

PANDUAN
RINGKAS
UNTUK
PEMBUAT
KEBIJAKAN



Perumahan bagi kaum miskin di kota-kota Asia

 UNITED NATIONS
ESCAP
Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

1

URBANISASI: Peran kaum miskin di dalam perkembangan kota

Hak Cipta © United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific dan United Nations Human Settlements Programme, 2008

ISBN: 978-92-113-1937-8

HS/956/08E Housing the Poor in Asian Cities, Quick Guide 1

PENAFIAN

Judul yang dipergunakan dan presentasi dari materi publikasi ini tidak menunjukkan pendapat apapun dari Sekretariat PBB mengingat status hukum dari negara, daerah cakupan, kota atau daerah pemerintahan, atau mengingat batasan mengenai sistem ekonomi atau tingkat pembangunan. Analisa, kesimpulan, dan rekomendasi dari publikasi ini tidak mencerminkan pandangan dari PBB atau anggota negaranya. Kutipan dapat direproduksi tanpa ijin, dengan catatan bahwa sumber harus disebutkan.

Desain muka oleh Tom Kerr, ACHR dan dicetak di Nairobi oleh Kantor PBB, Nairobi

Foto muka oleh USAID Fire Project

Publikasi dari seri Perumahan bagi Kaum Miskin di kota-kota di Asia didukung secara finansial oleh pemerintah Belanda dan Rekening Pembangunan dari PBB.

Dipublikasikan oleh:

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP)

Rajdamnorn Avenue, Bangkok 10200, Thailand

Fax: (66-2) 288 1056/1097

E-mail: escap-esdd-oc@un.org

Web: www.unescap.org

dan

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)

P.O.Box 30030 GPO 00100, Nairobi, Kenya

Fax: (254-20) 7623092 (TCBB Office)

E-mail: tcbb@un-habitat.org

Web: www.un-habitat.org

Tim Penerjemah Awal edisi Bahasa Indonesia Versi 2009

Wicaksono Sarosa, Eveline, F.P. Anggriani Arifin, Savitri R. Soegijoko.

Tim Editor edisi Bahasa Indonesia Versi 2018

Nurul Wajah Mujahid, Ira Lubis, Marnia Nes, Melda Magiafitri,

Wicaksono Sarosa, Ardina Putri Rahtama, Yulia, Nurulitha A. Susetyo.

Pencetakan ulang buku ini dibiayai oleh National Slum Upgrading Project (KOTAKU)



Catatan:

Revisi penerjemahan buku Edisi 2018 ini telah mendapatkan persetujuan dari UNESCAP dan UN-HABITAT. Namun, penerjemahan ini bukanlah publikasi resmi dari kedua lembaga tersebut.

PANDUAN RINGKAS UNTUK PEMBUAT KEBIJAKAN

Perumahan bagi kaum miskin di kota-kota Asia

1 **URBANISASI: Peran kaum miskin di dalam perkembangan kota**



UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE



Kata Pengantar

Perumahan yang layak merupakan salah satu hak dasar manusia yang diamanatkan dalam Pasal 28(H) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, pemenuhannya masih belum mendapatkan dukungan optimal dari semua pihak sebagaimana kebutuhan dasar lainnya seperti pendidikan dan kesehatan. Data statistik dari SUSENAS 2017 menunjukkan masih terdapat sekitar 63,2 % rumah tangga yang menempati hunian dengan minimal satu aspek ketidaklayakan dari empat indikator utama *Sustainable Development Goals* (SDGs). Data ini menunjukkan bahwa standar kelayakan masih belum sepenuhnya diakses oleh seluruh masyarakat dengan berbagai sebab, dari mulai ketidakcukupan pengetahuan sampai kekurangan daya finansial, khususnya pada kalangan masyarakat berpenghasilan rendah. Tentu hal ini menjadi tantangan bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam memfasilitasi penyediaan hunian masyarakat berpenghasilan rendah terutama di perkotaan.

Buku Panduan Ringkas Kebijakan untuk Perumahan Kaum Miskin di Asia yang diterbitkan oleh UNESCAP pada tahun 2008 ini masih relevan dengan persoalan serupa di Indonesia dimana urbanisasi beserta segala konsekuensinya masih dominan mewarnai termasuk dalam isu perumahan dan kawasan permukiman. Kami merasa perlu untuk menerbitkan ulang buku panduan yang cukup lengkap dengan beberapa sub-tema yang terkait agar menjadi referensi bagi para pengambil kebijakan di tingkat pusat dan daerah. Buku yang diterbitkan ulang ini telah mengalami proses editorial terutama dalam menyempurnakan tata bahasa terjemahan dari edisi sebelumnya. Buku ini harapannya dapat mengisi ruang belajar untuk menangani persoalan dengan basis pembelajaran lapangan dari berbagai kota di Asia dengan harapan ke depan agar buku ini dapat dikembangkan dan dilengkapi dengan berbagai pembelajaran dari Indonesia.

Kami mengucapkan terima kasih kepada pihak UNESCAP yang sudah memberikan ijin untuk mencetak ulang panduan juga kepada Bapak Budi Yuwono yang telah berkenan memberikan kata pengantarnya dalam edisi lama. Semoga buku panduan ini dapat memberikan inspirasi bagi para pengambil kebijakan dalam pemenuhan perumahan layak, aman dan terjangkau terutama dalam rangka mewujudkan Agenda Kota Tanpa Permukiman Kumuh sebagaimana dimandatkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 - 2025.

Deputi Bidang Pengembangan Regional
Kementerian PPN/BAPPENAS
Rudy S. Prawiradinata
Jakarta, Desember 2018

Ucapan Terima Kasih

Tujuh seri Panduan Ringkas ini disiapkan sebagai hasil dari pertemuan kelompok ahli di bidang pengembangan kapasitas untuk perumahan bagi kaum miskin, diorganisasikan oleh UNESCAP di Thailand bulan Juli 2005. Panduan-panduan ini disiapkan melalui kerjasama antara Divisi Kemiskinan dan Pembangunan UNESCAP dan Cabang Pengembangan Kapasitas UN-HABITAT, dengan dana dari Rekening Pembangunan dari PBB dan Pemerintah Belanda di bawah proyek “Perumahan bagi Kaum Miskin dalam Ekonomi Kota” dan “Memperkuat Kemampuan Pelatihan Nasional untuk Pemerintah Daerah dan Pembangunan Kota yang Lebih Baik”. Sejumlah poster yang memajang pesan utama dari masing-masing Panduan Ringkas dan sekumpulan modul pelatihan yang tersedia *online* juga disiapkan dengan kerjasama ini.

Panduan-panduan Ringkas ini diproduksi di bawah koordinasi Bapak Adnan Aliani dari Divisi Kemiskinan dan Pembangunan, UNESCAP dan Ibu Åsa Jonsson dari Cabang Pelatihan dan Pengembangan Kapasitas, UNHABITAT, dengan dukungan dan masukan penting dari Bapak Yap Kioe Sheng, Bapak Raf Tuts dan Ibu Natalja Wehmer. Kontribusi dan penelaahan internal juga diberikan oleh Ibu Clarissa Augustinus, Bapak Jean-Yves Barcelo, Bapak Selman Erguden, Bapak Solomon Haile, Bapak Jan Meeuwissen, Bapak Rasmus Precht, Ibu Lowie Rosales, dan Bapak Xing Zhang.

Panduan-panduan disiapkan oleh Bapak Thomas A. Kerr dari Koalisi Asia untuk Hak atas Perumahan (*Asian Coalition for Housing Rights – ACHR*) berdasarkan dokumen yang disiapkan oleh Bapak Babar Mumtaz, Bapak Michael Mattingly dan Bapak Patrick Wakely, mantan pengajar di Development Planning Unit – DPU, University College London; Bapak Yap Kioe Sheng dari UNESCAP; Bapak Aman Mehta dari Sinclair Knight Merz Consulting; Bapak Peter Swan dari Koalisi Hak terhadap Perumahan Asia (*Asian Coalition for Housing Rights – ACHR*) serta Bapak Koen Dewandeler dari King Mongkut Institute of Technology, Thailand.

Dokumen asli dan bahan lainnya dapat diakses di: www.housing-the-urban-poor.net.

Kontribusi di atas telah membentuk seri Panduan Ringkas, yang kami harap akan membantu pekerjaan sehari-hari para pembuat kebijakan di Asia dalam usaha meningkatkan perumahan bagi kaum miskin kota.

Daftar Isi

PANDUAN RINGKAS URBANISASI

Asia dan Urbanisasi	2
Kaitan Antara Urbanisasi dan Perkembangan Ekonomi.....	3
Megapolitan.....	4
Kota - kota kecil.....	5
Apakah yang dimaksud dengan urbanisasi?.....	6
Daya tarik kota.....	7
5 alasan dibalik migrasi.....	8
Kemiskinan di kota dan desa.....	10
Sektor Informal di Asia	11
Arus yang tak terhentikan	12
Permukiman Ilegal di Asia	14
Apakah yang dimaksud dengan permukiman kumuh?.....	15
Permukiman kumuh dengan harapan dan tanpa harapan	16
Urbanisasi dan perumahan	18
4 Kebijakan yang tidak mampu menyelesaikan masalah perumahan.....	20
Menyelesaikan masalah dengan jitu	22
7 strategi perumahan yang memudahkan kaum miskin	24

SUMBER

Buku, artikel, publikasi dan situs	28
--	----

Keberhasilan upaya pengentasan kemiskinan sangatlah tergantung dari kinerja kota tersebut. Kota adalah mesin pertumbuhan ekonomi dan pengembangan entitas sosial. Kota juga memiliki kontribusi yang signifikan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) di Asia serta merupakan tempat berkumpulnya warga yang paling dinamis, inovatif dan produktif



PHOTO: ACHR

Urbanisasi: Peran Kaum Miskin dalam Pembangunan Kota

PANDUAN RINGKAS UNTUK PEMBUAT KEBIJAKAN NO. 1

Pesatnya laju urbanisasi jelas terlihat di berbagai kota-kota di Asia dan ditandai dengan semakin besarnya kebutuhan akan perumahan. Walaupun usaha untuk mengatasi tingginya kebutuhan akan perumahan tersebut tidaklah mudah, namun bukan berarti tidak mungkin. Kebutuhan tersebut dapat terpenuhi apabila kita mau mulai melihat keberadaan permukiman kumuh tidak sebagai sumber masalah, namun sebagai sumber energi dan modal penting dalam usaha penyediaan hunian. Selain itu, kita juga harus melihat kaum miskin bukan hanya sebagai penerima manfaat dari sebuah kebijakan, tapi sebagai aktor utama dalam upaya pengembangan pembangunan diri mereka sendiri.

Terdapat berbagai macam faktor penyebab rendahnya jumlah perumahan yang layak di perkotaan. Terkait dengan hal tersebut, Panduan Ringkas ini melihat beberapa kecenderungan perkotaan terkait dengan urbanisasi, termasuk migrasi desa-kota, usaha untuk menahan laju migrasi desa-kota dan kaitan antara urbanisasi dan kemiskinan. Buku ini juga akan menggambarkan kondisi penyediaan rumah untuk masyarakat berpendapatan rendah (MBR), baik yang formal maupun informal, di dalam konteks urbanisasi. Berikutnya, beberapa kebijakan dan program di area perumahan dan pertanahan dianalisa – terutama kebijakan yang diidentifikasi telah mempersulit upaya penyediaan perumahan di kota, dan kebijakan yang membuka kesempatan untuk upaya penanganan yang lebih baik.

Panduan Ringkas ini tidak ditujukan untuk para ahli, tetapi untuk meningkatkan kapasitas pembuat kebijakan di tingkat nasional dan lokal yang perlu secara cepat memahami persoalan perumahan bagi MBR.



