

## PROBLEMA DAN KEBIJAKAN PERUMAHAN DI PERKOTAAN

*Ambar Teguh Sulistiyani*

### Abstract

*Providing an adequate housing facilities for the evergrowing urban population is a serious problem. Such problem is easily understood, but has not been succesfully dealth by Indonesian government, as it is purely as a housing problem. Since the root of the problem is urbanization, housing policy should be part of urban management scheme, taking into account all of urban related issues: population density, demographic growth, squatters on slum areas and public facilities. In supporting the macro scheme of urban management, there are micro scheme to be implemented.*

Kata-kata kunci: *problem perumahan perkotaan; kebijakan perumahan*

### Pertumbuhan Kota dan Masalahnya

Kota besar memiliki medan pengaruh yang luas terhadap wilayah sekitarnya (Gilbert dan Gugler, 1996: 1). Investasi swasta, baik nasional maupun asing ikut memainkan peranan penting dalam menstimulasi pertumbuhan kota. Akhirnya muncul kota-kota primasi dan kota-kota metropolis yang menjadi pusat segala kegiatan. Aktivitas

produksi dengan pusat-pusat industri yang besar, transportasi, pusat pembelanjaan, kegiatan sektor pemerintahan dan sebagainya digelar di kota-kota tersebut.

Berbagai fasilitas penduduk termasuk kawasan pemukiman akan tergerus sejalan dengan semakin intensifnya pemanfaatan lahan kota untuk kawasan industri, perdagangan, pusat pemerintahan dan proyek lainnya. Ini semua merupakan bukti nyata adanya pengalihan konsentrasi lahan yang semula dipergunakan untuk pemukiman kemudian beralih sebagai pemenuhan kebutuhan kota. Kawasan hunian terdesak menjadi terkonsentrasi di wilayah tertentu atau terpusat secara spasial.

Kota-kota primasi cenderung melakukan penyerapan atau aglomerasi banyak sumber yang dipergunakan untuk aktivitas produksi. Aglomerasi memunculkan disparitas terhadap wilayah tertentu, karena segala kekayaan telah disedot ke kota-kota primasi. Disparitas tersebut dapat berupa, fasilitas, sumber daya alam, sumber daya manusia yang potensial, kawasan produktif, pendapatan perkapita, termasuk juga lingkungan. Kawasan yang dieksploitasi oleh kota primasi akan mengalami kerugian banyak hal. Implikasi lain yang muncul adalah pengkonsentrasian penduduk pada wilayah tertentu, kapasitas tempat tinggal semakin menurun dan mengalami penyempitan lahan. Gelombang akselerasi dari problem-problem tersebut adalah harga tanah dan perumahan yang kian melejit. Rakyat yang berpenghasilan rendah atau pada batas *marginal* semakin tidak punya daya beli, sehingga rumah yang berstatus sebagai kebutuhan dasar menjadi tidak terbeli lagi. Rakyat miskin semakin terpuruk dalam pelbagai kesulitan, dan akhirnya menjadi penghuni *slum area*.

Devas dan Rakodi (1993) mengetengahkan bahwa 40-50% penduduk di dunia ketiga hidup di *slum area* dengan segala keterbatasannya. Kondisi tersebut merupakan lampu merah bagi negara-negara berkembang untuk segera melakukan perbaikan taraf hidup masyarakat agar dapat hidup layak, di samping merenovasi lingkungan disertai dengan menstimulasi masyarakat miskin untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak.

Penyedotan sumber daya termasuk tenaga kerja menimbulkan persoalan hunian dan kepadatan penduduk yang tidak terkendali. Munculnya kota-kota primasi, metropolitan pada suatu sisi telah

mengubah lahan-lahan di perkotaan menjadi pusat-pusat kegiatan produktif yang merangsang usaha di bidang ekonomi dan menyumbang kenaikan perkapita, namun di sisi lain juga telah merampas hak-hak hidup layak masyarakat setempat.

Kota sebagai bangunan fisik, mekanisme ekonomi, organisasi sosial, lingkungan dan satuan politik pemerintahan dapat dipengaruhi oleh pertumbuhannya dan urbanisasi (Hauser 1985:52). Kota sebagai mekanisme ekonomi telah mengubah orientasi dari agraris menuju industri. Mekanisme inilah yang menjadi tumpuan perubahan mata pencaharian penduduknya, sementara belum siap bekal ketrampilan dan mental serta alat. Dengan demikian sekali lagi kota telah menghempaskan penduduknya ke dalam jurang kemiskinan akibat kehilangan mata pencaharian konvensional yang sudah dimiliki secara turun-temurun. Mengubah orientasi kerja bukan merupakan masalah yang sederhana.

Berubahnya orientasi ekonomi kota ke arah industrial tersebut juga akan mengubah kebiasaan dan adat istiadat masyarakat. Tingginya harga bahan makanan pokok, kesehatan, pendidikan dan kebutuhan lainnya mengakibatkan nilai ekonomi menjadi semakin tinggi dan menjadi pertimbangan rasional masyarakat. Dengan demikian warga masyarakat yang semula hidup rukun damai dalam situasi kegotongroyongan yang dibingkai dengan kuatnya aspek sosial kemasyarakatan digantikan oleh budaya ekonomi yang bertolak belakang karakternya. Ikatan tradisional mulai mengendur, kemudian digantikan dengan perilaku ekonomi yang lebih bersifat agresif, kompetitif, mengabdikan pada efisiensi dan efektivitas, *profit seeking*, untuk dapat mengejar nilai rupiah semakin banyak, sehingga dapat memenuhi kebutuhannya. Dengan demikian kota sebagai organisasi sosial tidak lagi didominasi oleh nilai *paguyuban* yang khas, kekerabatan maupun gotong-royong dan tolong menolong. Nilai-nilai ini kian surut dan digantikan dengan hubungan yang berpola ekonomis. Dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan kota menyebabkan memudarnya kekuatan nilai-nilai sosial kekerabatan, dan menggugurkan ikatan sosial masyarakat.

