

**PERKEMBANGAN DAN FENOMENA
RUMAH SUSUN SEDERHANA SEWA (RUSUNAWA)
SEBAGAI SOLUSI PERUMAHAN PERKOTAAN TAHUN 2000–2020**

Destania Angeli Maharani¹, Carolina Santi Muji Utami²
Universitas Negeri Semarang^{1,2}
destaniaangl@gmail.com¹

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan perubahan kebijakan perumahan rakyat serta menjelaskan mengapa Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) di DKI Jakarta menjadi fenomena penting dalam penataan kota Jakarta pada awal abad ke-21. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian sejarah dengan pendekatan studi kebijakan, yang mencakup empat tahap yaitu heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rusunawa di DKI Jakarta merupakan kelanjutan dari gagasan hunian vertikal sejak era Orde Baru yang berkembang menjadi instrumen penataan permukiman kumuh pada masa Reformasi sekaligus bagian dari transformasi tata kelola ruang di Jakarta. Simpulan penelitian ini menunjukkan bahwa pembangunan rusunawa cenderung lebih menekankan pencapaian target fisik daripada persiapan sosial-ekonomi penghuni. Rusunawa belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan MBR sebagai targetnya.

Kata Kunci: Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), Penataan Kota, Perumahan Rakyat, Rusunawa, Sejarah Sosial.

ABSTRACT

The objective of this study is to examine changes in public housing policy and to explain why the Simple Rental Apartment Complexes (Rusunawa) in DKI Jakarta became a significant phenomenon in the urban planning of Jakarta in the early 21st century. The methodology employed in this study is a historical research method with a social history approach, which encompasses four stages: heuristics, source criticism, interpretation, and historiography. The results of the study indicate that Rusunawa in DKI Jakarta represent a continuation of the concept of vertical housing dating back to the New Order era, which evolved into an instrument for the redevelopment of slum settlements during the Reform era while also serving as part of the transformation of spatial governance in Jakarta. The study's conclusions suggest that the construction of Rusunawa tends to prioritize the achievement of physical targets over the socio-economic preparation of residents. Rusunawa have not yet fully met the needs of the low-income population (MBR) as their intended beneficiaries.

Keywords: Low-Income Communities (MBR), Public Housing, Rusunawa, Social History, Urban Planning.

PENDAHULUAN

Hunian merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang memiliki peran penting dalam menunjang kehidupan dan kesejahteraan. Pemenuhan hunian layak masih menjadi masalah yang kompleks di kota-kota di negara berkembang seperti Indonesia. Menurut hasil sensus penduduk dari Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2000, Provinsi DKI Jakarta konsisten menjadi wilayah dengan kepadatan penduduk tertinggi di Indonesia pada tahun 1980, 1990, dan 2000. Jakarta sebagai ibukota dan pusat perekonomian menarik banyak migran dari berbagai daerah, yang berdampak pada pertumbuhan penduduk dan kebutuhan infrastruktur seperti perumahan dan sanitasi. Migran yang telah tinggal lebih lama di Jakarta cenderung memiliki akses ke fasilitas sanitasi yang lebih baik, sementara migran baru dengan usia lebih tua, pendidikan tinggi, dan pengeluaran besar juga berpeluang mendapatkan fasilitas tersebut; namun, sebagian migran masih tinggal di kondisi yang kurang layak dan menyewa rumah dengan kualitas rendah (Sidabutar et al., 2025).

Dinamika demografi tersebut tercermin dari pertumbuhan jumlah penduduk Jakarta yang signifikan. Pada tahun 1980, perkiraan jumlah penduduk di Jakarta mencapai 6.503.449, kemudian di tahun 2000 mengalami kenaikan sebanyak 8.389.443. berdasarkan BPS (2021) meskipun angka penduduk di Jakarta mengalami penurunan pada tahun 1990, tetapi angka kembali naik pada tahun 2000an, hal tersebut membuktikan bahwa Jakarta terus

mengalami penambahan penduduk. Pertumbuhan kota yang pesat kemudian memunculkan kebutuhan baru akan fasilitas perkotaan dan penataan permukiman.

Salah satu cara untuk menyelesaikan masalah lahan yang semakin mahal dan terbatas di Ibukota adalah dengan penyediaan rumah susun. Menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 2011, rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang disusun secara fungsional dalam unit yang dapat dimiliki atau digunakan secara terpisah. Semangat Trilogi Pembangunan dalam Repelita III pada akhir 1980-an menunjukkan bahwa upaya penyediaan hunian vertikal ini sebenarnya telah direncanakan sejak era Orde Baru. Pemerintah melalui Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas) berfokus pada penyediaan hunian massal yang terstandarisasi bagi kelompok berpenghasilan menengah-bawah melalui konsep *Mass Housing Development* (Indriyati, 2023).

