

# PERJALANAN PANJANG PERUMAHAN INDONESIA<sup>1</sup>

## *dalam dan sekitar abad XX*

oleh: **JOHAN SILAS**

### *pengantar*

Beragam bentuk rumah adat yang kaya dan ada di Indonesia, menunjukkan hasil yang utuh dari usaha masyarakat mencukupi tempat hunian bagi keluarganya. Perkembangan ini mengandung unsur tanggung-jawab setiap keluarga mengupayakan pengadaan perumahannya sendiri, baik secara individual maupun kolektif. Proses perumahan dikembangkan atas dasar unit keluarga sebagai intinya, terintegrasi secara imbang dengan lingkungan sekitarnya. Ini adalah ciri pokok perkembangan rumah adat Indonesia<sup>2</sup> yang sekali gus membuktikan bahwa perumahan berada dalam dua domein berbeda yaitu: *domein privat*, yaitu upaya merumahkan sendiri yang berlawanan dengan perumahan *domein publik* yang berupaya merumahkan warga secara formal.

Hal tersebut pada seminar arsitektur tradisional Indonesia pertama (1986) di Surabaya, dianggap potensial. Hingga kini pola perumahan oleh masyarakat masih terus berlangsung, baik di kota maupun desa dalam keadaan dan proses yang berbeda, karena daya dukung lingkungan sudah amat terbatas dan kemampuan masyarakat umumnya rendah. Hal ini diperparah dengan upaya pengadaan perumahan di domein publik oleh pemerintah tidak disertai dengan konsep yang jelas. Karena pengaruh konsep *social housing* yang dikenalkan para konsultan dan mereka yang belajar perumahan di Barat, maka yang mendapat perhatian hanya perumahan yang disediakan oleh pemerintah bekerjasama dengan swasta. Kalau toh ada program seperti perbaikan kampung (*KIP*), maka pelaksanaannya sejauh ini hanya dilakukan sebagai pelengkap yang tidak mendesak dari program perumahan formal.

Saat ini keseimbangan antara perkembangan penduduk dan daya dukung sumber daya lingkungan di banyak tempat sudah sangat terganggu, kaidah tradisional yang baik sudah sulit dilaksanakan. Peran pihak swasta terhadap pengadaan perumahan bagi rakyat yang tidak konsepsinya membuat keadaan menjadi lebih parah, terutama ditinjau dari sisi masyarakat yang harus menyediakan perumahannya sendiri. Statistik perumahan yang menunjukkan bahwa sekitar 90% dari stok perumahan yang ada dihasilkan sendiri oleh penguh dan pemiliknya. Gambaran di atas terutama berlangsung di kota, namun keadaan di desa angkanya jauh lebih tinggi, termasuk di wilayah yang kepadatan penduduknya mulai tinggi. Walaupun banyak yang telah diusahakan oleh pemerintah untuk mengatasinya dengan dana yang tidak kecil, namun hasilnya sejauh ini belum mencapai sasaran yang hendak dituju.

### *latar belakang*

---

<sup>1</sup> Bagian ini diambil dari naskah buram disertasi penulis yang disiapkan pada tahun 1989 di ITB Bandung.

<sup>2</sup> Waterson, R. *The Living House*, Oxford University Press, 1990.

Telaahan historis terhadap pengalaman pengadaan perumahan pada skala nasional akan memberi wadah kontekstual bagi usaha memahami proses perumahan yang merupakan wujud berbagai tindakan, peran dan hasil yang dicapai oleh masyarakat pada umumnya. Hingga kini salah satu faktor yang dianggap sebagai penyebab utama masalah perumahan adalah perkembangan kependudukan yang tinggi, baik dari jumlah maupun kualitasnya. Ini juga nampak dari berbagai pernyataan tentang masalah perumahan, baik yang tercantum pada beragam rencana pembangunan, karya ilmiah maupun ucapan para pengambil keputusan. Sampai berapa jauh hal-hal tersebut di atas memang benar terkait dengan masalah perumahan, perlu diungkap lebih jelas, proporsional dan didukung oleh fakta yang akurat, agar masalahnya dapat diletakkan pada tempat yang tepat. Sebenarnya untuk memberi gambaran yang lebih tepat tentang keadaan perumahan aspek ekonomi perlu dikemukakan, namun pada kesempatan ini tidak dilakukan karena beragam alasan, termasuk cakupan yang akan meluas.

Dari pengamatan sejarah Indonesia yang agak panjang, ternyata bahwa banyak tempat dan kota di Indonesia punya sejarah yang cukup tua, bukan di Jawa dan Bali saja tetapi termasuk kota Ternate dan sebagainya. Sejarah memang tidak secara khusus dan rinci menggambarkan atau mencatat secara tertulis keadaan kota-kota itu. Apalagi sebagian besar dari sejarah *formal* Indonesia ditulis oleh orang "luar". Para pujangga kraton dan musafir, baik dari dalam maupun luar negeri, banyak menulis tentang keadaan kota dan perumahan di Indonesia dengan wawasan yang berbeda. Di samping itu secara visual gambaran perumahan juga dapat diikuti pada banyak ukiran di dinding candi Jawa Tengah dan Jawa Timur; bahkan ada disertai tentang itu.

Salah satu catatan tertua mengenai keadaan pemukiman di Indonesia ada di buku Ying-Yai Sheng-Lan tulisan Ma Huan, yaitu tentang perjalanan Cheng-Ho (1405-1433)<sup>3</sup>. Dikatakan bahwa di Jawa hanya ada empat kota besar yaitu Tuban, Gresik, Surabaya dan Majapahit (ibukota). Dicatat pula bahwa rumah-rumah berkolong, tingginya satu meter lebih; berlantai papan yang ditutupi tikar anyaman dan beratap sirap. Gambaran ini tak berbeda jauh dengan temuan pada disertasi tentang Bangunan Kayu di Relief candi-candi Jawa Timur abad XIII-XIV, hasil karya T.P. Galestin<sup>4</sup> (1936). Dalam naskah *Negarakertagama* karya Epu Prapanca<sup>5</sup>, ditulis pula bahwa rumah-rumah sudah baik bentuknya dan disusun mengelilingi sebuah pekarangan, ini tak berbeda banyak dengan uraian Cheng-Ho maupun dari relief candi tersebut di atas.

Berbagai catatan perjalanan dan peta yang kemudian dihasilkan menggambarkan pula keadaan kota di Indonesia; sebelum maupun sesudah ada pengaruh dari konsep kota Eropa. Menurut naskah Prapanca di atas, Surabaya berkembang baik sehingga bila Hayam Wuruk ada di sekitarnya, disempatkan singgah dan bermalam. Ketika itu Batavia belum ada dan Sunda Kelapa masih berupa desa nelayan kecil. Pada peta Surabaya tahun 1825 (sudah dikuasai VOC), tampak Surabaya lama sudah ada dan selanjutnya berkembang menurut pola kosmik

---

<sup>3</sup> Ma Huan, Ying-Yai Sheng-Lan, University Press Cambridge 1970.

<sup>4</sup> Galestin, T.P., *Houtbouw Op Oost-Javansche Tempelreliefs*, disertasi pada Rijks Universiteit Leiden, 1936.

<sup>5</sup> Pigeaud, T.G. Th., *Java in the 14<sup>th</sup> Century*, K.I.T.L.V. Martinus Nijhoff, 1962.

mandala Jawa. Sebagai inti kota adalah keraton, dikelilingi berbagai kampung yang ditata menurut arah mata angin dan dihuni oleh beragam tingkat sosial pemukim. Peta berikutnya (1866) menunjukkan perkembangan “kota baru” yang mengikuti pola kota Renaissance dengan benteng yang menjaga. Pemukiman di dalamnya disediakan bagi pendatang dari Eropa dan warga yang dianggap perlu dekat dengan mereka. Babad Mataram dan Babad Mangir sama-sama mencatat bahwa pengaruh Belanda berlangsung lebih lama di Batavia dari pada banyak kota-kota lainnya.

Keterangan di atas menunjukkan bahwa kota-kota yang ada kini, pada dasarnya adalah desa agraris yang mengalami aglomerasi yaitu proses pemadatan (intensifikasi) dan perluasan (akstensifikasi) yang menggerombol. Desa yang memadat dan hanya bisa sedikit membesar kini dikenal sebagai kampung kota. Ada kampung yang dibentuk secara formal untuk kelompok etnis tertentu, misalnya Kampung Bali, Arab, Melayu, Pecinan dan sebagainya. Ada yang merupakan pemukiman pengrajin atau pekerja seperti pada kota Jawa seperti misalnya Plampitan, Pandean, Jagalan dan sebagainya. Ada pula “kampung” yang khusus disediakan bagi pejabat kraton seperti Tumenggung-an, Mas-Pati(h), Ke-Rangga-an, Prabu-an dan sebagainya<sup>6</sup>. Kota Jawa umumnya berpola mandala, dan perumahan yang disesuaikan dengan profesi penghuninya diletakkan pada arah tertentu. Kelompok etnis yang dianggap tamu atau pendatang di utara kraton. Para pengrajin dan pekerja di timur, sedang para pejabat “negara” di barat; keluarga dan para abdi kraton di sebelah selatan kraton. Kini kawasan perumahan ini menjadi kampung dan profesi penghuni sebelumnya “disimpan” pada nama kampung.

