

**MAKLUMAT
PERUMAHAN RAKYAT
INDONESIA**

I. KEGALAUAN TERHADAP KEBIJAKAN PERUMAHAN RAKYAT

II. TANTANGAN TAK MENGENAL ZAMAN

III. GELINDING POLITIK PERUMAHAN RAKYAT

III. BERHENTI SAMPAI DI UNDANG-UNDANG

IV. KELEMBAMAN PEMBINAAN PENYELENGGARAAN

PERUMAHAN RAKYAT

V. INERSIA DAN IMPULS UNTUK MELANGKAH KEDEPAN

VI .GELITIK PENUTUP

I. KEGALAUAN TERHADAP KEBIJAKAN PERUMAHAN RAKYAT

1. SEKTOR PERUMAHAN BELUM TERINTEGRASI

Sejak orde baru pemerintah mengimplementasikan kebijakan perumahan berupa perbaikan kampung bagi masyarakat lapisan bawah dan pembangunan perumahan rakyat bagi kelas menengah. Sedang bagi lapisan atas diserahkan mekanisme pasar. Kemudian tahun 2001-2004 dicetuskan program sejuta rumah bagi kelas menengah kebawah, sedang perbaikan kampung menjelma menjadi program pemberdayaan masyarakat.

Tahun 2004-2014 kebijakan perumahan dipilah antara mendorong pembangunan dan perbaikan perumahan berbasis keswadayaan masyarakat; memacu dan mengendalikan pembangunan perumahan melalui mekanisme pasar, menggunakan instrumen pembiayaan sebagai pemacu pembangunan perumahan dan pengembangan kawasan sebagai pengarah dan pengendali. Dengan demikian jelas bahwa kebijakan perumahan diarahkan dua obyek sasaran yang jelas yaitu: pertama mendorong dan menyalurkan keswadayaan masyarakat untuk memperbaiki dan membangun perumahan sendiri ; kedua bekerjanya pasar perumahan. Sedang instrumen yang mendorong dan mengarahkan adalah yang pertama pendanaan serta pembiayaan dan kedua pengendalian dan pengarahan melalui pengembangan kawasan yang mencakup penyediaan tanah dan prasarana. Dalam implementasinya antara perumahan obyek yang menjadi sasaran dan perumahan sebagai instrumen kebijakan dilaksanakan sendiri-sendiri dan belum terintegrasi.

2. UPAYA MEMAJUKAN DAN MEMADUKAN KEBIJAKAN PERUMAHAN RAKYAT

Tahun 2008, muncul prakarsa untuk menyelenggarakan Kongres Perumahan seperti yang pernah diselenggarakan tgl 25-30 Agustus 1950 di THS Bandung 1950. Akhirnya kongres diselenggarakan pada tgl.18-20 Mei 2009, yang diikuti oleh pemerintah daerah, asosiasi perusahaan, asosiasi profesi, pemerintah pusat, perguruan tinggi. Kongres berkesimpulan bahwa perlu adanya perubahan paradigma dari rumah sebagai kebutuhan menjadi rumah sebagai hak. Untuk memenuhi hak tersebut dihadapi tantangan pertumbuhan penduduk, urbanisasi dan daya beli masyarakat, yang dapat dijawab dengan pendanaan dan pembiayaan, pengendalian tanah perkotaan dan kelembagaan yang tangguh.

Mengacu hasil kongres, tahun 2011 diterbitkan undang-undang baru menggantikan undang-undang 1992 yang dianggap tidak memperkuat kelembagaan. Meski UU tahun 1992 mencoba mengendalikan tanah dengan konsep kawasan dan lingkungan siap bangun.

UU tahun 2011 difokuskan pertama pada pembinaan yang memastikan adanya tiga aras (level) pembinaan yaitu: nasional, provinsi, kabupaten/kota. Kedua menandai penyelenggaraan yang dikaitkan dengan skala perumahan dan jenis rumah.

Ketiga menetapkan masyarakat berpenghasilan rendah sebagai obyek sasaran utama pembinaan dan penyelenggaraan perumahan. Keempat pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh. Selanjutnya UU 2011 ini mencoba mengatur penyediaan tanah dan pendanaan serta pembiayaan sebagai instrumen utama penyelenggaraan perumahan.

3. TAAT TANPA PAHAM HAKIKAT

Tahun 2014 diterbitkan peraturan pemerintah tentang pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. Peraturan ini memang menaati amanat undang-undang, tetapi tanpa disertai dengan pemahaman yang memadai apa sesungguhnya maksud undang-undang tersebut. Peraturan ini hanya menjabarkan apa pembinaan yang mencakup: perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan itu. Selanjutnya menguraikan berbagai teknik dan operasionalisasi pembinaan seperti : koordinasi, sosialisasi, bimbingan, supervisi dan sebagainya. Hal penting yaitu substansi yang menjadi tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara tingkat nasional, provinsi dan kabupaten kota justru tidak diatur.

Kemudian tahun 2016 diterbitkan peraturan pemerintah tentang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. PP ini memberi petunjuk secara detail bagaimana membuat rencana, melaksanakan pembangunan, memanfaatkan dan mengendalikan perumahan dan kawasan permukiman. PP ini menekankan pada *how to* tanpa menyinggung siapa melakukan apa (*who doing what*). Bahwa ada pembagian skala mulai dari rumah, perumahan, permukiman, lingkungan hunian dan kawasan permukiman tidak menjadi perhatian. Bahwa ada jenis rumah yang dibedakan oleh produsen dan bentuk intervensi pemerintah yaitu: rumah umum, rumah khusus, rumah negara, rumah komersial dan rumah swadaya tidak tersentuh oleh peraturan. Dengan demikian peraturan tersebut hanya menaati pasal undang-undang tanpa mendalami hakikat pasal dalam undang-undang tersebut.

4. ANTARA SLOGAN DENGAN KENYATAAN

Sistem demokrasi yang dianut oleh bangsa Indonesia mengharuskan pemimpin penyelenggara negara dipilih langsung oleh rakyat. Untuk itu pemimpin perlu mempunyai slogan yang menarik pemilih dan memikat serta mengikat pendukungnya. Untuk itu antara lain tahun 2014 dicanangkan program sejuta rumah. Ini artinya menghidupkan kembali program tahun 2001, meski penetapan angka tersebut tanpa data dan bukti yang memadai. Bahkan data tentang perumahan tahun 2000 yang jauh lebih lengkap dan akurat, karena sensus penduduk tahun 2000 juga disertai dengan pencacahan bangunan rumah ternyata tidak dilakukan lagi pada sensus tahun 2010. Toh angka sejuta rumah tetap digunakan, tetapi harus dipandang sebagai angka simbolik atau slogan. Juga dianggap sebagai program *quick win* karena ada dugaan kenyataannya kebutuhan itu lebih besar.

Bagaimanapun slogan ini dicoba utak-atik dengan angka defisit rumah untuk kemudian ditentukan berapa rumah yang harus disediakan. Penentuan sejuta rumah tersebut tanpa kejelasan untuk siapa, dimana dan efek yang ditimbulkan oleh penambahan stok sejuta rumah tersebut. Sebagai kebijakan publik yang harus dapat dipertanggung jawabkan, slogan sejuta rumah perlu diberikan alasan rasional. Untuk itu defisit itu diberi istilah *backlog*, yang meski tidak tepat tetapi diterima, bukan hanya sebagai retorika dan argumen politik tetapi dicoba menjadi pintu masuk analisis kebijakan. Apakah angka backlog tersebut sesuai kenyataan, itulah yang dicoba untuk diutak-atik

5. MENGUTAK-ATIK "*BACKLOG*"

Publikasi elektronik PPDPP menyebutkan ada dua kategori "*backlog*" yaitu penghunian dan pemilikan, tetapi terpilih sebagai dasar kebijakan adalah "*backlog*" pemilikan. Artinya secara implisit kebijakan mengarah pada upaya agar semua keluarga Indonesia memiliki rumah. "*Backlog*" kepemilikan tersebut dihitung dari selisih jumlah rumah tangga dikurangi jumlah rumah tangga yang memiliki rumah.

Rumah tangga adalah seseorang atau sekelompok orang yang mendiami sebagian atau seluruh bangunan fisik atau sensus, dan biasanya tinggal bersama serta makan dari satu dapur. Rumah tangga biasanya terdiri dari ibu, bapak dan anak, selain itu yang termasuk orang yang menggunakan dapur yang sama dianggap sebagai satu rumah tangga. Dengan demikian rumah identik dengan rumah tangga milik, sedang "*backlog*" adalah jumlah rumah tangga yang tidak memiliki bangunan atau tidak mempunyai dapur milik sendiri. Penyewa atau pengontrak tidak tergolong pemilik sehingga termasuk sebagai "*backlog*"

Dengan mengutak atik angka pemilikan rumah inilah kemudian dinyatakan "*backlog*" pemilikan rumah di Indonesia sebanyak 13,5 juta rumah tahun 2010 dan menjadi 11,5 rumah tahun 2015. Angka '*backlog*' terbesar ditemukan di Jawa Barat sebesar 2,68 juta tahun 2010 dan menjadi 2,32 juta tahun 2015 dan di DKI Jakarta sebesar 1,35 juta tahun 2010 dan menjadi 1,27 juta tahun 2015. Karena di Jakarta jumlah penyewa atau pengontrak cukup besar (49%) maka Jakarta adalah wilayah dengan "*backlog*" paling tinggi di Indonesia.

Dengan demikian jelas bahwa angka '*backlog*' tidak menunjukkan jumlah orang yang tidak mendiami tempat tinggal. Belum tentu angka "*backlog*" menunjukkan angka kebutuhan akan tempat tinggal mendesak. Sain itu itu jumlah rumah tangga dan jumlah rumah kepemilikan rumah tersebut didasarkan pada survey percontoh (sample) dan bukan dari pencacahan. Karena itu yang diterbitkan BPS bukan angka mutlak tetapi persentase.

Kebijakan yang menekankan pada kepemilikan dikemudian hari akan menyulitkan, karena pemerintah menjadi tidak berdaya untuk menata kembali, terutama setelah tanah juga menjadi hak milik. Ini mulai dirasakan di di wilayah dengan

tingkat urbanisasi tinggi seperti Jakarta dan Jawa Barat, sehingga "backlog kepemilikan" di kedua wilayah tersebut menjadi tertinggi di Indonesia. Rumah sewa yang lebih sesuai untuk mengakomodasi dinamika keluarga serta mempertahankan tanah sebagai kekayaan negara justru belum mendapat perhatian sebagaimana yang dilakukan di beberapa negara di Eropa misalnya Jerman dan negara Nordic atau negara sosialis.

6. APA YANG DIURUS PEMERINTAH : RUMAH DAN PERUMAHAN ATAU KELUARGA DAN RUMAH TANGGA

Undang-undang mendefinisikan rumah sebagai bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya. Sedang perumahan adalah kumpulan rumah. Apabila kemudian ada kementerian perumahan dan kebijakan perumahan apa yang diurus, apakah rumah dan kumpulan rumah atau keluarga yang akan atau telah menempati rumah tersebut. Apakah pemerintah memang akan mengurus aset rakyatnya atau membantu rakyatnya agar punya aset.

Kebijakan perumahan sesungguhnya mengenai apa, mengenai rumah pengadaan rumah saja atau mengenai keluarga, penghuninya atau pemiliknya. Ini yang menimbulkan wacana antara sisi pasokan yaitu mengenai rumah dan perumahan sebagai bangunan atau dari sisi permintaan yaitu dengan memahami dan mengorganisasikan keluarga, penghuni atau pemilik. Jawabannya adalah seharusnya ada proses bolak balik. Pada kebijakan tingkat nasional sampai provinsi bolak balik itu mengenai pemikiran dan konsep, sedang pada tingkat lokal bisa dalam bentuk dialog dan partisipasi nyata.

