



Estetika

Jurnal Arsitektur ITN Malang

wacana-kota
**PERKEMBANGAN MASSA DAN RUANG KOTA
KAWASAN KORIDOR JALAN MANYAR KERTOARJO SURABAYA**
Yuni Setyo Pramono

wacana-kota
**KONSEP PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN
DALAM PEMBANGUNAN WILAYAH KOTA GRESIK**
Gaguk Sukowiyono

wacana-permukiman
**KARAKTER STRUKTUR DAN KONSTRUKSI
ARSITEKTUR PAWON TRADISIONAL BALI**
*I Nyoman Widya Paramadhyaksa
I Gusti Bagus Suryada*

wacana-permukiman
**PENGADAAN PERUMAHAN
BAGI MASYARAKAT BERPENGHASILAN RENDAH
DI PERKOTAAN**
Debby Budi Susanti

wacana-perancangan
**TRADISI DALAM METODE ARSITEKTUR:
UPAYA PEMECAHAN MASALAH PERUMAHAN**
Gatot Adi Susilo

wacana-perancangan
**PERWUJUDAN ARSITEKTUR NEOKLASIK
PADA DESAIN ARSITEKTUR KONTEMPORER**
Noviani Suryasari



wahana ilmu
pengetahuan
dan teknologi
arsitektur

Estetika

Jurnal Arsitektur ITN Malang

Jurnal **Estetika** diprakarsai dan dikelola oleh tenaga edukasi Jurusan Arsitektur Institut Teknologi Nasional (ITN) Malang sebagai wahana informasi dan komunikasi ilmu pengetahuan dan teknologi arsitektur.

Jurnal **Estetika** terbit setiap enam bulan sekali di bulan Januari dan Juli.

Redaksi menerima segala bentuk tulisan/artikel yang berhubungan dengan dunia ilmu pengetahuan dan teknologi arsitektur. Tulisan harus asli, tersaji dalam bentuk tulisan ilmiah, diketik satu spasi, 10-15 halaman folio dilengkapi dengan ilustrasi yang menunjang, dilampiri dengan biodata Penyusun dan dikirim paling lambat satu bulan sebelum terbit. Redaksi berhak menyunting tanpa mengurangi bobot, materi dan isi tulisan. Segala isi dari **Estetika** dapat dikutip dengan mencantumkan nama Penulis dan nomor penerbitan secara lengkap dan jelas.

prawicara

Isi dan sajian **Estetika** kali ini memiliki karakteristik yang berbeda dari edisi-edisi sebelumnya. Karya-karya ilmiah yang ada lebih sarat dengan nuansa arsitektur kota dan permukiman atau hal-hal yang terkait dengan hasil/produk arsitektur kota dan permukiman.

Bukan tanpa sebab **Estetika** edisi ini hadir lebih 'khusus'. Perkembangan kota dan permukiman sebagai ruang kehidupan dan penghidupan manusia, ternyata maju dengan pesat sesuai dengan tuntutan penghuninya.

Dengan demikian, arsitektur (dalam hal ini adalah 'ruang' dalam konteks kota dan permukiman) akan senantiasa mampu menjadi pusat aktivitas manusia dalam kaitan dengan perubahan sosial, budaya, ekonomi, ekologi dan teknologi.

Di edisi selanjutnya, pada setiap tengah warsa, **Estetika** akan hadir dengan berbagai wacana yang semakin punya 'makna' dan 'rupa'.



