendaftaran tanah seperti ini dibebankan kepada APBN dan dana pinjaman dari Bank Dunia. Cara ini biasa disebut sebagai pendaftaran tanah sistematis atau lebih populer dengan nama proyek adjudikasi (Hermin 2004:5–6). Cara pendaftaran tanah sistematis bisa diusulkan oleh masyarakat (para pemilik tanah) kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat. Cara ini, bila ditempuh, akan membawa konsekuensi bahwa semua biaya pelaksanaan tugas Panitia Adjudikasi akan dibebankan dan harus ditanggung secara swadaya oleh masyarakat. Cara demikian biasa disebut dengan Pendaftaran Tanah Sistematis secara Swadaya¹¹ (Hermit 2004:6). Pendaftaran sistematis,

¹⁰ Panitia Adjudikasi terdiri dari seorang ketua panitia yang merangkap anggota yang dijabat oleh pegawai BPN, lalu ditambah dua orang anggota dari BPN, kemudian kepala desa/lurah. Jadi, mayoritas anggota Panitia adalah staf BPN sendiri.

¹¹ Jenis pendaftaran tanah inilah yang dilaksanakan di tiga kelurahan di Kodya Jakarta Pusat, yakni Serdang, Kramat dan Tanah Tinggi (yang bersebelahan dengan Kelurahan

menurut Purwanto (dikutip dari Hermit 2004:103), produktivitasnya bisa enam kali lebih banyak dibanding dengan pendaftaran secara sporadik.

Pada pendaftaran tanah sporadik, inisiatif datang dari pemohon sertifikat. Pemohon akan diminta mengisi dan mendatangi formulir khusus permohonan sertifikat seraya menyerahkan semua kelengkapan berkas yang dipersyaratkan dan membayar biaya sesuai daftar tarif layanan jasa yang telah ditetapkan oleh BPN. Semua kegiatan berlangsung di depan loket khusus di dalam gedung kantor pertanahan. Namun, cara sporadik pun dapat dilakukan secara massal, yaitu beberapa pemilik yang tanahnya saling berdekatan secara bersamaan mengajukan permohonan pensertifikatan ke loket khusus pada kantor pertanahan. Cara tersebut biasa disebut sebagai "pendaftaran tanah sporadik secara massal" (Hermit 2004:5).

Ajudikasi pertanahan, terutama di perkotaan, yang dilaksanakan oleh BPN, selain mengandung tujuan-tujuan ekonomi dan hukum: menciptakan pasar tanah yang lebih wajar dan efisien serta terciptanya kepastian hukum, juga mengandung tujuan ideal, yakni untuk memberdayakan masyarakat, terutama yang miskin. Mereka diupayakan agar bisa mengurus dengan lebih cepat dan murah serta kelak memperoleh kepastian dan perlindungan hukum berkenaan dengan hak mereka atas tanah. Hak atas tanah yang diperoleh oleh penduduk melalui proses ajudikasi adalah Hak Milik yang didefinisikan sebagai hak yang terpenuh dan paling kuat serta bersifat turun-temurun, yang hanya diberikan kepada warga negara Indonesia tunggal, dengan pengecualian badan-badan hukum tertentu (PP No. 38 Tahun 1963). Sedangkan pemanfaatannya harus disesuaikan dengan peruntukan tanahnya di wilayah di mana tanah terletak (pasal 20 UUPA ayat 1 dan 2).

Adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang diberikan wewenang oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara untuk memberikan Hak Milik Atas Tanah melalui pendaftaran tanah secara massal baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadik (pasal 3).

Pada tataran tertentu, proses ajudikasi sebetulnya sejalan dengan

Kampung Rawa). Kegiatan itu, menurut staf BPN Jakarta Pusat, berdasarkan permintaan pensertifikatan masal dari warga sendiri yang dikoordinir oleh Kelurahan melalui Pokja. Setelah itu diadakan seleksi kelayakan oleh BPN. Biaya yang dikenakan adalah untuk biaya pengukuran, panitia, dan pendaftaran SK. Biayanya, diambil dari APBD dan besaran 5% yang bersumber dari BPHTB (Biaya Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan).

kebijakan desentralisasi.¹² Dalam hal ini kewenangan menyelenggarakan ajudikasi ada pada Pemda DKI Jakarta, khususnya Pemerintah Kodya Jakarta Pusat. Pemerintah Daerah, pada tingkat kecamatan kemudian membentuk Panitia Ajudikasi tingkat Kecamatan. Panitia Ajudikasi Kecamatan Johar Baru, ketika itu, melingkupi wilayah kerja tiga kelurahan, yakni Kelurahan Johar Baru, Kelurahan Kampung Rawa, dan Kelurahan Galur. Walaupun Panitia Ajudikasi melandasi kegiatannya dengan berbagai aturan pemerintah pusat mengenai pendaftaran tanah dan ajudikasi, namun merekalah yang kemudian melaksanakannya di tingkat kelurahan.¹³ Salah satu cerminan desentralisasi lainnya di dalam proyek ajudikasi berkenaan dengan penerbitan sertifikat. Sertifikat hak atas tanah ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi di tingkat kecamatan masing-masing, dan proses keputusan pemberian Hak Atas Tanah Negara cukup dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat (dalam studi ini adalah Kantor BPN Kodya Jakarta Pusat). Dalam PP No. 24 tahun 1997 yang menggantikan PP No. 10 tahun 1961 disebutkan bahwa Panitia Ajudikasi dibantu oleh satuan tugas (satgas) fisik, yuridis dan administrasi. Anggota satgas fisik dan yuridis pada tingkat lingkungan setempat adalah ketua RT dan atau RW.

Kegiatan ajudikasi di perkotaan

Seperti telah dijelaskan di atas tujuan PAP adalah meningkatkan pasar tanah (*land market*) yang wajar dan efisien dan mengentaskan konflik masyarakat atas tanah, melalui percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sebagai fase permulaan dari program pendaftaran tanah jangka panjang pemerintah Indonesia (Bagian A). Tujuan lain adalah perbaikan sistem kelembagaan administrasi pertanahan yang diperlukan untuk menunjang program pendaftaran tanah tersebut (Bagian B). Di samping itu, proyek ini bertujuan untuk menunjang upaya pemerintah Indonesia untuk mengembangkan kebijaksanaan pengelolaan pertanahan (Bagian C).

Penelitian yang penulis lakukan lebih banyak menyoroti masalah pendaftaran tanah (Bagian A). Bagian ini mengambil porsi sekitar 87% dari biaya proyek. Pendaftaran tanah yang dipercepat akan

¹² Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah (Pusat) kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 ayat 7 UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah).

¹³ Bila diperhatikan, gejala tersebut sejalan dengan apa yang kemudian diatur oleh UU No.32/2004. Dalam pasal 14 dinyatakan, antara lain, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi...k. pelayanan pertanahan. Menariknya, langkah ini sudah dilakukan sejak tahun 1999 (bahkan mungkin sebelumnya) yakni tahun di mana UU No. 22 tahun 1999 ditetapkan meskipun belum diberlakukan.

diselenggarakan di 18 Daerah Tingkat II (kotamadya/kabupaten). Akan dipilih sepuluh kabupaten/kotamadya di Jawa dan Sumatra untuk pendaftaran tanah secara sistematis dan sisanya delapan di Jawa dan Sumatra untuk pendaftaran yang sporadis. Di antara tahun proyek ketiga dan keenam, 1,2 juta petak tanah diharapkan akan terdaftar dan diterbitkan sertifikatnya melalui pendaftaran sistematis, dan 68%nya akan terdapat di Pulau Jawa (PAP tanpa tahun: 1). Keuntungan memiliki sertifikat, menurut PAP, adalah: a) menjamin kepastian hukum Hak Atas Tanah, b) menghindari konflik sosial, dan c) mempermudah peralihan Hak Atas Tanah.

Inti dari kegiatan Bagian A adalah pelaksanaan dari Ajudikasi Sistematis yang akan dikerjakan oleh tim khusus BPN (Tim Ajudikasi Sistematis) yang bergerak dari rumah ke rumah untuk menilai petak tanah di Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kotamadya) yang terpilih. Pendekatan ini memanfaatkan keuntungan dari skala besar dan lebih murah serta lebih cepat dari penilaian sporadis. Hal ini pula yang diharapkan menjadikan proyek ajudikasi lebih transparan atau terbuka dan melibatkan masyarakat lebih banyak, dan dengan itu mendapat dukungan lebih besar dari masyarakat. Tim ini akan tinggal di daerah yang ditunjuk untuk selama satu musim lapangan (sepuluh bulan) per tahun,¹⁴ dan ditargetkan menerbitkan 500 sertifikat hak atas tanah tiap bulannya. Setiap tim terdiri dari 16 staf BPN, 5 wakil akan terdapat dalam 122 tim yang beroperasi (PAP tanpa tahun: 1).

Total biaya proyek, termasuk pengeluaran tidak terduga untuk barang fisik dan harga (*physical and price contingencies*), diperkirakan mencapai Rp. 295 milyar (US \$140,1 juta) selama enam tahun. Bagian valuta asing berjumlah Rp. 87,10 milyar (US \$ 11,3 juta) akan berbentuk bea dan pajak. Sebanyak 87% dari total biaya dialokasikan pada Bagian A; Bagian B: 9%; serta Bagian C: 4% (PAP tanpa tahun: 4). Untuk tahun 1999, PAP menetapkan target akan menerbitkan sertifikat untuk 610.000 bidang tanah yang tersebar di Provinsi DKI Jakarta (termasuk di Kecamatan Johar Baru), Jawa Barat, DIY, dan Jawa Timur. Untuk DKI Jakarta sendiri targetnya adalah sertifikasi 60.000 bidang (Proyek Administrasi Pertanahan tanpa tahun). Adapun Panitia Ajudikasi yang dibentuk sebanyak 122 tim, dan lokasi ajudikasinya tersebar di 64 kelurahan dan 400 desa.

Menurut Bank Dunia, PAP yang dilaksanakan oleh BPN telah berhasil membuat lebih dari 1,2 juta pemilikan tanah di Jawa (termasuk di DKI Jakarta) menjadi sah atau formal. Juga telah dihasilkan kemajuan dalam pengembangan sistem pendaftaran tanah dengan meningkatkan

¹⁴ Untuk daerah Kecamatan Johar Baru (yang mengerjakan Ajudikasi Kampung Rawa, Johar Baru dan Galur), tim bekerja di tahun 1999–2000 lalu. Selama kegiatan itu, kurang lebih tiga bulan, tim tersebut mengontrak rumah di dekat kantor Kecamatan Johar Baru.

efisiensi BPN dan kantor-kantor pertanahan, peningkatan keandalan dan kemudahan pendaftaran tanah, perbaikan efisiensi layanan dalam administrasi pengajuan status kepemilikan di 38 kantor-kantor pertanahan.¹⁵ Proyek ini telah memberi keuntungan yang besar kepada semua pemangku kepentingan dan terbukti sangat bermanfaat, terutama bagi pemilik tanah dari keluarga miskin (World Bank 2003:52). Sementara itu dalam rangka mendukung kegiatan di atas, BPN membuka layanan telepon 24 jam langsung ke Kantor Menteri Agraria, serta faksimile yang juga terbuka selama 24 jam dan menyediakan Kotak Pos 4000 (*Media Transparansi Online* November 1998). Untuk meningkatkan pelayanan, BPN di beberapa kabupaten/kota membuka *base camp* ('kantor lapangan') yang buka dari pagi sampai malam di sejumlah kecamatan (*Bernas* t.t.).

Ide dasar percepatan penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah perubahan pendekatan pasif dan sporadik menjadi proaktif dan sistematis (Smeru 2002). Menurut siaran pers AusAID (2001), hanya dalam tujuh tahun (1984-2001) telah berhasil dilaksanakan registrasi lebih dari 1,8 juta petak tanah. Itu sekaligus berarti bahwa sepuluh juta penduduk Indonesia menikmati perbaikan keamanan hak milik tanah dan bangunan. Namun demikian, karena pelaksanaan proyek tidak sesuai dengan rencana yang dicanangkan, maka Bank Dunia dan AusAID memutuskan untuk menghentikan bantuannya pada tahun 2001 (*Smeru News*, 2002:13). Padahal dari segi kuantitas, angka hasil proyek tersebut merupakan jumlah terbesar yang belum pernah dicapai sebelumnya. Menurut perhitungan, produktivitas rata-rata per tahun proyek adjudikasi pada kurun waktu 1994-2000 adalah enam kali produktivitas pendaftaran tanah sporadik untuk kurun waktu tahun 1961-1992 (Hermit 2004:103).

Perolehan hak atas tanah melalui adjudikasi sebagai bukti kepemilikan dapat ditempuh melalui dua cara, yaitu konversi bekas hak lama dan tanah bekas hak milik adat,¹⁶ dan permohonan hak atas

¹⁵ World Bank (2003:53) menyatakan bahwa proses pemberian izin lokasi, penyerahan permintaan hak tanah, pemberian status tanah dan mendapatkan sertifikat ternyata memakan waktu. Pada akhir tahun 1980-an, untuk mendapatkan status hak atas tanah memerlukan waktu 32 bulan; dan tidak pernah ada perbaikan. PAP yang diperkenalkan oleh BPN mengandung pelayanan yang mudah, murah dan cepat. Mudah, karena pemilik/penguasa tanah cukup menunggu di tempat, murah karena biayanya relatif murah dan transparan, dan cepat karena petugas bekerja serentak.

¹⁶ Tanah bekas milik adat adalah hak atas tanah yang lahir berdasarkan proses adat setempat. Tanah jenis ini sejak 24 September 1960 dikonversi menjadi Hak Milik, namun belum terdaftar (PP No. 24 tahun 1997 jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 tahun 1997). Pembuktian bekas Hak Lama dan Hak Milik Adat dilakukan melalui alat-alat bukti seperti: keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup oleh pejabat yang berwenang (tanahkoe.tripod.com, 2005: 1). Kategori TMA (Tanah Milik Adat), menurut keterangan staf BPN Jakarta Pusat, adalah tanah milik adat yang tak pernah gugur (keberadaannya) dan eksistensinya turun-temurun. TMA itu bisa gugur apabila dibeli oleh suatu badan hukum tertentu.

tanah negara.¹⁷ Pemberian hak milik individual untuk rumah tinggal dilakukan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972 jo. No. 5 tahun 1973. Pemberian hak milik tersebut juga dilandasi oleh Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal serta Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (Muljadi dan Widjaja 2004: 42 dan 59).

Menurut aturan resmi, biaya yang dipungut kepada masyarakat pemohon sertifikat untuk tanah hak lama adalah antara Rp. 3.000,- s.d. Rp. 4.500,-. Sedangkan biaya permohonan hak di atas tanah-tanah yang berasal dari tanah negara¹⁸ dikenakan pungutan yang berkisar antara Rp. 10.500,- s.d. Rp. 18.000,-. Untuk tanah yang nilainya di atas Rp. 30.000.000,- dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebesar 5% (Anshari 2002: 3). Menurut data yang tercatat, biaya pendaftaran tanah untuk bekas tanah adat adalah Rp. 13.500,- (dengan rincian biaya pendaftaran tanah Rp. 10.000,-, termasuk ke dalamnya biaya administrasi Rp. 1.500,-, dan biaya blanko sertifikat Rp. 2000,-). Untuk pendaftaran tanah di atas tanah bekas tanah negara dikenakan biaya Rp. 27.000,- (dengan rincian: biaya pendaftaran tanah Rp. 10.000,-, biaya administrasi Rp. 15.000,- dan biaya blanko Rp. 2.000,-) [Haryadi dan Sumardjono 2000]. Biaya resmi sertifikat melalui proyek PAP per bidang tanah besarnya adalah Rp. 11.500,- untuk wilayah perkotaan (Smeru 2002). Artinya biaya pendaftaran tanah melalui PAP di DKI Jakarta seharusnya mengikuti patokan harga di atas.

Realisasi ajudikasi di Kampung Rawa

Sebaran sertifikasi hak atas tanah melalui ajudikasi

Ajudikasi atau pendaftaran tanah sistematis, khususnya di kelurahan yang tergolong miskin (*slum area*) di Jakarta Pusat, direalisasikan tahun 1999-2000 lalu di Kelurahan Kampung Rawa. Pelaksanaan proyek ini membawa akibat-akibat hukum, sosial, politik-ekonomi dan budaya bagi warga yang mengikutinya. Pada sub bab ini akan diurai apa saja dampak tersebut bagi masyarakat Kampung Rawa yang sebagian

¹⁷ Tanah Negara adalah tanah yang langsung dikuasai Negara seperti dimaksud dalam UUPA (Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973). Beberapa warga, dari hasil wawancara menyebutnya sebagai 'tanah garapan'.

¹⁸ Permohonan untuk mendapatkan tanah Negara dengan Hak Milik melalui proyek ajudikasi diajukan oleh pemohon kepada Pejabat yang berwenang dengan perantaraan Bupati/Walikota Kepala Daerah c.q. Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan, secara tertulis... (Pasal 4 ayat 1, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah).

wilayahnya merupakan kampung kumuh miskin.

Untuk daerah Kelurahan Kampung Rawa, PAP mulanya ditargetkan mencapai 5.000 bidang bagi Bagian A. Angka tersebut meliputi dua Kelurahan, yakni Johar Baru dan Kampung Rawa. Dalam kenyataan, target sertifikasi 5.000 bidang tersebut tidak tercapai. Alhasil PAP diperluas sehingga mencakup satu Kelurahan lain, yakni Galur (PT. Tigenco Graha Persada 2000).

Jumlah bidang/persil tanah yang diukur melalui proyek adjudikasi sistematis mencapai 3.135 persil (lihat Peta 2), namun kemudian yang dapat dikeluarkan sertifikatnya hanya sebanyak 1.992 persil. Alasannya karena 1.143 bidang tanah ternyata dinyatakan oleh panitia adjudikasi sebagai tanah "tidak dikenal." Status tanah tidak dikenal sebetulnya tidak terdapat dalam wacana formal pendaftaran tanah. Status tersebut terjadi karena panitia pendaftaran tidak berhasil memperoleh keterangan formal mengenai riwayat tanah bidang-bidang tanah yang bersangkutan. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Pusat, banyak tanah warga bermasalah karena termasuk atau menjadi bagian dari tanah bekas VI. Sesuai dengan UUPA, setiap warga pemegang surat VI bisa langsung mengkonversi (mengubah hak) tanahnya menjadi hak milik, tetapi dalam kenyataan tanah-tanah demikian sejak berpuluh-puluh tahun diduduki tanpa alas hak yang cukup oleh orang lain. Karena merasa telah membayar PBB, orang yang menduduki tanah tersebut kemudian mengajukan permohonan sertifikat hak atas tanah (Kodya Jakarta Pusat 2004: 2).

Selanjutnya, gambaran tentang pelaksanaan sertifikasi tanah di Kampung Rawa dapat kita lihat pada tabel 2.

Tabel 2
Pelaksanaan Sertifikasi Tanah di Kampung Rawa

<i>RW</i>	<i>Jumlah Bidang Tanah</i>	<i>Tanah tak Dikenal</i>	<i>% Tak Dikenal</i>	<i>Jumlah sertifikat</i>	
01	437	132	30,20	305	69,79 %
02	513	269	52,43	244	47,56%
03	383	177	46,21	206	53,79%
04	513	228	44,44	285	55,55%
05	484	91	18,80	393	81,20%
06	277	93	33,57	184	66,43%
07	335	73	21,79	262	78,21%
08	193	80	41,45	113	58,55%
Total	3.135	1.143	36,46	1.992	63,54%

Sumber: PT. Tigenco Graha Persada, Februari 2000 dengan sejumlah modifikasi.

Sertifikat tanah dan orang miskin

Berdasarkan tabel di atas, RW yang warganya terbanyak menerima sertifikat adalah RW 01 (dengan 305 sertifikat), sedangkan RW dengan jumlah sertifikat paling kecil adalah RW 08 (hanya 113 sertifikat). Wilayah RW 08 merupakan pecahan dari RW 02 dan RW 03. Namun, wilayah yang menerima sertifikat dengan prosentase terbesar adalah RW 05 (81,2%), diikuti oleh RW 07 (78,21%), dan yang paling kecil prosentasenya adalah RW 02 (47,56%). Jumlah tanah yang kemudian diberi status “tidak dikenal” ternyata mencapai 1.143 bidang atau sekitar 36,46%. Artinya hanya 63,54% dari keseluruhan pemohon (3.135 orang) di Kelurahan Kampung Rawa yang berhasil memperoleh sertifikat hak atas tanah. Bila di tahun 1999 (di saat proyek adjudikasi sistematis dilaksanakan) ada sejumlah 4.626 keluarga, maka pemohon sertifikat (3.135 orang) adalah 67,77% dari total jumlah keluarga. Mereka yang berhasil memperoleh sertifikat dihitung dari keseluruhan keluarga mencapai angka sebesar 43%.

Dari 104 RT di wilayah Kampung Rawa yang turut-serta kegiatan adjudikasi, ternyata hanya ada satu RT yang pencapaiannya 100%, yakni RT 07/07 dan jumlah pesertanya 14 warga. Wilayah RT 07/07 termasuk wilayah yang relatif teratur, bangunannya cukup tertib, dan kondisinya tidak berdesak-desakan. Sedangkan RT dengan tingkat partisipasi paling kecil adalah RT 007/04. Dari 31 pemohon, ternyata hanya sembilan orang yang berhasil memperoleh sertifikat hak milik atau hanya 22,50%. Di wilayah RT 07/04 ini, tanah terluas berukuran 149 meter², namun tanah tersebut berstatus “tidak dikenal”. Sehingga di atas tanah tersebut tidak diterbitkan sertifikat hak atas tanah. Sedangkan tanah terluas yang bersertifikat adalah 61 meter². Sejumlah 31 bidang tanah di RT 07/04 dikategorikan sebagai “tidak dikenal,” termasuk ke dalamnya tanah yang luasnya hanya 4 meter². Wilayah RW 04 dari pengamatan penulis ternyata memang kumuh, tampak deretan rumah berhimpitan tidak beraturan dan terhubung oleh jalan-jalan sempit. Kondisi bangunan banyak yang semi permanen. Hampir seluruh wilayah tertutup bangunan.

RW yang warganya paling sedikit mengikuti proyek adjudikasi adalah RW 08. Peserta proyek adjudikasi tercatat hanya mencapai 193 orang, dan yang berhasil mendapatkan sertifikat hak milik hanya 113 orang atau sekitar 58,55%. Wilayah RW ini memang relatif baru dan hanya memiliki 11 RT, dan merupakan pecahan dari RW 02 dan RW 03. Sekadar contoh, dari RT 011/08, hanya ada enam orang yang mengajukan permohonan, dan dari jumlah itu hanya dua yang berhasil mendapatkan sertifikat hak milik. Empat bidang tanah lainnya oleh BPN dikategorikan sebagai tanah “tidak dikenal.” Sekalipun dua dari bidang tanah tersebut luasannya mencapai 210 meter² dan 194 meter². Ironisnya tanah yang untuk diterbitkan sertifikatnya justru termasuk tanah yang tidak begitu luas, yakni seluas 76 meter² dan 56 meter².

Alasan mengapa hanya sedikit warga dari RW 08 yang turut serta dalam proyek adjudikasi karena sebagian besar menempati bantaran sungai. Di tepian Kali Sentiong ada larangan pembangunan oleh Pemda DKI. Tampaknya dari awal, warga yang mendiami bantaran sungai sudah mengetahui bahwa mereka tidak mungkin mensertifikatkan tanah yang di atasnya mereka bangun. Akibat larangan itu, terdapat 22 bidang tanah yang tidak dapat diurus sertifikatnya. Sebagian besar persil itu berada di wilayah RW 08, 01, dan RW 06.

RW dengan prosentase pemohon sertifikat terbesar adalah RW 04 dan RW 02, mereka sama-sama mengikutsertakan 513 orang. Hanya saja, RW 04 yang terdiri dari 18 RT mendapatkan 285 sertifikat atau sekitar 55,55%. Sedangkan RW 02 yang terdiri dari 13 RT berhasil memperoleh 244 sertifikat atau 47,56%. Kondisi lingkungan kedua RW itu relatif sama, yakni penduduknya padat, lingkungannya kumuh, rumah-rumah berhimpitan, dengan luas tanah kebanyakan sempit. Di wilayah RW 02 terdapat beberapa lahan yang merupakan lahan pemda DKI dan Dinas Kesehatan. Termasuk di dalamnya rumah dinas Lurah Kampung Rawa. Dua rumah lagi adalah rumah dinas petugas kesehatan Puskesmas. Lahan demikian tentunya tidak mungkin disertifikatkan atas nama pribadi dari pejabat yang menempatinya.

Tanah yang kemudian diberi status “tidak dikenal” lebih banyak ditemukan di RW 02 yakni sejumlah 269 persil atau sebesar 52,43% dihitung dari jumlah total RW target proyek adjudikasi. Peringkat kedua diduduki oleh RW 04 dengan jumlah 228 persil atau 44,44% dari seluruh pemohon. Harus pula dikemukakan bahwa kepadatan fisik bangunan di kedua wilayah RW tersebut (RW 02 dan RW 04) termasuk yang terpadat dan dinamika “keluar-masuknya” pendatang cukup sering. Maka itu, perubahan kepemilikan, penguasaan lahan termasuk paling cepat. Menurut beberapa informan, kerapnya pengalihan kepemilikan dan penguasaan tanah di wilayah tersebut menyebabkan sulitnya melacak dan menelusuri bukti-bukti kepemilikan formal dari tanah yang ada di wilayah tersebut.

Warga Kampung Rawa yang memiliki sertifikat hak atas tanah jumlahnya tidak lebih dari 50% dihitung dari keseluruhan keluarga yang ada. Jumlah keluarga yang berhasil memiliki sertifikat—yang diurus secara individual—tidak banyak. Hal ini disebabkan oleh lama dan mahalnnya mengurus sertifikat secara sporadik.¹⁹ Warga yang berhasil mendapatkan sertifikat HGB melalui program PRONA jumlahnya

¹⁹ Lihat misalnya Haryadi dan Soemardjono (2000:400) yang antara lain menyatakan: ‘... pendaftaran tanah yang diselenggarakan sampai saat ini masih sering mengundang pendapat masyarakat yang negatif. Pendapat masyarakat tersebut antara lain karena jangka waktu pensertifikatan yang lama, biaya yang (dianggap) mahal, dan proses yang berbelit-belit.’

sedikit.

Bila perkiraan besaran jumlah tanah yang bersertifikat dihubungkan dengan data yang dikeluarkan oleh kantor Kelurahan Kampung Rawa, mungkin persentasenya justru mengecil, satu dan lain karena arus pertambahan dan perpindahan penduduk. Menurut data yang ada, jumlah warga—sebelum adanya adjudikasi, namun sesudah adanya program PRONA—yang memiliki sertifikat Hak Milik hanya dua orang. Sedangkan yang memiliki sertifikat HGB hanya satu orang, serta Hak Pakai satu orang (Data Monografi Kelurahan 1999—2000:2). Maka, jumlahnya hanya empat orang saja. Dengan demikian empat sertifikat ditambah 1.992 sertifikat jumlahnya adalah hanya 1.996 sertifikat hak atas tanah. Menurut perkiraan konsultan PT. Tigenco (2000) jumlah tanah yang pernah didaftarkan di Kampung Rawa mencapai 330 bidang. Hingga Juli 2004 jumlah keluarga di Kampung Rawa adalah 4.767 keluarga. Maka, persentase pemilik sertifikat hak atas tanah menurun menjadi 48,70 %. Dengan demikian, hingga akhir tahun 2004, terdata 51,3 % keluarga yang tidak memiliki sertifikat hak atas tanah.²⁰ Dengan bertambahnya jumlah keluarga, maka itu serta merta berarti berkurangnya persentase keluarga yang menguasai tanah dengan sertifikat hak atas tanah.

Kendati demikian, sejak program PAP dihentikan tahun 2001, maka kegiatan pensertifikatan tanah secara sistematis dengan biaya yang relatif rendah terhenti. Walaupun kemudian upaya pensertifikatan secara massal kembali dimulai,²¹ sekarang statusnya berbeda, bukan lagi sebagai program bantuan, tetapi “swadaya.”²² Artinya ada biaya resmi yang akan dikenakan kepada warga yang hendak mengurus sertifikasi tanah mereka. Kesulitan lain pun segera menghadang, yakni bahwa pelaksanaan program tersebut tidak sepenuhnya tergantung pada masyarakat. Pemerintah yang akan menentukan kapan dan bilamana

²⁰ Ini nampaknya sejalan dengan pernyataan World Bank (1994: 18) bahwa pendaftaran sistematis secara umum sulit dilaksanakan di Jakarta karena begitu banyak jumlah warga informal (*informal occupants*), dan langkanya bukti dokumenter dan sebagainya.

²¹ Pemerintah, pada tahun 2003 lalu, berniat menghidupkan kembali PRONA di 26 Provinsi. Penerbitan sertifikat Prona akan dibiayai oleh Kantor Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah dengan BPN. Tak kurang dana sebesar Rp. 300 juta disiapkan untuk pembuatan 2.600 sertifikat (Pikiran Rakyat 6 Februari 2003). Dengan kata lain, di setiap provinsi hanya akan dibuka peluang untuk menerbitkan 100 sertifikat saja.

²² Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Pusat (2004) memaparkan, PRONA swadaya akan diselenggarakan atas permintaan warga sendiri yang menginginkan tanahnya mempunyai kekuatan hukum. Dalam prosesnya, penerbitan sertifikat PRONA lebih sederhana dari proses pengurusan biasanya, karena dengan menghilangkan birokrasi di antaranya tanpa advis planning Tata Kota. Namun pemohon tetap dikenai biaya administrasi dan pengukuran Rp. 300.000,-. Selain itu, dalam proses pengurusan sertifikat ini warga yang luas tanahnya di atas 200 meter² dikenai bea pemasukan negara sebesar 2% dikali luas tanah dan dikali nilai jual objek pajak (NJOP). Sedangkan untuk mereka yang menguasai tanah yang NJOP-nya di atas Rp. 50 juta juga akan dikenai beban BPHTB (Kodya Jakarta Pusat 2004).

ajudikasi swadaya akan dilaksanakan. Lagipula peluang lain, sertifikasi hak atas tanah melalui program sporadik tidak atau belum menjadi andalan masyarakat karena masih juga terkesan sulit dan mahal.

Peta 2. Peta Bidang Kelurahan Kampung Rawa



Sumber: BPN Jakarta Pusat, 2000.

Keterangan:

- 1) Jumlah bidang tanah yang berada di Kelurahan Kampung Rawa adalah 3.135 persil, wilayah yang berwarna merah di tepi Kali Sentiong adalah yang terkena aturan GSK.
- 2) Di wilayah RW 08, 02, 03, 01, dan 06 serta sebagian RW 04 terlihat persil-persil tanah-nya lebih kecil-kecil dan lebih padat.

Kondisi persil yang disertifikasi

Dari peta indeks pendaftaran yang dibuat oleh PT. Tigenco (2000), tercatat bahwa bidang (persil) dengan luasan sempit dan dipenuhi bangunan memusat dan berada di wilayah RW-RW yang dinyatakan sebagai permukiman kumuh, yakni di RW 08, 01, 02, 03 dan 06, serta sebagian di RW 04. Sedangkan di wilayah RW-RW lainnya, persil yang ada lebih luas dan masih memiliki ruang-ruang kosong, dibandingkan kelima RW yang disebutkan pertama. Hal itu juga menunjukkan bahwa di wilayah kumuh, persil-persil yang ada sangat sempit dan tidak lagi disisakan ruang kosong di dalam dan diantara satu persil dengan lainnya. Tingkat kepadatan penduduk di wilayah tersebut memang lebih tinggi dan juga mereka lebih miskin dibandingkan dengan warga di RW-RW lainnya.

Dari 1.992 sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan tahun 2000, luasan tanahnya bervariasi. Bidang tanah terluas yang disertifikasi adalah seluas 543 meter² (terletak di RT 005/08),²³ sedangkan tanah

²³ Wilayah RW 08 termasuk daerah kumuh di Kampung Rawa, namun ironisnya, di dalam wilayah itu pun terletak tanah paling luas yang disertifikasi. Tanah ini dikuasai oleh Bapak Csw. Dengan demikian, di wilayah kumuh memang kondisi sosio-ekonomi warganya tidaklah sama atau setara. Hal itu sejalan dengan yang diungkapkan oleh Suparlan (1994) bahwa warga yang menetap di permukiman kumuh keadaannya heterogen.

yang tersempit hanya seluas 4 meter². Dari data tersebut terbayangkan bahwa wilayah tersebut padat dipenuhi bangunan rumah sederhana yang luasnya kurang dari 10-12 meter². Ruang sekecil inilah yang harus didayagunakan oleh keluarga miskin, batih maupun *extended family* untuk ragam keperluan, sebagai kamar tamu maupun kamar tidur, termasuk untuk menyimpan semua barang rumah tangga. Karena dibangun secara berimpit, kecilnya ruang dan banyaknya anggota keluarga, maka sirkulasi udara pun buruk. Banyak warga menguasai tanah atau bahkan menghuni rumah yang luasnya di bawah 12 meter².²⁴ Jumlah mereka mendekati angka 15%. Di wilayah-wilayah yang padat, seperti RW 02, RW 08, dan RW 04, tanah-tanah sempit tersebut lebih mudah dijumpai dan tersebar di belakang bangunan-bangunan rumah yang berdiri di sepanjang jalan lingkungan.

Persil dengan status “tidak dikenal” dapat ditemukan tersebar hampir di semua wilayah RT. Bahkan dari total 104 RT, tanah tidak dikenal ini dijumpai di 102 RT. Luas tanah tidak dikenal itu berkisar dari 510 meter² (di RT 04/05) hingga 2 meter². Juga ada tanah “tidak dikenal” yang melebihi luas tanah yang mendapat sertifikat di wilayah RT yang sama. Misalnya, di RT 03/05 salah satu tanah dengan status tidak dikenal luasnya adalah 497 meter² dan tanah bersertifikat terluas adalah sebesar 260 meter². Contoh lainnya di RT 05/05, salah satu tanah dengan status tidak dikenal luasnya 534 meter²; sedangkan tanah bersertifikat terluas di wilayah sama hanya 228 meter². Tanah tidak dikenal tersebut ada yang dalam kondisi kosong dan apa pula yang sudah ditempati dan dibangun oleh warga, baik yang mengaku pemilik maupun di atasnya dibangun rumah yang dikontrakkan kepada orang-orang lain yang menempatinya sekarang.