Kebijakan perumahan berbasis "backlog" sesungguhnya juga dapat merupakan produk proses bolak balik, yang mempertemukan pasokan dan permintaan. Oleh keterbatasan waktu dan sistem administrasi akhirnya dipilih sebagai pendekatan sisi pasokan dengan menetapkan target rumah yang harus disediakan

7. PENINGKATAN KUALITAS RUMAH : KERJA KERAS DAMPAK TIDAK JELAS

Pemerintah mempunyai program dan kegiatan peningkatan kualitas rumah tidak layak huni. Tercatat sekitar 3,5 juta rumah, yang artinya sekitar 5,3% dari rumah tangga ada atau mencakup sekitar 14 juta jiwa dinyatakan tinggal rumah tidak layak huni. Jumlah rumah tidak layak huni yang terbesar di Nusa Tenggara Timur yaitu sebanyak 340 ribu rumah atau sekitar 30% jumlah rumah tangga dan di Papua sebanyak 302 ribu rumah atau sekitar 43% rumah tangga. Di Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat jumlah rumah tidak layak huni juga mencapai 300 ribuan tetapi hanya sekitar 3% dari jumlah rumah tangga yang ada. Diduga rumah tidak layak huni di Jawa lebih terkonsentrasi sebagai permukiman kumuh, sedang di Papua dan NTT mungkin lebih terpencafar oleh kondisi geografisnya

Melalui program perumahan swadaya yang pada tahun 2016 mencapai jumlah sekitar 98 ribu rumah ditingkatkan kualitasnya tersebar di 33 provinsi. Jumlah

tersebut kurang berarti disandingkan dengan 3,5 juta yang tidak layak huni. Artinya pemerintah, dengan alasan yang tidak diterangkan, memilih penyebaran kegiatan dari dari pada fokus bergilir. Mungkin karena ini dibayangi oleh agenda politik yang tersembunyi. Sehingga dapat dibayangkan ini merupakan kerja keras meluas tetapi efeknya tidak jelas. Apakah dengan perbaikan rumah tersebut kesehatannya membaik, produktifitasnya meningkat, loyalitas pada kebangsaan menguat, tidak ada catatan tentang hal tersebut. Kinerja baru diukur dari keberhasilan memperbaiki rumah dan pengeluaran yang dapat dipertanggung jawabkan, belum sampai pada efek oleh perbaikan rumah tersebut. Padahal misalnya terfokus selama dua tahun di dua atau tiga lokasi saja dampak ekonominya seperti misal pertumbuhan industri konstruksi akan lebih kentara.

Selain itu belum tampak hubungan peningkatan kualitas rumah dengan penanganan desa tertinggal. Sesungguhnya peningkatan kualitas rumah dapat merupakan dampak keberhasilan mengangkat desa tertinggal. Sebaliknya peningkatan kualitas rumah dapat membantu mengangkat desa tertinggal.

8. PERBAIKAN TATA KELOLA PERUMAHAN RAKYAT : MASIH TANDA TANYA

Apa yang dimaksud dengan tata kelola disini adalah suatu rangkaian proses yang dikelola yang membawa suatu asas, pemikiran konsep dan kemudian menjadi kebijakan yang mapan (standing policies) sampai menjadi kenyataan. Intinya tata kelola yang baik adalah berfungsinya suatu sistem yang mewedahi artikulasi suatu kepentingan yang mengupayakan hak legalnya dan menjembatani perbedaannya. Untuk itu perlu ada asas yang disepakati bersama yang dituangkan dalam berbagai pemikiran, konsep untuk dimalihkan menjadi suatu kebijakan yang dibakukan dengan peraturan perundang yang menjadi acuan kerja berbagai organisasi atau satuan kerja yang melaksanakan sampai membuahkan hasil nyata bagi masyarakat.

Ini seperti tidak berbeda dengan birokrasi, tetapi pada sistem tata kelola, konsep itu bisa berasal dari mana saja dan pelaksanaanyapun bukan hanya hanya pemerintah. Intinya tata kelola mengikut sertakan dan melibatkan organisasi serta satuan kerja non pemerintah: bisa korporasi bisa organisasi masyarakat.

Tentang perumahan rakyat telah ada asas yang harus ditaati, yang tercantum dalam hasil amandemen UU 45. Asas itu telah dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan yang menjadi acuan pembinaan dan penyelenggaraan perumahan. Apakah dengan modal itu tata kelola telah berfungsi dengan baik, itulah yang menjadi tanda tanya di benak kita

9. ASAS BERTEMPAT TINGGAL SEBAGAI HAK : BELUM MENJADI REALITA

Setelah reformasi negara mengakui setiap orang berhak untuk bertempat tinggal dan mendapat lingkungan yang baik dan sehat sebagaimana dicantumkan dalam bab pasal 28 H perubahan UUD 45 tahun 2000. Selanjutnya dalam pasal 28 I ayat (4) dan (5) dinyatakan bahwa perlindungan, pemajuan penegakan dan pemenuhan hak

tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah yang pelaksanaannya didasarkan pada peraturan perundangan-undangan.

Untuk melindungi, memajukan, menegakan dan memenuhi hak atas tempat tinggal telah diterbitkan undang-undang tentang perumahan dan kawasan permukiman serta peraturan pelaksanaannya tentang pembinaan dan penyelenggaraan. Dimengerti bahwa rakyat Indonesia yang kini berjumlah sekitar 240 juta atau sekitar 60 juta keluarga tersebut tidak semuanya bisa dan perlu dipenuhi haknya oleh pemerintah.

Siapa dan dengan cara bagaimana hak tersebut dipenuhi, ditetapkan dengan peraturan perundangan dan dilaksanakan dengan suatu sistem pengorganisasian. Bagaimana menerjemahkan dan menjabarkan amanat undang-undang paling akhir itulah yang masih harus ditinjau kembali. Juga pengorganisasian berdasarkan tipologi dan jenis rumah menyebabkan tumpang tindih yang tidak jelas penanganannya. Kondisi tersebut meimbulkan kekhawatiran bahwa uang negara triliunan rupiah hanya menjadi kumpulan proyek dan kegiatan setempat. Dana yang disediakan pemerintah belum mampu mengangkat pelaku utama penyelenggara perumahan yaitu pemerintah daerah, korporasi dan organisasi nirlaba sehingga terwujud tata kelola yang baik dan keberlanjutan.

10. MBR SASARAN SAMAR.

Undang-undang memberi perhatian khusus kepada masyarakat berpenghasilan rendah dan memberi tugas Menteri untuk menetapkan kriteria serta mengatur pemberian fasilitas. Pembangunan perumahan oleh siapapun yang ditujukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah dinamakan rumah umum. Sedang perumahan yang dibangun sepenuhnya dengan dana negara disebut rumah khusus dan rumah negara.

Siapa masyarakat berpenghasilan rendah berdasarkan penghitungan harga tempat tinggal yang membuahkan angka Rp 4 juta untuk rumah tapak dan Rp 7 juta rumah susun. Karena fasilitas yang disediakan berkaitan dengan kredit pemilikan rumah melalui bank, angka itu menjadi garis batas terendah pendapatan untuk bisa memperoleh fasilitas kredit yang disubsidi. Cara penghitungan ini yang disebut pendekatan dari sisi pasokan yang realita sosialnya masih samar. Karena dengan batasan pendapatan Rp 4 juta sampai 7 juta bisa merupakan pendapatan dokter yang menjadi pegawai negeri, bisa penjual martabak, bisa anggota satuan pengaman perusahaan, yang sifat kebutuhan dan dampak atas fasilitas perumahan berbeda.

Dengan demikian siapa masyarakat berpenghasilan rendah sendiri masih samar-samar. Juga tidak mudah karena statistik yang tersedia mencatat pengeluaran dan bukan pendapatan. Juga dipahami tingkat pendapatan berkaitan dengan ruang dan waktu, yang tidak mudah tidak dieksplorasi oleh penanggung jawab penentu

kriteria MBR. Oleh karena itu pula maka efek pembangunan perumahan bagi keseluruhan pembangunan dan perkembangan juga menjadi samar.

11. RUMAH KHUSUS : KEBIJAKAN AD HOC.

Kebijakan yang tertuju pada pemilikan rumah, jelas kebijakan yang menyingkirkan mereka yang belum atau bahkan tidak akan mampu memiliki rumah meski membetuhuhkan. Kebijakan perumahan juga mengabaikan fakir miskin, karena kementerian yang mengurus perumahan menganggap bukan tanggung jawabnya.

Apa yang dikategorikan sebagai rumah khusus sepenuhnya menjadi tanggung jawab negara. Banyak diantaranya hasil kebijakan reaktif dan adhoc seperti misalnya pemulihan bencana dan rumah bagi warga istimewa, misalnya atlet juara dunia. Ini bisa berarti satuan yang bekerja menanggapi perumahan khusus merupakan unit cadangan yang harus siaga. Kemudian diciptakan program perumahan khusus nelayan dan di daerah terpencil, agar perumahan khusus juga menjadi program yang aktif. Apakah penampungan korban penggusuran dapat dianggap sebagai rumah khusus. Apabila ya, ini dapat dikaitkan dengan penanganan permukiman kumuh.

II. TANTANGAN TAK MENGENAL ZAMAN

12. NEGARA KEPULAUAN DI KHATULISTIWA

Wilayah negara Negara Kesatuan Republik Indonesia unik, tidak ada duanya di dunia. Suatu kepulauan, seluas sekitar 5 juta km², terdiri dari 3 juta km² laut dan 2 juta km² daratan. Daratan itu diperkirakan terdiri dari sekitar 17.000 pulau tetapi yang secara resmi mendapatkan nama sekitar 13.000 yang bertebaran di khatulistiwa.

Meski digolongkan sebagai wilayah beriklim tropis basah, tetapi siklus musimnya bervariasi yang dikategorikan sebagai jenis iklim muson, equatorial dan lokal, dengan curah hujan yang berkisar antara 400 mm sampai 4000 mm per tahun. Kemudian ditandai adanya iklim maritim yang belum dibakukan secara resmi karena polanya yang belum jelas.

Dengan iklimnya tersebut, rumah tidak menjadi kebutuhan dasar karena tidak menentukan mati hidupnya seseorang seperti di negara musim dingin. Juga tidak memerlukan energi untuk pemanasan, tetapi oleh suhu udara yang rata berkisar sekitar 15^o sampai 32^o C dan dengan kelembabannya sekitar 60% sampai 80% , rumah juga dapat menjadi sarang bakteri dan virus penyakit tropis.

13. TUMBUKAN LEMPENG, CICIN API DAN BENCANA ALAM

Berada diantara dua benua Asia dan Australia serta diantara dua samudera Pasifik dan samudera India. Juga berada di lempeng Eurasia yang dihunjam oleh

lempeng Indo Australia dan lempeng Samudera Pasifik yang masih bergerak dengan energi besar hingga kini. Garis tumbukan dan tekanannya yang mendesak magma kemuka bumi tersebut lokasinya dapat ditandai dan dipetakan, tetapi kapan gerak dengan energinya itu menjadi erupsi gunung api, gempa dan tsunami yang kemudian menjadi bencana belum dapat diduga. Oleh karena itu yang bisa dilakukan kesiapan dan kesiagaan menghadapi bencana tersebut. Perumahan di wilayah yang ditandai bisa terkena bencana perlu diupayakan untuk tidak meimbulkan korban. Upaya ini telah dilakukan sejak pemerintah kolonial Belanda, seperti yang bekasnya dapat dijumpai di kota Sukabumi. Upaya ini harus terus dilakukan karena tantangan ini tidak akan hilang.