Strategi pembangunan massal di era Orde Baru pada dasarnya masih memiliki beberapa keterbatasan, terutama dalam hal mencapai populasi yang miskin dan masih terbaikannya aspek sosial penghuni. Hal inilah yang mendorong munculnya kebijakan perumahan baru selama Reformasi, terutama munculnya Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa). Peralihan dari rumah tapak ke Rusunawa dihadapkan pada sejumlah masalah sosiologis selain sebagai solusi spasial. Para penghuni sering kali menghadapi masalah keuangan untuk membayar sewa, tidak puas dengan

lokasi yang jauh dari transportasi. Mereka terkadang juga tidak siap mental untuk menyesuaikan diri dengan gaya hidup vertikal, yang sangat berbeda dari pola kehidupan di permukiman sebelumnya.

Persoalan Rusunawa di Jakarta menjadi krusial mengingat signifikansi sektor perumahan dalam pembangunan perkotaan. Fakta bahwa masyarakat marginal untuk mendapatkan hunian layak di kehidupan kota besar menghadapi tantangan. Hal ini menyebabkan pengambilan kebijakan pemerintah daerah menjadi sangat penting.

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini mengkaji perubahan kebijakan dan program pembangunan Rusunawa di Jakarta dari tahun 2000 hingga 2020. Dengan menggunakan pendekatan historis, penelitian ini akan menyelidiki fondasi kebijakan sejak Orde Lama dan Orde Baru untuk memahami evolusi motif pembangunan dan dampak sosial-ekonominya. Studi ini bertujuan untuk meningkatkan pemahaman kita tentang fungsi Rusunawa sebagai fenomena penting dalam sejarah perumahan rakyat Jakarta dan juga untuk mengetahui seberapa efektif kebijakan saat ini dalam menangani krisis hunian yang berkelanjutan di abad ke-21.

Terdapat beberapa penelitian terdahulu mengenai sejarah perumahan di Indonesia. Penelitian Sirait et al., (2021) dan Hermawan et al., (2023) menunjukkan bahwa secara normatif, Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman telah cukup efektif dalam menyediakan kerangka hukum untuk membantu Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) mendapatkan hunian yang layak. Namun, implementasinya belum

optimal karena keterbatasan kapasitas dan komitmen pemerintah daerah, termasuk pendanaan yang terbatas serta perlunya regulasi turunan yang lebih menguatkan peran pemerintah daerah. Karya di atas memiliki arti penting untuk membantu menjelaskan keberhasilan implementasi regulasi perumahan bagi masyarakat.

Penelitian oleh Vitriana et al., (2025) menghasilkan perkembangan penyediaan perumahan publik dari awal kemerdekaan hingga era modern. Karya ini membantu dalam menjelaskan evolusi dalam kebijakan rusunawa.

Penelitian yang dilakukan oleh Manaf et al., (2023) dan Hartono et al., (2021) menunjukkan bahwa hunian vertikal merupakan solusi atas keterbatasan lahan dan urbanisasi yang pesat, terutama di kota-kota besar seperti Jakarta dan Semarang. Namun, penelitian menunjukkan bahwa hunian vertikal sering kali kurang relevan dengan karakteristik sosial dan ekonomi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), misalnya dalam hal aksesibilitas fasilitas umum, kemampuan finansial, dan kebutuhan interaksi sosial. Karya ini dipakai oleh peneliti sebagai alat analisis implementasi rusunawa di Jakarta.

Dari sejumlah penelitian di atas, sejauh ini belum ada penelitian yang secara khusus mempelajari dinamika pembangunan dan fenomena Rumah Susun Sederhana Sewa dari tahun 2000 hingga 2020 di DKI Jakarta. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang menggunakan sudut pandang arsitektur, penelitian ini menggunakan sudut pandang sejarah untuk menelusuri perkembangan kebijakan rusunawa dan mengungkap hubungannya

dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat perkotaan. Dengan demikian penelitian ini berkontribusi dalam memperkaya dalam penelitian sejarah perumahan dan kota Jakarta.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian sejarah dengan pendekatan studi kebijakan untuk melihat secara dalam fenomena sosial penanganan pemukiman di wilayah DKI Jakarta periode 2000–2020. Metode penelitian sejarah dalam penelitian ini meliputi empat tahapan utama, yaitu heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi. Data dikumpulkan melalui tahap heuristik (studi pustaka) dengan menggunakan sumber primer seperti surat kabar Kompas yang diakses melalui Perpustakaan Nasional, serta situs daring seperti Kompas.com, SindoNews, dan Kontan.co.id. Selain itu, dokumen kebijakan seperti undang-undang perumahan juga digunakan. Sumber sekunder berasal dari buku dan artikel jurnal terkait perumahan, penataan kota, dan rusunawa.

Langkah selanjutnya data yang dikumpulkan diuji melalui kritik internal dan eksternal untuk memastikan bahwa sumber tersebut asli dan dapat dipercaya. Berikutnya, interpretasi dilakukan untuk melihat evolusi kebijakan rusunawa dan bagaimana hubungannya dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat, yang mencakup elemen adaptasi dan relokasi penghuni. Tahap akhir adalah historiografi, yaitu menyusun temuan penelitian secara sistematis dan kronologis.

