

PERINGATAN !!!

Bismillaahirrahmaanirrahiim

Assalamu'alaikum warahmatullaahi wabarakaatuh

- 1. Dokumen digital ini hanya digunakan sebagai bahan referensi.**
- 2. Cantumkanlah secara lengkap sumber referensi bila Anda mengutip dari dokumen ini.**
- 3. Plagiarisme** dalam bentuk apapun merupakan pelanggaran keras terhadap etika moral penyusunan karya ilmiah
- 4. Patuhilah etika penulisan karya ilmiah.**

Selamat membaca !!!

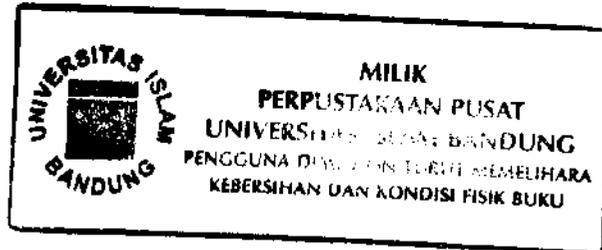
Wasalamu'alaikum warahmatullaahi wabarakaatuh

UPT PERPUSTAKAAN

341

ASPEK PERTANAHAN DALAM PEMBANGUNAN
RUMAH SUSUN DI INDONESIA

03 2081



Oleh
IVAN CHOFYAN, Ir., MSP.
NIK. D. 91.0.0137



PROGRAM STUDI PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA
FAKULTAS TEKNIK UNIVERSITAS ISLAM BANDUNG
Januari 1999

ASPEK PERTANAHAN DALAM PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN DI INDONESIA

PERPUSTAKAAN UNISB
No. Induk : 03 2081
No. Kelas : D 307.33 (HO) a.

Oleh
IVAN CHOFYAN, Ir., MSP.
NIK. D. 91.0.0137

Tarif Perumahan - Rumah

Januari 1999

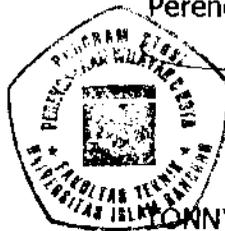
Mengetahui,

Kepala Perpustakaan
Universitas Islam Bandung.

Ketua Program Studi
Perencanaan Wilayah dan Kota



ARIEF DJ. TRESNAWAN, Drs.



TONNY JUDIANTONO, Ir., MSc.

ASPEK PERTANAHAN DALAM PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN DI INDONESIA

1. Pendahuluan

Kota-kota di Indonesia terus berkembang seiring dengan penambahan penduduk dan perkembangan aktivitasnya. Tambahan penduduk menuntut disediakan berbagai fasilitas kota, termasuk yang utama adalah perumahan. Hingga saat ini, pembangunan/penyediaan rumah sebagian besar masih horisontal sehingga kawasan terbangun kota semakin lebar menginvasi/mempenetrasi lahan pertanian di sekitarnya. Gejala seperti ini disamping memberikan nilai manfaat ekonomis yang lebih tinggi juga dapat menimbulkan berbagai dampak negatif (eksternalitas), baik berupa kongesti, penurunan kualitas dan keseimbangan politik, dan sebagainya.

Untuk mengurangi berbagai dampak negatif akibat pengalihan fungsi lahan pertanian dan/atau konservasi menjadi kawasan terbangun, maka perlu upaya-upaya untuk menekan laju pertumbuhan kawasan terbangun kota melalui peningkatan efisiensi pemanfaatan ruang/lahan kota. Salah satu upaya yang dapat ditempuh di bidang perumahan adalah melalui pengembangan rumah susun.

Rumah susun di Indonesia sudah dikenal sejak tahun 1970-an. Namun, baru pada tahun 1985 Undang-undang mengenai Rumah Susun ditetapkan. Banyak permasalahan yang berkaitan dengan pengembangan rumah susun, baik yang menyangkut teknis konstruksi dan disain, aspek sosial, aspek finansial, maupun aspek legal dan kelembagaan.

