

APLIKASI PENATAAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN MASYARAKAT DALAM PENATAAN RUANG KOTA SESUAI KEBIJAKAN PEMERINTAH

Budiman Arif¹

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang masih menghadapi permasalahan besar dalam perkembangan kota-kotanya. Fenomena urbanisasi yang terjadi di kota-kota besar mengakibatkan meningkatnya kebutuhan akan *ruang* kota, seperti fasilitas perumahan, sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia.

Pada tahun 1980 penduduk perkotaan berjumlah sekitar 32,85 juta (22,27% dari jumlah penduduk nasional). Tahun 1990 jumlah penduduk perkotaan menjadi sekitar 55,43 juta (30,9% dari jumlah penduduk nasional). Tahun 1995 jumlah penduduk perkotaan menjadi sekitar 71.88 juta (36,91% dari jumlah penduduk nasional).

Saat ini jumlah penduduk perkotaan seluruhnya diperkirakan mencapai hampir 110 juta orang, dengan pertumbuhan tahunan sekitar 3 juta orang. Sensus penduduk tahun 2000 mencatat total jumlah penduduk adalah 206.264.595 jiwa.² Tingkat urbanisasi mencapai 40% (tahun 2000), dan diperkirakan akan menjadi 60% pada tahun 2025 (sekitar 160 juta orang)³. Laju pertumbuhan penduduk perkotaan pada kurun waktu 1990-2000 tercatat setinggi 4,4%/tahun, sementara pertumbuhan penduduk keseluruhan hanya 1,6%/tahun. Perkembangan kota-kota yang pesat ini disebabkan oleh perpindahan penduduk dari desa ke kota, perpindahan dari kota lain yang lebih kecil, pemekaran wilayah atau perubahan status desa menjadi kelurahan.

Ruang dilihat sebagai wadah dimana keseluruhan interaksi sistem sosial (yang meliputi manusia dengan seluruh kegiatan sosial, ekonomi, dan budaya) dengan ekosistem (sumberdaya alam dan sumberdaya buatan) berlangsung. Ruang perlu ditata agar dapat memelihara keseimbangan lingkungan dan memberikan dukungan yang nyaman terhadap manusia serta makhluk hidup lainnya dalam melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya secara optimal.

¹ Sekretaris Jenderal Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah

² www.bps.go.id/sector/population/table1.shtml

³ Bank Dunia, 2003

UU No.24/1992 tentang Penataan Ruang mengisyaratkan agar setiap kota menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah Kota sebagai pedoman dalam pemanfaatan ruang bagi setiap kegiatan pembangunan.

RTR Wilayah Kota merupakan rencana pemanfaatan ruang kawasan perkotaan yang disusun untuk menjaga keserasian pembangunan antar sektor dalam rangka penyusunan dan pengendalian program-program pembangunan perkotaan jangka panjang.

Fungsi RTR Wilayah Kota adalah untuk menjaga konsistensi perkembangan kawasan perkotaan dengan strategi perkotaan nasional dan arahan RTRW Provinsi dalam jangka panjang, menciptakan keserasian perkembangan kota dengan wilayah sekitarnya, serta menciptakan keterpaduan pembangunan sektoral dan daerah. Muatan RUTR Kawasan Perkotaan meliputi tujuan, rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang Kawasan Perkotaan, dan upaya-upaya pengelolaan kawasan lindung, kawasan budidaya, kawasan fungsional perkotaan, dan kawasan tertentu, serta pedoman pengendalian pembangunan Kawasan Perkotaan.

Dalam pelaksanaannya, RTR Wilayah Kota yang selayaknya menghasilkan suatu kondisi yang ideal pada umumnya masih sulit terwujud. Salah satu penyebabnya adalah masalah yang terkait dengan ruang daratan, dalam hal ini tanah. Pada kenyataan di lapangan, tanah tersebut telah dikuasai, dimiliki, digunakan, dan dimanfaatkan baik oleh perorangan, masyarakat, badan hukum, maupun pemerintah. Di satu sisi RTR Wilayah Kota telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah, tetapi di sisi lain ada yang telah menguasai dan memiliki tanah, sebagian bahkan memiliki kepastian hukum akan tanahnya dalam bentuk hak atas tanah (sertifikat tanah).

