

MASALAH PENYEDIAAN TANAH DALAM HUBUNGAN DENGAN PENGEMBANGAN KOTA

Oleh **Budhy Tjahjati S. Soegijoko**

The growing demand on land, while the supply is limited, is the reason for the sharp increase in the value of land in urban area. On the one hand, the provision of urban infrastructure services using land as the bases of activities are forced to fulfill the ever growing demand of human needs. On the other hand, the improvements of infrastructure services are responsibility of the government.

The accumulation of that condition resulted in the degradation of the urban environmental quality, such as the spread of slum area, the increase in traffic congestion, and poor utility services.

Pendahuluan

Laju pertumbuhan penduduk perkotaan pada dasawarsa 1980-1990 meningkat dengan laju jauh di atas rata-rata laju pertumbuhan penduduk nasional, yaitu 5,4 % per tahun. Laju pertumbuhan rata-rata nasional pada kurun yang sama hanya sebesar 1,97 %. Dengan demikian jumlah penduduk perkotaan pada kurun waktu tersebut meningkat dari 32,8 juta jiwa pada tahun 1980 menjadi 55,4 juta jiwa pada tahun 1990. Melihat kecenderungan itu, maka diperkirakan proporsi penduduk perkotaan akan meningkat menjadi 40,3 % pada akhir Repelita VI dan menjadi 57,2 % pada akhir PJP II.

Pertambahan jumlah penduduk di perkotaan yang sangat tinggi tersebut membawa dampak pada meningkatnya kebutuhan pelayanan prasarana dan sarana perkotaan yang pada akhirnya meningkatkan kebutuhan tanah. Selain itu, meningkatnya kegiatan sosial-ekonomi di per-

kotaan sebagai bagian dari pertumbuhan dan perkembangan kota juga merupakan penyebab meningkatnya permintaan terhadap tanah.

Meningkatnya permintaan tanah dan terbatasnya persediaan tanah di perkotaan merupakan penyebab terus meningkatnya nilai tanah di perkotaan. Dari sisi penyediaan pelayanan prasarana dan sarana perkotaan yang mempergunakan tanah sebagai basis kegiatan, maka terus meningkatnya nilai tanah di perkotaan merupakan kendala bagi peningkatan pelayanan prasarana dan sarana tersebut, sedangkan di sisi lain peningkatan pelayanan merupakan tanggung jawab pemerintah yang harus dipenuhi.

Akumulasi keadaan tersebut pada akhirnya menyebabkan semakin menurunnya kondisi lingkungan perkotaan, seperti meluasnya lingkungan kumuh, meningkatnya kemacetan lalu lintas, ketidakteraturan tapak kawasan dan in-efisiensi dalam penggunaan tanah, rendah-

Budhy Tjahjati S. Soegijoko

Asisten Menteri Negara Perencanaan Pembangunan
Bidang Peningkatan Peranserta Masyarakat dan Keterpaduan dalam Pembangunan

*Tulisan ini merupakan makalah yang disampaikan pada Lokakarya DPR-RI
tentang "Masalah Pertanahan di Indonesia", Jakarta, 20 Nopember 1993

nya pelayanan angkutan umum, rendahnya pelayanan air bersih, rendahnya pelayanan kebersihan, dan semakin tidak terjangkau (semakin mahal) pelayanan prasarana dan sarana khususnya bagi masyarakat berpendapatan rendah.

Untuk dapat memenuhi kebutuhan tanah tersebut, dikembangkan beberapa pendekatan antara lain melalui pendekatan konsolidasi tanah perkotaan, pembangunan kawasan siap bangun, dan pembangunan kota baru. Keseluruhan pelaksanaan pendekatan-pendekatan tersebut secara yuridis formal dimungkinkan karena didukung oleh peraturan perundang-undangan, seperti: konsolidasi tanah perkotaan didukung oleh UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi tanah. Pembangunan kawasan siap bangun dan pembangunan kota baru berdasarkan UU Nomor 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. Namun dalam pelaksanaannya masing-masing pendekatan mempunyai kendala yang tidak mudah untuk dipecahkan.

Selain itu, guna meningkatkan kemudahan bagi penyediaan pelayanan prasarana dan sarana umum, maka telah dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Konsolidasi Tanah

Konsolidasi tanah adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Tujuan konsolidasi tanah adalah untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal melalui peningkatan efisiensi dan produktifitas penggunaan tanah. Dengan demikian, konsolidasi tanah pada dasarnya merupakan solusi terbaik bagi pengadaan tanah di perkotaan. Namun pada kenyataannya pendekatan konsolidasi tanah pun mempunyai kendala yang cukup berat, khususnya bagi kawasan perkotaan yang

mempunyai dinamika perubahan yang cukup tinggi.

Bagi kota-kota dengan tingkat dinamika perubahan rendah, maka konsolidasi tanah merupakan solusi yang sangat tepat, karena kecepatan pertambahan nilai tanah sebagai akibat dari penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah dan penyediaan prasarana dan sarana penunjangnya pada umumnya lebih tinggi daripada kecepatan pertambahan nilai tanah tanpa intervensi melalui konsolidasi tanah. Hal ini dilihat dari keberhasilan konsolidasi tanah yang telah dilakukan hingga saat ini seperti di Bali (sebelum boom pengembangan hotel dan tempat peristirahatan) dan Sumatera Barat.