Tumbukan lempeng yang terletak disebelah Barat Aceh, pada Desember 2004 telah pecah menjadi gempa dahsyat dan gelombang tsunami yang menyapu Aceh dan menimbulkan korban lebih 200 ribu orang meninggal. Upaya pemulihannya telah memberi pengalaman pada Indonesia bagaimana membangun perumahan dengan berbagai pendekatan. Walaupun demikian dampak penting oleh bencana besar tersebut adalah bahwa kesadaran pemerintah untuk membangun institusi melakukan mitigasi dan penanganan dampak bencana. Diterbitkanlah UU No 24/2007 tentang Penanggulangan Bencana .

Dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa Pemerintah dan pemerintahdaerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Tanggung jawab Pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi: (a). pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; (b). pelindungan masyarakat dari dampak bencana; (c). penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum; (d). pemulihan kondisi dari dampak bencana; (e). pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai; (f). pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai; dan (g). pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

Dari tujuh tanggungjawab tersebut ada yang perlu dilakukan sebelum ada bencana yaitu :(a). pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; (b). pelindungan masyarakat dari dampak sekiranya terjadi bencana; (g). pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana. Penyelenggara pembangunan perumahan perlu melaksanakan teanggungjawab ini. Ini tentu tidak sederhana karena juga mencakup permukiman yang terlanjur berada di wilayah yang terancam bencana.

14.KERAGAMAN SUMBERDAYA ALAM TINGGI BELUM JADI POTENSI

Oleh proses terbentuknya daratan pulau dan iklimnya, Indonesia menjadi negara yang memiliki keragaman sumberdaya alam yang tinggi. Keragaman itu bukan

hanya sumberdaya hayatinya saja tetapi juga sumberdaya mineral dan energi. Walaupun demikian sumberdaya serba ada ini produksi dan produktivitasnya rendah, sehingga tidak mampu memenuhi konsumsi masa tanggi. Hali ini sudah mulai dirasakan juga dalam pembangunan perumahan.

Kayu yang begitu banyak jenisnya dan semula menjadi andalan perumahan rakyat, kini mulai langka dan pasokannya mulai disaingai alumunium dan besi. Memang Indonesia juga mempunyai bijih aluminium dan bijih besi, tetapi peleburan aluminium dan juga industri pengolahan baja yang ada, mulai mengimpor bijih aluminium dan besi dari negara lain. Sedang bahan bangunan dari tanah liat, genting dan bata, yang semula diproduksi rakyat mulai mengalami kesulitan. Karena kayu yang menjadi energi pembakarannya mulai sulit didapat.

Ketidak mampuan mengelola dan merekayasa keragaman di masa lalu ini kemudian akan menjadi tantangan yang tidak akan hilang dimasa datang

15. KERAGAMAN SOSIAL BUDAYA

Keragaman tersebut bukan hanya mengenai kekayaan alam tetapi juga masyarakat dan kebudayaannya. Telah terjadi evolusi dan revolusi yang berlangsung selama lebih dari seratus tahun untuk menjadikan keragaman sebagai potensi untuk membangun bangsa dan negara. Walaupun demikian juga ada arus kuat untuk mempertahankan bukan hanya wujud budayanya tetapi juga juga nilai berupa kepercayaan dan hukum adat . Arus kuat ini antara lain disalurkan dalam undang-undang desa yang secara resmi mengakui desa adat .

Dalam pembangunan perumahan rakyat yang dilakukan secara masal dan nasional, upaya pemikiran untuk mempertahankan keragaman ini perlu dikaji secara mendalam. Karena ini berkaitan soal hak atas tanah dan makna rumah bagi masih masing masyarakat hukum adat. Dibanyak masyarakat adat di Indonesia , rumah bukan bangunan fungsional tetapi sakral, bukan untuk memenuhi kebutuhan individual tetapi untuk kepentingan sosial. Dengan demikian apa kebijakan perumahan rakyat menghadapi masyarakat adat masih menjadi soal, tetapi yang jelas jawabanya di tingkat lokal bukan nasional.

16. JUMLAH PENDUDUK BESAR : BEBAN ATAU KEKUATAN

Berdasarkan Sensus tahun 1961 jumlah penduduk Indonesia mencapai 97 juta. Rezim yang memerintah pada masa itu menganggap jumlah penduduk tersebut sebagai kekuatan oleh karena itu tidak ada upaya mengerem pertumbuhannya. Walaupun demikian sejak tahun 1950an mulai tumbuh kesadaran dan upaya untuk mengontrol pertumbuhan penduduk dengan gerakan keluarga berencana. Jumlah penduduk besar ternyata menjadi beban untuk melaksanakan pembangunan , terutama bagi negara yang pendapatan per kapitanya masih kurang dari \$ 200.

Sensus penduduk tahun 2010, yang artinya 50 tahun kemudian jumlah penduduk Indonesia mencapai 238 juta. Upaya sistematis untuk melaksanakan pembangunan telah meningkatkan pendapatan perkapita menjadi lebih dari \$ 3000. Ini yang kemudian dipandang sebagai pasar yang kuat, yang mendorong berbagai korporasi nasional dan bahkan internasional menjadi produsen dan pemasok barang konsumsi. Indonesia kemudian dibanjiri aneka barang konsumsi menjadikan Indonesia seolah menjadi negara maju. Bagaimanapun para pemimpin masih mengumandangkan akan membawa Indonesia menuju negara makmur, adil dan maju.

17. DIFERENSIASI DAN STRATIFIKASI SOSIAL EKONOMI

Sampai tahun 1990 Indonesia masih digolongkan sebagai negara agraris, oleh karena kontribusi sektor usaha pertanian masih tertinggi. Setelah itu Indonesia mulai memasuki negara industri karena kontribusi telah di disusul oleh sektor industri dan jasa. Perkembangan ini telah menimbulkan diferensiasi sosial oleh lapangan usaha dan sumber pendapatannya.

Walaupun Pendapatan Domestik Bruto menunjukkan bahwa kontribusi lapangan usaha sektor pertanian lebih rendah daripada kontribusi sektor jasa dan industri, tetapi tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian masih lebih tinggi. Walaupun kecenderungannya menunjukkan bahwa tenaga kerja sektor jasa dan industri terus meningkat dan sektor pertanian menurun.

Sektor industri dan jasa begitu bervariasi yang terbedakan tidak hanya oleh jenis produksi dan kegiatannya, tetapi juga oleh skala usaha dan formalitas yang dimilikinya. Kemudian juga terjadi stratifikasi oleh posisi dan tingkat pendapatannya. Sejak tahun lima puluhan terus berkembang lapisan atas yang menjadi semacam borjuis modern. Selain itu juga berkembang lapisan bawah yang hidup dibawah garis kemiskinan sampai yang mampu sedikit menabung. Stratifikasi ini sesungguhnya menjadi dasar penentuan kebijakan perumahan, tetapi dapat akurat karena kelemahan datanya.

18. UPAYA MENJADI NEGARA KESATUAN

Gagasan untuk upaya memadukan dan menyatukan keragaman tersebut sudah muncul pada abad ke 14, dengan wilayah yang lebih luas yang diamankan Nusantara. Walaupun demikian keterpaduan dan kesatuan tersebut sebagai negara kebangsaan tetapi sebagaipenyatuan negara kecil dibawah kekuasaan negara besar. Gagasan itu belum sempat menjadi kenyataan.

Gagasan lain yang muncul di abad ke 19 adalah menyatukan dan memadukan untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama yang disebut Pax Neerlandica. Oleh karena gagasan ini dibawakan oleh orang luar yang sedang menjajah dan juga dilakukan dengan paksa, Pax Neerlandica tidak pernah menjadi kenyataan

Gagasan penyatuan dan pemaduan menjadi negara kebangsaan kemudian muncul pada awal 20. Dimulai dari organisasi dan gerakan komunitas yang kemudian melahirkan sumpah untuk bertanah air, berbangsa dan berbahasa satu Indonesia. Bahasa menjadi alat pening untuk menyatukan dan memadukan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya upaya menjaga keutuhan dan keterpaduan keragaman tersebut, membutuhkan waktu yang panjang dan energi yang besar, yang masih harus dipupuk sampai saat ini. Apakah kebijakan perumahan akan mendukung kesatuan tersebut atau justru untuk menelora keragamannya, sering menjadi wacana rancangan dan tipe rumah.

19. MERUMAHKAN RAKYAT INDONESIA

Diantara tindak yang dapat dilakukan untuk menjaga keterpaduan dan kesatuan tersebut adalah menjamin keadilan untuk bertempat tinggal. Dalam hal ini diartikan bahwa Negara berkewajiban memajukan dan memenuhi tempat tinggal dan lingkungan yang baik dan sehat. Secara eksplisit kewajiban ini dicantumkan dalam perubahan kedua UUD 45 tahun 2000, yang berarti merumahkan di lingkungan yang baik dan sehat dan tidak dalam arti memberi rumah.

Rumah bagi orang Indonesia yang berada di wilayah iklim tropis tidak dapat disebut sebagai kebutuhan dasar, seperti rumah di daerah musim dingin. Tidak seperti rumah di wilayah bermusim dingin yang menentukan hidup matinya seseorang. Rumah bagi kebanyakan suku bangsa Indonesia dimasa lampau bukan tempat tinggal untuk memenuhi kebutuhan fungsional: tidur, makan dan kehidupan keluarga, tetapi tempat sakral dan kehidupan sosial. Rumah bagi orang Indonesia adalah berkaitan martabat dan kualitas hidup, sebagai kebutuhan penting dan bukan kebutuhan dasar yang sama bagi semua orang.

Sejak dulu rumah adalah produk swadaya, dan itu masih berlangsung hingga kini. Apabila kemudian dicatat jumlah rumah swadaya paling besar itu karena memang berlangsung jauh lebih lama daripada rumah yang penyediaannya diorganisaikan oleh pemerintah ataupun usaha swasta. Oleh karena tidak diorganisasikan atau difasilitasi, pengadaan rumah oleh individu secara swadaya bisa tumbuh seadanya. Disatu sisi ini dipandang sebagai potensi dan demokratisasi, disisi lain dapat menimbulkan lingkungan yang tidak sehat, rawan bencana dan dapat menghalangi hak pihak lain. Bagaimanapun kenyataannya dalam lingkungan yang makin mengota, membangun secara swadaya semakin sulit, oleh kelangkaan tanah dan keterbatasan teknologi untuk permukiman berkepadatan tinggi.

III. GELINDING POLITIK PERUMAHAN RAKYAT

20. KEPRIHATINAN BUNG HATTA

Apa yang ditandai sebagai peristiwa peting dalam proses politik perumahan adalah amanat Wakil Presiden Mohamad Hatta dalam kongres Perumahan Sehat di Bandung 25-30 Agustus 1950. Oleh karena itu tanggal 25 Agustus dicanangkan sebagai Hari Perumahan yang diperingati antara lain dengan menziarahi makam Bung Hatta. Sesungguhnya keprihatinan Bung Hatta sudah dilontarkan tahun 1943, dihadapan Panitia Penyelidikan Adat Istiadat dan Tatanegara Lama. Didepan panitia tersebut disampaikan bahwa: membiarkan rumah yang tidak layak didiami karena seperti kandang sapi adalah menghina kemanusiaan dan peradaban. Pemikiran Bung Hatta yang didasarkan pada keinginan memajukan peradaban, rasa kemanusiaan dan kebangsaan tersebut, disampaikan kembali dalam Kongres tahun 1950, disertai pesan bahwa setelah Indonesia berdaulat penuh, tempat kediaman buruk tersebut harus dihapus.

