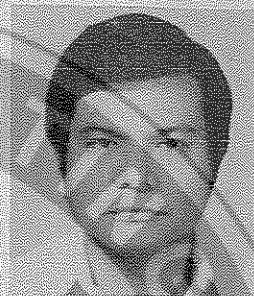


Program Perbaikan Kampung : Harapan dan Kenyataan

Oleh Amir Karamoy

Ada beberapa "versi" program perbaikan kampung yang dilaksanakan pemerintah selama ini, dan masing-masing "versi" itu mempunyai tekanan kegiatan tersendiri. Program perbaikan kampung "versi Bank Dunia" yang menjadi fokus pembahasan Amir Karamoy ini, lebih menekankan perbaikan dan pembangunan sarana fisik. Dasar asumsinya, bahwa perbaikan lingkungan fisik suatu masyarakat akan berpengaruh ganda terhadap aspek-aspek sosial-ekonomi masyarakat, atau pembangunan sarana fisik akan diikuti oleh perubahan sosial-ekonomi secara adaptif. Secara teoretis, perbaikan kampung adalah variabel independen bagi perubahan sosial ekonomi masyarakat.



Masa Kolonial

Sejak abad ke-19, persoalan rawan yang dihadapi kota Jakarta adalah masalah pertambahan penduduk. Bertambahnya penduduk Batavia (Jakarta) pada waktu itu lebih disebabkan oleh banyaknya orang-orang Belanda berdatangan ke Indonesia,¹ dan diduga pertambahan penduduk yang cukup pesat itu berasal dari kalangan penduduk Cina.

Bhatta umpamanya melaporkan, dalam tahun 1810 di Batavia terjadi perpindahan penduduk dari kota Inten (sekarang Jakarta-Kota), *down town* Batavia, ke daerah Weltervreden (sekarang daerah Gambir).² Perpindahan ini disebabkan oleh buruknya kondisi kesehatan di kota Inten, akibat buruknya sanitasi lingkungan, sehingga wabah penyakit menular mudah berjangkit. Buruknya sanitasi lingkungan tersebut diduga karena per-

tumbuhan penduduk, yang mengakibatkan kepadatan penduduk meningkat. Salah satu alasan Pemerintah Kolonial kemudian membuka kota satelit Meester Cornelis (sekarang Jatinegara) adalah juga untuk menampung pertambahan penduduk waktu itu.

Pada masa itu orang-orang bumiputera, umumnya bermukim di daerah konsentrasi penduduk (kampung) yang kondisi lingkungannya tidak sebaik pemukiman orang-orang Belanda dan Cina. Studi pertama yang menggambarkan buruknya lingkungan konsentrasi penduduk bumiputera—yang kebanyakan berpenghasilan rendah—dibuat oleh Westerveld sekitar tahun 1914, di mana diungkapkan, keadaan penduduk di kampung itu, sebagai berikut:³

"... *There miserable hovels, scarcely deserving to be called human dwellings...*"

"... Di situ gubuk-gubuk sangat buruk, tidak layak disebut tempat tinggal manusia..."

Tillema,⁴ dalam publikasi hasil studinya

1 Thomas Karsten dalam W.F. Wertheim, *et al.* (ed.) "The Indonesian Town, Studies in Urban Sociology". *Selected Studies on Indonesia by Dutch Scholars*, 1958, No. 4, The Hague, hal. 9.

2 J.N. Bhatta, "Demographic Review of Djakarta", dalam Drs. P.A. Postma, *Readings dalam Sosiologi Kota di Indonesia*, FIPK-UI, Jakarta 1969, hal. 5.

3 H. Specker, "Low Income Housing Policies and Urban Development—The Role of the State: A Case Study of Kampung Improvements in Indonesia", (Master Thesis), The Institute of Social Studies, The Hague, 1981, hal. 53. Lihat juga, W.F. Wertheim, "Urban Characteristics in Indonesia" dalam Drs. Postma, *ibid.*, 1964, hal. 14.

4 H. Specker, *ibid.*, hal. 53-54.

(1916-1922) atas biaya sendiri, berjudul *Kromablanda: On the Question of Living Conditions in Kromo's Vast Country*, menu-
lis:

"... a terrific that needed to be done in the town of Indies. Literally everything still had to be improved for public health services, kampung lighting, sanitation, reform of congested sections, housing improvement in general, land drainage, sewage disposal, pure foods control, there was absolutely nothing in order..."

"... banyak yang perlu dikerjakan di kota Indonesia. Semuanya benar-benar masih harus diperbaiki, seperti pelayanan kesehatan masyarakat, penerangan kampung, sanitasi, penataan daerah padat, perbaikan perumahan umumnya, saluran tanah, pembuangan kotoran, pengawasan kebersihan makanan, tidak ada satu pun yang layak..."

Baru sekitar tahun 1920, Pemerintah Kolonial Belanda menaruh perhatian terhadap kampung, walaupun jauh sebelumnya sudah cukup banyak desakan dari orang-orang Belanda sendiri, agar pemerintahnya menaruh perhatian terhadap kehidupan orang-orang di kampung.

Tidak begitu jelas, mengapa tiba-tiba Pemerintah Kolonial Belanda menaruh perhatian terhadap kehidupan masyarakat kampung. Ada dugaan bahwa ini berhubungan dengan perkembangan politik etis di negeri Belanda. Dugaan lainnya adalah, bahwa kehidupan masyarakat kampung yang sehat penting bagi pemerintah kolonial sendiri. Agar produktivitas ekonomi tetap berlangsung; untuk itu kesehatan pekerja atau buruh yang bermukim di kampung-kampung perlu dipelihara, sebagaimana dilaporkan secara implisit dalam survei tahun 1937 berjudul *The Living Conditions of Municipally Employed Coolies in Batavia*.⁵

Sejak tahun 1920 itu, pemerintah kolonial Belanda melancarkan program perbaikan kampung (*Kampong Verbetering*) dengan memperbaiki jalan-jalan, gang-gang, selokan dan membangun fasilitas mandi dan kakus umum.⁶

Perbaikan kampung, yang dimaksudkan untuk mencegah proses pemburukan (*dete-*

rioration) perumahan.⁷ Itu ternyata tidak berjalan efektif, terbukti dari laporan Komisi Perbaikan Kampung (1939),⁸ sebagai berikut:

"... In the large town we are lagging further and further behind in the number of dwellings for the poorest level of the population—which means that in various kampongs the number of persons per dwelling is constantly increasing, with people sub-letting rooms and building lean-to's..."

"... Di kota besar, jumlah tempat tinggal penduduk miskin semakin jauh tertinggal; artinya, bahwa di beberapa kampung jumlah penghuni per-rumah terus meningkat, dengan menyewakan sebagian kamarnya dan bangunannya kepada orang lain..."

Diduga, biang keladi kegagalan program tersebut adalah karena pesatnya pertambahan jumlah penduduk. Dari kenyataan ini, maka Komisi Program Perbaikan Kampung mengusulkan, bahwa usaha yang penting bagi perbaikan kampung bukanlah sekedar memperbaikinya, tetapi perlu diambil langkah-langkah pencegahan pemburukan kampung secara menyeluruh. Ini berarti masalahnya bukan kepada perbaikan sarana lingkungan fisik saja, tetapi bagaimana mengendalikan pertumbuhan jumlah penduduk.

