

**KAJIAN ASPEK STRATEGIS KONSOLIDASI LAHAN  
DI DKI JAKARTA DALAM KONTEKS IMPLEMENTASI  
URBAN RENEWAL**

**TESIS**

**MANDA MACHYUS  
0706193050**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
PROGRAM STUDI KAJIAN PENGEMBANGAN PERKOTAAN  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
DESEMBER 2009**

**PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS INDONESIA**

**KAJIAN ASPEK STRATEGIS KONSOLIDASI LAHAN  
DI DKI JAKARTA DALAM KONTEKS IMPLEMENTASI  
URBAN RENEWAL**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
MAGISTER SAINS PERKOTAAN**

**MANDA MACHYUS  
0706193050**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
PROGRAM STUDI KAJIAN PENGEMBANGAN PERKOTAAN  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
DESEMBER 2009**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Manda Machyus

NPM : 0706193050

Tanda Tangan :

Tanggal :

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh,

Nama : Manda Machyus  
NPM : 0706193050  
Program Studi : Kajian Pengembangan Perkotaan  
Judul Tesis : Kajian Aspek Strategis Konsolidasi Lahan di DKI  
Jakarta Dalam Konteks Implementasi Urban  
Renewal

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains Perkotaan pada Program Studi Kajian Pengembangan Perkotaan Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Ir. Azrar Hadi, Ph.D

Pembimbing : R. Budiono Subambang, ST, MPM

Penguji : Dr. Rudy P. Tambunan, MS

Penguji : Dra. Widyawati, MSP

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal :

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, atas berkat dan rahmat-Nya saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan Tesis ini saya lakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains Perkotaan pada Program Studi Kajian Pengembangan Perkotaan Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia. Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang secara langsung maupun tidak langsung telah membantu kelancaran penyelesaian Tesis ini.

Adapun berbagai pihak yang telah memberikan bantuan kepada penulis antara lain sebagai berikut :

1. Bapak Dr. Rudy P. Tambunan, MS selaku Ketua Program Studi Kajian Pengembangan Perkotaan Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia dan sekaligus sebagai penguji Sidang Akhir.
2. Ibu Dra. Widyawati, MSP selaku Sekretaris Jurusan dan penguji pada Sidang Akhir yang selalu memberikan dorongan motivasi serta kritik dan saran sebagai penyempurnaan dari Tesis ini
3. Bapak Ir. Azrar Hadi, Ph.D selaku pembimbing penulis dalam menyelesaikan Tesis ini. Terima kasih atas waktu dan perhatiannya yang telah diberikan kepada penulis untuk berdiskusi, memberikan kritik, serta mengarahkan penulis untuk menyelesaikan Tesis ini. Bapak R. Budiono Subambang, ST, MPM selaku pembimbing II yang selalu memberikan masukan, kritik, dan motivasi untuk dapat segera menyelesaikan Tesis ini.
4. Ayah, Ir. H. Normansyah Machmud, MM dan Bunda, Dra. Linda Sastrawaty, MM sebagai kedua orang tua penulis yang selalu memberikan doa dan support terus menerus kepada penulis sehingga penulis termotivasi untuk terus membanggakan mereka. Adik-adikku Dek Ari, Dek Febby, dan Dek Muti yang selalu menyemangati penulis. Kasih sayang kalian telah memberikan arti hidup yang sangat berharga bagi penulis, raih semua cita-citamu untuk membanggakan orang tua kita;
5. Kepada semua narasumber dalam Tesis ini, Bapak Deputy Menpera Bidang Perumahan Formal Ir. Zulfi Syarif Koto, Jamil Anshari, Ir. Tato Ishendarto,

Setyo S. Moersidik, Prof. Gunawan Tjahjono, Ibu Sri Maharani (BPN), Bapak Yuswanda Tumenggung (BPN), Prof. Tjuk Kuswartojo, Nur Maksudi, Yayat Supriatna (Trisakti), dan pihak-pihak lain yang telah membantu segala proses wawancara dan tidak disebutkan di sini. Terima kasih banyak atas waktu dan kesempatan berdiskusinya;

6. Kepada rekan-rekan di lingkungan Kantor Kementerian Negara Perumahan Rakyat, khususnya Kedeputian Bidang Perumahan Formal yang selalu mendukung dan memotivasi penulis untuk menyelesaikan studi S-2 yang ditempuh
7. Teman-teman seperjuangan di Kampus Kajian Pengembangan Perkotaan, Bung Rajab, Bung Rindo, Mas Bagus, Mba Thika, Mba Ira, Helen, Arya, dan Awanda yang selalu mengisi waktu dalam menjalani perkuliahan dan menyelesaikan Thesis ini. Mba Esti dan Mas Tara yang juga selalu mengingatkan waktu deadline penyelesaian Thesis ini.
8. Teman-teman penulis Astrid, Anggay, Metty, Marthin, Bule, Ramon, Adit, Widi, Ena, Bona, Ebie, Naren, Bobby, Bowie, Wawan, Mas Bambang, Nina, dan teman-teman penulis lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu disini.
9. Trisari Nurandita, yang selalu memotivasi serta mengingatkan penulis untuk dapat semangat terus agar dapat menyelesaikan Thesis ini tepat pada waktunya, terima kasih....
10. dan pihak-pihak lain yang belum disebut di sini, terima kasih banyak....

Meskipun laporan ini telah tersusun dengan sedemikian rupa, tentunya tidak akan lepas dari kekurangan. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati, penulis mengharapkan masukan dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan laporan ini. Saya berharap hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi bidang kajian perkotaan dan pembaca.

Jakarta, Desember 2009

Manda Machyus

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TESIS UNTUK  
KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Manda Machyus  
NPM : 0706193050  
Program Studi : Kajian Pengembangan Perkotaan  
Fakultas : Pascasarjana  
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**Kajian Aspek Strategis Konsolidasi Lahan di DKI Jakarta Dalam Konteks Implementasi Urban Renewal** beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/ format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tesis saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada Tanggal: 19 Desember 2009

Yang menyatakan

( Manda Machyus )

## ABSTRACT

Name : Manda Machyus  
Study Program : Study of Urban Development  
Title : Study Of Land Consolidation Strategic Aspects Through Urban Renewal Concept Approach In DKI Jakarta

Jakarta as a developing city in Indonesia has a crucial problems in order to improve quality of life the citizens. Urbanization which is one of the most influence factor that bring impact of another city problems in Jakarta has a serious implication in the need for living space, shelters, and other urban services. Limitation of land area in the city has been encountered another problems of the citizens to living in the city, and land value always shows mounting graph in inner city, especially in Jakarta. Urban housing, as a primary needs of human being to live in the city is the main issue of this paper, this paper discuss about the strategy to improve and provide housing in DKI Jakarta through slum upgrading program. One of the tools of this strategy is through land consolidation concept.

This research used qualitative method to elaborate data and information from informan (experts) and stakeholders through in-depth interview. Urban renewal known as one of the housing strategy to develop and improve the quality of living. The Slum Clearance and Urban Renewal program was expanded to include assistance to help prevent the spread of slums and urban blight "through the rehabilitation and conservation of blighted and deteriorating area," as well as slum clearance and renewal. The study of land consolidation strategic aspects need to be concerned.

These strategic aspects will be the point to be considered for all the stakeholder in charge in urban development, especially in housing development. These are the strategic aspects that resultant from this study, namely : physical aspect and non-physical aspect. The Physical aspect consist of typology and area characteristic, physical form of building and availability of infrastructure, and land use planning through environment sustainability development. And the non-physical aspect consist of legal aspect and land ownership, community based development, and finance and partnership scheme. This thesis explain all these strategic aspects and state some strategic approach such as land consolidation based on participatory, based on regionally planning, based on multy-useud planning, vertical housing oriented, and land consolidation based on environmetal sustainability development. Those strategic approach could be implemented in land consolidation program as a strategy of urban renewal concept.

**Key Words:** urban renewal, strategic aspects, land consolidation.



## ABSTRAK

Nama : Manda Machyus  
Program Studi: Kajian Pengembangan Perkotaan  
Judul : Kajian Aspek Strategis Konsolidasi Lahan di DKI Jakarta  
Dalam Konteks Implementasi Urban Renewal

Pengembangan perkotaan merupakan proses yang muncul akibat kuatnya arus urbanisasi ke kota besar, seperti yang terjadi di Jakarta. Hal ini berdampak terhadap kemampuan kota yang terbatas dalam mengantisipasi pembangunan yang semakin pesat. Pendekatan awal yang dilakukan dalam penelitian ini adalah melakukan kajian tentang konsep peremajaan kota (urban renewal) sebagai salah satu aplikasi dari strategi pengembangan kota, yang juga merupakan salah satu strategi dalam pengembangan dan penataan perumahan di kawasan perkotaan. Penelitian ini akan mencoba mengkaji tentang strategi pola konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan sebagai salah satu solusi alternatif permasalahan penyediaan perumahan dari proses pengembangan kota melalui model intensifikasi lahan (pemanfaatan lahan secara efisien).

Metode yang diambil adalah melalui pendekatan metode kualitatif. Penelitian ini akan menganalisis strategi yang ada tentang pola konsolidasi lahan, yang kemudian dalam penelitian ini dicoba digali aspek-aspek strategis dan poin-poin strategi implementasi pola konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan. Peneliti akan menelusuri strategi tentang pola konsolidasi lahan melalui metode depth-interview kepada narasumber key informan dan narasumber-narasumber lain (purposive sampling) yang terkait dengan penerapan strategi ini, penelaahan referensi studi kasus terhadap penerapan konsep konsolidasi lahan yang pernah dilakukan, serta perspektif dari para pakar perkotaan.

Penelitian ini menghasilkan poin-poin dari tiap-tiap aspek strategis yaitu : aspek fisik (karakteristik dan tipologi kawasan, perencanaan fisik bangunan dan penyediaan prasarana, sarana, utilitas , perencanaan guna lahan dan lingkungan berkelanjutan) dan aspek non-fisik (status hukum atau legalitas kepemilikan lahan dan payung hukum pelaksanaan program, kelembagaan dan peran serta masyarakat, pola pembiayaan dan kemitraan). Dari penelaahan aspek-aspek strategis tersebut dihasilkan juga beberapa pendekatan strategi dari pola konsolidasi lahan yang dapat diterapkan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan pelaku kepentingan. Beberapa pendekatan strategi tersebut antara lain : Konsolidasi lahan berbasis swadaya atau partisipasi masyarakat, Konsolidasi lahan berbasis kawasan pada konteks perkotaan, Konsolidasi lahan berbasis multi-use, Konsolidasi lahan berorientasi pembangunan vertikal, dan Konsolidasi lahan berkesinambungan dan berwawasan lingkungan (sustainable development).

Kata Kunci: *Urban Renewal*, Konsolidasi Lahan, Penataan Perumahan dan Permukiman.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI TESIS .....	vi
ABSTRACT .....	vii
ABSTRAK .....	viii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR GAMBAR .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	4
1.3 Pertanyaan Penelitian .....	10
1.4 Tujuan Penelitian .....	11
1.4.1 Tujuan .....	11
1.4.2 Sasaran .....	11
1.4.3 Manfaat Penelitian .....	11
1.5 Ruang Lingkup Penelitian .....	14
1.5.1 Ruang Lingkup Wilayah .....	14
1.5.2 Ruang Lingkup Substansi .....	14
1.6 Definisi Operasional .....	14
1.7 Kerangka Pemikiran Penelitian .....	16
1.8 Sistematika Pembahasan .....	17
<b>BAB II TINJAUAN TEORI .....</b>	<b>19</b>
2.1 Kajian Konsep Urban Renewal .....	19
2.1.1 Tinjauan dan Pengertian Umum dalam Peremajaan Kota .....	19
2.1.2 Esensi Peremajaan Kota .....	22
2.1.3 Tipologi Peremajaan Kota .....	24
2.2 Kajian Konsep Konsolidasi Lahan .....	25
2.2.1 Definisi dan Pengertian Konsolidasi Lahan .....	38
2.2.2 Terminologi dan Penerapan Konsolidasi Lahan di Negara lain .....	41
2.2.3 Perspektif Hukum Konsolidasi Lahan .....	43
2.3 Pengertian Rumah, Perumahan, dan Permukiman .....	45

2.4 Perspektif Teori Mengenai Permukiman Kumuh.....	49
<b>BAB III GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN .....</b>	<b>61</b>
3.1 Sekilas Profil DKI Jakarta.....	61
3.2 Tinjauan Umum Obyek Penelitian .....	83
<b>BAB IV METODOLOGI PENELITIAN .....</b>	<b>92</b>
4.1 Pendekatan Penelitian.....	92
4.2 Metodologi Penelitian.....	97
4.3 Tahapan Penelitian .....	99
4.4 Metode Pengumpulan Data.....	103
4.5 Verifikasi Hasil Penelitian .....	105
<b>BAB V ANALISIS ASPEK-ASPEK STRATEGIS KONSOLIDASI LAHAN.....</b>	<b>108</b>
5.1 Analisis Aspek-aspek Strategis .....	117
5.1.1 Aspek Fisik .....	126
5.1.1.1 Analisis Karakteristik dan Tipologi Kawasan .....	126
5.1.1.2 Aspek Perencanaan Fisik Bangunan dan Penyediaan Prasarana, Sarana, Utilitas (PSU).....	130
5.1.1.3 Aspek Perencanaan Guna Lahan dan Lingkungan Berkelanjutan ..	140
5.1.2 Aspek Non-Fisik .....	145
5.1.2.1 Aspek Status Hukum (legalitas)Kepemilikan Lahan dan Payung Hukum Pelaksanaan Program.....	145
5.1.2.2 Aspek Pelembagaan dan Peran Serta Masyarakat.....	146
5.1.2.3 Aspek Pola Pembiayaan dan Kemitraan.....	152
5.2 Hasil Analisis dan Temuan Studi .....	161
<b>BAB VI PENUTUP.....</b>	<b>176</b>
6.1 Kesimpulan .....	176
6.2 Saran .....	184
6.3 Usulan Studi Lanjut.....	185

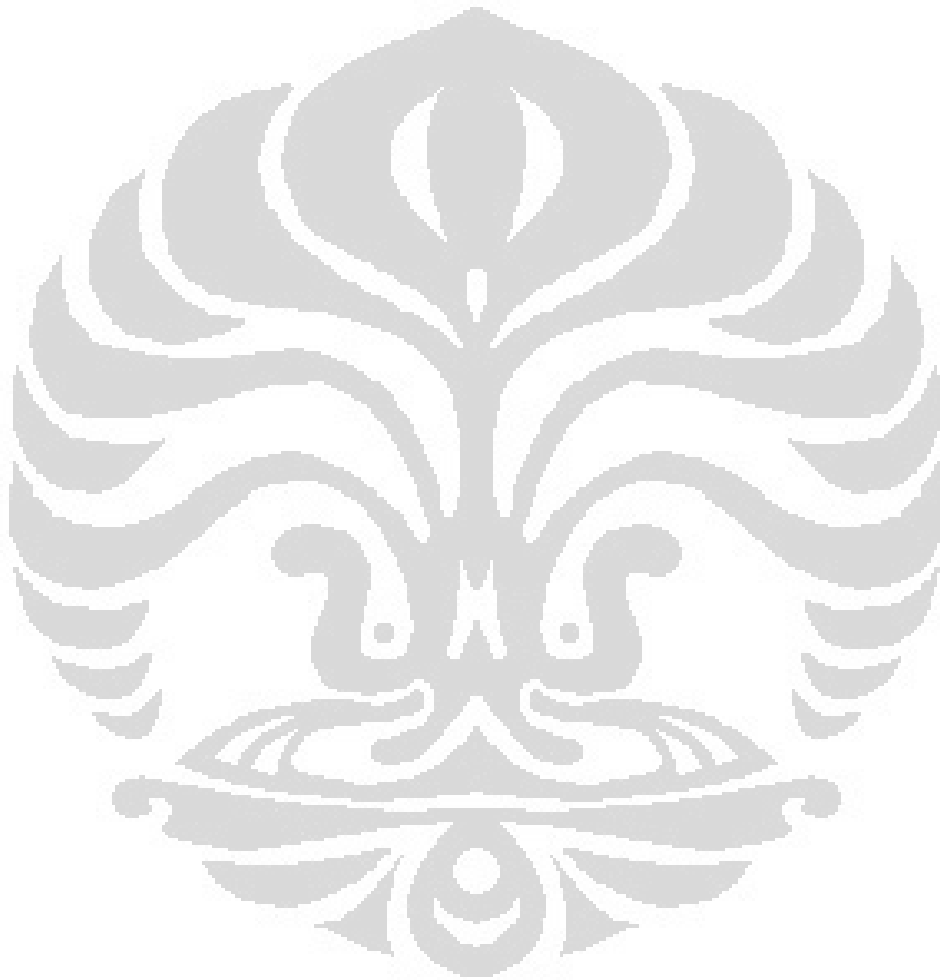
## DAFTAR PUSTAKA

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Konsep Pengembangan Perkotaan .....	1
Gambar 1.2 Keberadaan Permukiman Kumuh Perkotaan Sebagai Dampak Urbanisasi.....	8
Gambar 1.3 Kerangka Alir Permasalahan .....	10
Gambar 1.4 Kerangka Latar Belakang Penelitian .....	12
Gambar 1.5 Kerangka Pemikiran Penelitian .....	15
Gambar 2.1 Ilustrasi Penataan Kapling Lahan Melalui Konsolidasi Lahan .....	26
Gambar 2.2 Gambar Pelaksanaan Konsolidasi di Jepang .....	33
Gambar 2.3 Pelaksanaan Konsolidasi Lahan di Berbagai Negara .....	41
Gambar 2.4 Keterkaitan Elemen <i>Ekisties</i> .....	54
Gambar 2.5 Gambaran Karakter Manusia dalam Kampung Perkukiman Kumuh .....	55
Gambar 2.6 Aktivitas Masyarakat di Lokasi Perkukiman Kumuh .....	57
Gambar 2.7 Beberapa Contoh Karakteristik Rumah-Rumah Di Lingkungan Perkampungan Kumuh.....	59
Gambar 2.8 Sumber-sumber Air Bersih Dalam Lingkungan Permukiman Kumuh.....	60
Gambar 3.1 Peta DKI Jakarta .....	62
Gambar 3.2 Rencana Tata Ruang DKI Jakarta 2010.....	78
Gambar 3.3 Gambaran Permukiman Kumuh Bantaran Sungai .....	87
Gambar 3.4 Peta Sebaran Permukiman Kumuh DKI Jakarta.....	91
Gambar 4.1 Kerangka Tahapan Penelitian .....	102
Gambar 4.2 Kerangka Proses Triangulasi Data dan Analisis Penelitian.....	106
Gambar 5.1 Kerangka Analisis Penelitian.....	119
Gambar 5.2 Posisi Penelitian.....	126
Gambar 5.3 Ilustrasi Peningkatan Lahan dengan Konsolidasi .....	136
Gambar 5.4 Konsep Pelaksanaan Konsolidasi Lahan Vertikal .....	137
Gambar 5.5 Teknik Replotting sebagai Bentuk Perencanaan Penataan Fisik Kawasan .....	138
Gambar 5.6 Paradigma Pengelolaan Lingkungan yang Berkelanjutan .....	175

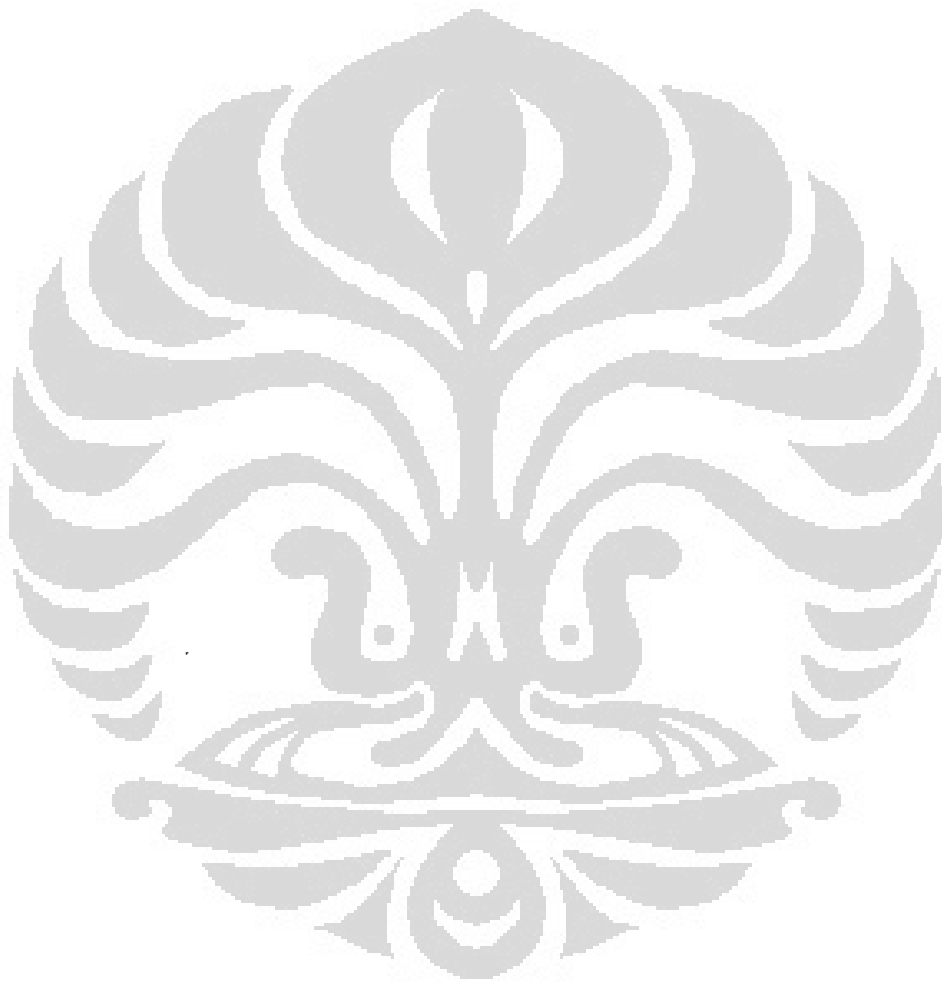
## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Tabel Elemen <i>Ekistics</i> Doxiadis.....	52
Tabel 5.1 Temuan Teori dengan Aspek Pengamatan.....	120
Tabel 5.2 Analisis Aspek Strategis Hasil Temuan Studi.....	163



## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Form Wawancara  
Lampiran 2 Transkrip Wawancara



# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Kota merupakan lingkungan binaan terbesar yang bisa dibuat manusia. Kota tumbuh dan berkembang seiring dengan perkembangan zaman. Salah satu issue sentral yang menjadi persoalan perkotaan adalah pertumbuhan penduduk yang terutama berlangsung sejak dekade 50-an. Sepertiga dari penduduk perkotaan berada di kota-kota yang berkategori metropolis, yaitu dengan penduduk lebih dari satu juta jiwa. Salah satu upaya yang dikembangkan di Negara-negara yang sedang berkembang untuk menekan beban yang terjadi pada kota-kota besar yaitu dengan menekan migrasi ke kota-kota tersebut. Dengan mengembangkan wilayah yang belum berkembang melalui peningkatan dan pengembangan pusat-pusat perkembangan baru atau meningkatkan peran serta kemampuan pelayanan kota-kota kecil yang ada sehingga kota-kota kecil tersebut dapat diperankan sebagai penahan arus migrasi ke kota-kota besar.

Dapat diantisipasi bahwa aspek yang membedakan kota-kota besar kita pada masa lalu, masa kini, dan masa yang akan datang adalah: jumlah penduduk, tingkat pendapatan perkapita, tingkat kecanggihan teknologi, serta tata nilai/perilaku masyarakat yang semakin bersifat universal.

Artinya kebutuhan akan lahan tidak lagi hanya didasarkan kepada luasnya, tetapi juga didasarkan pada tingkat optimasi pemanfaatannya serta sifat penggunaannya. Sebagai ilustrasi, peruntukan lahan yang bersifat tunggal (*mono use*) sudah mulai ditinggalkan, sedang kecenderungan pemanfaatan lahan dengan fungsi majemuk (*multi use*) terpadu dan berskala besar (misalnya, konsep superblok) mulai berkembang dengan pesat. Namun, harus disadari bahwa sisi permintaan yang didikte kekuatan pasar ini tidak boleh dilepas tanpa kendali. Kota bukan sekedar mesin ekonomi, tetapi kota juga merupakan wujud organisasi sosial-budaya masyarakat yang harus dijaga keseimbangan, serta kesinambungan eksistensinya.

Jelas disini, selain pertumbuhan yang bersifat fisik (*growth*), berlangsung juga proses perubahan dalam (perilaku) masyarakat yang memang merupakan bagian dari proses evaluasi peradaban manusia (*social changes*).

Intervensi kebijakan perencanaan kota tidak hanya harus kreatif, akan tetapi juga harus inovatif. Hal ini dapat dipahami karena berkaitan dengan kepentingan masyarakat banyak (*public needs*) yang bersifat multifacet, serta menyangkut pula proses penataan lahan kota yang sudah terbangun, yang pengadaannya semakin terbatas. Selanjutnya intervensi kebijakan dan perancangan kota harus dilihat sebagai instrumen untuk mengelola pertumbuhan dan perubahan.

Kota secara berlanjut terus mengikuti perkembangan dan pertumbuhan isi dan kegiatannya berkembang dan tumbuh secara fisik struktural untuk dapat memenuhi fungsi dan peran kota sesuai dengan perkembangan yang terjadi. Kota telah mengalami perkembangan yang seringkali tidak lagi memperhatikan kemampuan yang dimiliki, keseimbangan dan keserasian dari kota itu sendiri seperti pertumbuhan yang cepat kegiatan industri, perkembangan teknologi pergerakan dan perkembangan berbagai kegiatan perkotaan lainnya yang mengancam kenyamanan kehidupan di kota. Kesemuanya ini telah mengakibatkan penurunan kuantitas dan kualitas perkotaan di berbagai bidang kebutuhan kehidupan kota, dan munculnya permukiman kumuh sebagai salah satu dampak yang telah disebutkan di atas. Selain itu dampak dari perkembangan kota yang tidak memperhatikan pola guna lahan dan kapasitasnya telah menyebabkan terciptanya penggunaan lahan yang semakin tidak terkendali. Permasalahan lahan yang meliputi penyerobotan lahan, kasus sengketa, dan kasus-kasus penyimpangan guna lahan lainnya yang semakin tidak terkendali akan merujuk kepada degradasi lingkungan dan semakin berkurangnya ruang terbuka hijau bagi kawasan perkotaan.

Tanggap terhadap perkembangan inilah kemudian timbul pemikiran untuk senantiasa meremajakan kembali dari masa ke masa pada kota tersebut khususnya pada suatu atau beberapa bagian wilayah kota atau kawasan fungsional kota tertentu. Upaya ini mencakup suatu tujuan untuk mereorganisasikan kembali struktur kota, misalnya merekonstruksi dan merehabilitasi kawasan pusat kota,



pengembangan pusat-pusat bisnis kota, perbaikan jaringan pergerakan untuk dapat merevitalisasikan dan memanfaatkan kembali lahan kota secara rasional dan sehat dengan meningkatkan kondisi kawasan dan meningkatkan pemanfaatan lahan dan fasilitas umum antara lain dengan meningkatkan bangunan umum.

Untuk mencapai upaya ini maka suatu usaha meremajakan suatu atau beberapa bagian wilayah kota atau kawasan fungsional kota tersebut akan merupakan suatu usaha yang esensial sebagai salah satu rangkaian dalam pembangunan kota.

Suatu peremajaan kota lebih menekankan kepada usaha revitalisasi bagian wilayah kota atau kawasan fungsional tertentu kota melalui peningkatan kualitas fisik, sedangkan pembaharuan kota suatu perombakan menyeluruh yang menyangkut keseluruhan pola kehidupan perkotaan (sosial budaya, sosial ekonomi, dan lingkungan fisik). Peremajaan Kota pada dasarnya merupakan salah satu upaya pemecahan masalah perkembangan kota yang dalam hal ini Kota Jakarta pada umumnya yang mengambil konsep ini secara intensif dengan meningkatkan atau merevitalisasi bagian-bagian kota yang telah tumbuh dan berkembang. Suatu peremajaan kota juga merupakan bagian integral dari suatu rencana pembangunan kota, diharapkan melalui pelaksanaan peremajaan kota akan dapat terwujud lingkungan perumahan permukiman perkotaan yang lebih baik.

Sepanjang sejarah perkembangan perkotaan, pembangunan kembali atau usaha untuk meremajakan suatu kawasan berkaitan erat dengan perbaikan kawasan perumahan dan permukimannya. Peremajaan kota menyelenggarakan kegiatan yang berkaitan dengan pembongkaran bangunan-bangunan yang rusak, lingkungan yang tidak berfungsi optimal, dan menggantinya dengan bangunan baru. Peremajaan kota juga termasuk usaha-usaha untuk menghidupkan kembali berbagai kegiatan ekonomi perkotaan, dengan cara meningkatkan pendapatan keluarga hingga taraf hidup yang cukup sehingga memungkinkan mereka memperbaharui tempat tinggalnya. Masalah utama yang muncul dalam peremajaan perumahan adalah akibat dari pemindahan penduduk berpendapatan rendah yang akan dibongkar dan dipindahkan ke bangunan baru. Fenomena perkembangan Kota Jakarta inilah yang mendorong berbagai strategi

pengembangan didalamnya untuk saling melengkapi fungsi dan perannya untuk lebih optimal.

Menumpuknya struktur demografi di Jakarta menjadi tidak terimbangi oleh pengembangan infrastruktur yang ada. Maka, lahir dan tumbuhlah kampung-kampung kumuh yang dihuni kaum urban yang miskin dan hidup di bawah standar. Jakarta yang luasnya hanya 0,03 persen dari wilayah Indonesia, kini mempunyai perkampungan kumuh yang menempati 552 lokasi atau tumbuh rata-rata tiga persen per tahun. Dari jumlah tersebut, 454 lokasi dihuni oleh sekitar 863.322 orang dan sisanya 98 lokasi ditempati oleh 36.117 jiwa. (BPS-2009).

Kota DKI Jakarta sebagai ibukota negara merupakan kota yang memiliki tingkat kepadatan penduduk terbesar di Indonesia. DKI Jakarta terbagi atas 5 Kotamadya dan 1 Kabupaten administratif yaitu Kepulauan Seribu. Jumlah penduduk DKI Jakarta berdasarkan hasil estimasi Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas 2006) adalah sebanyak 8,96 juta jiwa. Dengan luas wilayah 661,52 km<sup>2</sup> berarti kepadatan penduduknya mencapai 13,5 ribu/km<sup>2</sup>, sehingga menjadikan provinsi ini sebagai wilayah yang terpadat penduduknya di Indonesia.

## 1.2 Perumusan Masalah

Pesatnya urbanisasi di kota-kota besar dan metropolitan telah menyebabkan permasalahan ketersediaan lahan bagi perumahan. Akibat langka dan semakin mahalnya tanah di perkotaan, pembangunan perumahan baru layak huni bagi masyarakat berpenghasilan rendah cenderung menjauh dari tempat kerja (*urban sprawl*). Keadaan ini menimbulkan ketidakteraturan penataan ruang dan kawasan, permasalahan mobilitas manusia dan barang, beban investasi dan operasi dan pemeliharaan prasarana, sarana dan utilitas (PSU), penurunan produktifitas kerja, serta berdampak buruk terhadap kondisi sosial dan lingkungan. Lahan merupakan masalah utama pembangunan perumahan sebagai salah satu pemenuhan kebutuhan hak dasar rakyat.

Terbatasnya lahan perkotaan menyebabkan pemerintah kota dituntut untuk dapat memanfaatkan lahan secara efisien dengan meningkatkan intensitas

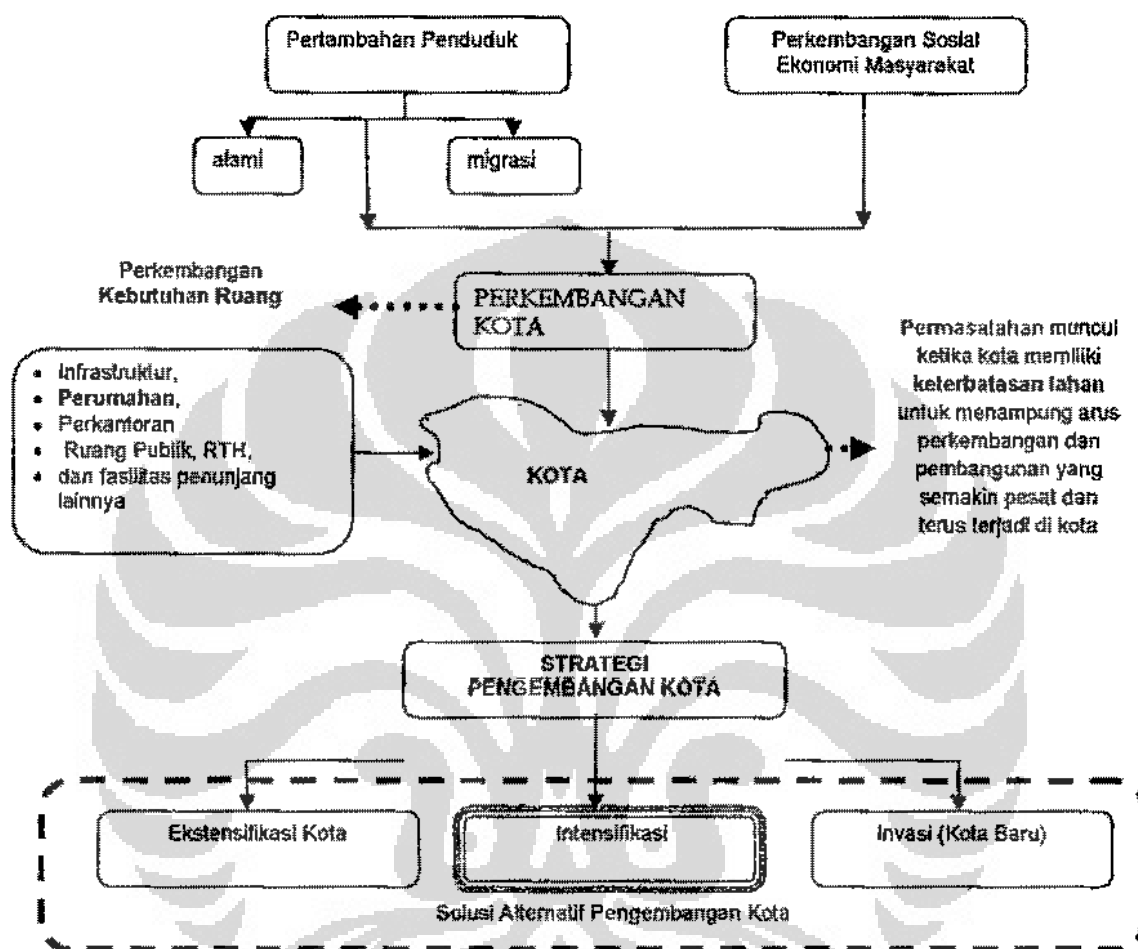
penggunaannya. Tuntutan akan penggunaan lahan perkotaan cenderung semakin meningkat seiring diterapkannya otonomi daerah. Hal ini antara lain disebabkan Pemerintah Kota dituntut untuk dapat memanfaatkan sumber daya ruang dan tanah secara maksimal bagi peningkatan pendapatan daerah, di sisi lain adanya tuntutan masyarakat yang semakin kritis dalam mendapatkan pelayanan umum, termasuk penyediaan sarana dan prasarana sosial, budaya, taman dan ruang terbuka hijau.

Beberapa permasalahan dalam penataan dan pemanfaatan lahan perkotaan yang kemudian menjadi latar belakang adanya konsolidasi tanah (Sujarto, 2002), antara lain :

- Pemanfaatan lahan kurang optimal;
- Semakin langka dan mahalnya lahan di area perkotaan;
- Terbatasnya dana pemerintah untuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum;
- Ketidateraturan pendataan status kepemilikan tanah secara administratif;
- Keberpihakan pembangunan bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang sangat minim;
- Degradasi fisik maupun fungsi lahan yang mempengaruhi kualitas lingkungan perkotaan;

Cheema dalam bukunya menerangkan lima masalah yang penting dalam manajemen perkotaan, yaitu: 1) pembiayaan kota; 2) perumahan kota, jasa dan prasarana/infrastruktur; 3) sistem informasi perkotaan; 4) sektor informal, dan; 5) kapasitas kelembagaan kota. Dari sini dapat diketahui bahwa permasalahan perumahan adalah salah satu masalah penting dalam pengembangan perkotaan. Manajemen kota bertujuan untuk memperkuat kapasitas kelembagaan pemerintah dan swasta. Yang merupakan pusat perhatian bagi pemerintah di negara berkembang adalah skema perumahan umum dan perbaikan perumahan kumuh. Rakyat miskin di kota sukar untuk mendapatkan perumahan yang layak. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: harga tanah (*land value*) yang sudah sangat tinggi, sulitnya rakyat dalam menjangkau lembaga kredit perumahan, dan

peran aktif serta biaya yang tidak cukup dari pemerintah dalam program investasi pembangunan perumahan rakyat (Chema, 1993; 14).



Sumber : Sujarto, 2002, diolah

Gambar 1.1

### Konsep Pengembangan Perkotaan

Seiring dengan pesatnya peningkatan kebutuhan perumahan, maka tuntutan untuk menciptakan lingkungan permukiman yang tenang dan aman, indah, bersih, serta seimbang dengan lingkungan hidup juga semakin menonjol. Artinya perumahan juga tidak bisa begitu saja dibangun untuk memenuhi salah satu kebutuhan primer manusia, akan tetapi juga harus memperhatikan bagaimana agar pembangunan perumahan tadi tidak mengarah kepada terjadinya daerah-daerah kumuh (*slum area*) dan hunian liar atau perumahan ilegal (*dwelling*) yang kurang

memperhatikan pembangunan sarana atau fasilitas penunjangnya, seperti jalan-jalan perumahan atau jalan menuju lokasi perumahan, jaringan telepon air bersih, listrik, sarana olah raga dan hiburan, penyediaan fasilitas-fasilitas umum (*public goods*) seperti sekolah, puskesmas, tempat peribadatan, dan pusat perdagangan. Salah satu strategi pembangunan perumahan dan permukiman untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat perkotaan adalah dengan mendayagunakan fungsi kelembagaan yang terkait dengan pembangunan perumahan dan permukiman (Mustopadidjaja, 1999; 22).

Pembangunan perumahan selalu dihadapkan kepada permasalahan antara kebutuhan masyarakat akan rumah tinggal dengan pengadaan jumlah rumah yang semakin jauh berkurang dari sasaran disatu sisi, dan daya beli masyarakat dengan kualitas perumahannya pada sisi lain menjadi 2 kutub (*demand dan supply perumahan perkotaan*) persoalan yang sulit untuk dipecahkan. Mengingat rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia, selain pangan dan sandang, maka hampir setiap keluarga baru akan mendambakan untuk memiliki rumah sendiri. Di negara berkembang seperti halnya Indonesia yang banyak penduduknya (lebih dari 200 juta), persoalan ini menjadi sangat serius, khususnya di perkotaan ketika pertambahan penduduk bermuara dari desa/ daerah menuju ke perkotaan karena alasan mencari penghasilan semakin meningkat. Akibatnya memang banyak bermunculan perumahan baru yang tidak permanen di kawasan kota, selain perumahan elite yang permanen bagi kalangan masyarakat berpenghasilan menengah atas. Sedangkan di pinggiran kota biasanya banyak perumahan yang dihuni oleh masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah. Di sisi lain hasil pengadaan perumahan, terutama bagi masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah yang dilaksanakan baik oleh Pemerintah maupun Pengembang swasta jumlahnya sangat terbatas, sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan sebagian masyarakat di perkotaan. Selain itu hasilnya pun seringkali juga tidak sesuai dengan kebutuhan dan daya beli masyarakat.

Menumpuknya struktur demografi di Jakarta menjadi tidak terimbangi oleh pengembangan infrastruktur yang ada. Maka, lahir dan tumbuhlah kampung-kampung kumuh yang dihuni kaum urban yang miskin dan hidup di bawah standar. Jakarta yang luasnya hanya 0,03 persen dari wilayah Indonesia, kini

mempunyai perkampungan kumuh yang menempati 552 lokasi atau tumbuh rata-rata tiga persen per tahun. Dari jumlah tersebut, 454 lokasi dihuni oleh sekitar 863.322 orang dan sisanya 98 lokasi ditempati oleh 36.117 jiwa. (BPS-2009).



Sumber : <http://wic3n.blogspot.com/2009/02/banjir-melanda-ibukota.html>,  
November 2009

### Gambar 1.2 Keberadaan Permukiman Kumuh Perkotaan Sebagai Dampak Urbanisasi

Kebutuhan dasar masyarakat akan rumah yang terjangkau dan layak huni belum terpenuhi dengan baik. Berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional 2004, dari 55 juta keluarga di Indonesia, sekitar 5,9 juta diantaranya belum memiliki rumah. Sementara itu, setiap tahun terjadi penambahan kebutuhan rumah dari keluarga baru sekitar 820.000 unit rumah. Selain itu, masih terdapat 3,1 juta keluarga atau 12,5 juta jiwa keluarga yang menghuni rumah dalam kondisi yang tidak layak.

Beberapa issue strategis yang terkait dengan pembangunan perumahan permukiman dan penataan ruang antara lain :

1. 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 terpolo dengan baik) dan inefisiensi pelayanan prasarana dan sarana.
2. Pemanfaatan lahan perumahan dan permukiman belum memberikan rasa keadilan kepada penduduk berpenghasilan rendah sehingga selalu tersingkir ke luar kota dan jauh dari tempat kerja.
3. 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). (BPS 2015, [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id))

4. 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.

Sedangkan beberapa pokok permasalahan kaitannya dengan perumahan dan permukiman di akibat arus urbanisasi yang mendominasi masyarakat miskin di kawasan perkotaan, antara lain :

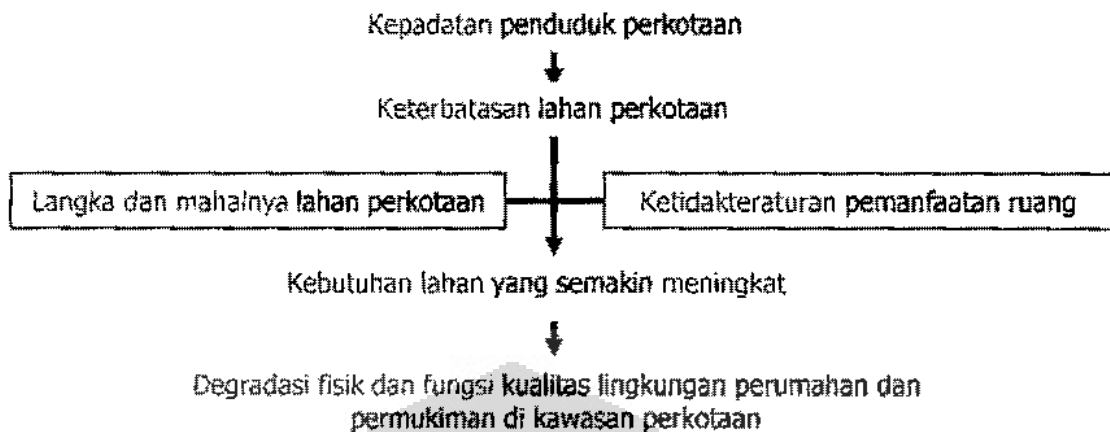
- Pertama, tingkat penyediaan rumah yang layak dan terjangkau, menjadi hal yang sulit untuk diwujudkan. Masyarakat, swasta, maupun pemerintah kota belum mampu menyediakan perumahan yang memadai dan terjangkau. Di Indonesia, permintaan perumahan kurang lebih 1,6 juta unit per tahun. Pemerintah dan swasta baru mampu memenuhi sekitar 15% dari permintaan ini (Collier International, Lokakarya Nasional bidang Perumahan dan Permukiman Jakarta, 2002).
- Kedua, di perkotaan Indonesia terjadi penurunan kualitas lingkungan permukiman yang signifikan. Penurunan kualitas lingkungan ini turut disumbang oleh belum memadainya pelayanan di lingkungan permukiman. Akibatnya, banyak kawasan perumahan dan permukiman yang telah melebihi daya tampung dan daya dukung lingkungan. Hal ini misalnya ditandai dengan meningkatnya lingkungan kumuh di Indonesia pada setiap tahunnya. Pada saat ini luas lingkungan kumuh telah mencapai 47.500 hektar, yang tersebar tidak kurang di 10.000 lokasi (Sugandhy, 2002).

- Ketiga , kemampuan masyarakat miskin dalam memenuhi kebutuhan perumahan bagi diri mereka sendiri sangat rendah. di Indonesia, diperkirakan sekitar 65% rumah tangga tidak mampu membeli rumah sederhana dengan harga yang paling rendah . Sementara itu, kredit perumahan tanpa subsidi hanya dapat dijangkau oleh 25% populasi yang berpendapatan tinggi (Susenas, 2001).
- *Keempat* , kondisi kemiskinan membuat kelompok ini seringkali hanya mampu mengakses lingkungan kumuh atau permukiman liar di kota. Lingkungan kumuh yang dicirikan oleh minimnya sarana infrastruktur permukiman, menghadapkan kaum miskin pada buruknya kualitas kehidupan yang harus mereka tanggung di lingkungan permukiman. Dengan demikian, keterbatasan masyarakat miskin dalam mengakses perumahan diperburuk dengan kurang memadainya pelayanan penyediaan prasarana dan sarana dasar lingkungan. Rendahnya kualitas kehidupan di lingkungan permukiman kumuh ini pada gilirannya juga menghambat potensi produktivitas dan kewirausahaan para penghuninya. Pada umumnya mereka kemudian hanya mampu mengakses perekonomian informal kota, yang utamanya dicirikan oleh status hukum yang lemah dan tingkat penghasilannya yang rendah.
- *Kelima* , penggunaan lahan di masa datang akan didominasi oleh kawasan perkotaan. Padahal, kegiatan utama kawasan perkotaan bukanlah pertanian, melainkan pusat jasa pemerintahan, pelayanan sosial, kegiatan ekonomi, dan kegiatan permukiman. Dengan orientasi semacam ini, tanah di perkotaan akan menjadi sumber daya yang terbatas dan mahal. Pada gilirannya, tingginya harga lahan membuat penyediaan rumah murah untuk masyarakat miskin menjadi hal yang semakin sulit lagi.

### 1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang dan perumusan masalah tersebut, maka dapat dirumuskan pertanyaan masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dari kerangka alir di bawah ini :





**Gambar 1.3**  
**Kerangka Alir Permasalahan**

Berdasarkan kerangka alir permasalahan tersebut di atas maka dapat ditarik sebuah pertanyaan penelitian mengenai pentingnya strategi pola penyediaan lahan (konsolidasi lahan) sebagai bagian dari alternatif pemecahan masalah. Pertanyaan penelitian yang diangkat dalam penelitian ini adalah : *aspek-aspek strategis apa saja yang berpengaruh terhadap penerapan konsep konsolidasi lahan di perkotaan?*

#### 1.4 Tujuan Penelitian

##### 1.4.1 Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk *Menemukanali Aspek-Aspek yang Dianggap Strategis Dalam Pelaksanaan Konsep Konsolidasi Lahan Sebagai Konteks Implementasi Urban Renewal.*

##### 1.4.2 Sasaran

Sasaran-sasaran yang dapat dicapai dalam penelitian ini adalah:

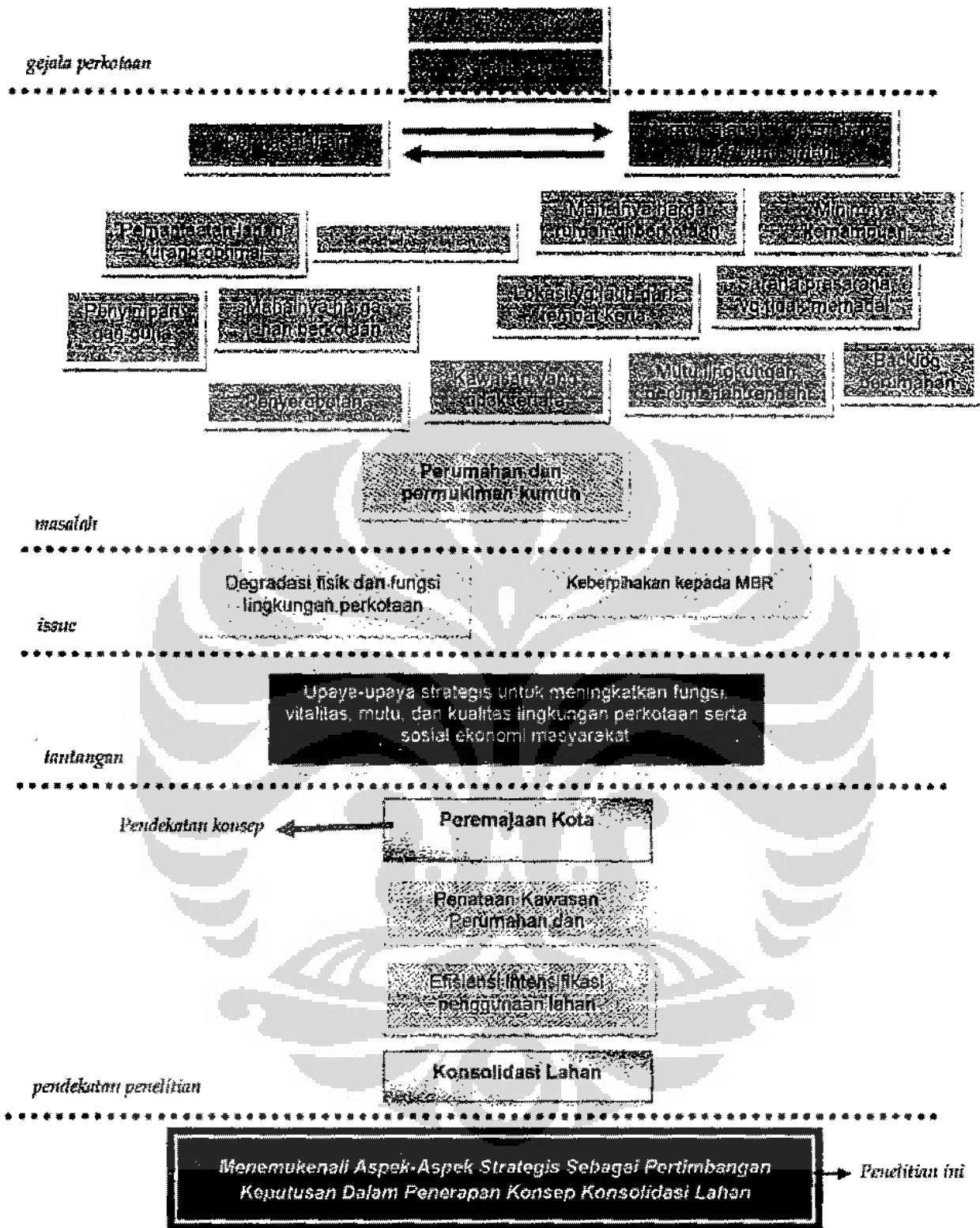
- Menemukanali permasalahan dalam pengembangan perkotaan, khususnya dalam konteks peremajaan kota
- Menelusuri tinjauan literatur terkait dengan pelaksanaan konsep konsolidasi lahan
- Mengkaji aspek pengamatan pada pelaksanaan konsolidasi lahan dalam konteks implementasi *urban renewal*

- Merumuskan aspek-aspek hasil yang dianggap strategis

### 1.4.3 Manfaat Penelitian

Manfaat dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui lebih dalam mengenai konsep konsolidasi lahan sebagai salah satu instrumen dalam penerapan *urban renewal* atau peremajaan kota. Melalui penelitian ini juga dapat diketahui aspek-aspek strategis yang menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan atau strategi program konsolidasi lahan yang akan diterapkan.

Dalam bidang akademik, diharapkan akan diperoleh manfaat bagi peneliti tentang beberapa potensi dan kendala dari perumusan strategi konsep konsolidasi lahan agar dapat diimplementasikan. Sedangkan manfaat bagi stakeholder baik untuk instansi pemerintah (pusat maupun daerah) atau bagi pelaku pembangunan (developer perumahan) adalah untuk memberikan informasi mengenai gambaran strategi penerapan konsolidasi lahan sebagai bahan pertimbangan untuk menerapkan konsep ini dikemudian hari melalui telaah dan temuan tentang aspek-aspek strategis dari strategi konsolidasi lahan ini diharapkan dapat ditentukan langkah-langkah strategis dari tiap tahapan pelaksanaan program ini dikemudian hari.



Gambar 1.4

Kerangka Latar Belakang Penelitian

## 1.5 Ruang Lingkup Penelitian

### 1.5.1 Ruang Lingkup Wilayah

Ruang lingkup wilayah penelitian ini adalah dengan mengambil obyek studi kawasan perumahan dan permukiman yang berpotensi untuk diterapkan konsep konsolidasi lahan di DKI Jakarta, yang diharapkan dapat dikenali tipologi kawasan-kawasan yang potensial untuk menerapkan konsep konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan. Pendekatan pemilihan lokasi studi yang diangkat dalam penelitian ini merupakan preferensi peneliti untuk dapat melihat gambaran secara umum kondisi perumahan dan permukiman di perkotaan. Lokasi ini dipilih bukan sebagai studi kasus penelitian tetapi hanya sebagai referensi obyek penelitian untuk mendapat gambaran kondisi perumahan dan permukiman kumuh yang berada di kawasan perkotaan, sehingga ketika penelitian ini mencoba mengkaji tentang strategi konsolidasi lahan akan didapatkan gambaran penanganan perumahan permukiman pada lokasi-lokasi yang dapat dibedakan secara tipologinya, yaitu kawasan perumahan dan permukiman kumuh di DKI Jakarta.

### 1.5.2 Ruang Lingkup Substansi

1. Kajian terhadap pendekatan konsep *Urban Renewal* (Peremajaan Kawasan)
2. Inventarisasi peraturan perundangan terkait
3. Pengamatan terhadap strategi konsolidasi lahan dan strategi penataan perumahan dan permukiman pada kawasan studi
4. Analisis terhadap aspek-aspek strategis
5. Kajian terhadap preferensi dari key informan dan narasumber stakeholder, instansi terkait, dan para pakar

## 1.6 Definisi Operasional

**Strategis** : Strategis dalam penelitian ini memiliki konteks sebagai hal yang berpengaruh dan sangat penting untuk menjadi pertimbangan demi terwujudnya tujuan dari program konsolidasi lahan yang akan dilaksanakan. Mengutip dari kamus besar Miriam-Webster yang disebut dengan strategis adalah "*Something of*

*great importance to a planned purpose". (Miriam-Webster Dictionary).* Sedangkan yang dimaksud dengan aspek-aspek strategis adalah aspek-aspek yang dianggap penting dan berpengaruh untuk menghasilkan sesuatu. Dalam penelitian ini konteksnya adalah aspek-aspek yang berpengaruh berdasarkan preferensi narasumber (pakar dan pemangku kepentingan) yang dihasilkan sebagai temuan studi sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan penerapan konsep konsolidasi lahan.

*Konsolidasi Lahan : is a measure which arranges all the irregularly shape of fragmented lands for regular shapes and adequate size through combination, separation, exchange or readjustment of land within planning area in line with the development of public facilities such as road, park, plazas, etc, so as to achieve better economic use of land to form new urban area in accordance with the plan. (Peter CR. Hsieh, a study on the urban land consolidation).*

**Perumahan dan Permukiman :** definisi perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. Definisi permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan (UU No.4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman).

*Urban Renewal : The improvement of slum, deteriorated, and underutilized areas of a city; generally implies improvement realized through city, state, and, particularly, federal programs, including the clearance and redevelopment of slums, the rehabilitation of relatively sound structures, and conservation measures to arrest the spread of deterioration.. (Robert Moses, Housing Act 1949).* Konsep pengembangan kota yang menekankan kepada usaha revitalisasi bagian wilayah kota atau kawasan fungsional tertentu kota melalui peningkatan kualitas fisik, sedangkan pembaharuan kota suatu perombakan menyeluruh yang menyangkut keseluruhan pola kehidupan perkotaan (sosial budaya, sosial ekonomi, dan lingkungan fisik).

Urban renewal atau peremajaan kota merupakan salah satu pendekatan dalam proses perencanaan kota yang diterapkan untuk menata kembali suatu kawasan tertentu dalam kota dengan tujuan untuk mendapatkan nilai tambah yang lebih memadai dari kawasan tersebut sesuai dengan potensi serta nilai ekonomi yang dimiliki oleh lahan tersebut. Dengan kata lain, peremajaan kota merupakan suatu upaya untuk meningkatkan kemampuan lahan suatu kawasan kota, sehingga dapat dimanfaatkan sesuai dengan *highest and the best use* dari lahan kota tersebut.

### 1.7 Kerangka Pemikiran Penelitian

Secara ringkas kerangka konsep pemikiran yang disusun dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini :



Gambar 1.5

#### Kerangka Pemikiran Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran penelitian di atas dapat dijelaskan bahwa penelitian ini berawal dari permasalahan yang terdapat di perkotaan seperti yang telah dijelaskan dalam latar belakang. Dari berbagai permasalahan yang muncul dan terdapat di perkotaan, penelitian ini melihat bahwa permasalahan mengenai lahan merupakan permasalahan yang kerap terjadi dan merupakan permasalahan

yang paling utama hingga dapat menimbulkan efek-efek lain sebagai akibat dari permasalahan lahan tersebut. Berbagai macam permasalahan lahan seperti yang telah disebutkan di atas menjadi dasar pemikiran peneliti untuk mengkaji lebih dalam lagi sehingga peneliti mencoba menggali strategi-strategi pengembangan kota untuk meningkatkan dan optimalisasi nilai maupun fungsi lahan di perkotaan. Degradasi lingkungan hidup perkotaan ini menjadi salah satu akibat dari permasalahan lahan tersebut di atas yang merujuk pada kajian strategi nilai dan fungsi lahan sehingga pendekatan penelitian yang dipakai peneliti melalui telaah terhadap konsep peremajaan kota atau *urban renewal* sebagai salah satu pendekatan yang dirasa mampu menjawab permasalahan lahan di perkotaan tersebut. Strategi konsolidasi lahan juga merupakan salah satu bentuk dari penerapan konsep peremajaan kota yang dalam penelitian ini akan dikaji hingga menghasilkan aspek-aspek strategis dalam menerapkan konsep ini sebagai bentuk peremajaan kota secara lebih terintegrasi.