Ada pula tanah-tanah yang dimiliki oleh orang yang sama, setidaknya tanah-tanah itu bersertifikat dengan nama yang sama. Salah satu contohnya adalah yang terdapat di wilayah RT 09/05, yakni milik H.M. Id. W. Yang bersangkutan memiliki tiga persil tanah dengan luas masing-masing 328 meter², 216 meter², dan 236 meter². Total luas ketiga persil tanah itu ialah 780 meter². Artinya yang bersangkutan adalah pemilik tanah bersertifikat terluas di Kampung Rawa. Tanah itu terletak di bagian wilayah Kampung Rawa yang lingkungannya tampak lebih tertata, relatif rapi dan cukup bersih. Selain itu, ada satu bidang tanah yang luasnya 523 meter² yang terletak di RT 05/05, namun dimiliki oleh

²⁴ Bila seseorang memiliki bangunan seluas 12 meter², maka biasanya sebagian besar akan digunakan untuk membangun kamar (7-9 meter²). Sisa ruang akan digunakan untuk membangun dapur dan/atau ruang tamu. Dari pengamatan di lapangan rumah seluas 12 meter² adalah luas minimal yang relatif dapat menampung sebuah rumah tangga yang telah memiliki dua anak. Lebih dari itu, mereka akan tidur secara berhimpit-himpitan dan menggunakan ruang-ruang lain secara multi fungsi.

tiga kakak beradik. Di dalam sertifikat hak atas tanah disebutkan bahwa pemiliknnya hanya satu, yaitu atas nama P cs. Sertifikat-sertifikat tanah yang bernama pemilik sama, lalu sertifikat yang dimiliki secara bersama jumlahnya memang tidak banyak, namun bila diamati tersebar hampir di semua RW. Kebanyakan tanah yang bersertifikat di RW 05 juga di RW 07 memang memiliki bidang yang lebih luas dibanding dengan yang terdapat pada RW-RW lain, yakni di atas 30 meter². Sedangkan di RW lainnya juga ditemukan tanah yang lebih sempit, misalnya ada yang luasnya 8 meter², atau 7 meter², bahkan hanya 6 meter².

Hambatan praktis yang dihadapi warga Kampung Rawa

Kesulitan melengkapi persyaratan administrasi

Terdapat beberapa gejala sosio-ekonomi yang muncul di lapangan pada saat proses ajudikasi dilaksanakan. Di antaranya, adanya penerapan peraturan perundangan yang membuat sebagian penduduk tidak bisa atau kesulitan mengikuti pendaftaran tanah sistematis. Ini terjadi, antara lain, karena dikaitkannya persyaratan pembuatan sertifikat hak atas tanah dengan aturan pelunasan PBB. Salah satu syarat pendaftaran tanah yang umum ditetapkan oleh BPN adalah bahwa pemohon telah melunasi tagihan PBB tahun berjalan. Dalam kenyataan, sekitar 25% warga yang menguasai atau menduduki tanah dan karena itu menjadi subjek wajib pajak bumi-bangunan ini belum melunasinya. Sementara, sebagian lagi tidak menyimpan bukti pembayaran PBB dengan baik. Akibatnya sebagian dari mereka sempat mengalami hambatan. Bahkan, menurut salah seorang informan, ada seorang warga yang tidak bisa menunjukkan bukti-bukti PBB-nya hingga saat-saat terakhir pendaftaran. Ia harus mengurus pembayaran PBB terlebih dahulu. Juga ada yang kemudian tidak dapat mengikuti proyek ajudikasi karena persoalan bukti pembayaran PBB tersebut atau karena tidak dapat menunjukkan bukti-bukti lain yang dipersyaratkan.

Contoh lain adalah apa yang terjadi pada wilayah RT 02/02. Dari 65 keluarga yang menetap di RT tersebut, ternyata yang berhasil menjadi peserta ajudikasi hanya 14 keluarga (21,54%). Ini terjadi karena kebanyakan keluarga tidak dapat menunjukkan surat kepemilikan rumah seperti surat jual-beli atau surat hibah (salah satu syarat formal yang diwajibkan). Seorang pengurus RT menyatakan bahwa tentu mereka dapat mengurusnya, namun untuk itu diperlukan biaya. Tidak semua warga mau atau mampu menyisihkan uang untuk itu. Hal ini juga menunjuk pada kenyataan bahwa masalah biaya terutama bagi penduduk di lingkungan kumuh adalah faktor yang menentukan keikutsertaan mereka dalam proyek ajudikasi. Lebih lagi mengingat dampak krisis moneter terhadap kehidupan rakyat kecil. Seorang bekas

ketua RT di RW 02 di Kampung Rawa menuturkan:

Walau sudah dijelaskan tiga kali oleh BPN dan ketua RW, namun ternyata “jatah” 350 bidang sertifikat tidak terpenuhi, warga yang bersedia mengurus hanya 135 orang. Padahal warganya satu RW sekitar 750 kepala keluarga. Alasannya, ada yang khawatir karena ditagih pembayaran (padahal sudah diumumkan gratis).²⁵

Satu kendala utama yang dihadapi warga miskin adalah sulitnya mereka masuk ke dalam tatatan formal. Mereka biasanya tidak mampu mengurus dan mengusahakan persyaratan formal dan menanggung risiko biaya yang terkait dengannya.

Sulitnya melengkapi dokumen pendukung pendaftaran hak atas tanah

Satu hal lain yang juga menyulitkan warga adalah keharusan melengkapi dan memenuhi segala persyaratan administratif yang ditetapkan bagi proses pendaftaran tanah. Secara umum, warga terutama yang miskin, jarang dapat melengkapi dokumen surat-surat tanah untuk mendukung klaim kepemilikan mereka atas tanah.²⁶ Ini terkait juga dengan informalitas transaksi pertanahan.

Dari hasil wawancara diperoleh informasi bahwa ada penduduk yang membeli tanah garapan (tanah negara) dengan cara “di bawah-tangan”. Akibatnya yang bersangkutan tidak memperoleh surat formal dari penjualnya. Besar kemungkinan penjual pertama juga tidak memegang surat-surat resmi apapun juga. Dahulu, ada juga beberapa warga yang membeli tanah kebun dari orang yang menguasainya, atau memutuskan untuk menduduki kebun kosong dan membangun rumah di atasnya. Maka, riwayat tanah yang secara informal diperjual-belikan, disewakan atau dikontrakkan secara turun-temurun dari sudut pandang hukum formal dan oleh BPN dianggap tidak jelas. Selain itu, karena sebagian wilayah Kelurahan Kampung Rawa sebelum dipecah tahun 1991 termasuk wilayah Kelurahan Tanah Tinggi sehingga keterangan riwayat tanah di Kampung Rawa bisa jadi memang tidak tersedia.

Akan tetapi selalu saja ada warga yang berhasil menyiasati masalah ketidaklengkapan dokumen bukti kepemilikan. Ketika mendaftarkan tanahnya ke hadapan Panitia Ajudikasi, seorang informan (warga RW 07) diminta untuk menunjukkan surat asal-usul tanah, terutama karena dahulu tanah tersebut adalah bagian dari VI. Oleh petugas, informan diminta melengkapi surat permohonan pendaftaran tanahnya dengan tidak saja menunjukkan surat jual-beli melainkan juga surat

²⁵ Namun menurut sumber yang dekat dengan Bank Dunia, secara umum biaya resmi sertifikat melalui proyek PAP per bidang tanah besarnya adalah Rp. 11.500,- untuk wilayah perkotaan (Smeru 2002).

²⁶ Menurut Smeru (2002), salah satu alasan mengapa warga tidak mengikuti pendaftaran tanah sistematis adalah mereka tidak memiliki dokumen yang disyaratkan.

asli verponding. Informan ketika itu kesulitan untuk mendapatkan surat asli VI. Menurutnya surat itu tidak pernah diberikan oleh penjual dengan alasan yang tidak jelas. Upaya yang kemudian dilakukan ialah informan bersama dengan tetangga sebelahnya yang juga sama-sama membeli tanah tersebut melaporkan kehilangan surat asli VI ke Polisi. Mereka kemudian mendapatkan surat keterangan kehilangan. Dengan akal-akalan seperti ini ia kemudian dapat mengikuti proyek ajudikasi. Tentunya tidak semua warga berkesempatan dan mampu mengakali tuntutan sistem pendaftaran seperti di atas.

Urusan melengkapi bukti-bukti formal bukanlah hal mudah. Bahkan juga orang kaya tidak mudah melakukannya. Sekalipun begitu jelas bahwa bagi orang miskin lebih sulit daripada bagi mereka yang kaya dan terutama memiliki jaringan sosial serta dapat menggunakannya untuk mendapatkan dan melengkapi syarat-syarat atau bukti yang diperlukan dalam proses pendaftaran tanah.

Monopoli informasi oleh pelaksana ajudikasi

Sekalipun dalam kenyataan Tim Ajudikasi di Kecamatan Johar Baru (yang membawahi wilayah kerja Kelurahan Kampung Rawa) berkantor untuk sementara di Kelurahan Johar Baru, namun banyak penduduk mengakui kesulitan mendapatkan informasi tentang syarat-syarat proses pendaftaran tanah dan bagaimana harus melengkapinya. Untuk urusan seperti itu mereka sering harus meminta bantuan atau mengurusnya melalui pengurus RT/RW. Salah seorang pengurus RW bahkan mengatakan bahwa pengurusan pembuatan sertifikat sifatnya berjenjang (dari Panitia Ajudikasi ke Kelurahan, ke pengurus RW, dan kemudian ke Pengurus RT, baru ke warga).²⁷ Sementara, warga lainnya mengatakan pengurusannya selain berjenjang juga kolektif. Ini terjadi terutama dalam hal pengurus RT dan RWnya sering berkumpul dan bertemu di kantor kelurahan. Warga berkeyakinan bahwa mereka tidak dimungkinkan untuk mengurusnya sendiri secara langsung, namun harus dikoordinir oleh pengurus RT. Akibatnya ialah bahwa jika warga tidak memiliki hubungan yang baik atau cukup dekat dengan pengurus RT/RWnya, maka ia tidak akan mendapatkan informasi penting yang diperlukan. Ilustrasi di bawah ini menggambarkan situasi demikian:

Tahun 2000 ketika ada ajudikasi, informan (Sk., warga RT 012/02) ternyata tidak diberitahu oleh ketua RTnya yang bernama Y.M. maupun ketua RWnya ketika itu, R.K. Ia mendengar adanya ajudikasi justru dari tetangganya yang ikut mendaftarkan

²⁷ Hal ini misalnya diucapkan oleh salah seorang bekas pengurus RW di Kampung Rawa sebagai berikut: ia ketika itu adalah koordinator ajudikasi di tingkat RW yang kebetulan dijabat oleh informan selaku ketua RW. Menurutnya sistem yang dipakai adalah sistem berjenjang artinya warga ke RT, RT ke RW dan RW membawa ke Tim BPN yang membuka kantor di Johar Baru dekat Kecamatan.

Sertifikat tanah dan orang miskin

diri pada ketua RT, Y.M. Mengapa ia tidak diberitahu, menurut dugaannya, ialah karena orang-orang yang diberitahu oleh ketua RT tersebut adalah sanak saudara/para kerabatnya dan orang-orang terdekatnya. Akibatnya, yang bersangkutan tidak ikut serta ajudikasi. Pada tahun yang sama, akhirnya informan mendaftarkan sendiri tanahnya ke BPN di Kantor Walikota Jakarta Pusat. Namun kali ini ia harus mengeluarkan total uang sejumlah Rp 3.000.000,- dan menunggu dua tahun sebelum mendapatkan sertifikat HGB yang berlaku 20 tahun atas nama istrinya.

Informan lain (warga RW 02) menuturkan cerita berbeda. Setelah mengetahui bahwa dirinya tidak diikutsertakan dalam proyek ajudikasi, tak lama kemudian yang bersangkutan mendaftar sendiri untuk mengajukan pembuatan sertifikat ke Kantor Pertanahan Kodya Jakarta Pusat. Tetapi sampai sekarang urusan itu belum juga selesai (sejak tahun 1999). Ketika ditanyakan mengapa sampai sekian tahun belum selesai, menurutnya sempat terhenti karena kekurangan biaya dan tidak ada orang yang bersedia (membantu) mengurusnya, dengan alasan sibuk dan tidak ada waktu. Ia merencanakan akan melanjutkan usaha mengurus sertifikat hak atas tanahnya.

Di samping itu, sebagai akibat lain dari ketidakjelasan penyampaian informasi di atas, ialah bertebarannya berita tentang pungutan “biaya administrasi” yang jumlahnya berbeda-beda antara satu RW dengan RW lainnya, bahkan juga antar RT. Berita ini menjadi topik pembicaraan yang hangat di antara warga.²⁸ Seorang pengurus RW menyatakan bahwa biaya yang dikenakan—ketika itu—sebesar Rp. 50.000,-. Biaya tersebut menurutnya dipergunakan untuk biaya pengukuran, biaya fotokopi, survei, dan biaya pembuatan gambar.²⁹ Kalaupun ada warga yang membayar lebih dari Rp. 50.000,- hal itu karena ada biaya tambahan yang diperlukan untuk mengurus dan melengkapi persyaratan administratif lain yang belum dimiliki atau dilampirkan oleh pemohon, seperti surat keterangan rumah yang dibuat di kantor kelurahan.

Lurah ternyata sangat berperan dalam penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah, terutama bila tanah yang akan didaftarkan masih berstatus tanah milik adat yang belum pernah dibukukan (belum pernah ada sertifikatnya). Menurut PP No. 10 tahun 1961 apabila permohonan pendaftaran hak diajukan di atas sebidang tanah dengan status hak milik adat, untuk itu Lurah atau Kepala Desa di lokasi tanah tersebut terletak haruslah memberikan terlebih dahulu Surat Keterangan Milik Adat. Surat ini akan menjadi dasar dari penerbitan sertifikat tanahnya

²⁸ Seorang ketua RT di wilayah RW 03 mengakui bahwa biaya yang dikenakan untuk ikut ajudikasi sebesar Rp.100.000 per rumah, adapun rincian biaya tersebut menurutnya digunakan untuk bagi-bagi ke Kelurahan, petugas BPN, dan sisanya untuk kas RW/RT.

²⁹ Menurut informan yang pernah menjadi pengurus RW, untuk biaya administrasi ditambah biaya materai ditanggung si pemohon. Biaya tersebut disetor ke salah satu petugas tim BPN ketika itu, yakni Bp Gi. tanpa tanda terima.

(Effendie 1993:75). Apa yang pasti, demikian penuturan Ketua RT, ialah ada dan wajarnya dipungut biaya kepengurusan atau perolehan tandatangan dan stempel di atas surat resmi.

Seorang informan, warga RT 02/07, memiliki pengalaman serupa. Ajudikasi menurut informan diketahuinya dari Pemda dan ada pengarahannya dari Kelurahan Kampung Rawa bahwa ajudikasi itu tidak dikenakan biaya. Akan tetapi dalam kenyataan warga yang mendaftarkan diri untuk turut serta dalam ajudikasi dimintai uang sejumlah Rp. 50.000,-. Disebutkan bahwa uang tersebut adalah untuk materai dua helai, biaya transportasi dan biaya terima kasih dari para warga yang mengikuti ajudikasi untuk diberikan kepada petugas BPN. Jadi, biaya tersebut sifatnya sukarela dan relatif kecil mudah dijangkau, bila dibandingkan dengan biaya yang harus dikeluarkan dalam hal mengikuti proses pendaftaran sporadik.

Berkenaan dengan biaya, informan lain (dari RW 01) bertutur bahwa ia mengeluarkan biaya ajudikasi sejumlah Rp. 275.000,-. Biaya ini dikeluarkan untuk menerbitkan dan memecah sertifikat hak atas tanah dengan luas 200 meter² yang akan dibagi empat bagian dengan saudara-saudaranya. Kelengkapan syarat yang dimintakan ialah KTP, KK, surat rumah, keterangan tanah bekas milik adat, atau akta jual-beli, dan bukti pelunasan PBB.

Di samping itu berkembang pula berita bahwa sejumlah warga ada yang membayar hingga Rp. 500-an ribu rupiah kepada pengurus RT/RWnya.³⁰ Dampaknya ialah ada warga yang memutuskan untuk batal turut serta dalam ajudikasi. Menurut beberapa informan, biaya yang dikeluarkan untuk ajudikasi dirasakan berat karena mahal dan tidak sesuai dengan keterangan awal ketua RT, yakni bahwa ajudikasi tersebut gratis. Keadaan informasi yang kurang transparan tersebut nampaknya sengaja “dipelihara” oleh pihak-pihak tertentu yang diuntungkan. Dengan demikian bila seseorang membutuhkan informasi yang lebih lengkap dan rinci, yang bersangkutan terpaksa memberi *reward* (ganjaran) kepada pihak yang menguasai informasi.

Miskomunikasi dan distorsi informasi

Berkaitan dengan persoalan penguasaan informasi oleh pihak tertentu, penulis menemukan problem komunikasi antara masyarakat dengan

³⁰ Dalam kasus lain yang terjadi di Kelurahan Panjang Selatan, Kecamatan Panjang, Bandar Lampung tampak bagaimana seorang warga memanfaatkan peluang kegiatan Prona swadaya dengan cara menaikkan biaya ‘administrasi’ yang ditarik dari warga. Ia membengkak dua sampai empat kali lipat biaya Prona Swadaya (Suroso tanpa tahun). Hal serupa terjadi juga di Kabupaten Bekasi (Jawa Barat). Di sana warga ada yang dipungut biaya pengukuran, pembuatan gambar tidak ubahnya seperti pengurusan sertifikat melalui konversi. Salah seorang warga mengakui dipungut biaya Rp. 2 juta, sedangkan luas tanahnya hanya 250 m² (Indonesia-P MI 5 Mei 1997).

Panitia Ajudikasi. Ternyata, komunikasi lebih bersifat satu arah, yakni dari pemuka masyarakat (pengurus RT, RW) kepada warganya. Amat langka ditemui warga yang mampu berkomunikasi intensif dengan Panitia Ajudikasi. Akibatnya, posisi di antara ketiganya menjadi tidak seimbang. Kondisi demikian tentu merugikan warga.

Komunikasi tidak seimbang terjadi tatkala seorang warga mengatakan tidak bisa mengikuti ajudikasi karena tanah miliknya hanya seluas 50 meter². Ia mengaku memperoleh informasi bahwa tanah itu melebihi luas maksimal yang diperbolehkan. Tidak jelas benar siapa yang menentukan batasan ini. Akibatnya, yang bersangkutan memutuskan untuk tidak ikut ajudikasi. Ada lagi warga yang mengaku bahwa ia terpaksa membayar “biaya administrasi” yang lebih tinggi karena ia diberitahu bahwa luas tanah yang hendak ia daftarkan melebihi batasan maksimal yang diperbolehkan.

Ketidajelasan informasi yang berdampak pada “biaya administrasi” tampaknya terjadi karena pengurusan dan pelaksanaan ajudikasi dilakukan secara berjenjang. Selain itu, seperti dikatakan seorang informan (pengurus RT di RW 02) ada ketidakadilan dalam pembagian jatah ajudikasi. “Ada sistem kekerabatan atau siapa yang mengenal lebih dekat maka dialah yang dapat atau diprioritaskan,” katanya.

Miskomunikasi juga terjadi dan memengaruhi pelaksanaan ajudikasi ketika warga tidak mengetahui bahwa pengurusan sertifikat dapat dilakukan secara kolektif. Ketika ajudikasi dilaksanakan, misalnya, seorang informan (salah seorang ketua RT di wilayah RW 01) didatangi oleh tiga orang petugas dari Pertanahan (BPN) untuk melakukan pengukuran. Setelah itu informan diberitahu oleh Kelurahan akan adanya “pemutihan” hak atas tanahnya (ajudikasi). Ia beranggapan bahwa tidak ada sistem kolektif yang tersedia untuk mengurus pendaftaran tersebut di RT-nya. Warga yang hendak mengikuti ajudikasi diminta langsung mendaftar diri ke kantor petugas pengukuran (BPN) yang terletak di samping kantor Kecamatan Johar Baru.

Pola hubungan patron-klien dalam pelaksanaan ajudikasi

Pengaktifan pola hubungan *patron-klien*³¹ di antara warga juga digunakan untuk menggalang kekuatan dalam rangka bertahan hidup. *Patron*,

³¹ Syarat hubungan *patron-klien* jika situasi norma-norma yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan menuntut adanya hubungan tawar-menawar dan saling tukar benda dan jasa di antara *patron* dan *klien* (Suparlan 2004b: 337). Ketidakseimbangan muncul karena *patron* berada dalam posisi untuk memberikan benda dan jasa secara sepihak, yang dibutuhkan oleh *klien*, untuk kelangsungan hidupnya dan keluarganya (Suparlan 2004b: 336). Di Kampung Rawa, hubungan ini terwujud pada interaksi antara warga dengan ketua RT atau Rwnya dan dipengaruhi oleh ketentuan yang mensyaratkan bahwa ketua RT/RW adalah koordinator pengurusan untuk wilayahnya masing-masing. Bahkan mereka diangkat sebagai anggota satgas yuridis.

walau terkadang merugikan, dianggap dapat mempersatukan kekuatan atau sumber daya mereka pada situasi sulit tertentu. Hubungan *patron-klien* menghadirkan perbedaan hirarkis di antara *patron* dan pihak yang dilindunginya (Eisenstadt dan Roniger 1984:2). Pada suatu kesempatan, sang *patron*, teman atau kerabat juga dapat memberikan informasi tentang cara dan langkah-langkah untuk memformalkan status dan kedudukan tanah *kliennya*, atau memberi pinjaman dana untuk pengurusan tanah klien tersebut. Walau upaya tersebut tidak selalu membawa hasil, namun peran *patron* pada masyarakat miskin sangat penting karena minimnya alternatif dan kekuatan masyarakat.

Seorang informan (Bapak AAU) yang menetap di wilayah RW 02, dan peserta proyek PRONA tahun 1988 bercerita tentang pola hubungan demikian. Ia menyatakan berhasil mendapatkan sertifikat HGB, karena pada waktu itu kebetulan istrinya aktif berkegiatan di kantor Kecamatan Johar Baru. Istrinya tersebutlah yang kemudian berhasil meminta dan mendapatkan bantuan dari salah satu staf Kantor Kecamatan untuk mengikutsertakannya ke dalam proyek PRONA. Begitu juga, Bapak IR yang ketika PRONA dilaksanakan pada tahun 1985 menyatakan dapat turut serta dan mengambil manfaat dari proyek itu karena kebetulan sedang menjabat sebagai sekretaris RW. Ia mengaku "hanya" dipungut biaya Rp. 27.500,-.

Pengaktifan hubungan *patron-klien* muncul pula dalam kejadian-kejadian lainnya. Ketika ajudikasi ditawarkan di wilayahnya, seorang informan (Mly, warga RT 02/02) mengaku pada awalnya tidak dapat turut serta karena sibuk bekerja sebagai buruh bangunan. Namun karena kedekatannya dengan Ketua RW, yang memberinya informasi mengenai pelaksanaan ajudikasi, bahkan memintanya untuk menyebarluaskan berita tersebut kepada warga lainnya, ia justru mendapat bantuan dan kemudahan dari Ketua RW ini untuk turut serta. Hubungan baik yang terjalin dengan *patron* rupanya memang membuat seseorang dengan lebih mudah ikut serta dalam proyek. Seorang informan lain lagi, ketua RT 06/08, mengetahui informasi tentang ajudikasi dari kelurahan, karena kebetulan informan bekerja sebagai pegawai Linmas Kelurahan, dan dekat dengan Ketua RW. Ia pun mengaku turut serta dalam proyek ajudikasi dan berhasil mendapatkan sertifikat HGB.

Hubungan *patron-klien* terbentuk, atau setidaknya menegas ketika dilaksanakannya kegiatan ajudikasi. Ini terjadi karena adanya arahan formal tentang pembentukan Panitia Ajudikasi. Menurut ketentuan, pengurus RT dan RW akan masuk ke dalam Panitia Ajudikasi dan dilibatkan sebagai satgas fisik dan yuridis di lingkungannya masing-masing. Satgas fisik, antara lain bertugas membantu penyiapan dan pemasangan patok maupun pengukuran tanah di wilayah masing-masing. Sementara sebagai anggota satgas yuridis, mereka juga diminta

membantu menyiapkan aneka bukti hukum yang dimiliki atau disimpan warga seperti yang telah digariskan dalam aturan pelaksanaan adjudikasi. Itu berarti bahwa aturan resmi yang diterapkan oleh Panitia Adjudikasi dikembangkan sedemikian rupa sehingga justru menegaskan peran pengurus RT dan RW sebagai *patron*.

Pelibatan peran perantara (brokers) dan munculnya free-riders

Dalam konteks hubungan antara warga dengan pengurus RT/RW dan pihak BPN, juga dapat kita tengarai muncul dan berkembangnya peran para perantara (*brokers*). Mereka bisa saja menyandang status formal (sebagai pegawai negeri atau setidaknya sebagai petugas resmi) maupun bukan (yakni berstatus sebagai pimpinan informal, penghubung, bahkan mungkin preman). Mereka, bila dicermati, bertindak sebagai semacam penghubung di antara kebutuhan masyarakat dengan pihak institusi formal.³²

Oleh karena itu, hubungan di antara masyarakat dan pemerintah sering bermasalah dan rumit sehingga peran perantara pun dibutuhkan dan berkembang. Mereka, tidak jarang bisa menentukan jadi tidaknya atau jangka waktu pengurusan layanan publik yang dibutuhkan masyarakat. Bahkan, mereka juga mengembangkan jaringan yang merasuk ke dalam birokrasi formal. Hal ini dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu atau mempermudah kegiatannya. Mereka, seperti telah disinggung, berupaya untuk berperan sebagai jembatan di antara kebutuhan masyarakat dengan pemerintah.³³

Seorang infoman, ketua RW, N, berperan sebagai “engsel” yang mempermudah atau memperlancar pengurusan pembuatan sertifikat hak atas tanah. Ia mengaku sejak lama mengetahui seluk-beluk pengurusan sertifikat tanah. Oleh karena itu, pula maka ketika adjudikasi berlangsung ia banyak dilibatkan oleh panitia setempat. Ketika ditanyakan apakah ia menarik biaya ketika itu, dijawabnya: “Tidak ada ongkosnya, namun ada semacam uang “ikhlas” dari warga.” Ia mengatakan, “Ada yang *ngasih* Rp. 5.000,-, 10.000,-, 50.000,-, atau bahkan 100.000,-”. Ia juga

³² Dari beberapa temuan lapangan terkesan bahwa peran pemuka formal masyarakat (ketua RT dan RW) penting dan bahkan dapat dikatakan sangat menentukan kelancaran pengurusan sertifikat tanah melalui Proyek Adjudikasi. Banyak ketua RT dan RW yang menjadi ‘pembantu’ pengelola proyek. Bahkan, menurut pengakuan, ada yang mendapat dana transport dari petugas BPN – uang itu berasal dari dana administrasi warga masyarakat yang mengurus sertifikatnya. Dalam posisi resminya, kepala lingkungan (RT/RW) adalah anggota pengumpul data yuridis (diperbantukan pada satgas yuridis) yang terutama bertugas mengumpulkan surat bukti pemilikan tanah yang akan diadjudikasi, sekaligus menetapkan batas-batas bidang tanah yang bersangkutan (Haryadi dan Sumardjono 2000).

³³ Wolf (1956 dalam Silverman 2000:239) mengatakan *brokers* sebagai orang yang ‘mempertahakan keadaan penghubung atau titik sambung yang genting dalam rangkaian hubungan yang menghubungkan sistem lokal dengan keseluruhan sistem yang lebih besar.’

menjelaskan bahwa petugas BPN memang menetapkan biaya resmi untuk pengukuran dan penyelesaian sertifikat. Namun ia tidak ingat berapa besarnya.³⁴

Di samping itu di tengah situasi bermasalahnya hubungan antara masyarakat dengan pemerintah, maka muncul pula orang-orang yang berperan sebagai *free-riders*. *Free-riders* bertindak bukan sebagai *broker*, namun lebih sebagai pihak yang mengambil keuntungan—langsung maupun tidak—dari hubungan antara masyarakat dengan birokrasi. Bilamana kondisi formalistik, diskrepansi antara aturan birokrasi dengan praktiknya di lapangan melebar dan semakin tegas, *free-riders* akan semakin marak (bdk. Riggs 1970).

Kemunculan *free-riders* atau pedompleng biasanya terjadi karena ada orang-orang dalam kelompok masyarakat atau pihak lain yang ikut diuntungkan (atau memanfaatkan kesempatan) oleh pelaksanaan program-program bantuan atau proyek pembangunan tertentu, termasuk yang menyangkut pertanahan, bagi penduduk miskin perkotaan. Padahal, bila disimak, mereka bukanlah orang-orang yang menjadi target program tersebut. Akibatnya, secara keseluruhan program pemerintah tidak bisa sepenuhnya dinikmati oleh orang-orang yang paling berhak.

Di Kampung Rawa, penulis menemukan seorang “pedompleng” yang berhasil menyelipkan pengurusan tanah miliknya karena kebetulan kerabat jauhnya menjadi ketua RW dan sekaligus menjadi koordinator pengurusan ajudikasi di wilayahnya. Ada pula informan lain yang turut serta menguruskan pendaftaran tanah karena kakaknya adalah salah seorang ketua RW yang “aktif” membantu Panitia Ajudikasi.

Jaringan kekerabatan dalam pelaksanaan ajudikasi

Selain itu juga dicermati bahwa dalam pelaksanaan ajudikasi, masyarakat setempat mengaktifkan hubungan kekerabatan (*kinship* atau *primordial network*). Hal ini diketahui, misalnya, dari wawancara di salah satu wilayah di RW 02. Menurut salah satu informan, ada hubungan kekerabatan dan asal kampung yang sama yang diaktifkan ketika pendaftaran ajudikasi yang dilakukan oleh pengurus RT ketika itu. Kerabatnya (baik dari pihaknya atau pasangannya) dan rekan-rekan sekampung asal mendapatkan informasi tentang ajudikasi terlebih dahulu dibanding warga masyarakat lainnya. Mereka itulah yang

34 Informan ini juga menceritakan proses jual beli tanah (sekitar 600 m²) yang kini menjadi gedung Kantor Pos dan Giro Kelurahan Kampung Rawa. Tanah itu sebelumnya adalah milik alm. M. S. (yang kemudian tinggal di Bandung). Yang menguruskan sertifikat dan proses penjualan adalah informan sendiri. Tanah tersebut sebelumnya telah mendapat sertifikat HGB melalui program PRONA. Setelah melalui pengurusan yang rumit dan melelahkan, tanah bekas VI itu terjual pada tahun 1990.

akhirnya yang lebih dahulu dan lebih banyak turut serta dalam proyek adjudikasi. Sementara itu, warga lain yang kebetulan bukan kerabat dan bukan sekampung asal baru mendapatkan informasi tentang adjudikasi setelah pendaftaran hampir ditutup Akibatnya, banyak warga yang bukan kerabat tidak bisa ikut serta.

Informan ini juga menyatakan bahwa ada pemuka masyarakat (Bapak HI) yang tidak ikut serta, dan diketahui yang bersangkutan kebetulan adalah orang Bima, NTB. Sementara itu, pengurus wilayah dan kerabat serta teman-teman sekampung pengurus RT/RW kebetulan berasal dari Jawa Barat. Juga terjadi bahwa seorang sekretaris RT di RW 02 ternyata tidak diberitahu oleh ketua RT-nya tentang adanya adjudikasi. Pasalnya, karena berbeda kampung asal. Akibatnya ia tidak ikut serta. Pada tahun 2000 informan terpaksa mendaftarkan sendiri tanahnya ke BPN Jakarta Pusat. Biaya yang dikeluarkannya Rp. 3.000.000,- dan prosesnya memakan waktu dua tahun dan yang diperolehnya adalah sertifikat HGB, terdaftar atas nama istrinya. Ada informan lain yang telah mengeluarkan dua juta rupiah, tetapi sertifikat yang diurusnya sendiri tidak kunjung selesai karena ia tidak punya kerabat atau orang sekampung yang dapat membantu menguruskan sertifikat tersebut.

Jaringan sosial (*social network*) yang berkaitan dengan lingkaran kekuasaan adalah faktor yang sangat menentukan bagi penduduk miskin Kampung Rawa untuk mengakses layanan adjudikasi. Kedekatan fisik, dan pertukaran gagasan, barang maupun jasa melalui pengaktifan jaringan tersebut dapat menyatukan masyarakat dalam hal proses adjudikasi.

Menyiasati aturan

Ada juga upaya warga tertentu yang menyiasati rambu-rambu pendaftaran tanah secara lebih "sistematik" guna memperoleh sertifikat tanah. Hal ini umumnya terkait dengan aturan tentang batasan maksimum luas tanah yang dapat diajudikasi, yakni 200 meter². Ada warga yang membagi dua persilnya agar masing-masing menjadi lebih sempit, dan untuk keduanya dapat diterbitkan sertifikat hak atas tanah. Ini terjadi di RW 01. Menurut seorang informan, ada tetangganya orang dari Sumatra (L. Pan.) disebutnya sebagai orang yang cerdas karena dapat menyiasati rambu-rambu Panitia Adjudikasi dengan membagi tanahnya yang luas menjadi dua sertifikat untuk menghindari pengenaan BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan). Informan mengetahui hal tersebut dari yang bersangkutan sendiri dan ketika ada pendaftaran adjudikasi si pemohon mengajukan pendaftaran untuk dua sertifikat. Akhirnya kedua sertifikat itu berhasil keluar.

Pada kasus lain, ada pula yang mengakui cepat-cepat menghentikan pengurusan pensertifikatan tanahnya secara individual yang lamban,

sekalipun ia sudah membayar mahal untuk itu, dan mendaftarkan diri untuk ikut serta proyek adjudikasi yang lebih murah, cepat, dan lebih pasti. Ada lagi warga yang dibantu ketua RW-nya dalam pengajuan berkas pendaftaran tanahnya langsung ke Kantor BPN Jakarta Pusat karena terlambat. Ketua RW yang bersangkutan masih menyimpan formulir adjudikasi. Formulir itu diisi dan berkasnya dilengkapi, lalu dibawa ke BPN Jakarta Pusat. Selang beberapa lama, pemilik tanah mendapatkan sertifikat.

Siasat untuk menerobos rambu yang lowong tersebut sebenarnya sejalan dengan arahan BPN yang menyatakan bahwa mekanisme PAP memang dipermudah dalam hal penyediaan bukti-bukti formal yang dibutuhkan. Ringkasnya, ada peluang yang disediakan oleh lembaga resmi lalu dimanfaatkan oleh warga tertentu yang mampu dan bisa melakukannya.

Praktik korupsi di akar rumput

Di lapangan ada dan terjadi pula pemanfaatan sebagian “biaya administrasi” (atau yang disebut dengan istilah lainnya) oleh para pemuka masyarakat dan lembaga formal tertentu, sekalipun bukan oleh Panitia Adjudikasi. Pemanfaatan tersebut bisa terjadi karena lembaga-lembaga atau pihak tertentu yang memiliki wewenang kemudian menyalahgunakannya.

Menurut seorang informan yang menetap di RT 004/02 dan pernah menjadi ketua RW, pimpinan wilayah setempat saat itu terang-terangan meminta sebagian dana adjudikasi kepadanya untuk ongkos pergi ke Surabaya pada tahun 2000 dalam rangka menghadiri pembukaan PON (Pekan Olahraga Nasional) ke XV atas undangan wakil Gubernur DKI Jakarta. Oleh informan, yang bersangkutan terpaksa diberi Rp. 700.000,-. Dana ini diperoleh untuk sebagian dari informan sendiri sebesar Rp. 200.000,- dan sisanya Rp. 500.000,- diambil dari dana adjudikasi yang dikumpulkan dari warga. Pemotongan ini tentunya dilakukan dengan persetujuan Panitia Adjudikasi. Menurut keterangan informan, sayangnya pimpinan wilayah setempat tersebut, kemudian menyebarkan berita bahwa ia yang mengambil dan menggunakan dana adjudikasi untuk kepentingannya sendiri. Padahal menurut keterangannya, pimpinan wilayah, berdasarkan kesepakatan, juga telah menerima sebagian dana adjudikasi yang diberikan oleh Panitia Adjudikasi. Di samping itu, sebagian dana adjudikasi yang dipotong untuk RW menurut informan, ternyata diminta oleh petugas keamanan lingkungan untuk dibelikan alat komunikasi seharga Rp. 800.000,-.

