

Jurnal Jaringan Penelitian dan
Pengembangan Pembangunan Daerah
Propinsi Jawa Tengah

No. 11 Tahun 2000

Bimasuci

ISSN : 0852 - 7184



BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH
PROPINSI JAWA TENGAH

2000

BIMASUCI

ISSN : 0852 - 7184

Susunan Penyunting

Penasehat

Ketua Bappeda
Propinsi Jawa Tengah

Pengarah

Kabid Litbang
Bappeda Propinsi Jawa Tengah

Ketua Penyunting

Dr. H. Abdur Rahman Mas'ud, MA

Sekretaris Penyunting

Drs. Musahadi, M.Ag

Dewan Penyunting

Drs. Hendro Prihandoko
Drs. Abdul Wahib, M.Ag
Drs. Agus Nurhadi, MA
Drs. Misbah Yulfa Elisabeth
Drs. Turmudhi

Tata Usaha

Nikmahtul Kh. SH

Diterbitkan oleh :

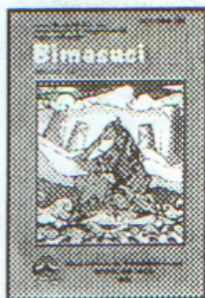
Bappeda Propinsi Jawa Tengah.

Alamat :

Jl. Pemuda No. 127 - 133

Telp. 515591 - 515592

Fax. 546802 Semarang



Makna Gambar (Bimasuci)

Gambar Wayang	: Wayang Sengkuni
Gedung-gedung	: Simbol Reformasi
Laut	: Menunjukkan kedalaman ilmu
Gelombang/riak	: Menunjukkan tantangan
Awan	: Menunjukkan tingginya cita-cita
Warna hijau	: Simbol kemakmuran

PENGANTAR PENYUNTING

Lahirnya kebijakan otonomi daerah sebagaimana dikemas dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan beberapa peraturan perundangan terkait telah menghadirkan harapan baru bagi akselerasi pembangunan di daerah.

Setidaknya ada tiga alasan mengapa kehadiran UU No. 22 Tahun 1999 menjadi sangat penting. *Pertama*, di tengah-tengah meningkatnya kesadaran politik warga dan besarnya tuntutan masyarakat untuk terlibat secara langsung dalam proses politik, pemberian otonomi merupakan suatu keniscayaan.

Kedua, kebijakan politik dan pembangunan yang sentralistik ternyata telah gagal menghantarkan masyarakat pada peri kehidupan yang diidealkan, karena kurang memberi ruang gerak yang cukup bagi ekspresi dan aktualisasi potensi daerah, sehingga pemberian otonomi menjadi pilihan tepat. Melalui sistem desentralisasi diharapkan akan tercipta efektifitas pemerintahan dan proses pembangunan yang muncul dari bawah, sehingga terjadi demokratisasi di tingkat bawah.

Ketiga, setelah tumbang rezim Orde Baru, semangat sparatisme kembali muncul dan menguat sebagaimana terlihat pada propinsi Timor-Timur yang telah lepas melalui referendum, Aceh dan Papua. Semangat sparatisme itu muncul sebagai ekspresi protes dari sistem pemerintahan sentralistik Orde Baru. Untuk mengatasi gerakan-gerakan kedaerahan semacam ini, pemberian otonomi merupakan sesuatu yang tidak bisa ditawar.

Namun demikian, pelaksanaan Undang-undang tersebut membutuhkan kesiapan yang serius dari daerah baik pada level struktur maupun pada tingkat kultur dengan mengoptimalkan seluruh potensi dan sumber daya daerah. Dalam kerangka ini, penelitian dan hasil-hasil studi yang berdampak langsung bagi akselerasi pembangunan daerah menjadi sangat penting.

Untuk memperluas isi jurnal Jarlit Bimasuci, yang pada awalnya hanya sebagai wacana pertukaran informasi dibidang pendidikan dan kebudayaan, maka mulai edisi No. 11 Tahun 2000 Bimasuci dikembangkan menjadi jurnal Jaringan Penelitian Pembangunan Daerah Jawa Tengah, sehingga dapat menyampaikan berbagai informasi hasil-hasil penelitian dari berbagai bidang pembangunan.

