

**KEBIJAKSANAAN PENATAAN RUANG NASIONAL DALAM MENGARAHKAN
PEMBANGUNAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN YANG BERTUMPU PADA
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT**

Oleh:

Ginandjar Kartasasmita

Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas

**Disampaikan pada Seminar Nasional Perumahan dan Permukiman Menyongsong Abad 21
Jakarta, 27 Oktober 1997**

Saya merasa berbahagia memperoleh kesempatan untuk mengisi acara pada Seminar Nasional Perumahan dan Permukiman, Menyongsong Abad 21. Penghargaan saya sampaikan kepada penyelenggara, yang telah mengambil prakarsa ini, dalam rangka memperingati Hari Habitat Sedunia Tahun 1997.

Sekarang kita sedang memasuki tahap baru dalam proses pembangunan bangsa. Kita sedang melaju dengan kecepatan tinggi menuju ke arah bangsa yang maju dan modern, bangsa yang mandiri yang ekonominya dimotori oleh industri. Proses ini berlangsung dalam dunia yang juga sedang mengalami proses perubahan yang cepat. Salah satu gejalanya adalah globalisasi perekonomian atau liberalisasi perdagangan. Tatanan dunia yang baru itu, membawa berbagai implikasi, dapat menguntungkan, tetapi dapat juga merugikan. Tentunya kita ingin memanfaatkan kesempatan yang menguntungkan dan mencegah terjadinya kerugian.

Inilah yang menjadi tantangan kita dalam PJP II, yang sekarang sudah akan kita masuki tahap kedua dalam rangkaian pembangunan lima tahunannya, yaitu Repelita VII. Kita melangkah maju dengan penuh keyakinan, meskipun dengan tidak buta terhadap adanya masalah-masalah dan besarnya tantangan yang harus kita hadapi. Sekarang saja kita berada di tengah masalah besar dalam pengelolaan makro ekonomi kita, yang dikenal dengan gejala moneter. Kita tidak boleh memandang remeh persoalan ini, karena memang tidak sederhana, tetapi saya berkeyakinan, Insya Allah, kita akan dapat mengatasinya dengan baik, dan melanjutkan pembangunan dalam irama seperti yang kita rencanakan. Sedikit atau banyak *setback* memang tidak bisa dihindari, tetapi tidak perlu membuat kita menjadi hilang keseimbangan dan percaya diri.

Insya Allah, kelambatan yang terjadi karena gejala ini akan dapat kita kejar kembali, dan sasaran-sasaran PJP II dapat tetap kita wujudkan. Pada akhir PJP II ekonomi Indonesia sudah akan termasuk sepuluh besar di dunia dalam ukuran paritas daya beli. Kemiskinan mestinya sudah bukan menjadi persoalan besar lagi. Kesejahteraan masyarakat sudah akan meningkat cukup tinggi. Dalam pengertian kesejahteraan dengan sendirinya telah termasuk kemampuan untuk memenuhi kehidupan yang layak bagi kemanusiaan. Dalam hal itu, dengan sendirinya juga kebutuhan papan. Artinya pembangunan perumahan akan terdorong juga oleh gerak yang cepat dari roda perekonomian dan peningkatan daya beli masyarakat.

Persoalan kita adalah pembangunan perumahan yang bagaimana yang akan terdorong oleh pertumbuhan ekonomi itu. Baru bulan Juli yang lalu, Pemerintah membatasi pemberian kredit untuk sektor *real estate*, yang ternyata telah menjadi salah satu penyebab kerusakan dalam mesin perekonomian, bukan cuma di Indonesia, tetapi juga di negara lain seperti Thailand. Berarti sektor ini telah tumbuh dalam tempo dan arah yang tidak sesuai dengan kaidah-kaidah pengelolaan ekonomi yang benar. Ada investasi yang berlebihan (*over investment*), merajalelanya unsur spekulasi, dan maraknya perkembangan daerah-daerah permukiman dan perumahan mewah yang tidak mencerminkan kondisi dari suatu negara yang sedang membangun, yang baru saja lepas dari peringkat negara-negara yang berpendapatan rendah, dan masih ada sekitar 11 persen dari penduduknya yang hidup di bawah garis kemiskinan. Yang lebih parah lagi, sumber daya nasional telah tersedot ke arah kegiatan yang tidak produktif, dan menyebabkan kondisi lembaga-lembaga keuangan menjadi tidak sehat.