Gemerlapnya Kota Besar:

Mayoritas penduduk di dunia adalah penduduk perkotaan, karena jumlahnya telah melebihi jumlah penduduk yang masih tinggal di pedesaan. Trend ini diperkirakan baru akan terjadi di Asia pada tahun 2025, dan merupakan hal yang tidak terhindarkan

Asia dan Urbanisasi

Dalam kurun waktu lima tahun terakhir, telah terjadi perubahan pola kependudukan yang signifikan di Asia. Salah satu bentuk perubahan tersebut, dan juga yang paling dramatis, adalah jumlah perpindahan penduduk dari desa ke kota. Hal ini dapat terlihat dari perbandingan antara persentase penduduk yang tinggal di kota di Asia, dengan total populasi penduduk secara keseluruhan yang terus meningkat. Pada tahun 1950, sekitar 232 juta orang tinggal di kota dan merupakan 17% dari total populasi di Asia. Namun pada tahun 2005, jumlah populasi penduduk yang hidup di perkotaan di Asia meningkat menjadi 1,6 milyar atau

sekitar 40% dari keseluruhan jumlah populasi di kawasan Asia.

Pertumbuhan di kawasan Asia terus melaju, dan demikian juga dengan laju urbanisasinya. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memperkirakan bahwa tingkat urbanisasi di Asia pada tahun 2005 hingga 2010 akan meningkat dengan tingkat pertambahan 2,5% per tahun. Dengan menggunakan kecepatan laju tersebut, maka diasumsikan setengah dari seluruh penduduk di Asia akan tinggal di kota pada tahun 2025. Hal ini juga berarti pada tahun 2030, satu dari dua penduduk perkotaan di dunia berasal dari Asia.

Urbanisasi di Asia (1950-2025)	Tingkat Urbanisasi (% penduduk yang tinggal di kota)				Laju Pertumbuhan Kota (% pertumbuhan per tahun)	
	1950	1975	2000	2025	1950-1955	2000-2005
Asia (keseluruhan)	16,8	24,0	37,1	51,1	3,57	2,61
Jepang	34,9	56,8	65,2	71,7	3,62	0,36
Korea	21,4	48,0	79,6	85,2	1,79	1,03
Kamboja	10,2	10,3	16,9	33,2	2,24	5,06
Laos	7,2	11,1	18,9	30,6	2,98	4,10
Nepal	2,7	4,8	13,4	27,2	4,12	5,29

Sumber: United Nations, World Urbanization Prospects: The 2005 Revision

Urbanisasi dan pertumbuhan ekonomi berjalan seiring

Dua negara yang secara fisik dan ekonomi paling maju di Asia, dan paling banyak mengalami urbanisasi, adalah Jepang dan Korea. Pada tahun 2005, kira-kira 66% dari jumlah penduduk di Jepang sudah tinggal di perkotaan, sementara di Korea, kira-kira sebesar 81%.

Sesuai dengan tren di atas, negara di Asia yang relatif lambat perkembangannya, juga memiliki tingkat urbanisasi yang lebih rendah. Pada tahun 2005, hanya 15,8% dari jumlah penduduk di Nepal yang hidup di perkotaan, 19,7% di Kamboja dan 20,6 % di Laos, yang sudah tinggal di kota.

Akan tetapi, meskipun negara tersebut memiliki tingkat urbanisasi yang relatif rendah, namun laju urbanisasi-nya tetap tinggi— bahkan lebih tinggi dari kebanyakan negara lain di Asia. Rata-rata populasi penduduk di perkotaan di Asia bertambah 2,6% per tahun (dalam kurun waktu 2000-2005), namun pertumbuhan jumlah penduduk perkotaan di Nepal, Kamboja, dan Laos dua kali lebih cepat (Nepal 5,2%, Kamboja 5% dan Laos 4,1% per tahun, di dalam kurun waktu yang sama).



FOTO: ACHIR

Kota berkembang ekonomi pun berkembang

Semakin pesat pertumbuhan ekonomi suatu negara, maka semakin cepat pula proses urbanisasi-nya. Di Asia Timur, kontribusi kota mencapai hampir 70% dari PDB. Di Filipina, kontribusi kota mencapai 75-80% dari Produk Nasional Bruto (PNB), dan 80% dari keseluruhan pertumbuhan ekonominya. Di Vietnam, kontribusi kota mencapai 70% dari pertumbuhan ekonomi negara tersebut. Di Asia Selatan, Mumbai saja mampu menghasilkan 1/6 dari total PDB India. Hal ini terkait dengan keberadaan sektor industri dan jasa di daerah perkotaan yang terkait dengan:

- **Keberadaan sumber daya**, seperti materi, manusia, infrastruktur, jaringan dan sarana transportasi, serta pelayanan.
- **Keberadaan konsumen (pasar)**
- **Lebih besarnya kesempatan untuk mengembangkan jaringan** dan berbagi pengalaman.
- **Kedekatan dengan institusi administratif** yang mengatur kegiatan komersil.
- **Aksesibilitas ke bentuk dan lingkup ekonomi lainnya**

Globalisasi, urbanisasi dan faktor sosial politik lainnya, juga meningkatkan hubungan ekonomi yang dinamis antara kota dan daerah peri-urban di sekitarnya.

Sumber: Jack, 2006

Megapolitan: Jumlah kota besar di Asia yang tumbuh pesat

Pada tahun 1950, hanya terdapat 8 kota yang jumlah penduduknya lebih dari 5 juta. Dua kota tersebut adalah kota Asia, yaitu Tokyo dan Shanghai (11,3 juta dan 6 juta penduduk). Pada tahun 2005, jumlah kota besar meningkat menjadi 50, dimana 28 diantaranya terdapat di Asia, dengan kota terbesarnya, Tokyo, yang memiliki 35,2 juta penduduk. PBB juga telah memperkirakan bahwa akan terdapat 61 kota besar pada tahun 2015 dan 32 di antaranya terdapat di Asia. Pada waktu tersebut, Tokyo diperkirakan memiliki 36,2 juta penduduk, Mumbai 22,6 juta, dan Delhi, 20,9 juta penduduk, dan akan menjadi tiga kota terbesar di dunia.

Sebagai sebuah megapolitan, kota tersebut memerlukan beragam tipe perencanaan dan manajemen. Terutama karena banyak kota yang terdiri dari beberapa tingkatan administratif dan memiliki lebih dari satu pemerintahan tingkat kota. Maka dibutuhkan koordinasi antar kotamadya yang lebih baik, adanya pemerintahan di tingkat menengah serta partisipasi masyarakat sipil tinggi dan otonomi bagi beberapa daerah di dalam kawasan perkotaan tersebut.

Kota-kota primat

Kota primat ("primate city") adalah kota yang berpenduduk jauh lebih besar serta secara politis, finansial dan ekonomi jauh lebih penting dari kota lainnya. Seringkali kota tersebut adalah ibukota negara. Di beberapa negara, kota primat paling tidak berpenduduk dua kali kota kedua terbesarnya. Sebagai contoh, Bangkok, Ulanbataar, Phnom Penh dan Kabul. Di sisi lain, India adalah contoh negara yang tidak mempunyainya, namun memiliki beberapa kota besar, seperti Mumbai, Delhi, Kolkata dan Chennai. Masalah dengan kota primat adalah mereka menciptakan pembangunan yang tidak merata dan karenanya, semakin meningkatkan arus migrasi desa-kota ke satu kota itu saja.

Kota Asia yang berpenduduk lebih dari 5 juta penduduk

1950 (dalam jutaan)

Tokyo	11,28
Shanghai	6,07

1975

Tokyo	26,62
Osaka-Kobe	9,84
Kolkata	7,89
Shanghai	7,33
Mumbai	7,08
Seoul	6,81
Beijing	6,03

2005

Tokyo	35,20
Mumbai	18,20
Delhi	15,05
Shanghai	14,50
Kolkata	14,28
Jakarta	13,22
Dhaka	12,43
Karachi	11,61
Osaka-Kobe	11,27
Beijing	10,72
Metro Manila	10,69
Seoul	9,65
Guangzhou	8,43
Wuhan	7,09
Hong Kong	7,04
Tianjin	7,04
Chennai	6,92
Bangkok	6,59
Bangalore	6,46
Chongqing	6,36
Lahore	6,29
Hyderabad	6,11
Ahmedabad	5,12
Ho Chi Minh City	5,07

Sumber: United Nations, World Urbanization Prospects: The 2005 Revision



Daya tarik kota kecil:

Hampir setengah dari populasi penduduk kota di Asia (49,6%) tinggal di kota yang populasinya kurang dari 500.000 penduduk. Pada tahun 2015, diperkirakan Asia akan memiliki 37 kota dengan 1-5 juta jumlah penduduk.

Kota-Kota Kecil:

Investasi dapat meningkatkan daya tarik kota kecil sebagai tujuan alternatif bagi para migran dan investor

Kawasan megapolitan memang memiliki daya tarik investasi, sumber daya dan kreativitas yang besar. Namun data statistik menunjukkan bahwa lebih banyak penduduk Asia yang tinggal di kota kecil, dan bukan di kota besar. Di tahun 2005, jumlah penduduk di Asia mencapai 1,5 milyar, tapi hanya 10,8% dari jumlah tersebut yang tinggal di kota berpenduduk lebih dari 10 juta penduduk, atau lebih, dan hanya 7,6% yang tinggal di kota yang memiliki jumlah penduduk 5-10 juta orang.

Hal ini menunjukkan pentingnya perencanaan tidak hanya untuk kota besar tetapi juga untuk kota kecil, dimana lebih banyak penduduk yang tinggal. Satu hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mengalihkan arus migrasi dari yang sedianya ke kota primat menjadi kota kecil adalah dengan investasi yang dapat meningkatkan kapasitas kota-kota sekunder. Dengan demikian, kota sekunder dapat menawarkan lapangan kerja yang menarik bagi para migran, terutama terkait dengan fungsinya sebagai tujuan alternatif dari kota besar.

Pemerintah dapat juga mendorong investasi swasta di kota sekunder dengan mengembang-

Di mana warga Asia tinggal?

PERKOTAAN

Besaran Kota (dalam jutaan)	Total Populasi (dalam jutaan)	%
lebih dari 10	167	10,8
5 - 10	118	7,6
1 - 5	356	22,9
0,5 - 1	160	10,3
kurang dari 0,5	751	48,4
Total populasi kota	1.553	100

PERDESAAN semua desa 2.352

TOTAL desa + kota 3.950

Sumber: United Nations, *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*

kan industri dan insentif pemotongan pajak. Tetapi, kebijakan ekonomi yang terdesentralisasi bukanlah hal yang mudah karena sangat tergantung pada keberadaan berbagai sektor lainnya, yaitu infrastruktur dan pelayanan publik, seperti pelabuhan, bandara, jalan tol, dan jalur kereta. Investor juga harus diyakinkan untuk berinvestasi di kota-kota kecil tersebut, dan bukan di kota besar yang umumnya sudah lebih mapan sistem infrastrukturnya lengkap dengan struktur pemerintahan nasional yang ada.

Apa itu Urbanisasi?

Lain negara, lain pula definisi tentang apa itu “urban”

Definisi ‘urban’ dapat berdasarkan jumlah penduduk, bentuk kegiatan ekonominya (bergerak di bidang pertanian atau tidak), kondisi infrastrukturnya (jalan, penerangan dan air bersih) atau fungsinya (sebagai pusat administratif). Karena dasar dari pembuatan definisi tersebut berbeda, maka tidaklah mudah untuk membandingkan tingkat urbanisasi antar negara. Sebagai contoh, pemerintah cenderung untuk mengklasifikasikan desa

dan daerah pinggiran sebagai kota, sehingga pemekaran lingkup ini otomatis meningkatkan populasi (pada saat desa tersebut memiliki karakter perkotaan akibat perubahan kegiatan ekonominya, ataupun adanya infrastruktur khas perkotaan dan pelayanan publik). Atau pada saat terjadi konversi guna lahan menjadi industri atau residensial, menjadikan daerah tersebut bagian dari kota, namun di luar batas administrasi kewilayahan.