### ***pertumbuhan penduduk Indonesia***

Aspek kependudukan merupakan unsur yang selalu dikaitkan dengan masalah perumahan dan dianggap sebagai penyebab utama. Pendapat ini walau belum jelas kebenarannya, dianut oleh banyak pihak mulai dari pengambil keputusan, awam dan para cendekiawan. Bahkan sempat berkembang masalah *housing backlog* tanpa kejelasan data, konsep maupun pemakaiannya. Bagi Indonesia jumlah penduduk adalah unsur dominan, sebab sampai sensus penduduk 2000, Indonesia menduduki sebagai negara berpenduduk terbesar keempat setelah Cina, India, Amerika Serikat. Penduduk kota menurut sensus 2000 mencapai 85.380.627 orang atau 42,43%. Menjelang tahun 2010 separo penduduk Indonesua berdiam di kota, ini terlambat dengan keadaan dunia yang sudah mencapai angka tersebut saat pergantian abad lalu. Namun beberapa provinsi dan kabupaten telah *urbanized* sejak sensus penduduk 1990 lalu.

Sejak dulu pulau Jawa mempunyai catatan kependudukan yang terlengkap dibandingkan daerah lainnya. Catatan pemerintahan interim T.S Raffles (1815) mencatat penduduk Jawa dan Madura mencapai 4.615.270 orang<sup>7</sup>. Lalu selama *Cultuur stelsel* Crawford menduga penduduk Jawa meningkat menjadi 6-7 juta orang. Pada pergantian abad yang lalu, penduduk Jawa dan Madura diperkirakan mencapai sebanyak 28.400.000 orang. Berarti dalam kurun waktu 85 tahun

<sup>6</sup> Ini semua ada di kota Surabaya dan pernah ditulis dalam berbagai penerbitan.

<sup>7</sup> Raffles, T.S., *The History of Java*, Vol. I & II, Oxford University Press, 1978.

penduduk Jawa dan Madura telah meningkat lebih enam lipat. Sedang hasil sensus penduduk formal yang lengkap adalah sebagai berikut :

1930	:	60.731.025	
1961	:	97.085.348	kenaikan tahunan : 1,5%
1971	:	119.208.229	kenaikan tahunan : 2,10%
1980	:	147.490.298	kenaikan tahunan : 2,32%
1990	:	178.631.196	kenaikan tahunan : 1,97 %
2000	:	203.456.005	kenaikan tahunan : 1,35 % <sup>8</sup>

Angka-angka di atas menunjukkan bahwa kecepatan nisbi dari perkembangan penduduk semula meningkat. Kini sudah mereda. Dalam waktu antar dua sensus terakhir, penduduk Indonesia bertambah 24,8 juta orang atau lebih lambat dari selisih dua sensus sebelumnya. Di samping itu masih ada masalah distribusi penduduk yang tidak rata, tingkat perkembangan penduduk kota yang cepat dan masalah-masalah non-kualitatif lainnya seperti penghasilan, tenaga kerja dan pendidikan atau ketrampilan. Kalau memperhatikan perkembangan penduduk per pulau, Jawa merupakan pulau yang terbesar penduduknya. Meskipun mengalami penurunan prosentase penduduk terhadap penduduk Indonesia, namun keadaannya tidak menggembarakan. Sensus penduduk 1961 mencatat jumlah penduduk pulau Jawa 63,1 juta orang atau 64,95% penduduk Indonesia. Sensus yang lalu angka ini menjadi 93,1 juta atau turun menjadi 46,28. Pada hal luas pulau Jawa Cuma 6,89% luas total pulau yang ada. Dari sudut kepadatan penduduk, pulau Jawa menghadapi masalah yang lebih berat dibanding dengan pulau-pulau lainnya. Nusa-Tenggara, pulau terpadat ke dua setelah Jawa, penduduknya jauh lebih kecil dibandingkan dengan pulau Jawa.

Ada beberapa perkiraan tentang jumlah penduduk Indonesia waktu pergantian abad mendatang. Biro Pusat Statistik (BPS) membuat ramalan optimistis, sebab pada waktu itu penduduk Indonesia diperkirakan hanya akan mencapai 222.753.000 orang. Ini didasarkan pada tiga asumsi; tingkat kelahiran akan turun sekitar 2% per tahun sesuai kecenderungan antara tahun 1967-1979. Kedua, tingkat kematian penduduk juga akan menurun. Sedang asumsi terakhir mengabaikan migrasi internasional. Ramalan pesimistis, berasal dari antara lain kelompok Prof. Sumitro Djojohadikusumo. Mereka menduga pada tahun 2001 penduduk Indonesia akan mencapai 250 juta orang atau 12,23% di atas ramalan BPS. Pada waktu itu penduduk Jawa akan mencapai 146 juta orang atau 58,4% dari seluruh penduduk Indonesia. Dari segi kepadatan, Prof. Sumitro mengibaratkan Jawa sebagai Pulau Kota<sup>9</sup>. Dalam kenyataan perkembangan penduduk Indonesia cenderung lebih lambat, jauh dari dugaan semula namun ini tidak membuat masalah perumahan lebih ringan.

Perkembangan penduduk kota di Indonesia tampak lebih cepat setelah awal abad XX dilaksanakan kebijaksanaan *PAX NEERLANDICA* untuk menciptakan suasana damai di dalam negeri, baik karena peperangan maupun gangguan keamanan. Perkembangan ini makin

<sup>8</sup> BPS., Penduduk Indonesia seri: RBL1.1 Desember 2000. Dari data sensus "resmi" penduduk Indonesia hanya berjumlah 201 juta orang.

<sup>9</sup> Djojohadikusumo, S., Science, Resources and Development, LP3ES, 1977

mantap setelah ditetapkan undang-undang desentralisasi (stbl.1903/329) yang diawali di Batavia dan kemudian diikuti kota-kota lainnya.

Untuk sensus penduduk pertama (1920), rumusan kota adalah (130) daerah yang berpenduduk 1.000 orang ke atas. Pada waktu itu di Jawa ada 2.320.000 penduduk kota, atau 4,7% penduduk Indonesia. Pada sensus 1930, definisi kota adalah wilayah yang menunjukkan ciri konsentrasi bangunan permanen, jalan beraspal, berpenduduk 1.000 orang ke atas, dan sebagainya. Jumlah kota meningkat jadi 172 buah dan prosentasi penduduk naik menjadi 7,4%. Sensus tahun 1961 kembali memperbaiki definisi kota dengan menambah syarat berpemerintahan sendiri, prosentase tertentu bagi penduduk yang tak bekerja pada sektor non-agraris (80% ke atas), berpenduduk di atas 20.000 orang dan sebagainya. Ini mempertegas adanya masalah kependudukan kota yang sebagian besar ada di pulau Jawa; sekalipun beberapa kota di luar Jawa menunjukkan perkembangan yang cepat. Studi Strategi Nasional Pengembangan Perkotaan (*National Urban Development Strategies-NUDS*) memperkirakan bahwa pada tahun 1980, dari 384 kota yang ada, 239 kota atau 62% terletak di Jawa. Kini jumlah kota terus bertambah dan perkiraan yang dianut umum di seluruh Indonesia ada lebih dari 400 kota sebagai konsekuensi dari lajunya pembangunan.

Karena di Jawa terjadi konsentrasi penduduk yang besar, berarti penduduk kota terbanyak berada di sana. Menurut sensus penduduk 1980, di pulau Jawa, 46.190.741 orang berdiam di kota atau 49,59%; ini di atas rata-rata nasional. Dari seluruh penduduk kota Indonesia 54,10% turun dari jumlah sebelumnya sejalan dengan turunnya secara prosentase penduduk pulau Jawa. Uraian ini menunjukkan masih adanya masalah distribusi penduduk yang belum merata di samping kecepatan pertumbuhannya.

