

Tata Guna Tanah dan Pengembangan Perkotaan

Oleh Sukanto Reksohadiprodjo

Kebutuhan akan lahan di kota untuk pembangunan dan pemukiman semakin meningkat, sehingga timbul semacam persaingan penggunaan, apalagi tanah memang memiliki kegunaan ganda. Dengan semakin langkanya lahan kota, maka dayaguna lahan perlu ditingkatkan. Mengingat kompleksnya persoalan, menurut Sukanto Reksohadiprodjo, harus diciptakan suatu model tataguna tanah perkotaan. Bagaimanapun pengembangan lahan membutuhkan mekanisme pembebasan tanah, serta perangsang bagi masyarakat dan dunia usaha dengan memperhatikan dampaknya pada harga tanah.



Pendahuluan

Hasil pencacahan lengkap sensus penduduk 1980¹ yang dilakukan Biro Pusat Statistik (BPS) mengungkapkan kenyataan, bahwa pada tahun 1980 terdapat 50 kota Indonesia yang berpenduduk di atas 10.000 dan 30 kota yang berpenduduk di atas 100.000. (Tabel 1 dan Gambar 1).² Jelas terlihat adanya perkembangan penduduk yang menonjol, dari yang terendah sekitar 1,1 persen sampai dengan 11,6 persen yaitu di Ambon, karena pemekaran kota. (Lihat Tabel 1, kolom 6)

Perkembangan penduduk di perkotaan menimbulkan peningkatan kegiatan di segala bidang, sehingga pengembangan kota merupakan konsekuensi logis agar kota dapat berfungsi sebagai wadah kegiatan dan usaha masyarakat. Tujuan kota pada hakekatnya melindungi segenap anggotanya, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan dan menjaga ketertiban masyarakat kota seluruhnya, berdasarkan hidup damai yang abadi, merdeka dan berkeadilan sosial.

Kegiatan yang dilakukan di dalam kota terjadi pada suatu tata ruang tertentu dan ini berada di atas tanah. Tanah bersama dengan faktor produksi lain, seperti tenaga kerja, modal dan teknologi, menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan tempat tertentu bagi penggunaan tertentu pula. Penggunaan tanah sangat menentukan cara-cara masyarakat berfungsi, karena itu, penggunaan atau tata guna tanah yang baik akan menjamin *ecosystem* yang stabil. Disadari, bahwa dalam hal tataguna tanah selalu ada semacam persaingan penggunaan, karena tanah memang memiliki kegunaan ganda. Di DKI Jakarta dan Kotamadya Yogyakarta, kebutuhan akan lahan kota untuk pembangunan umumnya dan pemukiman khususnya semakin besar (Tabel 2). Dengan pengembangan perkotaan diperlukan "pembebasan" tanah milik menjadi *berstatus* Hak Guna Bangunan (HGB).

Dengan semakin langkanya lahan kota, maka dari lahan yang masih tersedia perlu peningkatan dayagunanya, sehingga dari: 1. lahan yang telah terbangun dan memerlukan peremajaan; 2. lahan yang sengaja ditelantarkan; 3. lahan yang masih tersedia, tetapi karena beberapa sebab dan soal tidak dapat dimanfaatkan; dan 4. tanah rawa dan tanah reklamasi, perlu pengembangan lebih lanjut