Kisah di atas mengilustrasikan fenomena bahwa pengumpulan “dana administrasi” (atau dengan nama lain) dari para warga—setidaknya sebagiannya—dimaksudkan untuk tujuan-tujuan lain,

bukan untuk tujuan proses adjudikasi. Dana administrasi bisa terkumpul karena para pengumpulnya memiliki otoritas dan memanfaatkan cara kerja dan mekanisme pendaftaran tanah yang berjenjang, dan termasuk rumit. Sementara, upaya pengisian, pengumpulan berkas dan dana secara kolektif oleh pengurus RT/RW juga mempermudah mereka untuk memperoleh sejumlah dana serta kemudian dimanfaatkan untuk berbagai hal lainnya.

Kendala-kendala Adjudikasi

Pasar tanah dan perumahan yang berfungsi dengan baik, sangat penting bagi masyarakat miskin. Secara umum, peraturan tentang kepemilikan dan penatagunaan tanah tidak ditujukan untuk mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin. Biasanya, sebagian kecil masyarakat miskin hanya memegang hak adat akan tanah, yang menyebabkan mereka tidak memiliki bentuk *legal* (sertifikat) dan tidak ada peluang untuk mendapatkan pembiayaan dengan agunan tanah.

Bagi masyarakat, alasan mereka untuk memperoleh hak atas tanahnya adalah (a) sebagai “barang” jaminan, (b) untuk mendukung kehormatan sosial (*social prestige*) atau wewenang politik tertentu, (c) merupakan harta yang lebih aman dalam menghadapi inflasi, (d) untuk penduduk tertentu merupakan hal yang melekat dengan identitasnya, dan (e) untuk memenuhi kebutuhan keamanan, dan kesejahteraan (Turner dan Adams 2004). Sementara, menurut PAP, keuntungan memiliki sertifikat adalah menjamin kepastian hukum hak atas tanah, lalu menghindari konflik sosial, dan mempermudah peralihan hak atas tanah. Walaupun seperti disebutkan di atas perolehan sertifikat hak atas tanah memiliki berbagai tujuan yang berfaedah, namun dari kenyataan di lapangan terdapat beberapa kendala dan masalah yang muncul berkenaan dengan upaya pensertifikatan masal tanah-tanah penduduk miskin perkotaan tersebut. Di bawah ini akan dibicarakan kendala-kendala yang muncul.

Sosialisasi program dan pengetahuan hukum warga

Walaupun seperti telah digariskan, sebelum adjudikasi dimulai, diadakan penyuluhan di wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan (hingga ke tingkat RW dan RT), namun kenyataannya, tidak semua warga memperoleh informasi lengkap dan utuh, karena yang hadir adalah perwakilan mereka. Belum lagi bila ada warga yang bermasalah dengan pengurus RT atau RWnya. Akibatnya, mereka bisa saja menjadi terlambat atau terhambat menerima informasi penting. Terlebih lagi, sebagian besar dari warga merasa tidak terbiasa, akrab, dan nyaman dengan kerumitan teknis pengurusan sertifikat tanah.

Dari temuan lainnya juga diperoleh data bahwa kebanyakan warga masyarakat tidak memahami dengan baik aturan yang menyangkut pendaftaran tanah yang menurut mereka banyak memuat hal-hal yang tidak dikenalnya dalam keseharian mereka. Mereka lebih sering menerima informasi tidak tertulis dari pengurus RT dan atau RW-nya. Itulah salah satu sebab mengapa informasi di lapangan menjadi simpang-siur dan bervariasi. Informasi yang cukup rinci dan lengkap hanya berada di seputar pihak-pihak tertentu. Hal ini merugikan para warga miskin dan sebaliknya menguntungkan pihak-pihak lain. Dalam kondisi demikian, informasi menjadi berharga yang dapat diperjualbelikan.

Di samping hal ihwal pendaftaran tanah, informasi tentang aturan tata ruang pun sering tidak jelas dan simpang siur. Rupanya di Kampung Rawa ada *advis planning* Dinas Tata Kota yang tidak sejalan dengan kegiatan pendaftaran tanah dan hal ini merugikan warga. Aturan Tata Kota tersebut melarang penduduk membangun di sepanjang Kali Sentiong (dengan jarak masing-masing 18 meter) yang dikenal sebagai GSK (Garis Sempadan Kali) yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Gubernur DKI No. 707 tahun 1995.³⁵ Ketentuan ini membuat banyak warga di RW 08, RW 01, dan RW 06 gagal mengikuti proyek ajudikasi. Tanah yang terkena aturan GSK ternyata kemudian juga diberi label sebagai tanah “tidak dikenal” oleh Panitia Ajudikasi.

Menurut beberapa informan dan staf Suku Dinas Tata Kota Kodya Jakarta Pusat, tanah yang terletak dalam radius 18 meter (pada zaman pemerintahan Gubernur Ali Sadikin ditetapkan selebar 25 meter), dihitung dari poros tengah sungai tidak dapat disertifikatkan karena menjadi jalur sungai atau GSK. Menurut sebagian informan, daerah sekitar Kramat Jaya Baru bahkan pernah dibebaskan sekitar 12 tahun yang lalu. Mereka menambahkan bahwa tidak ada warga yang pindah dari pinggir kali. Akibatnya, dan sebetulnya telah diberitahukan sejak lama, ada berpuluh-puluh keluarga yang tidak bisa ikut-serta dalam proyek ajudikasi, termasuk juga beberapa ketua RT dan RW.

Dari peta bidang yang dikeluarkan BPN (PT. Tigenco Graha Persada 2000), juga teramati adanya beberapa bidang tanah yang untuk sebagian termasuk dalam “jalur sungai”. Tanah demikian tidak dapat disertifikatkan. Tanah seperti itu yang dikuasai dan digunakan warga dapat dipastikan berstatus *ilegal* karena diberlakukannya larangan oleh Dinas Tata Kota untuk menggunakan sempadan sungai sebagai areal permukiman. Dari hasil wawancara, para pengguna lahan termasuk pengurus RT/RW sebenarnya telah mengetahui dan menyadari status lahan tersebut. Akibatnya, mereka dari awal memang tidak menyambut secara antusias rencana pendaftaran tanah. Bahkan, sebagian pengurus

³⁵ Arahannya serupa termuat dalam RUTR (Rencana Umum Tata Ruang) DKI tahun 1985–2005.

RT dan RW terkesan enggan mengkoordinir warganya dan mengurus secara kolektif pengisian dan penyerahan formulir serta persyaratan lainnya seperti yang digariskan oleh Panitia Ajudikasi.³⁶

Bila diamati, banyak rumah di Kampung Rawa, khususnya RT di bantaran sungai yang dibiarkan dalam kondisi semi permanen. Ukuran tanahnya jarang yang luasnya melebihi 36 meter², dan rumah-rumah yang berdiri di tepi kali berhimpit-himpitan hingga menjorok ke kali (bahkan ada yang hingga sekitar 1,5 meter). Sementara jumlah penghuninya juga padat, tidak jarang satu rumah kecil dihuni oleh lebih dari satu keluarga inti. Bila hujan turun agak lama, maka banyak bagian tepi kali tersebut tergenang air dan masuk hingga ke dalam rumah. Antara beberapa blok rumah dihubungkan oleh gang-gang kecil, dan kemudian bertemu di gang sempit di sepanjang tepi kali.

Selintas terkesan bahwa warga di bantaran Kali Sentiong tidak begitu peduli pada kesulitan memformalkan status tanah. Sebenarnya, bila ditanya, mereka berharap-harap cemas akan kondisi tanahnya. Harapan terbesar mereka adalah pemerintah daerah membatalkan atau meninjau kembali aturan yang melarang orang-orang membangun di tepi kali Sentiong. Seorang informan mengatakan: "Sampai sekarang saja aturan tersebut tidak juga ditegakkan, kalau dulu (sekitar 12 tahun yang lalu) betul Pemda DKI sudah sempat memberi uang ganti rugi untuk warga di daerah Kramat Jaya Baru, namun di daerah Kampung Rawa belum."



Rumah-rumah warga di tepi Kali Sentiong (Tanpa Sertifikat) di RW. 08 (Foto D.S.)

³⁶ Ketika ada adjudikasi menurut informan (yang ketika itu menjabat sebagai ketua RW), ia tidak banyak terlibat dalam proses kepanitiaan. Alasannya, ia kecewa dengan adanya keputusan tersebut (yakni larangan membuat sertifikat bagi tanah-tanah yang berada di jalur GSK). "Jadi yang lebih banyak bergerak adalah ketua-ketua RT yang tidak terkena peraturan tersebut karena rumah mereka yang jauh dari bantaran sungai," katanya.

Keterbatasan kemampuan ekonomi

Sebagian warga, sadar akan kemampuan ekonomi mereka yang terbatas, justru bersikap ragu terhadap peluang mensertifikatkan tanah yang dibuka oleh proyek adjudikasi. Mereka khawatir tidak bisa membayar biaya “administrasi”, “uang rokok”, “uang ucapan terima kasih”, “uang ikhlas”, dan sejenisnya yang besarnya tidak pernah dapat diprediksi. Umumnya para pamong bila ditanya berapa sebenarnya jumlah uang administrasi atau terima kasih yang harus dibayar, akan menjawab: “terserah saja” atau “besarnya bisa sekadarnya saja”. Justru besaran elastis demikian yang menyulitkan warga. Sekalipun mereka mendengar bahwa untuk proyek adjudikasi tidak dipungut biaya, mereka tidak dapat memperkirakan berapa sebenarnya biaya yang harus disediakan.

Lagipula setelah sertifikat hak atas tanah selesai, menurut beberapa informan dibutuhkan waktu sekitar dua bulan guna memperolehnya. Warga kembali diminta membayar uang pengambilan sebesar Rp. 5.000,- s.d 10.000,-/sertifikat. Bahkan ada pula yang diminta hingga Rp. 50.000,-. Tidak jelas benar dana itu sebenarnya untuk apa. Sebagian informan menyebutnya sebagai uang pengambilan sertifikat.³⁷ Namun demikian, menurut informan (dari RT 004/02) biaya administrasi tersebut dibagikan untuk RT, RW dan Panitia Adjudikasi. RT dan RW masing-masing akan menerima Rp. 10.000 dan Panitia Adjudikasi akan menerima Rp. 20.000,- untuk tiap bidang tanah yang disertifikatkan. Sebaliknya ada juga yang menyatakan bahwa untuk pengambilan sertifikat tidak akan dipungut biaya lagi.

Salah seorang warga yang berperan sebagai mediator (juga menjabat pengurus RT di RW 02) menyatakan bahwa sekalipun pada akhirnya warga harus membayar puluhan ribu hingga ratusan ribu rupiah, hal itu sebanding dengan kepastian penerbitan sertifikat hak atas tanah. Ia mengatakan: “Daripada harus mengurus sendiri ke BPN Kodya Jakarta Pusat, selain biayanya besar, waktunya lama, mengurusnya pun rumit.”

Terlepas dari itu, sebagian warga, terutama mereka yang hidup di permukiman kumuh, menyatakan bahwa pada saat adjudikasi dilaksanakan krisis ekonomi-moneter belum lewat. Mereka mengalami kesulitan mencari dana untuk membayar “biaya administrasi” yang mereka ketahui akan terkait dengan proyek adjudikasi.

Selain itu rupanya keterbatasan waktu program dan ketatnya tenggat waktu dari proyek adjudikasi ternyata sangat tidak menguntungkan

³⁷ Memang ada pula warga yang tidak lagi dimintai biaya pengambilan sertifikat. Namun informan tersebut menyatakan bahwa ia diiminta mengambil sendiri sertifikat tanah ke BPN Kodya Jakarta Pusat. Informan lainnya, seorang janda (ibu Jrh, warga RT 01/08) dianjurkan oleh Ketua RTnya untuk mengambil sendiri sertifikat tanahnya ke kantor BPN di Jakarta Pusat, dengan alasan adanya kelebihan tanah seluas 86 meter². Sampai sekarang ia sebenarnya tidak paham betul mengapa sertifikat tersebut harus diambilnya sendiri. Informasi yang terpenggal-penggal seperti ini memang menyulitkan warga.

warga. Ini terjadi karena kerap informasi adanya proyek bisa jadi diterima sangat terlambat oleh sebagian warga. Lepas dari itu dalam tenggat waktu pelaksanaan adjudikasi yang sangat singkat sulit bagi mereka untuk mencari dan menyiapkan surat-surat serta biaya administrasi. Alhasil banyak warga yang memutuskan untuk tidak mengikuti proyek adjudikasi. Masalah waktu dan berbagai batasan formal memang menjadi kendala tersendiri bagi penduduk miskin. Mereka lebih terbiasa bekerja atau berusaha tanpa tenggat waktu yang jelas, tanpa peraturan dan batasan ketat serta sebaliknya cenderung bersikap “keras kepala” berhadapan dengan ketentuan, aturan ataupun persyaratan yang dianggap hanya memberatkan.³⁸ Sikap yang dianggap negatif oleh orang lain, terutama pemerintah daerah, dari sudut pandang lain, sebenarnya adalah senjata warga miskin berhadapan dengan dunia luar yang menekan mereka.³⁹

Persepsi negatif dan perlawanan warga miskin terhadap pendaftaran tanah

Persoalan lain adalah melekatnya persepsi negatif tentang proses pendaftaran tanah secara individual (sporadik). Beberapa orang yang diwawancarai dan kebetulan pernah melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah secara individual mengakui bahwa proses pendaftaran tanah itu sulit, lama dan mahal. Sebagian merasa bahwa harus meminta pertolongan pihak tertentu (bisa *patron* atau perantara) untuk dapat mengurus sertifikat tanahnya. Pada sebagian dari mereka telah tertanam semacam persepsi bahwa proses mengikuti adjudikasi pun akan sulit, mahal, dan lama. Akibatnya, orang-orang tertentu—walau jumlahnya mungkin tidak banyak—enggan untuk ikut serta dan berurusan dengan BPN. Sedikit warga, terutama yang lanjut usia, mengatakan bahwa memiliki surat girik sudah cukup dan tidak perlu bersusah payah mendaftarkan tanah.

Lebih dari itu, bila dicermati lebih mendalam, sebetulnya keengganan sebagian warga yang menolak mendaftarkan tanah baik melalui program pendaftaran sporadik ataupun sistematis disebabkan oleh pengalaman buruk terhadap proses dan mekanisme pengurusan status tanahnya di masa lalu (mahal, lama, dan berbelit), atau persepsi bahwa upaya pendaftaran hak atas tanah secara formal tidak akan membawa manfaat langsung bagi mereka. Ada sejumlah faktor yang berpengaruh di sini, misalnya karena luas tanahnya dirasakan terlalu kecil atau letaknya tidak strategis. Dalam kasus demikian, sertifikasi tidak akan otomatis meningkatkan harga tanah. Terakhir adalah keengganan atau

³⁸ Informan, seorang pengurus RT, pernah berucap: “Kalau diminta ‘uang administrasinya’ mereka-mereka itu (penduduk miskin) sering *nembak*, ‘ntar-ntar. Mana surat-suratnya *enggak* lengkap lagi.”

³⁹ Sebagian warga tersebut menyatakan, jangan-jangan sehabis pengurusan sertifikat ini ada pengurusan hal-hal lain lagi yang memusingkan dan membutuhkan dana besar.

penolakan tersebut merupakan apa yang disebut oleh Scott (1976, 1993) sebagai upaya orang-orang yang lemah (yang miskin) untuk menentang kebijakan pemerintah yang berusaha masuk lebih dalam ke dalam kehidupan sehari-hari mereka. Mereka berusaha memboikot kegiatan adjudikasi, walau tidak dengan tindak kekerasan, namun dengan cara-cara yang lebih “halus”⁴⁰ – dan tujuannya, agar tetap bisa bertahan hidup. Lagipula, hasil akhirnya adalah status tanah mereka ternyata sama dengan warga yang mencoba “ikut-ikutan” proyek adjudikasi, namun tanahnya diberi status “tidak dikenal”. Kelompok inilah yang menjadi “kaum minoritas” dan terpinggirkan di tengah deras arus formal yang terus menderanya.

Pengawasan efektif pelaksanaan adjudikasi

Masalah lainnya adalah belum efektifnya sistem pengawasan yang diterapkan oleh pihak BPN dalam pelaksanaan adjudikasi. Munculnya ragam pungutan atau biaya administratif telah terjadi dan tampaknya tidak bisa dicegah (bdk. Haryadi dan Sumardjono 2000). Dari hasil wawancara dengan beberapa warga (dan sebagian pengurus RT/RW), penulis menemukan ternyata jumlah biaya yang harus dibayarkan untuk ikut-serta dalam proses adjudikasi sangat beragam. Ada yang mengaku hanya membayar Rp. 15.000,- s.d. Rp. 50.000,-. Ada pula yang membayar Rp. 100.000, hingga-, Rp. 200.000,-. Juga ada yang menyatakan harus membayar hingga Rp. 500.000,-. Sedangkan biaya resmi hanya Rp. 11.500,- (bandingkan Smeru 2002).

Semua informan mengakui tidak begitu jelas untuk komponen apa saja biaya itu diperuntukkan dan bagaimana perhitungan rincinya. Ada informan di RW 07 bercerita bahwa “biaya administrasi” itu dibayar tiga tahap, yakni tahap pertama sebesar Rp. 50.000,-, kedua, Rp. 20.000,- dan terakhir Rp. 50.000,-. Total biaya yang dibayarkan adalah Rp. 120.000,-. Ditambahkan pula kewajiban untuk membayar biaya pengambilan sertifikat sejumlah Rp. 5.000,-. Juga di sini informan mengaku tidak mengetahui untuk apa sebenarnya biaya itu dipungut.

Pungutan-pungutan di atas sebenarnya “tidak jelas” atau “di luar anggaran resmi,” dan terkait dengan ketidakjelasan prosedur pendaftaran hak atas tanah. Sedianya warga dapat mengetahui berapa

⁴⁰ Hal ini antara lain diakui oleh Konsultan proyek (PT. Tigenco 2000: 52) dengan menyatakan dalam laporannya: ‘kurangnya peran serta yang antusias dari masyarakat, membuat pengukuran agak tersendat, karena pada saat pengambilan data lapangan (diukur) bidang-bidang tanah tersebut belum ada tanda batasnya dan pemilik/orang yang diberikan wewenang untuk menunjukkan batas juga tidak ada, sehingga terpaksa pengukuran untuk bidang tersebut tertunda.’ Jadi, apa yang diminta dilaksanakan oleh Panitia Adjudikasi kepada warga masyarakat yang hendak diukur bidang-bidang tanahnya, ternyata sebagiannya tidak langsung melakukannya. Mereka mendiamkan saja apa yang diinstruksikan, akibatnya Panitia Adjudikasilah yang kemudian melaksanakannya sendiri.

besar dana yang harus dibayar, untuk jasa apa saja atau kepada siapa dana tersebut dibayarkan, serta apakah mereka berhak meminta tanda terima. Melandasi itu adalah pertanyaan apakah pembayaran dana-dana tersebut betul akan mendorong kepastian perolehan sertifikat hak atas tanah atautkah sama sekali tidak terkait dengan proses pendaftaran tanah. Sejauh yang berhasil ditelusuri penulis, dana-dana tersebut ternyata diminta lebih demi kepentingan pihak-pihak yang terlibat secara formal dalam kegiatan adjudikasi, sekalipun lebih sebagai birokrat yang memanfaatkan peluang yang dibuka oleh penyelenggaraan proyek adjudikasi.

Sebagian warga, khususnya pengurus RT dan RW, ternyata sangat diuntungkan oleh proyek pendaftaran tanah sistematis. Mereka diuntungkan karena dapat dibantu pengurusan sertifikatnya oleh Panitia Adjudikasi. Khususnya karena pengurus RT dan RW diangkat dan menjadi "orang dalam" proyek; dan menerima sebagian "biaya administrasi" yang ditarik secara kolektif dari para warga. Keuntungan itu lebih dirasakan karena pada saat adjudikasi berlangsung krisis ekonomi-moneter sedang terjadi. Selain itu, mereka juga diuntungkan karena bisa mengakses informasi dari dua pihak, yakni Panitia Adjudikasi (cq. BPN) dan sekaligus dari warga. Sebagian dari orang dalam tersebut bahkan memanfaatkan keuntungan posisi mereka untuk hal-hal lain. Misalnya "membantu" warga (*klien*) mengatasi kesulitan melengkapi surat-surat resmi untuk dapat mendaftarkan tanah melalui proyek adjudikasi. Pengurus RT tertentu juga bisa memperoleh "bocoran" informasi dari Panitia Adjudikasi dan memanfaatkan informasi ini untuk menolong warga dengan imbalan uang rokok.

Kebudayaan kemiskinan

Sementara itu, pengurus RT, RW dan staf kelurahan mengeluhkan sikap dari warga masyarakat sasaran proyek adjudikasi. Mereka singkat kata mengeluhkan tentang adanya 'kebudayaan kemiskinan', *culture of poverty* yang melekat pada warga miskin di Kampung Rawa. Kondisi kehidupan sosio-ekonomi masyarakat Kampung Rawa dan lingkungan yang buruk, ketakutan dan kecemasan berhadapan dengan pejabat pemerintah dan ketidakpercayaannya pada pihak luar, menyebabkan mereka secara psikologis tidak bersikap terbuka terhadap program pembangunan tertentu, termasuk pula dalam proyek adjudikasi. Sikap apatis masyarakat ditengarai disebabkan oleh rasa rendah diri atau muncul akibat kegagalan mereka di masa sebelumnya maupun ketidakpercayaan terhadap pihak lain atau adanya masalah lain.

Dengan kondisi dan situasi masyarakat miskin seperti itu, tidaklah mudah untuk menarik dan mengorganisir mereka agar bersedia turutserta dalam proyek tertentu (bdk. Lewis 1984 dan 1988), seperti pada

ajudikasi. Walaupun pihak BPN melalui Panitia Ajudikasi mencoba melakukan gerakan “jemput bola” dan proaktif, demikian menurut ketua RT atau RW di Kampung Rawa, masyarakat Kampung Rawa secara umum tidak menyambut ajakan tersebut dengan antusias.

Pengalaman berinteraksi dengan pihak pemerintah serta program pertanahan sebelumnya, bahkan berkembangnya berita-berita negatif ketika proyek ajudikasi dilaksanakan, membuat sebagian warga terkesan pasif dan bersifat menunggu. Padahal, proyek ajudikasi dirancang untuk memprioritaskan masyarakat miskin dan tugas Panitia Ajudikasi adalah untuk membantu mereka mensertifikatkan tanah mereka. Kebudayaan kemiskinan justru menghalangi tercapainya tujuan-tujuan itu.

Pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan ajudikasi

Dari uraian di atas kita kemudian dapat mengidentifikasi pihak-pihak mana saja yang terlibat dan berperan dalam penyelenggaraan ajudikasi. Panitia Ajudikasi terdiri dari petugas-petugas atau staf BPN. Tidak ada ketentuan bahwa mereka harus berasal dari BPN Kodya Jakarta Pusat.⁴¹ Panitia Ajudikasi juga dibantu oleh konsultan yang khusus mengerjakan hal-hal teknis seperti pengukuran, pembuatan peta bidang dan peta teknis. Tugas konsultan adalah melakukan apa yang disebut sebagai Pengukuran Kadastral dan Pemetaan Indeks Grafis (GIM). Targetnya ketika itu adalah pemetaan 5.000 bidang tanah (yang belum pernah terdaftar) dan 1.500 bidang tanah (yang pernah terdaftar) di Kelurahan Johar Baru dan Kelurahan Kampung Rawa.⁴² Konsultan PT. Tigenco yang melaksanakan kegiatan tersebut berada di bawah koordinasi PAP BPN DKI Jakarta. Tim Ajudikasi tersebut dibagi dua, yaitu: tim atau satgas teknis (yang dilaksanakan oleh konsultan swasta) dan tim atau satgas yuridis (yang beranggotakan aparat BPN dan pejabat pemda setempat).

Pertanyaan penting di sini ialah apakah kinerja anggota Panitia Ajudikasi sudah baik? Ternyata, di lapangan muncul keluhan dari anggota-anggota panitia lainnya. Disebutkan, misalnya, bahwa:

Pihak satgas yuridis ternyata tidak langsung survei ke lapangan untuk pembuatan atau pencocokan sketsa yang diberikan oleh ketua RT/RW. Akibatnya satgas yuridis tidak tahu secara pasti kondisi dan situasi di lapangan perihal jumlah bidang yang ada dalam satu blok/RT, jumlah orang yang mendaftarkan tanahnya, jumlah bidang yang telah terdaftar (bersertifikat), jumlah bidang yang tidak mendaftar (tidak ikut proyek

⁴¹ Menurut beberapa bekas pengurus RT dan RW, ada juga petugas BPN yang berasal dari Medan dan tempat lain. Mereka ditukar-tukar tempat penugasannya. Bahkan yang dari DKI Jakarta pun, ada yang – menurut warga – bukan dari Jakarta Pusat.

⁴² Karena jatah 5.000 bidang tanah yang belum pernah terdaftar tersebut kemudian tidak tercapai di dua kelurahan di atas, maka diputuskan oleh BPN untuk ditambah dengan kelurahan Galur (di Kecamatan Johar Baru juga).

ajudikasi), dan bentuk fisik dari bidang-bidang tanah yang diukur (PT Tigenco 2000:56-7).

Padahal, keikutsertaan satgas yuridis untuk mengetahui secara rinci kondisi tiap bidang di lapangan sangat berpengaruh terhadap kelancaran jalannya pengukuran, pemetaan dan pendaftaran bidang-bidang tanah.

Di samping itu ada ke dalam panitia harus diperhitungkan pengurus RW dan pengurus RT yang merupakan perpanjangan tangan dari kegiatan ajudikasi yang dilakukan berjenjang. Selain sebagai perpanjangan pihak pemerintah (BPN), pengurus RT/RW juga kerap berperan sebagai *patron*, perantara, maupun *free-rider* (pendompleng bebas). Ini dapat terjadi karena secara umum, posisi mereka selain lebih tinggi dibanding posisi warga (karena memiliki wewenang), juga dapat memperoleh keuntungan-keuntungan tertentu di saat proyek ajudikasi berlangsung.⁴³

Kendati begitu hubungan antara pengurus RT/RW dengan Panitia Ajudikasi (dari BPN) tidak selalu mulus. Konsultan pelaksana kegiatan teknis mengeluh bahwa:

Antara sketsa yang diberikan oleh ketua RT dengan kondisi riil yang ada di lapangan jauh berbeda, sehingga data ukuran (bentuk fisik batas bidang tanah) yang didapat oleh satgas pengukuran jauh berbeda dengan kondisi sketsa yang ada. (PT Tigenco, 2000: 56).

Di samping itu perlu pula disebut Kelurahan secara khusus. Kelurahan memang tidak dilibatkan secara langsung oleh Panitia Ajudikasi, baik sebagai anggota di dalam Tim atau satgas yuridis maupun fisik. Namun, kantor kelurahan sering didatangi warga yang membutuhkan surat keterangan berkenaan dengan riwayat tanah yang dianggap tidak jelas. Karena cukup banyak warga yang riwayat tanahnya tidak lengkap, maka pihak Kelurahan pun menjadi cukup sibuk. Selain itu, kantor kelurahan juga dilibatkan oleh Panitia Ajudikasi untuk menyusun dan menyerahkan usulan yang memuat daftar warga Kampung Rawa yang hendak mengikuti ajudikasi. Data awal itulah yang kemudian digunakan Panitia Ajudikasi sebagai data pelengkap

⁴³ Bila dilihat dari strata sosio-ekonominya, tidaklah semua pengurus RT dan RW berada di atas warga. Beberapa pengurus keadaannya agak lebih baik dibanding dengan warganya, tetapi ada juga yang berada di bawah warga. Secara umum, dari 104 RT di Kampung Rawa sekitar 75% berada di wilayah kumuh dan kondisi sosio-ekonomi pengurus RT (bahkan juga RW)nya mirip-mirip dengan warganya di sana. Maka, pengurus RT dan (sebagian) RW di sana pada saat ajudikasi (1999-2000) sebetulnya mengalami kesulitan ekonomi (karena krisis ekonomi-moneter) yang setara dengan warganya. Itulah mengapa para pengurus tersebut—ketika itu—banyak yang aktif bergerak 'membantu' kegiatan Panitia Ajudikasi yang urusannya dikolektifkan oleh mereka.

kegiatan mereka di lapangan.

Ada pula pihak warga yang merupakan *klien* dari “kelompok” pengurus RW dan RT (serta kelurahan). Mereka mendapatkan informasi (dan bertukar informasi) hanya dengan ketua RT. Jarang terjadi mereka langsung berhubungan dengan Panitia Ajudikasi (yang ketika itu berkantor di dekat kantor Kecamatan Johar Baru). Di luar itu, walau jumlahnya tidak terlalu banyak, ada beberapa warga yang mencoba mandiri tatkala melakukan kegiatan ajudikasi. Yang bersangkutan tetap ikut serta, namun dengan cara yang lebih kritis dan cukup hati-hati. Pihak itu termasuk beberapa pengurus RT atau RW yang mencoba “menerobos” mekanisme berjenjang yang diberlakukan secara umum. Biasanya mereka akan menghadapi pengalaman dan perlakuan yang berbeda dengan warga peserta ajudikasi lainnya yang bersedia mengikuti “aturan permainan” yang diberlakukan. Mereka mungkin akan mengalami pungutan biaya administrasi yang lebih tinggi atau justru lebih rendah (karena memotong jalur kegiatan). Bahkan mereka bisa langsung mengetahui bilamana ada berbagai persyaratan yang kurang dan cepat mengurusnya. Terkadang mereka juga berhasil “memotong jalur” agar langkah pengurusan sertifikatnya tidak harus berbelit.

Sebenarnya mereka – yang sedikit jumlahnya ini – memiliki jaringan “kerja” yang cukup kuat dengan pihak-pihak tertentu yang dianggap bisa memengaruhi jalannya kegiatan ajudikasi. Dalam tataran konseptual, upaya mereka ini bisa disebut sebagai penciptaan ‘*semi autonomous social field*’ atau bidang sosial yang semi otonom (Moore 1983), yakni membangun seperangkat aturan lokal yang tentunya tidak harus tertulis, namun berbeda dari aturan formal. Tujuan dari pembentukan aturan demikian adalah menyiasati tekanan maupun hambatan yang bersumber dari aturan-aturan formal yang diterapkan oleh birokrasi formal. Mereka, walau seperti bergerak sendirian sebetulnya kadangkala “bertemu” dan berdiskusi (secara langsung maupun tidak) mengenai pengalaman mereka dan berikhtiar untuk mencari solusi pemecahan permasalahan yang dihadapi secara bersama.⁴⁴

Di ujung spektrum adalah warga yang tidak mampu mengikut “irama” kegiatan ajudikasi di Kampung Rawa. Mereka, biasanya adalah warga miskin yang merasa tidak akan dapat mengusahakan sejumlah dana (terutama dalam waktu singkat) untuk membayar biaya-biaya tertentu yang harus dikeluarkan. Termasuk ke dalam kelompok ini adalah warga yang tidak bisa ikut memanfaatkan proyek ajudikasi

⁴⁴ Salah seorang informan menyatakan, “Saya pernah mendengar Bapak X (dia menyebut sebuah nama), yang bisa melakukan pengurusan pendaftaran tanahnya sendiri, ia berusaha untuk langsung mengurusnya ke Panitia Ajudikasi di dekat kantor Kecamatan. Saya dengar, walau mulanya agak sulit, ia kemudian bisa melakukan itu. Maka, saya kira saya juga akan melakukannya.”

karena tidak memiliki surat bukti formal untuk membuktikan keabsahan penguasaan mereka atas tanah. Ini mencakup pula warga yang menetap di kawasan yang dilarang untuk dibangun dan ditempati (yakni di tepi Kali Sentiong) di wilayah RW 08, 01, dan 06. Tanah dari kelompok inilah yang kemudian mendapatkan predikat tidak menguntungkan, sebagai tanah “tidak dikenal” alias tidak ada sertifikatnya. Ada juga warga yang tidak ikut serta, selain karena alasan ketiadaan dana⁴⁵ juga karena tanah sangat sempit dan letaknya tidak strategis, termasuk di dalam kelompok ini adalah warga yang tidak memiliki tanah. Atas dasar alasan itu warga demikian menganggap ajudikasi sebagai tidak berguna sekalipun diterbitkan sertifikat di atas tanahnya.

Pihak terakhir yang perlu disebut sekalipun jumlahnya juga tidak begitu banyak adalah warga yang merasa tidak perlu mengikuti kegiatan ajudikasi. Kelompok ini ternyata sulit terdeteksi, termasuk oleh satgas yuridis. Mereka berpendapat bahwa surat girik yang mereka miliki sudah cukup. Sebagian lagi menolak dipusingkan oleh kerumitan penyelenggaraan ajudikasi. Ringkasnya, warga demikian merasa cukup nyaman dengan kondisi pertanahan yang ada sekarang. Warga seperti ini, mungkin juga sebenarnya mengalami kesulitan dana dan keterbatasan lain, namun sikap yang mereka tunjukkan lebih bersifat memboikot. Sebagian dari warga yang termasuk kelompok ini, menurut informan, sudah lanjut usia dan menjadi tokoh yang disegani di kalangan masyarakat. Sebagian lagi adalah orang-orang yang dianggap bertabiat keras dan kadangkala langkahnya dianggap tidak sejalan dengan keinginan orang banyak. Mereka terkadang memang menjadi “korban”, namun tidak mudah menyerah. Kurang lebih kelompok ini menunjukkan sikap perlawanan walaupun tidak dalam bentuk kekerasan atau tindakan demonstratif lainnya.

⁴⁵ Menurut keterangan seorang informan (warga RT 001/07), yang ikut serta proyek ajudikasi ketika itu hanya 12 rumah, dan selebihnya yang tidak ikut karena ketiadaan biaya.

BAB VI

Kondisi sosio-ekonomi warga pascaajudikasi

Di dalam bab ini penulis akan menguraikan dan mengulas berbagai hal yang terjadi setelah diadakannya proyek adjudikasi di Kelurahan Kampung Rawa tahun 1999–2000. Kejadian tersebut bisa berkenaan dengan persoalan pertanahan, maupun sosial-ekonomi dan budaya masyarakat Kampung Rawa. Semua kejadian tersebut berlangsung tidak begitu lama setelah sertifikat dibagikan kepada warga (Januari – Februari 2000) sampai beberapa tahun kemudian (April 2005). Pengaruh atau dampak sertifikasi bisa merupakan hal yang memang dikehendaki sejak awal (*intended*) oleh warga, maupun sekadar hasil sampingan (*by product*). Sebelum mengupas hal di atas, penulis akan memaparkan terlebih dulu kondisi umum di Kelurahan Kampung Rawa setelah kegiatan adjudikasi. Bab ini juga berupaya menggambarkan terjadinya gesekan antar kekuatan-kekuatan resmi-tak resmi yang terjadi setelah sebagian warga menerima sertifikat dan berikhtiar memanfaatkannya.