Mendefinisikan

PBB mendefinisikan aglomerasi kota sebagai kawasan terbangun atau berkepadatan tinggi yang terdiri dari pusat, kawasan pinggiran dan permukiman bagi komuter yang memiliki potensi pengembangan tinggi. Kawasan tersebut bisa lebih kecil atau luas dari metropolitan; kawasan itu juga memiliki pusat kota dan kawasan pinggiran atau area yang menempel dengan kawasan tersebut secara fungsional. Kawasan metropolitan adalah sebuah kawasan formal bagi pemerintah daerah yang umumnya terdiri dari kawasan kota, dan area primer untuk komuter. Sedangkan pusat kota (city proper) adalah unipolitikal yurisdiksi dimana terdapat pusat historis dari sebuah kota.

Berikut adalah hasil analisa dari berbagai negara di dunia mengenai kriteria dan metode yang digunakan oleh pemerintah untuk mendefinisikan ‘kota’:

- 105 negara menggunakan batasan administratif sebagai kriteria, sehingga memperkecil lingkup definisi kota sebagai bentuk yurisdiksi lokal seperti ibu kota, pusat provinsi, kota, dll. 83 diantaranya menggunakan jenis kriteria ini untuk membedakan antara desa dengan kota.
- 100 negara mendefinisikan kota berdasar-



PHOTO: AGHR

kan besaran populasi atau kepadatan penduduk dengan konsentrasi minimum antara 200 sampai 50.000 penduduk; 57 negara menggunakan kriteria ini sebagai kriteria dasar dalam mendefinisikan ‘kota’.

- 25 negara menggunakan karakteristik sektor ekonomi sebagai kriteria pendefinisian ‘kota’ – umumnya, proporsi tenaga kerja yang bergerak di kegiatan non-pertanian.
- 18 negara menggunakan keberadaan infrastruktur sebagai kriteria, termasuk adanya jalan beraspal, fasilitas air bersih, sistem penyaluran kotoran atau ketersediaan aliran listrik.

Sumber UN-HABITAT, State of the World’s Cities 2006/2007, 2006



Bagaimanapun cara kita dalam mendefinisikan sebuah area sebagai 'kota', satu hal yang pasti adalah: kota adalah tempat terjadinya pertumbuhan ekonomi, dan merupakan wajah dunia di masa depan.

Daya Tarik Kota

Urbanisasi dapat terjadi melalui:

- pertumbuhan alami penduduk
- migrasi desa-kota
- reklasifikasi desa menjadi kota

Dalam kurun waktu 1950-1955, rata-rata pertumbuhan penduduk di Asia adalah 1,95 % per tahun. Tingkat pertumbuhan ini menurun secara stabil menjadi 1,25% per tahun di periode 2000-2005. Namun dalam dua kurun waktu tersebut, rata-rata pertumbuhan penduduk alami di daerah perkotaan adalah 3,74% (1950-1955) dan 2,67% (2000-2005). Hal ini menunjukkan bahwa setengah dari tingkat pertumbuhan penduduk disebabkan oleh pertumbuhan penduduk alami.

Sisanya adalah hasil dari migrasi desa-kota dan reklasifikasi daerah pedesaan sebagai bagian dari kawasan perkotaan. Dengan kata lain, migrasi desa-kota bukanlah satu-satunya penyebab terjadi urbanisasi, meskipun tetap memiliki peran penting. Di berbagai kota di kawasan Asia, munculnya kawasan kumuh dan pemukiman ilegal baru lebih karena adanya

formasi rumah tangga di perkotaan yang baru, dan bukan sebagai akibat dari migrasi desa-kota.

Beberapa bentuk migrasi:

- Penduduk tidak melakukan migrasi desa-kota saja tetapi juga migrasi antar desa, dan migrasi antar kota.
- Beberapa migran pindah secara permanen, namun ada juga yang melakukan migrasi untuk beberapa waktu, lalu kembali lagi ke desa asalnya.
- Migrasi sendiri (karena lajang), ada yang meninggalkan anggota rumah tangganya di desa, dan ada juga yang melakukan migrasi bersama pasangan, anak dan orang tuanya.
- Di beberapa negara, biasanya hanya penduduk laki-laki yang melakukan migrasi, walaupun ada negara-negara dimana penduduk perempuannya-lah yang melakukan migrasi.

Sangatlah penting untuk memperhatikan perbedaan tipe dari migrasi ini, karena akan menghasilkan kebutuhan perumahan yang berbeda pula.



Tersebarnya Informasi:

Migrasi dulu dipandang oleh penduduk desa sebagai hal yang asing, namun sekarang tidak demikian lagi. Penduduk desa di daerah paling terpencil pun sudah dapat menonton acara TV Amerika, atau mempunyai kenalan atau sanak saudara yang mengadu nasib di kota, serta paham betul manfaat dan resiko untuk migrasi ke kota.

5 Alasan dibalik Migrasi Desa-Kota

Informasi yang berkecukupan turut mendorong lajunya migrasi desa-kota

1 Faktor pendukung dan penghambat migrasi. Penduduk bermigrasi karena mereka terpaksa keluar dari daerah asalnya akibat rendahnya kualitas hidup atau adanya daerah yang menjanjikan kesempatan untuk hidup lebih layak. Seringkali seseorang memutuskan untuk bermigrasi karena kombinasi dari kedua faktor di atas. Beberapa penduduk terpaksa keluar dari daerah asalnya karena mereka tidak bisa mendapatkan penghasilan yang mencukupi untuk kehidupan yang layak. Faktor lain adalah kerawanan bencana di daerah tersebut, seperti banjir, kemarau ataupun gempa bumi, atau perubahan ekologis yang berkelanjutan seperti gurun-isasi atau erosi tanah. Pada saat yang bersamaan, seseorang merasa *ditarik* ke kota karena adanya kesempatan kerja, pendidikan dan fasilitas kesehatan yang lebih baik, atau lebih adanya kebebasan dari struktur sosial dan budaya yang dirasa mengekang.

2 Minimnya kesempatan untuk memiliki penghasilan yang layak dari kegiatan pertanian. Kebanyakan penduduk desa bekerja di sektor pertanian yang merupakan sektor yang sangat tergantung dengan kondisi cuaca, ketersediaan lahan dan tingkat kesuburan tanah. Selain itu, tanah miliknya tergolong kecil sehingga mereka terpaksa berhutang dan seringkali terpaksa menjual tanahnya untuk memenuhi kebutuhan hidup dan melunasi hutang. Akibatnya, penghasilan di desa cenderung kecil. Untuk meningkatkannya, maka para petani harus meningkatkan produktivitas mereka, yang membutuhkan sokongan dana yang tidak sedikit untuk membayar teknologi yang dibutuhkan, bibit tanaman unggul ataupun obat anti hama yang relatif mahal. Pilihan yang tersedia adalah menambah penghasilan mereka dengan pekerjaan tambahan yang tidak terkait dengan sektor pertanian, baik pekerjaan di desa, ataupun di kota untuk sementara, sebagai buruh bangunan, pembantu rumah tangga, pedagang kaki lima, dan pekerjaan informal lainnya yang umum ditemukan di perkotaan.

3

Migrasi ke kota meningkatkan kesempatan mencari pekerjaan yang lebih baik. Bahkan bagi rumah tangga yang mampu memenuhi kebutuhan sehari-harinya dari hasil pertaniannya, umumnya hasil tersebut digunakan untuk mendanai anak mereka mencari pekerjaan di kota. Selain ketersediaan lapangan kerja yang jauh lebih besar dibanding di desa, kota juga menawarkan sistem pendidikan dan pelayanan kesehatan yang lebih baik, serta kebebasan untuk melakukan kegiatan sosial. Karena budaya kota cenderung lebih permisif dibanding nilai-nilai tradisional dan struktur hirarkis yang ketat di desa, kota juga menawarkan para migran muda dan anak-anaknya kemungkinan yang lebih besar untuk melakukan mobilitas vertikal ke strata sosial yang lebih tinggi.

4

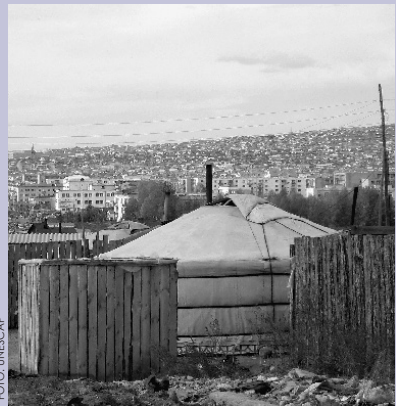
Informasi mengenai apa yang kota bisa tawarkan. Walaupun beberapa rumah tangga tidak punya pilihan lain selain meninggalkan kampungnya, namun kebanyakan bermigrasi berdasarkan pilihan. Peningkatan jaringan transportasi, ketersediaan telepon selular, meningkatkan komunikasi dan jejaring dengan kenalan mereka di kota, telah membuat penduduk desa paham mengenai keuntungan (ataupun kerugian) untuk pindah ke kota. Terutama informasi mengenai kesempatan kerja serta kondisi huni di perkotaan.

5

Memenuhi kebutuhan rumah tangga di desa. Dalam memenuhi kebutuhan rumah tangga, anggotanya seringkali bekerja terpencar di berbagai tempat: daerah pedesaan, kota kecil dan kota besar; bahkan ke luar negeri. Hal ini dilakukan untuk memastikan keragaman sumber penghasilan sehingga tidak rentan terhadap kondisi ekonomi di satu tempat yang dapat mempengaruhi keamanan finansial mereka. Bentuk pengaturan seperti ini membuat anak-anak dan orang tua dapat tetap tinggal di desa, sementara anggota keluarga mereka termasuk dalam kategori angkatan kerja, dapat bekerja di kota.

Migrasi Desa Kota di Mongolia

Di Mongolia, banyak penduduk yang kembali bekerja di peternakan karena tutupnya pabrik dan pengurangan pelayanan sosial yang mengakibatkan berkurangnya sumber penghidupan. Hal ini sebetulnya mengakibatkan dampak lingkungan yang kurang baik. Penggunaan lahan yang berlebihan dan penebangan hutan mengakibatkan bencana ekologis, yang akhirnya berimbas ke penurunan jumlah ternak, peningkatan kemiskinan di desa dan arus migrasi ke kota yang tinggi. Pada akhirnya, kota seperti Ulanbataar dipenuhi dengan *ger areas*, tempat tinggal tradisional bagi para peternak Mongol. Di *ger areas* ini, terdapat berbagai faktor yang menyebabkan pemukiman tersebut sangat tidak layak huni dengan adanya pengangguran, buruknya sistem sanitasi dan pelayanan dasar dan kelayakan huni yang lebih rendah di banding tempat tinggal mereka di desa.