Setelah Kemerdekaan

Antara tahun 1945 sampai dengan 1960 tidak banyak usaha yang dilakukan dalam program perbaikan kampung, sehingga fasilitas fisik Jakarta—seperti sistem pembuangan air kotor dan fasilitas air bersih—bahkan semakin memburuk.⁹ Keadaan kampung-kampung juga dinilai lebih buruk daripada keadaan sekitar tahun 1937 yang sudah buruk itu.¹⁰ Walaupun ada usaha perbaikan, itu pun dilakukan dalam skala kecil yang dikordinir oleh LSD (Lembaga Sosial Desa) maupun gerakan-gerakan yang motifnya

7 Wertheim, *loc.cit.*, 1958, hal. 99.

8 Wertheim, *ibid*, 1958, hal. XV. Perlu dicatat bahwa sekitar tahun 1934 Pemerintah Kolonial menetapkan program perbaikan kampung dalam suatu peraturan seperti tertera dalam *Kampong Verbetering Ordonantie 1934*.

9 Nathan Keyfitz, "The Ecology of Indonesian Cities", dalam *American Journal of Sociology* Vol. 66, 1960-1967, hal. 348.

10 H. Specker, *loc.cit.*, hal. 56.

5 H. Specker, *ibid*, hal. 54.

6 Kampong Verbetering (perbaikan kampung) dimulai di Jakarta sekitar tahun 1920 dan di Surabaya tahun 1924.

"politis", seperti gerakan masuk kampung.¹¹ Umumnya kegiatan-kegiatan perbaikan kampung pada waktu itu datang dari inisiatif masyarakat sendiri secara swadaya, sedangkan pemerintah kota hanya membantu penyediaan sebagian dana atau fasilitas. Baru sekitar tahun 1966, program perbaikan kampung dimulai lagi secara lebih terorganisir di Jakarta, ketika Ali Sadikin baru saja menjadi Gubernur DKI Jakarta.¹²

Pada waktu itu banyak permintaan sumbangan berdatangan dari masyarakat kepada Gubernur, agar jalan-jalan dan selokan di kampungnya diperbaiki. Melihat minat yang besar itu, pemerintah DKI Jakarta kemudian mengeluarkan persyaratan. Masyarakat yang kampungnya ingin diperbaiki harus menyediakan 60 persen dari biaya perbaikan, baik berupa uang, tenaga kerja, bahan bangunan, maupun tanah dan sebagainya. Sedangkan pemerintah DKI Jakarta akan menyediakan sisanya, sebesar 40 persen. Persyaratan ini kemudian dikenal dengan istilah "formula 60-40". Hal yang sama terjadi pula di Surabaya, pada waktu yang hampir bersamaan.¹³

Pada waktu itu pendekatan program perbaikan kampung lebih menggunakan pendekatan dari "bawah ke atas", di mana peran serta masyarakat kampung—baik dalam inisiatif, pengelolaan dan pengerahan sumberdaya dan sumberdana—benar-benar nyata.¹⁴ Program perbaikan kampung di Jakarta kemudian dikenal dengan nama "Proyek Mohammad Husni Thamrin" (MHT) dan di Surabaya: "Program W.R. Supratman".

Dalam Pelita I (1969-1974), pembiayaan program perbaikan kampung ditanggung oleh pemerintah daerah. Sejak tahun 1974 atau Pelita II (1974-1979), peranan pemerintah pusat menjadi lebih dominan, terutama dalam pengaturannya dana luar negeri dan melatih tenaga-tenaga untuk mengelola

program perbaikan kampung. Dengan adanya bantuan dana yang cukup besar dari Bank Dunia dan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang cukup tinggi—berkat "reze-ki" minyak—pemerintah menanggung semua biaya program perbaikan kampung, dengan menyediakan subsidi-subsidi untuk persiapan dan pelaksanaan program. Dalam Pelita III (1979-1984), program perbaikan kampung lebih disentralisir. Pemerintah pusat lebih banyak lagi terlibat dalam pembentukan organisasi proyek di tingkat lokal, seleksi daerah, distribusi biaya komponen proyek dan sebagainya.¹⁵

Dengan adanya bantuan dana Bank Dunia, masyarakat tidak lagi diminta turut mengumpulkan dana secara swadaya. Semua komponen proyek dibiayai oleh pemerintah (pusat dan daerah). Standar paket pembangunan komponen proyek dipertahankan rendah, agar mampu menjangkau cakupan wilayah seluas mungkin. Dana pinjaman dari Bank Dunia tersebut memperbesar jumlah komponen perbaikan atau pembangunan proyek, yang terdiri dari¹⁶: 1. Peningkatan dan perbaikan jalan kendaraan beserta saluran airnya; 2. Peningkatan dan perbaikan jalan orang; 3. Rehabilitasi dan pembuatan selokan kampung; 4. Pengadaan tempat-tempat pembuangan sampah dan gerobak pengumpulnya; 5. Menyediakan fasilitas air bersih/minum melalui kran-kran umum; 6. Pembangunan fasilitas mandi, cuci, kakus (MCK); 7. Pembangunan Puskesmas; dan 8. Pembangunan gedung Sekolah Dasar.

Selain program perbaikan kampung "versi Bank Dunia" yang lebih menekankan perbaikan dan pembangunan sarana lingkungan fisik, dikenal juga program perbaikan kampung versi lain. Misalnya "versi UNEP", yang pelaksanaannya lebih bersifat eksperimen melalui pendekatan terpadu (*integrated approach*). Versi ini menekankan kegiatannya pada usaha pembangunan masyarakat secara swadaya dengan memasukkan proyek-

11 LP3ES, *Jakarta Monograph Report*, 1981, hal. 2.

12 LP3ES, *ibid*, hal. 3.

13 LP3ES, *Surabaya Monograph Report*, 1981, hal. 2.

14 Amir Karamoy, "The Impact of Slum Upgrading Programme on Housing Improvement: A Case Study of KIP in Jakarta", Post Graduate Centre Human Settlements, Leuven University, 1983, hal. 2.

15 H. Specker, *loc. cit.*, hal. 77. Untuk perbandingan lihat juga Suyono, "Basic Ide of KIP" paper dalam *Seminar on Kampung Improvement*, Cisarua, 13-16 Desember 1982, hal. 8-9.

16 Ini tidak berarti bahwa setiap kampung yang terkena program perbaikan memperoleh delapan paket komponen proyek sekaligus, tetapi sesuai dengan kebutuhan kampung dan alokasi dana.

proyek sosial-ekonomi dan pengembangan sumber energi masyarakat di dalam programnya. Tapi program versi UNEP ini hanya berlangsung sebentar di kota Bandung dan Surabaya, sekitar tahun 1977. Selain itu juga dikenal program perbaikan kampung "versi UNICEF" yang menekankan usaha perbaikan sarana kesehatan lingkungan dan pendidikan serta peningkatan kesehatan ibu dan anak.

Belakangan ini pemerintah, melalui Direktorat Jenderal Cipta Karya dan Kantor Menteri Negara Kependudukan & Lingkungan Hidup, sedang giat-giatnya melaksanakan "Program Perbaikan Kampung Terpadu" yang menekankan usaha: 1. pengembangan sumberdaya manusia; 2. perbaikan lingkungan hidup; dan 3. pengembangan ekonomi. Program Perbaikan Kampung Terpadu ini akan dilengkapi dengan tenaga pembina lapangan (TPL) yang diharapkan dapat berperan sebagai *innovator* untuk mendorong dan mendinamisasi masyarakat berpartisipasi dalam program perbaikan kampung.

Tulisan ini akan memfokuskan pembahasannya kepada pelaksanaan program perbaikan kampung "versi Bank Dunia".