Dengan mengingat hampir semua kegiatan pembangunan memang mengambil tempat di atas tanah, dan bahwa dalam rangka implementasi RTRW diperlukan pengaturan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak terpisahkan satu sama lain, maka Pemerintah telah menerbitkan PP No. 16/2004 tentang Penatagunaan Tanah dalam rangka melaksanakan Pasal 16 ayat (2) UU No.24/1992 yang menyatakan perlu adanya ketentuan mengenai pola pengelolaan tata guna tanah.

PEMBANGUNAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN DALAM KAITANNYA DENGAN PENATAAN RUANG

Tujuan pembangunan perumahan dan permukiman adalah menyelenggarakan pembangunan perumahan dan permukiman yang mengacu pada suatu kerangka penataan ruang wilayah, sehingga dapat berlangsung tertib, terorganisasi dengan baik, berdaya guna dan berhasil guna, sesuai dengan kebutuhan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan ini tidak akan tercapai bila tidak dilakukan perubahan dalam pengelolaan tanah (pendaftaran, sertifikasi, pembebasan tanah, ganti rugi, pemberian hak atas tanah).

Sasaran dari rencana pembangunan perumahan dan permukiman antara lain :

- Tersedianya rencana pembangunan perumahan dan permukiman di daerah yang aspiratif dan akomodatif, yang dapat diacu bersama oleh pelaku dan penyelenggara pembangunan, yang dituangkan dalam suatu Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Permukiman di Daerah (RP4D);
- Tersedianya skenario pembangunan perumahan dan permukiman yang memungkinkan terselenggaranya pembangunan secara tertib dan terorganisasi, serta terbuka peluang bagi masyarakat untuk berperan serta dalam seluruh prosesnya;
- Terakomodasinya kebutuhan akan perumahan dan permukiman yang dijamin oleh kepastian hukum, terutama bagi kelompok masyarakat berpenghasilan rendah;
- Tersedianya informasi pembangunan perumahan dan permukiman di daerah sebagai bahan masukan bagi penyusunan kebijaksanaan pemerintah serta bagi berbagai pihak yang akan terlibat/melibatkan diri.

Kaitan antara pembangunan perumahan dan permukiman dengan penataan ruang adalah sebagai berikut :

- Rencana Tata Ruang Wilayah – sebagai hasil perencanaan tata ruang – merupakan landasan pembangunan sektoral. Dengan kata lain setiap pembangunan sektoral yang berbasis ruang perlu mengacu pada rencana tata ruang yang berlaku. Hal ini dimaksudkan agar terjadi sinergi dan efisiensi pembangunan, sekaligus menghindari kemungkinan terjadinya konflik pemanfaatan ruang antar sektor yang berkepentingan dan dampak merugikan pada masyarakat luas.
- Dalam RUTR Kawasan Perkotaan diatur alokasi pemanfaatan ruang untuk berbagai penggunaan berdasarkan prinsip-prinsip keadilan, keseimbangan,

keserasian, keterbukaan, dan efisiensi agar tercipta kualitas permukiman yang layak huni.

- Untuk Kawasan Perkotaan, alokasi ruang untuk perumahan dan permukiman merupakan yang terbesar dibandingkan dengan alokasi penggunaan lainnya. Lingkup pembangunan perumahan dan permukiman senantiasa mencakup aspek penataan ruang dan aspek penyediaan prasarana dan sarana lingkungan.
- Dalam mendukung pelaksanaan UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah serta mewujudkan visi dan misi pembangunan perumahan dan permukiman yang tertuang dalam KSNPP (Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman), maka telah disiapkan Pedoman Penyusunan RP4D. RP4D pada dasarnya merupakan alat operasional untuk mewujudkan kebijakan dan strategi perumahan dan permukiman tersebut.

PERMASALAHAN

Berdasarkan UU No.24/1992, pengertian penataan ruang tidak terbatas pada dimensi **perencanaan tata ruang** (proses penyusunan rencana tata ruang), tetapi termasuk pula dimensi **pemanfaatan ruang** (wujud operasionalisasi rencana tata ruang/pelaksanaan pembangunan) dan **pengendalian pemanfaatan ruang** (mekanisme perizinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan rencana tata ruangnya).