Beberapa hasil penelitian yang dihadirkan Bimasuci kali ini kiranya dapat di "baca" sebagai bagian kecil upaya menuju ke arah itu, seperti hasil penelitian tentang potensi Sumber Daya Air di Jawa Tengah oleh Ir. A. Hamam, Implementasi Program Kependudukan dan Perumahan oleh Drs. Handojo Djoko Waloejo, MSi, dkk. Pesantren Wanita di Kota Semarang oleh Agus Nurhadi dan Musahadi, Mobilitas Sosial Petani di Sentra Industri Kecil oleh DR. Ravik Karsidi dan Evaluasi Program Rehabilitasi Penyuluhan oleh Drs. Ngatno dkk.

Selain itu, artikel tentang Etika Profesional dalam Menghadapi Perubahan Millenium yang ditulis Dr. H. Abdurrahman Mas'ud MA. dan Masa Depan Penelitian Kualitatif oleh Drs. H. Agus Salim juga layak disimak. Akhirnya, Selamat membaca dan terimakasih kami sampaikan kepada penyumbang tulisan dan seluruh anggota Jarlit (Moesa).

Semarang, Juli 2000

Penyunting

DAFTAR ISI

Teras	i
Daftar Isi	iii
POTENSI SUMBERDAYA AIR DI JAWA TENGAH	
Oleh : A. Hamam	1
EVALUASI PROGRAM REHABILITASI PENYU (Kasus Di Teluk Penyus Kabupaten Cilacap)	
Oleh : Ngatno	7
HUBUNGAN ANTARA TEKANAN DARAH IBU HAMIL DENGAN STATUS GIZI BAYI BARU LAHIR	
Oleh : Dwi Pudjonarko, Dodik Pramono, dan Ari Udiyono.....	14
PELAKSANAAN WAJIB BELAJAR DI DAERAH TERISOLIR DI JAWA TENGAH	
Oleh : Soebandriyo	23
IMPLEMENTASI PROGRAM KEPENDUDUKAN DAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN	
Oleh : Handojo Djoko Waloejo, Apriatni EP, Wahyu Hidayat, Sri Suryoko, Saryadi.....	29
MOBILITAS SOSIAL PETANI DI SETRA INDUSTRI KECIL Kasus di Surakarta	
Oleh : Ravik Karsidi	34
PROFIL PESANTREN WANITA DI KOTA SEMARANG	
Oleh : Agus Nurhadi dan Musahadi	42
DIMENSI KEBERAGAMAAN DAN KEBERHASILAN EKONOMI (Studi Kasus Pengusaha Mebel Ukir di Desa Tahunan, Jepara)	
Oleh : Nidlomun Ni'am	61
ETIKA PROFESIONAL DALAM MENGHADAPI PERUBAHAN MILLENIUM	
Oleh : H. Abdurrahman Mas'ud	73
MASA DEPAN PENELITIAN KUALITATIF	
Oleh : Agus Salim	78

IMPLEMENTASI PROGRAM KEPENDUDUKAN DAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN

Oleh : Handoyo Djoko Waloejo, Apriatni EP, Wahyu Hidayat,
Sri Suryoko, Saryadi
(Dosen UNDIP Semarang)

Abstrak

Perumahan telah lama dianggap sebagai masalah sosial karena kondisi perumahan tertentu dapat memberikan dampak pada kondisi sosial lainnya. Munculnya masalah perumahan salah satunya disebabkan oleh faktor-faktor kependudukan. Pertumbuhan penduduk, misalnya akan menaikkan tingkat kebutuhan rumah. Sementara itu, pertumbuhan konstruksi rumah dan perluasan fasilitas publik, terutama di negara-negara sedang berkembang tidak mampu meningkatkan kebutuhan rumah. Hal demikian berakibat pada meningkatnya kepadatan rumah dan menurunnya kualitas rumah dari waktu ke waktu.

