HOUSING DELIVERY SYSTEM DI KAWASAN KALI CODE YOGYAKARTA

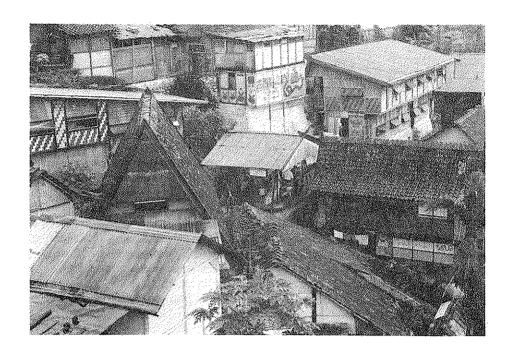
Oleh Bobi B. Setiawan

Selama ini, para perencana dan arsitek cenderung melihat fenomena lingkungan buatan (built environment) lebih sebagai "produk jadi", yang dihasilkan dari satu tahap pembangunan yang sederhana. Berbagai kebijakan dan program pembangunan perumahan juga cenderung menganut apa yang disebut oleh Lim sebagai one-step regularization, yang melihat housing delivery system atau sistem penyediaan perumahan hanya dalam satu tahap (Lim Gill-Chin, 1987). Kebijakan ini didorong oleh obsesi untuk mensuplai kebutuhan perumahan "hanya" melalui satu mekanisme pembangunan "formal" yang terkontrol (organized) baik persyaratan teknis maupun prosedure pembangunannya (Doebelle, 1987). Penjabaran dari obsesi ini bahkan terkadang terlalu jauh dengan berbagai program penggusuran ataupun pemindahan pemukiman-pemukiman "informal" atau seringkali dikonotasikan sebagai "pemukiman kumuh". Kebijakan ini, jelas mengabaikan apa yang sesungguhnya terjadi di dalam sistem penyediaan perumahan di Indonesia, yang sangat dinamis dan kompleks.

Studi oleh Struyk dan kawan-kawan menjelaskan bahwa sekitar 80% dari penyediaan perumahan di Indonesia disediakan oleh mekanisme "informal" (Struyk, 1991). Kebijakan yang lebih menekankan pada mekanisme formal dari proses produksi dan konsumsi perumahan tentunya kurang tepat. Yang menjadi masalah adalah bahwa mekanisme yang kompleks dari sektor informal itu sendiri tidak banyak kita ketahui, studistudi empirik mengenai delivery system perumahan di sektor informal ini sangat sedikit sekali dilakukan. Pemahaman yang baik mengenai hal ini akan memberikan masukan yang berharga bagi upaya pemecahan persoalan pemukiman (Dowall dan Leaf, 1991).

Tulisan ini menggambarkan model hipotetis dari sistem penyediaan perumahan di kawasan Code, Yogyakarta, serta implikasinya terhadap kebijakan pengembangan perumahan kota. Dikembangkan dari pengamatan penulis di kawasan ini sejak tahun 1984, tulisan ini juga didasarkan pada dua studi kasus yang penulis lakukan di kampung Gemblakan tahun 1987 dan Blimbingsari tahun 1988 (keduanya di kawasan Code). Tiga aspek utama dalam sistem penyediaan perumahan akan dibahas yakni: (1) pola pemilikan dan penguasaan tanah; (2) variasi rumah yang disediakan; dan (3) status hunian.

Staf Pengaiar Jurusan Teknik Arsitektur UGM: Staf Peneliti P4N UGM





Gambaran Kawasan Kali Code

Kawasan lembah Code, yang terbentang di sepanjang Kali Code yang membelah pusat kota Yogyakarta, merupakan kawasan khusus yang menarik dari berbagai segi. Sebagai suatu kawasan marginal, terutama kondisi geografisnya yang berada di lembah sungai dan rawan banjir, kawasan ini karena letaknya yang strategis di belakang kawasan Malioboro merupakan pemukiman padat yang punya peran penting bagi kota Yogyakarta (lihat Gambar 1).