Pada pelaksanaannya, beberapa masalah biasanya timbul pada proses pemanfaatan ruang. Issue dan tantangan dalam penataan ruang yang terkait dengan pembangunan perumahan dan permukiman antara lain :

- Pemanfaatan lahan perumahan dan permukiman belum sepenuhnya mengacu pada RTRW, dan masih berorientasi pada pengembangan yang bersifat horizontal (contoh : kasus kota metropolitan dan kota besar), sehingga cenderung menciptakan *urban sprawling* (pembangunan yang tidak terpola dengan baik) dan inefisiensi pelayanan prasarana dan sarana.
- Izin lokasi pemanfaatan lahan perumahan dan permukiman melebihi kebutuhan nyata sehingga meningkatkan luas area lahan tidur (*vacant land*).⁴

⁴ Dari luasan izin lokasi yang telah diberikan di wilayah Jabodetabek pada tahun 1999 : 136.771 ha, maka 68.472 ha telah dibebaskan, 35.025 belum dimanfaatkan, dan hanya 33.274 ha (24%) saja yang sudah dibangun.

- Pemanfaatan lahan perumahan dan permukiman belum memberikan rasa keadilan kepada penduduk berpenghasilan rendah sehingga selalu tersingkir ke luar kota dan jauh dari tempat kerja.
- Pemanfaatan ruang untuk perumahan dan permukiman belum serasi dengan pengembangan kawasan fungsional lainnya atau dengan program sektor/fasilitas pendukung lainnya.
- Ketidakseimbangan pembangunan desa – kota serta meningkatnya urbanisasi yang mengakibatkan permukiman kumuh dan berkembangnya masalah sosial di kawasan perkotaan.
- Konflik penggunaan lahan, khususnya antara penggunaan permukiman dengan penggunaan kawasan lindung.
- Kebutuhan lahan untuk permukiman semakin meningkat seiring dengan terus meningkatnya jumlah penduduk. Data menunjukkan jumlah penduduk perkotaan di Indonesia menunjukkan perkembangan yang cukup pesat dari 32,8 juta / 22,3% dari total penduduk nasional (1980), menjadi 74 juta / 37% (1998) dan diperkirakan akan menjadi 150 juta / 60% dari total penduduk nasional pada tahun 2015, dengan laju pertumbuhan penduduk kota rata-rata 4,49% (1990 – 1995).⁵
- Tingginya laju pertumbuhan penduduk ini akan menimbulkan kebutuhan lahan perumahan dan permukiman yang sangat besar, sementara kemampuan Pemerintah sangat terbatas. Menurut catatan, hanya 15% kebutuhan perumahan yang mampu disediakan oleh pemerintah, sisanya sebesar 85% disediakan oleh masyarakat atau swasta. Apabila pembangunan perumahan yang dilakukan oleh masyarakat atau swasta tidak dikendalikan pengembangannya, maka akan menimbulkan masalah besar yang mengancam kawasan lindung.
- Tantangan terbesar dalam penataan ruang serta pembangunan perumahan dan permukiman adalah bagaimana memberdayakan peran masyarakat agar mampu memenuhi kebutuhan perumahannya sendiri yang sehat, aman, serasi, dan produktif tanpa merusak lingkungan hidup dan merugikan masyarakat luas.

⁵ Population Research Centre at www.trcdc.com.org/summaries/indonesia/indonesia.html

PENATAGUNAAN TANAH

Dalam UU No.24/1992 dinyatakan bahwa Ruang Wilayah Negara Indonesia sebagai wadah atau tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatannya. Ruang wilayah negara, khususnya ruang daratan sebagai suatu sumber daya alam dari berbagai subsistem ruang wilayah negara dalam pemanfaatan untuk berbagai kegiatan yang meliputi aspek poleksosbudhankam dan kelembagaan dengan corak ragam dan daya dukung yang berbeda satu dengan lainnya di setiap wilayah, dalam implementasinya akan sangat terkait keberadaannya dengan penatagunaan tanah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 52 UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, dan sejalan dengan ketentuan dalam UU No.24/1992 tentang Penataan Ruang, dikembangkan penatagunaan tanah yang disebut juga **pola pengelolaan tata guna tanah** yang meliputi **penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah** yang tertuang dalam PP No. 16/2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Secara garis besar PP ini memuat ketentuan yang mengatur implementasi RTRW di atas ruang daratan dalam hal ini tanah, terutama yang terkait aspek pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Dalam PP tersebut diatur mengenai **kebijakan penatagunaan tanah dan penyelenggaraan penatagunaan tanah**. Kebijakan penatagunaan tanah yang merupakan bagian terpenting dari penataan ruang bertujuan untuk mengatur dan mewujudkan Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (P4T) untuk berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan sesuai dengan RTRW dan mewujudkan tertib pertanahan dengan tetap menjamin kepastian hukum atas tanah bagi masyarakat.

