

DAMPAK KEPENDUDUKAN TERHADAP PEMUKIMAN

*Muhadjir Darwin**

Abstract

Housing and its sanitation has been widely recognized as a global human problem. A part of the sources of problem is population, i.e. high rate of population growth and overurbanization. Using the Indonesian case, this paper discusses the relationship between population and housing. The population growth rate of Indonesia declined from 2.3 annually during the decade of 1971- 1980 to 1.97 annually during the next decade. However, the average number of household members declined from 4.9 to 4.5 during the same period. As a result, the number of households increased substantially than the number of population. This phenomenon will affect the increase of the need of housing. In the meantime, the economic condition of Indonesian households could not compete with the soaring prices of housing. In addition, government capabilities to provide housing for the society are still very limited. The data available shows the evidence on the scarcity of housing, where the number of housing stock is smaller than the number of households. However, the number of housing stock has increased substantially, whereas the difference between the number of households and the number of housing stock decreased consistently. These data indicate that productivity of housing market, particularly the informal one, is considerably high, even though in reality the quality of such housing is, in general, low.

Pendahuluan

Tiga tahun yang lalu, 1988, Komisi Pemukiman Manusia, Perserikatan Bangsa-Bangsa telah mengumandangkan deklarasi:

Semua warganegara di semua negara, betapapun miskinnya, mempunyai hak untuk mengharap-kan pemerintahnya memperhatikan kebutuhan rumahnya, serta menerima tanggung jawab mendasar untuk melindungi dan memperbaiki rumah dan tetangganya, daripada merusak atau menghancurkannya.

(CHS-UN, 1988: 10)

Deklarasi tadi menunjukkan bahwa masalah pemukiman telah berkembang menjadi keprihatinan dunia. Masalah

tersebut tidak lagi dianggap semata-mata sebagai persoalan pribadi masing-masing individu atau rumah tangga, tetapi merupakan persoalan bersama. Ketersediaan rumah tidak semata-mata merupakan tanggung jawab kepala keluarga, tetapi juga pemerintah. Lebih jauh lagi, terdapat tekad dari bangsa-bangsa di bumi ini untuk mengatasi masalah pemukiman secara global. Pada kenyataannya, memang, prospek pemukiman di masa-masa mendatang terlihat suram, kecuali jika tindakan-tindakan preventif diambil secara sungguh-sungguh sejak sekarang. Saat ini kota-kota besar di dunia telah dibebani dengan tunawisma dan

* Muhadjir Darwin, PhD adalah staf peneliti Pusat Penelitian Kependudukan UGM dan dosen FISIPOL Universitas Sebelas Maret.

penghuni pemukiman kumuh yang jumlahnya mencapai 30 sampai 50 persen dari penduduk kota. Pada tahun 2000 jumlah mereka diperkirakan akan meningkat menjadi sekitar dua pertiga dari seluruh penduduk kota (Sumka, 1987: 171).

Salah satu faktor yang dapat mempengaruhi timbulnya masalah perumahan adalah kependudukan. Pertumbuhan penduduk menaikkan kebutuhan rumah. Apabila pertumbuhan konstruksi rumah dan perluasan fasilitas publik tidak mampu mengikuti peningkatan kebutuhan rumah tersebut, akibat yang kemudian timbul adalah meningkatnya kepadatan rumah dan menurunnya kualitas rumah dari waktu ke waktu. Gejala demikian inilah yang terjadi di kebanyakan negara-negara sedang berkembang saat ini.