PENDAHULUAN

Perumahan merupakan kebutuhan dasar manusia disamping sandang dan pangan. Karena itu, untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan dan pemukiman yang semakin meningkat bersamaan dengan pertumbuhan penduduk, diperlukan penanganan dengan perencanaan yang seksama, disertai keikutsertaan dana dan daya yang ada dalam masyarakat. Pada dasarnya, pembangunan perumahan dan pemukiman merupakan tanggung jawab masyarakat itu sendiri. Dalam hal ini pemerintah akan memberikan dorongan dan bantuan untuk mencapai tujuan tersebut serta menciptakan suatu iklim yang memadai bagi usaha swasta di bidang perumahan dan pemukiman. Dengan adanya peningkatan potensi usaha swasta di bidang perumahan serta peningkatan dana dan daya masyarakat, maka partisipasi masyarakat dapat dimanfaatkan dengan lebih efisien dan efektif.

Sehubungan dengan uraian di atas, maka uraian ini akan memberikan gambaran tentang masalah perumahan, pertumbuhan

penduduk dan kebutuhan perumahan, serta implementasi program pembangunan perumahan.

Masalah perumahan

Perumahan telah sejak lama dianggap sebagai masalah sosial karena kondisi perumahan tertentu dapat memberikan dampak pada kondisi-kondisi sosial lainnya. Pemukiman kumuh, sebagai misal, sering dihubungkan dengan timbulnya persoalan-persoalan sosial lain seperti kriminalitas, prostitusi, penyebaran penyakit, pengangguran dan lain-lain. Perbaikan kondisi pemukiman dengan begitu, diharapkan dapat menimbulkan dampak positif seperti pengurangan kriminalitas, peningkatan kesehatan, pendidikan, produktivitas masyarakat dan sebagainya.

Munculnya masalah perumahan salah satunya disebabkan oleh faktor-faktor kependudukan tertentu. Pertumbuhan penduduk, misalnya menaikkan tingkat kebutuhan rumah. Sementara itu, pertumbuhan konstruksi rumah dan perluasan fasilitas

publik, terutama di negara-negara sedang berkembang tidak mampu mengikuti peningkatan kebutuhan rumah. Hal demikian berakibat pada peningkatan kepadatan rumah dan menurunnya kualitas rumah dari waktu ke waktu. Persoalan demikian secara menyolok terjadi di perkotaan.

Pertumbuhan Penduduk dan Kebutuhan perumahan

Masalah kependudukan Indonesia diharapkan pada tingkat pertumbuhan yang masih relatif tinggi dan penyebaran yang tidak merata. Perkembangan penduduk yang tinggal di pedesaan masih tinggi dibandingkan dengan penduduk yang tinggal di kota, walaupun pada kenyataannya penduduk yang bermukim di perkotaan terus mengalami kenaikan.

Jumlah penduduk perkotaan di Indonesia semenjak tahun 1961 sampai dengan tahun 1990 mengalami kenaikan. Proporsi penduduk kota terhadap total penduduk Indonesia tahun 1961 mendekati angka 15 persen, kemudian tahun 1971 menjadi 21,2 persen dan pada tahun 1980 sebesar 22,4 persen. Dari data Supas 1985 diketahui penduduk yang bermukim di perkotaan menjadi 27 persen. Sementara itu, dari hasil perhitungan Sensus 1990 diperoleh angka sebesar 30,93 persen, dan diperkirakan pada tahun 2000 akan mencapai 40 persen dari total penduduk Indonesia.

Implementasi Program Pembangunan Perumahan

A. Paradigma Pembangunan Perumahan

Ada beberapa paradigma pembangunan perumahan yang mewarnai permasalahan perumahan dan berpengaruh pula dalam menentukan bentuk-bentuk pemecahan yang ditawarkan.

