

Dosen:
Prof. Dr. Ir. Rudy C. Tarumingkeng
Prof. Dr. Ir. Sjafrida Manuwoto

**PENGEMBANGAN LAHAN PERUMAHAN DAN
PERMUKIMAN DI KAWASAN PINGGIRAN KOTA (URBAN
PERIPHERY) MELALUI PENDEKATAN PARTISIPATIF
GUIDED LAND DEVELOPMENT (GLD)
(STUDI KASUS DI JABODETABEK)**

Oleh Kelompok 4:

1. **Hazaddin TS** **Nrp. P062059434**
2. **Hairul Sitepu** **Nrp. P062059324**
3. **Nanang Sofwan** **Nrp. P062054734**
4. **Indrayoto** **Nrp. P062059384**
5. **Budiyono** **Nrp. P062059424**

DAFTAR ISI

BAB 1. PENDAHULUAN

- 1.1. Latar Belakang 1
- 1.2. Maksud dan Tujuan 3

Pengembangan Lahan Perumahan dan Permukiman di Kawasan Pinggiran 1
Kota (Urban Periphery) melalui Pendekatan Partisipatif Guided Land Development
(GLD) Studi Kasus di Jabodetabek

1.3.	Rumusan Masalah	3
1.4.	Manfaat Penelitian	4
1.5.	Kerangka Pemikiran	4

BAB 2. METODOLOGI PENDEKATAN

2.1.	Lokasi dan Waktu Penelitian	8
2.1.1.	Lokasi Penelitian	8
2.1.2.	Waktu Penelitian	9
2.2.	Metoda Penelitian	9

BAB 3. PEMBAHASAN

3.1.	Bahasan Aspek Perkotaan	12
3.2.	Bahasan Aspek Lahan	13
3.3.	Bahasan Aspek Lingkungan	13
3.4.	Bahasan Pendekatan Model GLD	14

BAB 4. KESIMPULAN	22
--------------------------------	-----------

DAFTAR PUSTAKA	24
-----------------------------	-----------

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Pertumbuhan pembangunan perumahan dan permukiman perkotaan sangat pesat seiring dengan permintaan kebutuhan perumahan akibat tingginya penambahan jumlah penduduk Kota. Pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman terjadi pergeseran dari kawasan/pusat Kota ke kawasan pinggiran Kota, hal tersebut terjadi selain harga lahan murah juga tersedia luasan yang layak untuk pembangunan perumahan. Kawasan pinggiran Kota (*urban periphery*) pada umumnya wilayah suatu daerah Kabupaten/Kota yang belum terencana dan dihuni oleh penduduk asli dengan kegiatan perdesaan, sehingga desakan pergeseran pembangunan perumahan ke kawasan tersebut mengakibatkan wajah pola pembangunan perumahan yang sporadis dan tidak tertata sehingga mendorong munculnya permasalahan baru seperti kesenjangan sosial dan kekumuhan (*slum area*) baru di kawasan pinggiran. Perkembangan kawasan perkotaan pada wilayah pinggiran Kota (*urban periphery*) berkembang secara sporadis dan tidak tertata

Kawasan pinggiran menjadi lokasi yang menarik sampai saat ini baik bagi masyarakat umum untuk menjadi tempat tinggal maupun swasta/pengembang untuk berinvestasi, karena pada kawasan tersebut harga tanah relatif masih murah dibandingkan harga tanah di kawasan perkotaan (Winarso dan Kombaitan, 2001)

Tingginya intervensi kegiatan perkotaan (perumahan, industri, komersial, dll) terhadap kawasan ini terutama di sekitar Kota-Kota metropolitan yang pada umumnya di wilayah administrasi Kabupaten dan Kota. Pemerintah setempat pada umumnya kesiapan menyiapkan perangkat pengendalian seperti **Rencana Tata Ruang Rinci Kawasan (RDTR/RTRK)** belum tersedia.

Berdasarkan hal tersebut, perlu dilakukan pendekatan yang komprehensif

dalam pengendalian dan arahan pola pemanfaatan lahan kawasan pinggiran Kota yang inovatif serta mengandung unsur partisipatif dan penataan yaitu melalui pendekatan ***Guided Land Development (GLD) atau dikenal dengan Pengembangan Lahan Terpandu (PLT)***, dimana dalam pelaksanaan mengutamakan pemberdayaan masyarakat (***community base development***) dan kemitraan (***public private partnership***).

GLD merupakan perwujudan peran masyarakat serta kemitraan Pemerintah - Masyarakat - Swasta dalam pengembangan permukiman sebagaimana ditetapkan dalam UU Perumahan dan Permukiman No. 4 th 1992.

GLD terutama merupakan suatu perangkat bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di wilayah-wilayah perkotaan terutama pinggiran Kota (*urban periphery*) yang tumbuh dengan pesat. Pola ini mulai diuji coba sejak 1994, sehingga GLD ini memerlukan penerapan yang dipantau dan dievaluasi secara berkala sebelum dibakukan model pendekatan pembangunan.

Penerapan GLD dibatasi pada area yang berada dibawah yurisdiksi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tertentu, dan memerlukan acuan kebijaksanaan tata ruang Pemerintah Daerah yang bersangkutan untuk kawasan GLD. Seringkali kawasan GLD terdapat diarea Kabupaten/Kota yang tumbuh cepat akibat perkembangan yang diluar kendalinya, misalnya pertumbuhan perkotaan di Kabupaten/Kota sebelahnya atau pembangunan prasarana regional. Dalam hal ini, acuan kebijakan Pemerintah Daerah setempat untuk wilayah tersebut harus sudah berdasar pada suatu kesepakatan dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota lainnya atau sektor yang terkait. Disini terdapat peran Pemerintah Daerah Provinsi dan /atau instansi Pusat.

GLD diarahkan pada peningkatan taraf hidup penduduk setempat serta pendayagunaan sumberdaya baik lahan maupun masyarakat sendiri, dengan demikian investasi yang terkait pada program-program yang dirumuskan melalui GLD harus dapat dijangkau oleh pemahaman dan kemampuan masyarakat yang berdomisili dikawasan tersebut.

1.2. MAKSUD DAN TUJUAN

Mengembangkan dan Merancang Model pengembangan Lahan untuk kawasan pinggiran Kota (*urban periphery*) melalui **Guided Land Development (GLD)** atau dikenal dengan **Pengembangan Lahan Terpandu (PLT)**, dalam rangka menyiapkan perangkat pengendalian pemanfaatan lahan kawasan pinggiran Kota (*urban periphery*) untuk kegiatan pembangunan agar lebih terarah/tertata dimana dalam pelaksanaan mengutamakan pemberdayaan masyarakat (**community base development**) dan kemitraan (**public private partnership**).