Jejak adjudikasi

Dapat dikatakan bahwa kebanyakan program pembangunan setelah sekian tahun tuntas dilaksanakan sama sekali tidak meninggalkan bekas atau jejak. Apakah nasib adjudikasi akan serupa? Jawabannya antara ya dan tidak. Bila itu terkait hanya pada mekanisme pelaksanaan adjudikasi, proyek adjudikasi memang hilang tidak berbekas. Sejumlah informan tatkala ditanyakan hal ini mengaku melupakan banyak hal dan mengalami kesulitan untuk mengingat-ingat kembali rincian dari apa yang sebenarnya terjadi pada waktu itu. Misalnya, ketika ditanyakan apa saja syarat-syarat yang harus diserahkan saat pengurusan pendaftaran sertifikat lima tahunan yang lalu, biasanya mereka hanya menjawab hal-hal yang umum saja, yaitu KK dan KTP. Lainnya mereka mengaku lupa.

Hanya beberapa informan-umumnya pengurus RT atau RW-

yang bisa menambahkan sejumlah persyaratan lain, misalnya bukti pelunasan PBB. Itu pun sebagian besar dari mereka tidak lagi ingat bukti pembayaran PBB tahun kapan yang harus diserahkan. Ada yang mengatakan untuk tiga tahun terakhir, ada pula yang menyatakan PBB untuk tahun berjalan saja. Syarat lain yang diingat informan (pengurus RT dan RW) adalah keharusan menyerahkan keterangan riwayat tanah atau bentuk surat pengganti (keterangan resmi dari Lurah.) Sebaliknya kesan pembangunan dalam bentuk proyek adjudikasi masih membekas bila hal itu dikaitkan dengan hasil akhirnya: sertifikat hak milik yang diterbitkan oleh Panitia Adjudikasi. Mengapa hanya itu yang tersisa? Alasannya, seperti telah disinggung ialah untuk meminjam sejumlah dana kepada lembaga keuangan atau pihak-pihak lain. Sekurangnya masyarakat berpendapat bahwa sertifikat hak atas tanah adalah barang berharga yang harus disimpan baik-baik.

Kondisi umum pascaajudikasi

Sebelum diuraikan beberapa hal khusus yang muncul, di bawah ini akan dipaparkan kondisi umum yang terjadi pada penduduk di Kelurahan Kampung Rawa setelah proses adjudikasi. Dicermati ada empat skenario yang muncul di lapangan. Pertama, walau kondisi lingkungan dan rumahnya tetap kumuh, sebagian warga yang sebelumnya mendiami tanah negara tidak lagi dapat dikategorikan liar, karena mereka berhasil memperoleh sertifikat hak milik. Ini tampaknya berlaku bagi rumah-rumah yang tersebar di sepanjang gang-gang pada wilayah RW 08, 04 dan 02. Namun, belum ada korelasi langsung antara keberhasilan pendaftaran tanah (sertifikat hak milik) dengan peningkatan dan perbaikan kondisi rumah. Kebanyakan rumah di sana, masih sama keadaannya seperti kondisi lima tahunan lalu. Sebagian memang telah diperbaiki serba sedikit. Lebih sedikit lagi yang sudah direnovasi.¹

Skenario kedua, sebagian warga tetap tinggal di rumah-rumah dengan kondisi kumuh dan status lahan yang dikuasainya tetap berstatus "*extralegal*."² Ini terutama terjadi karena oleh BPN persil mereka

¹ Beberapa jalan lingkungan, terutama yang agak lebar, memang sudah cukup tertata, terutama melalui proyek MHT yang belum lama usai (MHT III berakhir tahun 2002). Proyek itu pernah memotong sebagian bidang tanah warga. Setelah pemotongan lahan, warga ada yang memperbaiki rumahnya, setidaknya pada bagian depannya.

² Menurut de Soto (2000), biasanya hampir semua penduduk miskin (*the lower class*) berada pada lingkup *extralegal* karena mereka tak dapat meraih institusi formal yang berlandaskan hukum, baik dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Yang berstatus '*extralegal*' dapat dipilah dua: a) yang riwayat tanahnya dianggap tidak jelas oleh BPN, dan b) yang tanahnya terkena larangan membangun karena berada di lingkungan yang berjarak kurang dari 18 meter dari tepi Kali Sentiong (melalui pemberlakuan Surat Keputusan Gubernur DKI Nomor 707 tahun 1995).

diberi status “tidak dikenal.”³ Belum jelas apakah tanah “tidak dikenal” jumlah atau persentasenya kelak dapat dikurangi dengan cara-cara formal atau tidak. Warga yang memperoleh status tanah “tidak dikenal” (yang jumlahnya lebih dari 36%) gagal menggapai tujuan pensertifikatan tanah, yakni demi “menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah”. Mereka, para pemilik atau penguasanya, tidak berhasil mengupayakan status tanahnya menjadi *legal*.⁴ Sebagian dari tanah itu, misalnya di RW 02, bangunan di atasnya digunakan untuk kontrakan. Rupanya pemilik tanah dan bangunan tidak lagi jelas. Bila ditanyakan kepada siapa pengontrak menyewa, mereka akan menyebutkan nama seseorang. Bilamana nama tersebut dilacak, maka penduduk sekitar akan menyatakan bahwa pemberi kontrak sebenarnya juga berstatus penyewa tanah dari orang lain yang juga menyewa tanah dari orang lain lagi dan begitu seterusnya. Sebagian lagi merupakan tanah kosong (misalnya di RW 07) atau pekarangan yang sebagiannya dimanfaatkan untuk meletakkan kayu-kayu dan papan.

Skenario ketiga ialah sebagian warga kemudian memecah persil tanahnya sehingga menjadi dua atau lebih bidang baru. Biasanya tanah-tanah tersebut diberikan kepada keturunan, keponakan, atau adiknya. Bila pemecahan bidang tersebut terjadi pada saat pendaftaran tanah sistematis berlangsung, maka mereka ada yang berhasil langsung menerima beberapa sertifikatnya. Namun, bila hal itu baru dilakukan setelah kegiatan adjudikasi usai, maka mereka harus mengurusnya kembali ke Kantor BPN Jakarta Pusat. Umumnya, karena dilakukan secara individual, urusannya pendaftaran tanah pecahan bisa menjadi lebih rumit dan lama. Bila kegiatan pemecahan bidang tanah dilakukan secara informal, maka status tanah secara formalnya tetap satu seperti semula, seperti yang tertera dalam sertifikat, namun *de facto* tanah itu sudah dipecah. Bahkan, di atas pecahan persil tersebut sudah digunakan oleh pemilik baru dengan mendirikan bangunan rumah di atasnya.

³ Sebagai pembanding, untuk Kelurahan Johar Baru (yang juga terletak di Kecamatan Johar Baru), dari perhitungan dua RW (yakni RW 01 dan 02), angka status tanah yang ‘tidak dikenal’ adalah sebagai berikut: 22,9% untuk RW 01 dan 20,84% untuk RW 02 – atau rata-ratanya 21,87%. Angka rata-rata ini lebih rendah dibanding angka ‘tidak dikenal’ di Kampung Rawa. Wilayah Kelurahan Johar Baru, secara fisik memang terlihat lebih tertata dan kondisi bangunannya tertib dibanding Kelurahan Kampung Rawa.

⁴ Sebetulnya kondisi ini sama dengan ketika yang bersangkutan belum mengurus atau ikut ke dalam proyek adjudikasi. Status tanahnya yang tidak jelas (secara formal) di sisi tertentu mungkin mengganggu (bila ia berurusan dengan lembaga atau hal-hal formal); namun di sisi lain, bila ‘hanya’ berurusan dengan kontrak-mengontrak rumah atau sewa kamar, ketidakjelasan status hak atas tanah tidak begitu penting. Namun, karena *main stream* ‘gerak’ pertanahan (apalagi setelah adjudikasi selesai) cenderung ke arah kondisi formal (sebutlah sebagai keadaan ‘formalisme’), maka status tanahnya yang masih seperti semula – yakni dalam keadaan *extralegal* (bandingkan De Soto, 2000) – lama kelamaan dirasakannya sebagai permasalahan juga. Apalagi bila bidang-bidang tanah di sekitarnya kemudian menjadi *legal*.

Untuk warga yang berada dalam skenario pertama dan ketiga, sekalipun mereka mendapat semacam kepastian hukum atas status tanahnya, tidak berarti bahwa ancaman peralihan hak tidak lagi akan terjadi. Peluang untuk itu justru meningkat apalagi bila harga tanahnya kemudian naik, karena *legal* dan bersertifikat hak milik. Bahkan, bila harganya relatif sama pun, tetap saja menjadi ancaman. Alasannya, karena mereka—terutama yang miskin—terus-menerus membutuhkan biaya untuk pemenuhan kebutuhan dasar, terutama untuk pangan dan kesehatan, dan sertifikat adalah hal yang paling signifikan yang bisa *dilego* setiap saat untuk mendapatkan uang tunai. Singkat kata, apa yang diperoleh melalui pendaftaran tanah bolehlah disebut sebagai *land tenure security* (keamanan hak atas tanah) yang terbatas. Kondisi demikian tampak nyata di RT 01/02. Setelah tahun 2001 terjadi setidaknya 11 proses jual-beli tanah. Namun demikian, proses pemindahan hak atas tanah tersebut tidak pernah dilaporkan kepada ketua RT/RW setempat, sehingga jumlah pasti serta rincian prosesnya sulit diperoleh dan diungkap.⁵

Skenario keempat adalah sebagai berikut. Menurut seorang informan yang bekas ketua RT, ada warga yang menjual tanahnya. Akan tetapi, hal ini tidak dilaporkan kepada ketua RT/RW. Misalnya Ibu Hj. Zmls (Orang Minangkabau). Tanahnya kini telah dibeli warga dari lain RT (namun masih satu RW). Menurut informan, banyak warga enggan melaporkan proses jual-beli tanahnya ke Ketua RT/RW karena dianggap harus memberikan “uang administrasi”. Dalam kenyataan ada seorang warga yang terpaksa menjual tanah yang sempit dan rumahnya yang sederhana karena sudah berhutang dan tidak lagi sanggup membayarnya kembali. Si penjual kini mengontrak di wilayah RW lain, tetapi masih dalam kelurahan yang sama. Bahkan ada juga warga lain yang menjual rumah dan tanahnya dan kemudian terpaksa pulang ke kampung asalnya.

Pengaruh ajudikasi di permukiman kumuh

Walaupun sertifikasi tanah secara ideal memiliki ragam faedah, namun dari kenyataan lapangan menunjukkan munculnya hal-hal lain yang tidak terduga berkaitan dengan proyek ajudikasi di Kampung Rawa.

⁵ Berikut ini adalah sebgai data yang berhasil dikumpulkan. Informan (warga RT 05/08) bercerita bahwa dua rumah (yang satu tingkat dan ditembok) yang berada di depan rumahnya (hanya dibatasi gang kecil selebar 1,2 meter) baru saja dijual. Harganya kini 70 juta rupiah (untuk dua rumah). Padahal, dulunya milik *uwanya* (paman, kakak bapak) yang telah pulang kampung karena pensiun dari MBAD (Markas Besar Angkatan Darat). Sang *uwa* dulu (sepuluh tahunan yang lalu) menjual hanya Rp. 7,5 juta rupiah kepada seorang Jawa. Kini, rumah-rumah itu (luasnya di bawah 70 meter² untuk keduanya) harga jualnya sudah naik pesat.

Ajudikasi tidak berhasil menjangkau seluruh warga Kampung Rawa

Jumlah keluarga yang terdaftar saat ajudikasi dilaksanakan di Kampung Rawa (tahun 1999) adalah 4.626 keluarga. Terungkap pula bahwa jumlah rumah (baik yang permanen, semi permanen maupun tidak permanen) hanya 3.435 buah (Data Monografi Kel. Kampung Rawa, 1999 – 2000). Artinya ada keluarga-keluarga yang tidak memiliki rumah (dan tanah). Jumlahnya mencapai 1.191 keluarga.⁶ Panitia Ajudikasi di dalam laporan akhirnya juga mencatat bahwa mereka mengukur dan memetakan sejumlah 3.135 bidang tanah. Dari jumlah ini 2.923 yang belum pernah didaftar sebelumnya, dan 330 sudah pernah didaftar (PT. Tigenco, 2000). Padahal, jumlah rumah menurut monografi kelurahan 3.435. Artinya, terdapat selisih sejumlah 182 rumah, jumlah rumah artinya lebih banyak dari jumlah bidang tanah. Kemungkinannya adalah: ada rumah-rumah yang dibangun di atas satu persil tanah yang sama, bahkan mungkin ada juga dua tiga bangunan rumah tinggal yang dibangun di atas satu persil tanah yang sama. Ini sekaligus juga menandakan pula tingkat kepadatan bangunan atau rumah di Kampung Rawa.

Di samping itu tercatat pula bahwa dari sejumlah 4.626 keluarga yang tercatat di Kampung Rawa yang kemudian didaftarkan dan mendapat sertifikat hanya 3.135 bidang tanah (atau hanya 67,76 %nya). Hal ini bisa terjadi karena: (1) seperti telah disinggung pada bagian atas, tidak semua keluarga (mereka tidak harus miskin) memiliki atau menguasai bidang tanah, dan (2) ada bidang tanah yang dimiliki oleh lebih dari satu keluarga, karena pewarisan dan belum dipecah, dan (3) adanya keluarga-keluarga miskin yang tidak memiliki tanah (dan rumah). Mereka yang berada dalam kategori (3) tentunya sejak awal sudah tidak mungkin bisa mengikuti proyek ajudikasi. Terakhir adalah golongan yang termasuk ke dalam kategori yang ke (4), yaitu keluarga-keluarga yang terkena aturan yang menghalangi mereka untuk membangun apalagi mengikuti ajudikasi. Seorang ketua RT di wilayah RW 01, berbicara tentang warga miskin yang banyak mengontrak rumah atau kamar di Kampung Rawa mengatakan: "*Lah KTP dan KK aja die pade enggak punya, apalagi mau ikut program pembangunan lain. ... malahan ngelapor ngontrak aje pade enggak mau.*"

Kesimpulan yang dapat ditarik ialah bahwa proyek ajudikasi, termasuk juga banyak program pembangunan lainnya, ternyata tidak serta-merta efektif menjangkau warga miskin dari strata terbawah. Keamanan hak atas tanah bagi kelompok ini masih jauh di luar jangkauan.

6 Kemungkinannya: (a) sebagian dari mereka memang tidak memiliki rumah, (b) ada dua keluarga atau lebih yang menempati satu rumah yang sama, (c) ada keluarga-keluarga yang menyewa, *ngontrak* atau sewa kamar (kost) di dalam rumah yang sama.

Sertifikasi tanah sempit milik warga paling miskin

Di lapangan juga teramati bahwa proyek adjudikasi sekaligus juga menghasilkan sertifikasi dari bidang-bidang tanah yang sangat sempit, termasuk yang berada di lokasi yang sangat tidak strategis. Dari sejumlah 1.992 persil (dari sekitar 3.135 persil yang diusulkan) yang berhasil disertifikatkan ada sejumlah persil dengan luas di bawah 15 meter². Rekapitulasi data BPN menunjukkan bahwa ada warga yang memiliki luas tanah hanya 4 meter², 6 meter², 7 meter² dan 10 meter².⁷ Persoalan yang kemudian muncul ialah bahwa tanah sempit bersertifikat demikian tidak akan banyak membantu upaya peningkatan kesejahteraan dari pemilikinya.

Kelak, bila tanah bersertifikat itu hendak dijaminakan, ragam kesulitan akan menghadang. Pertama, sempitnya tanah berarti nilai agunan rendah dan membuat lembaga keuangan formal enggan memproses permohonan pinjaman. Kendala berikut adalah letak tanah demikian umumnya bukan di tepi jalan besar namun terselip di gang-gang kecil di kampung. Ketiga besar kemungkinan rumah demikian tidak dikuasai oleh pemilikinya langsung, tetapi sedang disewakan atau dikontrakan. Lagipula, bila digunakan sendiri, persoalannya ada pada daya dukung tanah dan ruang. Dengan kata lain, ada masalah *land tenure security*⁸ dalam konteks yang lebih luas. Masalah seperti inilah yang belum tertangani secara tuntas.

Belum lagi bila tanah sempit demikian diwariskan kepada keturunan. Dengan pembagian dan pemecahan, tanah itu akan semakin sempit dan semakin kecil pula daya dukungnya terhadap bangunan rumah tinggal di atasnya. Mungkin pada awalnya di atas tanah sesempit itu tinggal satu keluarga inti (*nuclear family*). Dalam perjalanan waktu kemudian menjadi keluarga luas (*extended family*), padahal luas bangunan dan tanahnya tidak bertambah. Terjadi pula bahwa satu rumah dengan dua kamar yang didiami satu keluarga inti, namun kamar satunya ternyata dikontrakan kepada orang lain.

⁷ Sebagai pembanding, Jellinek (1995) mengungkapkan bahwa penduduk kampung miskin di Jakarta banyak yang hanya memiliki lahan dengan luasan di antara 5 meter² s.d. 30 meter². Ia juga menambahkan bahwa perempuan tua dan orang-orang miskin yang paling menderita akibat tinggal di rumah-rumah yang kecil.

⁸ Menurut Bruce (1998:2) keamanan hak atas tanah (*land tenure security*) mengindikasikan bahwa negara atau individu-individu swasta tertentu tidak dapat mengintervensi kepemilikan tanah seseorang atau menggunakannya. Sementara itu menurut Turner dan Adams (2004:1) keamanan hak atas tanah mengacu pada akses yang aman, dan hak-hak atas tanah untuk digunakan dan dikuasai bagi kebutuhan yang berbeda. *Security of tenure* – menurut World Bank (2001) – adalah hal utama untuk meningkatkan atau memajukan kondisi-kondisi kehidupan pada wilayah-wilayah liar, kumuh, dan sebagainya, dengan mengizinkan warga untuk mendapatkan aset, mengembangkan rumah, dan mencari kredit.



Rumah ukuran kecil (bersertifikat) yang difungsikan sebagai tempat pengobatan di wilayah RW. 07 (Foto: D.S. 2005)

Kedudukan perempuan dan sertifikat hak atas tanah

Dari hasil data adjudikasi yang direkap oleh konsultan BPN (PT Tigenco 2000) ternyata jumlah sertifikat yang terdaftar atas nama perempuan hanya mencapai 20,64% untuk keseluruhan Kampung Rawa.⁹ Jumlah tersebut hampir sama dengan jumlah KK perempuan di wilayah itu.¹⁰ Hal ini disebabkan karena ada tanah yang memang milik orang tua perempuan (sehingga sertifikatnya dibuat atas nama anak perempuannya); ada juga janda di RW 08, misalnya, yang mendaftarkan tanah warisan suaminya ketika adjudikasi dilangsungkan; dan ada perempuan yang hidup sendiri. Di samping itu juga ditemukan rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan, akan tetapi sertifikat hak atas tanah didaftarkan atas nama anak laki-laki.

Temuan lain dari penelitian ini adalah bahwa sekalipun sertifikat tanah mencantumkan nama perempuan sebagai pemilik, fakta itu tidak otomatis berarti bahwa perempuan langsung berdaya melakukan semua

⁹ Padahal dalam pasal 9 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa: Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

¹⁰ Dalam penelitian lain, Smeru (2002:2), mayoritas responden yang diwawancarai (89,7%) menyatakan tidak ada diskriminasi terhadap perempuan yang memiliki tanah untuk mendaftarkan atas namanya sendiri. Namun, dari hasil pemeriksaan silang, ternyata ada semacam kecenderungan untuk menetapkan nama suami pada sertifikat yang dibeli bersama. Kecenderungan ini, dari penelitian Smeru, lebih banyak terjadi di perkotaan

tindakan hukum atas tanah. Bilamana mereka hendak melakukan transaksi formal berkaitan dengan sertifikat hak atas tanah, kaum perempuan di Kampung Rawa cenderung merasa harus meminta bantuan suami, kakak laki-laki, kakak sepupu atau terkadang juga adik laki-laki dan bahkan juga anak laki-lakinya. Bahkan ada juga yang meminta bantuan tetangga laki-lakinya.¹¹ Mereka merasa kesulitan dan setidaknya merasa “tidak nyaman” dan tidak aman bila harus melakukan semua transaksi sendiri.

Pada tahun 2001, ada seorang perempuan yang diminta oleh suaminya (karena kesulitan uang) untuk meminjam uang dari seseorang perempuan (dari Sumut) yang bertindak sebagai rentenir dengan jaminan sertifikat tanah (hasil mengikuti Proyek Ajudikasi). Ketika ia tidak bisa mengembalikan pinjaman pokok Rp. 300.000 dan bunga pinjaman (keseluruhannya menjadi Rp. 1.300.000,-), maka terpaksa yang menebus adalah sepupu laki-lakinya yang kebetulan saat itu menjabat sebagai ketua RW. Akibatnya, kini sertifikatnya tersebut dikuasai oleh ketua RW (alasan yang diberikan adalah demi keamanan). Tidak jelas apakah hal ini berarti kepemilikan tanah beralih atau tidak.

Singkat kata dari gambaran di atas, adjudikasi tampaknya tidak membawa dampak peningkatan keamanan hak atas tanah bagi kaum perempuan. Lagipula masih ada kesadaran atau keyakinan bahwa perempuan belum mandiri bilamana hendak melakukan perbuatan hukum atas tanah sekalipun tanah miliknya sendiri.

Ajudikasi dan status “tanah tidak dikenal”

Satu hal lain yang juga merupakan hasil adjudikasi adalah tanah-tanah yang diberi status “tidak dikenal”. Padahal salah satu indikator keberhasilan pemerintah dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan adalah diketahuinya siapa yang memiliki/menguasai sesuatu bidang tanah dan jenis penggunaan tanahnya. Di Kelurahan Kampung Rawa, prosentase tanah “tidak dikenal” mencapai 36,4%. Artinya lebih dari sepertiga penduduk yang mengajukan adjudikasi gagal memperoleh sertifikat hak milik. Maka, kesulitan mereka menghadapi kehidupan sosial dan ekonomi diprediksikan akan tetap berat, bahkan bertambah rumit. Kategori “tidak dikenal”, sebagaimana telah penulis bahas sebelumnya, muncul bilamana “pemilik” atau penguasa tanah ketika dimintakan bukti dan kesaksian formal atas tanahnya, sebagai syarat pendaftaran tanah, tidak mampu menunjukkannya.

¹¹ Contohnya adalah apa yang dialami oleh Ibu Yyh yang menetap di RT. 01/08. Ia pernah berencana meminjam uang dari bank dengan menjaminkan sertifikat hak miliknya, dan kemudian meminta tolong tetangga sebelah rumahnya, laki-laki seorang guru mengaji. Entah mengapa upaya tersebut tidak berhasil. Sertifikat pun kembali disimpannya.

Adanya kategori tanah “tidak dikenal” tidaklah menyelesaikan problema “keamanan hak atas tanah” bagi warga masyarakat. Maka tujuan pensertifikatan, yakni “menjamin kepastian hukum Hak Atas Tanah”, sesungguhnya mengandung dilema tersendiri. Bagi warga yang kemudian terpaksa tidak bisa memperoleh sertifikat, maka yang muncul adalah ketidak-pastian hukum yang rumit. “Stempel” demikian tidak mudah diubah, bahkan berkembang menjadi semacam stigma bagi pihak yang menguasai dan menggunakan tanah tersebut. Apalagi bila tanah “tidak dikenal” tersebut dikuasai dan dipergunakan oleh warga yang tidak mampu, maka yang bersangkutan akan sulit mengusahakan bukti-bukti baru untuk menegaskan klaim kepemilikan tanahnya. Apalagi bukti baru tersebut kebanyakan berkait dengan sejarah tanah yang ditempatinya. Lebih lagi, lama-kelamaan sejarah atau riwayat tanah akan semakin terkubur waktu, dan pelaku-pelakunya (yang mungkin dapat dijadikan saksi) juga semakin berkurang. Seyogianya dikembangkan langkah ajudikasi khusus untuk memecahkan masalah tanah “tidak dikenal” tersebut. Bilamana angka tanah “tidak dikenal” dapat dikurangi, maka diharapkan terciptanya kondisi sosial ekonomi yang lebih baik bagi para pemiliknya.

Sertifikat hak atas tanah dan ancaman pengusuran

Sementara itu, upaya untuk menghadirkan rasa aman setelah memiliki sertifikat, ternyata masih memunculkan banyak masalah lain. Sebagian informan yang diwawancarai mengakui bahwa dengan memiliki sertifikat hak atas tanah, mereka merasa lebih aman,¹² khususnya dari ancaman pengusuran atau penyerobotan tanah yang selalu mengancam penghuni perkampungan kumuh di perkotaan. Ajudikasi atau pemutihan dirasakan oleh informan (yang menjabat ketua RT di wilayah RW 07) sebagai sangat bermanfaat.¹³ Untuk dirinya, dengan adanya sertifikat akan merasa lebih aman, sekalipun yang bersangkutan tidak berani menjaminkan sertifikatnya ke bank. Ia khawatir tidak dapat mengembalikannya. Ia menyatakan, “Kalau dapat *duit*-nya *sih* enak, namun bagaimana dengan *ngembaliannya*? Itu yang payah.”

Seorang informan lain yang pernah menjadi pengurus RT di RW 02 menyatakan bahwa ia merasa aman dengan adanya sertifikat di tangan. Ia pernah mendengar selentingan akan dilakukan pengusuran.

¹² Smeru (2002:2) menyatakan bahwa sejumlah 70% respondennya percaya akan mendapatkan sertifikat hak atas tanahnya, kini mereka memperoleh keamanan yang lebih tinggi atas penguasaan tanahnya. Alasannya, sertifikat itu mengakui kepemilikan haknya.

¹³ Dari hasil penelitian kuantitatif, Smeru (2002), menyimpulkan bahwa lebih dari setengah responden mengakui bahwa sertifikat memang berguna. Menurut hasil telusuran di Kampung Rawa, kecenderungan untuk mengungkapkan terjadinya rasa aman itu ternyata lebih banyak diungkapkan oleh pengurus RT/RW setempat.

Untungnya ancaman atau berita tersebut tidak terwujud sampai sekarang. Namun, ketika ditanyakan lebih lanjut bagaimana kalau yang membebaskan tanahnya ternyata kaum berduit dan dekat dengan penguasa? Apakah ia dan yang lainnya mampu menolak? Berhadapan dengan pertanyaan ini, informan nampaknya ragu untuk menjawabnya secara tegas. Ia mengatakan, "Paling-paling ganti-ruginya mungkin bisa agak tinggi sehingga dapat digunakan untuk mencari tanah serta rumah pengganti". Ia juga menambahkan bahwa kegiatan pembebasan tanah (dan penggusuran) lima tahun terakhir – setidaknya-tidaknya di Kecamatan Johar Baru – mereda bahkan semakin langka terjadi.

Sebenarnya, masalah aman atau tidaknya status dan keberadaan tanah individu akan tergantung pula pada kebijakan pembangunan maupun tekanan dari pengusaha swasta. Keamanan tidak hanya tergantung pada kepemilikan sertifikat tanah (yang bersifat individual). Kondisi ekonomi makro, gerak pengusaha swasta, dan keadaan pasar tanah terkait berkelindan membentuk dinamika yang memunculkan kebutuhan akan lahan (pembangunan). Akhir kata, masalah "rasa aman" berkait pula dengan kondisi ekonomi pemilik tanah. Bila yang bersangkutan miskin, maka rasa aman itu cenderung bisa cepat hilang.

Ajudikasi dan peningkatan kesadaran akan milik

Setelah ajudikasi usai, terjadi perubahan sikap dan persepsi sebagian warga terhadap batas-batas dari tanah mereka. Warga yang kemudian berhasil memperoleh sertifikat terkondisikan untuk lebih sadar mengenai soal-soal batas-batas tanah, letak tanah, maupun keadaan bangunan di atasnya. Dengan kata lain, situasi formal yang dibawa oleh sertifikasi tanah membuat mereka terpaksa ikut serta dalam segala hal yang berkaitan. Dari beberapa informan, antara lain terekam bagaimana orang-orang tertentu (misalnya, di RW 01) yang semakin "cerewet" terhadap batas-batas dan posisi tanahnya, termasuk beberapa warga terhadap kerabatnya sendiri. Bahkan, ada sebagian warga yang mempertegas pagar yang menandai tanah miliknya. Sebelumnya batas tanah mereka hanya berpagar *jaro* (batang-batang bambu yang disusun, dirangkai dan ditegakkan menjadi pagar). Setelah mereka memiliki sertifikat, batas tanah diganti dengan pagar tembok. Ada pula warga yang memutuskan untuk membangun pagar sekeliling tanah miliknya atau meninggikan tembok yang ada sebelumnya. Mereka semakin antusias membicarakan hak-haknya yang berkait dengan batas-batas tanah yang dimiliki. Terkadang mereka terkesan menjadi semakin peka akan penentuan batas dan luas tanah mereka.¹⁴

¹⁴ Namun tidak semua warga memiliki batas halaman. Ada pula warga yang memiliki tanah yang untuk keseluruhannya dibangun.

Misalnya saja ada yang menyatakan bahwa tanahnya—sebelum pengukuran oleh Panitia Ajudikasi—lebih luas. Setelah pengukuran dan pematokan oleh petugas juru ukur, ternyata batas itu bergeser (atau menyempit) dan sebaliknya tanah tetangga meluas masuk ke bagian tanah yang dianggapnya menjadi miliknya. Warga yang bersangkutan, bila disinggung tentang cerita lama itu, masih merasakan semacam kekecewaannya. “Namun, *gimana* ya, kalau nanti batas-batas itu dipersoalkan kembali, selain menyulitkan secara formal, juga akan menjadikan konflik dengan tetangga sebelah rumah,” katanya. Padahal keduanya masih saling berkerabat.

Dengan demikian, dibandingkan dengan masa sebelum adanya adjudikasi masyarakat lebih sadar dan peka akan batas-batas tanah dan hak mereka atas tanah milik. Dapat dikatakan bahwa masyarakat Kampung Rawa, termasuk mereka yang tinggal di kampung kumuh, memasuki era baru pertanahan. Kesadaran demikian tumbuh juga seiring dengan peningkatan kebutuhan ruang, padahal tanah tidak lagi bertambah. Sejalan dengan itu pula rujukan-rujukan formal (seperti PBB, IMB, BPHTB, dan sebagainya) menjadi idiom yang cukup sering disinggung dalam pembicaraan warga tatkala mereka menyoal hal-hal pertanahan atau penataan fisik wilayah mereka.

Meningkatnya harga tanah

Satu hal lain yang juga penting dan muncul setelah adjudikasi adalah terjadinya peningkatan harga tanah di Kampung Rawa. Bila diajukan pertanyaan, apakah harga tanah meningkat setelah 1.992 warga berhasil mendapatkan sertifikat hak milik? Ternyata ada dua jawaban berbeda. Pertama, ada warga – terutama pengurus RT/RW dan pengurus BKM – yang menyatakan harga tanah meningkat setelah adjudikasi dilakukan.¹⁵ Salah seorang warga yang juga pengurus RT di wilayah RW 07 (wilayah yang termasuk rapi, cukup bersih dan tertata dibanding RW-RW lain) menyatakan ada perbedaan harga tanah sebelum dan sesudah adjudikasi. Sebelum adjudikasi harga tanah yang terletak di dalam gang sekitar Rp. 500.000,-/meter² (sebelum tahun 1999); sedangkan tanah di depan jalan dihargai Rp. 1.000.000,-/meter². Setelah adjudikasi otomatis harga tanah meningkat dua kali lipat. Di dalam gang menjadi Rp. 1.000.000,-/meter²

¹⁵ Menurut informan (warga RT 005/03) setelah mendapatkan sertifikat melalui adjudikasi ia merasakan adanya peningkatan dinamika jual beli tanah, seperti naiknya NJOP yang tentunya meningkatkan harga jual tanah. Contohnya, harga jual tanah kurang lebih luasnya 50 meter² dihargai Rp. 100 juta (tahun 2004). Artinya, harga per meter persegi sudah mencapai dua juta rupiah. Padahal tahun-tahun sebelumnya, hanya mencapai satu juta rupiah saja. Ketika ditanyakan adakah warga yang menjual tanahnya setelah adjudikasi, ia mengatakan tidak ada. Tetapi informan mengetahui adanya kenaikan nilai jual tanah karena ada beberapa warga di luar wilayah RTnya yang sudah menjual tanah mereka setelah adjudikasi.

(setelah tahun 2001) dan untuk tanah yang berada di luar atau depan jalan utama dapat mencapai Rp. 2.000.000,-/meter².

Selanjutnya untuk jawaban kedua, sejumlah warga—kebanyakan bukan pengurus RT/RW—mengatakan bahwa hampir tidak ada perubahan harga tanah yang berarti.¹⁶ Informan lain menyatakan bahwa harga tanah, selain ditentukan oleh NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) yang ditetapkan oleh pemerintah setempat, juga dipengaruhi oleh sejumlah faktor lain: letak atau lokasi tanah (strategis atau tidak), luas tanah (kalau terlalu sempit, harganya tidak akan tinggi),¹⁷ dan kondisi bangunan (permanen, semi permanen, atau bahkan tidak permanen), serta keadaan rumah-rumah lain di sebelah kiri-kanan dan depan-belakangnya. Kalau keadaan lingkungan sekitarnya buruk, maka tanah tersebut (walau mungkin posisinya strategis), akan dihargai rendah. Apalagi bila daerah tersebut sering terlanda banjir.

Sepengetahuan informan (warga RT 05/03) pastinya setelah mendapatkan sertifikat hak milik ada peningkatan nilai ekonomis yang diperoleh, namun semua itu juga tergantung pada letak lokasi tanah, apakah di dalam gang atau di pinggir jalan dan bangunan rumah di atas tanah. Sertifikat memang menolong, kata mereka, yakni membuat calon pembelinya merasa lebih yakin untuk membeli. Namun, sertifikat ternyata bukan satu-satunya yang menentukan harga tanah. Kalau kondisi tanahnya tidak strategis, keadaan rumah buruk, dan letaknya terjepit, biasanya calon pembeli rumah adalah bukan golongan mampu. Mereka, dengan kata lain, mencari harga tanah yang murah. Orang seperti itu, menurut seorang informan, tidak terlalu peduli apakah rumah itu bersertifikat atau tidak. Justru kalau bersertifikat, itu akan menjadi alasan (calon) penjualnya meminta harga tinggi. Belum lagi pembeli atau pemilik berikut harus pergi ke kantor BPN Kodya Jakarta Pusat untuk mengurus balik nama.

