

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kota merupakan pusat dari berbagai aktivitas yang bersiat lokal maupun internasional. Kota menurut Homeister merupakan pemusatan keruangan dari tempat tinggal dan tempat kerja manusia yang kegiatannya umum disekitar sekunder dan tersier, dengan pembagian kerja dan arus lalu lintas yang beraneka antara bagian-bagiannya dan pusatnya, yang pertumbuhannya sebagian besar disebabkan oleh tambahan kaum pendatang dan mampu melayani kebutuhan barang dan jasa bagi wilayah yang jauh letaknya (Daldjoeni, 2003: 48).

DKI Jakarta merupakan ibukota negara Indonesia yang menjadi pusat pemerintahan, pusat industri, perdagangan dan perekonomian. Kepadatan penduduk DKI Jakarta telah melampaui batas jenuh. Wilayah yang luasnya hanya 662,33 km<sup>2</sup> dihuni oleh 9.607.787 orang, maka rata-rata tingkat kepadatan penduduk DKI Jakarta adalah sebanyak 14.695 orang per km<sup>2</sup>, yang terdiri dari 4.870.938 laki-laki dan 4.736.849 perempuan (BPS tahun 2010).

Bertambahnya penduduk disebabkan karena migrasi desa ke kota yang menimbulkan kepadatan penduduk dan kemiskinan. Dorongan utama bermigrasi ke kota adalah untuk memperoleh penghasilan yang lebih baik. Dengan adanya migrasi akan terlihat adanya perubahan yang ditandai dengan konsentrasi penduduk di kota. Laju pertumbuhan ekonomi di kota menjadi daya tarik luar biasa bagi penduduk untuk hijrah ke kota (urbanisasi). Akibatnya jumlah penduduk semakin membengkak, konsumsi masyarakat perkotaan melonjak, yang pada akhirnya akan menimbulkan sektor informal di kota. Kondisi miskin di daerah asal dengan tingkat pendidikan rendah, *skill* atau kemampuan yang kurang, dan minimnya pengalaman membuat mereka pada umumnya tidak memiliki akses yang cukup besar untuk melihat daya

tarik di wilayah tujuan. Dengan besarnya dorongan bermigrasi yang membuat mereka pada sebuah resiko yang harus dihadapi, para pendatang adalah mereka yang tidak mempunyai kedudukan sosial yang tinggi di desanya. Mereka juga bukan orang yang memiliki pengetahuan ataupun keterampilan secara memadai yang dapat dipergunakan untuk memperoleh jabatan atau pekerjaan dalam struktur formal di desa, sehingga menghasilkan pendapatan yang lebih baik untuk dapat hidup secara layak.

Pembangunan kesejahteraan sosial menjadi bagian tak terpisahkan dari pembangunan nasional dimana pembangunan kesejahteraan sosial berperan aktif dalam meningkatkan kualitas hidup bangsa Indonesia. Hal ini karena pada prinsipnya konstruksi pembangunan kesejahteraan sosial terdiri atas serangkaian aktivitas yang direncanakan untuk memajukan kondisi kehidupan manusia melalui koordinasi dan keterpaduan antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam upaya penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam mengatasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) menjadi kerangka kegiatan yang utuh, menyeluruh, berkelanjutan dan bersinergi, sehingga kesejahteraan sosial masyarakat lambat laun dapat meningkat.

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar (Pusdatin Kesos, 2013:7). Berbagai permasalahan kesejahteraan sosial yang muncul pada masyarakat Indonesia saat ini, meliputi: menurunnya tingkat ekonomi, penyimpangan norma dan perilaku, meningkatnya masalah sosial, menurunnya kualitas kesehatan, dan meningkatnya kriminalitas. Permasalahan kesejahteraan sosial tersebut dilatarbelakangi adanya perubahan dalam kehidupan masyarakat di era globalisasi saat ini, yang dibarengi dengan meningkatnya kebutuhan hidup, persaingan hidup yang semakin ketat, ketidakmampuan dan keterbatasan masyarakat untuk beradaptasi. (Data PSKW Yogyakarta, 2011)