Bagi kota-kota yang mempunyai dinamika perubahan yang sedang atau tinggi seperti kawasan Jabotabek, Mebidang, Bandung Raya, Gerbangkertasusila, Jalur Pantura, maka peningkatan efisiensi dan produktivitas penggunaan tanah melalui konsolidasi tanah dapat diindikasikan akan menghadapi hambatan. Secara ekonomi, hal ini disebabkan oleh karena perubahan nilai tanah demikian cepatnya sehingga masyarakat tinggal menunggu 'capital gain' dari tanah yang telah dimilikinya tanpa harus melakukan perubahan terhadap persil yang ada. Sedangkan apabila dilakukan konsolidasi tanah maka akan terjadi perubahan persil yang pada dasarnya terjadinya perubahan luas tanah yang dimilikinya (pada umumnya berkurang). Phenomena ini dapat dilihat terutama di kawasan-kawasan pinggir kota metropolitan dan kota-kota besar lainnya, seperti kawasan-kawasan pinggir Kota Jakarta yang tercakup sebagai bagian dari wilayah Kabupaten Bogor, Bekasi, dan Tangerang.

Untuk mengantisipasi fenomena seperti yang telah terjadi pada kota metropolitan dan kota besar, maka perlu dilakukan peningkatan pemahaman tentang konsolidasi tanah bagi masyarakat (melalui penyuluhan) khususnya bagi kota-kota berukuran sedang dan kecil sehingga kota-kota tersebut mempunyai kesempatan untuk dapat mengakomodasikan pertumbuhan dan perkembangan kotanya sebagai dampak dari pertambahan penduduk dan pertumbuhan ekonomi kota.

Oleh karena itu, guna memenuhi kebutuhan akan tanah sebagai akibat pertumbuhan dan perkembangan kota, maka diharapkan pendekatan konsolidasi tanah sebagai upaya optimalisasi penggunaan tanah jangan hanya menjadi sebuah peraturan perundang-undangan yang tidak dilaksanakan atau hanya sebagai prestasi dokumen saja.

Pengembangan dan Pembangunan Kawasan Siap Bangun

Sesuai dengan UU Nomor 4 tahun 1992, maka guna memenuhi kebutuhan rumah dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat serta mewujudkan perumahan dan permukiman yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur maka perlu dilakukan penataan perumahan dan permukiman.

Untuk itu, maka pemenuhan kebutuhan permukiman akan diwujudkan melalui pembangunan kawasan permukiman skala besar yang terencana secara menyeluruh dan terpadu serta memenuhi persyaratan sebagai kawasan siap bangun, seperti telah tersedianya rencana tata ruang yang rinci, tersedianya data mengenai luas, batas, dan pemilikan tanah, serta tersedianya jaringan primer dan sekunder prasarana lingkungan.

Dalam pelaksanaannya, maka pembangunan kawasan siap bangun dapat dikaitkan dengan pelaksanaan konsolidasi tanah (pasal 22 ayat 1) serta dapat dilakukan secara bertahap yang meliputi kegiatan pematangan tanah; penataan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah; penyediaan prasarana lingkungan; penghijauan lingkungan; dan pengadaan tanah untuk sarana lingkungan.

Pada dasarnya proses pembangunan kawasan siap bangun identik dengan pendekatan 'general land banking', untuk membedakan dengan terminologi 'project land banking (advanced land acquisition)'. Secara teoritis, pendekatan 'general land banking' dipergunakan untuk mempengaruhi nilai tanah (pengendalian harga tanah) dan atau untuk pengendalian penggunaan tanah. Pendekatan general land banking dapat dilaksanakan asalkan memenuhi beberapa persyaratan khusus seperti: tujuan

diadakannya land banking dimengerti dan diterima masyarakat, mempunyai dana yang mencukupi sebagai modal kerja, sumber daya manusia yang memenuhi persyaratan, institusi pengelola yang transparan, sistem informasi dan administrasi pertanahan yang well defined, iklim ekonomi dan kependudukan yang mendukung untuk pelaksanaan land banking. Apakah Indonesia telah memiliki seluruh persyaratan tersebut?

Tidak terpenuhinya persyaratan-persyaratan tersebut di atas dan atau pemaksaan untuk terlaksananya pembangunan kawasan siap bangun (karena sudah ada UU-nya) tanpa persiapan yang matang dan telah disesuaikan dengan kultur masyarakat Indonesia dikhawatirkan malah akan memunculkan dampak sampingan yang negatip seperti melonjaknya nilai tanah sebagai dampak dari pengadaan tanah dalam skala besar dan monopolistik serta meluasnya spekulasi tanah sebagai akibat gagalnya pengendalian harga tanah. Dampak negatip yang paling dikhawatirkan adalah semakin meluasnya kesenjangan dan semakin meningkatnya kesulitan mendapatkan pelayanan perumahan dan permukiman bagi masyarakat berpendapatan rendah yang pada akhirnya menimbulkan gejolak politik.