Harus dicatat bahwa dari lima kota berpenduduk satu juta orang ke atas pada tahun 1980, menurut sensus penduduk 2000 jumlah kota berpenduduk satu juta ke atas mencapai 13 termasuk lima di Jakarta. Sehingga pada pergantian abad kepadatan penduduk di Jakarta maupun Surabaya belum sepadat seperti Bandung tahun 1980 sebagai kota terpadat waktu itu. Untuk menentukan jumlah penduduk efektif di kota, harus ditambah penduduk musiman maupun migran tidak tetap yang jumlahnya sekitar 10%-30% di atas jumlah penduduk formal. Kota besar juga mulai tergantung dengan berbagai kota kecil yang ada di sekitarnya yang membentuk mega-urbanisasi.

Terhadap pengadaan perumahan, paling sedikit tiga faktor kependudukan lainnya yang perlu diketahui lebih jelas, yaitu tingkat pendapatan, lapangan kerja dan pendidikan. Tiga faktor ini memberikan gambaran kualitatif yang berkait pula dengan potensi dan aktualisasi sumberdaya manusia. Dari ketiga faktor ini, data pendapatanlah yang sulit diperoleh dan aktual. Ini berhubungan dengan pola pendapatan masyarakat yang berbaur antara pendapatan terukur dan tak terukur dengan uang. Di samping itu waktu bekerja dan hasil yang diperoleh tak selalu teratur. Sedang data ketenaga kerjaan dan pendidikan tersedia lebih baik.

### ***perkembangan perumahan di Indonesia***

Waktu Belanda berkuasa di abad XIX, pola pemukiman baru dibangun bagi penduduk Eropa dan mereka yang dianggap setingkat mengikuti pola yang ada di Eropa hampir tanpa penyesuaian dengan pendekatan rasional dan formal. Ini berbeda kontras dengan pola yang dibuat sendiri oleh penduduk sesuai dengan gaya hidup dan tuntutan iklim tropis basah. Pemukiman baru dibangun membatasi dan mengelilingi kampung yang telah ada; dilengkapi dengan pelayanan kota yang "baru" dan baik. Akibatnya terjadi polarisasi pola perumahan. Dibandingkan dengan yang baru maka yang lama lebih kecil, "semi-permanen", rapat dan sesak serta dengan fasilitas yang sederhana dan terbatas. Tipe perumahan kampung ini umumnya dihuni oleh penduduk *pribumi*. Perumahan baru lebih besar, permanen, berkepadatan jarang dan bergaya Barat; dilengkapi fasilitas yang baik, diperuntukkan bagi penduduk yang lebih mampu dan berkedudukan, utamanya warga Belanda.

Untuk perkembangan perumahan kota, menurut Dr. F de Haan dikeluarkan statuta oleh VOC (1642) yang menetapkan bahwa Dewan Kota Batavia bertanggung jawab atas prasarana umum, baik jalan maupun saluran. Sedang pembangunan perumahan diserahkan pada pengusaha swasta; terutama bagi kelompok masyarakat mampu. Akibat perkembangan di atas, polarisasi dualistik antara perumahan formal dengan perumahan privat perumahan di kota menjadi semakin kontras. Kelanjutan pola dualistis ini dikuatkan oleh *Regeringsreglement* 1845, yang menetapkan bahwa kampung kota boleh bertahan namun berada di luar wewenang pemerintah kota. Kampung selanjutnya diatur oleh pemerintah pusat dengan perantara para Bupati. Walaupun kelak pemerintah kota mengatur kotanya secara utuh, namun pola perumahan dualistis ini bertahan sampai sekarang. Dalam melaksanakan pembangunan sampai kini, kecenderungan dan perhatian sebagian besar pemerintah kota umumnya condong pada perumahan pola formal dari pada yang diusahakan masyarakat sendiri, kecuali Surabaya yang masih terus melaksanakan program perbaikan kampung (*KIP*) dalam banyak ragam.

Sistem pengadaan perumahan kota sampai perang dunia II, dapat dibagi dalam tiga pola. Pertama, perumahan yang dibangun oleh swasta; bermutu baik, mahal dan diperuntukkan bagi penduduk berpenghasilan menengah ke atas, utamanya bagi orang Eropa dan Timur-asing. Sebagian dijual untuk dimiliki, sedang sisanya disewakan; besar sewa diatur oleh pemerintah. Karena bentuk dasarnya sama dan mencolok, rumah-rumah ini mudah dikenal. Pola kedua adalah yang pengadaan untuk dipakai sendiri; baik pribadi maupun oleh sebuah badan usaha. Termasuk di dalam pola ini adalah perumahan dinas untuk pegawai negeri maupun perusahaan swasta. Pola ini dianjurkan pemerintah untuk meringankan kekurangan rumah yang ada tiap tahun. Bentuk dari perumahan pola ini lebih bervariasi. Ketiga adalah pola perumahan di kampung dan jumlahnya mencapai dua pertiga rumah yang ada ditinjau dari jumlah penghuninya. Umumnya perumahan ini dibangun penghuninya sendiri, menurut pola dan bentuk yang berkembang secara inkremental, oleh karenanya selalu berubah secara dinamis.

Di samping membangun perumahan untuk rakyat banyak, di pusat (Batavia) pemerintah telah memikirkan keadaan kampung kota yang dianggap amat menyedihkan (*allertreurgst*); seperti tercatat di dalam *Gedenkboek van Nederlandsch Indie* 1889-1923. Yang hendak dituju adalah kampung yang dibangun oleh penghuninya sendiri. Sejak pembentukan pemerintahan

kota (1904), pemerintah di pusat mengingatkan dewan kota untuk memperhatikan kesehatan masyarakat kampung dan mengusahakan perbaikannya di kota masing-masing. Ini sejalan dengan politik etis yang berkembang setelah perang dunia pertama. Surat pertama (tertanggal 30/5/1917) tentang hal ini ditujukan ke Dewan Kota Semarang dan Surabaya, yang mengusulkan agar dilakukan perbaikan keadaan perkampungannya. Ini sekaligus menanggapi keberatan Walikota Surabaya dan Semarang atas pemisahan pengaturan penduduk kampung tersebut di atas. Namun ternyata baru Surabaya yang untuk pertama kali melaksanakan *Kampoeng Verbetering* (1924)<sup>10</sup>.

Tanggal 20 Maret 1934 *Burgelijke Woningreglement* ditetapkan untuk mengatur pembangunan perumahan bagi pegawai pemerintah; menentukan besarnya sewa dan kelengkapan pemukiman. Ini mencatat babak baru dalam pembangunan rumah oleh pemerintah untuk dipakai karyawan sendiri. Hingga kini peraturan ini belum pernah secara resmi dicabut dan berlanjut dengan pembentukan Yayasan Kas Pembangunan (YKP) yang meneruskan pembangunan perumahan diperuntukan bagi pegawai negeri setelah kemerdekaan. Usaha ini secara tak langsung dan tidak sengaja dilanjutkan oleh PERUM PERUMNAS; yang mulanya juga mendahulukan kebutuhan pegawai negeri.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan, masalah perumahan mendapat perhatian cukup dini. Menjelang penyerahan kedaulatan, ditetapkan *Stadsvormings Ordonantie (SVO)* 1948 dan *Stadsvorming Verordening (SVV)* 1949. Kedua peraturan ini hendak menanggapi perkembangan kota yang mendesak, yaitu mengatasi kerusakan akibat perang; termasuk pembangunan perumahan yang masih terus diperhatikan pemerintah. Namun *SVO* dan *SVV* hanya berlaku bagi limabelas dari limapuluh kotapraja yang ada. Dan pelaksanaannya juga sebatas pemeliharaan kota, bukan pembangunan.

Di samping itu diselenggarakan pula Kongres Perumahan Rakyat Sehat (25-30 Agustus 1950)<sup>11</sup>. Pembukaan dilakukan oleh wakil Presiden R.I. Drs. Moh. Hatta, yang menghasilkan tiga keputusan penting berikut ini :

1. Mengajukan kepada pemerintah, agar diusahakan pendirian perusahaan pembangunan perumahan yang dibantu pemerintah di setiap propinsi.
2. Pembangunan perumahan rakyat agar memakai syarat/norma minimum, yaitu rumah induk dengan dua kamar tidur dan luas 36m<sup>2</sup>; di tambah lagi rumah-samping luas 17,5m<sup>2</sup>. Syarat minimum ini hendaknya jadi undang-undang.
3. Agar segera dibentuk Badan/Lembaga Perumahan yang pembiayaannya dimasukkan dalam anggaran pemerintah.

<sup>10</sup> Agaknya sejak dulu Surabaya tanggap dengan masalah yang dihadapi penduduk. Ketika oleh pemerintah Batavia diminta membuktikan kemampuan menangani penduduk pribumi yang ada di kota, maka *kampong Verbetering* dilaksanakan sebagai jawab jauh sebelum kota-kota lain berminat melakukannya. Ini antara lain ditulis dalam disertasi James L. Cobban *The City on Java : an Essay in Historical Geography*, 1970.