Dengan luas sekitar 200 Ha. di kawasan ini terkonsentrasi penduduk dengan kepadatan rata-rata di atas 140jiwa/Ha., melebihi kepadatan rata-rata kota Yogyakarta di bawah 130 jiwa/Ha. (P4N UGM). Kawasan ini, dengan kawasan Malioboro, dapat dikatakan merupakan simbiose yang saling mempengaruhi dan menguntungkan. Kawasan Malioboro yang sarat dengan kegiatan ekonomi, sangat tergantung dari suplai tenaga kerja yang disediakan oleh kawasan Code, sementara penduduk kawasan Code menggantungkan pendapatannya dari lapangan kerja yang sangat beragam terbuka di kawasan Malioboro.

Meskipun merupakan komunitas yang cukup heterogen secara sosial dan ekonomis, sebagian besar penghuni di kawasan ini bertumpu pada sistem ekonomi informal yang sangat kompleks. Hal ini dicirikan dengan tingkat mobilitas pekerjaan yang tinggi, terutama perpindahan dalam berbagai jenis pekerjaan/usaha di sektor informal. Mobilitas pekerjaan yang tinggi ini menyebabkan pola pendapatan dan pengeluaran yang bervariasi dan tak menentu (Effendi, 1993).

Kontroversi dari kawasan ini adalah antara fungsi praktisnya sebagai area permukiman dan fungsi teoritisnya sebagai area hijau serta sempadan sungai yang selalu menerima banjir tahunan. Beberapa tahun, kontroversi ini sempat bertahan dan menimbulkan silang pendapat antara pemerintah dan masyarakat Kali Code. Di satu sisi pemerintah menginginkan bebasnya kawasan ini dari perumahan, sementara di sisi lain, masyarakat merasa mempunyai hak yuridis dan historis untuk menghuni kawasan ini. Beberapa alternatif dari transmigrasi sampai pembangunan rumah susun dan "pondok boro" telah dilontarkan, akan tetapi skemata yang memenuhi keinginan penduduk belum ditemukan. Adalah menarik terdapat kecenderungan kebijakan pemerintah yang lebih persuasif,

untuk mencari penyelesaian yang lebih akomodatif bagi kawasan ini. Bahkan, akhir-akhir ini, berbagai program perbaikan lingkungan dari pemerintah telah masuk dan menghilangkan kekhawatiran masyarakat akan isu penggusuran yang sebelumnya pernah timbul.