Kesemuanya itu harus menjadi pelajaran bagi kita, jangan sampai terulang kembali, karena mahal

sekali ongkos belajar yang harus kita bayar. Dalam pengembangan sektor permukiman dan perumahan kita harus menetapkan arah yang tepat, yang seharusnya telah ada selama ini, tetapi kita abaikan. Diabaikan oleh karena mudahnya orang memperoleh dana guna mengembangkan *real estate* terutama di sekitar Jakarta dan kota-kota besar lainnya.

Kita harus kembali kepada arah yang sejak semula kita niatkan, tetapi terlupakan oleh hiruk pikuknya kesempatan untuk menarik keuntungan karena spekulasi, dan karena tumbuhnya kegiatan ekonomi yang memerlukan perkantoran modern, dan berkembangnya lapisan menengah dan atas yang cukup cepat, yang memiliki daya beli yang cukup, sebagai pasar bagi pengembangan sektor *real estate*.

Dalam proses itu, kita hampir melupakan aspek pemerataan atau cita-cita keadilan sosial yang amat mendasar dalam falsafah hidup bangsa kita.

Keadilan sosial mencerminkan keadilan dalam memperoleh dan memanfaatkan kesempatan. Namun, yang lebih mendasar lagi seperti dikatakan oleh UUD 1945, ia mencerminkan perwujudan hak tiap-tiap warga negara atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Salah satu aspek yang paling mendasar dalam kehidupan yang layak dan sesuai dengan martabat kemanusiaan adalah rumah tempat berteduh dan bermukim. Oleh karena itu, perumahan dan permukiman amat mendasar hakikatnya bagi upaya pembangunan yang berjiwa pemerataan dan berkeadilan.

Dalam perkembangan dan perjalanan pembangunan yang telah kita lalui, banyak upaya telah dilakukan guna mencukupi kebutuhan papan ini, namun demikian kebutuhan perumahan dan permukiman, terutama bagi masyarakat golongan berpendapatan rendah di wilayah perkotaan, tampaknya semakin rumit dan tidak semakin mudah diatasi. Hal ini disebabkan tidak hanya harga tanah yang sudah mahal, tetapi tanah yang tersediapun semakin langka yang mengakibatkan harga tanah di wilayah perkotaan meningkat jauh melampaui peningkatan daya beli sebagian besar masyarakat. Semakin sulitnya mencari tanah yang harganya masih murah, dirasakan sebagai kendala utama untuk membangun RS (rumah sederhana) dan RSS (rumah sangat sederhana). Kendala tersebut terutama sangat dirasakan di daerah perkotaan yang cepat berkembang, seperti wilayah Jabotabek, Surabaya, Bandung, dan lainnya. Padahal kita ketahui juga kenaikan harga tanah yang cepat seringkali adalah akibat pengembangan kawasan mewah, serta akibat ulah kaum spekulasi tanah.

Kita ketahui bahwa banyak pengembang perumahan yang tidak mau mengacu pada pembangunan perumahan dengan pola 1 : 3 : 6 dan hanya membangun perumahan untuk kategori 1 dan 3 saja. Mereka itu keberatan membangun perumahan untuk kategori 6 tidak hanya dengan alasan rendahnya keuntungan yang diperoleh, tetapi juga disebabkan oleh kekawatiran kawasan perumahannya menjadi kumuh karena adanya wilayah perumahan golongan berpenghasilan rendah di tengah-tengah wilayah mewah. Bahkan saya dengar ada seorang Walikota yang melarang pembangunan RSS di wilayahnya, karena dianggap akan menciptakan lingkungan kumuh.

Di beberapa daerah persoalan ini dicoba diatasi dengan mengganti kewajiban membangun rumah untuk rakyat kecil dengan menyediakan dana, sehingga dana tersebut dapat dipergunakan untuk membangun rumah sederhana di tempat lain. Sepertinya dengan cara ini masalahnya dapat terselesaikan. Tetapi sebetulnya dengan cara ini, mereka telah lupa pada pokok persoalan yang lebih besar, yaitu upaya kita untuk membangun bangsa diatas kesetiakawanan dengan kepedulian satu sama lain. Apa yang akan terjadi sebenarnya adalah tumbuhnya kawasan-kawasan eksklusif yang serba mewah, bersih, nyaman, aman, tertata dengan rapi, lengkap dengan berbagai fasilitas penunjangnya.