<sup>11</sup> Sardjono, Dari Kongres Perumahan Rakyat Sehat 1950, sampai Lokakarya Kebijaksanaan Perumahan di Bina Graha, 1972, Majalah Cipta No.4-5-6, 1977.

Sebagai tindak lanjutnya, pada tanggal 1 Januari 1951 dalam Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga dibentuk Jawatan Perumahan Rakyat yang dikukuhkan dengan Surat Keputusan Presidaen R.I. No.65/1952. Sedang Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga membentuk Badan Pembantu Perumahan Rakyat (20 Maret 1951). Ini disusul dengan pembentukan Yayasan Kas Pembangunan Perumahan Rakyat (YKP) di daerah otonom tingkat II serta Bank Pembangunan Perumahan. Tahun 1952 Pemerintah Pusat menganjurkan pemerintah daerah pembentuk YKP; dalam periode sekitar dua tahun terbentuk lebih kurang 200 YKP. Modal dasar YKP yang berbentuk koperasi ini diperoleh dari anggaran Jawatan Perumahan Rakyat, karena Bank Pembangunan Perumahan belum terbentuk. Awalnya YKP hanya melayani pegawai negeri yang tak mendapat rumah dinas; melalui keanggotaan dan menabung hingga separo harga rumah. Sisanya dapat diangsur sampai sekitar 100 bulan.

Berangsur-angsur masyarakat umum dapat pula menjadi anggota. Sepuluh tahun kemudian proyek YKP terpaksa dibubarkan, sebab modal dan simpanan anggota habis “dimakan” inflasi yang mencapai sekitar 800% setahun. Namun YKP di Surabaya tak dilikuidasi, sebab terbukti mampu terus membangun, bahkan mengembalikan semua pinjamannya dalam Rupiah “baru”, atau seribu kali nilai pinjaman semula.

Di beberapa kota juga didirikan perusahaan pembangunan perumahan swasta. Umumnya perusahaan ini menghentikan usahanya sebab terjadi kesimpang-siuran wewenang pengatur penghunian bagi rumah yang selesai dibangun. Hal ini bermula saat perang kemerdekaan usai. Saat itu terjadi penyerobotan rumah-rumah kosong, terutama milik orang asing yang ditinggal mengungsi atau pulang ke negerinya. Untuk mengatasinya keadaan ini penguasa perang ikut mengatur dan mengawasi penempatan atau penghunian rumah umumnya. Baru setelah ditetapkan Undang-undang darurat No.3/1958, pengaturan penghunian rumah memakai Surat Ijin Perumahan (SIP) yang dikeluarkan oleh Kantor Urusan Perumahan (KUP). Pengurusan beralih dari penguasa militer ke instansi sipil. Namun kekaburan belum hilang seluruhnya. Di satu pihak pemerintah dan penguasa masih memerlukan gedung dan rumah, jadi ikut dalam alokasi pemanfaatannya; di pihak lain KUP merasa wewenang mengatur penghunian rumah mencakup pula rumah baru yang dibangun setelah UUD No.3/1958 berlaku.

Hambatan ini baru disadari beberapa tahun kemudian; untuk mengatasinya ditetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.6/1962. Isinya antara lain menetapkan: Setiap warga negara dan badan-badan swasta bebas membangun perumahan dan menetapkan penggunaannya, baik untuk diri sendiri maupun disewakan (pasal 1). Dua tahun kemudian PPPUU No.6/1962 dikuatkan menjadi Undang-undang No.1/1964. Perbaikan sarana hukum ini belum mampu secara efektif mendorong pembangunan perumahan, antara lain disebabkan situasi ekonomi yang lemah dan kebijaksanaan perumahan yang belum jelas ditambah tidak ada Peraturan Pemerintah dalam pelaksanaannya. Namun pembangunan perumahan oleh masyarakat sendiri terus berlangsung bersamaan dengan perumahan YKP.

Usaha pengembangan perumahan lainnya meliputi pembentukan Lembaga Penyelidikan Masalah Bangunan (LPMB-1953), oleh tokoh pemerintah dan masyarakat. Dua tahun kemudian (1955), badan ini diakui pemerintah dan ditetapkan menjadi *U.N. Regional Housing Centre*

(RHC). Ir. Pangeran Mohamad Noor, Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga waktu itu mengatakan : “...tujuan LPMB adalah untuk menurunkan biaya pembangunan dan memudahkan rakyat memakai konstruksi-konstruksi yang lekas dapat dipelajari...” Cita-cita ini tidak pernah terwujud walaupun hingga kini turunan dari lembaga ini masih ada dalam bentuk PUSLITBANGKIM.

Berdasarkan keputusan Menteri P.U.T.L., tahun 1975 lembaga ini menjadi Direktorat Penyelidikan Masalah Bangunan (DPMB), di bawah Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik. Akhirnya, berdasarkan Keputusan Presiden RI No.15/1984, DPMB menjadi Pusat Penelitian dan Pengembangan Pemukiman dengan tugas pokok : “...membina, koordinasi dan penelitian dan pengembangan pemukiman sesuai kebijaksanaan Badan LITBANG Departemen Pekerjaan Umum”. Sejarah lembaga ini mencatat pula banyak ahli di bidang perumahan yang dididik di sana, dan mendapat bantuan dari banyak lembaga negara maju, termasuk *International Housing Study* (IHS-BIE) di Rotterdam, dan sebagainya.

Dalam era Orde Baru, DPMB berpengaruh banyak dalam merumuskan program perumahan Repelita I (1969-1974); terutama meletakkan konsep dasar program perumahan yang akan dilaksanakan termasuk mencoba beberapa model rumah. Baru dalam Repelita II diambil dan dilaksanakan beberapa keputusan penting. Ada tiga keputusan yang ditetapkan dalam tahun 1974, yaitu :

1. Keputusan Presiden RI No.29/1974 tentang pembentukan Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumnas). Badan ini ditugaskan melaksanakan pembangunan perumahan dan pembangunan kota, terutama untuk melayani penduduk berpenghasilan rendah di seluruh Indonesia.
2. Keputusan Presiden RI No.34/1974 tentang Pembentukan Badan Kebijakan Perumahan Nasional (BKPN) yang kemudian diperbaharui dengan Keputusan Presiden RI No.8/1985 yang memperluas keanggotaan menjadi 10 Menteri dan Gubernur Bank Sentral. Badan ini bertugas dalam merumuskan kebijakan perumahan nasional pada umumnya. Walaupun terus berganti nama namun badan ini tidak pernah efektif.
3. Keputusan Menteri Keuangan No.B 49/MK/N/1/1974 tentang penugasan kepada Bank Tabungan Negara (BTN) untuk menyelenggarakan pemberian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) bagi perumahan yang dibangun pemerintah maupun swasta bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah juga belum dapat menjadi lembaga yang *ajeg*.

Keterlibatan pihak swasta dalam pembangunan perumahan berawal pada undang-undang penanaman modal asing (1967) dan modal dalam negeri (1968). Untuk pelaksanaannya, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) mengeluarkan surat keputusan no.28/1974 tentang tata-cara penanaman modal di bidang perumahan. Untuk menangani pengadaan lahan dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5/1974 tentang penyediaan dan pembelian tanah. Sejak tahun 1974, di beberapa kota besar tampak kegiatan menonjol dari pihak swasta untuk membangun perumahan terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan menengah ke atas.

Hal ini dikuatkan dengan penghasilan negara yang berlimpah akibat naiknya harga minyak bumi. Kemudian keluar surat keputusan BKPM yang mengharuskan swasta dalam membangun perumahan memakai perbandingan 1 mewah : 3 sedang : 6 murah. Dengan demikian pembangunan perumahan oleh swasta juga diharapkan melayani masyarakat lebih merata; termasuk yang penghasilannya terbatas.

Untuk enam bagian perumahan murah tersebut, didukung dengan Kredit Pemilikan rumah dari Bank Tabungan Negara (KPR-BTN). Sejak tahun 1987, perbandingan di atas diubah menjadi 1 : 4 : 15. Dalam kenyataannya pelaksanaan ketentuan ini sulit dikontrol, sebab saat pembangunan tiap tipe berbeda waktu maupun lokasi, sehingga pengusaha selalu dapat mengadakan penyesuaian demi mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Menjelang pergantian abad keluar keputusan bersama antar menteri PU dan Meneg Perumahan dan Permukiman yang kembali pada rumus 1:3:6.

Dalam pada itu, Pemerintah Daerah di Jakarta dan Surabaya tahun anggaran 1968/1969 mulai memperhatikan perumahan penduduk berpenghasilan rendah. Ini diwujudkan dengan melaksanakan kembali program perbaikan kampung atau KIP. Yang dilaksanakan adalah perbaikan lingkungan kampung, meliputi prasarana dasar seperti jalan, saluran pematusan, air minum dan sebagainya.