Masalah pemukiman terutama dirasakan di perkotaan. Salah satu penyebabnya adalah urbanisasi. Urbanisasi di negara-negara berkembang muncul lebih banyak karena tekanan hidup di desa dan industrialisasi di kota. Kota yang sesungguhnya tidak menjanjikan banyak kesempatan kerja, terutama kepada urbanis yang miskin pendidikan dan keterampilan, tetap saja dibanjiri penduduk. Arus urbanisasi yang tinggi ini juga memacu naiknya harga tanah dan rumah di kota, sehingga akses kaum

urbanis, terutama yang miskin, untuk memiliki atau menyewa rumah yang layak huni dan dilengkapi sanitasi yang memadai menjadi semakin rendah. Karena akses kepada pekerjaan lebih banyak terdapat di pusat-pusat kota, dan transportasi sering merupakan kendala, para urbanis miskin ini lebih suka berdesakan di tengah kota daripada menempati daerah pinggiran kota. Akibat dari itu adalah menjamurnya pemukiman kumuh dan liar dengan sanitasi yang sangat terbatas.

Urbanisasi yang terjadi di Indonesia memang tergolong rendah dibandingkan dengan kebanyakan negara berkembang lainnya. Sensus Penduduk 1990 menunjukkan bahwa proporsi penduduk kota di Indonesia masih tergolong rendah (69,1 persen). Demikian juga peningkatan jumlah penduduk kota di Indonesia (5,36 persen per tahun) yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk desa (0,79 persen per tahun) tidak seluruhnya disebabkan oleh perpindahan penduduk dari desa ke kota, tetapi juga dikarenakan reklasifikasi desa dari status pedesaan ke status perkotaan (lihat Darwin dan Tukiran, 1990: 65-80). Namun masalah pemukiman telah secara nyata menggejala di kebanyakan kota di Indonesia, tidak saja di kota besar, tetapi juga di kota sedang dan kecil.

TABEL 1.

JUMLAH DAN PERTUMBUHAN PENDUDUK DAN RUMAH TANGGA, RUMAH TANGGA 1980-1990

Tahun	Jumlah penduduk	Rata-rata J. jiwa dalam RT	Perkiraan jumlah RT	Tingkat pertumbuhan (%)	
				Penduduk	RT
1980	147 490 298	4,9	30 100 059		
1990	179 321 641	4,5	39 849 253	1,97	2,85

Sumber: BPS, Sensus Penduduk tahun 1990

TABEL 2.
ESTIMASI TAMBAHAN KEBUTUHAN RUMAH TAHUN 1991

Keterangan	Kota	Desa	Kota + Desa
Jumlah Penduduk 1990	55 464 183	123 857 458	179 321 641
Tingkat Pertumbuhan (%)	5,36	0,79	1,97
Tambahan Jiwa tahun 1991	2 883 492	978 473	3 532 636
Rata-rata J. Jiwa per RT	4,7	4,4	4,5
Tambahan RT (=Tambahan Kebutuhan Rumah Baru tahun 1991)	613 509	222 380	785 030

Sumber: BPS, Sensus Penduduk 1990

TABEL 3.
PENGELUARAN RUMAH TANGGA KELUARGA, TAHUN 1980 DAN 1987

Propinsi	Pengeluaran rumah tangga rata-rata sebulan (Rp. ribu)		Tingkat kenaikan per tahun (%)	
	1980	1987	Nominal	Riil
DKI-Jakarta	76,44	225,86	16,74	7,38
Jawa Barat	57,46	141,01	13,68	4,57
Jawa Tengah	47,71	109,56	12,67	3,64
Jawa Timur	51,30	143,46	15,83	6,54
Sumatra Utara	65,15	171,18	14,80	5,60
Sumatra Barat	79,00	175,81	12,11	3,12
Sumatra Selatan	61,56	148,28	13,38	4,29
Sulawesi Selatan	53,87	122,68	12,48	3,46
INDONESIA	66,18	153,59	12,78	3,74

Sumber: Yudohusodo dkk, 1991, hal.91.

Masalah pemukiman pada intinya terdiri dari dua masalah dasar, yaitu kelangkaan rumah dan rendahnya mutu rumah. Dikatakan terjadi kelangkaan rumah jika jumlah rumah yang tersedia dalam suatu masyarakat lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah rumah yang dibutuhkan oleh masyarakat tersebut. Mutu perumahan dikatakan rendah jika kondisi fisik rumah dan sarana-sarana penunjangnya berada di bawah standar minimum rumah sehat. Seberapa jauh hal demikian menggejala di Indonesia? Bagaimana sifat masalah

tersebut? Bagaimana pengaruh faktor kependudukan terhadap masalah pemukiman tersebut? Apa pula implikasi kebijakan yang dapat ditarik dari pembahasan demikian? Paper ringkas ini berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas.