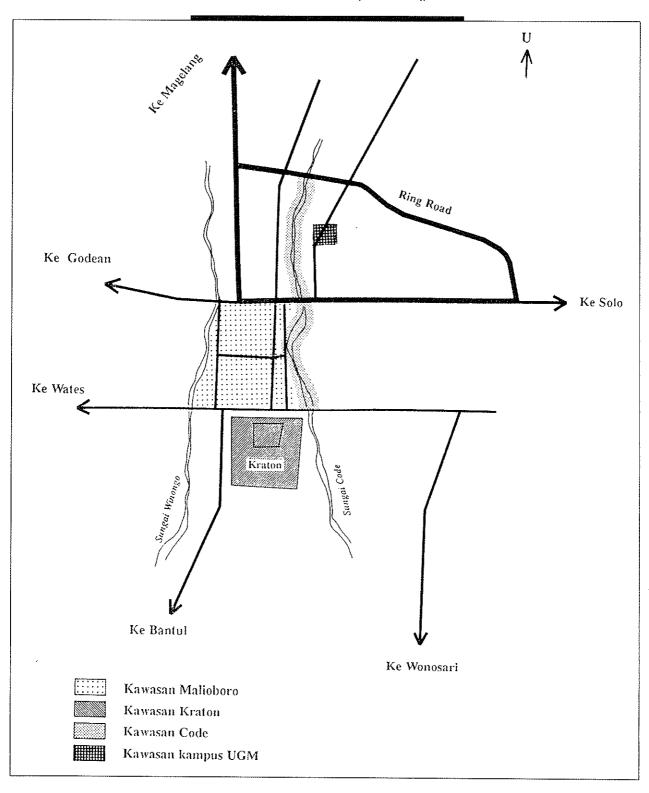
Pola Pemilikan dan Penguasaan Tanah

Seperti dikatakan oleh Turner, bahwa akses terhadap tanah sangat fundamental menentukan sistem penyediaan perumahan (Turner, 1972). Di samping merupakan titik awal, pemilikan dan penguasaan tanah akan menentukan upaya-upaya lebih lanjut dalam proses peningkatan kualitas lingkungan yang incremental sifatnya. Secara teoritis dapat dikatakan bahwa semakin "secure" status penguasaan seseorang terhadap tanah, semakin tinggi motivasinya untuk memobilisasikan sumber dana pada tanah tersebut (Doebele, 1987).

Persoalan yang timbul di kawasan Code bersifat kompleks dan tidak jelasnya status tanah. Berdasarkan penelitian Geocitra-Konsultan, melalui sampel sebesar 206 responden, diketahui hanya sekitar 10% responden yang mempunyai tanah dengan status hak milik; 22% berstatus hak pakai; sekitar 4% dengan ijin dari kampung; 8% "ngindung" atau "magersari" sistem tradisional perjanjian pemanfaatan tanah dimana pemilik memberi kewenangan penggunaan sebidang tanah untuk perumahan pada kerabatnya tanpa imbalan uang yang berarti); 38% tanpa surat-surat resmi; dan sisanya tidak diketahui statusnya (Geocitra, 1985). Angka ini menunjukkan persentase status tanah dengan hak milik yang kecil (yang berarti tingkat secure-nya rendah). Hal ini dimungkinkan lokasi sampel yang kurang mewakili. Diperkirakan persentase hak milik yang sesungguhnya lebih besar dari hasil penelitian oleh Geocitra. Namun perlu dicatat, bahwa pengertian secure bagi masyarakat tidak selalu dikaitkan dengan status formal yang dipunyai. Dalam kasus squatter di kampung Blimbingsari (terletak didalam kawasan Code), sebagian besar masyarakat memiliki perasaan secure yang tinggi dengan mengatakan, bahwa tanah tersebut adalah milik "Sultan", dan beliau pasti merestui pemanfaatannya oleh penduduk (Setiawan, 1988),

Dalam situasi status tanah yang kompleks ini, terjadi pola penguasaan tanah yang cukup bera-

Gambar 1
Kawasan Code dalam Seiting Kota Yogyakarta



gam yang modelnya dapat digambarkan pada gambar 2 di halaman berikut.

Dari skema di atas diketahui enam kemungkinan penguasaan atau akses terhadap tanah di kawasan ini. Keenam kemungkinan akses terhadap tanah ini memberi berbagai kemungkinan penyediaan rumah dengan berbagai tingkat "keamanan" dan "harga" sesuai kebutuhan konsumen.

Yang penting dicatat dari model di atas, adalah betapa fleksibilitas penguasaan atau akses terhadap tanah sangat mendukung proses penyediaan rumah di kawasan ini. Terlebih apabila diketahui bahwa sebagian besar proses transfer tanah tersebut tidak selalu disertai dengan proses legalisasi melalui lembaga/birokrasi yang berwenang (dalam hal ini BPN). Dalam satu kasus squatter di kawasan ini, dalam kurun hanya satu tahun, dapat terjadi invasi oleh sejumlah 30-40 keluarga.

Harga transfer ini dapat sangat murah, meski terdapat kecenderungan meningkatnya proses komersialisasi di beberapa tempat (Setiawan, 1988). Pada satu kasus, harga kapling 70 m² yang didapat melalui proses *invasi*, pada tahun 1987, hanya mencapai Rp. 200.000,00, sementara pada tahun 1992, pada lokasi yang sama harganya telah meningkat menjadi 1,5 juta rupiah.

