

Dilema Pembangunan Perumahan Untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah

Oleh Muchdie dan Komarudin

Ketidakserasian pertumbuhan pembangunan antara kota besar dan kota kecil serta daerah pedesaan telah merupakan salah satu sebab tingginya tingkat urbanisasi. Untuk Jakarta, rata-rata tingkat pertambahan penduduk karena arus migrasi (1.7%) hampir mendekati angka rata-rata laju pertumbuhan penduduk secara nasional yang 2.1% itu. Laju pertambahan penduduk yang pesat ini mau tidak mau berakibat pada peningkatan kebutuhan-kebutuhan penduduk, seperti pangan, sandang, perumahan dan fasilitas-fasilitas sosial lainnya.

Perbedaan tingkat pendidikan dan keterampilan serta perbedaan "keberuntungan" mengakibatkan adanya perbedaan tingkat pendapatan. Pada tahun 1987, atas dasar penghasilan perbulan, penduduk Jakarta terdiri dari 16% berpenghasilan sangat rendah (kurang dari Rp 100.000), 41% berpenghasilan rendah (Rp 100.000 - Rp 200.000), 30% berpenghasilan menengah (Rp 200.000 - Rp 500.000), 13% berpenghasilan tinggi (lebih dari Rp 500.000). Perbedaan ini akan menentukan pola pemenuhan terhadap kebutuhan-kebutuhan tadi.

Dalam hal pemenuhan kebutuhan perumahan, masyarakat berpenghasilan tinggi (MBT) dan menengah (MBM) tidak mengalami persoalan yang berarti. Mereka, paling tidak, dapat menjangkau fasilitas Kredit Pemilikan Rumah dari Bank Tabungan Negara (KPR-BTN). Akan tetapi, bagi masyarakat berpenghasilan sangat rendah (MBSR) dan rendah (MBR) pemenuhan kebutuhan perumahan yang layak merupakan suatu masalah besar.

MBSR pada umumnya tinggal di rumah sementara dan kumuh dengan luas bangunan kurang dari 18 m² tanpa pelayanan air bersih dan penerangan listrik. Mereka terpaksa menempati rumah-rumah yang kurang manusiawi dan juga terpaksa mengganggu keindahan kota karena rumah mereka dibangun di atas tanah negara, di sepanjang rel kereta api, di atas tanggul sungai ataupun di daerah jalur hijau. Sedangkan MBR tinggal di rumah sementara dan rumah sederhana dengan luas bangunan sekitar 18 m² - 36 m².

Sebagian dari mereka telah dapat menikmati proyek perbaikan kampung, yang di Jakarta dikenal sebagai proyek MHT. Sebagian lagi ada yang tinggal di rumah Perumnas dengan fasilitas KPR-BTN, walaupun mereka terpaksa harus mengeluarkan biaya transportasi yang cukup besar.

Kebutuhan Rumah

Dalam rangka menyusun Kebijakan Perumahan di DKI Jakarta, tanggal 25 Januari 1989 diadakan suatu seminar tentang Kebutuhan Perumahan di DKI Jakarta. Seminar yang penyelenggaraannya merupakan kerja sama antara Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPP Teknologi) dengan Pemerintah Daerah DKI Jakarta itu dihadiri oleh peserta-peserta dari Kantor Menteri Negara Perumahan Rakyat, Badan Penelitian dan Pengembangan Perumahan Departemen Pekerjaan Umum, dan para pakar perumahan lainnya.

Komarudin, dari BPP Teknologi dalam papernya yang berjudul "Kebutuhan Perumahan dan Kebijakan Perumahan di DKI Jakarta" telah memperkirakan kebutuhan rumah sampai dengan tahun 2000. Menurut peneliti di BPP Teknologi itu, kebutuhan rumah di Jakarta untuk periode 1986 - 2000 tiap tahunnya berkisar antara 72.400 unit sampai 85.200 unit dengan rata-rata 79.200 unit. Kebutuhan ini terdiri atas 64.500 unit sebagai akibat pertumbuhan penduduk, 10.100 unit untuk menutupi kekurangan tahun-tahun sebelumnya dan 4.600 unit untuk mengganti rumah-rumah tua. Dengan berasumsi bahwa persentase golongan MBSR dan MBR berkurang serta persentase golongan MBM dan MBT meningkat, kebutuhan rumah bagi MBSR dan MBR diperkirakan sebanyak 11.100 unit (untuk MBSR) dan 29.000 unit (untuk MBR) per tahun.