Kota sebagai lingkungan telah mengalami banyak perubahan. Bangunan megah memaksa penduduk menyingkir ke kawasan lain. Apabila tetap bertahan di lingkungan seperti itu tentunya kesulitan untuk mencari nafkah jika hanya dengan keterbatasan bekal yang

dimiliki. Pesimisme masyarakat muncul ketika di sekitar pemukiman bertumbuhan bangunan sementara mereka tidak cukup modal dan kemampuan untuk mengimbangnya. Dilihat sebagai kesatuan ekologis kota menjadi kurang seimbang, sehingga kurang nyaman untuk tempat tinggal.

### Permukiman

Faktor ekonomi merupakan faktor dominan pendorong urbanisasi di Indonesia. Bahkan di negara-negara berkembang pada umumnya alasan ekonomis ini menjadi kekuatan yang luar biasa yang mendorong munculnya urbanisasi subsisten. Mereka bermigrasi untuk sekedar memenuhi kebutuhan hidup sehingga dapat bertahan hidup saja (*survive*), bukan untuk memperjuangkan keinginan yang lebih tinggi, yaitu memperbaiki taraf hidup yang lebih baik (Danisworo, 1986:57). Lubis dan Sambodo (1994: 219) mengatakan, proses urbanisasi seperti inilah yang memperbesar kesenjangan antara desa dan kota. Sementara kota berkembang dengan modernisasi ekonomi, desa tidak mengalami modernisasi dan industrilisasi sektor tersier.

Proporsi penduduk kota terus bertambah. Data yang diketengahkan oleh Salim (dalam Budihardjo, 1984:212) memperlihatkan, pada tahun 1960-an penduduk kota hanya 15% dari seluruh penduduk Indonesia. Satu dekade kemudian penduduk kota sudah mencapai 20% dari seluruh penduduk Indonesia. Menurut data Biro Pusat Statistik, penduduk kota terus mengalami pertumbuhan sampai mencapai lebih dari 30% pada tahun 1990 dan diperkirakan akan mencapai 40% pada tahun 2000 dari seluruh penduduk Indonesia. Dalam 3 dasawarsa yaitu dari tahun 1970 hingga 2000 penduduk kota telah berlipat yaitu dari 20% menjadi 40%. Data tersebut menunjukkan gejala sangat serius terlebih-lebih bila dibandingkan dengan kapasitas kota dalam penyediaan tempat tinggal serta fasilitas yang memadai. Stilwell (1995) berpendapat, perkembangan penduduk kota, terutama di negara-negara sedang berkembang merupakan manifestasi yang nyata dari era revolusi perkotaan. Dampak lanjutannya adalah semakin menurunnya kualitas hunian di perkotaan.

Penduduk yang tidak mampu menjangkau perumahan layak akhirnya akan terdampar di kawasan kumuh yang akhirnya

memperluas *slum area*. Lonjakan jumlah pendatang yang tidak tertampung atau tidak mampu menjangkau fasilitas perumahan yang memadai menyebabkan kesemrawutan kota; semakin banyak yang menggunakan pinggir-pinggir jalan, kolong jembatan, sisi-sisi pinggir rel kereta api sebagai alternatif tempat tinggal. Kawasan kumuh pun menjadi bertambah dari tahun ke tahun. Yudohusodo dan Salam (1991:2) mengungkapkan, kota seperti Jakarta pada tahun 1989 memiliki *slum area* seluas 4.481,6 ha, dengan penghuni 2.377.000 jiwa (26%), Bandung 402 ha, dengan penduduk 205.465 jiwa (20%), Semarang 2.244 ha, dengan penduduk 438.688 jiwa (22%) dan Surabaya 2.196 ha, dengan penduduk 900.870 jiwa (25%).

Rendahnya kualitas pemukiman merupakan bagian yang serius sehingga harus mendapatkan perhatian. Kualitas hunian yang sangat buruk dapat menimbulkan terancamnya jiwa manusia, karena bagaimanapun kualitas kesehatan seseorang juga ikut ditentukan oleh bagaimana kualitas tempat tinggalnya. Bahkan akibat buruk ini tidak terlokalisir pada komunitas yang menempati kawasan kumuh, namun juga akan berpengaruh pada lingkungan sekitarnya.

Pertumbuhan penduduk di perkotaan idealnya harus diimbangi dengan daya tampung pemukiman. Jenis perumahan yang ditawarkan hendaknya perumahan yang harganya terjangkau oleh masyarakat miskin. Kebijakan perumahan dengan harga terjangkau masyarakat miskin selayaknya harus diutamakan, di samping penyediaan *real estate* yang diperuntukkan bagi masyarakat mampu, mengingat pertimbangan banyaknya jumlah kaum urban yang dilatarbelakangi oleh kemampuan ekonomi yang sangat rendah.