Di lain pihak masyarakat berpenghasilan rendah akan berada di permukiman yang karena harga tanahnya murah, jauh dari tempat bekerja serta pelayanan-pelayanan sosial ekonomi yang dibutuhkan. Sungguh ironis bahwa rakyat yang berpenghasilan rendah harus menempuh jarak yang lebih jauh yang mengakibatkan mereka harus mengeluarkan biaya lebih banyak untuk mencapai layanan sosial-ekonomi dan tempat bekerja. Menurut saya, ini merupakan bentuk kesenjangan yang mencolok dan dapat mengakibatkan ketegangan sosial yang berlarut. Apalagi di permukiman masyarakat berpenghasilan rendah, umumnya tingkat kriminalitasnya lebih tinggi, sehingga beban sosial menjadi lebih tinggi lagi.

Saya berpendapat, apabila rumus 1:3:6 itu dijalankan secara konsekuen, bukan hanya rasa keadilan terpenuhi, namun juga akan makin kuat rasa solidaritas sosial, karena baik yang kaya maupun yang tidak

kaya akan saling berhubungan dan berinteraksi, bersama-sama dalam kehidupan bermasyarakat. Pola perumahan juga akan dapat mengendalikan gaya hidup yang berlebihan karena bagaimanapun ada tenggang rasa diantara sesama warga.

Perlu kita sadari bahwa pemerataan pembangunan perumahan dan permukiman tidak dapat kita serahkan hanya kepada mekanisme pasar (*market mechanism*). Kalau dengan mekanisme pasar saja, hanya mereka yang berpendapatan cukup tinggi saja yang mampu membayar "harga" tanah perkotaan yang semakin meningkat. Karena itu, sangat diperlukan upaya untuk memberdayakan masyarakat berpenghasilan rendah dalam pembangunan perumahan dan permukiman. Hal ini perlu kita pikirkan bersama, dan kita carikan jalan keluarnya.

Salah satunya adalah dengan penataan ruang.

Pada dasarnya pembangunan perumahan dan permukiman merupakan kegiatan yang menggunakan ruang yang luas, dimana lahan menjadi unsurnya yang paling pokok.

Dalam hubungannya dengan pembangunan perumahan dan permukiman, tata ruang memiliki dua fungsi pokok, yaitu pertama, mengatur dan mengendalikan penggunaan lahan. Kedua, meningkatkan kualitas lingkungan, baik lingkungan fisik maupun sosial budaya. Tata ruang juga harus menjaga agar benturan-benturan kepentingan atas penggunaan lahan dapat diatur dengan serasi dan seoptimal mungkin. Salah satu aspek yang harus diamankan adalah perlindungan terhadap lingkungan kehidupan manusia, agar menjamin bahwa manusia dapat hidup lestari di planet bumi ini sehingga pembangunan dapat berlangsung secara berkelanjutan.

Melalui penataan ruang dapat diamankan kepentingan-kepentingan nasional yang besar seperti kepentingan ketersediaan pangan, antara lain melalui pengaturan bahwa lahan-lahan subur dan beririgasi teknis tidak diizinkan untuk digunakan bagi kepentingan lainnya. Dilain pihak melalui penataan ruang harus diupayakan tersedianya ruang secara adil dan merata bagi segala lapisan masyarakat.

Rencana tata ruang disusun secara hirarkis mulai dari tingkat nasional, provinsi dan kabupaten sampai ke tingkat kawasan, sesuai dengan keperluannya. Rencana-rencana ini merupakan acuan dalam pemanfaatan ruang dan juga dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Pada kawasan-kawasan di bawah wilayah daerah tingkat II, ditetapkan rencana rinci (*detail*) tata ruang, seperti rencana rinci tata ruang kawasan industri, perdagangan, perumahan dan permukiman, pemerintahan dan sebagainya. Rencana rinci tata ruang ini diperlukan antara lain sebagai acuan untuk menerbitkan ijin mendirikan bangunan.

