



URGENSI DAN STRATEGI PENYEDIAAN HUNIAN TERJANGKAU DI KAWASAN TRANSIT DI INDONESIA

URGENCY AND STRATEGY FOR PROVIDING AFFORDABLE HOUSING IN TRANSIT AREAS

Forina Lestari^{a*}, Joko Adianto^b

^aInstitut Teknologi Indonesia; Tangerang Selatan

^bUniversitas Indonesia; Depok

*Korespondensi: forina.lestari@iti.ac.id

Info Artikel:

• Artikel Masuk: 26 Januari 2020

• Artikel diterima: 20 Agustus 2020

• Tersedia Online: 30 Juni 2023

ABSTRAK

Keterkaitan antara guna lahan dan transportasi saat ini menjadi kunci dalam penyediaan hunian terjangkau di kawasan transit khususnya di perkotaan. Dalam pelaksanaannya hingga saat ini masih ditemukan banyak kendala yang perlu segera ditangani seperti terbatasnya aturan teknis terkait pelaksanaan dan lemahnya aspek kelembagaan khususnya terkait badan pengelola kawasan transit. Kajian ini merumuskan alternatif strategi berdasarkan hasil pembahasan dan diskusi melalui serangkaian kegiatan focus group discussion (FGD), interview dan seminar dengan berbagai stakeholder baik dari kalangan pemerintah maupun non pemerintah dan para ahli yang terkait. Dalam FGD dikumpulkan data berupa tantangan, isu, dan strategi yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam mengembangkan kawasan transit. Dalam kajian ini dilakukan sebanyak empat kali FGD dengan melibatkan pemda di Jabodetabek dan dua kali seminar yang melibatkan akademisi sebagai narasumber. Hasil kajian ini merumuskan strategi ke dalam empat kelompok antara lain integrasi arahan rencana tata ruang, pembentukan badan pengelola kawasan transit, penguatan regulasi dan kelembagaan terkait kawasan transit, dan alternatif penyediaan lahan bagi hunian terjangkau di kawasan transit.

Kata Kunci: Hunian Terjangkau, Kawasan Transit, Pengembangan Perkotaan

ABSTRACT

The link between land use and transportation is the key in providing affordable housing in transit areas. In implementation, there are still many obstacles that need to be addressed, such as limited technical regulations related to implementation and weak institutional aspects, especially related to transit area management bodies. This study formulates alternative strategies based on the results of discussions through a series of focus group discussions, interviews and seminars with various stakeholders from both government and experts. In the FGD, data was collected in the form of challenges, issues and strategies faced by local governments in developing transit areas. In this study, four FGDs were conducted involving regional governments in Jabodetabek and two seminars involving academics as keypersons. The results of this study formulate strategies into four groups, including integration of spatial planning directives, establishment of transit area management bodies, strengthening regulations and institutions related to transit areas, and alternatives to providing land for affordable housing in transit areas.

Keyword: Affordable Housing, Transit Oriented Development, Urban Development

Copyright © 2023 GJGP-UNDIP

This open access article is distributed under a Creative Commons Attribution (CC-BY-NC-SA) 4.0 International license.

1. PENDAHULUAN

Konsep kawasan transit bukanlah konsep baru namun pengembangannya mulai mengemuka beberapa tahun terakhir. Ini didorong oleh pembangunan infrastruktur yang menjadi salah satu prioritas pembangunan yaitu sistem jaringan transportasi baik berbasis jalan maupun rel. Pembangunan sistem jaringan transportasi publik massal seperti peresmian MRT (Mass Rapid Transit) Jakarta, penambahan titik-titik stasiun KAI (Kereta Api Indonesia) di berbagai jalur, dan pembangunan LRT (Light Rapid Transit) yang sedang berjalan di Jabodetabek telah meningkatkan daya tarik untuk perusahaan untuk mengembangkan

kawasan perumahan berbasis sistem transit. Hal tersebut terlihat dari banyaknya perusahaan pengembang baik swasta dan BUMN yang saat ini melakukan pembangunan perumahan terintegrasi dengan koridor LRT, MRT, dan KRL. Namun, terbatasnya panduan dalam pengembangan kawasan perumahan berbasis transit menyebabkan para pelaku pembangunan memiliki prinsip pengembangan kawasannya masing-masing. Hal tersebut dapat berdampak penyediaan perumahan berbasis transit yang kurang berpihak dalam penyediaan hunian bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) (Richardson, 2005). Hal ini disebabkan karena perumahan berbasis sistem transit umumnya berlokasi di lahan dengan harga yang relatif tinggi, mengingat nilai strategis lahan karena berada pada sistem jaringan transportasi berbasis jalan ataupun rel tersebut (Kralovic, 2012).

Kawasan perkotaan di Indonesia masih menunjukkan ketidaksiapan dalam mengelola faktor-faktor kepadatan sehingga berdampak pada sulitnya masyarakat khususnya MBR dalam memperoleh hunian terjangkau, tingginya ketergantungan masyarakat pada kendaraan pribadi (Ramelia & Setyono, 2015) dan degradasi lingkungan perkotaan yang memprihatinkan (Ardiwijaya, 2014; Belzer et al., 2011). Sebagai contoh, rasio harga rumah terhadap penghasilan masyarakat di Bandung, Denpasar, dan Jakarta lebih tinggi dibanding di New York (World Bank, 2019). Ini disebabkan harga rumah yang terlampaui tinggi dan sulitnya akses untuk pembiayaan KPR sehingga berkontribusi pada kondisi dimana seperlima penduduk perkotaan Indonesia tinggal di permukiman kumuh (World Bank, 2019). Tidak hanya aspek perumahan, dampak terhadap kemacetan dan penurunan kualitas udara juga memperburuk kondisi perkotaan (James et. al., 2013; Pereira et al., 2014). Dalam mengelola dampak fenomena urbanisasi tersebut, konsep pengembangan kawasan berbasis transit atau dikenal dengan *Transit Oriented Development* (TOD) menjadi salah satu alternatif solusi yang saat ini banyak dikembangkan (Zhang, 2008).

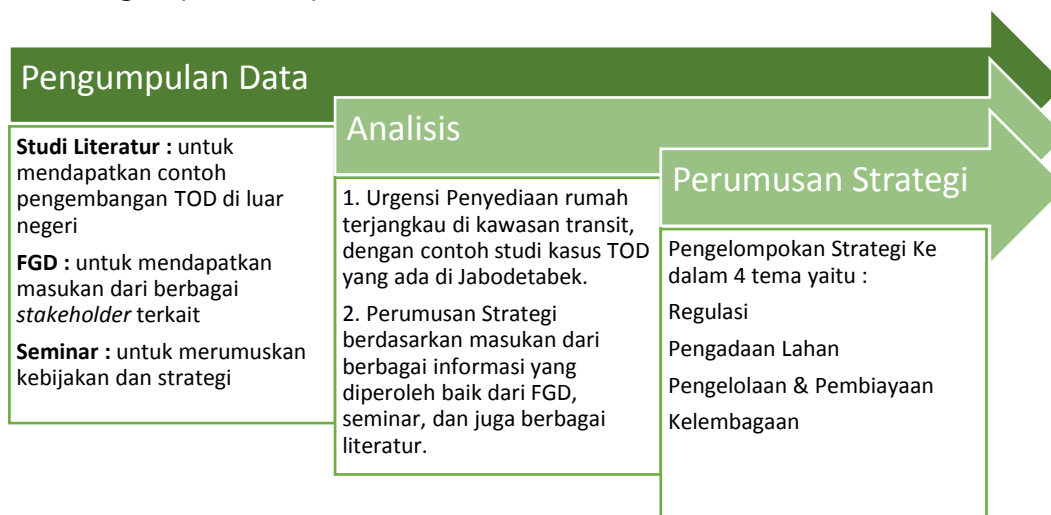
Konsep kawasan transit digunakan untuk mengelola pertumbuhan dan kepadatan kota. Beberapa elemen seperti guna lahan campuran, rumah terjangkau dan transportasi publik telah dimasukkan ke dalam *master plan* kota-kota besar di berbagai belahan dunia (Zhang, 2008). Tidak hanya mewujudkan kota yang berkelanjutan, kawasan transit juga harus memberikan kebermanfaatan khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah (Reardon, 2003) sebagai pengguna transit sehingga kawasan ini perlu dikembangkan secara inklusif dan berkelanjutan (Ditmarr & Ohland, 2007). Kawasan transit memiliki banyak keuntungan pada sektor pelayanan karena meningkatkan aksesibilitas dan efisiensi dari penggunaan infrastruktur (Xie & Levinson, 2009). Hal tersebut juga berdampak pada pendapatan rumah tangga karena rata-rata biaya transportasi yang berkurang karena kedekatan jarak (Newman & Kenworthy, 1999).

Berdasarkan hal di atas, guna menjamin guna lahan yang kompak, inklusif dan terjangkau, maka dikembangkan pula konsep perumahan berbasis transit. Perumahan berbasis sistem transit adalah pembangunan rumah di sekitar kawasan transportasi berbasis rel (Curtis et al, 2009), yang sering dikenal dengan sebutan *Transit Oriented Affordable Housing Development* (TOAHD). Konsep ini memberikan beberapa keuntungan seperti menyediakan opsi hunian dan pergerakan yang lebih fleksibel, meningkatkan kualitas lingkungan melalui penurunan gas rumah kaca, menghemat biaya pembangunan infrastruktur, mendukung pola dan gaya hidup sehat, dan memperkuat jaringan transportasi perkotaan. Mengingat keuntungan dan potensi penggunaan kawasan TOAHD, maka Calthorpe (1993) merekomendasikan penyediaan hunian campuran (*mixed neighborhood*) yang dapat memberikan beberapa keuntungan yang diantaranya menyediakan opsi perumahan bagi masyarakat yang kurang mampu, mengendalikan proses gentrifikasi, dan membantu mengurangi kemiskinan. Berbagai upaya dalam penyediaan hunian terjangkau di kawasan transit perlu dilengkapi dengan sistem dan mekanisme yang menunjang seperti mekanisme teknis konsolidasi lahan, penangkapan nilai lahan, pengelolaan aset hingga koordinasi dan kolaborasi lintas sektor (Dittmar & Ohland, 2003). Oleh karena itu, kajian ini bertujuan untuk memberikan rumusan alternatif strategi berdasarkan hasil analisis yang diperoleh dari serangkaian kegiatan diskusi formal bersama berbagai narasumber terkait.