Ide Pokok

Dalam masa pemerintahan kolonial Belanda, gagasan pokok diselenggarakannya program perbaikan kampung adalah untuk memperlambat proses pemburukan kampung (*kampung deterioration*), dengan jalan memperbaiki kondisi lingkungan fisik kampung dan kesehatan lingkungan (*environment sanitation*). Usaha terakhir ini terutama dimaksudkan untuk mencegah berjangkitnya penyakit menular, di mana waktu itu kampung-kampung dianggap sebagai sumber wabah penyakit typhus dan kolera. Efek sampingan yang diharapkan adalah, masyarakat akan terdorong untuk memperbaiki rumahnya, sehingga proses pemburukan perumahan dapat diperlambat.

Ide pokok program perbaikan ini tampaknya tidak berubah sampai sekarang. Dalam proyek "Mohammad Husni Thamrin" di Jakarta umpamanya, dicantumkan bahwa program perbaikan kampung pada dasarnya adalah untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup dalam rangka menciptakan

keadaan lingkungan yang sehat.¹⁷ Dengan diperbaikinya lingkungan fisik kampung (jalan atau gang, selokan, tempat sampah, MCK dan sebagainya), akan tercipta "iklim" yang dapat menggairahkan masyarakat membangun.¹⁸

Sejak Pelita II, program perbaikan kampung dijadikan salah satu program perumahan nasional.¹⁹ Dengan diperbaikinya jalan masuk (*improvement of accessibility*) dan lingkungan fisik kampung (*physical environment*) diharapkan, masyarakat akan terdorong untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas rumah mereka; agar proses pemburukan perumahan bisa diperlambat sehingga *stock* perumahan yang ada dapat dipertahankan.²⁰ Dengan demikian program perbaikan kampung ini merupakan usaha pemecahan masalah perumahan bagi golongan masyarakat berpenghasilan terendah di daerah perkotaan yang sifatnya sementara.²¹

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa asumsi dasar program perbaikan kampung adalah, bahwa perbaikan lingkungan fisik suatu masyarakat akan berpengaruh ganda (*multiplier effects*) terhadap aspek-aspek sosial-ekonomi masyarakat. Atau dengan rumusan lain, perubahan fisik akan berakibat kepada perubahan sosial-ekonomi masyarakat.

Asumsi ini berdasarkan suatu logika, bahwa perbaikan suatu kampung adalah pengakuan *de jure* atas hak kampung terhadap lokasinya. Dengan pengakuan ini, akan terjadilah peningkatan investasi tanah dan rumah sekaligus peningkatan kualitas rumah.

17 J. Supranto, "Hasil Survey Kampung-Kampung DKI yang terkena Proyek M. Husni Thamrin", dalam *Prisma* No. 5, LP3ES, Oktober 1973, hal. 80.

18 BAPPEM Proyek Muhammad Husni Thamrin (1974-1975), *Pelaksanaan Proyek MHT Daerah Khusus Ibukota Jakarta*, 1975, hal. 1.

19 Sardjono, "Tinjauan Terhadap faktor-faktor Utama dalam Pembangunan Perumahan Rakyat", dalam *Prisma* No. 6, LP3ES, Juli 1976, hal. 12-23.

20 Ir. Hendropranoto Suselo MPW, "Institutional Framework for A Full Scale National KIP", paper dalam *Seminar on Kampung Improvement*, Cisarua, 13-16 Desember 1982, hal. 2.

21 Suyono, "Pola Pengembangan Lingkungan Perumahan Kota" dalam *Prisma* No. 6, LP3ES, Juli 1976, hal. 80.

Perbaikan jalan-jalan dan saluran akan meningkatkan arus lalu-lintas ekonomi dan mengurangi bahaya banjir, sehingga dapat diharapkan peningkatan kenyamanan kampung. Peningkatan kesehatan pun dapat diharapkan muncul, berkat pengadaan air bersih, pengaturan pembuangan sampah yang lebih baik, dan pembangunan Puskesmas. Tingkat kesehatan yang lebih baik itu akan berarti peningkatan produktivitas kerja dan peningkatan penghasilan, dan seterusnya.

Berdasarkan logika tersebut, maka secara teoretis program perbaikan kampung dianggap sebagai variabel independen yang menyebabkan perubahan di dalam masyarakat. Atau dengan rumusan lain, pembangunan sarana fisik akan diikuti oleh perubahan sosial-ekonomi secara adaptif.

Keberlakuan teori tersebut akan dibahas dalam tulisan ini berdasarkan beberapa hasil penelitian lapangan yang dilaksanakan LP3ES bekerjasama dengan Ditjen Cipta Karya. Penelitian-penelitian tersebut dikerjakan dalam rangka Studi Monitoring dan Evaluasi Program Perbaikan Kampung Urban III di kota-kota: Jakarta, Surabaya, Ujung Pandang, Semarang dan Solo, sejak tahun 1981.²²

Penelitian dalam studi-studi tersebut dilakukan dengan cara mengumpulkan data primer dari sampel yang dipilih—berdasarkan sistem random—di kampung-kampung yang telah diperbaiki dan belum/tidak diperbaiki. Analisa dibuat dengan membandingkan kondisi-kondisi sosial-ekonomi dari masing-masing kategori kampung-kampung tersebut, melalui pendekatan analisa kuantitatif (korelasi, uji signifikansi dan regresi berganda) dan

kualitatif (*community impact analysis*) berdasarkan *indepth survey*.²³

Mengukur sejauh mana dampak sosial-ekonomi program perbaikan kampung atau menentukan bahwa program tersebut adalah faktor utama penyebab perubahan, bukanlah pekerjaan yang mudah. Walaupun demikian, metodologi studi dalam penelitian-penelitian yang dibuat LP3ES dianggap paling tepat guna mempelajari hal-hal yang dikemukakan di atas. Tetapi metode perbandingan dengan pendekatan *quasi-experimental* dan analisa penggabungan perhitungan kuantitatif dengan pengamatan mendalam secara kualitatif, bukan berarti tidak mengandung kelemahan. Perbandingan antara analisa data kuantitatif dengan kualitatif sering membingungkan, bahkan sering kontradiktif satu sama lain.

Terlepas dari kelemahan metodologis yang ada, tulisan ini beranggapan bahwa penggunaan analisa perbandingan dapat saling melengkapi, asalkan data-datanya konsisten.

Berikut ini akan dibahas hal-hal yang berhubungan dengan pembuktian dugaan teoretis, bahwa program perbaikan kampung adalah variabel independen penyebab perubahan sosial-ekonomi masyarakat.

Kepadatan Rumah-tangga

Kepadatan rumah-tangga, diukur dari jumlah orang yang tinggal dalam satu rumah-tangga, di kampung-kampung yang telah dan belum/tidak diperbaiki. Setelah dihitung dan dibandingkan, hasil studi di Jakarta, Ujung Pandang dan Solo menunjukkan, bahwa tidak ada perbedaan kepadatan rumah-tangga, antara kampung-kampung yang telah diper-

22 Tulisan ini lebih merupakan usaha merangkumkan beberapa hasil "Monitoring & Evaluation Study of the Kampung Improvement Programme (KIP)" yang dilaksanakan LP3ES, antara lain adalah: (1). *Results and Analysis of Longitudinal Study of Jakarta* (1981) dan Surabaya (1982 & 1983); (2). *Community Impact Analysis of Jakarta* (1982), Surabaya (1983), Ujung Pandang (1982); (3). *Results of a Short-Term Evaluation Study of Jakarta* (1982), Surabaya (1982), Semarang (1982), Solo (1982). Studi-studi ini dikerjakan oleh Dr. David Baker, Dr. Parsudi Suparlan, M. Atho Mudzhar, Pramudito Sumalyo, Gillian Dias, Irma Purbawati, Achmad Sjihabuddin, dalam suatu team yang dipimpin penulis.

