

INFORMAL CITY: PARADIGMA BARU MENUJU KOTA INKLUSIF DAN BERKELANJUTAN

Informal City: a New Paradigm towards Inclusive and Sustainable Cities

Oleh: **Syahri Ramadhan**^{1*}, **Ratna Patmawati Wisnu Murti**², **Iwan Kustiwan**³

Abstract

Cities, with their numerous activities and facilities, have inevitably driven urbanization. The World Bank notes that in 2022, 57% of the world's population live in urban areas, which is predicted to continue to increase, especially in developing countries. While urbanization has a positive impact on economic growth, it also brings negative consequences, such as informal settlement. Urban informal settlements are typically located along the riverbanks, railway lines, and on lands without legal rights. They often have limited access to basic infrastructures and services, such as clean water, sanitation, waste management, etc. This research examines the boundaries of formality, the concept of informality, the characteristics of informal cities, and the relationship between informal cities and the New Urban Agenda (NUA). The NUA aims to address urban planning challenges by prioritizing inclusive urban development, including improving the quality of informal settlements to enhance the quality of life in line with the Sustainable Development Goals of 11 (SDGs 11). This study used a qualitative approach by reviewing relevant sources, including articles, books, laws, regulations, and others. Study results highlight the importance of incorporating the interests of informal urban communities into the formal planning process to promote inclusiveness in urban development.

Keywords: urbanization; informality; informal city; new urban agenda; inclusive

Abstrak

Kota dengan beragam aktivitas dan fasilitasnya secara tidak terelakan telah mendorong terjadinya urbanisasi. Bank Dunia mencatat bahwa di tahun 2022, 57% penduduk dunia tinggal di kota, dan angka ini diprediksi akan meningkat, khususnya di negara-negara berkembang. Urbanisasi selain membawa dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi, juga menimbulkan dampak negatif seperti misalnya permukiman informal. Permukiman informal perkotaan umumnya berlokasi di bantaran sungai, pinggiran rel kereta api, dan di atas lahan yang tidak memiliki kejelasan hak atas lahan. Permukiman semacam seringkali memiliki keterbatasan layanan dan infrastruktur dasar, seperti air bersih, sanitasi, persampahan, dan lainnya. Penelitian ini mengkaji batasan formalitas, konsep informalitas dan karakteristik kota informal, serta keterkaitannya terhadap Agenda Baru Perkotaan (*New Urban Agenda (NUA)*). NUA ditujukan untuk mengatasi tantangan perencanaan kota dengan mengedepankan pembangunan perkotaan inklusif, termasuk peningkatan kualitas permukiman informal guna meningkatkan kualitas hidup masyarakat sesuai dengan tujuan ke-11 SDGs. Studi ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif melalui kajian sumber literatur yang relevan, termasuk artikel ilmiah, buku, peraturan perundang-undangan, dan berbagai sumber lain. Hasil studi menekankan pada perlunya mengakomodasi kepentingan komunitas informal kota dalam proses perencanaan formal sebagai wujud inklusivitas dalam pembangunan perkotaan.

Kata kunci: urbanisasi; informalitas; kota informal; agenda baru perkotaan; inklusif

-
- 1 Program Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, Sekolah Arsitektur, Perencanaan dan Pengembangan Kebijakan, Institut Teknologi Bandung
Email: ramadhansyahri22@gmail.com
 - 2 Program Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, Sekolah Arsitektur, Perencanaan dan Pengembangan Kebijakan, Institut Teknologi Bandung
 - 3 Kelompok Keahlian Perencanaan dan Perancangan Kota, Institut Teknologi Bandung

Pendahuluan

Kota merupakan wujud *hybrid ecosystem* yaitu entitas yang terdiri dari bangunan, infrastruktur, dan lingkungan fisik, serta perpaduan antara elemen-elemen alami dan buatan, termasuk di dalamnya berbagai aspek sosial, ekonomi, dan budaya. Kota berfungsi sebagai tempat tinggal dan membentuk sistem dinamis dimana berbagai elemen saling mempengaruhi. Hal ini ditunjukkan dengan perilaku dan karakteristik unik dari interaksi antara manusia terhadap alam (Mayona, 2021). Kota sebagai ruang terjadinya pemusatan aktivitas manusia dicirikan dengan beragamnya kegiatan, jumlah penduduk dan kepadatan yang tinggi, luas wilayah terbatas, beragamnya fasilitas pelayanan publik dan beragam kemudahan-kemudahan lainnya yang mendorong meningkatnya arus urbanisasi. Urbanisasi adalah fenomena yang terjadi akibat berkumpulnya penduduk dan aktivitasnya di wilayah tertentu sehingga menyebabkan tingkat kepadatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah sekitarnya (Sato & Yamamoto, 2005). Proses urbanisasi bukan hanya sekadar fenomena pertumbuhan suatu kota. Lebih lanjut, urbanisasi mendorong pertumbuhan kawasan perkotaan dan berpengaruh pada perubahan sosial masyarakat (Mardiansjah et al., 2018). *United Nations, Department of Economic and Social Affairs* menjelaskan peluang densifikasi penduduk perkotaan meningkat seiring dengan laju urbanisasi yang semakin cepat dan terjadi secara masif (United Nations, 2019). *World Bank* mencatat bahwa pada tahun 2022 sebanyak 57 % penduduk dunia tinggal di wilayah perkotaan dan jumlahnya diprediksi akan terus meningkat terutama di negara-negara berkembang yang terdapat di Asia dan Afrika. Menurut Badan Pusat Statistik, penduduk yang tinggal di daerah perkotaan Indonesia pada tahun 2020 mencapai 56,7% dan diproyeksi mengalami peningkatan menjadi 66,6 % pada tahun 2035 (Badan Pusat Statistik, 2020).

Proses urbanisasi mendorong perkembangan spasial yang berpengaruh pada perubahan konfigurasi spasial kota yang disebabkan karena perubahan karakter masyarakat yang lebih modern. Proses transformasi kota juga dipengaruhi oleh perkembangan spasial dari perkotaan itu sendiri. Urbanisasi yang berlangsung begitu cepat membawa dampak positif terhadap peningkatan produktivitas di perkotaan namun tidak sedikit dampak negatif yang ditimbulkannya seperti *backlog* perumahan semakin tinggi, perluasan perkotaan ke daerah pinggiran, kemacetan, polusi, konsumsi energi semakin tinggi, maraknya permukiman kumuh dan liar, angka kemiskinan tinggi, dan lain sebagainya. Ketidakmampuan suatu kota untuk menangani urbanisasi menyebabkan pertumbuhan permukiman informal dan peningkatan keterbatasan akses ke layanan dasar. Permukiman informal merupakan wujud dari interaksi spasial dan sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di dalamnya. Permukiman informal dianggap sebagai sektor marjinal dan masalah perkotaan. Bagi masyarakat miskin, tinggal di lokasi informal merupakan respon logis terhadap kebutuhan dan suatu cara untuk mendapatkan pengakuan, legitimasi, dan kepemilikan kembali hak-hak perkotaan (Roy & Alsayyad, 2004).

Informalitas perkotaan adalah bagian dari perdebatan multidisiplin yang luas dan memerlukan refleksi yang baik mengenai cara-cara baru dalam menafsirkan, merancang, dan mengelola suatu kota (Galdini & De Nardis, 2023). Informalitas didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok masyarakat tanpa mengacu pada peraturan yang sudah ada. Informalitas perkotaan cenderung tidak terstruktur dan tidak permanen.

Karakteristik tersebut mencerminkan keberadaan aktivitas informal berupa proses alamiah yang berkembang tanpa melalui prosedur perencanaan yang legal. Fakta ini menunjukkan bahwa keberadaan fenomena informalitas tidak dapat dianggap sebagai kesalahan dalam proses perencanaan. Sebaliknya melalui proses perencanaan yang legal, aktivitas informal yang terdapat di perkotaan dapat diarahkan dan diatur secara tertib.

Kota besar dengan segala permasalahannya membutuhkan tata kelola perkotaan yang baik. Permasalahan permukiman informal menjadi salah satu permasalahan terbesar yang harus dihadapi dan diselesaikan oleh pemerintah bersama-sama dengan masyarakat. Peningkatan jumlah penduduk dan keterbatasan lahan mengakibatkan peningkatan harga lahan di pusat kota. Pemerintah belum mampu memberikan akses kepada masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) untuk memiliki rumah yang layak. Rumah-rumah tersebut tumbuh secara organik dan sporadis tanpa perencanaan dan pelayanan dasar. Permukiman informal memiliki pola pembangunan yang tidak teratur dan tidak didukung dengan fasilitas dan infrastruktur publik yang memadai. Masyarakat yang tinggal di permukiman informal membangun sarana dan prasarana secara mandiri dan jauh di bawah Standar Nasional Indonesia (SNI) yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Permukiman informal di perkotaan sebagian besar ditemukan di pinggir sungai dan rel kereta api, dan lokasi lahan marjinal lainnya tanpa adanya legalitas kepemilikan lahan yang diakui oleh negara.

