

PEMBANGUNAN PERMUKIMAN MENUJU KESEIMBANGAN DESA-KOTA

Oleh **Bondan Hermanislamet**

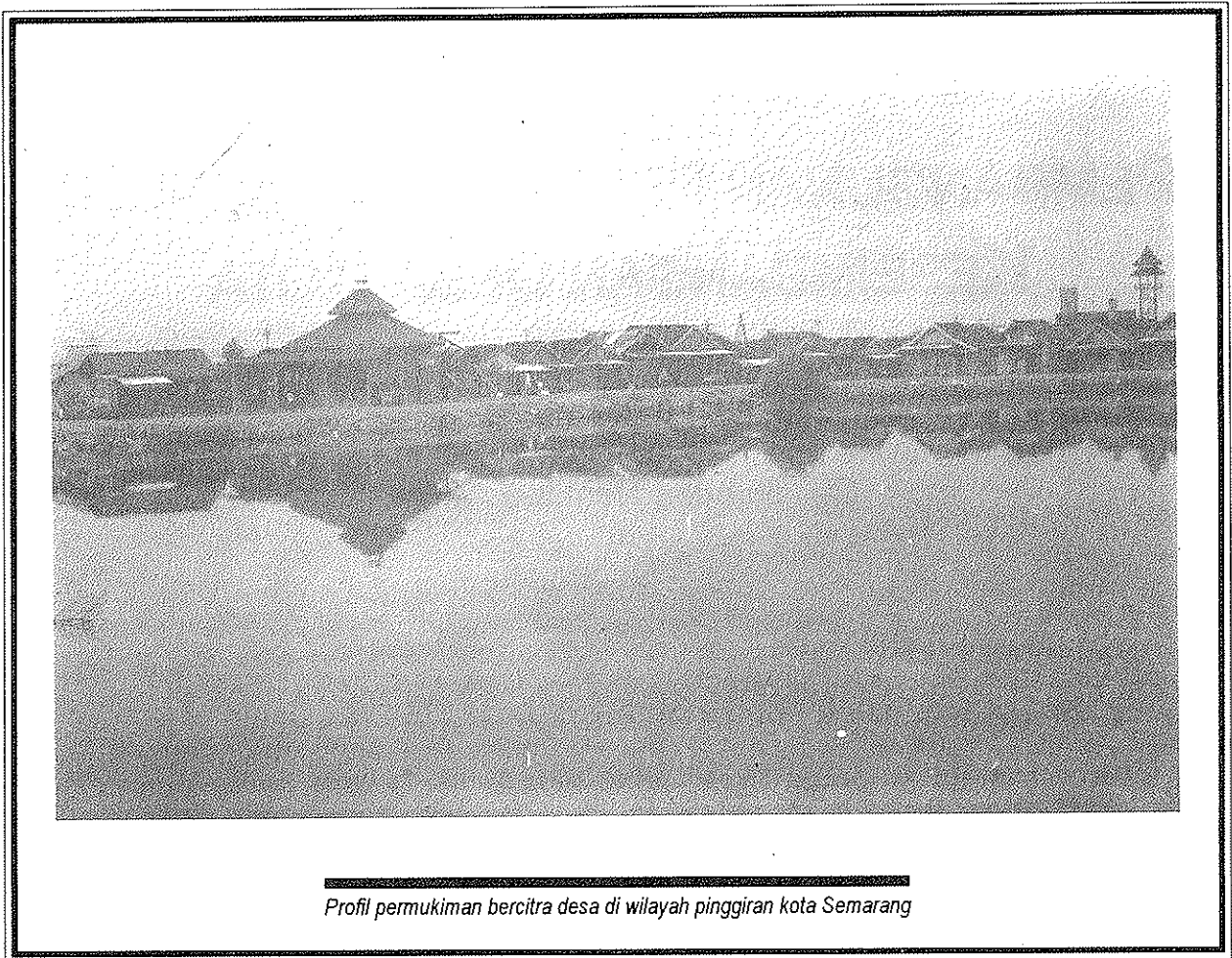
Secara normatif, pembangunan perumahan biasa diartikan sebagai pembangunan rumah dalam jumlah besar, pada suatu lokasi dan pada kurun waktu tertentu yang terbatas.

Jumlah besar dan waktu terbatas memberikan indikasi "persoalan perumahan" yang mendesak, seperti sangat kurangnya persediaan rumah (housing stock), atau sangat rendahnya mutu perumahan serta lingkungannya di suatu kawasan tertentu. Sedangkan faktor lokasi, terutama hanya dikaitkan dengan ketersediaan lahan saja. Singkatnya, pembangunan perumahan dilakukan untuk menjawab kebutuhan rumah atau rumah layak dalam jumlah besar, tanpa dibebani oleh misi lain, termasuk masalah lokasi.