Dengan kata lain, pasaran harga tanah tidak dapat diukur semata-mata dari luas tanah saja. Namun, juga harus dilihat secara keseluruhan, termasuk diperhitungkan pula luas dan kondisi bangunannya. Pasar tanah juga tergantung dari permintaan akan tanah. Bila permintaan sedang naik, harga tanah-tanah pun cenderung naik. Begitu pula sebaliknya. Menurut seorang informan dari RW 08, paling-paling rumah

¹⁶ Menurut informan (dari RT 006/01) tidak ada perbedaan harga tanah sebelum dan sesudah adjudikasi. Ia bercerita bahwa ada rumah masuk gang di dekat rumahnya yang tercatat milik Bapak Trjd dengan luas 9 meter² dan bersertifikat. Ternyata rumah itu hanya laku terjual dengan harga Rp. 8 juta saja.

¹⁷ Hal ini berkaitan dengan apa yang diucapkan oleh pengurus BKM. Menurut pengurus BKM, walaupun sertifikat hak milik diagunkan, namun kebanyakan dari sertifikat yang ada, letak tanahnya tidak di tepi jalan besar, namun tersebar di gang-gang kecil, dan sempit (11 meter², 15 meter² dan sebagainya).

dengan tanah luas akan dipecah menjadi beberapa rumah kontrakan yang lebih kecil. Ada juga yang telah dibagikan kepada ahli warisnya. Nilai (harga) tanah biasanya dilihat dari PBB. Kalau nilai NJOP-nya di bawah Rp. 8 juta, maka pajak yang dibayarkan adalah 0 rupiah (alias bebas dari pajak). Hal itu tentunya juga memengaruhi nilai jual. Menjual tanah tidak bisa sembarangan, belum tentu akan mendapat harga tinggi walau sudah mempunyai sertifikat. Satu ilustrasi dari itu ialah:

Menurut Bapak Btr. sekitar dua bulan (November 2004) yang lalu salah satu tetangganya telah menjual rumahnya seharga Rp. 50 juta dengan luas kurang lebih 24 meter². Rumah itu pun terpaksa dijualnya karena rumah tersebut sebelumnya telah digadaikan ke bank sebesar Rp. 18 juta. Pemilik rumah tidak sanggup lagi melunasi utangnya ke bank. Di samping itu muncul pula konflik antara suami-istri. Kondisi ini pula yang mendorong keputusan untuk menjual cepat rumah tersebut. Menurut keterangan informan kalau saja pemilik rumah lebih bersabar, maka rumah dan tanah tersebut tentunya bisa terjual dengan harga Rp. 75 juta. Namun letak rumah tersebut di dalam gang sempit. Pemilik yang menjual rumahnya bernama Drmj dan tanahnya bersertifikat hak milik. Bapak Btr. juga menceritakan kasus lain. Ada rumah yang terjual di dalam gang yang terletak di belakang rumah informan yaitu rumah Trjdn dengan luas tanah kurang lebih 9 meter². Rumah tersebut terjual dengan harga Rp. 8 jutaan. Posisi tanah dan rumah yang semi permanen itu *nyempil* dan bukan di pinggir jalan lingkungan.

Harga tanah, menurut seorang informan lainnya, juga tergantung pada kebutuhan uang oleh penjualnya. Bila yang bersangkutan sangat membutuhkan dana secara cepat, biasanya harga jual tanahnya akan turun. Akan tetapi, bilapun pemilik mempertahankan harga, belum tentu ada pembeli yang bersedia.

Lepasnya penguasaan atas tanah

Salah satu tujuan sertifikasi hak atas tanah adalah “mempermudah peralihan Hak Atas Tanah.” Bila dicermati tujuan yang satu ini juga mengandung sisi negatif yakni orang akan lebih mudah kehilangan hak atas tanahnya karena dijual dengan relatif mudah justru karena ia memiliki sertifikat, sekalipun ia memperoleh sejumlah uang. Apakah ini juga terjadi di Kampung Rawa pasca ajudikasi? Menurut salah seorang ketua RT di wilayah RW 07 ada beberapa warga yang menjual rumahnya. Namun, ketika ditanya siapa-siapa saja yang telah menjual rumahnya, informan tidak bisa menyebutnya satu per satu secara rinci. Alasannya karena kebanyakan dari yang menjual rumahnya tidak melaporkan kepindahannya kepada pengurus RT/RW. Namun seorang informan lain (pengurus RT di wilayah RW 02) menyebut adanya beberapa tanah yang sudah dijual.

Gejala penjualan tanah beserta bangunannya—pascaajudikasi—terjadi juga di beberapa wilayah lain, misalnya di RW 07, RW 04, RW 01, dan RW 08. Hampir pada semua wilayah RW di kelurahan Kampung Rawa terjadi penjualan tanah (dan bangunan) dalam waktu empat tahunan terakhir. Dengan demikian, tujuan BPN untuk mempermudah peralihan hak atas tanah melalui ajudikasi betul terjadi. Namun pertanyaannya kemudian adalah, apakah gejala mempermudah peralihan tersebut tidak memunculkan dampak negatif? Misalnya saja terdusurnya penduduk miskin di daerah kumuh ke luar daerah. Di samping itu tujuan mempermudah peralihan hak atas tanah justru mendorong pula terjadinya pengakumulasian tanah-tanah bersertifikat pada orang tertentu. Pengakumulasian tanah, walaupun baru merupakan embrio, di sisi tertentu berarti terdusurnya penduduk miskin dari Kampung Rawa dan mengelompoknya orang-orang tertentu dalam salah wilayah tempat tinggal.

Nilai ekonomis sertifikat tanah sebagai jaminan pembayaran kembali pinjaman
Selain itu terdapat pula gejala dinamika ekonomi lanjutan sebagai akibat dilakukannya ajudikasi. Banyak penduduk miskin di Kampung Rawa yang beranggapan bahwa proyek ajudikasi telah cukup menolongnya. Tetapi pendapat ini, dari pengamatan penulis, lebih banyak dikemukakan oleh pengurus RT/RW setempat. Ajudikasi menurut informan (warga RT 004/07):

Sangat bermanfaat bagi masyarakat terutama untuk mengangkat kondisi di Kampung Rawa yang terkenal kumuh dan miskin. Karena itu pula dengan adanya ajudikasi hampir 90% tanah di Kampung Rawa sudah disertifikatkan.

Bagi mereka yang berhasil memperoleh sertifikat, ajudikasi memang dapat membantunya mengurus pinjaman ke bank. Seorang warga di RT 002/08, yakni Bapak Ep Jmd. memiliki dua sertifikat hasil ajudikasi, yakni untuk dua bidang tanah masing-masing seluas 32 meter² dan 33 meter². Tahun 2002 salah satu bidang tanah (sertifikat) ia agunkan ke BRI Cabang Cempaka Putih untuk mendapatkan pinjaman sebesar Rp. 15.000.000,- dengan tenggang waktu pengembalian selama dua tahun. Prosesnya, menurut yang bersangkutan sebenarnya tidak begitu sulit. Setelah mengajukan permohonan pinjaman, tanahnya disurvei oleh petugas bank, dan dua minggu kemudian pinjaman tersebut dapat ia cairkan. Kini, hutangnya di BRI tinggal tiga bulan cicilan lagi. Pinjaman itu, menurutnya, digunakan untuk usaha dagang dan perbaikan rumah yang terbakar tahun 1997 lalu. Rencananya, bila pinjaman tersebut lunas, ia akan mengajukan pinjaman berikut sejumlah Rp. 20.000.000,-, untuk modal usaha membuka warung.

Kisah sukses lain adalah sebagai berikut. Setahun setelah ajudikasi, informan (salah seorang pengurus RW) tahun menjaminkan tanah bersertifikat miliknya ke Bank Mandiri Cabang Casablanca Jakarta Selatan. Syarat yang diperlukan untuk pengajuan kredit adalah: KTP suami-istri, KK, surat nikah, bukti pembayaran PBB, rekening listrik, rekening air, dan surat keterangan/ Pernyataan dari Kelurahan untuk bukti usaha jahitan. Proses permohonan pinjaman sampai cairnya pinjaman memakan waktu sebulan. Pinjaman yang ia peroleh adalah sebesar Rp. 6.000.000,- dengan masa cicilan dua tahun. Dana tersebut selain untuk usaha jahit menurut keterangan informan juga digunakan untuk renovasi rumah. Setelah melunasi pinjaman tersebut tahun 2003, informan kembali menjaminkan sertifikat tanahnya ke Bank Mandiri Cabang Pulo Gadung untuk pengajuan PUKK (Pengajuan Usaha Kecil dan Koperasi). Kredit yang diberikan lebih besar dari sebelumnya yaitu sebesar Rp. 14.000.000,-. Syarat pengembalian sama dengan pinjaman terdahulu dan masa pinjaman dua tahun. Sekarang sudah berjalan tujuh bulan. Pinjaman tersebut juga digunakan untuk menambah modal bahan-bahan jahitan dan merenovasi rumah, kini rumahnya dibuat bertingkat.

Sebaliknya tidak semua cerita berakhir sukses seperti digambarkan di atas. Adapula wargayang bersikap “setengah-setengah”, yakni meminjam uang namun tidak sepenuhnya percaya atau menggantungkan diri pada sertifikat hak atas tanah sebagai jaminan. Bahkan juga ada informan yang menyatakan bahwa sertifikat bukanlah segala-galanya karena bisa menimbulkan masalah lain. Menurut informan, bekas sekretaris RT di wilayah RW 02, sertifikat hasil ajudikasi betul dapat dimanfaatkan. Ia menunjuk pada pengalaman tetangga depan rumahnya, yakni Pak Tufk. yang tinggal di RT 013/03. Pak Tufk menjaminkan sertifikatnya ke bank, akan tetapi entah kenapa kemudian tidak bisa membayar hutang. Akhirnya rumah tersebut dijualnya seharga Rp. 350.000.000,- kepada orang Cina. Kini rumah itu telah dibangun permanen dan bertingkat. Rumah itu menghadap ke Jalan Kampung Rawa Sawah 4. “Dengarkan sih, Pak Tufk. lalu pindah ke RW lain, ngontrak rumah yang kecilan,” demikian informan menuturkannya.

Dalam kenyataan, sebagian warga telah menjaminkan tanahnya ke lembaga-lembaga keuangan formal, tidak saja pada bank (seperti BNI, Bank Mandiri, dan BRI), namun juga pada BKM¹⁸ di wilayah Kelurahan

¹⁸ Badan Keswadayaan Masyarakat ini awalnya berasal dari program JPS (Jaring Pengaman Sosial). Tahun 2000 dilanjutkan dengan proyek P2KP yang didanai Bank Dunia melalui Menkimpraswil. Dana awal yang diberikan Bank Dunia ketika itu sebesar Rp. 1,225 milyar. Program awalnya adalah ‘Tribina’ yakni: fisik, pelatihan (kemudian dihentikan karena dianggap tidak jelas), dan ekonomi (berupa dana bergulir yang kini menjadi BKM). Program ekonomilah yang berkembang hingga kini.

Kampung Rawa.¹⁹ Menurut salah seorang pengurus BKM yang berasal dari RW 02, (yakni Bapak Ska.) dana yang (selama ini) dipinjamkan kepada warga berkisar antara Rp. 1.000.000,- s.d. Rp. 2.000.000,- . Untuk pinjaman kurang dari Rp. 1.000.000,- syarat yang diminta adalah adanya surat keterangan dari RT/RW, KK, dan KTP Sedangkan untuk peminjaman yang lebih dari Rp. 1.000.000,- ke atas harus disertai penyerahan agunan seperti sertifikat, BPKB atau harta benda lainnya. Dana awal yang digulirkan tersebut diperoleh dari Bank Dunia sebesar Rp. 1,2 Milyar.

Gambaran di atas tentang penggunaan sertifikat hak atas tanah hasil adjudikasi untuk mendapatkan pinjaman ternyata berbanding terbalik dengan informasi yang diperoleh dari BPN. Ketika kepada staf BPN Kodya Jakarta Pusat ditanyakan apakah ada warga Kelurahan Kampung Rawa yang mengurus Hak Pertanggungungan untuk sertifikatnya agar bisa dijamin ke lembaga keuangan formal, ternyata jawabannya: tidak ada satusatu pun warga yang mengurus hak pertanggungungan. Kemungkinan besar ini adalah ikhtiar warga untuk menyasiasi syarat formal yang ditetapkan BPN. Dengan tidak melaporkan penjaminan tanah mereka tidak perlu meminta BPN membuat pernyataan hak tanggungan, karena akan dikenakan sejumlah biaya.²⁰

Akan tetapi, sebagian kecil dari mereka “terpaksa” mendatangi kantor BPN, bukan untuk mengurus hak tanggungannya, tetapi untuk meminta pernyataan keaslian sertifikatnya agar pihak bank (terutama bank pemerintah) bersedia meminjamkan sejumlah uang. Mereka mengaku untuk jasa tersebut memberikan semacam “uang rokok” sekitar Rp. 10.000,- s.d Rp. 20.000,- yang jauh lebih rendah daripada harus mengurus biaya pendaftaran hak tanggungan atas tanah. Kemungkinan lain, menurut pihak BPN, adalah warga yang bersangkutan meminjam dengan jaminan sertifikat yang harga tanahnya tidak mencapai Rp. 30.000.000,-, sehingga tidak harus dibebani hak tanggungan.

¹⁹ Menurut informan (Bapak Hr. Am. salah seorang pengurus RT di wilayah RW 02) ada beberapa warga yang menjaminkan sertifikatnya ke BKM untuk menambah modal usahanya. Ada juga warga yang mendapat pinjaman dana dari PPMK. Menurut informan, pembayaran kembali dari warga justru tersendat-sendat dikarenakan daerahnya termasuk kumis alias kumuh dan miskin. Hal senada dikemukakan oleh seorang pengurus RT lainnya. Menurut seorang ketua RT (Bapak Am. Hz.) di wilayah RW 02, ada beberapa warga yang meminjam dana ke BKM untuk modal usaha/menambah modal usaha, pinjamannya antara Rp. 500.000 s.d. Rp. 1.000.000. Menurutnya ada warga yang tersendat-sendat dalam pembayarannya karena daerah dan warganya termasuk ‘kumis’. Dana yang dipakai untuk usaha tidak menjamin dapat keuntungan lebih oleh karena itu menurutnya wajar apabila pinjaman warganya tersendat-sendat.

²⁰ Hak Tanggungan (Undang Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah) akan dikenakan kepada pemilik sertifikat yang akan menanggungkannya bila nilai tanahnya melebihi tiga puluh juta rupiah.

Tidak adanya sertifikat tanah yang diagunkan (dibebankan hak pertanggungan) mengakibatkan bahwa pemerintah daerah kehilangan kesempatan mendapatkan pemasukan resmi dari proses pengurusan dan pendaftaran hak pertanggungan.

Satu hambatan besar bagi warga untuk meminjam uang ke bank adalah tuntutan prosedur dan persyaratan formal. Rupanya sertifikat tanah hak milik bukanlah satu-satunya syarat untuk dapat mendapat pinjaman dari bank, khususnya bank pemerintah. Ada persyaratan lain yang harus dipenuhi oleh calon peminjam. Menurut dua informan kakak-beradik di RW 04, walaupun punya sertifikat hak milik belum tentu permohonan pinjaman akan dikabulkan. Ada hal-hal lain yang dipersyaratkan misalnya harus ada IMB (Izin Mendirikan Bangunan), letak tanahnya di tepi jalan besar atau jalan lingkungan dan disurvei kelayakan usahanya. Persyaratan tersebut diakui oleh salah satu dari mereka ketika meminjam uang di BRI Cabang Johar Baru beberapa waktu yang lalu.²¹ Menurut mereka, banyak pemilik sertifikat hak milik, tanahnya sempit, terletak di dalam gang, di belakang jalan-jalan besar, dan berada di lokasi yang tidak strategis. Mereka juga kesulitan ketika harus membuat usulan peminjaman. Belum lagi bila kegiatan usaha mereka harus disurvei dan diperiksa kelengkapan pembukuannya. Kebanyakan usaha di Kampung Rawa justru bersifat sangat informal dan dijalankan tanpa pembukuan yang layak.

Sertifikat hak atas tanah sebagai jaminan di BKM

Jumlah peminjam bersertifikat pasca adjudikasi memang meningkat. Smeru (2002) mengungkap terjadinya peningkatan 2,5% angka peminjam terutama di perkotaan dengan menggunakan sertifikat hasil adjudikasi. Bagaimana dengan di Kelurahan Kampung Rawa? Dalam hal ini, penulis tidak bisa membandingkan antara kondisi penjaminan tanah (terutama yang bersertifikat) antara tahun 1998 dan sebelumnya (yakni sebelum adanya adjudikasi) dengan tahun 1999–2000 dan sesudahnya. Masalahnya ialah bahwa lembaga keuangan utama yang sering dimanfaatkan warga yakni BKM baru berdiri tahun 2000 dan mulai aktif tahun berikutnya. Lagipula pada tahun 1998 dan sebelumnya belum banyak warga yang memiliki sertifikat hak atas tanahnya, sekalipun beberapa memiliki sertifikat HGB dan hanya sedikit yang memiliki sertifikat melalui pendaftaran tanah secara individual/sporadik.

BKM, sebagai lembaga keuangan di tingkat akar rumput, memberlakukan kriteria lain berkenaan dengan urusan pinjam meminjam. Menurut pengurus BKM untuk pinjaman sebesar Rp. 3 juta

²¹ Peran perantara pun muncul pada keadaan ini, yakni menghubungkan yang bersangkutan pada bank tersebut.

hingga Rp. 10 juta, pemohon diwajibkan untuk menyerahkan bukti a) ada usaha ekonomi tertentu (letaknya boleh di luar Kelurahan, asalkan yang bersangkutan adalah penduduk (berKTP) Kelurahan Kampung Rawa), b) ada jaminan surat berharga, misalnya BPKB atau sertifikat tanah (HGB²² atau Hak Milik). Bilamana yang dijamin adalah tanah yang bersertifikat, maka kini dihargai satu juta rupiah per meter perseginya. Perhitungannya adalah sebagai berikut, misalnya pemohon memiliki tanah seluas 15 meter², maka jumlah pinjaman yang diperbolehkan adalah: $\frac{1}{2}$ dikali harga jual: 7,5 juta rupiah.

Besarnya pinjaman yang dapat dinikmati tergantung pula pada faktor-faktor lain, yakni (a) rekapitulasi pengembalian pinjaman yang bersangkutan sebelumnya (apakah lancar atau tidak), (b) jaminan dan luas tanah yang dijamin. Seandainya yang pemohon baru pertama kali mengajukan permohonan pinjaman, sekalipun sertifikat hak atas tanah dijamin, maka ia hanya akan menerima sejumlah Rp. 2.000.000,- (bukan Rp. 3 juta). Artinya keberadaan sertifikat bukanlah satu-satunya pertimbangan. Calon peminjam dibebani syarat-syarat lainnya yang terkadang bisa sama pentingnya dengan adanya sertifikat hak atas tanah sebagai jaminan. Kendati begitu, menurut pengurus BKM, pagu kredit Rp. 3 juta hingga Rp. 10 juta kadangkala dilampaui dan diberikan dengan syarat yang berbeda. Ada juga yang diberi pinjaman Rp. 6,5 juta, namun jaminannya tidak harus sertifikat tanah, bahkan ada juga permohonan pinjaman yang diberikan karena pertimbangan status pemohon, yang misalnya menjabat sebagai lurah atau pengurus BKM.²³

Dari keterangan pengurus BKM, sejak adjudikasi selesai dilakukan tidak terjadi gejala peningkatan jumlah peminjam yang menggunakan sertifikat tanahnya sebagai jaminan.²⁴ Dari buku pinjaman yang sempat diperlihatkan pada penulis, ternyata hanya sekitar 82 warga yang meminjam pada lembaga tersebut dengan menjaminkan sertifikatnya. Itu pun tidak harus berupa sertifikat hak milik (yang diperoleh dari ikutsertanya warga dalam proyek adjudikasi), bisa juga HGB yang diperoleh saat mengikuti PRONA. Bahkan, menurut pengurus BKM, ada juga yang menjaminkan surat jual-beli rumahnya. Menurut keterangan

²² Ada pula sertifikat HGB yang dijadikan jaminan. Sertifikat demikian kemungkinan diperoleh melalui PRONA tahun 1985 – 1988. Menurut informan (seorang pengurus BKM), nilai tanah demikian akan dianggap sama dengan sertifikat hak milik hasil adjudikasi. Menurutnya, BKM tidak mungkin terlalu formal memilah-milah peminjam dan surat berharga yang dijamin. Tujuannya kegiatan BKM, "Kan berupaya untuk turut membantu kegiatan perekonomian warga di sini, dan bukan semata-mata pencari keuntungan," demikian kata informan tersebut.

²³ Menurut pengurus BKM, ada juga Lurah dari wilayah lain, yakni dari wilayah Cempa Putih Barat yang meminjam ke BKM Kampung Rawa

²⁴ Keadaan tersebut juga bisa terjadi karena mulai tahun 2002 sudah ada institusi lain yang juga meminjamkan dana tanpa dimintai agunan, yakni PPMK yang dikelola Dekel.

informan (warga RT 04/02) ada beberapa warganya yang menjaminkan sertifikatnya ke BKM, termasuk informan yang menjaminkan sertifikatnya tahun 2004. Uang hasil menjaminkan sertifikatnya sebetulnya dipakai oleh adik iparnya untuk membangun rumahnya di lingkungan RW 08. Menurut pengakuannya, hutang tersebut dicicilnya dengan cukup lancar. Lagipula ternyata BKM²⁵ begitu juga PPMK (akan di bahas di bawah ini) tidak mensyaratkan adanya jaminan (agunan) surat berharga untuk jumlah pinjaman di bawah Rp. 2.000.000.²⁶

Menurut seorang informan, mantan ketua RT di wilayah RW 02, ada beberapa warga yang mengajukan pinjaman ke BKM, tetapi menurut sepengetahuannya tidak ada yang sampai menjaminkan sertifikatnya ke BKM karena pinjamannya pun tidak besar kurang lebih tidak sampai Rp. 2.000.000,-. Itu pun kebanyakan untuk menambah usaha modal dan menutupi kebutuhan ekonomi sehari-hari.²⁷ Kalaupun ada warga yang meminjam di atas 2 (dua) juta rupiah, ternyata agunannya tidak harus sertifikat tanah (hak milik). Ada yang menjaminkan BPKB, bahkan surat jual-beli rumah, atau sekadar sertifikat HGB.²⁸

Pengamatan di atas sejalan dengan informasi yang diberikan pengurus BKM. Menurutnya memang ada juga yang menjaminkan BPKB. Misalnya Bng T. P. (warga keturunan Cina yang menetap di RT 013/05) yang berusaha di bidang pembuatan dan penjualan kue basah di Pasar Senen, dan Bapak Mcrn. (RT 001/02) yang meminjam enam setengah juta rupiah. Apa yang menarik ialah kenyataan bahwa Bapak

²⁵ Berkenaan dengan mekanisme peminjaman di BKM seorang informan, mantan ketua RW (warga RW 02) menjelaskan: "Kalau *minjam* ke BKM, biasanya warga (bukan pedagang) hanya bisa meminjam sampai dua juta rupiah. Namun, kalau para pedagang (misalnya yang berdagang di pasar) bisa meminjam lebih dari 5 juta rupiah. Bila meminjam 2 juta rupiah ke bawah, tidak ada jaminan. Nah, kalau *minjamnya* 5 juta ke atas, *baru* ada jaminannya." Sepengetahuan informan, ada juga yang menjaminkan sertifikat tanahnya (dan biasanya dilakukan oleh para pedagang). Kalau peminjaman biasa (di bawah 2 juta rupiah), syaratnya hanya fotokopi KTP dan KK serta surat pengantar dari RT dan RW.

²⁶ Seorang warga yang meminjam tanpa agunan sertifikat adalah Ibu Jrh, warga RT. 01/08. Ia pernah meminjam uang ke BKM sebanyak empat kali, yang terakhir sebesar RP 2.000.000,- dan syaratnya cukup dengan surat keterangan RT, KK, KTP serta mengisi formulir yang diberikan oleh ketua RT. Pinjaman tersebut digunakan untuk memperbaiki rumahnya yang pernah terbakar bersama-sama seluruh rumah di RT 01, 02, dan 03, tahun 1997.

²⁷ Informan, Bapak Syto. (warga RT 02/08) hanya mengandalkan pinjaman dari BKM sebesar Rp. 1.000.000,- setelah lunas dapat meminjam kembali dengan jumlah pinjaman yang sama. Ia tidak harus menyerahkan jaminan (sertifikat) tanah. Uang pinjaman digunakan untuk biaya sekolah dan menambah kebutuhan rumah tangganya. Pinjaman diperoleh dari salah satu pengurus BKM yang kebetulan tetangganya dan wakil ketua RW 08.

²⁸ Tidak selamanya jaminan harus berbentuk sertifikat hak atas tanah. Pada bank-bank tertentu, menurut salah seorang informan, seseorang pegawai (negeri, terutama) hanya diminta surat keterangan pegawai atau surat pensiun. Kedua surat tersebut dapat digunakan sebagai semacam jaminan bagi pembayaran kembali pinjaman. Ada pula bank yang bersedia menerima ijasah (S-1) sebagai jaminan.

Mern meminjam pada saat akan mengawinkan anak perempuannya akhir tahun lalu. Karena yang bersangkutan menempati rumah Dinas Kesehatan (Pemda DKI), maka ia tidak memiliki sertifikat rumah pribadi untuk dijaminkan. Sebagai gantinya BPKB mobilnya yang dijaminkan pada BKM.

Di samping itu rupanya terjadi banyak cicilan hutang yang macet dari para penjamin sertifikat di BKM. Dari buku pinjaman yang dibuat oleh pengurus BKM tercatat bahwa peminjam ke BKM, terutama yang besarnya melebihi dua juta rupiah, banyak yang menunggak. Di BKM, setidaknya tercatat 82 warga yang menjaminkan sertifikat tanahnya dengan pinjaman uang sekitar Rp. 2,5 juta s.d. Rp. 11,5 juta.²⁹ Sayangnya, menurut pengurus BKM, pengembalian cicilan hutang mereka (yang sebagian besar diakui oleh peminjam digunakan untuk berusaha) ternyata tersendat-sendat bahkan ada pula yang terhenti. Jumlahnya mencapai 30%. Dalam waktu dekat ini BKM belum berikhtiar untuk mengambil tindakan tegas, terkecuali mencoba mengadakan pendekatan melalui Ketua RT/RW untuk menghimbau mereka memenuhi kewajibannya atau menempelkan pengumuman di rumah penunggak bahwa ia memiliki kewajiban yang harus dilunasi.

Akan tetapi, tidak tertutup kemungkinan BKM akan mengambil tindakan terhadap sertifikat yang dijadikan jaminan hutang para penunggak tersebut bila tidak ada alternatif lain. Kesulitan yang akan dihadapi adalah bahwa dari 105 kreditur yang meminjam di atas Rp. 2.000.000,- yang terbanyak adalah warga yang menjaminkan sertifikat tanahnya, baru disusul oleh jaminan BPKB dan surat bukti jual-beli tanah.³⁰ BKM selama ini tidak berani secara langsung mengeksekusi sertifikat hak atas tanah yang dijaminkan.

Pinjaman kolektif melalui PPMK

Setelah tahun 2000 rupanya terdapat alternatif lembaga penyedia dana baru. Tiga tahunan belakangan ada lembaga baru hasil kebijakan Pemda DKI Jakarta, yakni PPMK yang pengelolaannya dilakukan oleh Dekel mulai tahun 2002. Lembaga ini pun meminjamkan dana kepada para

²⁹ Salah satu contoh ialah Bapak Dt. Ms. (di RT 011/02) yang menjaminkan salah satu sertifikat tanahnya (yang bersangkutan memiliki dua sertifikat, satu seluas 37 meter² dan lainnya seluas 42 meter²) dengan besar pinjaman mencapai Rp. 5.000.000,-. Kemudian juga ada Bapak Sngn (di RT 008/5) yang menjaminkan sertifikatnya yang luas tanahnya 165 meter² dengan pinjaman Rp. 11.500.000,-. Juga tercatat Ny. Hsn (di RT 013/01) yang menjaminkan sertifikat tanahnya seluas 21 meter² untuk mendapatkan pinjaman sebesar Rp. 9.000.000,-.

³⁰ Surat jual-beli biasanya menerangkan bahwa seorang pemilik tanah, bertindak selaku pihak pertama, menjual tanah dan bangunan miliknya kepada pihak kedua, yaitu pembeli. Sebaliknya pihak kedua menyerahkan sejumlah uang kepada penjual sebagai pembayaran harga tanah dan bangunan yang dijual, letak tanah, serta ukuran tanah dan bangunan secara kurang lebih (bandingkan Siahaan 2003: 86).

warga (yang ber-KTP setempat), dan jumlahnya bisa mencapai satu juta rupiah. Namun, kebanyakan pinjaman adalah 500.000,- rupiah. Untuk tahun 2005, seluruh anggaran PPMK yang diturunkan Pemda DKI Jakarta mencapai 700 juta rupiah, dan sekitar 60% digunakan untuk kegiatan simpan-pinjam warga.³¹ Menurut salah seorang pengurus BKM, kegiatan PPMK itu lebih menggiurkan warga (dan juga membuat iri pengurus BKM). Alasannya, karena setiap tahunnya jumlah dana yang disediakan mengalami kenaikan. Misalnya saja, untuk tahun sebelumnya (2004) Rp. 500.000.000,-, kini sudah mencapai 700 juta (dan 60% berarti sekitar Rp. 420.000.000,- digunakan untuk kegiatan simpan-pinjam).

PPMK juga tidak mensyaratkan adanya jaminan surat berharga untuk peminjaman tersebut. Cara penagihannya pun, terutama bila macet, akan melalui ketua RT setempat.³² Hingga awal tahun 2003 saja warga Kampung Rawa yang ikut serta dalam program PPMK tersebut mencapai 450 orang yang tersebar di delapan wilayah RW dengan pinjaman perorangnya Rp. 500.000,-, dan sebagian kecilnya malah ada yang mencapai Rp.1.000.000,-. Namun tetap PPMK tidak meminta agunan. Tetapi, menurut seorang bekas ketua RT di wilayah RW. 02, pinjaman PPMK itu ternyata banyak yang macet pengembaliannya. Dia mencontohkan untuk RW 08 saja ada beberapa RT, yakni RT 003, 004, 006 dan 008. Oleh Kelurahan, menurutnya, dana operasional ketua-ketua RT sebesar Rp. 600.000,-/per empat bulan ditahan (karena mereka tidak pernah menyetor cicilan pinjaman PPMK warganya ke Kelurahan).³³

Selain memberikan pinjaman kepada warga secara individual, PPMK juga meminjamkan dana bantuan atau pinjaman melalui "pokmas" (kelompok masyarakat). Informan (ibu Bdyh, warga RT 01/08) mendapatkan dana bergulir untuk usaha sebesar Rp. 2.500.000,-

³¹ Untuk program ekonomi PPMK, menurut salah seorang pengurus RW, sejak tahun 2002 sudah sembilan kali pengguliran pinjaman dilaksanakan. Guliran pertama sebesar Rp. 30 juta rupiah. Kucuran ini ditujukan untuk RW 01 dan RW 05, ternyata pengembaliannya cukup lancar. Tahun 2002 lalu, ada 111 orang yang meminjam (maksimal 2 juta rupiah per orang). Awalnya per orang hanya Rp. 500.000,-, lalu naik 1 juta rupiah, kini sudah 2 juta rupiah. Seorang bekas pengurus RT mengisahkan hal yang senada. Masa ketika menjabat ketua RT, menurut informan (yang warga RW 02), dana PPMK yang diberikan dari Kelurahan melalui Dekel tidak pernah putus karena warga taat membayar cicilan sesuai tenggat waktu.

³² Seorang bekas ketua RT di wilayah RT. 05/08 mengatakan, bahwa bila pinjaman warga ada yang macet, maka yang kena batunya adalah ketua RT dari tempat warga bermukim. Honor ketua RT yang Rp. 150.000,-/bulan dan dibayarkan empat bulan sekali langsung dipotong oleh Kelurahan untuk menutupi pinjaman warganya yang macet. Akibatnya, ketua RT harus ikut sibuk menagih dan mengejar warga yang menunggak pembayaran pinjaman.

³³ Hal yang menarik, demikian menurut seorang informan, adalah banyak warga sebenarnya sudah menyetorkan cicilan pelunasan pinjaman melalui ketua RT 04, namun oleh yang bersangkutan tidak disetorkan pada kelurahan. Sejak itu warga bilamana hendak membayar pinjaman langsung pergi ke kelurahan.

yang berasal dari dana PPMK yang dibagikan per kelompok, masing-masing kelompok terdiri dari lima orang. Ada dua kelompok yang mendapatkan dana bergulir di wilayah RW 08 yaitu kelompok Mawar 8A dan Kelompok Mawar 8B. Kelompok usaha tersebut diasuh oleh Ibu Ding, masing-masing kelompok mendapatkan pinjaman Rp. 6.500.000,- yang dibagikan langsung oleh Ketua Dekel kepada ketua-ketua kelompoknya. Informan sebagai ketua kelompok 8A bertanggung jawab untuk mengembalikan pinjaman kelompoknya dengan sistem tanggung renteng, yakni apabila ada salah satu anggota tidak membayar, maka seluruh anggota sebagai kelompok harus menanggungnya.

Dana pinjaman tersebut turun pada bulan November 2004. Menurut keterangannya pinjaman tersebut berbeda dengan pinjaman yang dibagikan melalui RT walau sama-sama dari dana PPMK. Menurutnya pinjaman yang dibagikan melalui RT tidak adil, bahkan ada indikasi pilih kasih. Pinjaman tersebut hanya diberikan kepada orang-orang yang dekat atau kerabat pengurus RT. Menurut seorang informan lain, suaminya pernah mengajukan tetapi tidak pernah ditanggapi karena menurut ketua RT keluarga informan masih dianggap mampu.³⁴

Ikhtiar warga mendapatkan pinjaman tanpa menjaminkan sertifikat

Selain itu tidak semua warga yang memiliki sertifikat meminjam dengan cara yang sama. Ada banyak upaya lain untuk mendapatkan pinjaman. Ada cara lain, yang sebetulnya tidak berkaitan dengan keberadaan sertifikat, yakni dengan cara mengontrakan rumahnya, lalu warga yang bersangkutan mencari kontrakan yang lebih sempit dan lebih murah. Ada juga warga yang mengontrakkan sebagian ruang di rumahnya kepada orang lain.³⁵ Dengan mengontrakkan sebagian atau seluruh rumah,³⁶ maka sertifikat yang bersangkutan tentunya masih tetap aman,

³⁴ Menurut informan empat bulan sebelumnya sudah diberitahukan oleh Ibu Ding. akan ada dana bergulir dari PPMK untuk pengembangan usaha kecil khususnya bagi usaha perempuan dan diadakan pelatihan selama dua hari di Kelurahan pada tanggal 2-3 Oktober 2004. Menurutnya program ini baru dilaksanakan di Kampung Rawa sebagai proyek percontohan dan hanya di RW 07 dan RW 08. Kenapa hanya di RW 07 dan RW 08, menurut informan hanya di RW tersebut yang mengajukan proposal terlebih dahulu, RW lainnya tidak tanggap dan tidak ada yang mengajukan proposal. Jatah dana bergulir untuk pengembangan usaha perempuan sebesar Rp. 24.000.000,- untuk tahun 2004.