Pada tahun 2013 tercatat sebanyak 12.287 penduduk DKI Jakarta yang dikategorikan memiliki masalah sosial (Dinas Sosial DKI Jakarta tahun 2013). Hal ini menggambarkan bahwa kondisi masyarakat DKI Jakarta saat ini sangat perlu perhatian, terutama terhadap anak-anak dan wanita dengan keterbatasan diri yang dimilikinya, sehingga sering menjadi korban utama masalah sosial dalam lingkungan. Jakarta Utara adalah salah satu bagian dari Propinsi DKI Jakarta, pada abad 5 menjadi pusat pertumbuhan ekonomi DKI Jakarta yang tepatnya terletak di muara sungai Ciliwung di daerah Angke. Wilayah ini berada di tepi laut Jawa yang menjadi gerbang utama dibidang industri dan jasa. Dengan letak yang strategis seharusnya menjadi wilayah yang pertumbuhannya pesat dan maju di antara wilayah Jakarta lainnya. Namun tidak merubah angka kemiskinan di wilayah ini. Termasuk dengan semakin bertambahnya jumlah PMKS di Jakarta Utara. Sebagai gambaran banyaknya jumlah PMKS yang ada di Jakarta Utara maka tabel dibawah ini memberikan informasi.

**Tabel 1. Data Rekapitulasi Hasil Penertiban PMKS  
Provinsi DKI Jakarta Tahun 2014**

Kota Administrasi	Jenis PMKS						Jumlah
	Anak Jalanan	WTS/ PSK	Pemulung	Terlantar	Psiko- tropika	PMKS lain	
Jakarta Selatan	16	70	357	1360	366	2199	4.368
Jakarta Timur	26	67	246	901	216	1799	3.255
Jakarta Barat	11	154	147	591	469	1876	3.248
Jakarta Pusat	9	56	118	722	511	1435	2.851
Jakarta Utara	23	131	120	86	227	496	1.083
Kep. Seribu	0	0	0	16	35	257	308
<b>Jumlah</b>	<b>85</b>	<b>478</b>	<b>988</b>	<b>3676</b>	<b>1824</b>	<b>8062</b>	<b>15.113</b>
Tahun 2013	91	365	906	2.312	1.384	7.229	12.287
Tahun 2012	22	152	1.031	1.605	1.056	5.826	9.692

*Sumber : Dinas Sosial DKI Jakarta*

Dari data tersebut dapat diketahui bahwa jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di DKI Jakarta meningkat selama tiga tahun. Pada tahun 2012, sebanyak 9.692 PMKS dijaring Dinas Sosial DKI Jakarta dan instansi terkait, namun tahun 2013 meningkat menjadi 12.287 orang PMKS. Sedangkan untuk

tahun 2014 meningkat drastis yaitu menjadi 15.113 orang PMKS yang tersebar di wilayah DKI Jakarta. Meningkatnya jumlah PMKS ini karena intensitas pemerintah menertibkan mereka. Dinas Sosial DKI Jakarta melakukan penertiban setiap hari karena bertekad menciptakan wilayah Jakarta terbebas dari PMKS.

Kecamatan Tanjung Priok merupakan salah satu kecamatan di wilayah Kota Administrasi Jakarta Utara yang menjadi pusat pertumbuhan dan gerbang utama bagi migrasi karena memiliki pelabuhan dan terminal yang selalu ramai didatangi. Ketidakterampilan mereka dalam bersaing mendapat pekerjaan memicu bertambahnya PMKS di daerah ini. Berikut adalah jumlah PMKS di Jakarta Utara yang rutin dilakukan Dinas Sosial DKI Jakarta dan Suku Dinas Sosial Jakarta Utara:

**Tabel 2. Jumlah PMKS Jakarta Utara Tahun 2014**

<b>Kecamatan</b>	<b>Jumlah PMKS</b>	<b>Dalam %</b>
Penjaringan	31	3
Tanjung Priok	461	43
Koja	351	32
Pademangan	4	0
Cilincing	211	20
Kelapa Gading	25	2
<b>Total</b>	<b>1.083</b>	<b>100</b>