Penataan permukiman informal menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah. Agenda Baru Perkotaan atau *New Urban Agenda* menekankan pentingnya pembangunan perkotaan dengan pendekatan struktural yang kolaboratif, terintegrasi dan berkelanjutan. *New Urban Agenda* bertujuan untuk mengatasi tantangan perencanaan kota dengan mengedepankan pembangunan perkotaan yang inklusif, termasuk di dalamnya peningkatan kualitas permukiman informal guna meningkatkan kualitas hidup masyarakat sesuai dengan tujuan ke-11 *Sustainable Development Goals (SDGs)*. *New Urban Agenda* memperkuat implementasi pembangunan kota secara berkelanjutan dan menjadikan kota sebagai tempat tinggal warganya serta memberikan kesempatan dan peluang yang sama (*cities for all*). Sasaran untuk mencapai tujuan tersebut yaitu: 1) memenuhi hak masyarakat untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak dan memperoleh pelayanan infrastruktur perkotaan yang berkualitas; 2) menciptakan perekonomian kota yang inklusif dengan mengembangkan perekonomian lokal; 3) melibatkan masyarakat untuk mengambil bagian dalam proses perencanaan dan pembangunan serta menjaga kualitas lingkungan hidup.

Metode

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan melakukan kajian literatur dari berbagai sumber artikel ilmiah, buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, dan berbagai sumber lain yang relevan terhadap topik kajian yang dibahas. Melalui kajian literatur dilakukan pembahasan mengenai konsep kota informal sebagai paradigma baru dalam pembangunan kota yang inklusif dan berkelanjutan sesuai dengan *New Urban Agenda*. Penelitian ini berupaya untuk menjelaskan konsep kota informal sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam proses perencanaan dan pembangunan suatu kota karena keberadaannya memiliki pengaruh dalam membentuk wajah kota. Penjelasan mengenai konsep kota informal dimulai dengan pembahasan tentang batasan formalitas,

konsep informalitas, konstruksi sosial informalitas, karakteristik kota informal dan keterkaitannya dengan *New Urban Agenda*. Selain itu, contoh studi kasus dari beberapa negara digunakan untuk memberikan gambaran tentang penanganan kota informal. Melalui contoh tersebut dapat memperjelas konsep kota informal sebagai bagian tidak terpisahkan dalam perencanaan pembangunan kota secara formal sehingga selaras dengan visi global *New Urban Agenda* yaitu “kota untuk semua”.

Hasil dan Pembahasan

Informalitas selalu dikonotasikan sebagai negasi dari formalitas, yaitu gambaran dari ketidakteraturan, tanpa regulasi, dan berjalan tanpa melalui proses perencanaan yang legal. Informalitas yang tumbuh di perkotaan merupakan konsekuensi dari proses urbanisasi dan pemahaman mengenai informalitas sebagai akibat tidak adanya kesesuaian dengan konsep formalitas seperti pengakuan secara legal oleh institusi, peraturan dan praktik-praktik yang diakui secara hukum (Susantono & Das, 2022). Oleh karena itu pembahasan mengenai informalitas akan didahului dengan batasan formalitas yang membedakannya dengan informalitas kemudian konsep informalitas, konstruksi sosial informalitas, kota informal (*informal city*) beserta karakteristik yang membentuknya, kota informal dan agenda baru perkotaan, serta contoh penanganan kota informal di berbagai negara.

a. Batasan Formalitas

Kehidupan sosial masyarakat sehari-hari pada praktiknya tidak hanya yang berkaitan dengan praktik-praktik formal, bahkan praktik-praktik formal pun dipengaruhi oleh praktik-praktik informal. Di dalam sistem hukum juga memiliki keterbatasan dalam membedakan praktik-praktik formal dengan informal. Hal tersebut dapat terjadi karena disebabkan setidaknya oleh dua hal yaitu: 1) sistem hukum yang diciptakan tidak mencakup semua kegiatan atau aktivitas manusia; 2) bahwa norma-norma hukum tidak selalu sama dengan norma-norma sosial yang berlaku di kehidupan masyarakat (Laguerre, 1994). Banyak aktivitas sosial dalam kehidupan masyarakat yang tercakup dalam norma-norma sosial namun bukan merupakan norma hukum. Kondisi tersebut menjadikan bagian dari ranah atau ceruk dimana praktik-praktik informalitas dapat tumbuh dengan subur. Adanya aturan formal yang mengikat kota dan menjaga kekakuan serta kepastian berdasarkan rencana yang telah ditetapkan namun pada waktu yang bersamaan terdapat aturan informal dan non-hukum yang hidup berdampingan yang mungkin atau tidak, bekerjasama dengan sistem formal (Suhartini & Jones, 2020).

Penggunaan standar informal menunjukkan bahwa standar formal memiliki keterbatasan dalam mencapai tujuan tertentu. Menurut Laguerre batas-batas formalitas menjadi jelas ketika dijelaskan melalui suatu urutan tindakan sosial yang sering kali merupakan perpaduan antara formalitas dan informalitas (Laguerre, 1994). Aspek-aspek informal dari tindakan sosial yang dilakukan oleh masyarakat jarang dipertimbangkan ketika mempelajari sejarah berlangsungnya suatu kota karena mereka dianggap sebagai “*grey areas*”. Hal tersebut menimbulkan permasalahan dalam hal historiografi perkotaan karena beberapa hal yaitu: 1) tidak selalu memungkinkan untuk melacak aspek-aspek informal dari tindakan sosial masyarakat; 2) hasil dari tindakan sosial masyarakat merupakan produk global yang terdiri dari unsur formalitas dan informalitas; dan 3) tindakan sosial masyarakat dipahami seolah-

olah bahwa informalitas tidak terlalu penting (Laguerre, 1994). Oleh karena itu penting untuk mempertimbangkan kontribusi informalitas dalam diskursus formal perkotaan dengan mulai memberikan perhatian terhadap bagaimana cara informalitas menyisipkan dirinya ke dalam sistem formalitas. Tindakan tersebut tidak sepenuhnya akan menyelesaikan masalah informalitas tetapi akan memberikan kontribusi untuk pemahaman yang lebih tentang suatu kota yang di dalamnya hidup sektor informalitas.

Formalitas dan informalitas kota sering tumpang tindih dalam berbagai tingkatan melalui arus dan koneksi orang dan barang di ruang terbangun dan tidak terbangun, seperti contohnya pembangunan proyek air bersih, drainase, jalan yang berorientasi publik merupakan kombinasi antara formal dan informal dalam suatu pengaturan tata kelolanya (Jones, 2019). Kota yang formal identik dengan : 1) adanya perencanaan tata ruang yang terorganisir; 2) akses yang lebih baik ke layanan publik seperti listrik, air bersih, sanitasi, dan pendidikan; 3) terdapat kejelasan bagi masyarakat dalam hal kepemilikan tanah (legal); 4) terdapat infrastruktur dan fasilitas umum yang memadai seperti jalan, sistem transportasi umum, taman dan ruang terbuka yang representatif; 5) terdapat beragam sektor ekonomi dan lapangan kerja formal dengan berbagai jenis pekerjaan; dan 6) akses terhadap pendidikan dan kesehatan umumnya lebih baik dan terjamin. Kondisi tersebut berbanding terbalik dengan karakteristik kota informal yang identik dengan: 1) timbulnya permukiman padat dan kumuh di lokasi tanah yang ilegal yang seringkali berkembang secara spontan tanpa melalui proses perencanaan formal; 2) masyarakat memiliki keterbatasan dalam mengakses air bersih, sanitasi, listrik, pendidikan dan kesehatan; 3) tidak adanya kejelasan status kepemilikan tanah karena masyarakat bermukim di lokasi tanah yang ilegal; 4) infastruktur di kota informal umumnya kurang terawat, jalan yang sempit dan sulit diakses serta akses ke fasilitas umum yang terbatas; dan 5) lapangan kerja seringkali terbatas sehingga banyak masyarakat yang bekerja di sektor ekonomi informal seperti pedagang kaki lima, pengumpul sampah, pekerja rumahan, atau pekerja sektor jasa tanpa perlindungan sosial dan keamanan kerja. Agar permukiman informal dapat terus bertahan, terdapat dua persyaratan dasar yang harus dipertimbangkan yaitu: pertama, keamanan kepemilikan dan kedua, akses terhadap infastruktur dasar terutama air dan listrik dan untuk mendapatkan kedua hal tersebut masyarakat harus mengorganisir diri mereka sendiri dengan membentuk asosiasi (Hasan, 1998).

b. Konsep Informalitas

Istilah informalitas pertama kali diperkenalkan oleh Organisasi Ketenagakerjaan Internasional (*International Labour Organization*) pada tahun 1972 sebagai gambaran ekonomi masyarakat kota yang berada pada kondisi kemiskinan dan termasuk golongan marjinal yang terpinggirkan dari kehidupan kota sehingga informalitas dianggap terpisah dari konsep formalitas berdasarkan kriteria-kriteria tertentu. Konsep informalitas yang diperkenalkan oleh ILO didasarkan pada ekonomi informal di kota-kota yang tidak diregulasi, memiliki tingkat produktivitas rendah, dan biasanya muncul bersamaan dengan sektor formal (Bangasser, 2000). Analogi informal seringkali dilihat sebagai kondisi yang tidak layak, kumuh, dan miskin. Menurut KBBI, informal berarti sesuatu yang tidak resmi. Istilah informalitas mulai populer akhir-akhir ini terutama mengacu pada sesuatu yang tidak formal dan berkaitan erat dengan aspek spasial, ekonomi, komunitas, pemukiman, dan

infrastruktur dasar. Informalitas ekonomi merujuk pada aktivitas ekonomi yang dilakukan di luar kerangka formal, di mana pekerja atau perusahaan tidak terdaftar secara resmi, seringkali tidak membayar pajak, dan mungkin menghindari peraturan ketenagakerjaan. Dalam aspek sosial, informalitas mencakup norma, aturan, atau struktur yang tidak resmi namun berpengaruh dalam kehidupan masyarakat.