1 BPS, *Penduduk Indonesia 1980 Menurut Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya*, Seri L no. 2, hal. 5-6.

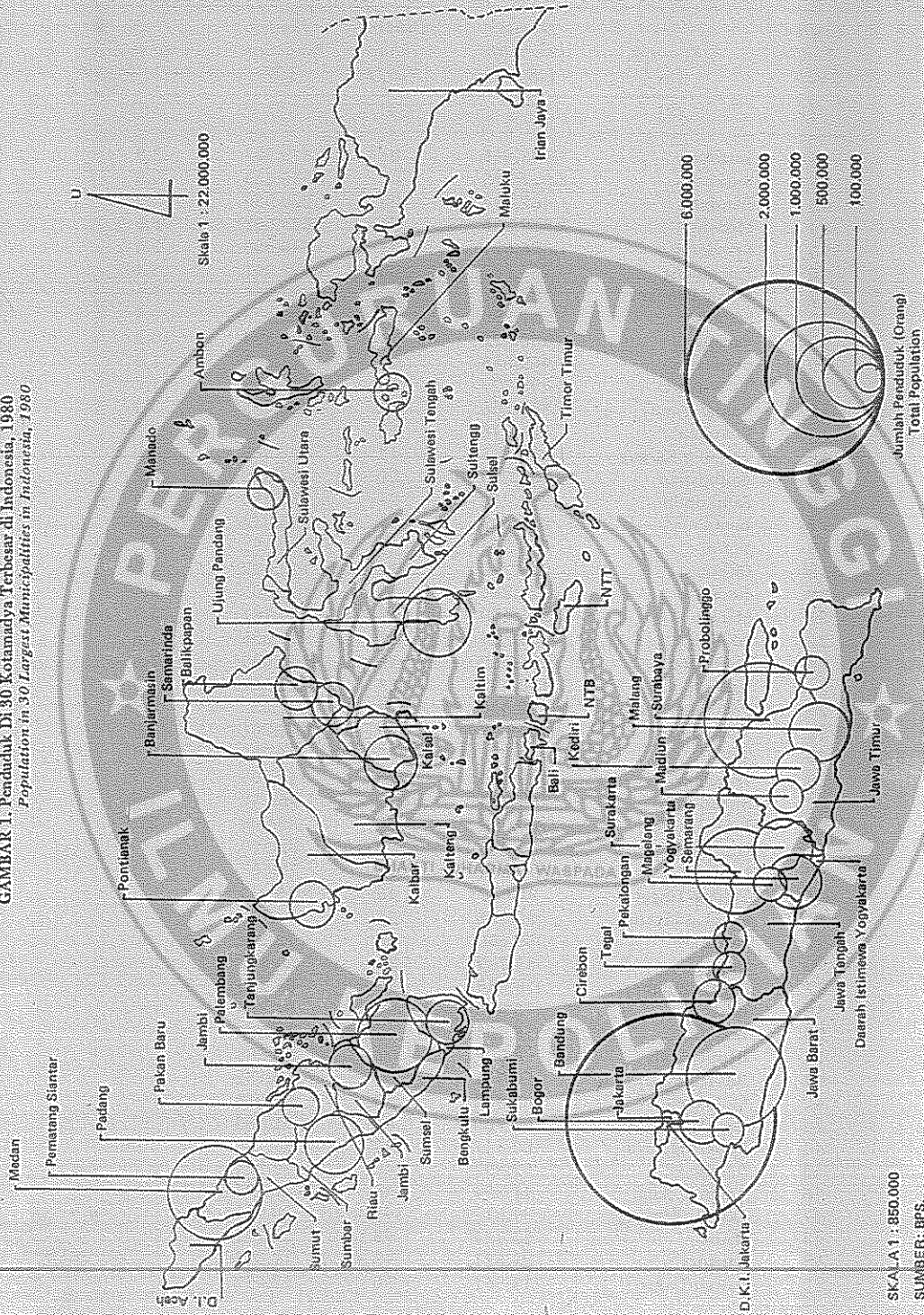
2 BPS, *Penduduk Indonesia 1980 dalam Gambar*, hal. 21.

TABEL 1. Urutan Jumlah Penduduk 50 kota tahun 1980 dan 1971, dan Perkembangan Penduduk di 30 Kotamadya di Indonesia tahun 1971 dan 1980.

Urutan Tahun 1980	K o t a	Jumlah Penduduk (1980)	Urutan Tahun (1971)	Jumlah Penduduk (1971)	% Perkembangan 1971 - 1980
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
01	Jakarta	6.503.449	01	4.579.303	3,9
02	Surabaya	2.027.913	02	1.556.255	2,9
03	Bandung	1.462.637	03	1.200.380	2,2
04	Medan	1.378.955	05	635.562	8,5
05	Semarang	1.026.671	04	646.590	5,2
06	Palembang	787.187	06	582.961	3,4
07	Ujung Pandang	709.038	07	434.766	5,5
08	Malang	511.780	08	422.428	2,1
09	Padang	480.922	14	196.339	10,3
10	Surakarta	469.888	09	414.285	1,4
11	Yogyakarta	398.727	10	314.629	1,7
12	Banjarmasin	381.286	11	281.673	3,4
13	Pontianak	304.778	12	217.555	3,8
14	Tanjung Karang	284.275	13	198.986	4,0
15	Balikpapan	280.675	22	137.340	8,2
16	Samarinda	264.718	21	137.782	7,4
17	Bogor	247.409	15	195.873	2,6
18	Jambi	230.373	19	158.559	4,2
19	Cirebon	223.776	17	178.529	2,5
20	Kediri	221.830	16	178.865	2,4
21	Manado	217.159	18	170.181	2,7
22	Ambon	208.898	31	79.636	11,6
23	Pakan Baru	186.262	20	145.030	2,8
24	Madiun	150.562	23	136.147	1,1
25	Pematang Siantar	150.376	24	129.232	1,7
26	Pekalongan	132.558	25	111.201	1,9
27	Tegal	131.728	27	105.752	2,4
28	Magelang	123.484	26	110.308	1,2
29	Sukabumi	109.994	28	96.242	1,5
30	Probolinggo	100.296	30	82.008	2,2
31	Gorontalo	97.628	29	82.320	
32	Pasuruhan	95.864	32	75.266	
33	Tebing Tinggi	92.087	46	30.314	
34	Pangkal Pinang	90.096	33	74.733	
35	Pare-Pare	86.450	34	72.538	
36	Salatiga	85.849	35	69.831	
37	Payakumbuh	78.836	37	63.388	
38	Blitar	78.503	36	67.856	
39	Binjai	76.464	40	59.882	
40	Banda Aceh	72.090	41	53.668	
41	Bukit Tinggi	70.771	38	63.132	
42	Mojokerto	68.849	39	60.013	
43	Bengkulu	64.783	44	31.866	
44	Palangka Raya	60.447	47	27.132	
45	Sibolga	59.897	42	42.223	
46	Tanjung Balai	41.894	43	33.604	
47	Padang Panjang	34.517	45	30.711	
48	Solok	31.724	48	24.771	
49	Sabang	23.821	49	17.625	
50	Sawah Lunto	13.561	50	12.427	