Beberapa pola penguasaan tanah diatas dapat terjadi pada beberapa status tanah (lihat Tabel 1).

Pada Tabel 1 dijelaskan, bahwa terdapat empat jenis status tanah di kawasan Code, yang masingmasing dapat dimanfaatkan dengan beberapa kemungkinan penguasaan. Yang menarik dan perlu dicatat adalah bahwa proses penguasaan tanah melalui jual-beli dan sewa (meskipun ilegal) terjadi pula pada tanah dengan status "wedi kengser" (tanah negara/kraton yang terletak di sepanjang sungai dan merupakan area yang secara rutin terkena banjir) dan tanah negara atau Kraton. Hal ini mengindikasikan bahwa telah terjadi proses komersialisasi lahan di kawasan tersebut.

Pada kasus *invasi* di kampung Blimbingsari bahkan, tingkat komersialisasinya cukup tinggi, ditandai dengan proses transfer tanah yang terjadi sampai dua-tiga kali hanya dalam setahun. Begitu pula unsur-unsur spekulasi tanah juga terjadi, ditandai dengan jumlah pemilikan kapling yang lebih dari dua buah (secara ilegal) oleh sebagian penghuni, untuk kemudian dijual atau disewakan pada penghuni baru.

Tabel 1
Hubungan antara Status dan Penguasaan Tanah di Kawasan Code

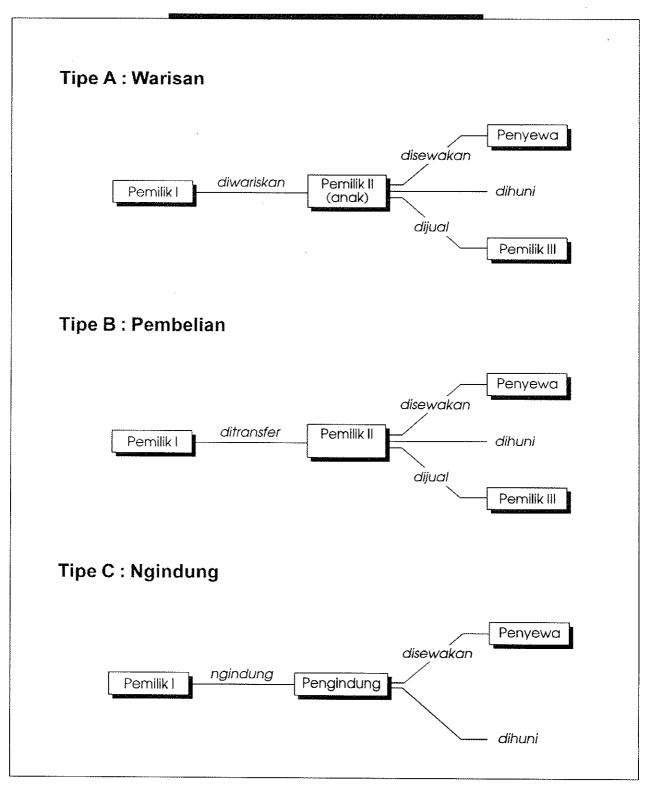
Status tanah	Pola Penguasaan					
НМ	waris, pembelian (legal) ngindung, sewa,					
HGB/HP	pembelian (legal/ilegal), sewa					
Wedi kengser	pembelian (ilegal), sewa, pemberian, penyerobotan/invasi					
Tanah negara/ Tanah Kraton	pembelian (ilegal), sewa, pembagian penyerobotan/invasi					

