

PERUMAHAN BAGI MASYARAKAT BERPENGHASILAN MENENGAH KE BAWAH DI PERKOTAAN (SUMBANG SARAN BAGI KEMAJUAN PERUM PERUMNAS PADA ULTAH KE-29)

YP. Suhodo Tjahyono

Prodi Arsitektur, Fakultas Teknik – Universitas Atma Jaya Yogyakarta

E-mail: hodo@mail.uajy.ac.id

ABSTRAK

Pembangunan perumahan selalu dihadapkan kepada permasalahan antara kebutuhan masyarakat akan rumah tinggal dengan pengadaan jumlah rumah yang semakin jauh berkurang dari sasaran, disatu sisi dan daya beli masyarakat dengan kualitas perumahannya pada sisi lain menjadi 2 kutub persoalan yang sulit untuk dipecahkan. Perum Perumnas yang dibentuk oleh pemerintah, ternyata belum mampu memecahkan permasalahan klasik tersebut. Rasanya tidak adil jika persoalan perumahan hanya dibebankan kepada Perum Perumnas, dimana dengan berbagai upaya, ternyata belum mampu mengatasi berbagai permasalahan tentang perumahan. Sangatlah bijak jika masing-masing pihak (baik pemerintah maupun swasta) merefleksikan kembali perjalanan sejarah di dalam sistem penilaian dari sisi positif maupun negatifnya, melalui inventarisasi berbagai persoalan yang menyangkut perumahan terutama bagi masyarakat menengah ke bawah. Konsolidasi ke dalam serta banyak melibatkan peran serta masyarakat perlu segera dilakukan oleh Perum Perumnas dan Pemerintah baik di tingkat Pusat maupun Daerah secara berkelanjutan, guna menghasilkan sistem kelembagaan dan kebijakan perumahan yang bertitik tolak dari, oleh dan untuk rakyat, sehingga Perum Perumnas betul-betul menjadi Badan Usaha Milik Negara yang profesional, profit dan aspiratif serta berorientasi kepada rakyat.

Kata kunci: Perum Perumnas, kelembagaan, kebijakan, profesional, profit, aspiratif.

ABSTRACT

Housing development is always confronted to problems of between requirement of house society will shack up with the levying sum up the house which progressively far decrease from target one side and on the other hand purchasing power of society with the its housing quality becomes 2 problems pole which difficult to be solved inequitable likely if housing problem is only charged upon by Perum Perumnas formed by government, where Perum Perumnas by various effort, in the reality not yet able to over come various problem of about housing. Very wise if each party (government and also private sector) reflected return by the history, journey in assesment system (positive or negative side) through stocktaking of various problem which is concerning housing especially for middle society downwards. Consolidation into and also a lot of entangling role and also society need is immediately conducted by Perum Perumnas and governmental either in storey, level center and also area according to sustainable, utilize to yield the system of institute and housing policy starting from, by and for the people of also that Perum Perumnas really become the body of is effort professional Public ownwrship, profit and aspiration and also orient to people.

Keywords: Perum Perumnas, institutional, policy, professional, profit, aspiration to people.

PENDAHULUAN

Mengingat rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia, selain pangan dan sandang, maka hampir setiap keluarga baru akan mendambakan rumah sendiri. Di negara berkembang seperti halnya Indonesia yang banyak penduduknya (lebih dari 200 juta), persoalan ini menjadi sangat serius, khususnya di perkotaan ketika pertambahan penduduk bermuara dari desa/ daerah menuju ke perkotaan karena alasan mencari penghasilan. Akibatnya memang banyak bermunculan perumahan baru yang tidak permanen di kawasan kota, selain

perumahan *elite* yang permanen bagi kalangan masyarakat berpenghasilan menengah atas. Sedangkan di pinggiran kota biasanya banyak perumahan yang dihuni oleh masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah.

Di sisi lain hasil pengadaan perumahan, terutama bagi masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah yang dilaksanakan baik oleh Pemerintah maupun Pengembang swasta jumlahnya sangat terbatas, sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan sebagian masyarakat di perkotaan. Selain itu hasilnya pun seringkali juga tidak sesuai dengan kebutuhan dan daya beli masyarakat. Sebagai contoh hasil

pengadaan perumahan secara nasional yang dilakukan oleh Pemerintah maupun Pengembang swasta sampai dengan akhir pelita VI, menurut data Perum Perumnas dan REI adalah sebesar $\pm 1.528.279$, sedangkan yang dibutuhkan: $\pm 9.388.247$ rumah. Berarti Pemerintah maupun Pengembang swasta hanya menyediakan perumahan sebesar 16% saja. Bagaimana sebaiknya mengatasi masalah pengadaan perumahan, tanpa harus mengurangi kualitas rumah dan lingkungannya? Hal inilah yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dan Pengembang swasta guna bersama-sama memecahkan permasalahan tersebut.

Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumnas) dalam menyambut ulang ke-29 (18 Juli 2003) ditantang guna menyelesaikan permasalahan klasik tersebut, selain permasalahan lainnya. Pada kesempatan ini Penulis juga memberi ucapan selamat, semoga Perum Perumnas tetap jaya dan semakin dicintai masyarakat akan peran serta dalam membangun bangsa dan negara dalam bidang perumahan, selain itu penulis juga ingin memberi sumbang saran demi kemajuan Perum Perumnas.

FAKTOR PENGARUH PEMBANGUNAN PERUMAHAN

Pembangunan perumahan terjadi karena dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya adalah faktor kependudukan, pertanahan, daya beli masyarakat, perkembangan teknologi & industri jasa konstruksi, kelembagaan, dan peraturan perundangan yang dapat diuraikan sebagai berikut :

1. **Kependudukan** merupakan faktor yang memberikan pengaruh yang paling besar, terutama di kota besar dimana ledakan pertumbuhan penduduk dan urbanisasi merupakan hal yang sangat sulit untuk diprediksikan.
2. **Pertanahan**, terkait dengan **penyediaan lahan**. Di perkotaan, permasalahan menjadi sangat pelik, karena lahan yang terbatas dan harga yang semakin meningkat. Pesatnya perkembangan kota, terutama yang terjadi di pulau Jawa menyebabkan bertambah mahalnnya harga tanah, sehingga masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah tidak mampu untuk membeli rumah. Akibat kenaikan harga tanah tersebut tentunya memerlukan kebijakan pemerintah untuk mengendalikan.
3. Dari jaman orde baru sampai saat sekarang, masalah **daya beli masyarakat**, terutama golongan ekonomi menengah ke bawah, merupakan faktor yang sangat dominan dan mempengaruhi kelancaran pengadaan rumah, disamping

masalah ke-pondudukan dan pertanahan. Berbagai faktor yang mempengaruhi harga jual rumah, antara lain adalah harga tanah, bangunan, prasarana (jalan, listrik, air bersih,dll.) dan tingkat suku bunga, dimana terjadi kecenderungan bahwa harga tersebut dari waktu ke waktu semakin meningkat yang menyebabkan kenaikan harga jual rumahnya.

4. Faktor **perkembangan teknologi dan industri bahan bangunan maupun jasa konstruksi** belum cukup dapat mendukung pembangunan perumahan dalam skala besar. Perumahan bagi masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah umumnya, industri konstruksi dilakukan secara tradisional, dimana sistem tradisional biasanya menyerap tenaga kerja yang besar, namun dikembangkan secara maksimal, misalnya melalui penyediaan bahan yang murah dalam jumlah besar, pelaksanaan tepat waktu serta memiliki mutu yang standard.
5. Masalah **kelembagaan**, Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai pemegang kebijaksanaan, pembinaan dan pelaksanaan.
6. Dalam menunjang kelembagaan, **peraturan perundangan** merupakan landasan hukum bagi penerapan kebijakan dasar dan petunjuk pelaksanaan pembangunan perumahan.

RUMAH BUKAN HANYA SEBAGAI PRODUK FISIK SEMATA

Rumah terkait dengan nilai dan harkat-martabat penghuninya, dimana manusia yang tinggal di dalamnya merupakan mahluk sosial, ekonomi, politik sekaligus sebagai mahluk budaya. Dalam hubungan dengan proses modernisasi dan perubahan tata nilai kehidupan, **sebagai mahluk sosial**, manusia memandang fungsi rumah dalam lingkup pemenuhan kebutuhan sosial budaya dalam masyarakat. Disamping itu **sebagai mahluk ekonomi**, rumah dipandang memiliki nilai investasi jangka panjang yang memberikan jaminan penghidupan di masa datang, hal ini sering terjadi di perkotaan dimana keluarga-keluarga baru akan berpisah dari keluarga besar mereka dengan membeli atau menyewa rumah sambil mencari untuk membeli rumah baru.

Sebagai **mahluk politik**, rumah merupakan kebutuhan dasar yang sifatnya struktural, yakni bagian dari peningkatan kualitas kehidupan, penghidupan dan kesejahteraan. Oleh sebab itu pembangunan perumahan bukan hanya merupakan target kuantitatif semata, namun juga harus memandang pencapaian sebagai sasaran kualitatif penghuninya yang sesuai dengan hakekat dan fungsi rumah itu sendiri. Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat

kat majemuk, dikenal dengan budayanya yang majemuk pula, secara berkelanjutan mengalami proses modernisasi, dimana proses modernisasi terjadi begitu cepatnya di perkotaan. Masyarakat modern mempunyai ciri-ciri, antara lain memiliki intelektualitas yang tinggi, produktif, efisien, penghargaan waktu, motivasi tinggi dan mandiri. Ciri tersebut berbarengan dengan berkurangnya jumlah anggota keluarga melalui pembatasan jumlah anak. Pandangan hidup, falsafah hidup dan sikap hidup dari masyarakat agraris ke masyarakat modern membawa perubahan ke arah nilai-nilai yang lebih sesuai dengan hidup modern. Hal ini akan berpengaruh pada gaya hidup dan bentuk karya masyarakatnya, termasuk bentuk rumahnya yang beraneka ragam (**mahluk budaya**).