SUMBER: BPS.

GAMBAR 1. Penduduk Di 30 Kotamadya Terbesar di Indonesia, 1980
Population in 30 Largest Municipalities in Indonesia, 1980



SKALA 1 : 850.000
SUMBER: BPS.

TABEL 2. Tata Guna Tanah di DKI Jakarta (1977) dan Kotamadya Yogyakarta (1981).

	DKI Jakarta	Persentase	Kotamadya Yogyakarta	Persentase
Luas Daerah	58.762 ha.	100	3.257 ha.	100
Daerah terbangun	50.876 ha.	86,0	2.615 ha.	80,0
Tanah Milik	15.568 ha.	30,4	2.032 ha.	62,5
Tanah HGB	14.398 ha.	28,3	140 ha.	4,3
Tanah garapan	11.040 ha.	21,7	—	—
Tanah Negara	4.426 ha.	8,7	994 ha.	30,6
Tanah Sewa	2.238 ha.	4,4	—	—
Lain-lain	3.307 ha.	6,5	84 ha.	2,5

SUMBER: 1. Seminar Aspek Ekonomi Kebijakan Pertanahan Kota. 2. Kotamadya Yogyakarta: Fakta dan Penjelasan Buku A, hal. 7.

sesuai dengan rencana dan pelaksanaan perencanaan dan pembaruan tata guna tanah kota.

Persoalan yang dihadapi memang sangat kompleks, tetapi suatu model untuk menggambarkan tata guna tanah perkotaan dapat diciptakan. Bagaimanapun juga, untuk pengembangan lahan ini diperlukan: 1. suatu mekanisme yang dapat membebaskan lahan-lahan dimaksud; dan 2. perangsang bagi masyarakat dan usaha swasta agar ikut serta dalam usaha peningkatan pengembangan lahan dengan memperhatikan dampaknya pada harga tanah.

Masalah yang Dihadapi

Dalam mencapai tujuan kota, pemerintah kota menyusun perencanaan kota dengan tujuan antara, yaitu terjaminnya keamanan, ketertiban, kelancaran dan kesehatan masyarakat kota; yang sering dikenal dengan akronim *ATLAS*: aman, tertib, lancar dan sehat. Sedangkan tujuan mutlaknya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.

Pelaksanaan Rencana Induk Kota dan Rencana Terperincinya haruslah terpadu, tetapi karena adanya berbagai kendala, seperti pendanaan serta kemampuan pelaksana sendiri, maka perlu ditentukan prioritas penanganannya. Di samping masalah *urbanisasi* dan *kesempatan kerja*, masalah *tata guna tanah* merupakan hal yang perlu diprioritaskan penanggulangannya.

Menurut sensus 1980, 22 persen penduduk di Indonesia tinggal di kota, sisanya 78 persen masih hidup di pedesaan. Tabel

3 menunjukkan perkembangan distribusi tersebut. Diperkirakan pada tahun 2000, 33 persen penduduk akan tinggal di kota-kota, karena urbanisasi tak terhindarkan. Karena itu peristiwa ini harus dapat dimanfaatkan, sebab urbanisasi dapat merupakan unsur pokok industrialisasi. Dengan kepadatan (*density*) tertentu akibat urbanisasi, kedekatan (*proximity*) serta *spesialisasi* akan menimbulkan saling ketergantungan para pelaku ekonomi. Bagaimanapun juga ada syarat tertentu bagi keberhasilan urbanisasi, yaitu: 1. adanya pola dasar keuntungan awal (*ratchet effect*), yaitu pemilihan lokasi yang tepat, konsentrasi faktor ekonomi, faktor produksi, dan pengangkutan; 2. adanya saling bergantung antara industrialisasi dan urbanisasi (*cumulative circular causation*); 3. adanya inovasi produksi dan pengangkutan; 4. faktor institusional yang mendukung; dan 5. disediakannya infrastruktur yang diperlukan untuk mendorong perubahan struktural/kaitan yang lebih cepat.