Redaksi

Pemrakarsa: Dosen-dosen Jurusan Arsitektur ITN Malang. **Pemimpin Umum:** Ketua Jurusan Arsitektur ITN Malang. **Pemimpin Redaksi/Penanggungjawab:** Dr. Ir. Lalu Mulyadi, MTA. **Dewan Pertimbangan Materi:** Ir. Soeranto Darsopuspito, MT.; Ir. Adhi Widayathara, MT.; Ir. Budi Faithony, MTA.; Ir. Ertin Lestari, MT. **Redaktur Pelaksana:** Ir. Y. Setyo Pramono, MT.; Ir. Gatot Adi S., MT. **Redaksi:** Ir. Daim Triwahyono, MSA.; Ir. Breeze Maringka, MSA.; Ir. Didiék Suharjanto; Ir. Djoko Suwanto; Ir. Bambang Joko, MT. Ir. Suryo Tri Harjanto, MT.; Ir. Gaguk Sukowiyono, MT. **Alamat Redaksi:** Jurusan Arsitektur ITN Malang Jl. Bend. Sigura-gura No.2 Malang 65145; telepon no. (0341) 551431 pes. 251; facsimile no. (0341) 553015; e-mail: estetika@ftsp.itn.ac.id.

Jurnal Arsitektur ITN Malang **Estetika** terbit pertama kali pada tahun 2002



wahana ilmu
pengetahuan
dan teknologi
arsitektur

Estetika
Jurnal Arsitektur ITN Malang

daftar isi

wacana-kota

**PERKEMBANGAN MASSA DAN RUANG KOTA
KAWASAN KORIDOR JALAN MANYAR KERTOARJO SURABAYA**

Yuni Setyo Pramono

2 - 8

wacana-kota

**KONSEP PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN
DALAM PEMBANGUNAN WILAYAH KOTA GRESIK**

Gagak Sukowiyono

9 - 20

wacana-permukiman

**KARAKTER STRUKTUR DAN KONSTRUKSI
ARSITEKTUR PAWON TRADISIONAL BALI**

I Nyoman Widya Paramadhyaksa

I Gusti Bagus Suryada

21 - 31

wacana-permukiman

**PENGADAAN PERUMAHAN
BAGI MASYARAKAT BERPENGHASILAN RENDAH
DI PERKOTAAN**

Debby B. Susanti

32 - 40

wacana-perancangan

**TRADISI DALAM METODE ARSITEKTUR:
UPAYA PEMECAHAN MASALAH PERUMAHAN**

Gatot Adi Susilo

41 - 48

wacana-perancangan

**PERWUJUDAN ARSITEKTUR NEOKLASIK
PADA DESAIN ARSITEKTUR KONTEMPORER**

Noviani Suryasari

49 - 58

PENGADAAN PERUMAHAN BAGI MASYARAKAT BERPENDHASILAN RENDAH DI PERKOTAAN

*Debby Budi Susanti *)*

Abstraksi

Pengadaan perumahan bagi masyarakat berpendhasilan rendah di perkotaan pada saat ini menjadi masalah yang mendesak untuk dipecahkan, mengingat masyarakat kelas bawah yang menetap di kota pada umumnya berawal dari tinggal di kawasan kumuh yang minim dengan fasilitas infrastruktur. Banyak kendala yang harus dihadapi dalam konteks tersebut di atas, antara lain: pembiayaan, ketersediaan lahan, ketersediaan prasarana dan aspek peraturan Pemerintah. Untuk itu, sudah saatnya diperlukan peranserta masyarakat dalam proses pengadaan perumahannya dengan kunci utama adalah pembentukan kerjasama berdasarkan kepercayaan dan keterbukaan. Dengan demikian, dapat diketahui secara pasti seberapa besar kemampuan daya beli dan minat masyarakat berpendhasilan rendah untuk memiliki perumahannya sendiri di kota.

Kata Kunci: Pengadaan Perumahan, Peranserta Masyarakat, Kelayakan

PENDAHULUAN

Terdapat tiga kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi agar dapat mempertahankan hidupnya, yaitu sandang, pangan dan papan. Kebutuhan manusia menurut teori Abraham Maslow berkaitan dengan tingkatan sosialnya adalah semakin tinggi tingkat sosial seseorang, maka akan semakin tinggi juga tingkat kebutuhan hidupnya. Pada tingkatan terendah, manusia akan berusaha memenuhi kebutuhan dasarnya, sedangkan pada tingkat sosial tertinggi manusia berusaha agar keberadaannya bisa terlihat dan tampak oleh lingkungan di sekitarnya.