HASIL PENELITIAN

Dinamika Program Pembangunan Perumahan Rakyat

Sejarah pembangunan perumahan di Jakarta berakar pada komitmen negara pasca-kemerdekaan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial sesuai UUD 1945. Momentum krusial terjadi pada Kongres Perumahan Umum Sehat di Bandung (1950) yang dipimpin Mohammad Hatta. Kongres ini memunculkan terobosan strategis berupa perumusan standar rumah sehat, pendirian Jawatan Perumahan Rakyat pada tahun 1951, serta Yayasan Kas Pembangunan di tahun berikutnya. Dalam tahap awal, pada dasarnya periode ini berhasil menginstitusikan isu perumahan sebagai tanggung jawab pemerintah melalui alokasi anggaran tahunan dan pembentukan lembaga pembiayaan.

Pada era Orde Baru (1966), Pembangunan perumahan dijalankan secara bertahap melalui program Pembangunan Lima Tahun (PELITA). Pada PELITA I dan II fokus diarahkan pada pembentukan sistem perumahan modern dan standarisasi rumah murah yang ditandai dengan berdirinya institusi penting didirikan seperti BKPN, Perum Perumnas, BTN, dan Real Estate Indonesia (REI). Memasuki PELITA III dan IV, akibat meningkatnya harga lahan di Jakarta, Pemerintah beralih dari rumah tapak ke gagasan pembangunan perumahan massal vertikal. (Indriyati, 2023). Perumnas mendorong pembangunan Rumah Susun Sederhana (Rusuna) di daerah strategis seperti Tanah Abang dan Kemayoran, diperkuat dengan hadirnya UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Menjelang akhir era PELITA V dan VI, fokus kebijakan di Jakarta semakin diarahkan pada pembangunan rumah susun, termasuk rusunawa. Sebagai tanggapan terhadap tekanan

urbanisasi dan keterbatasan lahan, kebijakan semakin menekankan pembangunan rumah susun, termasuk rusunawa, menjelang akhir PELITA V–VI. Sejak 1994, pemerintah DKI Jakarta telah membangun rumah susun sederhana untuk orang berpenghasilan rendah baik sewa maupun sewa beli.

Memasuki abad ke-21, terjadi perubahan besar dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 yang memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan domestiknya sendiri termasuk di bidang perumahan. Dalam kerangka tersebut, serta untuk menjawab kebutuhan hunian yang lebih realistis bagi masyarakat berpenghasilan rendah di kawasan perkotaan, sejak awal 2000-an Pemda DKI Jakarta memutuskan untuk memfokuskan pembangunan pada Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa). Sejalan dengan itu, terjadi pula penataan ulang lembaga di mana Kementerian Perumahan kembali dibentuk secara mandiri pada tahun 2004 untuk lebih fokus menangani masalah hunian yang terus bertambah. Guna mengatasi lonjakan kebutuhan rumah di perkotaan, muncul berbagai inisiatif nasional yang ambisius.

Pada awal tahun 2000-an, pemerintah mulai menghitung kebutuhan perumahan secara lebih sistematis melalui slogan nasional sebagai motor penggerak program. Presiden Megawati Soekarnoputri meluncurkan Gerakan Nasional Pengembangan Sejuta Rumah (GNPSR) pada 9 Oktober 2003. GNPSR bertujuan untuk menjawab permasalahan pokok papan yang masih belum tercukupi baik di perkotaan maupun di pedesaan, juga mencakup upaya untuk mempercepat

penyediaan air minum dan sanitasi bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Program ini bertujuan untuk membangun satu juta unit rumah dan menata 1.500 desa setiap tahun berkat kemajuan teknologi Model Rumah Instan Sehat Sederhana (RISHA), yang menawarkan solusi konstruksi yang cepat dan efektif. Selain itu, ada pula Gerakan Pengentasan Permukiman Kumuh (GENTAKUMUH) 2015 yang didukung alokasi APBN bagi sektor perumahan dan permukiman. Selain itu, pemerintah menawarkan dukungan infrastruktur fisik di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Bandung, dan Medan.

Namun, kebijakan ini tidak berjalan dengan baik. Pada tahun 2004, *backlog* perumahan mencapai 5,9 juta unit dan kawasan kumuh seluas 54.000 hektar. Penyediaan hunian bagi masyarakat marginal dihambat oleh beban pajak, keterbatasan lahan, persyaratan perizinan yang sulit, dan suku bunga yang tinggi.