Bila diteliti lebih lanjut, urbanisasi negatif muncul karena intensitas dualisme yang terdapat di berbagai daerah seperti masalah pendidikan, kehidupan kota yang lebih mudah, kesempatan kerja, upah, keamanan, kebebasan pribadi, hiburan, dan kemudahan lain yang lebih baik di kota dibandingkan di desa. Faktor-faktor ini disebut faktor yang "menarik" atau *pull factor*. Di samping itu ada faktor yang "mendorong" atau *push factor* di desa, yaitu kehidupan yang statis pada tingkat yang rendah (*low-level equilibrium trap*), akibat tingkat kemiskinan yang sudah mendasar. Walaupun terjadi penam-

TABEL 3. Distribusi Penduduk di Indonesia, dalam Persentase

	<i>Sensus September 1961</i>	<i>Sensus September 1971</i>	<i>Sensus Maret 1976</i>	<i>Sensus 1980</i>	<i>Perkiraan Tahun 2000</i>
Jawa	64,9	63,8	63,0	tad**	tad
-- kota	15,6	18,0	18,1	tad	tad
-- desa	84,4	82,0	81,9	tad	tad
Luar Jawa	35,1	36,2	37,0	tad	tad
-- kota	13,4	16,3	17,3	tad	tad
-- desa	86,6	83,5	82,5	tad	tad
Total	100,0	100,0	100,0	100	100
-- kota	14,8	17,4	17,9	22	33 *)
-- desa	85,2	82,6	82,1	78	67 *)

SUMBER: BPS. *) kota akan menjadi: 85 persen, desa : 15 persen.

**) tidak ada data

bahan penghasilan, tetapi karena adanya pertambahan penduduk sedikit saja, hal ini sudah mempersukar kehidupan.

Panangulangan urbanisasi yang negatif ialah dengan cara-cara: 1. meratakan *pendidikan* baik jumlah maupun mutu dengan memberikan *insentif* yang memadai kepada para guru; 2. melakukan keterpaduan wilayah sehingga *pasar domestik* meluas dan meningkatkan permintaan dalam negeri; sumberdaya baru dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan produk nasional; 3. mengurangi kesenjangan perkembangan regional; daerah yang "pandai" membuat rencana boleh ditinggal dahulu karena sudah ada swadaya swasta; diutamakan daerah yang betul-betul terbelakang; 4. melakukan penyebaran penduduk secara sukarela dengan merintis perkembangan pada daerah "desa" dan penduduknya sedikit: menempatkan usaha/industri di desa; pengeluaran pemerintah menunjang kegiatan padat karya; dan 5. melakukan pembangunan kota baru sebagai satelit di luar kota besar dilengkapi dengan fasilitas yang dibutuhkan.

Mengingat proses politik yang menyertai, maka usaha-usaha perlu dipikirkan sedini mungkin, sebab pada suatu waktu proporsi penduduk yang bertempat tinggal di kota tidak lagi hanya 30 persen, melainkan akan 85 persen, dan yang berdiam di desa tidak lagi 70 persen, tetapi akan tinggal 15 persen saja.

Lapangan kerja penduduk perkotaan, pedesaan dan keadaan seluruh Indonesia baik

di Jawa maupun di luar Jawa menurut Sensus 1979 tergambar pada Tabel 4. Pada tahun 1979 di kota di seluruh Indonesia terdapat 37,0 persen yang bekerja di sektor *jasa*, 24,3 persen di sektor *perdagangan*, 14,9 persen di sektor *pertanian*, 12,1 persen di sektor *industri*, dan 11,7 persen lain-lain. Di Jawa 38,9 persen penduduk kota berlapangan kerja di sektor *jasa*, 26,3 persen di sektor *perdagangan*, 14,8 persen di sektor *industri*, 9,2 persen di sektor *pertanian*, 10,8 persen lain-lain. Di luar Jawa: 34,2 persen penduduk berlapangan kerja di sektor *jasa*, 23,3 persen di sektor *pertanian*, 21,4 persen di sektor *perdagangan*, 8,1 persen di sektor *industri* dan 13,0 persen di sektor lain-lain. Di negara maju (Amerika Serikat) penduduk kota sebagian terbesar bekerja di sektor *industri*, kemudian *perdagangan eceran*, *perdagangan besar* dan *jasa* lain. Karena itu persiapan angkatan kerja ke arah sektor *industri* perlu dilakukan, sesuai dengan GBHN. Dengan demikian sekali lagi perlu dilaksanakan pendidikan umum dan kejuruan yang merata agar dapat melengkapi warga masyarakat kota maupun pedesaan dengan kualitas, keterampilan dan disiplin yang diperlukan dalam sektor *industri*.