Kebutuhan perumahan sebagai akibat urbanisasi yang tak terkendali lebih banyak menimbulkan peningkatan permintaan potensial akan perumahan tetapi bukan permintaan efektif. Sifat permintaan potensial adalah bahwa secara riil orang membutuhkan rumah sebagai tempat bernaung, tetapi mereka tidak mempunyai daya beli yang memadai. Sedangkan permintaan efektif adalah kebutuhan akan rumah yang disertai dengan daya beli yang seimbang. Kedua jenis permintaan ini masing-masing mempunyai permasalahan tersendiri. Apabila sekelompok orang memerlukan sarana tempat tinggal, tetapi mereka tidak mempunyai kemampuan untuk menjangkau, maka ini menjadi picu munculnya *slum area*. Di sisi lain

sekelompok orang yang memerlukan sarana tempat tinggal disertai kemampuan yang memadai untuk menjangkau, juga belum tentu selalu dapat terpenuhi, mengingat keterbatasan perumahan yang tersedia.

Tuntutan kebutuhan akan tempat tinggal yang layak huni tidak saja memenuhi standard kuantitas, namun juga harus memenuhi standard kualitas, sebab rumah harus menjadi tempat tinggal yang nyaman, layak dan aman. Di samping itu kebutuhan akan rumah berkaitan dengan tingkat kepuasan seseorang. Nirwono dan Hidayat dalam Blaang (1986:18) mengetengahkan empat tingkat kebutuhan rumah diukur dari tingkat kepuasan, yaitu: *Pertama* kebutuhan untuk bernaung (*shelter*) dan rasa aman (*security*). *Kedua* kebutuhan badaniah (*physiological needs*). *Ketiga* kebutuhan sosial (*social needs*). *Keempat* kebutuhan estetis (*aesthetic needs*). Kualifikasi perumahan seperti telah dipaparkan di muka, selaras dengan fungsi rumah sebagai tempat tinggal dan pusat kegiatan budaya manusia yang memberikan perlindungan secara fisik, sehingga terhindar dari panas dan hujan, juga memberikan rasa aman dan kenyamanan. Apabila ditelusuri lebih mendalam perumahan berkedudukan sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia dan pengejawantahan diri, baik sebagai insan pribadi maupun sebagai satu kesatuan bersama dengan lingkungannya. Status dasar kebutuhan dasar akan perumahan tersebut bersifat struktural yang merupakan bagian dari kehidupan dan kesejahteraan rakyat.

### Degradasi Lingkungan

Perumahan bukan sekedar sarana hunian belaka. Rumah memiliki hubungan erat secara struktural atas suatu kawasan tertentu. Keterikatan rumah dengan lahan tempat rumah tersebut didirikan menjadi sebuah kondisi yang mutlak terjadi. Rumah yang ideal adalah rumah yang memenuhi persyaratan teknis dan kesehatan serta menempati lingkungan yang sehat. Berpijak dari konteks kawasan maka analisis perumahan akan selalu diwarnai oleh perdebatan tentang bagaimana tata ruang, pemeliharaan sanitasi lingkungan dan penyediaan fasilitas umum dapat disinkronkan. Keberadaan perumahan tidak terpisah dari suatu kawasan atau wilayah. Di samping itu prasyarat perumahan harus memenuhi tuntutan kesehatan dan penataan yang baik.

Keberadaan perumahan melekat pada suatu kawasan, berarti secara mutlak rumah berdiri membutuhkan lahan. Guna terpenuhi persyaratan perumahan yang memadai dan lingkungan yang baik maka sebuah rumah memerlukan lahan yang cukup. Sementara itu penyediaan lahan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan perumahan semakin sempit. Khususnya di perkotaan permasalahan serupa menjadi semakin menonjol dari waktu ke waktu seiring dengan kebutuhan pertumbuhan perkotaan itu sendiri.

Pertumbuhan perkotaan yang ditandai dengan bertambahnya keperluan fasilitas kota baik secara kuantitatif maupun kualitatif dan keanekaragamannya juga harus ditopang dengan lahan yang cukup luas. Pada saat kedua permasalahan ini muncul, yaitu problem lahan perumahan dan lahan untuk sarana dan prasarana kota ini di permukaan secara serentak maka akan menjadi semakin kritis. Bagaimanapun kedua kebutuhan yang saling berseberangan ini memiliki modus yang sama, dengan demikian lahan yang dibutuhkan menjadi semakin luas. Pertumbuhan kota yang pesat membutuhkan lahan yang luas untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pusat-pusat kegiatan kota, seperti prasarana jalan, pusat-pusat industri, mall, supermarket, jaringan transportasi, terminal, pasar, hotel, kawasan pusat pemerintahan dan masih banyak lagi. Fenomena ini semakin memperjelas apa yang disampaikan oleh Prawirosumantri dalam Blaang (1986:73), "perumahan mempunyai hubungan dengan perkembangan kota." Sehubungan dengan teori pertumbuhan kota dan pengaruh yang ditimbulkannya dapat diwakili oleh terjadinya perubahan-perubahan morfologis yang telah melanda sudut-sudut kota, bahkan menyita hampir semua tempat strategis untuk dijadikan pusat-pusat kegiatan kota.