## **1.8 Sistematika Pembahasan**

**BAB I PENDAHULUAN**, Bab ini berisikan mengenai penjabaran latar belakang sebagai dasar dari penelitian ini yang kemudian merujuk pada perumusan masalah hingga membentuk pertanyaan penelitian yang diangkat dalam penelitian ini. Dalam bab ini juga dijelaskan mengenai tujuan dan sasaran penelitian hingga penjabaran dari kerangka pemikiran dan beberapa definisi operasional dari penelitian ini.

**BAB II TINJAUAN TEORI**, Pada bab ini penjabaran mencakup dari beberapa pandangan teoritis mengenai konsep peremajaan kota atau *urban renewal*. Kemudian penelaahan lebih dalam kepada konsep konsolidasi lahan, mulai dari beberapa perspektif hukum, beberapa pengalaman dan definisi konsep konsolidasi lahan dari berbagai negara. Dalam bab ini juga akan dijelaskan mengenai pengertian rumah, perumahan, permukiman dan penjabaran mengenai pengertian permukiman kumuh.

**BAB III GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN**, Pada bab ini dijelaskan mengenai potret dan gambaran umum dari kawasan perumahan dan

permukiman kumuh di DKI Jakarta sebagai hasil dari observasi dan penelaahan data dan informasi untuk mendapat karakteristik yang ada.

**BAB IV METODOLOGI PENELITIAN,** Bab ini menjelaskan mengenai metodologi dan tahapan bagaimana penelitian ini dilakukan hingga didapatkan hasil dari penelitian ini.

**BAB V ANALISIS ASPEK-ASPEK STRATEGIS KONSOLIDASI LAHAN,** Bab ini menjabarkan mengenai proses analisis dari temuan studi atas data dan informasi yang berhasil dikumpulkan di lapangan melalui observasi dan wawancara. Analisis dalam penelitian ini dibagi dalam dua kategori besar yaitu analisis aspek fisik dan aspek non-fisik.

**BAB VI PENUTUP,** Bab ini menjelaskan mengenai beberapa hasil kesimpulan dari konsep urban renewal dan penerapan konsep konsolidasi lahan serta menjelaskan mengenai hasil temuan studi. Selain itu juga beberapa masukan sebagai saran dan usulan studi lanjut dari dilakukannya penelitian ini.



## **BAB II TINJAUAN TEORI**

### **2.1 Kajian Konsep *Urban Renewal***

Definisi dari *Urban Renewal* yang dapat diartikan sebagai Pembaharuan Kota mempunyai lingkup tujuan yang lebih luas yaitu suatu upaya untuk memperbaharui tatanan kehidupan kota, suatu bagian atau beberapa bagian wilayah kota secara menyeluruh menyangkut peningkatan perilaku, pola kehidupan, dan cara hidup perkotaan melalui suatu reformasi tatanan kota secara sosial budaya, sosial ekonomi, dan peri kehidupan serta tatanan lingkungan kota (Branch, Melville 1995 : 189). Dalam penelitian ini kajian terhadap urban renewal merupakan landasan awal peneliti untuk memperdalam lingkup penelitian terhadap kajian peremajaan kawasan perumahan dan permukiman di DKI Jakarta.

Dalam pengertian yang luas, pembangunan kembali kota-kota adalah sebuah usaha untuk mengkonstruksikan kembali bagian-bagian kota-kota besar kita yang keadaannya memburuk menjadi kumuh, dan memerlukan rehabilitasi segera. Hampir dalam setiap kota yang terdapat di Amerika Serikat, daerah-daerah dengan keadaan tersebut dapat ditemukan biasanya di sekitar pusat bisnis dan daerah perdagangan grosir, yang mengalami kerusakan fisik. Kawasan tersebut juga memiliki masalah-masalah sosial seperti kejahatan, kriminal, tingginya angka keterjangkitan penyakit, kekacauan keluarga, dan kemiskinan. Pada satu sisi, kawasan-kawasan tersebut memperlihatkan kepadatan penduduk yang sangat tinggi sementara pada sisi yang lain, sebagian besar kawasan juga merupakan tanah kosong atau dipergunakan untuk industri dan komersial (Rowe 1993 : 175)

#### **2.1.1 Tinjauan dan Pengertian Umum dalam Peremajaan Kota**

Pengertian peremajaan kota menurut beberapa pakar yang dikutip oleh Mochtarrram (Mochtarrram, 1973; 24) adalah sebagai berikut :

- Menurut Grebler, peremajaan kota adalah usaha perubahan lingkungan perkotaan yang disesuaikan dengan rencana
- kota, dan perubahan tersebut dilakukan secara besar-besaran untuk dapat memenuhi tuntutan kehidupan kota.
- Menurut Weimer dan Hoyt, peremajaan kota adalah meliputi usaha-usaha rehabilitasi, yaitu memperbaiki struktur dibawah standar sehingga memenuhi standar yang seharusnya; konservasi, yaitu menyangkut rehabilitasi dan pemeliharaan dengan maksud peningkatan mutu suatu daerah atau kawasan; renewal, yaitu pembongkaran atau pembangunan kembali dan pembersihan suatu daerah.

Arti dan tujuan suatu peremajaan kota diartikan oleh berbagai negara dengan berbagai tuntutan kebutuhan dan keadaan serta permasalahan dasar kotanya tersebut. Di Eropa dan Amerika Serikat peremajaan kota dikenal sebagai *Urban Renewal* atau *City Betterment*, di Inggris disebut dengan *Town Rehabilitation* dan *Town Revitalization*. Di Jepang muncul istilah *urban renewal* dan *urban readjustment* sebagai gambaran konsep dari peremajaan kota.

Suatu peremajaan kota lebih menekankan kepada usaha revitalisasi bagian wilayah kota atau kawasan fungsional tertentu kota melalui peningkatan kualitas fisik, sedangkan pembaharuan kota suatu perombakan menyeluruh yang menyangkut keseluruhan pola kehidupan perkotaan (sosial budaya, sosial ekonomi, dan lingkungan fisik). Peremajaan Kota pada dasarnya merupakan salah satu upaya pemecahan masalah perkembangan kota yang dalam hal ini Kota Jakarta yang mengambil konsep ini secara intensif dengan meningkatkan atau merevitalisasi bagian-bagian kota yang telah tumbuh dan berkembang.

Suatu peremajaan kota juga merupakan bagian integral dari suatu rencana pembangunan kota. Strategi maupun kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kota Jakarta merupakan kebijaksanaan yang ditempuh dalam upaya peremajaan kawasan. Sehingga komponen-komponen yang akan dikembangkan didalam suatu peremajaan kawasan adalah untuk menunjang usaha peningkatan Kota Jakarta. Dengan demikian konsep peremajaan kota sudah harus difikirkan pada saat rencana kota tersebut disusun sebagai bagian dari keseluruhan proses perencanaan,

fungsi-fungsi kota yang direncanakan (meliputi penataan guna lahan), dan sebagai program pembangunan kota. (Sujarto 2002 : 5)

Peremajaan Kota dapat ditinjau dari 3 pengertian (Sujarto 2002 : 6), yaitu:

1. Peremajaan sebagai suatu proses, yaitu yang diartikan sebagai suatu upaya pembangunan kembali suatu atau beberapa bagian wilayah kota atau suatu kawasan fungsional kota dalam usaha meningkatkan kualitasnya, meningkatkan kegunaan dan kemanafaatannya, meningkatkan kapasitas dan vitalitasnya serta kemampuannya baik dilakukan oleh pemerintah kota maupun oleh swasta sebagai pembangun.
2. Peremajaan sebagai suatu fungsi, adalah suatu upaya pembebasan lahan, pembukaan kembali, rehabilitasi atau pembangunan kembali suatu bagian wilayah kota atau kawasan fungsional kota yang telah lapuk dan mengalami degradasi fisik maupun fungsionalnya menjadi suatu fungsi perkotaan tertentu. Fungsi perkotaan ini bisa tetap sebagaimana sebelumnya, berubah menjadi fungsi lain, atau kombinasi fungsi asal dengan fungsi baru.
3. Peremajaan kota sebagai suatu program, yaitu suatu usaha terkoordinasi yang mengkait ke berbagai instansi sektoral kota didalam usaha mengarahkan program pembukaan kembali kawasan tertentu, pembangunan kembali atau rehabilitasi suatu wilayah yang telah berdegradasi, relokasi atau pemukiman kembali sebagian penduduk ke kawasan lain di dalam kota, serta program pencegahan kemungkinan meluasnya kawasan kumuh dan tidak terkendali di dalam kota.

Urban renewal yang telah dikembangkan dalam usaha memecahkan masalah kota-kota besar di negara industri maju pada awalnya bermula dari suatu peremajaan perumahan kota yang telah mengalami kekumuhan dan degradasi di berbagai bidang kehidupan sebagai akibat dari perkembangan industrialisasi, yang di kenal sebagai *urban areas residential renewal program* (Sujarto 2002 : 10).

Pada dasarnya suatu peremajaan kota adalah suatu upaya untuk dapat meningkatkan kualitas kehidupan, meningkatkan vitalitas ekonominya, serta

meningkatkan mutu lingkungan perumahan tersebut sehingga dapat menjadi bagian yang setara sebagai salah satu komponen dalam kota.

### 2.1.2 Esensi Peremajaan Kota (*Urban Renewal*)

Kota secara berlanjut terus mengikuti perkembangan dan pertumbuhan isi dan kegiatannya berkembang dan tumbuh secara fisik struktural untuk dapat memenuhi fungsi dan peran kota sesuai dengan perkembangan yang terjadi. Kota telah mengalami perkembangan yang seringkali tidak lagi memperhatikan kemampuan yang dimiliki, keseimbangan dan keserasian dari kota itu sendiri seperti pertumbuhan yang cepat kegiatan industri, perkembangan teknologi pergerakan dan perkembangan berbagai kegiatan perkotaan lainnya yang mengancam kenyamanan kehidupan di kota. Kesemuanya ini telah mengakibatkan penurunan kuantitas dan kualitas perkotaan diberbagai bidang kebutuhan kehidupan kota. Pada bagian wilayah kota atau suatu kawasan fungsional kota tertentu yang semula merupakan salah satu fungsi perkotaan yang sesuai dengan kebutuhan hidup kita telah berkembang menjadi fungsi lain yang sesuai dengan tuntutan pasar yang lebih luas. Sementara itu bagian-bagian wilayah kota atau kawasan fungsional yang tertua telah mengalami kemunduran fisik maupun kemampuan daya tampungnya karena pengguna yang semakin besar dan struktur bangunan yang makin menua yang kemudian telah beralih menjadi suatu wilayah kota yang kumuh, padat, dengan kualitas lingkungan, kesehatan lingkungan dan fasilitas sosial dan umum yang semakin menurun.

Tanggap terhadap perkembangan inilah kemudian timbul pemikiran untuk senantiasa meremajakan kembali dari masa ke masa pada kota tersebut khususnya pada suatu atau beberapa bagian wilayah kota atau kawasan fungsional kota tertentu. Upaya ini mencakup suatu tujuan untuk mereorganisasikan kembali struktur kota, misalnya merekonstruksi dan merehabilitasi kawasan pusat kota, pengembangan pusat-pusat bisnis kota, perbaikan jaringan pergerakan untuk dapat merevitalisasikan dan memanfaatkan kembali lahan kota secara rasional dan sehat dengan meningkatkan kondisi kawasan dan meningkatkan pemanfaatan lahan dan fasilitas umum antara lain dengan meningkatkan bangunan umum.

Untuk mencapai upaya ini maka suatu usaha meremajakan suatu atau beberapa bagian wilayah kota atau kawasan fungsional kota tersebut akan merupakan suatu usaha yang esensial sebagai salah satu rangkaian dalam pembangunan kota.

Ruang lingkup utama dalam penerapan konsep urban renewal adalah ketika pembaharuan terhadap kawasan konservasi dan upaya rehabilitasi sebagai bentuk dari pengembangan kembali struktur kota, seperti lahan, bangunan atau gedung, serta penataan kembali terhadap kawasan perumahan maupun perdagangan dan jasanya telah mencapai bentuk rencana dan penerapan implementasinya dalam suatu kebijakan (Claire 1973 : 309).

*Urban Renewal* atau Konsep Peremajaan Kota ini pada awalnya muncul dan berkembang dinegara-negara maju seperti Eropa dan Amerika Serikat. Di Eropa konsep *urban renewal* muncul setelah perang dunia kedua dimana beberapa kota besarnya mengalami kehancuran secara fisik akibat peperangan. Sedangkan di Amerika Serikat urban renewal dilaksanakan sebagai usaha memecahkan masalah perkotaan, seperti kawasan kumuh perkotaan yang banyak terdapat disana. Demikian pula dengan apa yang dilakukan negara-negara besar di Eropa menggunakan konsep urban renewal sebagai upaya memecahkan masalah kotanya, seperti kawasan kumuh dan penataan kembali kawasan pelabuhan dan waterfront. Sehingga urban renewal atau urban renewal selalu dihubungkan dengan usaha-usaha memperbaiki wilayah kota yang bobrok (*detenorated*) atau untuk meningkatkan nilai ekonomis dari bagian wilayah kota yang sudah menurun efisiensi dan keefektifannya (*revitalization*) sehubungan dengan tidak layaknnya lagi wilayah tersebut.

Pada dasarnya 4 esensi pokok suatu peremajaan kota adalah :

- Meningkatkan vitalitas suatu atau beberapa bagian wilayah kota atau kawasan fungsional kota sehingga dapat meningkatkan nilai basis ekonomi dan sosial bagian wilayah atau kawasan tersebut terhadap kota secara keseluruhan.
- Pembangunan kembali unsur perkotaan secara kualitatif maupun kuantitatif untuk menunjang kebutuhan yang meningkat.
- Meningkatkan kemampuan sarana dan prasarana suatu atau beberapa bagian wilayah kota atau kawasan fungsional kota.

- Menjaga agar tidak meluasnya kekumuhan bagian-bagian wilayah kota atau kawasan fungsional kota. (Sujarto 2002 : 8)

### 2.1.3 Tipologi Peremajaan Kota

Pada dasarnya Peremajaan Kota dimaksudkan untuk meningkatkan vitalitas, nilai sosial ekonomis, kemampuan, nilai produktivitas serta kualitas fisik suatu atau beberapa bagian wilayah kota atau kawasan fungsional kota dari suatu kota.

Jenis-jenis peremajaan kota meliputi (Sujarto 2002 : 9) :

- Rehabilitasi, yaitu suatu perbaikan melalui suatu pembangunan kembali secara menyeluruh menyangkut unsur-unsur fisik maupun fungsional suatu bagian atau kawasan fungsional kota. Pada umumnya suatu rehabilitasi fungsi yang dikembangkan merupakan peningkatan dari fungsi yang sama sebagaimana sebelumnya. Tetapi di dalam rehabilitasi juga akan terjadi peningkatan prasarana dan sarana baru yang dimaksudkan untuk meningkatkan fungsi yang ada, contoh : perbaikan kampung (*Kampung Improvement Program*), perbaikan prasarana lingkungan, perbaikan sungai-sungai, perbaikan suatu pusat pembelanjaan, perbaikan perumahan kota.
- Renovasi, yaitu perbaikan struktural dari suatu bagian wilayah kota atau kawasan fungsional kota dengan tahap memelihara struktur fisik asal untuk menghilangkan kekumuhan atau degradasi fungsional dan fisiknya. Pada renovasi pada umumnya hanya terbatas kepada peningkatan struktur dan kualitas fisik sehingga tampilannya dapat dikatakan tetap. Perbaikan bangunan-bangunan yang telah ada.
- Preservasi, yaitu pelestarian suatu bagian wilayah atau kawasan fungsional kota dari nilai-nilai asal karena memiliki fungsi tertentu yang bernilai sosial budaya, sosial ekonomis, sosial politik, atau fisik. Pada preservasi pada dasarnya hanya meningkatkan pelestarian struktur yang telah ada dengan cara pemeliharaan dan pengamanan struktural.
- Konservasi , yaitu suatu bentuk perlindungan suatu bagian wilayah atau kawasan fungsional kota sehingga dapat terjaga dari kemungkinan degradasi serta gangguan alam maupun artifisial yang dapat membahayakan atau

merusak nilainya secara sosial budaya, sosial ekonomis, sosial politik, fungsionalnya maupun fisiknya. Pada konservasi dimungkinkan untuk menghilangkan suatu struktur tertentu atau menambah suatu struktur baru demi menjaga keamanan, kelanggengan dan kelestarian suatu bagian wilayah atau kawasan fungsional tertentu dari kemungkinan gangguan lingkungan alam atau perbuatan manusia.

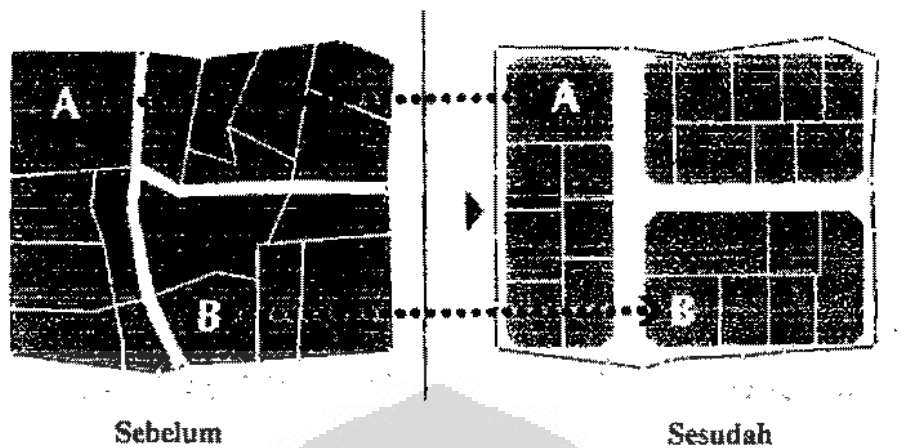
- Gentrifikasi, yaitu peningkatan fungsi dari suatu bagian wilayah kota atau kawasan fungsional kawasan tertentu sebagai kompensasi atau pengganti bagi suatu bagian wilayah kota atau kawasan fungsional yang telah mengalami degradasi atau menjadi kumuh.

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa usaha peremajaan kota merupakan suatu usaha peningkatan nilai produktifitas dari suatu atau beberapa bagian wilayah kota yang telah terbangun dengan cara meningkatkan intensitasnya dari keadaan semula.

Peremajaan kota dapat berupa suatu usaha peningkatan efisiensi, efektifitas, dan produktifitas suatu bagian wilayah kota dengan mengubah dan memperbaiki kegiatan fungsional perkotaan ke arah yang lebih baik. Di dalam usaha ini usaha-usaha yang dipilih tidak terbatas hanya kepada peningkatan secara ekonomis saja, tetapi juga meliputi peningkatan di aspek sosial dan fisik kawasan.

## **2.2 Kajian Konsep Konsolidasi Lahan**

Menurut Talkurputra (1993) yang melatarbelakangi konsolidasi lahan di Indonesia adalah adanya beberapa permasalahan yang berhubungan dengan pengelolaan tanah yang dihadapi. Salah satunya adalah kebutuhan ketersediaan lahan yang lebih baik untuk pembangunan bagi masyarakat termasuk berbagai infrastrukturnya. Selain itu, juga didorong oleh tidak terkontrolnya harga tanah dan spekulasi tanah akibat dari tingginya permintaan atas tanah pada daerah perkotaan.



Sumber : Paparan Direktur Konsolidasi Lahan. BPN. 2008

**Gambar 2.1**  
**Ilustrasi Penataan Kapling Lahan Melalui Konsolidasi Lahan**

Konsolidasi lahan merupakan pengaturan semua bentuk tanah dari ketidakteraturan → keteraturan melalui:

- Pergeseran letak;
- Penggabungan;
- Pemecahan;
- Penukaran;
- Penataan letak;
- Penghapusan dan perubahan dan disempurnakan dengan adanya pembangunan fasos dan fasum yang biaya konstruksi dan biaya operasionalnya ditanggung pemilik tanah

Model konsolidasi lahan yang dipersyaratkan oleh Bank Dunia adalah:

- a. Adanya keterlibatan partisipasi masyarakat,
- b. Tidak merugikan masyarakat secara moral maupun material dan tidak ada pemaksaan,
- c. Melibatkan LSM yang dianggap independen oleh Bank Dunia sebagai pendamping,
- d. Bermusyawarah dengan masyarakat yang pro maupun yang kontra,



- e. Tidak menyisakan masalah menjelang pelaksanaan tender konstruksi, dan
- f. Seluruh biaya bersumber dari APBD, kecuali biaya konstruksi.

Tujuan pelaksanaan konsolidasi lahan diantaranya adalah:

- Memenuhi kebutuhan akan adanya lingkungan permukiman yang teratur;
- Meningkatkan efisiensi ruang sampai menjadi lebih optimal;
- Menghemat biaya pemerintah dari:
  - biaya pembangunan prasarana dan sarana;
  - biaya ganti rugi tanah;
  - operasional
- Pemerataan terhadap keuntungan bagi masyarakat pemilik tanah

Sasaran lokasi konsolidasi lahan: wilayah yang masih kosong dan masuk RUTR. Hasil akhir konsolidasi lahan suatu lingkungan permukiman yang teratur dan rapi, memenuhi persyaratan untuk bisa dibangun, lengkap dengan prasarana yang diperlukan sesuai dengan perencanaan kota dan tanpa memikirkan sumber pendanaan dari pemerintah daerah.

Sedangkan beberapa latar belakang pelaksanaan konsolidasi lahan, antara lain :

- Masterplan dan detail plan sulit direalisasikan;
- Dana pembebasan lahan mahal;
- Dana pemerintah sangat terbatas;
- Membudayakan gotong royong;
- Keterlambatan penyediaan prasarana umum yang mengakibatkan masyarakat memiliki inisiatif sendiri-sendiri;
- Petak tanah yang tidak teratur;

Manfaat pelaksanaan konsolidasi lahan antara lain :

1. Mempelancar pembangunan perkotaan sesuai Rencana Umum Tata Ruang yang ada.
2. Membangun lingkungan hidup yang lebih baik.

3. Menertibkan, meningkatkan efisiensi, membentuk petak-petak tanah menghadap ke jalan untuk dibangun.
4. Menghemat pengeluaran Pemerintah karena tidak perlu pembebasan tanah untuk kepentingan prasarana.
5. Realisasi dari prinsip gotong royong dan mendukung fungsi sosial pada tanah.
6. Keuntungan akibat kenaikan harga tanah dinikmati oleh rakyat pemilik tanah.
7. Dimungkinkan kegiatan pembangunan perumahan menurut cara konvensional (Developer/Perumnas/Real Estate/BTN).
8. Mengurangi spekulasi tanah dan meningkatkan Penertiban Administrasi kepemilikan Tanah (pemberian sertifikat tanah)
9. Meningkatkan pemasukan uang Negara dengan peningkatan Iuran Pembangunan Daerah karena harga tanah meningkat.

Beberapa dasar pemilihan lokasi penerapan konsep konsolidasi lahan dapat dijelaskan dalam poin-poin di bawah ini :

1. Wilayah perkotaan yang sudah menjadi rencana (ada master plan dan detail plannya).
2. Wilayah yang sudah maupun belum menjadi rencana pemukiman tetapi sangat potensial menjadi pemukiman.
3. Wilayah yang direncanakan akan menjadi kota/daerah pemukiman baru.
4. Wilayah tersebut relatif kosong yang dalam waktu dekat kebutuhan pembangunan mendesak.
5. Tidak terdapat sengketa kepemilikan (sengketa perdata).

Sedangkan menurut metode pelaksanaannya, ada dua cara melaksanakan konsolidasi tanah yaitu:

1. Sukarela

Apabila ada persetujuan pemilik tanah di wilayah yang akan dikonsolidasikan.

## 2. Wajib

Dengan dasar ikatan peraturan perundangan yang berlaku untuk itu.

Konsolidasi dilaksanakan dengan 3 metode, yaitu penataan dengan sistem LC (*land consolidation*) untuk lahan yang masih kosong (dengan partisipasi 20%), penataan tanah dengan tanah pengganti, penataan tanah dengan ganti rugi uang untuk tanah yang terkena bagian sudutnya saja dan penataan tanah dengan membongkar bangunan serta mengganti rugi dengan uang.

Terdapat lima prinsip dasar yang harus diperhatikan dalam implementasi konsolidasi lahan di Indonesia (Talkurputra, 1993), antara lain:

(1) Prinsip pertimbangan dan konsesus, pemilik tanah merupakan subjek dalam konsolidasi lahan sehingga ada dua hal yang menjadi pertimbangan untuk menjadi konsensus dalam implementasi konsolidasi lahan di Indonesia, yakni

- Penataan tanah untuk pembangunan untuk pemilik tanah itu sendiri, jalan, fasilitas kesehatan dan olah raga, kantor pemerintah dan fasilitas publik lainnya dan mempertimbangkan pembiayaan bagi implementasi konsolidasi lahan.
- Mendisain pemukiman yang direncanakan melalui partisipasi active para pihak.

(2) Prinsip kesesuaian dengan RTRW, implementasi konsolidasi lahan harus sesuai dengan master plan terutama rencana pemukiman, pembangunan dan pertumbuhan daerah perkotaan.

(3) Prinsip administrasi tanah, konsolidasi lahan harus dilakukan dengan tertib administrasi, meliputi: pendataan fisik tanah, administrasi, aspek hukum sampai kepada dikeluarkannya sertifikat, yang merupakan satu kesatuan dalam manajemen pertanahan.

(4) Prinsip manfaat, melalui konsolidasi lahan yang menikmati tidak hanya pemerintah akan tetapi juga para peserta.

(5) Prinsip partisipasi komunitas, melalui konsolidasi lahan dilakukan melibatkan peran serta masyarakat, sehingga mereka tidak hanya sebagai objek pembangunan, tetapi juga sebagai agen/subjek pembangunan.

Kesuksesan konsolidasi lahan sangat ditentukan oleh aturan yang mencakup tiga komponen antara lain: pemerintah, pemilik lahan dan pengembang. Pemerintah menyediakan infrastruktur dan fasilitas publik lainnya untuk mempertemukan kebutuhan dari pemilik lahan. Pemilik lahan mendapat perhatian sebagai bagian dimana lahannya akan digunakan untuk membangun infrastruktur publik, dan pemulihan biaya dari pekerja sipil dan pengembang merekrut tenaga sipil. Keterlibatan semua pihak sangat penting untuk memaksimalkan tujuan, walaupun berbeda apa yang ingin dicapai. Pemerintah menginginkan kesejahteraan publik, pemilik lahan untuk memaksimalkan konsumsi dan pengembang memaksimalkan keuntungan. Permasalahannya bagaimana mengatur ketiga pihak tersebut, sehingga kesejahteraan publik dapat direalisasikan, kebutuhan pemilik lahan dapat ditemukan dan keuntungan pengembang dapat dicapai baik.

Realisasi bahwa konsolidasi lahan harus menangkap beberapa isu dalam pembangunan bukan hanya fisik, tetapi juga sosial, ekonomi, budaya dan keamanan. Pendekatan dalam pelaksanaannya menghadapi beberapa aspek yang dapat dikelompokkan menjadi kelembagaan, pengelolaan (management) dan sumberdaya manusia.

#### 1. Kelembagaan

Pemerintah, pemilik tanah dan pengembang merupakan pelaksana konsolidasi lahan. Aturan mainnya harus disusun dalam aturan hukum yang baik sebagai alat kelengkapan yang dapat mengatur.

##### a. Institusi pemerintah

Institusi pemerintah harus jelas pembagian kewenangan, tanggung jawab dan aturan dari setiap level pemerintahan. Secara hierarki, tugas institusi pemerintah dalam konsolidasi lahan adalah: (i) membuat kebijakan, (ii) pengaturan dan pengontrolan, (iii) koordinasi dan supervisi, dan (iv) implementasi.

Pada level nasional, institusi pemerintah mempunyai wewenang untuk membuat peraturan dan ketentuan-ketentuan land readjustment dengan menekankan pada pentingnya penataan kembali kepemilikan dan penggunaan lahan. Tugas institusi pemerintah daerah yang penting antara lain: untuk memberikan pedoman, memonitor dan mengontrol eksekusi dan untuk memberi solusi terhadap permasalahan selama proses eksekusi. Selanjutnya tugas institusi pada hierarki dibawahnya adalah: untuk menjelaskan pemilik lahan, untuk menunjuk dan mengevaluasi desain detail dari pembagian lahan, untuk menata dan merencanakan pemanfaatan lahan yang lebih baik, dan untuk memecahkan permasalahan-permasalahan. Pada level proyek, organisasi proyek pelaksana dibangun dengan tugas untuk mengimplementasikan land readjustment.

#### b. Institusi masyarakat

Penataan kepemilikan tanah untuk berpartisipasi dalam proyek konsolidasi lahan merupakan prasyarat. Untuk alasan ini, institusi masyarakat sangat diperlukan. Struktur insitusi ini, dicirikan oleh beberapa fungsi yang terkait dengan konsolidasi lahan, diantaranya:

- Sebagai sebuah forum interaksi antara pemilik lahan dengan pemerintah untuk mendapatkan kesepakatan dan konsesus.
- Sebagai sebuah instrumen untuk memotivasi masyarakat agar tertarik untuk membiayai proyek sendiri.
- Sebagai media perwakilan untuk membuat kesepakatan dengan pihak lain yang berhubungan seperti developer, bank, dll.

Ada beberapa permasalahan yang berkaitan dengan bentuk institusi masyarakat, diantaranya adalah: (i) bentuk institusi koperasi, yayasan, perusahaan, asosiasi; (ii) aspek legalitas dan prosedur; (iii) fungsi dan aturan institusi termasuk ketersediaan forum untuk pertemuan dengan pemerintah, membuat kesepakatan antara anggota yang konsen dan mempunyai ketertarikan yang sama seperti biaya land readjustment dapat diambil dari mereka dan manajemen entitas bisnis; (iv) bentuk faktor dampak dari institusi masyarakat; dan (v) memotivasi orang-orang bagi institusi.

## 2. Pengelolaan

Manajemen dalam implementasi land consolidation terdiri atas perencanaan (*planning*), organisasi (*organizing*), pelaksanaan (*executing*) dan kontrol (*controlling*).

### a. Perencanaan (*planning*)

Selama proses perencanaan, pemilihan lokasi untuk land consolidation merupakan salah satu kunci kesuksesan. Sebuah studi kelayakan harus dilakukan untuk menentukan lokasi dan desain struktur perencanaan. Studi akan mencakup beberapa faktor diantaranya:

- Rencana tata ruang daerah/ Rencana penggunaan lahan
- Rencana pembangunan provinsi dan kabupaten
- Penggunaan lahan saat ini pada lokasi yang dipilih
- Kemampuan lahan dan karakteristik fisik lainnya dari lahan
- Kepemilikan dan pengguna atas lahan
- Sosial-ekonomi dan budaya
- Kondisi mikro dan makro ekonomi

Dalam mikro ekonomi, peningkatan harga lahan sebelum dan sesudah land readjustment harus dievaluasi dengan baik. Prospek peningkatan harga lahan merupakan faktor penentu bagi pemilik lahan untuk ikut land consolidation. Berdasarkan studi kelayakan, perencanaan dan implementasi harus dilegalisasi dan disetujui oleh pihak yang berwenang.

### b. Organisasi (*organizing*)

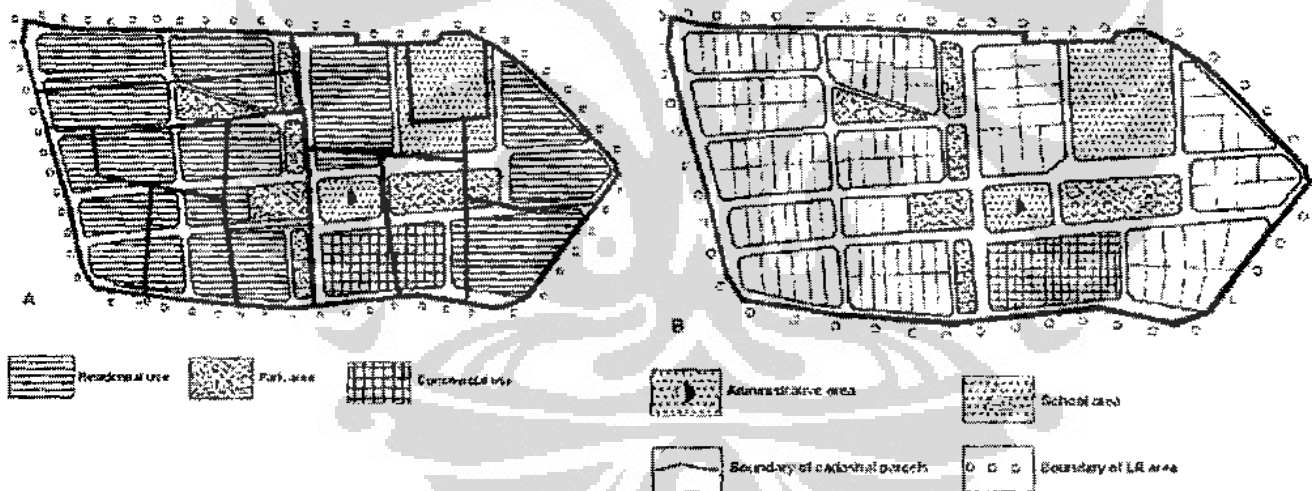
Penetapan organisasi proyek, dan pengangkatan manajer dan staf proyek. Tugas dan tanggung jawab harus dibuat dengan jelas.

### c. Pelaksanaan (*executing*)

Kegiatan untuk pelaksanaan land consolidation termasuk: (i) penyuluhan bagi pemilik lahan untuk mendapatkan kesepakatan; (ii) pengumpulan kepemilikan

lahan, pengumpulan data dan pembuatan peta; (iii) *desain land consolidation (re-plotting, re-parcelization, re-allotment)*; (iv) kesepakatan desain dengan pemilik lahan; (v) penetapan akhir dari *re-plotting*; (vi) registrasi; dan (vii) pengumpulan dan pembayaran hak.

Pemerintah dan partisipasinya akan membayar semua pembayaran untuk mengimplementasikan *land consolidation*. Penataan pembayaran tersebut harus jelas, hal-hal yang sifatnya mendasar pemerintah akan membayar semua pembayaran untuk pembangunan layanan publik. Pemilik lahan akan dikenakan biaya untuk membuat sertifikat lahan dan biaya aplikasi dari kontribusi lahan. Pemerintah mensubsidi program dalam banyak kasus harus ditentukan untuk mempromosikan *land consolidation* khususnya untuk membangun fasilitas publik.



Sumber : Archer, *Introducing the Urban Land Pooling/Readjustment Technique to Improve Urban Development and Land Supply*. 1992

**Gambar 2.2**  
**Gambar Pelaksanaan Konsolidasi di Jepang**

#### d. Pengontrolan (*controlling*)

Pada dasarnya, pengontrolan dilakukan kepala unit kerja dari organisasi yang melaksanakan. Manajer proyek yang melakukan pengumpulan. Pada lahan yang dimiliki oleh orang-orang, organisasi pemilik lahan mempunyai kekuatan untuk

mengontrol manajer proyek. Aturan pengontrolan harus ditetapkan dengan baik. Kerangka acuan kerja organisasi untuk melaksanakan kontrol harus diformulasikan. Kontrol harus dilakukan secara reguler selama pelaksanaan proyek.

### 3. Sumberdaya manusia

Sebuah perencanaan yang baik pada konsolidasi lahan tersebut tidak menjamin proyek akan berjalan dengan baik. Faktor utama kesuksesan dalam pelaksanaannya akan tergantung pada partisipasi publik pada proyek tersebut, secara mendasar dapat dikelompokkan menjadi:

#### a. Personal institusi pelaksana

Personal institusi pelaksana harus mempunyai kemampuan pengetahuan dalam land readjustment. Metode-metode yang sukses diaplikasikan pada negara-negara maju tidak selalu diikuti dengan transfer teknologi pada land readjustment, karena sistem administrasi lahan dan kondisi sosial ekonomi berbeda setiap negara. Sehingga, secara mendasar konsep dasar land readjustment sangat universal, dengan demikian untuk menyusun kepemilikan dan penggunaan lahan harus mempunyai memakmurkan masyarakat. Lahan harus digunakan secara optimal, lingkungan harus berkembang dan hak-hak lahan yang ada harus dihargai. Untuk meningkatkan kemampuan personal, pelatihan, pendidikan, seminar, workshop, dan kursus-kursus singkat di dalam dan luar negeri dibutuhkan secara intensif. Disamping, pertukaran pengalaman antar negara dan kerjasama yang diperlukan dan diperluas terus.

#### b. Pemilik lahan

Partisipasi pemilik lahan dalam land consolidation harus dijamin bahwa keberadaan proyek tersebut akan memberikan manfaat bagi mereka. Upaya-upaya motivasi mereka tentang prosep proyek kedepan harus melibatkan mereka. Studi kelayakan dan analisis prospek keuntungan harus diketahui oleh mereka. Lebih lanjut pemilik lahan harus didorong untuk membentuk organisasi seperti



koperasi, yayasan, perusahaan, atau lainnya. Organisasi tersebut merupakan hal-hal yang berkaitan dengan proyek.

#### *Alternatif Kelembagaan Bank Tanah*

Bank tanah adalah suatu lembaga yang menyediakan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan, sekaligus bertindak selaku pengendali harga tanah. Bank Tanah adalah Badan Usaha yang tidak semata-mata mencari untung tetapi lebih bersifat pengelola pertanahan dari aspek pengendalian harga tanah dan mendukung pelaksanaan Rencana Tata Ruang.

Karena sifatnya yang demikian maka pada dasarnya Bank Tanah adalah Badan Usaha Milik Negara yang mendukung tugas pemerintah khususnya dalam pengelolaan, penyediaan, dan pengendalian harga tanah.

Bank Tanah adalah suatu Badan Usaha yang berfungsi menyediakan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan dan melakukan pengendalian harga tanah. Dalam operasionalnya, kegiatan Bank Tanah meliputi :

- a. Membeli tanah
- b. Mematangkan tanah (land development) baik secara fisik (dilengkapi dengan sarana dan prasarana) maupun secara administrasi berupa kavling telah siap dijual lengkap dengan sertifikatnya.
- c. Menjual kavling tanah siap bangun kepada yang membutuhkan, meliputi instansi pemerintah, swasta, dan masyarakat.
- d. Mengadministrasikan jual beli tanah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku dan yang akan ditetapkan dalam Peraturan mengenai Bank Tanah.

Tujuan Umum Bank Tanah adalah:

- a. Menjamin terwujudnya tujuan yang dirumuskan dalam UUD 1945 pasal 33 ayat 3 yaitu bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar

kemakmuran rakyat yang perwujudannya adalah pembangunan nasional yang berkelanjutan, adil, dan merata bagi kepentingan rakyat banyak.

- b. Sebagai instrumen untuk melaksanakan berbagai kebijakan pertanahan dan mendukung pengembangan wilayah.
- c. Mengendalikan pengadaan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah secara adil dan wajar dalam melaksanakan pembangunan.

Tujuan khusus Bank Tanah adalah:

- a. Menyediakan tanah siap bangun baik secara fisik maupun secara administratif, yaitu tanah yang akan dijual telah dilengkapi dengan sertifikat
- b. Menyediakan tanah untuk berbagai keperluan, terutama di lokasi pembangunan, pencegahan, dan pemberantasan spekulasi tanah.
- c. Mendukung pembangunan yang berkelanjutan melalui administrasi pengelolaan pertanahan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku

Fungsi Bank Tanah meliputi:

- 1) *Land Keeper* : inventarisasi dan pengembangan database tanah, administrasi dan sistem informasi pertanahan
- 2) *Land Warrantee* : mengamankan penyediaan, peruntukan, pemanfaatan tanah dan menjamin efisiensi pasar tanah
- 3) *Land Purchaser* : pengendalian penguasaan dan penggunaan tanah
- 4) *Land valuer* : menunjang penetapan nilai tanah yang baku, adil, dan wajib untuk berbagai keperluan
- 5) *Land Distributor* : menjamin distribusi tanah yang wajar dan adil berdasarkan kesatuan nilai tanah, mengamankan perencanaan, penyediaan, dan distribusi tanah
- 6) *Land Management* : melakukan manajemen pertanahan, melakukan analisis, penetapan strategi dan pengelolaan implementasi berkaitan dengan pertanahan.

Manfaat Bank Tanah adalah:

- 1) Pengendalian pasar tanah yang menjamin efisiensi dan rasionalitas harga tanah
- 2) Mengefisienkan dan menjamin nilai tanah yang wajar dan adil
- 3) Mampu memadukan kebijakan, strategi, implementasi, dan evaluasi yang berkaitan dengan tanah.
- 4) Merupakan konsep pembangunan berkelanjutan dimana pemerintah mampu menjamin ketersediaan lahan bagi masyarakatnya terutama untuk penyediaan prasarana dan fasilitas umum.
- 5) Pemerintah kota harus bisa mengidentifikasi dan menginventarisir kebutuhan lahan bagi masyarakatnya
- 6) Mengamankan perencanaan, penyediaan, dan distribusi lahan yang berkeadilan
- 7) Perluunya peremajaan lingkungan kumuh (urban renewel) dengan konsep berwawasan lingkungan dan terjangkau

*Land Banking*, dapat menjadi kesempatan investasi yang menguntungkan jika dilakukan secara bijaksana. Selain itu, *land banking* menjadi suatu cara untuk menjaga kelestarian alam, khususnya dalam menghadapi suatu kondisi dimana urbanisasi merupakan proses yang tidak pernah berakhir.

*Land banking* di Amerika Serikat dilaksanakan oleh pemerintah lokal (pemerintah daerah), seperti di California. *Land banking* meliputi proses pembelian dan penguasaan lahan oleh pemerintah daerah sebelum pihak-pihak lain membuat bangunan di atasnya atau dengan kata lain proses pembebasan lahan sebelum terjadi perluasan urbanisasi. Harga yang dibayar untuk sepetak lahan seharusnya tergantung pada nilainya saat ini dan bukan adanya spekulasi penggunaan lahan. Melalui *land banking*, para pembeli tanah dapat menghemat uangnya atau memperoleh uang di masa akan datang tergantung alasan calon pembeli, karena harga yang dibayarkan adalah harga saat ini (*present value*) dan bukan harga spekulasi.

Alasan pemerintah daerah dalam pembentukan bank tanah adalah karena pemerintah daerah berkewajiban untuk melindungi kawasan greenbelt, yaitu ruang terbuka hijau dan kawasan pertanian. Pemerintah daerah dapat menutupi biaya pembentukan land banking dengan menyewakan kembali tanah-tanah tersebut kepada petani atau dengan menjual tanah tersebut dengan persyaratan yang ketat, yaitu pembeli harus dapat memberikan jaminan kepada pemerintah daerah bahwa tanah (lahan) tersebut harus tetap dipertahankan sebagai ruang terbuka dan tidak digunakan untuk kepentingan urbanisasi.

Selain bisa meminimalisasi masalah spekulasi tanah yang menyebabkan harga terus melonjak, *land banking* juga akan menumbuhkan persaingan sehat di kalangan pengembang. Tanah saat ini telah menjadi komoditas ekonomi yang padat modal, dengan durasi investasi jangka panjang dan harganya pun cenderung terus meningkat, sehingga hanya pemodal besar yang bisa masuk ke bisnis ini. Adanya bank tanah, diharapkan harga tanah bisa dijual secara wajar, sesuai harga pasar yang berlaku. Bank tanah tidak bisa menjual tanah sekenaknnya, seperti yang selama ini dilakukan para spekulan. Di samping itu bank tanah juga tidak bisa menekan masyarakat yang lahannya dibebaskan untuk bank tersebut.

Di Indonesia belum pernah dibentuk lembaga Bank Tanah. Untuk membentuk Bank Tanah dengan fungsi pokok membeli, mematangkan, dan menjual tanah siap bangun, harus jelas dulu pengertian, konsep, dan tujuannya.

### **2.2.1 Definisi dan Pengertian Konsolidasi Lahan**

Pengertian lahan menurut Jayadinata (1992:21) adalah tanah yang sudah ada peruntukannya dan umumnya ada pemiliknya (perorangan/lembaga). Selain pengertian tersebut di atas, lahan juga diartikan sebagai suatu faktor-faktor yang terdapat pada dan di dekat permukaan bumi, yang mempengaruhi kemungkinan-kemungkinan penggunaan dan menentukan batas-batas tingkat produktivitas lahan (Christian, 1960:18).

Djoko Sujarto juga menyebutkan bahwa pengembangan kawasan perkotaan pada umumnya dilaksanakan dengan model penyesuaian lahan (*land readjustment* atau

*land consolidation*). Model ini memiliki tujuan dengan meningkatkan intensitas penggunaan lahan perumahan dengan pembangunan perumahan vertikal (apartemen dan rumah susun). Lahan sisa yang tersedia akan menjadi tanggung jawab developer atau instansi terkait, untuk menyediakan lahan dan membangun berbagai fasilitas untuk menunjang fungsi kawasan perumahan tersebut. Lahan sisa (*residual land*) ini dapat dibangun dengan berbagai fasilitas seperti komersial, perkantoran, atau pusat hiburan, dan penempatan prasarana lingkungan (jalan dan utilitas umum) dan sarana lingkungan (fasos dan fasum). Lahan sisa yang dikelola oleh pemerintah ini nantinya yang akan mensubsidi pembangunan perumahan tersebut.

Konsep dasar *land consolidation* terdiri dari *land replotting* dan *land contribution*. Keuntungan *land readjustment* adalah dapat mengatur kepemilikan privat, dapat melibatkan pemilik lahan dalam program, serta dapat menyeimbangkan nilai lahan secara optimal. Beberapa negara di dunia ini yang sudah mulai menerapkan LR antara lain Amerika, Columbia, Swedia, Inggris, Jerman, Korea, Nepal, Taiwan, India, Thailand, Malaysia, Filipina, Australia, dan Indonesia sendiri. Negara yang pertama kali menerapkan konsep *land readjustment* adalah Jepang (sejak tahun 1870) dan Jerman (sejak ± 100 tahun yang lalu). Konsep *land readjustment* di beberapa negara memiliki persamaan walaupun dengan nama yang berbeda-beda.

Jepang dan Jerman memakai istilah *Land Readjustment*, di Taiwan disebut *Land Banking*, di Australia disebut dengan *Land Pooling*, sementara di Indonesia disebut dengan *Land Consolidation* (konsolidasi lahan). Taiwan mencoba memahami *land readjustment* di Jepang dan menjadi konsep *Land Banking*. Kemudian Indonesia mencoba menerapkan konsep Taiwan tersebut, dan lahirilah konsep *Konsolidasi Lahan*.

Ada pula perbedaan antara *land readjustment* dan *Land Acquisition*. Pada metode akuisisi yang telah diatur dalam Perpres 36/2005 tentang Akuisisi Tanah, lahan pada proyek beli, perlu dana besar untuk memulai pembangunan, serta pemilik lahan harus pindah. Sedangkan dengan metode *land readjustment* pada prinsipnya

lahan tidak dibeli, *initial cost* rendah, dan pemilik lahan dapat tinggal di tempat asalnya.

Sistem pengembangan lahan di kota adalah sistem yang dipergunakan untuk pengembangan lahan untuk keperluan pembangunan kota. Sistem pengembangan lahan ini sifatnya sangat teknis sehingga dapat dikembangkan model-model dan teknik yang paling sesuai dengan situasi dan kondisi tertentu. Sistem pengembangan lahan yang sering dilakukan adalah sistem konvensional, yaitu pengadaan lahan baik dalam skala kecil maupun besar melalui cara pembebasan tanah. Setelah lahan dikuasai, kemudian dimatangkan dan dilengkapi prasarannya sehingga siap bangun. Sedangkan pengadaan lahan yang inkonvensional adalah melalui konsolidasi lahan. Konsolidasi lahan merupakan salah satu model pembangunan di bidang pertanahan yang mencakup wilayah perkotaan. Konsolidasi lahan di sini mengusahakan peningkatan kualitas lingkungan dan pencapaian efisiensi melalui pemetakan dan pengaturan kembali tanah yang tersebar dan tidak teratur, dan kemudian membagikan kembali kepada para pemiliknya dalam bentuk yang teratur dan dilengkapi prasarannya. (Jayadinata, 1999; 166)

Salah satu upaya untuk mengantisipasi dan menangani masalah sulitnya pengadaan tanah untuk pembangunan perkotaan karena masalah pemilikan hak atas tanah tidak banyak berubah, sementara perkembangan kota dipengaruhi pola perubahan ekonomi, perkembangan teknologi, pola investasi, dan globalisasi perdagangan adalah melalui pola Konsolidasi Lahan seperti telah ditempuh oleh negara-negara lain. Konsep konsolidasi lahan awalnya disebut dengan *land pooling and land readjustment* sebagai salah satu metode *land reform* tanah pertanian di pedesaan yang bertujuan mewujudkan pemilikan tanah yang adil sehingga tanah benar-benar dapat memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat seperti diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Prinsip ini kemudian dipakai sebagai suatu metoda pembangunan areal perkotaan di daerah pinggiran kota (*urban fringe*) untuk mengantisipasi perluasan pembangunan kota yang dikenal dengan Konsolidasi Lahan Perkotaan. (Archer, 1992).

### 2.2.2 Terminologi dan Penerapan Konsolidasi Lahan di Negara lain

Konsolidasi Lahan menurut Djoko Walijatun, adalah kegiatan mengatur semua bentuk bidang tanah dalam suatu wilayah konsolidasi yang semula tidak teratur menjadi bidang-bidang tanah teratur, menyediakan tanah untuk prasarana dan sarana permukiman disertai dengan pembangunan fisiknya, serta melakukan penertiban penguasaan tanah dengan sertifikasi (Walijatun, 1990).

Indonesia dan Taiwan menggunakan istilah *land consolidation* (Hsieh. Peter, 1982) :

*"is a measure which arranges all the irregularly shape of fragmented lands for regular shapes and adequate size through combination, separation, exchange or readjustment of land within planning area in line with the development of public facilities such as road, park, plazas, etc, so as to achieve better economic use of land to form new urban area in accordance with the plan".*



Sumber : Paparan Direktur Konsolidasi Lahan, pada Lokakarya di Hotel Grand Kemang, Oktober 2009.

**Gambar 2.3**  
Pelaksanaan Konsolidasi Lahan di Berbagai Negara

Jepang (Sugiyama, 1993), Korea Selatan dan Malaysia menggunakan istilah *Land Readjustment* (Doebele, 1982): di Australia dikenal dengan sebutan *land pooling*.

*It is a technique for the financing and management of the subdivision of privately owned land into well-planned serviced building site. It is based on a scheme, or plan, prepared by a local municipal council, after consultation with the land owners involved, but after proper adoption it constitutes a binding and compulsory partnership among the owner for the design, servicing, and subdivision of their land as a single estate with both cost a return being shared among them.*

Jepang adalah Negara yang secara intensif telah menggunakannya untuk pembangunan daerah perkotaannya sejak awal tahun 1990-an. Bahkan sekitar 60% wilayah kota Nagoya dibangun dengan teknik ini. Selain itu juga dinyatakan bahwa ketidakteraturan penggunaan tanah dapat dilihat dalam wujud : penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang, letak bidang tanah yang tidak teratur dan kurang mendukung sebagai tapak pembangunan rumah, dan tidak semua bidang tanah menghadap ke jalan. Ketidakteraturan penggunaan tanah tersebut akan ditata berdasarkan prinsip *replotting* (penataan kembali letak bidang tanah) dengan bentuk kegiatan tukar menukar letak, penggabungan bidang tanah maupun dengan perubahan bentuk bidang tanah.

Korea memulainya pada tahun 1930-an setelah diperkenalkan oleh pemerintah pendudukan Jepang. Sedangkan Taiwan memulai menggunakan konsolidasi lahan pada tahun 1977 ketika akan mengembangkan kota Kaohsiung sebagai pusat industri dan pelabuhan. Sejak awal tahun 1980-an teknik ini mulai diperkenalkan di beberapa Negara Asia Tenggara antara lain Indonesia.

Seperti halnya pembangunan kota terencana yang lain, penggunaan teknik ini dalam pembangunan kota menghasilkan perbaikan terhadap pola *layout*, pembangunan/pengadaan infrastruktur maupun fasilitas kota yang baru, dan bahkan penambahan fungsi perkotaan yang baru.



Penggunaan metode ini diarahkan untuk tujuan-tujuan pengembangan kota. Tahun 1928, konsolidasi lahan ditujukan untuk sistem transportasi dan kemudian didasarkan atas kepentingan pengembangan daerah pusat kota Seoul dengan biaya seminimal mungkin. Tahun 1950-an, konsolidasi lahan dipergunakan untuk memperbaiki fungsi-fungsi perkotaan yang rusak karena perang Korea. Pada masa-masa berikutnya tujuan penggunaan metode ini adalah untuk menghasilkan tanah perumahan (89% dari proyek-proyek yang ada), untuk industri, dan sedikit untuk *urban renewal*. Bentuk-bentuk proyek yang dijalankannya adalah untuk pembangunan kota baru, pembangunan areal perumahan, dan pengembangan kawasan-kawasan perkotaan lainnya. Khusus untuk pengembangan perumahan, konsolidasi lahan di Korea memiliki peranan yang penting karena dari keuntungan-keuntungan pelaksanaan konsolidasi lahan melalui peningkatan harga lahan dapat dilakukan subsidi silang untuk membangun perumahan bagi masyarakat perkotaan dengan kata lain penggunaan metode ini adalah untuk mendistribusikan keuntungan dari pembangunan para pemilik tanah dan masyarakat lainnya melalui program perumahan murah sehingga menghasilkan efek mengurangi investasi untuk fasilitas-fasilitas publik (Harun, 1987).

Terminologi konsep konsolidasi lahan di berbagai Negara menunjukkan perbedaan penekanan tertentu dari proses pelaksanaan konsolidasi lahan (*different names reflect different section of land readjustment programme process*), namun pada hakekatnya terminology tersebut memiliki pengertian yang sama yaitu suatu bentuk kegiatan penataan kembali tanah di wilayah perkotaan (*urban*) atau di pinggiran kota (*urban fringe*) dengan mengandalkan partisipasi masyarakat melalui sumbangan tanah (*contribution/land contribution/sharing*) yang diberikan peserta konsolidasi lahan. Secara prinsip dalam konsep konsolidasi lahan terdapat transformasi struktur batas-batas kapling dan fasilitas yang ada di atas suatu areal yang dipilih tetapi pemilik tanah tetap menguasai tanahnya (Larsson, 1997).

### 2.2.3 Perspektif Hukum Konsolidasi Lahan

Peraturan Ka.BPN No.4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi lahan Pasal 1 butir (1), merumuskan bahwa konsolidasi lahan 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.*

Kepala BPN melalui suratnya No.410-4245 tanggal 7 Desember 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Konsolidasi lahan, menyatakan KT sebagai perwujudan keinginan membangun “dari masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk masyarakat”. Menurut surat tersebut jenis konsolidasi lahan terdiri dari konsolidasi lahan di perdesaan dan konsolidasi lahan di perkotaan. Dalam kenyataannya, *konsolidasi lahan di perdesaan dilaksanakan untuk tujuan mengoptimalkan lahan pertanian (termasuk perkebunan), sedangkan penataan melalui konsolidasi lahan di perkotaan (termasuk di pinggiran kota) ditujukan untuk mempersiapkan lahan yang optimal.*

SM. Silalahi dan Oloan Sitorus. *Konsolidasi lahan Sebagai Kegiatan Pembangunan Perumahan Terpadu*. Kumpulan Makalah Lokakarya Penggunaan Konsolidasi lahan dalam Pembangunan Perkotaan, Dilaksanakan di Bandung, tanggal 14-15 Oktober 1997, hal.2, menyatakan bahwa dasar hukum materil pelaksanaan konsolidasi lahan adalah hukum perikatan yang bersumber pada perjanjian antara peserta konsolidasi lahan dengan pelaksana konsolidasi lahan. Dengan demikian, kekuatan mengikat pelaksanaan konsolidasi lahan berdasarkan prinsip hukum umum sebagaimana tertera pada pasal 1338 KUHPerdara, menyebutkan ada 2 macam metode pelaksanaan Konsolidasi lahan yakni : metode wajib (*compulsory method*) dan metode sukarela (*voluntary method*). Dalam metode sukarela, pelaksanaannya berdasarkan persetujuan pemilik lahan; sedangkan metode wajib dilaksanakan apabila inisiatif datang dari Pemerintah dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Konsolidasi lahan menurut rumusan Konsepsi Umum adalah kegiatan menata persil-persil yang bentuknya tidak beraturan dalam kawasan permukiman, menjadi persil-persil yang beraturan, semua menghadap ke jalan dan dilengkapi dengan sarana lainnya yang diperlukan sesuai dengan rencana tata ruang yang bersangkutan (Walijatun, 1990).

### 2.3 Pengertian Rumah, Perumahan, dan Permukiman

Jika mengutip pendapat Turner, (1972:41) mengenai arti rumah, menurutnya rumah/perumahan atau settlement merupakan suatu proses yang berkembang. Sedangkan menurut Zee, (1979:142) permukiman berarti sebuah proses dimana masyarakat/penduduk menjadi nyaman untuk menetap sebagai hasil dari proses tersebut. Secara garis besar perumahan menjadi suatu proses untuk menunjang aktivitas masyarakat beserta sarana prasarana didalamnya.