Di Kotamadya Yogyakarta, pola penggunaan tanah pada dua periode telah berubah karena berbagai sebab (Tabel 5). Pengurangan luas tanah kosong/sawah sebesar 613 ha. atau sekitar lebih dari 50 persen dan terlokasi untuk perluasan tanah perumahan sebesar 551,28 ha (89,9 persen), tanah *industri*

TABEL 4. Lapangan Kerja Penduduk

	Seluruh Indonesia			Indonesia 1979				1979			
	1971	1979	1980	Kota		Desa		Jawa		Luar Jawa	
								Kota	Desa	Kota	Desa
Pertanian	64,2	64,4	54,8	14,9		72,9		9,2	68,7	23,3	79,8
Pertambangan	0,2	tad	0,7		tad				tad		tad
Industri	6,5	9,7	8,5	12,1		9,3		14,8	11,3	8,1	6,2
Bangunan	1,6	tad	3,1		tad				tad		tad
Listrik	0,1	tad	0,2		tad				tad		tad
Perdagangan	10,3	10,5	12,9	24,3		8,1		26,3	9,2	21,4	6,3
Perhubungan	2,3	tad	2,9		tad				tad		tad
Kuangan	0,2	tad	0,4		tad				tad		tad
Jasa	10,0	10,4	15,1	37,0		5,9		38,9	6,4	34,2	4,7
dan lain-lain	tad	5,0	0,1	11,7		3,8		10,8	4,4	13,0	2,8
Tak terjawab	4,6	tad	1,3								
	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0		100,0	100,0	100,0	100,0

Ranking di Amerika Serikat tahun 1960 - an

	Indonesia	Jawa	Luar Jawa
1. industri	37,0% jasa	38,9% jasa	43,2% jasa
2. perdagangan			
eceran	24,3% dagang	26,3% dagang	23,3% tani
3. perdagangan			
besar	14,9%	14,8% industri	21,4% dagang
4. jasa	12,1% industri	10,8% lain-lain	13,0% lain-lain
	11,7% lain-lain	9,2% tani	8,1% industri

SUMBER: BPS, Susenas 1979, Susenas 1980.

TABEL 5. Perbandingan Pola Penggunaan Tanah di Wilayah Kotamadya Yogyakarta, tahun 1976 dan 1981.

Jenis Penggunaan Tanah	1976		1981	
	Luas (ha)	%	Luas (ha)	%
1. Tanah perumahan	1.731,25	53,16	2.282,53	70,09
2. Tanah industri	26,14	0,80	35,65	1,09
3. Tanah jasa	264,63	8,13	309,02	9,49
4. Tanah perusahaan	75,35	2,31	82,15	2,52
5. Tanah diperuntukan	9,83	0,29	10,40	0,32
6. Tanah kosong/sawah	1.150,15	35,31	537,15	16,49
Jumlah	3.256,90	100,0	3.256,90	100,0

SUMBER: Kotamadya Yogyakarta, hal. 6.

9,51 ha (1,5 persen), tanah jasa 44,39 ha (7,3 persen), tanah perusahaan 6,80 ha (1,1 persen), tanah diperuntukkan 1,02 ha (0,2 persen). Memang tidak dapat dihindari adanya kenaikan harga tanah karena kebutuhan yang terus meningkat akibat peningkatan kegiatan (ekonomi) di perkotaan di samping

sebab-sebab lain.³ Misalnya saja tanah di pinggir kota Yogyakarta, yang pada tahun 1971 bernilai Rp. 225,- per m², sekarang

³ Diperkirakan tinggi rendahnya harga tanah dipengaruhi oleh letaknya terhadap jalan, pusat perdagangan dan fasilitas kota, kondisi fisik tanah, dan faktor sosial ekonomi masyarakat sektoral.

berharga Rp. 17.500,—, bahkan sampai Rp. 40.000,— per m². Harga tanah di pusat dagang kota dan di tepi jalan-jalan utama dapat mencapai Rp. 200.000,— per m², bahkan sampai Rp. 1.000.000,— per m². (Bandingkan dengan harga tanah di Kodya Yogyakarta tahun 1981 pada Tabel 6).