Pada tahun 2004–2009 Pemerintah meluncurkan Program 1.000 Tower yang dimulai pada 5 April 2007 sebagai tanggapan terhadap kekurangan lahan di perkotaan. Ambisi besar ditetapkan untuk menyediakan 1.350.000 unit Rumah Sederhana Sehat, 60.000 unit Rusunawa, dan Rusunami dengan peran swasta sebesar 25.000 unit. Pembangunan itu diprioritaskan di kota dengan lebih dari 1,5 juta penduduk seperti Jakarta. Di tingkat lokal, Pemerintah Daerah Provinsi juga mendukung Program 1.000 Tower. DKI Jakarta, misalnya, dibentuknya Tim Koordinasi Daerah untuk mengawal kelancaran proyek di lapangan untuk percepatan pembangunan rumah susun. Namun,

implementasi *Urban Planning*, terhambat akibat kenaikan harga BBM pada tahun 2008, masalah sertifikasi tanah, dan ketidaksinkronan antara pemerintah pusat dan daerah. Di DKI Jakarta, hanya 67 tower saja yang berhasil terwujud.

Memasuki tahun 2009–2014, kebijakan perumahan menjadi prioritas nasional dalam RPJMN 2010–2014 dengan fokus pada pembiayaan dan regulasi. Untuk meningkatkan daya beli MBR, pemerintah meluncurkan skema Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) pada tahun 2010 dengan mekanisme dana bergulir. Dari sisi regulasi, terbitlah dua undang-undang utama, UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dan UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Kedua regulasi tersebut secara spesifik mengatur pembagian kewenangan pemerintah serta dukungan pembiayaan dan prasarana.

Di tingkat daerah, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berencana untuk menyelesaikan pembangunan rusunawa sekitar 4.000 unit bagi MBR, khususnya yang terdampak akibat penataan kota pada akhir tahun. Diantaranya terpresentasikan melalui Rusunawa Jatinegara dan Rusunawa Pulogebang. Kendati demikian, capaian fisik pada periode itu belum cukup untuk mengurangi angka backlog perumahan dan luas kawasan kumuh. Selama periode itu, pembangunan Rusunawa cenderung menjadi tanggapan kebijakan jangka menengah terhadap tekanan urbanisasi, tetapi belum sepenuhnya menangani masalah MBR di kota besar seperti Jakarta. Penyediaan hunian yang layak dan terjangkau terus menghadapi tantangan

struktural seperti perizinan, keterbatasan lahan, faktor ekonomi, dan daya beli masyarakat.

Memasuki periode 2014–2019, dalam mengatasi krisis hunian yang terus berlangsung, diresmikanlah Program Satu Juta Rumah (PSR) pada 29 April 2015. PSR juga merupakan implementasi dari Nawa Cita untuk meningkatkan kesejahteraan melalui penyediaan hunian yang layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Dalam pelaksanaannya, pemerintah berfokus pada penyediaan berbagai jenis hunian, termasuk rumah tapak dan rumah susun (Rusunawa dan Rusunami), dengan penekanan pada program subsidi dan harga yang terjangkau. Pelaksanaan program ini didukung oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, dan swasta. Di pertengahan tahun 2019, sebanyak 9.430 unit rusunawa telah resmikan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, diantaranya yaitu Rusunawa KS Tubun, Rusunawa Rawa Buaya, serta Rusunawa BLK Pasar Rebo.

Namun dalam praktiknya, pelaksanaan PSR saat itu juga masih menghadapi sejumlah hambatan struktural yang telah lama mewarnai penyelenggaraan perumahan rakyat di Indonesia. Keterbatasan lahan dan pengadaan lahan, birokrasi, kurangnya koordinasi antar lembaga, dan masalah pembiayaan adalah masalah utama.

Rusunawa sebagai Fenomena Penataan Kota

Pembangunan rumah susun menjadi salah satu program yang dilaksanakan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menyediakan hunian yang layak bagi masyarakat. Rusunawa menjadi salah bentuk hunian subsidi yang dikembangkan di

Jakarta bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR Berdasarkan data implementasinya, pembangunan rumah susun di Jakarta tidak hanya mencakup aspek fisik bangunan, tetapi juga tidak sejalan dengan aspek ekonomi dan sosial-budaya penghuninya.

Sejarah pembangunan hunian vertikal di Indonesia mencatat bahwa penghuni memiliki karakteristik khusus, terutama dalam adaptasi terhadap batasan fisik dan peraturan ketat yang ada di kompleks hunian vertikal karena adanya perbedaan besar antara kehidupan di rumah susun dan rumah tapak yang sebelumnya dihuni masyarakat. Dalam Indonesia *Property Expo* 2018, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) mengidentifikasi masalah-masalah utama yang dihadapi keluarga urban yang tinggal di hunian vertikal. Permasalahan tersebut mencakup aspek fisik dan fasilitas termasuk desain yang tidak ramah anak, sistem keamanan yang kurang baik, manajemen sampah yang buruk, dan kurangnya infrastruktur transportasi. Tantangan sosial-budaya yang hadir termasuk budaya dari transformasi pola hidup horizontal ke vertikal, sikap individualisme, stigma negatif tentang penggusuran, dan homogenitas demografi penghuni.

Dari perspektif ekonomi, rusunawa terus menghadapi tantangan seperti tingginya biaya (listrik dan air), kurangnya ruang untuk aktivitas ekonomi, dan harga sewa yang tidak terjangkau bagi kelompok sasaran.