Dengan adanya perbedaan tingkat sosial masyarakat, maka terjadilah jarak antara si kaya dan si miskin yang menyebabkan ketidak-seimbangan kehidupan di masyarakat. Di negara-negara maju lapisan masyarakat kelas bawah dan atas lebih tipis dibandingkan dengan kelas menengah. Dengan demikian, jarak antara si miskin dan kaya tidak terlalu terlihat karena lapisan kelas menengahnya paling dominan. Sedangkan di negara-negara berkembang, seperti Indonesia misalnya, lapisan masyarakat kelas bawah jauh lebih tebal dibandingkan dengan kelas menengah dan atas yang relatif lebih tipis. Keadaan inilah yang menyebabkan seringnya terjadi kecemburuan sosial.

Masyarakat kelas bawah yang menetap di kota pada umumnya tinggal di kawasan kumuh yang minim dengan fasilitas infrastruktur, seperti penerangan, air bersih dan saluran pembuangan. Awalnya, masyarakat marjinal ini menempati lahan-lahan kosong di kota yang tidak jelas peruntukannya, seperti tepian rel kereta

api, bantaran sungai, bawah jembatan atau bekas makam Cina. Selang beberapa waktu, permukiman masyarakat marjinal ini berkembang menjadi permukiman kumuh yang mempunyai fasilitas infrastruktur sangat minim.

PERUMAHAN DI PERKOTAAN

Pertambahan penduduk di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, dalam kurun waktu terakhir ini cukup tinggi dan cenderung terus mengalami peningkatan apabila dibandingkan dengan pertambahan penduduk di negara-negara industri. Apabila urbanisasi di dunia Barat pada saat terjadi revolusi industri abad ke 18 dan 19 terjadi karena besarnya kebutuhan tenaga buruh di kota-kota, maka urbanisasi di negara berkembang terjadi akibat tidak tersedianya lapangan kerja yang memadai di daerah perdesaan. Sedangkan, di perkotaan sendiri tidak cukup tersedia lapangan pekerjaan bagi pendatang baru yang jumlahnya cukup besar.

Dengan kata lain, *push factor* daerah perdesaan jauh lebih besar dari *pull factor* daerah perkotaan. Hal ini mengakibatkan meningkatnya para pendatang yang tidak mempunyai pekerjaan yang menyebabkan besarnya jumlah masyarakat ber-penghasilan rendah. Karena pengadaan rumah di negara-negara berkembang berjalan sangat lambat, maka jumlah kekurangan rumah di daerah perkotaan, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah, semakin bertambah besar. Meski pada kenyataannya perumahan yang diperlukan oleh masyarakat ber-penghasilan rendah mempunyai karakteristik yang berbeda dengan golongan lainnya, sangat sederhana dan biayanya sangat murah, namun tetap memerlukan pemikiran dan penanganan secara khusus karena jumlahnya cukup banyak.

Menurut Turner (1982) yang merujuk pada teori Maslow, terdapat kaitan antara kondisi ekonomi seseorang dengan skala prioritas kebutuhan hidup dan prioritas kebutuhan perumahan. Dalam menentukan prioritas tentang rumah, seseorang atau sebuah keluarga yang berpendapatan sangat rendah cenderung meletakkan prioritas utama pada lokasi rumah yang berdekatan dengan tempat yang dapat memberikan kesempatan kerja. Status pemilihan rumah dan lahan menempati prioritas kedua, sedangkan bentuk maupun kualitas rumah merupakan prioritas yang terakhir. Yang terpenting pada tahap ini adalah tersedianya rumah untuk berlindung dan istirahat dalam upaya mempertahankan hidupnya.

Selanjutnya, seiring dengan meningkatnya pendapatan, prioritas kebutuhan perumahannya akan berubah pula. Status pemilihan rumah maupun lahan menjadi prioritas utama, karena orang atau keluarga tersebut ingin mendapatkan kejelasan tentang status kepemilikan rumahnya. Dengan demikian, mereka yakin tidak akan digusur, sehingga mereka dapat bekerja dengan tenang untuk menaikkan pendapatannya.