Perubahan morfologis yang dimaksudkan adalah terjadinya pergeseran fungsi suatu lahan yang semula berupa tanah lapang, persawahan, pekarangan atau bahkan kawasan perumahan kemudian digusur dan dipergunakan untuk mendirikan gedung-gedung seperti kawasan wisata, perusahaan, pusat pembelanjaan dll. "Jakarta, misalnya dalam dekade terakhir ini terpaksa harus merelakan lenyapnya sekitar 30.000 ha tanah pertanian/perkebunannya yang sangat berbahaya, ditelan oleh pembangunan." (Siahaan, 1986: 62). Penggusuran pemukiman penduduk bahkan sering dilakukan untuk

sekedar memenuhi tuntutan pembangunan pusat-pusat kegiatan. Banyak rumah tempat tinggal berubah fungsi menjadi perkantoran dan atau pusat-pusat pembelanjaan, ruang-ruang terbuka, bahkan kawasan yang hijau terpaksa menciut lantaran didesak oleh gedung-gedung komersial. Memang sulit untuk dielakkan terjadinya pembangunan-pembangunan prasarana dan sarana kota untuk memenuhi kebutuhan kegiatan kota, meskipun di balik kepentingan pembangunan fisik kota tersebut, ada kepentingan masyarakat yang jauh lebih urgen telah dikorbankan.

Resiko yang muncul akibat pembangunan fisik kota adalah anggota masyarakat kehilangan tempat tinggal, sementara ganti rugi yang diberikan baik oleh pemerintah atau pihak swasta yang berkompoten, seringkali tidak memadai untuk mendapatkan tempat tinggal yang baru. Banyak kasus yang terjadi berupa pemaksaan kepada masyarakat untuk menyerahkan tempat tinggal dan lahan satu-satunya yang dimiliki untuk dijadikan sebagai arena proyek, yang sesungguhnya belum tentu manfaatnya bagi masyarakat. Bahkan di kampung-kampung atau kawasan yang tertimpa proyek, acapkali terjadi demo menuntut ganti rugi yang memadai. Fenomena ini memperlihatkan, ada perbenturan kepentingan antara mempertahankan lahan perkampungan di tengah-tengah kota atau membiarkan pertumbuhan kota dengan segala konsekuensinya termasuk mengorbankan lahan pemukiman penduduk untuk kepentingan pembangunan pusat-pusat kota. Sementara pembangunan fisik kota yang pesat akan memunculkan semakin menciutnya kawasan pemukiman, di samping menguatnya sektor industri, bisnis yang justeru mengakibatkan polusi dan degradasi lahan akibat pencemaran. Kondisi-kondisi tersebut bagaimanapun secara tidak langsung telah menurunkan kualitas hidup, yaitu menghilangkan satu komponen kebutuhan dasar masyarakat berupa tempat tinggal yang layak. Dengan demikian pembangunan perumahan di perkotaan terlebih lebih di kota-kota besar menjadi permasalahan yang semakin rumit dan dilematis, karena berhadapan dengan pertumbuhan kota itu sendiri.

Kota-kota di negara sedang berkembang menghadapi problem serupa (keterbatasan lahan untuk pemukiman), bahkan permasalahannya semakin meluas dengan adanya faktor lain. Problem lainnya berupa perumahan yang tidak layak huni, lingkungan yang

telah terdegradasi akibat pengolahan limbah yang kurang sempurna, munculnya rumah-rumah liar (*squatter*), dan kawasan kumuh yang semakin meluas. Perumahan yang tidak layak huni bermunculan di mana-mana, merupakan pemandangan yang kurang sedap, di tengah kota yang gemerlapan, sekaligus merupakan potret ketimpangan antara si miskin dan si kaya. Hal ini disebabkan oleh beberapa masalah, *pertama* faktor masyarakat sendiri yang tidak mampu, karena penghasilan rendah atau *marginal*, sehingga tidak mampu menjangkau harga rumah layak yang semakin mahal dari waktu ke waktu. *Kedua* faktor keterbatasan penyediaan rumah yang layak dengan dengan harga yang murah.

Udara yang polutif dan lingkungan tercemar akibat tidak adanya sarana pembuangan limbah yang tidak sempurna telah menurunkan kualitas pemukiman. Kawasan industri mestinya dilengkapi dengan sarana dan prasarana pengolahan dan pembuangan limbah yang memadai. Dengan demikian lingkungan akan lebih terpelihara, polusi juga dapat dikendalikan, dan lahan tidak tercemar. Selain limbah industri juga limbah domestik penduduk harus diperhitungkan, agar tidak menambah polusi dan degradasi tanah di perkotaan.

Limbah domestik penduduk Jakarta diperkirakan 10 kg/orang/hari, sehingga Jakarta menghasilkan 80 ton sampah perhari. Pola ini tampaknya diikuti kota-kota besar lain di Indonesia seperti Surabaya, Semarang, Medan dan Ujung Pandang. Beberapa kota besar akan terancam oleh sampah padat dan cair dari Rumah Tangga. Sementara itu ia menambahkan sekitar 6000 pabrik di Jawa barat mencemari lingkungan. Dari jumlah tersebut yang baru sempat diteliti sebanyak 1000 industri, 146 belum mempunyai Unit Pengelolaan Limbah. Sisanya memiliki UPL tetapi tidak efektif atau tidak dioperasionalkan. Penumpukan sampah padat di kota diperburuk dengan kurangnya fasilitas lokasi pembuangan sementara (TPS) maupun lokasi pembuangan akhir (TPA). Bahkan TPA justeru menimbulkan pencemaran lijit (cairan) yang keluar dari tumpukan sampah dan merembes masuk ke air tanah. (Lubis dan Sambodo: 1994:224).

Sedangkan imbas lingkungan yang polutif akan dapat menyengsarakan masyarakat di sekitarnya. Tercemarnya tanah, udara

dan air dengan adanya kandungan partikel-partikel yang melebihi kapasitas normal, apabila dikonsumsi akan dapat meracuni, atau dapat terjangkit penyakit.