Dinamika Sosial-Ekonomi Penghuni Rusunawa dan Kondisi Pada Masa Pandemi Covid-19

Masalah ekonomi merupakan kendala utama yang sering dihadapi penghuni rusunawa, karena sebagian besar dari mereka adalah warga yang berpenghasilan rendah dan terdampak oleh penataan kota. Relokasi di Jakarta disebabkan oleh pola penggusuran paksa dan upaya pembangunan fisik, seperti normalisasi sungai, dan bencana seperti kebakaran. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mencatat adanya perubahan signifikan warga relokasi setelah dipindahkan ke rusunawa. Hal ini terjadi karena sebagian dari mereka menempati rumah milik sendiri tanpa harus membayar sewa. Kondisi ini terlihat pada warga Kampung Pulo yang direlokasi ke Rusunawa Jatinegara Barat, di mana mereka harus membayar biaya sewa dan biaya rutin lain seperti listrik dan air, mereka bahkan khawatir akan diusir karena tidak dapat membayar sewa. Kondisi serupa juga terjadi pada warga relokasi dari Waduk Pluit di Rusunawa Pulogebang yang mengalami tunggakan sewa hingga puluhan juta rupiah akibat hilangnya akses warga terhadap sumber daya ekonomi lama dan kesulitan memperoleh pekerjaan baru di lokasi relokasi yang jauh dari pusat ekonomi.

Pengalaman di Rusun Cinta Kasih Tzu Chi pada tahun 2003 di Cengkareng menunjukkan bahwa pada lima tahun pertama relokasi, terjadi tunggakan sewa yang tinggi karena lokasi yang relatif terisolasi. Perbaikan kondisi terjadi setelah adanya pendampingan intensif berupa pendidikan, pelatihan keterampilan, dan penyerapan tenaga kerja dari kalangan penghuni sendiri. Rusunawa milik pemerintah daerah tidak banyak menggunakan model ini, sehingga

penghuni menghadapi keterbatasan akses pekerjaan, terutama di sektor informal, dan kurangnya program pemberdayaan berkelanjutan.

Akses transportasi juga menjadi persoalan penting. Adanya dislokasi antara hunian baru dan wilayah kerja lama mengharuskan mereka untuk mengeluarkan tenaga serta biaya yang lebih banyak. Di rusunawa Marunda, biaya dan waktu tempuh meningkat akibat keterbatasan armada, jadwal yang tidak menentu, dan kebutuhan berganti moda transportasi. Karena keterbatasan transportasi laut, mobilitas penduduk menjadi lebih terbatas, yang berdampak pada peningkatan biaya rumah tangga dan keterbatasan akses ekonomi.

Data menunjukkan sejumlah rusunawa menunjukkan masalah desain, seperti terbatasnya jarak antar gedung, serta koridor penghubung yang panjang dan sempit dan jumlah pencahayaan dan ventilasi yang terbatas. Selain itu, ukuran unit hunian yang kecil menjadi faktor yang membatasi ruang gerak dan aktivitas harian penghuni. Terkait penggunaan ruang publik, terdapat temuan mengenai alih fungsi area yang digunakan untuk kepentingan pribadi lapangan olahraga yang digunakan sebagai lahan parkir.

Pandemi Covid-19 yang terjadi pada tahun 2020 memengaruhi kondisi ekonomi-sosial penghuni rusunawa. Penurunan pendapatan terjadi ketika sektor ekonomi terganggu, terutama bagi mereka yang bekerja di sektor informal. Kemampuan penghuni untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka dan pembayaran sewa hunian dipengaruhi oleh pembatasan mobilitas melalui kebijakan PSBB dan peningkatan pemutusan hubungan kerja. Untuk tetap

bertahan, beberapa penghuni mencari pekerjaan serabutan.

Sektor perumahan nasional juga terdampak akibat pandemi. Proses pembangunan terhambat dan administrasi pembiayaan terganggu. Kondisi ekonomi MBR sebagai sasaran utama kebijakan perumahan mengalami kesulitan, terutama dalam akses ke pembiayaan perbankan. Di tingkat kebijakan, terjadi pergeseran prioritas dan pengalihan alokasi anggaran untuk penanganan stabilitas ekonomi dan kesehatan yang memperlambat laju pembangunan fisik perumahan.

PEMBAHASAN

Pergeseran paradigma pembangunan perumahan di Jakarta dari rumah tapak ke rumah susun vertikal merupakan respons terhadap keterbatasan lahan dan tekanan urbanisasi yang sangat besar. Secara historis, komitmen negara terhadap penyediaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) telah diatur sejak UUD 1945 dan Kongres Perumahan 1950, menjadikan perumahan sebagai tanggung jawab negara. Namun, implementasi hunian vertikal sering kali lebih fokus pada aspek teknis dan kuantitas tanpa sepenuhnya mempertimbangkan kualitas lingkungan hidup dan kebutuhan sosial penghuni, seperti interaksi sosial dan keterikatan tempat. (Afriyanti et al., 2021; Tedja et al., 2024).

