

BAB III

KEBIJAKAN PENATAAN KAMPUNG DAN KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA

Pada Bab II, telah dibahas sejarah dan faktor-faktor yang mempengaruhi konflik pertanahan di Kampung Akuarium beserta dampak yang muncul akibat konflik. Bab II juga menjelaskan proses penggusuran pada 11 April 2016 yang meratakan Kampung Akuarium dan upaya-upaya warga mempertahankan kampungnya hingga pasca penggusuran. Pada Bab III ini, akan berisi tentang uraian kebijakan-kebijakan Pemprov DKI Jakarta dalam rangka menyelesaikan konflik pertanahan di Kampung Akuarium dan implementasinya. Uraian Bab III akan menggunakan kerangka penataan aset (*landreform*), penataan akses (*access reform*), dan penataan kebijakan (*Policy reform*) sebagaimana konsep dalam reforma agraria. Pemprov DKI Jakarta melakukan penataan kebijakan dalam bentuk penerbitan kebijakan-kebijakan sebagai dasar bagi pelaksanaan penataan aset dan penataan akses. Dalam konteks, Kampung Akuarium, penataan akses mendahului penataan aset karena adanya situasi darurat kondisi tempat tinggal warga setelah penggusuran tahun 2016.

III.1 Kebijakan Penataan Kampung

Seperti yang telah dibahas pada bab II, kondisi Kampung Akuarium pasca penggusuran 11 April 2016 sangat memprihatinkan. Salah satu upaya warga Kampung Akuarium bersama dengan warga kampung-kampung lainnya di Jakarta pasca penggusuran adalah membuat komitmen dengan calon Gubernur DKI Jakarta pada momentum Pemilihan Gubernur DKI Jakarta 2017 untuk membangun kembali Kampung Akuarium. Calon Gubernur DKI Jakarta yang berkontrak politik dengan warga Kampung Akuarium, Anies Baswedan memenangkan Pilkada DKI Jakarta 2017 dan dilantik oleh Presiden Joko Widodo pada 16 Oktober 2017 menjadi Gubernur DKI Jakarta periode tahun 2017-2022.

Gubernur DKI Jakarta yang baru, Anies Baswedan, pada 1 November 2017 mengadakan pertemuan dengan berbagai warga kampung (salah satunya Kampung Akuarium), pedagang kaki lima dan tukang becak yang tergabung dalam Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK) Jakarta. Dalam kesempatan itu warga Kampung Akuarium menyampaikan beberapa aspirasi, yaitu:

1. Mengaktifkan kembali administrasi kependudukan warga melalui pembentukan RT

2. Membangun hunian sementara di lokasi Kampung Akuarium (shelter)
3. Pembuatan rancangan pembangunan kembali Kampung Akuarium melalui Community Action Plan (CAP).
4. Menyediakan air bersih
5. Menyediakan saluran listrik
6. Menyediakan peralatan pengelolaan sampah
7. Menyediakan tanaman untuk penghijauan
8. Perubahan zonasi dalam dalam Perda Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Pengaturan Zonasi.
9. Pembentukan koperasi.²³³

Mendengar aspirasi dari warga Kampung Akuarium tersebut, Gubernur DKI Jakarta menyatakan setuju dan akan melakukan aspirasi itu. Gubernur DKI Jakarta menyatakan bahwa untuk membangun kembali Kampung Akuarium secara permanen butuh kepastian hukum atas tanah di Kampung Akuarium, butuh anggaran besar yang saat itu belum tersedia di APBD 2017 dan 2018, butuh perencanaan konstruksi yang matang, dan semua itu membutuhkan waktu yang tidak singkat.²³⁴ Sedangkan kenyataan di lapangan, warga Kampung Akuarium saat ini tinggal dalam situasi yang tidak aman dan tidak sehat. Oleh karena itu Gubernur DKI Jakarta setuju untuk mengambil langkah jangka pendek dan urgen untuk menyelamatkan warga dengan cara pemenuhan hunian sementara beserta fasilitas penunjangnya. Tindaklanjut atas kesepakatan dalam pertemuan itu, Gubernur DKI Jakarta menerbitkan Keputusan Gubernur (Kepgub) DKI Jakarta Nomor 2293 Tahun 2017 Tentang Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat.

Kepgub DKI Jakarta Nomor 2293 Tahun 2017 Tentang Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat menetapkan pembentukan gugus tugas yang akan melaksanakan penataan kampung di DKI Jakarta.²³⁵ Dalam struktur gugus tugas, Asisten Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai koordinator.²³⁶ Struktur Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat seluruhnya berisi para Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD). Gugus Tugas Penataan Kampung dan Masyarakat bertugas setidak-

²³³ Dokumen usulan JRMK Jakarta kepada Gubernur DKI Jakarta pada audiensi 1 November 2017 di Balaikota DKI Jakarta.

²³⁴ Observasi lapangan di Balaikota DKI Jakarta, 1 November 2017

²³⁵ Kepgub Nomor 2293 Tahun 2017 Tentang Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat, Bagian Kesatu.

²³⁶ Kepgub Nomor 2293 Tahun 2017 Tentang Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat, Lampiran I.

tidaknya untuk melakukan penyusunan *Memorandum of Understanding* (MOU) dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) terkait program legislasi tanah, pendataan penduduk, melakukan administrasi terkait RT dan RW, memasukkan program penataan kampung ke APBD 2018 dan RPJMD 2017-2022, mengubah peta operasional rencana tata ruang, pembuatan Panduan Rancang Kota (PRK), melakukan penataan PKL dan penerbitan izin usaha, memelihara sanitasi, membangun shelter/hunian sementara, pembentukan koperasi, dan membuat angkutan lingkungan, di lokasi wilayah yang terdapat program penataan kampung.²³⁷

III.1.1 Pembangunan Hunian Sementara (Shelter)

Salah satu tugas Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat adalah membangun shelter di Kampung Akuarium. Pasca pertemuan dengan Gubernur DKI Jakarta 1 November 2017, warga Kampung Akuarium langsung mengumpulkan data dan menyerahkan kepada Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman (DPRKP) sebagai anggota gugus tugas yang bertugas dalam pembangunan shelter.²³⁸ Pembangunan shelter Kampung Akuarium menggunakan dana kewajiban PT. Jaya Konstruksi (Jakon) salah satu BUMD DKI Jakarta.²³⁹ Pembangunan shelter mulai pada bulan Februari 2018 dan selesai pada bulan April 2018. Gubernur DKI Jakarta meresmikan shelter pada 14 April 2018 bersamaan dengan peringatan 2 tahun pengusuran Kampung Akuarium.²⁴⁰

Shelter Kampung Akuarium terdiri atas Blok A, Blok B dan Blok C, dengan jumlah unit sebanyak 90 unit. Setiap unit berukuran 3 x 6,5 m, dilengkapi dengan instalasi listrik dan air bersih. PLN menyediakan listrik dengan memasang instalasi Stasiun Pengisian Listrik Umum (SPLU) dan Palyja menyediakan air bersih dengan tandon-tandon besar. Pemprov DKI Jakarta melalui Dinas Lingkungan Hidup juga menyiapkan sarana pengelolaan sampah seperti gerobak dan tempat sampah. Dinas Kehutanan menyiapkan bibit tanaman dan pelatihan dalam budidaya tanaman di

²³⁷ Kepgub Nomor 2293 Tahun 2017 Tentang Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat, Lampiran I.

²³⁸ Diani, supra note 118, hlm. 45.

²³⁹ Wawancara via *zoom* dengan Angga, anggota TGUPP, 7 Agustus 2020.

²⁴⁰ Observasi lapangan, 14 April 2018.

Kampung Akuarium. Tiap-tiap blok tersedia sarana toilet dan tempat mencuci. Shelter juga dilengkapi dengan satu unit mushola sebagai sarana ibadah warga.²⁴¹

Gambar III.1
Hunian Sementara (Shelter) Kampung Akuarium



Sumber: GTRA DKI Jakarta, “Naskah Akademis Sebagai Bahan Pertimbangan Penetapan Objek Reforma Agraria,” (Jakarta: GTRA DKI Jakarta, 2019)

III.1.2 Pengaktifan Identitas Kependudukan

Menindaklanjuti Kepgub Nomor 2293 Tahun 2017, Lurah Penjaringan Jakarta Utara menerbitkan Surat Keputusan Nomor 665 Tahun 2017 Tentang Pembentukan

²⁴¹ Observasi lapangan, April 2018.

Rukun Tetangga (RT) 012 di lingkungan Rukun Warga (RW) 004 Kelurahan Penjaringan Kecamatan Penjaringan Jakarta Utara (alamat administrasi Kampung Akuarium) pada 20 November 2017.²⁴² Surat keputusan itu diserahkan secara simbolis oleh Gubernur DKI Jakarta bersamaan dengan 6 kampung lainnya pada acara peluncuran *Community Action Plan (CAP)* mandiri yang diselenggarakan oleh JRMK di pelataran Waduk Pluit pada 14 Januari 2018.²⁴³ Kampung Akuarium kemudian mengadakan pemilihan Ketua RT 012 RW 004 pada 20 April 2018 dan yang terpilih adalah Taopaz Juanda.²⁴⁴ Lurah Penjaringan meresmikan ketua RT terpilih melalui Surat Keputusan Lurah Penjaringan Nomor 155 Tahun 2018 Tentang Pengukuhan Ketua RT 012 di lingkungan RW 004 Kelurahan Penjaringan Kecamatan Kenjaringan Kota Administrasi Jakarta Utara.

Dengan adanya pembentukan RT dan terpilihnya ketua RT, warga sudah dapat membuat KTP baru dengan alamat yang baru yaitu Shelter Kampung Akuarium RT 012 RW 004 Kelurahan Penjaringan Kecamatan Penjaringan Kota Administrasi Jakarta Utara.²⁴⁵ Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta mengirimkan mobil layanan ke Kampung Akuarium untuk mengurus administrasi dan mencetak KTP pada hari yang sama.²⁴⁶

III.1.3 Perencanaan Permukiman Permanen

Pada bulan Mei 2018, Gubernur mencabut Kepgub 2293 Tahun 2017 dan diganti dengan Kepgub Nomor 878 Tahun 2018 Tentang Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat. Kepgub Nomor 878 Tahun 2018 menambahkan cakupan tugas, wewenang SKPD dan mengatur lebih jelas partisipasi masyarakat dalam program penataan kampung. Dalam kepgub yang baru, ditambahkan lampiran daftar lokasi kampung yang menjadi sasaran program penataan kampung sebanyak 21 kampung dan perubahan struktur gugus tugas di mana Sekretaris Daerah (Sekda)

²⁴² Surat Keputusan Nomor 665 Tahun 2017 Tentang Pembentukan Rukun Tetangga (RT) 012 di lingkungan Rukun Warga (RW) 004 Kelurahan Penjaringan Kecamatan Penjaringan Jakarta Utara.

²⁴³ Tsarina Maharani, "Tiba di Waduk Pluit, Anies Akan Luncurkan Program CAP," *Detik.com*, 14 Jan 2018, diakses 5 Agustus 2020 <https://news.detik.com/berita/d-3814251/tiba-di-waduk-pluit-anies-akan-luncurkan-program-cap>

²⁴⁴ Observasi lapangan, 20 April 2018.

²⁴⁵ KTP warga Kampung Akuarium

²⁴⁶ Observasi lapangan, Mei 2018.

menjadi koordinator baru. Tugas tambahan untuk Gugus Tugas Penataan Kampung dan Masyarakat dalam kepgub tersebut, antara lain:

1. Memfasilitasi pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban;
2. Menyiapkan bantuan logistik dan kebutuhan lainnya;
3. Menyediakan Alat Pemadam Api Ringan (APAR);
4. Menyiapkan prasarana dan sarana pengelolaan sampah;
5. Menyusun buku panduan *community action plan* (CAP) penataan kampung dan masyarakat;
6. Menyusun *detail engineering design* (DED) hasil dari *community action plan* (CAP);
7. Melakukan penataan dan pemeliharaan jalan lingkungan atau kampung;
8. Penataan dan peningkatan saluran drainase;
9. Menyediakan instalasi pengelolaan air bersih dan instalasi pengelolaan air limbah;
10. Melakukan penghijauan dan penyediaan bibit tanaman;
11. Menyiapkan prasarana dan sarana pendidikan anak usia dini dan program kejar paket;
12. Melakukan kegiatan masyarakat ke dalam program Kelompok Usaha Bersama (KUBE), Oke-Oce, e-waroeng dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT);
13. Melakukan pemeriksaan kesehatan dan gizi warga secara berkala;
14. Memfasilitasi kegiatan pendidikan, olahraga dan keagamaan;
15. Memfasilitasi penggunaan aset daerah untuk penataan kampung dan masyarakat;
16. Melakukan kajian evaluasi sehubungan dengan kawasan cagar budaya.²⁴⁷

Terbitnya Kepgub Nomor 878 Tahun 2018 juga menandai pencabutan gugatan *class action* warga Kampung Akuarium di Pengadilan Negeri Jakarta Utara. Warga Kampung Akuarium mencabut gugatan dengan alasan telah tercapai kesepakatan antara warga dengan Pemprov DKI Jakarta bahwa Kampung Akuarium akan dibangun kembali. Komitmen itu dibuktikan oleh pemprov DKI Jakarta dengan penerbitan Kepgub Nomor 878 Tahun 2018 tersebut.