Pendekatan general land banking yang identik dengan pengembangan kawasan siap bangun walaupun seringkali gagal pelaksanaannya (membawa dampak negatip yang lebih besar daripada manfaatnya) pernah berhasil, yaitu di Swedia yang mempunyai kondisi bertolak belakang dengan kondisi di Indonesia, yaitu tingkat pertumbuhan penduduk yang sangat rendah dengan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi.

Pengembangan dan Pembangunan Kota Baru

Pendekatan pengembangan dan pembangunan kota baru merupakan salah satu usaha mengurangi tekanan yang berlebihan pada suatu kota, sehingga kota induk dapat melayani penduduknya dengan baik dan penambahan kebutuhan pelayanan prasarana dan sarana sebagai akibat penambahan penduduk dapat diakomodasikan dengan baik pula.

Pengadaan tanah berkenaan dengan pengembangan dan pembangunan kota baru dikenal sebagai 'project land banking (advanced land acquisition)', yaitu pengadaan tanah bagi sesuatu keperluan dilaksanakan jauh-jauh hari sebelum konstruksi pembangunan tersebut dilaksanakan. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi terjadinya kenaikan harga tanah (bukan spekulasi karena tanah tersebut telah 'given' untuk sesuatu penggunaan).

Melalui pendekatan ini banyak hal yang diuntungkan, misalnya dapat ditekannya 'cost' dalam penyediaan prasarana dan sarana, rendahnya 'social cost' yang harus ditanggung karena belum padatnya hunian pada tanah yang dibebaskan, dan keuntungan sebagai akibat economies of scale dalam pematangan tanah. Namun secara ekonomis juga terdapat beberapa kerugian seperti hilangnya kesempatan investasi di bidang produksi akibat investasi dalam pengadaan tanah, ongkos pemeliharaan tanah, dan ongkos penjagaan tanah dari jaran oknum yang tidak bertanggung jawab.

Walaupun telah diterapkan secara luas dan relatif berhasil seperti Tea-Tree Gully di Australia Selatan dan Louvain-La-Neuve di Belgia, tetapi penerapan di Indonesia masih menghadapi beberapa permasalahan. Hal ini dapat dilihat dalam pengembangan Kota Mandiri Bumi Serpong Damai dimana masih menghadapi permasalahan pembebasan tanah yang dikuasai oleh penduduk setempat dan spekulasi tanah. Hal ini tidak dapat diatasi karena kompleksnya permasalahan yang dihadapi seperti tidak lengkapnya sistem informasi dan administrasi pertanahan, kolusi antara penguasa wilayah dengan spekulasi tanah, serta kolusi antara oknum pemegang hak guna usaha dengan spekulasi tanah. Selain itu, dilihat dari sisi ekonomi adalah gagalnya kota tersebut berperan sebagai kota mandiri. Hal ini dapat dilihat dari masih tergantungnya mata pencaharian penghuni terhadap kota induk (Kota Jakarta).

Indikasi kegagalan tersebut, antara lain, pendekatan pembangunan kota baru yang lebih berorientasi kepada pembangunan perumahan dan permukiman sebagai basis kegiatan, bukan mengembangkan dan membangun kegiatan ekonomi sebagai basis kegiatan. Dengan demikian, yang terjadi adalah masuknya penghuni kota baru yang tetap mempertahankan mata pencahariannya di kota induk dan bukan masuknya masyarakat yang akan menetap di kota baru tersebut sebagai pekerja sektor-sektor ekonomi akibat pengembangan dan pembangunan sektor-sektor ekonomi yang berbasis di kota baru tersebut.

Dengan demikian, walaupun secara konseptual 'advanced land acquisition' adalah paling tepat dilaksanakan sebagai usaha untuk memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap perumahan dan permukiman dalam skala besar namun dalam pelaksanaannya tetap memerlukan interaksi sistem yang baik dan sempurna, khususnya sistem informasi dan administrasi pertanahan.

Daftar Pustaka

- Ellen M. Bunnan, Urban Land and Housing Issue Facing the Third World, dalam "The Third World Cities", John D. Kasanda, Allan M. Parmell editors*
- Michael G. Kitang, Land Acquisition in Developing Countries, Oelgeschlager, Boston, 1985*
- William Doebele, Land Readjustment, Lexington Mass, 1982*
- Urban Land Policy Issues and Opportunities, Harold B. Demkely et. al. editors, Oxford University Press, New York, 1983*
- Land Administration Project Staff Appraisal Report, World Bank, 1994*
- Materi Perkuliahan Penataran Purna Sarjana Perencanaan tata Guna Tanah, Program Pasca Sarjana Perencanaan Wilayah dan Kota, FPS-ITB bekerja sama dengan Direktorat Tata Guna Tanah, Dirjen Agraria Depdagri, Bandung, 1986*
- Repelita VI Indonesia, Bab 17 dan Bab 19*