³⁵ Ibu Yyh. (yang tinggal di RW 08) sejak ditinggal mati suaminya (1996) mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Ia kemudian berinisiatif mengontrakan sebagian ruang di rumahnya sejak enam tahun yang lalu. Ia mengaku menerima Rp. 500.000,-/tahun. Upaya ini akan ia hentikan karena awal tahun 2005 anak perempuannya akan menikah dan kemungkinan besar akan tinggal dirumahnya.

³⁶ Tahun 2001 rumah informan (ibu Mmh, warga RT. 07/02), setelah tanahnya disertifikatkan, dikontrakkan ke Bapak Shdn. sampai sekarang (2005). Informan pindah ke rumah keluarga suaminya yang masih di Rt 007, dan letaknya tidak jauh dari rumah miliknya. Menurut informan, tanah keluarga suaminya tidak ikut adjudikasi pada waktu itu karena ada masalah keluarga (masalah waris rumah).

dan langkah tersebut tidak berkaitan dengan pengurusan hak tanggungan atau BPHTB ke BPN. Menurut informan tertentu, mengontrakan sebagian atau seluruh rumah³⁷ dianggap lebih aman, karena yang bersangkutan justru menerima dana rutin secara berkala, dan tidak harus mencicil hutang (seperti kalau berhutang ke PPMK). Sekalipun demikian cara ini tidak luput dari risiko. Bila rumah yang bersangkutan ada di kawasan kumuh, maka yang berminat menyewa rumah adalah juga mereka dengan kemampuan uang terbatas. Tidak jarang penyewa demikian menunggak pembayaran kontrak hingga berbilang bulan.

Termasuk ke dalam usaha alternatif untuk memperoleh pinjaman (tanpa harus menggunakan jaminan sertifikat) adalah meminjam pada tetangga. Ini dilakukan biasanya berkenaan jumlah uang yang relatif kecil dan untuk keperluan sangat mendadak. Ada pula warga yang pergi meminjam uang pada BKM, tetapi menyerahkan jaminan benda bergerak. Menurut salah seorang informan, ada warga yang menjaminkan pesawat televisinya yang kemudian disita oleh BKM karena yang bersangkutan tidak mampu membayar kembali hutangnya.

Fenomena di atas juga berkaitan dengan strategi masyarakat umumnya untuk mendapatkan pinjaman. Upaya “gali lubang tutup lubang” (untuk mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari) yang lazim dilakukan warga miskin terutama yang menetap di permukiman kumuh, bila diamati, justru memunculkan dilema karena kehadiran sertifikat hak atas tanah. Pemberi pinjaman yang menerima sertifikat sebagai jaminan, tentunya bila ia bukan rentenir akan khawatir menyimpannya dan mengalami kesulitan menentukan berapa jumlah pinjaman yang pantas diberikan. Sedangkan bila dijamin ke rentenir, peminjam akan khawatir karena ada kemungkinan sertifikatnya akan diambil bila ia tidak mampu membayar hutang pokok ditambah bunga yang tinggi. Sedangkan bila ia memutuskan pergi meminjam ke bank, maka ia akan berhadapan dengan sejumlah prasyarat yang memberatkan. Sejumlah bank misalnya mensyaratkan diserahkannya juga IMB, bahkan proposal kegiatan serta akan disurvei. Selain itu peminjam juga akan tetap khawatir akan kemungkinan tidak dapat mengembalikan pinjaman yang berakibat penyitaan dan penjualan rumahnya.

Bilapun untuk memenuhi kebutuhan ia memutuskan menjual satu-satunya rumah dan tanah yang dimilikinya, maka persoalan lain muncul karena uang hasil penjualan tanah—seperti tercatat dalam beberapa wawancara—akan segera menipis karena harus membayar hutang-hutang yang lain. Beberapa informan melakukannya karena tidak

³⁷ Karena hubungan pengontrak dengan pemilik rumah bersifat sementara (misalnya enam bulan atau setahun), maka pengontrak tidak akan mempermasalahkan keberadaan sertifikat tanah pemilik rumah. Bahkan, setiap saat pengontrak bisa saja keluar dari rumah kontrakannya kalau misalnya rumah tersebut dijual atau digusur.

memiliki pilihan lain (*kepepet*). Akibatnya, yang bersangkutan kemudian pindah rumah dan mengontrak di dekat-dekat rumah lamanya.

Apakah sertifikat hak atas tanah benar berguna sebagai jaminan hutang?

Dari uraian di atas jelas bahwa kebanyakan warga Kampung Rawa memilih untuk tidak menjaminkan sertifikat tanahnya untuk mendapatkan pinjaman. Ada beberapa alasan yang dicatat dari lapangan: (1) karena banyak warga yang tidak mengetahui prosedur meminjam dengan menggunakan jaminan pada lembaga keuangan formal, (2) mereka tidak begitu paham mengenai cara menghitung nilai tanahnya, sehingga khawatir merugi, dan (3) letak tanahnya tidak strategis, sehingga belum tentu lembaga keuangan bersedia menerimanya sebagai jaminan, serta (4) sempitnya tanah yang ada untuk dijaminkan, sedemikian sehingga tidak akan bernilai sebagai jaminan. Beberapa informan bahkan menyimpan sertifikat hak milik—yang dianggapnya sebagai barang berharga—“di bawah bantal” saja.³⁸

Informan (Bapak Smd Achm, RT. 002/08) tidak pernah menggunakan sertifikatnya untuk dijaminkan ke bank atau lembaga lainnya. Alasannya ialah ia takut atau khawatir tidak bisa mengembalikan pinjamannya. Informan ini—walau merasa berat—merasa masih bisa mengandalkan pekerjaannya biarpun serabutan dan tidak menentu. Di samping itu ia masih mengandalkan bantuan dari isterinya yang bekerja di sebuah yayasan sebagai pemandi mayit.

Disimpannya sertifikat “di bawah bantal” bisa bermakna konotatif, yaitu: (1) adanya rasa takut terhadap kebijakan pemerintah, termasuk di bidang pertanian; (2) warga tidak mengetahui prosedur pemanfaatan sertifikat sebagai jaminan pada lembaga keuangan, terutama bank; (3) mereka sebetulnya menunjukkan sikap “*safety first*”, yakni menyimpan sertifikat sebagai “senjata andalan” bila suatu saat terjadi penggusuran atau sejenisnya; (4) setidaknya untuk sebagian warga, langkah itu dipilih karena tidak hendak terseret arus perubahan pembangunan yang tidak mereka mengerti sepenuhnya.

Sebagaimana diindikasikan di atas ada beberapa warga yang kemudian menjaminkan sertifikat hak atas tanahnya kepada lembaga keuangan tertentu, termasuk bank. Namun sayangnya, karena proses dan mekanismenya tidak harus melalui pengurus RT dan RW, maka para *pamong* tidak dapat memantaunya terkecuali warga sendiri yang memberitahu mereka. Seorang informan yang bekas ketua RT dan RW

³⁸ Menurut keterangan informan Bapak Nyt. (warga RW. 02) pemanfaatan sertifikat sebagai jaminan tidak pernah dilakukannya, karena menurutnya ia masih mampu mencukupi kebutuhan ekonomi keluarganya. Informan bekerja sebagai kuli bongkar muat di BSD Tangerang. Bila diamati, kondisi keluarga ini bukanlah tergolong mampu, namun (kira-kira) menengah-bawah.

menyatakan mengetahui bahwa ada seorang warga RT 010/02 yang menjaminkan sertifikatnya ke bank. Namun, informan tersebut tidak mengetahui secara rinci proses penjaminan tersebut. Pengurus RT/RW juga dapat mengetahui adanya kegiatan menjaminkan sertifikat hak atas tanah dari “sumber ketiga”, yakni dari warga yang bertetangga dengan si peminjam. Sebagian dari pengurus RT/RW yang mendapatkan informasi demikian menyatakan tidak banyak warga yang meminjam ke bank dan menjaminkan tanahnya.

Di samping itu banyak warga mengeluhkan bahwa uang pinjaman yang diperoleh dengan menjaminkan sertifikat hak atas tanah pada lembaga keuangan jumlahnya tidak sebanding dengan nilai (jual) tanah. Dari hasil wawancara dengan beberapa informan diperoleh data bahwa jumlah uang pinjaman yang diperoleh dari bank “M” misalnya jauh di bawah nilai tanah yang bersertifikat yang dijaminkan. Bapak I.R. di RW 02 misalnya, memiliki tanah seluas 24 meter² yang bila dijual berharga sekitar Rp. 24.000.000,-. Ketika ia meminjam uang, tanah ini hanya dihargai setara dengan Rp. 6.000.000,- dengan masa cicilan dua tahun. Pinjaman tersebut hanya senilai sekitar $\frac{1}{4}$ dari harga (jual) tanahnya.

Mungkin nasib mereka tidak lebih baik dari beberapa debitur BKM. BKM sering memberikan pinjaman tidak lebih dari $\frac{1}{2}$ nilai jual tanah yang dijaminkan. Itu pun dengan catatan bukan sebagai debitur yang pertama kali melakukan permohonan peminjaman. Ketua BKM pernah bercerita mengapa jumlah pinjaman diberikan tidak lebih atau di bawah dari $\frac{1}{2}$ harga jual tanah yang dijaminkan. Pertimbangannya ialah: (a) yang bersangkutan mungkin peminjam pemula sehingga tidak atau belum diketahui *track recordnya*; (b) tanahnya terletak di gang kecil (bukan di jalan utama dan posisinya tidak strategis); (c) tidak memiliki IMB; (d) sempitnya tanah yang dimiliki peminjam; (e) jumlah pinjaman tidak mencapai setengah dari harga jual tanah; (f) *cash flow* BKM; (g) BKM mempertimbangkan kebutuhan warga-warga lainnya.

Sertifikat tanah menguntungkan rentenir

Risiko ikutan yang tidak terpikirkan sebelumnya ialah dengan banyaknya penduduk yang memiliki sertifikat hak milik sehingga meningkat pula aktivitas rentenir.³⁹ Para rentenir inilah yang nampaknya mengantisipasi dengan baik hasil kegiatan ajudikasi. Dengan senang hati mereka bersedia menerima jaminan sertifikat hak milik dari warga yang meminjam uang dengan bunga yang tinggi. Namun demikian, kegiatan rentenir yang terlalu aktif justru mengakibatkan peralihan kepemilikan lahan secara cepat. Menurut keterangan informan (warga RT 02/02) beberapa tanah

³⁹ Seorang bekas ketua RT di wilayah RW 08 menyebut nama marga tertentu seperti Sbln (laki-laki), Stmrng (laki-laki), atau ibu Grk yang berasal dari Sumatera Utara sebagai rentenir-rentenir yang sering beroperasi di wilayahnya.

yang terletak di belakang rumahnya juga sudah banyak yang dijual kepada orang-orang dari Sumatera Utara yang diketahui kebanyakan berprofesi sebagai rentenir. Anak-anak informan yang diwawancarai dalam kesempatan lain menyatakan kekhawatiran bahwa seluruh wilayah RT mereka akan dikuasai oleh rentenir.

Singkat kata, para rentenir dengan tangan terbuka dan hampir pada setiap saat bersedia menerima jaminan sertifikat. Menurut beberapa informan dengan mudah pula rentenir dapat mengambaliliah tanah atau memaksa debitur menjual dengan harga miring tanah mereka. Aktivitas rentenir jauh masuk ke pelosok kampung. Bahkan rentenir dari kelurahan maupun kecamatan lain pun beroperasi di Kampung Rawa. Informan tersebut juga menambahkan bahwa sasaran rentenir (kebanyakan perempuan) adalah ibu-ibu rumah tangga miskin yang selalu butuh uang tambahan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Sedangkan ibu-ibu rumah tangga tersebut tidak mengetahui secara mendalam ihwal sertifikat tanah dan penjaminannya sebagai pelunasan hutang.

Tidaklah mengherankan bila kemudian informan yang tinggal di wilayah RT 05/03 bercerita tentang siapa saja yang dianggap orang kaya di lingkungannya. Dalam pandangannya termasuk ke dalam kelompok kaya ialah Pak Htjl (dari Sumut) yang usahanya suka memberikan pinjaman ke beberapa warga, semacam rentenir. Ia mengaku tidak mengetahui apa tepatnya yang dilakukan orang itu di luar, namun di dalam kampung orang tersebut terkenal dengan kegiatannya "*minjem-minjemin* uang dengan bunga yang lumayan besar." Bapak Htjl dan teman-temannya dari Sumatera Utara menjadi sorotan warga yang beretnis lain di Kampung Rawa. Ada kecenderungan untuk memandang para rentenir sebagai suatu kategori sosial yang bekerja sama dan utuh. Kelompok ini pula yang memiliki kesanggupan untuk mengumpulkan tanah dalam skala besar.

Fragmentasi tanah dan merebaknya kembali informalitas hak atas tanah

Setelah adjudikasi selesai, rupanya terjadi pula upaya pemecahan bidang-bidang tanah milik warga tertentu. Setelah sertifikat keluar, terjadilah pemecahan persil tanah yang tadinya satu bidang menjadi dua atau tiga bidang. Ini terkait dengan proses pemberian warisan, atau pemecahan hasil warisan orangtua, maupun pemberian lainnya. Maka, bila diamati, rumah-rumah yang tadinya berjumlah kurang dari 3.135 buah (mendekati jumlah persil tanah), dalam lima tahun terakhir telah bertambah.

Di salah satu RT di RW 07, data BPN, menunjukkan adanya 45 persil yang diajukan untuk mengikuti adjudikasi pada tahun 1999 (PT. Tigenco, 2000). Dari jumlah tersebut yang mendapat status "tidak dikenal" ada empat persil, sedangkan yang berhasil memperoleh sertifikat sebanyak

41 persil. Selain itu, di wilayah yang sama terdapat persil tanah dengan simbol "S" (sertifikat HGB) sejumlah tiga bidang, dan juga diberi simbol "M" (Hak Milik diberikan sebelum adjudikasi) sebanyak sembilan. Total bidang tanah yang bersertifikat adalah 57 bidang.

Bilamana data BPN dirujuk silang dengan data yang dibuat pengurus RT 02/07 akhir tahun 2004, ternyata telah terjadi perubahan. Jumlah keluarga meningkat menjadi 75 keluarga (rumah tangga). Artinya, sejumlah tanah atau persil telah dipecah menjadi dua sampai tiga persil berbeda atau setidaknya-tidaknya satu rumah ditempati dua atau tiga keluarga. Setidaknya, di atas 57 persil tanah berdiri 62 rumah. Maka, telah terjadi penambahan rumah (bangunan) sebanyak lima bangunan. Berkenaan dengan tanah "tidak dikenal" hanya dua bidang dari empat yang dibiarkan kosong. Dua persil lainnya ditempati bangunan rumah tinggal.

Pemecahan tanah resminya harus dilaporkan ke BPN dan dilakukan penyesuaian terhadap sertifikat yang ada. Untuk itu warga harus melengkapi sejumlah persyaratan, yakni membayar biaya (pajak) BPHTB⁴⁰ sebesar 5% dan diberlakukan bila nilai jual tanahnya melebihi Rp. 30.000.000,- (diatur dalam pasal 7 UU No. 21 tahun 1997). Kesemua itu lebih dirasakan sebagai beban oleh warga yang bersangkutan. Tidak mengherankan pemecahan dilakukan informal dan jarang dilaporkan ke BPN. Hasil akhirnya adalah bahwa tujuan sertifikasi hak atas tanah melalui adjudikasi tidak sepenuhnya berhasil terus menerus menjamin formalitas penguasaan masyarakat atas tanah.

Pencegahan sengketa/konflik pertanahan

Salah satu tujuan lain dari pensertifikatan adalah mencegah dan menghindari terjadinya konflik sosial. Sesuatu yang sesungguhnya belum tentu akan terjadi.⁴¹ Sebaliknya mereka yang memiliki sertifikat hak atas tanah belum tentu bisa menghindari konflik sosial atau bahkan menyelesaikan konflik yang muncul. Senyatanya, sertifikat tanah hanyalah salah satu alat untuk memperkuat posisi hukum pemilik tanah. Lagipula sistem pendaftaran tanah di Indonesia menerapkan sistem negatif (bdk. Muljadi dan Widjaja 2004; Hermit 2004), yakni sertifikat dianggap bukti sah dan kuat sejauh tidak ada bukti-bukti lain yang lebih kuat ditemukan.

⁴⁰ BPHTB ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997.

⁴¹ Menurut salah seorang ketua RT di wilayah RW 07, sengketa masih terjadi. Masalah pada umumnya adalah tanah waris yang memunculkan konflik antar anggota keluarga. "Biasalah, ya kini masalah pembagian warisan, namun itu pun tidak sampai keluar dapat diatasi tentunya secara kekeluargaan," kata si informan. Ringkasnya, konflik yang menyangkut pertanahan tetap terjadi setelah pasca adjudikasi.

Konflik sosial nampaknya tidak bisa diredam atau dicegah kemunculannya hanya sekadar karena adanya suatu bukti yang kuat (sertifikat) karena sumber konflik yang menyangkut tanah dalam kenyataan mempunyai latar belakang yang lebih rumit dan tidak semata-mata menyangkut bukti kepemilikan formal. Konflik bisa saja berkenaan dengan rasa keadilan dalam pembagian warisan, penetapan harga tanah, penguasaan dan pemanfaatan tanah dan bangunan, dan juga berakar pada kondisi sosial-ekonomi yang melingkupi kehidupan masyarakat. Bila kondisinya cenderung buruk, maka warga masyarakat akan menganggap urusan mempertahankan tanah/rumah sebagai urusan “hidup atau mati.” Dengan kata lain, konflik tanah juga terkait dengan masalah psikologi, tatanan budaya dan kondisi politik pada masyarakat yang bersangkutan. Jadi, penerbitan sertifikat hak atas tanah tidaklah secara otomatis dapat mencegah munculnya konflik atau sengketa pertanahan dalam masyarakat.

Penciptaan pasar tanah yang transparan dan spekulan

Dari penelusuran lapangan yang penulis lakukan setelah sertifikat hak atas tanah hasil adjudikasi diterbitkan, ternyata spekulasi tanah masih saja terjadi. Orang-orang tertentu mendatangi warga yang sedang mengalami kesulitan keuangan dan mulailah sebagian dari mereka bertindak sebagai spekulan tanah.

Spekulasi tanah bisa terjadi karena terus meningkatnya kebutuhan tanah dan rumah, termasuk yang terjadi akibat limpahan pendatang. Di sisi lain, ada warga yang memang ingin menjual tanah dan bangunannya namun kurang mengetahui pangsa pasarnya.⁴² Artinya, tujuan proyek PAP untuk menciptakan “pasar tanah” yang lebih transparan dan sehat tetap sulit terjadi. Ini terjadi terutama karena administrasi pertanahan yang dibuat cukup baik belum ditindaklanjuti dengan langkah-langkah signifikan lain, misalnya mentransparankan hasil tersebut agar terbuka untuk umum dan terjangkau oleh siapa pun.

Mentransparansikan pasar tanah, bila diamati, tidak cukup hanya dengan memperbaiki kondisi administrasi pertanahan yang ada. Bahkan, bilapun administrasi pertanahan sudah transparan, tetap saja belum menjamin terjadinya transparansi pasar tanah di perkotaan. Ada faktor-faktor lain yang ikut memengaruhi, antara lain: peran birokrasi (terutama yang berada pada tingkat bawah—*street level bureaucracy*),

⁴² Bila kita berkunjung ke wilayah ini, lalu bertanya apakah ada rumah (dan tanah) yang akan dijual kepada tukang-tukang ojek atau beberapa laki-laki yang duduk-duduk di tepi jalan, maka dengan cepat mereka akan menunjukkannya. Bahkan, sebagian dari mereka bisa menunjukkan ‘kelas’ rumah dan tanah yang hendak dijual. Terkesan mereka cukup terbiasa menjadi spekulan tanah dan bangunan. Suatu saat ketika wawancara di akhir tahun 2004, penulis diberitahu oleh seorang ibu tentang tanah-tanah yang hendak dijual di Kampung Rawa. Ia bisa memperkenalkan penulis langsung dengan penjualnya.

peran perantara atau calo (yang bisa berstatus sebagai pegawai formal maupun bukan),⁴³ dan peran pemerintah daerah dalam melayani warga setempat serta situasi ekonomimakro.

Warga (terutama yang miskin) yang menetap di lingkungan kumuh sebetulnya memiliki banyak masalah dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Sekedar sertifikat yang berhasil didapat, apalagi bila tanahnya tidak begitu luas dan posisinya tidak strategis tidak mendukung pemecahan masalah sosial-ekonomi yang dihadapi warga miskin tersebut.⁴⁴ Beberapa informan yang diwawancarai, antara lain mengatakan bahwa kehidupan mereka setelah krisis ekonomi-moneter terjadi menjadi semakin sulit dan berat.

Kemanfaatan ajudikasi secara umum: catatan penutup

Secara umum, keberadaan sertifikat hak atas tanah, walaupun tetap dianggap penting, sering belum cukup untuk meningkatkan kehidupan sosio-ekonomi masyarakat Kampung Rawa. Sertifikat kerap memunculkan dilema. Di satu sisi, sertifikat hak atas tanah betul merupakan surat berharga, namun ternyata tidak mendapat tempat dalam kegiatan sosio-ekonomi masyarakat setempat. Ada 'ketidakcocokan,' *miss-match*, antara proyek pembuatan sertifikat tanah secara massal dengan ikhtiar peningkatan kesejahteraan warga melalui berbagai program pembangunan yang kemudian dilaksanakan di sana.

Problema rumit yang dihadapi warga miskin saat mereka mencoba masuk ke dalam alur formal ternyata tidak berhasil membuat mereka meninggalkan kehidupan informal. Mereka, antara lain, tetap melakukan kegiatan *give and take* dengan kerabat, tetangga maupun teman baik. Warga saling meminjamkan uang atau meminta sekedar lauk pauk untuk bertahan hidup. Cara kehidupan "gali lubang tutup lubang" mereka laksanakan dengan dukungan jalinan kehidupan informal tersebut. Dalam hubungan-hubungan demikian, sertifikat hak atas tanah tidak tidak banyak gunanya.

⁴³ Seorang informan (ketua RT di salah satu wilayah RW yang termasuk kumuh) adalah mantan karyawan dari Bank X (ia menyebut sebuah bank swasta yang tutup ketika masa krisis ekonomi-moneter tahun 1997-1998) di Cempaka Putih yang terkena PHK karena terimbas krisis moneter. Setelah ter-PHK, informan sempat membuka café tenda tetapi tidak berjalan lama, pekerjaannya sekarang tidak menentu tergantung adanya proyek yang datang.

⁴⁴ Hal ini memunculkan kesan bahwa proyek ajudikasi adalah proyek 'setengah hati' karena tidak tuntas menolong peningkatan kesejahteraan warga.

Sertifikat tanah dan orang miskin

BABVII

Ajudikasi dan aspek sosio-ekonomi sertifikat: Beberapa kesimpulan

Tiga pelajaran pokok

Kebijakan dan aturan-aturan pemerintah, termasuk yang diprakarsai pemerintah daerah biasanya saling berkait, terkadang berjalan seiring dan kali lainnya bisa terkesan jalan sendiri-sendiri, bahkan justru memunculkan konflik. Situasi demikian pula yang dihadapi dan dialami warga permukiman kumuh di Kampung Rawa berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan ajudikasi (1999–2000). Masyarakat menanggapi perangkat kebijakan tersebut dengan berbagai macam cara. Mereka mengaktifkan pranata-pranata dan jaringan sosialnya, bahkan juga menciptakan aturan-aturan informal yang tidak tertulis.

Warga miskin di wilayah permukiman kumuh yang merupakan bagian dari suatu wilayah administratif Kelurahan Kampung Rawa menanggung beban ketidakseimbangan (*inequality*) dan terbebani oleh berbagai kendala (*handicap*). Dari segi 'stratifikasi sosial', *social stratification*, mereka berada pada lapis yang berbeda dengan warga dari "kelas menengah" dan "atas." Akses dan kontrol mereka terhadap berbagai kebijakan dan aturan-aturan yang diberlakukan oleh pemerintah, misalnya, berbeda dengan strata sosial lainnya. Maka terjadilah keadaan yang disebut sebagai 'ketidakseimbangan stratifikasi', *stratification inequality*.¹ Mereka juga tidak memiliki modal atau sumber daya yang seimbang bila dibanding dua lapisan masyarakat lainnya, apalagi kalau menyangkut kepemilikan atau penguasaan tanah dan pemanfaatan bangunan.

Tiga subbab berikut pada dasarnya merupakan temuan-temuan pokok dari penelitian yang dilakukan penulis. Dua subbab berikut

¹ Ketidak-seimbangan stratifikasi merujuk pada kondisi adanya peringkatan atau hirarki posisi-posisi sosial terutama dalam kaitannya dengan kepentingan, imbalan yang berbeda, yang diperoleh oleh individu-individu juga keluarga, dan yang diwariskan dari satu generasi ke generasi lainnya melalui atribut biologis atau psikologis (Rosides 1997:12).

berisikan paparan konseptual berkenaan dengan pelaksanaan proyek adjudikasi dari kacamata sosial budaya, serta pengaruh sertifikasi hak atas tanah lima tahun kemudian. Uraian dan analisis yang disajikan, selain menyangkut apa yang terjadi saat adjudikasi dilaksanakan, juga menyinggung berbagai gejala kemasyarakatan yang muncul setelahnya. Secara lebih khusus akan diulas persoalan berakarnya informalitas di jalur formal serta kebudayaan kemiskinan sebagai strategi bertahan kaum miskin di perkotaan.

Subbab terakhir akan berisikan kupasan yang lebih spesifik tentang makna sertifikasi tanah orang miskin dan kaitan dan/atau ketidakterkaitannya dengan upaya penanggulangan kemiskinan, khususnya di perkotaan. Bagian ini dapat dianggap sebagai sebagai simpul akhir—sekaligus sumbangan kerangka teoritik—bagi pokok kajian tentang upaya sertifikasi tanah orang miskin.

Informalitas di jalur formal

Informalitas dalam penyelenggaraan adjudikasi

Pelaksanaan proyek adjudikasi di Kampung Rawa merupakan bagian dari proyek pembangunan masyarakat yang lebih besar. Karena itu pula dapat dipandang sekaligus sebagai pertemuan antara dua organisasi sosial (*social organizations*)² yang dilandasi oleh kebudayaan yang berbeda. Pertama, organisasi formal yang dibentuk dan berada di bawah BPN, yakni Panitia Adjudikasi yang sebagian besar anggotanya merupakan pegawai-pegawai BPN. Kedua, organisasi sosial yang – bisa dikatakan – bentuknya lebih informal, yakni kelompok-kelompok masyarakat yang berada dalam lingkungan RT-RT. Dengan adanya perbedaan (*nuance*) di antara keduanya sehingga Panitia Adjudikasi (sebagai sebuah organisasi sosial) dengan sengaja melibatkan sebagian dari komponen penting kelompok-kelompok sosial pada tingkat masyarakat, yakni Ketua atau pengurus RT/RW. Dalam hal tertentu, ketua RT dan RW adalah bagian dari kelompok sosial di Kampung Rawa, tetapi dalam segi-segi lainnya mereka juga merupakan perpanjangan tangan pemerintah daerah setempat. Bahkan mereka, seperti halnya staf Panitia Adjudikasi, adalah

² Istilah organisasi sosial sering digunakan sebagai sinonim dari struktur sosial. Raymond Firth (1951) membedakan kedua istilah tersebut: walau struktur maupun organisasi adalah aspek-aspek dari setiap sistem sosial, namun struktur secara esensial (bersifat) statis, dan organisasi (justru) dinamis. Struktur terdiri dari hal-hal ideal dan harapan-harapan yang memberikan kepada anggota-anggota suatu masyarakat suatu arahan yang dapat dipercaya untuk bertindak (berupa status dan peran). Organisasi sosial mengacu pada arahan sistematis dari relasi-relasi sosial bagi cara bertindak atas pilihan dan keputusan tertentu; dan tindakan tersebut dituntun oleh *precedents* yang dihasilkan melalui struktur sosial dan dibatasi oleh rentang alternatif kemungkinan-kemungkinan yang ada (Hunter dan Whitten 1968:358).

street level bureaucrats.³ Panitia Ajudikasi, selain berlandaskan pada aturan-aturan formal, membutuhkan dukungan unsur organisasi sosial setempat, satu dan lain karena kehadiran mereka bersifat sementara, stafnya terbatas, dan (mungkin juga) anggarannya terbatas.

Perlu ditegaskan bahwa Panitia Ajudikasi sebagai bagian resmi dari birokrasi seharusnya bekerja hanya berdasarkan dan sepenuhnya mengikuti aturan dan arahan formal yang telah digariskan pemerintah (BPN). Namun demikian, dalam kenyataan Panitia Ajudikasi berinteraksi dan menjalin ragam bentuk hubungan informal dengan masyarakat yang berasal dari stratifikasi sosial yang berbeda. Interaksi sosial tersebut tidaklah netral karena bercampur-aduknya berbagai kepentingan, motif dan tujuan, dari para aktor yang terlibat dalam kegiatan ajudikasi.

Maka, aspek netralitas petugas (sebagai pelaksana kegiatan) kemudian memunculkan masalah, terutama tatkala mereka berhadapan dengan warga tidak mampu (miskin) yang memiliki akses dan sumber daya terbatas, apalagi di masa-masa krisis ekonomi-moneter. Walaupun ajudikasi harusnya lebih digariskan untuk warga yang tak mampu (bdk. Smeru 2002), namun warga lainnya dalam wilayah Kelurahan yang sama juga berhak mendapatkan pelayanan yang sama. Penggabungan antara berbagai strata masyarakat ke dalam satu program tersebut menimbulkan dugaan bahwa warga miskin, yang secara umum posisinya lebih rentan kurang diperhatikan dan diberi bantuan secara signifikan. Keadaan yang berbeda dialami warga lainnya. Pelayanan Panitia Ajudikasi yang berkaitan dengan posisi yang tak seimbang antarwarga tersebutlah yang acap memunculkan semacam kecurigaan warga miskin terhadap proses kerja Panitia tersebut.

Dengan menggunakan sebagian komponen milik kelompok-kelompok sosial setempat (atau lembaga sosial yang biasanya diberlakukan di tingkat lokal), maka Panitia Ajudikasi mengharapkan adanya dukungan dari para ketua RT dan RW. Bahkan, juga ketua RT/RW mendapat imbalan/ganjaran atau sekadar kemudahan tertentu. Masyarakat secara umum juga akan memanfaatkan para ketua RT/RW yang dilibatkan dalam Panitia Ajudikasi. Setidaknya, kehadiran organisasi sosial luar yakni Panitia Ajudikasi, melalui perantaraan para ketua RT/RW bisa lebih diterima oleh kelompok-kelompok sosial setempat (baik yang dari lapis atas, menengah maupun bawah). Selanjutnya, Panitia Ajudikasi pun bisa dipermudah pekerjaannya karena memanfaatkan *patron* masyarakat di sana, yakni sebagian pengurus RT/RW tersebut. Sebaliknya, bila terjadi permasalahan di tingkat warga, praktis para ketua

³ Termasuk ke dalam *street-level bureaucrats* adalah pekerja-pekerja yang memberikan pelayanan publik dan yang berinteraksi langsung dengan warga masyarakat dalam kaitannya dengan pekerjaan mereka, dan yang secara substansial menyajikan kebijakan dalam pelaksanaan pekerjaannya tersebut (Lipsky 1980:3).

RT/RW yang pertama-tama akan berhadapan dengan masyarakat dan diharapkan meredam atau menyelesaikannya. Alhasil, aneka masalah tidak perlu dan tidak sampai menjadi urusan Panitia Ajudikasi karena sudah terurai dan diselesaikan di tingkat RT/RW.

Dalam bahasa sehari-hari yang digunakan dan dikenal di Kampung Rawa, Panitia Ajudikasi mengembangkan pelaksanaan kegiatan adjudikasi yang berjenjang. Berjenjang artinya ada semacam rantai komando, dari Panitia Ajudikasi ke Lurah (untuk sebagian urusan) lalu ke Pengurus RW kemudian ke Pengurus RT dan barulah ke warga. Demikian juga sebaliknya arus balik dari warga ke tingkat Panitia Ajudikasi. Tingkatan wewenang dan tanggung jawab pun berjalan searah dengan turun/naiknya jenjang status. Panitia Ajudikasi lebih tinggi posisinya dalam urusan pendaftaran tanah dibanding Lurah, dan Lurah lebih tinggi dibanding ketua RW dan seterusnya. Dengan demikian, setiap lapis atau jenjang akan mencoba merampungkan tugas dan menyelesaikan permasalahan yang muncul di bawahnya. Ringkasnya, peran *street level bureaucracy* yang disandang oleh Panitia Ajudikasi dalam kenyataan disebar bahkan dialihkan kepada ketua RT/RW setempat.

Maka pengurus RT (dan tidak harus ketuanya) atau pengurus RW pada akhirnya berperan selain sebagai mediator, juga sebagai pihak yang menapis permasalahan konkrit di lapangan. Sebagai penapis (*siever*), mereka berperan cukup efektif karena sebagian dari mereka berkedudukan dan berperan sebagai *patron* di lingkungan kecilnya. Sebagai *patron*, mereka memiliki kelebihan tertentu dibanding warga biasa. Mereka, antara lain, berwenang membuat surat pengantar, memberi keterangan, dan menyediakan berbagai jasa lainnya yang dibutuhkan warga, berkaitan dengan urusan pemerintahan. Mereka, setidaknya untuk sebagian, berperan sebagai pemuka masyarakat sekaligus sebagai perpanjangan institusi formal yang lebih atas, yakni kelurahan. Itulah sebabnya peran mereka sebagai pihak yang memperlancar kegiatan Panitia Ajudikasi, menjadi cukup efektif di lapangan.

Berhadapan dengan pola patronase yang sudah mengakar di atas, kebanyakan warga, termasuk yang miskin “terpaksa” menyepakati cara kerja berjenjang tadi ketika memutuskan untuk turut-serta dalam proyek adjudikasi yang menyambangi mereka. Suasana kerja dibangun sedemikian rupa sehingga bila ada warga yang mencoba menembus perjenjangan di atas dengan cara langsung menghubungi Panitia Ajudikasi maka yang bersangkutan hampir dipastikan akan dipersulit atau ditolak. Tidak urung mereka pun akan diminta mengurusnya kembali melalui ketua RT masing-masing.