Rumusan hakekat rumah dari berbagai paradigma tersebut antara lain dapat di-

kelompokkan sebagai berikut (Parwoto, 1991):

1. Kelompok pertama adalah kelompok yang melihat rumah sebagai produk akhir atau obyek fisik. Kelompok ini merumuskan permasalahan perumahan sebagai penyimpangan fisik baik dalam arti numerik kekurangan rumah maupun dalam arti penyimpangan standar kualitas fisik rumah dan lingkungan seperti ukuran yang terlalu kecil, bahan bangunan substandar, struktur bangunan yang diragukan, tidak ada atau sangat kurang pelayanan prasarana dasar, dan lain sebagainya. Jawaban yang paling logik untuk memecahkan permasalahan yang dirumuskan di atas adalah dengan membangun rumah baru dalam rangka menyediakan rumah yang sebanyak-banyaknya guna untuk menutup kekurangan cadangan rumah dan mengganti bangunan rumah yang tidak memenuhi standar. Sudut pandang ini telah melahirkan proyek-proyek pembangunan perumahan dalam skala besar.
2. Kelompok kedua adalah kelompok yang melihat rumah bukan dari segi fisik bangunan rumah, melainkan justru dari segi manusia atau penghuninya. Kelompok ini merumuskan permasalahan perumahan sebagai penyimpangan dari standar sosial ekonomi penghuninya dalam arti kemiskinan, kebodohan, kurang sadar lingkungan, ketidakpedulian, dan sebagainya. Permasalahan perumahan menurut kelompok ini terjadi disebabkan oleh ketidakkenampakan penghuninya. Jawaban yang logik untuk memecahkan permasalahan yang dirumuskan ini adalah dengan melakukan tindakan-tindakan karitatif dengan menyediakan berbagai macam bantuan termasuk rumah murah dan subsidi.
3. Kelompok ketiga adalah kelompok yang melihat rumah sebagai relasi atau hubungan antara si penghuni dan rumahnya. Yang penting bagi kelompok ini bukan

fisik bangunan rumah, melainkan bagaimana rumah berperan dalam kehidupan dan penghidupan penghuninya. Kelompok ini percaya bahwa rumah adalah bagian dari strategi mempertahankan hidup penghuninya dan menganggap bahwa permasalahan perumahan baru benar-benar ada bila terjadi kemerosotan fungsi rumah bagi penghuninya. Kemerosotan fungsi ini bersifat relatif atau dapat juga terjadi justru oleh sebab perkembangan sosial ekonomi penghuninya, yang tidak dapat lagi didukung oleh kondisi rumah. Jawaban yang logik untuk memecahkan permasalahan perumahan tersebut adalah dengan meningkatkan peranan rumah sesuai dengan perkembangan sosial ekonomi penghuninya.

Dalam upaya memecahkan permasalahan perumahan pada akhirnya kelompok pertama dan kedua terperangkap dalam upaya-upaya untuk menyediakan perumahan yang sebanyak-banyaknya bagi masyarakat, baik sebagai upaya menyeimbangkan antara permintaan dan penyediaannya maupun sebagai jalan pintas untuk mensubsidi kelompok masyarakat yang dianggap tidak mampu merumahkan diri secara layak guna meningkatkan kesejahteraan mereka. Kelompok ini menata mekanisme kerjanya berdasarkan anggapan-anggapan dari sisi penyediaan termasuk piranti-piranti lunak yang diciptakan untuk mendukung operasionalnya. Namun, kenyataannya kemampuan dari berbagai pihak yang bergerak menurut pola ini, yang biasa disebut sebagai pola formal, sangat terbatas dan berbagai produksi yang dihasilkan justru jatuh di luar jangkauan masyarakat berpenghasilan rendah dan miskin.

B. Pembangunan Perumahan Bertumpu pada Masyarakat

Globalisasi kebijakan pembangunan perumahan telah menyebabkan kebijakan perumahan Indonesia juga bergeser dari berorientasi menyediaan (*providing*) men-

jadi berorientasi memampukan (*enabling*). Pergeseran kebijakan ini tentu saja menuntut pula pergeseran pelaku utama atau tokoh sentral penyediaan perumahan itu sendiri, yaitu dari pemerintah ke masyarakat.