Namun pada masa-masa terakhir, jarang sekali kasus pembangunan perumahan dilihat berdiri sendiri, umumnya dikaitkan dengan masalah lain, atau bahkan digunakan untuk memecahkan masalah lain, atau bahkan juga diberi beban ekstra dengan menanggung misi lain.

Program transmigrasi atau pembangunan kota satelit, adalah contoh-contoh yang aktual untuk hal tersebut.

Bondan Hermanislamet
Ketua Bappeda Daerah Istimewa Yogyakarta



Profil permukiman bercitra desa di wilayah pinggiran kota Semarang

Keseimbangan Desa-Kota

Pernyataan "kondisi seimbang desa-kota" dapat mengundang berbagai pertanyaan. Pertama, tolak ukur apakah yang digunakan untuk menarik kesimpulan penilaian bahwa suatu kondisi desa-kota itu seimbang?

Kedua, apakah kondisi desa-kota itu sesuatu yang nyata dan dapat dicapai ataukah itu kondisi desa-kota seimbang itu adalah kondisi nyata terbaik, artinya adalah kondisi yang ingin atau perlu dicapai oleh banyak orang, seperti penghuni, pemerintah atau perencana dan teoritis?

Perlu ditegaskan lebih dahulu arti "seimbang" atau "keseimbangan" itu, sebelum diterapkan salah satu tolak ukur penguji kondisi seimbang yang diinginkan. Seimbang, pada umumnya berarti "sa-

ma berat", walau tidak dalam arti *equal*, tetapi "setara" dalam "bobot" tertentu yang tidak harus sama jenisnya.

Kondisi material, misalnya tidak selalu dalam ukuran rupiah, tetapi besaran rumah atau gedung, banyaknya ternak, luasnya sawah dan seterusnya. Untuk itu maka, beberapa macam tolak ukur dapat digunakan untuk menilai kondisi keseimbangan antara kota dan desa. Barangkali perlu juga ditegaskan bahwa kondisi seimbang bisa saja terjadi pada situasi spasial yang "berbatas tegas" artinya, kota merupakan noktah dalam lautan wilayah desa, ataupun yang bersituasi "menerus" (continuum), artinya berwujud fisik yang bersambungan-tanpa-putus hanya *properties non-fisik*-nya yang berbeda.

(1) Tolok Ukur Keseimbangan

Keseimbangan fisik, adalah hal yang termudah diukur. Sasaran pengukuran pertama adalah aspek-aspek populasi dan demografis (penduduk, ternak, tegakan tanaman, serta pertambahan-kurang dan perpindahannya). Berikutnya adalah perumahan serta unsur prasarana lainnya, seperti pasar, rumah sekolah, rumah sakit, balai pertemuan, tempat hiburan serta prasarana panjang jalan, saluran sanitasi dan drainase, serta bangunan lainnya. Selanjutnya adalah, asset produksi seperti sawah, ladang, kolam ikan, tempat pengolahan produk tertentu, dan seterusnya.

Keseimbangan ekonomis, adalah wujud keseimbangan kuantitatif yang lebih sukar diukur, karena tidak hanya menyangkut hasil akhir usaha pencapaian kesejahteraan masyarakat per-keluarga atau per kapita, tetapi juga mencakup berbagai bentuk kesempatan atau peluang berusaha.

Keseimbangan sosial, adalah wujud yang lebih sukar lagi untuk menilainya, oleh karena faktor-faktor subyektivitas, perilaku dan keyakinan.

Keseimbangan statis dan keseimbangan dinamis. Dalam pengertian statis adalah hal-hal yang berkaitan dengan nilai situasi pada waktu tertentu, dan nilai situasi itu dianggap "diam" atau berhenti untuk kurun waktu tertentu. Gambaran ini sebenarnya kurang realistis, karena senyatanya bahwa segala unsur lingkungan dan masyarakatnya itu selalu dalam keadaan berubah terus menerus. Pergerakan atau perubahan menerus yang menuju pada titik atau keadaan seimbang --walaupun hanya dalam kurun waktu yang pendek sekali-- yang dimaksud dengan keseimbangan dinamis.