Pertumbuhan Penduduk dan Perkembangan Kebutuhan Rumah

Hasil Sensus Penduduk 1990 yang dikeluarkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa pada tahun tersebut jumlah penduduk Indonesia

adalah 179.321.641 jiwa. Jumlah ini 31.831.343 lebih banyak daripada jumlah penduduk 10 tahun sebelumnya (hasil sensus penduduk 1980). Dengan begitu, laju pertumbuhan penduduk dalam 10 tahun terakhir adalah 1,97 persen. Pertumbuhan penduduk itu diikuti dengan menurunnya rata-rata jiwa per rumah-tangga, yaitu dari 4,9 jiwa pada tahun 1980 menjadi 4,5 jiwa pada tahun 1990. Akibatnya laju pertumbuhan rumah-tangga menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduknya, yaitu sebanyak 2,8 persen.

Pertumbuhan rumah tangga baru sering digunakan sebagai proksi dari penambahan kebutuhan rumah baru bagi penduduk. Dari jumlah penduduk Indonesia dan pertumbuhan penduduk Indonesia kota dan desa yang diketahui dari hasil Sensus Penduduk tahun 1990, dapat diperhitungkan bahwa tambahan rumah tangga baru pada tahun 1991 ini diperkirakan sebanyak 785.030 rumah tangga, dengan perincian 613.509 rumah tangga kota dan 222.380 rumah tangga desa. Sebanyak itu pula penambahan kebutuhan rumah baru diperkirakan terjadi pada tahun 1991 ini.

TABEL 4.
HARGA RUMAH PERUM PERUMNAS TAHUN 1980, 1987, DAN 1989

Tipe rumah	Harga/Juta (Rp)			Tingkat kenaikan/tahun (%)			
	1980	1987	1989	Nominal		Riil	
				1980-87	1987-89	1980-87	1987-89
21/90	1,05	3,87	5,70	20,5	21,4	10,9	14,9
36/96	2,19	5,97	8,50	15,4	19,3	6,2	13,0
45/120	2,27	8,72	11,00	21,2	12,3	11,5	6,4
54/160	3,46	11,32	14,00	18,5	11,2	9,0	5,3
70/200	4,50	15,92	20,00	19,8	12,1	10,2	6,2

Sumber: Yudohusodo dkk, 1991, hal.91.

TABEL 5.
KENAIKAN HARGA RUMAH DAN GAJI PEGAWAI TAHUN 1980 SAMPAI 1989

Keterangan	Tingkat kenaikan per tahun			
	Nominal		Riil	
	1980-1987	1987-1989	1980-1987	1987-1989
Kenaikan harga rumah	15,41	30,38	6,2	12,97
Kenaikan gaji pegawai	13,20	0,24	0,85	-6,49

Catatan: Tahun dasar digunakan tahun 1980

1) 1980-1987 dan 1987-1989

2) 1977-1985 dan 1985-1989

Sumber: Yudohusodo dkk, 1991, hal.92

TABEL 6.
PERKEMBANGAN JUMLAH RUMAH TANGGA DAN
JUMLAH STOK RUMAH (DALAM RIRUAN), 1961-1985

Tahun	1961	1971	1980	1985
Jumlah rumah tangga	20 928	23 884	30 263	35 885
Jumlah stok rumah	-1)	22 039	28 452	33 991
Selisih		1 845	1 811	1 894
% selisih		(7,72)	(5,98)	(5,28)

1) Tidak diperoleh data

Sumber: Yudohusodo dkk, 1991, hal.86

Sementara itu kemampuan pemerintah saat ini untuk menyediakan rumah melalui berbagai program perumahan hanyalah sebesar 96.000 unit per tahun, atau 12,2 persen dari jumlah kebutuhan rumah baru. Itu berarti 87,8 persen sisanya harus dipenuhi oleh masyarakat sendiri.