Upaya ini diperhatikan baik oleh pemerintah pusat maupun Bank Dunia (IBRD). Tahun 1974, Jakarta mendapat pinjaman IBRD untuk mempercepat pelaksanaan KIP-nya. Tahun 1976 Surabaya diikutkan dalam bantuan ini. Sejak itu KIP menjadi program nasional; dan sejak tahun 1979 dilaksanakan di 200 kota berbagai ukuran dan di seluruh Indonesia. Dalam Repelita IV jumlah ini meningkat menjadi 400 kota, ditambah dengan 100 kota untuk perbaikan prasarana pemukiman dekat pasar. Dalam pada itu, dana KIP di samping berasal dari APBN dan Pinjaman IBRD, ditambah dengan pinjaman dari Pemerintah Kerajaan Belanda dan Bank Pembangunan Asia (ADB). Pada Repelita berikutnya jumlah kota yang terlibat bertambah namun karena dilaksanakan sebagai proyek maka manfaatnya terbatas. Kini (2004) hanya Surabaya yang masih terus melaksakan KIP dalam tiga bentuk, KIP partisipatoris (KIP WR Supratman-PLP), KIP komprehensif dan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK). Yang pertama untuk kampung berpendapatan sedang. Yang kedua terutama berpenghasilan rendah dan terakhir untuk yang sangat miskin.

Pemerintah ternyata tidak hanya memperhatikan keadaan perumahan kota saja. Sejak tahun 1973 dirintis perbaikan perumahan di desa. Perintisan dilakukan di daerah Yogyakarta, kemudian diteruskan ke Jawa Tengah dan Timur. Dalam Repelita III, program ini dilaksanakan di seluruh propinsi. Dalam Repelita IV diperbaiki di lebih dari 10.000 desa. Di samping itu dilaksanakan pula program pengadaan air bersih dan peningkatan kesehatan lingkungan. Berbagai program ini diupayakan pelaksanaannya terpadu dengan program lainnya. Konsepnya juga terus berkembang. Penyelenggaraan Konferensi Habitat oleh PBB tanggal 31/5-11/6 1976 di Vancouver, menghasilkan keputusan yang berpengaruh terhadap banyak negara berkembang, termasuk Indonesia. Salah satu keputusan penting adalah pengakuan terhadap usaha masyarakat membuat perumahannya sendiri (Rekomendasi C). Laporan negara yang

disusun untuk konferensi ini, merupakan laporan resmi pertama tentang masalah pemukiman yang ada dan menyadarkan para pengambil keputusan. Bagi Indonesia dokumen ini merupakan ungkapan resmi tentang konsep perumahan yang dianut (1975). Pada KTT Habitat II, Indonesia secara aktif ikut merumuskan keputusannya yaitu Habitat Agenda dan buku latar belakangnya *An Urbanizing World*.

Dari segi penelitian dan penulisan tentang perumahan dan pemukiman, makin banyak yang dihasilkan, baik diterbitkan luas maupun terbatas. Ini dibuat oleh para peneliti dan ahli perumahan kita sendiri dan asing. Sebelumnya telah diterbitkan secara terbatas laporan lebih lengkap pertama tentang *Low Cost Housing in Indonesia* (Bandung, IDRC-1975). Buku ini terdiri dari kumpulan tulisan para ahli tentang keadaan perumahan Indonesia awal dasawarsa tujuh puluhan. Karya-karya lainnya umumnya tentang penyiapan berbagai program perumahan, termasuk untuk perbaikan kampung yang dikerjakan oleh team ahli dari Bank Dunia dan Direktorat Jendral Cipta Karya (1973); untuk Jakarta dan Surabaya. Setelah itu banyak buku lain tentang perumahan di Indonesia yang terbit baik di dalam maupun luar negeri.

Yang perlu dicatat pula adalah pengangkatan Menteri untuk urusan perumahan sejak Kabinet Pembangunan III, dan dengan Keputusan Presiden RI. No.1/1984 dibentuk Dewan Riset Nasional (DRN), yang di dalamnya terdapat sub-kelompok Perumahan dan Permukiman untuk mengelola kegiatan penelitian di bidang perumahan dan pemukiman. Berbagai perguruan tinggi juga mengembangkan pengetahuan tentang perumahan dan permukiman. BPPT juga memperhatikan masalah perumahan. Setelah reformasi perumahan digabung dengan Pekerjaan Umum menjadi Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah (KIMPRASWIL). Namun dari segi pelaksanaan berbagai program perumahan dan permukiman tidak mengalami perkembangan yang berarti, bahkan terkesan masih mencari di dalam kandang sendiri.

### ***masalah dan tantangan perumahan***

Sekalipun perumahan telah resmi dilaksanakan dalam program pembangunan nasional sejak Repelita I, namun cara-cara untuk menilai keadaan perumahan belum dirumuskan dengan jelas. Sensus penduduk yang dilakukan BPS bukan saja perumahan digolongkan sebagai bagian dari kependudukan, tetapi bentuk klasifikasinya juga berubah-ubah. Setelah itu perumahan diproses kadang-kadang sebagai bagian unsur lingkungan hidup atau dilihat hanya sebagai hasil program yang formal diselenggarakan pemerintah dan swasta saja. Pendekatan itu menganggap perumahan sebagai produk jasa yang kuantitatif. Dalam sensus penduduk 2000, perumahan mendapat perhatian lebih luas dan hasilnya diterbitkan secara terpisah namun tidak mudah diakses oleh masyarakat luas.

Pada hal perumahan yang dihasil penduduk sendiri dalam jumlah (amat) besar, belum disajikan secara utuh; ada kesulitan pada BPS menentukan bentuk klasifikasi dan analisa yang dipakai. Di sini masalah ini hendak ditinjau secara khusus dalam keseluruhan keadaan perumahan dan melihat pula kaitannya dengan pendekatan kebutuhan (*need*) dan hasil usaha

berdasarkan proses perumahan yang selama ini dilakukan masyarakat sendiri. Data yang dipakai untuk menelaah berasal dari BPS yang diolah dan dirangkum kembali.

Angka tentang jumlah rumah yang ada, terdapat pada pendaftaran Rumah tangga 1970 yang mencatat jumlah 22.471.227 buah; terdiri dari 98,08% adalah rumah tinggal murni dan sisanya rumah campuran. Ditinjau dari letak, hanya 2.877.109 atau 13,05 % rumah tinggal murni ada dikota, jauh lebih kecil dari jumlah penduduk urban hasil sensus 1971 yaitu 17,09 %. Angka ini selanjutnya disajikan dalam bentuk hasil *sampling* yang tidak diakui secara terbuka. Ini menunjukkan keadaan satu rumah kota dihuni oleh lebih dari satu rumah tangga. Kenyataan ini adalah masalah awal dari perumahan di Indonesia. Tahun 2000 di kota ada 1.563.765 bukan rumah atau 7,01% dari seluruh bangunan yang didata.

Pembahasan keadaan perumahan harus dilihat dari segi jumlah dan mutunya, baik dalam kaitan dengan keadaan lingkungan maupun penghuniannya. Jadi rumah tak dilihat sebagai unsur fisik yang berdiri sendiri, namun hendak diketahui pula potensi dan usaha yang dilakukan masyarakat sendiri. Seperti telah diuraikan, format penyusunan data perumahan hasil sensus penduduk tak selalu sesuai untuk kebutuhan analisis. Agar perkembangannya juga dapat digambarkan dengan baik, dipakai juga data Survey Angkatan kerja Nasional 1976 dan SUPAS 1985. Dalam batas data tersebut, unsur berikut dikaji dalam kaitan dengan keadaan perumahan penduduk :

- a. Besar rumah dan tingkat hunian .
- b. Pemilikan .
- c. Keadaan Struktur.
- d. Keadaan fasilitas rumah .
- e. Penggunaan Air .

Ternyata ada perkembangan besarnya rumah tangga di antara kedua sensus terakhir, 1971, 1980 dan SUPAS 1985. Kini lebih jelas bahwa norma yang dipakai menentukan kebutuhan perumahan secara formal sebesar 5 orang per rumah ternyata mula-mula terlalu kecil, kini terlalu berlebihan. Secara menyeluruh gambaran besar rumah tangga adalah sebagai berikut :

Tabel no.1. Perbandingan Besar Rumah Tangga

SATUAN RUMAH TANGGA	1971	1980	1985	1990	2000
Besar Rumah Tangga Kota	5,258	5,326	4,682	--	--
Besar Rumah Tangga Desa	4,750	4,728	4,533	--	--
Besar Rumah Tangga Indonesia	4,830	4,850	4,571	4,5	3,9

Sumber : Sensus penduduk, SUPAS, BPS.