Selain pencemaran yang meluas akibat dari sistem pengelolaan sampah padat dan cair, tumbuhnya perumahan liar di perkotaan ikut menandai degradasi tanah. Rumah-rumah liar yang bermunculan di sudut-sudut kota, di sepanjang rel kereta api, pinggir-pinggir jalan dan sungai, telah menandai betapa degradasi lingkungan perkotaan telah mencapai tingkat serius. Masyarakat miskin baik yang melakukan urbanisasi ke kota, maupun penduduk asli yang tergusur oleh pembangunan fisik kota, akan terpinggirkan. Karena sulitnya memperoleh pendapatan yang memadai, masyarakat menjadi sulit untuk memperoleh perumahan layak untuk bertempat tinggal. Rumah liar adalah merupakan alternatif yang mudah dan murah untuk dijangkau. Jalan pintas yang dapat ditempuh oleh masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan adalah mengakses lahan yang terbatas, untuk mendirikan bangunan non permanen, seperti rumah kardus, "gedeg" (bambu), seng atau sejenisnya.

Pilihan yang cukup moderat tentunya dengan memfasilitasi kedua kepentingan baik penyediaan lahan pemukiman maupun pertumbuhan fasilitas kota, dengan diimbangi tindakan pengendalian, baik pengendalian pertumbuhan penduduk maupun pertumbuhan kota. Khususnya urbanisasi harus dikendalikan mengingat daya tampung kota yang sangat terbatas. Pengendalian tersebut dilakukan dengan cara pembangunan di pedesaan. Pembangunan yang dilakukan secara merata hingga di pedesaan akan tersedia sarana dan prasarana, yang dapat merangsang pertumbuhan sektor perekonomian di pedesaan. Kebijakan ini dapat mengurangi kekuatan *push factor*, karena dimungkinkan terciptanya lapangan kerja baru. Dengan sarana dan prasarana yang memadai di desa, masyarakat dapat lebih mudah melakukan aktivitas perekonomian, seperti pengangkutan hasil bumi ke kota atau ke daerah lain. Semangat dan harapan baru akan menguat dengan tersedianya prasarana dan sarana yang memadai di desa, sehingga masyarakat dapat memaksimalkan kegiatan perekonomian. Sarana dan prasarana yang lebih baik dapat menggerakkan roda perekonomian di banyak bidang, sehingga tercipta diversifikasi di bidang perekonomian misalnya; pertanian, industri kecil, dan *home*

*industry* sehingga memungkinkan terciptanya sentra industri. Di samping itu dengan adanya prasarana jalan dan sarana transportasi desa akan terbuka, sehingga mudah untuk dijangkau oleh pihak lain.

Pengendalian pertumbuhan kota cukup penting dilakukan agar keseimbangan tetap terpelihara. Untuk mengendalikan pertumbuhan perkotaan perlu adanya *site planning* yang jelas. Ke arah mana kota akan dikembangkan harus direncanakan, sehingga akan tampak pola pertumbuhannya. Perencanaan kota hendaknya dapat memberikan solusi terbaik bagi pertumbuhan kota secara seimbang dengan tetap memberikan jaminan terhadap kebutuhan masyarakat akan tempat tinggal yang layak. Sangat ironis sebuah kebijakan yang hanya berpihak kepada kepentingan fasilitas kota, dengan mengorbankan aspek masyarakat, seperti dikatakan Simmie dan Saunders (dalam Gilbert dan Gugler, 1996: xxi).

### Tipologi dan Kesenjangan

Dari segi kualitas fisik, perumahan di perkotaan dapat digolongkan menjadi: (a) rumah mewah baik yang berada di tengah kota maupun kawasan *real estate*, biasanya berukuran besar, konstruksi bangunan baik dan disertai aksesori menarik serta fasilitas lengkap; (b) perumahan sederhana; dan (c) perumahan sangat sederhana, dengan kualitas bangunan pada umumnya tidak begitu baik, ukuran sedang atau kecil, aksesori dan fasilitas terbatas/sangat terbatas.

Dilihat dari aspek kesehatan rumah dapat dibedakan menjadi tipe rumah sehat, kurang sehat dan tidak sehat. Biasanya tipe rumah mewah, sederhana ataupun sangat sederhana pembangunannya telah mempertimbangkan aspek kesehatan, baik pengaturan pencahayaan maupun sirkulasi udara. Contoh rumah yang tidak sehat adalah perumahan liar (*squatter*) di kawasan kumuh. Baik dilihat dari kualitas bahan bangunan, penataan, maupun lingkungannya, perumahan ini sangat tidak memenuhi tuntutan kesehatan sebuah tempat tinggal.

Tipe lainnya dilihat dari ijin bangunan dapat dibedakan menjadi dua yaitu rumah yang memiliki IMB dan ada perumahan spontan (tidak memiliki ijin bangunan). Tipologi rumah yang lain adalah berdasarkan kapasitasnya dibedakan menjadi *condominium* yaitu perumahan susun yang mewah, sedangkan rumah susun yang lebih sederhana

misalnya *flat*. Sedangkan tipologi terakhir dilihat dari status pemilikan rumah, dibedakan menjadi rumah milik pribadi, Hak Guna Bangunan (HGB) dan rumah sewa.