(2) Keseimbangan Riil dan Normatif

Keadaan nyata dalam kehidupan masyarakat tidak dapat dikatakan sebagai keadaan yang "semestinya atau seharusnya" (*the should be*), dan rasanya keduanya tidak akan pernah sama. Keadaan nyata adalah apa saja yang kita hadapi dan alami sehari-hari, suka atau tidak suka. Praktisi berhadapan dengan hal ini setiap hari. Keadaan normatif atau ideal, adalah keadaan yang selalu menjadi cita-cita kita untuk mencapainya. Perencana, apalagi konseptor selalu ingin mengajak kita menuju ke sana.

(3) Manfaat Pencapaian Keseimbangan Desa-Kota

Dari uraian terdahulu, memang belum cukup konklusif untuk mengatakan apakah kondisi seimbang desa-kota itu diinginkan (*desirable*) untuk dicapai, karena manfaatnya yang besar dalam pandangan perencana konseptor, maupun tinggi nilainya di mata para warga masyarakat desa-kota.

Pembangunan Permukiman

Permukiman yang dibataskan sebagai sejumlah besar rumah-rumah yang terletak dalam suatu kawasan tertentu, berkembang atau diadakan dan dikembangkan untuk dapat mengakomodasi sejumlah besar keluarga yang memerlukannya. "Berkembang" mengandung arti tumbuh secara organis, tanpa rencana dan pemilihan lokasi dengan menggunakan metode yang maju. Sedangkan "diadakan dan dikembangkan", berarti telah ditempuh proses panjang yang menyangkut berbagai pertimbangan, yang mempengaruhi pemilihan lokasi, struktur ruang lingkungan, besaran dan letak halaman dan bangunan rumah sampai pada bentuk detil serta konstruksi dan bahan bangunannya. Lebih jauh lagi mungkin menyangkut persoalan cara membangunnya serta pola pembiayaannya.

(1) Fungsi Permukiman

Pada tingkat primer permukiman berfungsi untuk "merumahi" sejumlah keluarga yang membutuhkan tempat tinggal. Pada tingkat lebih lanjut, permukiman dapat diberi fungsi (misi) sebagai "penyangga" kawasan fungsional lainnya, seperti kawasan industri, pusat pertambangan serta kawasan produktif lainnya. Kedudukan penyangga ini dapat juga dirupakan sebagai "penyambung" dua atau lebih kawasan desa atau perkotaan. Pada situasi lain permukiman dapat berperan sebagai "pemula" kawasan pengembangan yang baru, seperti transmigrasi dan kawasan *frontier* lainnya.

(2) Struktur Kawasan Permukiman

Kawasan permukiman yang tumbuh organis ternyata juga menghasilkan pola ruang, organisasi

ruang atau struktur ruang tertentu. Secara empiris dapat dibuktikan, bahwa terjadinya pola itu dilandasi prinsip "efisiensi". Kawasan permukiman yang dibangun kini juga mencoba menerapkan prinsip-prinsip tersebut.

(3) Lokasi Kawasan Permukiman

Lokasi adalah suatu titik strategis dalam usaha pengembangan wilayah. Permukiman yang pengembangannya direncanakan akan mempunyai titik awal persoalannya, dalam pemilihan lokasi yang paling tepat. Apabila, pada tahap primer pemilihan lokasi berhubungan dengan properties lahan atau lokasi bersangkutan, seperti harga tanah, kemampuan konstruktif lahan, ketersediaan prasarana lingkungan serta jarak relatif ke pusat-pusat lain, maka tahap selanjutnya pertimbangan pemilihan lokasi akan lebih rumit.

Dampak timbal-balik penetapan lokasi yang tidak segera dapat dihitung pada hari ini, akan merupakan faktor penentu yang tidak setiap orang dapat melihatnya. Faktor inilah yang dalam perkembangan permukiman merupakan faktor penendalian pembangunan wilayah yang paling strategis.

Antara Teoritisi dan Praktisi

Teoritisi pembangunan mencoba selalu meletakkan kedudukan masalah fisik yang teraga dalam kaitannya dengan persoalan non-fisik dalam hubungan sebab-akibat, walaupun signifikansinya masih terus dipertanyakan. Akibatnya, lahirlah beberapa paham dalam pembangunan.

Pertama, pembangunan fisik yang mawadahi atau menerapkan prinsip-prinsip sosial lingkungan permukiman. Dengan perkataan lain, pengungkapan fisik yang merupakan penjabaran (transformasi) ide-ide sosiologis berkaitan dengan lingkungan bermukim yang ideal.

Kedua, pembangunan fisik yang meyakini keandalan pemukim untuk pada tahapannya akan mampu melakukan penyesuaian sikap dan perilaku yang diperlukan dalam mendayagunakan sumber daya dan prasarana permukiman buatanya.

Ketiga, pembangunan fisik yang pragmatik dan tak perlu pikir berputar-putar dan panjang, dengan mengikuti segala "standar" bangunan dan "peraturan" bangun-membangun.