Informalitas didefinisikan sebagai hal negatif, sehingga mengaburkan nilai positif yang diberikan kepada kota dan struktur di dalamnya. Informalitas biasanya dipandang sebagai masalah yang tidak diinginkan dan tantangan bagi pembangunan. Informalitas sering ditandai dengan rasa tidak aman bagi penduduk yang tinggal dan berdiam di dalamnya. Istilah informal sering disamakan dengan praktik yang melanggar hukum terkait kepemilikan tanah, bangunan dan perencanaan kota. Hal ini tidak sejalan dengan citra kota modern yang visioner dan penuh kemajuan dalam segala aspek kehidupan. Disisi lain informalitas dipandang sebagai kekuatan positif dalam kaitannya dengan tantangan pembangunan perkotaan seperti tantangan untuk mengatasi masalah pengangguran, perumahan layak huni dan akses terhadap layanan dasar perkotaan yang memadai untuk semua masyarakat di lingkungan informal. Istilah kota resmi dan tidak resmi muncul bertujuan untuk menggambarkan pertumbuhan sektor dan kegiatan formal dan informal (Jones, 2019);(Butler & Crooke, 1973).

Bentuk-bentuk informalitas perkotaan dicirikan dengan praktik dan proses *bottom-up* yang melibatkan partisipasi kelompok dan komunitas lokal. Informalitas perkotaan merupakan sistem norma yang mengatur proses transformasi dari perkotaan itu sendiri. Informalitas bukan objek regulasi negara, tetapi merupakan produk dari negara itu sendiri (Roy, 2005). Informalitas perkotaan banyak dijumpai pada kota-kota di belahan dunia selatan dengan kondisi perumahan dan kehidupan masyarakat yang berada di bawah standar (UN-Habitat, 2017). Konsekuensi dari arus urbanisasi yang begitu masif di negara-negara berkembang yaitu munculnya informalitas perkotaan dan lebih khusus lagi yaitu urbanisme informal (Suhartini & Jones, 2019). Dalam konteks permukiman informal yang merupakan wujud pembangunan menjadi berharga karena membentuk morfologi kota yang sangat disesuaikan dengan kondisi lokal dan mata pencaharian masyarakat miskin kota. Dalam proses morfogenik formal, tata letak jalan dengan petak-petak bangunan selalu mendahului pembangunan gedung-desain kota mendahului arsitektur (Dovey et al., 2021). Dalam banyak kasus, desain kota bersifat formal sementara arsitekturnya informal, atau sebaliknya (Dovey & Pafka, 2014). Meskipun ada banyak jenis praktik pemukiman informal, secara umum arsitektur dan desain perkotaan berkembang bersama dengan norma-norma sosial (Dovey et al., 2021).

Konsep informalitas perkotaan telah menjadi fokus utama dalam studi perkotaan sejak pertama kali diamati. Informalitas di perkotaan mengacu pada pola kehidupan dan aktivitas ekonomi yang terjadi di kawasan perkotaan tanpa mengikuti aturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Meskipun perdebatan teoritis telah banyak mengkritik dan berusaha untuk bergerak melampaui dikotomi formal/informal, dalam kebijakan dan praktiknya, hal ini tetap memiliki relevansi (Banks et al., 2020). Mc Farlane (2012) menjelaskan bahwa konsep informal tidak hanya mencakup masyarakat miskin perkotaan, tetapi juga mencakup tindakan-tindakan dari berbagai sektor termasuk penduduk perkotaan berpenghasilan

menengah dan tinggi. Informalitas perkotaan mencakup berbagai aspek seperti permukiman yang tidak teratur, layanan dasar yang kurang memadai, terbatasnya akses terhadap fasilitas publik, infrastruktur yang tidak sesuai standar, hingga mata pencaharian di sektor informal. Permukiman penduduk kota dengan kategori informal diidentifikasi melalui morfologi kota yang memiliki jaringan jalan tidak teratur dan lebih lanjut permukiman informal dipandang sebagai permukiman di bawah standar yang telah ditetapkan.

c. Konstruksi Sosial Informalitas

Pembahasan informalitas erat kaitannya dengan formalitas karena keduanya saling terkait satu sama lain terutama dalam konteks perencanaan dan pembangunan perkotaan. Cara pandang terhadap informalitas seringkali diposisikan sebagai sesuatu yang berada di luar kerangka formalitas sehingga tidak jarang informalitas juga dimaknai sebagai kondisi yang berlawanan dari prinsip-prinsip formalitas. Informalitas selalu dipandang sebagai adanya ketidakaturan, tanpa perencanaan, tanpa regulasi, tidak berizin dimana kondisi tersebut berbanding terbalik dengan konsep formalitas yang lazim kita kenal. Konsep informalitas dibangun secara sosial sama halnya dengan formalitas, dimana formalitas digambarkan sebagai perilaku yang didefinisikan oleh sistem formal sebagai sesuatu yang berbeda dengan cara dan ketentuannya sendiri yang memiliki kekuatan untuk mendefinisikan arena formalitas karena sistem formal mampu menentukan batasan-batasannya sendiri. Di sisi lain, informalitas juga dapat mendefinisikan sebagai konsepnya sendiri dan dapat menerima atau menolak aturan-aturan pada sistem formal. Informalitas tidak memiliki struktur yang tetap, artinya struktur tersebut dapat bergeser dan bervariasi sesuai dengan ukuran lembaga informal (jumlah orang yang terlibat di dalamnya), durasi (jangka waktu keberadaannya), lokasinya (ruang yang ditempati), dan posisi strukturalnya dalam organisasi formal tertentu atau dalam masyarakat luas (Laguerre, 1994).

Sebagai suatu konstruksi sosial, informalitas membuat individu memulihkan kekuatannya, merencanakan strategi dan memperoleh kembali kebebasannya dari batasan-batasan kehidupan publik melalui aturan-aturan formal yang ditetapkan oleh pemerintah. Informalitas seringkali disajikan dalam dikotomi yang banyak dikritik, di satu sisi dipandang sebagai suatu realitas problematis yang tidak diatur dan tidak terencana sehingga harus diatasi melalui regulasi, sementara disisi lain merupakan manifestasi atas kegigihan kelompok-kelompok marjinal yang hidup di tengah-tengah kehidupan sosial, ekonomi, dan politik (Banks et al., 2020). Pada tingkatan kelompok masyarakat, informalitas memperkuat individu untuk bersatu dalam rangka mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan tanpa hambatan formal. Hal tersebut menopang semangat solidaritas kelompok masyarakat yang memainkan peran katalisator dalam memenuhi harapan para anggota kelompok yang tergabung di dalamnya.

Informalitas merupakan ruang sosial dan terkait dengan modal sosial. Dengan modal sosial yang kuat dapat membentuk jaringan sosial secara luas dalam kelompok masyarakat dengan penekanan pada suatu relasi sosial. Relasi atau hubungan mengacu pada jenis asosiasi yang menghubungkan objek atau subjek apapun seperti orang, tempat atau sumber daya dan tautan tersebut dapat mewakili tatanan relasional diantara mereka misalnya hubungan informal-formal, hubungan kontrak, hubungan keluarga, atau hubungan kelembagaan (McCulloch et

al., 2013);(Morgner et al., 2020a). Kehidupan informalitas terutama di perkotaan memainkan peran yang cukup penting dalam membentuk konstruksi sosial dalam kehidupan masyarakatnya. Hal tersebut erat kaitannya dengan cara bagaimana individu dan kelompok masyarakat mengatur, berinteraksi dan membentuk norma-norma yang disepakati yang seringkali tidak diatur secara resmi oleh struktur dan lembaga resmi pemerintah. Gambaran kehidupan sosial yang didasarkan pada ikatan yang kuat dalam permukiman informal bertentangan dengan asumsi kehidupan masyarakat di tempat-tempat yang tidak teratur atau bahkan semrawut, sebaliknya masyarakat di permukiman informal menginvestasikan banyak waktu untuk membangun dan memelihara ketertiban sosial seperti bertukar informasi, mengunjungi keluarga, menghadiri kegiatan keagamaan, menjadi bagian dari kelompok sosial (Morgner et al., 2020b).