Kemiskinan di Kota dan Desa

Kemiskinan seringkali didefinisikan berdasarkan jumlah pendapatan seseorang. Masalah yang seringkali muncul saat mencoba mengukur kemiskinan adalah ketidakberhasilan untuk menyentuh ragamnya kekurangan, kerawanan kebutuhan dan mengabaikan keberagaman aset yang dimiliki seseorang, yang tidak selalu dalam bentuk nilai uang sehingga membatasi lingkup dan kedalaman definisi 'kemiskinan di kota', seperti: rumah, keahlian kerja, kesehatan yang baik, tanah, aksesibilitas ke pelayanan umum, tabungan dan kelompok kredit serta beragam jaringan pengaman sosial. Amartya Sen, ekonom dan pemenang hadiah nobel dari India, mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan untuk bebas menjadi seseorang yang diinginkan. Kemiskinan tidak dilihat dari keterbatasan finansial saja, namun melalui berbagai macam dimensi, yaitu:

- Ketidakmampuan untuk memiliki penghasilan yang cukup dan stabil serta tidak adanya kepemilikan terhadap aset produktif;
- Tidak adanya aksesibilitas ke perumahan yang aman dan terjamin kepemilikannya;
- Tidak adanya aksesibilitas ke pelayanan infrastruktur dan publik;
- Tidak adanya aksesibilitas ke jaringan pengaman sosial dan perlindungan terhadap hak-hak legalnya;
- Ketidakmampuan untuk memiliki kekuasaan, berpartisipasi dan mendapatkan rasa hormat dari orang lain.

Saat mengalami hal tersebut, sulit bagi seseorang untuk mengetahui potensi mereka sebagai manusia. Mereka tidak mampu berkontribusi maksimal terhadap kota. Ketika laju urbanisasi meningkat sedemikian cepat di Asia, maka tidaklah lama lagi sebelum mayoritas penduduk di Asia tergolong masyarakat miskin. Fenomena ini seringkali disebut sebagai 'urbanisasi kemiskinan'.

Kemiskinan di Desa

Di desa, seseorang menjadi miskin karena lahan mereka tidak lagi produktif. Petani kecil seringkali kesulitan untuk mendapatkan teknologi baru untuk meningkatkan produktivitas dan memasarkan hasil lahannya sehingga memiliki hutang tinggi untuk menutupi biaya pembelian pupuk ataupun turunnya harga pasar akan hasil lahan tersebut. Terdapat pula penduduk yang miskin karena mereka tidak memiliki lahan sama sekali dan akhirnya bekerja sebagai buruh tani, menyewa atau menumpang di lahan orang lain. Kurangnya kesempatan kerja ini menyulitkan usaha penduduk desa untuk keluar dari kemiskinan. Ditambah lagi, masyarakat miskin di desa hampir tidak pernah disatukan di dalam sebuah jejaring yang terorganisasi sebagai sebuah jaringan pengaman sosial, yang cukup kuat untuk membantu satu sama lain dan mengaspirasikan pendapatnya.

Kemiskinan di Kota

Akibat kemiskinan adalah kurangnya perumahan dan infrastruktur. Masyarakat miskin di kota memang berpenghasilan lebih tinggi, namun seringkali sumbernya tidak stabil dan mencukupi. Terutama dengan besarnya pengeluaran di kota, seperti transportasi dan perumahan. Minimnya aksesibilitas ke perumahan formal, memaksa mereka untuk tinggal di pemukiman kumuh dan informal. Seringkali pemukiman tersebut tidak layak huni, serta jauh dari berbagai kesempatan kerja yang ada. Karena tidak memiliki sertifikat dan izin mendirikan bangunan, sulit mengakses pinjaman kredit atau pelayanan dasar lainnya. Selain itu, kesehatan lingkungan juga merupakan isu penting, terutama dampaknya terhadap anak-anak. Lemahnya jaringan pengaman sosial ini dapat memperburuk kondisi kemiskinan yang ada, terutama di masa krisis.



Lapangan Kerja berskala-Besar:

Di Asia, 65% dari lapangan kerja non pertaniannya adalah di sektor informal. Dengan maraknya tren di sektor formal untuk mensub-kontrak jasa ke pasar tenaga kerja sekunder, yang seringkali terdapat di sektor informal, maka kebutuhan akan sektor tersebut semakin tinggi.

Sektor Informal di Asia

Penghasilan yang berkecukupan bagi masyarakat miskin, serta adanya barang dan jasa dengan harga murah bagi masyarakat kota.

Kebanyakan masyarakat miskin di kota Asia bekerja di sektor informal. Pekerjaan yang stabil di pemerintahan, perkantoran, pabrik, swasta dan sektor bisnis memang menjadi favorit, namun hanya tersedia dalam jumlah yang terbatas. Pekerjaan seperti diatas membutuhkan pendidikan dan keahlian, jejaring yang tepat, serta kemampuan finansial untuk membuka jalur ke pekerjaan tersebut.

Hal ini memaksa masyarakat miskin kota untuk mengasah kreativitas dan jiwa wirausaha mereka untuk memulai usaha kecil, seperti menjual barang, makanan, serta berbagai macam layanan jasa lainnya, sehingga sektor ini menjadi ciri khas tipe pekerjaan kaum miskin kota. Karena barang dan jasa yang mereka tawarkan cenderung murah, fleksibel dan bisa didapat dimana saja, usaha informal ini merupakan sektor yang penting bagi kota-tidak hanya masyarakat miskin saja-karena sayuran, buah-buahan, makanan, baju dll, tersebut dijual dengan harga yang jauh lebih murah dari toko-toko yang ada.

Pekerjaan semacam ini memang ini tidak bisa dikategorikan sebagai pekerjaan ideal, akan tetapi penghasilan dari kegiatan seperti ini biasanya lebih tinggi dari pada upah harian buruh yang bekerja di pabrik ataupun di sektor formal. Terutama untuk masyarakat miskin yang perempuan, yang seringkali harus mengurus rumah tangga juga, usaha mandiri seperti ini memudahkan mereka untuk tetap di-, ataupun berada di dekat rumah. Selain itu, adanya diskriminasi serta keterbatasan terhadap pendidikan yang sering dialami oleh perempuan, menjadikan mereka mayoritas pekerja di sektor informal.

Kontribusi sektor ini tidak hanya kepada keberadaan lapangan kerja di Asia, namun juga ke pendapatan ekonomi nasional karena mampu menstimulir kegiatan ekonomi melalui kegiatan produksi dan pendapatan (Data statistik menunjukkan bahwa kontribusi sektor informal di PDB Asia adalah sebesar 31%).

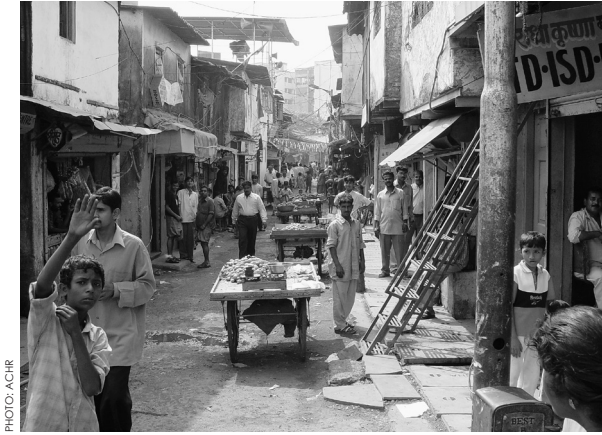


PHOTO: ACHIR

Arus yang Tak Terhentikan :

Negara-negara di Asia telah berusaha menghentikan arus migrasi ke kota, namun sejauh ini belum mengalami keberhasilan.

Laju urbanisasi yang tinggi pada akhirnya memang mengancam keberadaan daya dukung sebuah kota. Di berbagai kota di Asia, sangatlah umum untuk menemukan sebagian besar warganya tinggal di pemukiman kumuh atau ilegal, yang tidak memiliki bangunan yang memadai, infrastruktur perkotaan dan pelayanan karena pembangunan infrastruktur tersebut tidak mampu mengikuti kecangannya laju kebutuhan akan hal tersebut.

Kondisi kerja di sektor informal di kota, sangat jauh dari ideal, dan pekerja anak juga mudah untuk ditemukan. Para pengurus kota juga tidak mampu menerapkan rencana kota dan peraturan bangunan. Seringkali program peningkatan pemukiman, seperti penataan kawasan permukiman kumuh, memiliki rancangan yang kurang baik dan akhirnya menimbulkan masalah lain di kemudian hari. Dalam menghadapi situasi ini, para pembuat kebijakan akhirnya cenderung memilih untuk

terus berusaha agar masyarakat miskin tetap berada di desa dan melihat mereka sebagai sumber ketidakteraturan dan kriminalitas.

Dalam dasawarsa terakhir, negara-negara Asia telah mencoba untuk membatasi migrasi desa-kota dengan mempersulit akses ke dalam kota. Misalnya, dengan memberlakukan kartu identitas bagi para penghuninya, sehingga mereka yang tidak mempunyai kartu tersebut tidak mendapat akses pelayanan umum yang gratis atau bersubsidi, seperti pendidikan dan kesehatan. Tetapi, kebijakan tersebut cenderung mengurangi jumlah tenaga kerja di kota dan meningkatkan harga barang-jasa. Selain itu, tindakan ini juga meningkatkan tingkat kemiskinan para migran karena harus membayar pelayanan yang seharusnya dapat diperoleh secara gratis.

Mengapa Migrasi ke Kota Sulit untuk Dihentikan?

- Migrasi sebagai bentuk penyelamatan diri. Naluri untuk hidup layak adalah naluri yang sulit untuk dilawan, bahkan bagi pemerintah yang sudah bertekad bulat untuk menekan laju migrasi ke kota.
- Tidak mudah bagi pemerintah untuk mengontrol kemana, bagaimana dan kapan penduduk akan melakukan migrasi. Membatasi kebebasan seseorang untuk bergerak merupakan pelanggaran HAM.
- Kota membutuhkan barang dan jasa yang murah, seperti barang dan jasa yang mereka tawarkan sebagai buruh, pelayan, supir taksi, pembantu dan petugas kebersihan.
- Kota menawarkan penghasilan yang lebih, sehingga membuat mereka juga menjadi lebih produktif dan mampu mengembangkan kondisi finansial mereka.
- Program relokasi yang dilakukan oleh pemerintah, seringkali tidak mampu memberikan kesempatan kerja dan kondisi hidup yang layak.
- Pengusuran paksa kembali ke desa, seringkali berisi penduduk kelahiran kota yang tidak mempunyai latar belakang untuk bertani sama sekali, dan tidak memiliki keinginan untuk menata hidup baru di desa.

Bagaimana Cara Mengatasi Migrasi?

- Berhenti berusaha menghentikan migrasi dan mulai menghadirkan kebijakan dan program yang realistis yang dapat membantu proses urbanisasi menjadi lebih baik—baik bagi masyarakat miskin kota dan kota itu sendiri secara keseluruhan.
- Pengentasan kemiskinan dan pembangunan manusia adalah proses bertahap—pencapaian tersebut tidak terjadi dalam satu malam, terutama mengingat besarnya jumlah masyarakat miskin di kota. Kebijakan untuk menyediakan perumahan layak untuk pendatang kota pun juga hanya bisa terealisasi secara bertahap.
- Memberi kaum miskin peran utama dalam upaya pengentasan kemiskinan dan pembangunan kota. Jika pemerintah kreatif mencari cara untuk mendukung hal tersebut, dan tidak lagi mengecilkan peran kaum miskin, maka mereka dapat melakukan perbaikan permukiman dan perumahan, serta menjadi mitra dalam upaya penyediaan perumahan dan pelayanan dasar..

Tata Pemerintahan Kota yang Baik

Pengembangan kota adalah hasil dari serangkaian keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh masyarakat luas dan pihak swasta. Solusi terbaik untuk mengatasi kemiskinan kota dan masalah perumahan adalah melalui kerjasama antar pihak, dimana masyarakat miskin memainkan peran penting di dalamnya. Pada saat pemerintah menyadari keterbatasannya, maka melalui jalan kerjasamalah, pembangunan dapat dilakukan. Penyelesaian masalah migrasi kota dan perumahan oleh pemerintah menjadi begitu penting, karena hal tersebut memastikan tidak seorangpun yang terkucil dari manfaat-manfaat pembangunan kota dan pelayanan publik yang ditujukan untuk menyelesaikan masalah-masalah tersebut.