Prioritas kedekatan lokasi rumah dengan fasilitas pekerjaan untuk buruh-buruh kasar menjadi prioritas kedua karena kesempatan kerja bukan lagi masalah yang sangat mendesak, sedangkan bentuk maupun kualitas rumah masih tetap menempati prioritas terakhir. Teori tersebut dapat dijadikan dasar bagi penyusunan kriteria perumahan yang dibutuhkan oleh masyarakat berpenghasilan rendah, yaitu sebagai berikut:

- (1) Lokasi tidak terlalu jauh dari tempat-tempat yang dapat memberikan pekerjaan bagi buruh-buruh kasar atau tenaga tidak terampil.
- (2) Status kepemilikan lahan dan rumah jelas, sehingga tidak ada rasa ketakutan penghuni untuk digusur.
- (3) Bentuk dan kualitas bangunan tidak perlu terlalu baik, tetapi cukup memenuhi fungsi dasar yang diperlukan penghuninya.
- (4) Harga atau biaya pembangunan rumah harus sesuai dengan tingkat pendapatan mereka.

KENDALA YANG DIHADAPI

Kendala-kendala yang dihadapi dalam upaya pengadaan perumahan kota dalam jumlah besar bagi masyarakat berpenghasilan rendah adalah sebagai berikut:

Kendala Pembiayaan

Hampir seluruh negara berkembang memiliki kemampuan ekonomi nasional yang masih rendah atau sangat rendah. Sebagian besar anggaran biaya Pemerintah yang tersedia untuk pembangunan dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan yang menunjang perbaikan ekonomi, misalnya: industri, pertanian, dan lain-lain. Anggaran Pemerintah untuk pengadaan perumahan menempati prioritas yang rendah dengan jumlah yang kecil. Bantuan luar negeri atau pinjaman dari badan keuangan dunia, seperti Bank Dunia, sukar diperoleh karena pada awalnya mereka menganut teori *the devil takes housing*. Mereka beranggapan bahwa perumahan adalah investasi jangka panjang yang memerlukan modal besar, tetapi pengembalian setiap tahunnya kecil. Selain itu, kebutuhan akan perumahan di negara-negara berkembang jauh melampaui kemampuan pengadaan perumahan di negara-negara tersebut.

Pendapatan sebagian besar penduduk di negara-negara berkembang begitu rendah, sehingga setelah dipakai untuk membayar makanan, pakaian, keperluan sehari-hari dan lain-lain, hanya sedikit sekali yang tersisa untuk keperluan rumah (Abrams, 1969). Sementara itu, harga rumah terus meningkat, sehingga pendapatan penduduk semakin jauh di bawah harga rumah yang termurah sekalipun.

Kendala Ketersediaan dan Harga Lahan

Lahan untuk perumahan semakin sulit didapat dan semakin mahal di luar jangkauan sebagian besar anggota masyarakat. Sulitnya akses untuk memperoleh lahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, antara lain disebabkan oleh: (a) spekulasi lahan, (b) kepemilikan lahan yang berlebihan oleh pihak-pihak tertentu, (c) aspek hukum kepemilikan dan (d) ketidakjelasan kebijaksanaan Pemerintah dalam masalah lahan (Abrams, 1969). Meskipun kebutuhan lahan sangat mendesak, terutama untuk pengadaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, usaha-usaha positif dari Pemerintah di negara-negara berkembang belum terlihat nyata. Pemerintah Daerah dan Pusat biasanya tidak/belum melihat perlunya usaha

pengadaan lahan untuk perumahan masyarakat ber-penghasilan rendah (Angel, 1983).

Kendala Ketersediaan Prasarana

Ketersediaan prasarana untuk perumahan, seperti jaringan air minum, pembuangan air limbah, pembuangan sampah dan transportasi, merupakan persyaratan penting bagi pembangunan perumahan. Banyak kota di negara berkembang belum mempunyai rencana kota yang matang dan siap untuk diimplementasikan serta belum mempunyai program pengembangan prasarana yang jelas dan belum mampu menyediakan biaya untuk pengadaan prasarana yang cukup besar. Hal tersebut meng-akibatkan pengadaan prasarana lahan perumahan tidak dapat dilakukan sebagaimana mestinya. Kurangnya pengembangan prasarana, terutama jalan dan air, merupakan salah satu penyebab utama sulitnya pengadaan lahan untuk perumahan di daerah perkotaan (Habitat, 1997).