Terbukti bahwa tipologi perumahan di perkotaan sangat variatif meliputi tipe rumah mewah, baik yang berada dalam perkampungan maupun berada dalam kompleks perumahan mewah, rumah sederhana, rumah sangat sederhana sampai dengan perumahan yang tidak layak huni. Di pusat-pusat kota hampir dipadati oleh rumah-rumah mewah dengan ukuran besar dan penuh aksesoris, berdiri di antara gedung-gedung bertingkat. Bangunan rumah sederhana dan sangat sederhana dengan pelbagai ukuran, berdiri baik di tengah kota maupun kawasan perumahan yang didirikan oleh para pengembang. Tidak jarang perumahan yang jauh dari segala persyaratan bangunan baik secara teknis maupun kesehatan seperti rumah liar yang marak menghiasi sepanjang sungai, rel kereta api, pinggiran-pinggiran kota yang membentuk kawasan kumuh. Perumahan ini tidak memiliki kondisi yang baik di segala bidang, sangat kotor dan rentan terhadap penyakit. Bangunan semacam ini adalah bangunan yang paling rendah kualitasnya dan merupakan bentuk terburuk dari tipe rumah di atas.

Dari sekian bangunan perumahan, ada perumahan yang dibangun secara legal dan ada yang *illegal*, bahkan kadang-kadang menempati tanah negara, bangunan yang tidak memiliki IMB sering disebut sebagai perumahan spontan. Perumahan spontan ini merupakan salah satu manifestasi dari mahalnya harga tanah, dan pengurusan ijin mendirikan bangunan. Tipe perumahan lainnya yang dapat dihuni secara kolektif, mampu menampung sejumlah besar keluarga pada suatu tempat biasanya berupa *condominium* atau *flat*. *Condominium* merupakan rumah susun yang mewah dengan konstruksi yang bagus, dilengkapi dengan fasilitas memadai dan aksesoris yang menarik, sedangkan *flat* adalah rumah susun yang bertipe sederhana, dengan harga relatif terjangkau. Tipe ini sangat cocok untuk kawasan kota yang relatif terbatas lahan pemukimannya.

Di antara tipologi perumahan tersebut di atas, penulis tertarik untuk membahas perumahan-perumahan yang kurang layak huni sebagai indikasi kemiskinan sekelompok masyarakat sehubungan dengan pertumbuhan kota. Sebagaimana dikatakan oleh Gilbert dan Gugler (1996), "Pertumbuhan perkotaan dapat mereduksi peluang-

peluang golongan miskin untuk mengkonsolidasikan perumahan miskin." Pernyataan yang disampaikan kedua penulis ini sangat menarik dan kritis di dalam menanggapi isu munculnya degradasi pemukiman dalam konstelasi pertumbuhan yang melanda banyak kota yang berlangsung secara cepat.

Berdasarkan diskusi di atas terlihat bahwa prototipe perumahan di kota memang cukup beragam, ada rumah mewah dan gemerlapan yang mewakili kalangan *the have* dan tentunya hanya milik lapisan kecil masyarakat kota. Sedangkan tipe lain adalah perumahan spontan yang sesungguhnya tidak selalu hanya milik orang miskin saja, kadang-kadang orang kaya juga memanfaatkan tanah milik negara tanpa ijin atau membangun tanpa IMB. Dari sekian banyak tipe rumah ternyata yang paling mengesankan adalah kehidupan masyarakat miskin yang hidup diantara rumah gubug, kardus, seng dll, sebagai suatu segmen masyarakat miskin yang harus menanggung resiko terbesar atas dampak lingkungan kota.

Dengan menampilkan beberapa indikator untuk mendeskripsikan tipologi perumahan di perkotaan akan dapat dilihat porsi terpenting yang harus diperhatikan dalam pengambilan kebijakan di bidang perumahan, khususnya di perkotaan. Kebijakan perumahan dimaksudkan mampu menjawab permasalahan khususnya perumahan kaum miskin, dan bukan sebaliknya justru menyudutkan kaum miskin ke dalam permasalahan yang semakin pelik.

### Kebijakan yang Komprehensif

Telah banyak kebijakan yang digulirkan oleh pemerintah berkenaan dengan masalah perumahan, tetapi hingga sekarang kebijakan itu belum mampu mengatasi problem perumahan secara tuntas. Kebijakan perumahan dari pelita ke pelita dapat ditelusuri sebagai berikut; pada Pelita I kebijakan pembangunan di bidang perumahan adalah berupa pembangunan perumahan percontohan. Disusul pada Pelita II dengan diluncurkannya Keppres No. 35 tahun 1974 dengan membentuk Badan Kebijakan Perumahan Nasional dengan substansi pokok; *pertama*, pendirian perumahan umum (perum), pembangunan perumahan nasional (perumnas) yang kemudian diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1974; *kedua*,

usaha kredit kepemilikan rumah yang dikenal dengan KPR/Bank Tabungan Negara (BTN); *ketiga*, program pembangunan perumahan oleh sektor swasta melalui usaha-usaha *real estate* atau dikenal dengan nama *Real Estate* Indonesia. Pada Pelita III kebijakan lebih ditekankan pada etika yaitu asas keterjangkauan dan pemerataan perumahan, di samping itu dilengkapi dengan Program Perbaikan Kampung (*Kampung Improvement Program/KIP*), melalui perintisan perbaikan lingkungan perumahan kota, sedang dan besar. Pada Pelita IV kebijakannya diarahkan pada peningkatan pembangunan perumahan rakyat sebagai kebutuhan dasar manusia yang berwawasan perumahan dan pemukiman sebagai satu kesatuan fungsional. (Siahaan, 1986: 62). Kemudian pada Pelita V kebijakan diarahkan pada peremajaan pemukiman kota, dengan Inpres No.5/90, penataan ruang dengan UU No.24/92 dan Perumahan serta pemukiman dengan UU No.4/92. (Marsono, 1995: 16-17). Di samping itu sangat banyak produk kebijakan yang telah dibuat untuk masalah perumahan ini. Secara umum ada 51 produk kebijakan yang mengatur tentang perumahan, terdiri atas 5 Undang-undang, 7 Peraturan Pemerintah, 5 Keppres, 1 Inpres, 1 Peraturan Presidium Kabinet, 1 Kepmen Bidang Ekonomi dan Keuangan, 6 Kepmen Perumahan rakyat, 7 Kepmen Pekerjaan Umum, 1 Keputusan Dirjen Cipta Karya, 1 Kepmen Keuangan, 1 Kepmen Koperasi, 8 Peraturan/Permendagri, 1 Peraturan Badan Pertanahan Nasional, 1 Keputusan Badan Kebijakan Perumnas dan 7 Keputusan Khusus Ibukota Jakarta. (Marsono, 1995:v-xv).