1.3 RUMUSAN MASALAH

Pengembangan lahan untuk kegiatan permukiman di kawasan pinggiran kota selama ini belum dilaksanakan secara berkelanjutan, yaitu tidak memperhatikan tiga aspek lingkungan membuat kualitas lingkungan hidup dan pada kawasan ini semakin menurun, sehingga akan berkembang menjadi wilayah kumuh baru yang padat, tidak produktif dan semakin semerawut, sebagaimana yang selama ini terjadi pada kawasan tersebut.. Sehubungan dengan hal ini, Zetterdan White (2002) mengemukakan bahwa konsep kawasan perkotaan yang berkelanjutan dinegara berkembang haruslah dapat menjamin kelangsungan kehidupan penghuninya. Didalam mengembangkan kegiatan permukiman dengan pendekatan sistem, keterkaitan antara aspek , karena perubahan pada aspek yang satu akan mempengaruhi kelangsungan lingkungan berkelanjutan.

Bertitik tolak dari hal-hal tersebut diatas, rumusan masalah penelitian yang di nyatakan dalam bentuk pernyataan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Apa faktor penyebab dan dampak terjadinya pertumbuhan perumahan dan aktivitas terkait (permukiman) di pinggiran metropolitan?
2. bagaimana sistem pengembangan lahan bagi kawasan permukiman?
3. bagaimana model pengembangan lahan untuk kawasan permukiman berkelanjutan dipinggiran kota?

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah memebangun model pengembangan lahan kawasan permukiman yang cepat tumbuh dipinggiran kota. Model ini diperlukan agar dapat dirumuskan kebijakan strategis dan kelembagaan yang menjamin keberlanjutan kawasan, yaitu yang kenyamanan dan kualitas lingkungan kawasan hunian.

Adapun tujuan khusus penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengkonfirmasi faktor penyebab dan dampak terjadinya pertumbuhan perumahan dan aktivitas terkait (permukiman) dipinggir metropolitan.
2. Mengidentifikasi sistem kawasan permukiman.
3. Merancang model sistem pengelolaan kawasan permukiman berkelanjutan dipinggiran metropolitan.
4. Merumuskan kebijakan strategis dan kelembagaan untuk mendukung pengelolaan permukiman yang berkelanjutan dipinggiran metropolitan.

1.5 KERANGKA PEMIKIRAN

Secara umum pertumbuhan permukiman disekitar metropolitan dipacu oleh :

1. Pertumbuhan penduduk metropolitan yang tinggi (sub-urbanisasi dan pertumbuhan alami) disertai peningkatan kesejahteraan masyarakat (daya beli),
2. Kebutuhan perumahan yang layak (secara sosial, teknis, dan lingkungan) dan terjangkau,
3. Harga tanah di dalam wilayah inti metropolitan yang sangat mahal,
4. Lingkungan asal yang padat dan terpapar polusi,
5. Daya tarik kawasan yang tinggi, karena memiliki nilai “lebih” baik dalam bentuk nilai lokasi maupun aksesibilitas yang relatif baik, dan
6. Lemahnya pengendalian tata ruang dan bangunan.

Keadaan ini berdampak kepada lingkungan, ekonomi, dan sosial kawasan permukiman tujuan dipinggiran metropolitan, dalam bentuk :

1. Tekanan terhadap sumber daya (tanah, air, dan energi) yang meningkat dan penurunan kualitas lingkungan hidup akibat peningkatan produksi

- limbah dan emisi Gas Rumah Kaca-GRK (dampak lingkungan),
2. Peningkatan beban investasi dan pemeliharaan infrastruktur publik dan peningkatan ongkos transport akibat semakin parahnya kemacetan, sementara disisi lain penghuni dan/atau pemilik properti mengharapkan peningkatan nilai pasar perumahan dan terlayannya kebutuhan sehari-hari dengan baik (dampak ekonomi), dan
 3. Penurunan kenyamanan akibat penurunan relatif tingkat layanan fasilitas sosial-kultural (dampak-sosial).

Kesenjangan antar kebutuhan dan kemampuan pendanaan Pemerintah Daerah semakin meningkat ditambah dengan tuntutan peningkatan kualitas layanan yang hanya bisa dipenuhi dengan investasi infrastruktur dan fasilitas umum yang tinggi. Pemberlakuan standar infrastruktur dan fasilitas umum yang tinggi pasca kawasan perumahan yang baru terbangun ini selanjutnya juga memacu keinginan penghuni lama untuk memperoleh kesetaraan pelayanan, yang pada akhirnya menjadi beban fiskal yang tinggi bagi Pemerintah Daerah.

Pengelolaan yang dilakukan saat ini kurang memperhatikan aspek-aspek yang disebut diatas, atau dengan kata lain tidak menjamin keberlanjutan mutu kawasan dan lingkungan hidup. Akibatnya dapat ditunjukkan melalui timbulnya symptom-symptom sebagai berikut, yaitu :

1. Selalu ada ruas jalan yang tergenang setiap musim hujan, sebagai akibat tidak lancarnya saluran drainase jalan, sehingga menyebabkan kerusakan jaringan jalan,
2. Kemacetan yang semakin panjang, sebagai akibat keterbatasan rambu lalu-lintas dan marka jalan, ketidakdisiplinan berlalu-lintas, kerusakan jalan yang tidak segera diperbaiki, dan
3. Polusi udara, suara dan panas yang semakin meningkat.

Sementara itu harapan penghuni untuk mempertahankan kualitas lingkungannya menjadi menipis, yang berakibat kepada meningkatnya kepadatan penduduk, dan peningkatan penggunaan air tanah, sementara lahan penampungan air (*recharge area*) semakin berkurang.

Dengan memperhatikan kondisi ini, diperlukan sebuah model system pengelolaan kawasan perumahan yang berkelanjutan. Model ini diharapkan dapat menjadi titik awal untuk perumusan kembali kebijakan strategis dan kelembagaan agar penurunan fungsi kawasan permukiman tidak terjadi.

Sebagaimana disampaikan sebelumnya, konsep model pengelolaan permukiman kawasan pingiran metropolitan yang akan diuji dalam penelitian ini bertumpu kepada tiga pilar berkelanjutan, yaitu: **sosial**, **ekonomi**, dan **lingkungan**. Parameter seperti **identitas komunitas**, **daya adaptasi** dan **resilinsi** akan menjadi parameter sosial. Hal ini sangat menentukan persepsi masyarakat terhadap tingkat kenyamanan lingkungan huniannya. Semakin tinggi tingkat kenyamanan seseorang, maka akan semakin tinggi pula tingkat kualitas hidup orang tersebut.