Dengan meningkatnya kegiatan serta usaha di perkotaan terjadilah tekanan-tekanan, sehingga menyebabkan harga tanah bergerak naik. Tetapi akan datang saaatnya masyarakat (dunia usaha) tidak akan mampu lagi membayar harga yang berlaku dan memutuskan untuk menjalankan usaha di luar daerah perkotaan. Hal yang sama akan terjadi pula pada mereka yang memerlukan pemukiman. Mereka memilih berdiam di luar kota dan pulang-pergi (*commute*) ke tempat usaha atau pekerjaannya, yang menimbulkan suburbanisasi.

Ada pandangan perlunya pemekaran kota di mana kota diperluas dengan berbagai kelurahan atau kecamatan di sekitar daerah perkotaan. Tempat usaha maupun pemukiman di pusat-pusat kota dibuat bertingkat, dengan membangun gedung perkantoran (*high rise buildings*) dan apartemen-apartemen yang dipersewakan atau diperjualbeli-sewakan (*leasing*) dengan permasalahannya sendiri. Kemungkinan timbulnya kemacetan-kemacetan lalu lintas dapat diduga, karena tidak ada tempat parkir dan kemudahan-kemudahan lain. Dengan demikian sekali lagi orang kembali memutuskan untuk berusaha dan bermukim di luar kota. Pemerintahan kota kemudian memandang perlu melaksanakan peremajaan kota (*urban renewal*) untuk "mengisi" kota. Proses ini berjalan silih berganti; dan berlangsung dalam tata ruang dan tanah tertentu, sehingga akan muncul masalah yang selalu berkaitan antara pengembangan kota, tata guna tanah dan harga tanah.

Model Tata Guna Tanah

Penelitian lebih mendalam diperlukan untuk menanggulangi masalah tata guna tanah, harga tanah dan pengembangan perkotaan. Pola tata guna tanah diukur dengan parameter penduduk, kelandaian *gradient* harga tanah serta berbagai faktor yang menggambarkan mekanisme pasar tanah perkotaan.

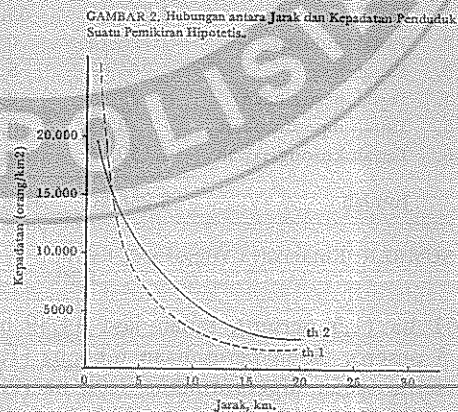
Hubungan kausal berbagai faktor dapat ditarik untuk menyusun model tata guna tanah berdasarkan hubungan tersebut. Model itu berasal dari hitungan faktor endogen, berupa: 1. harga tanah rata-rata (HTR); 2. penduduk (P), 3. nilai konstan *gradient* kepadatan penduduk (LKP); 4. nilai *gradient* kepadatan penduduk (LKP); 5. kepadatan penduduk (KP); 6. nilai konstan fungsi *gradient* harga tanah (H₀); 7. nilai *gradient* harga tanah (H₁); 8. tanah per kapita (TPK); dan 9. bagian rumah yang dimiliki sendiri, dalam persen (BRMS).

Sementara faktor eksogennya adalah: 1. kedekatan jarak (K); 2. penghasilan rata-rata (PR); 3. bagian jalan di kota yang diaspal, dalam persen (JA); 4. total luas daerah, dalam (TLD); 5. umur kota (UK).⁴

Sehingga modelnya menjadi :

1. $KP = a_1 + b_1 K$
2. $P = (KP) \cdot (TLD)$
3. $HTR = a_2 + b_2 KP + c_2 K + d_3 PR$
4. $LKP = a_3 + b_3 LKP + c_3 H_0 + d_4 P$
5. $LKP = a_4 + b_4 LKP + c_4 KP + d_4 H_1 + c_4 PR + f_4 UK$
6. $H_0 = a_5 + b_5 H_1 + c_5 HTR + d_5 LKP + c_5 P$
7. $H_1 = a_6 + b_6 H_0 + c_6 HTR + d_6 LKP + c_6 P + f_6 JA$
8. $BRMS = a_7 + b_7 KP + c_7 HTR + d_7 LKP + c_7 H_1 + f_7 LKP$
9. $TLD = a_8 + b_8 KP + c_8 LKP + d_8 H_0 + c_8 H_1 + f_8 PR$

Diharapkan dari model ini, situasi seperti terlihat pada Gambar 2.



