

BAB II

KELAHIRAN KEBIJAKAN PERUMAHAN INDONESIA

A. Kondisi politik, sosial dan ekonomi Indonesia pada 1949-1950

Kondisi sosial ekonomi pasca pengakuan kedaulatan dari kerajaan Belanda pada 1949 belum bisa stabil. Republik Indonesia membawa beban masalah ekonomi yang terjadi pasca pendudukan jepang dan masa revolusi fisik. Keadaan yang kurang memadai dan banyaknya fasilitas dan sarana penunjang yang rusak akibat perlawanan fisik mengakibatkan ekonomi Indonesia tidak dapat cepat untuk pulih. Hal ini mengakibatkan terjadinya goncangan besar dalam pembangunan ekonomi. Ada beberapa faktor yang menjadi penghambat dari ekonomi diantaranya usia rata-rata penduduk Indonesia yang menyentuh angka 50-60 tahun. Selain usia penduduk yang berada di batas akhir usia produktif, Indonesia juga menanggung beban biaya revolusi fisik yang secara jumlah total mencapai 4,3 milyar gulden.¹

Blockade ekonomi yang sempat dilakukan belanda juga berdampak pada kehidupan ekonomi masyarakat. Akibat blockade ekonomi Indonesia sempat mengalami kesulitan untuk mendapatkan bahan baku ataupun menjual komoditas ekspor ke luar negeri. Selain masalah pasca pengakuan kedaulatan, proses pengakuan kedaulatan yang berlarut-larut dan Negara yang tidak lagi dalam bentuk sebagai Negara kesatuan (RI diakui sebagai

¹ George Mc Turnan Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, (Solo : UNS Press, 1995), hlm.562.

Negara serikat).² Pasca pengakuan kedaulatan Indonesia mencoba menerapkan sebuah system baru yaitu demokrasi parlementer dimana kekuasaan atas pemerintahan berada dalam genggamannya perdana menteri. Dengan sistem demokrasi parlementer, struktur pemerintahan secara otomatis berubah. Untuk mendukung sistem dan struktur dari demokrasi parlementer maka disusunlah sebuah Undang-undang baru yang nantinya akan menjadi dasar konstitusi dari negara Republik Indonesia. Undang-undang tersebut lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang dasar sementara atau UUDS 1950.³

Selain perubahan yang terjadi dibidang politik, Republik Indonesia dihadapkan pada persoalan sosial ekonomi yang terjadi pada masyarakatnya. Sektor penunjang ekonomi seperti instalasi industri, fasilitas jalan dan lahan pertanian serta perkebunan mengalami kerusakan yang cukup parah. Selain masalah ekonomi, sektor kependudukan juga menambah beban dengan jumlah penduduk yang cukup padat. Tercatat jumlah penduduk pada tahun 1950 jumlah penduduk mencapai 77,2 juta jiwa⁴. Angka tersebut dalam pandangan Soemitro Djojohadikusumo cukup memberatkan jika harus memacu pertumbuhan dan melakukan pembangunan ekonomi. Selain itu dari sektor ekonomi kondisi geografis yang memisahkan antara pulau satu dengan pulau yang lainnya di

² *Ibid.*, hlm.565.

³ MC. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004* (Jakarta : PT.Serambi Ilmu Semesta, 2008),hlm.471.

⁴ *Ibid.*, hlm.472.

Indonesia mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara pusat pemerintahan di pulau jawa dan pulau-pulau lainnya.

Sektor pertanian dan industri juga tidak bisa diharapkan karena pada sektor pertanian tidak banyak petani yang dapat menghidupi diri dan keluarganya hanya dengan mengandalkan hasil dari lahan pertanian mereka. Hasil dari kurangnya lahan untuk digarap, membuat beberapa orang-orang desa memutuskan untuk mencari penghidupan di wilayah perkotaan yang mengakibatkan naiknya angka kepadatan penduduk di sejumlah kota besar.⁵ Sebagai contoh Jakarta yang pada tahun 1950 memiliki jumlah penduduk 1,8 juta jiwa. Sementara itu sektor industri masih didominasi oleh kekuatan asing. Beberapa perusahaan pertambangan, transportasi dan logistik masih dikuasai dan belum bisa digoyahkan sebagai produsen utama dari barang-barang tersebut. Sementara itu dari pengusaha golongan menengah yang diisi oleh etnis china yang memiliki banyak jaringan perdagangan sibuk bersaing dengan para pemilik modal lokal (borjuis Indonesia).⁶

Pada tahun 1950-an Kepentingan perusahaan luar negeri (Shell, Stanvac dan Calltex) yang mau menanamkan modalnya masih didukung penuh, meski dalam pandangan para elit lebih baik kalau sumber daya tersebut. Selama periode 1949-1950 pemulihan ekonomi Indonesia berjalan lambat, ekspor minyak yang menjadi salah satu penunjang

⁵ *Ibid.*, hlm.473.