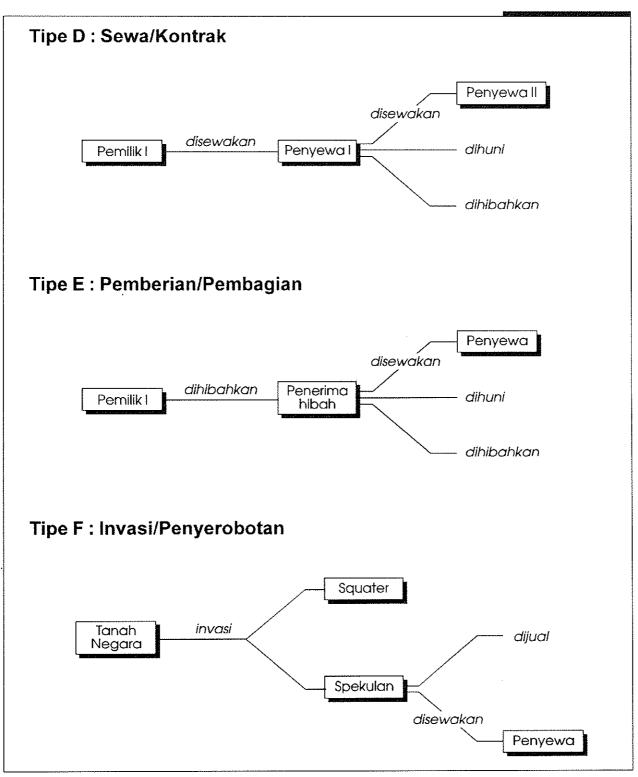
Catatan: HM: Hak Milik

HGB: Hak Guna Bangunan

HP: Hak Pakai

Gambar 2
Beberapa Model Penguasaan Tanah di Kawasan Code





Variasi Rumah yang Disediakan

Meskipun secara selintas menunjukkan penampilan fisik yang homogen, kawasan Code sesungguhnya menawarkan berbagai kemungkinan kualitas dan harga rumah atau kamar yang beragam. Dengan kata lain, kawasan ini menyediakan berbagai segmen kebutuhan rumah yang sangat bervariasi, baik permanen, semi-permanen maupun temporer. Di kawasan ini dapat dijumpai sewa kamar dengan variasi harga antara Rp5.000,-sampai Rp75.000,- per bulan. Dapat dijumpai pula sewa kamar untuk harian (Rp.300,-) atau mingguan (Rp. 5.000,00).

Secara teoritis dapat dikatakan, bahwa pada tingkat kemampuan ekonomi yang sejajar, semakin pasti dan aman status dan penguasaan tanahnya, semakin tinggi nilai investasi yang ditanamkan. Dengan kata lain, secara teoritis, kualitas rumah pada tanah dengan status "wedi kengser" dimana penguasaanya dilakukan secara ilegal/menyerobot tidak terlalu baik. Akan tetapi di kawasan ini, dijumpai bahwa terdapat rumah-rumah permanen yang dibangun pada tanah dengan status ilegal atau tidak jelas. Hal ini menunjukkan betapa pengertian secure atas status tanah (secara formal) tidak terlalu menjadi persoalan bagi penduduk. Tampaknya pengertian secure bagi penduduk lebih pada pengertian "pengakuan" atas haknya untuk menghuni daerah tersebut. Hal ini ditunjukkan ketika proyek pembangunan tanggul di sepanjang sungai yang dilakukan oleh pemerintah (yang seakan-akan melegalisasikan eksistensi permukiman di kawasan ini), proses perbaikan lingkungannya kemudian terjadi secara cepat.

Fenomena keragaman dari kualitas dan harga rumah di kawasan ini harus dipahami, karena itu mencerminkan keragaman kebutuhan dan daya beli penghuni kawasan tersebut. Semakin beragam segmennya, semakin penting peran kawasan tersebut berfungsi sebagai daerah hunian kota. Hal ini menegaskan betapa peran kawasan ini sangat berarti bagi berfungsinya kehidupan kawasan Malioboro dan kota Yogyakarta secara keseluruhan.