Dengan demikian perencanaan rumah yang dikelola oleh Perum Perumnas hendaknya memperhatikan berbagai aspek yang bertitik tolak bahwa rumah bukan merupakan produk jadi yang mandeg, namun mempertimbangkan perkembangan jaman dan pertumbuhan yang terjadi pada keluarga atau masyarakat tersebut, misalnya menyangkut masalah jumlah keluarga, tingkat ekonomi, sosial, budaya, dsb.

PERAN PERUM PERUMNAS DI INDONESIA

Peranan dan usaha Pemerintah Indonesia dalam bidang perumahan, baik masa lampau hingga saat ini sebenarnya sudah digariskan dalam Rencana Pembangunan Nasional sejak tahun 1956, bahkan kebijakan tersebut telah diatur oleh pemerintahan Hindia Belanda dalam *Burgelijke Woning Regeling* (BWR) yang diberlakukan sebagai Peraturan Rumah Pegawai Negeri Sipil tahun 1934 (Yudohusodo, S., 1997: 133-134). Saat orde baru yang membangun dan mengelola adalah Direktorat Tata Bangunan, Departemen Pekerjaan Umum (dulu dengan nama Jawatan Gedung-gedung Negara Pusat dan Daerah)

Menurut Turner, peran Pemerintah perlu dibedakan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah Pusat sebaiknya dibatasi pada kegiatan pokok yang berdampak nasional, terutama penyusunan berbagai kebijakan nasional, kerangka kelembagaan (*institutional framework*), perencanaan pengadaan dan pengelolaan sumber daya manusia, sumber dana, peningkatan teknologi dan pengadaan lahan. Sedangkan Pemerintah Daerah dibatasi pada pengelolaan sumber daya manusia dan sumber daya alam, penggalian sumber dana, pengadaan lahan, pengelolaan prasarana air bersih, jalan, listrik, dan lain sebagainya pada skala kota atau daerah agar masyarakat benar-benar berperan serta dalam pengadaan perumahannya (Turner, 1978 : 114-119).

Di sisi lain *World Bank* tidak terlalu membedakan peran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam fungsi birokrasinya, namun menempatkan pemerintahan secara keseluruhan dalam arahan pembangunan perumahan secara nasional, dalam hal ini yang berperan besar adalah Perum Perumnas. Ada beberapa persoalan yang perlu dipertimbangkan oleh Perum Perumnas di dalam strategi membangun perumahan nasional, antara lain menyangkut masalah permintaan, pengadaan dan pengelolaannya.

1. Aspek Permintaan Masyarakat

- Pendataan jumlah penduduk, terkait dengan status, pekerjaan, pendapatan dan kebutuhan akan rumah tinggal yang lebih akurat untuk tiap daerah yang akan dibangun di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini dilakukan diantaranya guna menghindari para spekulasi membeli rumah, namun tidak menempatinya atau membeli hanya untuk simpanan investasi semata.
- Mengembangkan hak kepemilikan, dilengkapi dengan aturan & biaya jelas.
- Membantu/mengkoordinasikan dalam sistem pendanaan melalui sistem kredit yang melibatkan lembaga perkreditan yang kompetitif dan sehat.
- Menjabarkan program subsidi yang tidak menimbulkan distorsi pada pasar.

2. Aspek Pengadaan

- Menyediakan, mengatur serta mengelola lahan & Pembangunan Perumahan agar biaya yang dikeluarkan dan keuntungan yang dihasilkan seimbang.
- Pada tahap perencanaan, perancangan & pelaksanaan pembangunan (rancang bangun) perumahan nantinya sudah mempertimbangkan konsep pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) hingga hasilnya dapat dinikmati oleh anak cucu.
- Menyediakan prasarana jalan, air bersih, drainase, listrik, sampah dan penghijauan serta telekomunikasi untuk lahan perumahan
- Mengorganisir Industri Bangunan agar dihasilkan suatu kompetisi dunia industri yang sehat dengan memanfaatkan potensi sumber daya setempat dan menghindari praktek budaya Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN).

3. Aspek Pengelolaan

- Perum Perumnas membenahi sistem kelembagaan dengan manajemen yang lebih terbuka, efektif dan efisien melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia

- b. Menyiapkan garis besar kebijaksanaan jangka pendek, menengah dan panjang yang dikoordinasikan dengan institusi pemerintah terkait. Banyak produk perundangan yang sudah tidak sesuai lagi, perlu diperbaiki sehubungan dengan perubahan dan perkembangan jaman. Petunjuk peraturan diarahkan pada pemanfaatan rumah dari unsur kesejahteraan dan pengembangan kekayaan pribadi atau perusahaan semata berubah menjadi wawasan yang dapat mewujudkan pembangunan perumahan sebagai suatu kesatuan ruang, ekonomi, sosial dan ekologi yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam bentuk pengerahan dana dan daya (*fund & forces*) dalam pengadaan perumahan, sehingga pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dapat terlaksana.
- c. Secara menyeluruh membuat sistem kelembagaan yang dilakukan secara terpadu, baik di tingkat Pusat maupun Daerah, dimana Pemda sebenarnya memegang peranan dan mempunyai posisi yang strategis dalam pelaksanaan pembangunan, karena lebih memahami kondisi daerahnya.
- d. Memperbaiki kinerja agar lebih profit dan profesional melalui sistem insentif & bonus bagi yang berprestasi dan sanksi-sanksi bagi karyawan atau tim pelaksana yang malas dan tidak produktif.
- e. Membuat aturan kerja yang disepakati bersama dengan jelas dan terbuka, dimana karyawan bekerja tanpa adanya unsur paksaan, bahkan profesi mereka sudah merupakan bagian dari penghidupannya.
- f. Menciptakan iklim kompetisi yang sehat tanpa adanya unsur *like and dislike*. Menurut John McKnight (*David Osborne, 1997: 76-77*) Mengalihkan kepemilikan atas pelayanan dari masyarakat ke tangan profesional dan birokrat, sebenarnya melemahkan dan merusak rakyat. Ia berpendapat bahwa komunitas memiliki komitmen yang lebih besar terhadap para anggotanya dan lebih memahami masalahnya sendiri ketimbang tenaga profesional di bidang pelayanan (birokrat). Selain itu ternyata komunitas masyarakat lebih dapat memecahkan masalah.

Untuk itu perlu didukung dan diarahkan suatu sistem kelembagaan Perum Perumnas sebagai Badan Usaha Milik Negara yang mampu melayani masyarakat dengan melibatkan peran serta masyarakat yang didukung oleh pihak-pihak yang terkait dalam seluruh proses pengadaan perumahan, mulai penyediaan lokasi tanah sampai dengan tahap angsuran dan pemeliharaan rumah dan lingkungannya. Jika itu dilakukan penulis optimis bahwa kepercayaan

masyarakat terutama masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah (sebagai konsumen terbesar Perumnas), akan meningkat kepada Perum Perumnas, sebab mereka merasa 'dimanusiakan' atau 'diperhatikan' dan diuntungkan, selain keuntungan bagi Perum Perumnas sendiri.

PENGADAAN PERUMAHAN

Pengadaan perumahan di Indonesia sudah ada sejak pemerintahan Hindia Belanda dengan pembentukan '*N.V. Volkshuisvesting*' (Perusahaan Perumahan Rakyat) dengan modal pemerintah pusat 25% dan Pemerintah Daerah ('*Gemeente*') 75%. Sedangkan Perum Perumnas didirikan melalui peraturan Pemerintah no.29 tahun 1974 tanggal 18 Juli 1974, sebagai tindak lanjut dari hasil lokakarya nasional tentang kebijaksanaan Perumahan dan Pembiayaan Pembangunannya yang diselenggarakan di Bina Graha, Jakarta Mei tahun 1972. Dari lokakarya tersebut diuraikan bahwa untuk melaksanakan pengadaan perumahan sebagai perusahaan perlu adanya Badan Pembangunan Perumahan di tingkat Pusat dan Daerah. Badan tersebut merupakan suatu badan dengan tugas dan kewenangan yang lebih luas dari pada badan usaha lainnya (Yudohusodo, dkk., 1991 : 151). Sejalan dengan hal tersebut perlu kiranya diuraikan beberapa hal yang menjadi tanggung jawab Perum Perumnas, terkait dengan masalah pengadaan perumahan, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah:

1. Organisasi Pelaksana

Perum Perumnas ditingkat pusat berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat merestrukturisasi berbagai kebijakan nasional, kerangka kelembagaan (*institutional framework*), perencanaan pengadaan dan pengelolaan sumber daya manusia, sumber dana, peningkatan teknologi dan pengadaan lahan.

Sedangkan Perum Perumnas di tingkat daerah bekerja sama dengan Pemerintah Daerah menyusun dan mengatur pengelolaan sumber daya manusia dan sumber daya alam, penggalan sumber dana, pengadaan lahan, pengelolaan prasarana air bersih, jalan, listrik, dan lain sebagainya pada skala kota atau daerah agar masyarakat benar-benar berperan serta dalam pengadaan perumahannya. Peran serta masyarakat diarahkan untuk membentuk lembaga swadaya, paguyuban/koperasi yang bertujuan guna memudahkan fungsi koordinasi. Koperasi yang dibentuk tidak harus berdiri sendiri, tetapi sebaiknya dikaitkan dengan koperasi dalam kegiatan masyarakat yang telah ada serta dengan melibatkan pakar di bidang koperasi dan perumahan.