Daya Beli Masyarakat

Sementara itu, daya beli masyarakat untuk membangun rumah sendiri atau membeli rumah baru masih terbatas. Hal ini misalnya dapat dilihat dari peningkatan pengeluaran per kapita masyarakat. Sejak tahun 1980 sampai 1987 pengeluaran nominal rumah tangga rata-rata per bulan meningkat 12,78 persen dari Rp 66.180,00 menjadi Rp 153.590,00. Tetapi jika dilihat kenaikan riilnya dengan memperhitungkan perubahan harga dalam periode tersebut, kenaikan pengeluaran per tahun hanyalah sebesar 3,74 persen (lihat Tabel 3).

Sementara itu, harga riil rumah yang dibangun PERUMNAS dalam kurun waktu tersebut adalah sebesar 6 sampai 10 persen per tahun. Beberapa tipe rumah yang dibangun perusahaan tersebut bahkan naik dalam proporsi yang lebih tinggi pada 3 tahun berikutnya. Kenaikan yang lebih

mencolok justru terjadi pada dua rumah tipe terkecil (21/90 dan 36/96) yang sasaran utamanya adalah kelompok ekonomi lemah (lihat Tabel 4).

Ketidakmampuan penduduk mengikuti perkembangan harga rumah juga terlihat dari ketimpangan antara kenaikan rumah dan kenaikan penghasilan pegawai negeri (yang merupakan konsumen utama rumah-rumah yang dibangun pemerintah). Antara tahun 1980 sampai dengan 1987 gaji nominal pegawai negeri naik 13,2 persen. Peningkatan tersebut ternyata nyaris termakan inflasi, karena jika diperhitungkan nilai riilnya, kenaikan gaji tersebut hanya sebesar 0,24 persen. Sementara itu, harga nominal rumah naik sebesar 15,41 persen, dan harga riilnya naik sebesar 6,2 persen. Keadaan pada tiga tahun berikutnya, 1987-1989, lebih buruk lagi. Gaji riil pegawai negeri turun 6,49 persen sementara harga riil rumah naik sangat tinggi, yaitu sebanyak 12,97 persen (lihat Tabel 5). Keadaan demikian sudah barang tentu memperlemah kemampuan pegawai untuk membeli rumah.

Stok Rumah

Apa implikasi dari ketimpangan tersebut terhadap kemampuan masyarakat untuk membangun atau

memiliki rumah? Implikasi yang paling mungkin adalah rendahnya kemampuan masyarakat untuk membangun atau memiliki rumah. Tetapi Tabel 6 menyajikan informasi yang tidak mendukung dugaan tersebut. Benar bahwa selama 25 tahun terakhir (1961-1985) jumlah stok rumah selalu lebih rendah dibandingkan dengan jumlah rumah tangga. Ini berarti tidak seluruh rumah tangga memiliki rumah. Kalau dilihat tabel tersebut lebih jauh, ternyata selisihnya tergolong masih cukup rendah (5 sampai 8 persen). Bahkan persentase selisih menurun secara konsisten dari 8 persen pada tahun 1971, ke 6 persen pada tahun 1980, dan 5 persen pada tahun 1985 (lihat Tabel 6)