4 Norman J. Glickman, *The Growth and Management of the Japanese Urban System*. (New York: Academic Press, Inc., 1979), hal. 218-219.

TABEL 6. Luas Daerah menurut Harga Tanah di Wilayah Kotamadya Yogyakarta tahun 1981.

No. Kecamatan	Luas Harga Tanah					Lain-lain	Luas Kecamatan
	Kr. 10.000,-	10.000-15.000,-	15.000-20.000,-	20.000-25.000,-	Lebih 25.000,-		
1. Tegalarjo	—	24.063	186.797	121.329	440.940	23.199	796.328
2. Jetis	—	—	3.906	19.843	420.547	11.251	455.547
3. Gondokusuman	—	—	11.094	—	1.064.844	6.326	1.082.266
4. Gedongtangen	—	—	—	0.313	253.906	4.062	258.281
5. Danurejan	—	—	21.250	9.766	262.969	3.671	297.656
6. Wirobrajan	—	—	81.016	70.469	327.031	11.718	490.234
7. Ngampilan	—	—	4.063	6.563	199.219	9.999	219.844
8. Gondomanan	—	—	2.500	43.906	254.063	1.719	302.188
9. Pakualaman	—	—	6.406	—	166.797	1.328	174.531
10. Umbulharjo	208.203	59.922	—	763.047	1.139.297	48.984	2.219.453
11. Kraton	—	—	—	—	372.969	—	372.969
12. Mergansan	29.141	33.516	7.969	345.938	167.969	31.717	616.250
13. Mantrijeron	—	8.203	52.344	362.313	289.391	1.030	713.281
14. Kota Gede	170.391	—	284.766	124.766	229.844	9.061	818.828
Jumlah	407.735	125.704	662.110	1.368.253	5.589.786	164.065	8.817.656

SUMBER: Sub. Dit. Tata Guna Tanah Direktorat Agraria D.I.Y.

Dan model tersebut berkekuatan prediktif yang cukup besar. Bagaimanapun juga perlu disintegrasikan berdasar lokasi secara lebih terperinci per kotamadya, kecamatan dan Kelurahan.

Yang penting di sini ialah bagaimana menyediakan lahan bagi kepentingan pembangunan dengan harga "tanah rata-rata" (HTR) yang wajar terkendali; bagaimana diperoleh tanah dalam jumlah yang memadai pada waktu yang diperlukan dalam suatu iklim yang merangsang pembangunan.

Untuk maksud ini diperlukan berbagai syarat, antara lain:

- Kerjasama dan saling pengertian antara pemerintah, masyarakat dan swasta;
- Perlunya program pemanfaatan lahan secara efisien dan efektif;
- Penerapan berbagai teknik pengadaan tanah, antara lain secara konvensional dengan mengkonservasi dan menahan lahan dan dilepas bila diperlukan; dengan *urban renewal*, konsolidasi tanah, penyesuaian kembali penggunaan lahan, dan lain-lain.
- Penyediaan dana yang cukup pada waktunya, misalnya melalui sektor perbankan, asuransi, peran serta masyarakat dalam hal pajak dan kesempatan membeli obligasi kota, serta dari hasil pengembangan lahan itu sendiri.
- Sistem informasi yang baik, tepat terpercaya dan terbuka.
- Penguatan hukum yang konsekuen bagi kepentingan publik.

Pada hakekatnya memang masalah dana dan informasilah yang perlu mendapatkan perhatian khusus.

Implikasi Kebijakan

Karena pendanaan dan informasi lahan merupakan dua faktor yang penting dan perlu diperhatikan dalam masalah penyediaan tanah untuk kestabilan harga tanah, maka kebijaksanaan-kebijaksanaan tertentu perlu digariskan, yaitu:

- Peningkatan dana yang diperlukan bagi pengembangan lahan kota masih cukup luas; tidak hanya terbatas pada empat sumber saja, yaitu Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, negara donor dan swadaya masyarakat. Sumber dana dari tabungan, pensiun, obligasi dan asuransi masih tersedia dalam

jumlah yang banyak. Koperasi, badan/lembaga/yayasan nonprofit dapat dituntut peranannya dalam memobilisasikan dana masyarakat ini. Perlu dirumuskan sistem dan mekanisme pemanfaatannya agar dana tersebut menjadi lebih produktif.