Penulisan makalah ini dimaksudkan untuk menjelaskan permasalahan pengembangan rumah susun ditinjau dari aspek pertanahan. Tujuannya adalah untuk melihat prospek pengembangan rumah susun berikut kebijaksanaan pertanahan yang mendukung dalam rangka mengatasi permasalahan penyediaan perumahan di kawasan perkotaan sekaligus mengendalikan alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan perumahan.

2. Permasalahan Penyediaan Lahan bagi Pembangunan Perumahan.

Lahan kota pada dasarnya sangat terbatas (*fixed supply*), sementara kebutuhan akan lahan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk berikut aktivitasnya. Meningkatnya permintaan terhadap lahan akan meningkatkan harga lahan yang merangsang timbulnya monopoli dan spekulasi lahan oleh kelompok ekonomi kuat (Poerbo, 1987 : 3). Keadaan tersebut akan menimbulkan masalah di dalam pengadaan perumahan dan permukiman.

Meningkatnya intensitas penggunaan lahan di pusat kota serta harga lahan yang semakin tinggi menyebabkan usaha pencarian lahan permukiman baru pinggiran kota yang harga lahannya relatif murah semakin gencar. Harga lahan yang relatif murah di pinggiran kota besar, mendorong kelompok ekonomi kuat berusaha menguasai lahan dalam skala besar.

Permasalahan yang dapat ditimbulkan dari penguasaan lahan dan pengembangan perumahan ke kawasan pertanian di pinggiran kota antara lain :

- Keseimbangan lingkungan terganggu sebagai akibat pembangunan yang tidak mengindahkan kaidah-kaidah pelestarian lingkungan atau eksploitasi sumber daya secara berlebihan;
- Tergusurnya petani dari lahan pertaniannya dapat menimbulkan berbagai konsentrasi antara lain : urbanisasi petani miskin ke wilayah perkotaan dan/ atau perambahan hutan oleh petani, serta berbagai dampak lainnya;
- Berkurangnya areal pertanian sehingga produksi pangan menurun yang secara politik dapat mengganggu kestabilan nasional.;
- Semakin mahalnya penyediaan berbagai fasilitas dan prasarana kota;
- Timbulnya berbagai kongesti seperti : kemacetan lalu lintas, dsb.

Atas dasar permasalahan yang dapat ditimbulkan akibat perkembangan kawasan perumahan dan alih fungsi lahan di kawasan pinggiran kota tersebut, maka pembangunan ke atas (*vertikal*) terus

diupayakan. Permasalahan yang timbul di dalam upaya pembangunan vertikal, khususnya pembangunan rumah susun, selain menyangkut aspek sosial-budaya-psikologis (kesiapan masyarakat untuk tinggal di rumah susun), aspek kelembagaan, dan sebagainya, juga berkaitan dengan keterbatasan lahan dan tingginya biaya konstruksi.

Meskipun secara teoritis, sediaan lahan tetap (Kivell, 1993 : 13), namun karena pengendalian pembangunan dan perlindungan terhadap kawasan pertanian relatif masih lemah, maka untuk kondisi Indonesia hingga saat ini, dapat dikatakan bahwa sediaan lahan tidak terlalu terbatas dan relatif elastik. Dengan demikian, sesuai dengan hukum pasar, harga lahan pun, khususnya di wilayah pinggiran kota, tetap relatif murah. Kondisi ini kurang menguntungkan, khususnya bila dikaitkan dengan upaya pengembangan rumah susun, karena sampai batas tertentu pembangunan perumahan secara horizontal di wilayah pinggiran kota tetap lebih murah dibandingkan dengan pembangunan perumahan secara vertikal (rumah susun) yang biaya konstruksinya jauh lebih tinggi.