2. DATA DAN METODE

Kajian ini mengambil contoh kasus pengembangan TOD yang ada di Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi). Metode pengumpulan data dalam kajian ini antara lain dilakukan melalui diskusi formal dengan beberapa narasumber kunci baik dari kalangan pemerintah maupun non pemerintah yang memiliki kepakaran di bidang perumahan, transportasi serta perkotaan khususnya dalam kaitannya dengan pengembangan perumahan berbasis transit. Narasumber ini antara lain dari kalangan akademisi seperti Universitas Tarumanegara, Universitas Pembangunan Jaya, Universitas Indonesia, Institut Teknologi Bandung; praktisi maupun organisasi non pemerintah seperti Jakarta Property Institute, Perumnas, The HUD institute, DPP Real Estate Indonesia. Disamping itu, penggalangan informasi juga dilakukan melalui serangkaian *Focus Group Discussion* (FGD) yang melibatkan *stakeholder* terkait yaitu sekitar 10 hingga 30 orang per pertemuan. FGD dilakukan sebanyak empat kali dengan mengundang pemda yang ada di Jabodetabek, pemerintah ditingkat pusat yaitu kementerian terkait serta akademisi untuk mendapatkan masukan terkait tantangan dalam penyediaan hunian terjangkau di perkotaan, kendala dan tantangan dalam implementasi TOD di daerah, perumusan kebijakan dan strategi pengembangan hunian di kawasan transit. Selain FGD, seminar dengan mengundang narasumber dari akademisi juga dilakukan sebanyak dua kali dengan tujuan untuk mendapatkan masukan terkait perumusan kebijakan dan strategi khususnya terkait pengembangan hunian terjangkau berbasis transit di Indonesia.

Analisis data yang dilakukan dalam kajian ini berdasarkan hasil *interview* narasumber, diskusi serta FGD berupa analisis deskriptif dan eksploratif. Analisis kebijakan kemudian dirumuskan berdasarkan masukan dari berbagai narasumber lalu dikelompokkan ke dalam empat strategi utama yaitu regulasi, pengadaan lahan, pembiayaan, dan kelembagaan. Alternatif kebijakan yang diperoleh akan dikonfirmasi kembali kepada *stakeholder* terkait khususnya dalam hal ini pemerintah pusat yaitu Kementerian PUPera, Kementerian Perhubungan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang serta pemerintah daerah terkait yang berlokasi di Jabodetabek. Hal ini bertujuan untuk melihat sejauh mana alternatif kebijakan yang dirumuskan dapat dilaksanakan baik ditingkat pusat maupun daerah.



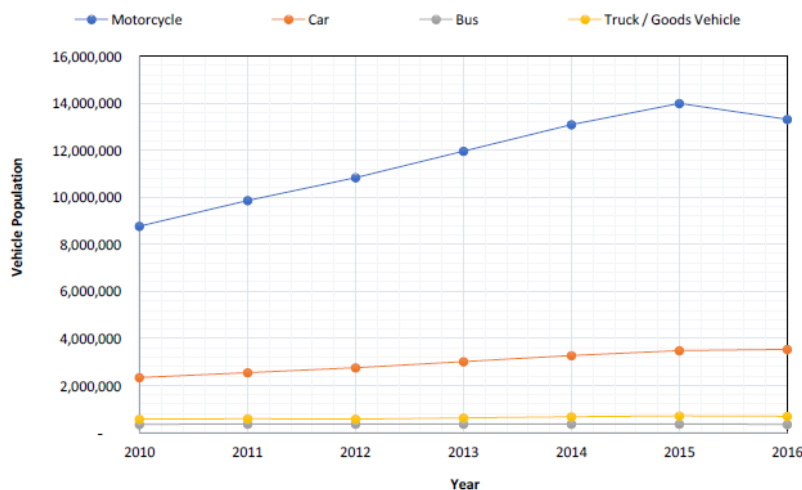
Gambar 1. Kerangka Kajian

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Urgensi Hunian Terjangkau di Kawasan Transit : Studi Kasus Jabodetabek

Pertumbuhan penduduk yang pesat di perkotaan, dimana lebih dari 55% penduduk menempati lebih dari 300 perkotaan, belum dilengkapi dengan sistem transportasi perkotaan yang layak dan terintegrasi (ADB, 2016). Perkembangan kota metropolitan yang cepat telah mendorong lahirnya kota satelit dan perkembangan pinggiran kota yang tak terkendali dalam beberapa dekade terakhir di Indonesia. Disamping itu arahan pembangunan perkotaan yang cenderung terpusat mengakibatkan pergerakan orang dan barang yang terpusat tidak diimbangi dengan pembangunan pusat-pusat baru yang dapat mengurangi kelebihan daya tampung di kota-kota inti. Sebagai contoh, Jakarta yang berkembang menjadi metropolitan Jabodetabek, mengalami perkembangan kawasan pinggiran yang cepat, terlihat dari data penurunan pertumbuhan penduduk 54,6% di tahun 1990 dan 35,5% di tahun 2010, mengindikasikan terjadinya perkembangan hunian ke pinggiran kota Jakarta seperti Bogor, Bekasi, Tangerang, dan Depok yang mengalami peningkatan pertumbuhan sekitar 3% dibandingkan pertumbuhan Jakarta yaitu sekitar 1,5% pertahun pada tahun 2000-2010 (Farda & Harun, 2018). Namun, perkembangan hunian di pinggiran kota Jakarta yang belum diimbangi dengan optimalnya transportasi massal menyebabkan *urban sprawl* yang massif, tingginya penggunaan kendaraan pribadi yang menambah tingkat kemacetan, polusi, dan biaya transportasi komuting yang cukup besar (Hasibuan et al., 2014). Pemenuhan kebutuhan perumahan di kawasan permukiman yang semakin meningkat dari waktu ke waktu dan pasokan yang tidak memadai mengakibatkan timbulnya *backlog* perumahan yang tidak tertanggulangi mendorong terciptanya perumahan kumuh dan *urban sprawl* (Jenks et al., 2008).

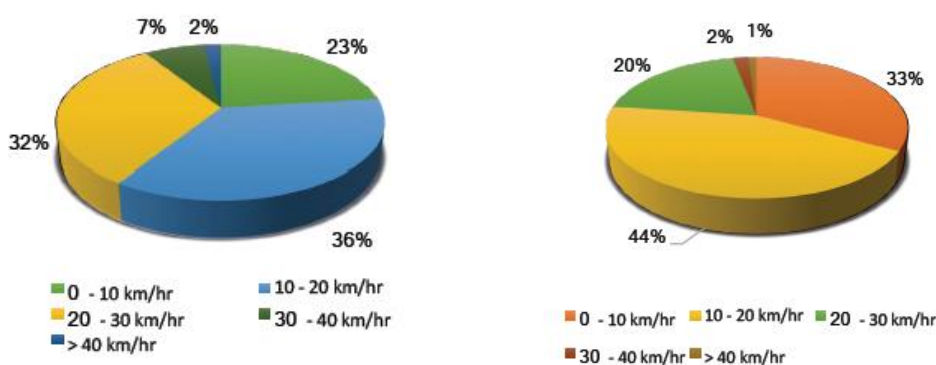
Gambar 2 menunjukkan tingginya penggunaan kendaraan bermotor roda dua akibat lemahnya integrasi transportasi antar moda dan tidak terintegrasinya jaringan transportasi massal dengan pusat kegiatan dan hunian. Sehingga kendaraan bermotor menjadi transportasi andalan yang murah, mudah dan terjangkau. Kajian M. Farda & Harun (2018) ini juga menunjukan tingkat penggunaan kendaraan pribadi mencapai 47,5 milyar perjalanan per hari.



Gambar 2. Jumlah Pengguna kendaraan Jakarta Metropolitan Area (JMA)

Akibat dari tingginya penggunaan kendaraan pribadi yang disebabkan oleh belum terintegrasinya sistem transportasi publik massal telah menyebabkan kemacetan yang parah di berbagai lokasi. Gambar 3 menunjukkan tingkat kemacetan yang diakibatkan oleh tingginya penggunaan kendaraan pribadi di pusat kota Jakarta yaitu sekitar 10-20 km/jam. Ini juga terlihat melalui data yang menunjukkan bahwa tingkat dependensi terhadap penggunaan kendaraan pribadi yang cukup tinggi selama 20 tahun terakhir dan penggunaan transportasi publik masih sangat rendah sekitar 3% di tahun 2010 dengan kapasitas 258.000

penumpang per hari untuk tiga jalur yaitu jalur barat (Serpong Line), jalur selatan (Bogor Line) dan jalur timur (Bekasi Line). Data ini juga menunjukkan bahwa tidak terintegrasinya arahan pola ruang khususnya hunian dengan jaringan transportasi massal menyebabkan masyarakat lebih memilih kendaraan pribadi untuk bekerja. Bila hunian dapat diarahkan di titik transit tentunya selain dapat mengurangi biaya transportasi juga dapat mengurangi penggunaan kendaraan pribadi tersebut (Hayati et al, 2014).