Kehidupan informal masyarakat perkotaan membentuk jaringan sosial yang kuat sehingga menghasilkan konstruksi sosial melalui hubungan interpersonal, kelompok sosial, dan komunitas yang mencakup hubungan bertetangga, teman sejawat, kelompok kepentingan bersama yang proses interaksinya membentuk norma-norma dan nilai-nilai sosial yang dapat terus berkembang. Dalam kehidupan informalitas perkotaan ditunjang pula oleh aktivitas ekonomi informal yang menggerakkan sendi-sendi kehidupan masyarakat. Konteks jaringan sosial sangat mempengaruhi pemilihan pekerjaan di sektor informal (Maharika, 2009). Konstruksi sosial masyarakat informalitas perkotaan pada akhirnya menciptakan norma, nilai dan cara-cara hidup yang unik dan mempengaruhi bagaimana pihak lain melihat, berinteraksi dan mengatasi permasalahan kehidupan sehari-hari di lingkungan masyarakat informalitas di perkotaan.

d. Kota Informal (*Informal City*)

d.1 Karakteristik Spasial

Permukiman informal muncul dari beberapa rumah yang dibangun dan berkembang semakin luas. Permukiman ini biasanya tersebar sporadis di lahan-lahan kosong tidak berpenghuni atau lahan tanpa status kepemilikan yang sah. Permukiman informal yang tumbuh di perkotaan pada umumnya tidak memiliki pengakuan atau legalitas yang jelas dan berada di luar suatu kerangka hukum negara (Atika & Ikaputra, 2023). Namun, seiring berkembangnya permukiman informal, area permukiman semakin meluas. Proses transformasi perumahan secara bertahap ditandai dengan perubahan morfologi yang mengarah pada fisik bangunan permukiman seperti manambah lantai, balkon, ruangan baru, dan akses tangga. Perubahan yang terjadi secara bertahap berdampak pada lingkungan sekitar. Karakteristik spasial permukiman cenderung berada di daerah datar dan dekat dengan jalan. Namun, pada beberapa lokasi ditemukan permukiman informal pada kemiringan lereng curam dan tipologi bertingkat seperti di Favela, Sao Paulo. Tangga merupakan ciri khas dari topografi di lokasi tersebut dan juga berfungsi sebagai ruang semi-privat (Lejano dan Bianco, 2018). Terdapat tiga jenis pola permukiman yaitu seragam (*uniform*) dimana jarak antar lokasi relatif sama, acak (*random*) dimana jarak antar lokasi tidak teratur, dan mengelompok (*clustered*) dimana jarak antar lokasi berdekatan dan mengelompok (Sasongko et al., 2022). Pola permukiman menggambarkan sebaran permukiman yang memiliki pola spasial memanjang, radial, maupun tersebar. Permukiman informal dengan kepadatan tinggi dan penggunaan lahan beragam (*mixed use*) biasanya

berbentuk memanjang dan ditandai dengan pola berderet mengikuti jaringan jalan, sungai, maupun jalur kereta api. Pola lain yang sering ditemui yaitu radial dan berkembang ke segala arah. Gambar 1 di bawah ini merupakan contoh lokasi permukiman informal yang memiliki pola mengikuti aliran memanjang pada bantaran sungai di Kota Bandung. Kondisi tersebut menyebabkan sempadan sungai yang seharusnya berfungsi lindung namun beralih fungsi menjadi lokasi hunian masyarakat permukiman informal di perkotaan.



Gambar 1. Permukiman Informal di Bantaran Sungai

Sumber: Hasil Analisis, 2024

d.2 Karakteristik Ekonomi

Aktivitas ekonomi masyarakat kota yang bergerak di sektor informal lazimnya dianggap sebagai suatu aktivitas ekonomi berjalan tanpa adanya legalisasi dari pemerintah kota. Sebagai urat nadi tumpuan hidup masyarakat kota yang bekerja dalam kacamata informalitas, aktivitas tersebut berada di luar pandangan umum tentang ekonomi formal. Informalitas dalam sektor ekonomi dapat muncul karena faktor pertumbuhan yang tidak memadai bagi seluruh masyarakat dan semakin meningkatnya ketidaksetaraan sehingga menyebabkan tidak cukup tersedianya lapangan pekerjaan di sektor formal (Nazara & International Labour Office., 2010). Ekonomi informal juga berinteraksi dengan sektor-sektor ekonomi formal sehingga aktivitas ekonomi informal bukanlah sektor yang dapat berdiri sendiri. GTZ dan Bappenas dalam suatu penelitian “*Options for Social Protection in Indonesia*” pada tahun 2008 menggambarkan kondisi sektor informal dari berbagai aspek yang meliputi aspek legalitas, alasan berjalan secara informal, status pekerjaan penduduk, hubungan dengan sektor formal, kegiatan ekonomi, basis teknologi yang digunakan, serta karakteristik pendapatan masyarakat yang bekerja di sektor informal, serta kontribusi terhadap ekonomi, sosial dan politik. Penjelasan masing-masing aspek yang ditinjau dari sudut pandang tradisional dan modern (GTZ, 2008) tersaji pada Tabel 1.

Tabel 1. Konseptualisasi, Karakteristik dan Pandangan terhadap Sektor Informal

No	Aspek Pembeda	Pandangan Tradisional	Pandangan Modern
1	Legalitas	Beroperasi sepenuhnya secara ilegal	Beroperasi pada ruang antara legal dan tidak legal serta memenuhi sejumlah aturan namun tidak dengan jenis aturan lainnya
2	Alasan berjalan secara informl	Partisipasi sektor informal sebagai akibat adanya hambatan-hambatan yang sangat berat secara internal, eksternal dan antar perusahaan	Partisipasi sektor informal secara kebetulan, pilihan sendiri ataupun akibat irelevansi. Motifnya termasuk fleksibilitas pasar tenaga kerja, keberadaan kesempatan yang menguntungkan, tidak tunduk terhadap ketentuan peraturan meski terdapat kemungkinan untuk tunduk dan patuh
3	Status pekerjaan penduduk	Dicirikan berupa adanya pengusaha mikro dan kecil (pengusaha, wiraswasta, dan tenaga kerja keluarga) yang mengelola usaha secara ilegal dan tidak terdaftar	Mencakup semua jenis status pekerjaan, termasuk pekerjaan tanpa upah dan pekerjaan dengan upah serta pekerjaan di sektor informal dan pekerjaan informal di sektor formal
4	Fenomena jangka pendek atau panjang dan hubungannya dengan sektor formal	Sektor informal dianggap sebagai sektor tradisional dan transisi, terpisah dari perekonomian formal, serta sebuah fenomena dari kurangnya pembangunan	Sektor informal dianggap sebagai bagian dari perekonomian, fenomena yang berlanjut bahkan bereskpansi, eksis bersebelahan dengan sektor formal bahkan saling terhubung satu sama lain
5	Kegiatan ekonomi dan sektor-sektor yang terlibat di dalamnya	Sektor informal terdiri atas pedagang kaki lima (<i>street vendors</i>) dan skala produksi yang kecil; merupakan fenomena khas suatu kota	Sektor informal terdiri atas beragam aktivitas ekonomi mulai dari pekerja musiman di sektor konstruksi dan pertanian hingga pekerja subkontrak rumahan di industri teknologi tinggi; suatu fenomena perkotaan dan perdesaan
6	Basis teknologi	Produksi kurang lebih statis dan penggunaan teknologi secara tradisional serta strategi meniru yang lain	Beberapa segmen sektor informal mungkin sangat dinamis dan inovatif serta mampu beradaptasi ke dalam ceruk pasar yang baru
7	Pendapatan dan kemiskinan	Pendapatan masyarakat di sektor informal cenderung sangat rendah	Meskipun kemiskinan sering kali cukup tinggi, pendapatan masyarakat sangat bervariasi dan sistematis berdasarkan status pekerjaan, dengan wiraswasta mikro memiliki pendapatan tertinggi, kemudian penerima upah tetap, penerima upah kausal dan pekerja magang
8	Kontribusi terhadap ekonomi, sosial dan politik	Sektor informal dipandang sebagai sektor marginal dan residual dalam hal posisi dan kontribusi terhadap perekonomian secara keseluruhan dengan karakteristik tingkat produktivitas yang rendah	Sektor informal merupakan hal yang fundamental berkontribusi terhadap produktivitas, lapangan kerja, output, pengurangan kemiskinan, dan legitimasi serta berfungsinya ekonomi, lembaga-lembaga politik yang mengimplikasikan keseimbangan sosial dan stabilitas politik dalam negeri.

Sumber: GTZ dan Bapenas, 2008

Gambar 2 mengilustrasikan contoh aktivitas perekonomian yang dilakukan oleh masyarakat yang termasuk ke dalam sektor informal perkotaan seperti pedagang kaki lima (PKL) yang berada di trotoar jalan dan pedagang asongan. Informalitas ekonomi yang terdapat di suatu kota merupakan generator utama dalam penciptaan lapangan kerja baru di negara berkembang meskipun disertai dengan tingginya angka pengangguran, ketidakamanan, dan tingkat pendapatan yang rendah (Cities Alliance, 2021). Aktivitas ekonomi sektor informal umumnya diidentikkan dengan masyarakat miskin perkotaan yang memiliki kreativitas untuk menjadi seorang wirausaha yang memiliki potensi namun memiliki akses yang terbatas terhadap sumber daya keuangan. Pandangan negatif terhadap sektor ekonomi informal yang memiliki skala usaha kecil, kurang produktif, penggunaan teknologi yang sederhana, kurang terorganisir, kini mulai bergeser. Faktanya, pada tahun 1998 ketika Indonesia mengalami krisis ekonomi, sektor ekonomi informal mampu bertahan ditengah tingginya angka inflasi dan pertumbuhan ekonomi yang menyentuh angka minus. Dalam konteks ekonomi makro, sektor ekonomi informal telah mewarnai dan menjadi komplementer dalam aktivitas perekonomian nasional yang membantu mengatasi masalah peluang kerja yang terbatas (Pitoyo, 2016).