Walaupun demikian kongres justru menelorkan rekomendasi tentang teknik membangun rumah sehat dan masal, tentang pembiayaan dan kelembagaan. Sisi kebangsaan, kemanusiaan dan peradaban yang merupakan roh pidato tersebut kurang tergal. Mungkin karena kongres Perumahan Sehat 1950, diprakarsasi oleh ahli teknik dan diselenggarakan di THS (sekarang ITB). Meski mereka adalah ahli teknik pemeduli permasalahan sosial karena pernah bersentuhan dengan *Sociale Technische Vereniging*, tetapi sentuhan kependudukan, social, ekonomi, politik yang berkaitan dengan perumahan rakyat tidak muncul dalam rekomendasi. Tampaknya suasana pertikaian antara kaum federalis dan republikan yang terjadi oleh peleburan RIS menjadi RI yang terjadi satu minggu sebelum kongres tidak berpengaruh pada penyelenggaraannya.

21. MASALAH TEKNIK MEMBANGUN PERUMAHAN

Rekomendasi kongres tidak segera dapat direspons disebabkan oleh ketidak stabilan pemerintah. Dari tahun 1950 sampai dengan 1953 telah terjadi tiga kali penggantian kabinet. Pergantian kabinet tersebut ternyata tidak menghalangi terbetuknya Jawatan Perumahan Rakyat dan Badan Pembantu Perumahan Rakyat, yang hadir sejak 1 Januari tahun 1952; tetapi baru pada tanggal 15 April 1952 lembaga ini secara formal berada di bawah Departemen (Kementerian) Pekerjaan Umum. Fokusnya pada teknik pembangunan rumah sehat, yang tidak yang tentu saja tidak terlalu terpengaruh oleh pergantian kabinet.

Kelembagaan yang mengurus perumahan rakyat tingkat nasional pada waktu itu hanya berbentuk Djawatan Perumahan Rakyat dibawah Menteri Pekerjaan Umum. Sedang pembiayaan perumahan diurus oleh Yayasan Kas Pembangunan Perumahan Rakyat (YKP) dan Bank Pembangunan. Ketika Kongres Perumahan Rakyat

diselenggarakan, pembangunan perumahan yang diorganisasikan juga tengah berlangsung lain di Kebayoran. Walaupun demikian teknik membangun rumah murah secara masal baru diuji cobakan tahun 70an .

22. TERPUMPUN PADA PEGAWAI NEGERI

Setelah menjalani pemerintahan yang tidak stabil dalam iklim demokrasi liberal, tahun 1959 dicanangkan kembali ke UUD 45 . Pemerintahan menganut sistem presidensial dalam iklim demokrasi dipimpin karena presiden yang memimpin eksekutif belum dipilih secara langsung oleh rakyat. Kestabilan pemerintahan ini antara lain menelorkan Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana 1961-1969. Dalam pola pembangunan semesta ini perumahan termasuk dalam pembangunan bidang kesejahteraan rakyat yang bertujuan: menjamin setiap warga negara akan pekerjaan dan penghasilan yang layak guna memenuhi keperluan hidup sehari-hari bagi dirinya sendiri beserta keluarganya, antara lain untuk keperluan sandang pangan, **perumahan**, kesehatan, pendidikan, kebudayaan dan keagamaan serta jaminan untuk hari tua. Dapat dikatakan Indonesia mencoba menjadi negara kesejahteraan (welfare state) plus.

Pola Pembangunan Semesta Berencana tersebut tidak dilaksanakan dengan disiplin dan sumberdaya yang memadai. Pembangunan perumahan seperti yang dilaksanakan di Kebayoran Baru dan di banyak lokasi dan kota lain lebih ditujukan untuk pegawai negeri meski pembangunannya di selenggarakan oleh Yayasan Kas Pembangunan. Hal ini bisa dimengerti karena selain pemerintah perlu mengonsolidasikan aparatnya, juga karena pegawai negerilah yang dapat dipastikan pendapatannya. Ternyata dikemudian hari terbukti bahwa rumah pegawai negeri tersebut juga menjadi jaminan hari tua dan warisan harta bagi anak cucu.

23. GOLONGAN PENDAPATAN SEBAGAI DASAR KEBIJAKAN

Era demokrasi dan ekonomi dipimpin, yang disebut orde lama berakhir tahun 1966 oleh terjadinya krisis ekonomi , politik, dan terganggunya keamanan oleh konflik sosial. Pola Pembangunan Semesta Berencana tidak terlaksana karena dilanda berbagai krisis tersebut. Inersia politik perumahanpun mengendur atau melemah . Selain itu dukungan dari lembaga keuangan internasional yang mempunyai sifat memperkuat atau mendorong pembangunan perumahan juga belum hadir karena memang ditabukan.

Dalam era demokrasi dipimpin selain telah ada pokok pikiran pembangunan semesta dan juga diterbitkan undang-undang pokok perumahan. Juga dicoba dibangun kelembagaan nasional yang mengurus perumahan serta didorong inisiatif daerah untuk pembangunan perumahan, tetapi masing-masing konsep dan pengaturan tersebut tidak saling berkaitan. Pada masa itu kondisi masyarakat prismatic yang

diliputi ketidak jelasan masih dengan kuat mengungkung sistem administrasi Indonesia.

Orde lama digantikan oleh orde baru, yang meskipun tidak sepenuhnya menghapus demokrasi terpimpin, tetapi mulai menjalan pembangunan secara sistematis, dan berdisiplin dalam penggunaan sumber daya. Pada awal orde baru mulai dicanangkan konsep pembangunan perumahan berdasarkan golongan pendapatan (*income bracket*). Meski penggolongan ini tidak akurat, karena ketiadaan data, tetapi secara konseptual dinyatakan bahwa: untuk lapisan paling bawah programnya adalah perbaikan kampung, untuk lapisan menengah program perumahan rakyat, sedang untuk lapisan atas diserahkan pada mekanisme pasar.

24. PERUSAHAAN NEGARA DAN PERUSAHAAN SWASTA BERKEJARAN

Uji coba penerapan teknik membangun rumah secara massal dilaksanakan di Jakarta (pasar Jum'at), Bandung (Cijagra), Karawang, Semarang (Sampang), Klaten (Gemulan), Yogyakarta (kota Gede), Surabaya (Kutisari), Jember (Patrang). Kemudian diselenggarakan Lokakarya Nasional tahun 1972 yang membahas permasalahan yang lebih luas daripada masalah teknik membangun rumah. Berdasarkan pengalaman dan rekomendasi loka karya nasional, pemerintah berketetapan untuk menyerahkan pembangunan perumahan rakyat pada suatu perusahaan negara.

Tahun 1974, didirikanlah Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas). Pembina dan pengawasan perusahaan ini bukan Menteri Sosial sebagaimana UU No1/1964 tetapi Menteri Pekerjaan Umum. Dengan demikian dalam urusan Perumahan Rakyat mulai menunjukkan kecenderungan bahwa Menteri PU menggantikan peranan Menteri Sosial. Mungkin karena Menteri sosial kurang berinisiatif dan kurang tanggap atas amanat UU No.1/1964. Peranan kementerian pekerjaan umum menjadi makin nyata, ketika tahun 1979, ditunjuk adanya Menteri Muda Urusan Perumahan Rakyat di kementerian pekerjaan umum.

Sementara itu pemerintah daerah Jakarta membentuk berbagai otorita dan membuka kerja sama dengan berbagai pihak lain untuk menyelenggarakan pembangunan perumahan dan berbagai jenis properti lain. Skala pembangunan yang diselenggarakan makin besar dan kemudian menumbuhkan kemampuan usaha real estate. Atas prakarsa perusahaan yang lahir oleh fasilitasi pemda Jakarta dan otorita pembangunan Jakarta, pada bulan Februari 1974 dibentuklah asosiasi pengusaha real estate yang disebut Real Estate Indonesia (REI). Ini merupakan asosiasi pengusaha yang bergerak usaha pembangunan properti. Organisasi ini bersifat eksklusif, yang selain untuk menjaga mutu keprofesionalan usaha juga sebagai wahana untuk memperjuangkan terciptanya iklim yang dapat menjamin kelangsungan usaha. Pendiri REI tidak semuanya pengusaha, bahkan hampir semua pengurusnya berasal dari otorita proyek atau organisasi usaha yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Jakarta, seperti

Pembangunan Jaya, Yayasan Perumahan Pulomas, Otorita Proyek: Senin, Otorita Pluit, Otorita Proyek Ancol.

Tidak seperti Perumnas, anggota REI tidak pernah ditugasi membangun perumahan rakyat. Badan usaha swasta ini berinisiatif sendiri karena melihat peluang pasar yang muncul oleh adanya fasilitasi pembiayaan. Kegiatan Perumnas pun kemudian diikuti dan dikejar oleh usaha pembangun rumah swasta.

25. DAMPAK FASILITASI PEMBIAYAAN

Tahun 80an dukungan Bank Dunia dan penyertaan modal pemerintah untuk Perumnas berakhir. Sebagai penggantinya disediakan kredit pemilikan rumah yang dikelola Bank Tabungan Negara dan kemudian PT.Papan Sejahtera. Fasilitasi pembiayaan pembangunan perumahan melalui bank dan lembaga keuangan ini, juga dapat dimanfaatkan oleh badan usaha swasta. Sistem kredit pemilikan rumah ini kemudian diperluas tidak hanya oleh BTN tetapi juga oleh Bank lain.

Meski sistem kredit pemilikan rumah dinyatakan untuk meningkatkan kemampuan rakyat agar bisa memperoleh tempat tinggal yang layak, tetapi dampaknya juga mendorong perkembangan usaha penyediaan rumah dan perbankan. Pembangunan perumahan oleh usaha swasta sejak tahun 80an marak, terutama disekitar Jakarta dan kota besar lainnya. Meski jumlah rumah yang dibangun usaha swasta telah melebihi apa yang dibangun oleh Perumnas, tetapi badan usaha milik pemerintah ini telah menjangkau kota kecil. Sedang pembangunan perumahan oleh usaha swasta dengan luas kurang dari 100 Ha bahkan banyak yang kurang dari 5 Ha marak tetapi terkonsentrasi di Tangerang, Depok, Bogor, Bekasi. Pembangunannya pun berlangsung secara inkremental dan terfragmentasi. Lokasinya tersebar dan acak, sehingga yang terjadi adalah sebaran permukiman dan tidak menjadikannya suatu sistem kota yang utuh dan efisien.

26. MENATA PEMBANGUNAN PERUMAHAN DENGAN PENDEKATAN KAWASAN

Untuk mendorong dan sekaligus menata pembangunan perumahan agar dapat menjadi sistem kota yang tertata dan lebih efisien muncul pemikiran untuk mengembangkan kawasan dan lingkungan siap bangun (Kasiba, Lisiba). Digagas adanya penyelenggara dan pengelola kawasan yang dibentuk oleh pemerintah, yang mempunyai kemampuan menguasai tanah sampai ratusan sampai ribuan hektar. Pengelola inilah yang digambarkan merencanakan dan membangun prasarana untuk kemudian mengundang perusahaan pengembang yang membangun perumahan dan berbagai fasilitas lain. Gagasan ini tahun 1992 kemudian dituangkan dalam undang-undang tentang perumahan dan permukiman.