Gambaran yang sama dapat dilihat dari persentase rumah tangga yang menempati secara penuh satu unit bangunan sensus (tidak berbagi dengan rumah tangga lain) seperti yang disajikan dalam Tabel 7. Tabel tersebut menggambarkan bahwa sekitar dua per tiga rumah tangga menempati secara penuh satu unit bangunan sensus. Selanjutnya proporsi rumah tangga seperti ini ternyata lebih banyak dijumpai di desa daripada di kota. Pada tahun 1980, misalnya, proporsi rumah tangga yang menempati secara penuh satu unit rumah tangga adalah sebesar 65,9 persen dan di desa 80,5 persen. Persentase tersebut naik pada tahun 1990, masing-masing menjadi 70,5 dan 89,9 persen. Kenyataan tentang lebih rendahnya persentase penduduk kota yang menempati secara penuh satu unit rumah dibandingkan dengan penduduk desa sejalan dengan anggapan umum bahwa kelangkaan rumah lebih banyak terjadi di kota dibandingkan dengan di desa. Selanjutnya, kenyataan adanya peningkatan persentase rumah tangga

yang menempati satu unit rumah dapat merupakan indikasi dari adanya kenaikan tingkat kecukupan rumah dalam 10 tahun terakhir.

TABEL 7.
 PERSENTASE UNIT RANGUNAN SENSUS
 YANG DITEMPATI SATU RUMAH TANGGA
 MENURUT JENIS DAERAHNYA,
 1980 DAN 1990

Daerah	1980	1990
Kota	80,5	89,9
Desa	65,9	70,5
Kota dan Desa	77,2	86,0

Sumber: BPS, Sensus 1980 dan 1990

Kenyataan bahwa jumlah stok rumah lebih rendah daripada jumlah rumah tangga, juga kenyataan bahwa ada sebagian rumah tangga yang menempati satu unit bangunan bersama rumah tangga lainnya, dapat dijadikan indikasi dari adanya masalah kelangkaan rumah. Rendahnya tingkat pendapatan masyarakat menyumbang kepada timbulnya masalah ini. Akan tetapi perlu dicatat bahwa tidak seluruh rumah tangga yang tidak tinggal secara penuh di satu unit bangunan membutuhkan rumah baru. Dalam kenyataannya ada rumah tangga yang oleh pertimbangan tertentu belum membutuhkan rumah sendiri. Hal demikian didukung oleh tradisi *extended family* pada sementara kebudayaan lokal di Indonesia, di mana dua atau lebih rumah tangga karena pertimbangan-pertimbangan sosial tertentu merasa cukup menempati satu rumah saja. Selain itu, ada pula kecenderungan masyarakat untuk membangun satu unit bangunan (dengan ukuran yang relatif luas) dan dirancang untuk ditempati oleh lebih dari satu rumah tangga.

TABEL 8.
BEBERAPA INDIKASI PERKEMBANGAN RUMAH DI INDONESIA ANTARA TAHUN 1971-1985

	1971	1980	1985
Jumlah rumah (juta)	22,04	28,46	33,86
(pertambahan/th, %)	-	(2,88)	(3,54)
Jumlah rumah tangga/keluarga (juta)	23,84	30,26	35,77
(pertambahan keluarga, %)	-	(2,69)	(3,40)
Jumlah orang/keluarga	5,00	4,85	4,57
Jumlah orang/rumah	5,41	5,16	4,82
Rumah bambu (%)	-	45,00	31,1
Rumah dengan lantai tanah (%)	-	42,2	33,5
Rumah dengan lantai M2 (%)	-	8,9	6,7

Sumber: Yudohusodo dkk, 1991, hal.104

TABEL 9.
**PERSENTASE RUMAH TANGGA YANG MENGGUNAKAN AIR
MINUM MENURUT SUMBER AIRNYA**

Sumber air/Daerah	1971		1981		1985	
	Minum	Mandi/ Cuci	Minum	Mandi/ Cuci	Minum	Mandi/ Cuci
KOTA						
Ledeng	31,2	14,6	26,4	--1)	32,5	20,2
Sumur Pompa	5,0	6,7	12,2	--	16,4	18,9
Sumur Tanpa Pompa	54,6	62,1	53,3	--	44,6	50,9
Sungai	2,5	2,2	1,4	--	1,3	6,3
Mata air	4,6	10,4	1,3	--	2,5	2,2
Hujan	1,6	2,0	1,7	--	1,5	0,4
Lain-lain	0,6	2,1	3,6	--	1,4	1,1
DESA						
Ledeng	1,7	1,1	2,3	--	3,3	2,3
Sumur Pompa	0,4	0,2	2,1	--	4,9	3,9
Sumur Tanpa Pompa	59,0	47,2	61,1	--	56,9	49,0
Sungai	20,5	16,0	18,1	--	11,0	24,1
Mata air	13,9	27,7	10,5	--	20,3	16,6
Hujan	1,8	2,3	1,5	--	1,7	0,6
Lain-lain	2,7	5,6	4,4	--	1,8	3,5
TOTAL (untuk masing-masing desa dan kota)	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0