Gambar 2. Aktivitas Sektor Ekonomi Informal di Perkotaan
Sumber: Hasil Observasi, 2024

d.3 Karakteristik Komunitas

Kota informal terbentuk dari komunitas dalam sistem ruang yang saling berinteraksi. Komunitas informal beradaptasi dengan aturan dan proses yang berbasis *bottom-up*. Permukiman informal ditampilkan sebagai bagian dari solusi dan bukan sebagai masalah bagi dunia perkotaan (Shafqat & Marinova, 2022) (Turner, 1976). Permukiman informal merupakan wadah bagi warisan budaya pedesaan untuk dipindahkan ke kota sehingga memberikan kesempatan bagi para perencana dan pembuat kebijakan untuk pelestarian budaya dan peningkatan kelayakan huni yang berkelanjutan di kota. Nilai-nilai budaya dan sistem sosial dari komunitas informal didasarkan pada konsep-konsep keberlanjutan. Kota tidak bersifat kaku tetapi berkembang dan membentuk dirinya sendiri. Warisan budaya daerah memiliki kontribusi terhadap kehidupan kota dalam hal keberlanjutan melalui komunitas informal.

Permukiman informal yang merupakan salah satu manifestasi kota informal dicirikan dengan kehidupan sosial masyarakatnya yang memiliki modal sosial yang tinggi. Modal sosial tersebut dapat digambarkan melalui sikap saling percaya diantara masyarakat, adanya interaksi sosial, membentuk jaringan sosial, dan adanya hubungan timbal balik seperti sikap saling tolong menolong, saling mengerti, dan saling mendukung diantara sesama masyarakat. Modal sosial juga melibatkan kebersamaan dalam kehidupan masyarakat untuk meningkatkan kualitas hidup bersama (Damayanti et al., 2022). Dengan kekuatan modal sosial dalam lingkungan masyarakat akan bermanfaat untuk mendorong keterlibatan dan partisipasi aktif dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan program-program pada skala lokal.

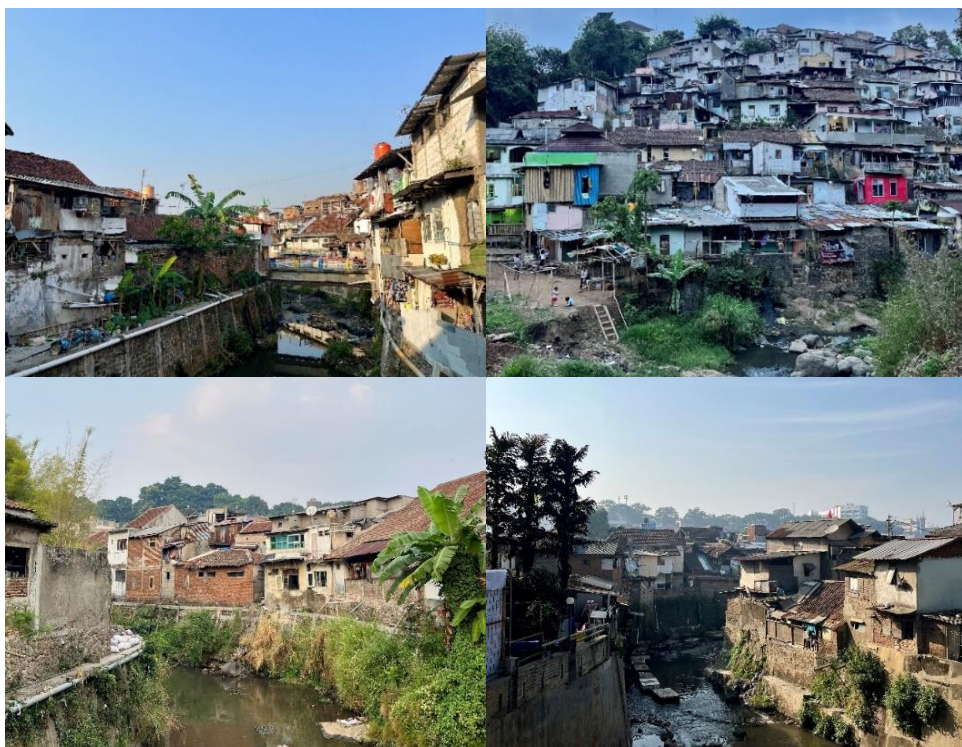
Dalam kehidupan sosial masyarakat informal perkotaan terdapat pemimpin informal (*informal leaders*) yang berguna untuk memberi pengaruh terhadap komunitasnya sehingga menjadi jembatan bagi individu-individu untuk memiliki akses terhadap otoritas pemerintah kota. Keberadaan pemimpin informal tersebut merupakan wujud sikap saling percaya sebagai modal sosial yang kuat di lingkungan masyarakat informalitas perkotaan. Laguerre (1994) mengidentifikasi peran perantara dari pemimpin informal (*informal leaders*) melalui tiga cara yang berbeda yaitu sebagai politisi, sebagai broker, atau sebagai administrator. Peran politisi menyediakan kepemimpinan informal kepada masyarakat dengan menampung aspirasi mereka terhadap pembangunan kota, peran broker sebagai agen yang membantu pemerintah kota untuk memahami kebutuhan masyarakat yang hidup di lingkungan informal perkotaan, dan peran administrator sebagai pencari dukungan dana untuk mengembangkan sekaligus mengelola program-program yang bermanfaat bagi masyarakat di lingkungan informalitas perkotaan.

Keberadaan pemimpin informal menjadi sangat vital karena perannya sebagai penghubung dengan otoritas pemerintah kota sehingga dapat memberi masukan dalam proses pengambilan kebijakan. Hubungan antara walikota sebagai pemimpin formal dengan *informal leaders* bersifat dua arah dimana kedua belah pihak saling bergantung satu sama lain untuk mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan (Laguerre, 1994). Walikota memiliki kewenangan untuk memerintahkan para birokrat untuk dapat terhubung dengan aktor yang tepat guna mendukung pelaksanaan program-program pemerintah yang sekaligus mendukung pencapaian tujuan politiknya (Sutikno, 2022). Hubungan dengan *informal leaders* juga menguntungkan pihak otoritas pemerintah dalam melaksanakan suatu kebijakan karena posisinya yang mendapatkan dukungan, kepercayaan dan rasa hormat dari masyarakat di lingkungan informal.

d.4 Karakteristik Permukiman

Karakteristik permukiman informal dapat diidentifikasi dari bentuk rumah yang dibangun secara swadaya oleh masyarakat. Dilihat dari segi fisik, permukiman informal cenderung tidak tertata dengan baik dan tidak teratur. Tidak terdapat peraturan formal yang jelas antara pemanfaatan ruang privat dan publik (non-privat). Batas antar hunian atau batas antara luar-dalam tidak terlihat jelas dan samar. Permukiman informal di tepi sungai memiliki kepadatan bangunan yang tinggi dan jarak antar bangunan yang rapat dan umumnya membelakangi sungai. Arah bangunan tersebut disebabkan karena masyarakat yang tinggal di permukiman

informal mempertimbangkan aspek aksesibilitas dan fungsionalitas. Karakteristik permukiman dipengaruhi oleh keterbatasan ekonomi dan tingkat pendidikan masyarakat yang masih rendah sehingga pengetahuan tentang perumahan masih terbatas (Mirzal et al., 2012). Konstruksi tradisional dengan bahan kayu sederhana biasanya menjadi ciri permukiman informal. Permukiman informal perkotaan dihadapkan pada masalah atas kepemilikan lahan karena bangunan-bangunan masyarakat didirikan diatas lahan yang bukan peruntukannya seperti sempadan sungai yang menjadikannya sebagai bangunan-bangunan ilegal. Permukiman informal yang berada di bantaran sungai termasuk ke dalam permukiman liar dimana masyarakat yang bermukim dihadapkan pada permasalahan berupa tingkat kekumuhan dan legalitas lahan & bangunan (Gobel, 2022). Gambar 3 menyajikan contoh lokasi keberadaan permukiman informal yang berada di bantaran sungai di Kota Bandung yang melanggar peruntukan pemanfaatan ruang.



Gambar 3. Permukiman Ilegal di Bantaran Sungai

Sumber : Hasil Observasi, 2024

d.5 Karakteristik Infrastruktur Dasar

Salah satu karakteristik pembentuk elemen permukiman adalah infrastruktur yang mencakup sarana prasarana dasar. Permukiman informal umumnya tidak terjangkau oleh infrastruktur layanan dasar perkotaan dan seringkali terletak pada daerah yang berbahaya (Sandoval et al., 2019). Salah satu pendekatan untuk meningkatkan kualitas permukiman informal yaitu dengan perbaikan kondisi perumahan dan penyediaan infrastruktur dasar permukiman. Perbaikan infrastruktur dasar harus mengacu pada standar pelayanan minimum karena di permukiman informal kondisinya jauh dari kata standar. Aksesibilitas permukiman informal berupa jalan kecil atau gang dengan kondisi rusak dan sarana air bersih belum tersedia dengan baik. Sebagian besar belum tersedia jalur perpipaan PDAM dan menggunakan air tanah setempat. Akan tetapi, pada beberapa permukiman informal yang berkembang sudah

terlayani PDAM tetapi pada beberapa lokasi terdapat kebocoran dan kapasitasnya kecil. Infrastruktur pengelolaan air limbah belum dilengkapi dengan jaringan pipa yang memadai dan sarana MCK digunakan secara komunal untuk beberapa rumah tangga. Lebih lanjut terkait infrastruktur persampahan, permukiman informal mengelola sampah secara lokal dalam skala RT/RW. Pada Tabel 2 tersaji kriteria yang dapat digunakan untuk menggambarkan kondisi infrastruktur dasar di permukiman informal berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 14/PRT/M/2018.