⁶ *Ibid.*, hlm.474.

perekonomian walaupun mencatatkan kenaikan yang mencapai dua kali lipat namun hasil produksi minyak juga lebih banyak digunakan untuk memenuhi permintaan dalam negeri terkait bahan bakar kendaraan dan bahan bakar rumah tangga.

Masalah lambannya pemulihan ekonomi, tersendatnya perbaikan infrastruktur penunjang kegiatan ekonomi dan bertambahnya beban pemerintah untuk menstabilkan ekonomi menjadi salah satu penyebab kenapa inflasi yang terjadi semasa revolusi fisik terus berlanjut sampai kepada tahun 1950.⁷ Hal yang sama juga berlaku bagi masyarakat yang tinggal diluar pulau jawa dan bahkan mereka yang tinggal diluar pulau jawa lebih menderita dikarenakan mereka juga memiliki peran sebagai penunjang ekonomi di pulau jawa tetapi tidak dapat merasakan hasil dari sumbangan mereka berikan kepada pulau jawa.

Biaya umum kehidupan secara general mengalami kenaikan pada tahun 1950. Kenaikan biaya kebutuhan hidup mencapai 100% akibat inflasi yang terjadi pada kurun waktu tersebut membuat masyarakat semakin menderita akibat kenaikan harga kebutuhan. Selain itu pemerintah juga memiliki beban gaji yang harus ditanggung terhadap pegawai pegawainya yang berjumlah cukup banyak. Para buruh serapan paling merasakan dampak dari kenaikan harga bahan pokok. Sementara itu para

⁷ *Ibid.*, hlm.475.

tuan tanah dan para pejabat di tingkat desa diberikan upah berupa tanah sebagai ganti gaji mereka bekerja untuk pemerintah.⁸

Untuk menanggulangi masalah tersebut pemerintah Republik Indonesia mengupayakan beberapa cara untuk menjalankan proyek yang akan menjadi program penyejahteraan masyarakat. Program tersebut diantaranya sudah berjalan adalah Nasionalisasi de Javasche Bank yang akan dijadikan sebagai bank central Republik Indonesia. Selain melakukan program nasionalisasi perusahaan milik belanda, pemerintah juga menyiapkan rencana untuk membangun kawasan perumahan yang akan digunakan oleh masyarakat. Rencana pembangunan tersebut dikarenakan banyaknya masyarakat yang tidak memiliki tempat tinggal khususnya seperti dikota kota besar seperti di Jakarta. Masyarakat yang tidak memiliki rumah ini memilih untuk tinggal di kolong jembatan, emperan toko atau stasiun kereta api salah satunya adalah stasiun gambuir karena tidak memiliki biaya untuk menyewa rumah⁹.

Maka dari itu pemerintah mengusulkan untuk adanya sebuah pertemuan yang membahas hal hal terkait dengan pembangunan perumahan untuk rakyat. Hal tersebut akhirnya bisa tercapai dengan akan digelarnya Kongres Rumah Sehat yang dilaksanakan di Bandung Pada tanggal 26-30 Agustus 1950. Terkait dengan kongres tersebut akan dijelaskan di bagian selanjutnya.

⁸ MC Riclefs , *loc.cit*

⁹ Artikel Bagian dalam negeri dari *Antara* (Jakarta) 27 Agustus 1950.

B. Kongres nasional perumahan rakyat I dan II (1950 dan 1952)

Kondisi masyarakat Indonesia yang belum memiliki tempat tinggal, baik itu pegawai pemerintahan maupun rakyat biasa mendorong sebuah rencana untuk menggelar sebuah pertemuan yang intinya adalah membahas dan memecahkan masalah terkait dengan rumah sebagai salah satu cara mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kongres perumahan pertama dilaksanakan pada 26-30 Agustus 1950. Kongres tersebut terjadi atas dasar ide dari pemerintah yang dicetuskan oleh Moh. Hatta yang menginginkan adanya penyediaan rumah yang sehat dan dapat menunjang kesejahteraan untuk masyarakat.