Kemampuan sektor formal (Perumnas, PT Papan Sejahtera, REI, dan BTN untuk membantu memenuhi kebutuhan perumahan hanya berkisar antara 10 sampai 15% dari kebutuhan total. Sejak tahun 1975/1976 sampai 1984/1985 untuk

Jakarta sektor formal hanya mampu membangun rumah rata-rata 14.700 unit per tahun, sedangkan untuk Jabotabek rata-rata hanya 18.800 unit per tahun. Secara nasional, dalam Rencana V, karena keterbatasan dana, Kantor Menteri Negara Perumahan Rakyat hanya menargetkan pembangunan rumah dengan fasilitas KPR-BTN sebanyak 450.000 unit, yang terdiri dari 300.000 unit (67%) rumah tipe kecil dengan luas lantai sampai dengan 36 m², 100.000 unit (22%) rumah tipe besar de-

ngan luas lantai antara 36 m² sampai 70 m², dan 50.000 unit (11%) Kapling Siap Bangun (KSB) dengan luas kapling 54 m², 60 m² dan 72 m². Perum Perumnas diharapkan dapat membangun sebanyak 120.000 unit (termasuk 20.000 unit KSB) dan perusahaan pembangunan perumahan swasta dapat membangun sebanyak 330.000 unit (termasuk 30.000 unit KSB). Ini memang jauh dari mencukupi.

Keterjangkauan

Ironisnya, sementara upaya pemenuhan kebutuhan perumahan masih menghadapi berbagai kendala, ternyata sampai saat ini masih terdapat 120.000 unit rumah Perumnas, dari berbagai tipe dan tersebar di berbagai lokasi, yang tidak laku dijual. Berbagai faktor telah menjadi penyebabnya. Salah satu di antaranya adalah harga jual dan uang muka yang dinilai terlalu tinggi. Lebih-lebih karena sasaran pembangunan rumah tersebut diperuntukan bagi MBR, yang kemampuannya untuk membeli dan membayar uang muka sangat terbatas.

Konsep keterjangkauan (*affordabilitas*) yang dikemukakan oleh Keare dan Parris (1982) diartikan sebagai tingkat tertentu dari pelayanan kota yang dapat dijangkau oleh rumah tangga jika pengeluaran bulanan yang digunakan untuk perumahan dapat menutupi biaya-biaya proyek pembangunan rumah. Dikaitkan dengan harga rumah yang dapat dijangkau, golongan MBSR dan lapisan bawah MBR tidak akan mampu untuk memiliki rumah, baik yang disediakan oleh Perum Perumnas dan

lebih - lebih yang disediakan oleh developer swasta. Berdasarkan data tahun 1987, dengan asumsi pengeluaran untuk rumah sepertiga dari penghasilan, maka uang yang dapat disisihkan oleh MBSR paling tinggi sebesar Rp 33.000 per bulan. Uang sejumlah ini sukar untuk dapat memperoleh rumah di pusat kota, tetapi masih mungkin mendapatkan rumah di batas kota, yang biaya transportasi ke tempat kerja cukup tinggi. Rumah berukuran 21/60 m² (tipe Griya) di Bumi Serpong Damai, sekitar 25 km dari Jakarta, dengan angsuran sebesar Rp 37.980 per bulan sudah pasti tidak dapat dijangkau oleh kelompok ini.

Golongan MBR, secara teoretis, masih dapat menyisihkan penghasilannya paling tinggi sebesar Rp 60.000 per bulan, sehingga mereka dapat memperoleh rumah tipe 21/60m² secara mengangsur. Masalahnya adalah biaya transportasi yang tinggi menyebabkan mereka lebih suka tinggal berdesakan di pusat kota.

Dilema

Kesenjangan antara kemampuan MBSR dan MBR serta sektor formal dalam memenuhi kebutuhan rumah dengan kebutuhan rumah yang terus meningkat karena pertumbuhan penduduk, telah merupakan suatu masalah besar. Upaya memenuhi kebutuhan rumah bagi MBSR dan MBR di perkotaan jelas merupakan suatu usaha yang manusiawi. Tetapi nampaknya ini belum cukup, karena

jika dengan berbagai upaya penyediaan rumah untuk memenuhi kebutuhan MBSR dan MBR di kota besar dapat dipenuhi, ini akan mengundang masalah baru. Pemukiman dan perumahan yang layak, aman dan manusiawi dan dapat terjangkau oleh MBSR dan MBR akan merupakan daya tarik khusus bagi peningkatan arus urbanisasi. Hal ini jelas tidak menguntungkan, bukan hanya bagi daerah perkotaan, tetapi juga bagi daerah pedesaan yang ditinggalkannya. Meningkatnya arus urbanisasi akan menyebabkan terjadinya kesesakan (*congestion*) kota sehingga mengakibatkan meningkatnya biaya - biaya sosial (*social-costs*) untuk hidup di kota, seperti meningkatnya harga tanah yang merupakan salah satu masalah yang sering dihadapi dalam pembangunan perumahan. Oleh karenanya kebijakan perumahan di kota besar, terutama yang ditujukan bagi MBSR dan MBR, hendaknya juga memperhatikan masalah - masalah yang berkaitan dengan keseimbangan antara pertumbuhan pembangunan di perkotaan di satu pihak dan pembangunan pedesaan di lain pihak. Pembangunan pedesaan dan kota - kota kecil yang dapat menahan arus urbanisasi jelas akan mengurangi beban yang dihadapi dalam upaya memenuhi kebutuhan rumah bagi MBSR dan MBR di perkotaan. ***

Ir. Muchdie MS dan Drs. Komarudin MA, keduanya bekerja di BPP Teknologi.