Kebijakan penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap seluruh bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik di Kawasan Lindung maupun Kawasan Budidaya. Dalam rangka menjamin kepastian hukum atas tanah, PP Penatagunaan Tanah menegaskan bahwa penetapan RTRW tidak mempengaruhi status hubungan hukum atas tanah, dalam hal ini hak atas tanah tetap diakui. Namun demikian, pemegang hak atas tanah diwajibkan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah, yang dimaksudkan agar tanah tersebut digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan daya dukungnya, tidak dibiarkan terlantar serta diwajibkan untuk memelihara dan mencegah kerusakan tanah tersebut. Kebijakan penatagunaan tanah meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung dan budidaya.

Dalam rangka penyelenggaraan penatagunaan tanah, dilaksanakan kegiatan sebagai berikut :

1. inventarisasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
2. penetapan perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan;
3. penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan RTRW.

Penentuan kesesuaian penggunaan tanah terhadap RTRW didasarkan atas pedoman, standar dan kriteria teknis yang ditetapkan oleh Pemerintah, yang kemudian dijabarkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kondisi wilayah masing-masing.

Pelaksanaan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan RTRW dapat dilakukan melalui :

- penataan kembali (konsolidasi tanah, relokasi, tukar menukar, dan peremajaan kota),
- upaya kemitraan,
- penyerahan dan pelepasan hak atas tanah kepada negara/pihak lain dengan penggantian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Salah satu upaya penatagunaan tanah seperti disebutkan di atas adalah melalui **Konsolidasi Tanah** yang juga telah diatur pelaksanaannya dalam Peraturan BPN No. 4 tahun 1992. Konsolidasi tanah adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan, pemilikan, dan penggunaan tanah agar sesuai dengan RTRW, serta usaha-usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang bertujuan meningkatkan kualitas lingkungan hidup/pemeliharaan sumber daya alam, dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara langsung, baik di kawasan perkotaan maupun perdesaan. Tujuannya adalah untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal, melalui peningkatan efisiensi dan produktifitas penggunaan tanah dengan sasaran untuk mewujudkan suatu tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur, dalam arti untuk pengembangan kawasan baru maupun pembangunan kawasan kota (*urban renewal*).

Khusus untuk kawasan perumahan dan permukiman, konsolidasi tanah dapat memenuhi kebutuhan akan adanya : i) lingkungan permukiman yang teratur, tertib, dan sehat, ii) kesempatan kepada pemilik tanah untuk menikmati secara langsung keuntungan konsolidasi tanah, baik kenaikan harga tanah maupun

kenikmatan lainnya karena terciptanya lingkungan yang teratur, iii) terhindar ekses-ekses yang sering timbul dalam penyediaan tanah secara konvensional, iv) percepatan laju pembangunan wilayah permukiman, v) tertib administrasi pertanahan serta menghemat pengeluaran dana Pemerintah untuk biaya pembangunan prasarana, fasilitas umum, ganti rugi, dan operasional.

Pada awalnya konsolidasi tanah dilakukan di daerah pinggiran kota. Dalam perkembangannya, konsolidasi tanah juga dapat diadaptasikan pada bagian wilayah kota yang lain untuk mendukung pengaturan persil tanah di perkotaan. Beberapa wilayah yang potensi untuk dikonsolidasi antara lain :

- Wilayah yang direncanakan menjadi kota/permukiman baru (Kasiba/Lisiba);
- Wilayah yang sudah mulai tumbuh;
- Wilayah permukiman yang tumbuh pesat;
- Wilayah bagian pinggir kota yang telah ada atau direncanakan jalan penghubung;
- Wilayah yang relatif kosong;
- Wilayah yang belum teratur/kumuh;
- Wilayah yang perlu renovasi/rekonstruksi karena kebakaran/bencana, dan lain-lain.