²⁴⁷ Keputusan Gubernur Nomor 878 Tahun 2018 Tentang Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat, Lampiran II.

Selain Kepgub Nomor 2293 Tahun 2017 yang kemudian diganti dengan Kepgub Nomor 878 Tahun 2018, Pemprov DKI Jakarta juga menetapkan program penataan kampung sebagai Kegiatan Strategis Daerah (KSD) dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2017 – 2022. Pemprov DKI Jakarta kemudian menindaklanjuti KSD tersebut dengan penerbitan Peraturan Gubernur Nomor 90 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Permukiman Dalam Rangka Penataan Kawasan Permukiman Terpadu.²⁴⁸

Peraturan tersebut dimaksudkan agar menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan program penataan kampung yang akan menyasar kampung informal sebanyak 445 RW di seluruh DKI Jakarta.²⁴⁹ Aspek penataan permukiman terpadu yang diatur dalam pergub itu meliputi; aspek penataan fisik lingkungan, aspek pemberdayaan sosial dan budaya, serta aspek pemberdayaan ekonomi masyarakat.²⁵⁰ Program penataan kampung setidaknya terdiri dari empat tahap yaitu penentuan lokasi, perencanaan penataan (CAP) dan implementasi (*collaborative implementation program* - CIP) dan monitoring.²⁵¹ Pergub itu juga menjadi dasar hukum bagi Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman (DPRKP) untuk menjadi SKPD yang memiliki wewenang tambahan dalam melakukan pembangunan sarana fisik lingkungan seperti jalan yang sebelumnya wewenang dipegang oleh Dinas Bina Marga.²⁵²

Salah satu rangkaian dalam kegiatan penataan kampung adalah *community action plan* (CAP). CAP adalah program dengan kegiatan perencanaan yang dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta dengan melibatkan berbagai pihak khususnya masyarakat untuk menyusun rencana kerja penataan kampung.²⁵³ Buku panduan penyusunan Rencana Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh

²⁴⁸ Peraturan Gubernur Nomor 90 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Permukiman Dalam Rangka Penataan Kawasan Permukiman Terpadu.

²⁴⁹ Peraturan Gubernur Nomor 90 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Permukiman Dalam Rangka Penataan Kawasan Permukiman Terpadu, Ps.3 ayat (1).

²⁵⁰ Peraturan Gubernur Nomor 90 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Permukiman Dalam Rangka Penataan Kawasan Permukiman Terpadu, Ps. 5 ayat (1).

²⁵¹ Peraturan Gubernur Nomor 90 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Permukiman Dalam Rangka Penataan Kawasan Permukiman Terpadu, Bab IV, V, VI.

²⁵² Peraturan Gubernur Nomor 90 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Permukiman Dalam Rangka Penataan Kawasan Permukiman Terpadu, Ps. 12 ayat (1).

²⁵³ Perda Nomor 1 Tahun 2018 Tentang RPJMD DKI Jakarta Tahun 2017-2022, Bagian Lampiran, hal.IX-104.

Perkotaan (RP2KPKP) sebagai tindaklanjut dari Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 02/PRT/M/2016 Tentang Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh, menjelaskan bahwa CAP adalah salah satu kegiatan perencanaan partisipatif untuk menyepakati kebutuhan penanganan dan komponen infrastruktur pembangunan.²⁵⁴

DKI Jakarta menjalankan CAP pada tahun 2018 di 20 kelurahan dengan anggaran sebanyak 9,96 miliar.²⁵⁵ Anggaran CAP untuk Kelurahan Penjaringan di mana Kampung Akuarium berada, sebanyak 1,05 miliar.²⁵⁶ Biaya 9,96 miliar adalah untuk membiayai kerja konsultan.²⁵⁷ Para konsultan bertugas memfasilitasi warga untuk melakukan pengumpulan data, menggali ide-ide penataan dan bertugas membuat *detail engineering design* (DED). CAP pada akhir pekerjaan akan menghasilkan rencana penataan kampung, daftar kegiatan, kelembagaan sosial, dan DED.

Pelaksanaan CAP di Kampung Akuarium dilakukan oleh konsultan dengan beberapa kali survey lapangan dan pertemuan bersama dengan warga. Dalam pertemuan, konsultan mengumpulkan informasi mengenai sejarah Kampung Akuarium, data warga, harapan warga dan rencana ke depan. Proses CAP di Kampung Akuarium menghasilkan rekomendasi yang telah disepakati bersama bahwa pembangunan kembali Kampung Akuarium akan berada di lokasi yang sama dengan sebelumnya dan hunian berbentuk vertikal atau susun. Selain lahan untuk hunian, disepakati juga lahan untuk fungsi terbuka hijau dan fasilitas sosial dan fasilitas umum (fasos-fasum). Hasil CAP juga merekomendasikan agar pembangunan kembali Kampung Akuarium juga membangun ekonomi warga melalui pengembangan wisata dan perikanan. Namun pembangunan kembali Kampung Akuarium membutuhkan kepastian hukum atas tanah di Kampung Akuarium.

Pandangan warga terhadap pelaksanaan CAP dirasa masih kurang memuaskan. Konsultan yang bekerja sebagai pelaksana CAP tidak bekerja secara

²⁵⁴ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Dirjen Cipta Karya, panduan penyusunan Rencana Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Permukiman Kumuh Perkotaan (RP2KPKP), hal.116, http://kotaku.pu.go.id:8081/pustaka/files/Buku_Panduan_Penyusunan_RP2KPKP.pdf, diakses 05 Agustus 2020.

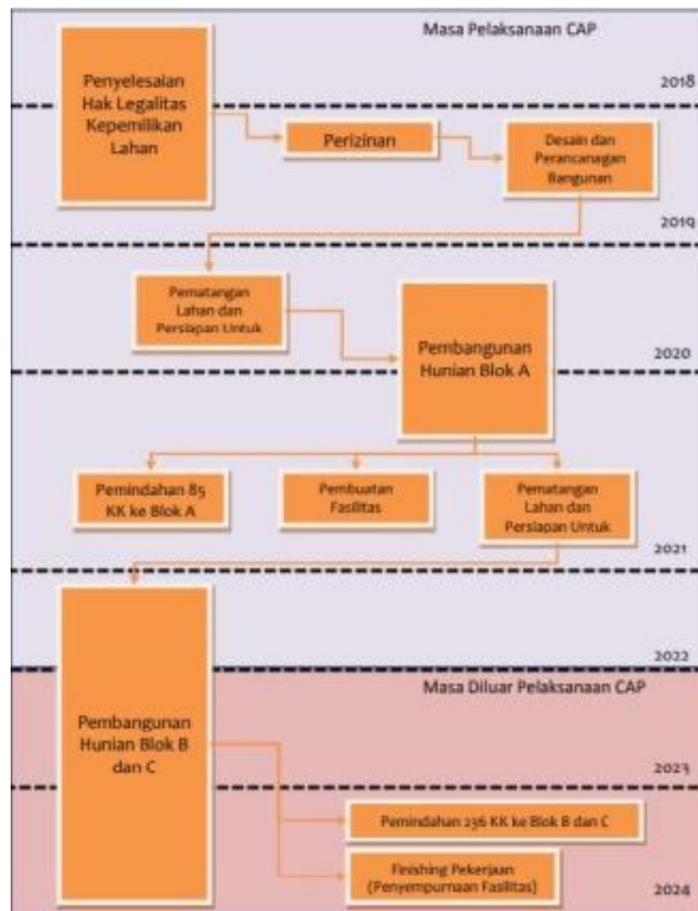
²⁵⁵ Mawa Kresna, "Utang Kontrak Politik Anies Dibayar APBD Jakarta 2018", *Tirto.id*, 29 November 2017, diakses 5 Agustus 2020 <https://tirto.id/cAQg>.

²⁵⁶ *Id.*

²⁵⁷ *Id.*

intensif di Kampung Akuarium.²⁵⁸ Konsultan hanya beberapa kali melakukan survey dan wawancara dengan warga, lalu kemudian membuat sendiri rekomendasi-rekomendasinya yang sebagian bertentangan dengan aspirasi warga seperti mengusulkan relokasi.²⁵⁹ Warga melakukan protes dan konsultan akhirnya mengubah rekomendasinya. Melihat kinerja konsultan yang tidak maksimal dan menghabiskan banyak anggaran, Diani berpendapat lebih baik proses CAP di masa depan, dilakukan sendiri oleh warga.²⁶⁰

Gambar III.2
Langkah Strategis dan Kerangka Waktu Pembangunan
Kembali Kampung Akuarium



Sumber: Suku Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Jakarta Utara, “Laporan Community Action Plan Kelurahan Penjaringan”, DKI Jakarta, 2018.

²⁵⁸ Wawancara via *whatsapp* dengan Dharma Diani, warga Kampung Akuarium, 21 Agustus 2020.

²⁵⁹ *Id.*

²⁶⁰ *Id.*

III.1.4 Kampung Susun Akuarium

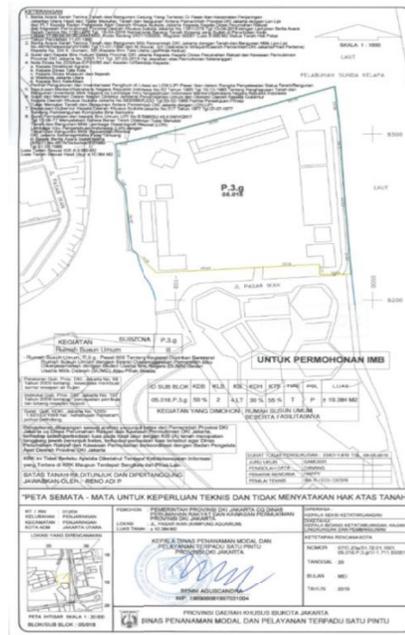
Untuk keperluan pembangunan hunian vertikal atau rumah susun di Kampung Akuarium, DPRKP mulai mengajukan permohonan Ketetapan Rencana Kota (KRK) kepada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP). Ketetapan Rencana Kota dibutuhkan oleh DPRKP selaku pelaksana atas pembangunan, untuk keperluan nantinya dalam mengurus Izin Mendirikan Bangunan (IMB).²⁶¹ DPM-PTSP menerbitkan KRK lokasi Kampung Akuarium bernomor 07/C.23a/31.72.01.1001.05.018.P.3.g/1/-1.711.53/2019 pada 20 Mei 2019 dan memberikan ketetapan bahwa zona di lahan Kampung Akuarium adalah Zona Pemerintahan Daerah yang dapat dibangun hunian beserta fasilitasnya dengan jenis Rumah Susun Umum dengan Koefisien Dasar Bangunan (KDB) 50% dan ketinggian bangunan maksimal 4 lantai.

Gambar III.3
Ketetapan Rencana Kota Kampung Akuarium

Luas Lahan	: ± 10.384 M2
Lokasi	: Jl. Pasar Ikan (Kampung Aquarium)
Kelurahan	: Penjaringan
Kecamatan	: Penjaringan
Kota Administrasi	: Jakarta Utara
Blok/Sub blok	: 05/018
Zona	: Pemerintahan Daerah
Sub Zona	: Pemerintahan Daerah (P.3.g)
Rencana Jalan/Garis Sempadan Bangunan	: -
Koefisien Dasar Bangunan (KDB)	: 50%
Koefisien Lantai Bangunan (KLB)	: 2
Koefisien Dasar Hijau (KDH)	: 30%
Koefisien Tapak Basemen (KTB)	: 55%
Ketinggian Bangunan	: 4 Lt
Pola Sifat Lingkungan (PSL)	: Padat/P
Tipe Bangunan	: Tunggal/T

Kegiatan Yang Dimohon : Rumah Susun Umum Beserta Fasilitasnya
 Klasifikasi Kegiatan : Hunian
 Kelompok Kegiatan : Hunian
 Ketentuan Kegiatan : PERDA No.1 Thn 2014 Tentang RDTR Dan PZ

KEGIATAN	SUBZONA	P.3.g
Rumah Susun Umum		B



Sumber: Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu DKI Jakarta, “Ketapan Rencana Kota Nomor 07/C.23a/31.72.01.1001.05.018.P.3.g/1/-1.711.53/2019”, Tahun 2019.