Dinamika pasar perumahan dan pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari penghuni akan digolongkan sebagai menjadi parameter ekonomi, dimana tingkat harga akan menjadi indikator berlangsungnya pasar yang efisien. Adapun untuk aspek lingkungan, **daya dukung lingkungan** dan **daya tampung lingkungan** merupakan parameternya; dengan **keberadaan jasa lingkungan** dan **minimasi limbah** sebagai indikator kualitas kawasan.

Keterkaitan antar ketiga aspek tersebut (sosial, ekonomi dan lingkungan) akan ditunjukkan dengan hubungan sebagai berikut. Harga rumah yang meningkat disebabkan oleh terjaganya daya dukung (jasa lingkungan dan lahan) dan daya tampung (terhadap limbah) lingkungan.

Harapan penghuni untuk mendapatkan nilai rumah dan kawasan yang tinggi dapat menjadi manfaat dari peningkatan nilai ekonomi tersebut yang dipergunakan untuk memelihara lingkungan (mekanisme redistribusi manfaat). Dari sinilah aspek ekonomi merupakan sumberdaya bagi lingkungan, yang juga berlaku sebaliknya. Terjaganya daya dukung dapat terjamin bila masyarakat memberi "nilai" kepada lingkungan dan berlangsungnya ko-adaptasi antar lingkungan dan sosial dengan baik. Kinerja dan keterbatasan lingkungan seharusnya akan dapat mempengaruhi masyarakat dalam bentuk perubahan perilaku. Identitas komunitas, daya adaptasi dan resiliensi akan mempengaruhi (sebagai faktor produksi)

peningkatan nilai rumah. Dinamika pasar yang tinggi akan mendorong percepatan transformasi sosial (dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern industrialis). Model konsepsi sistem pengelolaan permukiman pinggiran kota yang mencakup kaitan antar aspek keberlanjutan (***Kegiatan Ekonomi dan Produksi - Sumber daya Lahan – Lingkungan Hidup – Sosial dan Budaya***).

METODOLOGI PENDEKATAN

2.1 LOKASI DAN WAKTU PENELITIAN

2.1.1 Lokasi Penelitian

Fenomena pertumbuhan permukiman yang tidak terencana pada pinggiran metropolitan dapat ditemui diseluruh bagian perbatasan Propinsi DKI Jakarta dengan Kabupaten dan Kota yang berada di Propinsi sekitarnya (Banten dan Jawa Barat) serta Kota metropolitan yang lainnya dengan Kabupaten/Kota sekitarnya.

Untuk mewakili fenomena ini dipilih kawasan sepanjang koridor pinggiran kota Jabodetabek. Kawasan ini termasuk dalam obyek pengaturan **Keppres 114/1999 tentang Penataan Ruang Kawasan Bogor, Puncak, Cianjur (Bopunjur)**. Selain itu, kawasan ini dicirikan dengan dominasi perumahan formal yang terpecah dalam skala luasan kecil dan perumahan swadaya, baik yang dihuni pemiliknya sendiri maupun disewakan. Beberapa pengembang besar masih melakukan aktivitas pembangunan di kawasan ini, baik melanjutkan yang telah mereka mulai belasan tahun yang lalu maupun menjalankan proyek baru.

2.1.2 Waktu Penelitian

Proses persiapan penelitian, pelaksanaan penelitian dan penulisan hasil penelitian akan memakan waktu 20 (dua puluh) bulan.

2.2 METODA PENELITIAN

Secara umum, penelitian ini menggunakan pendekatan sistem dengan outputnya sebuah model kebijakan pengelolaan kawasan permukiman yang berkelanjutan. Secara lebih khusus, model kebijakan ini dikonstruksi melalui *soft system methodology*, khususnya menggunakan *interpretative structural modeling* (ISM). Metode ini menggunakan *knowledge* sebagai alat analisis yang bersifat interpretasinya. Alasan penggunaan metode ini adalah karena sistem yang diamati bersifat kompleks dengan pelaku yang majemuk. Penggunaan data hanya sebagai penunjang pengguna *knowledge*. Dalam rangka mengidentifikasi sistem, dilakukan pengumpulan data, terutama melalui survei sekunder, yaitu melalui *literature review*, *interview* dan hasilnya kemudian diverifikasi melalui *Focus Group Discussion* (FGD). Ringkasan rancangan penelitian dan metodologi ini secara umum dapat dilihat pada **lampiran 2**.

a. **Konfirmasi faktor penyebab dan dampak terjadinya pertumbuhan perumahan dan aktivitas terkait (*urban sprawl*) di pinggiran metropolitan (*urban fringe*) DKI Jakarta.**

Pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan interview, observasi, kajian literatur dan penjaringan pendapat (melalui FGD) terhadap : i) pertumbuhan pola dan sebaran lokasi perumahan, ii) kinerja pengelolaan kawasan dan infrastruktur, serta iii) perubahan kualitas hidup dan kenyamanan penghuni.

Penjaringan pendapat dilakukan dengan menggunakan model PSR (*Pressure, Condition, Response*). Selanjutnya dilakukan analisis deskriptif kualitatif dan analisis skala *likert* tentang kepentingan dan kepuasan penghuni. Rancangan awal *assesment* terhadap perubahan kualitas lingkungan hidup dapat dilihat pada **lampiran 3**.

b. Identifikasi Sistem Pengelolaan Kawasan Perumahan

Faktor dan variabel pengelolaan permukiman di kawasan pinggiran metropolitan sangat kompleks, bersifat dinamik, dan probabilistik. Oleh karena itu penelitian ini akan mengikuti langkah-langkah dalam pendekatan sistem yang terdiri atas analisis kebutuhan, formulasi permasalahan dan identifikasi sistem yang dimulai dengan kajian literatur dengan hasil sementara ditunjukkan pada gambar 1.2.

Gambar tersebut akan terus disempurnakan selama proses penelitian, melalui pengumpulan pendapat/data-data. Selanjutnya, dilakukan pula identifikasi bentuk dan jenis keterkaitan antar aspek, melalui analisis CATWOE. Perangkat analisis yang digunakan adalah analisis sistem dinamis (*Venism*).

c. Merancang model pengelolaan kawasan permukiman berkelanjutan dipinggir metropolitan

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan sebelumnya, termasuk terhadap Model Perluasan Metabolisme untuk Permukiman (Newman dan Kentworthy, 1999), dirancang pula model dengan melibatkan pakar (*knowledge acquisition*). Teknik dalam menciptakan model tersebut adalah *Interpretative Structural Modelling* (ISM), yang merupakan suatu teknik pemodelan deskriptif.