Di antara kebijakan tersebut di atas yang paling menyentuh permasalahan perumahan di perkotaan khususnya lokasi-lokasi kumuh adalah kebijakan KIP, karena kebijakan ini selain memperhatikan konstruksi, bentuk dan penataan bangunan perumahan juga memperhatikan kebersihan, keindahan, kesehatan lingkungan, serta keseimbangan. Program tersebut merupakan perwujudan dari idealisme menciptakan perumahan dan kawasan yang tertata di perkotaan. Dari program ini dapat direalisasikan perintisan perbaikan lingkungan perumahan kota yang meliputi ratusan kota kecil, sedang dan besar dari Pelita I hingga V. Pada Pelita I dan II pelaksanaan program percontohan, dilanjutkan pelita III dan IV berhasil melaksanakan perbaikan pada 679 kota, dengan 24,4 juta jiwa yang dilayani melalui proyek ini, yang meliputi areal 74.000 ha.

Sedangkan pada Pelita V dapat menjangkau 300 kota dengan areal tanah 8.000 ha. (diolah dari Marsono, 1995: 14-15). Tentu saja dari jumlah tersebut baru merupakan sebagian kecil dari sejumlah wilayah sasaran yang seharusnya ditangani.

Ada beberapa pemikiran yang dapat menyokong kebijakan perumahan di perkotaan. *Pertama* manajemen pembangunan dengan merumuskan kebijakan perumahan yang menyeluruh dan terpadu, dengan mempertimbangkan aspek-aspek lingkungan fungsional, potensi, dana dan daya, peningkatan ekonomi dan tata ruang serta tata guna tanah. *Kedua*, pendekatan etis pembangunan dengan mempertimbangkan asas keterjangkauan, diferensiasi subsidi, diferensiasi program sehingga dapat mencakup pelbagai permasalahan di semua kalangan masyarakat, dan asas pemerataan penyebaran perumahan. *Ketiga* pendekatan teknis, pembangunan perumahan secara bertahap, terus menerus, dengan teknologi tepat guna, dan tepat sasaran. *Keempat*, pendekatan sosiologis, dengan pertimbangan aspek kemasyarakatan yang memiliki kultur yang hendaknya dipertimbangkan dalam membuat *site planning*.

Aspek teknis yang seharusnya diperhatikan dalam kebijakan perumahan selanjutnya akan mengarahkan kebijakan perumahan pada: *Pertama*, penyediaan lahan perumahan di perkotaan yang cukup dengan perencanaan tata kota terpadu dan pola pertumbuhan kota yang tepat, sehingga tidak mengurbankan pemukiman penduduk. *Kedua*, memperbanyak pembangunan perumahan rakyat yang memenuhi persyaratan teknis dan kesehatan serta terjangkau oleh lapisan masyarakat bawah dan berpegang pada asas pemerataan. *Ketiga*, program perbaikan lingkungan dan program pemugaran serta perbaikan kampung perlu digalakkan. *Keempat*, peningkatan produksi bahan bangunan dengan kualitas baik dan harga terjangkau. *Kelima*, kebijakan sektor lain yang dapat mendukung kebijakan perumahan harus dicanangkan, seperti; kebijakan pengendalian arus urbanisasi dengan menggalakkan pembangunan kawasan pedesaan sehingga dapat memperkecil kekuatan daya dorong untuk berpindah ke kota, kebijakan-kebijakan yang menampung massa transisional pedesaan yang mampu mengakumulasi potensi pedesaan, misalnya industri pertanian dan pengolahan hasil pertanian, *home industry*, dengan demikian tercipta diversifikasi (penganekaragaman) perekonomian



yang disertai akibat strategis berupa tumbuhnya lapangan kerja baru, peningkatan produktivitas pedesaan dan peningkatan taraf hidup masyarakat. Terakhir perlu adanya kebijakan penyediaan perumahan yang lebih berorientasi pada masyarakat kurang mampu di perkotaan, dengan mempertimbangkan aspek keterbatasan lahan tetapi perumahan tersebut tetap mempunyai daya tampung yang besar. Keterbatasan lahan di kota mengakibatkan pembangunan perumahan dengan pola horizontal kian sulit.