²⁶¹ Ketetapan Rencana Kota (KRP) Nomor 07/C.23a/31.72.01.1001.05.018.P.3.g/1/-1.711.53/2019”

Bentuk permukiman di Kampung Akuarium akan berubah dari sebelumnya rumah tapak menjadi rumah susun atau kampung susun. Perubahan menjadi rumah susun dengan jumlah 241 unit untuk mengakomodir kebutuhan akan infrastruktur, sarana prasarana dan ruang terbuka hijau.²⁶² Perubahan itu juga telah mendapatkan kesepakatan warga dalam proses perancangan mandiri dan dalam proses CAP di tahun 2018.²⁶³ Namun kesepakatan itu sebenarnya disetujui oleh warga dengan setengah hati.

Warga yang bernama F (nama samaran), menyatakan bahwa dia sebenarnya menginginkan rumah tapak sama seperti sebelum penggusuran, tapi karena pembangunan yang baru harus mengakomodir berbagai keperluan fasilitas umum dan ruang terbuka maka dia menyetujui konsep Kampung Susun.²⁶⁴ Warga lainnya yang bernama G (nama samaran) juga menyatakan hal sama, dia berpendapat *“kalau rumah tapak milik masing-masing, kita bebas berkreasi, mau dibentuk kayak apa, mau lantai berapa, mau warna apa, terserah kita.”*²⁶⁵

Senada dengan pendapat sebelumnya, warga H (nama samaran), juga mengatakan menginginkan rumah tapak dibanding kampung susun. H sebelum penggusuran memiliki kontrakan hingga dua belas pintu, dengan kampung susun maka dia tidak bisa memiliki kontrakan lagi sebagai penghasilan.²⁶⁶ Seorang ibu bernama I (nama samaran), menyatakan *“kalau susun itu capek naik tangganya, saya mendingan nyuci baju dua bak daripada harus naik tangga tinggi-tinggi.”*²⁶⁷ Namun semua narasumber itu menyatakan *“ya sudah gak papa diterima aja kampung susun, daripada gak bisa tinggal di sini lagi.”*²⁶⁸ Warga J (nama samaran), melihat pilihan menjadi kampung susun adalah pilihan solidaritas. Dia mengatakan rumah tapak sebenarnya cukup kalau hanya untuk warga Kampung Akuarium yang masih bertahan di lokasi. Namun karena ingin mengakomodir warga Kampung Akuarium yang lain (yang sudah pindah ke rumah susun sewa dan mengontrak di tempat lain), maka dibuatlah kampung susun.²⁶⁹

²⁶² Diani, *supra note* 258, hlm. 93.

²⁶³ *Id.*

²⁶⁴ Diskusi kelompok terbatas, 19 Agustus 2020.

²⁶⁵ *Id.*

²⁶⁶ *Id.*

²⁶⁷ *Id.*

²⁶⁸ *Id.*

²⁶⁹ Wawancara dengan J, 20 Agustus 2020.

Pembangunan Kampung Susun Akuarium akan menggunakan anggaran dari Pemprov DKI Jakarta. Untuk mempercepat proses pembangunan, biaya pembangunan Kampung Susun Akuarium akan menggunakan dana kewajiban perusahaan, yaitu PT. Almaron sebesar sekitar 62 miliar.²⁷⁰ Dengan begitu, Pemprov DKI Jakarta tidak perlu melakukan pengajuan ke DPRD DKI Jakarta melalui APBD dan dalam pelaksanaan pembangunan tidak perlu melakukan lelang sehingga prosesnya menjadi lebih cepat.²⁷¹

Mengingat lokasi Kampung Akuarium terletak di kawasan cagar budaya, maka desain pembangunan juga memperhatikan keberadaan dan keselarasan dengan bangunan cagar budaya di sekitar. Tim Ahli Cagar Budaya (TACB) DKI Jakarta pada 30 Juli 2019 dan Tim Sidang Pemugaran (TSP) DKI Jakarta pada 19 Agustus 2019 telah menyetujui desain rumah/kampung susun untuk Kampung Akuarium.²⁷² Saat penelitian ini berlangsung, desain rumah/kampung susun Akuarium sedang diuji secara teknis oleh Tim Ahli Bangunan Gedung (TABG) DKI Jakarta.²⁷³ Budi Sukada, salah satu anggota TABG mengatakan bahwa dia menyetujui pembangunan kembali Kampung Akuarium di lokasi semula, karena warga Kampung Akuarium adalah termasuk cagar budaya kategori nonbenda, sehingga mereka tidak boleh disingkirkan.²⁷⁴

Gambar III.4

Gambar 3D Desain Kampung Susun Akuarium



²⁷⁰ Surat Persetujuan Prinsip Bentuk Konversi Kewajiban Pembiayaan dan Pembangunan Rumah Susun Murah/Sederhana Nomor 42/-1.796.3 dari Gubernur DKI Jakarta.

²⁷¹ Angga, *supra note* 239, hlm. 87.

²⁷² GTRA DKI Jakarta, *supra note* 101, hlm. 37.

²⁷³ Observasi lapangan, Agustus 2020.

²⁷⁴ Sidang TABG, 2 Juli 2020.

Sumber: Rujak Center For Urban Studies

Menandai mulainya pembangunan Kampung Susun Akuarium, Pemprov DKI Jakarta mengadakan acara peletakan batu pertama (*ground breaking*) pembangunan Kampung Susun Akuarium pada tanggal 17 Agustus 2020 bertepatan dengan peringatan 75 tahun kemerdekaan Indonesia.²⁷⁵ Deretan pejabat yang hadir antara lain Gubernur DKI Jakarta, Walikota Jakarta Utara, anggota DPR RI, anggota DPRD DKI Jakarta, Deputy Gubernur DKI Jakarta, Asisten Pembangunan dan Lingkungan Hidup DKI Jakarta dan beberapa kepala dinas di DKI Jakarta. Gubernur DKI Jakarta dalam sambutannya mengatakan “*Pembangunan Kampung Susun Akuarium adalah upaya pemerintah DKI Jakarta untuk menghadirkan keadilan sosial bagi masyarakat.*”²⁷⁶

Pemprov DKI Jakarta menargetkan pembangunan Kampung Susun Akuarium dapat selesai di tahun 2021.²⁷⁷ Warga yang selama ini tinggal terpisah ke rumah susun, kontrakan dan lokasi Kampung Akuarium, akan tinggal bersama lagi di lokasi Kampung Susun Akuarium sama seperti sebelumnya. Selain menjadi hunian yang lebih berkualitas secara lingkungan dan prasarana, Kampung Susun Akuarium akan juga menjadi tempat kunjungan wisata dalam konteks cagar budaya dan kemaritiman. Dari rancangan desain, Kampung Susun Akuarium diharapkan dapat menjadi hunian yang aman dan layak, serta ekonomi warga meningkat dengan aktivitas pariwisata.²⁷⁸

Gambar III.5

Foto Acara Peletakan Batu Pertama Pembangunan Kampung Susun Akuarium



Sumber: Dokumentasi pribadi

²⁷⁵ Observasi lapangan, 17 Agustus 2020.

²⁷⁶ *Id.*

²⁷⁷ Sambutan Gubernur DKI Jakarta dalam acara peletakan batu pertama pembangunan Kampung Susun Akuarium, 17 Agustus 2020.

²⁷⁸ Sambutan PLT Kepala Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman DKI Jakarta, dalam acara peletakan batu pertama pembangunan Kampung Susun Akuarium, 17 Agustus 2020.

III.1.5 Dampak Kebijakan Penataan Akses

Kebijakan Pemprov DKI Jakarta tahun 2017 dan 2018 melalui Pergub 90 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Permukiman Dalam Rangka Penataan Kawasan Permukiman Terpadu dan Kepgub 878 Tahun 2018 perubahan dari Kepgub 2293 Tahun 2017 Tentang Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat, memberikan dasar hukum bagi eksistensi warga Kampung Akuarium. Melalui dua aturan tersebut, warga Kampung Akuarium menjadi subyek dari program penataan kampung.

Program penataan kampung dilakukan dengan pembangunan shelter, pengaktifan identitas kependudukan warga, penyediaan air bersih, listrik dan sarana permukiman lainnya sembari menyusun perencanaan permukiman permanen melalui CAP. Masa berlaku shelter hanya sementara yaitu dua tahun sejak selesai dibangun pada 2018. Meskipun bersifat sementara, kebijakan itu memberikan dampak positif bagi warga Kampung Akuarium dan mengurangi ketegangan konflik yang terjadi.

Dalam perspektif konflik agraria struktural,²⁷⁹ kebijakan tersebut di atas, menyelesaikan sebagian persoalan akibat-akibat langsung, akibat-akibat lanjutan dan kondisi yang melestarikan berlangsungnya konflik pertanahan di Kampung Akuarium. Perubahan dari akibat-akibat langsung konflik pertanahan antara lain:

1. Warga menempati tempat tinggal yang lebih layak dan aman secara cuma-cuma.
2. Warga yang sebelumnya tinggal mengontrak di luar Kampung Akuarium, kembali ke lokasi dan tinggal di shelter bersama warga lainnya.
3. Tersedianya air bersih, listrik, identitas kependudukan dan pendidikan bagi anak-anak.
4. Warga mulai bekerja kembali dan mendapatkan penghasilan.

Perubahan akibat-akibat lanjutan dari konflik pertanahan antara lain:

1. Kondisi kesehatan warga menjadi lebih baik.
2. Aktifitas politik identitas menurun karena perhatian warga beralih pada upaya-upaya perencanaan pembangunan kembali Kampung Akuarium.

²⁷⁹ Rachman, *supra note* 63, hlm. 17.

Kebijakan di atas juga menghentikan kondisi-kondisi yang sebelumnya melestarikan konflik Pertanahan di Kampung Akuarium, dengan adanya:

1. Koreksi secara tidak langsung atas keputusan penggusuran tahun 2016 dengan keluarnya kebijakan penataan kampung.
2. Proses perencanaan partisipatif (CAP) membuka ruang dialog antara warga dengan pemerintah sehingga meredakan konflik.

Payne menyebut kebijakan tersebut di atas sebagai penghunian sementara²⁸⁰, yang masuk dalam kategori jenis penguasaan tanah dalam jangka waktu pendek. Meskipun pendek, Payne berpendapat jenis penguasaan tanah itu dapat memberikan keamanan bermukim bagi warga untuk sementara, sambil memikirkan langkah selanjutnya untuk solusi jangka yang lebih panjang. Dalam konteks Kampung Akuarium, solusi jangka yang lebih panjang adalah pembangunan Kampung Susun Akuarium di lokasi yang sama dan adanya kepastian hukum jenis hak penguasaan tanah untuk warga.

Kampung Susun Akuarium sebagai solusi yang lebih jangka panjang bagi Kampung Akuarium, adalah salah satu bentuk desain dari Konsolidasi Tanah Vertikal (KTV).²⁸¹ Penguasaan tanah yang sebelumnya menyebar secara horisontal, kemudian dikonsolidasikan kearah vertikal. Dengan demikian didapatkan lahan-lahan lebih yang digunakan untuk pembangunan fasilitas umum dan pendukung permukiman. Meskipun model desain kampung susun sudah diatur dalam Permen ATR/BPN No.12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, tapi proses pelaksanaan pembangunan di Kampung Akuarium tidak menggunakan aturan tersebut. Kampung Susun Akuarium menggunakan dasar hukum pengaturan melalui Pergub DKI Jakarta No. 90 Tahun 2018 dan Kepgub DKI Jakarta No. 878 Tahun 2018.

Kebijakan penghunian sementara di atas, telah memberikan keamanan bermukim sementara bagi warga, menyelesaikan sebagian persoalan akibat-akibat langsung, akibat-akibat lanjutan dan mengubah kondisi yang melestarikan konflik pertanahan. Namun kebijakan itu belum menyelesaikan konflik pertanahan di Kampung Akuarium. Selain itu pembangunan Kampung Susun Akuarium juga

²⁸⁰ Payne, *supra note 6*, hlm. 2.