Perum Perumnas akan kewalahan, jika bekerja sendiri, sebab realisasi pengadaan perumahan masih jauh dari kurang dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat akan perumahan. Untuk itu perlu kerja sama dengan pihak swasta, misalnya dengan Developer, Persatuan Pengusaha Real Estate Indonesia (REI), Kontraktor, Bank Tabungan Negara (BTN), dan lain sebagainya. Adapun BTN selama ini membantu dan menjadi mitra kerja Perum Perumnas dalam mendanai pelaksanaan pembangunan perumahan. Koordinasi tersebut bertujuan tidak lain untuk mengatur kebijaksanaan agar lingkungan perumahan di perkotaan lebih tertata dengan baik, serasi dan asri, disamping untuk menghindari para spekulan.

Selain itu Perum Perumnas harus mempertimbangkan lembaga pe-masarannya, sebab selama ini rumah produk Perum Perumnas pada umumnya masih di bawah bentuk dan tampilan rumah yang dibangun oleh swasta. Kelembagaan di bidang produksi juga harus ditingkatkan seiring perkembangan teknologi, kenaikan harga-harga dan lain sebagainya. Pegawai dengan jumlah cukup besar merupakan aset, namun perlu dirancang kembali dan diatur agar lebih profesional, melalui sistem peningkatan karier, pendidikan & pelatihan serta imbalan prestasi kerja, baik di tingkat pusat maupun daerah.

2. Sumber Pendanaan

Menurut Roger Tyne, ada 5 komponen utama mengenai pendanaan dalam pengadaan perumahan, yaitu lahan, prasarana lingkungan, bangunan rumah, pengelolaan serta biaya pinjaman (Payne, G.,K., 1984: 214). Karena biaya yang dikeluarkan cukup banyak, maka usulan dana untuk lahan dan prasarana lingkungan dapat dibiayai atau dibantu/ subsidi oleh pemerintah melalui Anggaran Belanja untuk Perum Perumnas. Melalui Perum Perumnas agar dibentuk lembaga simpan pinjam khusus untuk pembelian lahan bagi masyarakat lewat pembentukan koperasi yang bergerak di bidang pengadaan lahan dan pembangunan rumah. Pengadaan kredit tersebut dapat berjangka pendek (6 bulan s/d 3 tahun) misalnya untuk biaya pematangan lahan dengan jaminan lahan tersebut atau berjangka panjang (10-20 tahun) misalnya untuk pembangunan rumahnya.

3. Pengadaan Kapling dan Prasarana

Meliputi pengadaan lahan, pembuatan rencana tapak dan prasarana jalan, aliran air bersih dan kotor, listrik, penghijauan, sampah dan mungkin telekomunikasi. Kapling didapatkan dengan memanfaatkan lahan kosong milik pemerintah, penguasaan lahan oleh pemerintah melalui pembelian lahan dengan

harga di bawah pasar yang masih murah, pembelian lahan tidur yang tidak diurus secara paksa bagi keperluan perumahan dan pengaturan melalui pertukaran lahan. Dalam hal ini Perum Perumnas dapat bekerja sama dengan Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah serta Pemda setempat.

Konsolidasi tanah (*land consolidation*) perlu dilakukan oleh Perum Perumnas bekerja sama dengan kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau Dinas Tata Kota (DTK) di tiap daerah yang mempunyai data pertanahan kota di Indonesia. Konsolidasi ini diperlukan, guna mengoptimalkan penggunaan tanah dengan tujuan untuk aspek pemanfaatan, peningkatan produksi dan konservasi lingkungan. Tujuan konsolidasi tanah dalam jangka waktu menengah dan panjang adalah mengembangkan kota secara lebih terkontrol yang dapat berkembang secara lebih aman, adil, teratur dan asri yang dilengkapi dengan sarana & prasarana lingkungan seperti jalan, jaringan air bersih & kotor, listrik, dll. Konsolidasi tanah dengan cara pemetaan dan pengaturan kembali (*compulsory reparation*) tanah yang tersebar dan tidak teratur dapat dimulai di pinggiran kota yang permasalahannya lebih mudah diatasi bila dibandingkan dengan di pusat kota. Hal tersebut sebenarnya telah ditunjang dengan aspek hukum seperti pada pasal 14 Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang mencantumkan kewajiban untuk menyusun suatu rencana mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan tanah pada tingkat nasional, regional dan lokal. (Jayadinata Johara,T, 1999 : 174-175)

Setelah mengetahui pemetaan kota, maka cara yang paling menguntungkan adalah melalui sistem Bank Tanah yang sewaktu-waktu dapat dijual atau ditukar guling sesuai dengan perencanaan dan kebijakan Pemerintah Daerah, sehingga Perum Perumnas mempunyai modal investasi untuk terus dikembangkan. Pengadaan prasarana lingkungan dapat dibuat secara bertahap yang disesuaikan dengan kemampuan masyarakat setempat. Menurut *Kirke* pembuatan rencana tapak harus disesuaikan dengan kemampuan ekonomi masyarakat tersebut, terutama dalam menentukan standard ukuran kapling, jalan dan sistem drainasenya.

4. Perencanaan Rumah

'Keberhasilan suatu karya arsitektur lebih banyak dinilai dari segi fisik dan visual dari pada kaitannya dengan ke khasan dan perilaku manusia yang menggunakannya'.