Sumber: Hasil sensus 1971, 1980 dan Survei antar Sensus 1985

TABEL 10.
JARAK ANTARA SUMUR DAN SEPTIC TANK TERDEKAT, 1985

Propinsi	Daerah	Jarak (m)				Total
		- 4,9	5 - 9,9	10 - 14,99	- 15 +	
JAKARTA	K	21,3	42,2	21,7	14,7	100,0
	D	10,5	39,7	32,1	17,8	100,0
JAWA TIMUR	K	11,0	27,6	22,6	38,9	100,0
	D	4,9	12,3	18,3	64,5	100,0
SUMUT	K	11,5	39,1	28,9	20,6	100,0
	D	5,7	17,8	24,8	51,7	100,0
INDONESIA	K	14,1	32,0	23,7	30,2	100,0
	D	6,3	15,9	20,0	58,7	100,0

Sumber: Survei Antar Sensus 1985

Keterangan:

D = Desa

K = Kota

Naiknya tingkat kecukupan rumah seperti yang tergambar dalam kedua tabel di atas di tengah suasana ekonomi yang tidak begitu menggembirakan dapat membawa kepada kesimpulan yang berbeda, yaitu bahwa produksi rumah di Indonesia relatif cukup efisien. Hal demikian sejalan dengan kesimpulan yang diberikan oleh *The Urban Institute* dalam penelitian intensifnya di Indonesia. Penelitian tersebut membuktikan bahwa pasar perumahan (terutama sektor informalnya) sesungguhnya cukup efisien, bahkan dalam ungkapan yang lebih tegas disimpulkan:

It is perhaps one of the most effective in the world, and it has provided serviceable shelter to a majority of Indonesian urban households without direct assistance from either government or formal financial sector institutions (The Urban Institute, 1990: 13)

Mutu Rumah

Masalah perumahan di Indonesia tampaknya lebih merupakan persoalan mutu daripada kelangkaan rumah. Kebanyakan rumah Indonesia memiliki mutu rendah. Walaupun begitu, terdapat pula bukti bahwa dalam kadar tertentu terjadi peningkatan rata-rata mutu rumah di Indonesia. Tabel 8. secara jelas menunjukkan hal ini. Persentase pertambahan stok rumah ternyata lebih tinggi dibandingkan dengan persentase pertambahan jumlah rumah tangga. Akan tetapi, rumah berkualitas rendah (rumah beralas tanah dan berdingding bambu) pada tahun 1980 ternyata mendekati separo, atau berturut-turut 42 dan 45 persen. Walaupun demikian, proporsi rumah jenis demikian pada tahun 1985 ternyata menurun meskipun tidak terlalu drastis menjadi 34 dan 31 persen.

Mutu rumah yang rendah juga terlihat dari rendahnya fasilitas air bersih dan sanitasi. Leding umumnya

hanya menjangkau penduduk kota, itu pun tidak cukup meluas, karena sampai 1985 baru sepertiga penduduk kota dapat menikmati fasilitas ini. Terbatasnya fasilitas leding lebih tampak jika diingat ketidaklancaran aliran air leding pada waktu-waktu tertentu, sehingga sering mengganggu aktivitas rumah tangga penduduk kota. Kebanyakan penduduk (lebih dari 60 persen) yang tidak mempunyai akses pelayanan air minum leding mengandalkan kebutuhan air minumnya pada sumur.