Jadi ternyata bahwa dalam kurun waktu lima sensus, secara menyeluruh terjadi penurunan rata-rata besar rumah tangga di Indonesia secara signifikan. Ternyata masalah kuantitatif perumahan tidak berhenti sampai besar rumah tangga saja, tetapi masih terkait

dengan perkembangan kondisi perumahan yang berpengaruh terhadap kebutuhan maupun permintaan. Apa lagi bila konsep ini dikaitkan dengan kenyataan bahwa sebagian terbesar masyarakat masih membuat dan mencukupi perumahannya sendiri. Data perumahan juga menunjukkan arah yang cenderung membaik. Rumah yang luasnya lebih besar proporsinya semakin banyak (yang kurang dari 19m<sup>2</sup> hanya 5,86%; 2001<sup>12</sup>) dan yang belum mampu mencapai 10 m<sup>2</sup> per orang seperti standar WHO terus berkurang. Di kota kalau pada tahun 1999 ada 25,9% yang belum mampu mencapai 10 m<sup>2</sup> per orang maka pada tahun 2001 menjadi hanya 23,2%<sup>13</sup>. Juga rumah yang dihuni oleh satu rumah tangga lengkap sudah 91,31%. Dan bila karena hanya punya satu anak, maka ketika menikah diminta untuk serumah dengan orang tuanya sehingga rumah yang dihuni dua rumah tangga sudah sekitar 97,98%<sup>14</sup> yang artinya sudah sangat baik.

Sekali lagi ternyata bahwa intensitas penghunian rumah mengalami pergeseran positif, yaitu luas yang lebih besar jumlahnya meningkat, terutama pada keluarga 'kecil', sedang rumah yang luasnya kecil atau terbatas semakin berkurang perannya. Setelah mengetahui dengan baik perkembangan keadaan fisik rumah, perlu diperhatikan keadaan pemilikannya. Hal ini penting dalam rangka mengisi persepsi rumah yang dianut masyarakat, baik tentang penghunian yang berlanjut, maupun menjamin proses berkeluarga. Dari data ternyata bahwa dari pemilikan rumah keadaannya juga membaik. Rumah milik yang masih menjadi dambaan setiap keluarga terus meningkat. Peningkatan pemilikan rumah dari status lahan maningkat bersamaan dengan turunnya rumah sewa, kontrak dan lain-yang lain kini telah mencapai 83,5%.

Untuk melengkapi telaahan terhadap keadaan perumahan, perlu dikaji kualitas rumah yang terdiri dari fasilitas jamban, bahan bangunan dan air bersih yang tersedia di rumah/pekarangan. Data sensus penduduk dan SUPAS menyajikan perkembangan keadaan fasilitas jamban dan air bersih yang juga berkembang baik. Sedang data bahan rumah pada sensus terakhir disajikan dalam klasifikasi berbeda. Pada sensus penduduk 1971 kualitas rumah digolongkan dalam empat klas mutu bahan yang dipakai; sedang pada sensus penduduk 1980 sistem klas bahan tak dilanjutkan dan diganti dengan rincian menurut jenis bahan-bahan sendiri, seperti dipakai pada Survei Keadaan Rumah Tangga 1976. Pada sensus 2000 klasifikasi keadaan rumah berubah lagi. Yang dimasalahkan bukan hanya fisik bahan bangunan, tetapi juga kelengkapan ruang seperti kamar tidur, ruang keluarga, dapur, kamar mandi dan jamban dan sebagainya.

Juga perkembangan kualitas rumah membaik. Dari tiga unsur kualitas rumah yang disajikan, hanya air bersih saja yang pengadaannya masih kurang karena tergantung dari program pemerintah yang dananya terus tidak mencukupi. Sedang pengadaan jamban maupun perbaikan bahan bangunan rumah semua berjalan baik dan atas upaya penghuni/pemilik sendiri. Dapat disimpulkan dari perkembangan tingkat hunian, pemilikan rumah, fasilitas jamban,

---

<sup>12</sup> BPS, Statistik Perumahan dan Permukiman 2001(hasil susenas)

<sup>13</sup> BPS Indikator Kesejahteraan Rakyat 2001

<sup>14</sup> BPS Statistik Perumahan Indonesia tahun 2000 (hasil sensus)

kualitas bahan bangunan dan penyediaan air bersih sendiri, ternyata keadaan pada umumnya menunjukkan perbaikan menyeluruh.

Biro Pusat Statistik dalam pada itu berhasil menyajikan Analisa Keadaan Perumahan di Indonesia. Berdasar Data Sensus Penduduk 1980, hasilnya konsisten dengan temuan di atas. Secara umum dapat dikatakan bahwa kecepatan perbaikan keadaan rumah lebih besar dari perkembangan penduduk kota. Pada hal perbaikan tersebut tidak terkait dengan program perumahan yang diselenggarakan pemerintah maupun swasta.

Secara nasional, program perbaikan kampung baru terlaksana pada tahun 1979, Perumnas baru efektif membangun rumah baru sejak tahun 1976, Real Estate tahun 1974 namun efektif bersamaan dengan pelaksanaan KPR-BTN non Perumnas baru tahun 1978. Dalam buku Statistik Indonesia 1986 dicatat bahwa hingga 30 Juni 1986, Perumnas telah menyelesaikan 157.397 unit; KPR-BTN berhasil direalisasikan 335 buah 651 (Perumnas dan 'developer' perumahan). Sedang Real Estate hingga akhir tahun 1985 telah menyelesaikan 177.819 unit rumah. Seluruhnya jumlah penduduk yang dilayani sebanyak 335.000 rumah tangga atau 1.675.000 orang. Rata-rata tiap tahun terlayani sekitar 150.000 orang atau 12,5% dari pertumbuhan penduduk kota tahunan. Sekali lagi terbukti bahwa masyarakat berpotensi besar membuat perumahan yang membaik dengan mengandalkan pada sumberdaya sendiri dan tidak tergantung pihak luar. Dengan sendirinya pendapat bahwa perkembangan penduduk kota yang tinggi menyebabkan keadaan perumahan semakin memburuk; sama sekali tak terbukti, tak berdasar, dan perlu ditinggalkan.

### ***kesenjangan pengertian kebutuhan perumahan***

Kalau rumusan kebutuhan perumahan dalam Repelita I sampai IV ditelaah kembali, ternyata bahwa pendekatan yang dipakai merumuskan adalah konsep kebutuhan dasar manusia yang dikaitkan dengan perkembangan penduduk (kota) yang dianggap benar. Pendekatan ini mengakui bahwa kebutuhan sandang, pangan, papan. Pendidikan dan kesehatan, bagi semua orang adalah hak yang harus diupayakan pemenuhannya; terutama oleh pemerintah. Di samping itu, di pasaran yang sebenarnya berlaku adalah konsep permintaan, yang sampai kini kurang diperhatikan, walaupun pernah diseminarkan secara luas di Jakarta pada tahun 1983.

Konsep kebutuhan perumahan adalah pelayanan perumahan sesuai perkembangan penduduk yang ada. Dalam pelaksanaannya konsep ini memperhatikan kemampuan (pada pemerintah) dan diarahkan pada kelompok masyarakat tertentu; biasanya tingkat pendapatannya masih rendah. Secara umum dapat diduga banyak rumah yang harus ada, sesuai standar yang dipakai (6-7 m<sup>2</sup>/ penghuni). Pada dasarnya pendekatan konsep kebutuhan hanya menyelesaikan masalah perumahan sesuai jumlah yang mampu diadakan dalam kurun waktu tertentu.

Untuk mengetahui lebih lanjut kebenaran rumusan ini, dapat ditelaah kebijaksanaan dan program pada repelita yang sejauh ini ada. Terbaca rumusan kebutuhan kuantitatif yang penetapannya tak jelas, berikut :

- Dalam REPELITA I : “...dirumuskan kebutuhan perumahan diperkirakan sejumlah 300.000 buah per tahun. Sedang kemampuan kegiatan pembangunannya hanya mencapai sekitar 40.000 buah per tahunnya...”
- REPELITA II : “...keperluan penambahan jumlah pembangunan rumah untuk tahun setelah 1971 sebesar 440.000 adalah merupakan jumlah kebutuhan minimum... kemampuan membangun perumahan oleh pihak masyarakat sendiri diperkirakan rata-rata hanya 210.000 rumah tiap tahunnya... 120.000 rumah untuk pedesaan dan 90.000 rumah untuk pertokoan.
- REPELITA III : “...untuk menanggulangi akibat pertambahan penduduk kota dibutuhkan pembangunan sejumlah kurang lebih 600.000 rumah...bantuan pemerintah sebagai stimulasi perlu diarahkan kepada pengadaan pembangunan sekitar 150.000 rumah baru...”
- REPELITA IV : tidak menyinggung lagi besaran kebutuhan rumah melainkan mengkaitkannya dengan masalah yang dihadapi tiap sub-program. Untuk perumahan rakyat di kota yang dianggap sebagai masalah menonjol adalah pengadaan lahan, termasuk penataan dan penggunaannya.