Saat sekarang ini, pembangunan perumahan telah menjadi kegiatan industri yang memunculkan banyak keterlibatan para profesional, investor, peda-

gang bahkan sampai dengan para birokrat turut bermain untuk meraih profit. Masalah kemudian muncul ketika rumah hanya dianggap sebagai produk massal jadi yang bernuansa seragam, tanpa mempertimbangkan perilaku manusia calon penggunanya.

Perlu diingat bahwa perumahan merupakan proses kegiatan membangun secara evolusioner, menerus dan berkembang serta bukan merupakan suatu hasil akhir yang mandeg. Rumah hendaknya dapat dirasakan sebagai ruang untuk tempat mengepresikan diri, berkreasi dengan penuh inovasi, merencana & membangun rumah dengan penuh keluwesan. Belajar mengenai seluk-beluk arsitektur tradisional pada tiap daerah yang merupakan sumber kekayaan arsitektur Indonesia perlu dilakukan oleh tim perencana Perum Perumnas, untuk dikembangkan dan dijadikan model arsitektur rumah tinggal yang inovatif dan cocok bagi daerah tersebut, dengan berbagai alternatif desain yang sudah mempertimbangkan sebagai **rumah tumbuh**.

Rumah tumbuh merupakan sebuah gagasan perencanaan rumah yang sudah memperhitungkan, jika keluarga muda yang menempati rumah baru kelak memiliki anak, taraf ekonomi meningkat, dsb., yang secara bertahap berkeinginan untuk mengembangkan ruangan atau merenovasi rumah mereka. Rumah dengan kapling tanah ukuran 60 m² menurut penulis sudah kurang manusiawi. Paling tidak untuk ukuran kapling rumah tinggal terkecil di pinggiran kota adalah 90 m². Sebab harga tanah di pinggiran kota masih relatif murah dan kondisi sosial masyarakatnya cenderung masih guyub. Selain masyarakatnya merupakan masyarakat transisi yang masih membutuhkan ruang pertemuan di rumahnya (cermin untuk aktualisasi diri). Untuk itu, Perum Perumnas perlu menentukan tiap standard kapling rumah sederhana yang sudah mempertimbangkan adanya perencanaan rumah tumbuh.

Fasilitas umum seperti ruang serba guna/pendopo, rumah ibadat, tempat olah raga, dan sebagainya biasanya juga sudah dipertimbangkan kaplingnya dengan menyesuaikan karakter atau kekhasan masyarakat calon penghuni. Perum Perumnas hendaknya membantu dalam hal informasi dan teknis perencanaan, pelaksanaan s/d pemeliharannya dengan melibatkan peran serta masyarakat yang tahu akan kebutuhannya, dimana menurut penulis, sementara ini belum dilakukan.

Prasarana jalan, listrik, jaringan air bersih dan kotor, sampah dll. membutuhkan dana awal cukup banyak, sehingga perlu kerja sama dengan Departemen Kimpraswil, dan melibatkan peran serta masyarakat calon penghuni yang tergabung dalam wadah koperasi atau paguyuban warga misalnya untuk bergotong royong membantu membangun

prasarana jalan, selokan, sumur, bak sampah, menanam vegetasi; hingga memberikan rasa memiliki rumah dan lingkungannya, disamping akan meringankan biaya.

Pembangunan rumah susun empat lantai dalam skala besar mulai dirintis di Tanah Abang dan Kebon Kacang Jakarta, kemudian menyebar ke Bandung, Surabaya, Palembang, Semarang dan lain-lain. Ide dasarnya adalah merubah kondisi lingkungan perumahan kampung kumuh di kota-kota besar yang sangat padat penduduknya agar lebih tertata dengan baik melalui peremejaan kota atau *urban renewal* (Budihardjo, Eko, 1991: 90). Peremajaan kiranya diarahkan melalui konsep bangunan vertikal.

Perencanaan bangunan ke arah vertikal di tengah kota, berupa rumah susun atau apartemen ini mempunyai tujuan dan keuntungan antara lain :

- a. penataan kembali perumahan dan lingkungannya (memperindah kota)
- b. mencegah atau paling tidak mengurangi banjir
- c. memberi ruang udara yang lebih segar, melalui penanaman pohon serta memungkinkan cahaya masuk ke dalam ruang (ruang lebih sehat)
- d. menekan/mengurangi harga jual tiap unit rumah, sebab harga tanah di pusat/tengah kota amat mahal.

Namun demikian, membongkar suatu perkampungan yang padat dihuni manusia, sekalipun semrawut dan kacau balau, tetap tidak manusiawi selama tindakan tersebut cenderung mendatangkan pecahnya komunitas atau paguyuban yang sudah terbentuk sebelumnya. Sehingga Perum Perumnas hendaknya mempelajari dampak-dampak yang terjadi ketika suatu masyarakat kampung/kecil yang berpola komunitas besar dalam kawasan horisontal berpindah ke pola komunitas kecil (tiap lantai) pada bangunan vertikal. Seringkali penyakit sosial muncul ketika mereka tidak siap pada suatu kondisi dan budaya yang bagi mereka sama sekali baru.

