

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Perkembangan kota-kota besar di Indonesia tidak terlepas dari proses urbanisasi yang terus meningkat, di mana kota menjadi tujuan utama masyarakat untuk mencari pekerjaan dan meningkatkan taraf hidup, khususnya di wilayah metropolitan seperti DKI Jakarta (Harahap, 2016). Kondisi ini mendorong penambahan penduduk perkotaan yang tidak selalu diikuti oleh ketersediaan lahan dan hunian yang memadai (UN-Habitat, 2016).

Pertumbuhan penduduk perkotaan yang tidak diimbangi dengan penyediaan hunian formal yang terjangkau memicu munculnya permukiman informal, termasuk bangunan liar. Kondisi ini terlihat jelas di wilayah perkotaan Jakarta yang memiliki tingkat kepadatan penduduk tinggi dan keterbatasan ruang hunian. Dalam praktiknya, pemanfaatan lahan-lahan yang seharusnya bukan untuk permukiman tersebut sering berlangsung dalam waktu lama tanpa kepastian penataan, sehingga membentuk pola permukiman yang menetap.. Masyarakat berpenghasilan rendah kerap menghadapi keterbatasan akses terhadap perumahan formal akibat tingginya harga tanah dan biaya hunian di kawasan perkotaan (Alzamil, 2019). Situasi tersebut mendorong pemanfaatan lahan-lahan yang secara hukum tidak diperuntukkan sebagai kawasan permukiman, seperti lahan negara dan kawasan infrastruktur publik.

Di DKI Jakarta, tekanan urbanisasi dan keterbatasan lahan semakin mempersempit pilihan masyarakat untuk memperoleh hunian yang layak. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa pertumbuhan permukiman informal di Jakarta berkaitan erat dengan arus urbanisasi, keterbatasan kebijakan perumahan, serta ketimpangan sosial ekonomi masyarakat perkotaan (Putri et al., 2020). Permukiman informal ini umumnya berkembang secara bertahap dan bertahan dalam jangka waktu lama meskipun tidak sesuai dengan ketentuan tata ruang.

Keberadaan bangunan liar di kawasan perkotaan tidak hanya menimbulkan persoalan ketertiban dan tata ruang, tetapi juga berkaitan dengan persoalan tata kelola kota. Di satu sisi, bangunan liar dipandang sebagai bentuk pelanggaran

terhadap peraturan perundang-undangan, namun di sisi lain keberadaannya tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan masyarakat untuk memperoleh tempat tinggal (Harahap, 2016).

Bangunan liar tersebut umumnya telah berdiri dalam jangka waktu yang cukup lama dan menjadi bagian dari kehidupan masyarakat setempat. Kondisi ini membuat penanganannya tidak selalu mudah, karena persoalan bangunan liar tidak hanya menyangkut penegakan aturan, tetapi juga berkaitan dengan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, persoalan bangunan liar dapat dipahami sebagai masalah yang bersifat struktural dan berkaitan dengan dinamika urbanisasi serta keterbatasan penyediaan hunian formal di kawasan perkotaan (UN-Habitat, 2016).

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah penduduk Jakarta pada tahun 2025 diperkirakan mencapai sekitar 10,67 juta jiwa. Namun, apabila dilihat dalam cakupan wilayah metropolitan, kawasan Jakarta yang terintegrasi dengan wilayah penyangga seperti Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi yang dikenal sebagai wilayah Jabodetabek memiliki jumlah penduduk yang jauh lebih besar. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memproyeksikan bahwa populasi wilayah metropolitan tersebut dapat mencapai sekitar 42 juta jiwa (Antarane.ws.com, 2025). Kondisi ini menunjukkan besarnya tekanan urbanisasi yang terjadi di kawasan perkotaan, terutama terhadap kebutuhan hunian yang semakin meningkat.

Menurut Bappenas (2020) dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024, pemerintah menargetkan pengurangan kawasan kumuh hingga 10.000 hektare pada tahun 2024 sebagai bagian dari upaya mewujudkan *Sustainable Cities and Communities (SDGs 11)*. Namun, pelaksanaan di lapangan masih menghadapi kendala seperti lemahnya penegakan hukum terhadap bangunan liar dan belum optimalnya koordinasi antarinstansi. Selain itu, kebijakan perumahan nasional masih belum sepenuhnya menjangkau masyarakat berpenghasilan rendah yang tinggal di kawasan perkotaan padat.