Dalam pelaksanaannya, dua hal menjadi jelas, pertama tidak pernah diketahui dampak apa yang timbul dalam arti pemenuhan terhadap kebutuhan yang ada dan kedua, kecuali Repelita III, sasaran jumlah tak pernah dicapai seperti diharapkan. Dengan kata lain dapat disimpulkan bahwa rumusan dalam Repelita tersebut di atas tidak menunjukkan manfaat yang berarti, Dengan kata lain konsep kebutuhan yang dipakai di atas lebih bersifat semantik dari pada konsep yang dirumuskan operatif. Konsep kebutuhan sulit dikaitkan dengan keadaan dan kemampuan yang berlaku pada masyarakat. Dalam bab III hal ini akan dibahas lebih rinci berdasarkan hasil studi evaluasi keadaan pemukiman dan perumahan Surabaya 1984-1985.

Seperti telah diuraikan pada awal sub-bab ini, potensi yang ada pada masyarakat untuk mengembangkan perumahannya sendiri ternyata besar dan harus merupakan bagian utama perumusan kebutuhan perumahan. Oleh karena itu pendekatan masalah perumahan tak terbatas pada rumusan kebutuhan saja, melainkan harus dilihat juga apa yang telah dilakukan oleh masyarakat sendiri dan apa yang memerlukan bantuan. Maka selanjutnya uraian ini meninggalkan konsep kebutuhan menuju konsep permintaan atas dasar potensi yang ada.

Menurut John F.C. Turner, ada tiga bentuk permintaan yang dapat diamati; pertama permintaan yang nyata ada atau efektif; kedua permintaan yang timbul karena situasi yang mengangkat (*pent-up*) dan permintaan yang ada (terkandung) tetapi belum aktual atau masih potensial<sup>15</sup>.

Konsep permintaan seperti diuraikan di atas pada dasarnya juga berlaku di sini. Orang datang ke kantor ‘real-estate’ hendak membeli rumah dan mampu membayar ; ia punya

<sup>15</sup> Turner, J.F.C., Housing by People, Marion Boyars, 1976

permintaan yang efektif. Sedang perumahan kampung yang diperbaiki karena ada pelaksanaan perbaikan kampung, adalah akibat permintaan yang diangkat atau didongkrak. Dalam hal ini yang mendongkrak adalah intervensi perbaikan lingkungan kampung. Permintaan potensial sebenarnya dapat berupa kemampuan mengadakan perumahan tetapi tak disadari, bahkan juga tidak diakui dan belum dimanfaatkan.

Seperti diketahui, Indonesia menganut pendekatan perumahan yang dualistis. Di satu pihak pengadaan perumahan oleh masyarakat sendiri diakui dan didukung; misalnya program perbaikan kampung dan pemugaran perumahan desa. Di pihak lain pemerintah merasa bahwa banyak masyarakat tak mampu mengadakan perumahan sendiri dan perlu membuat rumah baru untuk memenuhinya. Dualisme ini bisa diartikan pula sebagai konsep permintaan untuk pendekatan pertama dan konsep kebutuhan untuk pendekatan kedua yang membuat rumah baru sesuai standar yang dianut.

Efektivitas dan efisiensi kedua pendekatan tersebut di atas, dapat diuji secara hipotesis, tanpa merubah kebijaksanaan umum dan pengadaan dananya. Bila dana untuk perbaikan kampung ditukar dengan program pembuatan rumah jadi (perubahan prioritas); hasilnya kampung-kampung di seluruh Indonesia selesai diperbaiki hanya dalam satu Repelita, dengan mutu jauh lebih tinggi dari yang kini berlaku. Rumah baru tetap dibangun tetapi dalam jumlah lebih sedikit dengan tingkat pelayanan lebih rendah. Ini membuktikan perlunya penelaahan kembali pemakaian konsep kebutuhan yang ada.

Dapat dikatakan bahwa penggunaan konsep kebutuhan menghadapi banyak masalah dan kesulitan. Di satu pihak kalau kebutuhan penduduk paling miskin yang hendak disasar, maka perumahan yang disediakan perlu subsidi yang besar; kalau tidak maka standar yang harus direndahkan, hal yang tak mungkin dilakukan/ditetujui pemerintah. Sebaliknya, penggunaan konsep permintaan bukan saja harus lebih dahulu mengubah secara mendasar konsep perumahan yang hingga kini berlaku, akan tetapi perlu ditinjau secara mendasar kebijaksanaan dan program yang dianut.

Jawab yang menyeluruh dari masalah ini merupakan temuan yang disajikan disertasi ini; yaitu permintaan yang berlalu pada saat tertentu dan oleh pihak yang bersangkutan. Yang dapat dipastikan adalah bahwa konsep kebutuhan maupun permintaan yang berlaku, tak dapat ditelaah dengan pendekatan kuantitatif saja, tetapi lebih ditentukan oleh pertimbangan non-fisik lainnya yang tak mudah dikuantifikasikan. Banyak upaya telah dilakukan, tetapi tak satupun hasilnya yang terbukti sah dan dapat dipergunakan.

Gambaran keadaan perumahan oleh penduduk sendiri, seperti diuraikan dalam sub-bab di atas, menunjukkan perbaikan yang konsisten, walaupun hasil program perumahan formal memberi dampak yang tak berarti terhadap usaha masyarakat. Gambaran yang lebih menyeluruh, perlu dan dapat diketahui secara rinci dari usaha-usaha yang dilakukan sejak Repelita I hingga kini, termasuk semua usaha yang dilakukan masyarakat sendiri dalam memenuhi kebutuhan perumahan yang berlanjut.

Dalam Repelita I hasil yang telah dicapai adalah :

- Riset teknologi dan bahan bangunan perumahan

- Pengembangan produksi bahan bangunan
- Pengumpulan data, studi dan pengembangan kebijaksanaan
- Pembangunan rumah percontohan
- Penyuluhan pembangunan perumahan dan bimbingan teknik
- Penyediaan dan peningkatan fasilitas pelayanan kota.

Hasil pelaksanaan Repelita I sulit dinilai dampaknya terhadap pengembangan perumahan pada umumnya. Sebab upaya yang dilakukan tersebut bersifat umum dan terdiri dari berbagai persiapan kualitatif (27 h.44-47). Hasil ini jelas belum memberi dampak konkret terhadap pengadaan perumahan oleh masyarakat sendiri.

Selama Repelita II hasil-hasil yang telah dicapai adalah :

- Pembentukan kelembagaan perumahan, yaitu Perum Perumnas, Badan Kebijakan Perumahan Nasional (BKPN) dan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) oleh Bank Tabungan Negara.
- Pembangunan 73.000 rumah murah oleh Perumnas; diantaranya 36.500 yang terserap.
- Menyalurkan 20.290 kredit pemilikan rumah; namun hanya sebanyak 6.500 yang terserap.
- Peningkatan produksi air bersih sebanyak 5.065 liter/detik.; keseluruhannya menjadi 20.290 liter/detik.
- Perintisan penyehatan lingkungan di 18 kota.
- Perintisan perbaikan kampung di Jakarta dan Surabaya
- Perintisan pemugaran perumahan di 10.000 desa.
- Pembangunan perumahan oleh swasta masih terbatas.
- Penelitian kemungkinan pembangunan rumah tertingkat, dan dirintis pembangunan sebanyak 250 unit.

Berbeda dengan Pelita I, selama Pelita II mulai tampak hasil kuantitatif yang melebihi sasaran, terutama pembangunan perumahan rakyat, pemugaran rumah desa dan perbaikan kampung. Di samping hasil yang bersifat kuantitatif, telah dicapai pula perbaikan kelembagaan dan tersedia tenaga pelaksana yang terlatih serta penyebaran pengetahuan tentang perumahan yang baik yang dilakukan melalui penyuluhan di desa dan kota.

Dalam Pelita III, hasil-hasil yang dicapai semakin nyata dan terukur. Namun menjelang akhir periode tersebut timbul kesulitan pendanaan karena jatuhnya harga minyak dan gas bumi, yang adalah tulang punggung pendapatan negara. Ini amat membatasi kemampuan pelaksanaan program yang telah ditetapkan. Hasil-hasil yang mampu dicapai adalah :

- Perumnas pembangunan 103.654 unit rumah dan swasta 70.572 unit, yang memanfaatkan kredit pemilikan rumah BTN.
- Perbaikan kampung menjangkau 200 kota seluas 11.757,66 ha, dan dinikmati oleh 2.500.000 orang.
- Produksi air minum meningkat dari 20.226,5 liter per detik menjadi 36.071.
- Pemugaran perumahan desa dilakukan di sekitar 5.000 desa.