*Sumber : Dinas Sosial DKI Jakarta*

Tahun 2014, kecamatan ini menjadi kecamatan yang paling tinggi angka PMKS nya diantara kecamatan lainnya di Jakarta Utara. Menurut data Dinas Sosial DKI Jakarta terdapat 461 dari 1083 PMKS di Jakarta Utara atau sebanyak 43%. Angka ini menunjukkan angka yang tinggi, menurut Suku Dinas Sosial Jakarta Utara, masyarakat sudah sadar dan mengetahui bahwa Sudin bisa menyalurkan orang yang terlantar, seperti cacat mental, orang tua (jompo) dan anak yang terlantar, serta sakit jiwa (psikotik). Namun permasalahan tersebut merupakan satu keterkaitan permasalahan yang masing - masing memiliki timbal balik negatif. Misalnya keadaan fakir miskin yang dapat berpengaruh terhadap keadaan psikologis, keadaan sosial, dan berbagai permasalahan lainnya, baik pada masyarakat yang secara langsung merasakan hal

tersebut, maupun masyarakat secara luas. Hal ini menggambarkan bahwa kondisi masyarakat Kecamatan Tanjung Priok saat ini sangat perlu perhatian. Persoalan lain yang kemudian muncul dari migrasi di tempat tujuan adalah ketersediaan perumahan yang layak bagi warga pendatang. Pada hakikatnya fungsi tempat tinggal bagi kehidupan manusia memang sangat vital. Tempat tinggal pada dasarnya merupakan wadah bagi manusia atau keluarga dalam melangsungkan kehidupannya. Peran tempat tinggal bagi kelangsungan kehidupan yang dinamis sangatlah mutlak karena tempat tinggal bukan lagi sekadar tempat bernaung melainkan juga sebagai tempat bersosialisasi dan pembentukan karakter manusia. Dalam mencari tempat tinggal PMKS menasar di pinggiran kota yang belum memiliki fasilitas ruang kota dan biasanya dekat dengan tempat kerja agar biaya hidup lebih murah. Mereka membangun tempat tinggal yang terbuat dari triplek atau bahan lain yang lebih murah. Keadaan ini membuat Kecamatan Tanjung Priok terlihat kumuh.

Salah satu daerah yang terlihat kumuh adalah di kawasan Taman BMW (Bersih, Manusiawi dan Berwibawa) Kelurahan Papanggo, Kecamatan Tanjung Priok. Taman BMW adalah lahan seluas 265 ha yang akan dibangun stadion untuk menggantikan Stadion Lebak Bulus di Jakarta Selatan. Stadion Lebak Bulus telah digusur untuk pembangunan lokasi *Mass Rapid Transit* (MRT) Jakarta. Stadion itu pun direncanakan harus rampung 2017 karena akan dijadikan stadion utama dalam perhelatan olimpiade olahraga Asian Games 2018 di Jakarta. Pembangunan stadion BMW ini terhambat karena sengketa lahan antara pemerintah, rakyat, dan rekan pengelola swasta PT. Agung Podomoro dalam pembebasan lahan. Sengketa ini juga akhirnya berujung dengan gugatan ke PTUN.

Taman BMW dihuni oleh warga Papanggo Ujung yang termasuk dalam wilayah RT 010 RW 08 Kelurahan Papanggo, Kecamatan Tanjung Priok. Daerah ini pernah mengalami penggusuran pada 24 Agustus 2008. Warga merasa tidak adil terhadap penggusuran tersebut karena mereka merasa sebagai warga yang sah dan diakui oleh Pemerintah setempat sebagai warga RT 010 RW 008, namun mereka mempertanyakan mengapa rumah mereka mendapatkan imbas penggusuran dari

Taman BMW, sedangkan warga RT 010 RW 008 lain yang lokasinya terpisahkan jembatan layang tidak ikut digusur. Namun setelah penggusuran warga yang mengaku tanah ini adalah miliknya kembali menempati lahan ini karena pembangunan stadion yang tidak kunjung ada. Sebagian warga yang menempati lahan ini pindah disekitar taman BMW yaitu di pinggir rel kereta api dan sebelah TPS Sunter. Mereka terdiri dari beberapa profesi salah satunya sebagai PMKS yaitu pemulung. Tempat tinggal mereka dibangun dari triplek atau bahan lain yang lebih murah. Di sekitar rumahnya terdapat karung-karung hasil dari memulung yang mereka tampung dalam beberapa hari kemudian dijual ke bandar atau bos.