Menurut Eriyanto (2003), teknik ISM ini memberikan basis analisa program dimana informasi yang dihasilkan sangat berguna dalam formulasi kebijakan serta perencanaan strategis. Langkah ISM secara lengkap (Marimin, 2004) adalah :

1. Identifikasi elemen,
2. Penetapan hubungan kontekstual,
3. Pembuatan matriks interaksi tunggal terstruktur,
4. Pembuatan matriks *reachability*,
5. Pengklasifikasian elemen-elemen dalam level yang berbeda dari struktur ISM,
6. Pembuatan matriks canonial,

7. Pembuatan diagraph, dan
8. Penyusunan model struktural interpretatif.

Dalam mengidentifikasi elemen pengelolaan permukiman, sembilan elemen program sebagaimana diusulkan oleh Saxena (Marimin, 2004) akan ditawarkan kepada pakar untuk dipilih berdasarkan kriteria yang paling berpengaruh terhadap kinerja sistem. Kesembilan elemen tersebut adalah :

1. Sektor masyarakat yang berpengaruh,
2. Kebutuhan dari program
3. Kendala utama,
4. Perubahan yang dimungkinkan,
5. Tujuan dari program,
6. Tolak ukur untuk menilai setiap tujuan,
7. Aktivitas yang dibutuhkan guna perencanaan tindakan,
8. Ukuran aktifitas guna mengevaluasi hasil yang di capai oleh setiap aktivitas,
9. Lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan program. Selanjutnya, dari elemen yang terpilih akan dilanjutkan dengan identifikasi sublemennya.

d. Merumuskan kebijakan strategis dan kelembagaan yang mendukung pengelolaan perumahan dan permukiman yang berkelanjutan di pinggiran metropolis

Perumusan kelembagaan, kebijakan, dan rencana strategis dilakukan melalui penjaringan pendapat pakar dengan menggunakan perangkat AHP (*Analytical Hierarchy Process*). Prinsip kerja AHP adalah penyederhanaan suatu persoalan kompleks yang tidak terstruktur, strategis dan dinamik menjadi bagian-bagiannya yang tertata dalam suatu hierarki. Secara grafis, persoalan keputusan AHP dapat dikonstruksikan sebagai diagram bertingkat, yang dimulai dengan sasaran, lalu kriteria level pertama, sub-kriteria, dan akhirnya alternatif. Ide dasar prinsip kerja AHP adalah : penyusunan hierarki, penilaian kriteria dan alternatif, penentuan prioritas, dan konsistensi logis.

PEMBAHASAN

3.1. BAHASAN ASPEK PERKOTAAN

Kaum urban percaya bahwa dengan tingginya kualitas konsep permukiman yang mereka bangun dapat memberikan kepuasan kepada penghuninya, dapat memberanikan penduduk untuk lebih sering berjalan kaki dengan aman, mendukung kenyamanan dan menghasilkan ikatan yang kuat diantara sesama penghuni permukiman (Lecesse & Mc. Cormick, 1999). Kuncinya adalah perpaduan dari konsep yang dibawa para pendatang baru dengan konsep yang sudah ada dari para penduduk yang lama, dalam rangka mendukung permukiman pada lahan-lahan di pinggiran perkotaan.

Pada study yang telah dilakukan pada pinggiran perkotaan di Salt Lake City, Utah, dalam hubungan antara para pendatang baru (*New Urbanist Subdivision/NUS*) dengan para penduduk lokal (*Standard Suburban Subdivision/SSS*) pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman terjadi akibat pergeseran dari kawasan/pusat Kota ke kawasan pinggiran Kota, hal tersebut terjadi selain harga lahan murah juga tersedia luasan yang layak untuk pembangunan perumahan.

Kawasan pinggiran Kota (*urban periphery*) pada umumnya wilayah suatu daerah Kabupaten/Kota yang belum terencana dan dihuni oleh penduduk asli dengan kegiatan perdesaan, sehingga desakan pergeseran pembangunan perumahan ke kawasan tersebut mengakibatkan wajah pola pembangunan perumahan yang sporadis dan tidak tertata sehingga mendorong munculnya permasalahan baru seperti kesenjangan sosial dan kekumuhan (*slum area*) baru di kawasan pinggiran. Perkembangan kawasan perkotaan pada wilayah pinggiran Kota (*urban periphery*) berkembang secara sporadis dan tidak tertata (*Journal of the American Planning Association, Volume 67, 2001*).

3.2. BAHASAN ASPEK LAHAN

Konversi lahan memiliki dampak langsung dan tidak langsung. Dampak langsungnya termasuk hilangnya areal lahan pertanian, minimnya tempat terbuka, lokasi resapan air hingga meningkatnya polusi yang diakibatkan oleh aktivitas pendatang baru (Bryant et al, 1982). Konversi lahan menjadi pemukiman di kawasan pinggiran perkotaan Indonesia telah menjadi semakin besar dan tidak terkendali. Proses ini cenderung berlangsung sangat cepat dan mengkhawatirkan, karena tidak adanya konsep Tata Ruang yang dipadankan dengan konsep ketahanan lingkungan.

Konversi lahan di Indonesia umumnya berjalan dengan skala yang sangat besar, juga berpengaruh sangat besar terhadap penyediaan pangan (lahan pertanian), termasuk juga penangana limbah dan sistem irigasi yang terpaksa disingkirkan. Selama ini belum ada satupun negara yang dapat membuktikan dapat menahan laju perluasan lahan pertanian menjadi permukiman di daerah pinggiran perkotaan (**Journal Land Use Policy, Pergamon Ltd, 1999**).

3.3. BAHASAN ASPEK LINGKUNGAN

Berdasarkan berbagai konsep dan metode yang diampaikan oleh May Dogdson, 2001, selama ini perluasan lahan permukiman di pinggiran perkotaan (terutama kota-kota besar) berkembang sangat pesat dan cenderung merusak lingkungan dan meningkatkan masukan pencemaran yang cukup memprihatinkan. Naomi Kuwata dari Universitas Tokyo, pada tahun 2003 meneliti perubahan konsep lingkungan pinggiran Tokyo selama rentang kurun waktu 10 tahun, dengan hasil yang sangat mencengangkan, bahwa pada kurun waktu tersebut hilangnya daerah hijau mencapai 92% dari kondisi semula. Ini menunjukkan bahwa aspek lingkungan dan konsep permukiman di pinggiran perkotaan seringkali kontradiksi.