Kongres perumahan rakyat sehat yang digelar di kota Bandung pada tanggal 26-30 Agustus 1950. Jumlah peserta kongres perumahan sehat kurang lebih sekitar 150 orang yang mewakili masing-masing dan mereka pada umumnya adalah orang-orang yang berkompeten dalam bidang pembangunan rumah seperti Arsitek dan Opshiter¹⁰. Pada pertemuan ini dibahas mengenai pondasi pembangunan perumahan dan garis besar rancangan pembangunan perumahan rakyat yang nantinya digunakan sebagai pedoman dasar penyusunan kebijakan dan pembangunan perumahan rakyat¹¹. Dalam kongres ini juga dibahas masalah perumahan yang selama masa perjuangan kemerdekaan belum masuk dalam skala prioritas utama dari pemerintah. Seperti yang secara umum diketahui pada masa revolusi fisik sektor yang menjadi perhatian pemerintah adalah usaha mempertahankan kemerdekaan dan mendapat pengakuan kedaulatan dari Belanda.

¹⁰ Artikel dalam *Antara* (Jakarta), 26 Agustus 1950.

¹¹ .Siswono Judo Husodo, *Rumah untuk seluruh rakyat* (Jakarta : Kantor Menpera , 1991), hlm.27.

Adapun hasil dari Kongres perumahan rakyat sehat ini adalah sebagai berikut :

- Mengusulkan kepada pemerintah pusat agar segera membentuk badan atau perusahaan perumahan di setiap provinsi.
- Perumahan sehat sebagai alat untuk menyejahterakan rakyat.
- Merumuskan norma , syarat-syarat dan standar perumahan rakyat. Standar tersebut diantaranya luas minimal yang mencapai 53,5m² dan tinggi langit-langit rumah minimal 2,75 m.
- Mengusulkan kepada pemerintah agar segera membentuk badan atau lembaga yang bertanggung jawab terhadap pembangunan dan penyediaan pembiayaan perumahan rakyat yang terintegrasi dengan APBN.¹²

Kongres perumahan rakyat sehat pertama ini memiliki arti sebagai tonggak dari dimulainya penyusunan kebijakan dan pembagunan perumahan rakyat. Hasil kongres yang menghasilkan usulan pembentukan badan penanggung jawab pembangunan perumahan dan merumuskan standar minimum perumahan, menjadikan Kongres perumahan rakyat sehat sebagai batu loncatan dalam hal kebijakan perumahan rakyat. Namun sebenarnya kongres perumahan rakyat pernah juga digelar pada tahun 1936 di Surakarta atas prakasara para petinggi kolonial di solo.

Sebagai bentuk tindak lanjut dari hasil kongres perumahan rakyat sehat yang terlaksana pada tahun 1950, maka pada januari 1951 Pemerintah secara efektif membentuk badan yang akan mengurus masalah dan berbagai macam kebijakan perumahan untuk rakyat. Badan

¹² *Ibid.*, hlm.28

tersebut diberi nama Djawatan Perumahan Rakyat. Djawatan Perumahan rakyat sendiri rencana awalnya akan ditempatkan dibawah koordinasi Kementerian sosial, namun akhirnya dipindahkan kepada Kementerian pekerjaan umum dikarenakan kesamaan teknis kerja dilapangan.¹³

Setelah sukses menggelar kongres perumahan pertama, pada bulan agustus 1952 diadakan kongres perumahan rakyat sehat ke 2. Kongres tersebut mengambil tempat di Jakarta. Pemerintah memandang bahwa dibutuhkan pertemuan lanjutan untuk membahas sampai sejauh mana penerapan pembangunan perumahan sesuai dengan hasil amanat dari kongres perumahan rakyat sehat pertama. Kongres ini dibuka dengan pidato dari wakil presiden Moh.Hatta yang mengingatkan tentang menciptakan kemakmuran bagi masyarakat yang memiliki 4 indikator yaitu, sandang (cukup pakaian) , pangan (cukup makan), papan(mempunyai rumah) dan terpeliharanya kesehatan.¹⁴

Selain bicara mengenai kesejahteraan Hatta juga berbicara mengenai perumahan dalam konteks kehidupan masyarakat. Masalah perumahan di Indonesia dalam padangannya adalah masalah yang mengakar dari tradisi kebiasaan dan faktor kemiskinan. Hatta menyebutkan bahwa masyarakat “cukup” puas memiliki tempat berteduh saat hujan maupun saat malam , walaupun kondisinya memprihatinkan seperti kandang hewan ternak. Hatta juga menyebutkan bahwa bangsa Indonesia bukan hanya berhadapan dengan masalah kekurangan rumah

¹³ *Ibid.*, hlm.32.

