

TINJAUAN

**PENDUDUK, PERUMAHAN PEMUKIMAN PERKOTAAN
DAN PENDEKATAN KEBIJAKAN**

Vicky H. Makarau

Staf pengajar Program Studi Perencanaan Wilayah Kota Fakultas Teknik Universitas

Abstrak. Indikator kependudukan dan keseimbangan penduduk mestinya harus dilihat dari interelasi penduduk dengan berbagai fenomena pembangunan yang sangat luas. Indikator keseimbangan tersebut harus bisa dijadikan petunjuk dan bahan untuk menempatkan sumberdaya manusia yang sangat besar tersebut sebagai sasaran pembangunan dan sekaligus sebagai pelaku pembangunan. Masalah klasik kota berkembang, meningkatnya jumlah penduduk, kebutuhan tanah bertambah, baik untuk pemukiman maupun kegiatan perkotaan lainnya. Tanah sebagai sumberdaya alam bersifat terbatas, kebutuhan manusia terus meningkat, ketersediaan tanah menjadi langka dan menjadi komoditas ekonomi mahal. Kemitraan dalam pembangunan perumahan dan permukiman mestinya dilaksanakan. Disamping pentingnya produk kebijakan tata ruang dalam upaya penataan dan pengaturan fenomena tingkat pertumbuhan penduduk dan permintaan perumahan dan permukiman. Kebijakan tata ruang layaknya mendasari pada pertimbangan kondisi fisik lingkungan dan sosial ekonomi baik pada saat ini dan kecenderungan perkembangan ke depan.

Kata Kunci: Perumahan dan permukiman, Pembangunan Wilayah

PENDAHULUAN

Permintaan perumahan dan permukiman berkaitan dengan dinamika kependudukan dan rumah tangga yang mencakup pertumbuhan, persebaran, mobilitas penduduk dan perkembangan rumah tangga. Aspek kependudukan memang menjadi dasar perumusan segala kebijakan pembangunan dan juga menjadi objek pembangunan. Perumahan dan permukiman juga menghadapi juga permasalahan dinamika penduduk. Ada dua hal yang patut dicatat dalam kaitan antara perumahan dengan kependudukan. Pertama, perkembangan penduduk perkotaan melebihi laju pertumbuhan penduduk tingkat nasional dan pertumbuhan penduduk perkotaan tidak merata,

ada daerah yang pertumbuhan penduduk kotanya sangat tinggi, tetapi ada juga bagian kawasan kota penduduknya mengalami penurunan. Kedua, ternyata laju pertumbuhan rumah tangga lebih tinggi dari pada laju pertumbuhan penduduk, antara lain jumlah penduduk per rumah tangga makin mengecil. Di pihak lain perumahan dan permukiman dapat menjadi instrumen untuk mencapai suatu tujuan dari pembangunan wilayah atau kota, dapat pula menjadi tujuan pembangunan itu sendiri.

Penduduk dan Perumahan Permukiman

Menurut Kuswartojo (2005) pertumbuhan penduduk perkotaan di Indonesia memang lebih tinggi dari pada penduduk

perdesaan. Pertumbuhan penduduk tertinggi memang terjadi di kota-kota besar, tetapi pertumbuhan tinggi itu umumnya karena luberan kota besar atau karena ada kegiatan ekonomi yang memuncak. Apapun yang terjadi pertumbuhan penduduk dan perkembangan aktivitasnya tersebut tidak dapat diikuti oleh pembangunan prasarana maupun fasilitas perkotaan lainnya. Ada lima faktor yang mendorong penurunan kualitas lingkungan perkotaan yaitu : teknologi pencemar, konsumsi mewah dan limbah yang dihasilkan, kerawanan sosial, kemiskinan, kebijakan kurang tepat, kecepatan pertumbuhan penduduk.