²⁸¹ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah, Ps. 35 ayat (6) huruf b.

memerlukan dasar kebijakan pengaturan pertanahannya dan hubungannya dengan warga.²⁸²

III.1.6 Evaluasi Kebijakan Penataan Kampung

Program penataan kampung melalui Pergub Nomor 90 Tahun 2019 dan Kepgub Nomor 878 Tahun 2018 telah banyak menghasilkan perubahan di Kampung Akuarium. Meskipun demikian, dalam implementasinya ditemui banyak kendala. Struktur Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat seluruhnya terdiri atas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Struktur dalam gugus tugas tidak menyebutkan nama perorangan yang mewakili dari tiap-tiap SKPD, sehingga seringkali rapat koordinasi dihadiri oleh orang-orang yang berbeda dengan sebelumnya.²⁸³

Rapat gugus tugas, khususnya yang bersama dengan warga, seringkali tidak menghasilkan keputusan. Wakil-wakil SKPD yang menghadiri rapat adalah para staf yang tidak memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan.²⁸⁴ Sehingga seringkali pertemuan hanya menghasilkan kesepakatan pertemuan lagi. Warga yang menghadiri pertemuan-pertemuan itu merasa keberatan karena waktu mereka terbuang sia-sia.²⁸⁵

Selain menjadi anggota gugus tugas, SKPD telah memiliki tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing. Menurut analisis penulis, SKPD lebih mengutamakan pekerjaan di masing-masing SKPD daripada tugas di Gugus Tugas Penataan Kampung dan Masyarakat. Meskipun program penataan kampung adalah Kegiatan Strategis Daerah (KSD) tapi letak Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) berada di Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman (DPRKP).²⁸⁶ Sehingga dinas-dinas lain selain DPRKP mengesampingkan tugas-tugas di gugus tugas.

Hal tersebut di atas membuat, gugus tugas minim inisiatif untuk mengerjakan hal-hal yang telah diatur dalam Kepgub 878 Tahun 2018. Gugus tugas dapat berjalan dan menghasilkan capaian di Kampung Akuarium karena warga selalu aktif memberikan usulan, mempertanyakan perkembangan dan mendesak untuk dilakukan

²⁸² Angga, *supra note 239*, hlm. 87.

²⁸³ Pengamatan penulis selama mengikuti rapat Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat.

²⁸⁴ *Id.*

²⁸⁵ Diani, *supra note 258*, hlm. 93.

²⁸⁶ Angga, anggota TGUPP, 21 Agustus 2020.

pertemuan.²⁸⁷ Para SKPD bahkan dalam beberapa hal tidak menjalankan apa yang menjadi perintah dalam Kepgub 878 Tahun 2018 dengan alasan belum ada dasar hukum yang mengatur, status tanah yang belum jelas, khawatir terhadap temuan Badan Pengawas Keuangan, atau dengan alasan tidak ada anggaran.²⁸⁸ Sebagai contoh penataan kampung memerlukan perubahan zonasi atau perubahan peta operasional tata ruang. Dinas Cipta Karya Tata Ruang dan Pertanahan (DCKTRP) tidak bersedia melakukan perubahan zonasi dan peta operasional dengan alasan takut melanggar aturan dan menyerahkan kepada proses di DPRD DKI Jakarta melalui Peninjauan Kembali (PK) Perda Nomor 1 Tahun 2014 Tentang RDTR-PZ.²⁸⁹

Meskipun contoh terakhir di atas terjadi pada kampung lain, tapi hal itu memperlihatkan keengganan dinas dalam mencari cara atau terobosan untuk dapat menjalankan program penataan kampung. Warga Kampung Akuarium juga mengalami ketegangan komunikasi dengan pihak DPRKP, TACB, TSP dan PT. Arkonin. Nama terakhir adalah perusahaan yang ditunjuk oleh Pemprov DKI Jakarta untuk membuat DED Kampung Susun Akuarium. Warga merasa desain skematik yang mereka usulkan banyak sekali diubah oleh PT. Arkonin tanpa sepengetahuan dan persetujuan dari warga.²⁹⁰ PT. Arkonin beralasan desain bangunan harus menyesuaikan dengan berbagai peraturan dan keinginan dari TACB dan TSP. DPRKP juga cenderung hanya mementingkan kelayakan bangunan menurut aturan, dan kurang memperhatikan aspirasi warga.²⁹¹ Di menit-menit akhir menjelang acara peletakan batu pertama, TACB membuat resah warga dengan mengusulkan perubahan desain karena kegiatan penggalian di Kampung Akuarium menemukan adanya pondasi bangunan laboratorium pada masa Belanda. Mereka menginginkan galian diperluas dan rancangan letak bangunan warga digeser.²⁹²

Atas hal-hal tersebut di atas, warga Kampung Akuarium melakukan protes terhadap berbagai pihak itu, tapi mengalami jalan buntu.²⁹³ Akhirnya warga mendatangi gubernur dan menyampaikan aspirasinya. Gubernur setuju dengan

²⁸⁷ Pengamatan penulis dalam proses mengikuti kegiatan Kampung Akuarium dan JRMK.

²⁸⁸ *Id.*

²⁸⁹ Pengamatan penulis mengikuti rapat dengan DCKTRP dengan JRMK terkait usulan perubahan rencana tata ruang.

²⁹⁰ Diani, *supra note 258*, hlm. 93.

²⁹¹ *Id.*

²⁹² *Id.*

²⁹³ *Id.*

aspirasi warga dan memerintahkan supaya komunikasi dibangun lebih terbuka dan membatalkan rencana perluasan galian cagar budaya.²⁹⁴ Bentuk komunikasi seperti di atas sangat melelahkan warga, karena birokrasi dinas atau instansi bawah yang terkait seringkali tidak memahami esensi program penataan kampung yang partisipatif, sehingga ketika ada masalah, warga harus selalu mengadu ke gubernur.²⁹⁵

Angga, salah satu anggota TGUPP mengatakan bahwa berbagai kendala yang terdapat dalam pelaksanaan Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat disebabkan oleh faktor kultur atau kebiasaan di lingkungan birokrasi.²⁹⁶ Dia menilai gagasan perubahan dan kolaborasi yang diusung oleh Gubernur DKI Jakarta memerlukan waktu untuk mengubah kebiasaan kerja dan cara pandang para birokrat atau PNS. Selain itu juga, dia menilai pemerintah dibatasi dengan sistem administrasi negara yang sangat *rigid* sehingga menjadi kendala saat di lapangan dibutuhkan terobosan untuk kepentingan masyarakat.²⁹⁷

Penulis menyimpulkan bahwa meskipun gugus tugas memiliki struktur mulai dari koordinator hingga anggota, tapi fungsi itu tidak berjalan. Masing-masing posisi bergerak sendiri-sendiri, mengadakan rapat sendiri, berkomunikasi sendiri, tidak dalam koordinasi gugus tugas, dan bahkan ada yang tidak memiliki inisiatif untuk bergerak. Hal-hal yang telah tercapai di Kampung Akuarium, lebih pada adanya faktor politik. Gubernur DKI Jakarta memberikan perhatian dan penekanan lebih untuk Kampung Akuarium agar segera ada hasil yang terlihat, mengingat Kampung Akuarium adalah ikon janji politik pada masa kampanye Pilgub 2017.²⁹⁸

III.2 Kebijakan Reforma Agraria

Salah satu kendala pelaksanaan program penataan kampung adalah status tanah yang belum jelas. Pemprov DKI Jakarta tidak berani untuk melakukan pembangunan jika status tanah belum mendapatkan kejelasan. Mereka khawatir, pembangunan yang dilakukan akan menjadi temuan oleh BPK atau terdapat gugatan dari pihak lain. Gugus Tugas Pelaksanaan

²⁹⁴ *Id.*

²⁹⁵ Pengamatan penulis selama mengikuti rapat perancangan Kampung Susun Akuarium.

²⁹⁶ Angga, *supra note 239*, hlm. 87.

²⁹⁷ *Id.*

²⁹⁸ Untuk menyimpulkan hal itu, penulis menggunakan perbandingan dengan Kampung Kunir yang digusur lebih dulu yaitu tahun 2015, tapi kebijakan Pemprov DKI Jakarta pembangunan shelter dan hunian permanen mendahulukan Kampung Akuarium.

Penataan Kampung dan Masyarakat mengatakan tidak bisa mengatasi persoalan pertanahan karena kewenangannya berada di Badan Pertanahan Nasional (BPN). Untuk mengatasi hal itu Gubernur DKI Jakarta membentuk Gugus Tugas Reforma Agraria yang salah satu anggotanya adalah instansi BPN.

III.2.1 Gugus Tugas Reforma Agraria DKI Jakarta

Untuk menentukan pengaturan hak atas tanah dan bangunan, di kampung informal seperti Kampung Akuarium, sesuai amanat Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria, Gubernur DKI Jakarta membentuk Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) DKI Jakarta. Pembentukan GTRA melalui Keputusan Gubernur Nomor 162 Tahun 2019 yang kemudian ditambahkan perubahan ke dalam Kepgub Nomor 574 Tahun 2019. GTRA terdiri atas struktur di tingkat provinsi, kota administrasi, dan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.

Ketua GTRA di tingkat provinsi adalah Gubernur DKI Jakarta, ketua di tingkat kota administrasi adalah walikota dan ketua di tingkat kabupaten administrasi adalah bupati. GTRA DKI Jakarta sedikit berbeda dengan gugus tugas di kota-kota lain di Indonesia. GTRA DKI Jakarta memiliki dua Ketua Pelaksana Harian di setiap tingkatnya. Ketua Pelaksana Harian I berasal dari instansi BPN sesuai tingkatannya dan Ketua Pelaksana Harian II berasal dari instansi Pemprov DKI Jakarta sesuai tingkatannya. GTRA di setiap tingkatan yang berisikan perangkat BPN dan SKPD, bertugas melaksanakan berbagai tahapan dalam pelaksanaan program reforma agraria. Namun pengambilan keputusan penetapan Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) menjadi kewenangan Gubernur DKI Jakarta.

Sesuai Kepgub Nomor 162 Tahun 2019, tugas dari GTRA Provinsi DKI Jakarta adalah:

- a. Mengkoordinasikan penyediaan Tanah Objek Reforma Agraria dalam rangka penataan aset di tingkat Provinsi;*
- b. Memfasilitasi pelaksanaan penataan akses di tingkat provinsi;*
- c. Mengkoordinasikan integrasi pelaksanaan penataan aset dan penataan akses di tingkat Provinsi;*
- d. Memperkuat kapasitas pelaksanaan Reforma Agraria di tingkat Provinsi;*

- e. *Mengkoordinasikan dan memfasilitasi penanganan sengketa dan konflik agraria di tingkat Provinsi;*
- f. *Memfasilitasi penanganan sengketa dan konflik agraria di tingkat Kota Administrasi dan Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu;*
- g. *Memberikan usulan dan rekomendasi tanah-tanah untuk ditegaskan sebagai tanah negara sekaligus ditetapkan sebagai Tanah Objek Reforma Agraria kepada Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri;*
- h. *melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Gugus Tugas Reforma Agraria Kota Administrasi dan Gugus Tugas Reforma Agraria Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu; dan*
- i. *menyampaikan laporan hasil Reforma Agraria Provinsi kepada Gugus Tugas Reforma Agraria Pusat.*

GTRA DKI Jakarta dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Tim Penggerak yang beranggotakan dari unsur di luar SKPD. Ketua Tim Penggerak yaitu Noer Fauzi Rachman, yang ditunjuk oleh Gubernur DKI Jakarta untuk memberikan masukan dan membantu pelaksanaan reforma agraria di DKI Jakarta. Tim Penggerak GTRA beranggotakan para ahli yang berasal dari berbagai bidang. Tim Penggerak GTRA menggunakan ruangan yang disebut Studio GTRA di lantai 11 Gedung Blok G di Balai Kota DKI Jakarta. GTRA DKI Jakarta menjadikan Studio GTRA sebagai sekretariat bersama Gugus Tugas Reforma Agraria DKI Jakarta.