Teoritisi-Konsepsional dan Spesifik-Operasional

Dalam mencoba berusaha memikirkan rencana pembangunan daerah yang paling tepat dijalankan, hampir selalu dijumpai berbagai perbedaan antara para praktisi pengambil keputusan dan operator pembangunan di "lapangan" dengan para pakar-pemikir-teoritisi-konseptor pembangunan di "kampus".

Perbedaan pemikiran tentang berbagai kemungkinan atau alternatif pembangunan dapat dilihat mulai dari tingkatan pemerintahan (Pusat, Propinsi, Kabupaten, Desa) dan tingkatan fungsional birokrasi pembangunan (pembuat kebijakan, penyusun program dan pelaksana program-program atau paket kegiatan) sampai kepada bagian-bagian organisasi pemerintahan daerah yang lebih rinci (Sekretariat, Dinas dan Instansi-instansi Daerah dan Vertikal lainnya). Namun dalam pembagian itu semua yang paling mencolok adalah perbedaan berlebihan antara "teori" dan "praktek"

(1) Cara Pandang dan Kerangka Pikir

Dalam mencoba melihat sesuatu masalah pembangunan untuk menuju kepada solusi alternatif pemecahan yang terbaik, praktisi cenderung "terikat" kepada status kondisi perkembangan yang ada beserta "kerangka makro" yang melingkungi lingkup operasional tugas satuan kerja tertentu.

Teoritisi memiliki kebebasan berpikir dan manuver konseptual yang lebih luas, seolah merumuskan konsep atau strategi pembangunan yang *foot-loose*, tanpa adanya "tekanan" untuk harus berpijak pada suatu keadaan tertentu. Dengan kata lain, lingkungan pembangunan seolah amat mudah diubah sesuai dengan pengandaian (asumsi) yang membuat konsepnya menjadi "valid".

Exercise pertukaran kedudukan antara operator dan teoretisi dalam kurun-waktu tertentu nampaknya merupakan usaha menjembatani bentuk kesenjangan yang sering dijumpai dalam kerja sama antara institusi pendidikan dan instansi pemerintahan. *Exercise* itu dapat berupa percobaan "diskonseptualisasi" atau "diteoretisi" sesuatu konsep atau teori pembangunan yang besar, untuk di-*down-to-earth*-kan pada sesuatu keadaan wilayah tertentu, seperti wilayah DIY yang diuraikan di atas.

(2) Melihat Potensi dan Masalah Pembangunan

Perbedaan cara melihat di atas seringkali terbawa dalam melihat potensi dan masalah pembangunan daerah. Ternyata memang tidak mudah untuk "melihat untuk..." dan "melihat sendiri". Melihat sendiri yang seringkali bersifat sangat subyektif, berhubungan dengan kemampuan atau milik yang sangat sukar diungkapkan (secara institusional) apalagi diukur. Usaha yang bersifat coba-coba (*trial and error*) tentu tidak sesuai untuk cara kerja berencana yang amat rinci dan kuantitatif.

(3) Apa Strategi Pembangunan itu Sebenarnya?

Apabila sesuatu persoalan tidak dapat diselesaikan secara langsung atau secara sekaligus, akan diperlukan pemecahan yang (tidak hanya) bertahap sifatnya, tetapi seringkali juga memerlukan langkah-langkah antara yang "tidak lurus" (*straight forward*). Penjabaran langkah-langkah ini ke dalam "paket bagian" untuk satuan-satuan kerja (instansi atau institusi fungsional) yang berwujud dan bertingkatan majemuk bukanlah hal mudah.

Teoritisi dan konseptor pembangunan permukiman mempunyai bagian tugas untuk merumuskan berbagai bentuk dan "struktur permukiman yang dapat membawa pesan atau misi" tertentu dalam konteks pengembangan wilayah, di samping penyediaan permukiman bagi yang membutuhkannya, seperti dibicarakan dalam bagian depan.

Perencana, menjembatani dengan melakukan fungsi penterjemahan dan "penjabaran prinsip-prinsip" permukiman yang baik, seperti akrab-tetangga, merakyat, berorientasi kedalam dan seterusnya. Di samping memadukan dengan "berbagai bentuk standar dan peraturan pembangunan" yang ada dan berlaku.

Operator atau pelaksana bertugas mewujudkan "spesifikasi teknis fisik" rancangan pengembangan permukiman pada suatu lokasi atau wilayah.