Pergeseran pelaku utama atau tokoh sentral dari pemerintah ke masyarakat ini sebenarnya justru sesuai dengan asas pembangunan yang telah digariskan dalam peraturan pemerintah, bahwa masyarakat merupakan subyek pembangunan. Ancangan pembangunan perumahan dan pemukiman yang tadinya bertumpu pada perintah, dengan pergeseran kebijakan tersebut di atas sudah seharusnya menjadi bertumpu pada masyarakat.

Hal ini berarti bahwa masyarakat menjadi pelaku utama atau tokoh sentral dan pelaku penentu, dan peranan pelaku-pelaku lain, seperti pemerintah dan swasta adalah menciptakan iklim yang mendorong pembangunan itu sendiri.

C. Kebijakan Pembangunan Partisipatif.

Pembangunan perumahan dan pemukiman dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Indonesia merupakan peristiwa personal (*personal affair*). Ini berarti bahwa pelaku utama dan penentu dalam seluruh proses merumahkan diri adalah si penghuni atau calon penghuni itu sendiri. Dalam proses seseorang atau suatu keluarga merumahkan diri maka peranan pelaku-pelaku lain, seperti developer, kontraktor, pemasok, komunitas, dan pemerintah adalah menciptakan kondisi yang mendorong dan membantu pelaku utama untuk dengan mudah mencapai cita-cita merumahkan diri.

Pola pembangunan yang bertumpu pada masyarakat akan melahirkan pola pembangunan perumahan "dari masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk masyarakat", yang pada gilirannya akan menciptakan suatu masyarakat yang

mandiri dan berwawasan lingkungan.

Asas pembangunan yang bertumpu pada masyarakat ini menuntut pendekatan (ancangan) yang mampu melahirkan pembagian peran dan kesepakatan-kesepakatan yang menjadi landasan tindak dalam proses pembangunan. Pola pembangunan deterministik yang menjadi ciri pendekatan dari atas (*top down approaches*) jelas bertentangan dan malah merusak asas pembangunan yang bertumpu pada masyarakat ini. Pendekatan dari bawah (*bottom up approaches*) hanya mampu melahirkan pembangunan mikro yang sering kali kehilangan wawasan dan jelas tidak mampu secara lengkap mengakomodasikan asas pembangunan ini. Asas pembangunan ini mencoba mempertemukan perencanaan makro dan mikro se-hingga menjamin terciptanya pembangunan merakyat, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Berangkat dari pemikiran tersebut di atas, maka diperlukan pendekatan partisipatif sebagai pendekatan alternatif yang mampu mengakomodasikan asas pembangunan yang bertumpu pada masyarakat. Pendekatan partisipatif ini diharapkan akan mampu mempertemukan pendekatan dari atas (*top down approaches*) dan pendekatan dari bawah (*bottom up approaches*), serta melalui pendekatan ini semua unsur yang terkait dilibatkan dalam satu kesepakatan tindak dan satu wawasan pembangunan yang berlanjut.

Pembangunan partisipatif diartikan sebagai pola pembangunan yang berlandaskan pada pola pendekatan partisipatif. Pendekatan partisipatif adalah suatu pendekatan yang mencoba mempertemukan berbagai pelaku pembangunan dalam satu kesepakatan tindak dan satu wawasan yang baik bila pimpinan kelompok masyarakat/komunitas tersebut memiliki sifat pimpinan yang kuat, yang secara terus menerus mampu membangkitkan, menumbuhkan,

dan mendorong gerakan masyarakat. Pimpinan seperti ini disamping harus selalu menghidupkan gerakan masyarakat juga dituntut selalu mempunyai program dan wawasan yang jitu mengenai pembangunan lingkungan serta memiliki sumber daya yang cukup sebagai perangsang untuk menghidupkan gerakan masyarakat.

Gerakan seperti ini sebenarnya adalah mobilisasi dan cenderung mati bila pimpinan diganti atau program habis. Hubungan antara pimpinan masyarakat dan pimpinannya adalah bentuk hubungan antara "yang punya gawe" dan "rewang" atau dapat pula disebut sebagai "kepala dan anak buah".