Panitia Ajudikasi *de facto* berasal dari luar masyarakat sehingga sering di antara anggota Panitia tersebut memiliki perbedaan pandangan tentang rencana kerja, tujuan, dan pelaksanaan adjudikasi, dibandingkan

dengan persepsi dan harapan masyarakat setempat. Panitia terbiasa bekerja dengan model birokrasi dan manajemen yang dikembangkannya dan secara spesifik hanya berkait dengan urusan pertanahan. Pada sisi lain, banyak warga—terutama yang miskin—justru tidak terbiasa dengan cara kerja birokrasi dan manajemen modern, khususnya yang menyangkut administrasi pertanahan. Lagipula sebagian dari warga sering mengeluhkan hubungan kegiatannya dengan pihak BPN (yakni ketika sebagian dari warga mengurus sertifikatnya secara sporadik). Warga terbiasa dengan cara kerja yang dikembangkannya secara lebih luwes, kontekstual dan terkadang lebih bersifat khusus serta insidental. Mereka kesulitan bila harus menanggapi cara kerja yang formal, seragam, bertahap, ketat, dan dijalankan secara konsisten dari waktu ke waktu. Warga miskin di permukiman kumuh, misalnya merasa benar-benar kesulitan untuk mengantisipasi kegiatan pendaftaran tanah yang diselenggarakan dengan cara yang digambarkan di atas. Mereka mengakui kesulitan mengikhtiarkan syarat-syarat resmi, apalagi keharusan menyediakan sejumlah uang dalam masa krisis ekonomi-moneter untuk dapat ikut dalam proyek ajudikasi.

Di samping hubungan-hubungan formal yang dilandasi oleh aturan-aturan resmi dari negara,⁴ antara Panitia Ajudikasi dengan kelurahan, dan pengurus-pengurus RT dan RW, ternyata Panitia itu mengembangkan pula hubungan-hubungan informal. Mereka juga mengembangkan, dengan meminjam istilah Sally F. Moore (1983), *semi autonomous social field* (bidang sosial yang semi otonom). Dimaksud dengan ini ialah seperangkat aturan-aturan (tidak tertulis) yang digunakan untuk membantu pengadaan pelayanan publik kepada warga masyarakat. Perangkat pengetahuan informal tersebut dijabarkan lebih lanjut dan digunakan dengan tujuan agar penerapan perangkat peraturan pertanahan yang dikeluarkan secara resmi oleh birokrasi pertanahan dan pemerintah, tidak merugikan bahkan menguntungkan *street level bureaucrats* yang disebut di atas. Alasannya, kegiatan ajudikasi yang disponsori oleh Bank Dunia bukanlah kegiatan normal sehari-hari yang terbiasa mereka lakukan di kantor dari balik meja atau loket. Sebaliknya kegiatan ajudikasi bukanlah kegiatan rutin bahkan mensyaratkan tenaga, perhatian, dan manajemen yang khusus karena harus melayani berbagai lapisan masyarakat secara luas, cepat, dan tepat. Itu pun harus dikerjakan dalam tenggat waktu terbatas karena ketatnya pengelolaan anggaran. Untuk mengerjakan ajudikasi, maka

⁴ Moore (1983), antara lain, menyatakan bahwa hukum negara yang demikian kompleks (*state law*), sering diabstraksikan dari konteks sosial di mana ia berada, dan dibicarakan seolah-olah merupakan suatu kesatuan yang mampu mengendalikan konteks sosial tersebut. Cara pandang dan langkah penyederhanaan tersebut, pada kenyataannya, menjauhi realitas di lapangan.

tidak cukup bilamana *street level bureaucrats* ini mengandalkan hanya aturan formal. Bagaimanapun juga aturan-aturan informal dibutuhkan untuk memperlancar pekerjaan mereka.

Dengan kata lain, Panitia Ajudikasi dan “perpanjangan-tangannya”, belum bisa secara jelas dan profesional menerapkan nilai-nilai birokrasi masa kini yang transparan dan bersih. Merujuk pada Riggs (2000), birokrasi yang dikembangkan dapat digolongkan ke dalam *prismatic model* yang pelaksanaannya mengalami semacam tekanan di antara nilai-nilai (keadaan) tradisional dan modern. Ada semacam keadaan peralihan atau transisi,⁵ yakni antara birokrasi tradisional, yang rancangan dan pelaksanaannya dilakukan satu atau sedikit orang dengan cara yang tidak terorganisir, ke arah birokrasi yang mulai berbias (*refracted*), maksudnya yang belum sepenuhnya terspesialisasi dan profesional (Riggs 1964). Kinerja birokrasi transisi demikian, tentunya belum sebaik bila birokrasi tersebut telah sepenuhnya berbias (*fused*). Artinya benar-benar menjadi dan berfungsi sebagai birokrasi modern.

Selain, itu konsep yang dikembangkan Riggs (2000) juga dapat digunakan untuk menerangkan kesenjangan antara apa yang digariskan oleh peraturan pertanahan (*de jure*), dengan praktik di lapangan. Untuk ini Riggs mengenalkan konsep *formalism* (formalisme), yakni adanya diskrepansi (atau malah kontradiksi) di antara apa yang secara formal dan umum dikenali sebagai perilaku normatif yang berlandaskan pada aturan-aturan resmi dengan menerapkan seperangkat praktik yang lebih informal juga menyembunyikan informasi tertentu (*secretive*).⁶ Inti dari kondisi prismatic (*prismatic condition*) adalah adanya ‘celah yang lebar,’ *a large gap*, di antara praktik-praktik formal dan informal, yang mengarah pada ketidak-seimbangan dan (munculnya) tekanan-tekanan tertentu (Riggs 2000:1). Kondisi prismatic menghasilkan berbagai ketidakseimbangan yang berakibat pada ketidaksempurnaan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

⁵ Riggs (1964) mencontohkan ‘masyarakat transisi’ sebagai keadaan campuran dari kepala desa (lurah bila di kota – *penyunting*) dengan birokrasi kota yang berpengalaman, dan gabungan tersebut bisa terjadi pada berbagai dimensi, misalnya dimensi kelas dan komunitas. Sejumlah besar campuran antara sikap, praktik serta situasi yang muncul disebutnya sebagai kondisi heterogen. Gambaran Riggs tersebut relatif sejalan dengan apa yang terjadi di Kampung Rawa, yakni dalam lingkup Panitia Ajudikasi terdapat staf BPN yang berpengalaman di bidangnya, namun ada pula institusi kelurahan, serta pengurus RT dan RW setempat yang termasuk awam dalam masalah-masalah pertanahan.

⁶ Keadaan formalistik (bandingkan Riggs 1964) bisa juga terjadi bila arahan-arahan resmi yang dibuat justru sulit untuk diterapkan di lapangan oleh staf pelaksana. Dalam bentuk lainnya, arahan resmi yang ada mungkin dianggap kurang memberi ‘angin’ dan menghasilkan *reward* bagi si staf bila diterapkan. Akibat dari kedua kondisi itu sebetulnya hampir sama, yakni para staf mengembangkan perangkat pengetahuan informalnya untuk diterapkan di lokasi. Tujuannya agar mereka tidak dirugikan.

Sementara itu, warga masyarakat, walau mungkin dalam kelompok-kelompok lebih kecil, juga mengembangkan strategi serupa. Mereka pun mengembangkan *semi autonomous social field* sendiri.⁷ Mereka mengembangkan aturan-aturan informal yang tidak tertulis untuk “melumasi” aturan-aturan formal yang diterapkan oleh Panitia Ajudikasi. Misalnya saja, sebagian warga memotong jalur ke Panitia Ajudikasi yang berada di dekat Kantor Kecamatan Johar Baru tanpa melalui pengurus RT dan RW. Melalui cara ini mereka mencoba mengatasi berbagai distorsi yang dirasakan muncul karena pemberlakuan manajemen berjenjang di atas. Terkadang, upaya mereka mengikuti aturan informal tidak membawa hasil. Akibatnya mereka harus kembali mengikuti kegiatan secara berjenjang dengan berbagai risikonya.⁸ Sekali waktu langkah tersebut bisa pula membawa hasil. Di antara warga yang mengembangkan aturan-aturan informalnya, terdapat juga beberapa ketua RT dan pemuka masyarakat. Mereka, memang ada yang tidak begitu setuju dengan cara kerja yang berjenjang yang dianggapnya merugikan. Merekalah yang kemudian menerobos aturan formal atau informal yang dikembangkan Panitia Ajudikasi.

Sayangnya, untuk warga miskin di permukiman kumuh, strategi mengembangkan dan memberlakukan aturan-aturan (dan proses) informal dalam ajudikasi kerap tidak berhasil menyeimbangkan posisi mereka berhadapan dengan Panitia Ajudikasi. Mereka sering tetap berkedudukan sebagai objek dari kegiatan ajudikasi untuk diubah kondisi administratif pertanahannya. Oleh karena pertemuan antara organisasi formal dengan warga acap menimbulkan hambatan dan kendala, maka bermunculanlah berbagai pihak yang berperan sebagai *patron* (tidak selamanya pengurus atau ketua RT/RW), perantara (*broker*) dan juga pendompleng bebas (*free-rider*). Betul bahwa *patron* dan *broker* banyak menolong warga berhadapan dengan organisasi formal, namun mereka itu juga bisa menjadi beban bagi warga. Sedangkan *free-rider* lebih berperan sebagai pencuri kesempatan dan mencari keuntungan sendiri.

Selain itu, penulis mencermati pula bahwa ketua RT/RW (dengan persetujuan Panitia Ajudikasi dan Kelurahan) menyelenggarakan kegiatan pengumpulan berkas dan “dana administrasi” secara kolektif.

⁷ Sally F. Moore (1983) juga menyatakan bahwa *semi autonomous social field* memiliki kapasitas untuk membuat aturan-aturan, dan sarana penyebab atau memaksa seseorang tunduk pada aturannya, sekaligus berada dalam suatu kerangka acuan sosial yang lebih luas dan yang dapat memengaruhi dan menguasainya, kadang-kadang karena dorongan dari dalam, ataupun atas kehendak sendiri.

⁸ Ketidak-berhasilan tersebut biasanya karena aturan informal yang dikembangkan warga berbenturan dengan aturan formal yang digunakan oleh Panitia Ajudikasi atau setidaknya bergesekan dengan aturan informal yang dikembangkan oleh anggota Panitia tersebut.

Kegiatan tersebut menguntungkan pengurus RT dan RW. Mereka, dengan saling bekerja sama, dengan relatif cepat dapat melengkapi syarat-syarat formal yang dibutuhkan warga, mereka juga berkesempatan untuk menarik “uang administrasi” yang cukup besar dari warga. Sementara itu, mereka pun tidak harus setiap saat mendatangi warga dari rumah ke rumah, serta mengurus satu per satu surat-surat yang dibutuhkan. Warga atas prakarsa sendiri yang harus mengumpulkannya, kemudian menyerahkannya kepada ketua RT. Warga yang tidak memiliki sejumlah surat yang dipersyaratkan akan mendapatkan bantuan khusus dari ketua RT/RW juga secara kolektif. Misalnya dengan mewakili warga, sebagai mediator, mengurus urusan tersebut di kantor Kelurahan. Kegiatan pengkolektifan urusan sebenarnya dapat dipandang sebagai salah satu wujud pembentukan *semi autonomous social field*. Pengurusan kelengkapan berkas administratif secara kolektif sangat menguntungkan dan mempermudah kerja Panitia Ajudikasi. Dampak lain ialah munculnya kebutuhan memberikan uang terimakasih atau uang administrasi sebagai ganjaran. Hal ini merupakan penyimpangan dari prinsip ajudikasi yang seharusnya diselenggarakan tanpa membebani masyarakat.

Apakah aturan-aturan informal yang dikembangkan oleh pelaksana kegiatan pendaftaran tanah selama proses pembuatan sertifikat berakhir saat sertifikat keluar? Ternyata jawabnya: tidak. Sebagian warga yang diwawancarai mengakui bahwa mereka masih diminta semacam “biaya pengambilan” sertifikat oleh pengurus RT. Uang tersebut, menurut sebagian dari mereka, ada yang diserahkan langsung melalui loket Panitia Ajudikasi, ada juga yang diserahkan secara berjenjang (kembali) dan kolektif melalui pengurus RT. Merekalah yang menerima kemudahan-kemudahan tidak perlu antri di loket untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah. Pengurus RT-lah yang akan menyerahkan langsung sertifikat tersebut. Dengan kata lain, *semi autonomous social field* yang dikembangkan Panitia Ajudikasi dan pengurus-pengurus RT dan RW tetap bisa diwujudkan dan dipertahankan, walau dalam skala yang lebih terbatas, karena dianggap masih memberi keuntungan (atau kemudahan) bagi pelaksanaannya. Apalagi sebagian warga yang merupakan *klien* dari para *patron* lokalnya masih cukup tergantung pada mereka. Ketergantungan tersebut terkait dengan aspek ekonomi, kekerabatan, ataupun aspek lainnya ataupun tercipta karena adanya program-program pemerintah lain yang juga harus diselenggarakan secara berjenjang, misalnya pemberian beras untuk masyarakat miskin (RASKIN), kartu untuk berobat (bagi warga miskin), atau GAKIN (Keluarga Miskin) maupun dana bergulir PPMK.

Keberhasilan dan hambatan Proyek Ajudikasi yang diselenggarakan informal

Upaya pelaksanaan ajudikasi dengan cara berjenjang dan kolektif tidak otomatis menjamin bahwa semua usulan warga untuk mendaftarkan tanahnya disetujui oleh Panitia Ajudikasi. Dalam kenyataan, dari 3.135 persil tanah yang didaftarkan, seperti telah disinggung pada bab 5 dan 6, hanya sebanyak 1.992 persil yang diberikan sertifikat hak atas tanah. Kendala yang sulit dicarikan jalan keluarnya adalah bila menyangkut riwayat tanah dan pengadaan keterangan resmi tentang itu. Kecilnya prosentase perolehan sertifikat hak atas tanah (63,54%) terkait erat dengan sejarah dan kondisi permukiman di Kampung Rawa.

Banyak warga ketika membeli tanah di sana puluhan tahun lampau melakukannya secara informal, tanpa surat-surat resmi ataupun proses jual-belinya dilakukan “di bawah tangan” atau secara lisan. Juga terjadi warga menghilangkan sendiri surat-surat tanah dan kemudian tidak mau/mampu mengurus penggantinya. Maka itu ikhtiar mencari dan mengurus kembali surat-surat resmi tanah atau keterangan resmi tentang penguasaan/pemilikan tanah menjadi persoalan tersendiri yang rumit dan mahal bagi warga. Upaya-upaya tertentu yang dilakukan warga yang dibantu secara kolektif oleh pengurus RT/RW-nya (dengan didukung oleh pihak kelurahan), untuk sebagian berhasil mengurangi jumlah tanah yang tidak jelas riwayatnya. Sekalipun demikian, sebagian kecil 36,4% dari persil yang ada tetap berada dalam kondisi tidak jelas.

Selain itu terjadi pula benturan antara kegiatan ajudikasi dengan perangkat peraturan resmi lainnya, terutama dengan SK Gubernur DKI Jakarta Nomor 707 tahun 1995 tentang Garis Sempadan Kali (GSK).⁹ Upaya sejumlah warga, pengurus RT/RW (bahkan juga Kelurahan) untuk “menyiasati” berbagai peraturan formal tidak selalu membawa hasil. Warga (termasuk beberapa ketua RT dan RW) tidak berhasil menerobos aturan tata kota tentang GSK tersebut.¹⁰ Berbeda dengan itu, mereka lebih berhasil menyiasati aturan-aturan lain, misalnya aturan tentang pembayaran PBB, keterangan tempat tinggal untuk warga tertentu, atau mungkin pembuatan KTP. Ada semacam tingkatan aturan resmi

⁹ Seperti telah disebutkan pada bab-bab terdahulu, GSK diberlakukan untuk 18 meter kanan dan kiri Kali Sentiong, dan dihitung dari tengah-tengah kali. Warga yang bermukim di bantaran atau sempadan kali, menurut Dinas Tata Kota Kotamadya Jakarta Pusat, tidak akan bisa mengurus sertifikat hak atas tanahnya. Bahkan, sebetulnya mereka juga dilarang membangun di sana. Areal tersebut akan digunakan untuk pelebaran jalan dan pembuatan jalan baru.

¹⁰ Berdasarkan RUTR (Rencana Umum Tata Ruang) 1985 – 2005, wilayah Kampung Rawa termasuk wilayah yang diperuntukan untuk permukiman. Hal tersebut dipertegas melalui RBWK (Rencana Bagian Wilayah Kota). Eksplisit dinyatakan bahwa keseluruhan wilayah Kelurahan Kampung Rawa termasuk untuk permukiman. RUTR – yang tentunya merupakan wacana formal secara umum – mengembangkan rincian aturan yang berbenturan dengan hal lain yang secara khusus diatur, misalnya dengan aturan GSK dari Gubernur DKI.

yang bisa “disiasati atau diterobosi” melalui kerja sama antara warga, pengurus RT/RW, dan pihak Kelurahan. Dalam hal aturan resminya terlalu “tinggi” sehingga “kolaborasi” tersebut sulit untuk berhasil.

Kebudayaan kemiskinan sebagai strategi bertahan hidup kaum miskin kota

*Sertifikat hak atas tanah dan **tenurial security***

Sertifikat hak atas tanah menurut pandangan resmi pihak birokrasi (terutama BPN) adalah bukti dan surat berharga yang menjamin kepastian hukum mengenai status kepemilikan dan penguasaan tanah. Pada lain pihak, warga “pengguna” sertifikat hak atas tanah, memandangnya lebih sebagai *paspor*, surat jalan, yang mengantarnya masuk ke dalam dunia formal. Itu salah satu alasannya mengapa ketika masa-masa awal warga Kampung Rawa menerima sertifikat hak milik (sebagai sertifikat tanah dengan jenis hak terkuat) mereka merasa memiliki “segalanya”. Bagi mereka, masuk ke dalam dunia formal, merupakan janji untuk mendapatkan berbagai kemudahan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan hidupnya.

Secara umum, arti penting dari luas tanah, batas-batas tanah, letaknya, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan pendaftaran tanah sebagaimana menjadi bahasa resmi birokrasi, untuk sebagian diinternalisasikan warga. Dengan dan melalui program yang memperbaharui dan mengubah sebagian pranata sosialnya, masyarakat Kampung Rawa juga mengadopsi nilai-nilai yang berkaitan dengan kepemilikan dan penguasaan tanah, misalnya berkaitan dengan pentingnya batas-batas tanah, nilai jual dan lokasi tanah yang strategis atau tidak. Sikap dan persepsi yang berubah, antara lain, tercermin dari cara bagaimana mereka berdiskusi tentang batas tanah, serta bagaimana batas tanah ditegaskan melalui pembangunan pagar. Warga juga kemudian menjadi lebih peka terhadap pemanfaatan ruang bersama di luar tanah miliknya, khususnya berkaitan dengan peletakan bangku, meja, barang dagangan yang dipercaya akan berpengaruh terhadap bagaimana orang lain akan menilai dan menghargai tanah miliknya.

Pada lain pihak, ada pula sebagian warga yang bukan pemilik (pengontrak rumah atau sekadar penyewa ruangan atau rumah) yang tidak mementingkan hal-hal seperti itu. Maka, secara fisik juga terlibat bagaimana di depan rumah dan diruang publik, barang-barang milik orang lain (pengguna lahan publik) masih dibiarkan berserakan. Dengan kata lain, pembaruan pranata sosial yang membawa dengannya pemahaman baru akan nilai-nilai strategis lahan (termasuk batas-batasnya) belumlah diserap oleh semua warga masyarakat secara sama

rata.

Lagipula sebagian warga masyarakat ternyata tidak begitu memahami benar fungsi dan peran sertifikat hak milik. Hasil akhirnya adalah sertifikat hanya disimpan di bawah bantal. Perilaku menyimpan “di bawah bantal” sebetulnya—seperti telah disinggung pada bab terdahulu—dapat ditafsirkan dengan ragam cara sebagai berikut: (a) mereka masih mencoba bertahan pada strategi melihat dan menunggu perkembangan, keputusan menjaminkan atau tidak sertifikat hak atas tanah untuk memperoleh pinjaman dari kacamata warga mengandung risiko sama beratnya; (b) ada juga yang sudah mencoba untuk menjaminkannya ke bank swata atau pemerintah namun mengalami kegagalan karena pelbagai sebab; dan (c) mereka ingin menjaminkannya, hanya saja ke lembaga keuangan di tingkat lokal (BKM) namun belum terlaksana; (d) mereka takut menjaminkannya kepada para rentenir yang banyak berusaha di sana; atau (e) mereka betul-betul tidak bersedia masuk ke dalam perputaran kegiatan perekonomian formal, di mana sertifikat dapat dimanfaatkan sebagai jaminan.

Kesemua ini menunjukkan bahwa ada sebagian dari warga masyarakat Kampung Rawa tidak bersedia menyesuaikan diri dengan nilai-nilai yang diusung oleh lembaga-lembaga formal, seperti BPN, Kelurahan, perbankan, dan lain-lain. Mereka tetap melaksanakan kegiatan sehari-harinya dengan menggunakan pranata-pranata sosialnya seperti biasa. Di samping itu ada pula sebagian yang mengalami kesulitan memasuki dunia formal, karena tanah yang terlalu sempit atau letaknya sangat tidak strategis. Mereka ini justru adalah warga miskin yang hidup dan bermukim di kawasan kumuh. Bagi mereka akses ke dunia formal, sekalipun sangat didambakan, tidak mungkin atau sulit terwujud. Mungkin sebagian dari mereka sudah masuk ke lingkup formal, karena memiliki sertifikat tanah; namun sebagian lainnya tetap saja sulit melangkah lebih jauh dari itu karena keengganan atau kegagalan memanfaatkan sertifikat tanah sebagai jaminan untuk memperoleh pinjaman.

Rasa aman yang muncul dari kepemilikan sertifikat hak atas tanah yang diperkenalkan oleh lembaga-lembaga resmi Negara (*tenurial security*), sebetulnya bermakna dalam dunia formal yang sekaligus mencakup pranata-pranata sosial lain yang mendukungnya. Rasa aman, misalnya, terkait dengan pemenuhan syarat-syarat dan mekanisme formal yang diberlakukan dalam urusan pendaftaran tanah atau administrasi pertanahan. Bilamana “rasa aman” tersebut ditransplantasikan dalam lingkup sosial yang berbeda, misalnya dibawa dan diperkenalkan pada kelompok sosial di Kampung Rawa, maka belum tentu akan dimaknai dan berfungsi dengan cara yang diharapkan. Rasa aman, yang sedianya dibawa sertifikat hak atas tanah, dengan mudah terguncang, bahkan

terkikis. Misalnya saja, bila berurusan dengan rentenir, maka warga tidak lagi relevan mempersoalkan rasa aman karena yang bersangkutan memiliki sertifikat. Atau bila warga tertentu yang memiliki rasa aman karena bersertifikat berurusan dengan kerabatnya, misalnya berkaitan dengan urusan warisan atau wasiat, maka rasa aman pun tidak lagi penting.

Bahkan rasa aman karena memiliki sertifikat tetap tidak penting bilamana warga berurusan dengan masalah pembebasan lahan oleh pemerintah atau pengusaha swasta (yang kuat). Posisi mereka, walaupun sama-sama dalam tatanan formal, namun hampir dipastikan bahwa warga berada dalam posisi yang lebih rendah. Posisi tawar mereka berbeda, dan rasa aman susut faedahnya bagi warga pemegang sertifikat hak atas tanah. Jadi, rasa aman yang dijanjikan melalui kehadiran sertifikat tanah sifatnya kontekstual dan temporal.

Sertifikat hak atas tanah dan kebudayaan kemiskinan

Berkait berkelindan dengan ihwal *tenurial security* di atas dari sudut pandang warga masyarakat ialah *culture of poverty*, 'kebudayaan kemiskinan' (bandingkan Lewis 1969). Hal ini ternyata juga diamati dan diungkapkan oleh beberapa pengurus RT/RW di Kelurahan Kampung Rawa, bahkan juga sebagian warga lainnya. Mereka berpandangan bahwa warga miskin (terutama di permukiman kumuh) bersikap "melawan" (bandel), kehidupannya stagnan (tidak berkembang), menolak dan tidak berkeinginan memahami kemauan dari lembaga-lembaga formal yang dibuat untuk mengayomi mereka, bersikap *semau gue* dan seterusnya. Warga demikian sulit diajak untuk memahami dan melaksanakan kewajiban sebagai warga negara. Pemberian stigma negatif oleh pengurus lembaga formal ada maksudnya tersendiri. Dengan cara itu, pengurus lembaga-lembaga formal (RT/RW, kelurahan, dan kecamatan) dapat menghindarkan diri dari tuntutan pertanggungjawaban bilamana sejumlah program pembangunan gagal terlaksana.

Sebaliknya dari sudut pandang warga miskin, pengembangan kebudayaan kemiskinan, merupakan strategi mempertahankan hidup yang sengaja dipilih. Hal ini dikatakan merupakan pilihan yang disadari karena dengan kebudayaan kemiskinan, mereka (warga miskin) berikhtiar melawan ketidakadilan juga tekanan-tekanan (terutama dari pranata resmi) yang terus-menerus menderanya. Lagipula stigma sebagai kelompok warga yang keras kepala, *semau gue*, bersikap pesimis, sinis, dan seolah enggan memahami pihak lain, gampang naik darah, maka tekanan maupun arahan "pembangunan" dari aparat resmi berkurang dengan sendirinya.

Dengan cara itu pun mereka berhasil mempertahankan tatanan kehidupan sosialnya sendiri dan sekaligus mengurangi tekanan,

desakan atau gangguan dari luar.¹¹ Upaya dan sikap keras kepala tersebut tidak hanya dilakukan oleh perseorangan, melainkan menjadi ciri dari kelompok-kelompok warga miskin di wilayah kumuh. Mereka sebagai kelompok mengembangkan strategi sendiri untuk bertahan hidup. Sikap sinis, keras kepala, berperilaku keras, ingin menang sendiri, atau terkesan individualis dan acuh-tak-acuh dari warga miskin di permukiman kumuh, ternyata merupakan alat yang cukup efektif untuk bertahan dari gempuran pihak luar. Pihak luar, termasuk Pemerintah Daerah (Kotamadya), menjadi lebih berhati-hati bila berinteraksi dengan kelompok warga miskin demikian, setidaknya membiarkan mereka tetap hidup dalam kondisi apa adanya.

Kendati begitu, dunia sosial-budaya warga miskin tidaklah sepenuhnya steril dari tekanan dan gangguan-gangguan dari tatanan maupun kelompok sosial lain di sekelilingnya. Adalah justru kelompok miskin yang paling sering mengalami tekanan, penyingkiran dari kebijakan tertentu, bahkan menjadi korban dari hasutan yang berkembang dan muncul dari rangkaian kegiatan proses pendaftaran tanah. Pada berbagai kesempatan, sikap “negatif” yang dikembangkan oleh warga miskin dapat dijadikan alat untuk memukul balik mereka sendiri. Misalnya, ketika pemerintah dengan sengaja tidak mempertimbangkan kemampuan ekonomi warga miskin ketika proyek tertentu dilaksanakan. Terkadang pengelola program pembangunan juga sengaja memanfaatkan kelemahan dalam strategi dan bentuk komunikasi warga miskin (yang selalu “ketinggalan kereta”) untuk menekankan mereka. Akibatnya, kelompok warga miskin sering tidak dapat menerima dan memanfaatkan keuntungan yang ditawarkan program-program pembangunan. Untuk sebagian, hal itu pula dapat menjelaskan keengganan dan ketakutan mereka terhadap program-program pembangunan.

Kegamangan warga (terutama yang miskin dan menetap di wilayah kumuh) untuk dan ketika melangkah masuk ke dalam dunia formal yang penuh dengan persyaratan, arahan resmi, dan mengandung risiko, menyebabkan mereka sengaja mempertahankan kehidupan mereka di dunia informal. Dunia informal tempat mereka bertahan hidup tidak saja berfungsi sebagai alternatif yang berfaedah sebagai katup pengaman kehidupan mereka, sekaligus merupakan strategi perlawanan tanpa kekerasan (sikap *mbalelo*) terhadap dunia formal yang menyambanginya mereka dalam bentuk program pembangunan yang terwujud dalam bentuk arahan atau instruksi resmi dari aparat pemerintah. Pranata

¹¹ Evers dan Korff (2002:407-8) menyatakan: ‘Bagi penduduk di kawasan kumuh dan *kampung*, satu-satunya kemungkinan, ialah menciptakan kohesi sosial yang tinggi. Ini selanjutnya tergantung pada kemampuan dan pada kemungkinan untuk membentuk organisasi-organisasi lokal berdasarkan hubungan-hubungan sosial yang ada di tempat itu.’

informal lebih mereka akrabi karena digunakan dalam kehidupan sehari-hari, dan terbukti cukup handal sebagai strategi bertanah hidup. Modal warga masyarakat miskin untuk turut serta dalam dan mengambil keuntungan dari kegiatan pembangunan memang tidak mencukupi.

Sertifikasi tanah orang miskin: Upaya gagal dalam strategi penanggulangan kemiskinan di perkotaan?

Pembangunan perkotaan yang dilaksanakan pemerintah memiliki tujuan positif, yakni untuk meningkatkan kesejahteraan warga (miskin). Untuk itu, dibutuhkan prasyarat penting, yakni kapital. Proyek adjudikasi sesungguhnya bertujuan untuk (lebih) memungkinkan warga menggunakan tanah sebagai kapital/modal untuk keluar dari lingkaran kemiskinan. Dengan mengkapitalkan tanah dimaksud mengubah status tanah milik warga yang tadinya tidak terdaftar dan terdata agar menjadi tertata secara administratif sehingga lebih berharga dan dapat difungsikan sebagai modal kerja atau usaha. Berkaitan dengan ini, Kepala BPN pernah menyatakan bahwa kebijakan pertanahan ditujukan untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi penanaman modal. Selanjutnya ia juga menyatakan:

[D]alam menunjang target pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, maka ditempuh kebijaksanaan deregulasi pelayanan di bidang pertanahan, sehingga proses pelayanan diharapkan dapat berlangsung secara lebih cepat, lebih murah, tetapi tetap memberi jaminan kepastian hukum (Suhendar 1996:7)

Kiranya juga jelas bahwa tanpa kapital seseorang tidak dapat mengikuti proses pembangunan. Kalaupun pada awalnya mereka yang miskin ada yang diikutsertakan, biasanya pada langkah-langkah selanjutnya mereka akan tercecer dan terhempas dan tersingkir dari proses pembangunan. Alasannya, karena kapital yang dibutuhkan tersebut bukan saja harus memadai (dalam konteks tulisan ini adalah tanah dengan luas yang memadai dan terletak di wilayah yang strategis), namun juga kapital tersebut harus dapat secara terus-menerus ditingkatkan nilainya (bdk. Heilbroner 1991:34). Bila hal itu tidak mungkin dilakukan warga miskin karena berbagai alasan, maka warga yang bersangkutan tetap saja akan tertinggal atau tersingkir dari gerak pembangunan.

Sementara itu, walaupun pemerintah (pusat dan daerah) menghendaki adanya keseragaman produk proyek pembangunan tertentu, ternyata hasilnya di lapangan bervariasi. Persepsi, sikap, tanggapan serta tindakan warga kota, termasuk juga yang miskin tidak pernah dapat diperkirakan sebelumnya. Keanekaragaman demikian,

dari sudut pandang pemerintah yang merancang dan melaksanakan program pembangunan, ditanggapi sebagai penyimpangan dan cenderung dinilai negatif. Sebaliknya dari sudut pandang warga (objek program pembangunan), keanekaragaman tersebut sebenarnya berakar pada kenyataan keanekaragaman persepsi, sikap dan harapan warga sebagai individu maupun bagian dari kelompok yang berasal dari berbagai strata sosial dan suku bangsa.

Sementara itu, pelaksanaan pembangunan yang tidak sempurna di lapangan membuka peluang lebar pada pihak-pihak lain untuk mengambil keuntungan. Muncul dan berkembang pula realisasi program pembangunan yang sangat tergantung pada peran *patron*, *broker* dan *free-rider*. Sebagai mediator masyarakat yang menghubungkan dunia formal dengan dunia informal peran dan fungsi mereka untuk memperlancar segala urusan tidak dapat dipungkiri. Namun pada saat sama mereka juga memunculkan beban pada masyarakat, yakni tatkala mereka itu mencari keuntungan sendiri dari situasi yang ada. Lagipula tidak semua warga dapat memanfaatkan perantaraan *patron* atau *broker*. Kebanyakan warga yang tidak memiliki dan mempergunakan jasa perantaraan *broker* adalah orang-orang miskin yang menetap di wilayah kumuh. Selain itu untuk seorang *patron* atau *broker* hanya dapat berfungsi dengan baik bilamana mempunyai jaringan sosial yang luas dan didukung oleh kemampuan finansial cukup. Sayangnya tidak semua *patron* yang dikenal dan dekat dengan masyarakat miskin memiliki kedua hal tersebut.

Ajudikasi sebenarnya hanyalah salah satu tahapan atau bagian kecil dari proses pembangunan yang lebih besar dan luas. Proyek sertifikasi hak atas tanah hanya salah satu pintu masuk bagi masyarakat untuk masuk ke dalam arus besar pembangunan. Itu juga berarti bahwa sertifikasi saja tidaklah cukup, banyak prasyarat lain yang harus dipenuhi oleh warga untuk dapat masuk dan menikmati proses pembangunan selanjutnya. Ajudikasi juga bukan merupakan hasil akhir. Proses ajudikasi mungkin menghasilkan suatu bukti formal, yakni sertifikat tanah, namun sertifikat tetap harus dikaitkan dengan hal-hal lain agar bisa dirasakan manfaatnya. Bilamana hal ini diabaikan atau dikesampingkan, maka pembangunan justru akan memunculkan dampak negatif. Dengan kata lain, upaya sadar dan terencana untuk mengubah pola kehidupan sosio-ekonomi warga (miskin) agar sejalan dengan kehendak pemerintah bukanlah perkara mudah yang dapat dituntaskan begitu saja melalui proyek sertifikasi hak atas tanah secara massal. Dengan selesainya ajudikasi, sebenarnya pembangunan belumlah usai. Pembangunan masih bergulir ke segala arah, bahkan semakin merambat ke dalam aspek-aspek kehidupan warga kota. Jadi, kemungkinan terjadinya gesekan antara pranata sosial warga dengan pranata formal yang dikembangkan melalui pembangunan akan tetap terbuka.

Sertifikat tanah dan orang miskin

DAFTAR PUSTAKA

- Albow, Martin
2005 *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana. Cetakan ketiga.
- Anshari, Rizal
2002 "Penyelenggaraan Otonomi Pertanahan: Suatu Pemikiran"
(www.bpn.og.id/aspx/artikel/artikel002.aspx).
- Australian Government (AusAID)
2001 *Proyek Registrasi Tanah Membantu Jutaan Penduduk*. Jakarta: AusAID.
- Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kampung Rawa
2002 *Rapat Tahunan Anggota (RTA) Tahun 2001 – 2002*.
- Badan Pemberdayaan Masyarakat Propinsi DKI Jakarta
t.t. "PPMK ON-LINE, Latar Belakang". Jakarta: PPMK Kotamadya Jakarta Pusat.
- Badan Pemberdayaan Masyarakat Propinsi DKI Jakarta
2004 "PPMK ON-LINE – PPMK 2004". Jakarta: PPMK Kotamadya Jakarta Pusat.
- Badan Perencanaan Kota Jakarta Pusat
t.t. "Proyek/Bagian Proyek/Kegiatan Proyek Di Kotamadya Jakarta Pusat, Tahun Anggaran 2002–2003 Bidang Kesejahteraan Masyarakat," (www.bapecojakartapusat.go.id/apbd_kesmas1.html)
- Badriah
2005 "Dana Kompensasi BBM DKI Hanya Urusi Penduduk Resmi."
Koran Tempo, 24 September.
- Balandier, Georges
1986 *Antropologi Politik*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Bappeda DKI Jakarta
2003 "Permukiman," dalam: *Jakarta Membangun*. Jakarta: Bappeda DKI Jakarta (www.bappedajakarta.go.id).
- Bappenas
2005 *Proyeksi Penduduk 2000–2005 (Indonesia Population Projection)*. Jakarta: Bappenas, Badan Pusat Statistik dan United Nation

Population Fund.