Gambar 3. Tingkat Kemacetan Jakarta Pagi (Kiri) dan Malam Hari (Kanan)

Jabodetabek menjadi salah satu contoh perkembangan dimana transportasi massal menjadi prioritas dalam beberapa tahun terakhir yang diikuti konsep pengembangan TOD yang mengintegrasikan titik transit transportasi dengan arahan guna lahan di sekitarnya. Jabodetabek sebagai metropolitan terbesar di Indonesia, terdiri atas beberapa daerah seperti DKI Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi menghasilkan komuter mencapai 1.105.000 orang setiap hari. Selama tiga puluh tahun terakhir, perkembangan guna lahan Jakarta yang mengarah pada perkembangan kota satelit menunjukkan perkembangan signifikan dengan konversi lahan menjadi lahan terbangun sekitar 15.000ha dalam kurun waktu 10 tahunan (Hayati et al, 2014). Dependensi yang cukup kuat terhadap pusat menyebabkan perkembangan komuter meningkat signifikan dari tahun ke tahun. Gambar 4 menunjukkan perkembangan peningkatan pengguna transportasi massal ke pinggiran kota ini menandakan perkembangan hunian yang semakin tinggi pula di sekitar kota inti. Artinya, perkembangan hunian di kawasan pinggiran secara alamiah perlu diatur dengan mendekatkan kawasan hunian tersebut di kawasan transit sehingga dapat mengurangi penggunaan kendaraan pribadi dan meningkatkan pengguna transportasi massal.



Figure 9 KRL commuter line average daily passenger [18, 20, 22]

Sumber: Farda & Harun, 2018

Gambar 4. Perkembangan Jalur dan Pengguna Transportasi Massal KRL Jabodetabek

Undang-Undang No.1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman secara gamblang mengamankan penanganan dan pencegahan perumahan kumuh sekaligus dukungan pendanaan dan sistem pembiayaan yang dibutuhkan. Sementara Undang-Undang No.17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional menegaskan pentingnya penanganan kota tanpa kumuh dengan dukungan sistem pembiayaan perumahan yang berkelanjutan. Secara universal diketahui adanya dua faktor utama yang mendorong terciptanya kebutuhan perumahan yaitu urbanisasi dan pembentukan rumah tangga baru. Adapun permasalahan umum terkait pemenuhan kebutuhan perumahan tersebut antara lain kemampuan/daya beli untuk memenuhi kebutuhan rumah masih rendah, ketersediaan pasokan rumah baik rumah tapak maupun rusun masih terkendala sementara skema pembiayaan perumahan masih terbatas, akses ke sumber pembiayaan perumahan pun masih terbatas, dan sumber pembiayaan perumahan untuk penerbitan KPR yang merupakan portofolio jangka panjang masih mengandalkan sumber-sumber pembiayaan jangka pendek dan tidak berkelanjutan (Linneman & Megbolugbe, 1992; Bogdon & Can, 1997).

Dalam konstelasi ini, maka pembangunan perumahan di kawasan transit diharapkan dapat menyumbangkan solusi untuk beragam masalah pemenuhan kebutuhan hunian terjangkau. Pembangunan sarana angkutan umum, baik berbasis rel maupun jalan, akan meningkatkan nilai properti dan lahan di sekitar stasiun transit sarana angkutan umum tersebut (Feudo, 2014). Konsekuensinya, pemilik lahan dan pengembang perumahan di sekitar kawasan transit akan memiliki keuntungan berlipat ganda (Kralovich, 2012). Di sisi lain, permintaan akan perumahan kawasan transit juga tentu akan meningkat, mengingat bahwa masyarakat tentu menginginkan untuk tinggal di seputar stasiun angkutan umum untuk menghemat biaya transportasi. Dimana biaya sewa rumah dan transportasi dapat mencapai 50% dari penghasilan bulanan seorang pekerja (Coriolis, 2017). Akibat kenaikan permintaan perumahan di sekitar kawasan transit, maka tidak dapat dielakkan terjadinya peningkatan harga properti di kawasan tersebut. Tanpa kebijakan perumahan yang komprehensif dan berkeadilan, maka kawasan transit tidak akan dapat dihuni oleh masyarakat berpenghasilan rendah.

Kebijakan hunian di kawasan transit menjadi salah satu dasar terkuat karena dapat menciptakan kebutuhan transportasi dan perumahan yang tinggi sehingga dapat memicu pembangunan kawasan transit skala besar. Hal ini akan membantu pengembangan kawasan transit yang berusaha menata sistem transportasi kota secara keseluruhan dan memanfaatkan daya guna lahan untuk menciptakan jumlah pergerakan yang efisien (Beimborn et al., 1991; Downs, 1994). Selain itu, hal ini sangat penting untuk memastikan capaian rencana induk yang mampu beradaptasi dengan dinamika perubahan sosial, ekonomi, politik dan budaya di skala makro maupun mikro (Ditmarr & Ohland, 2004). Pembangunan transportasi kota yang berkelanjutan harus mengetengahkan setidaknya 3 (tiga) hal penting, yakni: penerapan teknologi transportasi ramah lingkungan, strategi pembiayaan dan penetapan harga agar dapat digunakan oleh seluruh masyarakat serta integrasi tata guna lahan dan transportasi (Greene & Wegener, 1997).

Saat ini kebijakan dan peraturan perundangan daerah yang cukup maju terkait pengembangan kawasan transit adalah peraturan di lingkungan Provinsi DKI Jakarta. Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta 1/2012 tentang RTRW Provinsi DKI Jakarta walau pun tidak secara rinci mengatur Kawasan TOD tapi menetapkan enam Kawasan sebagai Kawasan TOD: Kawasan Dukuh Atas, Manggarai, Harmoni, Senen, Blok M, Grogol. Adapun Peraturan Gubernur DKI 44/2017 yang diganti dengan Peraturan Gubernur DKI 67/2019 tentang penyelenggaraan kawasan berorientasi transit secara rinci mengatur Kawasan TOD meliputi: Kriteria penetapan, prinsip pengembangan, dan tipologi kawasan TOD; Mekanisme pengembangan kawasan TOD; Kelembagaan kawasan TOD; dan Ketentuan teknis pemanfaatan ruang kawasan TOD; Pengembangan kawasan berorientasi transit; Insentif Disinsentif dan Pengelolaan Peningkatan Nilai Kawasan. Selain itu, Peraturan Gubernur tersebut juga mengatur bahwa kewenangan untuk menyelenggarakan rumah susun umum ada pada pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam melaksanakan penyelenggaraan rusun umum bagi MBR harus dilakukan oleh badan pelaksana, yang pengaturan rincinya diatur dalam peraturan pemerintah. Badan pelaksana ini bertugas untuk: (1) Mempercepat penyediaan rusun umum dan rusun khusus di wilayah DKI Jakarta (2) Menjamin agar rusun umum yang dibangun di kawasan transit hanya dimiliki dan dihuni oleh masyarakat berpenghasilan rendah yang tinggal dan bekerja

di kawasan DKI Jakarta (3) Menjamin tercapainya asas manfaat rusun bagi MBR Jakarta (4) Melaksanakan berbagai kebijakan di bidang rusun umum dan khusus.

Adapun fungsi khusus badan pelaksana penyedia rusun umum bagi MBR di kawasan transit adalah: Melaksanakan pembangunan rusun *mix income housing* di kawasan transit/TOD; Pengalihan kepemilikan dari badan pelaksana penyediaan rusun umum bagi MBR di kawasan TOD kepada P3SRS setelah para pemilik membentuk P3SRS; dan Distribusi rusun umum dan khusus secara terkoordinasi dan terintegrasi kepada MBR sesuai dengan klasifikasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah DKI Jakarta sebagai target grup. Namun demikian, penyediaan hunian terjangkau menemui beragam kesulitan. Salah satunya adalah tingginya harga lahan di kawasan transit, yang menyebabkan harga jual rumah sangat tidak terjangkau bagi MBR. Penyediaan infrastruktur berupa *mass rapid transportation* memang bertujuan untuk mengurangi kemacetan dan polusi udara, namun juga dapat meningkatkan harga tanah secara tidak terkendali. Oleh karenanya, strategi penyediaan rumah terjangkau di kawasan transit tidak dapat jika hanya menggunakan sistem dan mekanisme konvensional seperti pembelian tanah oleh pemerintah atau badan usaha.

Secara umum, pada skala nasional, terdapat beberapa peraturan perundangan yang relevan untuk ditelaah dalam mendukung penyediaan perumahan di Kawasan Transit adalah UU. No. 20/2011 tentang Rumah Susun, UU. No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, dan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 16/2017 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Berorientasi Transit dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2019 tentang Konsolidasi Tanah. Peraturan perundangan ini bukan hanya mengatur tentang perumahan di kawasan TOD, tetapi juga memberikan panduan dasar dalam penyediaan perumahan terjangkau. Namun dalam hal mekanisme teknis masih cukup banyak gap/ruang kosong yang belum dapat menjadi acuan dalam pelaksanaan pengelolaan kawasan transit, seperti pada kutipan di bawah ini.