Walaupun pertumbuhan penduduk hanyalah salah satu penyebab, tetapi bila dilihat secara seksama, faktor penduduk dan rumah tangga merupakan faktor dominan yang menyebabkan ketidakseimbangan dengan lingkungan tersebut (Shaw, 1991). Begitu esensinya keberadaan perumahan dan permukiman dalam pengembangan wilayah khususnya kawasan kota, oleh karena faktor penduduk dan rumah tangga menjadi salah satu penyebab terjadi ketidakseimbangan lingkungan, jelasnya tingkat kepadatan cenderung melebihi daya tampung atau daya dukung lingkungan. Masalah penduduk merupakan masalah yang cukup mendapatkan perhatian terutama dalam pertumbuhan kota. Kota-kota tumbuh menjadi besar, bahkan desa-desa bertumbuh menjadi kawasan perkotaan dapat dipengaruhi oleh tingkat perkembangan penduduk dan dianggap sebagai salah satu indikator dalam memajukan bidang perkotaan. Bintaro (1977) tanpa penduduk maka kota tidak akan terbentuk, bahwa perubahan atau perkembangan kota tidak lain dipengaruhi oleh adanya karakteristik penduduk itu sendiri.

Masalah urbanisasi adalah merupakan bagian dari proses pengkotaan. Kota-kota tumbuh dan berkembang bahkan menjadi kota metropolitan disebabkan karena adanya gejala urbanisasi. Ada berbagai keuntungan yang mempengaruhi tingkat pertumbuhan kota dari akibat urbanisasi itu sendiri. Kota telah

menyediakan tenaga-tenaga murah, kota dapat mempertahankan volume penduduk. Sedemikian urbanisasi telah mempengaruhi tingkat pertumbuhan penduduk di suatu wilayah tertentu. Urbanisasi bukan hanya dianggap sebagai faktor yang dapat menciptakan berbagai masalah, melainkan juga mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan kota. Daya pengaruh urbanisasi semakin kuat oleh faktor semakin beragam dan luasnya ketersediaan lapangan kerja kota.

Kenyataan pada umumnya di kota-kota selalu mengalami aglomerasi penduduk dan berbagai kegiatan ekonomi, politik maupun kebudayaan yang cukup pesat. Bahkan terjadi pengelompokan kegiatan di suatu lokasi tertentu, sehingga di kota akan dijumpai berbagai pusat kegiatan, seperti perkantoran, perdagangan, kampus, industri dan sebagainya. Gejala yang kemudian muncul adalah terjadi persaingan untuk memperebutkan lokasi-lokasi di sekitar pusat kegiatan atau paling dekat dengan pusat-pusat kegiatan tersebut.

Gejala demikian menunjukkan masalah pemukiman tidak hanya perbandingan jumlah penduduk yang terus bertambah dan luas tanah yang tersedia, tetapi juga menyangkut persaingan yang makin lama makin intensif dalam mendapatkan lokasi. Persaingan yang terjadi dalam berbagai peruntukan tanah, persaingan antar kebutuhan tanah untuk industri, perkantoran, jalan umum, taman dan permukiman manusia sendiri. Persaingan tidak hanya karena luas tanah yang terbatas, tetapi juga oleh karena cenderung memilih lokasi yang terdekat ke pusat-pusat kegiatan kota (Nasution, 1992). Disadari keterbatasan yang jauh antara kebutuhan tanah untuk pemukiman di satu pihak, luasan tanah yang tersedia terbatas di lain pihak. Keterbatasan itu masih ditambahkan lagi oleh makin bertambahnya jumlah penduduk dan jumlah rumah tangga di kawasan perkotaan.

Kebijakan

Dari sejumlah pemahaman masalah yang dikemukakan, hal mendasar adalah ketersediaan

tanah semakin terbatas sedangkan jumlah penduduk terus terjadi peningkatan bersamaan dengan peningkatan akan kebutuhan sarana dan prasarana umum. Konteks dengan kebutuhan lahan perumahan dan permukiman perlu adanya kebijakan dari pemerintah yang dalam hal ini bertindak sebagai fasilitator dan mediator antara pihak konsumen (penduduk) dengan pihak pengembang bahkan dengan lembaga-lembaga keuangan yang memiliki kompetensi atau terkait dengan pembangunan perumahan.

Tanah memegang peranan penting dalam pembangunan perumahan dan permukiman. Meningkatnya pertumbuhan penduduk dengan sendirinya kebutuhan tanah akan bertambah, baik untuk pemukiman maupun kegiatan perkotaan lainnya. Tanah merupakan sumberdaya alam bersifat terbatas, sedangkan kebutuhan manusia terus meningkat sehingga ketersediaan tanah menjadi langka dan menjadi komoditas ekonomi yang mahal (Suyanto, 1997).