Perumahan dan Permukiman merupakan sebagian dari kebutuhan dasar manusia. Ia berkembang seiring dengan keadaan di dalam masyarakat, baik sebagai individu, kelompok maupun bangsa Indonesia yang berubah terus.

Permukiman sering diartikan sebagai satuan bangunan-bangunan (rumah, fasilitas-fasilitas sosial, dll) yang masalahnya didekati dari sudut fungsional fisik, tapi ia juga dapat dilihat sebagai tempat yang mewadahi kehidupan dan penghidupan bersama yang menonjolkan dimensi sosial dan ekonomi dalam penanganannya, dimensi ekonomi saya tekankan disini karena memang, perumahan dan permukiman suatu kota dapat menggambarkan kondisi perekonomian warganya.

Lebih lanjut UU No. 4/1992 tentang Perumahan dan Permukiman, juga mengamanatkan:

*"pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, perumahan dan permukiman yang layak, sehat, aman, serasi dan teratur merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dan merupakan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat, mutu kehidupan serta kesejahteraan rakyat dalam masyarakat yang adil dan makmur"*

Rumah merupakan kebutuhan dasar/pokok manusia setelah pangan dan sandang yang tidak dapat ditunda pemenuhannya terutama di perkotaan, baik di kota besar maupun di kota kecil. Rumah adalah suatu kebutuhan manusia yang sifatnya sangat mendasar. Arti rumah bagi manusia bukan hanya sekedar sebagai tempat

bernaung dan berlindung (shelter), rumah adalah tempat asal dan akhir dari segala kegiatan. Rumah juga sebagai bangunan merupakan bagian dari suatu permukiman yang utuh. Rumah tidak semata-mata merupakan tempat bernaung untuk melindungi diri dari segala bahaya, gangguan dan pengaruh fisik belaka, melainkan juga merupakan tempat tinggal, tempat beristirahat, dan sebagainya. Selain tempat bernaung, rumah juga sebagai tempat berlangsungnya proses sosialisasi, yaitu suatu proses dimana seseorang diperkenalkan pada nilai dan adat kebiasaan yang berlaku dalam masyarakatnya. Oleh karena itu rumah mempunyai ciri yang sangat mendasar yaitu :

1. rumah harus memberikan keamanan bagi penghuninya dari gangguan alam serta gangguan lainnya
2. rumah harus memberikan ketenangan hidup, terhindar dari kesibukan-kesibukan dan keramaian-keramaian yang menimbulkan ketegangan patologis.
3. rumah memberikan kemesraan dan kehangatan hidup.

Menurut Maslow, rumah merupakan salah satu motivasi untuk mengembangkan kehidupan yang lebih tinggi, disamping kebutuhan jasmani lainnya seperti sandang, pangan dan kesehatan. Jadi adanya program pembangunan perumahan dan permukiman merupakan bagian dari upaya untuk memenuhi salah satu kebutuhan primer manusia yaitu papan karena perumahan dan permukiman mempunyai fungsi dan peranan yang penting dalam kehidupan manusia.

Pengertian selanjutnya sesuai dengan perkembangan peradaban manusia yaitu :  
(Turner, 1972)

- Rumah dalam Pengertian Ekonomi  
Rumah dipandang sebagai modal atau investasi. Rumah juga dapat dipergunakan sebagai tempat untuk melakukan kegiatan ekonomi serta pendorong kegiatan ekonomi lainnya seperti perdagangan dan industri. Selain itu pembangunan rumah juga dapat menambah lapangan kerja.
- Rumah dalam Pengertian Fisik

Rumah dipandang sebagai tempat berlindung dan rumah harus dilengkapi dengan berbagai fasilitas.

- Rumah dalam Pengertian Sosial

Rumah dipandang sebagai tempat untuk melakukan proses sosialisasi baik bagi keluarga maupun dalam pergaulan dengan masyarakat. Selain itu rumah merupakan simbol status keberhasilan seseorang.

Menurut beberapa rumusan tentang Perumahan dan permukiman, rumah sering didefinisikan sebagai bangunan yang berfungsi untuk tempat tinggal atau hunian manusia sebagai sarana pembinaan keluarga. Selain memiliki fungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, rumah juga berfungsi untuk berlindung dari gangguan alam dan makhluk hidup lainnya. Rumah juga terkait dengan nilai-nilai, harkat dan martabat penghuninya (Rapoport, 1969), dimana makhluk yang tinggal didalamnya merupakan makhluk sosial, ekonomi, politik sekaligus makhluk budaya. Dalam hubungannya dengan proses perubahan tata nilai kehidupan, manusia memandang fungsi rumah sebagai instrument untuk memenuhi kebutuhan sosial budayadalam bermasyarakat. Dalam konteks ekonomirumah dipandang memiliki nilai investasi dan moneter jangka panjang yang dapat memberikan jaminan kehidupan dimasa yang akan datang.

Sedangkan menurut Turner, rumah bukan sekedar sarana fisik kehidupan semata, namun lebih merupakan suatu proses bermukim, sehingga kekuatan perilaku, keinginan serta kebutuhan penghuni bukan merupakan faktor yang sangat menentukan nilai, kualitas, bentuk, serta lingkungan yang terbentuk (Turner, 1982). Dengan demikian rumah menjadi optimal perannya, apabila dikaitkan dengan karakteristik penghuninya untuk menampung kebutuhan dinamika kehidupan manusia yang bersifat multi dimensional tersebut.

Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai tempat tinggal bersama yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana lingkungan. Selain berfungsi sebagai lingkungan hunian untuk mengembangkan kehidupan dan penghidupan keluarga, maka perumahan juga merupakan wahana untuk menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat dalam lingkungan yang terbatas. Dengan demikian penataan ruang menjadi penting karena perumahan telah

menyangkut beberapa kepentingan dari berbagai macam keluarga dan karakteristik berbeda yang dibawanya. Penataan ruang dan kelengkapan sarana prasarana lingkungan dimaksudkan agar lingkungan tersebut dapat menciptakan lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur sebagaimana diharapkan oleh masyarakat penghuni. Perumahan sudah mengandung kompleksitas permasalahan yang pelik, karena bukan hanya berfungsi sebagai perlindungan namun merupakan bagian utuh dari dinamika komunitas dan lingkungan sosial yang terbentuk.

Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup diluar kawasan lindung baik berupa kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan penghidupan (UU No.4 Tahun 1992). Permukiman mempunyai lingkup lebih luas dari perumahan, yaitu suatu kawasan yang didominasi oleh lingkungan hunian dengan fungsi utama sebagai tempat tinggal yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana, lingkungan, pelayanan umum, serta tempat kerja yang memberikan pelayanan dan kesempatan kerja terbatas untuk mendukung perikehidupan dan penghidupan masyarakat. Istilah permukiman ini dapat diartikan sebagai perpaduan antara perumahan dengan tata kehidupan manusia yang menghuninya (Skinner, 1983).

Permukiman dapat diartikan sebagai suatu tempat atau lingkungan dimana manusia tinggal, berkembang, serta melangsungkan hidupnya. Pada hakekatnya permukiman adalah lingkungan, paling tidak berupa lingkungan fisik dimana sekelompok masyarakat mempengaruhi dan memanfaatkan lingkungan tersebut. Pengertian permukiman sering dihubungkan dengan kediaman manusia atau masyarakat berupa perumahan dalam lingkungan yang terkendali sehingga manusia dapat hidup sesuai kebutuhan. Jadi jelas bahwa hubungan rumah, perumahan dan permukiman dapat dilihat secara berjenjang. Perumahan sebagai kumpulan dari rumah wadah fisik, sedangkan permukiman sebagai kumpulan perumahan dengan segala aktivitas didalamnya.

Perumahan dan permukiman mempunyai fungsi dan peranan yang penting dalam kehidupan masyarakat di Indonesia. Keadaan perumahan dan permukiman suatu tempat mencerminkan karakteristik taraf hidup, kesejahteraan, kepribadian, dan

peradaban masyarakat penghuninya. Perumahan dan permukiman menggambarkan suatu proses bermukim dalam konteks kehadiran manusia untuk menciptakan ruang hidup dalam lingkungan masyarakat dan alam sekitarnya. Dengan demikian dalam skala nasional perumahan dan permukiman memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Masyarakat merupakan makhluk sosial, ekonomi, dan politik. Sebagai makhluk sosial, perumahan dan permukiman dipandang sebagai wahana untuk proses mencukupi kebutuhan sosial dan budaya masyarakat. Perumahan dan permukiman memiliki fungsi ekonomi karena rumah adalah *long lived assets* (Keller, 1996) yaitu investasi jangka panjang serta wahana untuk kegiatan ekonomi yang dapat memperkokoh jaminan dimasa depan. Perumahan dan permukiman adalah wahana untuk berorganisasi dan hidup bernegara, oleh karena itu perumahan dan permukiman adalah kebutuhan dasar yang tidak hanya menuntut pemenuhan aspek jumlah pasokan tapi juga kualitas prosesnya.

Perumahan dan permukiman merupakan fenomena yang berkembang dan berkelanjutan karena selalu mengikuti dinamika pertumbuhan penduduk, perkembangan ekonomi dan sosial masyarakat. Dengan melihat arti pentingnya masalah perumahan dan permukiman, maka strategi pengembangan perumahan dan permukiman harus dilakukan secara mendasar dan komprehensif. Masalah pokok perumahan dan permukiman di Indonesia dapat dikelompokkan kedalam aspek demografi, pengembangan wilayah termasuk penataan ruang, kelembagaan, pertanahan, pembiayaan, teknologi dan industri bahan bangunan, jasa konstruksi, perundang-undangan, dan peran serta masyarakat.

Menurut Jo Santoso dalam bukunya, *Sistem Perumahan Sosial di Indonesia* (2002), rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah biasanya dekat dengan tempat kerja ataupun lokasi yang berpeluang untuk mendapatkan pekerjaan, meskipun kualitas fisik hunian dan lingkungannya buruk.

#### **2.4 Perspektif Teori Mengenai Permukiman Kumuh**

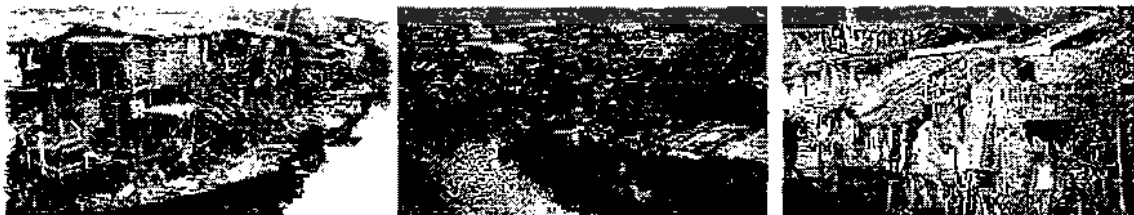
Permukiman dapat terbentuk oleh penduduk setempat (*rural settlement*) dan oleh manusia pendatang (*urban settlement*). Beberapa pakar mendefinisikan kampung

kota sebagai berikut; Kampung merupakan kawasan hunian masyarakat berpenghasilan rendah dengan kondisi fisik kurang baik. (Rutz, 1987: 76); Kampung merupakan kawasan permukiman kumuh dengan ketersediaan sarana umum buruk atau tidak ada sama sekali, kerap kawasan ini disebut 'slum' atau 'squater' (Turner 1972); Kampung merupakan lingkungan tradisional khas Indonesia, ditandai ciri kehidupan yang terjalin dalam ikatan kekeluargaan yang erat (Herbasuki, 1984).

### *Pengertian Kawasan Kumuh*

Kawasan kumuh adalah kawasan dimana rumah dan kondisi hunian masyarakat di kawasan tersebut sangat buruk. Rumah maupun sarana dan prasarana yang ada tidak sesuai dengan dengan standar yang berlaku, baik standar kebutuhan, kepadatan bangunan, persyaratan rumah sehat, kebutuhan sarana air bersih, sanitasi maupun persyaratan kelengkapan prasarana jalan, ruang terbuka, serta kelengkapan fasilitas sosial lainnya. Ciri-ciri permukiman kumuh, seperti diungkapkan oleh Prof. DR. Parsudi Suparlan adalah :

1. Fasilitas umum yang kondisinya kurang atau tidak memadai.
2. Kondisi hunian rumah dan pemukiman serta penggunaan ruang-ruangnya mencerminkan penghuninya yang kurang mampu atau miskin.
3. Adanya tingkat frekuensi dan kepadatan volume yang tinggi dalam penggunaan ruang-ruang yang ada di pemukiman kumuh sehingga mencerminkan adanya kesemrawutan tata ruang dan ketidakberdayaan ekonomi penghuninya.



*Sumber : Paparan Direktur Konsolidasi Lahan, pada Lokakarya di Hotel Grand Kemang, Oktober 2009.*

**Gambar 2.3**  
**Beberapa Kampung Permukiman Kumuh di Perkotaan**



4. Pemukiman kumuh merupakan suatu satuan-satuan komunitas yang hidup secara tersendiri dengan batas-batas kebudayaan dan sosial yang jelas, yaitu terwujud sebagai:
  - a) Sebuah komunitas tunggal, berada di tanah milik negara, dan karena itu dapat digolongkan sebagai hunian liar.
  - b) Satuan komunitas tunggal yang merupakan bagian dari sebuah RT atau sebuah RW.
  - c) Sebuah satuan komunitas tunggal yang terwujud sebagai sebuah RT atau RW atau bahkan terwujud sebagai sebuah kelurahan, dan bukan hunian liar.
5. Penghuni pemukiman kumuh secara sosial dan ekonomi tidak homogen. Warganya mempunyai mata pencaharian dan tingkat pendapatan yang beranekaragam, begitu juga asal muasalnya. Dalam masyarakat pemukiman kumuh juga dikenal adanya pelapisan sosial berdasarkan atas kemampuan ekonomi mereka yang berbeda-beda tersebut.
6. Sebagian besar penghuni pemukiman kumuh adalah mereka yang bekerja di sektor informal atau mempunyai mata pencaharian tambahan di sektor informal.

Selanjutnya kebijakan penanganan permukiman kumuh sesuai Surat Edaran Menteri No. 04/SE/M/I/93 tahun 1993, dinyatakan bahwa perumahan dan permukiman kumuh adalah lingkungan hunian dan usaha yang tidak layak huni yang keadaannya tidak memenuhi persyaratan teknis, sosial, kesehatan, keselamatan dan kenyamanan serta tidak memenuhi persyaratan ekologis dan legal administratif yang penanganannya dilaksanakan melalui pola perbaikan/pemugaran, peremajaan maupun relokasi sesuai dengan tingkat/ kondisi permasalahan yang ada.

Selanjutnya dapat dijelaskan mengenai kriteria umum lingkungan kumuh (Kemenpera 2008), antara lain :

- Berada atau tidak berada pd peruntukan perumahan dalam RUTR/RDTR Kota atau Kabupaten,

- Kepadatan > 400 jiwa per ha untuk kota kecil, > 500 jiwa/ha untuk kota besar dan sedang, dan >750 jiwa/ha untuk kota metro,
- >60% rumah tidak/kurang layak huni, dgn angka penyakit akibat buruknya lingkungan permukiman cukup tinggi (ISPA, diare, penyakit kulit dll),
- Intensitas permasalahan sosial kemasyarakatan cukup tinggi (urban crime, keresahan serta kesenjangan yang tajam, dll).
- Daerah terbangun melebihi 80 % dari luas satuan wilayah
- Kondisi bangunan tidak layak huni sekitar 80 %
- Penghasilan penghuni rata-rata dibawah UMR per-bulan
- Sarana dan prasarana lingkungan dibawah standart perumahan
- Rawan Bencana

Sedangkan menurut UU No.4/1992 tentang Perumahan dan Permukiman, yang dimaksud dengan lingkungan kumuh adalah :

- suatu lingkungan yang tidak sesuai dengan "tata ruang"
- kepadatan bangunan sangat tinggi
- kualitas bangunan sangat rendah
- prasarana dan sarana lingkungan tidak memenuhi syarat
- rawan bencana dan dapat membahayakan kehidupan dan penghidupan masyarakat penghuni

(UU No.4 Tahun 1992 Pasal 27, 28)

Berdasarkan referensi teori dalam buku Ekistics (Doxiadis : 1968, hal 35) dijelaskan bahwa elemen-elemen Ekistics meliputi beberapa hal, sebagai berikut :

**Tabel 2.1**

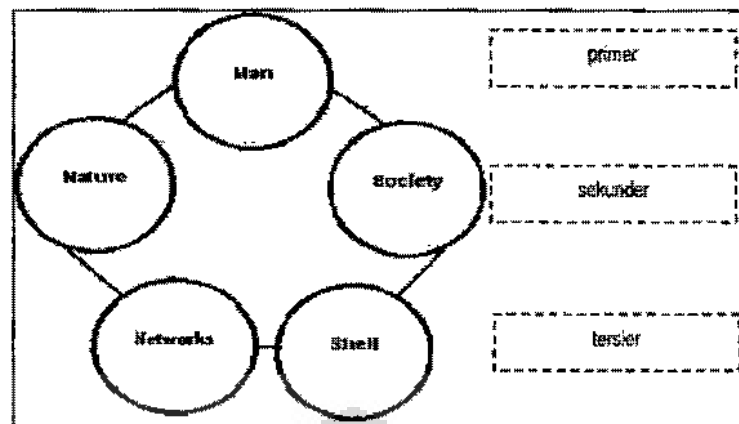
**Tabel Elemen Ekistics Doxiadis**

<i>Alam</i>	<i>Manusia</i>	<i>Lingk. Sosial</i>	<i>Tempat tinggal</i>	<i>Jaringan</i>
1. Sumber daya alam	1. kebutuhan biologis (ruang, udara, cahaya,	1. populasi dan kepadatan penduduk	1. rumah 2. sarana komunitas umum	1. kesediaan air bersih

<i>Alam</i>	<i>Manusia</i>	<i>Lingk. Sosial</i>	<i>Tempat tinggal</i>	<i>Jaringan</i>
2. topografi	temperatur, etc)	2. Stratifikasi sosial	(sekolah, klinik, dll)	2. sumber listrik
3. keadaan tanah	2. indera perasa dan peraba (panca indera)	3. pola budaya	3. pasar dan supermarket	3. jaringan transportasi dan aksesibilitas
4. sumber daya air	3. kebutuhan emosional (hub sosial, keamanan, kecantikan, dll	4. pengembangan ekonomi	4. fasilitas rekreasi	4. system komunikasi
5. vegetasi	4. nilai moral	5. pendidikan	5. pusat kegiatan dan aktivitas	5. Sampah dan drainase
6. fauna		6. kesehatan dan kesejahteraan	6. Industri	
7. iklim		7. hukum dan administrasi	7. transportasi	

*Sumber : Doxiadis, Ekistics for Human Settlements. 1968.*

Doxiadis menyatakan pendapatnya (hal 318) bahwa tujuan dari human settlements adalah sebagai pemenuhan kebutuhan manusia (*man*) di dalam hakikatnya bermukim pada suatu lingkungan tertentu. Manusia sebagai individu kemudian dapat diidentifikasi berdasarkan kebutuhannya (*needs*) yang dapat diperoleh dari alam atau lingkungan sekitar (*nature*) maupun dari kumpulan manusia lainnya (*society*). Kemudian setelah manusia tersebut berinteraksi dengan lingkungan dan kumpulan manusia lainnya (kelompok sosial) maka secara langsung dia akan membutuhkan tempat tinggal (*shells*) yang dapat memberikan rasa aman dan kenyamanan bagi kelangsungan hidupnya. Selain kebutuhan akan tempat tinggal terpenuhi, maka manusia itu pun kelak akan membutuhkan sebuah jejaring (*network*) bagi perkembangan hidupnya sehingga ia dapat bertahan hidup. Secara skematis Doxiadis mencoba menggabungkan keterkaitan hubungan kelima elemen ini dalam sebuah hubungan pentagon berdasarkan prioritas kebutuhannya.



Sumber : Doxiadis, *Ekistics for Human Settlements*. 1968.

**Gambar 2.4**  
**Keterkaitan Elemen Ekistics**

Berdasarkan pendekatan elemen-elemen Ekistics tersebut di atas dapat diidentifikasi satu persatu dari tiap-tiap elemen, antara lain:

#### *Nature*

Elemen nature atau alam erat kaitannya dalam mengidentifikasi gambaran umum keadaan dari tiap-tiap lokasi atau lingkungan sekitar permukiman di kampung tersebut. Alam, menurut Doxiadis merupakan salah satu wadah bagi manusia tersebut dapat memenuhi kebutuhan dasarnya. Alam menyediakan air, tanah dan segala sumberdaya yang dapat menunjang kelangsungan hidup manusia.

Kota Jakarta yang dinilai sudah tidak mampu memberikan ruang bagi mereka warga pendatang, akibat keterbatasan lahan di pusat kota menyebabkan munculnya kawasan-kawasan permukiman yang tidak tertata dengan sarana dan prasarana terbatas yang kemudian disebut dengan permukiman kumuh. Pemukiman kumuh adalah pemukiman yang tidak layak huni karena tidak memenuhi persyaratan untuk hunian baik secara teknis maupun non teknis. Suatu pemukiman kumuh dapat dikatakan sebagai pengejawantahan dari kemiskinan, karena apada umumnya di pemukiman kumuhlah masyarakat miskin tinggal dan banyak kita jumpai di kawasan perkotaan. Lingkungan yang mencakup daya dukung kawasan permukiman ini umumnya tergambar sebagai lingkungan yang jorok, dengan sistem sanitasi yang buruk, minimnya vegetasi alami maupun

buatan (taman-taman publik). Beberapa hal ini menyebabkan kualitas lingkungan baik tanah, air dan udara pada permukiman kumuh ini jelas sangat minim kualitasnya.

Tidak jarang juga ditemui bahwa lingkungan permukiman kumuh tersebut menempati lahan-lahan yang sangat tidak pantas untuk dijadikan tempat tinggal, seperti di sepanjang rel kereta api, maupun dibawah sambungan udara tegangan tinggi. Dari karakteristik tersebut jelas lingkungan permukiman ini jauh dari rasa aman, sehat dan nyaman bagi penghuninya.

### *Man*

Elemen Man erat kaitannya dengan mereka, yaitu kelompok manusia yang menghuni permukiman kumuh yang ada di kampung-kampung kota tersebut. Elemen ini juga sangat berkepentingan terhadap kebutuhan dasar mereka, seperti air, ruang, dan udara. Pada umumnya kelompok manusia yang menghuni permukiman ini adalah mereka kaum pendatan (urbanis) yang merantau di Jakarta dengan kemampuan untuk bertahan hidup yang terbatas. Kelompok manusia ini umumnya memiliki pekerjaan tidak tetap sebagai pemulung, pedangan, buruh kasar, atau pengamen maupu pengemis.



Sumber : Suryandari, Putri. *Geliat Nafas Kampung Kota Sebagai Bagian Dari Permukiman*, Program Studi Teknik Arsitektur Fakultas Teknik - Universitas Budi Luhur, 2002

### **Gambar 2.5** **Gambaran Karakter Manusia dalam Kampung Perkukiman Kumuh**

Doxiadis menjelaskan teorinya ini diawali dengan pernyataan bahwa tempat bermukim bertujuan untuk memuaskan manusia dan tempat bermukim terdiri dari manusia itu sendiri dan wadahnya/tempatnya, manusia harus mencapai kebutuhan

hidupnya. Karakteristik *man* dalam lingkungan kampung permukiman kumuh ini bisa dibilang merupakan kelompok manusia yang menempati lingkungan ini dengan segala kebudayaan, perilaku dan ciri khas dari tiap-tiap individunya. Permukiman kumuh di perkotaan merupakan kompleks hunian yang rata-rata terdiri dari kaum pendatang yang memiliki aktivitas di kota tetapi mereka tidak mampu untuk tinggal di permukiman yang lebih layak, dikarenakan keterbatasan lahan dan mahalnya biaya yang harus dikeluarkan untuk tinggal di permukiman tersebut menyebabkan mereka tidak punya pilihan untuk membentuk permukiman di kampung-kampung dan tinggal dengan kepadatan yang tinggi. Aktivitas mereka antara lain berdagang, pemulung, buruh kasar, maupun pengamen atau pengemis jalanan. Status sosial mereka di masyarakat berada pada lapisan menengah bawah, dengan tingkat pendidikan rata-rata hanya lulusan sekolah dasar. Kumpulan manusia ini memiliki kekerabatan yang kuat antara satu dengan yang lainnya. Anak-anak yang seumuran kerap berkumpul dan bermain di lingkungan permukiman, sedangkan ibu-ibu rumah tangga memilih aktivitas berdagang dengan membuka warung di depan rumah mereka.

Keterkaitan elemen *man* dengan elemen lainnya terbentuk berdasarkan kebutuhan mereka, seperti dengan alam dan segala sumberdayanya. Maka manusia di dalam lingkup lingkungan permukiman ini bergantung terhadap sumberdaya lingkungan sekitarnya, tidak jarang kita lihat bahwa lokasi permukiman kumuh terkadang terletak di bantaran sungai. Hal ini memperjelas bahwa ketergantungan kelompok manusia ini terhadap sumberdaya air (sungai) masih sangat kuat. Ketidakmampuan masyarakat ini untuk mendapatkan sumber air yang layak menyebabkan mereka memilih untuk tinggal di sekitar bantaran sungai. Keterkaitan lainnya dapat terlihat antara elemen *man* dengan *society*, pada hubungan ini jelas terlihat bahwa kelompok manusia yang tinggal dan menghuni permukiman ini memiliki hubungan kekerabatan yang erat, berdasarkan mata pencaharian yang sama ataupun aktivitas yang rutin mereka lakukan seperti pengajian pada ibu-ibu ataupun bersekolah bagi anak-anak kecil yang secara lebih jelasnya akan dibahas pada penjabaran elemen *society* di bawah ini.

### *Society*

Elemen yang selanjutnya terkandung dalam aspek Ekistics ialah *society*. *Society* atau menurut pendapat saya adalah elemen yang meliputi aktivitas penghuni (manusia didalamnya) dengan segala karakternya yang berinteraksi dengan materiel bangunan maupun lingkungan disekitar permukiman tersebut (kampung lainnya) sehingga terjadinya perpaduan budaya, perkembangan ekonomi, pendidikan, kesehatan dan munculnya strata sosial dalam masyarakat itu sendiri.

Setelah manusia memenuhi kebutuhan hidupnya dari apa yang disediakan alam, maka elemen *society* memegang pengaruh penting bagi manusia tersebut untuk beraktivitas. Aktivitas yang saling berantartindak dalam sebuah kumpulan/kelompok manusia lain sebagai kebutuhan manusia untuk memperoleh informasi, pendidikan, dan aktivitas lainnya yang dapat tercipta untuk tujuan saling menguntungkan.



Sumber : Suryandari, Putri. *Geliat Nafas Kampung Kota Sebagai Bagian Dari Permukiman*, Program Studi Teknik Arsitektur Fakultas Teknik - Universitas Budi Luhur. 2002

**Gambar 2.6**  
**Aktivitas Masyarakat di Lokasi Perkukiman Kumuh**

Ruang-ruang yang tersedia demi kelangsungan manusia atau kelompok manusia dalam menjalankan hubungan yang saling menguntungkan mutlak dibutuhkan dalam suatu lingkungan permukiman. Seperti yang tergambar pada kasus kampung permukiman kumuh yang diangkat dalam tulisan ini, bahwa elemen

society seperti kelompok belajar yang menempati ruang sekolah, kelompok bermain, atau kelompok keagamaan (religius/spiritual) dalam aktivitas pengajian tetap terlihat sebagai aktivitas penting di lingkungan tersebut.

### *Shells*

Elemen berikutnya merupakan elemen shells. Elemen ini meliputi jenis dari permukiman, dan berbagai sarana penunjang aktivitas di dalam lingkungan perumahan tersebut. Doxiadis menjelaskan bahwa karakteristik tempat tinggal (rumah) harus dapat memenuhi kriteria dari kebutuhan dasar manusianya baik secara individu maupun kelompok. Karakteristik rumah yang tergambar pada kasus kampung permukiman kumuh ini masih sangat jauh dari standar kebutuhan manusia. Kriteria pokok kebutuhan manusia akan tempat tinggal yang layak minimal memiliki 3 syarat utama, yaitu aman, nyaman, dan sehat. Dari gambaran 3 kriteria kebutuhan pokok tersebut dan melihat dari kasus rumah yang ada di kampung kumuh ini maka dapat dipahami bahwa karakteristik rumah-rumah tersebut masih kurang layak untuk manusia didalamnya bertempat tinggal dan melangsungkan kehidupannya. Rumah yang sangat berdekatan, bahkan berimpitan satu sama lain jelas dapat menimbulkan resiko yang besar terhadap ancaman bencana kebakaran. Bahan baku material utama bangunan rumah-rumah di lingkungan permukiman kumuh ini juga masih jauh dari standar aman, seperti pada contoh rumah-rumah yang dibangun hanya menggunakan papan, kayu, seng tanpa memperhitungkan struktur maupun konstruksi yang layak pada sebuah bangunan. Dilihat dari aspek kesehatannya, rumah-rumah di lingkungan permukiman kumuh ini juga rawan terhadap penularan penyakit. Jarak rumah yang saling berdempetan memungkinkan mereka tidak memperhitungkan saluran pembuangan limbah rumah tangganya secara baik. Hal ini memungkinkan mereka akan kesulitan untuk memperoleh kualitas air bersih yang baik. Penularan penyakit menular akan sangat mudah mewabah dengan lingkungan kondisi permukiman seperti ini.





*Sumber : Hasil Dokumentasi Lapangan di Kelurahan Cipinang, September. 2009*

**Gambar 2.7**

**Beberapa Contoh Karakteristik Rumah-Rumah Di Lingkungan  
Perkampungan Kumuh**

***Networks***

Elemen yang terakhir adalah elemen network. Doxiadis menyebutkan bahwa sebagai pelengkap tujuan pemenuhan kebutuhan manusia dalam sebuah permukiman adalah elemen network atau jejaring. Saya memahami elemen ini dari dua pendekatan, pertama jejaring yang dibutuhkan manusia tersebut terhadap aktivitas penunjangnya, dan kedua jejaring yang berfungsi langsung dan berhubungan dengan kebutuhan rumah dan ruang-ruang sekitarnya dalam sebuah lingkungan permukiman. Pada penjelasan jejaring manusia, network merupakan hubungan manusia dengan segala penunjang kebutuhan hidupnya, hal ini bisa berupa jejaring terhadap komunitas (*society*) lain atau jejaring manusia dengan lingkungan di luar permukiman mereka.

Tetapi kemudian yang dijelaskan Doxiadis (1968:hal 35) jejaring ini merupakan pola hubungan yang saling berantartindak antara rumah, ruang-ruang didalamnya dengan lingkungan sekitar sehingga membentuk sebuah pola jaringan menyeluruh demi terciptanya sistem permukiman yang dinamis. Dalam kaitannya dengan hal ini, maka jejaring yang dimaksud adalah prasarana lingkungan yang saling menghubungkan di kampung tersebut untuk mencapai fungsi-fungsi permukiman. Jaringan tersebut antara lain jaringan listrik, air bersih, air limbah, jalanan/gang-gang kecil, serta sistem transportasi di dalam maupun jaringan yang menghubungkannya ke lingkungan di luar permukiman tersebut.

Karakteristik yang dapat diamati dan sempat dibahas di atas tadi adalah ketersediaan jaringan air bersih, gambaran karakteristik air bersih dilihat masih sangat kurang layak dalam pemenuhannya bagi lingkungan tersebut. Sulitnya akses mereka untuk memperoleh air bersih dikarenakan kondisi jaringan yang tidak tersistem dalam lingkungan ini, sehingga mereka hanya bisa mengandalkan keberadaan penyimpanan air dari sumber air yang disediakan (seperti pada gambar).



Sumber : <http://mic3n.blogspot.com/2009/02/banjir-melanda-ibukota.html>. November 2009

**Gambar 2.8**

### **Sumber-sumber Air Bersih Dalam Lingkungan Permukiman Kumuh**

Pada gambaran jaringan jalan yang terdapat di lingkungan kampung permukiman kumuh, dapat dilihat bahwa jaringan tersebut merupakan jalan lingkungan dengan lebar maksimal 4 meter hanya dapat dilewati kendaraan bermotor roda dua. Terkadang jalan-jalan tersebut digunakan juga sebagai tempat bermain anak-anak, tempat berkumpul ibu-ibu, dan berbagai aktivitas lain yang memungkinkan dilakukan disana. Peranan jaringan jalan dinilai masih belum memenuhi kebutuhan standar lingkungan permukiman yang layak. Masih perlu dibutuhkan prasarana jaringan jalan yang lebih baik dan dilengkapi dengan sistem transportasi yang memadai. Untuk prasarana air limbah juga masih sangat jauh dari kelayakan sebuah lingkungan permukiman, dimana terkadang dapat dilihat saluran-saluran pembuangan di lingkungan tersebut sering tersumbat, bahkan di beberapa tempat tidak tersedia jaringan ini. Sehingga dimungkinkan terjadi ancaman banjir yang dapat merugikan lingkungan permukiman tersebut.

## BAB III GAMBARAN UMUM STUDI KASUS

### 3.1 Sekilas Profil DKI Jakarta

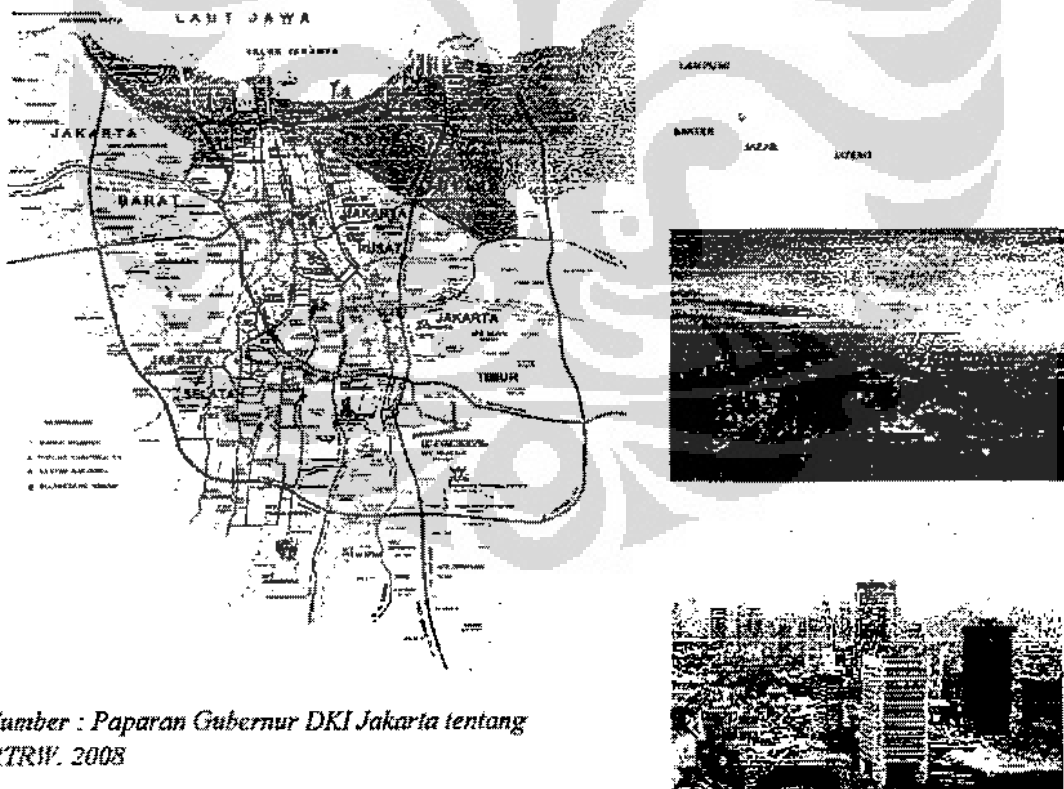
Jakarta termasuk dalam kategori "primate City". Primate city yang dijelaskan dalam tulisannya Aprodicio A. Laquian: *The Emerge of Mega-Urban Regions in Asia* (2005), adalah istilah untuk menyebut kota terbesar dan paling dominan dalam suatu wilayah Negara. Jakarta selain pusat pemerintahan juga sebagai pusat bisnis/usaha maupun pusat kegiatan jasa lainnya. Kota-kota lainnya di Indonesia tidak ada yang dapat menandingi pedominasian kegiatan, Jakarta memiliki derajat tertinggi dibanding kota-kota besar lainnya di Indonesia.

Kota Jakarta merupakan dataran rendah dengan ketinggian rata-rata 7m dpl, terletak pada posisi 6°12' Lintang Selatan dan 106°48' Bujur Timur. Provinsi DKI Jakarta memiliki luas wilayah berdasarkan SK Gubernur No. 1227 Tahun 1989 adalah berupa dataran seluas 661, 52 km<sup>2</sup> dan berupa lautan seluas 6.977,5 km<sup>2</sup>. Disebelah Utara membentang pantai dari Barat sampai ke Timur sepanjang ±35 km yang menjadi tempat bermuaranya 13 sungai dan dua buah kanal. Sementara disebelah Selatan dan Timur berbatasan dengan wilayah Provinsi Jawa Barat, sebelah Barat dengan Provinsi Banten, sedangkan disebelah Utara berbatasan dengan Laut Jawa.

Wilayah administrasi Provinsi DKI Jakarta terbagi menjadi 5 wilayah kotamadya dan satu kabupaten administratif, yaitu : Kotamadya Jakarta Selatan, Jakarta Pusat, Jakarta Timur, Jakarta Utara, dan Jakarta Barat, masing-masing dengan luas daratan seluas 145,97 km<sup>2</sup>, 48,20 km<sup>2</sup>, 187,75 km<sup>2</sup>, 141,88 km<sup>2</sup>, dan 126,15 km<sup>2</sup> serta Kabupaten Kepulauan Seribu (11,81 km<sup>2</sup>).

DKI Jakarta sebagai kota metropolitan terbesar di Indonesia, merupakan pusat pertumbuhan orde pertama yang telah menjadi "magnet" terkuat bagi penduduk di daerah penyangga (*hinterland*), terutama daerah perdesaan sekitar kota tersebut.

Keberadaan Kota DKI Jakarta tersebut merupakan bagian dari daerah perkotaan (urban) di Indonesia, khususnya di P.Jawa. Secara makro, pertumbuhan penduduk perkotaan di P.Jawa terus berkembang sehingga Jawa telah dijuluki sebagai *urban island*. Mereka datang ke Kota DKI Jakarta karena di tempat tersebut banyak pilihan untuk memperoleh berbagai kesempatan dalam upaya memperbaiki kehidupannya. Mereka datang ke Kota DKI Jakarta dengan berbagai motif, meskipun motif ekonomi adalah unsur yang paling dominan. Mereka mempunyai persepsi dan harapan untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi daripada di daerah asal, terutama perdesaan. Meskipun demikian, pesatnya pertumbuhan penduduk Kota DKI Jakarta selain disebabkan oleh proses migrasi, juga karena penambahan alami. Kota DKI Jakarta itu sendiri telah berkembang dalam proses interaksi dari komponen keadaan penduduk, teknologi, lingkungan dan organisasi perkotaan sehingga telah melahirkan "*ecological urban complex*".



Sumber : Paparan Gubernur DKI Jakarta tentang RTRW. 2008

Gambar 3.1  
Peta DKI Jakarta

Menumpuknya struktur demografi di Jakarta menjadi tidak terimbangi oleh pengembangan infrastruktur yang ada. Maka, lahir dan tumbuhlah kampung-kampung kumuh yang dihuni kaum urban yang miskin dan hidup di bawah standar. Jakarta yang luasnya hanya 0,03 persen dari wilayah Indonesia, kini mempunyai perkampungan kumuh yang menempati 552 lokasi atau tumbuh rata-rata tiga persen per tahun. Dari jumlah tersebut, 454 lokasi dihuni oleh sekitar 863.322 orang dan sisanya 98 lokasi ditempati oleh 36.117 jiwa. (Sumber: BPS-2009).

Jakarta masih belum terlepas dari masalah sosial. Permukiman kumuh masih terlihat di mana-mana. Dari 2.670 rukun warga (RW) di DKI Jakarta, 265 RW masih tergolong kumuh. Maraknya urbanisasi dituding menjadi penyebab utamanya (BPS, 2008). Dari 265 RW yang tergolong kumuh itu, Jakarta Barat menempati urutan teratas dengan 97 RW masuk kategori kumuh. Jakarta Barat termasuk wilayah yang paling padat penduduknya, karena banyaknya pendatang yang tinggal di wilayah itu. Saat ini jumlah permukiman kumuh di DKI Jakarta mencapai 20 persen dari total luas wilayah permukiman yang mencapai 425 kilometer persegi.

Sejalan dengan kondisi yang demikian maka di Kota DKI Jakarta, seperti halnya kota-kota metropolitan yang lain, muncul kamajemukan masyarakat. Sebagian dari sekmen masyarakat yang majemuk tersebut adalah penduduk yang tinggal di daerah perkampungan kumuh baik yang legal maupun yang ilegal. Penduduk yang bermukim di kampung yang ilegal lazim disebut penduduk liar atau penduduk spontan atau *squatters*. Hal tersebut telah menjadi fenomena sosial yang universal, artinya telah terjadi di banyak negara. Keberadaan masyarakat kumuh tersebut merupakan realita sosial yang tidak dapat dihilangkan, sepanjang penduduk daerah penyangga Kota DKI Jakarta masih hidup dalam kondisi marginal atau telah terjadi proses ketimpangan dalam kehidupan sosial-ekonomi. Pembangunan investasi yang bergerak pesat telah terjadi di DKI Jakarta sehingga telah memperlebar jurang ketimpangan dengan kondisi sosial-ekonomi daerah perdesaan. Oleh karena itu ketimpangan tersebut telah menimbulkan proses

migrasi, antara lain penduduk non-permanen pada strata sosial-ekonomi bawah.

Pada tataran regional, adanya proses kaitan (*lingkage*) yang kurang harmonis antara Kota DKI Jakarta dengan daerah belakang telah berlangsung puluhan tahun. Kehidupan mereka di DKI Jakarta telah ditunjukkan oleh rendahnya kualitas pendidikan migran non-permanen dan umumnya mereka bekerja sebagai buruh dan sebagian lain berusaha pada sektor informal. Sepanjang pekerjaan di sektor informal maupun buruh murah masih ada *demand* di masyarakat DKI Jakarta dan dinilai secara ekonomi menguntungkan, maka keberadaan mereka akan tetap ada. Pilihan mereka menjadi tukang becak, menjadi pemulung, menjadi penjual pakaian bekas, penjaja makanan murah, menjadi buruh pabrik, menjadi pembantu rumah tangga, adalah pilihan jenis pekerjaan yang rasional dan menjadi tujuan mengingat tingkat kemampuan ekonomi dan tingkat pendidikan mereka yang umumnya sangat rendah.

Oleh karena itu keberadaan penduduk marginal di lingkungan permukiman kumuh Kota DKI Jakarta merupakan suatu keniscayaan, dan tidak perlu dipertentangkan dengan upaya pemerintah daerah Kota DKI Jakarta yang ingin meningkatkan keindahan dan kenyamanan lingkungan kota. Pemerintah Kota DKI Jakarta tidak dapat melarang seseorang yang ingin bermigrasi, karena hak asasi manusia telah melindunginya, walaupun mereka seharusnya mematuhi perundang-undangan yang berlaku dan menghormati nilai-nilai yang hidup pada masyarakat Kota DKI Jakarta. Dalam hal ini kegiatan penduduk marginal di permukiman kumuh dapat dilihat sebagai sub-sistem dari sistem perkotaan DKI Jakarta.

Berdasarkan data di DKI Jakarta, Gubernur DKI Jakarta Sutiyoso mengatakan, kawasan permukiman kumuh di Jakarta mencapai luas 3.192 hektare yang dihuni oleh sekitar 1.018.000 jiwa penduduk atau 220 ribu kepala keluarga (KK). Para penghuni itu termasuk mereka yang tinggal di bantaran kali, kolong jalan tol atau di pinggir rel kereta api.

### ***Kebijakan Pengembangan Kawasan Perumahan dan Permukiman DKI Jakarta***

Keberhasilan pembangunan yang dilakukan di DKI Jakarta telah menjadi salah satu daya tarik masuknya kaum pendatang (migran) dari daerah lain untuk mencari sumber penghidupan yang layak di ibukota. Pada umumnya kaum migran ini tidak memiliki modal keterampilan dan bekal pendidikan yang memadai. Dengan kondisi sosial ekonomi yang relatif rendah, mereka biasanya hanya tinggal di lingkungan yang kumuh dan padat dengan kondisi bangunan yang tidak memadai, namun dari segi harga sewa dan harga jual relatif murah. Selama bertahun-tahun, fenomena ini mengakibatkan munculnya permukiman-permukiman kumuh (slums area). Pada umumnya, slums area ini bantaran sungai, pinggir rel kereta api, di sekitar pasar tradisional, di sekitar stasiun/terminal atau di lahan serobotan. Lingkungan kumuh ini selain mengganggu keindahan dan ketertiban kota, juga berdampak pada rendahnya derajat kesehatan masyarakat secara umum, maka dalam rencana tata kota, unsur kebersihan dan kesehatan lingkungan perlu mendapat perhatian yang serius, khususnya pada daerah-daerah kumuh dan padat tersebut.

#### **a. Kebijakan DKI Jakarta di era 1965-1985**

Rencana induk yang disusun oleh pemerintahan DKI Jakarta pada tahun 1965 ini mencoba menjabarkan mengenai rencana peruntukan ruang DKI Jakarta dengan mempertimbangkan seluruh kegiatan administratif, sosial, ekonomi, dan fisik.

Latar belakang sejarah dengan pengaruh kuat dari keberadaan sungai Ciliwung yang telah berkembang dan merupakan daerah perdagangan dengan pelabuhan Sunda Kelapa. Perkembangan kota diawali dengan pembangunan benteng-benteng di bagian utara kota Jakarta yang kemudian diperluas lagi ke arah Timur dan Selatan.

Wilayah perbentengan tersebut dibangun secara membuat blok-blok yang dikelilingi dengan saluran-saluran yang fungsinya sebagai polder yang dipecah-pecah. Sistem tersebut diteruskan hingga akhir tahun 1980-an dan meliputi luas sebesar 142 Ha.

Tetapi permasalahan muncul adalah ketika banjir mulai memasuki area perbentengan, karena memang kondisi topografi kawasan tersebut yang berada pada dataran rendah. Keadaan rendah yang berair ini menyebabkan bencana terhadap kesehatan, sehingga kemudian dicari daerah yang lebih tinggi lagi sebagai lokasi permukiman yang baru, yaitu daerah Senen-Bungur Besar-Tanah Abang-dan Gambir (Weltevreden).

Pada Abad ke-19 wilayah permukiman Jakarta terus berkembang sampai mencapai luas  $\pm$  2600 Ha ke Selatan dan Tenggara ialah Meester Cornelis (Djatinegara), dan Timur-Laut ke daerah pelabuhan Tanjung Priok.

Kota Jakarta dalam masa perkembangannya berbentuk "multi-nukleus" dengan pusat-pusat kegiatan kota yang tak jelas batas-batasnya, tersebar disebelah Utara (Tanjung Priok), sebelah Selatan (Jatinegara), sebelah Barat (Tanah Abang dan Grogol), sebelah Utara (Pancoran, Glodok, Pasar Ikan), dan di bagian tengah (Gambir dan Senen).

Urbanisasi telah terjadi pada era ini, faktor-faktor keamanan daerah pasca kemerdekaan yang membuat migrasi dari daerah-daerah sekitar Jakarta untuk tinggal di daerah ini. Selain itu juga diperkuat dengan faktor alasan ekonomi dan sosial. Secara fisik hal-hal di atas jarang menimbulkan banyak rumah-rumah liar ataupun daerah-daerah kumuh (slums) yang secara keseluruhan akan mengganggu keindahan, ketertiban umum maupun keamanan kota. Daerah-daerah ini juga termasuk kedalam golongan daerah yang mudah menimbulkan kebakaran-kebakaran ataupun wabah penyakit.

Dalam Rencana Induk Djakarta 1965-1985 dijelaskan beberapa masalah kota yang dirangkum pada masa perkembangan saat itu. Masalah-masalah itu antara lain : banjir, kemacetan lalu lintas, perumahan dan fasilitas kota lainnya, kebersihan, serta masalah tanah.

Rencana khusus lingkungan-lingkungan perumahan yang dijelaskan dalam Rencana Induk Djakarta 1965-1985 ini menyebtkan bahwa harus memperhatikan beberapa persyaratan, antara lain :



- Peruntukan wilayah. Lingkungan kewismaan dapat berbeda satu dengan yang lain, sesuai dengan peruntukan wilayahnya yang menetapkan penggunaan lingkungan-lingkungan tersebut, misalnya untuk daerah campuran, atau untuk para pegawai negeri, angkatan bersenjata, buruh, dll. Penetapan ini mengakibatkan perencanaan jenis rumah yang berlainan pula, misalnya rumah berlapis, bergendang, berdiri sendiri, dsb. Fasilitas-fasilitasnya pun berbeda, tergantung dari letak lingkungan itu terhadap lingkungan sekitarnya.
- Kepadatan penduduk. Perencanaan lingkungan harus selalu memperhatikan ketentuan-ketentuan kepadatan yang dalam garis besarnya, makin dekat ke pusat makin tinggi kepadatannya.
- Luas lingkungan. Pada umumnya luas lingkungan dibatasi oleh jalan-jalan besar. Perencanaan lingkungan harus sekaligus dilakukan dalam batas-batas tersebut. Tidak ada ketentuan mutlak mengenai luasnya satu lingkungan kewismaan, segala sesuatu ditinjau satu demi satu, disesuaikan dengan penghuni-penghuninya (pedagang, buruh, angkatan bersenjata, dll) dan diperhatikan pula batas-batas kenikmatan dan kenyamanan gerak dari pada penghuni-penghuni dalam lingkungannya sendiri.
- Perlengkapan lingkungan. Dari semula sudah harus diperhitungkan fasilitas-fasilitas sehari-hari untuk masa 20 tahun. Perencanaan perlengkapan lingkungan ini harus seiring pula dengan kemajuan-kemajuan baik dalam bidang teknologi, pendidikan, dsb. Sedangkan sifat perlengkapan lingkungan ini haruslah mencakup segala kebutuhan-kebutuhan hidup dari lingkungan tersebut, seperti marga, suka, dan karyanya.
- Keamanan dan kebersihan. Rencana harus sedemikian rupa sehingga penduduk lingkungan terjamin terhadap bencana-bencana alam, kebakaran, kejahatan, kecelakaan lalu lintas, dll. Kebersihan lingkungan harus dapat dipelihara dengan mudah khusus dalam soal sampah saluran-saluran air terbuka.

Wilayah-wilayah perumahan yang dituangkan dalam rencana induk kota Jakarta ini telah ditunjuk daerah-daerah bagian Selatan dan Barat kota sebagai daerah-daerah perluasan perumahan kota dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

- a. keadaan iklim yang baik
- b. keadaan tanah yang telah matang
- c. cara pembuangan air yang mudah diselesaikan

Untuk mencukupi kebutuhan perumahan telah dilakukan perhitungan yang diperkirakan bahwa satu keluarga rata-rata terdiri dari 5 (lima) jiwa dan satu pintu rumah minimum mempunyai luas lantai 50 m<sup>2</sup>.

Kebutuhan perumahan dapat dipisahkan dalam 3 (tiga) kategori :

1. perumahan yang diperlukan untuk menghindarkan semakin buruknya situasi perumahan
2. perumahan yang diperlukan untuk memperbaiki kondisi perumahan sekarang hingga norma minimum
3. perumahan yang diperlukan untuk memperbaiki situasi perumahan sekarang hingga norma yang diinginkan.

#### **b. Kebijakan DKI Jakarta di era 1985-2005**

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta untuk menata dan merehabilitasi lingkungan kumuh melalui dinas-dinas yang terkait seperti Dinas Tata kota, Dinas Perumahan, dan BPLHD. Keberhasilan program pembangunan yang dilaksanakan oleh dinas-dinas tersebut terutama yang berkaitan dengan penataan lingkungan kumuh dapat dievaluasi dari data perkembangan jumlah dan persebaran areal permukiman kumuh di DKI Jakarta.

Dari Rencana Tata Ruang Wilayah DKI Jakarta 1985-2005 dijelaskan mengenai kebijaksanaan pembangunan perumahan sebagai penyeimbang arus perkembangan kota yang terus terjadi.

- Tujuan pembangunan perumahan dan permukiman perkotaan di DKI Jakarta adalah untuk menciptakan lingkungan perumahan yang memenuhi syarat hunian dan syarat perkotaan bagi semua lapisan masyarakat Jakarta sesuai dengan kemampuan dan aspirasinya. Beberapa sasaran yang hendak dicapai adalah :
- Terpenuhinya kebutuhan rumah untuk setiap rumah tangga yang sesuai dengan tingkat kemampuan dan aspirasi tiap-tiap golongan masyarakat.
- Terbentuknya lingkungan perumahan yang layak dan nyaman bagi hunia, yang memiliki pula tingkat kemudahan yang memadai sebagai sub-sistem dan sistem kota secara keseluruhan.

Terwujudnya pembangunan sektor perumahan sebagai :

1. faktor utama dalam mewujudkan pola penyebaran dan kepadatan penduduk sesuai dengan arah perkembangan kota
2. faktor penunjang bagi kegiatan lainnya dalam kaitannya dengan penyebaran tempat kerja dan fasilitas umum.

Kebijakan perumahan dan permukiman berdasarkan strategi dalam Pola Dasar Pembangunan Daerah Propinsi DKI Jakarta meliputi :

- Pertama, penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman yang terjangkau masyarakat luas.
- Kedua, penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.
- Ketiga, peningkatan peran serta masyarakat dan dunia usaha dalam penyediaan perumahan dan permukiman.
- Keempat, pengembangan sistem pendanaan pembangunan perumahan dan permukiman.
- Kelima, pementapan kelembagaan, pola pengelolaan pembangunan serta pengembangan peraturan pendukung.
- Keenam, pembangunan perumahan tetap berpedoman pada rencana fisik tata ruang DKI Jakarta yang tertuang dalam RTRW Propinsi DKI Jakarta (Jakarta 2010).

*Ketujuh*, mengorganisasikan rencana strategis yang mencakup program prioritas, diantaranya program pengentasan dan penanganan permukiman kumuh.

### c. Kebijakan DKI Jakarta di era 1995-2010

Secara umum dari apa yang tertuang dalam Paragraf 4 pasal 15 Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) DKI Jakarta tentang Kawasan Permukiman antara lain:

- Kawasan permukiman terdiri atas kawasan permukiman dengan kepadatan tinggi dan sedang, dan kawasan permukiman dengan kepadatan rendah
- Pengembangan permukiman secara bertahap diarahkan untuk mencapai norma 1 (satu) unit rumah yang layak untuk tiap keluarga
- Setiap kawasan permukiman secara bertahap dilengkapi dengan sarana lingkungan yang jenis dan jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat berdasarkan standar fasilitas umum/fasilitas sosial, meliputi fasilitas pendidikan, kesehatan, peribadatan, olah raga, pelayanan pemerintah, bina sosial, perdagangan/niaga, dan transportasi
- Bangunan campuran pada kawasan permukiman terdiri dari campuran antara perumahan dengan jasa, perdagangan, industri kecil dan atau industri rumah tangga secara terbatas beserta fasilitasnya

Dalam paragraf 8 pasal 28 tentang intensitas ruang dijelaskan juga mengenai beberapa hal antara lain :

1. Untuk meningkatkan efisiensi penggunaan lahan, pembangunan fisik kota didorong secara vertikal melalui penetapan pola intensitas ruang dengan ketentuan :
  - a. Penetapan intensitas ruang di tiap lokasi dan/atau kawasan didasarkan pada pola sifat lingkungan, daya dukung dan daya tampung kawasan yang diwujudkan dalam besaran ruang pada nilai KLB dan komponen intensitas lainnya;

- b. Intensitas ruang sebagaimana dimaksud pada huruf a pasal ini menggunakan komponen KLS, KDB, KB, KDH dan KTB;
  - c. Penetapan nilai komponen intensitas ruang dimulai dari penetapan besaran ruang menurut nilai KLB, sebagaimana tercantum pada Tabel 03, Tabel 04, dan Tabel 05 Lampiran I Peraturan Daerah ini;
  - d. Besaran nilai dalam komponen intensitas ruang mengikuti ketentuan nilai KLB yang ditetapkan pada lokasi/kawasan;
  - e. Batasan nilai KDB maksimal dan KTB maksimal tidak dapat dilampaui dan besaran nilai KDH minimal tidak dapat dikurangi.
2. Kawasan-kawasan yang diperkenankan dibangun dengan KLB = 10 dan ketinggian bangunan lebih tinggi dan 97 lantai, dibatasi hanya pada kawasan ekonomi prospektif yang pembangunannya diprioritaskan, yaitu kawasan Bandar Baru Kemayoran, Kawasan Semanggi, pusat bisnis pada bagian tengah Kawasan Pantura serta Sentra Primer Baru Barat dan Sentra Primer Baru Timur.