Dengan demikian pengaturan yang ditetapkan dengan UU tersebut merupakan reaksi atas pembangunan perumahan yang inkremental dan acak. Disisi lain hadir badan usaha swasta yang berencana mengelola sampai sekitar 6000 ha yang

dimulai dengan menguasai tanah bekas perkebunan. Munculnya inisiatif pembangunan perumahan skala besar ini, yang mencapai ratusan bahkan ribuan hektar tersebut, menimbulkan pertanyaan mengapa pengelolaan sumberdaya tanah yang mempengaruhi hajat orang banyak tersebut tidak diurus oleh pemerintah. Soal inilah yang kemudian dicoba dijawab dengan Kasiba Lisiba yang ditetapkan dalam undang-undang. Sayangnya peraturan pelaksanaan untuk mewujudkan Kasiba dan Lisiba ini baru diterbitkan tujuh tahun setelah hadirnya UU tahun 1992. Realisasinya juga dalam taraf coba-coba yang ternyata tidak selancar seperti dibayangkan. Meskipun pendekatan kawasan merupakan cara jitu untuk mengembangkan dan menata pembangunan perumahan, tetapi pemerintah belum berhasil merealisasikannya

27. PENDEKATAN ARITMATIKA: PENGHITUNGAN KEKURANGAN RUMAH

Krisis moneter di Asia Tenggara merambah ke Indonesia, dengan akibat lebih yang lebih luas. Krisis moneter tersebut mengakibatkan kontraksi ekonomi Indonesia dan krisis politik yang menyebabkan terjadinya pergantian Presiden. Diikuti oleh kerusuhan di beberapa daerah dan lepasnya Timor Timur dari Indonesia. Perhatian pemerintah akan perumahan kemudian lebih ditujukan bagi pengungsi akibat kerusuhan dan lepasnya Timor Timur.

Setelah krisis mereda, pemerintah mulai melakukan pendekatan aritmatika: penghitungan kebutuhan rumah. Memang direncanakan atau kebetulan, nyatanya sensus penduduk tahun 2000 disertai dengan pencacahan rumah. Sampai kini ini hasil pencacahan rumah tersebut merupakan data perumahan yang paling detail dan lengkap. Karena pendataan ini tidak dilakukan lagi dalam sensus tahun 2010, sehingga kelemahan data seperti definisi rumah dan rumah kosong tidak pernah diperbaiki. Ketidakjelasan apa rumah bagi manusia yang tinggal di wilayah tropis basah dengan segala adat istiadatnya, menyebabkan pendekatan aritmatika tidak dapat diterapkan secara umum di Indonesia.

Kemudian muncul istilah *backlog* untuk menyebutkan kebutuhan atau defisit rumah yang harus dipenuhi. Padahal penghitungan *backlog* tersebut hanya didasarkan pada selisih antara jumlah rumah tangga dengan jumlah rumah milik. Bagaimanapun berdasarkan apa yang disebut *backlog* tersebut dicanangkan program sejuta rumah, meski hasil pendataan tahun 2000 menunjukkan adanya 2,48 juta rumah kosong

28. KETERBATASAN DAN PEMILIHAN SASARAN

Di negara penganut sistem demokrasi dan ekonomi pasar, dapat dipastikan bahwa pengeluaran pemerintah berkisar sekitar 15%-25% PDB. Artinya pengeluaran oleh masyarakat memang jauh lebih besar daripada pengeluaran pemerintah. Hal ini juga tercermin dari pengeluaran untuk pembangunan perumahan. Kemampuan finansial pemerintah pasti tidak dapat memenuhi kebutuhan. Walaupun demikian

pemerintah menetapkan sasaran satu juta rumah yang sesungguhnya merupakan sasaran simbolik saja, tetapi itu pun tidak dapat dipenuhi sendiri.

Banyak negara penganut sistem ekonomi pasar yang menyediakan rumah tidak hanya sebagai pemenuhan kebutuhan, tetapi untuk tujuan yang lebih luas. Awal abad ke 20, Inggris dan berbagai negara Eropa, pemerintah menyediakan perumahan sebagai sarana untuk mendukung industrialisasi. Karena itu perumahan buruh dipilih sebagai sasaran. Kini pemerintah Tiongkok membangun dan mendorong pembangunan perumahan untuk mentransformasikan sifat perdesan menjadi kota. Karena pemerintah Tiongkok yakin bahwa kota adalah mesin pertumbuhan ekonomi dan perkembangan sosial.

Dalam keterbatasannya pemerintah Indonesia menetapkan sasaran yang kabur yang hanya disebutkan sebagai bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Siapa, dimana MBR dan apa dampak yang diharapkan sekiranya sasaran tercapai, tidak secara eksplisit diungkapkan. Bahkan banyak ditetapkan kebijakan adhoc seperti rumah bagi mahasiswa, santri, tentara, polisi, sebagai respon atas adanya permintaan sesaat.

III. BERHENTI SAMPAI DI UNDANG-UNDANG

29. Hukum dan Peraturan Perundangan-Undangan

Reformasi menuntut perubahan UUD 45 versi aslinya dianggap menjadi biang keuasaan terspusat yang menjadi tidak adil dan tidak demokratis. Akhirnya MPR melakukan perubahan yang antara lain pada pasal 1 UUD 45 ditambahkan ayat yang menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Hukum adalah keseluruhan kaidah serta semua asas yang mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat dan bertujuan untuk memelihara ketertiban. Kaidah itu dituangkan dalam peraturan perundangan serta dilengkapi dengan berbagai lembaga dan proses guna mewujudkan berlakunya kaidah sebagai suatu kenyataan dalam masyarakat. Pokoknya peraturan perundangan adalah instrumen untuk menjaga dan memelihara ketertiban umum tersebut.

Persoalannya adalah ketertiban yang seperti apa yang ingin diwujudkan dan dengan cara bagaimana ketertiban di dijalankan yang harus dituangkan dalam peraturan perundangan tertulis dan disebar luaskan tersebut. Sesuai dengan kebiasaan yang berlaku secara universal narasi peraturan perundangan berupa pasal yang ringkas dan lugas. Apa yang kemudian menjadi kesulitan di Indonesia ialah bahwa perundangan di Indonesia adalah ringkas tetapi tidak lugas sehingga bisa mempunyai aneka tafsir.

Dimegerti peraturan perundangan dapat bersifat akomodatif juga bisa berifat represif, membenarkan realita sosial atau merubah realitas sosial. Bisa bersifat mencegah tetapi bisa juga mendorong perkembangan. Namun sering terjadi apa yang semestinya akomodatif malah dibuat represif, apa yang dimaksud mendorong malah menghambat

Selain itu apa yang menjadi niat yang tercantum dalam konsideran, dan asas yang dipilih tidak terjabarkan dalam pasal-pasal yang mengatur. Undang Perumahan rakyat tidak luput dari persoalan tersebut.

30.UNDANG-UNDANG NO.1/1964

Undang-undang ini adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.6 tahun 1962 yang dapat diartikan bahwa undang-undang ini produk eksekutif atau birokrat dengan campur tangan minim DPR atau politisi. Dalam pertimbangannya terbaca perumahan adalah unsur pokok bagi kesejahteraan rakyat sebagai pewujudan sosialis Indonesia. Untuk mencapai masyarakat-sosialis-Indonesia, perlu diusahakan pembangunan perumahan secara teratur dan berencana, sesuai dengan kebutuhan dan persyaratan perumahan yang ditentukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

Selanjutnya diatur tugas dan wewenang pemerintah, yang antara lain menetapkan kebijaksanaan umum Pemerintah dalam urusan perumahan dijalankan oleh Menteri Sosial dibantu oleh suatu badan. Koordinasi pelaksanaan dilaksanak noleh Pemda TK I dan pelaksanaannya dilakukan Pemerintah Daerah TK II yang dibantu Panitia Perumahan .

31.UU No.16/1985 TENTANG RUMAH SUSUN

Undang-Undang ini dirumuskan dengan menacu pada UU No/1/1964, tetpi dalam pertimbangan disusunnya undang-undang dinyatakan perumahan sebagai kebutuhan pokok. Undang-undang ini mendorong pembangunan rumah susun untuk tujuan menciptakan lingkungan yang baik dan untuk efisiensi dan efektivitas penggunaan tanah. Selanjutnya undang-undang. mengatur kepemilikan dan penghunian. Undang-undang juga mendorong rumah susun bagi masyarakat berpenghasilan rendah dengan cara memberi kemudahan (fasilitas), tetapi apa bentuk kemudaha itu tidak dijelaskan.

Setelah adanya undang-undang rumah susun ini pemerintah melalui Perumnas membangun rumah susun di Jakarta (Kebon Kacang, Klender), Bandung , Surabaya, Semarang, Surabaya, Palembang bahkan Cirebon. Walaupun demikian yang apa yang lebih cepat tumbuh justru rumah menara di Jakarta bagi golongan berada.

32.UNDANG-UNDANG UU No.4/1992 TENTANG PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN

Undang-undang ini mengganti UU No.1/1964 yang dapat dikatakan cukup radikal. Dalam pertimbangannya dinyatakan bahwa perumahan dan permukiman yang layak, sehat, aman, serasi merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia. Perumahan merupakan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat, mutu kehidupan serta kesejahteraan rakyat. Peningkatan , pengembangan, pembangunan perumahan dan permukiman tidak berdiri sendiri. perlu diupayakan sehingga merupakan suatu

kesatuan fungsional dalam wujud ruang fisik, maupun kehidupan sosial, ekonomi, budaya.

Apabila disandingkan dengan UU No 1/1964, perubahan yang cukup penting adalah bahwa pembinaan perumahan tidak lagi dibawah Menteri Sosial, tetapi siapa yang masih akan diatur. Apa yang dicoba diatur dalam undang-undang ini bukan hanya pembangunan perumahan tetapi juga permukiman. Untuk dapat melaksanakan pembinaan diperlukan tindak rasional dan sistematis, dan karena itu undang-undang mengamanatkan harus diselenggarakannya pendataan .

Selanjutnya hal baru yang cukup menonjol adalah pembangunan permukiman yang dapat disamakan dengan pembangunan perumahan skala besar. Dalam hal ini pemerintah atau organisasi yang dibentuknya bukan hanya membangun rumah tetapi juga menguasai tanah, membangun prasarana dan mengelolanya, yang disebut sebagai Kasiba (kawasan siap bangun) dan Lisiba (lingkungan siap bangun)

33. UNDANG-UNDANG NO. 1/2011 TENTANG PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN

Berbeda dengan UU No4/1992 yang mengacu pada UUD 45 sebelum mengalami perubahan, UU No.1/2011 mengacu pada pasal paling penting dan paling banyak ditambahkan dalam UU 45 yaitu mengenai hak asasi manusia. Hak untuk mendapatkan tempat tinggal dilingkungan yang baik dan sehat kemudian dinyatakan sebagai kebutuhan dasar. Namun penyelenggaran perumahan berbasis hak bukan soal yang sederhana. Perlu ada institusi yang kuat , tangguh, berpengathuan dan berwibawa. Oleh karena itu bab mengenai pembinaan dan penyelenggaraan menjadi jiwa dan bagian paling penting dari undang-undang ini.

Undang-undang menetapkan adanya tiga aras (level) pembinaan yaitu nasional, provinsi dan kabupaten kota masing-masing oleh Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota. Sedang pembinaan sendiri mencakup perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Telah ada peraturan pelaksanaan tentang pembinaan yaitu PP No.88/2014, tidak menjelaskan apa bedanya liputan pembinaan yang menjadi tanggung jawab setiap aras. Misalnya apa bedanya perencanaan tingkat nasional, provinsi dan kabupaten.