Namun, seiring berjalannya waktu, untuk meningkatkan efisiensi ruang, pemerintah harus mengubah kebijakan dari rumah tapak ke perumahan massal vertikal (Indriyati, 2023). Pembangunan rumah vertikal dilakukan di daerah strategis seperti Tanah Abang dan Kemayoran, karena

harga lahan terus meningkat (Soemarwi et al., 2019).

Pascareformasi dan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memperoleh kewenangan penuh dalam mengelola permasalahan perumahan, yang kemudian mendorong fokus pada penyediaan Rumah Susun Sederhana Sewa (Rusunawa) sebagai solusi atas tekanan urbanisasi dan keterbatasan lahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Rusunawa dirancang untuk menampung MBR yang terdampak penggusuran dari permukiman kumuh serta mereka yang mengalami bencana atau relokasi, dengan tujuan meningkatkan kualitas hunian sekaligus mengatasi masalah sosial perkotaan (Tjiptorini et al., 2021; Afriyanti et al., 2021).

Terlepas dari berbagai slogan dan program ambisius diciptakan, seperti GNPSR (2003) dan Program 1.000 Tower (2007), implementasinya masih terhambat oleh masalah struktural yang berulang. Dengan hanya terealisasi 67 menara di Jakarta, kegagalan mencapai target menunjukkan koordinasi yang tidak efektif antara pusat dan daerah serta kendala pembiayaan bank yang ketat (Koto, 2020). Jumlah *backlog* yang tinggi dan penambahan kawasan kumuh menunjukkan bahwa penyediaan hunian fisik tidak dapat mengimbangi beban pajak dan perizinan yang berat (Vitriana dkk., 2025). Program lain yaitu Program Satu Juta Rumah (PSR) (2015) nampaknya juga belum sepenuhnya menutupi kesenjangan kebutuhan hunian yang besar karena beberapa hambatan struktural yang berkepanjangan.

Pembangunan rusunawa di wilayah DKI Jakarta pada awalnya

dimaksudkan sebagai solusi fisik hunian yang layak bagi MBR yang belum mampu untuk memiliki rumah, tetapi sekarang fungsinya lebih banyak digunakan sebagai tempat tinggal bagi warga yang terkena penggusuran atau bencana. Kondisi ini menimbulkan banyak masalah ekonomi dan sosial-budaya bagi penghuninya, sekaligus menunjukkan bahwa keberhasilan sebuah hunian tidak hanya dipengaruhi oleh aspek fisik tetapi juga hal-hal non-fisik seperti kenyamanan sosial dan kemampuan finansial. Pada akhirnya, karena tidak ada pilihan hunian murah bagi kelompok MBR, warga tetap tinggal di rusunawa sebagai bentuk "adaptasi paksa" (Putri, 2024).

Permasalahan yang dialami oleh penghuni rusunawa sebenarnya sudah teridentifikasi sejak awal pembangunan hunian vertikal di Indonesia. Pada awalnya pemerintah menghadapi kesulitan besar dalam mendorong hunian vertikal karena resistensi psikologis dari calon penghuni yang merasa tidak nyaman tinggal di bangunan seperti itu. Hal ini disebabkan oleh masyarakat yang tidak biasa dengan batasan fisik dan peraturan ketat yang ada di kompleks hunian vertikal. (Indriyati, 2023). Secara budaya, desain rusun sering kali tidak memenuhi kebutuhan penghuni yang terbiasa hidup di rumah tapak (*landed house*), sehingga penyesuaian terhadap ruang hidup baru menjadi masalah yang krusial.

Permasalahan tersebut kemudian berkembang semakin rumit di era modern. Dalam Indonesia Property Expo 2018, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) mengidentifikasi sepuluh masalah utama yang dihadapi keluarga urban yang tinggal di hunian vertikal. Permasalahan tersebut

mencakup aspek fisik dan fasilitas termasuk desain yang tidak ramah anak, sistem keamanan yang kurang baik, manajemen sampah yang buruk, dan kurangnya infrastruktur transportasi.

Masalah birokrasi antara pemerintah pusat dan daerah sering kali menyebabkan masalah kualitas fisik dan fasilitas Rusunawa yang buruk. Masalah birokrasi ini dapat menjadi penghambat utama dalam pengalokasian anggaran pemeliharaan rutin, yang sering ditunda karena ketidakjelasan status pengelolaan aset. Masalah birokrasi ini menyebabkan penurunan kualitas layanan fisik yang dirasakan langsung oleh penghuni. Karena pemerintah tidak dapat menjamin keberlanjutan pemeliharaan hunian vertikal, pada akhirnya kualitas bangunan menurun dan persepsi masyarakat tentang hunian vertikal menjadi lebih buruk (Hapsari et al., 2024; Arianto dkk., 2024).