Besarnya jumlah penduduk, terutama di pedesaan, yang menggunakan air sungai untuk minum ataupun mandi/cuci menandakan rendahnya mutu fasilitas air yang digunakan penduduk. Di beberapa tempat, seperti Kalimantan, proporsi penduduk yang menggunakan air sungai lebih besar. Hal demikian dampaknya cukup besar pada tingkat kesehatan penduduk.

Air sumur sesungguhnya merupakan sumber air minum yang cukup bersih; tetapi mutu air sumur di banyak kota besar akhir-akhir ini menurun sebagai akibat dari dua sumber pencemaran, yaitu limbah pabrik dan *septic tank* yang dibangun terlalu dekat dengan sumur. Menurut standar kesehatan jarak sumur dengan *septic tank* tidak boleh lebih dekat dari 10 M; tetapi hampir separo sumur di kota mempunyai jarak dengan *septic tank* terdekat lebih pendek dari persyaratan minimal tadi. Situasi di Jakarta lebih ekstrem, lebih dari separo sumur berjarak kurang dari 10 M dari *septic tank* terdekat (lihat Tabel 10.).

Fasilitas kamar mandi penduduk juga kurang baik. Di kota 40 persen rumah tangga pada tahun 1985 tidak memiliki kamar mandi sendiri. Di desa persentase yang memiliki kamar mandi sendiri jauh

lebih kecil, yaitu hanya 26,5 persen. Alternatif yang tersedia untuk mereka adalah kamar mandi bersama, kamar mandi umum, sungai, atau mata air. Akses penduduk terhadap tempat buang air besar lebih rendah lagi. Data tahun 1985 menunjukkan bahwa 65 persen rumah tangga tidak memiliki tempat buang air besar sendiri. Alternatif yang tersedia untuk mereka adalah kakus bersama/umum, sungai, parit, atau kebun. Dari 35 persen rumah tangga yang memiliki tempat buang air besar sendiri, sebagian besar di antaranya tidak dilengkapi dengan *septic-tank*, sehingga dari segi kesehatan dan kenyamanan kurang baik.

Implikasi Kebijakan

Uraian di atas memberikan gambaran tentang pengaruh faktor kependudukan terhadap masalah pemukiman dan sanitasi. Walaupun laju pertumbuhan penduduk telah dapat ditekan menjadi hanya 1,97 persen setahun, tekanan penduduk tetap dirasakan. Pertambahan penduduk pada gilirannya akan menambah jumlah rumah tangga, dan dengan demikian bertambah pula kebutuhan rumah. Sementara itu, kenaikan pendapatan masyarakat ternyata berjalan lebih lambat dibandingkan dengan perkembangan harga rumah. Dengan demikian, kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan perumahannya pun juga cenderung menurun.

Kenyataan yang menarik untuk ditonjolkan adalah bahwa meskipun perkembangan tingkat pendapatan tidak menggembirakan, produktivitas pembangunan pemukiman ternyata cukup tinggi. Hal ini seera jelas terlihat dari rendahnya dan bahkan turunnya defisit perumahan (selisih antara jumlah rumah tangga dengan jumlah stok

rumah), dan penambahan proporsi rumah tangga yang menempati secara penuh satu unit bangunan. Akan tetapi, jika dilihat mutunya, ternyata sebagian besar rumah di Indonesia berada di bawah standar minimum kelayakan.

Sesungguhnya pemerintah Indonesia telah mempunyai kebijakan yang cukup lengkap dalam bidang pemukiman dan sanitasi. Proyek perumahan yang diselenggarakan pemerintah dan swasta menjangkau berbagai lapisan masyarakat, baik golongan menengah ataupun golongan rendah. Hingga sekarang masih dirasakan bahwa program-program tersebut bisa menjauhi kelompok termiskin. Sumbangan pembangunan pemukiman formal terhadap seluruh produksi perumahan dalam masyarakat pun masih tergolong rendah. Sebanyak 85 persen rumah diselenggarakan oleh masyarakat sendiri secara tidak formal. Melihat terbatasnya kemampuan ekonomi masyarakat, kecenderungan demikian tidak dapat dicegah. Krisis ekonomi yang berkepanjangan hingga sekarang memperkecil akses golongan ekonomi terlemah untuk memasuki pasar pemukiman formal. Karena itu, tindakan semacam penggusuran pemukiman kumuh bukanlah langkah yang bijaksana. Tetapi sejauh ini Pemerintah tampaknya bersikap cukup longgar terhadap pemukiman di bawah standar. Program perbaikan kampung adalah salah satu buktinya.