In general, stakeholders' views on TOD regulations are different in terms of tasks and obligations. In terms of the transit agency, the TOD regulations already existed but were not optimal. "The TOD regulations already exist, but they are still not optimal. Regulations related to FAR are still largely unclear" (PT MRT) while existing regulations "are still not maximal, and they should still be developed" (PT Adhi Karya). At present, the regulations related to TOD are still in the form of normative regulations and not yet operational, such as Minister of ATR Regulation No. 16 of 2017 concerning Guidelines for the Development of Transit Oriented Areas, with regard to incomplete regulations, excluding the scope of authority of the transit agency and an obligation of the central government. At least, one of the institutions expressed his views, "we do not have the authority to issue policies. With regard to regulations made by other parties, we do not pay too much attention" (PT KAI). Some of the above findings explain that inadequate regulations have become a significant challenge for transit agency and potentially hinder the TOD development process (Rosalin.et al, 2019).

3.2 Strategi Pengembangan Hunian Terjangkau di Kawasan Transit

Perumahan terjangkau berbasis Transit (TOAHD) menjadi kondisi ideal dalam pembangunan sistem perumahan yang terintegrasi dengan simpul transit. Perumahan dapat dikembangkan dalam konsep pembangunan vertikal karena dinilai sangat efisien dalam pemanfaatan lahan yang jumlahnya realtif tetap jika dihadapkan dengan kebutuhan hunian yang terus meningkat. Pembangunan tersebut dialokasikan pada lokasi yang terkoneksi baik dengan sistem transportasi publik dan pusat kegiatan ekonomi. Berdasarkan bahasan diatas, terdapat empat strategi penting yang perlu diperhatikan dalam pengembangan hunian terjangkau di kawasan transit, seperti pembahasan berikut ini.

A. Integrasi Penyediaan Rumah Terjangkau Di Kawasan Transit Ke Dalam Berbagai Dokumen Rencana Tata Ruang

Salah satu tantangan dalam sistem pengelolaan kawasan transit yaitu integrasi antara Panduan Rancang Kota (PRK) dengan (Rencana Detail Tata Ruang) RDTR /RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Hal ini dapat menyebabkan PRK yang sudah disusun berdasarkan *Land Value Capture* (LVC) tidak dapat dijalankan karena belum tentu sesuai dengan RDTR yang menjadi landasan perijinan di PTSP provinsi/kabupaten/kota. Sehingga rencana pengembangan kawasan transit perlu segera diakomodasi dalam perubahan ketentuan tata ruang yang telah ditetapkan dalam perda sebagai tinjauan ulang RDTR sehingga tidak menghambat perijinan dan mampu dilaksanakan oleh para pengelola dan pelaku pembangunan. Disamping itu, sistem dan mekanisme *Transfer Development Rights* (TDR) yang diatur dalam rencana di tingkat daerah pun belum tentu sesuai dengan kebutuhan KDB, KLB, GSB bagi pemilik lahan untuk membangun/ mengusahakan lahannya sesuai dengan perhitungan kenaikan harga tanah di kawasan transit. Hal ini berimplikasi pada terhambatnya pembangunan di kawasan transit oleh pemilik lahan dan pengelola Kawasan (*Focus Group Discussion/FGD*, 2019).

Hal lain yang perlu dintegrasikan antara kawasan transit dan rencana tata ruang di tingkat daerah yaitu arahan pemanfaatan ruang seperti perencanaan hunian, PSU serta fasum dan fasos yang perlu diarahkan ke kawasan transit. Selain itu, integrasi antar rencana tata ruang daerah juga perlu diperhatikan, misalnya antar kabupaten kota dalam satu provinsi seperti transportasi massal lintas kabupaten/kota. Mengingat arahan pembangunan kota yang kompak dalam menghindari *urban sprawl* dapat diwujudkan melalui pengembangan kawasan transit ini. Arahan pemanfaatan ruang khususnya hunian terjangkau, fungsi perdagangan dan jasa serta perkantoran dan fungsi campuran lainnya dapat diprioritaskan di kawasan transit yang akan dikembangkan.

Kawasan TOD di Jabotabek contohnya belum menunjukkan kawasan campuran yang ideal sebagai sebuah TOD dimana kawasan mayoritas didominasi oleh perdagangan dan perkantoran. Dari sepuluh sampel yang diteliti baru dua titik yang menunjukkan kombinasi fungsi campuran yang ideal sebagai sebuah kawasan transit. Ini menunjukkan bahwa arah hunian belum sepenuhnya diakomodir di kawasan transit. Sedangkan Permen ATR No.16 tahun 2017 telah mengarahkan kombinasi arahan fungsi campuran dengan alokasi persentase alokasi hunian sesuai tipologi dan jenis TOD tersebut. Sehingga berdasarkan tipologi hunian tersebut, arahan lokasi hunian bisa segera diimplementasikan sesuai tipologi kawasan transit yang telah ditetapkan (Hasibun.,et al, 2014).

Sebagai contoh, di dalam UU. No. 20/2011 tentang Rumah Susun, pasal 16 ayat (2), tercantum bahwa pelaku pembangunan rusun komersial diwajibkan untuk menyediakan rusun umum sekurang-kurangnya 20% dari total luas lantai rusun komersial yang dibangun. Kewajiban ini bisa dilaksanakan di luar lokasi kawasan rusun komersial tetapi harus dibangun di wilayah kabupaten/kota yang sama. Arahan ini dapat difokuskan di sekitar kawasan transit yang telah diarahkan dalam rencana tata ruang di daerah tersebut. Sehingga dapat dipastikan hunian terjangkau yang dibangun telah memiliki akses transportasi massal yang akan lebih menarik warga untuk tinggal di rusun tersebut.

Selain itu juga, prinsip *walkability* dalam PRK perlu diatur melalui sirkulasi pedestrian dalam menjamin integrasi kawasan hunian terjangkau yang dapat diakses dengan berjalan kaki dari kawasan transit. Termasuk di dalamnya juga integrasi antar moda yang dapat menyebabkan orang tertarik untuk beralih dari kendaraan pribadi ke transportasi publik. Termasuk di dalam PRK juga perlu mengatur fasum dan fasos lingkungan yang mudah di akses masyarakat (Lund, 2006; Ismiyati, 2019).

B. Pembentukan Badan Pengelola Kawasan Transit

Penataan kawasan transit membutuhkan kepastian mengenai pengelola kawasan transit dan terjaminnya ruang untuk perumahan secara umum (dan hunian terjangkau secara khusus) dalam sistem penataan ruang. Kolaborasi lintas sektor menjadi kunci terutama dalam hal keterkaitan antara penataan ruang dan jaringan transportasi massal. Hingga saat ini pemerintah daerah mendapati belum adanya petunjuk teknis dimana rekomendasi teknis yang dikomandani oleh BPTJ yang notabene fokus pada

transportasi, sedangkan mayoritas masalah yang dihadapi pemerintah daerah umumnya terkait lahan dan penataan ruang (FGD, 2019). Berkaitan dengan hal itu, maka diperlukan sebuah badan untuk mengelola kawasan yang bentuknya dapat berupa BPTJ+ atau badan lain berbentuk ad-hoc. Badan tersebut diharapkan dapat membantu melakukan sinkronisasi masalah perizinan yang dipandu oleh sebuah panduan teknis agar Pemda memiliki acuan yang jelas. Badan ini bersifat komprehensif, untuk mengevaluasi kinerja lintas sektor baik di pusat atau antara daerah serta memastikan koordinasi dapat berjalan dengan baik, agar tidak terjadi kebingungan terutama pada hal penataan ruang. Badan ini juga perlu mengkoordinasikan kawasan transit lintas kabupaten/kota. Sebagai contoh, apabila kawasan transit berada di lintas provinsi seperti Jabodetabek maka diperlukan badan yang mengkoordinasikan kawasan lintas provinsi. Mengingat implementasi TOD ini bukan hanya berbasis batas administrasi, akan tetapi berbasis layanan sehingga batasannya lintas wilayah administrasi dan pengelolaannya perlu dilakukan lintas sektor dan administratif. Namun bila kawasan transit hanya berada pada lintas kabupaten/kota, maka koordinasi dapat dilakukan di bawah kewenangan pemerintah provinsi melalui penguatan peran serta tugas dan fungsi pemerintah provinsi tersebut.

Di Indonesia sendiri, terkait permintaan perumahan di Bandung, sebagai contoh, menunjukkan bahwa terdapat kelas pendapatan yang tidak terlayani oleh *supply* perumahan yaitu masyarakat kelas menengah berpendapatan di bawah 12 juta rupiah tidak memiliki permintaan rumah dengan harga pasar (non-subsidi). Hal ini dikarenakan rumah tipe 45 non-subsidi termurah di Kota Bandung memiliki harga 255 juta rupiah. Apabila masyarakat ingin mengajukan pinjaman kepemilikan rumah untuk unit tersebut, pendapatan minimum yang harus dimiliki adalah 12 juta rupiah. Di sisi lain, masyarakat kelas menengah berpendapatan di bawah 12 juta rupiah tidak juga dapat mengakses perumahan bersubsidi dikarenakan adanya batas maksimum pendapatan yang ditetapkan oleh pemerintah (FGD, 2019). Disamping itu juga, belum jelasnya data mengenai *Ability to Pay/ Willingness to Pay (AtP/ WtP)* calon penghuni hunian terjangkau di kawasan transit. Hal ini berimplikasi pada jenis hunian berdasarkan status kepemilikan hunian di kawasan transit tersebut. Untuk itu maka perlu kajian dan acuan (*rule of thumbs*) untuk menentukan harga unit yang terjangkau bagi masyarakat berpendapatan rendah-menengah di kawasan transit. Disamping itu, faktor lain yang terkait yaitu belum adanya proyeksi pertumbuhan jumlah penduduk yang membutuhkan hunian di kawasan transit, terutama migrasi (sirkular, musiman, atau permanen) dan belum terdatanya jenis kepemilikan yang sesuai dengan kebutuhan penduduk di sekitar kawasan transit, seperti milik, sewa, atau komunal milik masyarakat. Hal ini menyulitkan untuk mengetahui kebutuhan jumlah unit hunian di kawasan transit yang harus disiapkan. Untuk itu, maka diperlukan peta/data integratif status kepemilikan tanah, RDTR dan Panduan Rancang Kota (PRK) yang disusun oleh pengelola Kawasan sebagai acuan utama penentuan jenis kepemilikan unit hunian yang harus disediakan di kawasan transit.