Kendala Bahan Bangunan dan Peraturan Bangunan

Banyak negara berkembang belum mampu memproduksi bahan-bahan bangunan tertentu, seperti: semen, paku, dan lain-lain. Barang-barang tersebut masih harus diimpor dari luar negeri, sehingga harganya berada di luar jangkauan sebagian besar anggota masyarakat. Di lain pihak, banyak standar dan peraturan bangunan nasional di negara-negara berkembang yang meniru negara maju yang tidak sesuai bagi masyarakatnya. Kedua hal tersebut menyebabkan pengadaan rumah bagi atau oleh masyarakat berpenghasilan rendah sulit untuk dilaksanakan.

PENGADAAN PERUMAHAN

Pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah bukan merupakan usaha yang terisolir.

Pertama, pembangunan tersebut mempunyai *multiplier effect* yang besar, baik peningkatan industri dan jasa kota maupun penyediaan lapangan kerja baru.

Kedua, pengadaan perumahan yang murah memerlukan penajajakan usaha baru agar faktor-faktor *input* menjadi murah dan efisien (bukan murah dengan subsidi yang besar, sehingga akhirnya menjadi mahal dan tidak efisien). Dengan demikian, harga produk perumahan murah dapat memenuhi *effective demand*. Penajajakan tersebut termasuk *research and development* bahan bangunan yang murah dan kuat serta pembinaan efisiensi perusahaan bahan bangunan dan tenaga kerja konstruksi.

Ketiga, bagi penduduk yang memang tidak mampu, perumahan tersebut harus dapat menjamin kelangsungan pekerjaannya tanpa penambahan biaya transpor ke tempat kerja. Malah bilamana mungkin, tempat pemukiman baru tersebut dapat membuka kemungkinan peningkatan pendapatan, khususnya bagi anggota keluarga kedua atau ketiga untuk mencari nafkah baru. Pembukaan lapangan kerja baru berarti meningkatkan *effective demand* masyarakat, sehingga pembayaran angsuran dan pembelian rumah akan menjadi lebih lancar.

Linkages yang luas tentang perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah merupakan usaha yang tidak mudah, memerlukan dana yang besar, sistem organisasi dan koordinasi berbagai pembagian kerja yang menyangkut masalah permukiman dan administrasi yang teliti untuk melaksanakan program tersebut.

Usaha-usaha baru perlu juga dipikirkan untuk memberi landasan kerja yang mantap dalam rangka membangun perumahan yang layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah, antara lain sebagai berikut:

Pertama, nilai dan sikap masyarakat terhadap pemukiman dan perumahan perlu ditinjau terhadap anggapan bahwa:

- (1) Rumah harus dibangun sekali dan baik untuk selamanya, tidak merupakan kebutuhan pokok yang mendesak, dan tidak sesuai dengan realita kemampuan masyarakat.
- (2) Rumah sebagai salah satu unsur dari bermacam-macam kekayaan hanya dapat dimiliki secara bertahap dengan bekerja keras dan penabungan. Bila pemilikan kekayaan dipaksakan dalam waktu yang singkat, maka hal itu akan menimbulkan berbagai kesukaran sosial, disamping kecilnya kemungkinan keberhasilan usaha dimaksud. Sikap terhadap kekayaan dan pemilikan rumah tersebut perlu dikembangkan tidak hanya bagi para pembeli rumah, tetapi juga para pengusaha bangunan. Hal itu diperlukan untuk menunjang pengusahaan rumah yang murah, efisien dan kuat, bukan spekulatif, ingin menjadi kaya dan mewah secepatnya.
- (3) Permukiman merupakan kepen-tingan bersama semua anggota masyarakat, bukan hanya Pemerintah. Pemerintah hanya membantu mempermudah masyarakat memelihara permukiman-nya di kota. Pemerintah perlu memikirkan untuk memberi penyuluhan yang luas tentang peranan masyarakat terhadap pembinaan lingkungan, antara lain pembuangan sampah dan penghematan konsumsi rumah tangga untuk membeli atau memiliki tempat tinggal yang layak.