Permukiman Informal di Perkotaan

Salah satu bentuk yang paling nyata dari urbanisasi adalah tumbuhnya berbagai permukiman informal (Lihat Panduan Singkat 2: Perumahan untuk MBR). Beberapa permukiman informal sangat mudah untuk ditemukan di kota, sementara ada beberapa yang lebih tersembunyi, misalnya di antara rumah petak dengan kepadatan tinggi, kos-kosan dan di beberapa proyek perumahan publik.

Tidak semua penghuni di permukiman kumuh dan ilegal adalah migran, dan tidak semua migran tinggal di permukiman kumuh dan ilegal

Para migran datang ke kota untuk masa depan yang lebih baik bagi mereka dan keluarganya, sehingga kualitas tempat tinggal dan infrastruktur bukanlah prioritas utama bagi mereka. Karena pendapatan adalah prioritas utama, dan biaya transportasi dapat menjadi beban biaya yang cukup tinggi, maka kedekatan dengan tempat kerja merupakan faktor penting dalam menentukan lokasi tempat tinggal. Banyak migran yang berencana untuk kembali ke kampung asalnya dan karenanya, tidak merasa perlu untuk membangun rumah – bahkan rumah di permukiman kumuh sekalipun. Mereka lebih memilih untuk menyewa tempat tinggal (kos-kosan) yang dekat dengan tempat bekerja. Di lain pihak, justru banyak warga asli kota yang terpaksa tinggal di permukiman kumuh karena keterbatasan lahan.

Definisi mengenai permukiman sendiri agak sulit untuk ditentukan, terutama pada saat pemilik lahan dan pejabat setempat mengakui hak atas lahan tempat permukiman tersebut atau justru mengakui sebagian dari hak tinggal para penghuni tersebut. Terlepas dari isu tersebut, terdapat banyak kesalahan persepsi mengenai permukiman kumuh dan informal – serta penghuninya.

Tidak semua penghuni permukiman kumuh tergolong masyarakat miskin, dan tidak semua masyarakat miskin tinggal di permukiman kumuh.

Kekurangan rumah di Asia sudah mencapai tingkat yang memprihatinkan, karena bukan hanya masyarakat miskin saja yang tidak memiliki akses ke perumahan formal. Di banyak kota, bahwa rumah tangga berpendapatan menengah pun terpaksa tinggal di permukiman kumuh dan ilegal, sehingga terdapat kelompok-kelompok dengan tingkat strata ekonomi yang berbeda tinggal di satu area. Kesimpulannya, siapapun dapat tinggal di permukiman kumuh dan ilegal karena biayanya terjangkau, memiliki lokasi yang baik, atau karena kondisi pendapatan yang meningkat dibanding waktu pertama pindah ke permukiman tersebut. Permukiman informal dengan luas yang besar juga dapat dilihat sebagai tempat untuk memperoleh barang-jasa dan tenaga kerja dengan harga murah.

PHOTO: PACSI PHILIPPINES



PHOTO: INTERNATIONAL TIBET HERITAGE FUND





42% dari penduduk kota di Asia tinggal di permukiman kumuh. Berarti terdapat sekitar 533 juta orang yang tinggal di tempat yang tidak layak huni dan tidak terjamin keamanannya. Jumlah tersebut umumnya adalah warga biasa dan pekerja keras, namun tetap tidak mampu membeli rumah.

Apakah definisi ‘permukiman kumuh’?

Permukiman kumuh di kota memiliki beragam bentuk, besaran, sejarah dan budaya politik, serta terdapat beragam istilah juga yang digunakan untuk menyebutnya. UN-HABITAT sendiri mendefinisikan rumah tangga kumuh sebagai sekelompok orang yang hidup di bawah satu atap di kota, dan tidak memiliki satu atau lebih dari lima kondisi berikut:

- Rumah dari bahan permanen di lokasi yang tidak rawan bencana;
- Area huni yang layak, sehingga tidak lebih dari tiga orang yang berbagi kamar;
- Akses ke air bersih yang mencukupi kebutuhan sehari-hari dalam harga yang terjangkau;
- Akses ke sanitasi yang layak;
- Kepemilikan lahan yang aman dan legal sehingga tidak rawan penggusuran.

Di berbagai tempat, permukiman kumuh dan ilegal dibedakan melalui:

- **PERMUKIMAN KUMUH:** Biasanya istilah ini digunakan untuk menunjukkan area dengan kualitas perumahan yang buruk, infrastruktur yang tidak memadai, dan kondisi lingkungan yang terus menurun. Akan tetapi, penghuni biasanya memiliki kepemilikan lahan yang terjamin; baik sebagai pemilik, penghuni atau penyewa resmi atas tanah tersebut.
- **PERMUKIMAN ILEGAL:** Istilah ini biasanya digunakan untuk menggambarkan area dimana terdapat penduduk yang mendirikan rumahnya di atas lahan yang bukan miliknya, atau tidak memiliki ijin mendirikan atau menyewakan bangunan, dan biasanya membangun tanpa mengikuti aturan tata kota yang berlaku.

Permukiman kumuh di Asia

(Data tahun 2001)

Kawasan	Total populasi (dalam jutaan)	Total populasi kota (dalam jutaan)	% total populasi	Total populasi kumuh (dalam jutaan)	% Total populasi kota
Asia Timur	1.364	533	39,1	193,8	36,4
Asia Tengah	1.499	429	29,6	253,1	59,0
Asia Tenggara	530	203	38,3	56,8	28,0
Asia Barat	175	115	65,7	29,7	25,7
TOTAL Asia	3.519	1.280	36,4	533,4	41,7

Sumber: UN-HABITAT, *State of the World's Cities 2006/2007*, 2006



Kumuh dengan Harapan atau Tanpa Harapan

Di negara maju, istilah 'slum' (permukiman kumuh) memiliki konotasi yang lebih negatif. Di sana, istilah tersebut digunakan untuk menyebut area di sebuah kota yang mengalami penurunan kualitas hidup, dan kemungkinan dihuni oleh kelompok yang termarginalisasi. Peter Lloyd menggunakan istilah *slums of despair* (atau permukiman kumuh tanpa harapan) untuk menggambarkan lingkungan seperti di atas. Di negara berkembang, penghuni permukiman kumuh biasanya terlalu sibuk bekerja untuk berkeluh kesah dalam keputusan. Bagi mereka, ada harapan untuk lingkungan hidup dan masa depan yang lebih baik bagi keluarga mereka. Mereka pun siap untuk menginvestasikan modal yang mereka punya –seberapa pun kecilnya- untuk meningkatkan kondisi rumah dan komunitas mereka, jika memungkinkan. Maka Lloyd pun menyebut kondisi permukiman yang seperti ini sebagai *slums of hope* (atau permukiman kumuh dengan harapan).

Tanda Adanya Harapan: Ketika merasa akan menetap, penduduk mulai meningkatkan kondisi rumah mereka

Di permukiman kumuh, pemilik lahan dan bangunan menunggu waktu yang tepat untuk membangun kembali, atau menjualnya ke pengembang. Mereka memilih untuk menyewakan lahan ke rumah tangga miskin yang tidak berkeinginan untuk memilikinya, sehingga merasa tidak perlu meningkatkan kondisinya. Di lain pihak, rumah di permukiman ilegal, seringkali dihuni oleh pemiliknya, dan apabila mereka yakin akan ada jaminan untuk tinggal lebih lama tanpa terancam pengusuran, mereka akan terus meningkatkan kondisi rumah dan lingkungan mereka.

Jadi meskipun kepemilikan lahan di permukiman kumuh lebih terjamin, tapi penghuni

permukiman ilegal cenderung lebih memiliki keinginan untuk memperbaiki kondisinya. Di beberapa negara seperti Thailand dan Pakistan, pemerintah mereka telah menerapkan program inovatif untuk meningkatkan kondisi perumahan dan lingkungan melalui pemberian dukungan bagi perbaikan permukiman berbasis-masyarakat tersebut.



Tanda Adanya Harapan: Kaum miskin di permukiman informal biasanya memperbaiki rumahnya secara bertahap sesuai kemampuan

Berdirinya sebuah permukiman informal banyak yang diawali oleh sekelompok kecil orang – atau bahkan sebuah rumah tangga. Jika tidak ada larangan dari pejabat setempat, maka perlahan mereka mulai meningkatkan kondisi permukimannya, dan tak lama kemudian, diikuti oleh rumah tangga miskin lainnya. Ketika sebuah permukiman mulai terbentuk, penghuni mulai menghubungi pejabat setempat dan meminta jaringan untuk pelayanan infrastruktur seperti air bersih dan listrik, yang biasanya dilanjutkan melalui negosiasi dengan politisi setempat untuk mengizinkan permohonan tersebut.

Perumahan di permukiman ilegal biasanya dibangun secara perlahan, baik oleh penghuninya sendiri, kontraktor kecil atau gabungan keduanya.



PHOTO: UDRC MONGOLIA

Akan tetapi, kaum miskin di kota tetap masih harus menghadapi tantangan-tantangan berikut:

Pertumbuhan kota mengakibatkan keterbatasan lahan yang semakin tinggi

Pada saat kota tumbuh dan semakin padat, sulit bagi kaum miskin kota untuk mencari perumahan, di lahan ilegal. Kebanyakan lahan sudah dikuasai (baik secara formal dan diawasi dengan ketat penggunaannya, ataupun oleh penghuni ilegal lainnya).

Akibatnya adalah kegiatan jual beli pertanahan informal, dimana politisi, pejabat pemerintah, preman dan tokoh masyarakat di permukiman kumuh tersebut ber'kolaborasi' untuk menjual plot tanah di lahan bukan hak milik yang disertai dengan perlindungan, dengan bayaran uang dan dukungan politis.

Walaupun jual beli pertanahan informal ini merupakan mekanisme efektif bagi kaum miskin untuk mendapatkan rumah, namun dalam prakteknya, tetap kaum miskin bukanlah bagian dari permukiman formal dengan kelayakan huninya.

Kaum miskin umumnya cenderung menyewa, daripada membeli rumah

Jumlah uang yang dibutuhkan untuk membeli plot tanah (walaupun ilegal) tidak sedikit, sehingga kebanyakan rumah tangga miskin terpaksa menyewa kamar di permukiman kumuh atau ilegal. Kecenderungan jumlah penyewa cenderung meningkat, berbanding terbalik dengan jumlah kamar untuk disewa menurun. Akan tetapi, bagi rumah tangga miskin, menyewa kamar memiliki keuntungannya sendiri, yaitu fleksibilitas untuk pindah jika mereka harus pindah kerja, atau kejadian darurat lain yang mengharuskan mereka pindah.

Kebanyakan pelaku migrasi desa kota juga tidak berencana untuk menetap lama di kota, dan oleh karenanya, menyewa merupakan pilihan yang tepat karena dapat menghemat pengeluaran dan menabung untuk membangun rumah di daerah asalnya.

Perumahan dan Urbanisasi

FAKTA: Setiap Penduduk Membutuhkan Tempat Tinggal



PHOTO: ACHR

Rumah memberikan rasa aman dan memberi perlindungan dari lingkungan sekitar. Selain memastikan bahwa penghuninya tetap sehat dan produktif, sebuah rumah yang baik berkontribusi terhadap keberlangsungan sebuah rumah tangga serta pembangunan ekonomi dan sosial sebuah negara. Rumah juga merupakan investasi yang baik, dan pemilik rumah dapat menggunakan aset tersebut sebagai bentuk tabungan. Rumah adalah aset penting bagi pemiliknya, karena dapat digunakan sebagai alat untuk menghasilkan pendapatan di dalam sebuah industri rumah tangga dan juga sebagai jaminan untuk peminjaman uang.