Ragam Status Hunian

Sebagai kawasan "perantara" bagi proses transisi para migran di kota, di kawasan ini dijumpai ber-

bagai ragam status hunian, dimana sistem sewa dan penghunian secara bersama (multiple occupancy) masih menonjol. Sebagaimana hasil penelitian oleh Struyk terhadap beberapa kota di Indonesia, persentase hunian dengan status hak milik hanya 55% (Struyk, 1990). Dengan kata lain, tingkat kepastian pemilikan rumah di kawasan ini tidak terlalu tinggi.

Sistem sewa itu sendiri sangat beragam di kawasan ini, mulai dari sewa harian, mingguan, bulanan maupun tahunan. Begitu pula fasilitas yang disediakan sangat beragam, mulai dari petak-petak kamar kecil untuk beberapa orang sampai satu unit rumah utuh untuk satu unit keluarga. Data lain juga menjelaskan bahwa persentase hunian bersaingan di kawasan ini cukup besar yakni mencapai sekitar 30%.

Seperti dijelaskan oleh Lim, terdapat kemungkinan bahwa masyarakat secara sosiologis-kultural masih menyukai model pemukiman jamak ini (Lim, Gill-Chin, 1987). Akan tetapi, status pemukim yang temporer tampaknya justru lebih dominan dalam kasus kawasan Code. Sebagaimana dicirikan dengan mobilitas pekerjaan yang tinggi, kapasitas pemukim untuk mengkonsumsi rumah akan terbatas dan selalu berubah. Dalam situasi seperti ini, model *multiple occupancy* merupakan sistem yang paling efisien dan fleksibel bagi pemukim temporer.

Model Hipotetis Sistem Delivery Perumahan

Berdasar tinjauan terhadap tiga aspek yang berpengaruh pada sistem penyediaan perumahan di atas, dapat digambarkan model hipotetis sistem penyediaan perumahan di kawasan Code seperti terlihat pada Tabel 2.

Dari model tersebut diketahui bahwa terdapat sembilan kemungkinan penyediaan perumahan di kawasan Code (A s/d I), yang masing-masing dapat dikonsumsi dalam tiga bentuk (1, 2, 3). Pada model A1 sebagai misal, satu rumah dibangun secara legal (melalui IMB), pada tanah dengan status legal (Hak Milik, Hak Pakai, atau Hak Guna Bangunan), dan dihuni oleh pemiliknya sendiri. Pada model B2, satu rumah dibangun pada tanah dengan status "semi-legal" (misalnya ngindung, dengan perjanjian yang tak begitu

Tabel 2

Model Hipotetis Sistem Penyediaan Perumahan di Kawasan Code

Status Tanah		-					1771			
Kondisi Rumah	legal				"semi-legal"			ilegal		
Permanen	A			D			Е			
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	
Semi Permanen	В			E			Н			
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	
Temporer	Ç			F			I			
	11	2	3	1	2	3	1	2	3	

Catatan: 1 = Dikonsumsi oleh Pemilik

2 = Dikonsumsi oleh Penyewa

3 = Dikonsumsi oleh Kerabat (tanpa sewa)

jelas), tidak mempunyai IMB (akan tetapi telah dibangun sebelum ada peraturan IMB), dan dikonsumsi/dihuni oleh penyewa.

Dari model hipotetis di atas, terdapat 27 kemungkinan segmen suplai rumah di kawasan Code, dengan tingkat keamanan dan kepastian yang berbeda. Ke 27 segmen suplai rumah ini tentunya sangat berharga, bagi konsumen yang juga sangat beragam kemampuannya. Bahwa kawasan ini merupakan penampungan bagi para migran, segmen suplai rumah tersebut memfasilitasi berbagai kemungkinan tahap peningkatan/ transisi kehidupan para migran/pemukim.

Seperti dijelaskan oleh Hansen dan William, bahwa proses pembangunan perumahan harus dilihat sebagai proses transisi yang bertahap (*multistep transition*), sejalan dengan proses mobilisasi vertikal yang terjadi (Hansen dan William, 1988).