Pertumbuhan penduduk yang terus meningkat di kota-kota besar seperti Jakarta membawa tekanan besar terhadap kebutuhan hunian. Banyak warga pendatang maupun masyarakat berpenghasilan rendah tidak mampu mengakses rumah layak karena harga tanah dan biaya sewa yang terus naik setiap tahun. Situasi ini membuat sebagian dari mereka membangun atau menempati hunian secara mandiri di lokasi-lokasi yang sebenarnya tidak disiapkan sebagai kawasan pemukiman. Fenomena ini bukan hanya terjadi di Jakarta, tetapi juga di banyak kota besar negara berkembang lainnya. UN-Habitat (2022) melaporkan bahwa lebih dari 30% penduduk di kota-kota besar di negara berkembang tinggal di permukiman tidak terencana karena keterbatasan pilihan hunian yang terjangkau.

Kondisi tersebut juga terlihat jelas di Jakarta. Data BPS DKI Jakarta (2022) mencatat bahwa sekitar 218 ribu rumah tangga di ibu kota masih tinggal di wilayah yang masuk kategori kumuh. Angka ini menunjukkan bahwa kebutuhan akan hunian murah di Jakarta sangat tinggi, sementara ketersediaannya sangat terbatas. Akibatnya, banyak warga memilih menetap di area-area yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, seperti bantaran sungai, lahan kosong milik negara, hingga area dekat jalan raya dan rel kereta. Pilihan ini biasanya bukan semata keinginan untuk melanggar aturan, melainkan karena keterpaksaan dan kebutuhan untuk bertahan hidup di tengah kota dengan biaya hidup yang terus meningkat.

**Tabel 1. 1 Jumlah Penduduk DKI Jakarta 2021-2025**

Kab/Kota	Jumlah Penduduk Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi DKI Jakarta(Ribu)				
	2021	2022	2023	2024	2025
Kep Seribu	28,2	28,9	28,5	28,8	29.088,0
Jakarta Selatan	2.233,80	2.244,60	2.235,6	2.230,7	2.219.225,0
Jakarta Timur	3.056,30	3.083,9	3.079,6	3.086,0	3.085.058,0
Jakarta Pusat	1.066,50	1.080,0	1.049,3	1.044,3	1.038.396,0
Jakarta Barat	2.440,10	2.449,0	2.470,1	2.479,6	2.487.199,0
<b>Jakarta Utara</b>	<b>1.784,80</b>	<b>1.793,6</b>	<b>1.809,0</b>	<b>1.815,6</b>	<b>1.819.009,0</b>
DKI Jakarta	10.609,7	10.680,0	10.672,1	10.684,9	10.677.975,0

*Sumber: jakarta.bps.go.id*

Berdasarkan data kependudukan yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta, jumlah penduduk DKI Jakarta selama periode 2021–2025 berada pada kisaran lebih dari 10,6 juta jiwa dan menunjukkan fluktuasi yang relatif stabil. Jakarta Timur tercatat sebagai wilayah dengan jumlah penduduk terbesar, sementara Jakarta Utara memiliki jumlah penduduk sekitar 1,8 juta jiwa pada tahun 2025. Walaupun secara kuantitas tidak menempati posisi teratas, kondisi kependudukan Jakarta Utara menunjukkan tekanan yang khas apabila dilihat bersamaan dengan karakter ruang dan aktivitas wilayahnya.

Jakarta Utara tidak hanya berkembang sebagai kawasan permukiman, tetapi juga menanggung fungsi strategis lain yang cukup dominan, seperti kawasan industri, pelabuhan, serta jaringan transportasi utama. Keberadaan jalur dan depo perkeretaapian, kawasan logistik, serta aktivitas kepelabuhanan membentuk pola pemanfaatan ruang yang berbeda dibandingkan wilayah administratif lainnya di DKI Jakarta. Dalam situasi tersebut, ruang untuk hunian formal cenderung bersaing langsung dengan fungsi-fungsi non-permukiman yang memiliki prioritas ekonomi dan infrastruktur.