Dari aspek pembiayaan, belum tersusun jelas alur keuangan pengelola kawasan transit dalam hal akun yang dapat digunakan untuk pengembangan kawasan transit oleh pengelola Kawasan. Hal ini masih menjadi hambatan realisasi pembangunan dan pengembangan kawasan transit yang menjadi hal dan tanggung jawab pengelola. Belum tersusunnya sistem dan mekanisme kolaborasi pembiayaan penyediaan hunian terjangkau baik dari pemerintah pusat, daerah, masyarakat dan pengembang. Hal ini sangat penting guna memperjelas dan mempercepat pembangunan TOAHD. Untuk mengatasi permasalahan tersebut maka perlu disusun alur sistem keuangan pengelola (baik BUMD maupun swasta yang ditunjuk oleh pemerintah daerah) untuk dapat mengelola dan mengembangkan kawasan transit sesuai amanat yang diemban. Pada kasus DKI Jakarta, dimana pengaturan pengembangan kawasan TOD sudah relatif lebih maju dibandingkan kota-kota lain, peraturan memungkinkan pemerintah provinsi untuk dapat mengembangkan sistem pembiayaan melalui lembaga pembiayaan; pengalihan dan pemupukan dana; pemanfaatan sumber biaya; kemudahan atau bantuan pembiayaan; dan sumber pembiayaan lainnya.

Dalam pengelolaan kawasan transit, salah satu bentuk yang diusulkan adalah BLUD. Badan Layanan Umum Daerah merupakan sistem yang diterapkan oleh unit pelaksana teknis dinas/badan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mempunyai fleksibilitas dalam pola pengelolaan keuangan sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan daerah pada umumnya. BLUD bertujuan untuk memberikan layanan umum secara lebih efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab

dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat. Sejalan dengan praktek bisnis yang sehat, untuk membantu pencapaian tujuan pemerintah daerah yang pengelolaannya dilakukan berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh kepala daerah. BLUD dapat mengatasi kesulitan dalam mengelola pendanaan yang tidak tergantung kepada operasional pemerintah daerah (pemda). Pendapatan yang diperoleh BLUD dapat dikelola langsung tanpa disetor ke pemda sehingga dapat meningkatkan kinerja pelayanan secara efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab kepada masyarakat (FGD, 2019).

Bagaimanapun juga, pengelola kawasan transit haruslah merupakan badan yang kuat yang mampu mengkoordinasikan lintas pemerintahan, lintas kawasan, dan lintas *stakeholder*. Pengelolaan ini juga akan menjamin kolaborasi lintas sektor akan berjalan baik mengingat didalamnya akan banyak hal yang perlu diatur, seperti aset, investasi serta pengelolaan keuangan baik jangka pendek maupun panjang. Pada kasus DKI Jakarta, dimana pengaturan pengembangan kawasan TOD sudah relatif lebih maju dibandingkan kota-kota lain, peraturan memungkinkan pemerintah provinsi untuk dapat mengembangkan sistem pembiayaan melalui: lembaga pembiayaan; pengeralahan dan pemupukan dana; pemanfaatan sumber biaya; kemudahan atau bantuan pembiayaan; dan sumber pembiayaan lainnya.

Hal yang perlu menjadi perhatian penting adalah keberadaan pemerintah daerah sebagai bagian penting dari pengelolaan kawasan transit tetap diperlukan untuk menghindari tarik menarik kepentingan yang mungkin terjadi antar sektor. Kajian Rosalin *et al* (2019) juga memperkuat hasil analisis yang menunjukkan bahwa faktor koordinasi dan pengelolaan oleh operator yang tidak maksimal akibat belum jelasnya ruang lingkup wewenang dan tupoksi dari pengelola kawasan transit. Ini menunjukkan peran pemerintah daerah tidak mungkin absen dalam mekanisme pengelolaan kawasan transit tersebut. Sebagai contoh di Singapura, badan pengelola URA memiliki otoritas yang kuat dalam mengatur khususnya keterkaitan tata ruang dan transportasi. Sedangkan di Indonesia kedua hal ini diatur oleh kementerian yang berbeda yaitu Kementerian Perhubungan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Sehingga faktor kelembagaanpun perlu diperhatikan terkait aturan dan wewenang dari pengelola kawasan transit yang akan dikembangkan di Indonesia. Dari aspek kelembagaan, diidentifikasi pula bahwa selain bentuk kelembagaan yang belum jelas, sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka perlu juga diatur mekanisme perizinan dan perubahan pemanfaatan ruang di kawasan TOD serta pemberian insentif dan disinsentif bagi pemilik lahan di kawasan transit. Untuk mengatasi hal ini, maka perlu disusun mekanisme kerja integratif antara para pemangku kepentingan dalam pengembangan kawasan transit. Tentunya mekanisme ini akan menjadi salah satu tanggung jawab dari badan pengelola kawasan transit ini.

C. Penguatan Regulasi Terkait Penataan Kawasan Transit

Dalam penataan kawasan transit, tentunya perlu ditangani dengan komprehensif, inovatif dan kontekstual dalam payung hukum yang jelas. Ketidaksinkronan perencanaan dan regulasi telah menyebabkan tidak optimalnya pengelolaan kota. Sebagai contoh, konsep kebijakan kawasan transit memerlukan kolaborasi lintas sektor yang kuat. Kendala yang juga ditemui pemerintah daerah adalah minimnya arahan dari pusat mengenai mekanisme teknis dalam penataan kawasan transit. Pemerintah pusat perlu memberi arahan dan panduan bagi pemerintah daerah dalam menyusun aturan teknis. Sebagai contoh dalam penyusunan AMDAL dan perizinan masih terdapat prosedur yang belum efektif sehingga menyebabkan pihak swasta kurang tertarik untuk mengurus perizinan tersebut. Selain itu, aturan teknis lainnya yang mengatur tupoksi dan struktur badan pengelola, mekanisme insentif dan disinsenti, mekanisme pengelolaan keuangan dan aturan terkait lainnya menjadi sangat krusial untuk diprioritaskan penyusunannya agar pemerintah daerah memiliki acuan yang jelas dalam pengembangan kawasan-kawasan transit (FGD, 2019).

Selain itu, penguatan regulasi juga diperlukan dalam penataan kawasan transit untuk menghindari penggunaan fungsi ruang yang tidak sesuai dengan PRK. Ini juga diperkuat dengan kajian Rosalin *et al*, (2019) yang menegaskan tentang masih lemahnya regulasi terkait pengelolaan kawasan transit. Berdasarkan masukan dari PT MRT dan PT Adhi Karya, regulasi masih perlu diperjelas mengingat regulasi yang ada saat

ini masih cenderung normatif. Ketidakjelasan aturan ini menyebabkan pihak-pihak terkait enggan untuk ikut mengembangkan kawasan transit dikhawatirkan akan tersandung masalah hukum akibat aturan yang belum jelas. Dalam hal regulasi, pemerintah daerah memiliki peran yang besar dalam mengatur kawasan transit. Mengingat kawasan ini memiliki nilai yang tinggi yang apabila dikelola dengan baik akan mampu memberi nilai tambah lahan di kawasan tersebut serta mampu memberi ruang yang proporsional antar fungsi ruang serta menjamin penyediaan hunian terjangkau dapat terpenuhi.

Bentuk kerjasama pemerintah dan swasta menjadi salah satu prioritas dalam menjamin kesuksesan penataan kawasan transit. Sebagai contoh, kendala keterbatasan pembiayaan dapat ditangani dengan kerjasama yang baik antara kedua belah pihak. Selain itu, dalam penyediaan perumahan terjangkau, pemerintah juga dapat menyediakan lahan melalui bentuk konsolidasi lahan lalu pihak swasta yang membangun rumah terjangkau tersebut dalam memenuhi hunian berimbang. Dalam hal ini diperlukan penguatan mekanisme kerjasama pemerintah dan swasta, termasuk didalamnya mekanisme insentif disinsentif. Disamping itu, kerjasama pemerintah dan swasta juga menjadi andalan dalam pengelolaan kawasan transit. Dalam penataan kawasan transit, payung hukum mengenai aturan pemanfaatan ruang udara dan bawah tanah pun menjadi sangat krusial. Belum tersedianya peraturan mengenai pemanfaatan ruang bawah bumi dan ruang udara dapat berimplikasi pada perbedaan pendekatan pembangunan kawasan transit di berbagai daerah yang berpotensi memicu terjadinya konflik pemanfaatan ruang. Oleh karena itu perlu disiapkan aturan yang rinci dan jelas mengenai mekanisme kerjasama dalam pengelolaan kawasan transit termasuk didalamnya penyediaan hunian terjangkau.

D. Penyediaan Lahan Melalui Konsolidasi Tanah

Dalam mengembangkan hunian terjangkau terkait penyediaan lahan di kawasan transit ini dapat dilakukan dengan cara konsolidasi lahan. Peremajaan kawasan tanpa pembebasan lahan merupakan salah satu strategi dari konsolidasi lahan. Prinsip perancangan yang diusulkan sebagai bagian dari konsep konsolidasi adalah restrukturisasi kepadatan tanpa penggusuran atau pengembangan kawasan secara bergulir. Konsolidasi tanah diatur di dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2019 tentang Konsolidasi Tanah yang meliputi tahapan perencanaan, pelaksanaan, pembangunan hasil konsolidasi dan pengawasan.