Tentang penyelenggaraan lebih pelik lagi karena liputannya berdasarkan aneka kategori. Pertama kategori berdasarkan skala pembangunannya mulai dari: rumah, perumahan, permukiman, lingkungan hunian dan kawasan permukiman. Kedua kategori berdasarkan siapa dan bagaimana memproduksinya dan siapa konsumennya dan kemudian disebut sebagai jenis :rumah umum, rumah komersial, rumah swadaya, rumah negara, rumah khusus. Ketiga kategori berdasarkan tipe bangunan: rumah tunggal rumah deret, rumah susun. Tentang rumah susun ini diamanatkan untuk diatur dengan undang-undang khusus. Keempat ketegori berdasarkan perencanaannya yang disebut rumah sederhana, rumah menengah dan rumah mewah. Peraturan Pemerintah no.14/2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman justru

belum mempertimbangkan masing-masing kategori dan bagaimana hubungannya. Kementerian PUPR sendiri mengorganisasikan pembinaan hanya berdasarkan jenis rumah yang mungkin menyebabkan implementasi UU No.1/2011 tidak optimal.

Selain mencakup pengembangan institusi, undang-undang no.1/2011 juga menyentuh persoalan tanah dan pembiayaan. Tetapi keterkaitan dengan sistem dan kepranataan yang lebih besar dan lebih luas yang tidak mungkin dapat dicakup oleh kelembagaan yang ada, sehingga pasal yang mengatur hal tersebut lebih sebagai pengingat daripada mengatur.

34.UU No .20/2011 tentang Rumah susun

Oleh perkembangan permintaan rumah susun terus berkembang, bukan lagi 4 atau 5 lantai seperti tahun 80an tetapi menjadi rumah menara 10 sampai 20 lantai. Perkembangan ini telah merambah ke kota sekitar kota besar terutama sekitar Jakarta. Rumah menara ini juga didorong oleh penanaman modal dan pemburu rente yang juga bersasal dari luar oleh makin sulitnya mendapatkan tanah. Rumah menara ini membutuhkan pengaturan baru yang terkait dengan: (a) keamanan bangunan dan keselamatan penghuni, (b) batasan intensitas penggunaan tanah (c) pengelolaan, pengoperasian, pemeliharaan, (d) hak dan kewajiban penghuni, pemilik, pengelola, pengembang, (e) habisnya umur bangunan. Undang-undang ini telah mengakomodasi atau paling tidak telah menandai adanya persoalan tersebut.

Untuk dapat mengakomodasi rumah tower tersebut, pemerintah daerah juga dituntut mempunyai kemampuan untuk melakukan pengawasan dan perlindungan. Sesungguhnya belum semua daerah siap untuk menerima kehadiran rumah menara tersebut, tetapi undang-undang rumah susun belum mengaturnya.

35. PENYEDERHANAAN MAKNA PERUMAHAN .

Semua undang-undang yang berkaitan dengan perumahan menimbang bahwa perumahan mempunyai kaitan dengan berbagai aspek luas, tetapi ketentuan umum dalam undang-undang terakhir hanya mendefinisikan perumahan sebagai kumpulan rumah. Ketentuan umum ini dapat mendestorsi pemikiran, sehingga penyediaan rumah hanya diartikan sebagai barang yang disebut rumah. Meskipun dikaitkan dengan sarana, prasarana dan utilitas, tetapi kaitannya dengan perkembangan perkotaan dan kondisi perdesaan kurang dipertimbangkan. Bahwa perumahan dapat menjadi instrumen pengembangan industri, produktivitas tenaga kerja, dan mempunyai efek pada industri konstruksi belum diperhitungkan. Bahkan istilah rakyat yang sering disebut dan menempel pada berbagai nama lembaga seperti tidak punya arti.

36. BERHENTI DI DI UNDANG-UNDANG

Di Indonesia pernah ada istilah rakyat yang ditabukan seperti pemuda rakyat dan lembaga kesenian rakyat. Bagaimanapun istilah rakyat tetap digunakan seperti Bank Rakyat, Badan Perkreditan Rakyat, Kedaulatan Rakyat, Pikiran Rakyat dan kemudian juga perumahan rakyat.

Istilah perumahan rakyat tidak ditemukan dalam undang-undang perumahan. UU No.1/2011 justru menempatkan rakyat justru pada efek oleh adanya penyediaan rumah. Pada pasal 19 UU ini dinyatakan bahwa :penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian kinerja penyediaan perumahan seharusnya diukur dari dampak yang ditumbulkannya.

Oleh undang-undang rumah dikonsepsikan sebagai sarana pembinaan keluarga, tetapi belum ada kebijakan atau program tentang penyediaan rumah yang dihubungkan dengan dinamika dan siklus keluarga. Bahkan dalam statistik resmi yang didefinisikan dan dicacah adalah rumah tangga.

IV. KELEMBAMAN PEMBINAAN PENYELENGGARAAN PERUMAHAN RAKYAT

37. DARI KEMENTERIAN SOSIAL KE KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM

Perumahan dianggap sebagai permasalahan sosial , karena itu Departemen sosial yang ditugasi untuk merumuskan kebijakan perumahan. Mungkin karena permasalahan perumahan masih tertuju pada peningkatan kualitas rumah. Sedangkan kualitas rumah berkorelasi dengan kemiskinan yang dipandang sebagai masalah sosial.

Kemudian persoalan perumahan bergeser ke teknik pembangunan rumah, yang bukan saja tetap harus memenuhi syarat kesehatan dan kemaan tetapi juga dapat disediakan secara cepat dan masal. Untuk itu kemudian Departemen Pekerjaan Umum mendapat tugas dan tanggung jawab untuk menjawab soal tersebut. Kemudian berkembang pemikiran bahwa perumahan mempunyai sangkut paut yang lebih luas sehingga untuk itu perlu ditunjuk Menteri Muda untuk menanganinya. Setelah itu pembinaan perumahan terus ditingkatkan menjadi Menteri Negara Perumahan Rakyat

38. KEMENTERIAN PERUMAHAN RAKYAT

Dibawah Kantor Menteri Negara Perumahan Rakyat (Menpera) pembinaan dan penyelenggaraan perumahan rakyat dibedakan antara perumahan perkotaan dan perumahan perdesaan. Dalam tautannya dengan perkotaan mulai dicoba untuk menyediakan dan mengatur rumah susun, dan untuk itu tahun 1985 diterbitkan

undang-undang rumah susun. Selanjutnya Menpera berprakarsa untuk meninjau kembali UU No 1/1964 dan berhasil menggantikannya dengan UU No 4/1992. Dalam undang-undang ini. Menteri Sosial tidak lagi disebut sebagai pembina kebijakan perumahan dan soal pembinaan masih terbuka untuk negosiasi. Hal baru yang cukup mendominasi pengaturan adalah pendekatan kawasan dalam pembangunan perumahan. Prakarsa ini adalah untuk mengintegrasikan pembangunan perumahan dengan perluasan perkotaan dan juga untuk menaati penguasaan tanah. Selain itu undang-undang juga mengharuskan adanya pendataan.

Setelah reformasi dan pergantian pimpinan negara, Kantor Menteri Negara Perumahan Rakyat diganti menjadi Kantor Menteri Negara Perumahan dan Permukiman. Mestinya ini bukan hanya pergantian nama, tetapi label permukiman menunjukkan substansi pembinaan lebih luas, tidak hanya perumahan sebagai wadah fisik tetapi juga manusia dan masyarakat yang menjadi isinya. Dalam masa kerja yang berlangsung 2 tahun kementerian ini berhasil membuahkan PP tentang Kawasan Siap Bangun, tetapi tidak pernah diimplementasikan.

39. DILEBUR MENJADI KEMENTERIAN PERMUKIMAN DAN PENGEMBANGAN WILAYAH

Kemudian kementerian perumahan rakyat dilebur dengan kementerian pekerjaan umum menjadi Kementerian Permukiman dan Pengembangan Wilayah. Dengan nama permukiman kedepan dibayangkan bahwa departemen ini akan menfokuskan tugasnya pada permukiman, tetapi ternyata tugas dalam kepresnya tidak ditegaskan dan didefinisikan .

Disebutkan bahwa tugasnya membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang permukiman dan pengembangan wilayah. Sedang fungsinya adalah penetapan kebijakan pelaksanaan, kebijakan teknis dan pengendalian pelaksanaannya, pengelolaan kekayaan negara, serta perumusan dan penyiapan kebijakan umum di bidang permukiman dan pengembangan wilayah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tampaknya menteri yang ditugasi dianggap telah mengerti tugas dan fungsinya, atau mungkin da yang disampaikan oleh Presiden sendiri secara lisan apa apa lingkup dan fokus tugasnya.

40. MENJADI BAGIAN KEMENTERIAN PERMUKIMAN DAN PRASARANA WILAYAH

Oleh kegiatan dan keahlian teknik yang sudah sudah mengakar, istilah pengembangan wilayah tidak tepat dan diganti dengan prasarana. Meski tetap memakai nama permukiman, tetapi maknanya juga tidak jelas. Pembinaan penyelenggaraan perumahan kota dan dan desa yang dirintis Menpera seperti tidak ada kelanjutannya., sehingga perumahan juga dipandang tidak ada bedanya dengan prasarana. Oleh karena itu yang dicoba dijadikan arah dan pegangan adalah program

sejuta rumah yang mirip program prasarana : sekian km jalan, atau sekian banyak bedungan.

Hakikat permukiman dan penyelenggaraan perumahan tidak jelas. Padahal pada masa itu BPS mendata perumahan dengan cermat. Sedang Perumnas dan penguat perumahan sedang mengalami kelesuan, oleh kontraksi ekonomi yang terjadi dua tahun sebelumnya. Mungkin karena itu pula pemerintah lebih banyak mempertimbangkan membangun rumah sendiri, sedang usaha penyediaan rumah oleh swasta diserahkan pada penyehatan bank. Meskipun pada waktu itu mulai muncul eksperimen melaksanakan pembangunan permukiman bertumpu pada komunitas.

41. KEHADIRAN KEMBALI KEMENTERIAN PERUMAHAN RAKYAT.

Untuk pertama kali rakyat bisa secara langsung memilih Presiden dengan janji politiknya. Walaupun perumahan rakyat tidak secara eksplisit menjadi janji politik, tetapi ketika terpilih Presiden membentuk kembali Kementerian Perumahan Rakyat

Pengorganisaian kementerian perumahan rakyat yang baru dihadirkan kembali ini tidak mengulang apa yang pernah ada. Tidak lagi didasarkan pemilihan perumahan perkotaan dan perdesaan, tetapi berdasarkan pelaku serta pemrakarsa pembangunan perumahan dan pendukung pembangunan perumahan. Satuan kerjanya diberi nama ke deputian perumahan swadaya yang bertugas membina keswadayaan masyarakat yang kebanyakan informal. Ke deputian perumahan formal, yang bertugas membina bisnis perumahan yang dianggap kebanyakan merupakan usaha formal. . Kemudian ke deputian kawasan yang bertugas mendorong tersedianya kawasan dengan prasarannya untuk pembangunan perumahan. Ke deputian pembiayaan yang bertugas memobilisasi dana dan mengatur dukungan pembiayaan pembangunan perumahan rakyat, baik yang melalui bisnis formal ataupun swadaya.

Perumahan rakyat mempunyai sangkut yang luas, dengan perkotaan, pertanian, daya beli masyarakat dan banyak negara maju didukung oleh ketersediaan dana yang tersimpan dalam jangka panjang seperti asuransi dan dana pensiun. Organisasi maupun undang-undang yang ada belum dapat memosisikan kementerian perumahan rakyat sebagai lembaga yang mengembangkan kebijakan integratif dan bertindak koordinatif. Untuk keluar dari situasi tidak mudah tersebut, munculah pemikiran untuk mengganti undang-undang no.4/1992. Akhirnya lahirlah undang-undang np.1/2011 yang menempatkan pembinaan penyelenggaraan pada tiga aras Nasional, Provinsi, Kabupaten Kota.