Oleh karena itu harus dicari alternatif pengembangan bangunan secara vertikal. Bangunan seperti *flat*, *mall system* dan *communal house* mempunyai daya tampung besar dan sangat cocok untuk lahan yang terbatas. Di samping itu dapat juga membangun rumah-rumah sewa yang dapat menampung banyak orang. Pada prinsipnya *flat*, *mall system* mempunyai bentuk fisik yang sama, yaitu berupa rumah susun yang berdaya tampung banyak. Perbedaan antara keduanya hanyalah terletak pada pengaturan pemanfaatan ruang dalam sebuah bangunan. Pada *flat*, pemanfaatan secara murni untuk tempat tinggal, sedangkan pada *mall system* pemanfaatan ruang dilakukan secara terpadu. Blok-blok rumah susun tersebut sebagian dipergunakan untuk penyediaan barang keperluan sehari-hari, perkantoran dan tempat praktek untuk bidang-bidang pelayanan profesional, sekolah dan tempat bermain. Struktur rumah susun yang multiguna ini dapat lebih menarik karena orang yang tinggal di dalamnya dengan mudah memperoleh kebutuhan dan kepentingannya, tanpa harus ke luar dari lingkungannya. Ini lebih efisien dan menghemat biaya. *Mall system* menurut Budiharjo (1984:203) diarahkan pada terciptanya sebuah lingkungan yang swa sembara (*self-contained social structure*). Dengan pembagian ruang tersebut di atas maka tersedia ruang komersial yang menyediakan barang kebutuhan sehari-hari dan sekaligus memberikan lahan kerja. Sedangkan ruang terbuka antar blok rumah dapat dipergunakan juga sebagai tempat pedagang kaki lima yang tidak terlalu makan tempat.

*Communal house* adalah bangunan tempat tinggal yang dirancang dapat menampung banyak penghuni tetapi dalam hal ini lebih memperhatikan segi budaya masyarakat yang menempati rumah tersebut. Dengan demikian desain dibuat dengan melihat bagaimana budaya yang melekat pada masyarakat sasaran. Apabila yang

dikehendaki sebagai sasaran adalah para urban dari desa, maka hendaknya memperhatikan budaya pada umumnya yang berkembang di pedesaan, seperti komunikasi antar warga, pengasuhan anak, perkumpulan paguyuban dan sebagainya, hendaknya dapat diakomodasi, sehingga penghuni akan merasa nyaman tinggal di sini. Bentuk *communal house* akan sesuai apabila dimaksudkan untuk menyediakan tempat tinggal para urban yang masih kental budaya lokalnya. Konsekuensi terhadap pembangunan model rumah seperti ini adalah ia harus memberikan ruang untuk pertemuan agar kegiatan paguyuban dapat berjalan, dan tempat-tempat terbuka untuk pengasuhan anak.

Agar lebih dapat menarik minat, baik *flat*, *mall system* maupun *communal house* dapat dibangun dengan memperhitungkan aspirasi dari calon penghuni. Calon penghuni dipersilakan untuk melakukan pengembangan dan pengisian terhadap bangunan dengan variasi yang diinginkan, baik warna, aksesoris, maupun penataan ruang dalam setiap blok rumah. Sesuatu yang seragam mungkin kurang menarik, karena tidak dapat memberikan kebebasan pemiliknya untuk menciptakan nuansa khusus di tempat tinggalnya.

Kebijakan-kebijakan perumahan di perkotaan dicanangkan tidak akan berhasil apabila tidak diimbangi dengan kebijakan di sektor lain, seperti kebijakan kependudukan, pengendalian urbanisasi, dan pembangunan pedesaan dan diversifikasi ekonomi dan pembuatan *site planning* untuk dapat memperjelas pengembangan/pertumbuhan kota sehingga lebih terkendali. Keterbatasan lahan untuk kawasan pemukiman di kota akan dapat diatasi dengan kebijakan penyediaan perumahan di perkotaan yang lebih berorientasi pada pembangunan perumahan vertikal mengingat. Dengan demikian alternatif yang dapat ditawarkan adalah *flat*, *mall system* dan *communal house*. \*\*\*

## Daftar Pustaka

- Blaang, C. Djemabut (1986). *Perumahan dan Pemukiman sebagai Kebutuhan Pokok*. Jakarta: Obor
- Budihardjo, Eko (1984). *Sejumlah Masalah Pemukiman*. Bandung: Alumni.
- Danisworo, Mohammad (1986). 'Urbanisasi Terbesar sebagai Upaya Pencegah Membengkaknya Kota Metropolitan.' *Prisma*, (3), hlm: 55-64.
- Devas, Nick & Carole Rakodi, (1993). *Managing Fast Growing Cities Approach to Urban Planning and Management in the Third World*. New York: Longman Scientific and Technical.
- Gilbert, Alan & Josef Gugler (1996). *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*. Alih bahasa Ansori, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Hauser, Philip M. (1985). *Penduduk dan Masa Depan Perkotaan: Studi Kasus di Beberapa Daerah Perkotaan*. Alih bahasa: Masri Marif. Jakarta: Yayasan Obor.
- Lubis, Rusdian & Widodo Sambodo (1994). 'Masalah Pencemaran Lingkungan di Indonesia.' *Profil Indonesia, Jurnal Tahunan*, 1, Jakarta, CIDES, hlm: 223-232.
- Marsono (1995). *Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan di Bidang Perumahan dan Pemukiman*. Jakarta: Djambatan.
- Rachbini, Didik J. (1994). 'Kemiskinan di Indonesia.' *Profil Indonesia, Jurnal Tahunan*, 1, Jakarta, LP3ES, hlm: 213-222.
- Siahaan, Hotman M. (1986). 'Pembangunan Perumahan di Perkotaan.' *Prisma*, (12) hlm: 61-71.
- Stilwell, Frank (1995). *Urban Policy and Local Government*. New York: Routledge.
- Yudohusodo, Siswono dan Salam, Soearli (1991). *Rumah untuk Seluruh Rakyat*, Jakarta: INKKOPPOL.