

PANDUAN
RINGKAS
UNTUK
PEMBUAT
KEBIJAKAN



PHOTO: HOMELESS INTERNATIONAL

Perumahan bagi kaum miskin di kota-kota Asia

 UNITED NATIONS
ESCAP
Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
 **UN-HABITAT**
FOR A BETTER URBAN FUTURE

3

LAHAN: Komponen Kritis dalam
Pengadaan Perumahan bagi MBR

Hak cipta © United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific dan United Nations Human Settlements Programme, 2008

ISBN: 978-92-113-1948-4

HS/961/084E Housing the Poor in Asian Cities, Quick Guide 3

PENAFIAN

Judul yang dipergunakan dan presentasi dari materi publikasi ini tidak menunjukkan pendapat apapun dari Sekretariat PBB mengingat status hukum dari negara, daerah cakupan, kota atau daerah pemerintahan, atau mengingat batasan mengenai sistem ekonomi atau tingkat pembangunan. Analisa, kesimpulan, dan rekomendasi dari publikasi ini tidak mencerminkan pandangan dari PBB atau anggota negaranya. Kutipan dapat direproduksi tanpa ijin, dengan catatan bahwa sumber harus disebutkan.

Desain muka oleh Tom Kerr, ACHR dan dicetak di Nairobi oleh kantor PBB di Nairobi

Foto muka oleh Homeless International

Publikasi dari seri Perumahan bagi Kaum Miskin di kota-kota di Asia didukung secara finansial oleh pemerintah Belanda dan Rekening Pembangunan dari PBB.

Dipublikasikan oleh:

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP)

Rajdamnern Nok Avenue, Bangkok 10200, Thailand

Fax: (66-2) 288 1056/1097

E-mail: escap-esdd-oc@un.org

Web: www.unescap.org

dan

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)

P.O.Box 30030 GPO 00100, Nairobi, Kenya

Fax: (254-20) 7623092

E-mail: tcbb@un-habitat.org

Web: www.un-habitat.org

Tim Penerjemah Awal edisi Bahasa Indonesia Versi 2009

Wicaksono Sarosa, Eveline, F.P. Anggriani Arifin, Savitri R. Soegijoko.

Tim Editor edisi Bahasa Indonesia Versi 2018

Nurul Wajah Mujahid, Ira Lubis, Marnia Nes, Melda Magiafitri,

Wicaksono Sarosa, Ardina Putri Rahtama, Yulia, Nurulitha A. Susetyo.

Pencetakan ulang buku ini dibiayai oleh National Slum Upgrading Project (KOTAKU)



Catatan:

Revisi penerjemahan buku Edisi 2018 ini telah mendapatkan persetujuan dari UNESCAP dan UN-HABITAT. Namun, penerjemahan ini bukanlah publikasi resmi dari kedua lembaga tersebut.

Perumahan bagi kaum miskin di kota-kota Asia

3 LAHAN: Komponen Kritis dalam Pengadaan Perumahan bagi MBR





Kata Pengantar

Perumahan yang layak merupakan salah satu hak dasar manusia yang diamanatkan dalam Pasal 28(H) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, pemenuhannya masih belum mendapatkan dukungan optimal dari semua pihak sebagaimana kebutuhan dasar lainnya seperti pendidikan dan kesehatan. Data statistik dari SUSENAS 2017 menunjukkan masih terdapat sekitar 63,2 % rumah tangga yang menempati hunian dengan minimal satu aspek ketidaklayakan dari empat indikator utama *Sustainable Development Goals* (SDGs). Data ini menunjukkan bahwa standar kelayakan masih belum sepenuhnya diakses oleh seluruh masyarakat dengan berbagai sebab, dari mulai ketidakcukupan pengetahuan sampai kekurangan daya finansial, khususnya pada kalangan masyarakat berpenghasilan rendah. Tentu hal ini menjadi tantangan bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam memfasilitasi penyediaan hunian masyarakat berpenghasilan rendah terutama di perkotaan.