Melalui studi kelayakan, Perum Perumnas selayaknya belajar dari pengalaman kehidupan yang terjadi pada beberapa rumah susun yang sudah ada di Jakarta, Bandung, Surabaya, Semarang dan lain lain. Melihat sisi positif maupun dampak negatifnya, terutama tentang pengelolaan dan pemeliharaan bangunan rumah susun/apartemen tersebut guna dijadikan referensi, bagaimana sebaiknya merencanakan rumah susun yang sudah mempertimbangkan mengenai perilaku, kebiasaan dan tingkat sosial ekonomi, sehingga mereka akan 'kerasan' dan merasa 'memiliki'.

5. Rancang Bangun Rumah

Saat sekarang ini, pembangunan perumahan telah menjadi kegiatan industri yang memunculkan

banyak keterlibatan para profesional, investor, pedagang bahkan para birokrat. Kegiatan rancang bangun saat ini cenderung hanya memikirkan sisi profit dalam jangka pendek yang hanya dinikmati oleh kelompok tertentu, namun mengorbankan kelompok lainnya.

Konsep rancang-bangun hendaknya sudah mempertimbangkan aspek keberlanjutan pembangunan, misalnya melalui tindakan untuk meningkatkan kehidupan manusia, efisiensi bahan sumber daya alam, konservasi energi, pertumbuhan ekonomi masyarakat dan pelestarian alam, sehingga konsep rancang bangun benar-benar diarahkan kepada pembangunan holistik & lintas sektoral. (Steel, James, 1997: 7-13) Selain itu perlu dikembangkan berbagai alternatif konsep rancang-bangun yang bertujuan agar harga konstruksi bangunan dapat terjangkau oleh masyarakat menengah bawah.

Pemanfaatan sumber daya manusia setempat dan mengoptimalkan sumber daya alam lokal untuk dikembangkan sebagai bahan bangunan, tentunya akan lebih menguntungkan dalam meraih sasaran jual. Perkembangan teknologi sebenarnya memungkinkan di-kembangkannya suatu sistem membangun rumah secara rakitan (*knock-down*). Bangunan rumah tinggal sistem rakitan, memungkinkan dikerjakan selama 5 hari, hingga nantinya dihasilkan produk rumah yang cepat, ringan dan harganya murah. Bahan yang digunakan sedapat mungkin bahan yang tipis dan ringan, sehingga mudah dipasang. Sistem pra cetak (*pre-cast*) merupakan salah satu pilihan tepat yang dapat digunakan sebagai bahan dinding, plat lantai termasuk bahan strukturnya. Bahan pra cetak dapat dibuat dari bahan dasar beton pada umumnya, namun tidak menutup kemungkinan dimanfaatkannya bahan *pozzolan* sebagai bahan pengganti semen. Pozzolan dapat diperoleh dari bahan alami (batu batuan, lahar dingin gunung berapi) atau buatan (abu jerami/sekam padi, dll.), dimana pozzolan banyak mengandung silika dalam struktur amorf atau kristal oval yang halus dan tidak mempunyai sifat mengikat atau mengeras tanpa adanya campuran kapur dan air (Yudohusodo, S, 1997: 227-228). Alternatif bahan bangunan yang dikembangkan, tentunya harus melibatkan peran serta masyarakat setempat, sehingga dapat meningkatkan sektor ekonomi mereka. Selain itu pemanfaatan sumber daya alam janganlah sampai merusak lingkungan, seperti misalnya dalam pembuatan batu bata, penggalian pasir, dll. Penggalian sumber daya alam harus disertai analisis mengenai dampak lingkungan, sebab jika tidak akan menyebabkan kerugian yang cukup besar bagi keberlanjutan pembangunan (*sustainable development*) di masa mendatang, diantaranya rusaknya

sistem irigasi, polusi udara, banjir dan muncul dan bertambahnya penyakit baru.

6. Pemeliharaan Bangunan & Lingkungannya

Pemeliharaan bangunan rumah dan lingkungannya bukan menjadi tanggung jawab Perum Perumnas, namun demikian hendaknya Perum Perumnas selalu memberi saran & informasi, bahkan bantuan teknis guna mem-perbaiki rumah dan lingkungannya agar tetap fungsional, asri dan tertata rapi.

7. Perijinan & Angsuran

Dalam hal **Perijinan**, Perum Perumnas bekerja sama dengan Pemda & BPN berkewajiban membantu proses pengurusan ijin (hak atas tanah, IMB, dll.) sampai selesai dengan tepat waktu, sehingga masyarakat konsumen perumahan semakin percaya akan kinerja pemerintah. Model pengurusan secara kolektif biasanya dipilih karena lebih mudah dan murah harganya. Dengan adanya status kepemilikan yang jelas, rasa memiliki terhadap rumahnya sendiri (*sense of belonging*) menjadi semakin tinggi. Hal tersebut merupakan faktor penting yang harus diperhatikan, karena akan berpengaruh dalam pemeliharaan dan pembangunan rumah dan lingkungannya. Selain itu, jika Perum Perumnas mengembangkan masalah angsuran Kredit Pemilikan Rumah (KPR), hendaknya belajar dari BTN yang sudah berpengalaman.