Pengelolaan pertanahan diharapkan berlandaskan pada asas manfaat, adil dan merata, kebersamaan, kekeluargaan, kesetiakawanan, keakraban, keterjangkauan, dan kelestarian lingkungan hidup. Prinsip-prinsip yang dikemukakan sejalan dengan upaya mendirikan dan memampukan (*enabling*), menciptakan iklim kemudahan dan keterjangkauan (*accessibility and affordability*), berbagai peran (*role sharing*) alam pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan (*sustainable and justifiable*). Harsono (1993) menyarankan kemitraan dalam pembangunan perumahan dan permukiman mutlak diperlukan.

Pengadaan tanah untuk pembangunan properti perlu diatur. Kerjasama Developer dengan BUMN ditata dalam rangka pengelolaan Lahan Siap Bangun (Lisiba). Gagasan pembentukan bank tanah perlu ditindak lanjuti dan penertiban perijinan dan hak tanah diterlantarkan dilaksanakan. Menyadari makin kompleksnya permasalahan pembangunan perumahan dan permukiman, maka pada tingkat pusat dan daerah perlu dibentuk forum komunikasi perumahan dan permukiman yang

beranggotakan unsur pemerintah, swasta dan masyarakat serta pakar perumahan, untuk membahas berbagai permasalahan yang menyangkut perumahan dan upaya pemecahannya.

Pengadaan kawasan siap bangun, dan kapling tanah matang, perlu dikaitkan dengan kebijakan perumahan lainnya yang saling mendukung, yaitu pengelolaan sumber daya lahan, dan ruang, konsolidasi tanah, peraturan perundang-undangan yang mendukung. Pembangunan perumahan dan permukiman, perlu mengikutsertakan usaha nir-laba dan lembaga swadaya masyarakat, yayasan, koperasi, baik sebagai developer, mediator. Perumahan dan permukiman perlu terus ditingkatkan agar dapat dicapai efisiensi dan efektifitas pembangunan. Sebagai tindak lanjutnya guna terselenggaranya pembangunan yang terencana terpadu dan berkelanjutan, maka menjadi penting adalah adanya kebijakan penataan tata ruang wilayah.

Terkait dengan permasalahan tanah perlu diperhatikan dan mempertimbangkan ketersediaan tanah yang belum dimanfaatkan di dalam kota (pusat kota atau *inner city* dan pinggiran kota atau *urban fringe*), kebijaksanaan tata ruang kota (RUTRK, RDTRK, RTRK, RTK), dan model-model pengadaan tanah (konsolidasi tanah, bank tanah, dan pembebasan tanah), dalam pemenuhan untuk pengembangan kawasan perumahan dan permukiman (Panudju, 1999). Kebijakan tata ruang merupakan kebutuhan yang sangat penting dan upaya penataan dan pengaturan kecenderungan tingkat pertumbuhan penduduk. Kebijakan tata ruang idealnya berlandaskan atau mengacu pada pertimbangan kondisi fisik lingkungan dan kondisi sosial ekonomi baik pada saat ini dan kecenderungan perkembangannya.

Dalam perkembangan ini pada dasawarsa yang akan datang kawasan pinggir kota akan menjadi ajang berkembangnya kawasan perkotaan yang baru di pinggiran kota dengan penduduknya dan jumlah besar berasal dari kota (Soeryana, 1999). Mestinya

perencanaan dan pelaksanaan tata ruang kota semestinya melalui tinjauan falsafah, persepsi, pendekatan, sumberdaya alam, dan dualisme (antara penyedia dan pendorong, provider dan enabler). Ditegaskannya pula pentingnya pembangunan bertumpu pada masyarakat yang mencakup, kepentingan, aspirasi kebutuhan, kemampuan, dan upaya masyarakat (Bianpoe, 1992).

Manajemen perkotaan yang efektif mendukung keberhasilan pembangunan perumahan yang berwawasan lingkungan. Pembangunan perumahan masa datang yang bertumpu pada kemandirian masyarakat dengan azas manfaat, adil dan merata, kebersamaan dan kekeluargaan, kepercayaan pada diri sendiri, keterjangkauan, kelestarian lingkungan hidup, penataan perumahan dan permukiman, yang berdimensi sosial ekonomi, politik, budaya, falsafah, hukum dan perundang-undangan (Sivaramakrinan dan Green, 1986).