Dalam aspek ekonomi, temuan mengenai tunggakan sewa di Rusunawa Jatinegara Barat, Pulogebang, dan Marunda mengungkap fenomena "dislokasi ekonomi" pasca-relokasi. Peralihan dari status pemilik rumah tanpa beban sewa menjadi penyewa dengan beban rutin menambah kendala finansial bagi penghuninya. Penghuni rusunawa pemerintah cenderung menghadapi kendala dalam mobilitas dan akses ke pekerjaan informal jika tidak ada program pemberdayaan berkelanjutan.

Pandemi Covid-19 pada tahun 2020 semakin memperparah beban ekonomi penghuni rusunawa di Jakarta. Keadaan ini merusak rantai pasokan perumahan dan menurunkan kemampuan ekonomi MBR. Laju pembangunan fisik rusunawa

terhambat karena anggaran pemerintah yang dialihkan untuk stabilitas ekonomi dan kesehatan. Hal ini menunjukkan bahwa MBR adalah kelas sosial yang paling rentan terhadap perubahan ekonomi, terutama karena mereka terus memiliki akses ke instrumen pembiayaan perbankan dan kelayakan hunian jangka panjang (Koto, 2020).

Dinamika sosial-ekonomi penghuni rusunawa di Jakarta selama periode penelitian menunjukkan adanya fenomena dislokasi ekonomi yang mendalam akibat pola relokasi yang bersifat struktural. Ketika warga beralih dari menjadi pemilik rumah informal menjadi penyewa reguler di tempat seperti Rusunawa Jatinegara Barat dan Pulogebang, mereka menghadapi beban keuangan baru yang tidak sebanding dengan kemampuan untuk mendapatkan sumber daya keuangan yang diperlukan di tempat hunian baru ini. Tidak adanya model pendampingan berkelanjutan bagi penghuni rumah susun sederhana sewa (Rusunawa) menyebabkan masalah tunggakan sewa yang meningkat, karena desain hunian yang kurang mengakomodasi konteks sosial budaya penghuni dan larangan modifikasi unit yang membatasi kapasitas finansial mereka. Selain itu, jarak hunian yang jauh dari pusat aktivitas informal dan keterbatasan transportasi menghambat mobilitas ekonomi penghuni, sehingga peluang penghasilan mereka menjadi terbatas (Adianto et al., 2023).

Kondisi ini diperburuk oleh desain bangunan yang tidak memiliki banyak ventilasi dan ruang gerak. Pada akhirnya, keadaan ini mencapai puncaknya saat pandemi Covid-19 melanda tahun 2020. Krisis kesehatan global ini tidak hanya melumpuhkan

sektor ekonomi informal tempat MBR bergantung, tetapi juga mengubah prioritas anggaran negara, memperlambat pembangunan fisik dan meningkatkan kesenjangan pembiayaan perumahan, membuat penghuni rusunawa lebih rentan secara sosial-ekonomi.

Secara keseluruhan, proses pembangunan Rusunawa di DKI Jakarta menunjukkan adanya perbedaan yang signifikan antara realitas sosial-ekonomi penghuni dan tujuan kebijakan fisik. Bagi MBR, perpindahan dari rumah tapak ke hunian vertikal adalah transformasi yang membawa beban birokrasi, masalah finansial, dan dislokasi ekonomi yang signifikan. Rusunawa belum sepenuhnya berhasil mengatasi kemiskinan, seperti yang ditunjukkan oleh kegagalan target pembangunan dikombinasikan dengan masalah pemeliharaan rutin dan kerentanan ekonomi. Pada akhirnya, hunian vertikal di Jakarta masih dianggap sebagai solusi spasial yang tidak efisien, dan kelangsungan hidup mereka bergantung pada keterbatasan pilihan daripada kenyamanan dan kebutuhan hunian yang ideal.

SIMPULAN

Fenomena Rusunawa di DKI Jakarta pada periode 2000–2020 merupakan hasil dari proses historis yang berakar dari komitmen kesejahteraan rakyat pasca kemerdekaan. Kajian ini menemukan bahwa kebijakan hunian vertikal di Jakarta adalah respons pragmatis negara terhadap dinamika urbanisasi yang besar dan ketersediaan lahan perkotaan yang semakin menipis.

Hasil kajian mengungkapkan bahwa kebijakan pembangunan rusunawa di era Reformasi merupakan keberlanjutan dari konsep

hunian vertikal yang sudah ada sejak era Orde Baru, namun dengan cara tata kelola yang berbeda. Pemberlakuan otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 memberikan mandat lebih besar bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk mengurus program rusunawa secara mandiri. Meskipun berbagai slogan dan program ambisius seperti GNPSR (2003), 1.000 Tower (2007), dan PSR (2015) diluncurkan, pencapaiannya secara historis lebih menekankan pada target fisik bangunan daripada kesiapan sosial-ekonomi penghuninya.