Tabel 2. Kriteria Infrastruktur Dasar di Permukiman Informal

No	Aspek	Kriteria
1	Jalan lingkungan permukiman	Jaringan jalan lingkungan tidak melayani semua perumahan atau permukiman Buruknya kualitas permukaan jalan lingkungan
2	Penyediaan air minum	Tidak tersedianya akses yang aman terhadap air minum Tidak terpenuhinya kebutuhan air minum setiap penduduk
3	Drainase permukiman	Tidak tersedianya drainase di lingkungan permukiman yang terhubung dengan saluran pada hierarki lebih tinggi dan/atau drainase yang tersedia memiliki kualitas konstruksi yang buruk sehingga tidak mampu mengalirkan limpasan air
4	Pengelolaan air limbah permukiman	Tidak terpenuhinya syarat teknis sistem, sarana dan prasarana pengelolaan air limbah
5	Pengelolaan sampah permukiman	Tidak terpenuhinya persyaratan teknis sistem, sarana dan prasarana pengelolaan persampahan

Sumber: Permen Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat RI Nomor 14/PRT/M/2018

e. Kota Informal (*Informal City*) dan Agenda Baru Perkotaan (*New Urban Agenda*)

Agenda baru perkotaan atau dikenal dengan *New Urban Agenda* adalah suatu komitmen bersama negara-negara di seluruh dunia untuk menggunakan paradigma baru dalam pembangunan perkotaan. *New Urban Agenda* yang populer dengan sebutan NUA diadopsi ketika pelaksanaan Konferensi PBB mengenai Perumahan & Pembangunan Perkotaan Berkelanjutan (*Habitat III*) di Kota Quito, Ekuador pada tanggal 20 Oktober 2016. Pemerintah secara universal mengakui bahwa permukiman kumuh dan liar memiliki peran penting dalam proses pembangunan nasional (United Nations, 1982). Pandangan untuk memperbaiki kondisi perumahan menjadi perhatian pemerintah sejalan dengan tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs) ke-11 yaitu menjadikan kota dan pemukiman inklusif, aman, tangguh dan berkelanjutan. Pembangunan kota yang terpadu, infrastruktur dan layanan perkotaan, serta pengurangan risiko bencana dan dampak perubahan iklim di perkotaan merupakan beberapa target nasional yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

New Urban Agenda harus dimasukkan ke dalam kebijakan pengelolaan pembangunan perkotaan yang didasarkan pada prinsip-prinsip berikut: 1) tidak ada yang tertinggal (*no one left behind*), 2) pembangunan perekonomian kota secara inklusif dan berkelanjutan dan 3) memastikan keberlanjutan lingkungan hidup perkotaan serta mitigasi & adaptasi dampak

perubahan iklim. Implementasi NUA di Indonesia fokus terhadap upaya penyelesaian masalah-masalah di kota dengan pendekatan yang melibatkan semua pihak, melalui keterlibatan, partisipasi, dan kerjasama. Di dalam kebijakan manajemen perkotaan, NUA bukan merupakan sesuatu hal yang baru, karena konsep-konsep yang ditawarkannya telah dipertimbangkan dalam perencanaan pembangunan. Kota informal tidak boleh diabaikan dan harus dipertimbangkan dalam perencanaan pembangunan yang bersifat formal untuk mewujudkan kota yang inklusif. Substansi NUA berkaitan dengan permukiman informal menekankan pada pengurangan kawasan kumuh mencapai 0% yang diwujudkan dalam beberapa program diantaranya Kotaku, *Neighborhood Upgrading and Shelter Project/NUSP*, dan lain-lain.

NUA memberikan fokus perhatian terhadap masalah permukiman informal di perkotaan yang tidak hanya berfokus pada penyelesaian persoalan secara fisik saja namun juga berorientasi pada peningkatan kualitas hidup masyarakatnya. Beberapa kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah diantaranya: 1) mengorganisasikan masyarakat melalui gerakan kampung kota; 2) mendorong dilaksanakannya perencanaan dan perancangan kampung tematik di perkotaan; 3) mendorong diwujudkannya praktik konsolidasi lahan (*land consolidation*) dan praktik berbagi lahan (*land sharing*); 4) menyediakan rumah susun sederhana untuk masyarakat yang termasuk ke dalam kelompok sasaran penanganan permasalahan permukiman informal (Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia, 2017). Prinsip-prinsip NUA yang terkait dengan strategi dan upaya untuk meningkatkan kualitas lingkungan permukiman informal di perkotaan, disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Prinsip NUA dalam Peningkatan Kualitas Permukiman Informal

No	Kategori	Prinsip NUA
1	Mendorong penggunaan energi baru terbarukan yang murah dan infrastruktur serta sistem transportasi yang efisien dan berkelanjutan	NUA 54
2	Memperkuat ketahanan permukiman informal dengan membangun infrastruktur yang berkualitas tinggi guna mengurangi risiko dan dampak bencana	NUA 77
3	Mendorong keterlibatan atau partisipasi aktif masyarakat, menghindari pemisahan dan gentrifikasi ruang, sosial, ekonomi serta melestarikan warisan budaya lokal masyarakat	NUA 97
4	Mendorong keamanan permukiman dari tindak kejahatan dan kekerasan mencakup penghentian dan perlawanan terhadap stigma negatif terhadap suatu kelompok masyarakat tertentu	NUA 103
5	Mendorong pengembangan model pembiayaan dan kebijakan yang mendorong akses terhadap perumahan terjangkau serta mencegah pengusiran dan penggusuran secara sewenang-wenang	NUA 107
6	Mempertimbangkan peningkatan alokasi pembiayaan untuk pencegahan permukiman informal dan kumuh, memastikan integrasi dengan berbagai aspek sosial, politik, ekonomi, dan budaya kota	NUA 109
7	Mendukung strategi untuk memperkuat dan mempertegas terhadap sistem pengawasan yang inklusif dan transparan dalam upaya mengurangi jumlah penduduk yang tinggal di permukiman informal dan kumuh	NUA 110

Sumber: New Urban Agenda, 2017

Informal city yang diidentikkan dengan keberadaan permukiman informal di perkotaan harus mendapatkan perhatian dari pemerintah dan pemangku kepentingan terkait serta terakomodir dalam proses perencanaan pembangunan untuk mewujudkan pembangunan kota yang inklusif. Pembangunan kota yang inklusif berimplikasi pada perlunya penyediaan layanan publik di perkotaan yang dapat diakses oleh seluruh warga kota tanpa mengesampingkan kebutuhan dari kelompok masyarakat informal. Oleh karena itu masyarakat yang hidup di permukiman informal perlu dilibatkan dalam proses pembangunan dengan mendorong partisipasi aktif untuk mencari solusi terhadap permasalahan informalitas yang dihadapi. Keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan kota merupakan wujud perencanaan partisipatif sehingga diharapkan kebijakan pembangunan yang nantinya ditetapkan akan lebih tepat sasaran dalam menyelesaikan persoalan di permukiman informal.

Permukiman informal sebagai bagian dari kota dan turut berkontribusi terhadap perkembangan kota dan saat ini mendapatkan perhatian khusus melalui NUA. Prinsip-prinsip *New Urban Agenda* pada Tabel 3 yang berkaitan dengan upaya untuk meningkatkan kualitas permukiman informal merupakan wujud komitmen untuk mencapai visi global “kota untuk semua” yaitu tidak melantarkan seorangpun, membangun atmosfer ekonomi perkotaan yang inklusif dan berkelanjutan sekaligus menjamin keberlanjutan lingkungan hidup kota. Prinsip-prinsip tersebut merupakan penjabaran lebih lanjut dari tujuan kesebelas pembangunan berkelanjutan yaitu untuk menciptakan kota dan lingkungan permukiman yang inklusif, aman, tangguh serta berkelanjutan. Prinsip NUA yang harus dipenuhi tidak hanya terbatas pada peningkatan kualitas dari aspek fisik/lingkungan saja namun juga peningkatan kualitas hidup masyarakat yang tinggal di lingkungan permukiman informal.