Beberapa Masalah Penting Lain yang Menonjol

Ada beberapa masalah (*issues*) yang beberapa waktu terakhir ini dinilai penting, terutama dalam kaitannya dengan pembangunan dan pembiaya-

annya, antara lain adalah, isu otonomi daerah dan desentralisasi, pembangunan fisik dan non-fisik, serta masalah sosial dan ekonomi.

(1) Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Dengan amat sederhana persoalan otonomi daerah dalam pembangunan dapat dikatakan telah terwujud, apabila daerah, dalam hal ini, Daerah Tingkat I (Propinsi) atau Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kotamadya), telah dapat menyusun dan mengusulkan rencana pembangunan untuk dibiayai oleh Pusat, tanpa melalui banyak revisi atau resistensi (penolakan). Itu berarti Daerah telah dapat menyusun rencana program pembangunannya secara benar dan sesuai kebutuhannya, dan hal itu diuji kebenarannya oleh pemerintah pusat.

(2) Masalah Fisik dan Non-Fisik

Apabila dinilai, bahwa masih terlalu menonjolnya pembangunan fisik dibanding yang non-fisik, sebenarnya persoalannya terletak pada lebih sukarnya menyusun rumusan program non-fisik secara benar, dibanding program fisik yang amat terukur dan teraga, sehingga sangat mudah disusun spesifikasinya ("besteknya").

Hubungan Interaktif antara Kampus dan Lapangan

Agar hubungan interaktif antara praktisi-operator dan teoritis-konseptor dapat berlangsung efektif, diperlukan pemahaman bersama (sekurang-kurangnya) "proses" penyusunan rencana kerja sebagai bagian rencana pembangunan daerah, yang berlaku atau dianut di daerah itu.

Dari sisi pihak operator di lapangan, atau pemerintah daerah baik tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten/kotamadya, amat berharap bahwa "aliran pemikiran" tentang pembangunan dapat berlangsung terus sesuai kebutuhan setiap wilayah dengan segala spesifikasinya dan kurun waktu yang berlaku.

(1) Proses Penyusunan Rencana Pembangunan

Jika proses kerja berkala (tahunan) tidak ada jadwalnya yang baku, maka jadwal itu dapat disusun

secara fungsional, artinya disiapkan sesuai langkah-langkah kerja yang nyata untuk sesuatu kurun waktu tertentu, seperti tahun anggaran. Kini (sejak 1982) pada setiap daerah telah diberlakukan jadwal kerja pembangunan yang baku, mengikuti peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9/1982, tentang "Proses Perencanaan dari Bawah".

(2) Entry Points

Apa yang disebut *entry points* ini sebenarnya merupakan bagian yang paling *crucial* untuk menentukan berhasil-tidaknya kegiatan kolaboratif antara pemikir dan pelaksana. Artinya, kapan atau dimana pelaksana dapat dengan efektif menyerap hasil pemikiran yang berasal dari "dunia atau masyarakat lain atau orang luar". Titik-titik tempat masuknya "gagasan" harus dapat ditemukan bersama dan disepakati, sehingga titik-titik temu atau bidang-bidang singgung bisa merupakan "bagian adaptif" dalam proses perencanaan atau pengelolaan kegiatan pembangunan daerah.

(3) Familiaritas terhadap Program Pembangunan

Bagian lain yang penting untuk usaha kolaboratif di atas, adalah familiaritas "pihak kampus" terha-

dap berbagai "paket kegiatan" yang dapat dikatakan berlaku secara baku untuk seluruh daerah di Indonesia. Pengenalan yang mendalam amat diperlukan agar gagasan yang datang dari luar bisa "dikemas" kedalam paket kegiatan baku itu. Apabila bentuk atau struktur paket kegiatan baku itu ada yang dirasa "kurang memadai" (*inadequate*) menurut penilaian teoretisi, sebaiknya dilakukan penyesuaian atau modifikasi "dari dalam". Dalam pembangunan permukiman desa maupun kota, telah dikembangkan berbagai Program Nasional: P2LDT, P3KT, PLP, P2W-KSS, juga Program Bantuan Inpres-SARKES, Inpres-SD, Inpres JK, Inpres-BANDES, dan sebagainya.

(4) Materi Pembangunan dan Kemasannya

Jenis dan besaran materi pembangunan dapat terus berkembang sesuai pertumbuhan daerah kemajuan pembangunan. Untuk ini kiranya, dokumen-dokumen perencanaan pembangunan cukup menjadi acuan. Hal yang seringkali menjadi masalah, adalah pemahaman "kemasan" paket program kegiatan yang cocok (*fit-in*) dengan "format" kerja satuan operasional pembangunan di daerah Dinas, Biro atau Badan; baik perencanaan maupun pengendalian ▣