Rencana pengembangan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 di masing-masing Kotamadya adalah:

a. Kotamadya Jakarta Pusat:

- 1. Mengembangkan pola perbaikan lingkungan pada kawasan permukiman kumuh berat dan sedang termasuk pada kawasan sepanjang bantaran sungai dan kereta api;
- 2. Melanjutkan peremajaan lingkungan kumuh berat melalui pembangunan vertikal;
- 3. Membatasi pemanfaatan dan pelestarian lingkungan khusus pada kawasan pemugaran dan bangunan bersejarah di Menteng, Gambir, dan Sawah Besar;
- 4. Mempertahankan fungsi perumahan pada kawasan mantap;
- 5. Melengkapi fasilitas umum di kawasan permukiman;

6. Prosentase luas kawasan permukiman ditargetkan sebesar 2,95% dari luas Kota Jakarta.

b. Kotamadya Jakarta Utara:

1. Mengembangkan permukiman lingkungan pada kawasan permukiman kumuh berat;
2. Mendorong pengembangan kawasan permukiman secara vertikal dan memperkecil perpetakan untuk penyediaan perumahan golongan menengah-bawah yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai;
3. Mengembangkan permukiman masyarakat menengah-atas pada areal reklamasi pantai utara;
4. Mengembangkan kawasan permukiman baru terutama di Kecamatan Cilincing dan Penjaringan;
5. Membatasi perubahan fungsi kawasan permukiman di kawasan Kota Tua/bersejarah dan Pelabuhan Sunda Kelapa sekaligus melestarikan lingkungannya;
6. Meningkatkan kualitas lingkungan pada kawasan permukiman kumuh ringan dan sedang di Kepulauan Seribu;
7. Mengembangkan permukiman nelayan yang bernuansa wisata dan berwawasan lingkungan hidup di kawasan Pantai Lama dan pulau-pulau yang dihuni di Kepulauan Seribu;
8. Mempertahankan fungsi perumahan pada kawasan mantap;
9. Melengkapi fasilitas umum di kawasan kawasan permukiman;
10. Mengembangkan kawasan pemukiman KDB rendah pada kawasan pantai lama;
11. Prosentase luas kawasan permukiman ditargetkan sebesar 7,98% dari luas Kota Jakarta dan permukiman KDB rendah ditargetkan sebesar 0,43 % dari luas Kota Jakarta.

c. Kotamadya Jakarta Barat:

1. Mendorong pengembangan kawasan permukiman secara vertikal dan memperkecil perpetakan untuk penyediaan perumahan golongan

menengah-bawah yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai;

2. Mengembangkan kawasan permukiman baru terutama di Kecamatan Kembangan, Kalideres, Cengkareng, dan Kebon Jeruk;
3. Mengembangkan perbaikan lingkungan pada kawasan permukiman kumuh ringan dan sedang terutama sekitar kawasan Stasiun Angke, Stasiun Duri dan sepanjang jalur kereta api;
4. Mendorong pengembangan peremajaan lingkungan pada kawasan permukiman kumuh berat secara terbatas, terutama di Kali Angke, Duri Utara, Tambora, Kapuk, Rawa Buaya, Kali Anyar, Kedaung Kali Angke;
5. Mempertahankan fungsi perumahan pada kawasan mantap;
6. Melengkapi fasilitas umum di kawasan-kawasan permukiman;
7. Mendorong pengembangan kawasan permukiman KDB rendah beserta fasilitasnya terutama pada pembangunan baru;
8. Mengarahkan pengembangan kawasan permukiman KDB rendah di sekitar Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan Bandara Soekarno-Hatta dengan upaya mengembangkan budidaya tanaman hias dan pertanian produktif;
9. Prosentase luas kawasan permukiman ditargetkan sebesar 9,62% dari luas Kota Jakarta dan permukiman KDB rendah ditargetkan sebesar 0,26 % dari luas Kota Jakarta.

d. Kotamadya Jakarta Selatan:

1. Mempertahankan pelestarian kawasan permukiman di Kebayoran Baru;
2. Mengembangkan kawasan permukiman secara vertikal melalui peremajaan terutama pada lokasi yang kondisinya kumuh berat;
3. Mengembangkan perbaikan lingkungan pada kawasan permukiman kumuh sedang dan ringan;
4. Mengembangkan kawasan permukiman baru terutama di Kecamatan Jagakarsa, Pesanggrahan, Kebayoran Lama, dan Cilandak;
5. Mempertahankan fungsi perumahan pada kawasan mantap;
6. Melengkapi fasilitas umum di kawasan-kawasan permukiman;

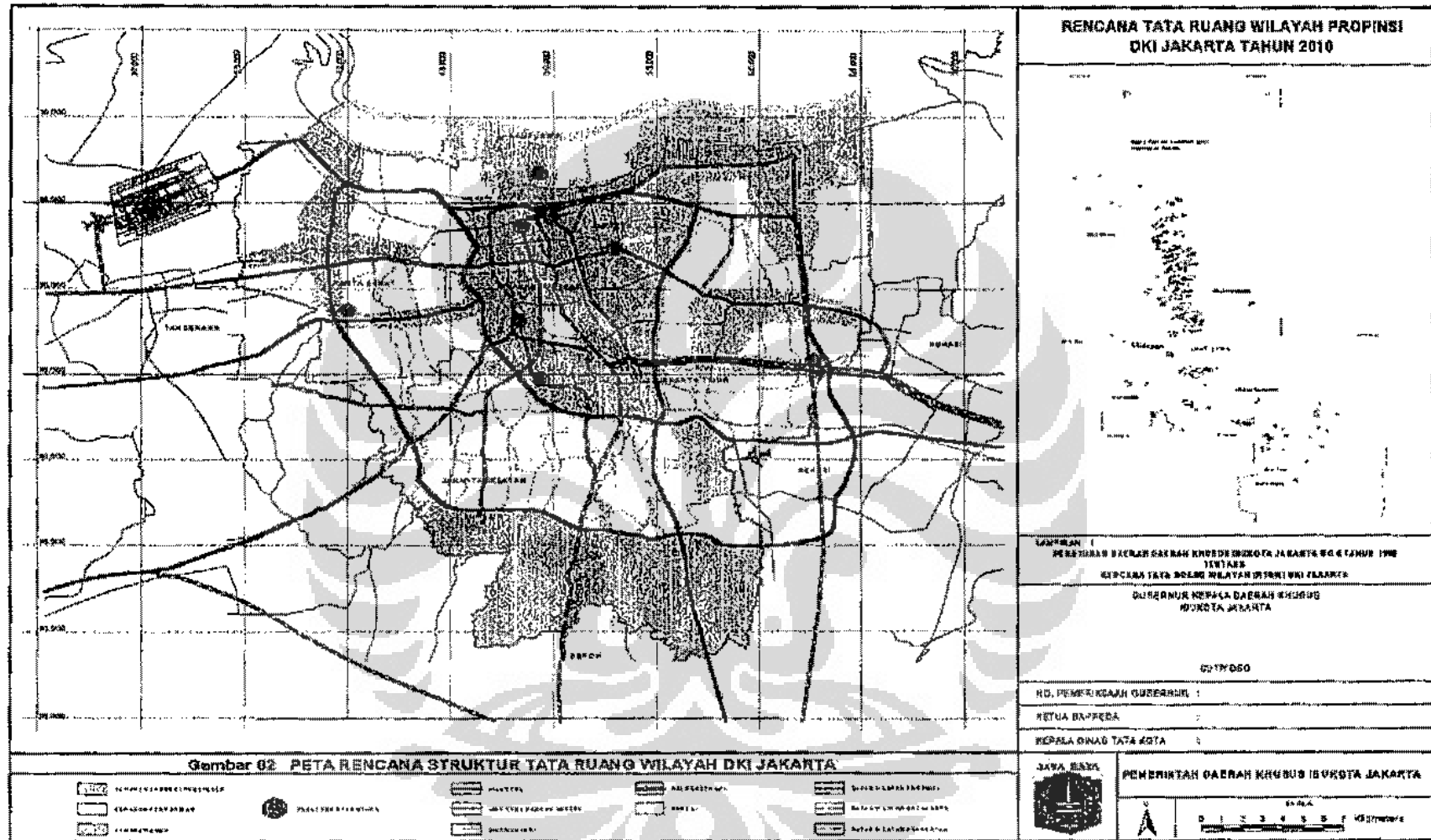
7. Mengembangkan kawasan permukiman KDB rendah di daerah sebelah selatan jalan lingkaran luar;
8. Mempertahankan kawasan permukiman KDB rendah yang ada di daerah sebelah utara lingkaran luar khusus di Cilandak, Pasar Minggu, Kebayoran Lama, Pesanggrahan;
9. Prosentase luas kawasan permukiman ditargetkan sebesar 7,67% untuk kawasan non resapan air dan 0,93 % untuk kawasan resapan air dari luas Kota Jakarta, sedangkan kawasan permukiman KDB rendah ditargetkan sebesar 0,85 % untuk kawasan non resapan air dan 2,43 % untuk kawasan resapan air dari luas Kota Jakarta.

e. Kotamadya Jakarta Timur:

1. Mempertahankan lingkungan permukiman yang teratur seperti di Kawasan Rawamangun, Kampung Ambon, Pondok Kelapa, Pondok Kopi dan Duren Sawit;
2. Mengembangkan perbaikan lingkungan pada kawasan permukiman kumuh sedang dan ringan;
3. Mengembangkan peremajaan lingkungan secara terbatas pada kawasan permukiman kumuh berat melalui pembangunan rumah susun murah;
4. Mempertahankan fungsi perumahan pada kawasan mantap;
5. Melengkapi fasilitas umum di kawasan kawasan permukiman;
6. Mengembangkan kawasan permukiman KDB rendah pada daerah bagian selatan jalan lingkaran luar;
7. Mempertahankan kawasan permukiman KDB rendah yang ada di daerah sebelah Utara lingkaran luar khusus di Kramat Jati, Makasar, Pasar Rebo, dan Cipayung;
8. Mendorong pengembangan kawasan permukiman KDB rendah beserta fasilitasnya terutama pada kawasan pembangunan baru secara vertikal;

Prosentase luas kawasan permukiman ditargetkan sebesar 9,06% dari luas Kota Jakarta, sedangkan kawasan permukiman KDB rendah ditargetkan sebesar 2,20 % untuk kawasan non resapan air dan 0,44% untuk kawasan resapan air dari luas Kota Jakarta.





Sumber : Paparan Gubernur DKI Jakarta tentang RTRW, 2008

**Gambar 3.2**  
**Rencana Tata Ruang DKI Jakarta 2010**

Beberapa poin penting tentang strategi dibidang Perumahan dan Permukiman yang dimiliki oleh Dinas Perumahan DKI Jakarta antara lain :

- Peningkatan alokasi lahan untuk kebutuhan perumahan terutama di kawasan perkotaan untuk masyarakat berpendapatan rendah melalui peran pemda dan pemerintah pusat dengan optimasi lahan-lahan yang terlantar dan dikuasai negara serta penyiapan prasarana dan sarana pendukung yang diperuntukkan bagi perumahan rakyat.
- Meningkatkan efisiensi penggunaan lahan pada penyediaan perumahan di perkotaan, terutama di pulau Jawa yang memiliki permintaan rumah bagi golongan rendah yang tinggi.
- Mengembangkan perumahan tanpa pemilikan lahan pribadi untuk menurunkan harga rumah atau dengan sistem rumah susun sewa.
- Pemanapan strategi, peraturan dan kelembagaan yang berperan untuk pembangunan perumahan pada semua tingkatan pemerintahan.
- Meningkatkan kelembagaan koordinasi dalam penyelenggaraan Perumahan terutama di tingkat nasional dengan membentuk lembaga perumahan nasional (*National Housing Agency*) yang bersifat independen.
- Meningkatkan kualitas lingkungan perumahan khususnya kawasan kumuh, melalui KIP, dan perumahan swadaya.
- Mendorong program peremajaan dan perbaikan lingkungan kumuh di perkotaan dengan melibatkan swasta dan masyarakat melalui peningkatan program-program pembangunan perumahan berbasis masyarakat

Dalam salah satu strategi yang dimiliki Dinas Perumahan, juga disebutkan bahwa perlunya pengembangan terhadap Badan Peremajaan Kota (*City Redevelopment Agency*) untuk mengelola dan melakukan kerjasama peremajaan kawasan perkotaan. Hal ini menjelaskan bahwa pentingnya konsep kelembagaan yang baik untuk dapat mengintegrasikan segala fungsi terkait dalam pengembangan perumahan. Badan ini juga nantinya yang akan mengelola dan mengawasi serta memberikan langkah-langkah strategi dan kebijakan yang dapat diambil untuk pengembangan kawasan perumahan dan permukiman di DKI Jakarta.

Dengan memperhatikan anatomi lingkungan di atas maka Pemanfaatan Ruang Kawasan Permukiman Wilayah pada masing – masing kotamadya adalah sebagai berikut :

Kotamadya Jakarta Pusat meliputi :

- (a) Pembangunan Rumah Susun di Kawasan permukiman kumuh di kelurahan Petamburan, Karet Tengsin, Bendungan Hilir, Tanah Tinggi, Kampung Rawa dan Jatibunder.
- (b) Perbaiki bangunan di kawasan permukiman kumuh melalui Tribina,
- (c) Pelestarian bentuk dan fungsi bangunan pemugaran di daerah Menteng.

Kotamadya Jakarta Utara meliputi :

- (a) Pembangunan rumah susun di kawasan permukiman kumuh di kelurahan sekitar Tanjung Priok, Kamal, Kalibaru, Koja Cilincing, Pademangan dan Penjaringan,
- (b) Pembangunan rumah susun di areak reklamasi pantai utara, Kelapa Gading, Penjaringan untuk masyarakat berpenghasilan menengah atas.
- (c) Perbaiki lingkungan permukiman di Kepulauan Seribu,
- (d) Perbaiki bangunan di kawasan permukiman kumuh melalui Tribina,
- (e) Pengendalian pembangunan perumahan dengan KDB rendah di Pademangan, Cilincing dan Penjaringan.

Kotamadya Jakarta Barat meliputi

- (a) Perbaiki lingkungan pada daerah kumuh terutama kawasan stasiun Angke, Stasiun Duri dan sepanjang jalur kereta api,
- (b) Pembangunan Rumah Susun sederhana pada permukiman kumuh di Kali Angke, Duri Utara, Tambora, Kapuk, Rawa Buaya, Kali Anyar, Kedaung Kali Angke,
- (c) Pembangunan Kawasan Permukiman baru,
- (d) Pengendalian pembangunan baru permukiman KDB rendah di sekitar Bandara Soekarno Hatta.

Kotamadya Jakarta Selatan meliputi

- (a) Peremajaan dengan bangunan vertikal dengan intensitas tinggi di sekitar Setiabudhi, Tebet, Pancoran, Mampang Prapatan dan Pesanggrahan.
- (b) Pembangunan rumah susun di Kecamatan Tebet, Pancoran, Kebayoran Lama dan Mampang Prapatan (pada kawasan padat),
- (c) Perbaikan lingkungan di Kecamatan Pancoran, Tebet dan Mampang Prapatan.
- (d) Pengendalian pembangunan permukiman KDB rendah di Pasar Minggu, Cilandak, dan Jagakarsa.

Kotamadya Jakarta Timur meliputi :

- (a) Pembangunan kawasan permukiman baru di kecamatan Kramat jati,
- (b) Perbaikan Lingkungan di seluruh kecamatan kecuali kecamatan Kramat Jati,
- (c) Pembangunan rumah susun di Cipinang Besar Utara, Klender, Pondok Kelapa, Bidara Cina, Pulo Gadung dan Pisangan,
- (d) Pengendalian Pembangunan permukiman KDB rendah di kecamatan Cipayung, Ciracas, Kramat Jati dan Pasar Rebo.

Sasaran program penataan permukiman kumuh oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta adalah untuk menurunkan luas permukiman kumuh, menambah jumlah rumah susun untuk masyarakat golongan menengah ke bawah, dan memperbaiki lingkungan permukiman secara mandiri. Fungsi pengendalian pemerintah juga menjadi sangat penting karena ada masyarakat yang tinggal di lahan yang bukan miliknya.

### **3.2 Tinjauan Umum Obyek Penelitian**

Berdasarkan penelitian yang dilakukan di DKI Jakarta pada tahun 2008 diketahui bahwa terdapat perubahan kondisi kekumuhan suatu RW. Sebanyak 18 RW yang awal termasuk RW kumuh berubah menjadi tidak kumuh. Sebanyak 99 RW yang

berkategori “kumuh berat” hingga “kumuh ringan” pada tahun 2004 mengalami perbaikan kondisi sehingga masuk dalam kategori “kumuh sangat ringan” pada tahun 2008. Namun demikian, pada beberapa RW terjadi degradasi kondisi lingkungan sehingga kondisinya menjadi semakin kumuh. Sebanyak 83 RW yang berkategori “kumuh ringan” pada tahun 2004 berubah menjadi RW dengan kategori “kumuh sedang” dan “kumuh berat”. Dan sebanyak 12 RW berubah menjadi RW “kumuh berat” dari kategori “kumuh sedang” pada tahun 2004. Keadaan ini disebabkan karena beberapa faktor, seperti kurangnya partisipasi masyarakat untuk menciptakan permukiman yang sehat, kurangnya intervensi pemerintah daerah untuk mengendalikan pembangunan perumahan pada RW-RW tersebut, adanya bencana banjir, kebakaran, kurangnya pemeliharaan lingkungan dan fasilitas umum, rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat dan lain sebagainya.

Jumlah RW yang tergolong kumuh di DKI Jakarta masih tinggi. Berdasarkan hasil survey RW kumuh 2008 terhadap 450 RW kumuh di DKI Jakarta, 23 RW berkategori “kumuh berat”, 225 RW berkategori “kumuh sedang”, 74 berkategori “kumuh ringan”, 102 RW berkategori “kumuh sangat ringan”, dan 29 RW berkategori “tidak kumuh”. (BPS : 2008).

Fokus pengamatan dalam penelitian ini adalah mengenali bagaimana karakteristik dari kawasan perumahan dan permukiman yang ada di DKI Jakarta. Kawasan perumahan dan permukiman yang diamati dalam konteks sebagai penerapan strategi urban renewal dan kajian terhadap konsolidasi lahan adalah kawasan perumahan dan permukiman yang ditunjukkan oleh masyarakat berpenghasilan rendah.

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan peneliti mengenai karakter dan tipologi kawasan kumuh perumahan dan permukiman yang terdapat di DKI Jakarta maka dapat dikelompokkan menjadi dua bagian besar, yaitu permukiman kumuh legal (*slum*) dan permukiman kumuh illegal (*squatter*).

Beberapa karakteristik dari gambaran dua tipologi kawasan permukiman tersebut dapat dijelaskan di bawah ini :

## 1. Kawasan Permukiman Kumuh Legal (*slum*)

### Kampung Permukiman Kumuh

Berdasarkan definisi yang telah dijelaskan oleh Parsudi Suparlan pada bab pembahasan teori di awal tadi, bahwa yang dimaksud dengan permukiman kumuh legal ini adalah suatu komunitas tunggal, yang merupakan bagian dari sebuah RT atau RW atau bahkan terwujud sebagai sebuah kelurahan, dan bukan sebuah hunian liar. Dalam arti ini maka dapat dikatakan bahwa status kepemilikan rumah dalam kawasan permukiman ini diakui oleh undang-undang. Dengan kata lain mereka yang tinggal di permukiman ini adalah mereka yang memiliki hak untuk tinggal dengan kelengkapan surat-surat baik itu sertifikat Hak Milik, Hak Guna Pakai, Hak Guna Bangunan dan lain-lain.

Selain itu yang disebut juga dengan kawasan kumuh legal adalah kawasan perumahan dan permukiman kumuh yang sesuai dengan daerah peruntukan tata ruang perumahan (zona kuning). Dengan kata lain kawasan kumuh tersebut tidak terletak pada kawasan yang peruntukannya bukan untuk perumahan (kawasan hijau, perkantoran, dll), karena kawasan ini masuk kedalam kategori ilegal (tidak sesuai dengan peruntukan).

Kawasan permukiman kumuh yang kemudian disebut *kampung* ini memiliki ciri dasar antara lain :

- Letak rumah berdempetan;
- Tingkat kepadatan cukup tinggi;
- Kondisi sarana prasarana ada tapi tidak cukup memadai;
- Kebersihan lingkungan buruk;
- Akses jalan masuk dan keluar dapat dikatakan sempit (berupa *gang-gang*)
- Fisik bangunan tempat tinggal rata-rata permanen, namun tidak jarang juga ditemui yang semi permanen;
- Sarana berkumpul warga adalah *warung, pasar, dan pos ronda*;

- Rata-rata status ekonomi penghuni merupakan kelas menengah dan menengah bawah, dengan mata pencaharian sebagai pedagang;
- Dan lain-lain

Kawasan permukiman kumuh atau *kampung* dengan ciri seperti yang telah disebutkan di atas dapat ditemui di beberapa titik yang sesuai dengan peruntukan kawasan perumahan dan permukiman di DKI Jakarta, seperti di Kecamatan Tambora, Plumpang, Penjaringan, Cilincing, Kampung Melayu, Manggarai, dan lain-lain.

Kumuh berat, lahan eks kebakaran dan rawan banjir melalui program peremajaan lingkungan dengan pembangunan rumah susun ( 99,5 Ha, meliputi 46 RW, ± 21.720 KK ) (Petamburan, Karet Tengsin, Tanah Tinggi, Jati Bunder, Tambora).

Kumuh ringan/sedang, melalui program Perbaikan/Penataan Lingkungan Permukiman dengan pola MHT ( 1.740 Ha, meliputi 474 RW, 489.783 KK) berupa jalan, saluran lingkungan dan percontohan rumah sehat.

## 2. Kawasan Permukiman Kumuh Ilegal (*squatter*)

Di Indonesia, pendefinisian rumah liar yang dibuat Negara ditujukan untuk rumah atau bangunan penduduk yang tidak mengikuti aturan hukum modern, seperti si pemilik tidak dapat menunjukkan alasan hak penguasaan tanah dan rumah atau bangunannya.

Munculnya permukiman kumuh diawali dengan dibangunnya bedeng-bedeng sementara, namun karena dibiarkan dan tidak ada yang mengatur kepemilikan dan penataan bangunannya, lama kelamaan permukiman itu menjadi kumuh. Biasanya mereka menempati lokasi bantaran sungai, bantaran sungai, pinggir koridor rel kereta api, dan tanah swasta maupun tanah negara.

Daerah *squatter* adalah daerah yang sifatnya kumuh tidak beraturan yang terdapat di kota atau perkotaan. Di DKI Jakarta dan sekitarnya banyak

terdapat daerah squatter baik di tengah maupun pinggiran kota. Berikut ini adalah ciri-ciri daerah squatter :

1. Lokasinya berada di atas lahan bukan miliknya
2. Banyak dihuni oleh pengangguran
2. Tingkat kejahatan / kriminalitas tinggi
3. Demoralisasi tinggi
4. Emosi warga tidak stabil
5. Miskin dan berpenghasilan rendah
6. Daya beli rendah
7. Kotor, jorok, tidak sehat dan tidak beraturan
8. Warganya adalah migran urbanisasi yang migrasi dari desa ke kota
9. Fasilitas publik sangat tidak memadai
10. Warga slum yang bekerja kebanyakan adalah pekerja kasar dan serabutan
11. Bangunan rumah kebanyakan gubuk - gubug dan rumah semi permanen



*Sumber : Paparan Gubernur DKI Jakarta tentang RTRW, 2008*

**Gambar 3.3**

**Gambaran Permukiman Kumuh Bantaran Sungai**

Kepadatan penduduk DKI Jakarta yang tergolong sangat tinggi dikombinasikan dengan relatif tingginya tingkat pertumbuhan penduduk mengakibatkan pemerintah daerah menghadapi banyak kesulitan dalam menangani masalah kependudukan. Salah satunya adalah dalam penyediaan prasarana dan sarana yang sepadan. Hal yang paling penting



dalam menangani masalah kependudukan adalah terwujudnya penyediaan permukiman penduduk yang layak huni.

Selain tingkat kepadatan penduduk yang tinggi, karakteristik yang menonjol pada permukiman kumuh ilegal adalah tata letak bangunan yang tidak teratur dan sempit, serta kondisi bangunan yang sangat tidak layak, padat dan terkesan apa adanya yang terbuat dari bahan bangunan yang tidak berkualitas. Sehingga gambaran umum dari permukiman kumuh ilegal ini menjadi terkesan sumpek karena pembuatan ventilasi udara yang layak menjadi terabaikan. Selain itu karakteristik lain pada permukiman kumuh ini adalah sistem drainase yang tidak terurus dan berbau, penggunaan air bersih rendah, pembuangan tinja yang tidak memenuhi syarat kesehatan, dan sampah yang tidak dikelola dengan baik.

Sebaran kawasan kumuh ilegal :

• Sepanjang bantaran kali	71.934	KK	(KTP DKI ± 21.579 KK)
• Kolong / Ruang Milik Jalan Tol	11.563	KK	(KTP DKI ± 5.822 KK)

Badan Pusat Statistik (BPS), dalam Survei Potensi Desa, mendefinisikan permukiman kumuh sebagai lingkungan hunian dan usaha yang ditandai oleh:

1. Banyak rumah yang tidak layak huni.
2. Banyak saluran pembuangan limbah macet.
3. Penduduk/bangunan sangat padat.
4. Banyak penduduk buang air besar tidak di jamban.
5. Biasanya berada di area marginal (seperti di tepi sungai, pinggir rel kereta api).

Beberapa kriteria kekumuhan kawasan permukiman di DKI Jakarta yang telah disebutkan di atas mengacu dari hasil penelitian BPS tahun 2008 tentang evaluasi RW kumuh di DKI Jakarta. Tipologi kawasan kumuh berdasarkan derajat

kekumuhannya didapat dari penghitungan (skoring) dari beberapa indikator, antara lain :

a. *Kondisi Lokasi*

- ✓ Status kepemilikan lahan

*Contoh :*

- Memiliki sertifikat, skor = 10
- Tidak memiliki sertifikat = 40

- ✓ Status Penguasaan Bangunan
- ✓ Frekuensi Bencana Kebakaran
- ✓ Frekuensi Bencana Banjir
- ✓ Frekuensi Tanah Longsor

b. *Kondisi Kependudukan*

- ✓ Kepadatan penduduk

*Contoh :*

- kawasan permukiman kepadatan rendah (kumuh ringan) < 300 jiwa / Ha;
- kawasan permukiman kepadatan sedang (kumuh sedang) 300 – 800 jiwa / Ha;
- kawasan permukiman kepadatan tinggi (kumuh berat) > 800 jiwa / Ha;
  - ✓ Rata-rata anggota rumah tangga (*family size*)
  - ✓ Jumlah KK per rumah
  - ✓ Tingkat pertumbuhan penduduk
  - ✓ Angka kematian kasar
  - ✓ Status gizi balita
  - ✓ Angka kesakitan malaria
  - ✓ Angka kesakitan demam berdarah
  - ✓ Angka kesakitan diare

c. *Kesesuaian dengan rencana tata ruang*

- Sesuai dengan peruntukan, skor = 10
- Tidak sesuai dengan peruntukan = 30

d. *Kualitas dan Tata letak bangunan*

- Kondisi bangunan rusak ringan (kumuh ringan); skor = 10-30
- Kondisi bangunan rusak sedang (kumuh sedang); skor = 30-40
- Kondisi bangunan rusak berat (kumuh berat); skor = 40-50

e. Kondisi sarana prasarana dasar

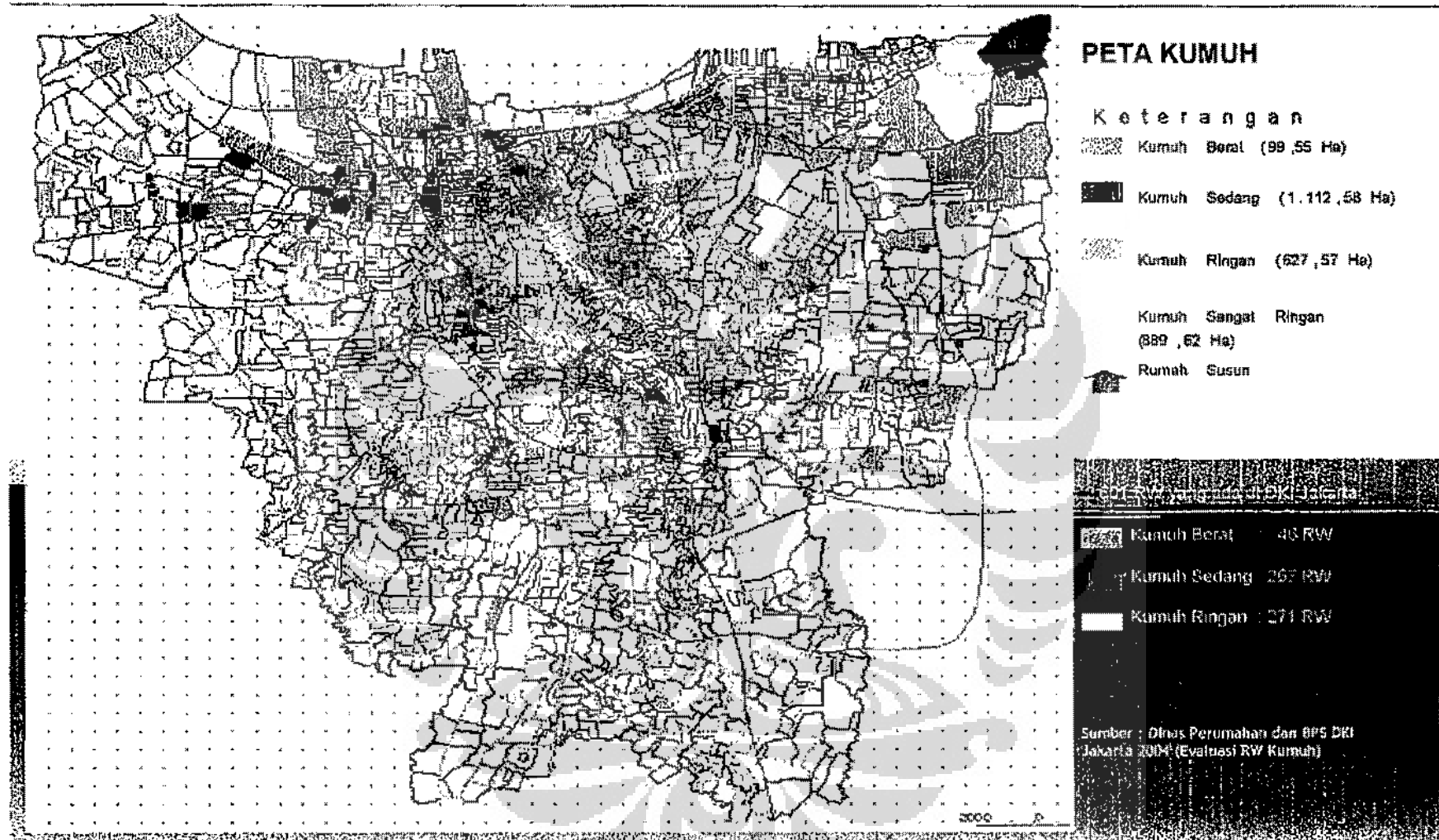
- ✓ Tingkat pelayan air bersih
- ✓ Kondisi sanitasi lingkungan
- ✓ Kondisi persampahan
- ✓ Kondisi saluran hijau
- ✓ Kondisi jalan
- ✓ Besarnya ruang terbuka

f. Kondisi sosial ekonomi

- ✓ Tingkat kemiskinan
- ✓ Tingkat pendapatan
- ✓ Tingkat pendidikan
- ✓ Tingkat kerawanan keamanan

Perhitungan dari tiap-tiap indikator tersebut kemudian menghasilkan skor yang menyatakan derajat kekumuhan berdasarkan tipologi kawasan kumuh yang dipakai.

- Kumuh Berat → skor 40-50
- Kumuh Sedang → skor 30-40
- Kumuh Ringan → skor 20-30
- Kumuh Sangat Ringan → skor 10-20



Sumber : Paparan Gubernur DKI Jakarta tentang RTRW. 2008

**Gambar 3.4**

**Peta Sebaran Permukiman Kumuh DKI Jakarta**

## BAB IV

### METODOLOGI PENELITIAN

#### 4.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode analisis normatif kualitatif yaitu data yang diperoleh dikelompokkan dalam klasifikasi rumusan masalah dan selanjutnya dianalisis secara kualitatif. Sifat penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis yaitu dengan memberikan gambaran atas rumusan masalah yang komprehensif terhadap berbagai fakta dan persoalan, untuk selanjutnya dilakukan analisis dengan mengacu pada berbagai ketentuan hukum yang berlaku.

Pendekatan merupakan cara melihat dan menyikapi sesuatu objek yang diteliti. Penelitian ini dimaksudkan untuk mempelajari secara instensif tentang latar belakang strategi, penerapan strategi, dan interaksi lingkungan yang mempengaruhi formulasi strategi yang ada. Oleh karena itu pendekatan penelitian yang paling relevan adalah dengan metode pendekatan kualitatif (*qualitative research methodes*), karena metode ini bertujuan untuk memberikan uraian dan pembahasan mengenai fenomena yang terjadi. Penelitian kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis dari pengalaman-pengalaman hidup manusia dalam berbagai bentuk. Penelitian ini cenderung untuk mengkaji hal-hal yang terkait dengan situasi sosial, peristiwa, peranan, *group* atau interaksi sosial (Creswell, 1994; 145). Keterlibatan peneliti dalam penelitian ini sangat besar yang dapat tercermin dari penggunaan bahasa dalam penulisan serta cara-cara peneliti dalam mendeskripsikan, memahami, menganalisis dan menarik kesimpulan dari penelitian yang akan dilakukan.

Pendekatan penelitian dalam studi ini berfungsi sebagai pedoman berpikir dan sebagai proses kerja untuk menjawab permasalahan yang akan diteliti. Pendekatan ini juga bertujuan untuk memberi batasan terhadap sudut pandang dalam melakukan analisis pada tahapan selanjutnya.

Adapun dalam penelitian ini pendekatan yang dilakukan meliputi beberapa hal, antara lain :

- o Pendekatan Teoritis tentang *Urban Renewal* dan Konsolidasi Lahan  
Pendekatan ini meliputi pemahaman dan kajian yang intensif terhadap teori-teori yang berkembang dalam lingkup peremajaan kota. Pemahaman terhadap pandangan beberapa pakar tentang kajian konsep ini akan menjadi background pemikiran dalam penelitian ini.
- o Pendekatan Normatif kebijakan dan strategi pola pengembangan lahan dan strategi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan  
Pendekatan ini meliputi pemahaman terhadap dokumen-dokumen kebijakan dan strategi yang dimiliki oleh stakeholder (key informan) terkait. Diharapkan melalui kajian dan analisis pada strategi yang ada, maka dapat diidentifikasi kriteria-kriteria kawasan yang akan dikonsolidasi sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- o Pendekatan terhadap obyek studi kasus penelitian. Studi kasus penelitian ini adalah kawasan kumuh yang terletak di DKI Jakarta. Melalui penelaahan survey baik primer maupun sekunder. Diharapkan melalui penelaahan obyek studi kasus akan dapat diidentifikasi kawasan-kawasan berdasarkan tipologinya yang dapat diterapkan konsep konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan.

Obyek studi kasus : DKI Jakarta.

Berdasarkan pengamatan pada obyek penelitian dan pendekatan kepada beberapa narasumber maka ditetapkan kawasan yang menjadi obyek studi kasus di DKI Jakarta adalah kawasan perumahan dan permukiman kumuh legal pada tipologi kumuh ringan dan kumuh sedang.

Yang dimaksud dengan kawasan kumuh legal tersebut memiliki ciri, antara lain :

- Memiliki kepadatan tertinggi
- Status kepemilikan lahan jelas (Hak Milik, HGB, dll)

- Sesuai dengan peruntukan rencana tata ruang
  - Kondisi sarana prasarana yang tidak memadai
  - Kondisi fisik bangunan yang buruk
  - Kondisi lingkungan yang buruk, dll...
- o Pendekatan terhadap narasumber (key informan). Peneliti akan melakukan *depth-interview* terhadap narasumber yang telah ditetapkan (*purposive sampling*) untuk menggali aspek-aspek pengamatan yang ditetapkan beserta turunannya sehingga dapat dikristalisasi menjadi aspek-aspek strategis.

Narasumber :

#### 1. Instansi Pemerintah

Narasumber yang menjadi key informan dalam proses *depth interview* dalam kajian ini merupakan perseorangan yang mewakili instansi maupun badan pemerintah yang kompeten serta memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan atau penyusunan rencana strategi yang terkait dalam substansi kajian ini. Berdasarkan jabatannya dalam instansi atau badan tersebut maka narasumber yang akan dipilih minimal memiliki kriteria pejabat setingkat eselon 3 atau eselon 2 baik di tingkat pemerintah daerah maupun pemerintah pusat, dengan minimal pengalaman menjabat sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun. Kriteria lain yang dapat menjadi pertimbangan adalah perseorangan tersebut memiliki latar belakang yang kuat terhadap bidang ilmunya dan menguasai substansi dari materi pertanyaan yang akan ditanyakan atau daerah studi kasus dalam kajian ini.

#### 2. Pakar

Kriteria yang menjadi pertimbangan dalam pemilihan narasumber yang menjadi key informan dalam proses *depth interview* dalam kajian ini terbagi dalam beberapa klasifikasi, antara lain :

- a) Pakar dibidang perkotaan, yang dimaksud sebagai pakar dibidang ini adalah perseorangan yang memiliki latar belakang pendidikan perkotaan dengan minimal memiliki kualifikasi pendidikan terakhir setingkat dengan Strata-2 dengan pengalaman dibidangnya selama kurang lebih minimal 10

(sepuluh) tahun. Perseorangan dapat mewakili sebuah intitusi ataupun akademisi (perguruan tinggi) yang bergerak di bidang perkotaan. Narasumber juga memiliki pengalaman pernah mengikuti seminar-seminar perkotaan baik ditingkat skala nasional maupun internasional. Perseorangan diharapkan mampu menguasai substansi pertanyaan yang terkait dalam kajian ini dengan baik;

- b) Pakar dibidang pertanahan, yang dimaksud sebagai pakar dibidang ini adalah perseorangan yang memiliki latar belakang pendidikan perkotaan, pertanahan dan atau hukum pertanahan dengan minimal memiliki kualifikasi pendidikan terakhir setingkat dengan Strata-2 dengan pengalaman dibidangnya selama kurang lebih minimal 10 (sepuluh) tahun. Perseorangan dapat mewakili sebuah intitusi ataupun akademisi (perguruan tinggi) yang bergerak di bidang perkotaan dengan spesifikasi bidang pertanahan dan atau ilmu hukum pertanahan. Narasumber juga memiliki pengalaman (seminar-seminar nasional maupun internasional) dan penguasaan atas kasus-kasus pertanahan di kawasan perkotaan yang pernah ada (*best and bad practice*) sehingga diharapkan mampu menguasai substansi pertanyaan yang terkait dalam kajian ini dengan baik;
- c) Pakar dibidang perumahan dan permukiman, yang dimaksud sebagai pakar dibidang ini adalah perseorangan yang memiliki latar belakang pendidikan perkotaan spesifikasi dibidang perumahan dan permukiman dengan minimal memiliki kualifikasi pendidikan terakhir setingkat dengan Strata-2 dengan pengalaman dibidangnya selama kurang lebih minimal 10 (sepuluh) tahun. Perseorangan dapat mewakili sebuah intitusi ataupun akademisi (perguruan tinggi) yang bergerak di bidang perkotaan dengan spesifikasi bidang ilmu perumahan dan permukiman. Narasumber juga memiliki pengalaman dan penguasaan kasus-kasus perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan yang pernah ada (*best and bad practice*) sehingga diharapkan mampu menguasai substansi pertanyaan yang terkait dalam kajian ini dengan baik;
- d) Pakar dibidang sosial kemasyarakatan, yang dimaksud sebagai pakar dibidang ini adalah perseorangan yang memiliki latar belakang pendidikan



- sosiologi, antropologi dan atau ilmu budaya spesifikasi dibidang perkotaan khususnya yang terkait dengan perumahan dan permukiman dengan minimal memiliki kualifikasi pendidikan terakhir setingkat dengan Strata-2 dengan pengalaman dibidangnya selama kurang lebih minimal 10 (sepuluh) tahun. Perseorangan dapat mewakili sebuah intitusi ataupun akademisi (perguruan tinggi) yang bergerak di bidang ini. Narasumber juga memiliki pengalaman (seminar-seminar nasional maupun internasional) dan penguasaan atas kasus-kasus perumahan dan permukiman yang pernah ada khususnya dibidang sosiologi masyarakat di kawasan perkotaan (*best and bad practice*) sehingga diharapkan mampu menguasai substansi pertanyaan yang terkait dalam kajian ini dengan baik;
- e) Pakar dibidang lingkungan, yang dimaksud sebagai pakar dibidang ini adalah perseorangan yang memiliki latar belakang pendidikan ilmu lingkungan spesifikasi dibidang perkotaan khususnya perumahan dan permukiman dengan minimal memiliki kualifikasi pendidikan terakhir setingkat dengan Strata-2 dengan pengalaman dibidangnya selama kurang lebih minimal 10 (sepuluh) tahun. Perseorangan dapat mewakili sebuah intitusi ataupun akademisi (perguruan tinggi) yang bergerak di bidang ilmu lingkungan khususnya perkotaan. Narasumber juga memiliki pengalaman (seminar-seminar nasional maupun internasional) dan penguasaan atas kasus-kasus perumahan dan permukiman khususnya ilmu lingkungan yang pernah ada di kawasan perkotaan (*best and bad practice*) sehingga diharapkan mampu menguasai substansi pertanyaan yang terkait dalam kajian ini dengan baik;
- f) Pakar dibidang ekonomi perkotaan, yang dimaksud sebagai pakar dibidang ini adalah perseorangan yang memiliki latar belakang pendidikan ekonomi dengan spesifikasi dibidang perkotaan, perumahan dan permukiman dengan minimal memiliki kualifikasi pendidikan terakhir setingkat dengan Strata-2 dengan pengalaman dibidangnya selama kurang lebih minimal 10 (sepuluh) tahun. Perseorangan dapat mewakili sebuah intitusi ataupun akademisi (perguruan tinggi) dengan spesifikasi bidang ilmu ekonomi khususnya perkotaan, perumahan dan permukiman. Narasumber juga

memiliki pengalaman (seminar-seminar nasional maupun internasional) dan penguasaan kasus-kasus ekonomi perkotaan serta perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan yang pernah ada (*best and bad practice*) sehingga diharapkan mampu menguasai substansi pertanyaan yang terkait dalam kajian ini dengan baik;

#### 4.2 Metodologi Penelitian

Metodologi sebagai wujud dari kerangka pola pikir dalam rangka menyusun sebuah studi bertujuan untuk mengarahkan proses berpikir atau penalaran terhadap hasil-hasil yang akan dicapai. Dalam metodologi studi berisi keseluruhan kegiatan pelaksanaan studi yang terdiri atas tahapan persiapan, pengumpulan data dan analisis data.

Pada prinsipnya penelitian yang bersifat kualitatif berawal dari observasi dilapangan dan suatu konsep pokok dari apa yang akan diteliti. Tujuan penelitian tersebut adalah untuk menemukan jawaban dari suatu pertanyaan, sehingga akhirnya dapat membantu dalam pembentukan teori baru.

##### *Metodologi*

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis dari pengalaman-pengalaman hidup manusia dalam berbagai bentuk. Penelitian ini cenderung untuk mengkaji hal-hal yang terkait dengan situasi sosial, peristiwa, peranan, *group* atau interaksi sosial (Creswell, 1994, 145). Keterlibatan peneliti dalam penelitian ini sangat besar yang dapat tercermin dari penggunaan bahasa dalam penulisan serta cara-cara peneliti dalam mendeskripsikan, memahami, menganalisis dan menarik kesimpulan dari penelitian yang akan dilakukan. Subyektifitas dari peneliti sangat mempengaruhi penelitian dan penting untuk memahami fenomena yang terjadi (Danim, 2002: 16).

Pengertian kualitatif merupakan penelitian yang dilakukan berdasarkan paradigma, strategi, dan implementasi model secara kualitatif. Perspektif, strategi, dan model yang dikembangkan sangat beragam. Sebab itu, tidak mengherankan jika terdapat anggapan bahwa *qualitative research is many thing to many people* (Denzin dan Lincoln, 1994:4). Meskipun demikian, berbagai bentuk penelitian yang diorientasikan pada metodologi kualitatif memiliki beberapa kesamaan. Secara umum dalam penelitian kualitatif terdapat hal-hal berikut :

- Data disikapi sebagai data verbal atau sebagai sesuatu yang dapat ditransposisikan sebagai data verbal.
- Diorientasikan pada pemahaman makna baik itu merujuk pada ciri, hubungan sistematis, konsepsi, nilai, kaedah, dan abstraksi formulasi pemahaman.
- Mengutamakan hubungan secara langsung antara peneliti dengan hal yang diteliti.
- Mengutamakan peran peneliti sebagai instrument kunci.

Bogdan dan Taylor (1975:5) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Penelitian ini mengkaji dengan pendekatan kualitatif secara deskriptif dan eksplanatif tentang strategi yang dikembangkan terkait dengan pola konsolidasi lahan dan strategi tentang penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan. Melalui beberapa pendekatan yang dilakukan sebelumnya dan telah dijelaskan di atas, bahwa kajian strategi (dari suatu kebijakan) yang menjadi fokus dalam penelitian ini yang kemudian akan dicoba menarik poin-poin penting dalam strategi tersebut sehingga dapat dirumuskan bagaimana strategi pola konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan dapat dilakukan. Pendekatan teoritis yang diambil dalam penelitian ini membatasi pada kajian terhadap konsep *urban renewal* sebagai salah satu pendekatan dalam strategi pengembangan perumahan. Melalui penelaahan dokumen yang memperkuat dalam evaluasi ini nantinya akan dianalisis melalui penyusunan kriteria strategi yang meliputi 3 tahapan proses implementasi, yaitu pra-kondisi,

kondisi, dan pasca-kondisi. Fokus penelitian ini akan dititikberatkan pada tahapan pra-kondisi sebagai tahap perencanaan dan persiapan pelaksanaan konsep konsolidasi lahan.

Analisis kualitatif deskriptif merupakan salah satu cara atau teknik analisis dalam menerangkan data-data empirik dan kondisi nyata yang ada di lapangan. Analisis deskriptif kualitatif dapat diartikan sebagai usaha mendeskripsikan berbagai fakta dan mengemukakan gejala yang ada untuk kemudian pada tahap berikutnya dapat dilakukan suatu analisis berdasarkan berbagai penilaian yang telah diidentifikasi sebelumnya. Metode deskriptif ini juga digunakan untuk menjelaskan kondisi stakeholder dan kebijakan yang ada terhadap kondisi eksisting dan ekspektasi kawasan.

Metodologi yang dilakukan peneliti dalam mengkaji strategi konsolidasi lahan bagi pembangunan rumah susun sederhana melalui pendekatan pada narasumber melalui *depth-interview*. Diharapkan dapat digali keberadaan aspek-aspek pengamatan beserta turunannya sehingga dapat menjadi alternatif pembentuk aspek-aspek strategis dalam penerapan konsep konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan.

#### 4.3 Tahapan Penelitian

Tahap-tahap penelitian kualitatif menurut Bogdan (1972) menyajikan tiga tahapan yaitu tahap pra lapangan, tahap kegiatan lapangan, dan tahap analisis intensif. Dalam penelitian ini tahapan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

##### 1. Tahap Pra Lapangan

Pada tahapan ini kegiatan penelitian dimulai melalui penyusunan proposal thesis. Seminar proposal thesis yang dilakukan menjelaskan beberapa hal, antara lain : tentang latar belakang masalah dan alasan pelaksanaan penelitian; kajian kepustakaan yang menghasilkan kesesuaian paradigma dengan fokus, rumusan masalah, dan konsep yang diangkat sebagai pendekatan penelitian; pemilihan lapangan yang dijadikan sebagai

studi kasus; penentuan alat penelitian; penyusunan rancangan penelitian dan pengumpulan data; rancangan analisis data; dan rancangan perlengkapan yang diperlukan.

Dalam penelitian ini telah dijelaskan di awal bahwa latar belakang dari penelitian ini difokuskan kedalam fenomena yang diamati peneliti mengenai permasalahan lahan di perkotaan. Melalui pendekatan konsep *urban renewal* atau peremajaan kota diharapkan mampu menjawab permasalahan ini untuk menciptakan kota menjadi lebih baik dan berkelanjutan. Sehingga kajian kepustakaan dalam penelitian ini akan difokuskan kedalam upaya-upaya, strategi, esensi dari peremajaan kota serta kajian terhadap implementasi konsep konsolidasi lahan pada pengalaman negara-negara lain (*best practices*) serta tinjauan dari perspektif teori yang mendukung bahwa strategi konsolidasi lahan merupakan salah satu instrument kebijakan yang dapat menjawab tantangan dan permasalahan lahan di perkotaan sebagai salah satu bentuk upaya dari proses peremajaan kota. Pemilihan studi kasus dengan mengambil kota DKI Jakarta sebagai lokus penelitian ini didasarkan atas berbagai pertimbangan yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya. Selain sebagai ibukota dengan jumlah penduduk dan kepadatan penduduk terbesar di Indonesia, DKI Jakarta juga menjadi lokus dalam penelitian ini karena faktor kemudahan pengumpulan data dan proses pengamatan yang telah dilakukan peneliti selama berada di kota ini. Selain itu fokus dari pengamatan juga dititikberatkan pada sektor perumahan sebagai salah satu elemen utama pembentukan kota, sehingga perumahan dan permukiman ini yang menjadi fokus dalam penerapan implementasi konsep peremajaan kota sebagai bentuk penataan perumahan dan permukiman. Setelah itu proses selanjutnya adalah melakukan pendekatan terhadap beberapa narasumber terkait untuk menggali lebih dalam kajian terhadap penelitian ini sehingga diharapkan peneliti mampu menyusun rancangan penelitian dengan baik sebelum melakukan tahapan kegiatan lapangan. Selain itu peneliti juga menyusun rancangan penelitian seperti panduan wawancara,

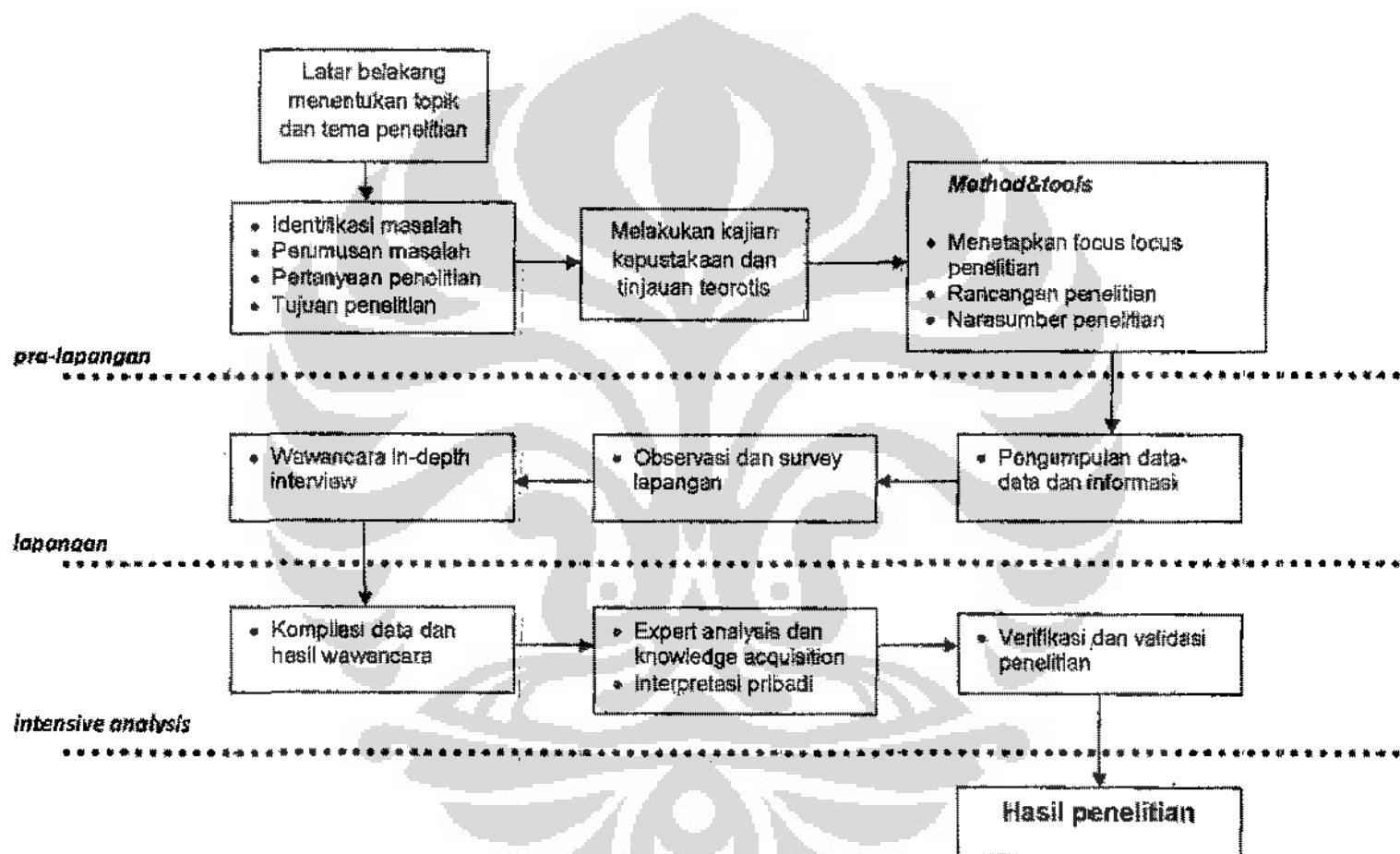
panduan observasi, dan list kebutuhan data-data yang ingin diperoleh di lapangan.

## 2. Tahap Kegiatan Lapangan

Pada tahapan ini dilakukan beberapa kegiatan pengumpulan data-data dan informasi yang berkaitan dengan keperluan penelitian ini. Survey primer dan survey sekunder yang dilakukan peneliti meliputi beberapa kegiatan antara lain : telaah melalui dokumen rencana atau dokumen kebijakan yang ada, menelusuri data-data dan informasi melalui fasilitas internet, melakukan observasi lapangan untuk menemukenali gambaran umum karakteristik dan tipologi kawasan perumahan dan permukiman kumuh yang ada di DKI Jakarta, kemudian kegiatan yang lain adalah melakukan wawancara dan diskusi ringan terhadap para narasumber dan para pakar yang terkait dengan topik penelitian ini untuk menggali lebih dalam lagi kajian konsep strategi konsolidasi lahan yang dituangkan dalam analisis penelitian ini.

## 3. Tahap Analisis Instensif

Tahapan ini merupakan tahap dimana peneliti melakukan analisis dari hasil kompilasi data dan informasi yang berhasil dikumpulkan melalui telaah dokumen, observasi, dan wawancara terhadap narasumber. Analisis ini meliputi penelaahan terhadap aspek-aspek pengamatan yang kemudian diklasifikasikan hingga terbentuk dengan apa yang disebut dengan aspek-aspek strategis.



Gambar 4.1  
Kerangka Tahapan Penelitian

#### 4.4 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu, semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti. Dengan demikian, laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran dari penyajian tersebut. Penelitian kualitatif lebih banyak mementingkan segi "proses" daripada "hasil". Hal ini disebabkan oleh hubungan bagian-bagian yang sedang diteliti akan jauh lebih jelas apabila diamati dalam proses. Dalam penelitian ini proses pengumpulan data menjadi hal yang sangat penting untuk menjelaskan dan menggali lebih dalam tentang strategi konsolidasi lahan.

Kegiatan pengumpulan data terdiri dari inventarisasi kebutuhan data baik data sekunder (data berbentuk laporan atau dokumen yang tersedia di beberapa instansi dan perpustakaan) maupun data primer (diperoleh langsung melalui wawancara).

Ada empat teknik atau cara yang biasanya digunakan dalam penelitian kualitatif untuk mengumpulkan data yang diperlukan dalam penelitian. Cara-cara tersebut antara lain observasi atau pengamatan lapangan, wawancara, telaah dokumen dan identifikasi visual (foto, film). Berikut ini adalah teknik yang digunakan dalam proses pengumpulan data pada penelitian ini, antara lain:

- **Telaah dokumen**

Telaah dokumen merupakan teknik pengumpulan data utama dalam penelitian ini. Data yang diperoleh biasanya berupa informasi tertentu, data statistik, peta maupun laporan-laporan. Untuk itu peneliti perlu membawa surat izin agar dapat memperoleh data yang diinginkan. Dokumen yang akan ditelaah secara mendalam adalah dokumen yang terkait dengan strategi maupun kebijakan dalam pengembangan kawasan perumahan dan permukiman, khususnya sebagai bentuk peremajaan kawasan atau implementasi konsep konsolidasi lahan. Selain itu, sebagai data pendukung akan dibutuhkan data dan dokumen perencanaan (masterplan) dari instansi pemerintah terkait seperti Bappeda DKI, BPS, Sub Dinas Perumahan yang terkait dalam kawasan studi, dan lain-



lain. Data yang diperoleh biasanya berupa informasi tertentu, data statistik, peta maupun laporan-laporan. Selain itu data mengenai kondisi lingkungan maupun tipologi kawasan di wilayah studi juga diperlukan untuk mendukung penelitian.

- **Pengamatan lapangan**

Berupa pengamatan yang langsung dilakukan di wilayah studi. Pengamatan tersebut dilakukan untuk mengetahui fenomena visual yang ada meliputi visual bangunan, kondisi lingkungan dan aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat setempat. Visual bangunan meliputi kepadatan, material bangunan, serta kondisi fisiknya.

Peneliti melakukan pengamatan lapangan dengan membawa perlengkapan untuk membantu dalam proses pengamatan yaitu alat tulis untuk mencatat hal-hal penting tentang kondisi lingkungan yang diamati dan kamera untuk merekam kondisi visual wilayah studi.

Hal-hal yang akan diamati ini sesuai dengan parameter penelitian yang telah ditentukan yaitu lokasi penelitian, stakeholder dan masyarakat yang menjadi objek penelitian dan serta aktivitas yang dilakukan oleh pelaku tersebut, sehingga data yang dicatat atau dideskripsikan nanti meliputi tiga hal tersebut.