Yang relevan dipertanyakan dalam kaitannya dengan berbagai segmen suplai rumah di kawasan Code adalah: apakah proses mobilisasi vertikal ini terjadi pada lokasi yang sama, ataukah melalui proses perpindahan lokasi/ruang (mobilisasi horisontal). Apabila proses ini dilakukan pada lokasi yang sama, berarti dapat diduga akan banyak terjadi proses peningkatan/perbaikan lingkungan di lokasi tersebut (proses konsolidasi). Sebaliknya, apabila proses ini banyak terjadi melalui proses perpindahan lokasi berarti proses perbaikan lingkungannya terjadi di tempat lain, karena investasinya ditanamkan di tempat lain. Pada kasus ini, dimungkinkan satu pemukiman akan stagnan, terutama apabila tidak teriadi perubahan yang struktural dalam pola pemilikan dan status tanahnya, atau juga apabila tidak ada program intervensi dari luar.

Hal yang menarik terjadi di kawasan Code dan

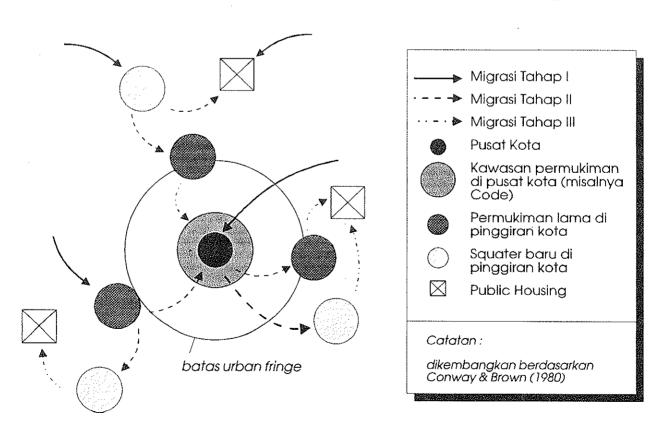
Kota Yogyakarta, adalah satu "keseimbangan" antara proses konsolidasi pemukiman di daerahdaerah pusat kota dengan proses "ekspansiinvasi" di daerah-daerah pinggiran. Proses-proses "ekspansi-invasi" ke daerah utara kota Yogyakarta (Terban, Blimbingsari, Sendowo) memungkinkan pengurangan kepadatan hunian dan mendukung proses konsolidasi pemukimanpemukiman di pusat kota. Proses konsolidasi ini, lebih lanjut, tampaknya dipercepat melalui intervensi dari luar (program pemerintah) melalui pembangunan tanggul di sepanjang sungai. Pembangunan tanggul ini memberikan perasaan kepastian yang lebih pada penghuni, yang kemudian menggerakkan investasi untuk perbaikan lingkungan perumahannya.

Dalam proses ini dapat terjadi bahwa ragam/ segmen suplai rumah di pusat kota menyempit, akan tetapi terbuka segmen baru di daerah-daerah pinggiran kota, melalui proses *invasi* baru, atau melalui penyediaan perumahan formal oleh pemerintah atau developer. Proses ini dalam beberapa literatur perumahan disebut sebagai model intra-urban migration (Turner, 1968; Conway & Brown, 1980). Model ini dapat digunakan untuk memahami yang terjadi di kawasan Code dalam setting kota Yogyakarta, yang secara sederhana dapat digambarkan pada gambar 3.

Model hipotetis di atas menjelaskan bahwa kawasan Code masih merupakan kawasan yang akomodatif terhadap para migran baru. Sementara itu, terjadi juga proses konsolidasi di kawasan ini, yang menyebabkan proses migrasi kedua bagi penghuni, baik ke squatter baru maupun ke perumahan-perumahan formal di pinggiran kota. Dengan peningkatan suplai rumah di daerah pinggiran kota, jumlah absolut migran yang langsung datang di pusat kota akan berkurang. Artinya terjadi proses migrasi pertama yang langsung menuju ke daerah-daerah pinggiran. Sebagai model hipotetis, model ini perlu dikaji lebih lanjut, akan tetapi dapat dipakai sebagai alat untuk memahami sistem penyediaan perumahan di satu kawasan dalam konteks/setting yang lebih luas.