23 Studi-studi kuantitatif menggunakan pendekatan *quasi-experimental*, yaitu dengan membandingkan kelompok kampung yang telah diperbaiki atau disebut *test group* dengan kelompok kampung yang belum/tidak diperbaiki atau disebut *control group*. Perbandingan ini dibuat dalam kurun waktu yang berbeda. Test group terdiri atas dua grup, yaitu Grup I adalah kampung yang telah lama diperbaiki (lebih tua diperbaiki) dan Grup II adalah kampung yang baru diperbaiki (lebih muda diperbaiki). Sedangkan Grup III (*control group*) adalah kampung yang belum/tidak diperbaiki. Studi kualitatif (*Community Impact Analysis*) menggunakan pendekatan studi antropologis dengan membandingkan kampung-kampung yang telah diperbaiki dengan yang belum dalam kurun waktu yang sama.

TABEL 1. Kepadatan Rumah tangga (Jakarta).

Tahun \ Status Kampung	Grup I	Grup II	Grup III
1976	N = 332 \bar{X} = 5,15	N = 299 \bar{X} = 5,86	N = 147 \bar{X} = 5,02
1981	N = 252 \bar{X} = 5,15	N = 200 \bar{X} = 4,86	N = 122 \bar{X} = 5,21

Keterangan :

- Grup I (*Test-Group*) : Kampung-kampung yang telah lama diperbaiki.
 Grup II (*Test-Group*) : Kampung-kampung yang baru diperbaiki.
 Grup III (*Control Group*) : Kampung-kampung yang tidak diperbaiki.

baik dengan yang belum/tidak diperbaiki. Jumlah orang dalam satu rumah-tangga rata-rata berkisar antara 4 sampai dengan 7 jiwa. Dan patut dicatat, hampir setiap rumah-tangga memiliki rata-rata satu anggota keluarga di luar keluarga *batih*.

Hal yang menarik dalam masalah kepadatan rumah-tangga ini adalah kasus Jakarta. Hasil studi longitudinal di Jakarta yang membandingkan hasil survai tahun 1976 dengan hasil survai ulang (*resurvey*) tahun 1981 menunjukkan, bahwa dalam kurun waktu lima tahun, jumlah orang dalam satu rumah-tangga stabil, baik di kampung yang telah maupun belum/tidak diperbaiki. (Lihat Tabel 1).

Di Semarang, kepadatan rumah tangga di kampung-kampung yang belum diperbaiki, ternyata lebih tinggi (perbandingan *Mean*, 6,91 dan 5,67); demikian pula di Surabaya. Dengan cara penghitungan yang lebih lengkap, yaitu jumlah orang yang tinggal dalam satu rumah-tangga dibagi dengan luas bangunan rumah, diketahui, bahwa kepadatan di kampung-kampung yang belum diperbaiki lebih tinggi daripada yang sudah diperbaiki.

Walaupun terjadi penurunan tingkat kepadatan rumah tangga secara berarti (*significant*), namun ini tidak berarti terjadi pula penurunan tingkat kepadatan penduduk. Karena, bila yang diperbandingkan hanyalah jumlah orang per unit rumah-tangga, sebenarnya tidak ada perbedaan tingkat kepadatan, baik antara kampung-kampung yang telah diperbaiki maupun yang belum (Lihat Tabel 2 dan 3).

Turunnya tingkat kepadatan rumah-tangga di Surabaya ini, mungkin disebabkan karena program perbaikan kampung telah mendorong perluasan atau pelbaran rumah, sehingga menurunkan kepadatan. Tentang hal ini akan dibahas secara khusus nanti.

Stabilitas dan Mobilitas Penduduk

Dugaan bahwa program perbaikan kampung menggeser ke luar penduduk miskin dan mengundang penduduk yang lebih mampu bermukim di kampung tidak sepenuhnya benar. Data di kelima kota menunjukkan bahwa persentase "penggusuran" penduduk miskin, kecil. Kalaupun terjadi perpindahan, umumnya disebabkan oleh "kontrak rumah habis" atau "pindah rumah agar lebih dekat dengan tempat bekerja".

Indikasi lain yang memperkuat kecilnya pergeseran penduduk ini adalah, bahwa rata-rata penduduk tinggal di kampung-kampung yang telah diperbaiki itu selama 15 sampai dengan 20 tahun. Di Jakarta umpamanya, penduduk mengatakan telah berdiam di kampungnya rata-rata 19,5 tahun. Demikian pula untuk kota-kota lainnya, rata-rata 20 tahun.

Untuk menguji sejauh mana kebenaran penemuan tersebut, dapat dilihat hasil *resurvey* di Jakarta. Dari hasil wawancara-ulang di tahun 1981 terhadap responden yang pernah diteliti dalam tahun 1976, ternyata hanya sebesar 4,1 persen bangunan digusur, dan bukan karena alasan perbaikan kampung, 9 persen pindah rumah (N = 718).

TABEL 2. Jumlah Anggota Keluarga yang Tinggal dalam Satu Rumah tangga (Surabaya, 1982).

<i>M e a n</i> \ <i>Status Kampung</i>	<i>Grup I</i>	<i>Grup II</i>	<i>Grup III</i>
Rata-rata jumlah anggota keluarga	N = 159 \bar{X} = 5,49	N = 152 \bar{X} = 5,48	N = 80 \bar{X} = 5,31

TABEL 3. Kepadatan Rumah tangga Per Meter Persegi (M2) (Surabaya, 1981 & 1982)

<i>Tahun</i> \ <i>Status Kampung</i>	<i>Grup I</i>	<i>Grup II</i>	<i>Grup III</i>
1981	14,62	14,16	13,09
1982	13,62	6,77	14,75

Data ini menunjukkan bahwa program perbaikan kampung tidak menyebabkan pergeseran penduduk ke luar, bahkan sebaliknya diduga, terjadi proses mobilitas ke dalam (*inward mobility*) kampung. Sayangnya tidak diperoleh angka yang pasti tentang "mobilitas penduduk ke dalam" ini. Tetapi dari hasil pengamatan, tampak adanya proses perpindahan ke dalam, sehingga hampir pasti bahwa tingkat kepadatan penduduk di kampung akan meningkat dari tahun ke tahun, terutama sekali di kampung-kampung yang telah diperbaiki di Surabaya dan Semarang.

Program perbaikan kampung menyebabkan meningkatnya mobilitas penduduk sehari-hari. Hasil uji statistik untuk studi kampung-kampung di Surabaya menunjukkan bahwa mobilitas penduduk lebih tinggi daripada penduduk di kampung-kampung yang belum/tidak diperbaiki.