- Perencanaan yang terarah dan terpadu berkenaan dengan permukiman kota, pembaruan tata guna tanah kota, landreform kota, pengamanan lahan sekitar jalur prasarana, penyaluran lahan serta sistem perpajakan perlu dikembangkan. Pajak penjualan baru sekitar 5 persen, dapat ditingkatkan sampai 50 persen; pajak penghasilan baru 2,4 persen, dapat ditingkatkan menjadi 15 persen, pajak perusahaan 0 persen, dapat ditingkatkan menjadi 5 persen. Dana kebanyakan datang dari pajak permilikan (66 persen). Sumber yang ada dari Sisa Anggaran Pembangunan atau SIAP (37 persen), Pusat (33 persen) dan pendapatan asli (30 persen). Hakekatnya *tax base* masih rendah, demikian pula *tax elasticity*. Apabila sumber dana baru belum akan dimanfaatkan, sumber yang ada perlu sepenuhnya dimanfaatkan dengan perbaikan sistem dan prosedur pemungutannya.

- Penyediaan dana dapat juga diatur melalui mekanisme lain, yaitu melalui perimbangan keuangan pusat dan daerah, sistem *leasing* dan *capital gain tax*.

Penentuan nilai tanah dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- a. Harapan akan nilai tanah sekarang =

$$- I + \sum_{w=1}^n \frac{(M-B)^w}{(1+b)^w}$$

di mana

- I = investasi
- M = manfaat yang diperoleh dari permilikan tanah
- B = biaya pengelolaan tanah
- b = tingkat bunga
- n = waktu

- b. Nilai Kapitalisasi =

$$\frac{\text{Sewa/tahun tak terbatas}}{\text{tingkat bunga berlaku}}$$

Hal ini untuk menghindari adanya kecurigaan masyarakat terutama dalam soal pembe-

basan tanah.

• Data dari informasi lahan perkotaan dikumpulkan dan disediakan oleh berbagai instansi pusat dan daerah. Instansi agraria mengelola tanah guna tanah, landreform, pendaftaran tanah dan pengurusan hak tanah; instansi IPEDA untuk perpajakan, Pekerjaan Umum tentang tata kota, pengawasan pembangunan kota; dan Instansi Pemetaan dan Pengukuran. Gerak instansi ini harus *terpadu*, benar, terpercaya, tepat, selalu diperbarui dan penyajiannya cepat. Pembakuan data sangat penting.

Kesimpulan

Kota terus tumbuh dan berkembang dan menimbulkan desakan kebutuhan akan tanah sehingga harga tanah meningkat.

Masih terdapat potensi tanah yang dapat disediakan untuk pengembangan kota. Permasalahannya ialah bagaimana caranya membuat potensi tanah yang tersedia tersebut benar-benar tersedia dan dapat dibebaskan untuk keperluan pengembangan kota. Tujuan utamanya ialah penyediaan tanah untuk pengembangan kota dengan harga yang wajar dan terkendali, jumlah yang memadai pada saat diperlukan, dalam suatu iklim yang merangsang pembangunan, serta dibiayai dari hasil pengembangan tanah itu sendiri.

Bagaimanapun juga, pengembangan kota memerlukan tindak pengendalian dan pe-

nguatan hukum terhadap tanah. Tindak pengendalian dilakukan melalui suatu Rencana Tata Ruang yang mantap dan dilandasi oleh kekuatan hukum yang memadai.

Penyediaan dan penataan kembali tanah untuk pengembangan perkotaan tidak lepas dari harga tanah. Agar pengaruh harga tanah tidak begitu besar diperlukan usaha terpadu dalam aspek informasi pertanahan, pendanaan, peningkatan pendapatan daerah dan rangsangan pembangunan yang pada hakekatnya menciptakan *kepastian* dan menghindari *spekulasi*.

Langkah yang dapat ditempuh dalam (peningkatan) pemanfaatan potensi tanah kota itu adalah sebagai berikut:

• Untuk tanah kota yang sudah dibangun dapat dengan: 1. peremajaan kota (*urban renewal*); dan 2. pembaruan tata guna tanah kota (*urban redevelopment*);

• Untuk tanah yang belum dibangun dapat dengan: 1. reklamasi; 2. penerapan landreform di kawasan kota (*urban landreform*); 3. pengembangan prasarana; dan pengadaan pendanaan.⁵

• Penyebaran informasi pada Pemerintah kota dan masyarakat yang penggunaan tanah kotanya akan ditata kembali agar tercipta peran serta mereka.

5 Seminar Aspek Ekonomi Kebijakan Perencanaan Kota dalam kaitannya dengan Persiapan Pelita IV, Bandung, 25-27 Juli 1983.