Pembangunan rumah susun hanya dimungkinkan apabila harga lahan sama dengan atau lebih tinggi dari biaya konstruksi. Hal ini akan menjadi masalah apabila pembangunan rumah susun tersebut diperuntukkan bagi masyarakat berpenghasilan rendah/menengah. Mereka tidak mampu menjangkau harga jual rumah susun tersebut. Apabila terdapat kecenderungan biaya konstruksi bangunan semakin mahal akibat kenaikan harga bahan bangunan. Di pihak lain, daya tarik rumah susun pada dasarnya lebih rendah dari pada rumah biasa, apalagi untuk budaya Indonesia, sehingga masyarakat berpenghasilan menengah-atas cenderung memilih bertempat tinggal di wilayah pinggiran. Salah satu faktor yang dapat menjadi daya tarik rumah susun, terutama kondominium dan atau flat, apabila terletak pada lokasi yang strategis di pusat kota. Karena itu, hingga saat ini rumah susun, baik kondominium, flat, maupun rumah susun biasa, lebih banyak dibangun di kawasan pusat kota yang harga lahannya sudah sangat tinggi.

Bagi penduduk yang berpenghasilan rendah tidak punya pilihan. Memilih perumahan (RSS) di pinggiran kota menyebabkan pengeluaran untuk transportasi meningkat. Apalagi bila faktor-faktor yang menyebabkan sediaan lahan seakan-akan tidak terbatas dapat diatasi, maka harga lahan akan meningkat pesat yang pada gilirannya menyebabkan harga jual rumah akan semakin mahal. Di sisi lain, mereka tidak mampu membeli tempat tinggal di rumah susun di pusat kota yang dekat dengan tempat kerja. Akibatnya, mereka cenderung bertempat tinggal di perkampungan kumuh di dalam kota.

Fenomena perkampungan kumuh di pusat kota, tidak perlu selamanya dipandang sebagai masalah. Namun, di sisi yang lain dapat dipandang sebagai peluang untuk menyediakan rumah susun bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Lokasi perkampungan kumuh pada umumnya terletak di bagian belakang (dalam) dari kawasan komersial. Karena keterbatasan prasarana dan citra kumuh, harga lahan di kawasan ini biasanya relatif murah. Apalagi program peremajaan kota dilaksanakan, dengan potensi aksesibilitas yang dimiliki kawasan tersebut, akan dapat mengundang investasi yang dapat dimanfaatkan untuk membangun rumah susun melalui mekanisme subsidi silang sehingga harga jual rumah susun tersebut bisa lebih murah. Banyak terdapat konsep peremajaan kota, antara lain, land sharing.

3. Prospek Pembangunan Rumah Susun

Prospek pembangunan rumah susun akan dilihat dari beberapa sisi yang mempengaruhi ketersediaan lahan, khususnya kebijaksanaan pemerintah yang terkait dengan kebijaksanaan pertanahan. Dalam konteks ini ada 3 jenis kebijaksanaan pemerintah yang dapat mempengaruhi penyediaan lahan, yang pada akhirnya akan dapat mempengaruhi harga lahan, yaitu : Bank Lahan (Public Ownership), Pengaturan (Regulatory Measures), dan Kebijakan Perpajakan (Fiscal Measures). Ketiga kebijaksanaan tersebut seyogyanya dilaksanakan secara simultan.

3.1 Pengaturan

Pengaturan disini merupakan tindakan/langkah pemerintah dalam rangka mengarahkan, mengendalikan, dan mengatur pemanfaatan/penggunaan ruang, khususnya lahan. Langkah tersebut tercakup di dalam penataan ruang yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian tata ruang. Melalui penataan ruang, maka keseimbangan antara sediaan dan kebutuhan ruang/lahan dapat terjaga. Perkembangan hanya dapat terjadi dan dilakukan pada daerah-daerah yang telah ditetapkan di dalam rencana dengan kata lain, sediaan lahan untuk pengembangan kota, dalam hal ini perumahan, dibatasi oleh rencana tata ruang. Kebijaksanaan pengaturan tersebut pada gilirannya akan meningkatkan harga lahan. Pada kondisi harga lahan sama atau lebih tinggi dari biaya konstruksi, maka rumah susun akan menjadi pilihan yang menarik.