Gambar 3

Model Hipotetis Intra-Urban Migration di Kawasan Code dalam Setting Kota Yogyakarta



Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan

Berdasar kajian di atas, dapat dipahami perlunya dipertimbangkan besaran dan intensitas programprogram intervensi dari luar (subsidi dari pemerintah sebagai misal) pada kawasan-kawasan perumahan dalam kota. Intervensi yang terlalu besar dalam waktu yang terlalu singkat di kawasan pusat kota, disatu sisi akan mempercepat proses perbaikan lingkungan, akan tetapi disisi lain akan semakin mengurangi ragam/segmen suplai rumah yang disediakan. Dengan demikian, akan memacu proses squatter dan pemadatan hunian di lain tempat. Apabila tidak dimungkinkan suplai perumahan di lain tempat dengan segmen yang beragam, akan tetap terjadi proses deteriosasi yang kedua atau dengan kata lain tidak terjadi proses konsolidasi.

Dengan proses urbanisasi yang terus berlangsung dan dicirikan dengan persentase kelompok menengah ke bawah yang masih besar, kebutuhan perumahan dengan segmen beragam sebagaimana terdapat di kawasan Code masih tetap diperlukan. Program-program perbaikan perumahan satu kawasan harus mempertimbangkan sistem delivery perumahan dalam kota secara keseluruhan. Tanpa perubahan yang fundamental dari basic elements dalam pembangunan perumahan (misalnya: tanah), subsidi perbaikan perumahan satu kawasan akan menimbulkan persoalan-persoalan yang sama di lain tempat

Daftar Pustaka

- Conway, D. dan J. Brown, Intra-urban Relocation and Structure: Low Income Migrants in Latin America and the Caribbean, dalam Latin American Research Rev., 15, 1980
- Doebelle, William A., The Evolution of Concepts of Urban Land Tenure in Developing Countries di Habitat International, Vol. 11, No. 1, 1987
- Dowall David. E, dan Michael Leaf, The Price of Land for Housing in Jakarta, dalam Urban Studies, Vol. 28, No. 5, 1991
- Effendi, Tadjuddin Noer, Potensi Ekonomi Masyarakat & Kawasan, Paper disampaikan pada Workshop Kawasan Rawan Bencana Kali Code di Yogyakarta, 1993
- Geocitra, Penelitian Sosial Ekonomi Masyarakat Lembah Code, Bappeda Tingkat I D.I. Yoggyakarta, 1985
- Hansen, Erican Justin Williams, Economic Issues and the Progressive Housing Development Model, dalam Patton, Carl V., Spontaneous Shelter, International Perspective and ProspectsP; Temple University Press, Philadelphia, 1988
- Lim. Gill-Chin, Housing Policies for the Urban Poor in Developing Countries, dalam APA Journal, Spring, 1987
- Pusat Penelitian Perencanaan Pembangunan Nasional UGM (P4N UGM), Studi Kawasan Rawan Bencana di Yogyakarta, 1993
- Setiawan, Bakti, Proses Pembentukan Pemukiman Spontan di Pekuburan Tionghoa Blimbingsari, Laporan Penelitian, Jurusan Teknik Arsitektur UGM, 1988
- Setiawan, Bakti; Bondan Hermanislamet; dan Leksono Probosubanu, Code River Settlements, a preliminary Study of the Community Potentials and Environmental Development of an Urban Kampung in Yogyakarta, Laporan Penelitian, Jurusan Teknik Arsitektur UGM, 1987
- Struyk Raymond J., dkk. The Market for Shelter in Indonesian Cities, The Urban Institute Press, Washington, D.C.
- Turner, John F., Freedom to Build, Dweller Control of the Housing Process, Collier-Macmillan Limited, London, 1972