Mengingat kompleksitas masalah yang dihadapi Jakarta dalam hal ketimpangan dan konflik penguasaan tanah, Tim Penggerak GTRA DKI Jakarta mengusulkan cara baru dalam pelaksanaan program reforma agraria di DKI Jakarta. Cara baru yang dimaksud adalah dengan mengefektifkan Gugus Tugas Reforma Agraria DKI Jakarta. Pengefektifitasan kelembagaan GTRA DKI Jakarta setidaknya mencakup 5 hal yaitu:²⁹⁹

1. GTRA Sebagai Fungsi Orkestrasi.

Agar GTRA dapat berfungsi orkestrasi maka tujuan dengan dibentuknya GTRA harus menghasilkan strategi dan rencana aksi pelaksanaan reforma agraria di DKI Jakarta dengan melibatkan berbagai kalangan baik instansi pemerintah maupun

²⁹⁹ Rachman, *supra note* 63, hlm. 17.

non pemerintah seperti komunitas-komunitas, organisasi masyarakat, perguruan tinggi, lembaga penelitian, para ahli, akademisi, dan kalangan profesi. GTRA juga harus dapat menyediakan data, informasi, dan pengetahuan untuk perencanaan dan pelaksanaan reforma agraria terutama Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA), masyarakat yang menjadi subjek TORA, jenis hak atas tanah dan skema-skema pemberdayaan dalam rangka penataan akses.³⁰⁰ Terakhir tapi bukan akhir, GTRA juga harus dapat menyiapkan berbagai kondisi yang dibutuhkan untuk keberhasilan pelaksanaan reforma agraria khususnya dalam hal pemenuhan keamanan dan kenyamanan hak bermukim masyarakat di lokasi penanganan prioritas.

2. Indikator keberhasilan

Setidaknya ada dua indikator untuk menilai keberhasilan GTRA yaitu adanya kepastian hukum penguasaan tanah bagi warga kampung informal yang menjadi subjek TORA dan terbentuknya komunitas-komunitas pemegang hak/ijin pengelola permukiman yang berbadan hukum. Komunitas-komunitas yang berbadan hukum akan dapat melakukan berbagai perbuatan hukum dalam hal pengelolaan sumber daya yang berada di lingkungannya.³⁰¹

3. Penetapan Lokasi Sasaran

Tim Penggerak mengusulkan agar GTRA DKI Jakarta bekerja pada wilayah-wilayah kampung informal yang keberadaannya terus terdesak oleh pembangunan dan perluasan kawasan bisnis.³⁰² DKI Jakarta telah memiliki program penataan kampung yang diatur dalam Kepgub Nomor 878 Tahun 2018 dan sudah melaksanakan CAP di berbagai kampung yang tercantum dalam kepgub tersebut. Oleh karena itu Tim Penggerak mengusulkan sasaran lokasi GTRA DKI Jakarta hingga tahun 2022 adalah kampung-kampung yang tercantum dalam Kepgub Nomor 878 Tahun 2018 dan ditambah 1 kampung yaitu Bukit Duri yang mengalami penggusuran di tahun 2015. Penetapan lokasi sasaran penataan kampung sebagai lokasi sasaran program reforma agraria juga sebagai solusi atas kendala yang dihadapi program penataan kampung berkaitan dengan kepastian hukum status tanah. Pasca tahun 2022, lokasi sasaran

³⁰⁰ *Id.*

³⁰¹ Wawancara via *Whatsapp* dengan Noer Fauzi Rachman, 19 Agustus 2020.

³⁰² *Id.*

GTRA DKI Jakarta dapat diperluas menjangkau lokasi yang ditetapkan melalui Pergub Nomor 90 Tahun 2018.

4. Cara Kerja

Pelaksanaan reforma agraria harus menghindari praktek-praktek pengambilan keputusan yang otoriter, sentralistik, melibatkan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme), penggunaan kekerasan dalam melepaskan hak dan memanfaatkan sumber daya, dan menghindari pengaturan dari pasar atau korporasi dalam menata fungsi sumber daya agraria. GTRA bekerja berdasarkan pemahaman bahwa tanah atau sumber daya berfungsi sosial bagi kepentingan bersama di masa sekarang dan bagi generasi berikutnya, mendayagunakan kedudukan dan kewenangan DKI Jakarta sebagai daerah khusus untuk berhubungan dengan pemerintah pusat dan pengaturan GTRA di DKI Jakarta yang melibatkan berbagai unsur pemerintah dan non pemerintah, dan memegang prinsip subsidiaritas yakni masalah yang dapat diatasi oleh tingkatan di bawah tidak perlu ditangani oleh tingkatan yang lebih atas, supaya terjadi penguatan peran dan kapasitas kelembagaan masyarakat.

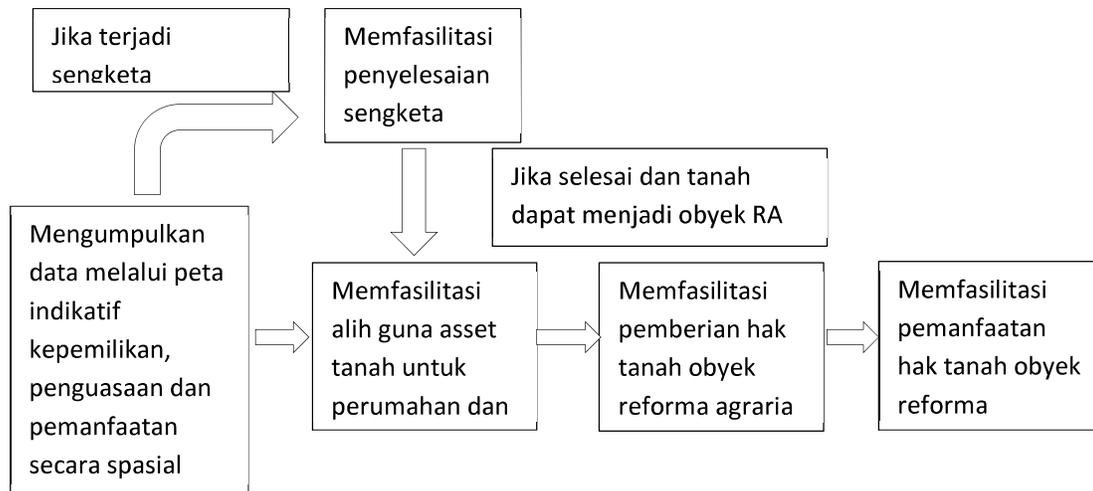
5. Perangkat Kerja

Untuk mendukung kerja-kerja GTRA, diperlukan adanya perangkat kerja sebagai berikut:

- a. Tim Ahli yang diangkat oleh gubernur untuk memberikan nasehat kebijakan dan mendukung penyelenggaraan reforma agraria.
- b. Manajerial Studio GTRA yang mengkoordinir pengurus dan anggota GTRA serta pelaksana di lapangan dalam penyelenggaraan reforma agraria. Manager berfungsi sebagai navigator bagi struktur GTRA dan pihak-pihak lain.
- c. Tim Fasilitator Kepanduan yang berasal dari organisasi sosial yang telah bekerjasama dengan komunitas-komunitas dan bertugas menjadi fasilitator bagi para penggerak komunitas tersebut.
- d. Staf sekretariat GTRA yang bertugas di Studio GTRA untuk mengurus berbagai keperluan administratif dan membantu kerja manajerial di Studio GTRA.
- e. Mekanisme kerja yang memperlihatkan alur kerja pelaksanaan reforma agraria.
- f. Tahapan pelaksanaan dan rencana aksi pelaksanaan reforma agraria.

Bagan III.6

Kerangka Kerja Pelaksanaan Reforma Agraria



Sumber: Tim Penggerak GTRA DKI Jakarta, Buku Putih Rencana Aksi Reforma Agraria DKI Jakarta 2020-2022, 2019, hal.9.

III.2.2 Naskah Akademik Kampung

Naskah akademik kampung adalah inovasi dalam pelaksanaan reforma agraria yang diusulkan oleh Tim Penggerak. Melalui naskah akademik kampung, suatu kampung dikaji secara komprehensif dengan berbagai sudut pandang yang akan menjadi dasar dalam pembuatan rekomendasi akhir. Penyusunan naskah akademik kampung dilakukan oleh Tim Penggerak dengan melibatkan warga, SKPD, BPN dan organisasi pendamping masyarakat.

Tahun 2019 GTRA DKI Jakarta menetapkan lokasi sasaran pada 7 kampung yaitu Kampung Walang, Kampung Kunir, Kampung Tongkol, Kampung Lodan, Kampung Krapu, Kampung Aquarium dan Kampung Bukit Duri. Untuk tahun 2020, GTRA DKI Jakarta melanjutkan ke 15 lokasi kampung lainnya. Langkah pertama dalam pelaksanaan reforma agraria adalah mengumpulkan berbagai data dan informasi yang kemudian disusun ke dalam Naskah Akademik Kampung. Naskah Akademik Kampung setidaknya memuat perihal identifikasi dan analisis data fisik, identifikasi dan analisis data yuridis, inventarisasi kepemilikan, penguasaan, penggunaan, pemanfaatan dan penataan lahan, identifikasi, analisis, dan evaluasi pemanfaatan lahan lintas kepentingan, rekomendasi pilihan skema bermukim, dan

rekomendasi penetapan TORA.³⁰³ Penyusunan Naskah Akademik Kampung dilakukan oleh Tim Penggerak GTRA melalui surat tugas diberikan oleh Dinas Cipta Karya Tata Ruang dan Pertanahan (DCKTRP) bekerjasama dengan masyarakat setempat dan organisasi pendamping di lokasi.

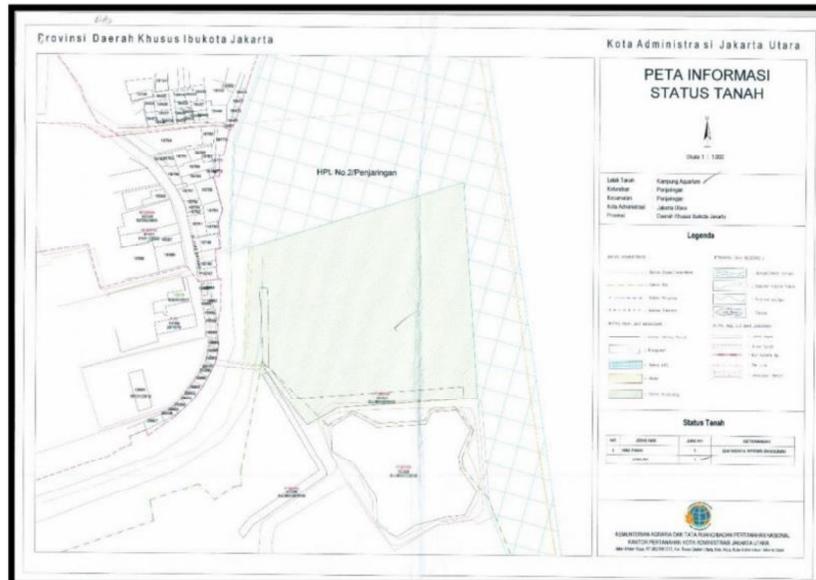
Tim Penggerak GTRA, mengumpulkan berbagai data dan informasi yang berkaitan dengan profil lokasi dan sejarah kampung sasaran, seperti data yuridis kepemilikan tanah, peruntukan lahan dalam rencana tata ruang, proyek-proyek pembangunan yang sedang dan akan berjalan, dan kajian dalam aspek cagar budaya. Data yang terkumpul bersumber dari masyarakat, instansi terkait dan berbagai sumber. GTRA DKI Jakarta pada bulan September 2019 secara bersama-sama melakukan kunjungan lapangan termasuk Kampung Akuarium untuk melakukan pengecekan lahan dan pemanfaatan tata ruang.³⁰⁴

BPN melakukan pengukuran lahan dan pengambilan titik koordinat di Kampung Akuarium sebagai bahan pemeriksaan dalam database pertanahan di BPN. Hasilnya menyatakan bahwa lahan di Kampung Akuarium masih belum terdaftar suatu hak apapun. Hak yang terdapat di dekat lokasi adalah Hak Pakai terdaftar atas PD. Pasar Jaya yang letaknya di luar Kampung Akuarium. Badan Pengelola Aset Daerah (BPAD) memberikan informasi bahwa Pemprov DKI Jakarta memiliki berita acara tukar guling lahan antara LON-LIPI dengan Pemprov DKI Jakarta pada tahun 1990. Berita acara itu adalah bukti perolehan tanah Pemprov DKI Jakarta di lahan Kampung Akuarium, tapi Pemprov DKI Jakarta belum melakukan pendaftaran tanah ke BPN.

³⁰³ GTRA DKI Jakarta, *supra note 101*, hlm. 37.

³⁰⁴ Observasi lapangan, September 2019.

Gambar III.7
Informasi Pertanahan Di Kampung Akuarium



Sumber: Kanwil BPN DKI Jakarta, Laporan Pelaksanaan Reforma Agraria Tahun Anggaran 2019, DKI Jakarta, 2019, hal. II.2.