Aspek Ekonomi Penduduk

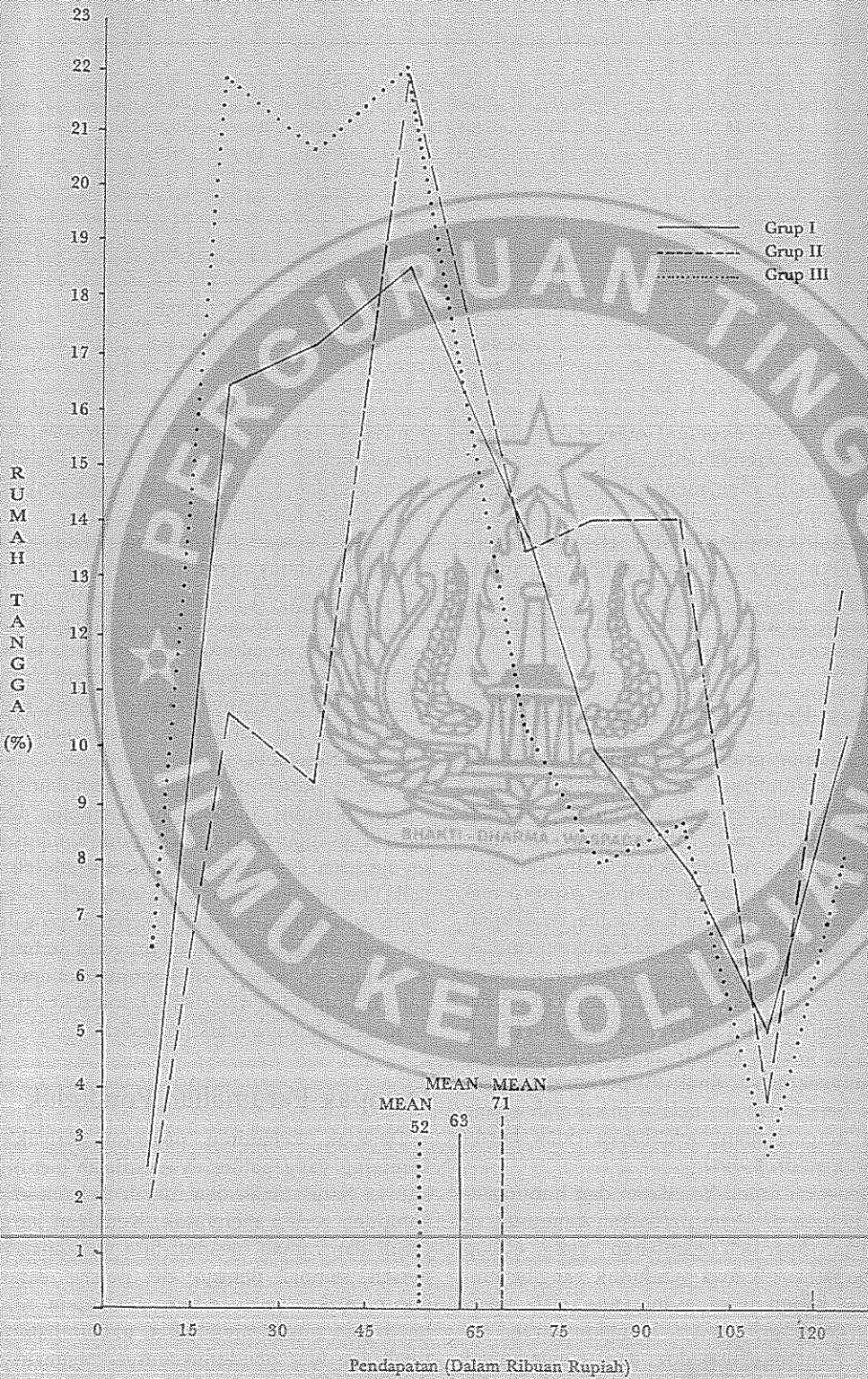
Di lima kota Jakarta, Surabaya, Ujung Pandang, Semarang dan Solo—diperoleh gambaran, bahwa program perbaikan kampung tidak berhubungan dengan meningkatnya aspek ekonomi masyarakat. Perbandingan antara pendapatan dan pengeluaran penduduk di kampung-kampung yang telah "diperbaiki" dengan yang "belum diperbaiki" menunjukkan angka yang tidak berbeda. Demikian pula terhadap jenis pekerjaan

an. Program perbaikan kampung tidak berpengaruh apa-apa terhadap jenis pekerjaan penduduk, yang kebanyakan bekerja di sektor-sektor jasa; buruh harian, sopir, penjaga toko/malam, montir dan sebagainya. Di samping itu, program perbaikan kampung juga tidak berpengaruh terhadap penyediaan lapangan kerja baru.

Hasil studi longitudinal di Jakarta, dengan membandingkan angka-angka survai tahun 1976 dengan survai ulang tahun 1981, bahkan menunjukkan tingkat pengangguran yang semakin tinggi di kalangan penduduk berusia muda. Nilai penghasilan pun dinilai cenderung menurun, setelah diperhitungkan angka inflasi. Hal yang sama terjadi pula di kota-kota lainnya. Tetapi hasil Studi Longitudinal di Surabaya menunjukkan, bahwa penduduk kampung yang telah diperbaiki mempunyai pendapatan yang secara berarti (*significant*) lebih tinggi daripada penduduk di kampung-kampung yang belum diperbaiki. Hal ini ditunjukkan oleh perbedaan *mean* antara Grup I, II, & III yang diuji lebih lanjut dengan *T-Test* yang hasilnya signifikan atas dasar tingkat signifikansi 01 maupun 05; walaupun tidak berarti bahwa secara ekonomi mereka lebih baik daripada penduduk di kampung-kampung yang belum/tidak diperbaiki (lihat Tabel 4 dan Grafik).

Dari hasil pengamatan, dampak tidak langsung dari program perbaikan kampung ini

GRAFIK. Pendapatan Rumah tangga (1982). (Seluruhnya, baik dari pekerjaan pokok ataupun sambilan).



TABEL 4. Penghasilan Responden Per Bulan dari Pekerjaan Pokok, 1982 (Surabaya)

Penghasilan (Ribuan Rp).	Status Kampung		Grup I		Grup II		Grup III	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1 — 15	8	5,3	3	2,0	4	5,1		
16 — 30	35	23,0	24	15,9	22	27,8		
31 — 45	24	15,8	18	11,9	16	20,3		
46 — 65	31	20,4	37	24,5	19	24,0		
66 — 75	20	13,2	19	12,6	6	7,6		
76 — 90	8	5,3	23	15,2	4	5,1		
91 — 105	12	7,9	15	9,9	3	3,8		
106 — 120	3	2,0	—	—	1	1,3		
121 — atau lebih	11	7,2	12	7,9	4	5,1		
Total	152	100,0	151	100,0	79	100,0		
Mean		54,05		61,32		47,15		

terhadap aspek ekonomi masyarakat adalah semakin banyaknya pedagang-pedagang (sektor informal) yang menjualkan barang atau dagangannya ke kampung. Di samping itu, penduduk kampung sendiri terdorong untuk membuka toko atau berjualan di depan rumahnya. Kecenderungan ini tampak di kampung-kampung yang telah diperbaiki di lima kota tersebut.

Aspek Pendidikan dan Kesehatan

Kehadiran program perbaikan kampung, tidak berhubungan dengan tingkat pendidikan maupun aspirasi penduduk terhadap pendidikan formal. Studi kuantitatif maupun kualitatif menunjukkan, bahwa tingkat pendidikan penduduk—maupun aspirasi mereka terhadap pendidikan—sama. Walaupun dihitung dari komponen pengeluaran rumah-tangga untuk keperluan pendidikan anak-anak, menunjukkan jumlah yang cukup besar, rata-rata Rp. 5.000,— per bulan. Tetapi ternyata masih sedikit anak-anak yang memasuki sekolah formal: 30 persen dari anak-anak bersekolah itu belajar di sekolah agama atau keterampilan; selebihnya tidak bersekolah atau *drop-out*.

Mengenai aspek kesehatan dan hubungannya dengan program perbaikan kampung, di Jakarta diperoleh gambaran yang cukup mengejutkan; bahwa penduduk yang bermukim di kampung-kampung yang telah diperbaiki, lebih sering sakit. Mungkin karena catatan tentang penyakit dan pengetahuan

penduduk tentang penyakit lebih baik, sehingga ketika diwawancarai ulang (1981), mereka sudah lebih sadar dan tahu tentang gejala-gejala dan jenis-jenis penyakit.