Secara geografis Taman BMW berada di Kelurahan Papanggo, Kecamatan Tanjung Priok yang termasuk dataran rendah yaitu 0 – 2 meter diatas permukaan laut, sekaligus menjadi daerah banjir karena berada dalam aliran Kali Ancol. Meskipun demikian warga tetap memilih bermukim di daerah ini. Selain itu keberadaan tempat tinggal tersebut sesungguhnya berpengaruh terhadap kesehatan mereka karena dekat dengan TPS dan jalur kereta api.

Dari latar belakang tersebut, maka studi penelitian mengenai pemilihan lokasi tempat tinggal PMKS di Taman BMW di Kelurahan Papanggo, Kecamatan Tanjung Priok, Jakarta Utara menarik untuk dikaji. Adapun hal yang dikaji adalah faktor apa yang diperhatikan PMKS dalam memilih tempat tinggalnya di Kecamatan Tanjung Priok.

## **B. Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang tersebut dapat dirumuskan identifikasi masalahnya adalah:

1. Mengapa timbul PMKS di RT 010 RW 008 Taman BMW Kelurahan Papanggo, Kecamatan Tanjung Priok ?
2. Bagaimana aktivitas yang dilakukan oleh PMKS di lingkungan RT 010 RW 008 Taman BMW Kelurahan Papanggo, Kecamatan Tanjung Priok ?
3. Mengapa mereka memilih tempat tinggal di RT 010 RW 008 Taman BMW Kelurahan Papanggo, Kecamatan Tanjung Priok ?

4. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pertimbangan para PMKS dalam memilih lokasi tempat tinggal di RT 010 RW 008 Taman BMW Kelurahan Papanggo, Kecamatan Tanjung Priok?
5. Apa upaya yang dilakukan PMKS untuk mempertahankan tempat tinggalnya di RT 010 RW 008 Taman BMW Kelurahan Papanggo, Kecamatan Tanjung Priok ?

### **C. Batasan Masalah**

Dari identifikasi masalah diatas, masalah yang ada hanya dibatasi pada Kepala Keluarga pemulung dalam lokasi tempat tinggalnya di RT 010 RW 008 Taman BMW Kelurahan Papanggo, Kecamatan Tanjung Priok, Jakarta Utara.

### **D. Rumusan masalah**

Dari batasan masalah tersebut dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini adalah ”Faktor-faktor apa yang mempengaruhi PMKS dalam memilih lokasi tempat tinggalnya di RT 010 RW 008 Taman BMW (Taman Bersih, Manusiawi dan Berwibawa) Kecamatan Tanjung Priok, Jakarta Utara, Propinsi DKI Jakarta ? “.

### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini antara lain :

- Bagi Peneliti, untuk mendapatkan pengalaman dan pengetahuan dalam melakukan penelitian dan melatih diri dalam menerapkan ilmu pengetahuan yang sudah diperoleh.
- Bagi Pemerintah, sebagai referensi bagi pemerintah daerah untuk perencanaan tempat tinggal.
- Bagi Pejabat Instansi yang berwenang, sebagai sumbangan pemikiran dalam hal memecahkan masalah pemerataan dan kesejahteraan penduduk.

- Bagi masyarakat, memberikan informasi dan gambaran tentang PMKS dan menjadi pembelajaran untuk menindaklanjuti keberadaan PMKS di lingkungannya.

## **F. Definisi Operasional**

1. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar.
2. Pemulung adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan cara memungut dan mengumpulkan barang-barang bekas yang berada di berbagai tempat pemukiman penduduk, pertokoan dan/atau pasar-pasar yang bermaksud untuk didaur ulang atau dijual kembali, sehingga memiliki nilai ekonomis.
3. Migrasi adalah perpindahan orang dari daerah asal ke daerah tujuan. Keputusan migrasi didasarkan pada perbandingan untung rugi yang berkaitan dengan kedua daerah tersebut.
4. Urbanisasi adalah perpindahan penduduk dari desa ke kota.
5. Tempat tinggal PMKS dalam penelitian ini adalah tempat tinggal untuk menetap/tinggal. Tempat tinggal berupa rumah orang tua, rumah kerabat, rumah kontrak sendiri/bersama, kost.