Di dalam kenyataannya di Indonesia, kesiapan Pemerintah di dalam penataan ruang kalah cepat oleh derasnya laju pembangunan. Kelengkapan produk hukum yang menjadi landasan penataan ruang belum memadai. Kualitas rencana tata ruang masih rendah dan tidak mampu mengantisipasi dan mengarahkan perkembangan/pertumbuhan sehingga belum dapat dijadikan acuan dan pedoman pengendalian tata ruang yang efektif. Di sisi lain, pelanggaran terhadap rencana tata ruang juga sering disebabkan oleh ketidakmampuan aparat pelaksana/pengendali untuk memahami rencana di samping faktor mentalitas. Ketidakpastian hukum yang terkait erat dengan sistem kekuasaan negara seringkali dimanfaatkan untuk melanggar rencana, sekalipun rencana tersebut telah memiliki kekuatan hukum yang tetap.

Peraturan atau produk hukum yang ada dan diperkirakan akan mempengaruhi sediaan lahan untuk pengembangan kota, antara lain :

- UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
- UU No. 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman;
- Keppres No. 32 tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung;

- Keppres No. 33 tahun 1990 tentang Larangan Pengalihfungsian Persawahan Beririgasi teknis.

Kedua Undang-undang di atas belum efektif berjalan karena produk hukum yang menjabarkannya belum disusun/diundangkan. Banyak kendala untuk mengoperasionalkan Undang-undang tersebut.

Produk hukum yang sudah menampakkan keefektifannya dan diharapkan akan berperan sebagai faktor pengendali sediaan lahan adalah Keppres No. 32 dan 33 tahun 1990 di atas. Biasanya kawasan persawahan beririgasi terletak di sekeliling kota/permukiman, sehingga apabila perlindungan terhadap persawahan bisa berjalan efektif, maka lahan yang tersedia hanya tanah darat yang biasanya cukup jauh dari pusat kota. Meskipun harga tanahnya relatif murah, namun biaya angkutan akan semakin besar sehingga minat memiliki rumah yang lokasinya jauh dari pusat kota, lama kelamaan akan menurun. Sesuai dengan pendapat Turner, masyarakat berpenghasilan rendah cenderung mendekati tempat kerja/usahanya yang kebanyakan terletak di pusat kota. Dengan demikian, harga lahan cenderung semakin tinggi sehingga selisih biaya pembangunan horisontal dan vertikal mendekati keseimbangan. Dalam kondisi seperti ini, maka pembangunan rumah susun dapat menjadi salah satu pilihan yang menarik. Permasalahannya, masyarakat berpenghasilan rendah semakin tidak mampu menjangkau harga rumah.

03 2081

3.2 Bank Lahan (Public Ownership)

Bank lahan pada dasarnya adalah salah satu bentuk manajemen lahan agar penggunaan dan harganya dapat terkendali. Di negara-negara yang sudah maju, Bank Lahan merupakan instrumen yang penting di dalam mengamankan/melaksanakan pembangunan kota agar sesuai dengan Rencana Tata Ruang. Jadi, wilayah yang di dalam rencana tata ruang dinyatakan sebagai daerah perluasan kota (untuk penggunaan lahan kota), maka Pemerintah daerah atau Perusahaan daerah membeli/membebasakan lahan tersebut. Pemanfaatannya disesuaikan dengan kebutuhan.