Yang menjadi tantangan dalam proses konsolidasi tanah adalah mengenai kepemilikan asset serta kepastian dan jaminan hukumnya seperti SKGB. Disamping itu juga perlunya peta/data integratif status kepemilikan tanah sebagai acuan utama bagi pelaksanaan konsolidasi lahan serta berdampak pada penentuan jenis kepemilikan unit hunian yang harus disediakan di Kawasan TOD. Selain itu, mahalannya harga tanah di Kawasan TOD yang cenderung tidak terkendali, berimplikasi terhadap kemampuan pemerintah untuk menyediakan hunian terjangkau di Kawasan TOD (FGD, 2019). Oleh sebab itu, diperlukan strategi mengendalikan harga tanah yang inovatif guna mengendalikan harga jual/ sewa unit bagi MBR

Belum tersosialisasinya tata cara pemanfaatan lahan bagi hunian terjangkau, terutama tanah-tanah tidak produktif milik BUMN, BUMD, pemerintah daerah, dan wakaf juga berimplikasi pada keengganan karena ketidaktahuan pemilik lahan untuk mengusahakan tanah-tanah tidak produktif menjadi hunian terjangkau. Oleh karena itu, perlu penetapan skema pemanfaatan tanah milik BUMN (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/ 2014), BUMD dan pemerintah daerah (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19/ 2016), serta Wakaf (Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006).

Hingga saat ini, upaya untuk mengadakan sistem dan mekanisme kerjasama dengan tanah masyarakat untuk menyediakan hunian terjangkau, terutama di kampung-kampung kota masih belum optimal. Di lain sisi, hal ini dapat menyelesaikan masalah peremajaan kampung kota tanpa melakukan penggusuran/ gentrifikasi sebagai akibat kenaikan harga tanah yang drastis di Kawasan TOD. Untuk itu, diperlukan reforma agraria yang jitu, yang mana kepemilikan bersama oleh masyarakat menjadi alternatif sebagai hak milik atau pengelolaan.

Mayoritas kendala yang dihadapi oleh daerah dalam penataan kawasan transit mengarah pada isu keterbatasan lahan pembangunan. Bagaimanapun juga, sebagian besar titik transit yang sudah ditetapkan di kabupaten/kota umumnya berada di kawasan terbangun. Dalam mengatasi isu penyediaan tanah yang diwujudkan dalam bentuk hunian vertikal dapat melalui konsolidasi tanah vertikal sebagaimana diatur dalam Permen ATR/KaBPN No. 12 Tahun 2019. Berikut ini merupakan beberapa model penyediaan tanah:

- a. Tanah asset pemerintah (hak pengelolaan) memungkinkan ruang ekonomi dikerjasamakan dengan koperasi sehingga masyarakat dapat mengutilisasi diatas HPL (hak pakai). Apabila HPL ini diserahkan ke badan hukum/badan usaha milik masyarakat dapat pula dilakukan apabila mereka memiliki badan hukum seperti koperasi.
- b. Tanah asset pemerintah (hak pengelolaan), HGB kepada badan usaha untuk membangun rusun MBR & mengusahakan ruang ekonomi untuk mensubsidi biaya kepemilikan/sewa MBR bersama BLUD.
- c. Tanah asset bersama (belum jelas kepemilikannya) dapat dibentuk SHM bersama yang dapat dijadikan ruang ekonomi masyarakat melalui koperasi (bekerjasama dengan BUMD/badan usaha) untuk subsidi biaya milik/sewa MBR – SHM bersama tidak bisa dijual per kavling.
- d. Tanah asset pemerintah hak pengelolaan dan HGB oleh koperasi masyarakat menjadi peningkatan kualitas swadaya melalui konsolidasi tanah yang emansipatif.

Konsolidasi Tanah Vertikal (KTV) menjadi salah satu bagian dari kebijakan pertanahan untuk mendukung penataan suatu wilayah. *Land readjustment* merupakan salah satu bentuk kebijakan pengembangan wilayah itu sendiri. Namun kedua konsep itu sama-sama membutuhkan partisipasi masyarakat dalam mendukung Rencana Tata Ruang. Partisipasi masyarakat yang dimaksud dalam konsep KT adalah peran sertanya dalam menyatakan kesediaannya sebagai peserta KT itu sendiri serta kesediaannya untuk menyerahkan sumbangan tanah (*land contribution/sharing*).

KTV dapat berperan mewujudkan alokasi peruntukan ruang sebagaimana ditentukan dalam Rencana Tata Ruang ketika KT dilaksanakan untuk mewujudkan Rencana Tata Ruang Wilayah yang lebih rinci untuk pelaksanaan pembangunan suatu kawasan. Tantangan terbesar dalam konsep KT yang dianut oleh Indonesia adalah mencari format kerjasama yang sinergis antara pelaksana KT dengan pelaksana tindak lanjut pelaksanaan KT yang terpisah secara kelembagaan. Sebagaimana diketahui, instansi fungsional yang melaksanakan KT selama ini adalah otoritas pertanahan, yang sejak pemerintahan Presiden Joko Widodo (2014-2019) diintegrasikan dan ditingkatkan menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN). Sementara itu, yang melakukan tindak lanjut pelaksanaan KT dalam bentuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya adalah Pemerintah Daerah, dalam hal ini otoritas Pekerjaan Umum (PU). Padahal, keberhasilan konsep KT secara optimal di Indonesia adalah apabila dilakukan tindak lanjut KT itu sendiri. Tegasnya, tanpa tindak lanjut itu, maka KT adalah sama dengan program atau kegiatan sertifikasi lainnya, yang hanya memberikan bukti pemilikan terhadap bidang tanah yang dimiliki seseorang.

Oleh karena itu, berdasarkan hasil serangkaian diskusi (FGD, 2019) dapat disimpulkan bahwa membangun sinergisme pelaksanaan KT dan tindak lanjut pelaksanaan KT perlu dicari format yang tepat, agar setiap otoritas dan *stakeholder* yang terlibat di dalamnya memiliki komitmen yang sama untuk dapat melaksanakan KT berhasil agar sampai pada tahap tindak lanjut pembangunan fisiknya. Artinya, Kementerian ATR/BPN dan otoritas perencanaan dalam memilih dan menentukan lokasi KT harus bekerja sama dengan otoritas perencanaan nasional terutama di daerah, sehingga dapat diperoleh lokasi pelaksanaan KT yang sekaligus dapat mendorong peremajaan atau pengembangan wilayah. Setelah itu, kerjasama dalam melakukan tindak lanjut pelaksanaan KT juga harus dibangun dengan otoritas PU di daerah, sehingga ditemukan bentuk kerjasama yang tepat untuk menindaklanjuti pelaksanaan KT.

Kerjasama konsolidasi tanah ini tidak hanya dilakukan dengan pihak swasta namun juga dengan masyarakat contohnya dalam penataan kampung-kampung kota. Sehingga peremajaan kawasan dapat dilakukan tanpa penggusuran yang dapat menyebabkan gentrifikasi. Dalam FGD terakhir, diketahui pula bahwa pengembang dapat berperan dalam pembangunan kawasan residensial/*office/komersial/mix use* dengan ekspektasi bahwa kawasan transit seperti TOD menjadikan kawasan perkotaan lebih terintegrasi

tertata, berkelanjutan, dan melancarkan laju bisnis. Namun demikian, beberapa catatan dari pengembang untuk pemerintah agar pengembang dapat terlibat penuh dalam pengembangan TOD adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah menyiapkan sarana prasarana transportasi, peningkatan kualitas stasiun dan pengoptimalan fasos fasum.
2. Pengembang mendapatkan *treatment* khusus berupa insentif dan disinsentif dalam penerapan peraturan-peraturan TOD, seperti KDB, KLB, fungsi ruang, guna lahan, pedestrian RTH, dan seterusnya.
3. Adanya perencanaan *Masterplan* yang jelas, pemanfaatan ruang dan penegakan peraturan perlu dukungan para *stakeholder*.

Adapun instrumen penangkapan nilai lahan dalam proses konsolidasi tanah adalah kerjasama pengembangan kota antara pemerintah dan badan usaha melalui penyewaan hak pengembangan pemerintah ke badan usaha dan uang sewa dibayarkan saat awal kesepakatan untuk menyediakan hunian MBR atau infrastruktur kawasan. Instrumen ini kini dikembangkan pembayaran sewa hak pengembangan/ pengelolaan tidak hanya berupa uang tetapi juga hunian MBR atau infrastruktur lainnya.