Bentuk keterlibatan seperti ini, yang banyak ditemui di dalam praktik, yang biasanya terjadi dalam suatu proses perencanaan dari atas (*top down planning*), akan menciptakan masyarakat apatis yang hanya akan bergerak bila digerakkan. Jadi semua tergantung pada pimpinan atau penggerakannya. Ini berarti bahwa bentuk seperti ini akan lebih banyak gagal. Dapat saja berhasil untuk jangka pendek kalau persyaratan pimpinan seperti tersebut terdahulu dipenuhi karena dialah motor dan jiwa pembangunan, dan dalam jangka panjang akan timbul akibat-akibat yang kurang/tidak diinginkan seperti kurang dimanfaatkan hasil pembangunan dan sebagainya.

Di sisi lain, perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) oleh masyarakat acapkali mengandung banyak kekurangan, antara lain segi teknologi kurang dapat dipertanggungjawabkan, tidak memiliki wawasan nasional, dan seterusnya sehingga akhirnya lebih banyak ditolak oleh yang berwenang/pemerintah.

Dengan menyadari hal tersebut di atas, maka diusulkan bentuk perencanaan yang dilakukan bersama antara unsur pemerintah dan masyarakat. Peranan masyarakat ditentukan pada penentuan tingkat kebutuhan,

tingkat perbaikan yang dikehendaki, skala prioritas, dan alokasi sumberdaya masyarakat. Diharapkan melalui perencanaan partisipatif yang akhirnya dilanjutkan dengan pembangunan partisipatif akan tercapai tujuan :

- a. Menciptakan masyarakat yang sadar akan nilai diri, mampu berfikir jangka panjang, produktif, inovatif dan mampu merencanakan masa depan;
- b. Menciptakan masyarakat yang mandiri, yang mampu mengelola dan mengembangkan sumberdaya yang mereka miliki untuk meningkatkan kualitas hidup mereka; dan
- c. Menciptakan pembangunan lingkungan pemukiman yang manusiawi, fungsional dan berkelanjutan.

KESIMPULAN

1. 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 dibanding dengan perkembangan harga rumah. Dengan demikian, kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan perumahannya juga cenderung menurun.
2. Perluasan pemukiman formal bukannya tidak relevan dalam konteks ini. Akan tetapi, melihat kecondongan masyarakat kepada pemukiman formal, prioritas subsidi mungkin perlu digeser lebih banyak ke perbaikan pemukiman informal atau kepada peningkatan fasilitas pelayanan sehingga pembangunan pemukiman informal

menjadi lebih efisien.

3. Pendekatan pembangunan partisipatif ternyata juga mampu menggugah kesadaran masyarakat untuk melakukan pembangunan dengan kesungguhan hati, bersemangat dan penuh rasa tanggungjawab.
4. Pendekatan pembangunan partisipatif ternyata juga mampu menata perumahan dan lingkungan memenuhi syarat kesehatan, keselamatan, keamanan; menciptakan hasil pembangunan yang menarik, menghindari sengketa gangguan, serta mampu menciptakan lingkungan pemukiman yang bersih, sehat, tertib, indah, nyaman dan aman.

DAFTAR PUSTAKA

- Batubara, M. 1992. **Masalah Perumahan di Jakarta**, Suara Karya No. 6518, Tahun XXII.
- Djemabut, C. Blaang. 1986. **Perumahan dan Pemukiman sebagai Kebutuhan Pokok**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Darwin, Muhadjir. 1991. **Dampak Kependudukan Terhadap Pemukiman**, Populasi. 2 (2).
- 1992. **Konsep Program Pemukiman Untuk Pengembangan Sumber Daya Manusia**, PPK-UGM.
- Fimaran, Tommy. 1988. **Labour Flows and The Contruction Industry; The case of Housing Development in Bandung, Indonesia**, Honolulu, Hawaii University, Ph.D. Thesis.
- Parwoto, MDS. 1991. **Pembangunan Bertumpu Pada Masyarakat, Teori dan Praktek**, Puslitbang Pemukiman Bandung.