Dari semua data yang terkumpul, Tim Penggerak GTRA DKI Jakarta menganalisis data terkait dengan obyek dan subyek serta berdasar pada aspirasi dari masyarakat. Data dan fakta yang terkumpul kemudian dibahas di GTRA DKI Jakarta. Data dan fakta tentang Kampung Akuarium antara lain:³⁰⁵

1. Lahan di Kampung Akuarium secara *de jure* adalah tanah aset Pemprov DKI Jakarta yang dibuktikan dengan berita acara serah terima lahan antara Pemprov DKI Jakarta dengan LON-LIPI pada tahun 1990. Namun secara *de facto* lahan dikuasai oleh warga Kampung Akuarium sejak sekitar tahun 1980an untuk kepentingan permukiman serta pemanfaatan tanah untuk usaha ekonomi kecil.³⁰⁶
2. Zonasi Tata Ruang di Kampung Akuarium sesuai dengan Perda Nomor 1 Tahun 2014 Tentang RDTR-PZ adalah Zona Pemerintahan Daerah, yang dimungkinkan untuk pembangunan rumah susun umum.
3. Aspirasi masyarakat untuk tetap dapat tinggal dan memanfaatkan tanah di Kampung Akuarium sebagai tempat tinggal.

³⁰⁵ GTRA DKI Jakarta, *supra note 101*, hlm. 37.

³⁰⁶ *Id.*

Tahap akhir dari penyusunan naskah akademik adalah penyusunan rekomendasi kepastian hukum penataan aset. Sebelum rekomendasi naskah akademik dibahas di GTRA DKI Jakarta, Tim Penggerak GTRA DKI Jakarta lebih dahulu membahas pilihan-pilihan rekomendasi bersama dengan warga Kampung Akuarium. Diskusi penentuan penataan aset diikuti oleh para pengurus dan tim kerja Kampung Akuarium yang berjumlah sekitar 15 orang.

Pembahasan penentuan aset mengerucut pada dua pilihan yaitu Hak Milik (HM) dan Hak Guna Bangunan (HGB). Pada mulanya aspirasi warga menginginkan tanah di Kampung Akuarium dapat dimiliki oleh mereka secara penuh dengan Sertipikat Hak Milik (SHM) dengan alasan mereka sudah menguasai tanah itu lebih dari dua puluh tahun dan membayar PBB sebagai kewajiban menggunakan tanah. Namun karena terdapat fakta bahwa Pemprov DKI Jakarta memiliki bukti perolehan tanah berupa serah terima lahan, maka keputusan yang diambil dalam diskusi itu adalah warga mengajukan HGB.

Pertimbangan lainnya yang mengemuka pada diskusi tersebut, jika warga mengajukan SHM, maka prosesnya akan membutuhkan waktu yang lama. Forum diskusi memprediksi bahwa Pemprov DKI Jakarta akan beralasan harus meminta izin kepada DPRD DKI Jakarta jika akan melepas tanah di Kampung Akuarium karena tanah tersebut telah terdaftar sebagai aset Pemprov DKI Jakarta. Ada kekhawatiran jika proses penentuan atau pengurusan tanah terlalu lama maka akan memperlambat proses pembangunan kembali Kampung Akuarium.

Diskusi tersebut di atas juga membahas perihal pemegang HGB di Kampung Akuarium. Warga peserta diskusi menyampaikan aspirasi keinginan untuk dapat memegang HGB perorangan. Namun Tim Penggerak GTRA DKI Jakarta mengusulkan HGB diberikan atas nama koperasi warga Kampung Akuarium. Tim penggerak GTRA DKI Jakarta menjelaskan, jika sertipikat dipegang oleh perorangan maka hal itu justru akan mempercepat proses warga kehilangan tanah. Sertipikat atas nama perorangan sangat rentan untuk dijual atau digadai secara bebas ketika warga sedang mengalami kesulitan ekonomi. Nilai tanah yang naik akibat proses sertifikasi, akan menggoda warga untuk menjual tanahnya. Sertipikat atas nama koperasi memberikan rasa aman bagi semua, karena ada hak kontrol dari anggota terhadap

perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh koperasi. Akhirnya forum dapat menyepakati koperasi sebagai pemegang sertipikat HGB.

Forum diskusi juga membahas terkait dengan pengelolaan bangunan Kampung Susun Akuarium yang akan dibangun Pemprov DKI Jakarta. Peserta diskusi menyampaikan aspirasi keinginan untuk bisa memiliki bangunan itu agar warga tidak menjadi penyewa seperti di rusunawa. Konsekuensi dari kepemilikan bangunan kampung susun tersebut adalah pengelolaan bangunan menjadi tanggungjawab pemiliknya. Karena bangunan kampung susun berupa bangunan bersama (tower) maka kepemilikan dipegang oleh koperasi Kampung Akuarium, bukan perorangan. Kepemilikan perorangan tetap diakomodir tapi dalam hal kepemilikan setiap unit di dalam bangunan kampung susun tersebut dalam bentuk Sertipikat Hak Milik Satuan Rumah Susun (SHM SARUSUN).

Kesepakatan-kesepakatan sementara di diskusi tersebut di atas, kemudian dibawa oleh pengurus dan tim kerja Kampung Akuarium pada pertemuan besar yang melibatkan lebih banyak orang. Warga yang sudah pindah ke rusunawa dan mengontrak di tempat lain, turut diundang dan hadir dalam pertemuan itu. Pengurus Kampung Akuarium menjelaskan hasil diskusi sebelumnya kepada semua peserta rapat dan membuka diskusi tanya jawab dan pendapat. Hingga pada akhirnya diputuskan bahwa warga Kampung Akuarium menyetujui pengajuan sertipikat HGB atas nama koperasi, kepemilikan bangunan atas nama koperasi dan kepemilikan unit atas nama individu.

Pasca terdapat keputusan kesepakatan dari warga Kampung Akuarium, Tim Penggerak GTRA DKI Jakarta membahas usulan rekomendasi tersebut ke rapat GTRA DKI Jakarta. Beberapa pihak menyetujui dengan usulan HGB untuk koperasi Kampung Akuarium, tapi beberapa pihak menolak. Pihak yang menolak beralasan, bahwa tanah tersebut adalah tanah aset Pemprov DKI Jakarta sepenuhnya. Warga hanya sebagai pihak yang memanfaatkan tanpa dan hal itupun tanpa izin. Oleh karena itu dia mengusulkan perlakuan kebijakannya sama dengan rusunawa yang sudah ada. Dia menambahkan *“harusnya warga berterima kasih, karena sudah menempati puluhan tahun tanpa izin dan tidak ditarik biaya oleh Pemprov DKI.”*

Setelah melalui sekian pembahasan, rekomendasi naskah akademik GTRA DKI Jakarta perihal penataan aset selesai dirumuskan sebagai berikut:

1. *Bahwa BPAD Cq Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman untuk dan atas nama Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, menyiapkan dokumen persyaratan permohonan Hak Pengelolaan sesuai ketentuan Peraturan Kepala BPN No 1 Tahun 2010;*
2. *Bahwa peruntukan fungsi rencana penataan di Kampung Akuarium untuk pembangunan kampung bersusun, sesuai dengan arahan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DKI Jakarta, sesuai UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 26 ayat (3) Jo Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencata Detil Tata Ruang dan pendekatan Historic Urban Landscape;*
3. *Bahwa untuk kepentingan penerima manfaat/masyarakat yang saat ini bermukim di shelter kampung akuarium, melalui Badan Hukum Koperasi Warga sebagai pengelola dapat diberikan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud poin angka 1, dengan luas tanah sesuai kepentingan atau kebutuhan masyarakat sesuai perencanaan (Alternatif 3); Setelah itu, kepada masing-masing unit dapat diberikan Hak Milik di atas HGB Badan Hukum Koperasi Warga tsb.*
4. *Setelah ketersediaan tanah kepada masyarakat terpenuhi, tanah yang masih tersedia dapat digunakan dan dimanfaatkan lebih lanjut untuk pembangunan lainnya dan /atau pembangunan fasos fasum pendukungnya, sesuai perencanaan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (Alternatif 4);*
 - *Penataan akses reform lainnya dilaksanakan oleh Satuan Kerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sesuai kebutuhan dan urgensinya*
 - *Skema pembangunan dapat ditawarkan dengan 5 alternatif seperti pada tabel berikut*

Tabel III. 8

Pilihan Skema Hak Atas penguasaan Tanah dan Bangunan di Kampung Akuarium

Pilihan	1	2	3	4	5
Penguasaan Tanah	Hak Pengelolaan Lahan (HPL) PemprovDKI Jakarta				
Hak Atas Bangunan	Hak Guna Bangunan (HGB) PemprovDKI Jakarta	HGB Badan Layanan Umum daerah (BLUD) perumahan	HGB Koperasi Kampung Akuarium		

		atau PemprovDKI Jakarta			
Hak Atas Tanah Fasilitas Umum	Hak Pakai (HP) PemprovDKI Jakarta				
Pemanfaatan Unit Sarusun	Sewa menyewa perorangan dengan PemprovDKI Jakarta	Ijin pemanfaatan untuk koperasi Kampung Akuarium	Pengaturan Sarusun oleh koperasi warga, Hak Milik Sarusun (HM Sarusun) dipegang warga		
Skema Pembiayaan Pembangunan	PemprovDKI Jakarta	BLUD Perumahan atau PemprovDKI Jakarta	Hibah dari PemprovDKI Jakarta	Kerjasama dengan swasta	Jual beli

Sumber: GTRA DKI Jakarta, "Naskah Akademis Sebagai Bahan Pertimbangan Penetapan Objek Reforma Agraria," (Jakarta 2019): hlm. 96.

III.2.3 Pengambilan Keputusan

GTRA DKI Jakarta bersama Tim Penggerak pada 16 Januari 2020 mempresentasikan hasil naskah akademik kampung di Gubernur DKI Jakarta dalam Rapat Pimpinan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) yang dipimpin oleh Gubernur DKI Jakarta. Setelah mendengarkan paparan, Gubernur DKI Jakarta memutuskan mengambil pilihan nomor tiga seperti rekomendasi yang disampaikan oleh GTRA DKI Jakarta dan Tim Penggerak. Kepemilikan lahan tetap berada di tangan Pemprov DKI Jakarta dengan jenis Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dan di atasnya diterbitkan HGB kepada koperasi Kampung Akuarium. Unit-unit di dalam

bangunan Kampung Susun Akuarium akan diterbitkan HM Sarusun di atas alas HGB koperasi Kampung Akuarium.³⁰⁷

Gubernur DKI Jakarta juga memutuskan pembangunan Kampung Susun Akuarium akan menggunakan dana dari Pemprov DKI Jakarta yang berasal dari kewajiban pengembang pemegang Surat Izin Penunjukan Penggunaan Tanah (SIPPT) atas terbitnya Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lahan (SP3L). Kampung Susun Akuarium akan dibangun oleh PT. Almaron Perkasa menggunakan dana sanksi SP3L dengan Surat Persetujuan Prinsip Bentuk Konversi Kewajiban Pembiayaan dan Pembangunan Rumah Susun Murah/Sederhana Nomor 42/-1.796.3 dari Gubernur DKI Jakarta.

Warga Kampung Akuarium tidak diundang dalam forum pengambilan keputusan di atas. Partisipasi warga Kampung Akuarium dalam program reforma agraria terbatas pada proses penyusunan dan pengajuan rekomendasi penataan aset. Warga terlibat sejak awal ketika menyusun naskah akademik karena banyak data yang dihasilkan oleh warga. Warga Kampung Akuarium juga terlibat dalam mendiskusikan pilihan-pilihan kebijakan yang akan diusulkan kepada Gubernur DKI Jakarta. Namun dalam penentuan keputusan akhir yang digelar melalui Rapat Pimpinan BKPRD, tidak ada perwakilan warga Kampung Akuarium yang diundang. Bahkan tidak ada pemberitahuan resmi dari Pemprov DKI Jakarta atau GTRA DKI Jakarta kepada warga Kampung Akuarium perihal keputusan itu dan bagaimana mekanisme pemberian haknya.

Angga, anggota TGUPP yang bertugas mengawal pembangunan Kampung Akuarium mengatakan bahwa hingga Agustus 2020, pihaknya masih membahas bagaimana mekanisme penerbitan HGB dan pengelolaan bangunan Kampung Susun Akuarium. Menurut dia, diskusi yang sedang berkembang adalah, lima tahun pertama penghunian, koperasi Kampung Akuarium statusnya akan sebagai penyewa tanah dan bangunan dengan nilai sewa yang terjangkau. Setelah masa sewa selesai, Pemprov DKI Jakarta akan mengizinkan penerbitan HGB dan menghibahkan bangunan rumah susun untuk koperasi Kampung Akuarium.³⁰⁸ Namun hingga penelitian ini selesai

³⁰⁷ Rekaman Video Rapat Pimpinan Badan Koordinasi Penataan Ruang DKI Jakarta, 16 Januari 2020.