FAKTA: Memiliki rumah adalah bagian dari Hak Asasi

Hak untuk bertempat tinggal telah dicantumkan di beberapa deklarasi internasional penting, dan ditandatangani oleh sebagian besar negara di Asia:

- Pasal 25 dari Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa: “setiap orang berhak atas taraf hidup yang menjamin kesehatan dan kesejahteraan atas dirinya dan keluarganya, termasuk pangan, pakaian, perumahan.
- Deklarasi Vancouver 1976 tentang Permukiman Penduduk menyatakan bahwa “tempat tinggal dan pelayanan yang layak adalah hak dasar manusia, sehingga merupakan kewajiban pemerintah untuk memastikan ketersediaan kedua hal tersebut bagi setiap warganya melalui pendampingan langsung, ataupun program berbasis komunitas atau aksi swadaya yang lebih terarah”
- Agenda Habitat, di Istanbul 1996, turut memastikan komitmen untuk “merealisasikan hak dasar atas perumahan yang layak”, sebagaimana tercantum dalam perjanjian internasional. Dalam konteks ini, kewajiban pemerintah adalah memudahkan warganya mendapat tempat tinggal, melindungi dan untuk meningkatkan kualitas rumah serta lingkungannya serta tempat tinggalnya.



PHOTO: ACHR



Setiap orang butuh tempat tinggal:

Perumahan mungkin merupakan aset ekonomi dan pertahanan hidup yang paling penting untuk diinvestasikan. Akan tetapi, semakin besar jumlah rumah tangga di kota yang tidak mampu memiliki rumah walaupun dalam standar minimum yang disediakan oleh sektor formal maupun pemerintah. Pada saat setengah dari warga kota tidak mampu menjangkau harga rumah yang layak, maka berarti terdapat isu mendasar mengenai kinerja kota tersebut dalam melayani warganya.

FAKTA: Perumahan adalah sektor penting bagi perekonomian kota

Pembangunan perumahan merupakan kegiatan ekonomi utama. Selain menghasilkan aset ekonomi, kegiatan ini juga menciptakan berbagai kegiatan ekonomi sekunder: buruh bangunan mendapatkan pekerjaan baru, dan bahan bangunan yang dibeli turut mendukung sektor industri dan bisnis material bangunan. Perumahan baru juga menarik investasi, serta cenderung meningkatkan harga tanah daerah sekitarnya. Investasi perumahan dapat mencapai 2% dan 8% dari total Produk Nasional Bruto (GNP) dan mencapai hingga 30% pembentukan modal kotor di negara berkembang. Tidak hanya itu, perumahan juga merupakan 20% dan 50% dari aset pribadi pihak swasta di kebanyakan negara. Kepemilikan rumah juga motivasi utama untuk memulai tabungan dan konsumsi rumah tangga. Selain itu, perumahan juga mempengaruhi inflasi, mobilitas pekerja, neraca pembayaran, dan juga anggaran pemerintah melalui mekanisme pajak dan subsidi.

FAKTA: Mahalnya harga rumah bagi hampir setiap warga

Setiap tahun, terdapat jutaan rumah tangga baru di kota. Kebanyakan rumah tangga ini akan memerlukan tempat tinggal. Namun keterbatasan lahan kota dan minimnya infrastruktur kota (termasuk jalan, air, drainase, sanitasi dan listrik) menghambat lajunya pembangunan perumahan formal. Warga juga memerlukan akses ke fasilitas kota lainnya seperti pusat kesehatan, pendidikan, transportasi dan perlindungan sipil. Hal-hal tersebut diatas turut mendukung mahalnnya harga rumah yang terdapat di perkotaan.

FAKTA: Perumahan formal yang tersedia tidak mencukupi kebutuhan warga

Pihak pemerintah, swasta dan masyarakat sipil sudah terlibat dalam pengadaan rumah, akan tetapi kegiatan ini seringkali gagal menyediakan perumahan yang layak dan terjangkau bagi setiap rumah tangga kota. Kebanyakan warga tidak mampu membeli rumah di sektor formal dan akhirnya terpaksa berbagi tempat tinggal dengan keluarga, teman ataupun akhirnya memutuskan untuk menyewa. Serta sebagian besar penduduk kota – kaum miskin – hanya mampu membangun, membeli atau menyewa di perumahan sektor informal. Bahkan, sektor informal ini merupakan produsen perumahan terbesar di kota-kota di dunia.



Isu-isu Struktural:

Isu perumahan dan kemiskinan di kota-kota Asia tidak berdiri sendiri, namun merupakan gejala adanya isu struktural yang jauh lebih dalam, seperti aksesibilitas ke lahan, kesetaraan sosial dan pembangunan nasional. Semakin banyak pemerintah yang menyadari bahwa pemecahan masalah di atas dapat dilakukan, dan bukanlah tindakan yang tepat untuk menutup mata terhadapnya.

4 kebijakan yang tidak mampu menyelesaikan masalah perumahan di kota Asia

Pemerintahan pusat dan daerah di berbagai kota Asia telah berusaha menerapkan beragam kebijakan dan program untuk mengatasi peliknya masalah perumahan bagi kaum miskin kota selama bertahun-tahun. Kebanyakan kebijakan dan program ini telah gagal, namun hal tersebut tetap tidak membuat mereka berhenti melakukan replikasi di daerah lain, atau di era pemerintahan berikutnya. Berikut adalah 4 kebijakan yang paling sering ditiru, terlepas dari segala kekurangannya, serta program yang bertujuan untuk memastikan perumahan yang layak bagi kaum miskin kota.

1

Memaksa kaum miskin keluar dari kota

Kebanyakan pemerintahan berpendapat jalan keluar dari masalah perumahan dan kemiskinan adalah mengusir kaum miskin keluar dari kota melalui kebijakan anti-urbanisasi serta penggusuran, dimana kaum miskin dipaksa keluar dari permukiman informalnya, dihancurkan rumahnya serta dikirim kembali ke desa – atau setidaknya direlokasikan ke daerah yang belum terencana pembangunannya. Kebijakan semacam ini hampir tidak pernah efektif dalam mengurangi arus migrasi desa-kota atau menghambat munculnya permukiman informal. Karena walaupun tempat tinggal yang mereka bangun selama bertahun-tahun sudah dihancurkan, permukiman semacam ini akan muncul lagi di tempat lain karena kaum miskin tidak mempunyai pilihan lain selain kembali ke kota dan mencari kerja. Satu-satunya hasil nyata dari kebijakan ini adalah menambah tingkat kemiskinan, tantangan serta memperpanjang penderitaan kaum miskin kota, karena mereka terpaksa tinggal di tempat yang lebih tidak layak dibanding sebelumnya. (Lihat Panduan Ringkas No.2 Rumah untuk Masyarakat Berpendapatan Rendah)

2

Membiarkan pemerintah bekerja sendiri

Pemerintah seringkali membangun perumahan rakyat bersubsidi bagi kaum miskin di kotanya. Program ini, dimana pemerintah berlaku sebagai pengembang dan tuan tanah, sukses dilaksanakan di kota seperti Hong Kong dan Singapura. Akan tetapi program ini tidaklah mudah untuk direplikasi, karena Hong Kong dan Singapura adalah negara kaya, dan memiliki populasi penduduk kota yang relatif kecil serta tidak adanya daerah pedalaman di pedesaan – sehingga tidak memiliki isu migrasi desa kota yang tinggi. Di negara lain, perumahan rakyat bersubsidi hampir selalu mengalami masalah finansial setelah beberapa tahun, karena kebutuhan perumahan rakyat jauh lebih besar dari kemampuan pemerintah, sehingga jumlahnya tidak mencukupi. Karena kebanyakan kota tidak memiliki keterbatasan rumah yang terjangkau, kekuatan pasar membuat masyarakat berpendapatan menengah menempati rumah bersubsidi tersebut dalam jumlah besar. Akhirnya, kaum miskin pun tetap tidak memiliki tempat tinggal dan pemerintah justru memberi subsidi kepada masyarakat berpendapatan menengah.

3

Membiarkan pihak swasta bekerja sendiri

Beberapa kota memberikan insentif kepada pihak swasta yang menyediakan rumah bagi kaum miskin. Skema ini seringkali berhasil. Di beberapa negara, pemerintahnya akan membebaskan pengembang swasta untuk membangun rumah bagi masyarakat berpendapatan menengah dan atas apabila pengembang tersebut setuju untuk membangun sejumlah unit perumahan bagi masyarakat berpendapatan rendah dengan harga per unit yang telah ditentukan. Tetapi, umumnya, pengembang mampu menemukan celah untuk tidak membangun perumahan bagi kaum miskin. Ada juga pemerintahan yang menciptakan lingkungan kondusif bagi pihak swasta untuk membangun rumah bagi kaum miskin dimana para pengembang tersebut akan mendapat prosedur perizinan yang lebih mudah, suku bunga yang lebih rendah untuk kredit kepemilikan rumah dan standar ukuran plot tanah yang lebih kecil, sehingga memastikan adanya profit dari kegiatan tersebut. Walaupun perumahan tersebut akhirnya tetap tidak terjangkau bagi kaum sangat miskin kota, namun kebijakan tersebut terkadang berhasil mengurangi invasi masyarakat berpendapatan menengah ke perumahan yang ditujukan untuk masyarakat berpendapatan rendah.

4

Menutup mata terhadap masalah

Walaupun terdapat berbagai alternatif dan ide baru, kebanyakan pemerintah memilih untuk menutup mata terhadap masalah perumahan. Rencana pemukiman kembali ke desa ataupun ke perumahan bersubsidi, tidak dapat dilakukan serta pihak swasta hanya menyediakan perumahan dalam jumlah yang terbatas bagi kaum miskin, dan itupun hanya bagi mereka yang berpenghasilan tetap. Sehingga pilihan yang tersedia adalah membiarkan keberadaan permukiman kumuh dan liar tersebut, dan melakukan penggusuran disaat lahan tersebut dibutuhkan. Beberapa pemerintahan juga menyediakan pelayanan dasar yang minim di permukiman yang sudah lebih lama terbangun. Walaupun penyediaan infrastruktur ini meningkatkan persepsi warga terhadap jaminan kepemilikan lahan mereka dan mendorong investasi terhadap tempat tinggal mereka, akan tetapi sebetulnya mereka sangatlah rentan dan tidak berdaya dalam menghadapi aksi penggusuran.

Memecahkan masalah dengan jitu:

Menggunakan pendekatan yang komprehensif, dan tidak mengandalkan **satu cara saja**

1 Menyelesaikan masalah perumahan kota secara keseluruhan, dan tidak per proyek

Kebijakan perumahan sebaiknya menguntungkan populasi di permukiman kumuh dan ilegal dalam jumlah besar di kota, dan tidak di beberapa tempat saja.

Kebijakan yang menutup mata tidak dapat memastikan terpenuhinya hak atas perumahan yang layak, terjangkau bagi setiap warga kota. Diperlukan kebijakan dan program untuk memecahkan masalah perumahan dari berbagai arah di waktu yang bersamaan. Tidak ada satu jurus pamungkas untuk menangani hal ini. Yang diperlukan adalah program sertifikasi tanah dan perbaikan permukiman sedapat mungkin, dan pengorganisasian permukiman kembali yang sukarela dan partisipatif ke lokasi baru yang layak, dan hanya dilakukan pada saat sertifikasi tanah dan perbaikan permukiman tidak memungkinkan untuk dilakukan. Kebijakan perumahan juga harus mempromosikan kemitraan antara pemerintah, MBR, LSM, organisasi masyarakat sipil, dan pihak swasta, dimana setiap pihak menjalankan perannya masing-masing.