Peranan sebagai pembina seperti yang diamanatkan undang-undang belum sempat menjadi kesadaran bahkan ditafsirkan tidak tepat. Akhirnya Kementerian Perumahan Rakyat seperti tidak berbuat banyak pada, di tataran nasional dan provinsi. Kenyataannya kementerian disibukkan dengan pembangunan fisik langsung dan nyata di tingkat komunitas.

42. DILEBUR LAGI MENJADI KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM DAN PERUMAHAN RAKYAT

Posisi dan peranan perumahan rakyat terhadap perkembangan sosial, budaya, ekonomi, belum terekspos. Meski sering disebut sebagai "kebutuhan dasar", "kebutuhan pokok", "hak dasar", perumahan rakyat belum menjadi isu politik yang menonjol. Tenggelam oleh isu kemsiskinan, kesenjangan, kesatuan bangsa, toleransi, bahkan yang menonjol adalah isu rumah sebagai barang dagangan. Oleh karena itu atau sebab lain yang tersembunyi, kementerian perumahan rakyat ditempelkan kembali ke kementerian pekerjaan umum.

Pencakokan ini membawa konsekuensi: (1) terjadinya degradasi pengurusan yang semula ditangani pejabat eselon pertama turun ke eselon kedua kecuali pembiayaan perumahan yang masih bertahan, (2) pembangunan perumahan dengan pendekatan kawasan terlepas dan menjadi sulit dipadukan, (3) urusan perumahan rakyat dianggap sama dengan penyediaan prasarana dan dianggap sebagai pembentukan dan pemeliharaan aset negara seperti halnya jalan dan pengairan; (4) pembinaan penyelenggaraan berputar-putar di tingkat nasional, karena peranan provinsi, kabupaten/kota, dipalang oleh lampiran UU No.23/2014 tentang pembagian urusan pemerintahan; (5) ideologi dan konsep perumahan rakyat tidak berkembang, terperangkap oleh istilah penyediaan perumahan yang tercatum pada Keputusan Presiden No.15/2015.

Walaupun demikian ada anggapan bahwa pencakokan ini dianggap lebih baik karena mengangkat kementerian perumahan rakyat dari kementerian kelompok III menjadi kelompok II, juga anggarannya lebih besar karena dianggap sebagai infrastruktur yang menjadi pokok perhatian pemerintah saat ini, walaupun tidak disebutkan apa dampaknya pembangunan perumahan terhadap pertumbuhan ekonomi.

V. INERSIA DAN IMPULS UNTUK MELANGKAH KEDEPAN

43. GLOBALISASI DAN URBANISASI BELUM ATAU TIDAK AKAN BERHENTI

Sebelum adanya Negara Kesatuan Republik Indonesia, wilayah kepulauan ini telah dilanda globalisasi yang mempunyai jejak nyata. Mulai dari Indianisasi sekitar 2000 tahun yang lalu, kemudian Islamisasi, emporium rempah, imperialisme, dampak perang dingin, dan kini globalisasi oleh perdagangan bebas dan tata kelola dunia. Perdagangan bebas telah menyebabkan derasnya arus barang, jasa, modal, informasi dan manusia sebagai pelancong atau pekerja. Sedang tata kelola dunia mengharuskan

Indonesia untuk mematuhi aturan dan program dunia. Globalisasi ini pasti terus berlangsung dan bagaimana mersponnya itulah yang menjadi soal.

Dari aspek perkembangan perumahan arus orang sebagai pasar properti yang meski secara kuantitatif tidak seberapa besar tetapi bagi sekelompok bisnis properti dianggap sebagai pasar yang menguntungkan. Arus modal untuk pembangunan perumahan terutama rumah menara disambut dan dibuka oleh undang-undang rumah susun. Walaupun demikian sejauh mana arus orang dan modal ini memberikan kontribusi bagi perumahan rakyat belum ditelaah secara mendalam.

Urbanisasi akan terus berlangsung dan jelas berkaitan dengan kebutuhan perumahan. Karena kebutuhan dan permintaan akan perumahan justru sangat berkaitan dengan urbanisasi ini. Ada yang memandang urbanisasi adalah proses yang negatif, karena dianggap hanya migrasi yang memindahkan kemiskinan perdesaan ke perkotaan. Pola migrasi pun berubah, yang sampai tahun 90an didominasi oleh kekerabatan menurun digantikan dengan migrasi untuk memperoleh pendidikan yang lebih baik dan oleh lapangan kerja formal maupun informal.

Sedang urbanisasi dalam arti transformasi karakter kedesasaan menjadi kekotaan justru terjadi di kota kecil dan sedang. . Akhir-akhir ini dapat diamati oleh berlokasinya industri pengolahan dan pusat perbelanjaan dipinggiran kota kecil yang potensial menumbuhkan urban, tetapi dampaknya masih direspon secara spontan oleh masyarakat setempat sehingga cenderung menjadi permukiman kumuh. Padahal undang-undang mengamanatkan harus dilakukan pencegahan tumbuh dan berkembangnya permukiman kumuh.

44. PERKEMBANGAN PERMUKIMAN TERLANJUR ACAK

Oleh lemahnya penataan dan pengendalian telah berkembang permukiman yang acak, tanpa pola yang jelas. Terbentuk permukiman yang merupakan perselingan antara permukiman formal dan informal. Muncul permukiman eksklusif bagi yang kaya tetapi juga eksklusif bagi yang miskin. Pertumbuhan acak ini selain menyulitkan penyediaan prasarana dan utilitas, juga berpotensi menimbulkan kecemburuan sosial dan menjadikan permukiman tidak efisien. Walaupun demikian oleh proses yang berlangsung belasan sampai puluhan tahun, terjadi saling penyesuaian dan pola hidup diterima sebagai hal biasa. Hanya apabila terjadi sesuatu yang menyulut kerusuhan sosial boleh jadi permukiman eksklusif orang kaya menjadi sasaran seperti yang pernah terjadi pada tahun 1998

45. BONUS DEMOGRAFI DAN STRATIFIKASI YANG MENINGGI

Tahun 2010, proporsi penduduk usia produktif adalah sebesar 66,5 persen. Diproyeksikan proporsi ini terus meningkat mencapai 68,1 persen pada tahun 2028. Dengan meningkatnya penduduk berusia produktif (usia 15 tahun sampai 65 tahun) sesungguhnya Indonesia telah memasuki bonus demografi sejak tahun 2012, yang

artinya pada masa itu penduduk Indonesia yang produktif lebih banyak daripada penduduk yang tak produktif.

Usia produktif ini mengisi perkotaan dan karena ini akan menimbulkan kebutuhan dan permintaan akan rumah. Proses pembentukan keluarga, perubahan status sosial, dan peningkatan pendapatan menyebabkan kebutuhan rumah yang berbeda yang pada rumah tapak dilakukan dengan renovasi. Pada rumah susun apalagi rumah menara, dinamika keluarga hanya mungkin dipenuhi dengan cara berpindah. Oleh karena itu untuk mengakomodasi kemungkinan ini jumlah persediaan rumah susun harus berlebih dan tidak sebagai milik. Di negara manapun rumah umum tidak dimiliki oleh karena antara lain dinamika keluarga ini. Permilikan akan menghambat mobilitas. Kecenderungan ini dapat ditandai di Jakarta, sehingga jumlah pemilikan rumah tidak setinggi di wilayah lain. Juga dapat ditandai dari maraknya pemilik rumah kaveling yang merombak rumahnya menjadi lebih padat dan lebih banyak satuan rumahnya untuk kemudian disewakan. Juga subsidi kepemilikan melalui KPR-FLPP menunjukkan paling rendah di Jakarta

46. REVOLUSI INDUSTRI GELOMBANG KE 4.

Revolusi industri gelombang pertama yang dipicu oleh penemuan mesin uap di abad ke 17, gelombang kedua oleh tenaga listrik, gelombang ketiga oleh teknologi informasi dan elektronika oleh ditemukannya semi konduktor dan sistem binary . Kini dunia memasuki revolusi industri gelombang ke IV sebagai pengembangan teknologi informasi yang bercampur dengan bioteknologi, teknologi nano, teknologi digital dan kecerdasan artifisial . Berbeda dengan revolusi industri gelombang yang menimbulkan konsentrasi buruh industri dalam jumlah besar di di satu tempat, industri gelombang ke 4 mempunyai pengaruh global. Industrialisasi digital ini telah mempengaruhi segala segi kehidupan mulai dari kesehatan, pendidikan, gaya hidup, perdagangan, birokrasi bahkan politik. Perkembangan ini bukan hanya menjadi monopoli pembuat perangkat kerasnya saja tetapi aplikasi atau perangkat lunak yang dikembangkan para pengguna teknologi tersebut. Pengembangan aplikasi tersebut telah membuka lapangan kerja baru dan memberi kemudahan bagi aneka jasa lain seperti tukang pijat, pembersihan, pengantar makanan dan bahkan petani gurem di perdesaan. Walaupun demikian aktivitas produksi industri gelombang pertama yang padat tenaga kerja di Inonesia masih banyak jumlahnya.

Revolusi industri gelombang ke IV memang tidak berpengaruh pada perumahan, karena usaha jasa yang berkembang tidak memerlukan adanya kedekatan antara tempat tinggal dan tempat kerja dan juga fasilitas pelayanannya. Bagaimanapun manusia sebagai mahluk sosial tetap membutuhkan tatap muka, sehingga lokasi dan titik pertemuan apapun wujudnya menjadi kebutuhan penting .Inilah yang berpengaruh pada permukiman pada umumnya, sehingga panduan perencanaan perumahan perlu mempertimbangkan kondisi tersebut.

47. KEHADIRAN RUMAH MENARA

Kehadiran rumah menara adalah merespon kelangkaan tanah sebagai sumberdaya utama penyediaan rumah. Rumah menara ini adalah intensifikasi penggunaan tanah yang ketika rumah tapak hanya menampung maksimum 200 orang/ha, rumah menara bisa menampung 5000 sampai 6000 ribu orang per ha. Rumah yang menjulang tinggi ini mempunyai konsekuensi, karena juga harus padat energi karena air, sanitasi, transportasi dalam gedung semua membutuhkan energi. Juga perlu perhatian khusus akan pengamanan dan keamanannya terhadap kondisi alam seperti gempa, angin, dan gaya geofisik lain dan pencegahan kebakaran. Penghunipun harus lebih berdisiplin untuk menahan diri untuk tidak berlaku semauanya seperti menambah unit tempat tinggalnya. Identitas tempat tinggal pribadi dan hubungan anak dengan orang juga menjadi berbeda dengan rumah tapak. Harga tempat tinggal dan ongkos tinggal di rumah menara juga akan lebih tinggi.

Perkembangan rumah menara perlu disertai dengan sistem pengelolaan properti yang paham segala persoalan rumah menara dan pemerintah daerah yang siap dan mampu mengatur dan mengawasi. Perlu adanya kualifikasi terhadap pengelola perumahan menara maupun pemerintah daerah yang ketempatan rumah menara tersebut. Pemerintah daerah tidak hanya mengatur penggunaan tanah yang biasa disebut dengan tata ruang, tetapi ruang dalam arti sesungguhnya. Pengendalian intensitas (KDB, KLB) menjadi jauh lebih penting pada pembangunan rumah menara. Selain itu pemerintah daerah juga perlu mengawasi dan menjaga kewanitaan serta keselamatan bangunan.