Produk rencana tersebut dipercaya akan memberikan perkembangan yang nyaman, efisien secara ekonomis, dimana keterlibatan dan aspirasi masyarakat menjadi kekuatan utama dalam penetapan kebijakan rencana pembangunan kota. Dengan demikian rencana kota komprehensif atau rencana induk harus: (a) merupakan rencana umum yang seimbang dan menarik, sesuai dengan kebutuhan saat ini dan masa depan; (b) sebanding dengan prospek penduduk dan ekonomi daerah; (c) sebanding dengan sumber keuangan saat ini dan prospeknya.

Penerapan model rencana tersebut menuntut penerapan upaya ilmiah, artistik, seimbang, yang sesuai dengan kegiatan sosial dan ekonomi daerah saat ini dan kecendrungan perkembangan ke depan sesuai dengan potensi yang dimiliki. Rencana yang di kemukakan di atas dapat membantu mengukur keseimbangan. Di dalam penerapan rencana komprehensif ada empat dasar yang menjadi substansi yakni, rencana penggunaan lahan, rencana sirkulasi, rencana prasarana dan anggaran pembangunan.

Rencana penggunaan lahan merupakan suatu sarana penting untuk mencapai tujuan fisik, ekonomi dan sosial suatu kota. Rencana penggunaan lahan akan mempengaruhi kebijakan dan investasi pemerintah dan swasta dan merupakan suatu pengaruh yang kuat terhadap laju pertumbuhan, karakter, pola lingkungan dan fisik kota.

Rencana penggunaan lahan mendorong peningkatan dan pelestarian kota saat ini dan ke depan, dan mengupayakan perluasan perkembangan kota yang teratur, efisien dan rasional di kawasan yang belum berkembang (Segoe, 1978). Asas manfaat pemanfaatan ruang secara optimal dan terkendali harus dicerminkan di dalam penentuan jenjang dan fungsi pelayanan kegiatan serta sistem prasarana wilayah.

Azas keseimbangan keserasian harus mencakup, pola pemanfaatan ruang yang terstruktur bagi penyebaran penduduk lintas kawasan dan sektor, dan tercapainya keserasian sumberdaya alam dan lingkungan hidup, terciptanya hubungan yang serasi antar manusia dan lingkungan yang tercermin dari pola intensitas pemanfaatan ruang.

PENUTUP

Perkembangan penduduk, kebutuhan perumahan permukiman dan keterbatasan tanah, merupakan bagian terintegral bersifat dinamis, yang harus dipahami, dicermati proses perubahan dari waktu ke waktu.

Kadangkala perubahan tersebut terjadi keseimbangan dan ketidak seimbangan. Sebagai langkah bijaksana, sedini mungkin mestinya diantisipasi, dengan adanya kebijakan dan perencanaan yang bersifat holistik dan komprehensif, sebagai karya dari pemerintah, masyarakat dan para akademisi.

DAFTAR PUSTAKA

Arthur B. Gallion, FAIA, Simon Eisner,
APA, AICP (1994) *Pengantar*

- Perancangan Kota*. Penerbit Erlangga (1994)
- Alterman, Rachelle, and Hill, Morris, “*Implementation of Urban Land Use Plans*, “A.I.P. journal, Juli, 1978
- Abrams, Charles (1966), *Housing in the modern world* : Faber and faber London
- Daldjoeni,N, (1977), *Seluk Beluk Masyarakat Kota*. Penerbit Alumni/1997/ Bandung.
- Daldjoeni, N, 1998, *Population : The Vital Revolution* : Doubleday, New York
- Eko Budihardjo, *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Alumni /1992/ Bandung
- Komarudin MA (1996), *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman*, Yayasan REI-PT. Rakasindo 1997.
- Prijono Tjiptoherijanto (1999), *Keseimbangan penduduk, manajemen sumber daya manusia dan pembangunan daerah*. Pustaka Sinar Harapan Jakarta (1999)
- Rapoport, Amos (1969); *house Form and Culture*, Englewood Clift, Prentice Hal New York
- Suparno Sastro M.dan Endy Marlina (2005), *Perencanaan dan Pengembangan Perumahan*. Penerbit ANDI Yogyakarta (2004)
- Tjuk Kuswartojo, dkk, *Perumahan dan Pemukiman di Indonesia, upaya membuat perkembangan kehidupan yang berkelanjutan* Penerbit ITB