Kedua, untuk membuat perumahan baru yang terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah memerlukan beberapa kombinasi kebijaksanaan, dimana di satu pihak menekan biaya dan di lain pihak meningkatkan daya beli masyarakat berpenghasilan rendah.

Salah satu upaya yang dapat ditempuh adalah pembangunan rumah susun bertingkat 4-6 di pusat kota yang harga tanahnya tinggi. Namun, dalam pembangunan rumah susun perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut: (a) penghuni di daerah tersebut harus dijamin mendapatkan kesempatan pertama memiliki hunian di rumah susun tersebut untuk menghindari pengusuran dan/atau pengalihan kepemilikan tanah, (b) pembangunan fisik rumah susun perlu memperhatikan nilai-nilai yang hidup di masyarakat, misalnya penyediaan ruang untuk melakukan kegiatan bersama antar penghuni, (3) pembangunan rumah susun bertingkat harus menyediakan infrastruktur permukiman yang lancar, seperti pembuangan sampah, air kotor, dan penyediaan air bersih.

PERANSERTA PIHAK TERKAIT

Peranserta Masyarakat

Kunci utama peranserta masyarakat adalah pembentukan kerjasama berdasarkan kepercayaan dan keterbukaan. Menurut Habitat Agenda (1997), peranserta masyarakat bukan untuk: (a) menyuruh masyarakat melakukan pekerjaan pada proyek-proyek Pemerintah yang berkaitan dengan pembangunan masyarakat, (b) mempertanyakan pendapat masyarakat tentang program yang telah dipersiapkan untuk selanjutnya membuat perubahan-perubahan kecil, atau (c) meminta masyarakat untuk membayar sebagian biaya proyek atau kegiatan yang dilakukan Pemerintah.

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa peranserta masyarakat sangat erat kaitannya dengan kekuatan atau hak masyarakat, terutama dalam pengambilan keputusan dalam tahap identifikasi masalah, mencari pemecahan masalah sampai dengan pelaksanaan berbagai kegiatan selama proses pengadaan perumahan. Beberapa tingkat peranserta masyarakat adalah sebagai berikut :

- (1) *Manipulation* atau Manipulasi
Peranserta ini adalah tingkatan yang paling rendah karena masyarakat hanya dipakai namanya sebagai anggota dalam berbagai badan penasehat (*advising board*). Dengan demikian, tidak ada peranserta masyarakat yang sebenarnya dan tulus, dimana nama-nama anggota masyarakat hanya dipakai untuk diselewengkan dan dipakai sebagai alat publikasi dari pihak penguasa.
- (2) *Therapy* atau Penyembuhan
Dengan berkedok melibatkan peranserta masyarakat dalam perencanaan, maka para perancang memperlakukan masyarakat sebagaimana proses penyembuhan pasien. Meskipun masyarakat terlibat dalam banyak kegiatan, pada kenyataannya kegiatan tersebut lebih banyak untuk mengubah pola pikir masyarakat daripada mendapatkan masukan atau usulan-usulan dari mereka.
- (3) *Informing* atau Informasi
Memberikan informasi kepada masyarakat tentang hak, tanggungjawab dan alternatif pilihan, dapat menjadi langkah pertama yang sangat penting dalam pelaksanaan peranserta masyarakat. Meskipun demikian, yang sering terjadi penekanannya lebih pada pemberian informasi satu arah dari pihak penguasa kepada masyarakat tanpa ada kemungkinan umpan balik dari masyarakat. Alat-alat yang sering dipergunakan untuk komunikasi searah ini adalah media massa, pamflet, poster, dan tanggapan atas pernyataan-pernyataan.
- (4) *Consultation* atau Konsultasi
Mengundang opini masyarakat setelah memberikan informasi kepada mereka, dapat merupakan langkah penting dalam menuju peranserta penuh dari masyarakat. Metode yang dapat digunakan adalah *attitude surveys* atau survai tentang arah pikir masyarakat, *neighbourgood*

meeting atau pertemuan lingkungan masyarakat dan *public hearing* atau dengar pendapat dengan masyarakat.