Beberapa tahapan yang perlu dilalui berdasarkan kajian Zhao & Larson (2011) dapat menjadi masukan strategi dalam pengembangan konsolidasi lahan di Indonesia, antara lain :

- 1) *Sinkronisasi peraturan pemerintah* (baik di tingkat nasional atau daerah) terkait pembiayaan dan pembangunan perkotaan, khususnya Kawasan TOD yang ada. Tahap ini menjadi dasar penyusunan dan penerapan *instrument LVC* yang tepat dalam pembangunan dan pengembangan Kawasan TOD.
- 2) Analisis aksesibilitas dan keuntungannya, mengingat penyelenggaraan TOD bertumpu pada keterhubungan antar fasilitas untuk mempermudah dan mempercepat pergerakan manusia, analisis aksesibilitas menjadi sangat penting. Tidak hanya kemudahan sirkulasi, namun terlebih lagi untuk meningkatkan kegiatan dan nilai ekonomi dari sebuah Kawasan. Kemudahan dan kecepatan bersirkulasi antar fasilitas kota merupakan tawaran terpenting yang harus diberikan kepada warga kota untuk mau secara sukarela meninggalkan ketergantungannya kepada kendaraan pribadi.
- 3) Analisis kesediaan untuk membayar pemilik lahan atau pelaku pembangunan dalam menyediakan akses atau ruang untuk sarana transportasi umum. Pada tahap ini, pemerintah daerah melakukan valuasi peningkatan nilai lahan dengan membandingkan nilai sebelum dan sesudah adanya kegiatan pengembangan. Valuasi ini mencakup 2 (dua) kajian yakni: a) kajian fungsi kegiatan, tingkat kepadatan dan besar konstruksi; serta b) kajian selisih nilai pengembangan lahan dengan membandingkan nilai lahan sebelum dan sesudah berdasarkan harga pasar.
- 4) Analisis penentuan *instrument LVC* pada fasilitas transportasi umum. Tahap ini terfokus pada analisis kritis perbandingan antara hasil dari tahap pertama dan ketiga. Jika penentuan *instrument LVC* yang tepat pada tahap ketiga belum memiliki payung hukum sebagaimana hasil kajian tahap pertama, maka peraturan baru harus dibuat pemerintah dengan kesepakatan antara para pemilik lahan atau pelaku pembangunan. Selain itu, tahap ini harus mempertimbangkan kondisi sosial, ekonomi, budaya dan politik yang berlaku di masyarakat calon pengguna Kawasan TOD guna memaksimalkan hasil penerapan *instrument LVC* bagi warga kota pada umumnya. Tahap terakhir adalah menyusun strategi pelaksanaan *instrument LVC*. Tahap ini fokus pada penetapan besar pajak yang akan diberlakukan atau bentuk kerjasama pembangunan/ pengembangan kawasan.

Pemanfaatan kenaikan nilai tanah (*Land value capture-LVC*) harus dilakukan oleh Pemerintah atau Pengelola Kawasan untuk menyediakan perumahan terjangkau di kawasan transit ini (Bird, 2010). Pemanfaatan penangkapan nilai lahan atau LVC (*Land value capture*) sangat membutuhkan kolaborasi antar organisasi pemerintah daerah, baik nasional maupun kabupaten/ kota, agar mampu menghasilkan peraturan

yang kondusif bagi para pelaku pembangunan di kawasan transit (Peterson, 2009; Vetter & Vetter, 2016). Lalu, tanpa adanya pola pikir wirausaha yang kreatif dan inovatif akan sangat sulit bagi pengelola kawasan dan pemerintah kota untuk dapat memanfaatkan kenaikan nilai lahan di kawasan transit. Sementara transparansi pengelolaan kawasan sangat vital untuk menumbuhkembangkan rasa saling percaya antar pelaku pembangunan saat terus menciptakan nilai guna menghasilkan kenaikan nilai lahan yang diinginkan. Dapat disimpulkan bahwa LVC merupakan konsep pembiayaan publik dimana pemerintah:

1. Memicu peningkatan nilai lahan melalui peraturan, misalnya perubahan KLB atau pembangunan infrastruktur semisal angkutan publik berbasis rel
2. Melembagakan kenaikan nilai lahan tersebut melalui mekanisme tertentu yang dapat memanfaatkan sebagian atau keseluruhan kenaikan nilai tersebut
3. Menggunakan kenaikan nilai lahan sebagai upaya pembiayaan infrastruktur, seperti angkutan publik berbasis rel, perumahan terjangkau, dan lain sebagainya

Banyak pakar berpendapat bahwa pembiayaan berbasis tanah (*land-based financing*) memiliki potensi besar di negara berkembang untuk memanfaatkan kenaikan nilai lahan (Suzuki et al, 2015). Walau demikian, kajian Suzuki, et al (2015) menegaskan beberapa hal harus dipenuhi untuk dapat menjalankannya, yakni: 1) pertumbuhan ekonomi dan penduduk yang meyakinkan; 2) rencana induk yang visioner; 3) proses perencanaan yang fleksibel sehingga dapat beradaptasi dengan beragam perubahan; 4) kolaborasi lintas sektor dalam pemerintahan; 5) pola pikir wirausaha (*entrepreneurship*); dan 6) transparansi pengelolaan kawasan dan keuangan.

Kajian Weich (2013) juga menekankan urgensi hunian terjangkau di kawasan transit berkorelasi positif pada pengurangan tingkat kemiskinan masyarakat berpenghasilan rendah. Ini menunjukkan bahwa sejatinya arahan lokasi rumah susun milik dan sewa khususnya harus berlokasi di sekitar kawasan transit transportasi massal sehingga mampu mengurangi biaya transportasi dan penggunaan kendaraan pribadi roda dua. Meskipun ada pandangan lain yang berpendapat bahwa mendekatkan lokasi kerja dan hunian menjadi solusi yang juga baik dalam mengurangi mobilitas orang atau komuter. Setidaknya terdapat 3 (tiga) tujuan penyediaan hunian terjangkau di lokasi TOD. Pertama, mewujudkan kota yang adil bagi warga kota dengan mencegah gentrifikasi sebagai akibat pembangunan sarana transportasi umum massal. Kedua, mengurangi penggunaan kendaraan pribadi yang berbanding lurus dengan mengurangi kemacetan dan polusi udara. Ketiga, menyediakan hunian terjangkau yang layak berdekatan dengan peluang pekerjaan dan fasilitas umum sehingga mampu mempertahankan bahkan meningkatkan kualitas hidup (Woetzel, et al., 2016).

Dalam konteks perkembangan kota di Indonesia, tentunya dalam mengurangi komuting diperlukan pendekatan jangka panjang seperti pemerataan pembangunan dan mengurangi beban kota inti dengan membangun pusat-pusat baru. Namun bagaimanapun juga pendekatan yang saat ini mungkin dilakukan yaitu dengan mendekatkan kawasan hunian di kawasan transit menjadi solusi yang dapat dilaksanakan sesegera mungkin. Hal ini juga selaras dengan Agenda Perkotaan Baru (*New Urban Agenda*) yang dikawal oleh UN-Habitat melalui konferensi Habitat III yang menetapkan kesepakatan seluruh negara di dunia untuk menciptakan kota dan permukiman yang berkeadilan, aman, sehat, mudah diakses, terjangkau, berketahanan, dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kualitas hidup untuk seluruh masyarakat (United Nation, 2016). Dalam dokumen yang diterbitkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2018), guna mengendalikan *urban sprawl*, pengembangan sistem transportasi massal yang terintegrasi merupakan salah satu pendekatan pembangunan.

4. KESIMPULAN

Dalam perencanaan sebuah kota, integrasi antara perencanaan transportasi dan guna lahan menjadi hal yang tidak dapat ditawar lagi. Ketidaksinkronan kedua inti tersebut akan menyebabkan perkembangan kota yang sporadis, acak dan tidak beraturan. Menyebabkan mobilitas orang dan barang diperkotaan menjadi tidak efisien dan menghasilkan berbagai efek negatif seperti biaya transportasi yang mahal hingga

kerusakan lingkungan akibat polusi dan kemacetan. Ini menjadi dasar urgensi penyediaan hunian terjangkau sebagai salah satu solusi dalam menangani permasalahan tersebut.

Kawasan transit menjadi kunci dalam alokasi guna lahan hunian terjangkau yang kompak dan berkelanjutan di sebuah perkotaan. Kajian ini berhasil merumuskan empat strategi dalam mendorong upaya penyediaan hunian terjangkau di kawasan transit. Pertama, kota-kota besar dan metropolitan di Indonesia perlu memperhatikan integrasi pembangunan transportasi publik massal dan kawasan hunian yang terakomodir dalam arahan berbagai rencana detail pola ruang di daerah.

Kedua, kajian ini juga menekankan pentingnya badan pengelola kawasan transit yang kuat dan didukung oleh regulasi dan rencana yang jelas, serta sistem pembiayaan dan pengelolaan keuangan yang baik. Ini disebabkan saat ini masih terdapat ruang kosong pengelolaan yang menyebabkan efektifitas pengelolaan tidak akan pernah terwujud. Oleh karena itu, regulasi teknis perlu segera disusun dalam menjamin pelaksanaan hunian di kawasan transit di berbagai daerah di Indonesia dapat segera dikelola dengan baik.

Ketiga, penguatan regulasi khususnya dalam mendorong implementasi di tingkat daerah ini menjadi masukan berbagai *stakeholder* terutama pemerintah daerah. Disamping itu, kolaborasi lintas sektor dan *stakeholder* menjadi kunci kesuksesan, mengingat perwujudan kawasan yang kompak, terpadu dan berkelanjutan tidak mungkin dicapai dengan pendekatan yang sektoral dan berjalan sendiri-sendiri. Dalam hal ini penguatan pemerintah daerah khususnya pemerintah provinsi juga krusial dalam mengkoordinasikan kawasan transit yang bersifat lintas administratif.

Keempat, penyediaan lahan di kawasan transit dapat dilakukan dengan cara konsolidasi lahan, penangkapan nilai lahan (LVC), mekanisme kerjasama pemerintah dan swasta. Meskipun telah ada berbagai regulasi baik ditingkat pusat maupun daerah, nyatanya dalam implementasi terkait konsolidasi lahan dan penangkapan nilai lahan bukanlah hal yang mudah. Oleh itu, dukungan melalui penguatan kapasitas dan peran pemerintah khususnya di daerah terkait konsep KTV dan LVC akan mempercepat upaya penyediaan hunian terjangkau di kawasan transit.