¹⁴ Bambang Eryudhawan dan Tjandra Mualim, *Kilas balik Perumahan Rakyat 1900-2000*, (Jakarta : Kementerian Perumahan Rakyat, 2010), hlm.80.

tetapi masalah kemiskinan , tradisi dan kebiasaan serta pola pandang masyarakat terkait rumah tersebut yang harus dicarikan solusinya.¹⁵

Bila kongres pertama perumahan rakyat sehat ini secara garis besar membahas tentang dasar dasar serta pedoman pembangunan perumahan, Kongres kedua ini lebih condong kepada proses penerapan dan realisasi dari pembangunan perumahan secara sistematis. Selain itu kongres ini menekankan pentingnya peran daerah dalam mebangun perumahan yang sehat dan murah bagi masyarakat. Hatta juga mengingatkan bahwa pembangunan rumah harus menggunakan bahan baku dari bumi Indonesia. Hatta mengungkapkan dengan menggunakan produk dalam negeri, ongkos pembuatan rumah otomatis akan dapat ditekan.¹⁶ Pembangunan rumah dengan barang barang dalam negeri juga akan mendorong terjadinya kegiatan produksi yang akan menguntungkan bagi perusahaan yang menyediakan kebutuhan atau material perumahan seperti kayu , genteng , batu bata dan lain sebagainya.

Adapun hasil dari kongres tersebut secara garis besar adalah ebagai berikut :

- Mentargetkan 12000 rumah dari Yayasan Kas Pembangunan (YKP) menangani pemabangunan perumahan.
- Menargetkan ongkos produksi rumah yang murah sehingga dapat terjangkau masyarakat .

¹⁵ *Ibid.*, hlm.81.

¹⁶ *bid.*, hlm.83.

- Mengusahakan kebijakan pendukung seperti pembangunan pabrik semen dan pembukaan hutan konsumsi yang dipergunakan sebagai bahan untuk pembangunan rumah.¹⁷

Selain itu Pasca Kongres perumahan sehat ke 2 dilakukan peresmian sebuah badan yang bertanggung jawab penuh terhadap perumahan rakyat dengan nama Djawatan Perumahan Rakyat yang ditetapkan melalui Kepres No.65/1952.¹⁸ Badan ini bekerja sama dengan Yayasan Kas pembangunan daerah untuk melaksanakan pembangunan perumahan rakyat ditingkat daerah. Dengan diresmikannya badan yang bertanggung jawab mengatur kebijakan dan menyediakan perumahan rakyat, serta memiliki dasar hukum yaitu Kep.Pres No.65 thn 1952, usaha melakukan penyediaan terhadap perumahan rakyat bagi masyarakat diseluruh Indonesia telah memasuki babak baru.¹⁹ Pemerintah selaku pemangku kepentingan harus secepat mungkin melakukan pembangunan perumahan disamping memperbaiki ekonomi dan menstabilkan sistem demokrasi yang digunakan oleh Indonesia.²⁰ Dengan dasar serta badan hukum yang jelas, cita-cita luhur para pencetus ide dalam kongres perumahan agar setiap orang dapat memiliki rumah yang sesuai dengan standar rumah sehat bisa tercapai selangkah demi selangkah. Namun susunan dari pemerintahan yang selalu berubah-ubah dalam masa tersebut (Demokrasi Liberal-red) sangat memungkinkan terjadinya perubahan kebijakan dalam

¹⁷ Siswono Judo Husudo , *op.cit.*, hlm.34

¹⁸ *Ibid.*, hlm.35.

¹⁹ *Ibid.*, hlm.36.

²⁰ MC.Riclefs , *op.cit.*, hlm.486.

jangka waktu tersebut. Selain itu pemerintah juga harus membagi fokus terhadap permasalahan lain diantaranya ancaman pemberontakan dan disintegrasi bangsa seperti pemberontakan APRA dan PRRI Permesta, lalu membagi fokus terkait usaha merebut kembali irian barat yang sudah digaungkan sejak penyerahan kedaulatan dilaksanakan.