Konsep yang bertentangan ini juga dikemukakan oleh Bryan (2003). Dikemukakan bahwa pada daerah rural perkotaan, kerusakan lingkungan yang dialami oleh daerah tersebut mengakibatkan kerusakan sistem aliran sungai (**Computer, Environment and Urban Systems, Vol 29, 1996**).

3.4. BAHASAN PENDEKATAN MODEL GLD

Pertumbuhan kota-kota besar dengan cepat mengubah lahan perdesaan menjadi perkotaan. Perubahan yang cenderung eksponensial ini diimbangi oleh kesiapan sosial-ekonomi dari masyarakat yang semula menempati wilayah yang "meng-kota" tersebut, dengan akibat mereka cenderung tersingkir oleh aktivitas investasi baru yang masuk kewilayahnya. Kemudian mengalami marjinalisasi. Sebaliknya, masuknya modal baru yang saling berlomba dalam situasi dimana Pemerintah Daerah biasanya kurang siap dengan kebijaksanaan pengembangan wilayahnya, rencana tata ruang serta pengarahan melalui pengembangan prasarana terpadu (apalagi di Kabupaten-kabupaten), membawa perkembangan tata ruang yang semerawut dan pemanfaatan lahan yang tidak optimal.

Melalui GLD ini diupayakan agar :

1. Masyarakat memperoleh akses ke peluang-peluang pembangunan dan sumberdaya yang strategis, dan diberdayakan (*enabled*) untuk mengelola peluang dan sumberdaya tersebut.
2. Pemerintah Daerah mempunyai peluang untuk mempengaruhi proses pertumbuhan wilayah-wilayah yang cepat berubah ini, secara positif dan terarah.

Dalam kaitannya, GLD adalah rancangan/pendekatan perencanaan partisipatif, yang diawali oleh perencanaan dari masyarakat dengan dukungan Pemerintah Daerah, dan bila perlu, kemudian menyertakan pihak lain (swasta).

GLD adalah suatu pola pembangunan kawasan terpadu dengan dukungan dan rangsangan Pemerintah Daerah untuk mendorong prakarsa dan kemampuan para pelaku pembangunan, khususnya dan pertama-tama penduduk setempat yang memiliki aset-aset serta bergantung kehidupan dari area GLD, untuk bersama-sama mengembangkan wilayah secara umum. GLD pada dasarnya merupakan proses untuk mencapai kesepakatan yang mencakup perencanaan dan persiapan implementasinya.

Prinsip dari GLD adalah sebagai berikut, yaitu :

- Pembangunan yang bertumpu pada masyarakat/komunitas dengan Pemerintah Daerah sebagai fasilitator, konsultan sebagai pendamping masyarakat setempat dan perantara yang menghubungkan berbagai pihak satu dengan yang lainnya,
- Pembangunan yang berkelanjutan, dan
- Tata ruang yang tanggap terhadap dinamika pembangunan pengembangan kawasan secara terpadu.

Penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menjadikan GLD sebagai suatu uji coba yang dilakukan secara terus menerus. Selama uji coba berlangsung, semua pihak perlu menyepakati bahwa penyertaan pelaksanaan masyarakat dalam penataan lahan (yang dalam hal ini diwujudkan melalui GLD) merupakan suatu keharusan agar kegiatan-kegiatan pembangunan perkotaan tidak membawa dampak berupa terpisahnya masyarakat semi-perkotaan demi keuntungan pendatang. Selain itu juga perlu disepakati bahwa pendekatan yang diajukan melalui GLD ini bukannya hanya menjadi pengecualian saja, melainkan justru diterima sebagai praktek sehari-hari dalam penyelenggaraan pengembangan permukiman oleh berbagai pihak selama proses urbanisasi masih terjadi.

Proses pembangunan yang partisipatif dan melibatkan masyarakat sebagai pelaku utama memerlukan sistem pendanaan yang cukup luwes untuk dapat menanggapi berbagai kebutuhan yang beragam dan tidak terantisipasi sebelumnya.

Perlu dicatat bahwa dalam pembangunan dengan pola "Kemitraan Pemerintah Swasta dan Masyarakat" ini perencanaan dan pengendalian pelaksanaan program bukan lagi menjadi urusan "*supply*" oleh Pemerintah (dengan pencairan melalui PKPN, pelaksanaan oleh kontraktor, pengawasan oleh BPKP dan sebagainya); melainkan menjadi tanggung-jawab semua pelaku lainnya juga.

Prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan dalam sistem pendanaan untuk mendukung proses GLD :

- Jenis dan jadwal pendanaan dapat disesuaikan dengan kesepakatan

semua pihak (tidak deterministik-luwes terhadap dinamika proses pembangunan).

- Semua dana dan sumberdaya *in kind* yang akan 'ditanam' oleh semua pelaku (besar-kecil) diperhitungkan sebagai bagian dari biaya menyeluruh pengembangan kawasan GLD. Dibutuhkan suatu sistem informasi pembangunan kawasan yang mencakup data ini dan transparan bagi semua pelaku; mungkin dengan adanya suatu sistem Bank Pembangunan Kawasan.

Prosedur pelaksanaan, pengendalian/pengawasan dana, serta ikatan-ikatan dan tata cara penggalangan dana masing-masing pihak.

Bagi Pemerintah : tiga fungsi utama : a) penggerak investasi, b) pendukung prasarana, c) co-investor. Dalam kasus tertentu, khususnya awal penerapan GLD, juga mencakup fungsi mendorong swadaya dan swakarsa masyarakat melalui '*block grants*' kecil yang bersifat katalis.

Bagi Masyarakat : melakukan partisipasi sumberdaya (sebagian besar dalam bentuk aset tanah) dan proses penyediaan tanah lain (*resettlement* lokal maupun eksternal); partisipasi dalam pemeliharaan lingkungan dan penggunaan fungsi-fungsi baru secara terorganisir.

Bagi Swasta : penanaman modal sebagai salah satu unsur yang penting dalam pemberdayaan investasi secara keseluruhan.