Kajian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi beberapa kota metropolitan lain yang telah mulai mengembangkan konsep TOD seperti Gerbangkertasusilo, Bandung Raya, Mebidangro, dan lain-lain. Bagaimanapun juga, komitmen pemerintah dalam pembangunan infrastruktur terutama transportasi massal selama dekade terakhir perlu terus didorong dalam mengurangi berbagai masalah perkotaan. Kedepan, pemerintah juga perlu fokus pada integrasi guna lahan permukiman dan simpul-simpul transportasi yang menjadi salah satu kunci dalam penyediaan lahan bagi hunian terjangkau di kawasan transit.

5. PERNYATAAN RESMI

Penelitian ini didukung dan dibiayai oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dengan judul kegiatan Kajian Pengembangan Kebijakan dalam Penyediaan Hunian Terjangkau di Kawasan Transit. Terima kasih yang sebesar-besarnya pada semua pihak khususnya Pemerintah Daerah di Jabodetabek, Kementerian Perhubungan, Kementerian PUPera, Kementerian ATR/BPN, serta narasumber yang telah terlibat dalam kegiatan ini.

6. REFERENSI

- Ardiwijaya, V. S. 2014. Bandung Urban sprawl and Idle Land: Spatial Environmental Perspectives. *Jurnal Precedia* 10: 208–213.
- Beimborn, E., Rabinowitz, H., Gugliotta, P., Mrotek, C., Yan, S. 1991. *Guidelines for Transit Sensitive Land Use Design*. Washington, D. C.: Urban Mass Transportation Administration.
- Belzer, D., Bernstein, S., Gorewitz, C., Makarewicz, C., McGraw, J., Poticha, S., Thorne-Lyman, A., Zimmerman, M. 2006. *Preserving and Promoting Diverse Transit-Oriented Neighborhoods*. Washington D. C.: Center for Transit-Oriented Development.
- Belzer, D., Srivastava, S., Wood, J., Greenberg, E. 2011. *Transit-Oriented Development (TOD) and Employment*. Washington D. C.: Center for Transit-Oriented Development.

- Bird, R. M. 2010. *Subnational taxation in developing countries: A review of the literature*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Bogdon, A., Can, A. 1997. Indicators of local housing affordability: Comparative and spatial approaches, *Real Estate Economics* 25(1): 43-80.
- Calthorpe, P. 1993. *The Next American metropolis: Ecology, community, and the American Dream*. New York: Princeton Architectural Press.
- Cao, X. J., Xu, Z., Fan, Y. 2010. Exploring the connections among residential location, selfselection, and driving: Propensity score matching with multiple treatments.
- Cervero, R., Kang, C. D. 2011. Bus rapid transit impacts on land uses and land values in Seoul, Korea. *Transport Policy* 18(1): 102–116. doi:10.1016/j.tranpol.2010.06.005
- Cervero, R., Kockelman, K. 1997. Travel demand and the 3Ds: Density, diversity, and design. *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 2(3): 199-219.
- Curtis, C., Renne, J. L., Bertolini, L. 2009. *Transit Oriented Development: Making It Happen*. New York: Routledge.
- Ditmar, H., Ohland, G. 2003. *The New Transit Town: Best Practices in Transit-Oriented Development*. Washington, D. C.: Island Press.
- Downs, A. 1994. *New Visions for Metropolitan America*. Washington, D. C.: Brookings Institution & Lincoln Institute of Land Policy.
- Farda, M., & Lubis, H. (2018). Transportation System Development and Challenge in Jakarta Metropolitan Area, Indonesia. *Int. J. Sustain. Transp. Technol*, 1(2), 42-50.
- Feudo, F. 2014. How to Build an Alternative to Sprawl and Auto-centric Development Model through a TOD Scenario for the North-Pas-de-Calais Region? *Transportation Research*
- Greene, D.L., Wegener, M. 1997. Sustainable transport. *Journal of Transport Geography* 5(3): 177-190.
- Hasibuan, H. S., Moersidik, S., Koestoer, R., & Soemardi, T. P. (2014). Using GIS to integrate the analysis of land-use, transportation, and the environment for managing urban growth based on transit oriented development in the metropolitan of Jabodetabek, Indonesia. In *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* (Vol. 18, No. 1, p. 012177). IOP Publishing.
- Hasibuan, H. S., Soemardi, T. P., Koestoer, R., & Moersidik, S. (2014). The role of transit oriented development in constructing urban environment sustainability, the case of Jabodetabek, Indonesia. *Procedia Environmental Sciences*, 20, 622-631.
- James, P. M. 2013. *Managing Metropolises by Negotiating Mega-Urban Growth*. In H. Mieg & Klaus Töpfer (eds.). *Institutional and Social Innovation for Sustainable Urban Development*. London: Routledge.
- Jenks, M. Kozak, D., Takkanon, P. (eds.). 2008. *World Cities and Urban Form*. London: Routledge.
- Leung, K. H. (2016). Indonesia's Summary Transport Assessment.
- Lund, H. (2006). Reasons for living in a transit-oriented development, and associated transit use. *Journal of the American Planning Association*, 72(3), 357-366.
- Newman, P.W.G., Kenworthy, J.R. 1999. *Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence*. Washington, D.C.: Island Press.
- Newman, P.W.G., Thorpe, A., Greive, S., Armstrong, R. 2003. *Locational Advantage and Disadvantage in Public Housing, Rent Assistance and Housing Loan Assistance*. Melbourne: AHURI.
- Pereira, P., Monkevičius, A., Siarova, H. 2014. Public Perception of Environmental, Social and Economic Impacts of Urban sprawl In Vilnius. *Societal Studies Journal* 6 (2): 259–290.
- Reardon, K. M. 2003. Riding the rails. *Shelterforce*, (128).
- Rosalin, A., Kombaitan, B., Zulkaidi, D., Dirgahayani, P., & Syabri, I. (2019, October). Towards Sustainable Transportation: Identification of Development Challenges of TOD area in Jakarta Metropolitan Area Urban Railway Projects. In *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* (Vol. 328, No. 1, p. 012006). IOP Publishing.
- Susilo, Y. O., Joewono, T. B., Santosa, W., & Parikesit, D. (2007). A reflection of motorization and Sasono, M. E. N., Purwitaningsih, S., Yusuf, L., & Navastara, A. M. (2016). Surabaya smart subway development as an alternative mode in Ahmad Yani Corridor Surabaya by TOD concept application. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 227, 132-138.
- Suzuki, H., Murakami, J., Yu-Hong, H., Tamayose, B. 2015. *Financing Transit-Orientated Development with Land Values: Adapting Land Value Capture in Developing Countries*, Washington D.C.: World Bank Group.
- UN-Habitat. 2012. *Sustainable Urbanization in Asia: A Sourcebook for Local Governments*, Nairobi: UN-HABITAT.
- United Nations. 2014. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, New York: United Nations.
- United Nations. 2016. *New Urban Agenda*, Quito: UN-Habitat.

- Vos, J. De., Acker, V. Van., Witlox, F. 2014. The influence of attitudes on Transit-Oriented Development: An explorative analysis. *Transport Policy*.
- Taki, H. M., & Maatouk, M. M. H. (2018). Spatial Statistical Analysis for Potential Transit Oriented Development (TOD) in Jakarta Metropolitan Region. *Journal of Geoscience, Engineering, Environment, and Technology*, 3(1), 47-56.
- Taki, H. M., Maatouk, M. M. H., Qurnfulah, E. M., & Antoni, S. (2017, November). Land Suitability Assessment for the Potential Location of Transit Oriented Development (TOD). In *International Conference on Smart Cities, Infrastructure, Technologies and Applications* (pp. 357-359). Springer, Cham.
- Wismadi, A., Soemardjito, J., & Sutomo, H. (2012). Transport Situation in Jakarta. *Study on Energy Efficiency Improvement in the Transport Sector through Transport Improvement and Smart Community Development in the Urban Area*, 29-58.
- Welch, T. F. (2013). Equity in transport: The distribution of transit access and connectivity among affordable housing units. *Transport policy*, 30, 283-293.
- Waller, M. (2005). *High Cost or High Opportunity Cost? Transportation and Family Economic Success* (No. Center on Children & Families# 35). Washington, DC: Brookings Institution, Center on Children and Families.
- Walters, L., du Plessis, J., Haile, S., Paterson, L. 2016. *Leveraging land: Land based-finance for local governments: A reader*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).
- Wardrip, K. 2011. *Public Transit's Impact on Housing Costs: A Review of the Literature. Insights from Housing Policy Research*. Washington, DC: Center for Housing Policy.
- Woetzel, J., Mischke, J., Peloquin, S., Weisfield, D. 2016. *A Tool Kit to Close California's Housing Gap: 3.5 Million Homes by 2025*. Washington D. C.: McKinsey & Company.
- Xie, F., Levinson, D. 2009. Modeling the Growth of Transportation Networks: A Comprehensive Review. *Networks and Spatial Economics* 93: 291-307.
- Zhang, R., 2008. *Transit-Oriented Development Strategies and Traffic Organization*. In *Transportation and Development Innovative Best Practices 2008*. Reston, VA: American Society of Civil Engineers, pp. 277-283.
- Zhao, Z. J., Larson, K. 2011. Special Assessments as a Value Capture Strategy for Public Transit Finance. *Public Works Management & Policy* 16: 320–340. DOI: 10.1177/1087724X11408923
- Zhou, B., Kockelman, K. M. 2008. Self-Selection in Home Choice: Use of Treatment Effects in Evaluating the Relationship between the Built Environment and Travel Behavior. *Transportation Research Record* 2077: 54–61.