48. KESEIMBANGAN PERKEMBANGAN JAWA LUAR JAWA

Sejak zaman kolonial telah dirasakan perkembangan penduduk yang tidak seimbang antara P.Jawa dengan luar Jawa. Karena itu pula pada masa itu dilaksanakan program kolonisasi yang dalam pemerintahan republik Indonesia disebut transmigrasi. Transmigrasi berbasis pada pertanian petanian kecil (*peasant*) yang tidak selalu berhasil karena tingkat kesuburan tanah yang berbeda dengan di Jawa. Meski program ini pernah dilakukan secara masif, tetapi tetap tidak mampu meningkatkan sebaran penduduk sehingga lebih seimbang. Sekitar 60% penduduk Indonesia masih tetap berada di Jawa yang luasnya hanya 5% wilayah Indonesia, sehingga Jawa menjadi wilayah paling urban di Indonesia.

Kemudian diupayakan agar luar Jawa tetap dapat menarik dengan penduduk Jawa dengan pengembangan industri ekstraktif dan pariwisata. Pembangunan perumahan mengikuti pengembangan tersebut, tetapi perlu diupayakan agar tidak menjadi permukiman eksklusif

VI.GELITIK PENUTUP

48.HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAHAN DAERAH

Jelas tidak mudah menata negara kepulauan yang begitu luas, berpenduduk besar dan berkeragaman tinggi ini. Beruntung masih memiliki pemimpin dan elit yang mempunyai spirit tinggi untuk menata dan menjaga keutuhannya. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terus menerus diperbaiki yang tercermin dari paling seringnya undang-undang tentang pemerintahan di daerah dan undang-undang tentang pemerintah daerah mengalami perubahan. Berbagai ketidakpuasan telah diatasi, mulai dari alokasi sumberdaya alam, pemilihan pimpinan daerah sampai hukum adat.

Terakhir UU Pemerintah Daerah, menetapkan pembagian urusan pemerintahan yang konkuren antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota. Dalam tabel yang menjadi lampiran undang-undang tersebut, dalam kaitannya dengan perumahan, pemerintah kabupaten/kota mengurus penyediaan perumahan akibat bencana, relokasi oleh adanya pembangunan dan pemberian izin, sertifikasi pemilikan gedung, peningkatan kualitas perumahan di permukiman kumuh. Dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya tersebut banyak pemerintah daerah yang pasif terhadap perumahan, menunggu datangnya proyek pemerintah pusat atau hadirnya pengembang. Bisa dimengerti karena tidak semua kabupaten kota menghadapi tekanan penduduk dan urbanisasi yang menjadi penyebab perumahan menjadi soal.

Oleh karena itu hubungan pusat dan daerah dalam hal perumahan harus asimetri, tidak bisa disama ratakan bagi semua daerah di Indonesia. Perencanaan tingkat nasional dan provinsi perlu dimulai dengan mengklasifikasikan daerah berdasarkan antisipasi permintaan akan rumah, kondisi perumahan yang ada dan kemungkinan pemasokannya termasuk pencadangan tanah dan kapasitas industri konstruksi.

Dapat dipertimbangkan kemungkinan memilih daerah dengan tingkat urbanisasi tinggi sehingga kebutuhannya mendesak dan daerah yang mempunyai rumah tidak layak huni tinggi. Bantuan teknis dan finansial pemerintah pusat tidak diatur menyebar, tetapi fokus dan bergilir.

49.PENINGKATAN KAPASITAS PEMERINTAH DAERAH

Selanjutnya daerah yang terpilih perlu ditingkatkan kapasitas fiskal dan insititusal. Kapasitas fiskal bukan hanya dengan memberi alokasi tetapi juga mengupayakan sumber-sumber dana baru bagi daerah.

Peningkatan kapasitas institusional untuk mengurus perumahan tersebut perlu dilakukan pada tiga level. Pertama level institusi yang mencakup kebijakan, peraturan perundangan (Perda), dan pengorganisasian (hubungan antar rganisasi).

Kedua level organisasi yaitu peningkatan kapasitas organisasi yang ditugasi mengurus perumahan, yang mencakup mekanisme kerja, sarana kerjanya untuk melakukan pemantauan dan evaluasi dan perencanaan berdasarkan hasil pemantauan. Ketiga level perorangan, yaitu personil kunci yang melakukan perencanaan, pemantauan dan evaluasi serta mengembangkan pengetahuan untuk perumusan kebijakan perumahan

50. PENGELOLAAN TANAH KECOTAAN

Undang-undang perumahan 1/2011 mencoba mengatur cara menyediakan tanah untuk perumahan. Untuk itu undang-undang menetapkan proses dan prosedur yang ditempuh yang antara lain bagaimana mengadmnitrasikan konsolidasi tanah. Apa yang terlewat adalah bahwa tanah kota (*urban land*) dimanapun didunia menjadi komoditi dan sumber daya langka yang harganya pasti terus meningkat. Terlebih lagi kelangkaan itu akan diikuti oleh para pengejar rente dan spekulasi, sehingga peningkatan harga tersebut menjadi-jadi. Bahkan tanah yang dikuasai negarapun terangsang untuk menjadi komoditi. Segala subsidi tidak akan mempunyai arti oleh harga tanah yang terus meningkat. Oleh karena itu inti persoalannya adalah menjaga agar tanah tidak menjadi komoditi untuk spekulasi dan harganya tidak terus membubung tinggi. Depresiasi yang terjadi adalah akibat harga tanah yang terus meningkat, apalagi pajak bumi mengikuti harga pasar. Upaya mempertahankan kampung dan konsolidasi tanah mengalami kesulitan oleh rangsangan kenaikan harga tanah yang luar biasa

Ada beberapa cara yang dilakukan di negara lain yaitu: pertama pemerintah memiliki cadangan tanah besar-besaran yang tidak dijadikan komoditi tetapi disewakan disertai pengaturan penggunaannya. Kedua memajak sangat tinggi selisih harga asal dengan harga jual kemudian (mungkin lebih dari 50%), dan untuk itu pemerintah memang harus menetapkan garis dasar harga awal yang untuk misalnya di Jakarta telah terlambat. Ketiga mengenakan iuran izin peningkatan penggunaan tanah (*landuse intensity*) secara diskriminatif atas peruntukannya.

Upaya mengendalikan harga tanah memang belum didukung undang-undang, karena undang-pokok agraria yang ada memang ditujukan untuk tanah sebagai sarana produksi pertanian dan belum sampai mengatur tanah sebagai komoditi seperti tanah kota . Oleh karena itu undang-undang pertahan perlu ditinjau kembali.

52. MOBILISASI DANA MASYARAKAT UNTUK PEMBIAYAAN PERUMAHAN RAKYAT

Tempat tinggal atau rumah sebagai barang kebutuhan yang bernilai tinggi, hanya sedikit anggota masyarakat yang mampu menyediakan dana sendiri untuk memperoleh tempat tinggal. Oleh karena itu pasar rumah juga akan terbatas dan tidak bergairah.

Disisi lain ada dana tabungan masyarakat yang terkumpul dan tersimpan untuk jangka panjang seperti dana pensiun, asuransi maupun tabungan berjangka. Ini yang merupakan sumber dana hipotik (mortgage) yang dapat digunakan sebagai pinjaman pembangunan perumahan. Dana yang dapat dicicil dalam jangka panjang (20 tahun atau lebih) dengan bunga rendah yang dinamakan mortgage ini membantu masyarakat. Selain itu juga menggairahkan pasar perumahan dan membangkitkan usaha properti, dan mungkin saja usaha properti ini yang lebih terbantu oleh perluasan pasar. Di Amerika Serikat mortgage ini merupakan sumber dana utama pembangunan perumahan tetapi di Indonesia sulit diwujudkan karena lemahnya dana tabungan masyarakat dan inflasi yang tidak mungkin ditekan sampai dibawah 2%. Karena itu di Indonesia merupakan negara dengan sistem mortgage yang sangat rendah.

Apa yang belum pernah diupayakan dengan sungguh-sungguh di Indonesia adalah koperasi persewaan rumah seperti di Eropa. Koperasi di Eropa, terutama di Jerman, sangat memberi kemudahan bagi masyarakat menengah kebawah karena mendukung mobilitasnya. Koperasi persewaan ini juga tetap hidup karena mengelola aset yang juga dibantu pemerintah. Rumah persewaan yang dikelola koperasi tersebut adalah salah satu model perumahan umum yang dapat dipertimbangkan untuk dikembangkan di Indonesia. Walaupun demikian perlu dipahami bahwa koperasi persewaan di Jerman adalah buah ketekunan usaha dan kepercayaan masyarakat yang berlangsung sejak awal abad ke 20.

Apa yang ada di Indonesia adalah koperasi kepemilikan yang artinya koperasi yang tidak mempunyai aset setelah rumah yang dibangun secara koperatif diserahkan kepada anggotanya. Kini yang sedang dikembangkan di Indonesia adalah Tabungan Perumahan Rakyat yang masih ditunggu hasilnya. Karena tabungan perumahan pegawai negeri yang pernah dibentuk di Indonesia dengan setengah memaksa, ternyata belum memberi manfaat bagi penabungnya walaupun berhasil mengakumulasi dana dalam jumlah besar.

53. MEMAPANKAN DAN MEMANTAPKAN INSTITUSI PEMBINA PENYELENGGARAAN PERUMAHAN RAKYAT

Perumahan rakyat bukan seperti jalan raya yang jelas merupakan prasarana dan aset negara. Perumahan rakyat bersegi banyak, dapat dipandang dari berbagai sudut dan beraneka fungsi serta peranannya. Bisa merupakan aset negara bisa merupakan aset rakyat, bisa jadi barang dagangan bisa menjadi instrumen pembangunan. Bisa menjadi pendorong urbanisasi bisa merupakan akibat urbanisasi. Bisa dianggap persoalan nasional juga bisa dianggap permasalahan lokal.

Pembangunan perumahan rakyat tidak bisa dianggap berhasil hanya karena jumlah rumah yang dibangun dan ditingkatkan kualitasnya telah memenuhi atau mendekati sasaran. Selain itu apakah hak bertempat tinggal dilingkungan yang baik telah dipenuhi karena sasaran tercapai seungguhnya tidak diketahui. Karena siapa dan

dimana anggota masyarakat yang tidak mampu memenuhi haknya tidak pernah dihitung secara nyata.

Tetapi realita menunjukkan bahwa rumah yang dibangun dengan fasilitas pemerintah tidak selalu segera dihuni, seakan-akan kebutuhan memang tidak mendesak. Juga yang jelas pembangunan perumahan itu tumbuh acak tidak padu sebagai suatu sistem permukiman yang efisien. Beban perumahan semakin tinggi, tidak seimbang dengan tingkat pendapatan yang diperoleh masyarakat. Perhatian negara akan perumahan rakyat juga sering berganti dan tidak menerus seperti yang digambarkan pada butir 37 sampai 42.

Mendatang penduduk Indonesia masih akan terus bertambah, jumlah keluarga serta rumah tangga baru akan terus meningkat, urbanisasi tidak akan terbendung. Kondisi ini bisa menyebabkan hak untuk bertempat tinggal di lingkungan yang layak makin sulit dipenuhi. Akibatnya mungkin produktivitas nasional rendah, ketidakpuasan sosial meningkat, sehingga berpotensi menimbulkan gejolak politik dan keamanan. Oleh karena itu perumahan rakyat perlu mendapat perhatian yang sungguh-sungguh.

Lembaga pembina perumahan rakyat terutama yang berkaitan dengan urbanisasi, harus diperkuat dan mapan. Harus mendapatkan wewenang dan kemampuan untuk mengembangkan kebijakan yang integratif yang memadukan persoalan sosial ekonomi dengan masalah nyata pertanahan dan industri konstruksi. Juga perlu disertai kemampuan untuk bertindak koordinatif antar lembaga sektoral dan daerah.