Untuk menciptakan perangkat pendanaan yang seperti ini, dalam Pedoman diberikan contoh sebagai berikut :

Sistem pendanaan untuk kontribusi Pemerintah :

Suatu kesepakatan (*Memorandum of Understanding/MoU*) antar-instansi untuk menyediakan/melengkapi sistem pendanaan pembangunan yang ada, dengan sistem dan prosedur yang mampu menanggapi prakarsa yang timbul di lapangan pada saat dan format yang multi-sektoral dan tak terbatas dalam paket-paket tahun anggaran. Pola/sistem yang digunakan adalah komitmen dengan kontrol prasyarat yang berjalan secara *multiple-years* dalam memberdayakan berbagai paket mikro pembangunan (yang berjangka Pengembangan Lahan Perumahan dan Permukiman di Kawasan Pinggiran Kota (Urban Periphery) melalui Pendekatan Partisipatif Guided Land Development (GLD) Studi Kasus di Jabodetabek

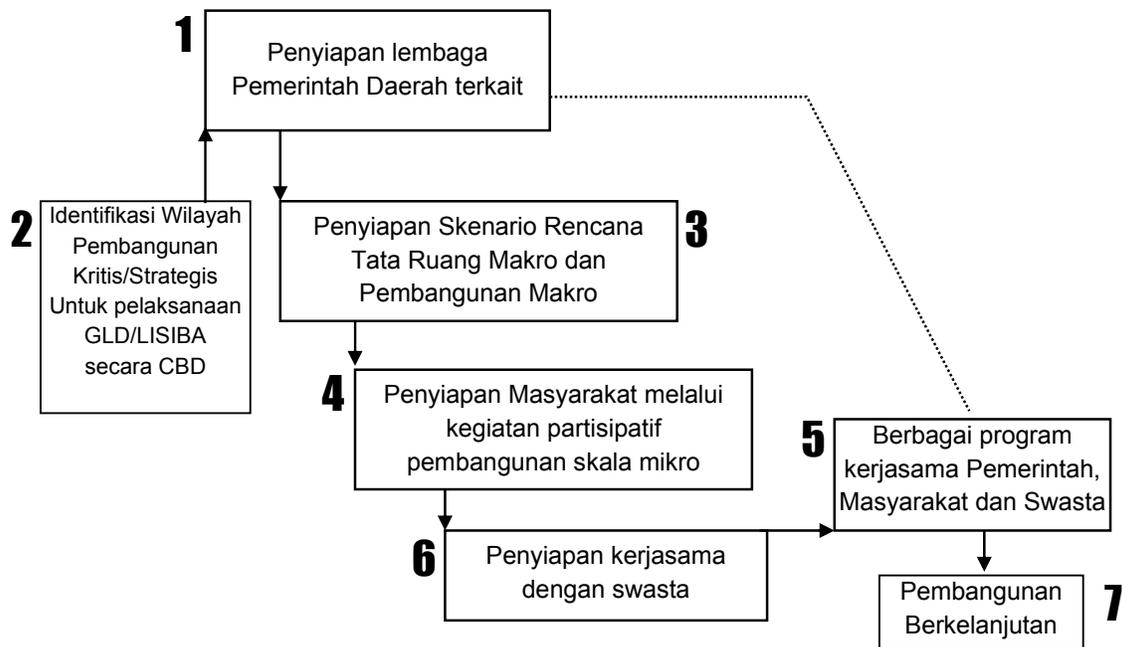
multiple-years dan membutuhkan investasi ferpadu di luar sektor fisik), untuk memberdayakan pembangunan terpadu.

Adanya suatu lembaga keuangan bagi masyarakat setempat yang dapat dikelolanya sendiri. Contoh : koperasi bagi kelompok masyarakat yang bersangkutan, yang tidak diganggu oleh kepentingan kelompok lain. Dana peran serta Pemerintah Daerah tidak terikat oleh batasan "Tahun Anggaran", atau sedikitnya sebagian dapat dialokasi sebagai "block grant" kepada masyarakat setempat.

Pengakuan/legalitas bagi organisasi masyarakat setempat sebagai pengelola dana-dana setempat maupun dana-dana hibah maupun pinjaman dari luar, termasuk dari Pemerintah Daerah.

Pelaksanaan GLD mengikuti proses-proses sebagai berikut (lihat diagram di atas) :

Gambar 3-1.
Diagram Proses GLD



1. Penyiapan Lembaga Terkait di Daerah :

Bila masih dalam tahap rintisan, untuk GLD perlu dikembangkan pranata di Daerah yang dapat melayani dan mendorong penataan ruang kawasan

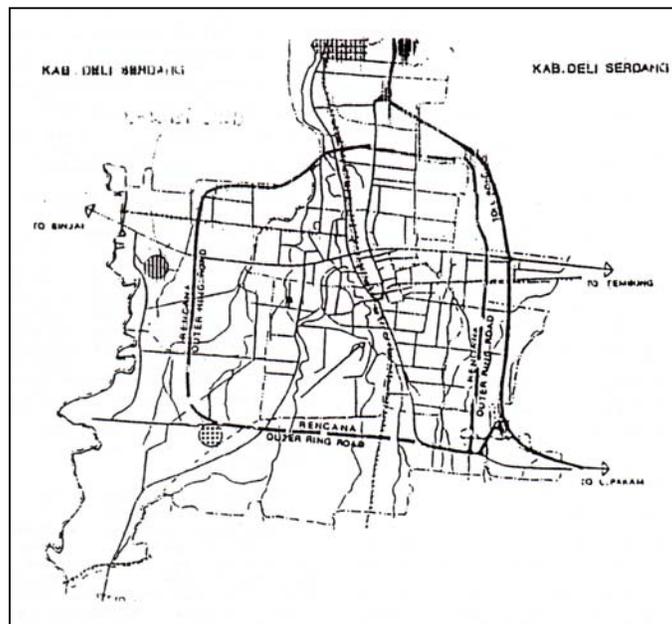
Kabupaten/Kota bersama masyarakat dan swasta. Selama periode proyek perintis/uji coba dibutuhkan kesediaan Pemerintah Daerah dan dukungan instansi-instansi Pusat dan Provinsi untuk membentuk wadah-wadah transisi/'*ad hoc*'. Contohnya : kelompok-kelompok dan satgas-satgas khusus, yang menjadi embrio bagi pranata yang lebih mapan di masa mendatang.

2. Identifikasi kawasan pembangunan kritis -strategis GLD / LISIBA :

Awal pelaksanaan GLD adalah identifikasi lokasi LISIBA yang kritis atau strategis sesuai kriteria lokasi GLD. Dalam tahap rintisan GLD, dapat diberi prioritas pada kawasan-kawasan yang relatif kosong dan dihuni dan dimiliki penduduk asli setempat, yang akan terpengaruh oleh investasi atau proyek yang skala/pelayanannya lebih luas, misalnya : perlu suatu pembangunan pintu keluar jalan tol, stasiun kereta api, pelabuhan, atau pembangunan suatu sentra baru.

Bila GLD telah menjadi pola yang operasional dan baku, identifikasi lokasi dapat juga muncul dari prakarsa masyarakat di kawasan tertentu dengan dampingan konsultan pembangunan, yang disetujui oleh Pemerintah Daerah. Contoh lokasi GLD terlihat pada gambar sebagai berikut.