- **Wawancara**

Data didapat dengan cara melakukan tanya jawab secara langsung kepada sumber-sumber yang dapat dipercaya dan diperkirakan dapat memberi informasi tentang keadaan wilayah studi. Wawancara akan dilakukan terhadap narasumber yang ditentukan secara *purposive sampling* yang dianggap sebagai narasumber yang kompeten dan mengetahui tentang strategi pengembangan kawasan perumahan dan permukiman melalui konsep konsolidasi lahan.

Target group dalam proses wawancara ini adalah para pakar yang *expert* dalam penetapan dan pelaksanaan strategi pengembangan kawasan perumahan maupun stakeholder yang berwenang terhadap implementasi strategi pengembangan kawasan perumahan dan permukiman. Narasumber yang dipilih harus memiliki kompetensi di bidang yang berkaitan dengan penelitian, yaitu seseorang yang mempunyai kedudukan sebagai *decision maker* dalam pembuatan program, seseorang yang mempunyai kewajiban dan kewenangan

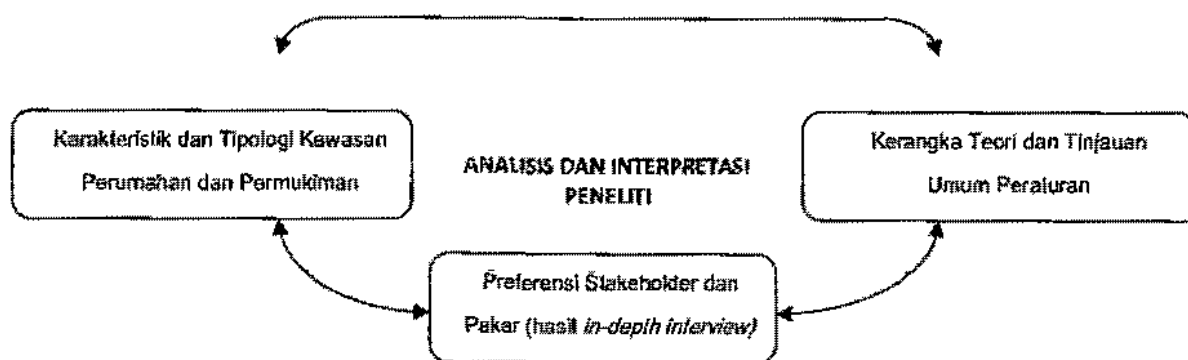
dalam menjalankan program-program tersebut. Narasumber tersebut dapat berasal dari pihak pemerintah, developer, para pakar, akademisi, dll. Untuk langkah pertama yang ditempuh dalam menentukan sample adalah memilih pihak dari instansi pemerintah terkait atau pakar yang selanjutnya diharapkan akan memberikan rekomendasi pihak-pihak yang dapat dijadikan narasumber (*snowballing method*), atau melalui penelusuran dengan media internet.

Untuk pelaksanaannya diperlukan alat tulis dan tape recorder untuk merekam informasi yang akan diperoleh dari kegiatan ini. Data dari hasil wawancara ini nantinya berupa catatan-catatan penting maupun rekaman hasil dari wawancara yang telah dilakukan terhadap narasumber sebagai informasi bagi peneliti.

#### 4.5 Verifikasi Hasil Penelitian

Valid tidaknya alat ukur yang digunakan dan layak atau tidaknya hasil penelitian kualitatif diuji dari validitas dan reliabilitas alat ukur yang digunakan. Sedangkan untuk menguji hasil penelitian kualitatif, digunakan verifikasi hasil penelitian yang dapat dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:

Untuk menjamin kebenaran data yang dipakai, dilakukan triangulasi data pada saat melakukan analisis penelitian. Triangulasi berarti mengukur dan memetakan beberapa area atau informasi melalui pengetahuan dari beberapa bagian dari informasi karena setiap metode dan sumber data mempunyai kekuatan dan kelemahan informasi yang unik dan sekaligus akan dapat melengkapi satu sama lain (Miles & Huberman, 1994; 9). Hal ini berarti, triangulasi data harus dilakukan dari awal sampai akhir penelitian. Pengecekan data ini dapat dilakukan antara data yang didapat dari satu informan dengan informan yang lain dan dengan sumber data yang lain.



Sumber: Hasil analisis penelitian

**Gambar 4.2**

### **Kerangka Proses Triangulasi Data dan Analisis Penelitian**

Melihat kesesuaian hasil penelitian dengan konsep penelitian yang telah ditentukan sebelumnya. Setelah penelitian selesai, ditinjau kembali kesesuaian temuan studi dan kesimpulan penelitian dengan tujuan dan sasaran, batasan penelitian serta manfaat penelitian.

Verifikasi hasil penelitian dilaksanakan sepanjang pelaksanaan penelitian. Mulai dari pengumpulan data sampai pembuatan kesimpulan. Dengan langkah-langkah tersebut diharapkan hasil dari penelitian ini akan sesuai atau konsisten dengan konsep penelitian yang telah ditentukan serta layak untuk diterima sebagai hasil dari suatu studi yang telah dilakukan. Verifikasi juga dilakukan melalui diskusi dengan para pakar untuk menggali lebih dalam lagi hasil analisis dalam kajian ini hingga menghasilkan temuan studi.

#### **Validasi Penelitian**

Untuk menguji menguji verifikasi dalam penelitian ini yang berkaitan dengan valid tidaknya alat ukur yang digunakan dan layak atau tidaknya hasil penelitian tersebut. Dalam penelitian biasanya langkah uji yang dilakukan adalah dengan validitas dan reliabilitas hasil penelitian. Sedangkan dalam paradigma penelitian kualitatif dan kajian tentang strategi pengembangan kawasan perumahan untuk menguji hasil penelitian serta untuk dapat mendapatkan data yang lengkap akan menggunakan verifikasi.

Melakukan teknik triangulasi data ketika mengumpulkan data yang dibutuhkan, agar data tersebut terjamin kebenarannya. Pengecekan data ini dapat dilakukan antara data yang didapat dari satu informan dengan informan yang lain, maupun dari satu teknik pengumpulan data dengan teknik yang lain. Teknik triangulasi merujuk kepada pengumpulan informasi data sebanyak mungkin dari berbagai sumber (manusia, latar dan proses) melalui berbagai metode. Teknik triangulasi juga meminimalkan terjadinya bias pada suatu sumber data, peneliti dan metode tertentu akan ternetralisasi oleh informasi yang digali dari sumber data, peneliti dari metode (penelitian) lain. Justifikasi hasil penelitian melalui metode ini akan dihasilkan statement (*state of the art*) yang merujuk pada kristalisasi dari aspek-aspek pengamatan menjadi langkah-langkah strategis untuk menerapkan konsep konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan.

## **BAB V**

### **ANALISIS ASPEK-ASPEK STRATEGIS**

#### **KONSOLIDASI LAHAN**

Beberapa aspek pengamatan yang ditemui dalam proses wawancara dan pengumpulan data-data dapat diketahui sebagai aspek-aspek yang berpengaruh dalam pelaksanaan konsep konsolidasi lahan. Dari aspek-aspek tersebut kemudian menghasilkan beberapa yang dianggap aspek strategis dalam pelaksanaan konsep konsolidasi lahan di kawasan perkotaan. Penggalian aspek-aspek pengamatan pada tinjauan teori dan proses wawancara terhadap narasumber mengerucut terhadap pembentukan yang dianggap aspek-aspek strategis.

Aspek-aspek tersebut terdiri antara lain :

1. Hukum dan Peraturan terkait;
2. Lahan dan Penataan Ruang;
3. Perencanaan Fisik Bangunan dan Infrastruktur;
4. Sosial Ekonomi dan Demografi Penduduk;
5. Kelembagaan dan Sumber Pendanaan;
6. Daya Dukung Lingkungan.

Berikut pembahasan mengenai masing-masing aspek tersebut :

#### **1. Hukum dan Peraturan terkait**

Aspek hukum dan peraturan terkait meliputi pembahasan mengenai keberadaan legalitas kepemilikan dari status tanah pada kawasan kumuh yang akan dikonsolidasikan di DKI Jakarta. Dari penggalian terhadap beberapa narasumber menyatakan bahwa aspek hukum terutama legalitas kepemilikan lahan merupakan aspek yang perlu mendapat perhatian pertama kali ketika program ini akan direncanakan. Selain itu aspek ini merupakan aspek yang berpengaruh terhadap kelangsungan program ini, sehingga aspek hukum merupakan salah satu aspek yang strategis. Selain aspek kepemilikan lahan, aspek lain yang termasuk ke

dalam pengamatan dalam substansi ini adalah keberadaan payung hukum terkait dengan pelaksanaan konsep konsolidasi lahan khususnya di kawasan perkotaan.

Pembahasan kedua aspek ini yang digali melalui wawancara terhadap narasumber menjabarkan bahwa pentingnya aspek hukum dalam pelaksanaan konsep konsolidasi lahan di kawasan perkotaan. Selain mengenai keberadaan payung hukum peraturan dan status legalitas kepemilikan lahan, aspek hukum lainnya yang muncul ketika pembahasan aspek pengamatan ini mengungkap mengenai pentingnya merencanakan proses transfer lahan antara pemilik lama dengan pemilik pada lahan baru yang telah bergeser lokasinya. Status hukum dalam kasus ini akan menimbulkan potensi konflik dan adanya spekulasi tanah, sehingga diperlukan keberadaan payung hukum yang mengatur tentang proses transfer lahan. Selain itu perlu diperhatikan juga mengenai proses sertifikasi lahan hasil konsolidasi lahan yang bergantung terhadap bangunan tempat tinggal pasca konsolidasi nantinya (*landed house* atau *vertical house*).

Penelaahan terhadap narasumber diketahui bahwa status legalitas kepemilikan lahan merupakan hal yang paling pertama menjadi perhatian dalam merencanakan konsolidasi lahan pada suatu kawasan. Pengamatan heterogenitas status kepemilikan lahan pada warga di lokasi lahan yang akan dikonsolidasikan perlu diantisipasi dengan langkah proses inventarisasi lahan dan sertifikasi lahan pada warga yang menempati lokasi kawasan kumuh tersebut. Hal ini akan menjadi pertimbangan bagi perencana untuk melakukan proses konsolidasi lahan pada kawasan tersebut jika ditemukan bahwa status kepemilikan lahan di kawasan tersebut didominasi oleh kepemilikan yang belum jelas (*illegal*).

Tinjauan regulasi mengenai pelaksanaan konsep peremajaan melalui konsolidasi lahan juga tercantum dalam Inpres No.5 Tahun 1990 tentang Peremajaan Permukiman Kumuh. Peremajaan perkampungan kumuh merupakan program penanggulangan daerah kumuh yang kondisinya sudah terlalu parah, terletak pada daerah dengan nilai ekonomi tinggi, melalui kegiatan perombakan atau pembongkaran suatu lingkungan permukiman kumuh dan diganti dengan lingkungan permukiman yang baru di atas lokasi yang sama, misalnya dengan

membangun rumah susun, yang selanjutnya disewakan atau dijual kembali kepada masyarakat penghuni kampung yang bersangkutan.

Tujuan dari program ini, sebagaimana diatur dalam Instruksi Presiden (Inpres) No. 5 Tahun 1990, adalah:

1. Meningkatkan mutu kehidupan dan penghidupan, harkat, derajat, dan martabat masyarakat penghuni perkampungan kumuh, terutama golongan masyarakat berpenghasilan rendah, dengan memperoleh perumahan yang layak dalam lingkungan yang sehat dan teratur;
2. Mewujudkan kawasan kota yang ditata secara lebih baik sesuai dengan fungsinya, sebagaimana ditetapkan dalam rencana tata ruang kota yang bersangkutan;
3. Mendorong penggunaan tanah yang lebih efisien dengan pembangunan rumah susun, meningkatkan tertib bangunan, memudahkan penyediaan sarana dan prasarana/fasilitas lingkungan permukiman yang diperlukan, serta mengurangi kesenjangan kesejahteraan penghuni dari berbagai kawasan di perkotaan.

Berdasarkan tujuan dan ketentuan lain dalam Inpres di atas, maka prinsip dasar dari pelaksanaan pola peremajaan adalah sebagai berikut :

1. Membangun kawasan kota (perkampungan kumuh) tanpa menggeser dengan mengakomodasikan serta meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat setempat, baik dari segi sosial, ekonomi, maupun budaya;
2. Menata kembali lingkungan perkampungan kumuh yang kondisinya sangat padat, rawan, dan terlantar, menjadi lingkungan perumahan dan permukiman yang sehat dan teratur;
3. Mengatur pola tata guna tanah dan bangunan yang lebih memenuhi persyaratan lingkungan permukiman, dalam rangka meningkatkan efisiensi penggunaan tanah perkotaan, sesuai dengan rencana kota;
4. Terciptanya suatu kerjasama dengan pola penerapan subsidi silang antara pembangunan rumah susun dengan areal komersial yang berada di kawasan yang diremajakan.

Walaupun pola peremajaan merupakan pola nasional yang didukung dengan peraturan perundang-undangan yang khusus, namun dalam pelaksanaannya ditemui berbagai permasalahan yang mendasar, seperti :

1. Tujuan Inpres No. 5 Tahun 1990 adalah untuk menggerakkan dana non pemerintah untuk mendukung program perumahan rakyat dan karenanya, sumber dana dari APBN dan APBD tidak disebutkan secara eksplisit. Dengan kondisi demikian, maka pada hakekatnya pola peremajaan diserahkan sepenuhnya kepada sektor bisnis, dan karenanya kebijaksanaan ini dirasa kurang sesuai dengan hakekat program perumahan rakyat;
2. Dalam Inpres tidak disebut kemungkinan pembiayaan bersama oleh berbagai sumber pembiayaan, dan karena itu timbul hambatan dan permasalahan dalam pelaksanaan pola ini. Lokasi peremajaan yang kurang potensial menjadi kurang diminati, sedangkan lokasi yang strategis dan punya nilai ekonomi tinggi diperebutkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Akibat kondisi di atas, pelaksanaan peremajaan sering mengalami stagnasi/hambatan yang disebabkan terutama karena tidak mencukupinya nilai tanah komersial sebagai imbalan dari peremajaan;
3. Masih ditemui kesulitan besar dalam pemanfaatan rumah susun karena persepsi dan berbagai alasan lain dari masyarakat. Hal ini dapat dilihat pada tingkat pemanfaatan rumah susun Kemayoran yang hanya mencapai 22,54%, walaupun harga rumah susun tersebut sudah disubsidi sangat besar oleh pengelola proyek yang bersangkutan;
4. Di antara berbagai alasan tentang keengganan masyarakat untuk tinggal di rumah susun, yang paling menonjol adalah alasan takut tidak mampu membayar angsuran;
5. Sehubungan dengan pemasaran rumah susun yang disewakan, ternyata masyarakat lebih berminat untuk memiliki (rumah) daripada menyewanya. Di lain pihak, pemerintah daerah lebih berkeinginan untuk menjadi pemilik dan pengelola rumah susun dan fasilitas lingkungan yang dibangun.



Selanjutnya kebijakan penanganan permukiman kumuh sesuai Surat Edaran Menpera No. 04/SE/M/1/93 tahun 1993, dinyatakan bahwa perumahan dan permukiman kumuh adalah lingkungan hunian dan usaha yang tidak layak huni yang keadaannya tidak memenuhi persyaratan teknis, sosial, kesehatan, keselamatan dan kenyamanan serta tidak memenuhi persyaratan ekologis dan legal administratif yang penanganannya dilaksanakan melalui pola perbaikan/pemugaran, peremajaan maupun relokasi sesuai dengan tingkat/ kondisi permasalahan yang ada.

Aturan hukum konsolidasi tanah saat ini adalah regulasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah. Dilaksanakannya Konsolidasi Lahan baik di perkotaan maupun dipedesaan diharapkan dapat meningkatkan peran serta aktif para pemilik lahan dalam pembangunan dan merupakan upaya pemerataan hasil. Dengan cara Konsolidasi Lahan, maka lahan-lahan yang tidak tertib dan teratur, menjadi tertib dan teratur serta berwawasan lingkungan dengan mengacu kepada Rencana Umum Tata Ruang. Sehubungan dengan itu, keberadaan payung hukum Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Konsolidasi Lahan guna mengatur, memperlancar dan menertibkan pelaksanaannya.

## **2. Lahan dan Penataan Ruang**

Pengamatan pada aspek ini bertujuan untuk menggali hal-hal yang dianggap strategis berkaitan dengan perencanaan guna lahan maupun penataan ruang sehingga dapat dijadikan pertimbangan para pemangku kepentingan dan pelaku pembangunan dalam pelaksanaan konsep konsolidasi lahan di kawasan perkotaan.

Aspek ini berkaitan langsung dengan kondisi ataupun karakteristik tipologi kawasan yang menjadi lokasi pelaksanaan konsolidasi lahan. Penelaahan karakteristik tipologi kawasan disampaikan oleh narasumber harus mengikuti aturan peruntukan lahan yang tertuang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Selain itu juga lokasi pada kawasan-kawasan kumuh yang tersebar di DKI Jakarta yang kemudian ditetapkan sebagai lokasi potensial untuk pelaksanaan konsolidasi lahan merupakan kawasan kumuh berdasarkan skala

prioritas tertinggi dengan persyaratan memenuhi kriteria lokasi konsolidasi lahan. Beberapa kriteria lokasi pelaksanaan konsolidasi lahan meliputi :

- Kawasan kumuh dengan kepadatan penduduk tinggi
- Keberadaan sarana prasarana dasar (air bersih, drainase, dan sanitasi) yang tidak memadai
- Tingkat kualitas lingkungan rendah
- Status kepemilikan lahan yang legal dominan
- Berada pada peruntukan permukiman (tertuang dalam RTRW)
- Berada pada lokasi strategis (di pusat kota, dekat dengan pusat pertumbuhan, dekat dengan simpul transportasi, rawan bencana, dan lain-lain)
- Ditetapkan oleh Peraturan Daerah yang mendukung

Dalam draft RTRW DKI Jakarta 2030 salah satu isu strategis penataan ruang di DKI Jakarta menyebutkan bahwa peremajaan kawasan di lokasi potensial dilakukan dengan penyediaan sarana prasarana secara intensif. Hal ini mengisyaratkan bahwa pelaksanaan konsolidasi lahan sebagai konteks peremajaan kota dilakukan secara menyeluruh dan tersebar pada lokasi-lokasi yang berkembang pesat, pusat permukiman atau kantong-kantong permukiman kumuh perkotaan yang representatif sebagai bentuk upaya peremajaan kota. Sehingga ketika lokasi terpilih untuk dilakukan konsolidasi lahan telah ditetapkan, penanganan peremajaan kota melalui konsep konsolidasi lahan dapat memberikan pengaruh yang signifikan terhadap upaya peremajaan dalam skala perkotaan.

### **3. Perencanaan Fisik Bangunan dan Infrastruktur**

Aspek ini menelaah mengenai perencanaan fisik pola bangunan atau penyediaan infrastruktur pada kawasan yang akan dikonsolidasikan. Dalam proses perencanaan atau persiapan pelaksanaan konsolidasi lahan pada kawasan perkotaan, penilaian fisik bangunan dan karakteristik kepadatan bangunan menjadi aspek penting untuk diketahui sebagai bahan pertimbangan bentuk pola bangunan yang bagaimana yang tepat pada kawasan tersebut setelah dilakukan konsolidasi.

Keberadaan infrastruktur penunjang juga perlu didekati melalui telaah aspek sosial budaya masyarakatnya disana. Corak masyarakat dan perilaku warga yang tinggal di lingkungan permukiman kumuh cenderung masih menganut budaya daerah asalnya, atau tradisional. Sehingga pada pelaksanaannya, pola bangunan dan penyediaan infrastruktur perlu mengikutsertakan partisipasi dan aspirasi masyarakat sebagai bahan pertimbangan penyediaan sarana pendukung kawasan seperti ruang publik, taman, wc komunal, dll.

Penyediaan prasarana dasar pada kawasan permukiman kumuh yang menjadi prioritas penanganan konsep konsolidasi lahan adalah penyediaan jaringan air bersih, sanitasi, dan drainase sebagai bentuk peningkatan kualitas lingkungan di kawasan tersebut.

#### **4. Sosial Ekonomi dan Demografi Penduduk**

Karakteristik masyarakat yang tinggal di kawasan permukiman yang akan ditetapkan sebagai pelaksanaan konsolidasi lahan perlu menjadi salah satu pertimbangan penting. Perlu dipahami bahwa tujuan dari konsolidasi lahan adalah untuk meningkatkan kualitas lingkungan permukiman yang lebih baik dan berkelanjutan oleh karena itu pendekatan aspek sosial ekonomi masyarakat perlu dilakukan untuk menganalisis bagaimana karakteristik dan bagaimana ekspektasi masyarakat pada pelaksanaan konsolidasi lahan pada kawasantempat tinggal mereka. Sehingga dari telaah ini dapat diketahui bahwa perlu penerapan konsep konsolidasi lahan melalui pendekatan partisipasi masyarakat.

Peningkatan mutu lingkungan dalam peremajaan kota dimaksudkan untuk memperbaiki tatanan sosial ekonomi di kawasan yang bersangkutan dengan demikian tatanan sosial ekonomi yang baru dapat lebih mampu menunjang pengembangan wilayah lainnya karena naiknya efektifitas dan efisiensi serta produktifitas kawasan tersebut setelah diremajakan. Jadi peremajaan kota bukan semata-mata di tujukan pada perbaikan fisik saja, tetapi juga perbaikan tatanan sosial ekonomi.

Kegagalan proses peremajaan kota disebabkan karena pendekatan terlalu bersifat fisik, sehingga meskipun hasilnya secara fisik cukup berhasil, namun dari segi

non-fisiknya sering menimbulkan berbagai permasalahan seperti timbulnya kesenjangan sosial dan budaya, kurang terlaksananya program tersebut secara berkelanjutan. Hal ini terjadi karena masyarakat yang terkena atau menjalani proses peremajaan tersebut tidak dilibatkan dan diikutsertakan sebagai subjek dalam proses peremajaan, melainkan hanya sebagai objek peremajaan.

Karakteristik masyarakat yang heterogen, tingkat pendidikan, mata pencaharian, budaya daerah asal, dan kondisi sosial ekonomi masyarakat lainnya perlu menjadi pertimbangan dalam aspek strategis implementasi konsep konsolidasi lahan.

### **5. Kelembagaan dan Sumber Pendanaan**

Dalam pelaksanaan *Kampung Improvement Program* (KIP) pemerintah merupakan faktor tunggal pembangunan kota. Sedangkan dalam pembangunan super blok faktor tunggalnya adalah pihak swasta besar (Sugiyono, 1996). Aktor lain seperti masyarakat bawah atau penghuni tidak dilibatkan atau belum dilakukan sinergi antara ketiga aktor pembangunan (pemerintah, pengusaha/swasta dan masyarakat pengguna atau pemilik/pemakai lahan).

Dalam penelaahan aspek ini, kajian terhadap posisi kelembagaan (pemerintah pusat dan daerah) terhadap upaya-upaya untuk melaksanakan program ini merupakan fokus yang perlu menjadi pertimbangan pelaksanaan konsep konsolidasi lahan, khususnya di kawasan permukiman kumuh dimana mayoritas warga yang tinggal di sana adalah masyarakat berpenghasilan rendah. Sehingga diperlukan terobosan-terobosan dalam hal kemitraan dan pendanaan program ini sebagai gagasan yang dapat digali dalam aspek ini.

Faktor lainnya yang berkaitan dengan telaah aspek ini adalah pendekatan peran serta masyarakat dan swasta untuk bersama-sama berpartisipasi dalam melaksanakan program ini.

Beberapa pola tentang kerjasama yang dapat diterapkan dibahas dan dikaji dalam penelaahan aspek ini. Selain itu kemungkinan sumber pendanaan alternatif, selain dari APBN/D juga menjadi fokus dalam kajian aspek ini.

Aspek ini juga berkaitan erat dengan penelaahan aspek hukum. Keberadaan payung hukum yang jelas mutlak diperlukan untuk dapat menggali sumber-sumber pendanaan pelaksanaan program ini. Sehingga investor yang masuk untuk berpartisipasi dalam implementasi konsep ini mendapatkan kepastian hukum tentang proyek yang akan dijelankannya.

## 6. Daya Dukung Lingkungan

Aspek Lingkungan sebagai salah satu aspek pengamatan dalam penelitian ini menggali peran lingkungan sebagai perwujudan kondisi yang lebih baik setelah dilakukan konsolidasi lahan. Aspek ini juga menjadi aspek penting untuk menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan maupun penyusunan rencana implementasi konsep konsolidasi lahan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Lingkungan, menurut Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa (1994), ialah semua yang mempengaruhi pertumbuhan manusia atau hewan. Lingkungan hidup, menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, ialah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia, dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Menurut Tandjung (2003), lingkungan hidup disusun oleh sumberdaya alam non hayati atau abiotic, sumberdaya alam hayati atau biotic, dan sumberdaya manusia bersama sumberdaya buatan yang digabung menjadi sumberdaya kultural. Dengan demikian lingkungan hidup disusun oleh tiga komponen, yaitu (Tandjung 2003):

1. *abiotic environment* atau lingkungan fisik yang terdiri dari unsur-unsur air, udara, lahan, dan energi serta bahan mineral yang terkandung di dalamnya,
2. *biotic environment* atau lingkungan hayati, yaitu unsur-unsur hewan, tumbuhan dan margasatwa lainnya serta bahan baku hayati industri, dan
3. *cultural environment* atau lingkungan kultural SOSEKBUD, yang unsur-unsurnya disebut sistem-sistem sosial, ekonomi dan budaya serta kesejahteraan.

Supriyanta (2002) menyatakan bahwa faktor-faktor lingkungan memberikan pengaruh bagi penghuni dalam penentuan lokasi perumahan. Komponen lingkungan yang sangat berpengaruh terhadap penghuni dalam memilih lokasi perumahan adalah ketersediaan air bersih, keamanan lingkungan, servis, tingkat ketenangan suara, prasarana jalan, kebersihan udara, dan sarana transportasi. Komponen lingkungan yang cukup berpengaruh terhadap penghuni dalam memilih lokasi perumahan adalah harga rumah, utilitas, fasilitas lingkungan, nilai rumah, hukum dan peraturan setempat, serta keberadaan tumbuh-tumbuhan.

Sebagai penjelasan dari penjabaran konsep di atas, penelitian ini mengemukakan bahwa salah satu pendekatan yang dinilai perlu menjadi pertimbangan strategis adalah aspek lingkungan. Aspek ini dimulai dari pemilihan lokasi obyek konsolidasi yang didasarkan kriteria kondisi lingkungan yang buruk sebagai wujud peningkatan kualitas lingkungan perkotaan.

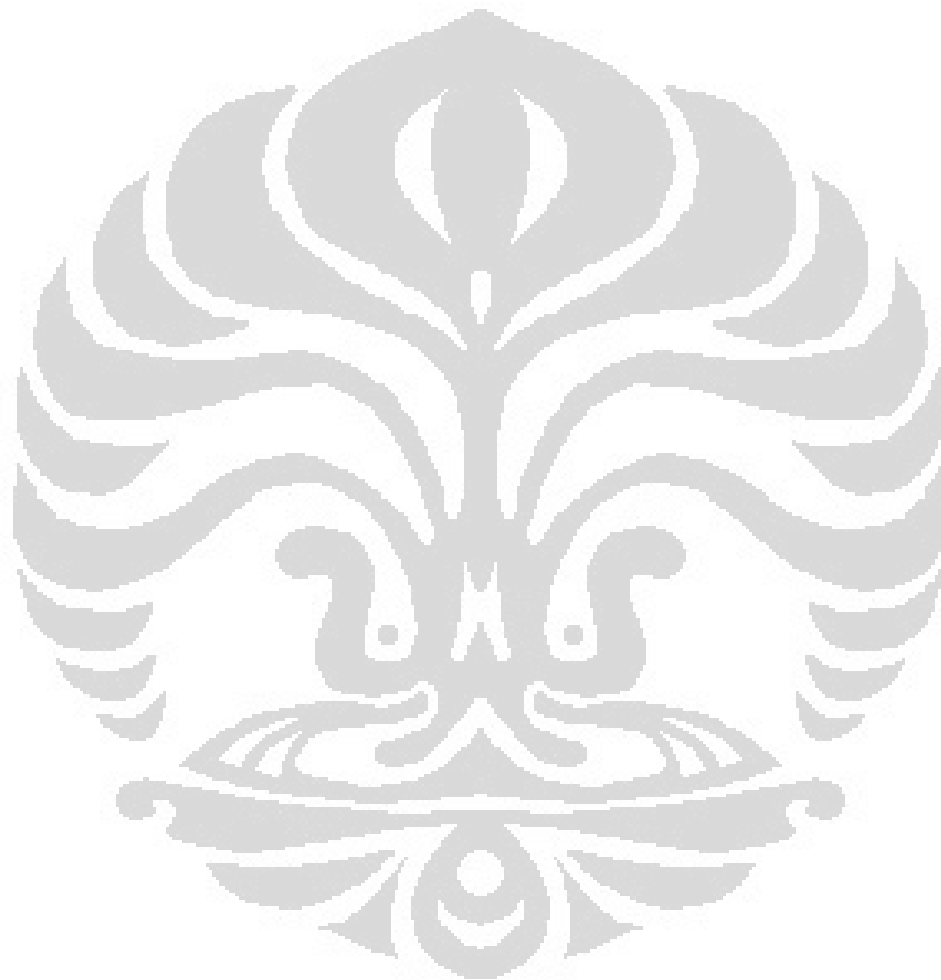
### 5.1 Analisis Aspek-Aspek Strategis

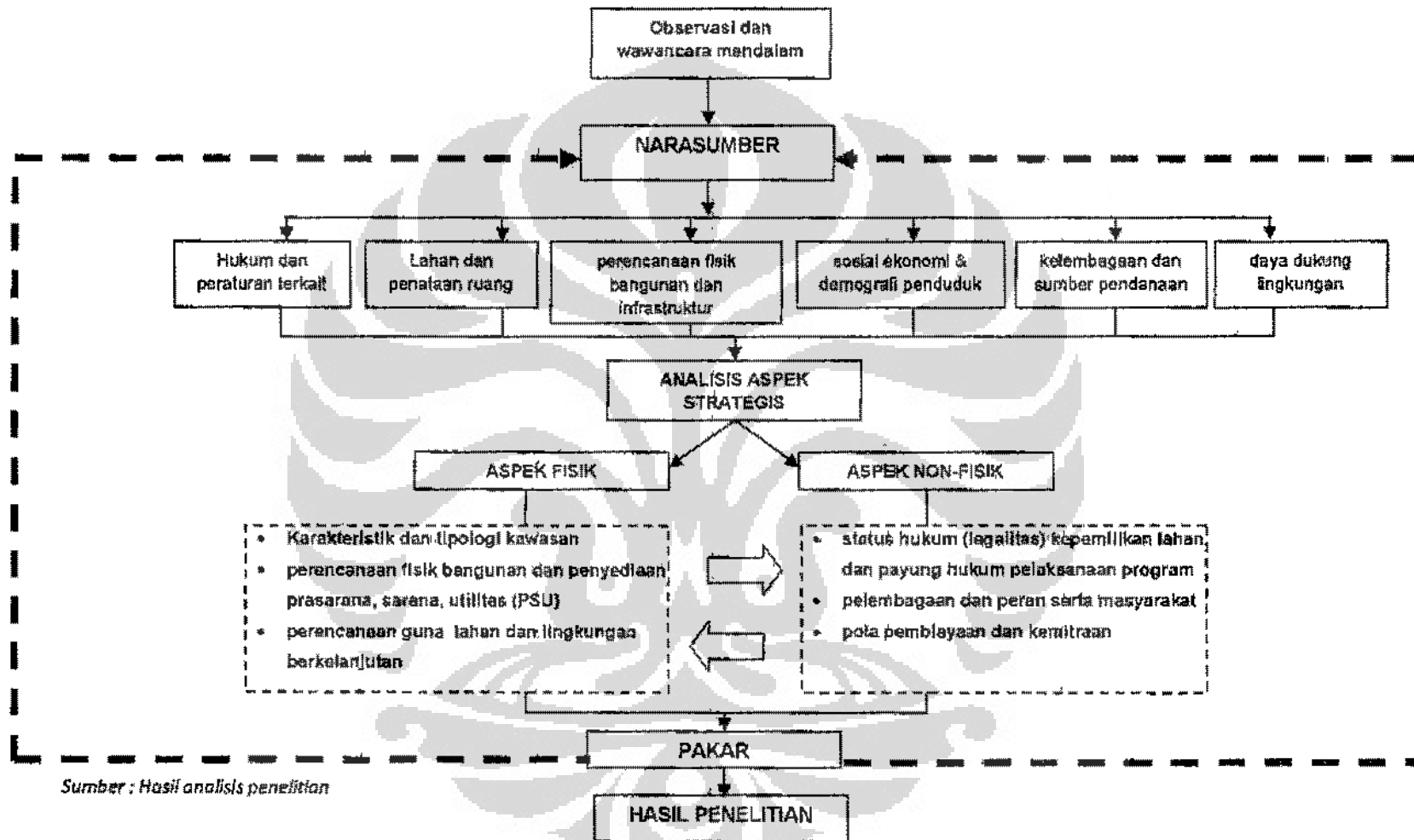
Berdasarkan hasil observasi terhadap beberapa lokasi kawasan perumahan dan permukiman di DKI Jakarta serta wawancara peneliti dengan beberapa narasumber yang terkait dengan kajian strategi konsolidasi lahan di kawasan perkotaan, maka dapat ditarik substansi pembabasan analisis untuk menemukenali aspek-aspek strategis dalam konsep konsolidasi lahan menjadi dua bagian besar yaitu : analisis aspek fisik dan analisis aspek non-fisik. Pembagian aspek-aspek strategis ini berdasarkan klasifikasi data dan informasi yang berhasil diperoleh peneliti sehingga dapat dikategorikan menjadi dua kelompok besar seperti yang telah disebutkan di atas, yaitu penelaahan aspek fisik dan aspek non fisik.

Aspek fisik disini mencakup beberapa hal antara lain analisis dari hasil observasi terhadap karakteristik dan tipologi kawasan studi kasus, selain itu penggalian hasil wawancara terhadap penelusuran aspek-aspek strategis dari sisi kondisi lahan, penyediaan infrastruktur, kondisi lingkungan dan aspek-aspek lain yang berwujud (*tangible*). Sedangkan yang dimaksud dengan aspek non-fisik mencakup beberapa hal antra lain : perspektif hukum atau perangkat peraturan yang terkait dengan

kajian ini, kemudian aspek sosial, ekonomi, budaya dan peranserta masyarakat, dan yang terakhir adalah aspek pengamatan terhadap konsep kelembagaan. Aspek-aspek yang diamati dalam kategori ini merupakan aspek-aspek yang tidak berwujud (*intangible*), yang juga mutlak diperlukan sebagai hasil analisis dalam kajian ini.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar kerangka analisis dibawah ini :





Gambar 5.1  
Kerangka Analisis Penelitian



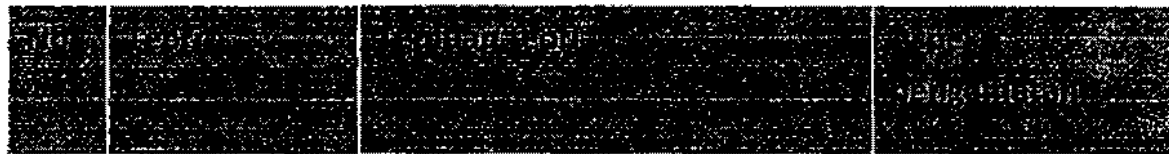
Selain itu berdasarkan tinjauan teoritis yang telah dilakukan. Maka pada bab ini akan coba dijelaskan mengenai posisi penelitian (aspek-aspek pengamatan strategis) terhadap teori-teori yang dipakai.

**Tabel 5.1**  
**Temuan Teori dengan Aspek Pengamatan**

No	Teori	Konsep Teori	Aspek Pengamatan
1	Grebler (1973)	Peremajaan kota sebagai upaya perubahan lingkungan perkotaan yang disesuaikan dengan rencana kota	Kesesuaian dengan rencana tata ruang (lahan dan penataan ruang)
2	Weimer dan Hoyt (1973)	Peremajaan kota sebagai upaya untuk meningkatkan mutu lingkungan melalui pembongkaran kembali suatu bagian atau keseluruhan kawasan kota	Lingkungan Perencanaan Fisik Bangunan
3	Claire (1973)	ruang lingkup utama dalam penerapan konsep urban renewal adalah ketika pembaharuan terhadap kawasan konservasi dan upaya rehabilitasi sebagai bentuk dari pengembangan kembali struktur kota, seperti lahan, bangunan atau gedung, serta penataan kembali terhadap kawasan perumahan maupun perdagangan dan jasanya telah mencapai bentuk rencana dan penerapan implementasinya dalam suatu kebijakan	Aspek perencanaan guna lahan dan penataan ruang Aspek perencanaan fisik bangunan Aspek Hukum dan kebijakan
4	Sujarto (2002)	Upaya yg mencakup tujuan untuk mereorganisasikan kembali struktur kota, merekonstruksi dan merehabilitasi kawasan pusat kota, pengembanagan	Infrastruktur dan fasilitas umum Lahan dan Penataan

		Penerapan	Aspek
		pusat-pusat bisnis kota, perbaikan jaringan pergerakan untuk dapat merevitalisasikan dan memanfaatkan kembali lahan kota secara rasional dan sehat dengan meningkatkan kondisi kawasan dan meningkatkan pemanfaatan lahan dan fasilitas umum antara lain dengan meningkatkan bangunan umum.	ruang Perencanaan Fisik Bangunan
5	Sujarto (2002)	<p>Peremajaan kota sebagai suatu program yang melibatkan instansi sektoral terkait</p> <p>Esensi peremajaan sebagai bentuk dari peningkatan vitalitas kota, peningkatan kemampuan sarana dan prasarana, dan menjaga agar tidak meluasnya pemukiman kumuh perkotaan</p> <p>usaha meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan produktifitas suatu bagian wilayah kota dengan mengubah dan memperbaiki kegiatan fungsional perkotaan ke arah yang lebih baik. Di dalam usaha ini usaha-usaha yang dipilih tidak terbatas hanya kepada peningkatan secara ekonomis saja, tetapi juga meliputi peningkatan di aspek sosial dan fisik kawasan.</p>	Kelembagaan Aspek sarana prasarana Efisiensi dan efektifitas penggunaan lahan Aspek sosial ekonomi Perencanaan fisik kawasan
6	Jayadinata (1999)	Konsolidasi tanah di sini mengusahakan peningkatan kualitas lingkungan dan pencapaian efisiensi melalui	Aspek Lingkungan Aspek Penataan Ruang

		pemetakkan dan pengaturan kembali tanah yang tersebar dan tidak teratur, dan kemudian membagikan kembali kepada para pemiliknya dalam bentuk yang teratur dan dilengkapi prasarananya.	Aspek Prasarana
7	Djoko Walijatun (1990)	<p>kegiatan mengatur semua bentuk bidang tanah dalam suatu wilayah konsolidasi yang semula tidak teratur menjadi bidang-bidang tanah teratur, menyediakan tanah untuk prasarana dan sarana permukiman disertai dengan pembangunan fisiknya, serta melakukan penertiban penguasaan tanah dengan sertifikasi.</p> <p>kegiatan menata persil-persil yang bentuknya tidak beraturan dalam kawasan permukiman, menjadi persil-persil yang beraturan, semua menghadap ke jalan dan dilengkapi dengan sarana lainnya yang diperlukan sesuai dengan rencana tata ruang yang bersangkutan</p>	<p>Aspek Penataan Ruang</p> <p>Aspek Prasarana Sarana</p> <p>Aspek Hukum (legalitas)</p> <p>Aspek Perencanaan Fisik Kawasan</p>
8	Peter CR. Hsieh (1992)	is a measure which arranges all the irregularly shape of fragmented lands for regular shapes and adequate size through combination, separation, exchange or readjustment of land within planning area in line with the development of public facilities such as road, park, plazas, etc, so as to achieve better economic use of land to form	<p>Aspek Tata Ruang</p> <p>Aspek Infrastruktur</p>



new urban area in accordance with the plan

- |    |  |   |  |
|----|--|---|--|
| 9  | Doebele (1982)   | It is a technique for the financing and management of the subdivision of privately owned land into well-planned serviced building site. It is based on a scheme, or plan, prepared by a local municipal council, after consultation with the land owners involved, but after proper adoption it constitutes a binding and compulsory partnership among the owner for the design, servicing, and subdivision of their land as a single estate with both cost a return being shared among them. | <p>Aspek Tata Ruang</p> <p>Aspek Kelembagaan dan kemitraan</p> <p>Aspek Hukum</p>            |
| 10 | Peraturan Ka.BPN No.4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah | kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.   | <p>Aspek Hukum</p> <p>Aspek Kemitraan dan Partisipasi Masyarakat</p> <p>Aspek Lingkungan</p> |
| 11 | Gerhard Larsson (1997)                                     | Secara prinsip dalam konsep konsolidasi lahan terdapat transformasi struktur batas-batas kapling dan fasilitas yang ada di atas suatu areal yang dipilih tetapi pemilik tanah tetap menguasai tanahnya  | <p>Aspek Hukum.</p> <p>Aspek Fisik Penataan Kapling</p>                                      |

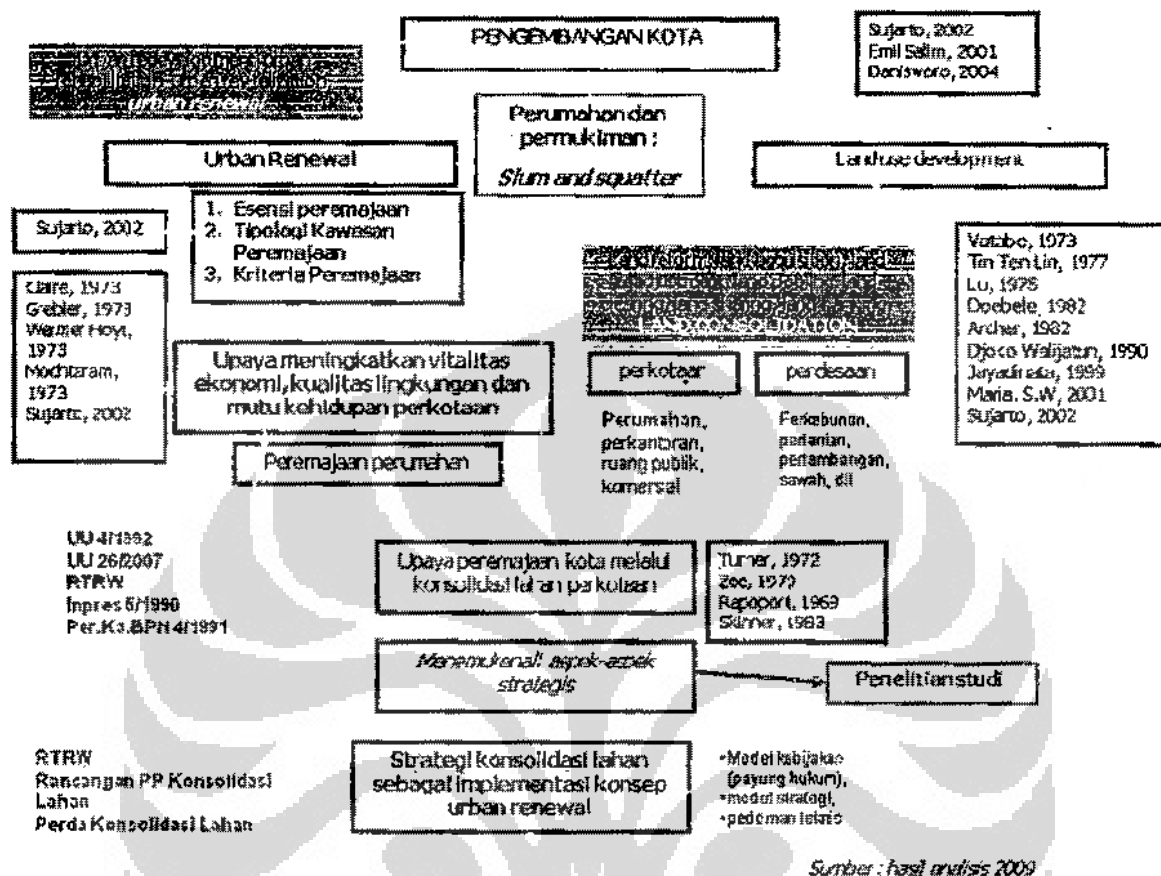
12	Oloan Sitorus (1997)	dasar hukum materil pelaksanaan konsolidasi lahan adalah hukum perikatan yang bersumber pada perjanjian antara peserta konsolidasi lahan dengan pelaksana konsolidasi lahan.	Aspek Hukum Aspek Kemitraan
13	Marla SW. Sumardjono (1990)	ada 2 macam metode pelaksanaan Konsolidasi lahan yakni : metode wajib (compulsory method) dan metode sukarela (voluntary method). Dalam metode sukarela, pelaksanaannya berdasarkan persetujuan pemilik lahan; sedangkan metode wajib dilaksanakan apabila inisiatif datang dari Pemerintah dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.	Aspek Hukum Aspek Pola Pelaksanaan (Kemitraan)
14	Turner (1972) dan Zee (1972)	rumah/perumahan atau settlement merupakan suatu proses yang berkembang. rumah bukan sekedar sarana fisik kehidupan semata, namun lebih merupakan suatu proses bermukim, sehingga kekuatan perilaku, keinginan serta kebutuhan penghuni bukan merupakan faktor yang sangat menentukan nilai, kualitas, bentuk, serta lingkungan yang terbentuk  Permukiman berarti sebuah proses dimana masyarakat/penduduk menjadi nyaman untuk menetap sebagai hasil dari proses tersebut. Secara garis besar perumahan menjadi suatu proses untuk menunjang aktivitas masyarakat beserta	Aspek Sosial Masyarakat Aspek Sarana dan Prasarana Aspek Perencanaan Fisik Perumahan Aspek Lingkungan



sarana prasarana didalamnya.

15	Doxiadis (1968)	<p>Elemen-elemen ekistics sebagai pembentuk human settlement yang terdiri dari :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- manusia (man) lingkungan sosial</li> <li>- alam (nature)                      - jaringan</li> <li>- tempat tinggal (shells)</li> </ul>	<p>Aspek Lingkungan</p> <p>Aspek Sosial</p> <p>Aspek Fisik Bangunan</p> <p>Aspek Penyediaan Sarana Prasarana</p>
----	-----------------	--	--

Berdasarkan penelaahan teori-teori tersebut, maka posisi penelitian dalam kerangka konsep teoritis dapat dilihat dalam gambar berikut :



Gambar 5.2

## Posisi Penelitian

## 5.1.1 Aspek Fisik

## 5.1.1.1 Analisis Karakteristik dan Tipologi Kawasan

Melalui hasil observasi terhadap kawasan kumuh perkotaan yang ada di DKI Jakarta dapat dikelompokkan dua tipologi kawasan kumuh yang didasarkan kepemilikan lahan, yaitu kawasan kumuh yang berdiri di atas tanah miliknya (legal) dan kawasan kumuh yang ilegal atau berada di tanah milik negara, fasilitas publik, bantaran sungai dan penggir rel.

Karakteristik kawasan kumuh ilegal merupakan kumpulan perumahan yang saat ini menjadi problem utama kawasan perumahan dan permukiman di perkotaan. Penghuni

yang menempati kawasan permukiman ini umumnya adalah penduduk dengan tingkat ekonomi rendah. Mereka ada yang berasal dari daerah-daerah di luar kota Jakarta, mereka merupakan kaum pendatang yang mencoba untuk tinggal dan hidup di kota Jakarta. Rata-rata mata pencaharian penghuni di kawasan permukiman kumuh ini adalah para pedagang asongan, pengemis, pemulung, dan buruh kasar. Mereka menempati ruang-ruang kota seperti kolong jembatan, taman-taman kota, daerah bantaran sungai, maupun pinggir rel. Mereka tinggal dengan membangun rumah yang cukup layak bagi mereka beristirahat. Rumah-rumah yang mereka bangun umumnya rumah gubuk hingga rumah yang sudah semi-permanen dengan bahan material kayu, triplek, dan bahan-bahan lain yang mereka dapatkan dari lingkungan sekitar. Mereka tinggal di atas tanah negara yang secara yuridis tanpa ijin membangun dan merupakan tindakan ilegal.

"Dalam pengertian yang luas, pembangunan kembali kota-kota adalah sebuah usaha untuk mengkonstruksikan kembali bagian-bagian kota-kota besar kita yang keadaannya memburuk menjadi kumuh, dan memerlukan rehabilitasi segera. Hampir dalam setiap kota yang terdapat di Amerika Serikat, daerah-daerah dengan keadaan tersebut dapat ditemukan biasanya di sekitar pusat bisnis dan daerah perdagangan grosir, yang mengalami kerusakan fisik. Kawasan tersebut juga memiliki masalah-masalah sosial seperti kejahatan, kriminal, tingginya angka keterjangkitan penyakit, kekacauan keluarga, dan kemiskinan. Pada satu sisi, kawasan-kawasan tersebut memperlihatkan kepadatan penduduk yang sangat tinggi sementara pada sisi yang lain, sebagian besar kawasan juga merupakan tanah kosong atau dipergunakan untuk industri dan komersial" (Rowe 1993 : 175)

Apa yang telah disampaikan pada pernyataan di atas dapat dijelaskan mengenai tipologi kawasan yang dapat diterapkan konsep konsolidasi lahan. Jika pada contoh kota-kota di Amerika, penerapan konsep konsolidasi lahan dapat dilakukan pada kawasan-kawasan perumahan permukiman padat penduduk yang mengalami kerusakan fisik di sekitar pusat bisnis atau pusat kota. Selain itu juga disebutkan



contoh tipologi kawasan yang masuk ke dalam lingkup kawasan prioritas untuk diterapkan konsolidasi lahan adalah kawasan-kawasan yang memiliki masalah-masalah sosial. Sehingga pada penerapan konsep ini di DKI Jakarta perlu memperhatikan kawasan-kawasan kumuh yang memiliki tingkat permasalahan sosial tertinggi untuk menjadi prioritas penerapan konsep konsolidasi lahan.

Hal ini sejalan dengan apa yang dilakukan dalam penelitian ini, beberapa pendapat para pakar dan stakeholder terkait mengatakan bahwa lokasi konsolidasi lahan dapat dilakukan pada kawasan perumahan permukiman kumuh di pusat kota sebagai bentuk peremajaan kota dan pengembalian fungsi-fungsi lingkungan akibat degradasi fisik dan kualitas lingkungan kumuh tersebut.

"Kawasan-kawasan perumahan dan permukiman kumuh yang terletak di pusat kota adalah kawasan strategis yang memiliki nilai ekonomis tinggi. Kawasan-kawasan inilah yang tepat untuk diterapkan konsep konsolidasi lahan". (S3 : 1)

Dalam penelitian ini pengamatan terhadap tipologi dan karakteristik kawasan permukiman kumuh ilegal menjelaskan bahwa penerapan konsep konsolidasi lahan tidak dapat diterapkan pada kawasan permukiman kumuh ini. Seperti yang telah dijelaskan dalam tinjauan teori bahwa esensi dari penerapan konsep konsolidasi lahan adalah untuk menata kembali pengaturan persil-persil yang tidak beraturan, yang tentunya memiliki kekuatan hukum. Intinya kegiatan konsolidasi lahan dapat dilakukan pada sebuah kawasan permukiman kumuh yang berdiri di atas tanah miliknya. Jika permukiman kumuh tersebut berada di atas tanah bukan miliknya atau ilegal, seperti yang telah digambarkan di atas maka konsep yang dimaksud untuk menata kembali kawasan tersebut adalah *land clearing* dengan merelokasi penghuni di rumah-rumah tersebut ke tempat yang lebih tertata dengan maksud mengembalikan ruang-ruang publik tersebut kembali ke fungsi asalnya.

"Konsolidasi lahan dapat dilakukan pada permukiman kumuh (slum) yang memiliki status hukum, dengan kondisi tidak tertata,

kelengkapan sarana prasarana yang tidak memadai, bertentangan dengan fungsi dan peruntukan (rencana tata ruang), bertentangan dengan kaedah lingkungan (rawan bencana). Sehingga diperlukan suatu upaya penataan melalui penerapan konsep konsolidasi lahan". (S1 : 8)

"Sebaliknya pada kawasan kumuh ilegal (*squatter*), pada perumahan yang menempati tanah bukan miliknya, contoh pada kawasan bantaran sungai, tanah-tanah milik pemerintah, dan contoh lainnya maka yang diperlukan hanya upaya land clearing atau akuisisi lahan". (S1 : 9)

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa konsep konsolidasi lahan merupakan konsep penataan perumahan dan permukiman yang dapat dilakukan di atas tanah yang memang dimiliki oleh penghuninya. Atau dengan kata lain tanah yang memiliki kekuatan hukum sebagai hak penghuni untuk menempati rumah mereka. Aspek strategis yang pertama ini menggali kemungkinan penerapan konsep konsolidasi lahan berdasarkan karakteristik dan tipologi kawasan perumahan dan permukiman kumuh perkotaan. Dua tipologi kawasan perumahan dan permukiman yang dihasilkan dari hasil observasi yaitu permukiman kumuh legal (*slum*) dan permukiman kumuh ilegal (*squatter*) menggambarkan kondisi perumahan dan permukiman berdasarkan status kepemilikan penghuni atas rumah yang mereka tempati di kawasan tersebut.

"Sehingga tidak ada istilah konsolidasi lahan pada permukiman kumuh yang berdiri di atas tanah ilegal, yang ada justru istilah land acquisition, atau relokasi. Sehingga fungsi lahan tersebut dapat dikembalikan". (S1 : 16)

Selanjutnya dalam pelaksanaan, penetapan lokasi kawasan perumahan dan permukiman yang akan dikonsolidasikan diusulkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan sekurang-kurangnya memenuhi kriteria :

- a. Peruntukan lokasi tidak bermasalah dengan tata ruang/peruntukan.

- b. Kepadatan Bangunan lebih besar dari 80% (KDB>80%) atau jumlah penduduk yang tinggal berkisar 400 – 600 jiwa perhektar.
- c. Kualitas bangunan yang mengalami rusak berat, rusak ringan atau tidak layak huni sekitar 50%.
- d. Kualitas dan kondisi jalan lingkungan, jalan setapak buruk
- e. Kondisi sistim dan penyediaan air bersih, sistim sanitasi yang layak dan sistim limbah menurun.
- f. Sering terjadi bencana, penyakit dan kriminal
- g. Direncanakan selesai dalam waktu kurang lebih 2 tahun.
- h. Teralokasi APBD untuk keberlanjutannya.
- i. Diprioritaskan Kabupaten/Kota yang telah siap/memiliki Program serupa.
- j. Ditetapkan oleh Pemda sebagai bagian kebijakan penanganan kumuh .
- k. Lokasi telah memiliki perencanaan penanganan kumuh, Rencana Tindak Komunitas (RTK)/Community Action Plan (CAP)
- l. Jika tidak ditangani segera dapat menimbulkan dampak negatif terhadap sosial dan kesehatan lingkungan
- m. Mengelompok (cluster)

Berdasarkan kriteria minimal tersebut, daerah kumuh berdasarkan tipologi kawasan (kumuh berat, sedang dan ringan) yang ditetapkan oleh Pemda akan kemudian dipilih berdasarkan skala prioritas yang kemudian dicantumkan dalam rencana tata ruang. Rencana tindak lanjut dan strategi penanganan kemudian disusun bersama pemerintah dan pihak masyarakat setempat melalui penjangkaran aspirasi dan penyusunan skema-skema konsolidasi lahan bersama-sama.

#### **5.1.1.2 Aspek Perencanaan Fisik Bangunan dan Penyediaan Prasarana, Sarana, Utilitas (PSU)**

Aspek ini mengkaji dan menganalisis beberapa kriteria yang harus dipenuhi sebagai pertimbangan perencana dalam mengimplementasikan konsep konsolidasi lahan pada

kawasan kumuh dari perspektif kondisi fisik bangunan. Berikut beberapa definisi operasional terkait dengan persyaratan kualitas minimal perumahan dan permukiman sehat dalam konteks fisik bangunan dan penyediaan infrastruktur.

#### Definisi Operasional Persyaratan Kualitas Minimal Perumahan dan Permukiman Sehat.

##### a. Bangunan Fisik Rumah :

- Bahan Bangunan. Tidak terbuat dari bahan yang dapat melepas zat-zat yang dapat membahayakan kesehatan. Bahan bangunan tidak terbuat dari bahan yang dapat menjadi tumbuh dan berkembangnya mikro organisme patogen.
- Atap berfungsi untuk menahan panas, debu, dan air hujan. Penutup atap sebaiknya merupakan bidang datar dan sudut kemiringan atap tergantung dari jenis bahan penutup atap yang dipakai. Bubungan rumah yang memiliki tinggi 10 meter atau lebih harus dilengkapi dengan penangkal petir.
- Langit-langit berfungsi agar sinar matahari tidak dirasakan langsung. Tinggi langit-langit sekurangnya 2,4 m. Langit-langit berfungsi untuk menyerap panas. Langit-langit harus mudah dibersihkan dan tidak rawan kecelakaan.
- Dinding berfungsi untuk menahan angin dan debu, serta dibuat tidak tembus pandang. Bahan dinding dapat berupa batu bata, batako, bambu, papan kayu. Dinding dilengkapi dengan sarana ventilasi untuk pengaturan sirkulasi udara. Dinding kamar mandi dan tempat cuci harus kedap air dan mudah dibersihkan.
- Jendela dan pintu berfungsi sebagai lubang angin, jalan udara segar dan sinar matahari serta sirkulasi. Letak lubang angin yang baik adalah searah dengan tiupan angin.
- Lantai harus dalam keadaan kering, tidak lembab. Bahan lantai harus kedap air dan mudah dibersihkan. Bahan penutup lantai dapat berupa floor, ubin, batu bata, teraso, porselen, keramik. Tinggi lantai untuk rumah bukan panggung sekurang-

kurangnya 10 cm dari pekarangan dan 25 cm dari badan jalan. Bahan lantai sebaiknya kedap air untuk menghindari naiknya air tanah.