Melalui rencana rinci tata ruang kawasan, harus diupayakan untuk mengamankan kepentingan rakyat kecil. Artinya tata ruang harus menjamin bahwa lahan tersedia juga untuk keperluan rakyat berpenghasilan rendah. Karena keterbatasan kemampuannya, maka kepentingan rakyat kecil ini kerap kali tergeser jika berhadapan dengan kekuatan ekonomi yang lebih besar.

Sebagai kesimpulan dalam rangka memberdayakan masyarakat, pembangunan perumahan dan permukiman melalui penataan ruang diperlukan upaya-upaya sebagai berikut:

Pertama, dalam rencana rinci tata ruang kawasan perumahan dan permukiman perlu ditetapkan secara jelas dan tegas lokasi-lokasi lahan yang diperuntukan bagi pembangunan perumahan bagi masyarakat golongan berpendapatan rendah. Lahan tersebut perlu dijaga agar harganya tidak melonjak, sehingga tetap dalam keterjangkauan masyarakat berpenghasilan rendah. Oleh karena itu, disarankan agar tanah yang sudah dialokasikan bagi pembangunan rumah kecil tersebut hanya dapat diberikan kepada para pengembang yang akan membangun RS dan RSS saja. Disini diperlukan konsistensi dalam pengawasan pemberian perijinannya oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, praktek-praktek pencaloan dan spekulasi yang menjadi pemicu melonjaknya harga tanah dapat dihindari. Selain itu, cara demikian, juga akan turut menjaga fungsi sosial dan fungsi ekonomi tanah secara selaras.

Kedua, dalam pengalokasian lahan-lahan perumahan RS dan RSS pada rencana rinci tata ruang perlu dipertimbangkan daerah-daerah yang mempunyai akses yang baik bagi buruh dan masyarakat berpenghasilan rendah dalam mencapai tempat kerja serta fasilitas sosial ekonomi. Aksesibilitas terhadap pusat kegiatan sosial ekonomi ini sangat penting terutama untuk mengurangi beban biaya transportasi bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Ketiga, pemberdayaan masyarakat berpendapatan rendah perlu dilakukan melalui pemberian kemudahan dalam perijinan, permodalan, termasuk perkreditan, serta layanan umum dengan sasaran yang spesifik dan dilakukan secara berkelompok. Berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan perumahan perlu dikembangkan pola pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (*community based development*). Hal ini dapat dilakukan melalui upaya-upaya peningkatan dan pengembangan sistem pendanaan yang terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Koperasi perlu dibina untuk membantu penyediaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Demikianlah, sekedar masukan dari saya. Sebagai penutup, rencana tata ruang hendaknya tidak hanya dilihat sebagai aspek prosedural dalam penyelenggaraan pembangunan, tetapi juga sebagai kegiatan yang dapat menunjang tercapainya sasaran-sasaran pembangunan itu sendiri, dengan mekanisme yang efektif, untuk menjamin pengalokasian sumber daya yang adil dan efisien, terutama dalam penggunaan lahan, baik bagi kepentingan pemerintah, masyarakat, maupun dunia usaha. Dalam rangka itu penataan ruang harus menjamin pula bahwa ruang tidak hanya diperuntukkan bagi yang kuat dan bermodal besar, tetapi harus tersedia bagi masyarakat luas, terutama bagi masyarakat yang terbatas kemampuannya. Tata ruang dengan demikian harus pula dapat menjadi alat untuk memberdayakan masyarakat dalam mendapatkan perumahan dan permukiman yang layak, serta turut mengarahkan agar pembangunan dapat dijalankan secara berkeadilan.

Akhirnya, upaya pembangunan perumahan dan permukiman bagi masyarakat golongan berpenghasilan rendah pada dasarnya menjadi tanggung jawab masyarakat sendiri, dan tugas pemerintah adalah memberikan bantuan pelayanan yang mudah, murah dan terjangkau serta yang tak kalah pentingnya menjamin kemantapan lokasinya.

Demikianlah sekedar sambutan saya. Semoga bermanfaat bagi seminar nasional perumahan dan permukiman ini. Terima kasih atas perhatiannya. Selamat berseminar, semoga sukses.