(5) *Placation* atau Perujukan

Pada tingkat ini masyarakat mulai mempunyai beberapa pengaruh, meskipun dalam banyak hal masih tetap ditentukan oleh pihak penguasa. Dalam pelaksanaannya beberapa anggota masyarakat yang dianggap mampu dimasukkan sebagai anggota dalam badan-badan kerjasama pengembangan kelompok masyarakat yang anggota-anggota lainnya wakil-wakil dan berbagai instansi Pemerintah, walau seringkali suara dari masyarakat tersebut tidak diperhitungkan karena kemampuan dan kedudukannya yang relatif lebih rendah atau jumlah yang terlalu sedikit bila dibandingkan dengan anggota-anggota instansi Pemerintah yang lain.

(6) *Partnership* atau Kemitraan

Pada tingkat ini, atas kesepakatan bersama, kekuasaan dalam berbagai hal dibagi antara pihak masyarakat dengan penguasa. Dalam hal ini disepakati bersama untuk saling membagi tanggungjawab dalam perencanaan, pengendalian, penyusunan dan pemecahan berbagai masalah yang dihadapi. Setelah adanya kesepakatan tentang peraturan dasar tersebut, maka tidak dibenarkan adanya perubahan-perubahan yang dilakukan secara sepihak oleh pihak manapun.

(7) *Delegated* atau Pelimpahan

Pada tingkat ini masyarakat diberi limpahan kewenangan untuk membuat keputusan pada rencana atau program tertentu. Masyarakat memiliki kewenangan untuk memperhitungkan bahwa program-program yang akan dilaksanakan bermanfaat bagi mereka. Untuk memecahkan perbedaan yang muncul, Pemerintah mengadakan tawar-menawar dan tidak memberikan tekanan-tekanan.

(8) *Citizen's Control* atau Kontrol Masyarakat

Pada tingkatan ini masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingan mereka. Mereka mempunyai kewenangan penuh di bidang kebijaksanaan, pengelolaan dan dapat mengadakan negosiasi dengan 'pihak-pihak luar' yang hendak melakukan perubahan.

Dalam hal ini, usaha bersama warga (*neighbourhood corporation*) dapat langsung berhubungan dengan sumber-sumber dana untuk mendapatkan bantuan atau pinjaman dana tanpa melewati pihak ketiga.

Sedangkan berdasarkan data dari beberapa studi kasus, banyak macam dan tingkat peranserta masyarakat berpenghasilan rendah dalam pengadaan perumahan, antara lain keterlibatannya dalam: (a) pembentukan organisasi pembangunan, (b) pendanaan, (c) pengadaan lahan dan prasarannya, serta (d) pembangunan rumah.

Peran Pemerintah

Menurut Turner (1982), peran Pemerintah perlu dibedakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat sebaiknya dibatasi pada kegiatan-kegiatan pokok yang berdampak nasional, terutama penyusunan berbagai kebijaksanaan nasional, pembuatan kerangka kelembagaan (*institutional framework*), perencanaan sistem pengadaan serta pengelolaan sumberdaya teknologi, lahan dan sumber dana. Disamping itu, tugas Pemerintah Pusat adalah menjabarkan kebijaksanaan menjadi program di bidang industri, pertanian, pembiayaan, dan bidang lain yang diperlukan agar dapat dilaksanakannya peranserta masyarakat dalam pengadaan perumahannya.

Berbeda dengan Turner, World Bank tidak terlalu membedakan peran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, tetapi menempatkan peran Pemerintah secara keseluruhan dalam arahan pembangunan perumahan. Pemerintah mempunyai 7 (tujuh) instrumen yang dapat dipergunakan untuk melaksanakan strategi pemberdayaan (*enabling strategy*). Tiga instrumen ditujukan untuk memecahkan masalah dari segi permintaan, tiga instrumen untuk memecahkan masalah dari segi pengadaan dan satu instrumen untuk memperbaiki cara pengelolaan sektor perumahan secara keseluruhan.