- Fondasi berfungsi meneruskan beban bangunan termasuk berat sendiri ke tanah, memberi kestabilan dan bangunan hingga tidak runtuh, konstruksi penghubung dari bangunan atas dengan tanah. Bahan fundasi dapat berupa : batu kali, batu bata, beton. Bahan fondasi harus kedap air untuk menghindari rembesan air tanah ke atas.

#### b. Fasilitas Kelengkapan Bangunan Rumah :

- Sarana Air Bersih, tersedia sarana air bersih dengan kapasitas 120 liter/hari/orang. Kualitas air bersih harus memenuhi persyaratan kesehatan. Sekeliling sumur dangkal (gali) diberikan pengerasan dan selokan air agar tempat sekitarnya tidak tergenang air (becek). Jarak sumur terhadap resapan / septik tank harus mencukupi syarat kesehatan.

- Limbah dan selokan Air, air kotor atau air buangan dari kamar mandi, cuci dan dapur disalurkan melalui selokan terbuka atau tertutup di dalam pekarangan rumah ke selokan air di pinggir jalan. Limbah cair yang berasal dari rumah tidak mencemari sumber air, tidak menimbulkan bau dan tidak mencemari permukaan tanah. Limbah padat harus dikelola agar tidak menimbulkan bau, pencemaran terhadap permukaan tanah serta air tanah.

- Tempat Pembuangan Sampah disediakan berupa tong atau bak sampah diberi penutup agar lalat dan binatang tidak dapat masuk.

- Fasilitas Penerangan Ruangan. Letak rumah yang baik adalah sesuai arah matahari agar sinar matahari dapat dimanfaatkan untuk penerangan alami.

#### c. Penataan Bangunan Rumah :

- Perancangan Ruang, Ruang di dalam rumah harus ditata agar berfungsi sebagai ruang tamu, ruang keluarga, ruang makan, ruang tidur, ruang dapur, ruang mandi/cuci/WC, ruang bermain anak yang letaknya terpisah satu sama lain. Luas

ruang sekurang-kurangnya 9 m<sup>2</sup> per orang ; bukaan ventilasi 1/9 luas lantai atau minimal 1 m<sup>2</sup> ; atau lebih dari 11% luas ruang. Lebih lanjut, parameter yang harus diperhatikan dalam perancangan rumah adalah : kepadatan hunian terutama kamar tidur, pencahayaan terutama dari sinar matahari, penghawaan, jenis lantai, jenis dinding serta jenis bahan bakar yang digunakan dalam rumah tangga.

- Kepadatan hunian (*crowding index*). Satu keluarga yang terdiri dari 5 orang, minimum luas rumah adalah 50 m<sup>2</sup>. Untuk kamar tidur diperlukan luas lantai minimum 3 m<sup>2</sup> / orang dan untuk mencegah penularan penyakit (misalnya penyakit pernapasan) jarak antara tepi tempat tidur yang satu dengan yang lain minimum 90 cm. Apabila ada anggota yang menderita penyakit pernapasan sebaiknya tidak tidur sekamar dengan anggota yang lain.

- Pencahayaan. Untuk memperoleh cahaya yang cukup pada siang hari, diperlukan luas jendela kaca minimum 20 % luas lantai. Kamar tidur sebaiknya diletakkan di sebelah timur untuk memberi kesempatan masuknya sinar ultraviolet yang ada dalam sinar matahari pagi. Jika perletakan jendela kurang leluasa, dapat dipasang genteng kaca karena semua jenis cahaya dapat mematikan kuman, hanya berbeda satu sama lain dari segi lamanya proses mematikan kuman. Agar cahaya matahari tidak terhalang masuk ke dalam rumah, maka jarak rumah yang satu dengan yang lain paling sedikit sama dengan tinggi rumahnya.

- Penghawaan. Untuk memungkinkan pergantian udara secara lancar diperlukan minimum luas lubang ventilasi tetap 5% luas lantai, dan jika ditambah dengan luas lubang yang dapat memasukkan udara lainnya (celah, pintu, jendela, lubang anyaman bambu dan sebagainya) menjadi berjumlah 10% luas lantai. Udara yang masuk sebaiknya udara yang bersih dan bukan udara yang mengandung debu atau bau.

- Jenis Bahan Bakar. Di beberapa rumah masih sering dijumpai rumah tangga yang menggunakan kayu sebagai bahan bakar. Apabila penghawaan rumah tidak baik dan tidak ada cerobong asap, maka asap akan memenuhi seluruh ruangan.

Apalagi ibu – ibu sering masak sambil menggendong anaknya, asap akan memperparah penderita sakit pernapasan terutama pada balita dan lansia. Sedapat mungkin digunakan bahan bakar yang tidak menimbulkan masalah pencemaran. Yang terbaik tentu saja listrik, tetapi harganya mahal.

- Konstruksi Bangunan Rumah : Bagian atap, dinding dan fundasi rumah harus kokoh, kaku dan kuat menahan beban sendiri, beban angin dan beban gempa. Fundasi harus terletak di atas tanah yang keras. Dinding harus cukup kaku, tahan terhadap goyangan gerakan gempa.
- Binatang Penular Penyakit. Tidak ada tikus, kecoa atau binatang pembawa / vektor penyakit bersarang di dalam rumah

Beberapa indikator yang berkaitan dengan prasarana sarana lingkungan permukiman dapat digambarkan melalui penjelasan beberapa poin definisi operasional dari keadaan di bawah ini :

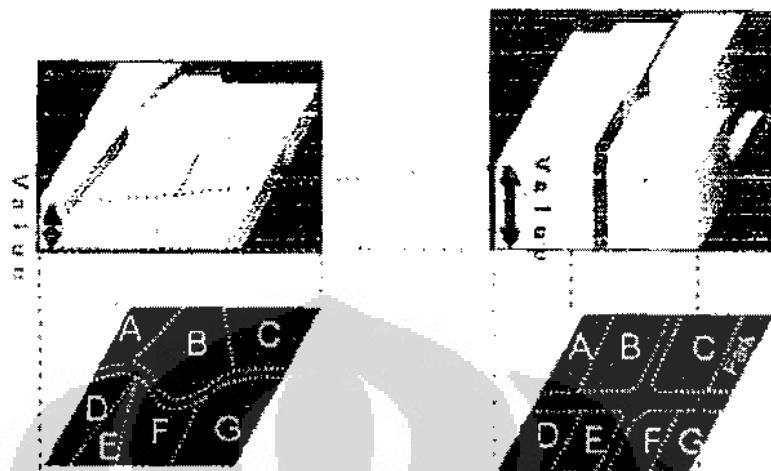
- Memiliki ruang hijau/vegetasi atau taman interaksi untuk bermain anak, sarana rekreasi keluarga, ruang berkumpul dengan konstruksi yang aman dari kecelakaan serta memiliki nilai estetika.
- Memiliki sarana drainase yang tidak menjadi tempat perindukan vektor penyakit dan memenuhi persyaratan teknis sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- Memiliki sarana jalan lingkungan dengan ketentuan sebagai berikut :
  - a) Konstruksi jalan tidak membahayakan kesehatan;
  - b) Konstruksi trotoar jalan tidak membahayakan pejalan kaki dan penyandang cacat;
  - c) Bila ada jembatan harus diberi pagar pengaman;
  - d) Lampu penerangan jalan tidak menyilaukan.

- Tersedianya sumber air bersih yang menghasilkan air secara cukup sepanjang waktu dengan kualitas air yang memenuhi persyaratan kesehatan;
- Pengelolaan pembuangan sampah rumah tangga harus memenuhi persyaratan kesehatan;
- Memiliki akses terhadap sarana pelayanan umum dan sosial seperti keamanan, kesehatan, komunikasi, tempat kerja, tempat hiburan, tempat pendidikan, kesenian, dan lain sebagainya;
- Pengaturan instalasi listrik harus menjamin keamanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- Tempat pengelolaan makanan (TPM) harus menjamin tidak terjadinya kontaminasi yang dapat menimbulkan keracunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Aspek ini juga menelaah beberapa alternatif yang dapat diterapkan dalam program konsolidasi lahan di kawasan perumahan dan permukiman kumuh perkotaan. Beberapa konsep tentang penataan perumahan dan permukiman melalui penerapan konsep konsolidasi lahan menyebutkan bahwa fisik bangunan dapat berupa vertikal (bertingkat 2 atau lebih) atau bentuk bangunan yang biasa disebut *landed house* atau rumah tidak bersusun (maksimal 2 lantai).

Sebagai bentuk penataan kawasan perumahan dan permukiman dengan menjalankan prinsip konsolidasi lahan yaitu sebagai peningkatan efisiensi lahan perkotaan maka model pembangunan fisik perumahan yang paling memungkinkan adalah pembangunan vertikal. Sebagai bentuk penataan kawasan yang akan dikonsolidasikan melalui penyediaan ruang terbuka hijau dan kelengkapan sarana dan prasarana maka bentuk bangunan yang vertikal diharapkan mampu meningkatkan efisiensi lahan setelah dilakukan konsolidasi.





Sumber : Paparan Direktur Konsolidasi Lahan. BPN. 2008

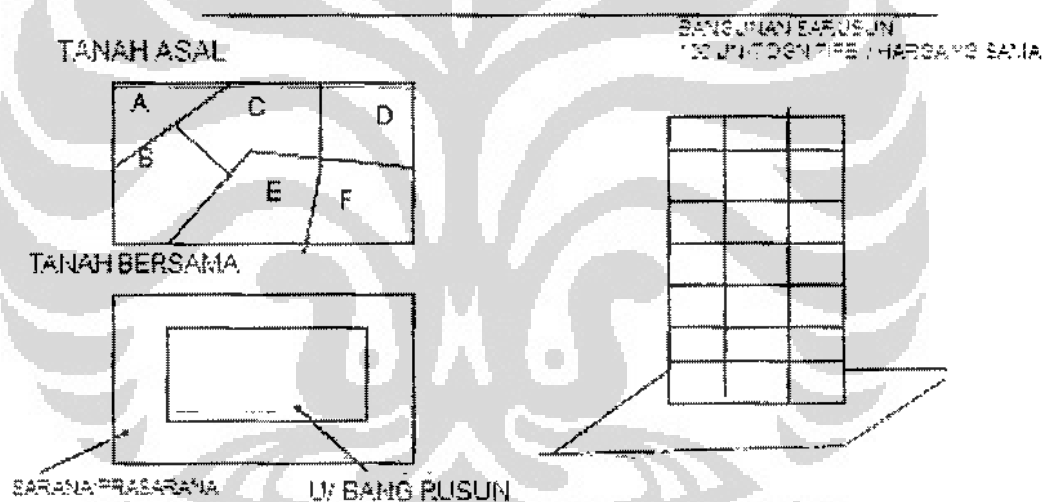
Gambar 5.3

### Ilustrasi Peningkatan Nilai Lahan Dengan Konsolidasi

Selain itu juga dimungkinkan untuk membangun perumahan dengan tipe *maisonette* atau bangunan dengan ketinggian maksimal 3-4 lantai sebagai bentuk bangunan rumah sederhana bagi mereka penghuni asli yang tidak ingin tinggal di rumah susun bertingkat tinggi. Budaya penghuni yang tinggal pada kawasan yang dikonsolidasikan akan menentukan bentuk model bangunan yang akan mereka tempati nantinya pada lahan hasil konsolidasi. Sehingga karakteristik fisik bangunan akan direncanakan bersama-sama dengan perwakilan penduduk untuk menemukan model yang tepat bagi tempat tinggal mereka setelah dilakukan konsolidasi lahan.

Selain itu dijelaskan juga mengenai beberapa pertimbangan poin strategi penerapan konsep konsolidasi lahan melalui pembangunan kearah vertikal (rumah susun). Perlu menjadi perhatian bahwa beberapa hal yang menjadi pertimbangan ketika lokasi kawasan obyek konsolidasi lahan diputuskan untuk dikembangkan kearah vertikal, beberapa hal tersebut antara lain :

- Persetujuan mayoritas penghuni → dilakukan penggalan persepsi masyarakat terhadap rencana pembangunan rumah susun;
- Lokasi obyek konsolidasi adalah kawasan strategis → terletak di pusat kota, dekat dengan kawasan bisnis, memiliki nilai ekonomi tinggi;
- Karakteristik tipologi lahan memadai;
- Kepadatan penduduk tinggi;
- Melakukan penghitungan Nilai Pembanding Proporsional pada lahan yang dimiliki sebelum dilakukan konsolidasi dan lahan atau unit sarusun ketika selesai dikonsolidasi.



Sumber : Paparan Direktur Konsolidasi Lahan. BPN. 2008

Gambar 5.4

### Konsep Konsolidasi Lahan Vertikal

Rumus NPP A = Harga Tanah A : Jumlah Biaya Satuan

$$A = 0,0166 \times 100 \text{ unit} = 1,666 \text{ unit}$$

$$B = 0,0333 \times 100 \text{ unit} = 3,333 \text{ unit}$$

$$C = 0,0333 \times 100 \text{ unit} = 3,333 \text{ unit}$$

$$D = 0,0333 \times 100 \text{ unit} = 3,333 \text{ unit}$$

$$E = 0,025 \times 100 \text{ unit} = 2,5 \text{ unit}$$

$$F = 0,025 \times 100 \text{ unit} = 2,5 \text{ unit}$$

$$\text{Developer} = 0,833 \times 100 \text{ unit} = 83,3 \text{ unit} \rightarrow \text{dapat dijual untuk umum}$$

Jumlah Total 100 unit

Untuk penataan kawasan kumuh hasil konsolidasi lahan dijelaskan juga dapat dilakukan melalui dua teknik pendekatan yaitu teknik replotting dan teknik reshuffle. Teknik replotting adalah kemampuan dasar yang harus dimiliki dalam penyusunan neraca penatagunaan tanah, karena akan mengalokasikan peruntukan ruang untuk berbagai jenis aktivitas pemanfaatan ruang.

Teknik replotting dalam pelaksanaan aspek strategis ini memperhatikan sepenuhnya kaidah-kaidah penataan ruang, khususnya aspek perubahan nilai lahan. Dalam teknik replotting sebagai bentuk perencanaan fisik kawasan ini dilakukan melalui penilaian lokasi serta aspek eksternalitasnya, penerapan standar dan model perencanaan, proporsi peruntukan lahan, serta suatu arahan untuk penyediaan infrastruktur dan ruang publik.



Sumber : *Paparan Direktur Konsolidasi Lahan. BPN. 2008*

**Gambar 5.5**

**Teknik Replotting sebagai Bentuk Perencanaan Penataan Fisik Kawasan**

Dari hasil teknik replotting selanjutnya dapat dirancang batas-batas kepemilikan tanah secara rapi dan bentuk-bentuk persil yang lebih teratur dengan menggunakan teknik reshuffle. Teknik reshuffle memiliki pengertian realokasi batas-batas kepemilikan dan bentuk persil berdasarkan perubahan nilai lahan secara berkeadilan. Perubahan nilai lahan ini disesuaikan dengan jenis-jenis peruntukan dalam pemanfaatan ruang, berdasarkan kondisi awal sebelum pelaksanaan program.

Hal ini dapat dikatakan sejalan dengan apa yang disebut konsep dasar konsolidasi lahan seperti yang telah dijelaskan pada bab tinjauan teori di awal pembahasan penelitian ini. Disebutkan bahwa konsep dasar *land consolidation* ini terdiri dari proses *land replotting* dan *land contribution*. Sehingga salah satu proses yang perlu menjadi pertimbangan dari aspek strategis perencanaan fisik bangunan sebagai bentuk penataan kawasan obyek konsolidasi lahan.

Selain itu dijelaskan juga mengenai aspek strategis yang mencakup penyediaan infrastruktur yang merupakan salah satu pertimbangan strategis sebagai bentuk penerapan konsep konsolidasi lahan.

"Infrastruktur disini adalah penyediaan sarana dan prasarana yang sebelumnya belum tersedia yang kemudian disediakan melalui penataan kawasan (konsolidasi lahan) dengan penyediaan akses, jalan, sarana umum, ruang terbuka hijau dan lain-lain". (P1 : 10)

Esensi lain dari konsep konsolidasi lahan dilihat dari penyediaan aspek infrastruktur adalah merupakan upaya penyediaan sarana dan prasarana yang sebelumnya belum memadai dengan menyediakan sarana dan prasarana yang lebih baik setelah program konsolidasi lahan dilakukan.

Penelaahan dari aspek fisik mengenai penyediaan infrastruktur yang dimaksud dengan Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU) menurut Dirjen Cipta Karya Departemen PU, maka daerah perumahan harus memenuhi beberapa persyaratanm antara lain : tidak terganggu oleh polusi (air, udara, dan suara), dapat disediakan air bersih (air minum),

memberi kemungkinan untuk berkembang, mempunyai aksesibilitas yang baik, mudah dan aman mencapai tempat kerja dan dilengkapi dengan fasilitas lingkungan, yaitu sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana niaga dan industri (pusat perbelanjaan lingkungan), taman, tempat main, lapangan olah raga, dan jalan-jalan lingkungan (Soepardi, 2007 : 29).

Demikian penting fungsi rumah dalam kehidupan manusia, sehingga perencanaan dan pembangunannya suatu rumah yang layak huni membutuhkan fasilitas dan utilitas pendukung yang tidak saja tersedia dalam rumah tersebut, juga terintegrasi dengan dukungan luar seperti prasarana dan sarana yang ada di lingkungan sebagai pemenuhan fasilitas bermukim. Dalam penerapan konsep konsolidasi lahan, penyediaan aspek ini merupakan salah satu penekanan strategis yang perlu menjadi pertimbangan bagi pelaku pembangunan pada penyediaan prasarana, sarana dan utilitas di lokasi yang akan dikonsolidasikan tersebut.

#### **5.1.1.3 Aspek Perencanaan Guna Lahan dan Lingkungan Berkelanjutan**

Aspek strategis ini menjelaskan mengenai penyediaan ruang-ruang publik dan RTH sebagai bentuk perencanaan guna lahan setelah dilakukan konsolidasi lahan. Selain itu juga dijelaskan mengenai pendekatan konsep lingkungan berkelanjutan sebagai salah satu pertimbangan aspek strategis dalam menerapkan konsep konsolidasi lahan bagi peremajaan kota melalui penataan kawasan kumuh, sehingga perlu dipahami beberapa pengertian dan konsep lingkungan yang menjadi pertimbangan aspek strategis dalam pelaksanaan konsep konsolidasi lahan.

Penjelasan Dr. Emil Salim, 1990 tentang "*Sustainable Development : Indonesian Perspective*" dapat dijadikan sebagai paradigma pembangunan yang harus diterapkan oleh semua kalangan, sehingga strategi peningkatan kualitas lingkungan hidup perkotaan dapat berjalan. Aspek perumahan pada issue permukiman kumuh dalam penelitian ini juga mencoba untuk menerapkan strategi pembangunan berkelanjutan dari penjabaran komponen lingkungan hidup (fisik, sosial dan alam). Penjelasan

pembangunan berkelanjutan dalam perspektif Indonesia memuat beberapa konsep, antara lain:

- Pembangunan Berkelanjutan : perspektif jangka panjang;
- Mengandung konsep solidaritas antar generasi;
- Mengeleminasi kerusakan sumber daya alam dan LH;
- Mengoptimalkan keuntungan pembangunan dan tetap menjaga kualitas;
- Pembangunan berkelanjutan harus ditopang implementasi Rencana Tata Ruang dan zoning regulation;
- Perlu didukung dengan standar lingkungan (standar ambient untuk kualitas udara, air lahan, air permukaan, air laut);
- Penerapan AMDAL, EMS, ISO, ERA dll...

Apabila dikembangkan dari UU 23 Tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup, amanat pembangunan regional yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dapat didefinisikan sebagai "upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, kedalam proses pembangunan kawasan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan masa datang"

Dari penjabaran konsep-konsep pembangunan berkelanjutan yang dijelaskan di atas, dapat dipahami bahwa untuk mewujudkan peningkatan kualitas perkotaan secara menyeluruh, melalui penerapan konsep konsolidasi lahan perkotaan pada skala kawasan harus dapat terintegrasi dengan kawasan sekitarnya. Perhatian akan keberadaan kondisi alam dan lingkungan hidup dari tiap-tiap kawasan harus menjadi pertimbangan untuk membangun kawasan tersebut, berikut dengan dampak yang akan ditimbulkan pada skala yang lebih luas dalam timeframe yang panjang. Sehingga penerapan pembangunan pada saat sekarang dapat dirasakan manfaatnya hingga generasi yang akan datang.

Dalam kasus penelitian ini, kawasan permukiman kumuh yang memiliki dampak lingkungan signifikan serta mempengaruhi keberlanjutan kota karena menjadi beban

pembangunan kota, maka perlunya sebuah strategi pembangunan berkelanjutan melalui konsep konsolidasi lahan dengan paradigma jangka panjang yang dilakukan secara bertahap. Pemahaman konsep lingkungan hidup pada lingkungan kawasan permukiman kumuh perlu disosialisasikan secara mendalam kepada warga kota penghuni kawasan yang akan dikonsolidasikan. Yang kemudian harus dapat disusun rencana tindak implementasi pembangunan, peremajaan, ataupun pengembangan kawasan permukiman yang lebih memihak kondisi lingkungan hidup dalam payung peraturan yang kuat serta rencana yang jelas (*RTRW dan Zoning Regulation*).

Strategi peningkatan kualitas lingkungan hidup kawasan permukiman kumuh perkotaan dengan mengambil studi kasus kawasan permukiman kumuh di Kota Jakarta yang disusun dalam penelitian ini tetap mengacu dengan visi Pembangunan Berkelanjutan Kota Jakarta yang menyebutkan :

“Tercapainya keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan hidup, terwujudnya warga kota Jakarta sebagai insan yang memiliki sikap dan tindak melindungi dan membina lingkungan hidup, terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan masa depan, tercapainya kelestarian fungsi lingkungan, dan terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana.”

Strategi ini menekankan pentingnya memperhatikan keseimbangan ekologis sebagai upaya keberlanjutan program pembangunan dan peningkatan kualitas lingkungan permukiman kumuh melalui konsolidasi lahan. Beberapa poin strategi yang dapat dijelaskan antara lain :

- pengelolaan sumberdaya lingkungan melalui konsumsi yang bijak dengan mempertimbangkan untuk kepentingan masa yang akan datang;
- pengelolaan buangan konsumsi rumah tangga (limbah) secara terpadu yang memperhatikan aspek lingkungan sehingga tidak terjadi pencemaran lingkungan, dan pengelolaan daur ulang sampah yang dapat bernilai ekonomis (kompos);

- penggunaan sumberdaya energi yang ramah lingkungan dan mencari energi-energi alternatif;
- memperhatikan keseimbangan ruang dalam pembangunan dan penataan kawasan permukiman setelah dilakukan konsolidasi untuk mewujudkan keserasian kawasan dan sebagai upaya mitigasi bencana → melalui bentuk penataan proporsi ideal penyediaan RTH dan ruang publik;
- pemahaman tentang pentingnya keberadaan Ruang Terbuka Hijau sebagai unsur penyeimbang ruang-ruang antar lingkungan di kawasan permukiman padat

Dalam ketentuan-ketentuan perencanaan tata ruang wilayah kota, sebagaimana dapat dilihat pada Pasal 28-31 UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, terdapat penegasan untuk menyediakan ruang terbuka hijau sekurangnya 30% dari luas wilayah kota, 20% di antaranya adalah ruang terbuka hijau publik dan 10% di antaranya adalah ruang terbuka hijau privat.

Seperti yang telah dijelaskan di atas, proporsi ideal penyediaan ruang publik adalah minimal 30% dari suatu luasan kawasan. Bila 20% di antaranya adalah untuk ruang terbuka hijau publik, maka masih terdapat sekurangnya 10% untuk prasarana kepentingan umum lainnya, seperti jalan, saluran air, dan sebagainya hasil dari konsolidasi lahan. Proporsi ini kemudian diharapkan dapat terwujud sebagai hasil pelaksanaan konsolidasi lahan pada kawasan kumuh padat penduduk yang tidak terdapat ruang terbuka hijau.

Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan pada bab awal tadi bahwa Konsolidasi lahan di sini mengusahakan peningkatan kualitas lingkungan dan pencapaian efisiensi melalui pemetaan dan pengaturan kembali tanah yang tersebar dan tidak teratur, dan kemudian membagikan kembali kepada para pemiliknya dalam bentuk yang teratur dan dilengkapi prasarananya. (Jayadinata, 1999; 166). Sehingga dapat dikatakan melalui pemetaan kembali dan strategi penyediaan ruang publik dan RTH



pada kawasan tersebut maka dapat meningkatkan kualitas lingkungan kawasan secara khusus dan menyeimbangkan kualitas lingkungan perkotaan secara umum.

Kontribusi lahan 30% diperoleh dari lahan masyarakat, dan bila menggunakan metode konsolidasi lahan, maka angka tersebut dapat diperoleh melalui teknik replotting dan reshuffle. Kontribusi lahan dihitung secara proporsional sesuai dengan kondisi asal dan perubahan nilai lahan untuk setiap persil sebelum dilakukan konsolidasi lahan. Dengan demikian sebenarnya pemilik tanah tidak akan dirugikan walaupun telah mengkontribusikan sebagian lahannya, karena mendapatkan keuntungan dari peningkatan nilai lahannya.

Hasil penataan lahan dari akibat kontribusi peserta konsolidasi lahan kemudian dimanfaatkan sebagai pembangunan ruang-ruang publik atau penyediaan RTH sebagaimana dinilai merupakan aspek strategis penerapan konsep konsolidasi lahan, mengingat kondisi RTH di DKI Jakarta sudah semakin menurun.

Salah satu pakar di bidang lingkungan yang dipilih sebagai informan dalam penelitian ini menyatakan bahwa :

"penyediaan ruang terbuka hijau harus mendapat porsi yang tepat dalam menerapkan konsep konsolidasi lahan pada kawasan permukiman kumuh yang akan ditata". (P1 : 7)

Hal ini dirasa perlu mendapat perhatian khusus ketika program pembangunan dan penataan perumahan dan permukiman di perkotaan dilakukan. Mengingat apa yang dimandatkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DKI Jakarta bahwa target penyediaan RTH di perkotaan sebesar 13,9 %, sehingga diamanatkan dalam setiap program pembangunan dan penataan perumahan khususnya permukiman kumuh perkotaan harus dapat disediakan taman atau lapangan sebagai ruang terbuka hijau di kawasan permukiman tersebut.

## **5.1.2 Aspek Non-Fisik**

### **5.1.2.1 Aspek Status Hukum (legalitas) Kepemilikan Lahan dan Payung Hukum Pelaksanaan Program**

Dilaksanakannya Konsolidasi Lahan baik di perkotaan maupun dipedesaan akan meningkatkan peran serta aktif para pemilik lahan dalam pembangunan dan merupakan upaya pemerataan hasil. Dengan cara Konsolidasi Lahan, maka lahan-lahan yang tidak tertib dan teratur, menjadi tertib dan teratur serta berwawasan lingkungan dengan mengacu kepada Rencana Umum Tata Ruang. Sehubungan dengan itu, telah ditetapkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Konsolidasi Lahan guna mengatur, memperlancar dan menertibkan pelaksanaannya.

Aturan hukum konsolidasi tanah saat ini adalah regulasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, dengan menggunakan metode sukarela. Instrumen hukumnya berupa Surat Keputusan dan perjanjian. Hasil dari penataan tanah melalui konsolidasi tanah adalah; pertama, fasilitas umum dan fasilitas sosial disediakan tanpa memindahkan pemilik tanah; kedua, para pemilik tanah berbagi pembiayaan dan keuntungan secara adil karena kontribusi melalui peran serta berupa sumbangan tanah untuk pembangunan (STUP); ketiga, penggunaan tanah optimal karena bentuk persil tanah teratur dan menghadap kejalan; keempat, tertib hukum dan penguasaan pemilikan hak atas tanah karena semua tanah bersertipikat.

Konsep "konsolidasi tanah" menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah: "adalah kebijaksanaan 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".

Melalui penelaahan informasi yang digali dalam penelitian ini diketahui bahwa kapasitas dasar hukum yang ada saat ini belum mampu mewadahi pelaksanaan

konsep konsolidasi lahan perkotaan. Peraturan ini dinilai belum cukup mampu menerapkan esensi dari pelaksanaan program konsolidasi lahan.

Namun hal ini dirasa oleh beberapa narasumber yang menyebutkan bahwa masih perlunya payung hukum yang lebih kuat yang mampu mengakomodir pelaksanaan konsolidasi lahan, khususnya petunjuk teknis maupun pedoman pelaksanaan yang dapat diterapkan di daerah-daerah perkotaan.

"Konsolidasi lahan sangat bergantung dari payung hukum yang mewadahnya;"

"Sejauh ini payung hukum yang ada hanya sebatas mengatur persyaratan teknis sertifikasi lahan dalam praktek konsolidasi lahan (Peraturan Ka.BPN no.4 tahun 1991). Minimal diperlukan Peraturan Pemerintah sebagai dasar hukum dan pedoman pelaksanaan konsep konsolidasi lahan di daerah perkotaan". (S1 : 14-15).

Konsolidasi lahan diyakini juga sebagai salah satu instrumen kebijakan publik yang dibuat pemerintah untuk dapat dilaksanakan oleh masyarakat pada lokasi kawasan kumuh sebagai bentuk upaya penataan lingkungan perumahan dan permukiman.

"Kebijakan yang terdiri dari seperangkat tindakan kerangka kerja, petunjuk, rencana, peta, atau strategi sebagai jawaban atas isu permukiman kumuh dan untuk mengatasi berbagai masalah sosial melalui peremajaan kota (konsolidasi lahan)". (P4 : 7)

#### 5.1.2.2 Aspek Pelembagaan dan Peran Serta Masyarakat

Poerbo (dalam Komarudin, 1997) berpendapat bahwa program-program yang dijalankan pemerintah dalam mengatasi permasalahan perumahan masih cenderung bersifat *top down* dan kurang mengenal aspirasi serta karakteristik dari masyarakat itu sendiri. Angel (dalam Komarudin, 1997), ahli dari AIT Bangkok, menegaskan bahwa salah satu penyebab kegagalan dalam penanganan permukiman liar dan kumuh adalah banyaknya proyek penanganan yang tidak didahului oleh survei sosial untuk melihat karakteristik, kemampuan, dan kesediaan penduduk yang tinggal di

permukiman liar dan kumuh tersebut. Karakteristik masyarakat yang perlu dikenali disini antara lain aspek sosial, sumber daya manusia, kondisi ekonomi (mata pencaharian), dll.

Pendekatan aspek strategis ini tentang pelebagaan dan peranserta masyarakat sangat erat kaitannya dengan aspek sosial. Sebelum program konsolidasi lahan diterapkan perlu dilakukan studi pendahuluan mengenai potret gambaran sosial masyarakat penghuni kawasan permukiman kumuh tersebut. Sehingga pendekatan untuk membentuk wadah kelembagaan masyarakat bermula dari pematangan aspek sosial masyarakat berdasarkan hasil studi terhadap karakter sosial dan budaya masyarakat tersebut.

Kesuksesan konsolidasi lahan sangat ditentukan oleh aturan yang mencakup tiga komponen antara lain: pemerintah, pemilik lahan dan pengembang. Pemerintah menyediakan infrastruktur dan fasilitas publik lainnya untuk mempertemukan kebutuhan dari pemilik lahan. Pemilik lahan mendapat perhatian sebagai bagian dimana lahannya akan digunakan untuk membangun infrastruktur publik, dan pemulihan biaya dari pekerja sipil dan pengembang merekrut tenaga sipil. Keterlibatan semua pihak sangat penting untuk memaksimalkan tujuan, walaupun berbeda apa yang ingin dicapai. Pemerintah menginginkan kesejahteraan publik, pemilik lahan untuk memaksimalkan konsumsi dan pengembang memaksimalkan keuntungan. Permasalahannya bagaimana mengatur ketiga pihak tersebut, sehingga kesejahteraan publik dapat direalisasikan, kebutuhan pemilik lahan dapat ditemukan dan keuntungan pengembang dapat dicapai baik.

Permasalahan lain dari aspek strategis yang diketahui dalam kajian strategi konsep konsolidasi lahan ini adalah pelebagaan dan peran serta masyarakat. Setelah keberadaan payung hukum yang mengatur tentang pedoman pelaksanaan konsep konsolidasi lahan ini sudah ada, maka hal yang selanjutnya perlu diperhatikan adalah aspek pelebagaan sebagai bentuk wadah atau organisasi perkumpulan penghuni

peserta konsolidasi lahan yang akan bersama-sama merencanakan dan menerapkan konsep yang disepakati bersama.

Selain itu perlu digali juga aspek sosial masyarakat peserta konsolidasi lahan untuk dapat berpartisipasi dan berperan serta dalam menjalankan program ini nantinya. Pemerintah tidak dapat menerapkan konsep ini jika tidak tercipta peran serta masyarakat yang kondusif. Konsep konsolidasi lahan hanya dapat dilakukan berdasarkan keinginan masyarakat penghuni untuk memiliki kesadaran menjadikan kualitas lingkungan tempat tinggalnya lebih baik dari kondisi sekarang.

"Pemerintah tidak bisa melakukan intervensi atas dasar kepentingan publik untuk melakukan konsolidasi lahan jika masyarakat tersebut tidak menginginkan"

"Pemerintah hanya memberikan rangsangan (kebijakan publik) agar konsep konsolidasi lahan tersebut dapat diterapkan di kawasan kumuh perkotaan" (SI : 17-18)

Seperti yang telah disebutkan di bab awal mengenai pengalaman Amerika Serikat, pendekatan peremajaan kota yang sering digunakan pada tahun 1950 dan 1960-an. Pada saat itu permukiman-permukiman masyarakat miskin di pusat kota digusur dan diganti dengan kegiatan perkotaan lainnya yang dianggap lebih baik. Peremajaan kota ini menciptakan kondisi fisik perkotaan yang lebih baik tetapi sarat dengan masalah sosial. Kemiskinan hanya berpindah saja dan masyarakat miskin yang tergusur semakin sulit untuk keluar dari kemiskinan karena akses mereka terhadap pekerjaan semakin sulit.

"Peremajaan kota yang dilakukan pada saat itu sering disesali oleh banyak pihak saat ini karena menyebabkan timbulnya masalah sosial seperti kemiskinan perkotaan yang semakin akut, gelandangan dan kriminalitas. Menyadari kesalahan yang dilakukan masa lalu, pada awal tahun 1990-an kota-kota di Amerika Serikat lebih banyak melibatkan masyarakat miskin dalam pembangunan perkotaannya dan tidak lagi menggusur mereka untuk menghilangkan kemiskinan di perkotaan". (P3 : 3)

Selain itu demi mewujudkan program konsolidasi lahan perkotaan yang berkelanjutan, diketahui bahwa pendekatan yang perlu diperhatikan adalah melalui program-program pemberdayaan masyarakat. Seperti contoh yang dilakukan di masyarakat Penjaringan dan Kampung Toplang merupakan salah satu bentuk aktivitas demi mendorong partisipasi dan peran aktif masyarakat untuk bersama-sama menjaga lingkungan tempat tinggalnya.

"Aktivitas hijau seperti yang dilakukan oleh masyarakat Penjaringan dan Kampung Toplang merupakan bukti kuat bahwa masyarakat miskin mampu meningkatkan kualitas lingkungan permukiman dan juga mengentaskan kemiskinan. Masyarakat miskin adalah salah satu komponen dalam komunitas perkotaan yang mesti diberdayakan dan bukannya digusur. Solusi yang berkelanjutan untuk mengatasi kemiskinan dan permukiman kumuh di perkotaan adalah pemberdayaan masyarakat miskin dan bukanlah penggusuran." (P3 : 5)

Lingkungan sosial disini menjadi penekanan, karena pembangunan dan program-program yang ada saat ini belum menyentuh secara mendalam aspek sosial. Yang menjadi fokus dalam aspek sosial dalam komponen lingkungan hidup ini adalah Masyarakat. Strategi konsolidasi lahan berorientasi pembangunan berkelanjutan dengan Pembangunan Berbasis Masyarakat menjadi prioritas utama dalam peningkatan kualitas kumuh kawasan permukiman perkotaan, sehingga program yang kemudian akan dijalankan dapat berlanjut. Rehabilitasi sosial di perkampungan kumuh merupakan program yang berorientasi membantu masyarakat perkampungan kumuh, yang kondisi lingkungannya sudah terlalu kumuh. Pelaksanaannya dilakukan secara terpadu dengan dukungan peran serta seluruh lapisan masyarakat, untuk membantu menata perumahan dan lingkungan di perkampungan kumuh yang tidak layak huni, teratur, dan sehat melalui konsolidasi lahan. Program ini juga bertujuan untuk menggugah dan memasyarakatkan semangat kesetiakawanan sosial yang mampu menampilkan gerakan massal dari, oleh, dan untuk masyarakat, dengan diliputi suasana persahabatan, kebersamaan, keakraban, kekeluargaan, dan kegotongroyongan untuk bersama-sama menjalankan program konsolidasi lahan ini.

Selain itu dapat dijelaskan beberapa poin penting terkait dengan strategi pembangunan berbasis masyarakat antara lain:

- meningkatkan kesadaran dan kepedulian masyarakat untuk menjaga kelestarian lingkungan;
- membangun kesadaran yang tinggi dan meningkatkan peranserta aktif masyarakat dalam perencanaan program konsolidasi lahan hingga tahap implementasi dan pelaksanaan program konsolidasi lahan di lapangan;
- menjalin masyarakat melalui kegiatan-kegiatan yang partisipatif baik keagamaan, kesehatan, pendidikan, ataupun PKK dan Karang Taruna;
- menanamkan pemahaman yang mendalam kepada masyarakat tentang pentingnya peningkatan kualitas lingkungan hidup.

Kesadaran masyarakat bermukim yang sehat, tertib dan teratur pada umumnya masih rendah, maka dalam upaya meningkatkan kesadaran perlu terus diupayakan penggalangan potensi masyarakat melalui proses pemberdayaan. Upaya melembagakan penataan lingkungan permukiman kumuh melalui program konsep konsolidasi lahan dengan menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama perlu terus ditumbuh kembangkan dengan mewujudkan perumahan yang layak dan terjangkau pada lingkungan permukiman yang berkelanjutan, responsif yang mendukung pengembangan jatidiri, produktivitas dan kemandirian masyarakat.

"Kelembagaan disini merupakan kekuatan sosial masyarakat itu sendiri". (P1 : 9)

Untuk mendukung pencapaian lingkungan permukiman yang responsif tersebut maka perlu langkah konkrit untuk mendayagunakan potensi masyarakat melalui kegiatan peningkatan kualitas permukiman, penerapan tata lingkungan permukiman, pengembangan perumahan yang bertumpu kepada swadaya masyarakat, pembukaan akses kepada sumber daya perumahan dan permukiman serta upaya-upaya pemberdayaan ekonomi khususnya bagi golongan masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah. Dengan kata lain penerapan konsep konsolidasi lahan sebagai

upaya menata permukiman kumuh perkotaan perlu memperhatikan karakteristik dan potensi dari masyarakat yang menempati kawasan tersebut. Pendekatan pembentukan institusi masyarakat seperti apa yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya merupakan hal yang kemudian layak sebagai pertimbangan aspek strategis dalam penerapan konsep konsolidasi lahan.

Penataan kepemilikan tanah untuk berpartisipasi dalam proyek konsolidasi lahan merupakan prasyarat. Untuk alasan ini, institusi masyarakat sangat diperlukan. Struktur insitusi ini, dicirikan oleh beberapa fungsi yang terkait dengan konsolidasi lahan, diantaranya:

- Sebagai sebuah forum interaksi antara pemilik lahan dengan pemerintah untuk mendapatkan kesepakatan dan konsesus.
- Sebagai sebuah instrumen untuk memotivasi masyarakat agar tertarik untuk membiayai proyek sendiri.
- Sebagai media perwakilan untuk membuat kesepakatan dengan pihak lain yang berhubungan seperti developer, bank, dll.

Ada beberapa permasalahan yang berkaitan dengan bentuk institusi masyarakat, diantaranya adalah: (i) bentuk institusi koperasi, yayasan, perusahaan, asosiasi; (ii) aspek legalitas dan prosedur; (iii) fungsi dan aturan institusi termasuk ketersediaan forum untuk pertemuan dengan pemerintah, membuat kesepakatan antara anggota yang konsen dan mempunyai ketertarikan yang sama seperti biaya land readjustment dapat diambil dari mereka dan manajemen entitas bisnis; (iv) bantu faktor dampak dari institusi masyarakat; dan (v) memotivasi orang-orang bagi institusi.

Penataan lingkungan permukiman kumuh melalui konsep konsolidasi lahan perlu dikaitkan secara struktural dan fungsional dengan potensi sumber daya yang ada di kota tersebut termasuk di lingkungan permukiman kumuh itu sendiri yang implementasinya dilakukan bersama masyarakat untuk mencapai kondisi yang lebih baik. Penataan lingkungan permukiman kumuh sangat strategis untuk dikembangkan



sesuai potensi dan sumberdaya yang sudah dimilikinya. Pendekatan pemberdayaan masyarakat harus berorientasi kepada tercapainya kemandirian masyarakat yang bertahap dan berkelanjutan.

Hal terakhir yang menjadi perhatian adalah strategi pemerintah untuk dapat melakukan advokasi dengan berbagai penyuluhan tentang pentingnya untuk tinggal di lingkungan permukiman yang sehat. Hal ini harus secara simultan dan berkelanjutan agar kesadaran masyarakat dapat tumbuh sehingga mereka merasa perlu untuk melakukan konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman yang lebih berkualitas, baik dari segi kesehatan, ekonomi, dan sosial masyarakat disana.

Sosialisasi program yang kemudian dijalankan oleh pemerintah kepada masyarakat melalui wadah yang sudah terbentuk (sebagai penerapan aspek kelembagaan) baik di tingkat RW ataupun perwakilan pendamping masyarakat dari LSM diharapkan mampu mewujudkan program konsolidasi lahan yang berkelanjutan. Sehingga masyarakat dapat merasakan manfaatnya dan yang paling penting masyarakat memiliki *sense of belonging* terhadap lingkungan perumahan dan permukiman yang terbentuk melalui penerapan konsep ini.

### **5.1.2.3 Aspek Pola Pembiayaan dan Kemitraan**

Aspek ini merupakan aspek yang mengatur substansi tentang menggali titik temu antara pemerintah dan swasta agar dapat mewujudkan bentuk kerjasama antara keduanya dalam penanganan program peremajaan kota, khususnya penerapan konsep konsolidasi lahan. Kemungkinan kemitraan (*partnership*) antara pihak Pemerintah dan pihak Swasta ini semakin dirasakan perlunya terutama mengingat sulitnya masalah pengadaan lahan kota. Masalah-masalah fiskal dan tekanan ekonomi lainnya yang dihadapi banyak kota dunia telah memaksa banyak pemerintah kota untuk mau bekerjasama sebagai mitra (*partner*) pihak swasta di dalam menciptakan proyek-proyek peremajaan atau pembangunan kota yang akan menguntungkan kedua belah

pihak. Aspek ini ada kaitannya dengan isu kelembagaan yang telah digali oleh peneliti melalui penelaahan informasi terhadap narasumber.

Belum terciptanya iklim yang memadai dan terbatasnya kemampuan pemerintah untuk membiayai pembangunan, termasuk pengembangan konsep konsolidasi lahan, mengakibatkan lambatnya pemenuhan kebutuhan masyarakat akan perumahan. Oleh karena itu, perlu dimanfaatkan sumber daya yang ada di masyarakat dan dunia usaha. Selain masyarakat, swasta memiliki potensi yang cukup besar dalam investasi perumahan berbasis kawasan. Pembagian peran antara pemerintah, swasta, dan masyarakat adalah:

- Pemerintah sebagai penggerak, pendorong, fasilitator, dan regulator. Dalam hal ini pemerintah perlu menerapkan kebijakan secara konsisten dan konsekuen melalui *good governance*.
- Swasta sebagai penyedia jasa dan akselerator pencapaian tujuan. Swasta tetap perlu memiliki idealisme dan etika yang baik dengan memiliki pandangan bahwa profit bukan yang utama.
- Masyarakat sebagai konsumen, pengawas, dan pengendali. Masyarakat perlu berperan serta, tidak berprasangka buruk, dan ikhlas.

Kemitraan yang solid antara tiga unsur utama yaitu pemerintah, swasta, dan komunitas memerlukan pemahaman pemrakarsa kemitraan mengenai hal-hal yang dapat mendorong terwujudnya kemitraan yang berkelanjutan. Pihak yang bekerjasama tentu menginginkan adanya nilai tambah dari kemitraan tersebut. Bagi pemerintah, kemitraan diharapkan memberikan nilai tambah apabila kemitraan tersebut dapat membantu pemerintah dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik, memperbaiki kualitas *good governance*, meningkatkan optimalisasi pemakaian sumber daya yang terbatas, dsb. Bagi swasta, kemitraan dinilai memberikan manfaat apabila swasta dapat meningkatkan profitnya, meningkatkan kualitas produk dan jasanya, memperluas jejaring calon pelanggan, menciptakan hubungan yang lebih

baik dengan stakeholdernya, dsb. Bagi komunitas, kemitraan dapat meningkatkan wawasan, pengetahuan, dan kesejahteraan komunitas.

Kemitraan merupakan kerjasama dari berbagai pihak, baik secara individual maupun kelompok. Menurut Noto atmodjo (2003), kemitraan adalah suatu kerjasama formal antara individu-individu, kelompok-kelompok, atau organisasi-organisasi untuk mencapai suatu tugas atau tujuan tertentu. Membangun kemitraan harus didasarkan pada hal-hal sebagai berikut :

- (1) Kesamaan perhatian (*common interest*) atau kepentingan;
- (2) Saling mempercayai dan saling menghormati;
- (3) Tujuan yang jelas dan terukur dan;
- (4) Kesediaan untuk berkorban baik waktu, tenaga, maupun sumber daya yang lain.

Pengembangan pola kemitraan dalam pelaksanaan konsolidasi lahan mencakup pembagian keuntungan dan risiko. Oleh sebab itu, diperlukan kesepakatan dan kesamaan persepsi kemitraan antara pihak-pihak yang akan bermitra. Swasta tidak hanya mempertimbangkan aspek keuntungan ekonomi jangka pendek, apalagi yang bersikap spekulatif, tetapi juga harus memperhatikan kesinambungan pembangunan atau mengkonseptualisasikan pemikiran investasi yang berwawasan jangka panjang.

Prinsip kemitraan adalah mutualitas, akuntabilitas, non diskriminasi, kesetaraan, sensitivitas, inisiasi, keberlanjutan dan terstruktur. Model kemitraan yang dapat dikembangkan dalam pelaksanaan konsolidasi lahan dapat diuraikan sebagai berikut:

#### 1. Model Bermitra Langsung

- Mitra *fungsional* yaitu kemitraan yang dijalin dengan mitra yang mempunyai tanggung jawab fungsional yang sama;
- Mitra *diagonal*, yaitu kemitraan yang dijalin dengan mitra yang mempunyai program yang berbeda;

- Mitra *suplementer*, yaitu kemitraan yang dijalin dengan mitra yang mempunyai program yang saling melengkapi;
- Mitra *sponsorship*, yaitu kemitraan yang dijalin untuk mensponsori kegiatan/program tertentu.

## 2. Model Bermitra Tidak Langsung

- *Mitra penggalangan dana*, yaitu kemitraan yang dijalin untuk mengumpulkan dan menyalurkan dana;
- *Mitra pengembangan informasi*, yaitu kemitraan yang dijalin untuk menyebarkan informasi (publikasi, penyuluhan sosial, advokasi, desiminasi, dsb);
- *Mitra riset dan teknologi*, yaitu kemitraan yang dijalin untuk mengembangkan metodologi penanganan dan pengembangan laboratorium sosial;
- *Mitra pengembangan SDM*, yaitu kemitraan yang dijalin untuk menyiapkan dan menyalurkan sumber daya manusia.

Kemitraan yang dipilih diharapkan dapat membangun dan memperkuat serta meningkatkan komitmen diantara pihak terkait dalam pelaksanaan konsolidasi lahan. Pemerintah baik pusat maupun daerah diharapkan berperan sebagai regulator dan fasilitator dan dunia usaha mengharapkan suasana kondusif dalam mengoperasikan usahanya yaitu keamanan dan kenyamanan sehingga mampu bertahan, tumbuh, dan berkembang.

Permasalahan yang umumnya terjadi pada investasi pembangunan perumahan, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah, yaitu :

- a. Keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah yang mengakibatkan keterbatasan kemampuan pemerintah untuk melakukan investasi dalam penyediaan perumahan dengan harga terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR);

- b. Partisipasi pihak swasta yang masih rendah, khususnya para pengembang swasta serta para investor, dalam mendukung upaya pemerintah untuk menyeridakan perumahan bagi MBR;
- c. Usaha penyediaan rumah bagi MBR yang tergolong kurang menguntungkan bagi investor.

Pola-pola yang memungkinkan terbentuk dalam pelaksanaan konsep ini mencakup beberapa hal, antara lain :

- BOT (Built Own Transfer)

Pada model ini, Pemerintah menyediakan tanah, sedangkan biaya investasi dan operasional ditanggung swasta. Pada kurun waktu tertentu, rumah yang dibangun akan diserahkan kepada Pemerintah. Pada model ini, jika Pemerintah tidak memberikan berbagai bantuan biaya, maka pihak swasta sulit mendapatkan keuntungan. Pemerintah perlu memberikan porsi bantuan cukup besar agar model kemitraan ini bisa dilakukan.

Pola ini terbentuk melalui kerjasama kemitraan antara pemerintah dengan pihak swasta. Pemerintah yang mengeluarkan kebijakan konsep konsolidasi lahan kemudian menyerahkan pelaksanaan pembangunan dalam hal penataan kawasan tersebut kepada pihak swasta (pelaku pembangunan), dalam kurun waktu tertentu pengelolaan dibawah oleh badan yang ditunjuk oleh pemerintah yang kemudian pada akhirnya di serahterimakan kembali kepada masyarakat.

= BOO (Built Own Operate)

Swasta murni berperan dalam proses pembangunan perumahan. Peran pemerintah hanya sebagai regulator. Seperti pada model build operate transfer, patokan harga jual paling tinggi untuk sektor perumahan menjadikan swasta tidak mendapatkan keuntungan yang layak. Karena itulah, perlu

bantuan pemerintah mulai dari penjualan tanah yang lebih murah, kemudahan dan keringanan dalam perijinan, dan juga berbagai bantuan lain sehingga kemitraan ini bisa menguntungkan pihak swasta.

Pola ini memungkinkan untuk diterapkan pada kawasan hasil konsolidasi lahan yang terletak pada lokasi-lokasi strategis di pusat kota. Sepenuhnya kewenangan terdapat di pihak pemerintah setelah pembangunan penataan perumahan permukiman kumuh dilaksanakan melalui konsolidasi lahan dilakukan. Setelahnya dibentuk sebuah badan kelembagaan oleh pihak ketiga atau dapat berupa Badan Layanan Umum (BLU) yang sepenuhnya mengelola kawasan tersebut dengan mengembangkannya pada pihak swasta (pembangunan aspek komersial) yang bernilai ekonomi tinggi. Tetapi perlunya kewenangan pemerintah untuk tetap memprioritaskan kepada penghuni asli pada lokasi konsolidasi lahan untuk mengembangkan aspek ekonomi yang dibentuk di lingkungan tersebut dengan membuka toko, warung, dan lain-lain. Fungsi dari BLU tersebut adalah untuk menjaga keberlanjutan program konsolidasi lahan pada kawasan perumahan dan permukiman tersebut yang pada akhirnya nanti sepenuhnya akan dikembalikan kepada masyarakat.

Dari kedua kemungkinan pola-pola kemitraan yang telah disebutkan di atas maka dapat diketahui bahwa pola-pola tersebut dapat diterapkan dalam implementasi konsep konsolidasi lahan pada kawasan permukiman kumuh. Semuanya berkaitan dengan karakteristik yang digambarkan mengenai penghuni asli sebagai peserta konsolidasi lahan tersebut untuk bersama-sama merencanakan keputusan mana yang akan diambil. Penerapan konsep konsolidasi lahan juga dapat dilakukan melalui pendekatan kemitraan pola public-private partnership yang bersinergi antara pihak Pemerintah baik pusat dan daerah dengan pihak swasta dan perwakilan masyarakat.

"selain itu perlu dipikirkan bentuk maupun pola kerjasama yang mengatur kewenangan antara pemerintah dengan pihak swasta melalui konsep Public-Private Partnership". (P1 :11)

Pemerintah dan swasta dapat menjadi patner dalam menjalankan kegiatan, tugas, dan fungsi penyediaan perumahan melalui pelaksanaan konsolidasi lahan. Dengan adanya kerjasama antara pemerintah dan swasta diharapkan tujuan masing-masing lembaga dapat tercapai dengan baik dengan melakukan sinergi antar kedua belah pihak. Kerjasama tersebut dapat dilakukan berdasarkan potensi, peran, dan tujuannya masing-masing yang saling menguntungkan.

Bentuk kemitraan pemerintah, swasta dan masyarakat yang dipilih dalam investasi pengembangan lahan melalui konsolidasi lahan di kawasan perkotaan disesuaikan dengan kebutuhan dan karakteristik daerah. Bentuk Kemitraan dapat dibedakan berdasarkan kepemilikan lahan yang akan dibangun dan karakteristik rumah susun sederhana atau rumah sederhana sehat setelah kawasan tersebut dikonsolidasikan. Secara garis besar, bentuk kemitraan dalam pelaksanaan konsolidasi lahan dapat diuraikan sebagai berikut :

#### 1. Kemitraan Kontraktual

Dalam kemitraan kontraktual, pada prinsipnya tanah yang akan dikonsolidasikan merupakan milik pemerintah daerah, pemerintah pusat, dan BUMN/D. Swasta berperan sebagai kontraktor. Apabila lahan tersebut merupakan milik BUMN/D, maka perlu disusun nota kesepahaman antara pemerintah dengan badan usaha tersebut. Bila lahan merupakan milik pemerintah daerah, maka pemerintah pusat perlu menyusun kesepakatan dengan pemerintah daerah dan pemerintah pusat perlu memberikan bantuan dana stimulan kepada daerah. Apabila lahan merupakan milik pemerintah pusat, maka pemerintah pusat perlu menyusun kesepakatan dengan pemerintah daerah.

## 2. Kemitraan Patungan

Dalam kemitraan patungan, tanah yang akan dikonsolidasikan merupakan milik pemerintah namun karena telah ditempati oleh masyarakat, maka diperlukan biaya ganti rugi pengosongan lahan dan diperlukan peran investor untuk mendukung pendanaan. Pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Perumahan Rakyat berperan memberikan insentif kepada konsumen, rekomendasi insentif perizinan, kebijakan penetapan harga dan dukungan prasarana, sarana dan utilitas (PSU). Pemerintah daerah berperan memberi insentif perizinan, dukungan kemudahan akses bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), dan dukungan PSU. BUMN/BUMD berperan memberikan dukungan penyertaan tanah, pengelolaan pasar, pengelolaan perumahan. Investor swasta berperan menyediakan dana investasi, melakukan perencanaan, menyediakan lokasi penampungan sementara dan membangun serta turut mengelola perumahan beserta fasilitasnya. Lembaga pembiayaan menyediakan dana bagi kredit konstruksi dan kredit kepemilikan milik bagi unit rumah maupun unit kios. Selain itu pihak Badan Pertanahan Nasional sebagai pihak yang memiliki kewenangan dalam sertifikasi lahan berperan untuk menginventarisir lahan dan melakukan sertifikasi kepemilikan sebagai bentuk dasar hukum dalam pelaksanaan konsolidasi lahan yang legal.

## 3. Kemitraan dengan Pengembang sebagai Pembeli Tanah yang Berbedan Hukum

Jika pengembang sebagai pembeli tanah dan berbadan hukum, maka dilakukan pelepasan hak atas tanah. Ketentuan pelepasan hak atas tanah diatur sesuai dengan peraturan yang berlaku. Setelah Hak Guna Bangunan selesai diurus, maka pada setiap penjualan rumah, pengembang harus membayar SSP sebesar 5 % dari NJOP dan masyarakat yang memperoleh rumah harus membayar BPHTB 5 % dari NJOP dan biaya transaksi dan sertifikasi. Pada saat masa berlaku Hak Guna Bangunan habis, maka Hak Milik atas Rumah yang dimiliki para penghuni dirumah harus diperpanjang sesuai dengan peraturan yang berlaku.



#### 4. Kemitraan dengan Pengembang sebagai Pembeli Tanah yang Berbentuk Perseorangan

Jika pengembang sebagai pembeli tanah adalah perseorangan, maka jual beli tanah dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akte Tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pemilik tanah asal harus membayar SSp sebesar 5 % dari NJOP dan pembeli harus membayar BPHTB sebesar 5 % dari NJOP.

#### 5. Kemitraan dengan Masyarakat Pemilik Tanah

Apabila masyarakat merupakan pemilik tanah yang akan dikonsolidasikan, maka kemitraan dapat dilakukan dengan pembentukan perusahaan berbadan hukum antara pengembang dan masyarakat, perikatan jual-beli dengan surat kuasa dan perjanjian kerjasama atau kongsi. Dalam pembentukan perusahaan berbadan hukum, tanah akan dinilai dengan saham melalui kesepakatan bisnis antara pengembang dan masyarakat pemilik tanah. Dalam perikatan jual-beli dengan surat kuasa, pemilik tanah telah menjual habis tanah miliknya, namun untuk menekan biaya (terutama pajak penjualan dan BPHTB), nama pemilik tanah tetap dan secara yuridis tidak terjadi mutasi hak atas tanah. Dalam kongsi, masyarakat pemilik tanah bermitra dengan pemilik modal namun pengembangnya tetap pemilik tanah. Pembagian tugas, tanggung jawab, pembagian resiko dan keuntungan dirinci dalam perjanjian.