Gambar 3-2.
Contoh lokasi GLD



3. Penyiapan Rencana Tata Ruang

Proses ini didasarkan pada suatu skenario tata ruang dan rencana Umum Strategis untuk pembangunan kawasan yang bersangkutan/*Strategic Macro Plan* (SMP) yang menampung kebijakan, arah pembangunan dan rencana umum tata ruang. SMP ini dibawa ke dalam rembug dengan masyarakat setempat dan diolah menjadi titik tolak yang disepakati untuk selanjutnya dirinci melalui **perencanaan partisipatif mikro dengan masyarakat setempat**. Setelah pelaksanaan beberapa proyek atau setelah evaluasi satu-dua tahun implementasi SMP, mungkin dilakukan revisi terhadap SMP.

4. Penyiapan Masyarakat

Beberapa upaya dalam proses penyiapan masyarakat, yaitu :

a) **Perencanaan partisipatif** (*Participatory Planning*) : Perencanaan bersama masyarakat setempat, mencakup pengumpulan data primer lapangan, identifikasi persoalan dan peluang, kesepakatan mengenai kelayakan berbagai program pemanfaatan lahan dan kegiatan ekonomi, perencanaan tata ruang kawasan sebagai masukan untuk Rencana Rinci Tata ruang oleh Pemerintah Daerah, organisasi implementasi dan pengelolaan kawasan.

Paralel dengan ini dilakukan penjajagan minat swasta; setelah terdapat kesepakatan dengan masyarakat setempat mengenai cakupan program, mungkin diperlukan penyertaan pihak swasta untuk mendukung investasi yang dibutuhkan.

b) **Pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan mikro** : Berbagai kegiatan pembangunan yang berskala kecil dan sederhana dapat dilakukan sebagai katalis untuk mendorong motivasi masyarakat, meningkatkan kepercayaan dan komunikasi antara masyarakat dengan konsultan pendamping, dan mendorong organisasi masyarakat. Kegiatan ini mula-mula dapat didukung oleh pihak pemerintah dan kemudian dilanjutkan dengan berbagai kegiatan pembangunan prakarsa dan swadaya masyarakat sendiri, dari survey swadaya hingga implementasi

proyek yang berskala lebih besar (khususnya usaha-usaha kelompok dan kerjasama dengan pihak yang sudah siap).

- c) **Pengembangan organisasi pengelolaan kawasan yang bertumpu pada pengguna** : Dimulai dengan suatu proses komunikasi dan kerjasama dengan kelompok-kelompok masyarakat setempat (*bottom up*), dikembangkan wadah pengambilan keputusan, implementasi dan kemudian juga pengelolaan kawasan/unsur-unsur kawasan yang diproyeksikan untuk pengoperasian yang berkelanjutan, atas dasar rasa kebersamaan.

5. Program-program kerjasama Masyarakat -Pemerintah - Swasta

Atas dasar skenario yang disepakati dilakukan rembug antara warga setempat dengan bantuan konsultan pembangunan/konsultan pendamping untuk menemukan berbagai gagasan dan tindakan yang dapat dilakukan untuk mewujudkan skenario tersebut, dengan memperhitungkan aspirasi, kepentingan dan sumberdaya masing-masing warga dan kelompok masyarakat. Proses perencanaan partisipatif dengan masyarakat setempat ini menghasilkan kesepakatan-kesepakatan program pengembangan kawasan sesuai konteks setempat dan mencakup jadwal implementasi. Rencana Pembangunan Kawasan ini (RPK) menjangkau beberapa tahun ke depan, bila dapat, 5 tahun (jangka menengah).

6. Penyiapan Swasta untuk Pelaksanaan Kerjasama (Co-Development)

Swasta memiliki orientasi kepada keuntungan (*profit oriented*). Dengan demikian bila masyarakat dan pemerintah akan mengadakan kerja-sama dengan swasta (*co-development*), maka perlu ditawarkan paket-paket kerjasama yang memiliki prospek menguntungkan (*profitable*) bagi swasta yang akan diundang maupun masyarakat setempat, dan sesuai dengan alternatif pemecahan yang disepakati sebelumnya.

7. Pembangunan yang berkelanjutan

Meliputi pengguliran kegiatan pembangunan secara partisipatif ini ke bagian-bagian lain kawasan GLD hingga mencakup seluruh kawasan, melalui

kerjasama antara masyarakat setempat dengan Pemerintah (dan di mana perlu juga swasta) secara terorganisasi dan melembaga.

GLD merupakan proses perencanaan dan tindakan yang berangsur (*incremental*) dan sinambung (*continuous*), yang membawa puluhan, bahkan mungkin ratusan proyek mikro yang saling terkait dan terpadu membangun suatu kawasan secara terencana. GLD mengarahkan langkah-langkah pengembangan lahan selanjutnya, dari peningkatan kapasitas pelayanan fasilitas dan prasarana setempat hingga pada suatu saat muncul kebutuhan untuk melaksanakan peremajaan kawasan. Namun, bagi langkah-langkah tersebut.

GLD telah menetapkan tata ruang setempat (konfigurasi pemanfaatan lahan). Kesepakatan dasar mengenai penataan lahan inilah titik strategis yang dituju oleh GLD, dan menjadi titik awal bagi implementasinya ke dalam proyek-proyek oleh masing-masing pelaku (*stakeholders*). Kelanjutan pelaksanaan GLD adalah suatu proses pembangunan yang diharapkan dapat bergulir secara berkelanjutan.