PENUTUP

Tanah adalah unsur ruang yang strategis dan pemanfaatannya terkait dengan penataan ruang wilayah. Penataan ruang wilayah mengandung komitmen untuk menerapkan penataan secara konsekuen dan konsisten dalam kerangka kebijakan pertanahan yang berlandaskan UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Sehubungan dengan itu dan atas perintah Pasal 16 UU No.24/1992 tentang Penataan Ruang, maka dalam rangka pemanfaatan ruang perlu diselenggarakan penatagunaan tanah yang mencakup pengaturan terhadap **pola pengelolaan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah**, agar sesuai dengan RTRW yang tertang dalam PP No. 16/2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Pembangunan tanpa tersedianya tanah tidak mungkin terselenggara. Tanah diperlukan sebagai sumberdaya sekaligus sebagai tempat penyelenggaraan pembangunan. Sebaliknya, tanah tidak akan memberikan kemakmuran tanpa pembangunan karena yang memberikan kemakmuran adalah kegiatan manusia

di atas tanah. Oleh karena itu penataan pertanahan tidak dapat lepas dari sistem pembangunan nasional.

Dalam proses perencanaan tata ruang, kondisi pertanahan merupakan faktor yang harus diperhatikan. Aspek-aspek pertanahan yang harus diperhatikan itu antara lain : keadaan penggunaan tanah saat sekarang, kondisi fisik kemampuan tanah, potensi tanah, dan status penggunaan tanah.

Dalam upaya mewujudkan kondisi ideal dari suatu rencana tata ruang dengan kondisi penggunaan, potensi dan penguasaan tanah yang ada saat sekarang, maka diperlukan serangkaian tindakan yang melibatkan kegiatan pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah. Hal ini merupakan keharusan mengingat tanah yang ada dalam suatu wilayah/ruang pada umumnya telah memiliki hak-hak atas tanah yang juga memberikan kewenangan kepada pemilik tanah untuk mengelola tanah yang dikuasainya. Implikasinya adalah bahwa pemegang hak atas tanahlah yang akhirnya akan terkena dampak dan menjadi pelaksana dari kebijaksanaan penataan ruang tersebut.

Selanjutnya dalam langkah operasional, upaya pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang untuk mewujudkan kondisi ideal ditempuh melalui mekanisme pengadaan tanah dan pengendalian penggunaan tanah, antara lain melalui izin lokasi dan pemberian hak atas tanah.

Pada dasarnya, penatagunaan tanah merujuk pada RTRW Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan. Bagi Kabupaten/Kota yang belum menetapkan RTRW, penatagunaan tanah merujuk pada rencana tata ruang lain yang telah ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan untuk daerah bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Dirjen Penataan Ruang – Dep. Kimpraswil, ***Sinkronisasi Penataan Ruang dengan Pembangunan Perumahan dan Permukiman***, makalah pada Orientasi Wartawan Bidang Properti dan Konstruksi, Bandung 17 Mei 2002.
2. Deputi Bidang Tatalaksana Pertanahan – Badan Pertanahan Nasional, ***Mekanisme Penatagunaan Tanah dalam Pengelolaan Pertanahan di Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota***, makalah pada Lokakarya Kewenangan Pemerintah dalam rangka Otonomi Daerah, *Land Management and Policy Development Program*, Hotel Hilton Jakarta 20 Desember 2002.
3. Dirjen Perumahan dan Permukiman – Dep. Kimpraswil, ***Pengelolaan Tanah untuk Pembangunan Perumahan dan Permukiman dalam Kerangka Penataan Ruang Wilayah Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota***, makalah pada Lokakarya Kewenangan Pemerintah dalam rangka Otonomi Daerah, *Land Management and Policy Development Program*, Hotel Hilton Jakarta 20 Desember 2002.
4. Herry Darwanto, ***Peran dan Kerjasama Kelembagaan di Tingkat Pusat untuk Menangani Masalah Pembangunan Perkotaan***, makalah untuk Diskusi Staf Ditjen TPTP tentang Pemberdayaan Tugas Pembangunan Perkotaan dalam Era Desentralisasi, 20 Oktober 2003.
5. Kepala BPN, ***Aspek Pertanahan dan Tata Ruang, Hubungan Rencana Tata Ruang Wilayah dengan Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (P4T)***, makalah pada Rakerda BKTRN, Pontianak 3-4 Juni 2004.
6. Menteri Kimbangwil, ***Strategi Pembangunan Wilayah dan Perkotaan Indonesia***, Keynote Address pada Seminar Reformasi Kebijakan Perkotaan dalam Era Desentralisasi, Jakarta 5 Juni 2001.
7. PP No.16/2004 tentang Penatagunaan Tanah.