³⁰⁸ Angga, *supra note* 239, hlm. 87.

dilakukan, Pemprov DKI Jakarta belum memiliki rencana aksi penataan aset dan penataan akses di Kampung Akuarium.

Penyerahan HGB untuk fungsi perumahan kepada badan hukum koperasi warga penghuni adalah hal baru di DKI Jakarta. Praktek yang sudah berjalan adalah hubungan hukum perorangan dengan Pemprov DKI Jakarta seperti yang berlangsung di rusunawa. Pembentukan koperasi juga dimaksudkan sebagai peningkatan kekuatan pemberdayaan masyarakat yang bermetamorfosa dari perorangan menjadi badan hukum bersama. Koperasi sebagai pemegang hak dianggap bentuk ideal untuk menjaga masuknya jebakan kekuatan pasar kapitalis yang berpotensi menyingkirkan warga asli setempat akibat gentrifikasi.³⁰⁹ Warga Kampung Akuarium telah membentuk koperasi “Akuarium Bangkit Mandiri” yang terdaftar dengan akta pendirian nomor 014474/BH/M.KUKM.2/VIII/2019 pada 19 Agustus 2019 atas bantuan biaya notaris dari Dinas Usaha Menengah Kecil dan Mikro (DUMKM) DKI Jakarta.

III.2.4 Dampak Kebijakan Reforma Agraria

Pelaksanaan kebijakan reforma agraria di DKI Jakarta melalui Kepgub 162 Tahun 2019 dan Kepgub 574 Tahun 2019 Tentang Gugus Tugas Reforma Agraria, membuka peluang bagi penyelesaian konflik pertanahan yang terjadi di Kampung Akuarium. Terdapat hal-hal baru atau inovasi dalam pelaksanaan reforma agraria di DKI Jakarta yang belum diatur dalam Perpres 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria. Hal-hal baru itu adalah naskah akademik kampung dan keberadaan Tim Penggerak GTRA DKI Jakarta yang terdiri dari unsur di luar birokrasi. Rachman mengatakan fungsi naskah akademik kampung digunakan dalam rangkaian kegiatan pelaksanaan reforma agraria, agar kampung tidak hanya dilihat semata-mata yuridis legal formal. Dengan menggunakan naskah akademik kampung, komunitas kampung dapat ditinjau dari berbagai perspektif yang terkait dengan lokasi.³¹⁰

Keberadaan Tim Penggerak GTRA DKI Jakarta, muncul atas evaluasi terhadap Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat. Rachman menilai struktur dan fungsi Gugus Tugas Penataan Kampung dan Masyarakat tidak

³⁰⁹ Rachman, *supra note 301*, hlm. 105.

³¹⁰ Wawancara via whatsapp dengan Noer Fauzi Rachman, Ketua Tim Penggerak GTRA DKI Jakarta, 21 Agustus 2020.

berjalan maksimal akibat dari ketidakjelasan individu yang bertugas mewakili SKPD dalam struktur gugus tugas itu.³¹¹ GTRA menggunakan skema kelembagaan yang sama dengan Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat. Oleh karena itu keberadaan Tim Penggerak GTRA DKI Jakarta menjadi navigator yang berfungsi memandu arah pelaksanaan reforma agraria di DKI Jakarta.³¹²

Keberadaan Tim Penggerak GTRA DKI Jakarta selain sebagai navigator, juga bekerja menyusun naskah akademik kampung dan rencana aksi pelaksanaan reforma agraria di DKI Jakarta. Periode tahun 2019, Tim Penggerak telah menyelesaikan naskah akademik kampung di tujuh kampung, salah satunya di Kampung Akuarium. Tim Penggerak juga telah menghasilkan Kajian Rancangan Pokok Reforma Agraria Perkotaan DKI Jakarta yang berisi tentang usulan mekanisme, pembagian kerja dan rencana aksi Gugus Tugas Reforma Agraria DKI Jakarta. Selain hasil dari sisi kepentingan keberlanjutan pelaksanaan program reforma agraria di DKI Jakarta, juga telah dihasilkan keputusan yang berdampak pada penyelesaian konflik pertanahan di Kampung Akuarium.

Gubernur DKI Jakarta telah mengambil keputusan terkait tanah dan rencana pembangunan di Kampung Akuarium, yaitu:

1. Pembangunan Kampung Susun Akuarium di lokasi Kampung Akuarium dan menggunakan dana dari Pemprov DKI Jakarta.
2. Pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) kepada koperasi Kampung Akuarium di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Pemprov DKI Jakarta.
3. Penerbitan Hak Milik Satuan Rumah Susun (HM SARUSUN) bagi tiap-tiap penghuni anggota koperasi di atas HGB koperasi Kampung Akuarium.
4. Kepemilikan dan pengelolaan bangunan Kampung Susun Akuarium akan diserahkan kepada koperasi Kampung Akuarium.

Warga Kampung Akuarium menyetujui dan menerima keputusan pemberian hak HGB kepada koperasi warga tidak dengan sepenuh hati. Mereka merasa tidak ada pilihan lain yang lebih baik selain HGB. Jika warga mengajukan SHM akan menimbulkan perdebatan yang terlalu lama dan akan membuat pembangunan kembali Kampung Akuarium menjadi tertunda-tunda. Sedangkan masa jabatan Gubernur DKI

³¹¹ *Id.*

³¹² *Id.*

Jakarta Anies Baswedan saat itu tinggal tiga tahun. Narasumber F, G, H, I, dan J semua mengatakan sebenarnya ingin memiliki tanah di Kampung Akuarium dengan Sertipikat Hak Milik. Mereka merasa lebih aman dengan jenis sertipikat SHM dibanding HGB.

Pilihan para narasumber terhadap SHM adalah langkah antisipatif menghadapi kebiasaan pemerintah yang sering bertindak kesewenang-wenangan pemerintah. Narasumber J khawatir “*walaupun HGB punya waktu sampe 30 tahun, tapi ya tau sendiri lah mas peraturan di Indonesia, ganti pemimpin ya ganti aturan.*” Oleh karena mereka akan merasa lebih aman kalau memiliki SHM, untuk menghadapi perubahan-perubahan yang tak terduga.

Kekhawatiran J di atas juga dirasakan oleh narasumber yang lain. Mereka khawatir pemilik HPL yaitu Pemprov DKI Jakarta suatu saat akan menghentikan keberlakuan HGB sebelum masanya habis dengan berbagai alasan pembangunan. Menurut analisis penulis, kekhawatiran para narasumber mendasarkan pada pengalaman praktek hukum di Indonesia yang lebih sering menggunakan tipe hukum represif, di mana hukum dijadikan alat bagi kepentingan politik atau kekuasaan.

Dalam konteks reforma agraria, keputusan pemberian HGB kepada koperasi Kampung Akuarium, oleh Kanwil BPN DKI Jakarta dianggap sebagai bentuk dari pelaksanaan penataan aset atau *landreform*.³¹³ Sedangkan pembangunan Kampung Susun Akuarium dan pengelolaannya yang akan diserahkan kepada koperasi Kampung Akuarium, adalah bentuk dari penataan akses atau *access reform*.³¹⁴ Pilihan pemberian HGB kepada koperasi Kampung Akuarium, menjadi jalan tengah antara (*win-win solution*) kepentingan Pemprov DKI Jakarta mengamankan aset tanahnya dan kepentingan warga dalam hal kebutuhan pemanfaatan tanah untuk kepentingan permukiman.³¹⁵

Jika menengok pada pengertian *landreform* Gunawan Wiradi,³¹⁶ yaitu penataan kembali struktur atau susunan kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah untuk rakyat kecil, maka keputusan pemberian HGB untuk koperasi Kampung Akuarium tidak mengubah struktur. Kepemilikan tanah di Kampung Akuarium

³¹³ Wawancara langsung dengan Juarin Sulisty, Kepala Bidang Penataan Tanah Kanwil BPN DKI Jakarta dan selaku Sekretaris II GTRA DKI Jakarta, 11 Agustus 2020.

³¹⁴ *Id.*

³¹⁵ *Id.*

³¹⁶ Wiradi, *supra note 60*, hlm. 16.

dimiliki oleh Pemprov DKI Jakarta dalam bentuk HPL dan tanah digunakan oleh warga Kampung Akuarium dalam bentuk HGB. Tidak ada yang berubah dari struktur kepemilikan dan penggunaan tanah di Kampung Akuarium. Sebelumnya warga Kampung Akuarium juga telah menggunakan dan memanfaatkan tanah bahkan lebih dari tiga puluh tahun. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemberian HGB kepada koperasi Kampung Akuarium adalah kebijakan legalisasi penggunaan dan pemanfaatan tanah, bukan redistribusi tanah.³¹⁷

Menurut Salim dan Utamai, reforma agraria tidak lagi hanya berfokus pada redistribusi tanah sebagai hak milik, tapi juga akses terhadap pemanfaatan dan pengelolaan tanah atau aset untuk kesejahteraan rakyat miskin.³¹⁸ Untuk akses terhadap pemanfaatan dan pengelolaan aset, dapat terwadahi dengan bentuk sertifikat HGB dan hak pengelolaan bangunan. Menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, HGB memiliki jangka waktu 30 tahun, dan setelah itu dapat diperpanjang lagi untuk jangka waktu 20 tahun. Meskipun warga Kampung Akuarium tidak mendapatkan Hak Milik, tapi jika ditinjau dari jangka waktu keberlakuan HGB, maka setidaknya warga Kampung Akuarium mendapatkan jaminan keamanan bermukim dalam jangka waktu tiga puluh tahun.

Hak Guna Bangunan (HGB), oleh Payne, masuk dalam kategori jenis penguasaan tanah jangka menengah atau sedang.³¹⁹ Payne, menyebut HGB sebagai sertifikat hak untuk memanfaatkan tanah. Skema ini menurutnya dapat menjadi pilihan keamanan bermukim dan menyelesaikan persoalan ilegalitas.³²⁰ Sertifikat hak untuk memanfaatkan tanah, memiliki peluang berubah menjadi sertifikat hak memiliki tanah dengan persetujuan pelepasan hak dari pemegang hak di atas dasarnya. Masih menurut Payne, skema itu juga cocok bagi pekerja mandiri³²¹ seperti warga Kampung Akuarium yang tidak masuk dalam skema perbankan untuk mengakses pasar perumahan.

Namun keputusan terkait penataan aset di Kampung Akuarium, hingga penelitian ini selesai dilakukan, baru sebatas keputusan lisan Gubernur DKI Jakarta di dalam Rapat Pimpinan BKPRD dan belum memiliki ketetapan tertulis. Mereka belum

³¹⁷ Redistribusi tanah oleh Gunawan Wiradi diartikan sebagai pembagian tanah.

³¹⁸ Salim, *supra note* 72, hlm. 21.

³¹⁹ Payne, *supra note* 6, hlm. 2.

³²⁰ *Id.*

³²¹ *Id.*

memiliki skenario waktu dan cara pemberian HGB dari Pemprov DKI Jakarta ke koperasi warga Kampung Akuarium. Sedangkan pembangunan Kampung Susun Akuarium, telah memiliki ketetapan tertulis melalui Surat Izin Persetujuan Prinsip dari Gubernur DKI Jakarta kepada PT. Almaron Perkasa selaku pengembang yang memiliki kewajiban membangun.

Kebijakan penataan kampung dan reforma agraria di DKI Jakarta, jika ditinjau dari rantai penjelas konflik agraria struktural, dapat mengatasi sebagian akar masalah konflik pertanahan di Kampung Akuarium. Hal itu karena:

1. Perpres Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria memberikan dasar hukum bagi warga Kampung Akuarium sebagai subyek reforma agraria.
2. Perpres Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria juga dapat³²² menjadi dasar hukum bagi perspektif dan cara baru dalam melihat dan menangani kampung informal seperti Kampung Akuarium.
3. Partisipasi aktif warga Kampung Akuarium sebatas dalam proses penyusunan dan pengusulan rekomendasi kebijakan. Pengambilan keputusan akhir tetap ditentukan oleh Gubernur DKI Jakarta.
4. Program reforma agraria memberikan pengakuan terhadap sejarah penguasaan tanah warga Kampung Akuarium yang menjadi dasar dalam penentuan subjek reforma agraria.

III.2.5 Evaluasi Reforma Agraria DKI Jakarta

Evaluasi terhadap kebijakan reforma agraria akan berfokus pada kelembagaan, kinerja dan implementasi di warga Kampung Akuarium.