Perluasan pemukiman formal bukannya tidak relevan dalam konteks ini. Akan tetapi, melihat kecondongan masyarakat kepada pemukiman informal daripada yang formal, prioritas subsidi mungkin perlu digeser lebih banyak ke perbaikan pemukiman informal atau kepada peningkatan fasilitas pelayanan sehingga pembangunan pemukiman

informal menjadi lebih efisien. Ketimpangan subsidi pemerintah yang lebih memberat ke jenis pemukiman formal masih dirasakan. Pada tahun 1987-1988, misalnya, nilai subsidi dalam pinjaman BTN adalah sebesar 117 miliar rupiah, sementara subsidi yang diberikan kepada program perbaikan kampung hanya senilai 37,5 miliar rupiah (The Urban Institute, 1990: 13).

Salah satu kecenderungan yang tampaknya perlu dihindari adalah pembangunan pemukiman elit di luar kota yang bersifat eksklusif dan kurang memperhatikan integrasinya dengan penduduk di kawasan sekitarnya. Hal demikian menggejala di beberapa kota besar di Jawa. Umumnya, pemukiman semacam ini dibangun dengan fasilitas pendukung yang lengkap, tetapi penduduk di sekitar kompleks pemukiman kurang diberi akses untuk memanfaatkannya. Interaksi antara penghuni pemukiman baru dengan penduduk di kampung-kampung sekitarnya nyaris tidak ada. Salah satu akibat yang sering timbul adalah berkembangnya kecemburuan sosial atau konflik sosial antara penduduk pemukiman baru dengan kawasan sekitarnya.

Pemerintah akhir-akhir ini juga gencar mengupayakan alternatif pemukiman untuk penduduk miskin di kota dengan rumah susun. Rumah jenis demikian tampaknya belum cukup populer. Antusias penduduk untuk menempati rumah jenis ini terlihat masih rendah. Melihat kecenderungan perkembangan kota yang terlalu melebar, sehingga lahan pertanian subur menyusut begitu cepat, rumah susun memang layak dijadikan alternatif pemukiman untuk masa depan. Tetapi dalam rangka pemasyarakatan ini, mutu rumah susun dan fasilitas-fasilitas

penunjangnya akan sangat menentukan. Kegagalan perumahan jenis ini untuk sebagian mungkin disebabkan oleh tradisi pemukiman penduduk itu sendiri, tetapi untuk sebagian lainnya mungkin disebabkan oleh kelemahan dalam implementasi pembangunan rumah susun.

DAFTAR PUSTAKA

Darwin, Muhadjir dan Tukiran. 1991. "Penggunaan hasil sensus untuk estimasi urbanisasi", *Populasi*, 2 (1): 65-80.

"Housing policy in Indonesia: fundamental reforms to meet the urban challenge", *The Urban Institute: Policy and Research Report*, 20 (1): 13-14, Winter/Spring, 1990.

Indonesia. Biro Pusat Statistik. 1990. *Indikator kesejahteraan rakyat 1989*. Jakarta.

----- . 1991. *Penduduk Indonesia: hasil Sensus Penduduk 1990*. Jakarta.

United Nations. Commision on Human Settlements. 1988. *Global shelter strategy to the Year 2000*. Report of the Executive Director, New Delhi, 6-12 April.

Yudohusodo, Siswono, et al. 1991. *Perumahan untuk seluruh rakyat*. Jakarta.