Tingkat kematian anak-anak Balita (bawah lima tahun) masih cukup tinggi di semua kampung. Di samping itu dukun masih menempati peranan cukup penting untuk berobat atau melahirkan. Tetapi pada beberapa kasus dijumpai peranan Puskesmas cukup berarti. Artinya, cukup banyak juga penduduk yang berobat ke Puskesmas, terutama di Surabaya.

Masalah kesehatan ini jelas berhubungan dengan kondisi lingkungan kampung. Dengan telah diperbaikinya kampung-kampung, seyogyanya tingkat kesehatan menjadi lebih baik. Tetapi dari data yang ada, sulit dicari hubungan antara tingkat kesehatan yang lebih baik dengan kehadiran program perbaikan kampung, karena di kampung-kampung yang belum/tidak diperbaiki kondisi kesehatan masyarakatnya tidak berbeda.

Dampak Perumahan Penduduk

Dampak kehadiran program perbaikan kampung yang paling nyata adalah meningkatnya harga tanah dan rumah di kampung-kampung secara menyolok. Kenaikan harga tanah dan rumah tersebut bisa mencapai 30 persen sampai dengan 80 persen dalam kurun waktu satu tahun. Walaupun nilai tanah dan rumah meningkat, namun hampir tidak ada niat penduduk untuk menjualnya

TABEL 5. Kualitas Rumah (Jakarta).

Grup	Indeks	1976		1981		
		N	%	N	%	
I	5	26	12,3	5	2,4	
	6	39	18,4	19	9,0	
	7	30	14,2	15	7,1	
	8	22	10,4	16	7,5	
	9	24	11,3	16	7,5	
	10	20	9,4	29	13,7	
	11	25	11,8	35	16,5	
	12	14	6,6	53	25,0	
	13	6	2,8	18	8,5	
	14	6	2,8	6	2,8	
	15	—	—	—	—	
		N :	212		212	
		Mean :	8,35		10,11	
		SD :	2,49		2,35	
	II	5	39	15,7	5	2,7
6		21	11,4	8	4,3	
7		24	13,0	17	9,2	
8		23	12,4	21	11,4	
9		22	11,9	19	10,3	
10		23	12,4	13	7,0	
11		13	7,0	25	13,5	
12		9	4,9	38	20,5	
13		8	4,3	28	15,1	
14		9	4,9	9	4,9	
15		4	2,2	2	1,1	
		N :	185		185	
		Mean :	8,6		10,33	
		SD :	2,75		2,45	
III		5	22	21,8	2	2,0
	6	22	21,8	13	12,9	
	7	19	18,8	16	15,8	
	8	16	15,8	14	13,9	
	9	6	5,9	10	9,9	
	10	8	7,9	21	20,8	
	11	5	5,0	7	6,9	
	12	2	2,0	15	14,9	
	13	—	—	1	1,0	
	14	1	1,0	2	2,0	
	15	—	—	—	—	
		N :	101		101	
		Mean :	7,22		9,00	
		SD :	1,91		2,18	

Catatan: Tabel 5. Perbedaan antara Grup I dan II tidak signifikan untuk tahun 1976 ($T = -.96$) dan 1981 ($T = -.90$). Perbedaan antara Grup I dan III, dan antara Grup II dan III, adalah signifikan untuk tahun 1976. ($T = 3,97$ dan $= 4,01$) dan 1981 ($T = 4,43$ dan $4,53$).

TABEL 6. Perubahan Kualitas Rumah dalam 4 Tahun (Jakarta)

Status Kampung Perubahan	Grup I		Grup II		Grup III	
	N	%	N	%	N	%
-4	—	—	3	1,6	—	—
-3	2	0,9	3	1,6	1	1,0
-2	8	3,8	7	3,8	2	2,0
-1	23	10,8	22	11,9	5	5,8
0	27	12,7	28	15,1	15	14,9
1	34	20,3	25	13,5	25	24,8
2	39	18,4	34	18,4	28	27,7
3	24	11,3	24	13,0	5	5,0
4	21	9,9	7	3,8	9	8,9
5	13	6,1	11	5,9	9	8,9
6	8	3,8	10	5,4	—	—
7	3	1,4	6	3,2	1	1,0
8	1	0,5	2	1,1	1	1,0
9	—	—	2	1,1	—	—
N	212	100,0	184	100,0	101	100,0
Mean	1,76		1,72		1,78	

Missing = 1

T-Test (Pooled variance)

Grup I dan Grup II - T = .14, tidak signifikan

Grup I dan Grup III - T = -.07, tidak signifikan

Grup II dan Grup III - T = -.17, tidak signifikan

dan pindah ke kampung lain yang harga tanah atau rumahnya lebih murah. Ada kecenderungan yang kuat, dimana penduduk kampung merasa dirinya sangat terikat dengan apa yang telah mereka miliki, terutama tanah.

Survai ulang di Jakarta tahun 1981 menunjukkan, bahwa program perbaikan kampung berhubungan secara signifikan dengan status kepemilikan rumah. Tingkat kepemilikan rumah di kampung yang tidak diperbaiki menurun. Nilai sewa rumah juga meningkat di kampung-kampung yang telah diperbaiki. Hal yang sama terjadi juga di kota-kota lainnya. Tetapi dampak program perbaikan kampung terhadap kualitas perumahan tidak menunjukkan hubungan yang signifikan. Hipotesa yang menyebutkan bahwa program perbaikan kampung akan menyebabkan masyarakat memperbaiki rumahnya, tidak terbukti; karena pada kampung-kampung yang tidak diperbaiki, penduduknya juga memperbaiki rumahnya dalam persentase yang cukup tinggi. Hal ini tampak pula dari jumlah pengeluaran untuk perbaikan rumah yang ternyata

bervariasi tanpa ada kaitan dengan status kampung ataupun lokasi rumah (Lihat Tabel 5 dan 6).

Di Semarang dan Solo, luas tanah, luas bangunan dan luas halaman justru lebih besar di kampung-kampung yang belum diperbaiki. Di kedua kota tersebut juga tidak diperoleh bukti bahwa kehadiran program perbaikan kampung meningkatkan kualitas rumah penduduk.

Studi Longitudinal di Surabaya, setelah melalui analisa regresi dan *stepwise solution* menunjukkan, bahwa walaupun terjadi perbaikan dan peningkatan kualitas rumah, hal itu bukanlah semata-mata disebabkan oleh kehadiran program perbaikan kampung. Faktor-faktor lain yang ikut berperan berturut-turut adalah letak rumah, pendapatan rumah tangga, status kepemilikan tanah, status kepemilikan rumah, fungsi rumah dan faktor-faktor pembangunan nonperbaikan kampung. Ini berarti bahwa program perbaikan kampung tidak cukup memberikan rangsangan yang bersifat massal terhadap investasi peningkatan kualitas rumah. Sekalipun demi-

kian, perbaikan kampung adalah identik dengan pengakuan *de jure* kampung tersebut terhadap lokasinya, sehingga bisa saja menimbulkan minat penduduk untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas rumah mereka. Tetapi uji statistik dalam studi-studi ini tidak membuktikan bahwa program perbaikan kampung adalah satu-satunya faktor yang menyebabkan penduduk meningkatkan kualitas rumah mereka, apalagi perbaikan perumahan secara massal.