1. Kelembagaan

Skema kelembagaan Gugus Tugas Reforma Agraria DKI Jakarta mengulang kesalahan yang sama dengan Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat. Struktur gugus tugas yang berisi instansi membuat orang-orang yang mengikuti koordinasi dalam gugus tugas berganti-ganti dan bahkan tidak

³²² Penggunaan kata “dapat” berarti Perpres No. 86 Tahun 2018 tidak secara otomatis akan menghasilkan keputusan yang mendasar bagi perubahan struktur kepemilikan tanah. Hasil pelaksanaan reforma agraria sangat tergantung dengan tafsir dan kepentingan dari pelaksana reforma agraria.

mengikuti koordinasi. Rapat koordinasi yang diadakan GTRA DKI Jakarta, tidak pernah dihadiri lengkap oleh 29 unsur yang masuk dalam struktur GTRA DKI Jakarta. Selain karena ketiadaan individu yang jelas, faktor ketiadaan TKD di dinas-dinas lain selain DCKTRP juga menjadi penyebab absennya para unsur tersebut.

GTRA DKI Jakarta bekerja tanpa panduan kerja yang jelas. Mereka hanya memiliki rencana kampung sasaran yang diambil dari Kepgub Nomor 878 Tahun 2018, Kepgub 162 Tahun 2019 dan Kepgub 574 Tahun 2019 Tentang GTRA, hanya mengatur pembentukan gugus tugas dan tugasnya. Sedangkan bagaimana GTRA bekerja, belum ada panduannya. Tim Penggerak GTRA DKI Jakarta telah menerbitkan Kajian Rancangan Pokok Reforma Agraria Perkotaan DKI Jakarta yang berisi tentang usulan mekanisme, pembagian kerja dan rencana aksi Gugus Tugas Reforma Agraria DKI Jakarta. Namun buku panduan itu tidak dikuatkan menjadi produk hukum di DKI Jakarta.

Keberadaan Tim Penggerak GTRA DKI Jakarta yang berisikan unsur dari luar SKPD atau BPN, tidak memiliki legalitas. Mereka bekerja secara sukarela menyelesaikan panduan rencana aksi pelaksanaan reforma agraria di DKI Jakarta dan naskah akademik tujuh kampung tanpa ada surat keputusan pengangkatan dari Gubernur DKI Jakarta. Walaupun sebenarnya dalam Kepgub 574 Tahun 2019 terdapat unsur masyarakat dalam struktur GTRA, tapi unsur itu secara legal, kosong.

GTRA DKI Jakarta kegiatannya berpusat pada GTRA tingkat provinsi. Sedangkan GTRA di tingkat kota administrasi, praktis tidak ada kegiatan. GTRA Kota Administrasi Jakarta Utara tidak pernah menyelenggarakan kegiatan untuk pelaksanaan reforma agraria di Kampung Akuarium atau pun kampung-kampung lainnya.³²³ Keterlibatan mereka sebatas turut serta ketika GTRA Provinsi mengadakan kegiatan seperti kunjungan lapangan. Menurut analisis penulis, ketidakaktifan GTRA tingkat kota/kabupaten disebabkan ketiadaan panduan kerja dan TKD.

Selain terkait dengan ketiadaan panduan kerja, berdasarkan hasil pengamatan penulis, para anggota GTRA DKI Jakarta belum memiliki pengetahuan yang cukup tentang reforma agraria. Mereka beranggapan bahwa reforma agraria hanya

³²³ Wawancara via Whatsapp dengan Suroto, Ketua Pelaksana Harian II GTRA Kota Administrasi Jakarta Utara, 20 Agustus 2020.

bertujuan untuk memperjelas kepastian hukum status tanah dan tidak memiliki pengetahuan soal prinsip dan tujuan mendasar dari reforma agraria dalam hal untuk mengurangi ketimpangan penguasaan sumber daya. Belum lagi masih ada anggota GTRA DKI Jakarta yang memiliki perspektif bahwa warga kampung informal tidak berhak untuk mengajukan kepemilikan tanah karena warga tidak memiliki bukti-bukti yuridis perolehan tanah. Pada suatu kesempatan, salah satu anggota GTRA DKI Jakarta berucap, *“boleh warga mengajukan usulan, tapi harus tau diri dan sadar posisi.”*

2. Kinerja GTRA DKI Jakarta

Kinerja GTRA DKI Jakarta berjalan lambat. GTRA DKI Jakarta pertama kali dibentuk pada 31 Januari 2019. Namun rapat koordinasi bersama pertama kali diadakan baru pada tanggal 7 Agustus 2019. Rapat itupun diinisiasi oleh Tim Pengegerak GTRA DKI Jakarta. Satu tahun di tahun 2019, kinerja GTRA DKI Jakarta hanya menghasilkan satu keputusan yaitu di Kampung Akuarium. Sedangkan enam kampung lainnya yang naskah akademik kampungnya telah diselesaikan oleh Tim Penggerak, hingga penelitian ini berlangsung belum ada hasil keputusan.

Kelambatan kinerja GTRA DKI Jakarta dipicu banyak hal, antara lain seperti yang telah ditulis di atas; ketiadaan panduan kerja, ketiadaan orang yang jelas, ketiadaan TKD bagi SKPD selain DCKTRP, ketiadaan pengetahuan yang cukup, ada anggapan urusan reforma agraria adalah urusan BPN, dan kultur birokrasi yang menunggu perintah pimpinan. Juarin, Sekretaris I GTRA Provinsi DKI Jakarta yang juga Kepala Bidang Penataan Pertanahan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi DKI Jakarta, menduga ada anggapan yang salah dari para SKPD bahwa urusan reforma agraria hanya urusan BPN. Dia mendasarkan hal itu pada ketiadaan anggaran di masing-masing SKPD (kecuali DCKTRP selaku Sekretaris II GTRA) dalam keterlibatan di GTRA.³²⁴

Yusmada faizal, selaku Ketua Pelaksana Harian II GTRA DKI Jakarta yang juga Asisten Gubernur DKI Jakarta Bidang Pembangunan dan Lingkungan Hidup DKI Jakarta mengatakan *“warna keberpihakan gubernur kepada kampung itu*

³²⁴ Sulistyono, *supra note 313*, hlm. 117.

*sudah sangat jelas, tapi tantangannya adalah kultur dari birokrasi.*³²⁵ Kultur yang dimaksud oleh Yusmada adalah kebiasaan menunggu arahan pimpinan dan kebiasaan ketakutan tindakannya akan menjadi temuan BPK. Menurut Yusmada, kebijakan atau keputusan pejabat publik tidak akan menjadi pidana, asalkan kebijakan tersebut tidak merugikan keuangan negara atau memperkaya diri pejabat dan disertai dengan pertanggungjawaban yang jelas.³²⁶

Hal-hal di atas mengakibatkan cara bekerja GTRA DKI Jakarta hanya mencoba mencari celah hukum dan tidak ada reformasi hukum. Penentuan pemberian HGB Kampung Akuarium adalah salah satu contohnya. Mengingat Pemprov DKI Jakarta memiliki bukti serah terima lahan dengan LON-LIPI, mengingat zonasi di lahan Kampung Akuarium adalah Zona Pemerintahan Daerah, dan mengingat bahwa warga Kampung Akuarium yang sudah lama menguasai lahan menginginkan tetap tinggal di lokasi Kampung Akuarium, maka pemberian HGB dan pembangunan kampung susun adalah jalan tengah bagi semua tanpa harus mengubah kebijakan.

Dampak dari cara kerja GTRA DKI Jakarta dengan hanya mencari celah hukum di Kampung Akuarium, tidak mengubah struktur kepemilikan tanah, seperti apa yang menjadi tujuan dari reforma agraria. Menurut analisis penulis, cara kerja pencarian celah hukum akan merugikan posisi warga, karena hukum di Indonesia masih belum mengakomodir terhadap keberadaan kampung informal.

Kebijakan Pemprov DKI Jakarta untuk menyelesaikan konflik pertanahan di Kampung Akuarium, dengan mengadakan program penataan kampung dan program reforma agraria. Untuk penataan kampung, Gubernur DKI Jakarta menerbitkan Kepgub 2293 Tahun 2017 yang kemudian diganti dengan Kepgub Nomor 878 Tahun 2018 Tentang Gugus Tugas Pelaksanaan Penataan Kampung dan Masyarakat, serta Pergub Nomor 90 Tahun 2018 Peningkatan Kualitas Permukiman Dalam Rangka Penataan Kawasan Permukiman Terpadu. Untuk program reforma agraria Gubernur DKI Jakarta menerbitkan Kepgub Nomor 162 Tahun 2019 yang kemudian direvisi melalui Kepgub Nomor 574 Tahun 2019 Tentang Gugus Tugas Reforma Agraria.

Kedua program tersebut menggunakan strategi kelembagaan yang sama yaitu gugus tugas. Meskipun pada program penataan kampung terdapat kebijakan susulan yang mengatur

³²⁵ Wawancara langsung dengan Yusmada, Ketua Pelaksana Harian II GTRA DKI Jakarta, 11 Agustus 2020.

³²⁶ *Id.*

mekanisme penataan kampung menjadi lebih jelas melalui Pergub Nomor 90 Tahun 2018. Namun untuk GTRA belum ada pengaturan lebih jelas tentang mekanisme kerja GTRA, karena Kepgub hanya berisi tentang pembentukan kelembagaan, struktur dan tugasnya.

Program penataan kampung meskipun banyak ditemui kendala dan kekurangan, tapi sudah menghasilkan banyak capaian di Kampung Akuarium, dari penghunian sementara hingga perencanaan pembangunan hunian permanen yang telah mengurangi akibat-akibat langsung dan akibat-akibat lanjutan dari konflik pertanahan. Demikian juga dengan program reforma agraria, meskipun infrastruktur dan kultur serta capaian gugus tugas belum sesuai dengan tujuan mendasar dari reforma agraria, tapi sudah menghasilkan setidaknya keamanan bermukim jangka menengah bagi warga Kampung Akuarium dan menyelesaikan konflik pertanahan di Kampung Akuarium untuk sementara. Selanjutnya dibutuhkan rencana aksi penataan aset dan akses di Kampung Akuarium yang memiliki kekuatan hukum untuk menjamin keputusan pejabat publik tidak berubah di tengah jalan.

Kebijakan program penataan kampung dan program reforma agraria jika dilihat dari tujuan dan implementasinya mencirikan tipe hukum responsif. Kedua program itu bertujuan untuk dapat menyelesaikan persoalan konflik pertanahan dan kurangnya kualitas permukiman yang selama ini dihadapi oleh warga kampung informal. Implementasi program juga membuka ruang partisipasi dan kolaborasi berbagai pihak utamanya warga setempat. Peraturan perundang-undangan tidak dijadikan hambatan dalam melaksanakan hukum untuk mencapai tujuan. Lahan Kampung Akuarium terdapat perbedaan penetapan rencana tata ruang. Perda Nomor 1 Tahun 2014 memperbolehkan adanya bangunan rumah susun umum dan Pergub Nomor 36 Tahun 2014 menetapkan sebagai Ruang Terbuka Hijau. Untuk membangun Kampung Susun Akuarium, kedua peraturan itu tidak dipertentangkan, tapi justru dikombinasikan. Lahan Kampung Akuarium akan digunakan untuk bangunan kampung susun dan juga digunakan untuk membangun ruang terbuka hijau, yang proporsinya hingga lima puluh persen. Selain itu pembangunan di lahan Kampung Akuarium juga tetap menjaga signifikansi cagar budaya di lokasi sekitar.

Berbagai hal yang telah tercapai dari program penataan kampung dan reforma agraria di Kampung Akuarium, tidak lepas dari upaya gerakan perjuangan warga dan banyak pihak. Meskipun dalam keadaan sulit ketika masa tinggal di tenda-tenda, warga tetap konsisten melakukan berbagai upaya untuk mempertahankan lahan dan mengubah kebijakan pemerintah. Gerakan warga Kampung Akuarium juga terbantu dengan adanya dukungan dari berbagai individu dan organisasi masyarakat sipil. Salah satu faktor yang mempercepat keberhasilan gerakan warga Kampung Akuarium adalah penggunaan momentum politik

elektoral untuk memasukkan tuntutan mereka bersama-sama dengan warga kampung-kampung informal di DKI Jakarta. Pasca pemilihan Gubernur DKI Jakarta selesai, mereka secara terus menerus mengawal jalannya implementasi janji politik untuk pembangunan kembali Kampung Akuarium.