Hunian vertikal belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan dan perilaku para permukim yang sudah terbiasa dengan rumah tapak perkotaan, seperti yang ditunjukkan oleh berbagai masalah yang muncul, seperti tunggakan sewa, masalah transportasi, keterbatasan akses pekerjaan. Hal ini menunjukkan bahwa ada perbedaan antara keadaan sosial masyarakat yang menjadi sasaran program dan cara kebijakan perumahan dibuat.

Pandemi COVID-19 pada tahun 2020 menjadi titik penting yang mengungkap kerentanan struktural kebijakan perumahan rakyat di Jakarta. Krisis kesehatan global ini menghambat pembangunan fisik dan menunjukkan lemahnya ketahanan ekonomi penghuni rusunawa.

DAFTAR PUSTAKA

- Adianto, J., Gabe, R. T., Kurniawati, R., & Armenda, S. (2023). From Shelters for Numbers to Shelters for Welfare: Rectifying the Social Housing Provision Programme in Jakarta. *Housing Policy Debate*, 33(3), 662–680. <https://doi.org/10.1080/10511482.2021.1981423>

- Afriyanti, R., Prakoso, S., & Srinaga, F. (2021). Place Attachment in the Context of Displacement and Rusunawa in Jakarta. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 764. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/764/1/012018>
- Afriyanti, R., Prakoso, S., & Srinaga, F. (2021). Place Attachment in the Context of Displacement and Rusunawa in Jakarta. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 764. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/764/1/012018>
- Arianto, B. Y., Tresani, N., Mahmud, N. (2024). Kajian Kinerja Pengelolaan Rumah Susun Sewa oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan BUMN di DKI Jakarta. *Jurnal Muara Sains, Teknologi, Kedokteran, dan Ilmu Kesehatan*. 8(1). 70-77. <https://doi.org/10.24912/jmstki.v8i1.22161>
- Hapsari, P. P., Ishaq, A. B., Ismiyati, N. (2024). Affordable but Adequate? Effectiveness of Rusunawa for Low-Income Housing in Cepu. *Indonesian Journal of Agrarian Law*. 1(2). 185–188. <https://doi.org/10.15294/jal.v1i2.31087>
- Hartono, D., Irawan, T., Khoirunurrofik, K., Partama, R., Mujahid, N., & Setiadestriati, D. (2021). Determinant Factors of Urban Housing Preferences Among Low-Income People in Greater Jakarta. *International Journal of Housing Markets and Analysis*. 15(5). 1072-1087. <https://doi.org/10.1108/ijhma-05-2021-0056>
- Hermawan, F., Prihantini, A., & Suliantoro, H. (2023). Stakeholders' Readiness in Implementing Regulation on Affordable Public Housing: a Case Study in Pemalang Regency, Central Java. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 1195. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1195/1/012049>
- Indriyati, S. A. (2023). *Sejarah & Perkembangan Perumahan di Indonesia*. Widina Media Utama. Bandung
- Koto, Z. S. (2020). *Ekonomi Politik Program Sejuta Rumah: Membangun Untuk Siapa?* The HUD Institute.
- Manaf, A., Ginting, L., & Irwansyah, M. (2023). The Relevance of Vertical Housing to the Socio-Economic Characteristics of Occupants in Semarang City, Indonesia: Particularly the Proximity of Public Facility Aspects. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 1264. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1264/1/012042>
- Putri, A. C. P., & D. Dwianto, R. . (2024). Rusunawa as an Urban Living Space: Sociospatial Perspective. *Jurnal Indonesia Sosial Teknologi*. 5(01). 39–51. <https://doi.org/10.59141/jist.v5i1.883>
- Sidabutar, N. V., & Chotib. (2025). Hubungan Migrasi terhadap Tingkat Kualitas Sarana Sanitasi Rumah Tangga di Jakarta: Analisis Data Mikro Susenas 2017. *Jurnal Kependudukan Indonesia*. 15(2). 165–182. Retrieved from

- <https://ejournal.brin.go.id/jki/article/view/10635>
- Sirait, R., Sinaga, R., & Lubis, M. (2021). Implementasi Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Terhadap Kondisi Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) Di Kota Medan. *PERSPEKTIF*. 11(1). 131–139. <https://doi.org/10.31289/perspektif.v11i1.5364>
- Soemarwi, V. W. S., & K. F. (2019). *Menyisir kebijakan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Jakarta*. Ciliwung Merdeka. Jakarta
- Tedja, M., & Radha, G. (2024). Apartment with Social Interaction Approach in West Jakarta. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 1324. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1324/1/012062>
- Tjiptorini, S., & Ramadhani, A. (2021). Rented Simple Flats in DKI Jakarta and Their Residents Perceptions. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*. 547. 73-79. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.210430.011>
- Vitriana, A., Özogul, S., Mawhorter, S., & Woltjer, J. (2026). The Historical Development of Public Housing in Indonesia: a Path Dependence Analysis. *International Journal of Housing Policy*. 26(1). 99–122. <https://doi.org/10.1080/19491247.2025.2482233>