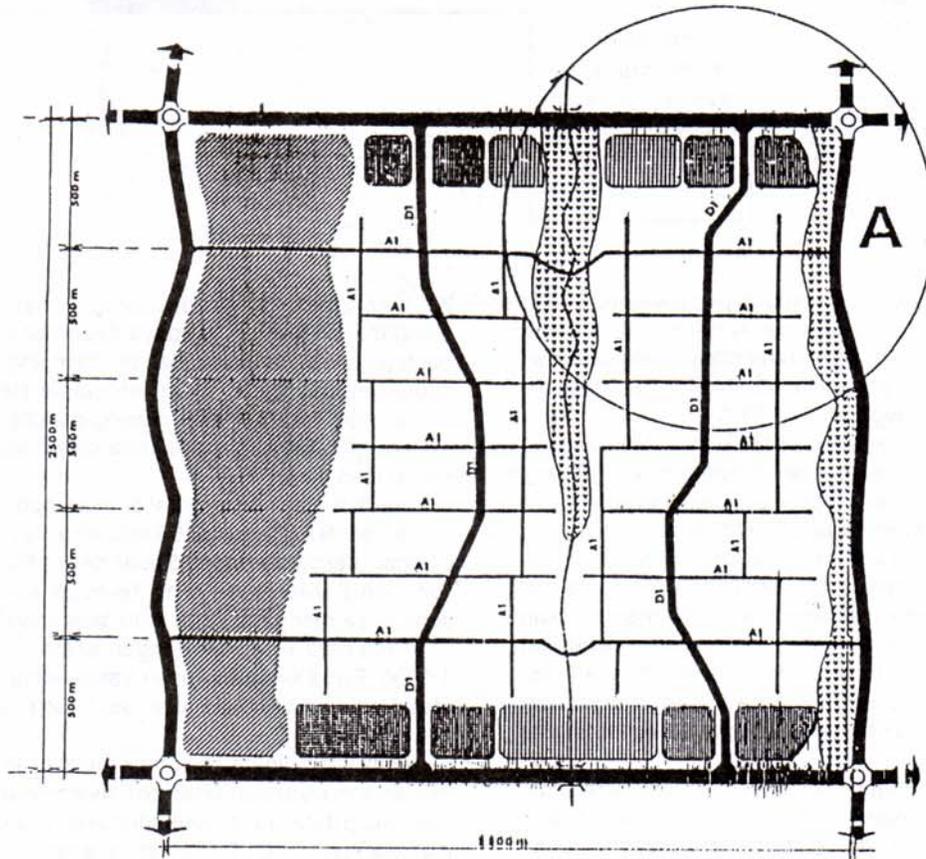
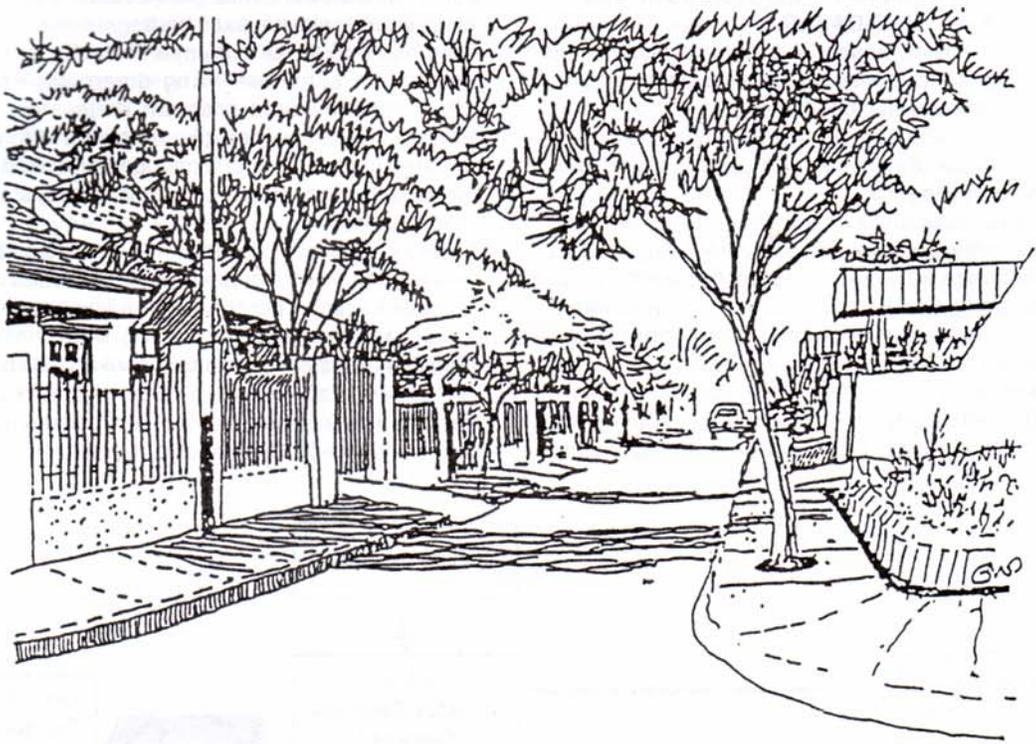
KESIMPULAN

Penyelenggaraan GLD Tingkat I, II dan III ini tidak harus berjalan secara linier. Bisa saja di satu lokasi terjadi beberapa tingkat GLD secara bersamaan, yang dilaksanakan oleh kelompok-kelompok warga di bagian yang berbeda dari kawasan tersebut sesuai kesiapan dan keadaan masyarakat dan masing-masing pelaku. Terdapat kemungkinan juga beberapa tingkat tersebut bertumpang-tindih satu sama lain dalam periode perencanaan yang sama.

Antara lokasi yang satu dengan yang lain akan terdapat perbedaan dalam potensi ekonominya, konfigurasi pemilikan lahan, termasuk kesiapan dan kesediaan masyarakatnya sendiri untuk menyelenggarakan pola ini. Harus diantisipasi berbagai variasi penerapan GLD dan karena itu juga para fasilitator siap untuk bersama kelompok sasaran menemukan bentuk yang tepat bagi masyarakat dan kondisi saat itu - tanpa meloloskan peluang-peluang untuk mengembangkan GLD di lokasi tersebut di kemudian hari.

Secara umum diharapkan terciptanya suatu iklim di mana proses GLD (apapun judulnya nanti) menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari, menjadi sarana yang dapat dijangkau oleh setiap komunitas yang peduli akan tatanan lingkungannya, dan dengan demikian dimampukan untuk menanggapi proses urbanisasi.

Peran aktif masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan dalam iklim kemitraan dengan Pemerintah inilah yang menjadi landasan pembangunan permukiman yang manusiawi, berwawasan lingkungan, dan berkesinambungan.



DAFTAR PUSTAKA

Computer, Environment and Urban Systems. Vol 29. Elsevier Science, Ltd. Great Britain. 1996.

Journal of the American Planning Association, Volume 67, 2001.

Journal Land Use Policy, Departement of Regional and Planning, Pergamon Ltd, 1999.

J De Chiara, J Panero, M Zeinik, Standard for Housing and Residential Development, New York, Tahun 1995.

Keputusan Menteri Pekerjaan Umum, Nomor 640, Tahun 1986, tentang Perencanaan Tata Ruang Kota, Khusus Bab. III tahap Rencana Teknik Ruang Kota / RTRK.

Marjorie Branin Keiser, Housing Development Planning, Montana State University, USA, Tahun 1978.

Republik Indonesia, Undang - Undang, Nomor 4 Tahun 1992, tentang Perumahan dan Permukiman.

Triaco - Padco Development Consultants, Rancangan Pedoman Guided Land Development (GLD), Jakarta Tahun 1994.