Kota untuk semua sebagaimana yang dicita-citakan dalam *New Urban Agenda* perlu untuk mengakui keberadaan permukiman informal di perkotaan dengan mengkomodasinya di dalam program-program pembangunan. Hal tersebut bertujuan untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat, lingkungan tempat tinggal, sekaligus mentransformasi citra kota. Panduan praktis untuk pelaksanaan NUA yang diterbitkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia mencantumkan beberapa alternatif kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah untuk mengakui keberadaan permukiman perkotaan informal, antara lain: 1) mengadvokasi dikeluarkannya kebijakan yang secara struktural mengakui keberadaan permukiman informal agar dihasilkan pola penanganan yang sesuai melalui perencanaan, kebijakan, dan strategi yang komprehensif dan terpadu dalam penataan ruang perkotaan; 2) menetapkan kebijakan khusus garis sempadan sungai di beberapa kota yang memiliki ciri perkembangan di sepanjang aliran sungai dalam kota sehingga penataan ruang dan pengembangan wilayah dapat lebih berorientasi pada pengembangan kota ramah sungai; 3) melalui kriteria dan indikator yang jelas pemerintah perlu melakukan kajian secara mendalam untuk menentukan status kelayakhunian permukiman informal terutama dari segi aspek ekologis dan risiko bencana; dan 4) melakukan legalisasi atau sertifikasi lahan pada permukiman informal terutama yang berlokasi di atas tanah terlantar melalui pendekatan yang sesuai, mekanisme transparan, dan kepastian hukum yang jelas.

f. Contoh Penanganan Kota Informal (*Informal City*) di Berbagai Negara

f.1 Surakarta, Indonesia

Urbanisasi di Kota Surakarta memicu pertumbuhan permukiman informal, terutama di Kawasan Semanggi yang luasnya mencapai 76,03 hektar. Masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) yang tidak mampu membeli rumah layak, mendirikan bangunan di lahan kosong, sering di dekat sungai dan rel kereta api (Araujo et al., 2023). Banyak dari mereka bekerja di sektor informal dengan pendapatan di bawah upah minimum. Untuk menangani masalah ini, Pemerintah Kota Surakarta menerapkan kebijakan relokasi dan pembuatan jalur hijau, fokus pada perbaikan infrastruktur dasar seperti jalan, drainase, dan pengelolaan air limbah. Kebijakan ini juga melibatkan edukasi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam menjaga kebersihan dan kesehatan lingkungan, mengingatkan praktik pembuangan sampah yang tidak teratur berdampak negatif pada kualitas lingkungan (Taji, 2021).

Peningkatan kualitas permukiman informal di Kawasan Semanggi dilaksanakan melalui *Kampung Improvement Program* (KIP), yang melibatkan kerjasama antara pemerintah dan pihak swasta berdasarkan konsep konsolidasi lahan. Program ini mencakup pemindahan sementara penduduk, peremajaan kawasan, dan pembangunan ulang permukiman agar lebih layak huni. Hasilnya, jumlah permukiman informal di Surakarta berkurang, sementara kualitas hidup dan perekonomian masyarakat di kawasan tersebut meningkat. Keberhasilan program ini sejalan dengan tujuan ke-11 SDGs dan prinsip-prinsip NUA, yang bertujuan untuk menciptakan kota inklusif dan menghindari segregasi sosial, spasial, dan ekonomi. Partisipasi masyarakat dalam menjaga lingkungan baru turut mendukung keberlanjutan hasil perbaikan, sehingga tak hanya memperbaiki wajah kota, tetapi juga meningkatkan kualitas hidup masyarakat di Kawasan Semanggi secara signifikan.

f.2 Mtwapa, Kenya

UN Habitat melalui *Participatory Slum Upgrading Programme* (PSUP) berupaya untuk menyelesaikan permasalahan permukiman kumuh dan informal di Kota Mtwapa yang bekerja sama dengan masyarakat melalui program kemitraan. PSUP menekankan pada partisipasi aktif dan inisiatif dari masyarakat di permukiman informal yang mana mereka harus memiliki aspirasi tentang bagaimana kehidupan yang ingin dicapai di masa depan dengan memainkan peran utama dalam pembangunan di lingkungan komunitas mereka. Pendekatan PSUP yang digunakan oleh UN Habitat berupaya untuk mempertemukan pemerintah dengan masyarakat di permukiman informal agar mereka terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan, perencanaan dan pelaksanaan kegiatan dalam upaya meningkatkan kualitas hidup di permukiman informal dan kumuh untuk menjamin keberlanjutan dalam penanganan masalah permukiman informal tersebut (Torres et al., 2014). Lingkup pekerjaan PSUP meliputi: 1) menjamin akses yang layak, aman, dan terjangkau terhadap perumahan; 2) partisipasi masyarakat dengan menyatukan semua pemangku kepentingan di kota informal dalam suatu jaringan yang kuat antara pemerintah, mitra keuangan, dan masyarakat untuk mendapatkan solusi guna meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat; 3) mata pencaharian, dengan memperkuat sektor ekonomi informal yang merupakan sumber utama lapangan pekerjaan bagi masyarakat di kota informal; 4) air dan sanitasi layak, dengan menyediakan pasokan air minum yang aman dan cukup; 5)

jaminan kepemilikan, mendorong masyarakat untuk menuntut hak mereka terhadap perumahan dengan status kepemilikan lahan yang jelas; 6) pengelolaan sampah, mendorong inklusivitas dalam pembangunan kota dengan menyediakan sistem pengelolaan sampah yang baik dan saling terkoneksi; 7) kesetaraan gender, dengan memberdayakan perempuan di permukiman informal, mempromosikan kesetaraan gender dan memperkuat hak asasi manusia; dan 8) perubahan iklim, dengan mendukung masyarakat di permukiman informal untuk membangun ketahanan sosial dalam rangka menghadapi risiko terjadinya bencana alam terutama akibat perubahan iklim.

f.3 Guangzhou, China

Pembangunan kembali kampung-kampung kota terjadi sebagai tanggapan masalah dan tantangan perkotaan Guangzhou. Pemerintah kota bekerjasama dengan pengembang swasta untuk mengambil bagian dalam pembangunan kembali kampung kota. Pembangunan tersebut dibagi menjadi tiga tahap. Pembangunan pertama berfokus untuk menghilangkan bangunan ilegal, selanjutnya pembangunan kedua menasar pada perbaikan infrastruktur lalu lintas dan fasilitas publik dan ruang terbuka. Pembangunan ketiga merupakan pembangunan yang ditujukan untuk perubahan jangka panjang yaitu menjadikan Kota Guangzhou menjadi kota metropolitan yang modern. Pembangunan kembali kampung kota di Guangzhou dimulai pada tahun 2009 melalui program Sanjiu (Sanjiu program 2009). Selanjutnya, Pemerintah kota mengumumkan kebijakan baru pada tahun 2016 untuk mempercepat laju pembangunan kembali kampung kota (*Guangzhou Urban Renewal Bureau 2016*). Beberapa aspek yang ditekankan dalam kebijakan pembangunan kota Guangzhou meliputi: 1) menerapkan konsep pembaharuan perkotaan, yaitu membangun kota yang layak huni dengan terus meningkatkan kualitas permukiman perkotaan, memperkuat fungsi perkotaan, dan mengoptimalkan tata ruang; 2) memprioritaskan perlindungan sejarah dan budaya; 3) meningkatkan fasilitas dan pelayanan publik, diantaranya meningkatkan fasilitas pendukung regional dan meningkatkan infrastruktur kota; dan 4) memperkuat perlindungan hak dan kepentingan berbagai pihak, pembaruan perkotaan harus meningkatkan pembangunan dan penyediaan perumahan sewa publik, perumahan properti bersama dan perumahan terjangkau.

Kesimpulan

Informalitas selalu dikonotasikan sebagai negasi dari formalitas, yaitu gambaran dari ketidakteraturan, tanpa regulasi, dan berjalan tanpa melalui proses perencanaan yang legal. Aspek-aspek informal dari tindakan sosial yang dilakukan oleh masyarakat jarang dipertimbangkan ketika mempelajari sejarah berlangsungnya suatu kota karena mereka dianggap sebagai “*grey areas*”. Fenomena kota informal sering kali dianggap sebagai area marjinal dalam perencanaan kota dan dipandang sebagai hasil langsung dari urbanisasi yang cepat dan tidak teratur sehingga menghasilkan permukiman tanpa perencanaan yang memadai/legal dan sering kali tanpa legalitas kepemilikan tanah. Kota informal meskipun dihadapkan pada banyak tantangan, memiliki peran penting dalam dinamika perkotaan karena berpengaruh dalam membentuk wajah kota dan sekaligus bisa menjadi area dengan potensi pertumbuhan serta integrasi sosial yang signifikan. Oleh karena itu penting untuk dilakukan pengintegrasian kota informal dalam kerangka kerja perencanaan kota yang lebih

luas dan formal sejalan dengan prinsip *New Urban Agenda* yang menargetkan pembangunan di lingkungan perkotaan secara inklusif dan berkelanjutan.

New Urban Agenda mempromosikan pembangunan perkotaan yang tidak hanya memperhatikan aspek fisik tetapi juga inklusi sosial yaitu dengan mengakui keberadaan komunitas dalam kota informal. Dalam konteks kota yang inklusif, informalitas tidak hanya dipandang sebagai masalah tetapi sebagai kesempatan inovasi sosial dan adaptasi perkotaan yang bisa membawa manfaat luas dalam menghadapi tantangan global seperti arus urbanisasi yang sangat masif dan begitu cepat. Atas dasar hal tersebut maka diperlukan suatu pendekatan holistik dan komprehensif yang mampu mengakomodasi kota informal terhadap dinamika kompleksitas dari kota-kota yang terus tumbuh dan berkembang. Kota untuk semua sebagaimana yang dicita-citakan dalam *New Urban Agenda* perlu untuk mengakui keberadaan permukiman informal di perkotaan dengan mengikutsertakannya di dalam proses perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan. Hal tersebut bertujuan untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat, lingkungan tempat tinggal, sekaligus mentransformasi citra kota.