Dasar hukum untuk Bank Lahan adalah UU No. 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. Di dalam skala besar diarahkan dalam bentuk Kawasan Siap Bangun (Kasiba) dan Lingkungan Siap Bangun (Lisiba). Pihak yang berhak mengelola Kasiba dan Lisiba adalah BUMN yang ditunjuk serta badan usaha lain bekerjasama dengan BUMN dimaksud. Namun, Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden tentang Kasiba dan Lisiba ini belum ada. Pada kenyataannya, Pemerintah termasuk BUMN-nya tidak memiliki cukup modal untuk menyelenggarakan Kasiba dan Lisiba. Di pihak lain, kerjasama badan usaha lain dengan BUMN selain kurang diminati juga hanya ganti nama dan akan menambah biaya saja.

Bentuk lain dari manajemen lahan di antaranya Konsolidasi Lahan/Land Readjustment dan Land Sharing. Land sharing nampaknya dapat diterapkan di dalam pembangunan rumah susun untuk golongan masyarakat berpenghasilan tinggi (kondominium) dan/atau kegiatan komersial bersama-sama dengan pembangunan rumah susun sederhana pada blok yang sama di pusat kota.

3.3 Kebijakan Fiskal (Fiscal Measures)

Pemerintah dapat mengintervensi pasar lahan melalui kebijakan fiskal. Pada dasarnya, terdapat tiga jenis yaitu (Kivell, 1993) :

1. Peningkatan tarif secara rutin;
2. Pajak atau Cukai atas kenaikan nilai/harga lahan (betterment levies);
3. Pemberian subsidi untuk memacu pembangunan atau mendorong kegiatan yang penting.

4. Kesimpulan

Dari keseluruhan paparan di atas, nampak terdapat keterkaitan yang erat antara aspek lahan dengan pembangunan rumah susun. Kelayakan pembangunan rumah susun banyak dipengaruhi oleh komponen harga dan biaya konstruksi. Pada dasarnya, rumah susun layak dibangun apabila harga lahan per satuan luas sama dengan atau lebih mahal dari

biaya konstruksi per satuan luas. hal ini tidak berlaku apabila faktor lain menjadi pertimbangan utama seperti perubahan pola hidup dan pola aktivitas, aksesibilitas (waktu tempuh dan ongkos transport), terjadi peningkatan kemampuan ekonomi masyarakat. Dalam kaitan faktor-faktor tersebut, sudah nampak kecenderungan bahwa golongan menengah-atas di kota-kota besar, khususnya Jakarta, mulai menyukai rumah susun (kondominium dan flat) bahkan dalam beberapa kasus menjadi mode.

Harga lahan yang menjadi salah satu faktor penentu kelayakan pembangunan rumah susun, sangat kuat dipengaruhi oleh pasar (kondisi sediaan-permintaan) lahan. Pada kondisi sediaan relatif tak terbatas, maka harga lahan akan melampaui biaya konstruksi. Sediaan lahan sendiri seharusnya dapat dibatasi melalui intervensi pemerintah dalam berbagai bentuk/cara, baik pengaturan, manajemen lahan, maupun kebijaksanaan fiskal.

Beberapa bentuk intervensi dari ketiga cara tersebut nampaknya akan cukup efektif untuk mempengaruhi pasar lahan. Penegakan Keppres No. 32 dan 33 tahun 1990, pelaksanaan Rencana Tata Ruang secara konsisten, serta penerapan kebijaksanaan fiskal, akan dapat mengurangi supply lahan sehingga harga lahan meningkat. Di sisi lain, melalui penerapan manajemen lahan diharapkan kebutuhan lahan murah untuk penyediaan rumah susun murah tetap dapat terjamin.

DAFTAR PUSTAKA



1. Philip Kivell, Land and the City, 1993 .
2. John F.C. Turner, Housing by People, 1991
3. Journal Perencanaan wilayah dan Kota, beberapa nomor.
4. —————, Undang-undang No. 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.
5. —————, Undang-undang No. 16 tahun 1994 tentang Rumah Susun.