Untuk memperkuat kemitraan yang telah dibentuk diperlukan strategi diantaranya:

1. Selalu menjamin bahwa kemitraan bersifat inklusif dengan melibatkan secara aktif para pihak yang bekemitraan.
2. Menjamin proses perekrutan yang adil. Oleh sebab itu, sebelum kemitraan dibentuk seharusnya dilakukan *diagnostic study* dan analisis pemangku kepentingan untuk mengidentifikasi elemen apa saja yang perlu dilibatkan dalam kemitraan. Kegiatan ini bisa dilakukan oleh tim gabungan yang dapat dipercaya.

3. Untuk menjaga kinerja kemitraan, perlu dibuat aturan main yang disepakati bersama.

Di samping itu, agar kemitraan yang telah dibentuk bisa terus berjalan, ada beberapa kebutuhan yang harus dipenuhi, yaitu :

1. Independensi, salah satu bentuknya adalah dengan memiliki sekretariat yang terpisah dan mandiri.
2. Menjaga kualitas hubungan antara pihak yang bekemitraan. Dapat dilakukan dengan banyak melakukan dialog-dialog informal antar anggota.
3. Adanya *goodwill* dari semua pihak sehingga adanya sinergi antara pihak pemerintah dan non pemerintah.

Pola kemitraan yang akan diterapkan dalam pelaksanaan konsolidasi lahan khususnya di kawasan perumahan dan permukiman kumuh pada obyek studi penelitian ini perlu diantisipasi dengan proses sosialisasi yang terencana. Sosialisasi diperlukan sebagai salah satu upaya untuk memperkuat modal sosial dalam mempermudah pola kemitraan yang akan terbentuk khususnya kepada pihak masyarakat. Sosialisasi terhadap masyarakat merupakan aspek penting yang perlu menjadi pertimbangan bagi perencana dan pelaku pembangunan khususnya dalam melaksanakan konsolidasi lahan, sehingga program ini dapat berlangsung secara berkelanjutan. Hal-hal yang mendasar yang perlu disosialisasikan kepada masyarakat mengenai keuntungan dari diadakannya konsolidasi lahan, masyarakat sebagai penerima manfaat (*beneficiaries*) harus memahami secara mendalam mengenai keuntungan dari diadakannya konsolidasi lahan. Sehingga program ini dapat berjalan sesuai dengan keinginan dan harapan bersama.

## 5.2 Hasil Analisis dan Temuan Studi

Berdasarkan penjabaran aspek-aspek strategis yang telah dijelaskan di atas maka dapat dikatakan bahwa penerapan konsep konsolidasi lahan merupakan penerapan perencanaan secara komprehensif dari tiap-tiap aspek strategis, yang merupakan

bagian yang tidak dapat dipisahkan untuk dapat menjadi pertimbangan pembuat keputusan.

Selain itu pendekatan terakhir dari penjabaran aspek-aspek strategis tersebut perlu diintegrasikan dengan konsteks perkotaan secara menyeluruh. Hal ini diperlukan untuk mewujudkan peremajaan kota DKI Jakarta secara terintegrasi dengan kawasan-kawasan lainnya dan menjamin keberlanjutan perkembangan kota. Sehingga apa yang menjadi pertimbangan (aspek-aspek strategis) ini dalam penerapan konsep konsolidasi lahan dapat menjadi masukan dalam proses perumusan rencana tata ruang wilayah DKI Jakarta. Bahkan jika dimungkinkan beberapa lokasi prioritas yang ditentukan kemudian (melalui penelitian lanjutan) dapat menjadi keluaran sebagai lokasi potensial untuk diterapkan konsep konsolidasi lahan di DKI Jakarta. Sehingga proses peremajaan kota DKI Jakarta melalui penerapan konsep konsolidasi lahan dapat terwujud.

Hal ini juga sejalan dengan pernyataan yang dijelaskan pada bab sebelumnya tentang pendekatan peremajaan kota dan penerapan konsep konsolidasi lahan sebagai bagian integral dari rencana tata ruang kota.

Berdasarkan hasil analisis di atas dapat diambil kesimpulan dan temuan dari hasil studi yang digambarkan pada tabel berikut ini.:

Tabel 5.2

## Analisis Aspek Strategis Hasil Temuan Studi

NO	ASPEK STRATEGIS	PERIHAL TEMUAN STUDI	BUTIR-BUTIR URAIAN
1.	Aspek Fisik	Segala aspek yang berhubungan dalam kegiatan fisik pembangunan dan penataan kawasan dalam konteks konsolidasi lahan yang meliputi : pengenalan karakteristik dan tipologi kawasan yg dipilih, perencanaan pembangunan fisik bangunan, penyediaan PSU, perencanaan guna lahan dan keterkaitannya dengan rencana tata ruang wilayah serta konsep penatan kawasan berwawasan lingkungan.	
	Karakteristik dan Tipologi Kawasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Slum dan squatter, dimana penerapan konsep konsolidasi lahan dapat diterapkan pada kawasan yang kumuh, tidak tertata, kondisi lingkungan yang buruk, dengan fisik bangunan dan mutu bangunan yg rendah</li> <li>• Kondisi PSU tidak memadai, meliputi keterjangkauan akses masuk dan keluar (jalan), ketersediaan air bersih yg minim, pengolahan limbah domestik, listrik, drainase, dll</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlu perencanaan dan perhitungan yang tepat dalam menentukan lokasi kawasan yg akan dikonsolidasikan berdasarkan kriteria yg ada</li> <li>• Kawasan penelitian yang dipilih merupakan kawasan kumuh yang memiliki legalitas kepemilikan lahan yang sesuai dengan peruntukan rencana kota</li> <li>• Kawasan terpilih memiliki karakteristik dan kriteria menurut skala prioritas pengembangan kota dan tingkat kekumuhan kawasan tertinggi</li> </ul>
	Perencanaan Fisik Bangunan dan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penataan kawasan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penataan ruang-ruang kawasan melalui teknik</li> </ul>

NO	ASPEK STRATEGIS	PERHAL-TEMUAN STUDI	BUTIR-BUTIR URAIAN
	Penyediaan PSU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landed house dan vertical house</li> </ul>	<p>replotting dan reshuffle</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penataan persil-persil atau kapling bangunan dengan penyediaan prasarana utilitas dasar yang memadai (drainasi, air bersih, dan sanitasi)</li> <li>• Model pembangunan fisik bangunan setelah konsolidasi didapat melalui kesepakatan bersama penduduk</li> <li>• Untuk efisiensi lahan perkotaan maka salah satu strateginya diarahkan pada orientasi pembangunan vertikal, dengan membangun perumahan bertingkat dua atau lebih</li> </ul>
	Perencanaan Guna Lahan dan Lingkungan Berkelanjutan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peningkatan kualitas lingkungan permukiman</li> <li>• Konsep pengembangan terintegrasi dan kesesuaian dengan RTR menjadi salah satu pertimbangan untuk mewujudkan ruang kota yang lebih serasi dan tertata</li> <li>• Konsep pengembangan berkelanjutan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dengan adanya pelaksanaan konsep konsolidasi lahan melalui perbaikan fisik bangunan dan penyediaan infrastruktur kawasan yang memadai, maka akan terwujud peningkatan kualitas lingkungan permukiman sebelum dan setelah konsolidasi lahan.</li> <li>• Penerapan konsep dalam pembangunan kembali kawasan yang dikonsolidasikan harus mengikuti arahan dari RTR yang ada</li> <li>• Penataan kawasan baru hasil konsolidasi dapat berupa kawasan mix-used dengan</li> </ul>

NO	ASPEK STRATEGIS	PERHAL-TEMUAN STUDI	BUTIR-BUTIR URAIAN
			<p>penyediaan RTH, lingkungan perumahan yg sesuai dengan kesepakatan, dan kelengkapan sarana lain seperti sarana ekonomi, pendidikan, kesehatan, pendidikan, ibadah, dll...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pembangunan dan penataan kawasan baru harus menerapkan konsep pengembangan berkelanjutan (sustainable development) dan terintegrasi dengan fungsi kawasan sekitar dalam skala perkotaan</li> </ul>
2.	Aspek Non-Fisik	<ul style="list-style-type: none"> <li>Segala aspek yg berhubungan dengan pembangunan dan penataan kawasan dalam konteks konsolidasi lahan secara non-fisik, meliputi : status hukum (legalitas) kepemilikan lahan, keberadaan payung hukum saat ini, program pelembagaan dan peningkatan peran serta masyarakat, pola pembiayaan dan kemitraan dari berbagai instansi pemerintah-swasta.</li> </ul>	
	Status Hukum Kepemilikan Lahan (legalitas) dan Payung Hukum Pelaksanaan Program	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kepemilikan lahan legal (status tanah clear)</li> <li>Kapasitas hukum dari Peraturan Ka.BPN tentang Konsolidasi Lahan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Status hukum kepemilikan lahan yg berpotensi untuk dilakukan konsolidasi lahan adalah kawasan perumahan yg memiliki dasar hukum (legal) atau rumah yg dimiliki sendiri serta tidak bertentangan dengan fungsi dan peruntukan</li> </ul>

NO	ASPEK STRATEGIS	PERHAL TEMUAN STUDI	BUTIR-BUTIR URAIAN
			<p>tata ruang</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlunya regulation reform dari payung hukum pelaksanaan program konsolidasi lahan di perkotaan (misal : rancangan Peraturan Pemerintah)</li> <li>• Perlunya pedoman pelaksanaan dan petunjuk teknis dalam menerapkan konsep konsolidasi lahan yg didukung peraturan daerah</li> <li>• Penetapan kawasan terpilih kemudian ditetapkan dalam payung peraturan yg kuat</li> </ul>
	<p>Pelebagaan dan Peran Serta Masyarakat</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Community development atau program konsolidasi lahan berbasis swadaya masyarakat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esensi dari pelaksanaan program konsolidasi lahan ini atas dasar kesediaan masyarakat (min 80% masy bersedia untuk dilakukan konsolidasi) yg kemudian bersama-sama merencanakan model penataan kawasannya</li> <li>• Kunci dari suksesnya pelaksanaan program ini adalah melalui pemberdayaan masyarakat dan partisipasi aktifnya dalam menata lingkungan tempat tinggalnya</li> <li>• Perlu pembentukan wadah masyarakat untuk menjaring</li> </ul>

NO	ASPEK STRATEGIS	PERHAL TEMUAN STUDI	BUTIR-BUTIR URAIAN
			aspirasi dan bersama-sama menyusun rencana tindak dalam pelaksanaan program
	Pola Pembiayaan dan Kemitraan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Public Private Partnership</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sumber pendanaan yg diperoleh dapat bersumber dari APBD atau instansi pemerintah pusat dengan kerjasama dengan pihak swasta atau pengembang untuk membangun perumahan yg baru</li> <li>Pendekatan public private partnership dilakukan atas dasar kesepakatan bersama antara masyarakat peserta konsolidasi lahan dengan instansi pemerintah dan swasta</li> </ul>

Beberapa pendekatan strategi yang dapat ditempuh melalui hasil pengamatan aspek-aspek strategis di atas dapat dijelaskan sebagai berikut :

- Konsolidasi lahan berbasis swadaya atau partisipasi masyarakat

Seperti yang telah disebutkan di atas bahwa salah satu kunci dari pendekatan penerapan konsep konsolidasi lahan adalah faktor sosial masyarakat penghuni kawasan kumuh tersebut. Aspek sosial ini yang menjadi latar belakang pentingnya pendekatan aspek strategis kelembagaan dan peranserta masyarakat untuk menjalankan program konsolidasi lahan di lapangan. Oleh karena itu strategi yang kemudian dapat menjadi pendekatan bagi stakeholder (dalam hal ini Pemerintah DKI Jakarta) dalam meremajakan kawasan kumuh



melalui konsep konsolidasi lahan adalah melalui penerapan konsolidasi lahan berbasis swadaya.

Kata kunci yang perlu menjadi perhatian bersama adalah penggalangan aspirasi masyarakat tentang keinginan dan rencana yang kemudian dapat tertuang di dokumen rencana tindak (*community action plan*), sehingga pemerintah berada di posisi sebagai fasilitator dan regulator untuk mewadahi dari sisi hukumnya. Karena apa yang dikemukakan di atas menyebutkan bahwa salah satu esensi keberhasilan praktek konsolidasi lahan di perkotaan adalah kesediaan masyarakat penghuni itu sendiri. Pemerintah dapat memberikan penyuluhan dan rangsangan kebijakan sebagai bentuk upaya atau strategi peremajaan kawasan kumuh tersebut. Yang kemudian perlu menjadi catatan adalah perlunya pendampingan dari sisi insentif (subsidi) dan disentif dari pelaksanaan praktek ini kepada masyarakat peserta konsolidasi lahan.

- Konsolidasi lahan berbasis kawasan pada konteks perkotaan

Selain itu pendekatan strategi yang selanjutnya adalah pendekatan secara konteks perkotaan. Dimana pendekatan penanganan kawasan kumuh melalui penerapan konsep konsolidasi lahan dilakukan melalui pendekatan berbasis kawasan. Artinya penanganan kawasan terpilih obyek konsolidasi lahan harus memiliki pengaruh terhadap peremajaan kota secara keseluruhan. Penanganan kawasan tersebut juga harus terintegrasi dengan fungsi-fungsi kota lainnya yang sudah terjalin secara menyeluruh. Melalui penanganan satu kawasan ke kawasan lainnya akan memberikan fungsi peremajaan dalam konteks perkotaan.

Tujuan penerapan konsep konsolidasi lahan berbasis kawasan adalah menyiapkan kawasan perumahan dan permukiman yang telah dilengkapi sarana dan prasarana lingkungan dan dibangun sesuai dengan tata ruang yang telah ditetapkan serta memenuhi persyaratan pembakuan pelayanan prasarana dan sarana lingkungan. Pola pembangunan perumahan berbasis kawasan

merupakan salah satu alternatif pemecahan masalah perumahan karena pola ini dirancang untuk dapat menciptakan lingkungan perumahan yang terencana, terpadu sehat, serasi dan berkelanjutan.

Keserasian kawasan harus mengandung upaya – upaya penciptaan kesamaan kesempatan bagi seluruh golongan masyarakat untuk memperoleh kemudahan pencapaian seluas-luasnya kepada seluruh fasilitas publik yang dibangun untuk menunjang penyelenggaraan perumahan serta kebutuhan bersosialisasi bagi penghuninya. Dalam persyaratan teknis, aksesibilitas ruang publik terdiri atas :

- a. kemudahan : setiap orang dapat mencapai semua tempat atau bangunan yang bersifat umum dalam suatu lingkungan.
- b. kegunaan : setiap orang harus dapat mempergunakan semua tempat atau bangunan yang bersifat umum dalam suatu lingkungan.
- c. keselamatan : setiap bangunan yang bersifat umum dalam suatu lingkungan terbangun harus memperhatikan keselamatan orang.
- d. kemandirian : setiap orang harus bisa mencapai, masuk, dan mempergunakan semua tempat atau bangunan yang bersifat umum dalam suatu lingkungan dengan tanpa membutuhkan bantuan orang lain.

Konsep konsolidasi lahan pada konteks perkotaan juga harus memperhatikan kesesuaian dengan rencana tata ruang. Pola transportasi yang ada perlu menjadi salah satu substansi pertimbangan dalam melaksanakan program ini pada bagian-bagian kawasan dalam kota tersebut. Sehingga dihasilkan pola dan kesesuaian peruntukan ruang yang saling terintegrasi dari tiap bagian kota menurut fungsi dengan moda transportasi yang memadai. Konsep pengembangan transportasi atau yang dikenal dengan konsep Transit Oriented Development (TOD) adalah konsep pola transportasi publik perkotaan yang berorientasi terhadap sebaran simpul-simpul transit pada pusat permukiman

perkotaan. Untuk implementasi konsep konsolidasi lahan perkotaan melalui pendekatan strategi yang berbasis kawasan atau konteks perkotaan, konsolidasi lahan dilakukan pada kawasan-kawasan kumuh yang berada pada lokasi strategis dekat stasiun atau simpul moda transportasi perkotaan. Kawasan kumuh yang kemudian dikonsolidasikan dapat dikembangkan menjadi pusat permukiman dengan segala sarana prasarana dan fasilitas umum lainnya. Kawasan kumuh tersebut yang kemudian ditata melalui konsep konsolidasi lahan mulai dari penataan persil-persil, penyediaan sarana prasarana, serta perbaikan lingkungan yang kemudian dihubungkan dengan fungsi-fungsi perkotaan disekitarnya dapat menunjang upaya implementasi konsep urban renewal dalam konteks perkotaan.

Pelaksanaan konsolidasi lahan tidak hanya terbatas kepada perbaikan fisik pada kawasan kumuh tersebut, tetapi melalui pendekatan konsep TOD ini kawasan tersebut kemudian dihubungkan dengan simpul transportasi publik dalam skala perkotaan. Tentunya konsep ini harus dapat ditunjang dengan perencanaan tata ruang dalam skala provinsi (RTRW) sehingga penanganan kawasan kumuh melalui konsep konsolidasi lahan dapat berlangsung untuk mewujudkan implementasi konsep urban renewal.

Pendekatan tersebut harus tetap mengacu pada rencana tata ruang yang disusun oleh pemerintah, sehingga tidak terjadi penyimpangan guna lahan di kemudian harinya. Pendekatan berbasis kawasan juga akan menepis praktek-praktek penanganan yang selama ini terkesan hanya melalui pendekatan teknokrat, atau hanya bersifat kuratif tetapi masih menimbulkan dampak munculnya kekumuhan pada kawasan-kawasan baru disekitarnya. Strategi konsolidasi lahan berbasis kawasan merupakan pentahapan peremajaan kawasan secara menyeluruh meliputi kawasan-kawasan kumuh yang diidentifikasi perlu dilakukan peremajaan dan peningkatan kualitas lingkungan perumahannya. Sehingga program ini akan berlangsung secara bertahap dari satu kawasan ke kawasan lainnya berdasarkan prioritas

penanganan dengan strategi penanganan yang bertahap menurut derajat kekumuhan dan karakteristik lokasi kawasan tersebut.

- **Konsolidasi lahan berbasis multi-use**

Pendekatan konsolidasi lahan berbasis multi-use merupakan satu pendekatan yang diperoleh mengingat dari apa yang disampaikan di atas bahwa untuk mewujudkan efisiensi nilai lahan pada lokasi kawasan kumuh yang terletak di pusat kota (memiliki nilai ekonomi prospektif tinggi). Maka pendekatan yang dipakai adalah penanganan permukiman kawasan permukiman kumuh yang dikonsolidasikan kemudian dengan kawasan yang bersifat multi-use. Artinya kawasan hasil konsolidasi nantinya tidak hanya berfungsi sebagai peruntukan perumahan saja, tetapi dilengkapi dengan sarana prasarana penunjang aktivitas kota yang saling terintegrasi dengan konteks perkotaan secara menyeluruh.

Sebagai bentuk kajian terhadap konteks perkotaan DKI Jakarta sebagai obyek studi kasus, konsep permukiman kota yang dilakukan dalam bentuk konsolidasi lahan dapat dilakukan melalui pendekatan multi-use. Pendekatan strategi ini dilakukan pada lokasi-lokasi yang dipilih berdasarkan beberapa kriteria, antara lain :

- Lokasi berada di pusat kota, pada harga tanah yang sudah mahal tetapi pemanfaatannya belum optimal;
- Dekat dengan simpul transportasi;
- Lokasi dapat bersinergi dengan memberikan pengaruh positif terhadap kawasan sekitar atau memicu pertumbuhan sekitar;
- Lokasi juga memiliki nilai ekonomi prospektif, dll..

Pendekatan strategi ini juga memungkinkan berlaku tidak pada bangunan saja (hunian dan non-hunian), tetapi juga dalam skala kawasan. Dimana lokasi hasil konsolidasi dapat menjadi pusat permukiman baru yang lebih tertata lengkap dengan sarana prasarana penunjang seperti ekonomi, pendidikan,

kesehatan dan lain-lain. Sehingga kawasan yang sebelumnya kumuh tersebut dapat meningkat vitalitas dan kualitas lingkungan serta memiliki prospek ekonomi yang baik.

- **Konsolidasi lahan vertikal**

Mengingat efisiensi lahan perkotaan, salah satu pendekatan strategi yang dapat ditempuh adalah pendekatan konsolidasi lahan secara vertikal. Seperti apa yang telah dihasilkan di pembahasan analisis di atas, bahwa aspek strategis perencanaan fisik bangunan dapat ditempuh melalui pembangunan perumahan secara vertikal. Hal ini sejalan dengan pendekatan berbasis multi use di atas. Artinya setelah perencanaan kawasan hasil konsolidasi terbentuk, kawasan tersebut merupakan kawasan multi use dengan peruntukan perumahannya dibangun secara vertikal. Kemudian lahan sisa (*residual land*) hasil kontribusi para peserta konsolidasi dapat dikembangkan menjadi sarana-sara penunjang kawasan atau yang paling penting sebagai penyediaan RTH skala kawasan atau perkotaan. Hal ini diperkuat juga bahwa orientasi pembangunan perkotaan saat ini bergerak kearah vertikal, mengingat dari apa yang sudah disampaikan pada latar belakang masalah di awal tadi tentang permasalahan langka dan tingginya harga lahan perkotaan menyebabkan pembangunan lebih menenkan nilai efisiensi lahan. Terutama pada lahan-lahan di pusat kota yang sudah tidak *feasible* lagi untuk dikembangkan secara *landed*.

Pendekatan strategi ini menelaah beberapa alternatif yang dapat diterapkan dalam program konsolidasi lahan di kawasan perumahan dan permukiman kumuh perkotaan. Beberapa konsep tentang penataan perumahan dan permukiman melalui penerapan konsep konsolidasi lahan menyebutkan bahwa fisik bangunan dapat berupa vertikal (bertingkat 2 atau lebih) atau bentuk bangunan yang biasa disebut *landed house* atau rumah tidak bersusun (maksimal 2 lantai). Sebagai bentuk penataan kawasan perumahan dan

permukiman dengan menjalankan prinsip konsolidasi lahan yaitu sebagai peningkatan efisiensi lahan perkotaan maka model pembangunan fisik perumahan yang paling memungkinkan adalah pembangunan vertikal. Sebagai bentuk penataan kawasan yang akan dikonsolidasikan melalui penyediaan ruang terbuka hijau dan kelengkapan sarana dan prasarana maka bentuk bangunan yang vertikal diharapkan mampu meningkatkan efisiensi lahan setelah dilakukan konsolidasi.

Selain itu juga dimungkinkan untuk membangun perumahan dengan tipe *maisonette* atau bangunan dengan ketinggian maksimal 3-4 lantai sebagai bentuk bangunan rumah sederhana bagi mereka penghuni asli yang tidak ingin tinggal di rumah susun bertingkat tinggi. Budaya penghuni yang tinggal pada kawasan yang dikonsolidasikan akan menentukan bentuk model bangunan yang akan mereka tempati nantinya pada lahan hasil konsolidasi. Sehingga karakteristik fisik bangunan akan direncanakan bersama-sama dengan perwakilan penduduk untuk menemukan model yang tepat bagi tempat tinggal mereka setelah dilakukan konsolidasi lahan.

Selain itu dijelaskan juga mengenai beberapa pertimbangan poin strategi penerapan konsep konsolidasi lahan melalui pembangunan kearah vertikal (rumah susun). Perlu menjadi perhatian bahwa beberapa hal yang menjadi pertimbangan ketika lokasi kawasan obyek konsolidasi lahan diputuskan untuk dikembangkan kearah vertikal, beberapa hal tersebut antara lain :

- Persetujuan mayoritas penghuni → dilakukan penggalan persepsi masyarakat terhadap rencana pembangunan rumah susun;
- Lokasi obyek konsolidasi adalah kawasan strategis → terletak di pusat kota, dekat dengan kawasan bisnis, memiliki nilai ekonomi tinggi;
- Karakteristik tipologi lahan memadai;
- Kepadatan penduduk tinggi;

- Melakukan penghitungan Nilai Pembanding Proporsional pada lahan yang dimiliki sebelum dilakukan konsolidasi dan lahan atau unit sarusun ketika selesai dikonsolidasi.
- Konsolidasi lahan berkesinambungan (*sustainable development*)

Berikutnya adalah pendekatan strategi konsolidasi lahan berbasis lingkungan atau yang disebut sebagai berkesinambungan. Artinya konsolidasi lahan dipahami sebagai upaya peningkatan kualitas lingkungan (seperti apa yang menjadi esensi konsolidasi lahan pada penjabaran teori di atas). Sehingga pelaksanaan konsolidasi lahan kemudian dilakukan dengan konsep pendekatan pembangunan berkelanjutan. Dari tiap-tiap pendekatan strategi sebelumnya diformulasikan agar pelaksanaan konsolidasi lahan yang berbasis swadaya masyarakat dengan konteks kawasan atau perkotaan yang saling terintegrasi dapat dikembangkan secara multi-use atau vertical sehingga efisiensi lahan dan peremajaan kota dapat tercipta. Optimalisasi lahan untuk menjadikan kawasan tersebut menjadi lebih produktif juga harus diimbangi dengan kualitas lingkungan dan sosial masyarakat (*sense of belonging*) yang baik dan terjaga, sehingga program ini dapat berumur panjang.

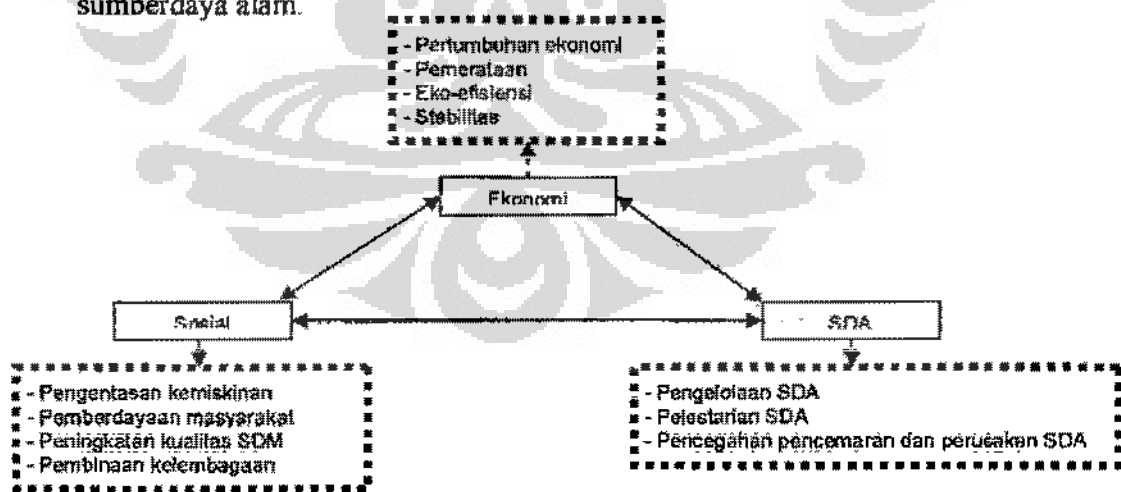
Berdasarkan Implementasi dari UU no 23/1997 tentang prinsip-prinsip pengelolaan SDA mendefinisikan 3 konsep utama dalam pembangunan berkelanjutan, yaitu : kondisi SDA, kualitas lingkungan dan faktor demografi.

Dari penjabaran konsep-konsep pembangunan berkelanjutan yang dijelaskan pada bab sebelumnya, dapat dipahami bahwa untuk mewujudkan peningkatan kualitas perkotaan secara menyeluruh, penerapan konsep peremajaan harus merata pada skala kawasan serta harus dapat terintegrasi dengan kawasan sekitarnya. Perhatian akan keberadaan kondisi alam dan lingkungan hidup dari tiap-tiap kawasan harus menjadi pertimbangan untuk meremajakan kawasan tersebut, berikut dengan dampak yang akan ditimbulkan pada skala yang lebih luas dalam timeframe yang panjang. Sehingga penerapan

pembangunan melalui konsep konsolidasi lahan perkotaan pada saat sekarang dapat dirasakan manfaatnya hingga generasi yang akan datang.

Dalam kasus penelitian ini, kawasan permukiman kumuh yang memiliki dampak lingkungan signifikan serta mempengaruhi keberlanjutan kota karena menjadi beban pembangunan kota, maka perlunya sebuah strategi pembangunan berkelanjutan dengan paradigma jangka panjang yang dilakukan secara bertahap melalui konsolidasi lahan sebagai implementasi konsep peremajaan kota. Pemahaman konsep lingkungan hidup pada lingkungan kawasan permukiman kumuh perlu disosialisasikan secara mendalam kepada warga kota. Yang kemudian harus dapat disusun rencana tindak implementasi pembangunan, peremajaan, ataupun pengembangan kawasan permukiman yang lebih memihak kondisi lingkungan hidup dalam payung peraturan yang kuat serta rencana yang jelas (RTRW dan Zoning Regulation).

Paradigma pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan memiliki konsep yang terdiri dari 3 komponen utama lingkungan hidup, yaitu ekonomi, sosial dan sumberdaya alam.



Sumber : Paparan Kuliah Lingkungan Perkotaan UI, 2008

Gambar 5.6

### Paradigma Pengelolaan Lingkungan yang Berkelanjutan



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **6.1 Kesimpulan**

Dari uraian di atas mengenai konsep peremajaan kota (*urban renewal*) dapat diambil kesimpulan bahwa usaha peremajaan kota pada hakekatnya merupakan suatu usaha pengembangan perkotaan yang meliputi usaha peningkatan efektifitas, efisiensi, dan produktifitas fungsi perkotaan. Dapat diambil beberapa poin penting tentang tujuan atau arahan peremajaan kota sebagai salah satu proses pengembangan kota. Adapun arahan-arahan tersebut meliputi beberapa usaha, antara lain :

- Bahwa suatu peremajaan kota melalui konsolidasi lahan harus merupakan suatu bagian yang terpadu dan konsisten dalam mewujudkan program pembangunan yang telah digariskan di dalam Rencana Umum Pembangunan Kota
- Bahwa dengan meremajakan suatu bagian wilayah kota melalui konsolidasi lahan maka dapat ditingkatkan efisiensi dalam segi pola pembiayaan dan sumber pendanaan, efektifitas dalam segi penggunaan lahan dan pemanfaatan ruang perkotaan, dan produktifitas dalam segi fungsi lahan dan nilai tanah perkotaan
- Bahwa melalui proses peremajaan kota dan konsolidasi lahan maka akan meningkatkan kualitas kehidupan dari suatu bagian wilayah kota terutama bagi suatu kawasan perumahan
- Bahwa suatu proyek peremajaan kota harus di kembangkan sehingga tidak akan menimbulkan gangguan terhadap keseimbangan lingkungan baik secara ekonomis, sosiologis, psikologis maupun fisik bagi keseluruhan bagian wilayah kota atau kawasan. Sebaliknya usaha peremajaan kota melalui konsolidasi lahan dapat diharapkan akan dapat membantu meningkatkan bagian wilayah kota lainnya

- Bahwa peremajaan kota melalui konsolidasi lahan harus diarahkan kepada peningkatan intensitas penggunaan lahan di wilayah perkotaan secara efektif dan efisien, fokus dalam penelitian ini adalah kawasan perumahan.
- Bahwa dengan peremajaan kota melalui konsolidasi lahan, lingkungan fisik bagian wilayah yang diremajakan tersebut harus mengalami peningkatan dari segi keteraturan fisik (tata bangunan), tata pergerakan (aksesibilitas), dan dari segi estetika lingkungannya.

Peremajaan bagian wilayah kota atau kawasan juga harus memperhatikan peremajaan pada fokus kawasan perumahan. Peremajaan kota melalui konsolidasi lahan dalam kawasan perumahan mendasari aspek penting, yaitu upaya untuk meningkatkan kualitas yang memadai untuk tempat tinggal masyarakat perkotaan. Peningkatan kualitas perumahan dapat dilakukan dengan cara efektifitas dan efisiensi pemanfaatan lahan yang di dalam bagian wilayah kawasan dengan penerapan pembangunan rumah susun melalui konsolidasi lahan.

Selain itu, dapat dijelaskan juga bahwa konsolidasi lahan perkotaan dapat dijadikan sebagai instrument penataan ruang kawasan perkotaan yang efektif dan efisien. Konsolidasi lahan dapat saling melengkapi dengan kebijakan pertanahan yang diatur dalam rencana kawasan perkotaan. Pengaturan di bidang pertanahan yang terdapat dalam rencana tidak sepenuhnya dapat 'menyentuh' lahan yang sudah dimiliki oleh individu sedangkan dalam pelaksanaan konsolidasi lahan hal tersebut dapat dilakukan. Misalnya dalam mengontrol gejala perluasan kawasan perkotaan ke pinggiran kota, konsolidasi lahan memiliki peran yang tak dapat diabaikan oleh Pemerintah Daerah. Penggunaan lahan sebagai unsur pemanfaatan ruang di kawasan perkotaan yang sesuai rencana tata ruang yang ditetapkan akan berpengaruh besar terhadap nilai ekonomis lahan (harga tanah, sewa tanah, pajak) untuk jangka waktu tertentu. Lingkungan siap bangun atau kawasan siap bangun untuk perumahan, industri, perdagangan, tempat rekreasi, ruang terbuka hijau akan menciptakan perubahan atau pengaruh terhadap nilai ekonomis khususnya harga lahan menjadi berbeda-beda.

Perubahan penggunaan lahan sesuai dengan pemanfaatan ruang sebagai asset ekonomi, sosial dan lingkungan perlu benar-benar diperhitungkan agar tidak

menjadi ajang spekulasi tanah yang tidak terkendali yang merugikan pemegang hak atas tanah dan menyebabkan kesenjangan dan kecemburuan sosial. Untuk itu upaya konsolidasi lahan sesuai dengan rencana pemanfaatan ruang yang telah ditetapkan perlu diinformasikan kepada masyarakat.

Kebutuhan akan kegiatan penelitian dan pengembangan konsolidasi ini dirasakan sudah semakin mendesak agar dapat menemukan alternatif solusi dari berbagai masalah yang ditemukan selama pelaksanaan konsolidasi lahan dan setelah pelaksanaan konsolidasi lahan.

Sementara itu, pelaksanaan konsolidasi lahan di perkotaan secara teoritis memberikan banyak manfaat kepada pemilik tanah, pemerintah daerah dan pihak lain yang terlibat didalamnya. Sehingga konsolidasi lahan merupakan instrumen yang tepat untuk mengatur penggunaan lahan perkotaan. Berbagai manfaat yang ditawarkan dalam konsolidasi lahan diharapkan menimbulkan animo masyarakat untuk berpartisipasi. Keuntungan yang diperoleh pun terus berlanjut sampai setelah konsolidasi selesai, salah satunya adalah harga tanah yang dikonsolidasi menjadi meningkat karena semakin layak lokasi untuk pembangunan. Salah satu sasaran dalam konsolidasi lahan ini adalah terhadap kawasan kumuh perkotaan sehingga dapat mengurangi derajat kekumuhannya dan meningkatkan pelayanan terhadap masyarakatnya sehingga dapat hidup lebih baik.

Review terhadap pelaksanaan konsep peremajaan yang pernah dilakukan :

- kritik yang paling klasik adalah kecenderungan untuk melakukan penggusuran dengan merelokasi penghuni lama jauh dari kota dan tempat kerja mereka (*resettlement*)
- terjadinya penggantian penghuni (*displacement*) akibat penghuni lama tidak mampu menjangkau biaya sewa yang ditawarkan setelah pembangunan selesai dilakukan
- kritik mengenai terjadinya proses *gentrification* (lawan dari *filtering process*) dimana setelah penghuni lama dimukimkan kembali, terjadi penggantian penghuni dari kelas sosial yang lebih rendah ke kelas sosial

yang lebih tinggi sebagai akibat meningkatnya biaya hidup yang semakin tidak bertanggung oleh penghuni asal

- lahan perkotaan juga merupakan komoditi bisnis dalam sistem pasar sehingga sering melibatkan peran swasta dalam pola kerjasama *Public Private Partnership*, namun swasta lebih sering dituduh sebagai pihak yang menciptakan *uneven development* (ketidakadilan hasil pembangunan) bagi masyarakat berpendapatan rendah.
- Kelemahan-kelemahan konsep peremajaan lebih merupakan kelemahan teknis daripada kelemahan konseptual strategis. Tuntutan terhadap koordinasi antar berbagai instansi terkait yang sampai sekarang sulit dilaksanakan, menjadi salah satu kelemahan teknis.

Beberapa keunggulan dari pelaksanaan konsolidasi lahan dalam konteks peremajaan perkotaan antara lain :

- redistribusi tanah perkotaan pada golongan berpenghasilan rendah, melalui peremajaan pemerintah secara strategis mencoba mengintervensi kegagalan mekanisme pasar dalam penyediaan tanah perkotaan yang sering menjadi permasalahan permukiman kota. Dengan mendistribusikan kembali kepada masyarakat miskin setempat, misalnya melalui teknik *land readjustment*. Melalui peremajaan masukan bagi pembangunan permukiman telah menjadi *accessible* secara sah bagi masyarakat Kawasan Kemayoran, sehingga diharapkan dapat memungkinkan untuk masuknya program-program untuk meningkatkan jumlah penyediaan rumah (*shelter supply*), perbaikan lingkungan kumuh, dan mempertahankan jumlah stok rumah (*conserve existing housing stocks*).
- Non-relokasi, peremajaan merupakan sebuah alat terpenting dalam proses perencanaan, peremajaan diharapkan juga mampu membuat pusat-pusat pertumbuhan baru di dalam kota dan kegiatan komersial sekitarnya tetap mampu memerankan fungsi campuran kegiatan formal dan informal yang vital dalam kegiatan pembangunan.

- Kerangka pembangunan yang komprehensif, melalui program peremajaan beberapa permasalahan dapat ditangani secara bertahap dengan melihat tingkat kepentingannya. Dengan demikian pemanfaatan lahan dan penggunaan ruang dapat menjadi lebih efisien, bangunan rumah, sarana prasarana dan fasilitas yang lebih layak dapat disediakan, ruang-ruang untuk kepentingan komersial dan kegiatan ekonomi lainnya pun dapat dikembangkan.

Berdasarkan hasil temuan studi di lapangan, beberapa yang dapat menjadi pertimbangan dalam perencanaan dan penerapan konsolidasi lahan antara lain :

1. Prinsip pertimbangan dan konsesus, pemilik tanah merupakan subjek dalam konsolidasi lahan sehingga ada dua hal yang menjadi pertimbangan untuk menjadi konsensus dalam implementasi konsolidasi lahan di Indonesia.
2. Prinsip kesesuaian dengan RTRW, implementasi konsolidasi lahan harus sesuai dengan master plan terutama rencana pemukiman, pembangunan dan pertumbuhan daerah perkotaan.
3. Prinsip administrasi tanah, konsolidasi lahan harus dilakukan dengan tertib administrasi, meliputi: pendataan fisik tanah, administrasi, aspek hukum sampai kepada dikeluarkannya sertifikat, yang merupakan satu kesatuan dalam manajemen pertanahan.
4. Prinsip manfaat, melalui konsolidasi lahan yang menikmati tidak hanya pemerintah akan tetapi juga para peserta.
5. Prinsip partisipasi komunitas, melalui konsolidasi lahan dilakukan pelibatan peran serta masyarakat, sehingga mereka tidak hanya sebagai objek pembangunan, tetapi juga sebagai agen.

Bank Tanah merupakan salah satu instrumen kebijakan agraria/ pertanahan agar pengembangan wilayah melalui penerapan konsep konsolidasi lahan dapat dilakukan secara terarah dan terpadu. Bank Tanah dapat berfungsi sebagai pengendali harga tanah dan berfungsi untuk berlangsungnya subsidi silang penyediaan tanah untuk rakyat kecil bisa dengan harga murah. Sehingga pada

saatnya nanti ketika diperlukan lahan tersebut dapat digunakan sebagai lahan untuk tempat relokasi sementara penghuni permukiman kumuh yang menjalankan program konsolidasi lahan.

Selain itu dapat disimpulkan bahwa terdapat lima pendekatan strategi yang dihasilkan dari analisis dari aspek-aspek strategis tersebut yang kemudian dapat dijadikan pertimbangan bagi pelaksana program konsolidasi ini nantinya, pendekatan strategi tersebut antara lain :

### *1. Konsolidasi lahan berbasis swadaya atau partisipasi masyarakat*

Berdasarkan pertimbangan teoritis yang telah dilakukan, bahwa salah satu esensi dari penerapan konsep konsolidasi lahan adalah perencanaan dan pelaksanaan program didasarkan atas kesediaan masyarakat. Dijelaskan juga bahwa kesediaan masyarakat yang menjadi salah satu persyaratan telah diamanatkan dalam peraturan teknis Kepala BPN tentang Pelaksanaan Konsolidasi Lahan, yang menyatakan tentang angka kesediaan peserta konsolidasi lahan sebesar 85% dari keseluruhan warga yang menghuni kawasan yang akan dikonsolidasikan tersebut.

Kata kunci yang perlu menjadi perhatian bersama adalah penggalangan aspirasi masyarakat tentang keinginan dan rencana yang kemudian dapat tertuang di dokumen rencana tindak (*community action plan*), sehingga pemerintah berada di posisi sebagai fasilitator dan regulator untuk mewadahi dari sisi hukumnya. Karena apa yang dikemukakan di atas menyebutkan bahwa salah satu esensi keberhasilan praktek konsolidasi lahan di perkotaan adalah kesediaan masyarakat penghuni itu sendiri. Pemerintah dapat memberikan penyuluhan dan rangsangan kebijakan sebagai bentuk upaya atau strategi peremajaan kawasan kumuh tersebut. Yang kemudian perlu menjadi catatan adalah perlunya pendampingan dari sisi insentif (*subsidi*) dan disentif dari pelaksanaan praktek ini kepada masyarakat peserta konsolidasi lahan.

Kesediaan atau *level of acceptance* ini menjadi aspek penting bagi pelaksanaan penerapan konsep konsolidasi lahan, dimana partisipasi masyarakat mutlak diperlukan untuk menunjang suksesnya program ini. Selain itu dijelaskan juga bahwa aspek strategis yang terkait dengan pelaksanaan konsep ini adalah

karakteristik sosial budaya masyarakatnya. Perlu dilakukan pendekatan sosial pada tahapan perencanaan melalui sosialisasi dan penyuluhan program dengan melihat karakteristik warga yang akan dikonsolidasikan. Sehingga pada saat pelaksanaan dan operasional keberlanjutan program ini dapat menumbuhkan *sense of belonging* bagi warga penghuni terhadap kawasan yang dihasilkan melalui penerapan konsep konsolidasi lahan di kawasan perkotaan.

Kegagalan proses peremajaan kota disebabkan karena pendekatan terlalu bersifat fisik, sehingga meskipun hasilnya secara fisik cukup berhasil, namun dari segi non-fisiknya sering menimbulkan berbagai permasalahan seperti timbulnya kesenjangan sosial dan budaya, kurang terlaksananya program tersebut secara berkelanjutan. Hal ini terjadi karena masyarakat yang terkena atau menjalani proses peremajaan tersebut tidak dilibatkan dan diikutsertakan sebagai subjek dalam proses peremajaan, melainkan hanya sebagai objek peremajaan.

### **2. *Konsolidasi lahan berbasis kawasan pada konteks perkotaan***

Selain itu penerapan konsep konsolidasi lahan harus memiliki keterpaduan program yang terintegrasi dengan konsep pengembangan kota secara keseluruhan. Sebagai upaya peremajaan kota yang menyeluruh, maka konsep ini dipahami sebagai konsep yang terdiri dari tahapan-tahapan pelaksanaan peremajaan pada kawasan-kawasan yang telah ditetapkan secara berkesinambungan. Jadi penerapan konsep konsolidasi lahan bukan hanya berfungsi untuk meremajakan bagian tertentu dari satu kawasan saja, tetapi tahapan yang terintegrasi untuk meremajakan kawasan lain dari bagian keseluruhan kota itu. Sehingga penerapan konsep konsolidasi lahan menjadi suatu bagian penerapan konsep yang saling berpengaruh terhadap perkembangan dan peningkatan vitalitas dari bagian-bagian lain kota secara keseluruhan.

### **3. *Konsolidasi lahan berbasis multi-use***

Pendekatan konsolidasi lahan berbasis multi-use merupakan satu pendekatan yang disampaikan di atas bahwa untuk mewujudkan efisiensi nilai lahan pada lokasi kawasan kumuh yang terletak di pusat kota (memiliki nilai ekonomi prospektif tinggi). Maka pendekatan yang dipakai adalah penanganan peremajaan kawasan

permukiman kumuh yang dikonsolidasikan kemudian dengan kawasan yang bersifat multi-use. Artinya kawasan hasil konsolidasi nantinya tidak hanya berfungsi sebagai peruntukan perumahan saja, tetapi dilengkapi dengan sarana prasarana penunjang aktivitas kota yang saling terintegrasi dengan konteks perkotaan secara menyeluruh.

#### **4. Konsolidasi lahan berorientasi pembangunan vertikal**

Mengingat efisiensi lahan perkotaan, salah satu pendekatan strategi yang dapat ditempuh adalah pendekatan konsolidasi lahan secara vertikal. Seperti apa yang telah dihasilkan di pembahasan analisis di atas, bahwa aspek strategis perencanaan fisik bangunan dapat ditempuh melalui pembangunan perumahan secara vertikal. Hal ini sejalan dengan pendekatan berbasis multi use di atas. Artinya setelah perencanaan kawasan hasil konsolidasi terbentuk, kawasan tersebut merupakan kawasan multi use dengan peruntukan perumahannya dibangun secara vertikal. Kemudian lahan sisa (*residual land*) hasil kontribusi para peserta konsolidasi dapat dikembangkan menjadi sarana-sarana penunjang kawasan atau yang paling penting sebagai penyediaan RTH skala kawasan atau perkotaan. Hal ini diperkuat juga bahwa orientasi pembangunan perkotaan saat ini bergerak kearah vertikal, mengingat dari apa yang sudah disampaikan pada latar belakang masalah di awal tadi tentang permasalahan langka dan tingginya harga lahan perkotaan menyebabkan pembangunan lebih meneken nilai efisiensi lahan. Terutama pada lahan-lahan di pusat kota yang sudah tidak *feasible* lagi untuk dikembangkan secara *landed*.

#### **5. Konsolidasi lahan berkesinambungan (*sustainable development*)**

Pendekatan strategi konsolidasi lahan berbasis lingkungan atau yang disebut sebagai berkesinambungan ini merupakan wujud keterkaitan antar pendekatan strategi yang sudah dijelaskan sebelumnya. Artinya konsolidasi lahan dipahami sebagai upaya peningkatan kualitas lingkungan (seperti apa yang menjadi esensi konsolidasi lahan pada penjabaran teori di atas). Sehingga pelaksanaan konsolidasi lahan kemudian dilakukan dengan konsep pendekatan pembangunan berkelanjutan. Dari tiap-tiap pendekatan strategi sebelumnya diformulasikan agar pelaksanaan konsolidasi lahan yang berbasis swadaya masyarakat dengan konteks



kawasan atau perkotaan yang saling terintegrasi dapat dikembangkan secara multi-use atau vertical sehingga efisiensi lahan dan peremajaan kota dapat tercipta. Optimalisasi lahan untuk menjadikan kawasan tersebut menjadi lebih produktif juga harus diimbangi dengan kualitas lingkungan dan sosial masyarakat (*sense of belonging*) yang baik dan terjaga, sehingga program ini dapat berumur panjang.

## 6.2 Saran

Dari hasil analisis dapat disimpulkan bahwa konsolidasi lahan diadakan untuk menata kembali penguasaan dan penggunaan tanah sehingga menjadi teratur baik bentuk maupun letaknya. Berbagai kendala dan permasalahan yang ditemui dalam penelitian ini menghasilkan beberapa saran yang dapat diberikan terkait dengan pelaksanaan konsep ini di lapangan, sehingga program ini dapat diterapkan dengan optimal. Permasalahan-permasalahan strategis seperti permasalahan hukum dan legalitas, penataan ruang, partisipasi masyarakat, pola kemitraan dan lainnya menjadi aspek strategis yang menjadi kajian dalam penelitian ini telah dijelaskan dalam bab sebelumnya. Sehingga tujuan penelitian ini untuk menemukenali aspek-aspek strategis dalam pelaksanaan konsolidasi lahan dalam konteks urban renewal sudah dapat terjawab.

Berdasarkan pemahaman terhadap permasalahan dan kajian dari aspek strategis tersebut dalam pelaksanaan konsolidasi lahan yang dihasilkan dari penelitian ini, maka dapat direkomendasikan beberapa saran bagi pelaku pelaksanaan konsolidasi lahan (Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat) antara lain :

- Pemerintah sebagai regulator perlu menata kembali tata peraturan yang terkait dalam pelaksanaan konsolidasi lahan. *regulation reform* terhadap payung hukum yang selama ini ada, melalui revisi peraturan terkait dan menyusun rancangan aturan yang dibutuhkan untuk menerapkan konsep konsolidasi lahan sebagai bagian dari peremajaan kota;
- Pemerintah dan Swasta sebagai pelaku pembangunan perlu memahami bahwa penanganan kawasan permukiman kumuh tidak sebatas hanya

pembangunan fisik, relokasi dan peremajaan. Tetapi perlu diidentifikasi lebih dalam lagi untuk mengetahui karakter sosial lingkungan tersebut yang kemudian baru merumuskan sasaran program dan strategi peningkatan kualitasnya;

- Pemerintah juga perlu menindaklanjuti program pemberdayaan masyarakat sebagai program prioritas yang harus lebih dahulu dilaksanakan untuk meningkatkan kualitas lingkungan permukiman kumuh di perkotaan sebagai upaya dari pembangunan komponen sosial;
- Pemerintah perlu mendahului dengan proses sosialisasi yang menyeluruh terhadap masyarakat yang juga berperan sebagai pelaku pelaksanaan konsolidasi lahan agar program ini dapat berjalan sesuai dengan harapan;
- Peran aktif masyarakat melalui kerjasama kepada pihak pemerintah sebagai fasilitator harus dapat diterapkan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga tahap pengawasan dan pelestarian lingkungan permukiman tersebut. Sehingga program dan strategi yang diterapkan dapat berkelanjutan.

### 6.3 Usulan Studi Lanjut

Beberapa usulan studi lanjutan yang dapat direkomendasikan berdasarkan saran yang dihasilkan dari penelitian ini dapat disebutkan antara lain :

- Penyusunan pedoman teknis dan modul penerapan kegiatan konsolidasi lahan di kawasan perumahan dan permukiman perkotaan sebagai bentuk payung hukum dalam implementasi konsolidasi lahan;
- Metode teknis pelaksanaan konsolidasi lahan dilihat dari aspek sosial dan kebudayaan masyarakat sebagai bentuk penerapan partisipasi masyarakat (konsep konsolidasi lahan swadaya);
- Studi penerapan skema-skema konsolidasi berdasarkan pendekatan strategi yang sudah dihasilkan (berbasis kawasan, berbasis swadaya masyarakat, berbasis multi-use dan konsolidasi lahan bagi pembangunan perumahan secara vertikal).

## DAFTAR PUSTAKA

- Archer, Ray W. *Introducing the Urban Land Pooling/Readjustment Technique to Improve Urban Development and Land Supply. Public Administration and Development. Vol.12, No.2. 1992*
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. *Ringkasan Hasil Pelaksanaan Diskusi Terfokus Konsolidasi Lahan dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan. Dilaksanakan di Jakarta. November 2001*
- Bogdan, Robert & Taylor, Steven. J. *Introduction to Qualitative Research. New York: John Wiley & Sons, Inc. 1975*
- Brundtland, G.H. *Our Common Future (Hari Depan Kita Bersama)- The World Commission On Environment and Development.. New York. Oxford University Press. 1987*
- Brown, Douglas. *Land Acquisition an Examination of The Principles of Law Governing The Compulsory Acquisition or Resumption of Land in Australia and New Zealand. Butterwort Sydney-Adelaide-Brisbane-Canberra-Melbourne-Perths. Ed.IV. 1990*
- Campbell, Hendry. *Black Law Dictionary Definition of the Terms and Phr=arases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern. Penerbit West Publishing Co. USA. 1990*
- Chou, T.C, dan S.K. Shen.. *Urban Land Readjustment in Kaohsiung, Taiwan. Lexington Books. Toronto. 1982*
- Cullen, Matthew and Sharon Woolery.. *World Congress on Land Policy. Lexington Books. Toronto. 1982*
- Dirjen Perumahan dan Permukiman Departemen Kimpraswil. *Petunjuk Umum Pelaksanaan Peremajaan Lingkungan Permukiman Kumuh di Perkotaan dan Perdesaan. 2001*

Djoko Walijatun. *Pelaksanaan Konsolidasi lahan perkotaan di Indonesia*. Kumpulan Makalah pada Lokakarya Konsolidasi lahan Perkotaan Wilayah Sulawesi. Kantor Wilayah BPN Propinsi Sulawesi Tengah. Dilaksanakan di Palu, tanggal 10-12 Juli 1990

Doebele, William A. *Land Readjustment*. Lexington Books. Toronto. 1982

Darin-Drabkin.. *Land Policy and Urban Growth*. Pergamon Press. 1977

Doxiadis, Constantinos A. *Ekistics : An Introduction To The Science Of Human Settlements*. 1968

Larsson, Gerhard. *Land Readjustment : A Tool for Urban Development*. Habitat International, 1997

Gondokusumo, Madrim D. 2005. *Kota dan Keberlanjutan*. Jakarta. Program Kajian Ilmu Lingkungan. Universitas Indonesia. Bappeda. 2001.

Haedar, Tubagus. *Kajian Kebijakan Pembangunan Tanah Perkotaan*. Kumpulan Makalah Lokakarya Penggunaan Konsolidasi Lahan dalam Pembangunan Perkotaan. Dilaksanakan di Bandung, tanggal 15 Oktober 1997

Haeruman JS, Herman. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat dalam Pembangunan Perumahan dan Permukiman*. Kumpulan Makalah pada Pelatihan bidang Pertanahan Kantor Menteri Negara Perumahan Rakyat. Dilaksanakan di Jakarta, tanggal 20-21 Agustus 1998

Harsono, Boedi. *Aspek Yuridis Penyediaan Tanah*. Artikel pada Majalah Hukum dan Pembangunan, Edisi No.2 Tahun XX April, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 1990

Harun, Ismet Belgawan. *Konsolidasi Lahan Perkotaan : Perbandingan Pelaksanaan di Berbagai Negara*. Kumpulan Makalah Lokakarya Penggunaan Konsolidasi dalam Pembangunan Perkotaan. Dilaksanakan di Bandung, tanggal 15 Oktober 1987

Haroso, Boedi. *Pemantapan Perencanaan Tata Guna Tanah dalam Rangka Pembangunan*. Kumpulan Makalah pada Laporan Hasil Diskusi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri. Dilaksanakan di Jakarta tanggal 10-11 Februari 1988

-----, *Tata Cara Melepaskan Hak dan Penguasaan Fisik atas Tanah serta Pemberian Hak atas Satuan Tanah Baru dalam Penyelenggaraan Konsolidasi Tanah*, Kumpulan Makalah Lokakarya Konsolidasi Tanah se-Kalimantan. Dilaksanakan di Pontianak, tanggal 2-3 Maret 1992

Hsieh, Peter CR. *A Study on the Urban Land Consolidation*. Land Reform Training Institute. Taiwan. 1982

Hustiati. *Agrarian Reform di Filipina dan Perbandingannya di Indonesia*. Penerbit Mandar Maju. Bandung. 1990

Hutagalung, Arie S, Sujadi, Suparjo, Nurwidari, Rahayu. *Land Reform dan Tata Guna Tanah*. 1999

Ismet Belgawan Harun. *Konsolidasi lahan Perkotaan : Perbandingan Pelaksanaan di Berbagai Negara*. Kumpulan Makalah Lokakarya Penggunaan Konsolidasi dalam Pembangunan Perkotaan. Dilaksanakan di Bandung, tanggal 15 Oktober 1987

Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup. *Indikator Pembangunan Berkelanjutan: Upaya Mencapai Kehidupan yang Makin Berkualitas*. Jakarta: Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Program Pembangunan PBB. 2000

Koshizawa, Akira. *The Beginning of Land Readjustment in Korea under Japanese Rule*. Toshikekaku Ronbunshu, No.21. 1990

Lee, Collin.. *Models in Planning*. Pergamon Press. 1980

Lichfield, Nathaniel. *Land Policy in Planning*, London. 1980

- Masahide Sugiyama. *Major Issue and Promotion Systems for Land Readjustment Project Implementation*, Kumpulan Makalah pada 7th Seminar on Land Readjustment and Urban Development, Bali. 1993
- Mokoginta, L. *Jakarta Untuk Rakyat*. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan, Yayasan Sattwika. 1990
- Santoso, Jo, Budi PI, Parwoto. *Sistem Perumahan Sosial di Indonesia*. Centre for Urban Studies. 2002
- Sumardjono, Maria SW. *Aspek Yuridis dan Sosial Ekonomi dalam Pelaksanaan Konsolidasi Pertanahan*. Kumpulan Makalah Lokakarya Regional Konsolidasi lahan Perkotaan. Semarang. 1990
- Sujarto, Djoko. *Konsolidasi Lahan Perkotaan Sebagai Suatu Model Pengelolaan Lahan*. Jurusan Teknik Planologi FTSP-ITB. Bandung. 1985
- Suryandari, Putri. *Geliat Nafas Kampung Kota Sebagai Bagian Dari Permukiman*, Program Studi Teknik Arsitektur Fakultas Teknik - Universitas Budi Luhur. 2002
- Turner JC, "*Housing by People*", MIT Press. 1985



PROGRAM PASCASARJANA KAJIAN PENGEMBANGAN PERKOTAAN  
UNIVERSITAS INDONESIA  
JAKARTA

LEMBAR WAWANCARA

**KAJIAN STRATEGI KONSOLIDASI LAHAN SEBAGAI  
IMPLEMENTASI KONSEP URBAN RENEWAL DI DKI JAKARTA**

- Wawancara ini disusun guna mengumpulkan data dan informasi tertulis dalam rangka menunjang penelitian tugas akhir S-2/Thesis pada Program Pascasarjana Kajian Pengembangan Perkotaan Universitas Indonesia.
- Wawancara ini sebagai bahan guna mengetahui karakteristik dan strategi Konsolidasi Lahan sebagai implementasi konsep *Urban Renewal*
- Seluruh jawaban wawancara ini tetap akan dijaga kerahasiaannya dan hanya untuk tujuan akademis serta tidak untuk tujuan lain.
- Atas kesediaan dan kejujuran yang Bapak/Ibu/Sdr berikan untuk menjawab seluruh pertanyaan ini, saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya.