Kondisi ini tercermin pada munculnya pemanfaatan ruang-ruang tertentu yang secara regulatif tidak dirancang sebagai kawasan tempat tinggal. Di Jakarta Utara, fenomena tersebut tampak pada berkembangnya permukiman di sekitar infrastruktur transportasi, termasuk di sepanjang jalur rel kereta api. Kampung Dao merupakan salah satu wilayah yang tumbuh di atas lahan milik PT Kereta Api Indonesia, berada di antara Stasiun Jakarta Kota dan Stasiun Kampung Bandan, serta berdekatan dengan area depo kereta yang masih aktif digunakan.

Keberadaan permukiman di lokasi tersebut menunjukkan adanya pertemuan langsung antara kebutuhan tempat tinggal masyarakat dan fungsi strategis infrastruktur transportasi. Dalam konteks ini, data kependudukan DKI Jakarta berfungsi sebagai pintu masuk untuk memahami bagaimana tekanan kependudukan, karakter pemanfaatan ruang, dan fungsi wilayah Jakarta Utara membentuk kondisi yang rentan terhadap munculnya konflik tata ruang, sebagaimana yang terjadi di Kampung Dao.

**Tabel 1. 2 Data BPS Status Kepemilikan Rumah 2024**

KAB/KOTA	Distribusi Presentase Rumah Tangga Menurut Kabupaten/Kota dan Status Penguasaan Bangunan Tempat Tinggal di Provinsi DKI Jakarta			
	Milik Sendiri	Kontrak/Sewa	Lainnya	Jumlah
	2024	2024	2024	2024
Kep Seribu	81	5	14	100
Jakarta Selatan	54	22	23	100
Jakarta timur	53	23	24	100
Jakarta Pusat	40	14	46	100
Jakarta Barat	60	19	21	100
Jakarta Utara	<b>55</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>100</b>
DKI Jakarta	48,48	34,63	16,89	100

*Sumber: jakarta.bps.go.id*

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta (2024), struktur penguasaan bangunan tempat tinggal di wilayah DKI Jakarta menunjukkan bahwa tidak seluruh rumah tangga menempati hunian milik sendiri. Sebagian rumah tangga masih menempati hunian dengan status kontrak, sewa, maupun kategori lainnya, yang menunjukkan bahwa kepemilikan hunian formal belum sepenuhnya dapat diakses oleh seluruh masyarakat perkotaan. Kondisi ini mencerminkan adanya keterbatasan dalam penguasaan hunian yang stabil dan legal bagi sebagian masyarakat, khususnya di wilayah dengan tingkat kepadatan dan tekanan pemanfaatan ruang yang tinggi.

Dalam konteks wilayah administratif, Jakarta Utara sebagai salah satu wilayah dengan karakteristik kepadatan penduduk dan aktivitas perkotaan yang tinggi juga menunjukkan adanya rumah tangga yang menempati hunian selain milik sendiri. Keberadaan kelompok masyarakat dengan keterbatasan akses terhadap hunian milik sendiri dapat mendorong munculnya pola hunian yang memanfaatkan ruang secara informal, terutama pada lahan-lahan yang secara fungsional dekat dengan pusat aktivitas ekonomi dan jaringan transportasi.

Fenomena tersebut dapat ditemukan di Kampung Dao, Kelurahan Ancol, Kecamatan Pademangan, Jakarta Utara, yang merupakan permukiman yang berkembang di atas lahan milik PT Kereta Api Indonesia di sepanjang jalur rel