Bapekodya Jakarta Pusat

- t.t. "Tapratur: menuju pembangunan berbasis rakyat."
- t.t. "Visi Pemerintah Kotamadya Jakarta Pusat."
- t.t. "Kotamadya Jakarta Pusat."

Bernas

- t.t. "Mulai Juli Pensertifikatan 55.000 Bidang Tanah," Yogyakarta. (www.Indomedia.com/bernas/9906/29/UTAMA/29yog4.htm).

Bianpoen

- 1991 "Menata Kota dan Pemukiman Buruk," dalam *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial (JIIS)* 1:19-22.

Bintang Batavia

- 2005 "Tempo Doelo: Sentiong Minta Lampoe," *Koran Tempo*, 23 September.

Blau, Peter M. dan Marshall W. Meyer

- 1987 *Birokrasi dalam Masyarakat Modern (Edisi Kedua)*. Penerjemah: Gary R. Jusuf. Jakarta: UI-Press.

Badan Pertanahan Nasional (BPN)

- t.t. "III - Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) – Sebagaimana Ditetapkan Secara Resmi". ([www/PROYEK%20ADMINISTRASI%20PERTANAHAN%20\(PAP\).htm](http://www/PROYEK%20ADMINISTRASI%20PERTANAHAN%20(PAP).htm)).

Bruce, John W

- 1998 "Review of Tenure Terminology," dalam *Tenure Brief*. Land Tenure Center, Nr. 1. Madison: University of Wisconsin.

de Soto, Hernando

- 2000 *The Mystery of Capital*. London: Bantam Press.
- 2002 *The Other Path, the Economic Answer to Terrorism*. New York: Basic Books.

Effendie, Bachtiar

- 1993 *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*. Bandung: Alumni. Cetakan kedua.

Eisenstadt, S.N. dan L. Roniger

- 1984 "Personal Relations, Trust and Ambivalence in Relation to the Institutional Order," dan "The Basic Characteristics and Variety of Patron-Client Relations," dalam *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*.

Daftar pustaka

Cambridge: Cambridge University Press, hal. 1 – 18 dan 43 – 165.

Evers, Pieter

2002 “Indonesian Land Policy: Requirements and Challenges – KebijakanPertanahanIndonesia:PersyaratandanTantangannya,” *SMERU-News*, No. 4, Oktober – Desember.

Evers, Hans-Dieter

1995 *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*. Jakarta: LP3ES.

Evers, Hans-Dieter dan Rudiger Korff

2002 *Urbanisme di Asia Tenggara, Makna dan Kekuasaan dalam Ruang-Ruang Sosial*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Fakih, Farabi

2005 *Membayangkan Ibukota, Jakarta di bawah Soekarno*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.

Friedman, Lawrence M.

1975 *The Legal System: a Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.

Gilbert, Alan dan Josef Gugler

1984 “The Housing of the Urban Poor,” dalam *Cities, Poverty, and Development. Urbanization in the Third World*, hal. 81-115. London: Oxford University Press.

Grijns, Kees dan Peter J.M. Nas (peny.)

2000 *Jakarta, Batavia – Socio Cultural Essays*. Leiden: KITLV.

Hanna, Williard A.

1988 *Hikayat Jakarta*. Penerjemah: Mien Joebhaar dan Ishak Zahir. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Hadi, Syamsul

2002 “Sapta Upaya Pembaruan Agraria/Pertanahan dalam rangka Pelaksanaan Tap MPR No. IX/MPR/2001 & UUPA Secara Utuh dan Terpadu di Propinsi DKI Jakarta,” *Media Jaya* 006/ XXVI: 43-46.

Haryadi, St. Hery dan Maria S.W. Sumardjono

2000 “Pendaftaran Tanah secara Sistematis di Daerah Uji Coba Kodia Semarang (“Systematic land Registration in Try-Out Areas in The Municipality of Semarang),” *Sosiohumanika*, 13 (2): 399 –

413.

Heilbroner, Robert L.

1991 *Hakikat dan Logika Kapitalisme*. Jakarta: LP3ES.

Hermit, Herman

2004 *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda. Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: CV. Mandar Maju.

Heuken, Adolf. S.J.

2001 "Mitos atau Sejarah," dalam Redaksi Intisari, *Ketoprak Betawi*, hal.24-27. Jakarta: PT. Intisari Mediatama.

Hunger Free World

2005 *Partners other than Affiliates*. Jakarta: tanpa penerbit.

Hutagalung, Aries S.

1999 *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Indonesia-P.

1997 "Laporkan Aparat BPN yang Minta Biaya Tambahan," (www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1997/05/05/0038.html).

Inoguchi, Takashi, Edward Newman dan Glen Paoletto (peny.)

2003 *Kota dan Lingkungan, Pendekatan Baru Masyarakat Berwawasan Ekologi*. Jakarta: LP3ES.

Irianto, Toto

1992 "Jakarta yang Moderen, Jakarta yang Kumuh," *Pos Kota* 22 Juni.

Jakarta Membangun

2000 "Permukiman: Alokasi Ruang dan Kegiatan dalam Manajemen Perumahan dan Permukiman DKI Jakarta," Jakarta: tanpa penerbit.

Jellinek, Lea

1995 *Seperti Roda Berputar, Perubahan Sosial Sebuah Kampung di Jakarta*. Jakarta: Penerbit LP3ES.

1996 "A Bottom-up View of Involuntary Resettlement and Impoverishment Risks in Jakarta," paper untuk Workshop I Political Process in the Formation of Government Policies on Land, Paper Nr. 1-h for Tenth INFID Conference on Land and Development, 26 – 28 April 1996, Canberra – Australia.

Daftar pustaka

Judohusodo, Siswono

1991 "Tumbuhnya Pemukiman-Pemukiman Liar di Daerah Perkotaan sebagai Akibat dari Urbanisasi yang Tinggi," *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial (JIIS)* 1: 1 – 5.

Kasim, Ihdhal dan Endang Suhendar

1997 "Kebijakan Pertanahan Orde Baru: Mengabaikan Keadilan Demi Pertumbuhan Ekonomi," dalam: Noer Fauzi (peny.), *Tanah dan Pembangunan*, hal. 95-114. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997.

Kelurahan Kampung Rawa, Kecamatan Johar Baru

2000 *Data Monografi Bulan Oktober 1999 s/d Bulan Maret 2000.*

Kodya Jakarta Pusat

2004 "Berita Aktual: Warga Sumur Batu Merasa Puas Tanahnya Bersertifikat."

Kompas,

6-4-1999 "Kembalikan Tanah Hak Adat Deli."

28-2-2002 "Diduga Rebutan Jatah, Lima Polisi Ribut di Rumah Bandar Narkoba."

30-1-2003 "Nasional: Rakyat Miskin Mendapat Bantuan Beras Gratis 50.000 Ton."

27-3-2003 "Pelajar Tewas Akibat Tawuran."

11-10-2003 "Fokus: *Pemukiman Liar, Fasilitas Resmi.*"

13-2-2004 "Metropolitan: Rumah Murah Masih Jauh di Angan."

2-8-2004 "Metropolitan: 138 RW di Jakarta Pusat Kumuh."

4-8-2004 "Pemukiman Kumuh tetap Mewarnai Wajah Jakarta."

5 Oktober 2004 "Baru 20 Persen Lahan Bersertifikat."

8-6-2005 "Jakarta Pusat Masih Punya 138 RW Kumuh."

18-6-2005 "Urbanisasi Versus Ketidakpastian Hukum."

18-6-2005 "Jakarta Makin Sumpek, ("Fokus")"

Kotamadya Jakarta Pusat

2000 *Data Monografi Kelurahan Kampung Rawa Bulan Oktober 1999 s/d Bulan Maret 2000.*

Kusumawijaya, Marco

2004 *Jakarta, Metropolis Tunggang-Langgang.* Jakarta: GagasMedia.

Lawang, Robert M.Z.

1999 *Konflik Tanah di Manggarai, Flores Barat.* Jakarta: UI Press.

Lewis, Oscar

1969 *La Vida (Panther Modern Society).* Great Britain: Panther.

Sertifikat tanah dan orang miskin

- 1984 "Kebudayaan Kemiskinan," dalam Parsudi Suparlan (peny.), *Kemiskinan di Perkotaan*, hal. 3-20. Jakarta: Sinar Harapan.
- 1988 *Kisah Lima Keluarga, Telaah-Telaah Kasus Orang Meksiko dalam Kebudayaan Kemiskinan*. Penerjemah: Rochmulyati Hamzah. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Lipsky, Michael

- 1980 *Street-Level Bureaucracy, the Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.

Loffler, Ulrich

- 1996 "Urban Fringe Pressure," dalam *Land Tenure Developments in Indonesia*. GTZ.

Lubis, Mochtar

- 1988 "Kata Pengantar," dalam Williard A. Hanna, *Hikayat Jakarta*. Penerjemah: M. Joebhaar & I. Zahir. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Mahendra, Oka

- 1996 "Kebijaksanaan Pembebasan Hak Atas Tanah dalam Perspektif Politik," dalam *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*. Jakarta: Sinar Harapan.

Marzali, Amri

- 1997 "Tekanan Penduduk, Kompetisi atas Sumber Daya, dan Kerusuhan Massal, Beberapa Hipotesa untuk Penelitian Lapangan," *Masyarakat Indonesia*, XXIII (2): 83-104.

Media Indonesia

- 26-2-2005 "Jabotabek: 243 Warga Sunter Tuntut Sertifikasi Tanah, Tiga Tahun Diurus Tidak Selesai."
- 25-2-2005 "Jabotabek: Warga Tuntut Sertifikat Tanah di Kantor Tim Ajudikasi Sunter Jaya."

Media Jaya

- 2000 Tanah Dan Hak-Hak Tanah Mempengaruhi Sejarah Pemetaan," (Sisipan). Jakarta: No. 03, Tahun XXIV, Juli. hlm. 28 - 39.

Media Transparansi

- Mei 1999 "Bocor Di Sana Sini," Jakarta: MTI, Edisi 8.
- Mei 1999 "Mari"ie Muhammad: JPS Hanya untuk Empat Program," Jakarta: Media Transparansi (MTI), Edisi 8.
- Nov. 1998 "Semangat Reformasi di Tubuh BPN", Jakarta: Edisi 2.

Daftar pustaka

Menteri Negara Perumahan Rakyat

1993 *Pedoman Umum Penanganan Terpadu Perumahan dan Permukiman Kumuh*. Jakarta.

Meoko, Norman

1997 "Empat Jurus Pemda DKI untuk Mengentaskan Kemiskinan Ibukota," dalam: Pemda DKI Jakarta, *Menjakartakan Warga Jakarta, Upaya Meningkatkan Peranserta dan Pemberdayaan Sosial Ekonomi Masyarakat*. Hal. 165-170. Jakarta: Pemda DKI Jakarta dan Yayasan Adhika Karya Generasi.

Moore, Sally F

1983 "Law and Social Change: the Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study," dalam: *Law as Process, an Anthropological Approach*. Hal. 54-81. London: Routledge dan Kegan Paul.

Mulyadi, Kartini dan Gunawan Widjaja

2004 *Hak-Hak Atas Tanah (Seri Hukum Harta Kekayaan)*. Jakarta: Prenada Media.

Murray, Alison J.

1994 *Pedagang Jalanan dan Pelacur Jakarta. Sebuah Kajian Antropologi Sosial*. Jakarta: LP3ES.

Nasoetion, Lutfi I.

2004 "Kata Sambutan Kepala Badan Pertanahan Nasional," dalam: B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, hal. Viii-ix. Jakarta: Penerbit PT Toko Gunung Agung Tbk.

Notosusanto, Nugroho

2001 "Dua Profesor Bertarung tentang Hari Lahir Jakarta," dalam: Redaksi Intisari, *Ketoprak Jakarta*, hal. 22-29. Jakarta: PT. Intisari Mediatama.

Nugroho, Tanjung

2001 "Penggunaan Tanah Perkotaan: Studi Kasus DKI Jakarta," dalam: Koestoer, Raldi Hendro dkk. (peny.) *Dimensi Keruangan Kota, Teori dan Kasus*, hal. 147-169 Jakarta: UI-Press.

Panudju, Bambang

1999 *Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*. Bandung: Alumni.

PAP

t.t. "III: Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) – Sebagaimana Ditetapkan Secara Resmi."

Perdue, William D

1986 "Divergent Interest," dalam *Sociological Theory, Explanation, Paradigm, and Ideology*, hal. 173-193. California: Mayfield Publishing Company.

Peresthu, Andrea

2002 "The Greater Jakarta: behind the Transformation," dalam Carmona, Marisa dan Marinda Schoonraad (peny.), *Globalization, Urban Form & Governance*, hal.191-210. Delft: Delft University Press.

Pikiran Rakyat

6-2-2003 "Pemerintah Terbitkan Sertifikat Prona."

13-1-2004 "Nusantara: Kiprah Yayasan Kemanusiaan Budh Tzu Chi Di Indonesia, Menebar Cinta tanpa harus Bedakan Agama dan Ras."

25-4-2004 "Menyusuri Kota Tua Jakarta."

Pemda DKI Jakarta

1997 Menjakartakan Warga Jakarta, Upaya Meningkatkan Peranserta dan Pemberdayaan Sosial Ekonomi Masyarakat. Jakarta: Pemda DKI Jakarta bekerjasama dengan Yayasan Adhika Karya Generasi.

Pemerintah Kodya Jakarta Pusat

2002 "Proyek/Bagian Proyek/Kegiatan Proyek Pembangunan di Kotamadya Jakarta Pusat Tahun Anggaran 2002." (Untuk Kecamatan Johar Baru).

Pemerintah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta

1995 "Halaman Utama, Profil Wilayah Jakarta Pusat." Jakarta: Pemda DKI Jakarta.

Pos Kota

22-10-2004 "Si Gendut Pengedar Putau Disergap Di Rumah Bandar (Disita 56 Paket),"

Potter, Robert B. dan Sally Llyod-Evans

1998 *The City in the Developing World*. Essex: Longman.

Prayitno, Arrohman dkk.

2004 *Ali Sadikin, Visi dan Perjuangan Sebagai Guru Bangsa*. Jakarta:

Daftar pustaka

Pusat Kajian Kadeham Universitas Trisakti.

Proyek Administrasi Pertanahan, "Paket Reformasi," tanpa tahun.

PT. Tigenco Graha Persada

2000 Laporan Akhir: Pekerjaan Pengukuran Kadastral dan Pemetaan Indeks Garis TA. 1999/2000. Jakarta: PT. Tigenco Graha Persada dan Kanwil BPN DKI Jakarta.

Pusat Informasi Keluarga Berkualitas

2002 "Warga Miskin Jakpus Mencapai 39.579 Jiwa." Jakarta: IPKB.

Pusdatin

"Keberhasilan P2KP untuk Mengurangi Masyarakat Miskin di Perkotaan," (www.kimpraswil.go.id/Humas/news2003/ppw0407043.html...).

P2KP

2004 "Jam Kerja BKM Kampung Rawa, Jakpus Dibuka pada Malam Hari." (www.p2kp.org).

Riggs, Fred W.

1964 *Administration in Developing Countries: the Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin.

1970 "The 'Sala Model' and Comparative Administration," dalam: Arnold J. Heidenheimer (peny.), *Political Corruption*, hal. 212-219. New York: Holt, Rinehart and Winston.

2000 *Exporting Governance? The Hague: Institute of Social Studies (ISS)*.

Saraswati, Endang

2001 "Dinamika Pembangunan Fisik Permukiman Kota: Kasus Kota Jakarta," dalam Koestoer, Raldi Hendro dkk. (peny.) *Dimensi Keruangan Kota, Teori dan Kasus*, hal. 71-88. Jakarta: UI-Press.

Scott, James C.

1976 *The Moral Economy of the Peasant: Subsistence and Rebellion in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.

1993 "Erosi Ikatan Patron-Klien dan Perubahan Sosial di Pedesaan Asia Tenggara," dalam: *Perlawanan Kaum Tani*, hal. 1-63. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

1998 *Seeing Like a State, How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*. London: Yale University Press.

2000 "Pendahuluan," dalam *Senjatanya orang-orang yang Kalah* hal. xxii-xxxii. Jakarta: Yayasan Obor.

- Sembiring, Yashinto
1993 "Mengentaskan Kemiskinan melalui Program Rumah Susun Terpadu," Jakarta: tanpa penerbit.
- Siahaan, Marihot Pahala
2003 *Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan, Teori dan Praktek.* Jakarta: Rajawali Pers.
- Sihombing, B.F.
2004 *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia.* Jakarta: Penerbit PT Toko Gunung Agung Tbk.
- Silverman, Sydel F.
2000 "Patronage and Hubungan Komunitas Bangsa di Italia Tengah," dalam: Frank McGlynn dan Arthur Tuden (peny.), *Pendekatan Antropologi pada Perilaku Politik*, hal. 237-265. Jakarta: UI Press.
- Sjahrir, Kartini
1995 *Pasar Tenaga Kerja Indonesia, Kasus Sektor Konstruksi.* Jakarta: Grafiti.
- Smeru
2002 *An Impact Evaluation of Systematic Land Titling under the Land Administration Project (LAP).* Research Report.
2002a "What is the LAP?" Jakarta: Newsletter 04.
- Smeru News
2002 "From The Field," Jakarta: No. 04, Oktober – Desember.
- Soeryana, Nana
1997 "Cintailah Kota Jakarta," dalam: Pemda DKI Jakarta, *Menjakartakan Warga Jakarta, Upaya Meningkatkan Peranserta dan Pemberdayaan Sosial Ekonomi Masyarakat*, hal. 3-24. Jakarta: Pemda DKI Jakarta dan Yayasan Adhika Karya Generasi.
- Southall, Aidan (peny.)
1973 *Urban Anthropology. Cross-Cultural Studies of Urbanization.* New York: Oxford University Press.
- Suara Karya, "Sjarifudin Akil (Program P2KP)," Jakarta: 19 Mei 2005.
- Sudjito
1987 *PRONA Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersifat Strategis.* Yogyakarta: Liberty.
- Suhendar, Endang
1996 "Editorial: Menjadikan Tanah Sebagai Komoditas," *Jurnal*

Sukri, M. Ridaf

2004 "Sulit Mendapatkan Lahan di Jakarta," News Property.com.

Sumardjono, Maria S.W.

2001 *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Sumiyoto, Toto

2002 "Kewenangan Bidang Pertanahan dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah." Jakarta: BPN (www.bpn.go.id/aspx/artikel/artikel001.aspx).

Sunggono, Bambang

2003 *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit CV. Rajawali.

Sungkono, Bambang

2001 "Addressing Urban Poverty Issues," dalam: Navedst Hamid dan Mildred Villareal (peny.), *Asian Cities in the 21st Century, Contemporary Approaches to Municipal Management. Volume V, Fighting Urban Poverty*. Hal. 58-63. Manila: ADB.

Suparlan, Parsudi

1986 "Ciri-Ciri Masyarakat Pendatang Di Jakarta," Makalah untuk Temu Wicara Masalah Kependudukan dan Pembangunan di DKI Jakarta, yang diadakan oleh Dinas Kependudukan Pemda DKI Jakarta dan Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 17-19 Maret.

1991 "Struktur Perkotaan dan Kehidupan Hunian Liar," dalam *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial (JIIS)*, 1: 6 – 13.

1993 "Kota, Penataan Ruang, dan Kehidupan Masyarakatnya," makalah untuk Universitas Cenderawasih, 14 Agustus.

1994 "Kata Pengantar," dalam: Alison J. Murray, *Pedagang Jalanan dan Pelacur Jakarta. Sebuah Kajian Antropologi Sosial*, hal. xi-xvii. Jakarta: LP3ES.

1995 *Orang Sakai di Riau, Masyarakat Terasing dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

2004 *Masyarakat dan Kebudayaan Perkotaan: Perspektif Antropologi Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.

2004a "Kajian Ilmu Kepolisian," dalam: Parsudi Suparlan (peny.), *Bunga Rampai Ilmu Kepolisian Indonesia*, hal. 12-15. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.

2004b *Hubungan Antar-Sukubangsa*. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.

Supomo

1982 *Sejarah Politik Hukum Adat. Jilid I. Dari Zaman Kompeni Sehingga Tahun 1848.* Jakarta: Pradnya Paramita.

Tamanaha, Brian Z.

2000 *Realistic Socio-Legal Theory: pragmatism and a social theory of law.* Oxford: Clarendon Press.

Tanahkoe.tripod.com. "News and Events: Berita dan Peristiwa".

Tanahkoe.tripod.com. "Konversi dan SK Pemberian Hak."

Tempo, "Kenapa Rusa di Monas Dimuliakan?" Jakarta: 9 November 2003.

Tempointeraktif, "Metro: Belum Ada Tersangka dalam kasus Penyelewengan Beras Bantuan PBB". Jakarta: 23 November 2001.

Tempointeraktif, "Metro – Sutiyoso: Jumlah Penduduk Jakarta Harus Dikendalikan," Jakarta: 23 April 2002.

Tim Pengendali Jaring Pengaman Sosial

1999 "Kliping: Berita Program Jaring Pengaman Sosial dari Media Cetak," Jakarta.

Tim Penulis Rosda

1995 *Kamus Filsafat.* Bandung: Rosdakarya.

Turner, Stephen dan Martin Adams

2005 "A Note on Food Security and Land Tenure In Lesotho," dari [http://64.233.183.104/search?q=cache :vLVvjeV266AJ: www.sarpn.or...](http://64.233.183.104/search?q=cache:vLVvjeV266AJ:www.sarpn.or...) (diakses 6 Maret 2005).

United Nations

1989 "Population Growth and Policies in Mega-Cities Jakarta. Population Policy Paper No. 18. New York: U.N.

Van Kampen, Marcel H.A.

2000 *Access to Development, A Study of Anti-poverty Policy and Popular Participation in two Squatter Settlements in Pune, India.* Nijmegen: Nijmeegs Instituut voor Comparatieve Cultuur – en (NICCOS).

Van Ufford, Philip Quarles

1988 "Pendahuluan: Krisis yang Tersembunyi dalam Pembangunan: Birokrasi-Birokrasi Pembangunan di antara Tujaun dan

Daftar pustaka

Hasilnya," dalam: Philip Quarles van Ufford dan Arief Budiman (peny.), *Krisis Tersembunyi dalam Pembangunan: Birokrasi-Birokrasi dalam Pembangunan*, hal. 4-52. Jakarta: PT. Gramedia.

Vincent, Robin

2002 "Myths of Discipline, Beyond the Governmental of Law in Lower Shepton," *Anthropological Theory*: 2 (3): 307 – 322.

Wahid, Muhammad Maimun dkk.

2001 *Buku Putih JPS, Jaring Pengaman Sosial*. Jakarta: PT. Bina Rena Pariwara.

Walikotamadya Jakarta Pusat

2005 "68.599 Jiwa Penduduk Jakpus Masih Tergolong Miskin." Jakarta: Walikotamadya Jakarta Pusat.

2003 "Kependudukan (Sebaran Penduduk)". Jakarta: Walikotamadya Jakarta Pusat.

White, Benjamin

2004 "Land and Resource Tenure, Brief Notes." Paper untuk Konferensi International "Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Sedang Berubah: Mempertanyakan Kembali Berbagai Jawaban." Jakarta: 11 – 13 Oktober.

Wignjosoebroto, Soetandyo

2002 *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya. 70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjosoebroto*. Jakarta: Elsam dan Huma.

Williams, Lucy

2003 "Introduction," dalam: Lucy Williams, dkk. (peny.), *Law and Poverty, The Legal System and Poverty Reduction*, hal. 1-7. London dan New York: Zed Books.

World Bank

1994 "World Bank Land Tenure, Document of the World Bank Repot No. 12829-IND Staff Appraisal Report Indonesia Land Administration Project."

2001 "The Case for Security Tenure," diadaptasi dari: Land, Security, Property Rights and the Urban Poor: Twenty Five Years of World Bank Experience. World Bank Briefing Note 8.

2003 *East Asia Urban working paper Series: Kota-Kota Dalam Transisi: Tinjauan Sektor Perkotaan pada Era Desentralisasi di Indonesia*. Jakarta: Dissemination Paper No. 7, June 30.

Yayasan Budha Tzu Chi Indonesia

t.t. "Tzu Chi Offices World Wide," (...yayasan%20budha%20tzu%20chi%20indonesia.html).

Sertifikat tanah dan orang miskin

Zevenbergen, Jaap

2002 *Systems of Land Registration, Aspects and Effects*. Delf: Netherlands Geodetic Commission.

Indeks

A

ajudikasi vii, viii, ix, xii, xv, 1, 7,
12, 13, 14, 15, 16, 17, 22, 24,
62, 83, 88, 89, 90, 91, 92, 93,
94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101,
103, 105, 106, 107, 108, 109,
110, 111, 112, 113, 114, 115,
116, 117, 118, 119, ix, x, 125,
126, 127, 128, 129, 130, 131,
132, 133, 134, 135, 136, 137,
138, 139, 123, 140, 141, 142,
146, 149, 150, 151, 152, 153,
iii, iv, xvii, 121, 123, 139, 124,
155, 122, iv, 156, 157, 158,
159, 161, 162, 163, 168, 169,
120

Ali Sadikin 43, 49, 50, 53, 54, 55,
115

APBN 88, 91

AusAID 86, 90, 95

B

Badan Pertanahan Nasional viii,
xviii, 6

Bank Dunia 4, 9, 19, 77, 78, 79, 86,
87, 90, 91, 94, 95, 104, 139,
140, 159

Batavia 44, 45, 46, 47, 52, 74

Biaya Perolehan Hak Atas Tanah
dan Bangunan 92

birokrasi x, 12, 13, 14, 15, 16, 17,
21, 30, 39, 40, 41, 88, 110, 111,
123, 152, 157, 159, 160, 164

Biro Pusat Statistik xviii, 55

broker 16, 39, 111, 161, 169

budaya kemiskinan 35

D

Daerah Khusus Ibukota xviii, 50

Desa Tertinggal xviii, 3

de Soto ix, 8, 87, 126

Dewan Kelurahan xvi, xviii, 63, 64

DKI Jakarta 2, 3, 5, 6, 7, 10, 11, 12,
22, 35, 36, 37, 49, 52, 53, 54,
55, 56, 58, 62, 63, 64, 66, 70,
73, 75, 81, 84, 87, 88, 89, 93,
94, 96, 113, 121, 144, 145, 163

E

extralegal viii, ix, 8, 87, 126, 127

F

formalisme 127, 160

free-rider 16, 122, 161, 169

Friedman 35

G

Garis Sempadan Kali xviii, 115,
163

H

hak atas tanah viii, ix, xvii, 4, 8, 9,
11, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22,
78, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90,
91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99,
100, 101, 103, 104, 107, 110,
112, 114, 117, 118, 119, 120,
126, 127, 128, 129, 130, 131,
132, 133, 137, 138, 139, 140,
141, 142, 143, 144, 147, 148,
149, 150, 151, 152, 153, 156,
162, 163, 164, 165, 166, 169

hak guna bangunan vii

hak milik vii, 18, 85, 95, 96, 97, 98,
106, 126, 128, 132, 135, 136,
137, 141, 142, 143, 148, 149,
164, 165

hak pakai vii

Hak Pengelolaan 84, 96

hiper-urbanisasi 28

I

- Iuran Pembangunan Daerah xviii, 15
 Iuran Retribusi Daerah xviii, 15
- J**
- Jakarta ii, iii, iv, vii, xii, xiii, xiv, xv, xvi, xviii, 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 21, 22, 23, 24, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 70, 72, 73, 74, 75, 79, 81, 82, 83, 84, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 100, 101, 106, 112, 113, 115, 117, 121, 127, 130, 136, 139, 140, 144, 145, 163, 188
- Jaringan kekerabatan 111
- Jaringan sosial 112
- Jaring Pengaman Sosial 10, 139
- Ja(ya)karta 43
- K**
- Kali Sentiong 60, 61, 62, 73, 99, 101, 115, 116, 124, 126, 163
- kawasan kumuh 5, 6, 36, 37, 38, 72, 147, 165, 167
- Kebudayaan Kemiskinan xvii
- Kemiskinan v, 3, 4, 15, 19, 25, 28, 35, 81, v, xvi, xvii, xix
- kemiskinan di perkotaan 24, 168
- kepastian hukum viii, ix, 8, 9, 11, 86, 88, 92, 94, 114, 127, 128, 133, 164, 168
- kondisi prismatic 160
- Kotak Pos 4000 95
- kumuh
 Kampung kumuh 46, 72, 97, 135
- kumuh dan miskin 138, 140
- L**
- land reform 89
- land tenure ix, 8, 9, 11, 128, 130
- land tenure security ix, 8, 9, 128, 130
- legal culture 35
- legal structures 86
- legal system 35
- Lewis 17, 26, 27, 28, 83, 120, 166
- M**
- Moore 14, 123, 159, 161
- N**
- nilai jual objek pajak 100
- P**
- Pajak Bumi dan Bangunan xix, 12, 15
- Panitia Ajudikasi 13, 14, 15, 16, 17, 90, 91, 93, 94, 104, 105, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 129, 135, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163
- pasar tanah 4, 84, 92, 93, 134, 152
- patron-klien 14, 16, 17, 108, 109
- peer group 20
- Pembangunan vi, x, xiv, xvi, xviii, 10, 13, 15, 21, 37, 49, 72, 75, 82, 85, 168, 169, 188
- pembangunan lompatan katak 10
- Pemda DKI 2, 12, 22, 36, 37, 49, 54, 55, 70, 73, 81, 84, 88, 99, 116, 144, 145
- Pendaftaran Tanah Sistematis 86, 91
- Pendaftaran Tanah Sistematis secara Swadaya 91
- pendaftaran tanah sporadik 88, 90, 92, 95
- pendompleng bebas 16, 122, 161
- penduduk miskin 4, 8, 9, 20, 51, 55, 58, 84, 87, 88, 111, 112, 114, 118, 126, 138
- permukiman liar 5, 6, 7, 46
- PRONA xvi, xix, 9, 88, 89, 90, 99, 100, 109, 111, 142
- Proyek Administrasi Pertanahan xix, 1, 23, 94
- proyek ajudikasi iii, iv, vii, viii, ix, x, xii, 1, 7, 12, 13, 15, 16, 22,

Indeks

- 24, 62, 89, 91, 93, 94, 95, 96,
97, 98, 99, 103, 105, 106, 109,
112, 113, 115, 117, 118, 119,
120, 121, 122, 123, 124, 125,
126, 127, 128, 129, 130, 138,
142, 153, 156, 158, 159
- Proyek Ingub 81
proyek MHT 82, 126
Proyek Nasional Agraria 9
Proyek Penanggulangan Kemiskin-
nan Perkotaan 3
- R**
- rentenir ix, 20, 65, 66, 132, 147, 149,
150, 165, 166
Riggs 17, 111, 160
- S**
- Scott, James 14, 20, 39, 119
semi autonomous social field 14,
123, 159, 161, 162
sengketa pertanahan 6, 36, 152
sertifikat hak atas tanah 4, 16, 18,
19, 20, 21, 22, 78, 89, 90, 94,
97, 98, 99, 100, 101, 103, 107,
110, 112, 114, 117, 120, 126,
131, 132, 133, 139, 140, 142,
143, 144, 147, 148, 149, 151,
152, 153, 162, 163, 164, 165,
166
social prestige 114
Soewirjo 47, 48
spekulasi tanah 152
stratification inequality ix, 155
stratifikasi sosial 155, 157
street level bureaucracy 14, 152,
158
Suparlan xii, 2, 3, 5, 6, 13, 14, 15,
16, 18, 20, 33, 72, 101, 108
Sutiyoso 53
- T**
- tanah garapan 96, 104
tanah Milik Adat 62
tanah negara vii, viii, 8, 36, 86, 96,
104, 126
- “tanah tidak dikenal” 132
Tjokropranolo 55
- U**
- uang administrasi 117, 128, 162
uang ikhlas 117
Undang-Undang Pokok Agraria
xix
urban anthropology 25, 26
urbanisasi xvi, 2, 26, 28, 29, 30, 32,
37, 43, 46, 48, 50, 53, 54, 84
urbanisasi berlebih 28
urbanisasi global 29
- W**
- Wiyogo Atmodarminto 61

Tentang Penulis

Djaka Soehendera (Alm.) menyelesaikan pendidikan kesarjanaanya pada Fakultas Hukum Universitas Pancasila (1986) dan Jurusan Antropologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Indonesia (1986). Selanjutnya ia melanjutkan ke jenjang magister dan berhasil meraih gelar Magister Antropologi di Program Pascasarjana Universitas Indonesia (1991). Di Universitas yang sama pula ia memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Antropologi (2005).

Semasa hidupnya, Djaka Soehendera adalah pengajar di Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Program D-3 Pariwisata FISIP Universitas Indonesia, Departemen Antropologi FISIP Universitas Indonesia, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK) dan Program Studi Kajian Wanita Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Selain aktif mengajar, beliau juga banyak terlibat dalam kegiatan penelitian dan forum-forum seminar serta lokakarya di dalam negeri atau manca negara. Beberapa publikasi beliau adalah:

- “Realitas Kemajemukan Hukum dalam Masyarakat,” *Jentera*, Edisi Ketiga, Tahun ke II, November 2004, hal. 5 – 22.
- Tinjauan Buku (“*Sebuah Varian dari P.R.A.*”) *Antropologi Indonesia*, No. 66/Sept.-Desember 2001.
- “Kemajemukan Hukum, Mengapa Tidak?” dengan R. Yando Zakaria), dalam Tim Lopera (ed.), *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*. Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama, August 2001, hal. 289-298.
- “Masalah Peladang Berpindah di Kawasan Hutan” dalam E.K.M. Masinambow (Ed), *Hukum dan Kemajemukan Budaya*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2000.
- “Penelitian Sistem Keekerabatan” *Humaniora, Sains dan Teknologi*, Volume 1, # 1, May 1999, Jakarta: Universitas Pancasila.
- “Dapatkah Masalah Pertanahan Masyarakat diselesaikan?” *Warta AAI* (Asosiasi Antropologi Indonesia), 1999.
“Kajian Proses Religi dan Pembangunan dalam Masyarakat dan Kebudayaan” (dengan Yulizar Syafri) dalam E.K.M. Masinambow (ed.), *Koentjaraningrat dan Antropologi di Indonesia*, 1997.
- “Perubahan Lembaga Kepemimpinan Tradisional di Irian Jaya” *Warta IKA* Universitas Indonesia, April 1996
- *From Women to the World: Few Voices from Indonesia*, editor buku bersama Ketty Kadarwati & Widjajanti Santoso. Jakarta: Ford Foundation, Limpad Foundation dan Indonesia’s NGO Forum on Women, 1995.