Instrumen untuk memecahkan masalah dari segi permintaan meliputi:

- (1) Mengembangkan hak kepemilikan, yaitu memberikan jaminan atas status pemilikan dan penggunaan rumah maupun lahan yang dilengkapi dengan peraturan yang benar-benar dilaksanakan.
- (2) Membentuk sistem pendanaan dengan kredit, yaitu menciptakan lembaga-lembaga kredit perumahan yang sehat dan menciptakan cara-cara yang inovatif agar dapat memberikan akses yang lebih besar pada masyarakat berpenghasilan rendah dalam pembiayaan pembangunan rumah.
- (3) Merasionalkan subsidi, yaitu upaya meyakinkan bahwa program-program subsidi adalah layak dan terjangkau dengan sasaran yang jelas, terukur, transparan dan tidak menimbulkan distorsi.

Instrumen untuk memecahkan masalah dari segi pengadaan, meliputi:

- (1) Menyediakan prasarana perumahan dengan koordinasi berbagai instansi yang bertanggungjawab dalam penyediaan prasarana perumahan, terutama untuk daerah yang kurang berkembang.
- (2) Mengatur pola lahan dan pembangunan rumah dengan menyeimbangkan biaya dan keuntungan dalam peraturan yang mempengaruhi pengadaan lahan perkotaan, pasar perumahan dan tataguna lahan.
- (3) Mengorganisir industri bangunan dengan menciptakan kompetisi yang lebih besar dalam dunia industri bangunan, menghilangkan hambatan dalam pengembangan dan penggunaan bahan bangunan lokal serta mengurangi kendala dalam perdagangan yang berkaitan dengan industri bahan bangunan perumahan.

Sedangkan instrumen yang terakhir adalah memperkuat institusi yang dapat melihat masalah secara keseluruhan serta dapat menyatukan berbagai lembaga Pemerintah, sektor swasta, lembaga non Pemerintah dan organisasi kelompok masyarakat (LSM).

KESIMPULAN

Pengadaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah di perkotaan harus melibatkan masyarakat calon penghuni perumahan tersebut secara langsung. Dengan demikian, dapat diketahui secara pasti seberapa besar kemampuan daya beli dan minat masyarakat tersebut untuk memiliki perumahannya.

Dalam berbagai hal menyangkut perumahan di perkotaan, masyarakat dapat pula diikutsertakan, yaitu:

- (a) Dalam perencanaan masyarakat dapat memberikan pendapat mengenai model rumah yang diinginkan terkait dengan hubungan sosial yang biasa dilakukan.
- (b) Dalam penyediaan lahan masyarakat dapat memberikan pendapatnya tentang lokasi lahan yang diinginkan, sehingga nantinya masyarakat bersedia menempati dan tidak kembali ke lingkungan tempat tinggalnya semula yang terletak di kawasan kumuh.
- (c) Dalam proses pembangunannya masyarakat dapat diikutsertakan secara langsung sebagai tenaga kerja dalam proyek pembangunan perumahan tersebut, sehingga adanya proyek pembangunan perumahan mampu memberikan lapangan kerja baru bagi masyarakat setempat.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim.** 2003. *Memandang Pemukiman Masyarakat Miskin di Tengah Kota*. Artikel Tabloid Rumah. Edisi 4 Maret 2003. Jakarta.
- Budihardjo, Eko.** 1998. *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*. Bandung: PT. Alumni.
- Panudju, Bambang.** 1999. *Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*. Bandung: PT. Alumni 1999.
- Turner, John F.** 1982. *Housing By People: Towards Autonomy in Building Environments*. Great Britain, London: Morion Boyars Publisher Ltd.



^{a)} Debby Budi Susanti, ST., MT. adalah Alumni Jurusan Arsitektur Institut Teknologi Nasional Malang.