aktif. Permukiman ini terbentuk sebagai bentuk adaptasi masyarakat terhadap keterbatasan akses hunian formal, dengan memanfaatkan ruang yang tersedia meskipun tidak memiliki status penguasaan lahan yang sah secara hukum. Keberadaan Kampung Dao mencerminkan realitas penguasaan ruang secara nonformal yang kemudian menjadi objek penertiban oleh pemerintah dalam rangka menegakkan ketertiban umum dan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kampung Dao yang terletak di kelurahan Ancol Kecamatan Pademangan, Jakarta Utara merupakan salah satu wilayah dengan masalah bangunan liar yang cukup serius di sepanjang rel kereta api, dikenal sebagai permukiman padat dengan banyak kontrakan yang berada persis dibelakang pasar pagi mangga dua. Daerah tersebut telah dihuni selama puluhan tahun oleh penduduk yang membangun rumah di atas rawa rawa yang secara hukum bukan milik pribadi, melainkan milik perusahaan negara yaitu PT KAI. Akses menuju Kampung Dao mengharuskan warga melintas rel kereta api dan berjalan sejauh 550 meter. Jalan masuk kekampung tersebut belum beraspal masih rawa rawa yang diatasnya diberi bambu untuk jembatan ataupun karung yang berisikan tanah, namun sekarang sebagian sudah rata dengan tanah. Para pengendara motor tidak bisa menyimpan motornya dirumah melainkan harus dititipkan dipenitipan motor yang berada dikampung sebelah. Kampung Dao terdiri atas tiga blok yakni B,C,dan D. Pada saat ini Kampung Dao sudah memiliki RT RW yaitu RT 013 RW 05 Kelurahan Ancol Kecamatan Pademangan, Jakarta Utara.

Bangunan-bangunan yang dibangun secara mandiri oleh warga tersebut tentunya tanpa izin dan sering kali tidak mematuhi peraturan tata ruang ([kompas.com](https://www.kompas.com),2024). Selain kumuh, bangunan di kawasan ini sebagian besar menggunakan material kayu dan berdiri di atas lahan yang rawan banjir karena masih rawa rawa dan juga rawan kebakaran. Sehingga menimbulkan potensi bahaya keselamatan bagi warga yang menempati kawasan tersebut maupun kereta yang melintas.

**Gambar 1. 1 Kebakaran Kampung Dao**



*Sumber : [www.panjimas.com](http://www.panjimas.com)*

Terjadi kebakaran pada tanggal 26 Januari 2016 ratusan bangunan liar terbakar, api menjalar cepat dipemukiman padat penduduk yang bangunannya terbuat dari bahan semi permanen. Sekitar 300 bangunan liar yang berada di lahan milik PT KAI terbakar dan sebanyak 27 unit mobil pemadam kebakaran dikerahkan ([kompas.com](http://kompas.com), 2016). Pada tahun 2017 juga terjadi kebakaran pada tanggal 16 September 2017. Ada sekitar 1.500 jiwa yang menjadi korban kebakaran dan 13 unit pemadam kebakaran dikerahkan. Akses jalan yang susah dilalui oleh mobil pemadam kebakaran mengakibatkan api susah dipadamkan dan sangat cepat meluas. Sehingga api baru padam pada pukul 18:00 WIB padahal api diketahui sudah berkobar pada 11:27 WIB. Selain itu pada saat terjadinya kebakaran juga sangat mengganggu jalannya kereta api, khususnya commuter line karena memanfaatkan listrik sebagai tenaga penggerak ([kumparan.com](http://kumparan.com), 2017).

Jika terjadi kebakaran di Kampung Dao maka kabel listrik aliran atas (LAA) akan memutuskan aliran listrik supaya tidak membahayakan, namun karena suhu terlalu panas maka tidak sedikit kabel yang meleleh dan terjatuh ke bawah yang menimbulkan kerugian bagi pihak PT.KAI. Pada akhirnya adanya gangguan pada jadwal kereta yang mengganggu operasional dan terpaksa harus diberhentikan sementara atau peralihan jalur.

Penertiban bangunan liar di sepanjang rel kereta api Jakarta Utara telah dilakukan secara bertahap oleh PT Kereta Api Indonesia (KAI) Daerah Operasional 1 (Daop 1) Jakarta bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi menyatakan bahwa aparat gabungan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan PT KAI (Persero) membongkar beberapa bangunan liar di rel kereta api di Jakarta Utara sebagai bagian dari upaya menjaga keamanan dan ketertiban di area operasional kereta api ([Kompas.com 2022](#)). Dalam artikel “KAI Bongkar 326 Bangunan Liar di Rel Kereta Api Antara Stasiun Priok dan Ancol” bahwa 326 bangunan liar di antara Stasiun Tanjung Priok dan Ancol dibongkar karena mengganggu keselamatan kereta api dan melanggar peraturan tata ruang PT KAI . Pembersihan dilakukan untuk memastikan jalur kereta api bebas dari aktivitas non-operasional yang berpotensi membahayakan penumpang ([Detik.com 2022](#)). Penggusuran dilakukan sebagai tanggapan atas perintah Gubernur DKI Jakarta untuk mendukung program menciptakan kawasan bebas bangunan liar di fasilitas umum dan area transportasi umum ([Berita Jakarta 2016](#)). Penggusuran 95 bangunan liar di sepanjang jalur Pasar Senen-Ancol ([Kompas.com 2021](#)). Penggusuran di kawasan Kampung Walang, Ancol, yang dipimpin oleh Camat Pademangan. Kawasan ini berbatasan dengan Kampung Dao dan juga berada di atas tanah negara, tetapi telah mengembalikan peruntukan lahan tersebut ([Jakartaraya.co.id 2023](#)).