KESIMPULAN

1. Di tingkat Pusat dan Daerah Perum Perumnas bekerja sama Departemen Kimpraswil perlu berkoordinasi dengan berbagai pihak yang terkait masalah perumahan, guna merestrukturisasi berbagai kebijakan nasional dan kerangka kelembagaan (*institutional framework*) serta melibatkan masyarakat konsumen calon pengguna rumah dalam hal pemilihan lokasi, rancang bangun (teknis teknologis), perijinan sampai dengan masalah simpan pinjam, agar Perum Perumnas menjadi BUMN yang lebih efektif, profesional dan aspiratif.
2. Perum Perumnas sebagai motor penggerak pengadaan perumahan bagi masyarakat menengah ke bawah, perlu mengevaluasi diri baik secara rutin maupun berkala dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat, diantaranya melalui publikasi atau lomba karya rancang-bangun rumah sederhana yang sehat & terjangkau, teknologi tepat guna, pelestarian lingkungan dan lain sebagainya, dimana hasilnya dapat diimplementasikan secara

langsung ke konsumen masyarakat menengah bawah (konsumen mayoritas), sehingga motto dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat benar-benar terwujud.

3. Perum Perumnas bekerja sama dengan Litbang Pemukiman yang didanai oleh APBN maupun Donatur atau bantuan dari Negara Maju, hendaknya terus mengupayakan iklim penelitian di bidang perumahan secara berkesinambungan, melalui sayembara misalnya yang hasilnya dapat diimplementasikan. Penelitian dapat berupa perencanaan, rancang bangun, manajemen, prasarana lingkungan, pemeliharaan dan pelestarian lingkungan rumah & perumahan, dsb yang ditujukan khususnya bagi masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah, di setiap daerah di Indonesia yang mempunyai kekhasan masing-masing (budaya, tradisi, sumber daya, dsb.)
4. Khusus di tengah kota, hendaknya perencanaan & rancang-bangun rumah rakyat diarahkan kepada bangunan rumah susun, mengingat harga tanah yang sangat mahal. Namun demikian karena masyarakat belum terbiasa tinggal di rumah susun, maka Perum Perumnas berinisiatif mengadakan sosialisasi bagi calon penghuni, tentang tinggal di rumah susun yang menyangkut antara lain : pemberian subsidi, kepastian hukum hak atas hunian, pengelolaan dan pemeliharaan bangunan, peningkatan usaha, dll.
5. Perum Perumnas bersama dengan tokoh masyarakat mendorong dan membina lembaga swadaya masyarakat, koperasi usaha, paguyuban perumahan, dan lain sebagainya secara terus menerus guna meningkatkan kesadaran dan peran serta mereka dalam hal kewajiban membayar angsuran, memelihara rumah dan lingkungannya serta meningkatkan perekonomian masyarakat perumahan itu sendiri agar pembangunan dapat berkelanjutan. Dengan demikian pengguna rumah selain memenuhi kewajiban juga mendapatkan hak-haknya, disamping nilai profit bagi Perum Perumnas sendiri.
6. Perum Perumnas tetap menjaga citra sebagai pelopor pengadaan perumahan bagi masyarakat menengah ke bawah melalui perbaikan fungsi manajemen dan kinerja karyawannya dengan memberikan sistem insentif bagi karyawan yang berprestasi, peningkatan karier, pemberian sanksi tegas bagi yang melanggar aturan dan merugikan Perusahaan, dimana itu semua bertujuan agar Perum Perumnas betul-betul menjadi Perusahaan yang efektif, profit, profesional, aspiratif dan berorientasi ke rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Budihardjo, Eko, *Arsitektur dan Kota di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1991.
- David Osborne, *Mewirauahakan Birokrasi*, terjemahan dari *Reinventing Government* (Abdul Rosyid), PT. Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1997.
- Jayadinata, Johara, T., *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*, Penerbit ITB Bandung, 1999.
- Keputusan Menteri Kimpraswil, *Pedoman Teknis Pembangunan Rumah Sederhana Sehat (lampiran I,II,III,IV dan V)*, Departemen Perumahan dan Prasarana Wilaya, Jakarta, 2002.
- Panudju, Bambang, *Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, Alumni Bandung, 1999.
- Payne, Geoffrey K., *Low-income Housing in The Developing World, The Role of Sites and Services and Settlement Upgrading*, John Willey & Sons Ltd., New York, 1984.
- Steel, James, *Sustainable Architecture*, McGraw-Hill Companies, New York, USA, 1997.
- Turner, John F.C., *Housing By People, Towards Autonomy in Building Environment*, Morion Boyars Publisher Ltd. London, Great Britain, 1982.
- Yudohusodo, S., *Rumah Untuk Seluruh Rakyat*, Inkoppol, Jakarta, 1991.