Daftar Pustaka

- Araujo, C. M., Astuti, W., & Yudana, G. (2023). Faktor Penyebab Permukiman Kumuh di Kawasan Semanggi, Kota Surakarta. *Desa-Kota: Jurnal Perencanaan Wilayah, Kota, dan Permukiman*, 5(2), 155-169.
<https://doi.org/10.20961/desa-kota.v5i2.73074>
- Atika, F. A., & Ikaputra, I. (2023). Permukiman Kumuh Ditinjau dari Kontinum Formal dan Informal (Studi Kasus: Permukiman Kumuh Lintas Negara). *Media Komunikasi Geografi*, 24(2), 168-188.
<https://doi.org/10.23887/mkg.v24i2.65945>
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Persentase Penduduk Daerah Perkotaan menurut Provinsi, 2010-2035*.
- Bangasser, P. E. (2000). *ILO and the Informal Sector, The An institutional History*. Employment Paper 2000/9. International Labour Organization.
- Banks, N., Lombard, M., & Mitlin, D. (2020). Urban Informality as a Site of Critical Analysis. *The Journal of Development Studies*, 56(2), 223–238.
<https://doi.org/10.1080/00220388.2019.1577384>
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. (2008). Options for Social Protection Reform in Indonesia. GTZ Office Jakarta.
- Butler, J., & Crooke, P. (1973). *Urbanisation*. Garden City Press.
- Cities Alliance (2021). *Understanding Informality - Towards a Multi-dimensional Analysis of the Concept*. Brussels: Cities Alliance.
- Damayanti, A., Yanti, M., Hapsari, D., Izzudin, M., & Sosiologi, J. (2022). Kontribusi Modal Sosial dalam Kesuksesan Revitalisasi Permukiman Kumuh Kota Palembang. *Jurnal Geoedusains*, 3(2).
<https://doi.org/10.30872/geoedusains.v3i2.1659>
- Dovey, K., & Pafka, E. (2014). The Urban Density Assemblage: Modelling Multiple Measures. *Urban Design International*, 19(1), 66–76.
<https://doi.org/10.1057/udi.2013.13>

- Dovey, K., Shafique, T., van Oostrum, M., & Chatterjee, I. (2021). Informal Settlement is not a Euphemism for ‘Slum’: What’s at Stake Beyond the Language?. *International Development Planning Review*, 43(2), 139–150.
<https://doi.org/10.3828/idpr.2020.14>
- Galdini, R., & De Nardis, S. (2023). Urban Informality and Users-Led Social Innovation: Challenges and Opportunities for the Future Human Centred City. *Futures*, 150.
<https://doi.org/10.1016/j.futures.2023.103170>
- Gobel, F. F. (2022). Korelasi Identitas, Aktivitas dan Legalitas terhadap Munculnya Permukiman Kumuh Pasca Pandemi Covid-19. *RUANG: Jurnal Lingkungan Binaan (SPACE: Journal of the Built Environment)*, 9(1), 73-86.
<https://doi.org/10.24843/JRS.2022.v09.i01.p07>
- Hasan, A. (1998). *The Informal City. UNCHS (Habitat) Regional Symposium on Urban Poverty in Asia, Fukuoka, 27 – 29 October 1998.*
- Jones, P. (2019). Informal Settlement and the Concept of Informal Urbanism. In Sri Maryati (Ed.), *Understanding The Informal City*. ITB Press.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2017). *Panduan Praktis Implementasi Agenda Baru Perkotaan-Buku 2 Perumahan dan Akses Pelayanan Dasar*. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
- Laguerre, M. S. (1994). *The Informal City*. St. Martin’s Press.
- Lejano, R. P and Bianco, C. D. (2018). The Logic of Informality: Pattern and Process in a São Paulo Favela. *Geoforum*, 91, pp. 195-205.
<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.03.005>
- Maharika, I. (2009). *Praktik-Praktik Informalitas*. Yogyakarta: Yayasan Pondok Rakyat
- Mardiansjah, F. H., Handayani, W., & Setyono, J. S. (2018). Pertumbuhan Penduduk Perkotaan dan Perkembangan Pola Distribusinya pada Kawasan Metropolitan Surakarta. *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*, 6(3), 215.
<https://doi.org/10.14710/jwl.6.3.215-233>
- Mayona, L. (2021). Konsep Ecological City dalam Kerangka Konsep Ekologi Kota dan Kota Berkelanjutan. *Jurnal Planologi*, 18(2).
<https://doi.org/10.30659/jpsa.v18i2.17978>
- McCulloh, I., Armstrong, H., & Johnson, A. (2013). *Social Network Analysis with Applications*. USA: John Wiley & Sons Inc.
- McFarlane, C. (2012). Rethinking Informality: Politics, Crisis, and the City. *Planning Theory & Practice*, 13(1), 89–108.
<https://doi.org/10.1080/14649357.2012.649951>
- Meredith, T., & MacDonald, M. (2017). Community-supported Slum-upgrading: Innovations from Kibera, Nairobi, Kenya. *Habitat International*, 60, 1–9.
<https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2016.12.003>
- Mirzal, W. J., & Aulia. D. N. (2012). Kajian Morfologi Permukiman Tepi Air Studi Kasus: Kelurahan Kuala Silo Bestari dan Kelurahan Sejahtera Kecamatan Tanjungbalai Utara Kota Tanjungbalai. *Jurnal Arsitektur dan Perkotaan “KORIDOR”*, 3(1).
- Morgner, C., Ambole, A., Anditi, C., & Githira, D. (2020a). Exploring the Dynamics of Social Networks in Urban Informal Settlements: the Case of Mathare Valley, Kenya. *Urban Forum*, 31(4), 489–512.
<https://doi.org/10.1007/s12132-020-09389-2>
- Nazara, S., & International Labour Office. (2010). *Ekonomi Informal di Indonesia : Ukuran, Komposisi dan Evolusi*. Jakarta: ILO.

- Pitoyo, A. J. (2016). Dinamika Sektor Informal di Indonesia Prospek, Perkembangan, dan Kedudukannya dalam Sistem Ekonomi Makro. *Populasi*, 18(2).
<https://doi.org/10.22146/jp.12081>
- Roy, A. (2005). Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2).
<https://doi.org/10.1080/01944360508976689>
- Roy, A., & Alsayyad, N. (2004). *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lexington Books.
- Sandoval, V., Hoberman, G., & Jerath, M. (2019). Urban Informality: Global and Regional Trends. *DRR Faculty Publications*. 16.
https://digitalcommons.fiu.edu/drr_fac/16
- Sasongko, R., Astuti, W., & Yudana, G. (2022). Pola Spasial Permukiman di Bantaran Sungai Premulung, Kota Surakarta. *Desa-Kota: Jurnal Perencanaan Wilayah, Kota, Dan Permukiman*, 4(2), 152-166..
<https://doi.org/10.20961/desa-kota.v4i2.59526>
- Sato, Y., & Yamamoto, K. (2005). Population Concentration, Urbanization, and Demographic Transition. *Journal of Urban Economics*, 58(1), 45–61.
<https://doi.org/10.1016/j.jue.2005.01.004>
- Shafqat, R., & Marinova, D. (2022). Using Mixed Methods to Understand Spatio-Cultural Process in the Informal Settlements: Case Studies from Islamabad, Pakistan. *Humans*, 2(4), 259–276.
<https://doi.org/10.3390/humans2040017>
- Suhartini, N., & Jones, P. (2019). *Urban Governance and Informal Settlements Lessons from the City of Jayapura, Indonesia*. Springer.
<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-06094-7>
- Suhartini, N., & Jones, P. (2020). Better Understanding Self-organizing Cities: a Typology of Order and Rules in Informal Settlements. *Journal of Regional and City Planning*, 31(3), 237–263.
<https://doi.org/10.5614/jpwk.2020.31.3.2>
- Susantono, B., & Das, A. (2022). Introduction: *Urban Informality and the COVID-19 Pandemic*. In Susantono, B., & Das, A (Eds), *Informal Services in Asian Cities Lessons for Urban Planning and Management from the COVID-19 Pandemic* (pp. 31 -37). Asian Development Bank Institute and Asian Development Bank.
<https://dx.doi.org/10.22617/SPR220359-2>
- Sutikno, F. R. (2022). Social Network Analysis pada Birokrasi Perencanaan Perkotaan. *Tata Kota Dan Daerah*, 14(2).
<https://doi.org/10.21776/ub.takoda.2022.014.02.6>
- Taji, A. B. (2013). *Identifikasi Spasial Kualitas Permukiman Kumuh di Kelurahan Semanggi Kota Surakarta*. Syntax Idea.
<https://doi.org/10.46799/syntax-idea.v3i9.1459>
- Torres, C., Perucca, F., & Mulandi, J. (2014). *Workshop: eParticipation for Slum Upgrading in Mtwapa, Kenya*. In Janssen, M., Bannister, F., Glassey, O., Scholl, H., Tambouris, E., Wimmer, M., & Macintosh, A (Eds) *Electronic Government and Electronic Participation* (pp. 307 – 308). Joint Proceedings of Ongoing Research, Posters, Workshop, and Projects of IFIP EGOV 2014 and ePart 2014 IOS Press BV.
<https://doi.org/10.3233/978-1-61499-429-9-307>
- Turner, J. F. C. (1976). *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. New York: Pantheon Books.

- UN-Habitat. (2017). *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III Issue Papers*. New York: United Nations
- United Nations, D. of E. and S. A. (2019). World Urbanization Prospects Revision (ST/ESA/SER.A/420). *Demographic Research*, 12.