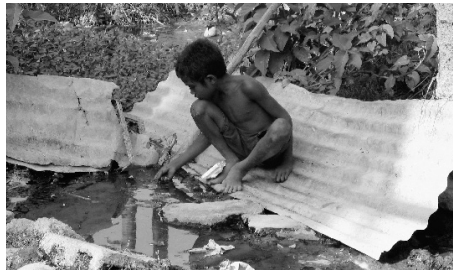


PHOTO: UNESCAP

2 Mengantisipasi kedatangan rumah tangga miskin yang baru tiba di kota

Selain memperbaiki kondisi permukiman eksisting, perlu juga untuk mengantisipasi kedatangan rumah tangga miskin yang baru tiba di kota.

Jumlah kaum miskin kota terus bertambah dan berfluktuasi pada setiap harinya. Para pendatang baru ini memerlukan perumahan juga. Penghuni permukiman ilegal, dan juga kontraktor kecil yang membantu permukiman tersebut, seringkali merupakan produsen yang paling tepat dan efisien dalam membangun perumahan yang terjangkau. Mereka dapat memainkan peran utama sebagai produsen perumahan bagi rumah tangga baru ini. Tetapi pembangunan tipe swadaya seperti ini tidak dapat terjadi dimana saja, karena tidak ada yang menginginkan meningkatnya jumlah perumahan informal. Pembangunan semacam ini harus terencana dengan baik dan memiliki lokasi dan pelayanan yang jelas (lihat Panduan Ringkas No.2 mengenai Perumahan untuk Masyarakat Berpendapatan Rendah).



PHOTO: UNESCAP



3 Sistem sewa dapat menjadi pilihan yang tepat bagi kebanyakan rumah tangga miskin

Pembuat kebijakan cenderung memberi perhatian kecil kepada sistem sewa sebagai bagian penting dari persediaan perumahan yang terjangkau bagi kaum miskin.

Ada yang menyatakan bahwa sistem sewa kamar ataupun rumah bagi kaum miskin di permukiman ilegal bukanlah hal yang baik, karena terlalu mahal dan cenderung eksploitatif. Akan tetapi, terlepas dari berbagai kekurangannya, kebanyakan rumah tangga miskin lebih memilih untuk menyewa daripada membangun rumah di permukiman kumuh. Mereka mungkin tidak mampu meminjam atau mengumpulkan dana untuk membeli lahan melalui jalur informal, atau membangun rumah. Mereka lebih memilih tetap fleksibel dan dapat pindah sewaktu-waktu ada kerja di tempat lain, terutama bagi kepala rumah tangga yang bekerja sebagai buruh atau pekerja tidak tetap. Atau sebagian memilih untuk tinggal di kota untuk sementara waktu saja dan kembali ke kampung asalnya setelah menabung dana yang cukup untuk membangun rumah. Karenanya, sebaiknya terdapat kebijakan pemerintah yang memastikan ketersediaan rumah sewa yang cukup dan terjangkau. (*Lihat Panduan Ringkas No.7 mengenai Rumah Sewa*).

4 Memastikan perumahan bagi kaum miskin adalah bagian dari proses perencanaan kota secara makro

Apabila upaya penyediaan perumahan bagi masyarakat berpendapatan rendah dan perencanaan kota terintegrasi, maka hal tersebut akan membawa manfaat bagi kaum miskin dan juga seluruh kota.

Perencanaan kota di Asia seringkali dikeluhkan karena telah terganti dengan proyek ad-hoc yang dibuat berdasarkan permainan politik uang dan agenda para lembaga donor, dan tidak melalui proses perencanaan di tingkat lokal seperti seharusnya. Seringkali pejabat di kota Asia kurang memiliki kekuatan politik untuk menerapkan rencana kota yang sudah disusun, terlepas dari baik atau buruknya kualitas rencana tersebut. Akibatnya, kekuatan pasarlah yang mengatur pembangunan kota. Kaum miskin kota, sebagai pihak yang lemah, akan tertindas atau dipaksa pindah ke lahan marjinal yang tak layak huni, atau ke daerah peri-urban yang jauh dari kesempatan kerja.

Penting bagi pemerintah lokal dan perencana kota untuk mengikuti proses perencanaan yang seharusnya dan terus berusaha menyusun kebijakan yang inklusif terhadap kaum miskin untuk akses ke pelayanan infrastruktur kota. Langkah yang tepat untuk melakukan hal tersebut adalah dengan mengalokasikan lahan perumahan secara umum dan merumahkan kaum miskin.

7 Strategi perumahan yang memampukan kaum miskin



STRATEGI 1: Investasi dalam membangun kemitraan

Upaya untuk memastikan penyediaan rumah murah, baik dalam kuantitas maupun keragamannya, terlalu besar untuk ditangani oleh satu pihak saja. Akan tetapi, untuk memastikan kemitraan tersebut efektif, mitra utama haruslah kaum miskin itu sendiri. Sebagaimana umumnya sebuah kemitraan, harus dipastikan bahwa setiap pihak memiliki peran yang sesuai dengan kemampuannya masing-masing.

- **PEMERINTAH** dapat membantu kaum miskin (pemain terlemah pasar pertanahan kota) untuk mengakses lahan melalui beberapa cara. Mereka dapat mengalokasikan lahan dalam rencana pembangunan, serta membantu mediasi antara agensi pemilik lahan, individu dan penghuni ilegal, untuk bekerja sama dan berkompromi melalui berbagi lahan dan konsolidasi lahan (Lihat Panduan Ringkas No.3 mengenai Lahan). Pemerintah juga sebaiknya meregulasi proses kepemilikan rumah sehingga tidak menghambat inisiatif komunitas. Untuk mencegah kelas menengah mengambil jatah lahan, pemerintah juga harus mengembangkan berbagai bentuk kebijakan inovatif mengenai kepemilikan tanah di kota, seperti sertifikat tanah atau sewa tanah kolektif.
- **KAUM MISKIN** dapat membuat tabungan kolektif, mengembangkan rencana perbaikan rumah dan kampung, mengimplementasi rencana tersebut serta tetap memiliki kontrol terhadap konstruksi dan proses penataan kawasan. Mereka juga dapat mengembangkan organisasi komunitas yang solid dan mampu mengatur kebutuhan anggotanya di masa datang, di dalam sebuah rencana pengentasan kemiskinan jangka panjang. (Lihat Panduan Ringkas No.6 Mengenai Organisasi Berbasis Komunitas).
- **LSM** dapat membantu mendampingi organisasi komunitas tersebut agar berjalan baik, memiliki mekanisme pembuatan keputusan kolektif, dan keahlian manajemen finansial yang dibutuhkan untuk melakukan perbaikan rumah dan lingkungan sebagai sebuah kelompok – suatu pekerjaan yang tidak dapat dilakukan sendiri.
- **PIHAK SWASTA** dapat bernegosiasi dalam menyusun perjanjian berbagi lahan (*land sharing*) atau men-subsidi proses relokasi, dan bukan hanya melakukan penggusuran terhadap penghuni ilegal di tanah tersebut. Terdapat banyak kasus di kota Asia dimana pemilik lahan melakukan negosiasi dengan para penghuni liar, namun tetap menghasilkan keuntungan untuk pembangunan kembali di lahan tersebut. Dengan cara ini juga, kaum miskin, yang juga penghuni pemukiman liar, tetap diberi bantuan untuk mendapat tempat tinggal baru yang lebih layak (Lihat Panduan Ringkas No.4 mengenai Penggusuran).

STRATEGI 2: Penyediaan pelayanan dasar melalui kemitraan

Tanggung jawab untuk mengembangkan prasarana dasar di komunitas miskin dapat dibagi antara pemerintah, komunitas, dan rumah tangga. Prasarana besar eksternal harus disediakan oleh pemerintah. Anggota komunitas miskin, jika terorganisasi dengan baik dan diberi sedikit bantuan teknis, dapat menjadi perancang, kontraktor, dan pemelihara jaringan jalan internal, selokan, jaringan air limbah dan air bersih serta listrik yang sangat efisien dan efektif. Pembangunan rumah dan infrastruktur untuk setiap plot rumah dapat diatur terpisah oleh tiap rumah tangga, ataupun kolektif, sebagai bagian dari kerjasama komunitas. Peraturan bangunan formal, dan pilihan teknologi untuk konstruksi, harus fleksibel mengikuti proses pembangunan yang bertahap karena tergantung dari keberadaan dana komunitas (Lihat Panduan Ringkas No.2 mengenai Perumahan untuk MBR).



PHOTO: ACHR

STRATEGI 3: Tabungan komunitas dan peminjaman kredit

Mengingat harga rumah yang mahal, dan tidak terjangkau, sistem tabungan dan simpan-pinjam menjadi penting. Kebanyakan rumah tangga miskin tidak bisa meminjam ke bank sehingga kelompok komunitas dan LSM mempromosikan tabungan komunitas dan kelompok kredit yang terorganisir. Manfaat mekanisme simpan-pinjam kolektif ini sangatlah besar, baik bagi rumah tangga, maupun komunitas. Melalui mekanisme simpan pinjam dan tabungan kolektif ini, mereka belajar cara mengatur keuangan dan kapasitas manajerial, yang dibutuhkan untuk proyek komunitas dalam skala lebih besar. Tabungan dan kredit juga memberikan kaum miskin akses ke pinjaman jumlah

kecil untuk pembangunan rumah berkala dari tabungan kolektif tersebut, ataupun dari dana eksternal. Melalui cara ini, kelompok menabung menjadi dasar pengembangan komunitas selanjutnya (Untuk diskusi lebih rinci mengenai tabungan komunitas dan strategi peminjaman kredit, lihat Panduan Ringkas No.5 mengenai Pembiayaan Perumahan dan no.6 mengenai Organisasi berbasis Komunitas).



PHOTO: ACHR

STRATEGI 4: Pembangunan Berbasis Komunitas

Warga miskin tidak memiliki kekuatan sebagai individu. Namun apabila mereka bersatu, dan membentuk sebuah organisasi komunitas, baik dalam skala kota ataupun skala negara, barulah mereka bisa mendapat kekuatan dan posisi negosiasi yang baik. Tanpa organisasi komunitas semacam ini, kaum miskin akan terus tergantung kepada orang lain, dan akan terus ditentukan kebutuhannya. Saat terorganisasi menjadi kelompok yang kuat, kaum miskin kota dapat secara efisien dan efektif meningkatkan kondisi perumahan dan lingkungan mereka, melalui cara yang memastikan kelayakan huni bagi setiap rumah tangga di pemukiman tersebut. (Lihat Panduan Ringkas No.6 Organisasi Berbasis Komunitas).

STRATEGI 5: Mempermudah peraturan dan prosedur yang ada

Peraturan dan prosedur untuk pembangunan rumah sebaiknya tidak membatasi, namun justru mendukung peran kaum miskin untuk memecahkan masalah perumahannya. Seringkali peraturan daerah, peraturan membangun dan prosedur perijinan hanya didesain untuk melayani pembangunan perumahan di sektor formal. Jika pemerintah serius ingin menciptakan kondisi kota yang memungkinkan kaum miskin untuk mendapatkan tempat tinggal, maka penyesuaian peraturan-peraturan tersebut penting untuk dilakukan (Lihat Panduan Ringkas No.2 Mengenai Perumahan untuk Masyarakat Berpendapatan Rendah).

STRATEGI 6: Bekerja dengan dasar informasi lokal

Satu masalah terbesar di pemerintahan yang terpusat ialah keputusan-keputusan penting tidak dibuat oleh penduduk yang tinggal di daerah tersebut, namun oleh pemerintahan pusat yang seringkali memiliki agenda pembangunan yang tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan lokal.