**Petunjuk Umum**

1. Wawancara ini ditujukan untuk kepentingan akademik, oleh karena itu hasil dari wawancara ini akan dijaga keaslian dan kerahasiaannya.
2. Surveyor mempunyai kebebasan dalam bagaimana cara menanyakan substansi pertanyaan yang telah disediakan, yang terpenting adalah informasi yang dibutuhkan dapat terpenuhi dengan pertanyaan-pertanyaan tersebut.
3. Apabila ditemukan fenomena atau temuan baru yang tidak tercantum dalam substansi pertanyaan maka surveyor akan mencatatnya dalam kertas tersendiri.

Atas perhatian, waktu, dan kerjasamanya kami ucapkan terima kasih.

Hormat Kami,

MANDA MACHYUS, ST  
NPM : 0706193050  
Alamat : Jl. Rawal II no : 3 Rawamangun Jakarta Timur 13220  
Telepon : (+62) 816 1814 827, (021) 91999096 atau (021) 4750115  
email : mandamachyus@gmail.com

## Pendahuluan

Pendekatan awal yang dilakukan dalam penelitian ini adalah melakukan kajian tentang konsep peremajaan kota (urban renewal) sebagai salah satu aplikasi dari strategi pengembangan kota, yang juga merupakan salah satu strategi dalam pengembangan dan penataan perumahan di kawasan perkotaan. Penelitian ini akan mencoba mengkaji tentang strategi pola konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan sebagai salah satu solusi alternatif permasalahan penyediaan perumahan dari proses pengembangan kota melalui model intensifikasi lahan (pemanfaatan lahan secara efisien). Latar belakang masalah yang dilihat peneliti sebagai urgensi dari penelitian ini berawal dari permasalahan lahan perkotaan yang semakin terbatas, langka dan mahal (sisi pasokan) dengan kepadatan penduduk perkotaan yang tinggi, di satu sisi (sisi permintaan) kebutuhan akan perumahan yang semakin meningkat dari penduduk perkotaan (khususnya masyarakat menengah bawah) sehingga muncul permasalahan terhadap sulitnya akses masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya akan tempat tinggal. Ketidakteraturan dan penyimpangan penggunaan ruang perkotaan yang diakibatkan masyarakat kelas bawah yang menempati ruang-ruang tersebut sebagai tempat tinggal mereka hingga munculnya permukiman kumuh yang jelas akan mengakibatkan terjadinya degradasi lingkungan perkotaan (kesediaan sarana prasarana dan ruang terbuka hijau yang terbatas) yang dapat menyebabkan kota menjadi tidak berkelanjutan (sustain). Hal ini yang mendorong peneliti untuk mengkaji strategi konsolidasi lahan sebagai solusi alternatif dan salah satu bentuk penerapan konsep peremajaan kawasan perkotaan (intensifikasi lahan), khususnya penataan ruang bagi perumahan dan permukiman.

Metode yang diambil adalah melalui pendekatan metode kualitatif. Penelitian ini akan menganalisis strategi yang ada tentang pola konsolidasi lahan, yang kemudian dalam penelitian ini dicoba digali langkah-langkah strategis dan poin-poin strategi implementasi pola konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan. Penelaahan konsep strategi akan dibangun dari konstruksi teori tentang peremajaan perkotaan (urban renewal), pola penyediaan lahan, dan konsep pola konsolidasi lahan bagi penataan perumahan permukiman di kawasan perkotaan. Peneliti akan menelusuri strategi tentang pola konsolidasi lahan melalui metode depth-interview kepada narasumber key informan dan narasumber-narasumber lain (purposive sampling) yang terkait dengan penerapan strategi ini, penelaahan referensi studi kasus terhadap penerapan konsep konsolidasi lahan yang pernah dilakukan, dan para pakar perkotaan. Analisis yang dilakukan melalui metode expert system sebagai bentuk knowledge acquisition terhadap hasil observasi dan wawancara terhadap narasumber yang kemudian dapat dihasilkan aspek-aspek strategis terhadap kawasan potensial yang dapat dilakukan strategi konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan (state of the art).

Hasil yang diharapkan dari penelitian ini adalah berupa poin-poin strategis dari pola konsolidasi lahan yang diterapkan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk perumusan kebijakan bagi pihak-pihak yang terkait dengan pengembangan perumahan dan perkotaan, terutama dalam hal peningkatan kualitas perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan.

Hormat kami,

Manda Machyus, ST

0706193050



Narasumber :

## I. DATA RESPONDEN

1. Nama
2. Alamat

## II. PENDEKATAN KONSEP PEREMAJAAN KOTA (*URBAN RENEWAL*) DAN KONSEP KONSOLIDASI LAHAN PERKOTAAN

(*pertanyaan umum*)

- 1 Bagaimana pandangan anda mengenai konsep urban renewal?
- 2 Bagaimana pandangan anda mengenai konsolidasi lahan perkotaan?
- 3 Bagaimana pandangan anda tentang mengenai penerapan konsolidasi lahan di kawasan perkotaan? Bagaimana jika diterapkan dalam maksud penataan kawasan perumahan dan permukiman di DKI Jakarta? Potensi dan kendala yang ada?
- 4 Bagaimana pengalaman penerapan konsep konsolidasi lahan perkotaan yang telah dilakukan? Dimana yang berhasil? Dimana yang gagal?
- 5 Apakah aspek-aspek yang paling utama dalam mendukung keberhasilan program konsolidasi lahan perkotaan? Apa saja hal-hal yang paling prinsip?
- 6 Apakah kendala utama dan permasalahan mendasar yang menghambat program konsolidasi lahan perkotaan? Apakah penyebabnya?

## III. ASPEK-ASPEK STRATEGIS PELAKSANAAN KONSEP KONSOLIDASI LAHAN PERKOTAAN

(*pertanyaan khusus*)

→ Bagaimana penerapan konsep konsolidasi lahan perkotaan jika dilihat dari aspek-aspek sebagai berikut?

- *Hukum dan Peraturan Terkait* : payung hukum, status hukum atas lahan, dll
- *Lahan dan Penataan Ruang* : karakteristik lahan yang seperti apa yang berpotensi untuk diterapkan konsep konsolidasi lahan? (tipologi kawasan kumuh *slum* dan *squatter*), kriteria teknis lahan atau kriteria permukiman kumuh, prosedur dan persyaratan, proses transfer lahan
- *Perencanaan Fisik Perumahan dan Infrastruktur* : *vertical housing* atau *landed housing*? konsep penyediaan infrastrukturnya (aksesibilitas, drainase, persampahan)
- *Sosial Ekonomi Masyarakat* :
  - a. Budaya masyarakat
  - b. Penjaringan aspirasi masyarakat
  - c. Program pemberdayaan masyarakat
- *Pola Pembiayaan, Kelembagaan dan Kemitraan* : sumber pendanaan, pengaturan kewenangan kelembagaan antar instansi, pola kemitraan (public, private, partnership)
- *Lingkungan* : konsep lingkungan berkelanjutan

#### **IV. PREFERENSI STRATEGI KONSEP KONSOLIDASI LAHAN PERKOTAAN**

1. Bagaimana tanggapan, pendapat, dan saran anda terhadap strategi konsolidasi lahan perkotaan yang sudah ada?
2. Bagaiman konsep ideal penerapan konsep konsolidasi lahan perkotaan? Bagaimana proses pelaksanaannya?
3. Apa saja langkah-langkah strategis yang perlu ditempuh untuk mendukung program konsolidasi lahan perkotaan?
4. Upaya apa saja yang dapat meningkatkan peran serta Pemerintah, Swasta dan masyarakat dalam pencapaian target program konsolidasi lahan perkotaan?

---Sekian dan Terima Kasih---



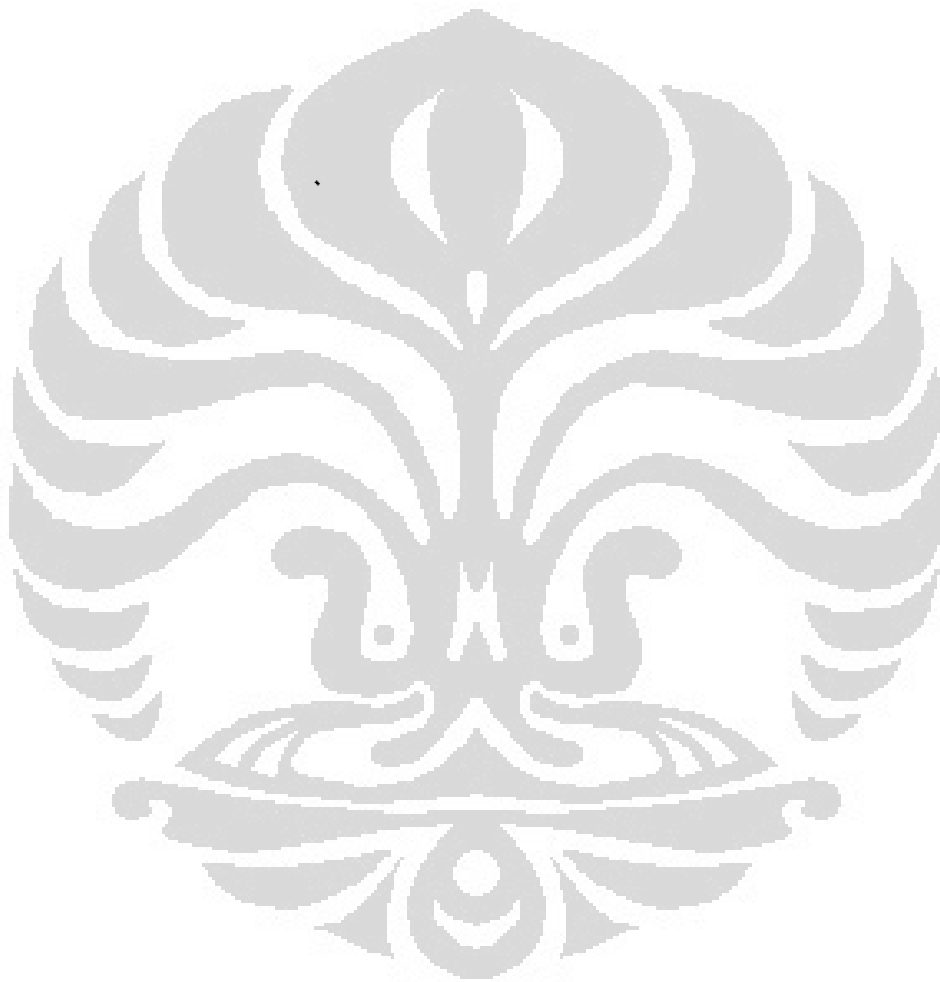
## LEMBAR JAWABAN DAN CATATAN PENTING HASIL WAWANCARA

---

**Kode responden :**

**Hari / tanggal :**

**Keterangan :**





PROGRAM PASCASARJANA KAJIAN PENGEMBANGAN PERKOTAAN  
UNIVERSITAS INDONESIA  
JAKARTA

LEMBAR WAWANCARA

**KAJIAN STRATEGI KONSOLIDASI LAHAN SEBAGAI  
IMPLEMENTASI KONSEP URBAN RENEWAL DI DKI JAKARTA**

- Wawancara ini disusun guna mengumpulkan data dan informasi tertulis dalam rangka menunjang penelitian tugas akhir S-2/Thesis pada Program Pascasarjana Kajian Pengembangan Perkotaan Universitas Indonesia.
- Wawancara ini sebagai bahan guna mengetahui karakteristik dan strategi Konsolidasi Lahan sebagai implementasi konsep *Urban Renewal*
- Seluruh jawaban wawancara ini tetap akan dijaga kerahasiaannya dan hanya untuk tujuan akademis serta tidak untuk tujuan lain.
- Atas kesediaan dan kejujuran yang Bapak/Ibu/Sdr berikan untuk menjawab seluruh pertanyaan ini, saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya.

**Petunjuk Umum**

1. Wawancara ini ditujukan untuk kepentingan akademik, oleh karena itu hasil dari wawancara ini akan dijaga keaslian dan kerahasiaannya.
2. Surveyor mempunyai kebebasan dalam bagaimana cara menanyakan substansi pertanyaan yang telah disediakan, yang terpenting adalah informasi yang dibutuhkan dapat terpenuhi dengan pertanyaan-pertanyaan tersebut.
3. Apabila ditemukan fenomena atau temuan baru yang tidak tercantum dalam substansi pertanyaan maka surveyor akan mencatatnya dalam kertas tersendiri.

Atas perhatian, waktu, dan kerjasamanya kami ucapkan terima kasih.

Hormat Kami,

MANDA MACHYUS, ST	
NPM	: 0706193050
Alamat	: Jl. Bawal II no : 3 Rawasungun Jakarta Timur 13220
Telepon	: (+62) 816 1814 827, (021) 91999096 atau (021) 4750115
email	: mandanachyus@gmail.com

## Pendahuluan

Pendekatan awal yang dilakukan dalam penelitian ini adalah melakukan kajian tentang konsep peremajaan kota (*urban renewal*) sebagai salah satu aplikasi dari strategi pengembangan kota, yang juga merupakan salah satu strategi dalam pengembangan dan penataan perumahan di kawasan perkotaan. Penelitian ini akan mencoba mengkaji tentang strategi pola konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan sebagai salah satu solusi alternatif permasalahan penyediaan perumahan dari proses pengembangan kota melalui model intensifikasi lahan (pemanfaatan lahan secara efisien). Latar belakang masalah yang dilihat peneliti sebagai urgensi dari penelitian ini berawal dari permasalahan lahan perkotaan yang semakin terbatas, langka dan mahal (sisi pasokan) dengan kepadatan penduduk perkotaan yang tinggi, di satu sisi (sisi permintaan) kebutuhan akan perumahan yang semakin meningkat dari penduduk perkotaan (khususnya masyarakat menengah bawah) sehingga muncul permasalahan terhadap sulitnya akses masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya akan tempat tinggal. Ketidakteraturan dan penyimpangan penggunaan ruang perkotaan yang diakibatkan masyarakat kelas bawah yang menempati ruang-ruang tersebut sebagai tempat tinggal mereka hingga munculnya permukiman kumuh yang jelas akan mengakibatkan terjadinya degradasi lingkungan perkotaan (kesediaan sarana prasarana dan ruang terbuka hijau yang terbatas) yang dapat menyebabkan kota menjadi tidak berkelanjutan (*sustain*). Hal ini yang mendorong peneliti untuk mengkaji strategi konsolidasi lahan sebagai solusi alternatif dan salah satu bentuk penerapan konsep peremajaan kawasan perkotaan (intensifikasi lahan), khususnya penataan ruang bagi perumahan dan permukiman.

Metode yang diambil adalah melalui pendekatan metode kualitatif. Penelitian ini akan menganalisis strategi yang ada tentang pola konsolidasi lahan, yang kemudian dalam penelitian ini dicoba digali langkah-langkah strategis dan poin-poin strategi implementasi pola konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan. Penelaahan konsep strategi akan dibangun dari konstruksi teori tentang peremajaan perkotaan (*urban renewal*), pola penyediaan lahan, dan konsep pola konsolidasi lahan bagi penataan perumahan permukiman di kawasan perkotaan. Peneliti akan menelusuri strategi tentang pola konsolidasi lahan melalui metode *depth-interview* kepada narasumber *key informan* dan narasumber-narasumber lain (*purposive sampling*) yang terkait dengan penerapan strategi ini, penelaahan referensi studi kasus terhadap penerapan konsep konsolidasi lahan yang pernah dilakukan, dan para pakar perkotaan. Analisis yang dilakukan melalui metode *expert system* sebagai bentuk *knowledge acquisition* terhadap hasil observasi dan wawancara terhadap narasumber yang kemudian dapat dihasilkan aspek-aspek strategis terhadap kawasan potensial yang dapat dilakukan strategi konsolidasi lahan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan (*state of the art*).

Hasil yang diharapkan dari penelitian ini adalah berupa poin-poin strategis dari pola konsolidasi lahan yang diterapkan bagi penataan perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk perumusan kebijakan bagi pihak-pihak yang terkait dengan pengembangan perumahan dan perkotaan, terutama dalam hal peningkatan kualitas perumahan dan permukiman di kawasan perkotaan.

Hormat kami,

Manda Machyus, ST  
0706193050

Narasumber :

## I. DATA RESPONDEN

1. Nama
2. Instansi
3. Jabatan Struktural
4. Alamat

## II. PENDEKATAN KONSEP PEREMAJAAN KOTA (*URBAN RENEWAL*) DAN KONSEP KONSOLIDASI LAHAN PERKOTAAN

(*pertanyaan umum*)

1. Bagaimana preferensi anda mengenai pengertian konsep konsolidasi lahan Perkotaan?
2. Bagaimana karakteristik umum gambaran kondisi perumahan dan permukiman kumuh di DKI Jakarta?
3. Berapa luasannya? pola persebaran? kondisi sarana prasarannya? status hukumnya?
4. Bagaimana pandangan anda tentang mengenai penerapan konsolidasi lahan di kawasan perkotaan? Bagaimana jika diterapkan dalam maksud penataan kawasan perumahan dan permukiman di DKI Jakarta? Potensi dan kendala yang ada?
5. Bagaimana pengalaman penerapan konsep konsolidasi lahan perkotaan yang telah dilakukan? Dimana yang berhasil? Dimana yang gagal?
6. Apakah aspek-aspek yang paling utama dalam mendukung keberhasilan program konsolidasi lahan perkotaan? Apa saja hal-hal yang paling prinsip?
7. Apakah kendala utama yang menghambat program konsolidasi lahan perkotaan? Apakah penyebabnya?

## III. ASPEK-ASPEK STRATEGIS PELAKSANAAN KONSEP KONSOLIDASI LAHAN PERKOTAAN

(*pertanyaan khusus*)

→ Bagaimana penerapan konsep konsolidasi lahan perkotaan jika dilihat dari aspek-aspek sebagai berikut?

- *Hukum dan Peraturan Terkait :*

1. bagaimana keberadaan payung hukum yang sudah ada?
2. mengatur tentang substansi apa payung hukum tersebut?
3. apa saja kelemahannya?
4. bagaimana posisi tentang status hukum dari pemilik lahan yang akan dikonsolidasikan?
5. dll...

- *Lahan dan Penataan Ruang :*

1. karakteristik lahan yang seperti apa yang berpotensi untuk diterapkan konsep konsolidasi lahan? (tipologi kawasan kumuh *slum* dan *squatter*)
2. Apakah ada kriteria teknis lahan atau kriteria permukiman kumuh yang berpotensi untuk dapat melakukan program konsolidasi lahan perkotaan?
3. Kawasan mana saja yang termasuk dalam kawasan kumuh legal (kampung) di DKI Jakarta? apakah potensial untuk dilakukan konsolidasi lahan?

4. Bagaimana proses transfer lahan dan status kepemilikan yang telah ada sudah sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan target group penghuninya? Apa keuntungan dan kendalanya?
  5. dll...
- *Perencanaan Fisik Perumahan dan Infrastruktur :*
    1. Bagaimana konsep pembangunan fisik perumahan pada lahan yang akan dikonsolidasikan? *vertical housing* atau *landed housing*?
    2. Bagaimana konsep penyediaan infrastrukturnya? (aksesibilitas, drainase, persampahan)
    3. dll...
  - *Sosial Ekonomi Masyarakat :*
    1. kondisi sosial ekonomi masyarakat yang bagaimana yang berpotensi untuk dilakukan program konsolidasi lahan? dilihat dari aspek :
      - a. status sosial
      - b. lama tinggal
      - c. asal penghuni
      - d. status ekonomi (mata pencaharian, pendapatan rata-rata)
    2. Bagaimana pola penjarangan aspirasi masyarakat dalam proses rencana penerapan konsep konsolidasi lahan?
  - *Pola Pembiayaan, Kelembagaan dan Kemitraan :*
    1. bagaimana konsep sumber pendanaan pelaksanaan konsep konsolidasi lahan?
    2. bagaimana pengaturan kewenangan kelembagaan antar instansi dalam melaksanakan konsep konsolidasi lahan?
    3. bagaimana pola kemitraan yang dapat dibentuk dalam melaksanakan konsep konsolidasi lahan?
  - *Lingkungan :*
    1. bagaimana konsep pola keseimbangan lingkungan setelah dilakukan konsolidasi lahan?

#### IV. PREFERENSI STRATEGI PENGEMBANGAN KAWASAN PERUMAHAN

1. Apakah strategi yang telah ada dikembangkan sudah sesuai dengan rencana dan implementasi program konsolidasi lahan perkotaan? Hal-hal apa saja yang mendukung dan menghambat? Hal-hal apa saja yang menyimpang?
2. Bagaimana tanggapan, pendapat, dan saran anda terhadap strategi konsolidasi lahan perkotaan yang sudah ada?
3. Bagaiman konsep ideal penerapan konsep konsolidasi lahan perkotaan?
4. Apa saja langkah-langkah strategis yang perlu ditempuh untuk mendukung program konsolidasi lahan perkotaan?
5. Upaya apa saja yang dapat meningkatkan peran serta Pemerintah, Swasta dan masyarakat dalam pencapaian target program konsolidasi lahan perkotaan?

----Sekian dan Terima Kasih----

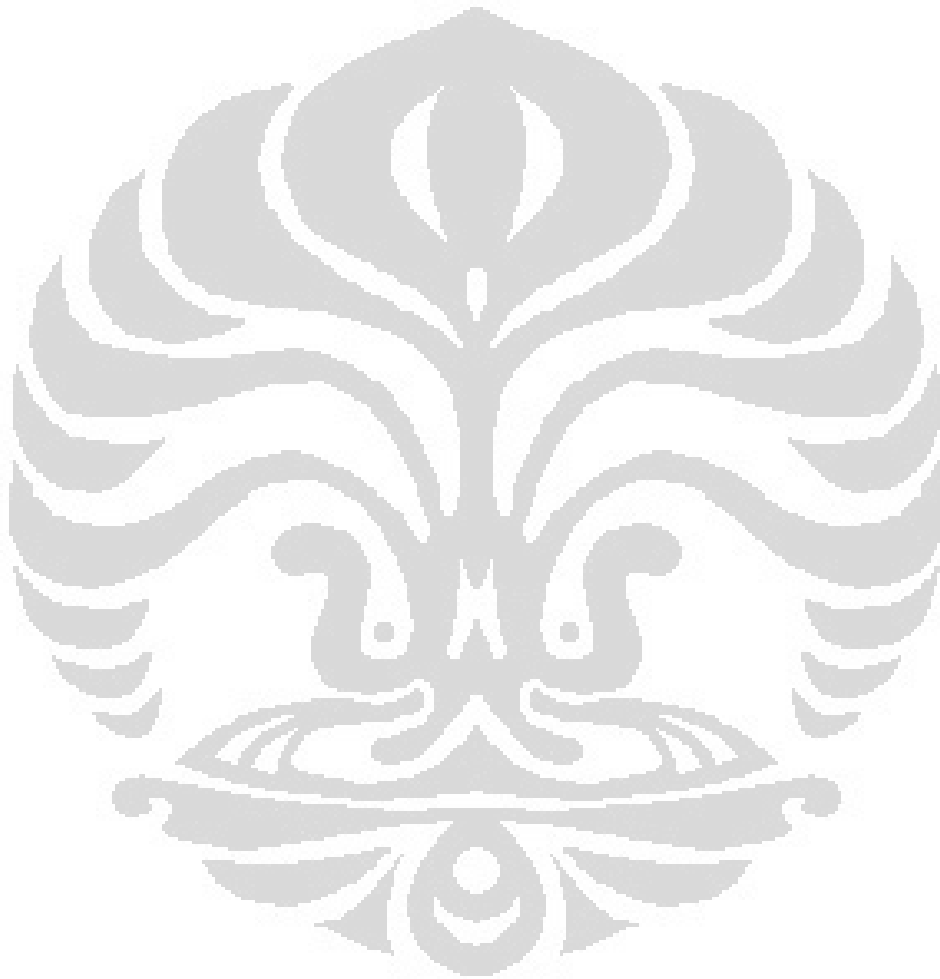
## LEMBAR JAWABAN DAN CATATAN PENTING HASIL WAWANCARA

---

**Kode responden :**

**Hari / tanggal :**

**Keterangan :**





**Narasumber**

Nama : Setyo S. Moersidik (kode : P.1)

Instansi : Pakar Lingkungan UI

Alamat : Kampus Universitas Indonesia

**Hari/Tanggal**

Jumat, 26 Juni 2009

---

**Transkrip Wawancara :**

***Konsep Peremajaan Kota (Urban Renewal)***

1. Peremajaan kota adalah salah satu bentuk untuk mewujudkan kota yang berkelanjutan;
2. Konsep ini merupakan konsep yang menitikberatkan pada aspek lingkungan, sosial dan ekonomi
3. Peremajaan kota sebagai upaya penataan perumahan dan permukiman juga harus melihat aspek-aspek tersebut diatas

***Konsep Konsolidasi Lahan***

4. konsolidasi lahan merupakan salah satu bentuk penanganan permukiman kumuh melalui penataan kawasan perkotaan yang mengalami degradasi lingkungan baik secara fisik maupun fungsinya.
5. kualitas lingkungan yang sebelumnya berada dalam kondisi buruk diharapkan dapat meningkat setelah dilakukan konsolidasi lahan sebagaibentuk penataan kawasan dan lingkungan sekitarnya.

***Aspek Lingkungan***

6. Penyediaan sarana dan prasarana diperhitungkan sesuai dengan kapasitas daya dukung sumber daya lingkungan yang ada.
7. penyediaan ruang terbuka hijau harus mendapat porsi yang tepat dalam menerapkan konsep konsolidasi lahan pada kawasan permukiman kumuh yang akan ditata
8. Lingkungan yang tercipta setelah pelaksanaan konsep konsolidasi harus berorientasi ke depan, sehingga tercipta lingkungan yang berkesinambungan

(*sustainable development*). Selain aspek lingkungan, perlu diperhatikan juga keseimbangan aspek lain seperti ekonomi dan sosial masyarakatnya untuk menunjang mewujudkan konsep pembangunan berkelanjutan.

#### ***Aspek Kelembagaan***

9. Kelembagaan disini merupakan kekuatan sosial masyarakat itu sendiri.
10. Terdapat konsep konsolidasi swadaya, setelah itu pemerintah baru masuk untuk memfasilitasi.
11. selain itu perlu dipikirkan bentuk maupun pola kerjasama yang mengatur kewenangan antara pemerintah dengan pihak swasta melalui konsep *Public-Private Partnership*

#### ***Aspek Infrastruktur***

12. infrastruktur disini adalah penyediaan sarana dan prasarana yang sebelumnya belum tersedia yang kemudian disediakan melalui penataan kawasan (konsolidasi lahan) dengan penyediaan akses, jalan, sarana umum, ruang terbuka hijau dan lain-lain;
13. Perlu ditelisik lebih dahulu karakter masyarakat di kawasan perumahan tersebut dalam menggunakan sarana prasana yang ada berdasarkan tingkat kebutuhan dan keinginan masyarakat;

#### ***Aspek Sosial***

14. Aspek sosial yang berpengaruh disini adalah kepentingan yang bersangkutan pada lahan yang akan dikonsolidasikan, apakah mereka ingin atau tidak lahannya dikonsolidasikan?
15. Jika konsolidasi dilakukan untuk kepentingan umum, maka konsep yang tepat adalah land clearing;

### Narasumber

Nama : Yayat Supriatna (kode : P.3)

Instansi : ....

Alamat : Kampus ITB

### Hari/Tanggal

Jumat, 26 Juni 2009

---

### Transkrip Wawancara :

#### ***Konsep Peremajaan Kota (Urban Renewal) dan Konsolidasi Lahan***

1. Penelusuran latar belakang dilakukannya konsep konsolidasi lahan berawal ketika terjadi kesemrawutan bentuk perkotaan yang melanda beberapa kawasan di Amerika akibat resesi ekonomi dan kondisi sosial masyarakat perkotaan yang buruk
2. Munculnya konsep ini sebagai bentuk upaya peremajaan kota dengan menata dan membangun kembali kawasan perumahan dan permukiman perkotaan melalui pendekatan teknokratis
3. Peremajaan kota yang dilakukan pada saat itu sering disesali oleh banyak pihak saat ini karena menyebabkan timbulnya masalah sosial seperti kemiskinan perkotaan yang semakin akut, gelandangan dan kriminalitas. Menyadari kesalahan yang dilakukan masa lalu, pada awal tahun 1990-an kota-kota di Amerika Serikat lebih banyak melibatkan masyarakat miskin dalam pembangunan perkotaannya dan tidak lagi menggusur mereka untuk menghilangkan kemiskinan di perkotaan.

#### ***Aspek Lingkungan dan Sosial Masyarakat***

4. Paling sedikit saya menemukan dua masyarakat miskin di Jakarta yang melakukan aktivitas hijau untuk meningkatkan kualitas lingkungan sembari menciptakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat miskin. Seperti dapat ditemui di Indonesia's Urban Studies, masyarakat di Penjaringan, Jakarta Utara dan masyarakat kampung Toplang di Jakarta Barat mereka mengelola sampah untuk dijadikan kompos dan memilah sampah nonorganik untuk dijual.
5. Aktivitas hijau di Penjaringan, Jakarta Utara dilakukan melalui program Lingkungan Sehat Masyarakat Mandiri yang diprakarsai oleh Mercy Corps

Indonesia. Masyarakat miskin di Penjaringan terlibat aktif tanpa terlalu banyak intervensi dari Mercy Corps Indonesia.

6. Masyarakat di Penjaringan sangat antusias untuk melakukan kegiatan ini dan mereka yakin untuk mampu mendaurlang sampah di lingkungannya dan menjadikannya sebagai lapangan pekerjaan yang juga akan berkontribusi untuk mengentaskan kemiskinan di lingkungannya.
7. Aktivitas hijau diharapkan mampu menunjang aspek perekonomian masyarakat disana melalui pendaurulangan sampah menjadi bentuk yang dapat dijual kembali

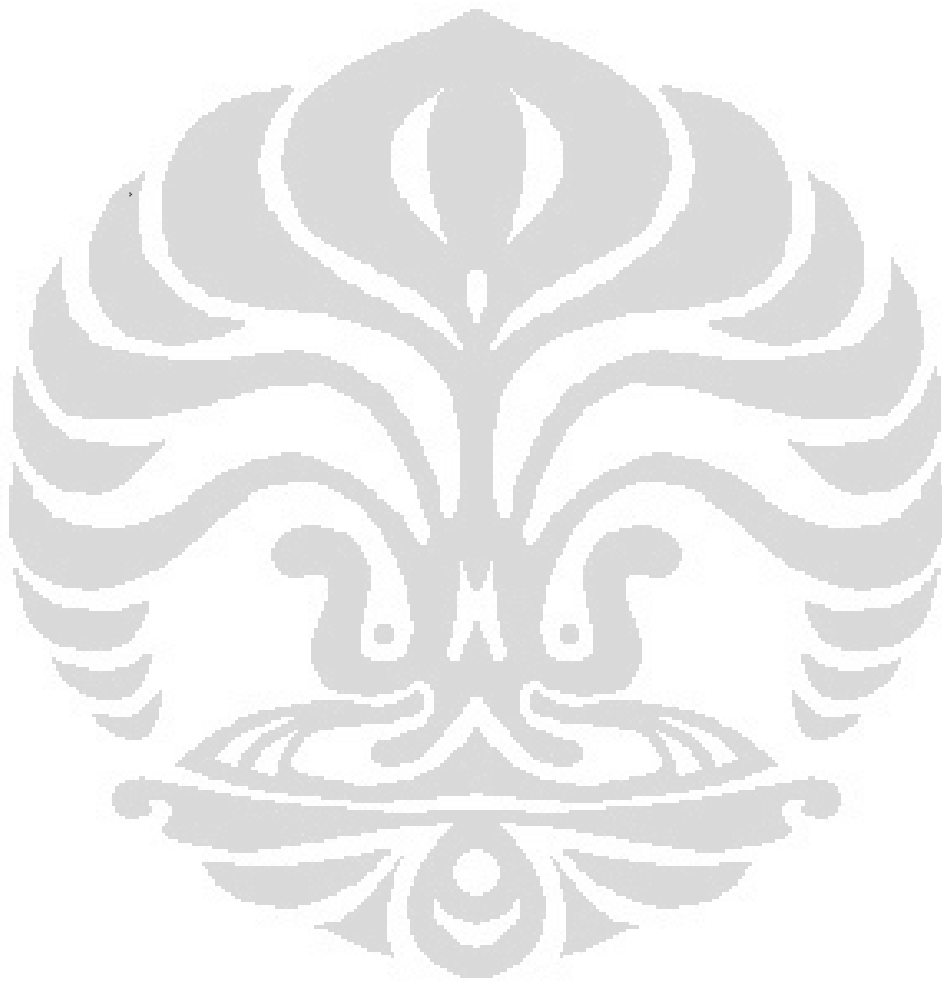
#### ***Aspek Infrastruktur***

8. Penyediaan infrastruktur sebagai bentuk kelengkapan kawasan perumahan permukiman untuk menunjang segala aktivitas dan kebutuhan masyarakat
9. Dalam konsolidasi lahan diharapkan ketersediaan infrastruktur yang sebelumnya belum tersedia dapat dilengkapi setelah pelaksanaan konsolidasi lahan dan penataan kapling-kapling perumahan

#### ***Aspek Kelembagaan***

10. Kedua aktivitas hijau tersebut adalah wujud pemberdayaan masyarakat miskin untuk meningkatkan kualitas lingkungan permukiman dan sekaligus mengentaskan kemiskinan. Peranan Mercy Corps Indonesia yang memprakarsai program Lingkungan Sehat Masyarakat Mandiri di Penjaringan, Jakarta Utara dan dua orang aktivis pemuda asal kampung Toplang yang memprakarsai aktivitas hijau di kampung Toplang adalah sangat vital dalam upaya pemberdayaan masyarakat ini. Tanpa inisiatif mereka, pemberdayaan masyarakat miskin tidak akan terjadi dan kemiskinan tetaplah menjadi masalah di kedua permukiman kumuh tersebut.
11. Aktivitas hijau seperti yang dilakukan oleh masyarakat Penjaringan dan Kampung Toplang merupakan bukti kuat bahwa masyarakat miskin mampu meningkatkan kualitas lingkungan permukiman dan juga mengentaskan kemiskinan. Masyarakat miskin adalah salah satu komponen dalam komunitas perkotaan yang mesti diberdayakan dan bukannya digusur. Solusi yang berkelanjutan untuk mengatasi

kemiskinan dan permukiman kumuh di perkotaan adalah pemberdayaan masyarakat miskin dan bukanlah penggusuran.



**Narasumber**

Nama : **Tjuk Kuswartojo** (kode : P.4)  
Instansi : Pakar Perkotaan  
Alamat :

**Hari/Tanggal**

Jumat, 26 Juni 2009

---

**Transkrip Wawancara :**

***Konsep Peremajaan Kota (Urban Renewal)***

1. Konsep peremajaan kota adalah salah satu bentuk konsep pengembangan perkotaan yang bertujuan untuk menata kembali kawasan perkotaan yang tidak terintegrasi menjadi suatu komponen menyeluruh yang berhubungan secara fungsi dan peruntukan lahan kawasan perkotaan;

***Konsep Konsolidasi Lahan***

2. Konsolidasi lahan dapat diterapkan pada kawasan perumahan dan permukiman perkotaan sebagai bentuk penataan dan peremajaan kawasan kumuh perkotaan

***Aspek Lingkungan***

3. Lingkungan merupakan salah satu aspek penting sebagai pertimbangan dalam penerapan konsolidasi lahan untuk menata kembali kawasan yang memiliki kualitas lingkungan yang rendah menjadi lebih baik lagi

***Aspek Hukum***

4. konsep konsolidasi lahan merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat untuk dapat diakomodir di daerah melalui penguatan payung hukum dengan menyusun peraturan daerahnya.
5. konsolidasi lahan merupakan instrumen kebijakan publik sebagai tujuan untuk menyejahterakan masyarakat perkotaan
6. saat ini keberadaan payung hukum yang ada belum mampu mengakomodir pelaksanaan konsep konsolidasi lahan sebagai bentuk penataan kawasan perumahan dan permukiman sebagai salah satu instrumen kebijakan publik
7. Kebijakan yang terdiri dari seperangkat tindakan kerangka kerja, petunjuk, rencana, peta, atau strategi sebagai jawaban atas isu permukiman kumuh dan

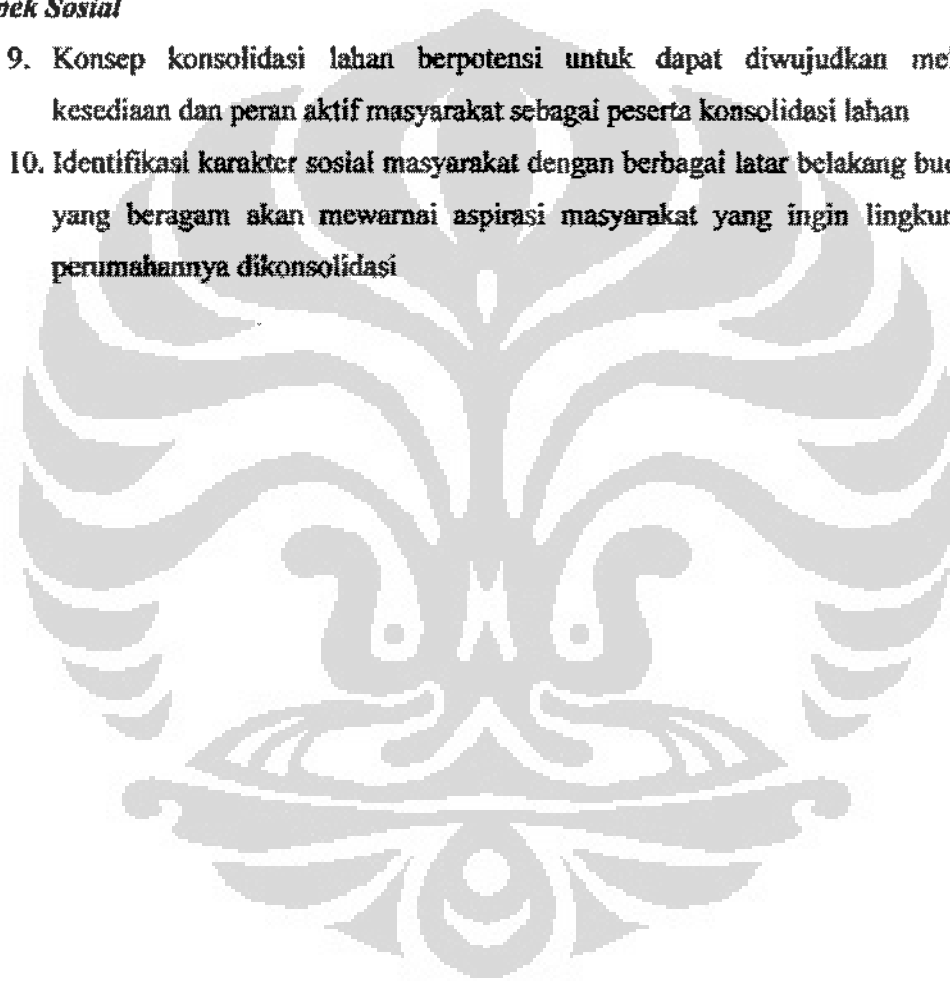
untuk mengatasi berbagai masalah sosial melalui peremajaan kota (konsolidasi lahan)

***Aspek Infrastruktur***

8. Penyediaan infrastruktur kawasan mutlak diperlukan untuk menata kembali kawasan perumahan permukiman dengan menghubungkan dengan kawasan sekitar (keberadaan sarana prasarana yang ada di kawasan lain)

***Aspek Sosial***

9. Konsep konsolidasi lahan berpotensi untuk dapat diwujudkan melalui kesediaan dan peran aktif masyarakat sebagai peserta konsolidasi lahan
10. Identifikasi karakter sosial masyarakat dengan berbagai latar belakang budaya yang beragam akan mewarnai aspirasi masyarakat yang ingin lingkungan perumahannya dikonsolidasi



### Narasumber

Nama : Ir. Jamil Ansari, SH, MM (kode : S.1)

Instansi : Kementerian Negara Perumahan Rakyat

Jabatan : Staf Ahli Menpera Bidang Hukum dan Pertanahan

Alamat : Jl. Raden Patah 1 no.1 Kebayoran Baru - Jakarta Selatan  
(021) 72801060

### Hari/Tanggal

Rabu, 24 Juni 2009

---

### Transkrip Wawancara :

#### *Konsep Konsolidasi Lahan*

1. Konsolidasi lahan merupakan upaya untuk meningkatkan kualitas dari bentuk, akses, dan status hukum atas tanah di atas lahan yang akan di konsolidasikan;
2. Konsolidasi lahan berpengaruh terhadap benda yang dibangun di atasnya;
3. Perlu diperhitungkan nilai bangunan yang berdiri diatas lahan yang akan dikonsolidasikan tersebut;
4. Pada prinsipnya konsolidasi lahan adalah kesediaan masyarakat untuk memberikan sebagian hak atas tanahnya untuk digunakan bagi kepentingan umum;
5. Jadi kuncinya adalah sejauh mana kesediaan masyarakat tersebut terhadap keinginannya untuk menerapkan konsep konsolidasi lahan;
6. Konsolidasi merupakan penataan bentuk, status, dan kesediaan prasana lainnya dalam kawasan tersebut atas dasar keinginan masyarakat itu sendiri;
7. Tujuan dari dilakukannya konsolidasi lahan adalah untuk meningkatkan nilai lahan;
8. Konsolidasi lahan dapat dilakukan pada permukiman kumuh (slum) yang memiliki status hukum, dengan kondisi tidak tertata, kelengkapan sarana prasarana yang tidak memadai, bertentangan dengan fungsi dan peruntukan (rencana tata ruang), bertentangan dengan kaedah lingkungan (rawan bencana). Sehingga diperlukan suatu uapaya penataan melalui penerapan konsep konsolidasi lahan;
9. Sebaliknya pada kawasan kumuh ilegal (squatter), pada perumahan yang menempati tanah bukan miliknya, contoh pada kawasan bantaran sungai, tanah-



tanah milik pemerintah, dan contoh lainnya maka yang diperlukan hanya upaya land clearing atau akuisisi lahan;

10. Kembali kepada esensi dari praktek konsolidasi lahan pada kawasan kumuh (slum), yang diperlukan adalah kesediaan masyarakat tersebut yang kemudian dapat difasilitasi oleh pemerintah untuk dilakukan penerapan konsep konsolidasi lahan;
11. Praktek konsolidasi lahan yang paling mungkin untuk dilakukan adalah konsolidasi lahan secara swadaya;
12. Pemerintah dapat melakukan intervensi melalui rangsangan kebijakan publik atas dasar pemenuhan hak dasar mengenai kepemilikan rumah khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR);
13. Sehingga konsolidasi lahan untuk menata kawasan perumahan dan permukiman kumuh dilakukan atas dasar pemenuhan hak-hak dasar mereka;

#### ***Aspek Hukum***

14. Konsolidasi lahan sangat bergantung dari payung hukum yang mewadahnya;
15. Perlu menyelesaikan produk-produk hukumnya terlebih dahulu untuk sebagai perangkat implementasi konsep konsolidasi lahan; Sejah ini payung hukum yang ada hanya sebatas mengatur persyaratan teknis sertifikasi lahan dalam praktek konsolidasi lahan (Peraturan Ka.BPN no.4 tahun 1991). Minimal diperlukan Peraturan Pemerintah sebagai dasar hukum dan pedoman pelaksanaan konsep konsolidasi lahan di daerah perkotaan;
16. Sehingga tidak ada istilah konsolidasi lahan pada permukiman kumuh yang berdiri diatas tanah ilegal, yang ada justru istilah *land acquisition*, atau relokasi. Sehingga fungsi lahan tersebut dapat dikembalikan;
17. Pemerintah tidak bisa melakukan intervensi atas dasar kepentingan publik untuk melakukan konsolidasi lahan jika masyarakat tersebut tidak menginginkan;
18. Pemerintah hanya memberikan rangsangan (kebijakan publik) agar konsep konsolidasi lahan tersebut dapat diterapkan di kawasan kumuh perkotaan

### ***Aspek Kelembagaan***

19. Kelembagaan disini merupakan kekuatan sosial masyarakat itu sendiri.
20. Terdapat konsep konsolidasi swadaya, setelah itu pemerintah baru masuk untuk memfasilitasi

### ***Aspek Sosial***

21. Aspek sosial yang berpengaruh disini adalah kepentingan yang bersangkutan pada lahan yang akan dikonsolidasikan, apakah mereka ingin atau tidak lahannya dikonsolidasikan?
22. Jika konsolidasi dilakukan untuk kepentingan umum, maka konsep yang tepat adalah land clearing;

### ***Aspek Infrastruktur***

23. infrastruktur disini adalah penyediaan sarana dan prasarana yang sebelumnya belum tersedia yang kemudian disediakan melalui penataan kawasan (konsolidasi lahan) dengan penyediaan akses, jalan, sarana umu, ruang terbuka hijau dan lain-lain;

### Narasumber

Nama : (kode : S.2)

Instansi : Dinas Perumahan Jakarta Timur

Jabatan : Kepala Bidang Perencanaan

Alamat : Jl. Jati Baru Jakarta Pusat

### Hari/Tanggal

Rabu, 29 Juni 2009

---

### Transkrip Wawancara :

#### *Konsep Konsolidasi Lahan*

1. Konsolidasi lahan merupakan upaya untuk meningkatkan kualitas dari bentuk, akses, dan status hukum atas tanah di atas lahan yang akan di konsolidasikan;
2. Konsolidasi lahan berpengaruh terhadap benda yang dibangun di atasnya;
3. Perlu diperhitungkan nilai bangunan yang berdiri di atas lahan yang akan dikonsolidasikan tersebut;
4. Pada prinsipnya konsolidasi lahan adalah kesediaan masyarakat untuk memberikan sebagian hak atas tanahnya untuk digunakan bagi kepentingan umum;
5. Jadi kuncinya adalah sejauh mana kesediaan masyarakat tersebut terhadap keinginannya untuk menerapkan konsep konsolidasi lahan;
6. Konsolidasi merupakan penataan bentuk, status, dan kesediaan prasana lainnya dalam kawasan tersebut atas dasar keinginan masyarakat itu sendiri;
7. Tujuan dari dilakukannya konsolidasi lahan adalah untuk meningkatkan nilai lahan;
8. Konsolidasi lahan dapat dilakukan pada permukiman kumuh (slum) yang memiliki status hukum, dengan kondisi tidak tertata, kelengkapan sarana prasarana yang tidak memadai, bertentangan dengan fungsi dan peruntukan (rencana tata ruang), bertentangan dengan kaedah lingkungan (rawan bencana). Sehingga diperlukan suatu upaya penataan melalui penerapan konsep konsolidasi lahan;
9. Sebaliknya pada kawasan kumuh ilegal (squatter), pada perumahan yang menempati tanah bukan miliknya, contoh pada kawasan bantaran sungai, tanah-

tanah milik pemerintah, dan contoh lainnya maka yang diperlukan hanya upaya land clearing atau akuisisi lahan;

10. Kembali kepada esensi dari praktek konsolidasi lahan pada kawasan kumuh (slum), yang diperlukan adalah kesediaan masyarakat tersebut yang kemudian dapat difasilitasi oleh pemerintah untuk dilakukan penerapan konsep konsolidasi lahan;
11. Sehingga tidak ada istilah konsolidasi lahan pada permukiman kumuh yang berdiri diatas tanah ilegal, yang ada justru istilah *land acquisition*, atau relokasi. Sehingga fungsi lahan tersebut dapat dikembalikan;
12. Pemerintah dapat melakukan intervensi melalui rangsangan kebijakan publik atas dasar pemenuhan hak dasar mengenai kepemilikan rumah khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR);
13. Sehingga konsolidasi lahan untuk menata kawasan perumahan dan permukiman kumuh dilakukan atas dasar pemenuhan hak-hak dasar mereka;

#### ***Aspek Hukum***

14. Konsolidasi lahan sangat bergantung dari payung hukum yang mewadahnya;
15. Sejauh ini payung hukum yang ada hanya sebatas mengatur persyaratan teknis sertifikasi lahan dalam praktek konsolidasi lahan (Peraturan Ka.BPN no.4 tahun 1991). Minimal diperlukan Peraturan Pemerintah sebagai dasar hukum dan pedoman pelaksanaan konsep konsolidasi lahan di daerah perkotaan;
16. Perlu menyelesaikan produk-produk hukumnya terlebih dahulu untuk sebagai perangkat implementasi konsep konsolidasi lahan;
17. Pemerintah tidak bisa melakukan intervensi atas dasar kepentingan publik untuk melakukan konsolidasi lahan jika masyarakat tersebut tidak menginginkan;
18. Pemerintah hanya memberikan rangsangan (kebijakan publik) agar konsep konsolidasi lahan tersebut dapat diterapkan di kawasan kumuh perkotaan

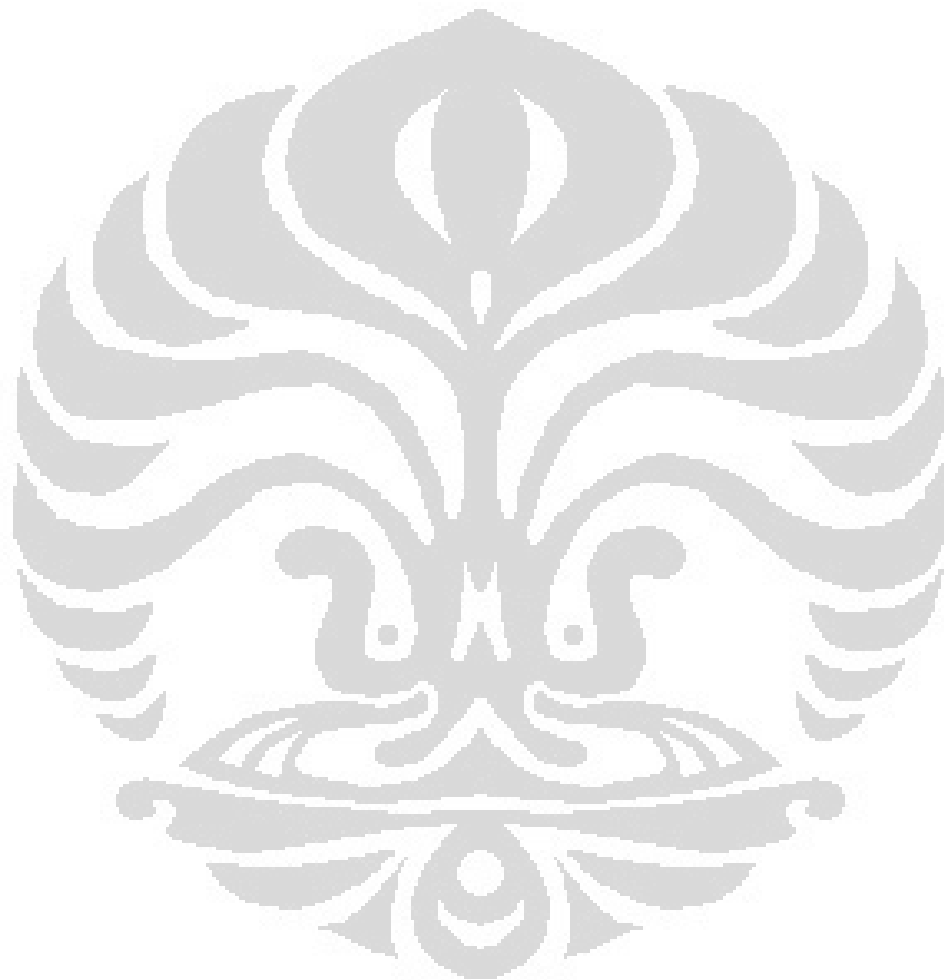
#### ***Aspek Kelembagaan***

19. Kelembagaan disini merupakan kekuatan sosial masyarakat itu sendiri.

20. Terdapat konsep konsolidasi swadaya, setelah itu pemerintah baru masuk untuk memfasilitasi

***Aspek Sosial***

21. Aspek sosial yang berpengaruh disini adalah kepentingan yang bersangkutan pada lahan yang akan dikonsolidasikan, apakah mereka ingin atau tidak lahannya dikonsolidasikan?



### Narasumber

Nama : (kode : S.3)

Instansi : Badan Pertanahan Nasional

Jabatan : Direktur Konsolidasi Lahan

Alamat : Jl. Sisingamangaraja

### Hari/Tanggal

Kamis, 30 Juni 2009

---

### Transkrip Wawancara :

#### ***Konsep Konsolidasi Lahan***

1. Peremajaan kota dapat diterapkan melalui konsep Konsolidasi lahan
2. Konsolidasi lahan berpengaruh terhadap benda yang dibangun di atasnya;
3. Perlu diperhitungkan nilai bangunan yang berdiri di atas lahan yang akan dikonsolidasikan tersebut;
4. Pada prinsipnya konsolidasi lahan adalah kesediaan masyarakat untuk memberikan sebagian hak atas tanahnya untuk digunakan bagi kepentingan umum;
5. Jadi kuncinya adalah sejauh mana kesediaan masyarakat tersebut terhadap keinginannya untuk menerapkan konsep konsolidasi lahan;
6. Konsolidasi merupakan penataan bentuk, status, dan kesediaan prasana lainnya dalam kawasan tersebut atas dasar keinginan masyarakat itu sendiri;
7. Tujuan dari dilakukannya konsolidasi lahan adalah untuk meningkatkan nilai lahan;
8. Konsolidasi lahan dapat dilakukan pada permukiman kumuh (slum) yang memiliki status hukum, dengan kondisi tidak tertata, kelengkapan sarana prasarana yang tidak memadai, bertentangan dengan fungsi dan peruntukan (rencana tata ruang), bertentangan dengan kaedah lingkungan (rawan bencana). Sehingga diperlukan suatu upaya penataan melalui penerapan konsep konsolidasi lahan;
9. Sebaliknya pada kawasan kumuh ilegal (squatter), pada perumahan yang menempati tanah bukan miliknya, contoh pada kawasan bantaran sungai, tanah-

tanah milik pemerintah, dan contoh lainnya maka yang diperlukan hanya upaya land clearing atau akuisisi lahan;

10. Kembali kepada esensi dari praktek konsolidasi lahan pada kawasan kumuh (slum), yang diperlukan adalah kesediaan masyarakat tersebut yang kemudian dapat difasilitasi oleh pemerintah untuk dilakukan penerapan konsep konsolidasi lahan;
11. Sehingga tidak ada istilah konsolidasi lahan pada permukiman kumuh yang berdiri diatas tanah ilegal, yang ada justru istilah *land acquisition*, atau relokasi. Sehingga fungsi lahan tersebut dapat dikembalikan;
12. Pemerintah dapat melakukan intervensi melalui rangsangan kebijakan publik atas dasar pemenuhan hak dasar mengenai kepemilikan rumah khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR);
13. Sehingga konsolidasi lahan untuk menata kawasan perumahan dan permukiman kumuh dilakukan atas dasar pemenuhan hak-hak dasar mereka;

#### ***Aspek Hukum***

14. Konsolidasi lahan sangat bergantung dari payung hukum yang mewadahnya;
15. Sejauh ini payung hukum yang ada hanya sebatas mengatur persyaratan teknis sertifikasi lahan dalam praktek konsolidasi lahan (Peraturan Ka.BPN no.4 tahun 1991). Minimal diperlukan Peraturan Pemerintah sebagai dasar hukum dan pedoman pelaksanaan konsep konsolidasi lahan di daerah perkotaan;
16. Perlu menyelesaikan produk-produk hukumnya terlebih dahulu untuk sebagai perangkat implementasi konsep konsolidasi lahan;
17. Pemerintah tidak bisa melakukan intervensi atas dasar kepentingan publik untuk melakukan konsolidasi lahan jika masyarakat tersebut tidak menginginkan;
18. Pemerintah hanya memberikan rangsangan (kebijakan publik) agar konsep konsolidasi lahan tersebut dapat diterapkan di kawasan kumuh perkotaan

#### ***Aspek Kelembagaan***

19. Kelembagaan disini merupakan kekuatan sosial masyarakat itu sendiri.

20. Terdapat konsep konsolidasi swadaya, setelah itu pemerintah baru masuk untuk memfasilitasi

#### ***Aspek Sosial***

21. Aspek sosial yang berpengaruh disini adalah kepentingan yang bersangkutan pada lahan yang akan dikonsolidasikan, apakah mereka ingin atau tidak lahannya dikonsolidasikan?
22. Jika konsolidasi dilakukan untuk kepentingan umum, maka konsep yang tepat adalah land clearing;

#### ***Aspek Infrastruktur***

23. infrastruktur disini adalah penyediaan sarana dan prasarana yang sebelumnya belum tersedia yang kemudian disediakan melalui penataan kawasan (konsolidasi lahan) dengan penyediaan akses, jalan, sarana umu, ruang terbuka hijau dan lain-lain;