Dalam Pelita III, berbagai program perumahan dilaksanakan dengan hasil lebih nyata, serta beberapa alternatif dirintis sebagai usaha memperbaiki kualitas pada umumnya. Selama tiga tahun pertama Pelita IV, hasil yang mampu dicapai menurun, serta tanpa ada perubahan mendasar, baik kuantitatif maupun kualitatif. Awal Pelita IV masih menyelesaikan pelaksanaan sisa program Repelita III. Selanjutnya mulai tampak pelaksanaan studi evaluasi terhadap beberapa program perumahan. Hasil kajian ini dipakai sebagai masukan perumusan kebijaksanaan dan program perumahan dan pemukiman Repelita V. Perubahan yang ada sebagai hasil studi evaluasi tersebut adalah penyusunan program perumahan kota yang dikaitkan dengan program pembangunan kota. Karena antara keduanya ada saling kaitan yang menunjang. Di samping itu beberapa tipe rumah tidak dibangun lagi, antara lain maisonnette.

Kalau kebijaksanaan dan program perumahan yang dilaksanakan dikaji lebih lanjut, semakin tampak bahwa kebijaksanaan yang dianut sebenarnya bersifat dualistis. Di satu pihak kebijaksanaan berangkat dari anggapan bahwa masyarakat tak mampu membuat rumah yang pantas, maka pemerintah bertanggung jawab untuk mengatasinya dengan pembangunan rumah baru siap pakai.

Dari hasil yang disajikan di atas ternyata selama Pelita III, hanya diselesaikan 174.226 unit yang dilayankan pada 871.130 orang atau untuk 175.000 orang setiap tahun; sama dengan 11% pertambahan penduduk kota tahunan. Pada hal hasil tersebut belum melayani penduduk berpenghasilan rendah; hampir separo tidak dimanfaatkan semestinya. Ini berarti pula bahwa kadar efisiensi dari program tersebut kurang dari 10%.

Yang kedua adalah pendekatan kebijaksanaan yang mengakui kemampuan masyarakat membuat rumahnya sendiri tetapi belum mencapai standar lingkungan yang diharapkan. Program yang dirumuskan adalah menyempurnakan /memperbaiki kekurangan ini, di kota dan desa. Pendekatan ini ternyata efektif mencapai penghuni kelompok yang berpenghasilan rendah. Tetapi kecepatan pelaksanaan yang ada membatasi kemampuan memperbaiki kampung (sekitar 6% setahun) dan memugar perumahan di desa (sekitar 5% setahun); dampak yang diharapkan masih tak dapat dirasakan seperti yang diharapkan.

Dalam periode Pelita III, pihak swasta yang mulai tampak kegiatannya yang dimulai sejak 1974. Kini diberi kesempatan lebih besar turut mengadakan perumahan murah dengan dukungan kredit pemilikan, baik yang disediakan oleh Bank Tabungan Negara (BTN) untuk peminat berpenghasilan rendah, dan oleh P.T. Papan Sejahtera serta bank swasta bagi golongan berpenghasilan menengah ke atas. Untuk Pelita IV, dari 300.000 unit rumah yang diharapkan dapat dibangun, 160.000 unit adalah bagian pihak swasta. Akan tetapi hasil yang sejauh ini tercapai ternyata jauh dari harapan semula, terutama ditinjau dari masyarakat yang dilayani.

Agar sasaran kelompok masyarakat yang hendak dicapai dapat terkendali, pemerintah menetapkan besaran rumah yang dibangun, terutama luas lantai yang ditekankan kurang dari 50 m<sup>2</sup>. Alat pengendali ini dituangkan dalam proporsi tipe rumah yang dapat dibangun, besar bunga kredit yang bervariasi dan kriteria calon pemohon untuk mencegah salah pilih. Dalam pelaksanaannya, terutama yang melibatkan pihak swasta, terjadi keadaan kontradiktif. Di satu

pihak pemerintah harus mengadakan penghematan, karena dana masih terbatas; di pihak lain pengusaha swasta tetap mengusahakan keuntungan yang sebesar-besarnya. Akibatnya adalah kualitas rumah yang menjadi korban dan peminat harus menanggung akibatnya.

Secara keseluruhannya, selama Pelita IV yang hendak dicapai, di samping pembuatan 300.000 rumah rakyat adalah :

- Pemugaran Perumahan Desa di 10.000 lokasi.
- Perbaikan Lingkungan Permukiman Kota (P2LPK-KIP) untuk 400 kota; 200 sudah terlibat dalam Pelita III.
- 100 lagi melaksanakan Perbaikan Lingkungan Permukiman Pasar.
- Peremajaan kota hendak menjangkau 50 ha. di berbagai kota.
- Pengadaan air bersih pada 350 kota dan 2550 ibukota kecamatan; 1800 di antaranya baru mulai pada Repelita ini.
- Di samping itu berbagai kebutuhan pengadaan dan pengembangan perangkat lunak terus diupayakan, melanjutkan hasil yang telah dicapai dalam Repelita sebelumnya.

Selama tiga tahun pertama pelaksanaan Pelita V (1986/1987), hasil yang dicapai sangat minim, hanya KIP merampungkan perbaikan 11.596,4 ha. yang melayani 3.929.166 orang, atau 77,31% luas dan 130,97% penduduk. Pemugaran perumahan desa menyelesaikan 34,55%. Perumnas menyelesaikan 27,48%, sedangkan KPR-BTN melayani 68,77%; termasuk tunggakan Pelita III. Agaknya secara keseluruhannya Pelita IV hanya akan mencapai sekitar separo dari sasaran kuantitatif yang ditetapkan<sup>16</sup>.

Jadi masih tetap dapat dikatakan bahwa program perumahan yang terlaksana sampai kini, masih kecil perannya, baik kuantitatif maupun kualitatif. Di samping itu dapat disimpulkan pula bahwa potensi masyarakat yang sebenarnya besar, belum dikenal dan oleh karenanya belum dimanfaatkan. Namun ada empat hal yang menonjol yang dapat disimpulkan dan dijadikan acuan pembahasan, yaitu :

PERTAMA, perkembangan penduduk kota sebagai faktor yang menyebabkan buruknya keadaan perumahan, tak beralasan kuat.

KEDUA, selama kurun waktu 1971-1985 keadaan perumahan oleh penduduk sendiri, yang tak mendapat dukungan pemerintah terus membaik dengan nyata.

KETIGA, penduduk ternyata warga berpotensi besar untuk mengadakan perumahannya sendiri. Bila pola ini dikenal, dan terkait dengan upaya yang dilakukan pemerintah, hasilnya dapat meningkatkan pengadaan perumahan pada umumnya.

KEEMPAT, perhatian dan intervensi menyelesaikan masalah perumahan harus diberikan secara proposional terhadap pola dualistis yang ada; antara yang bisa

<sup>16</sup> Harga minyak bumi turun drastis, maka dana untuk pembangunan berkurang banyak. Bila besar anggaran dipakai sebagai indikator prioritas pembangunan, disimpulkan bahwa pemerintah cenderung mengutamakan KIP dari program lainnya. Sebaliknya, sekalipun ada kesulitan dana, KIP tetap memberi hasil lebih baik dari pada program lainnya.

dilakukan sendiri oleh masyarakat yang perlu dilakukan dan dibantu pemerintah, baik aspek sosial maupun ekonomi<sup>17</sup>.

### *catatan penutup*

Harus diakui bahwa perkembangan perumahan dan pemukiman Indonesia saat memasuki abad XXI belum mengalami perubahan yang mendasar. Program atau gerakan Sejuta Rumah yang dicanangkan pada peringatan hari Habitat 2003 masih akahn dilaksanakan dengan pola lama yaitu membangun rumah dengan subsidi pemerintah yang bentuknya mengalami modifikasi yang tidak signifikan. Sedang upaya baru dalam bentuk Neighbourhood Upgrading and Shelter Sector Project (NUSSP) samapi sekarang masih dalam taraf perintisan (*piloting*) dengan biaya hibah dari ADB. Sedang persetujuan pinjaman yang program yang sebenarnya hingga kini belum ada kejelasan. Apakah menunggu pergatian pemerintah di Pusat?

---

<sup>17</sup> Pendekatan kebijaksanaan dualistis bukan pendapat pemerintah dan dinyatakan baik resmi maupun tidak. Istilah ini dipakai promovendus untuk menegaskan ada perbedaan tersebut. Maka timbul simpang siur pendapat tentang peran masyarakat dalam pengadaan perumahan. Bahkan ada yang menganggap pendekatan membantu masyarakat bersifat temporer atau peralihan.