Dampak Lingkungan Fisik

Dampak langsung program perbaikan kampung yang dirasakan sangat positif oleh masyarakat adalah munculnya lingkungan fisik dan pengaturan ruang yang lebih baik. Perbaikan jalan, selokan, MCK dan terutama penyediaan fasilitas air minum dirasakan sangat besar manfaatnya. Di samping itu, program perbaikan kampung cenderung dianggap sebagai "hadiah" dari pemerintah untuk mereka.

Perbaikan jalan melancarkan arus lalu-lintas (lihat Tabel 6 dan 7); demikian pula perbaikan selokan, telah meningkatkan kebersihan lingkungan sanitasi yang lebih baik dan teratur seperti yang ditemui dalam studi di Surabaya, walaupun tidak berarti meningkatnya kesehatan masyarakat.

Perbaikan selokan, ternyata belum dapat mengatasi masalah banjir, sehingga bahaya banjir masih selalu mengintai kampung-kampung. Di Ujung Pandang, pada musim hujan banjir sering melanda kampung-kampung penduduk, dan ini menunjukkan tidak adanya kaitan antara masalah banjir dengan program perbaikan kampung. Persoalan banjir lebih merupakan masalah kota itu sendiri, dan sulit ditanggulangi secara parsial. Program perbaikan kampung sendiri sering pula menjadi penyebab banjir. Dengan ditinggikannya jalan-jalan karena perbaikan, maka letak rumah-rumah penduduk menjadi lebih rendah dari jalan-jalan itu. Di samping itu saluran pembuangan air pada batas tertentu juga terhenti, karena memasuki batas kampung yang selokan-selokannya belum diperbaiki.

Pembangunan MCK umumnya dinilai positif oleh masyarakat, walaupun pemeliharaannya minim sekali. Ini tampaknya berhu-

TABEL 7. Kelancaran Lalu-lintas pada Musim Hujan (Surabaya, 1983).

Kelancaran	Grup I (%)	Grup III (%)
1. Tidak terganggu	79,8	52,7
2. Sedikit terganggu	17,4	24,3
3. Sangat terganggu	2,8	21,6
Total	100,0	100,0

$X^2 = 45,59830$; d.f. = 3; Sig. = 0,001

TABEL 8. Kondisi Selokan Dekat Rumah (Surabaya, 1983).

Selokan	Grup I (%)	Grup III (%)
1. Tidak ada selokan	3,7	6,8
2. Dari semen terbuka	67,7	59,5
3. Dari semen tertutup	24,8	13,5
4. Saluran tanah	3,7	13,5
5. Lainnya	—	—
Total	100,0	100,0

$X^2 = 37,43484$; d.f. = 4; Sig. = 0,001

ubungan dengan status MCK itu sendiri, yaitu diperuntukkan bagi umum (penduduk kampung), maka agak sulit pemeliharaannya. Sekiranya MCK diperuntukkan hanya bagi beberapa keluarga saja (MCK keluarga), mungkin kontrol penggunaannya bisa lebih efektif, karena pemakainya terbatas, sehingga pemeliharaannya pun bisa lebih baik.

Pengaturan sampah khususnya di Surabaya menunjukkan adanya hubungan yang erat dengan kehadiran program perbaikan kampung, walaupun penduduk yang membangun bak-bak sampah justru adalah mereka yang bermukim di pinggir-pinggir jalan utama kampung. Penduduk yang tinggal agak ke dalam, cenderung lebih kecil jumlahnya dalam hal membuat bak-bak sampahnya sendiri.

Persoalan sampah kiranya berkaitan dengan sistem pengaturan pembuangan sampah di kota itu sendiri. Bisa saja penduduk kampung secara swadaya mengatur pembuangan sampahnya, tetapi pengangkutan ke tempat pembuangan sampah yang memang diper-

untukkan untuk itu—harus menjadi tanggung jawab pemerintah kota. Kalau pengangkutan sampai ke tempat pemusnahannya tidak berjalan baik, maka biasanya sampah bertumpuk atau dibuang ke tempat-tempat yang sebenarnya bukan tempat pembuangan sampah.

Struktur Sosial Masyarakat

Studi dampak komuniti di Surabaya menunjukkan bahwa program perbaikan kampung cenderung mempengaruhi masyarakat menjadi lebih individualistis. Hal ini dilihat dari kecenderungan penduduk—di kampung-kampung yang telah diperbaiki—membangun pagar, untuk memberikan batas yang tegas antara milik individu dan milik umum/masyarakat. Tetapi dugaan tersebut berbeda dengan hasil studi-studi yang bersifat kuantitatif. Di kota-kota lainnya terungkap bahwa pembangunan pagar itu sudah dilakukan jauh sebelum adanya program perbaikan kampung. Dan walaupun ada pembangunan pagar, tampaknya tidak berhubungan dengan konsep individualisme.

Dari hasil pengamatan kampung-kampung di Jakarta, tampak bahwa penduduk membuat pagar rumahnya karena alasan "keamanan". Dengan diperbaikinya jalan-jalan kampung, maka kendaraan-kendaraan bermotor—yang ingin menghindari kemacetan lalu-lintas atau mengambil jalan pintas—mulai lalu-lalang di jalan-jalan sempit di kampung-kampung itu. Di samping itu, jalan-jalan kampung menjadi lebih banyak dilalui oleh orang-orang yang bukan asal kampung tersebut. Dan dengan semakin terbukanya kampung, timbullah masalah keamanan, sehingga diperkirakan pembuatan pagar ada hubungannya dengan upaya pencegahan pencurian atau kecelakaan lalu lintas.

Ikatan sosial penduduk di kampung-kampung yang telah diperbaiki tetap kuat, terbukti umumnya (90 persen) mereka saling mengenal; demikian pula di kampung yang belum/tidak diperbaiki.

Peranan Ketua RT di kampung yang telah dan belum diperbaiki, sangat besar. Ketua RT dianggap sebagai sumber informasi pertama, bila ada hal-hal yang akan dikerjakan di kampung tersebut. Sejauh ini peranan RT dan pada tingkat tertentu juga RW, sangat

positif; yaitu sebagai "pemimpin masyarakat". Hubungan penduduk dengan Ketua RT juga erat sekali, tidak terbatas pada soal-soal administrasi kampung. Dari hasil studi kualitatif diketahui, kegiatan organisasi-organisasi kemasyarakatan cenderung lebih efektif di kampung-kampung yang belum diperbaiki, seperti tampak dalam kegiatan-kegiatan gotong-royong, arisan atau pengajian. Walaupun tidak bisa ditarik kesimpulan bahwa penduduk di kampung-kampung yang sudah diperbaiki kurang aktif dalam organisasi-organisasi kemasyarakatan, namun tingkat aktivitas atau efektivitas organisasi kemasyarakatan itu tampaknya banyak tergantung dari kualitas dan karakteristik pemimpinnya, di samping banyak pula yang dipengaruhi oleh tingkat "homogenitas" penduduk.²⁴

Dari pengamatan di kampung-kampung yang telah diperbaiki, baik di Jakarta dan Surabaya, ditemukan gejala yang menarik, yaitu berkembangnya usaha penduduk untuk "menghijaukan" lingkungannya. Walaupun tanah-tanah kosong hampir tidak ada dan walaupun ada sangat terbatas, namun hal itu tidak mengurangi animo penduduk untuk menanam pohon dan menghiasai halaman muka rumahnya dengan pot-pot kembang. Apakah ini berhubungan dengan program perbaikan kampung, tidak bisa dipastikan. Tetapi kemungkinan ada hubungannya dengan kampanye program penghijauan kota.