Fenomena yang terjadi di kampung dao pada kenyataannya masih banyak bangunan liar yang berdiri dipinggir rel kereta, hal ini tidak sesuai dengan peraturan daerah DKI Jakarta No.8 Tahun 2007 tentang ketertiban umum, yang melarang mendirikan bangunan dipinggiran rel kereta. Maka penulis mengambil judul “Implementasi Kebijakan Penertiban Bangunan Liar di Kanpung dao Jakarta Utara”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka rumusan penelitian ini, Bagaimana Implementasi Kebijakan Penertiban Bangunan Liar di Kanpung dao Jakarta Utara?.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Penertiban Bangunan Liar di Kampung dao Jakarta Utara.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi publik, terutama dalam memahami bagaimana implementasi kebijakan pemerintah daerah dijalankan di tengah kompleksitas masalah perkotaan. Melalui kasus penanganan bangunan liar di Kampung Dao, penelitian ini membantu menjelaskan mengapa kebijakan yang telah memiliki dasar hukum yang kuat belum sepenuhnya berjalan efektif di lapangan, serta bagaimana komunikasi antar instansi, ketersediaan sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi memengaruhi hasil kebijakan tersebut. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan penertiban, serta menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji implementasi kebijakan publik pada konteks permasalahan serupa.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran mengenai Implementasi kebijakan. Dalam praktiknya, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi kebijakan kepada berbagai pemangku kepentingan, khususnya Tata Pemerintahan (Tapem) Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Pemerintah Jakarta, dan PT Kereta Api Indonesia (PT KAI). Bagi Tapem kajian ini dapat digunakan untuk mengevaluasi koordinasi yang selama ini dilakukan, untuk Satpol PP, hasil kajian ini dapat digunakan untuk mengevaluasi strategi penertiban bangunan liar agar dalam pelaksanaannya lebih manusiawi, komunikatif, dan sesuai dengan asas ketertiban umum. Bagi Pemerintah Jakarta penelitian ini dapat menjadi salah satu acuan dalam merumuskan kebijakan penataan ruang yang tidak hanya menekankan aspek penegakan hukum tetapi juga mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang terdampak. Sementara itu, bagi PT KAI, kajian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman

yang lebih komprehensif tentang dampak bangunan liar di sepanjang rel kereta api terhadap keselamatan operasi kereta api dan pengelolaan aset perusahaan.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

### **Bab I: Pendahuluan**

Penulis Bab I: Pendahuluan

Bab ini memuat latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian dan sistematika penulisan.

### **Bab II: Kajian Pustaka**

Bab ini berisi tentang penelitian terdahulu, konsep serta teori yang akan dijadikan sebagai dasar pembahasan dalam menganalisis masalah.

### **Bab III: Metodologi**

Pada bab ini membahas pendekatan dan jenis penelitian, lokasi dan waktu penelitian, informan, teknik pengumpulan data, triangulasi data, dan teknik analisis data. Bab ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang jelas tentang bagaimana penelitian ini akan dilakukan.

### **Bab IV: Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Bab ini menyajikan hasil penelitian yang diperoleh di lapangan serta pembahasan terkait implementasi kebijakan penertiban bangunan liar di Kampung Dao Jakarta Utara. Pembahasan dilakukan dengan mengaitkan temuan penelitian dengan teori dan konsep yang digunakan, khususnya teori implementasi, guna menjelaskan bagaimana komunikasi antar instansi, ketersediaan sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi.

### **Bab V: Penutup**

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan serta saran yang diberikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah dan pihak terkait dalam upaya penanganan dan penertiban bangunan liar di Kampung Dao, Jakarta Utara.