Oleh karena alasan inilah, desentralisasi di tahap pembuatan keputusan dan perencanaan penganggaran marak dilakukan oleh kota-kota Asia selama beberapa waktu terakhir ini. Hal penting dalam melaksanakan desentralisasi adalah pemutakhiran informasi lokal mengenai isu, populasi, kebutuhan dan aspirasi kota tersebut. Pemerintah pusat perlu untuk bekerja lebih dekat dengan pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lokal untuk memastikan bahwa informasi-informasi tersebut mutakhir dan dapat digunakan untuk menyusun proses pembangunan. Dengan demikian, akan terjadi perencanaan, negosiasi dan monitoring yang lebih baik, komprehensif, dan aspiratif — terutama bagaimana pembangunan tersebut akan mempengaruhi warganya, termasuk kaum miskin yang memiliki masalah dan kebutuhan perumahan yang seringkali tidak tertanggapi di dalam rencana pembangunan, serta informasi yang digunakan untuk menyusun rencana tersebut.

STRATEGI 7: Membuka kesempatan untuk dialog

Perubahan besar yang terjadi di kota Asia akhir-akhir ini, bukanlah hasil dari rencana pembangunan jangka panjang yang disusun oleh pemerintah, namun hasil dari proyek ad-hoc yang diwarnai dengan nuansa politis, investasi pihak swasta dan dukungan dana besar dari lembaga donor asing. Dalam konteks ini, forum dan pendekatan yang mendukung hadirnya dialog dan pembuatan konsensus antar pemangku kepentingan, sangatlah penting. Pendekatan semacam ini adalah seperti strategi pembangunan kota, forum kota dan konsultasi dengan kota. Kesamaan utama diantaranya adalah, kegiatan-kegiatan tersebut dilakukan berdasarkan pelibatan para pemangku kepentingan dalam riset, diskusi, perencanaan dan pelaksanaan. Dialog tersebut juga dapat diinisiasi oleh pemerintah pusat dan lokal, sebagaimana halnya dalam strategi pembangunan kota (*city development strategies*) dan konsultasi kota, atau melalui organisasi sipil seperti Urban Resource Centre, dan juga forum kota.

Urban Resource Centre di Karachi, PAKISTAN

Rencana pembangunan kota di kota Asia merupakan hasil dari kumpulan kekuatan antara politisi, birokrat, pengembang dan lembaga asing, serta konsultan. Warga, kelompok komunitas dan kelompok kepentingan yang akan terkena dampak rencana tersebut, justru hampir tidak pernah dilibatkan. Minimnya transparansi dan partisipasi menghasilkan maraknya korupsi sebagai bagian penting dari sebuah proses perencanaan.

Berbeda dengan rencana yang dibuat oleh konsultan dengan berbagai kelompok kepentingan, rencana ini cenderung selalu lebih baik, lebih sensitif, lebih tepat sasaran dan lebih realistis. Dan setiap ada keberatan ataupun usulan dari masyarakat atau kelompok kepentingan yang memiliki pengetahuan yang baik mengenai rencana pemerintah, memiliki narasumber yang profesional dan menyediakan alternatif, keberatan ataupun usulan tersebut seringkali ditanggapi. Pertanyaannya adalah, bagaimana cara memastikan bahwa bentuk dialog dan partisipasi semacam ini terjadi?

Sumber: www.achr.net

The *Urban Resource Centre (URC)* telah bekerja selama 20 tahun untuk menciptakan kondisi tersebut, dimana setiap pihak dapat duduk dan berdialog mengenai perencanaan kota yang akan berdampak bagi setiap warganya. Ini adalah cara untuk mendemokratisasikan pembangunan kota, dan mematahkan monopoli politisi, pengembang dan lembaga asing, untuk menghasilkan Karachi yang lebih transparan dan terencana dengan baik.

The URC mengumpulkan informasi rinci mengenai kebanyakan proyek kota, lalu mempresentasi hasil analisa tersebut ke masyarakat, kelompok kepentingan dan lembaga asing di forum publik, yang umumnya dihadiri oleh sejumlah besar warga. Forum juga dapat dilakukan untuk membahas upaya pengentasan kemiskinan di Karachi, dimana kaum miskin dapat bertemu dan membuat jaringan dengan lembaga swadaya masyarakat, serta profesional yang dapat mendampingi mereka melaksanakan inisiatif tersebut.

Seluruh forum akan didokumentasikan, dan diringkas untuk dipublikasinya ke media. Melalui metode ini, URC telah mengambil peran yang sangat penting dalam upaya pembangunan di kota Karachi.

Daftar Pustaka

PUBLIKASI

- Anzorena, Eduardo Jorge S.J., 1996 (2nd edition), *Housing the Poor: The Asian Experience*, Pagtambayayong Foundation, Cebu, Philippines.
- Anzorena, Eduardo Jorge S.J., with Fernandez, Francisco L., 2004, *Housing the Poor in the New Millennium*, Pagtambayayong Foundation, Cebu, Philippines.
- Asian Coalition for Housing Rights, 2005, *Understanding Asian Cities, A Synthesis of the Findings from Eight Case Study Cities*.
- Bombay First, 2003, *The City: Land use and Housing in Mumbai*, Volume 1, Series 4.
- Breman, J., 1996, *Footloose Labour: Working in India's Informal Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hardoy, Jorge E., Cairncross, Sandy and Satterthwaite, David (eds.), 1990, *The Poor Die Young: Housing and Health in Third World Cities*, Earthscan Publications, London.
- Hardoy, Jorge E., Mitlin, Diana & Satterthwaite, David, 2001, *Environmental Problems in an Urbanizing World*, Earthscan Publications, London.
- International Institute for Environment and Development (IIED), April 2003, *Rural-Urban Transformations, Environment and Urbanization*, London, UK. Vol. 15, No. 1.
- International Labour Organization (ILO), Regional Office for Asia and the Pacific, The informal sector, http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/feature/inf_sect.htm
- Jack, Malcolm, 2006, Urbanization, Sustainable Growth and Poverty Reduction in Asia, *IDS Bulletin*, Volume 37, Number 3, May.
- Lloyd, Peter, 1979, *Slums of Hope? Shanty Towns of the Third World*, Manchester University Press.
- Mehta, Dinesh, 2000, *The Urbanization of Poverty*, Habitat Debate, Volume 6, Number 4, Nairobi.
- Payne, Geofferey, 1977, *Urban Housing in the Third World*, Leonard Hill, London.
- Satterthwaite, D., September 2007, *The Transition to a Predominantly Urban World and its Underpinnings, Human Settlements Discussion Paper Series Urban Change-4*, IIED.
- Sen, Amartya, 2000, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford and New York.
- Sharma, Kalpana, 2000, *Rediscovering Dharavi: Stories from Asia's Largest Slum*, Penguin, London and New York.
- UK Department for International Development (DFID), April 2001, *Meeting the Challenge of Poverty in Urban Areas*.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2004, *World Urbanization Prospects*, United Nations, 2003 Revision, New York.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2006, *World Urbanization Prospects*, United Nations, 2005 Revision, New York.
- UNESCAP, 1996, *Living in Asian Cities: The impending crisis, causes, consequences and alternatives for the future*, Report of the Second Asia-Pacific Urban Forum, United Nations, New York.

UNESCAP, 2001, *Reducing disparities, Balanced development of urban and rural areas and regional within the countries of Asia and the Pacific*, United Nations.

UN-HABITAT, 2003, *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?* Working Paper, Nairobi.

UN-HABITAT, 2003, *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan, London and Sterling, VA.

UN-HABITAT, 2001, *Tools to Support Participatory Urban Decision Making*, Urban Governance Toolkit Series, Nairobi.

UN-HABITAT, 2006, *State of the World's Cities Report: 2006–2007*. Earthscan, London and Sterling, VA.

UN-HABITAT, 2004, *Relationship between Sustainable Development, Urbanization and Slums*, Think Piece, unpublished.

Viet, W. V. (ed.), 1998, *Encyclopedia of Housing*, Sage Publications, Inc.

World Bank, 1993, *Housing enabling markets to work*, A World Bank Policy Paper.

SITUS

Asian Coalition for Housing Rights (ACHR). www.achr.net

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE). www.cohre.org

Community Organizations Development Institute (CODI), Thailand. www.codi.or.th

Environment and Urbanization, the journal of the International Institute for Environment and Development (IIED), London, U.K. All issues of this journal can be downloaded from the Sage Publications website. <http://sagepub.com>

Orangi Pilot Project, Karachi, Pakistan. www.oppinstitutions.org

Slum-dwellers International (SDI). www.sdinet.org

Urban Resource Centre (URC), Karachi, Pakistan. www.urckarachi.org

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) <http://www.unescap.org>

Housing the Urban Poor: A project of the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). www.housing-the-urban-poor.net

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). www.un-habitat.org

Daftar situs web yang disarankan: Untuk daftar situs web yang dapat memberikan informasi lebih banyak informasi tentang isu utama dalam seri Panduan Ringkas ini, mohon kunjungi situs web Perumahan bagi Kaum Miskin Kota (*Housing the Urban Poor*) dan ikuti links menuju "Organizations database".

www.housing-the-poor.net



PHOTO: UNESCAP

Tingkat urbanisasi dan pertumbuhan ekonomi di Asia-Pasifik yang makin pesat telah menghasilkan jumlah penggusuran kaum miskin kota yang terus meningkat. Seringkali mereka direlokasikan ke daerah pinggiran yang jauh dari pusat pekerjaan dan peluang ekonomi. Pada saat yang bersamaan, terdapat lebih dari 500 juta orang yang tinggal di permukiman kumuh dan liar di Asia-Pasifik dan angka ini terus meningkat.

Untuk mencapai Tujuan Pembangunan Milenium, pemerintah daerah membutuhkan instrumen kebijakan untuk mengamankan hak kaum miskin kota akan perumahan sehingga menghasilkan perbaikan kualitas hidup penduduk permukiman kumuh yang signifikan di tahun 2020. Tujuan dari Panduan Ringkas ini adalah untuk meningkatkan pemahaman pembuat kebijakan di tingkat nasional dan lokal akan bentuk kebijakan perumahan dan pembangunan kota yang berpihak pada kaum miskin dan mampu mengurangi kemiskinan kota.

Panduan Ringkas ini disiapkan dalam format yang mudah dibaca, dan disusun agar bisa mencakup rangkuman, tren dan kondisi, konsep, kebijakan, alat dan rekomendasi dalam menghadapi isu-isu yang terkait dengan perumahan berikut ini:

(1) **Urbanisasi**: Peran kaum miskin di dalam pembangunan kota (2) **Perumahan bagi MBR**: Memberi tempat yang layak bagi kaum miskin kota (3) **Ketersediaan Lahan**: Elemen penting dalam perumahan bagi kaum miskin kota (4) **Penggusuran**: Perlunya alternatif yang lebih berpihak pada kaum miskin (5) **Pembiayaan perumahan**: Cara untuk menolong kaum miskin untuk membayar perumahan (6) **Organisasi berbasis masyarakat**: Kaum miskin sebagai agen pembangunan (7) **Rumah Sewa**: Pilihan perumahan bagi kaum miskin yang sering terabaikan.

Panduan Ringkas 1 ini mengangkat tren urbanisasi di Asia, termasuk migrasi desa kota, kaitan antara urbanisasi dengan kemiskinan, dan peran perumahan formal dan informal di dalam konteks urbanisasi. Panduan ini juga menganalisa kebijakan perumahan dan pertanahan, serta program pembangunan yang paling efektif dalam mengatasi isu tersebut.

Informasi lebih lanjut dapat ditemukan di situs www.housing-the-urban-poor.net

United Nations Human Settlements
Programme (UN-HABITAT)
P.O.Box 30030 GPO 00100
Nairobi, Kenya
Fax: (254-20) 7623092 (TCBB Office)
E-mail: tcbb@un-habitat.org
Web site: www.un-habitat.org

United Nations Economic and Social Commission
for Asia and the Pacific (UNESCAP)
Rajdamnern Nok Avenue
Bangkok 10200, Thailand
Fax: (66-2) 288 1056/1097
Email: escap-esdd-oc@un.org
Web site: www.unescap.org