Hal yang penting dalam program perbaikan kampung ini adalah sejauh mana keterlibatan masyarakat di dalamnya. Dari data yang ada diketahui bahwa sebagian terbesar masyarakat tidak terlibat dalam proses perencanaan perbaikan kampung. Hanya sekitar 23 persen menyatakan "tahu" bahwa kampung mereka akan diperbaiki, dari Ketua RT atau RW. Umumnya, mereka juga tidak terlibat dalam proses pelaksanaan perbaikan kampung. Tenaga-tenaga pekerja proyek perbaikan ini, kebanyakan dari luar kampung yang dibawa oleh kontraktor.

24 Untuk mengetahui lebih dalam tentang efektivitas organisasi kemasyarakatan di kampung-kampung kota besar dan faktor-faktor yang mempengaruhinya dapat dibaca laporan studi LP3ES (1983) yang berjudul "Community Based Delivery of Social Services in Indonesia: A Case Study in Jakarta and Ujung Pandang".

Ketika ditanyakan apakah mereka turut dalam pemeliharaan komponen-komponen proyek perbaikan, rata-rata lebih dari 50 persen menyatakan berusaha memelihara komponen-komponen proyek perbaikan. Tetapi sejauh mana efektivitas keterlibatan mereka, sulit sekali diketahui. Tampaknya kualitas partisipasi masyarakat terhadap program perbaikan kampung sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan di lingkungan kampung itu sendiri. Walaupun demikian, hasil studi kuantitatif menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam pemeliharaan komponen proyek berkisar antara kategori "sedang" sampai dengan "tinggi", yang dihitung dengan menggunakan indeks tertentu.

Seperti telah disebutkan di muka, anggapan bahwa program perbaikan kampung sebagai "hadiah" pemerintah, cukup kuat. Walaupun indeks partisipasi menunjukkan kategori "sedang" dan "tinggi", agaknya sulit diketahui apakah penduduk kampung merasa bahwa proyek-proyek dalam program ini sebagai benar-benar bagian dari "milik" mereka. Partisipasi penduduk dalam program perbaikan ini tampaknya baru dalam hal-hal yang bersifat spontan. Bila jalan-jalan berlubang dan selokan tersumbat, baru dilakukan perbaikan melalui kerja bakti. Pemeliharaan komponen-komponen proyek perbaikan kampung belum melembaga.

Kesimpulan dan Saran

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa program perbaikan kampung tidak bisa dianggap sebagai variabel independen yang menyebabkan perubahan sosial-ekonomi penduduk kampung. Perubahan di kampung, kelihatannya baru pada aspek fisik saja. Program perbaikan kampung menyebabkan lingkungan fisik kampung berubah menjadi lebih baik dan teratur. Perubahan ini membawa pengaruh yang positif terutama kepada aspek mobilitas penduduk sehari-hari. Antara lain: mendorong sebagian penduduk untuk melengkapi sarana fisik yang disediakan oleh program ini, (misalnya dengan penyediaan bak sampah), dan meningkatkan nilai investasi tanah dan rumah, yang pada gilirannya dapat mendorong usaha meningkatkan kualitas rumah. Walaupun dalam studi ini diperoleh gambaran bahwa

peningkatan kualitas rumah penduduk tidak semata-mata disebabkan oleh program perbaikan kampung.

Sungguhpun tingkat kesehatan masyarakat tidak meningkat, tetapi perbaikan sanitasi kampung dan pembangunan gedung Puskesmas dapat menyumbangkan lingkungan hidup yang lebih sehat. Pembangunan gedung Sekolah Dasar dapat pula berpengaruh terhadap daya tampung anak-anak usia sekolah. Penemuan yang menarik dalam studi ini adalah stabilnya masyarakat kampung, dalam arti tidak terjadi proses pergeseran sosial; meskipun dikuatirkan makin padatnya kampung adalah karena bertambahnya penduduk.

Struktur sosial dan ekonomi masyarakat di kampung tidak mengalami perubahan yang berarti. Walaupun hasil uji statistik menyimpulkan bahwa tingkat pendapatan penduduk di kampung-kampung yang telah diperbaiki lebih tinggi daripada yang belum/tidak diperbaiki, tetapi tidak berarti meningkatnya tingkat kehidupan ekonomi masyarakat secara keseluruhan. Tampaknya faktor-faktor yang sifatnya makro, lebih dominan dalam menimbulkan perubahan sosial-ekonomi dalam masyarakat.

Ditinjau dari ide pokok program ini, kelihatannya tidak berubah dari sejak tahun 1920. Sementara itu kecenderungan permasalahannya masih tetap sama, yaitu pertambahan jumlah penduduk yang pesat, sehingga masalah kampung atau pemukiman golongan miskin di perkotaan, kiranya tidak bisa dipecahkan dalam konteks mikro saja. Masalah ini menyangkut kebijakan yang lebih luas, pada tingkat makro, yaitu pada perencanaan pembangunan kota khususnya, dan pembangunan nasional umumnya.

Program perbaikan kampung harus menjadi bagian yang integral dalam perencanaan kota. Kampung-kampung harus dilihat dalam pendekatan sistem pengembangan pola pemukiman di perkotaan. Ini penting, karena persoalannya di masa mendatang adalah, apa yang perlu diperbuat setelah kampung-kampung yang telah diperbaiki ini berusia 20 tahun? Karena itu jawaban yang lebih pasti terhadap eksistensi kampung harus ditetapkan. Kampung perlu dilihat sebagai bentuk pemukiman yang bercorak khas perkotaan Indonesia, baik dalam tatanan fisik maupun

komunitas, dengan melihat kenyataan bahwa sebagian besar penduduk bermukim di kampung.

Kalau ini disetujui, maka program perbaikan kampung harus dibenahi dan dilengkapi secara lebih baik, dengan: 1. mengikutsertakan sebanyak mungkin potensi-potensi yang ada dalam masyarakatnya sendiri; dan 2. mengembangkan *sumberdaya* dan *sumberdana* masyarakat untuk turut dalam proses pembangunan kampung, melalui sistem perpajakan yang memadai dan penyediaan fasilitas kredit perbaikan perumahan penduduk. Peningkatan aspek ekonomi masyarakat dan kesempatan kerja—melalui pengembangan sektor informal—perlu secara sungguh-sungguh dilaksanakan; demikian pula kepastian terhadap tata guna tanah-tanah di kampung. Dengan demikian istilah perbaikan kiranya perlu diubah dengan istilah dan pengertian pembangunan kampung terpadu, baik keterpaduan sektoral maupun dalam tingkat lokal dan nasional.

Masih banyak aspek-aspek lain yang perlu melengkapi program pembangunan kampung secara terpadu dan menyeluruh. Tetapi dasar dari setiap kebijakan apa pun yang diambil adalah jawaban terhadap pertanyaan: Apakah penambahan penduduk dapat dikendalikan, setelah kampung-kampung itu dibangun? Tulisan ini memang tidak bermaksud menjawab pertanyaan tersebut.

Inna lillahi wa inna ilaihi roji'un

Segenap Pimpinan, Karyawan dan Keluarga Besar LP3ES dan Majalah Prisma, dengan ini menyampaikan ikut berduka cita atas wafatnya :

H. ADAM MALIK
Wakil Presiden RI (1978 — 1983)
dan anggota Pendiri Perkumpulan LP3ES

pada hari Rabu tanggal 5 September 1984 di Bandung, dalam usia 67 tahun.

Semoga amal ibadahnya diterima Allah s.w.t. dengan *limpahan ampunan dan rahmatNya*; dan semoga keluarga serta kerabat yang ditinggalkan senantiasa dikaruniai kekuatan iman dan ketabahan hati. Amien.

Jakarta, 5 September 1984
Keluarga Besar LP3ES dan Majalah Prisma