Buku Panduan Ringkas Kebijakan untuk Perumahan Kaum Miskin di Asia yang diterbitkan oleh UNESCAP pada tahun 2008 ini masih relevan dengan persoalan serupa di Indonesia dimana urbanisasi beserta segala konsekuensinya masih dominan mewarnai termasuk dalam isu perumahan dan kawasan permukiman. Kami merasa perlu untuk menerbitkan ulang buku panduan yang cukup lengkap dengan beberapa sub-tema yang terkait agar menjadi referensi bagi para pengambil kebijakan di tingkat pusat dan daerah. Buku yang diterbitkan ulang ini telah mengalami proses editorial terutama dalam menyempurnakan tata bahasa terjemahan dari edisi sebelumnya. Buku ini harapannya dapat mengisi ruang belajar untuk menangani persoalan dengan basis pembelajaran lapangan dari berbagai kota di Asia dengan harapan ke depan agar buku ini dapat dikembangkan dan dilengkapi dengan berbagai pembelajaran dari Indonesia.

Kami mengucapkan terima kasih kepada pihak UNESCAP yang sudah memberikan ijin untuk mencetak ulang panduan juga kepada Bapak Budi Yuwono yang telah berkenan memberikan kata pengantarnya dalam edisi lama. Semoga buku panduan ini dapat memberikan inspirasi bagi para pengambil kebijakan dalam pemenuhan perumahan layak, aman dan terjangkau terutama dalam rangka mewujudkan Agenda Kota Tanpa Permukiman Kumuh sebagaimana dimandatkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 - 2025.

Deputi Bidang Pengembangan Regional
Kementerian PPN/BAPPENAS
Rudy S. Prawiradinata
Jakarta, Desember 2018

Ucapan Terima Kasih

Tujuh seri Panduan Ringkas ini disiapkan sebagai hasil dari pertemuan kelompok ahli di bidang pengembangan kapasitas untuk perumahan bagi kaum miskin, diorganisasikan oleh UNESCAP di Thailand bulan Juli 2005. Panduan-panduan ini disiapkan melalui kerjasama antara Divisi Kemiskinan dan Pembangunan UNESCAP dan Cabang Pengembangan Kapasitas UN-HABITAT, dengan dana dari Rekening Pembangunan dari PBB dan Pemerintah Belanda di bawah proyek “Perumahan bagi Kaum Miskin dalam Ekonomi Kota” dan “Memperkuat Kemampuan Pelatihan Nasional untuk Pemerintah Daerah dan Pembangunan Kota yang Lebih Baik”. Sejumlah poster yang memajang pesan utama dari masing-masing Panduan Ringkas dan sekumpulan modul pelatihan yang tersedia *online* juga disiapkan dengan kerjasama ini.

Panduan-panduan Ringkas ini diproduksi di bawah koordinasi Bapak Adnan Aliani dari Divisi Kemiskinan dan Pembangunan, UNESCAP dan Ibu Åsa Jonsson dari Cabang Pelatihan dan Pengembangan Kapasitas, UNHABITAT, dengan dukungan dan masukan penting dari Bapak Yap Kioe Sheng, Bapak Raf Tuts dan Ibu Natalja Wehmer. Kontribusi dan penelaahan internal juga diberikan oleh Ibu Clarissa Augustinus, Bapak Jean-Yves Barcelo, Bapak Selman Erguden, Bapak Solomon Haile, Bapak Jan Meeuwissen, Bapak Rasmus Precht, Ibu Lowie Rosales, dan Bapak Xing Zhang.

Panduan-panduan disiapkan oleh Bapak Thomas A. Kerr dari Koalisi Asia untuk Hak atas Perumahan (*Asian Coalition for Housing Rights – ACHR*) berdasarkan dokumen yang disiapkan oleh Bapak Babar Mumtaz, Bapak Michael Mattingly dan Bapak Patrick Wakely, mantan pengajar di Development Planning Unit – DPU, University College London; Bapak Yap Kioe Sheng dari UNESCAP; Bapak Aman Mehta dari Sinclair Knight Merz Consulting; Bapak Peter Swan dari Koalisi Hak terhadap Perumahan Asia (*Asian Coalition for Housing Rights – ACHR*) serta Bapak Koen Dewandeler dari King Mongkut Institute of Technology, Thailand.

Dokumen asli dan bahan lainnya dapat diakses di: www.housing-the-urban-poor.net.

Kontribusi di atas telah membentuk seri Panduan Ringkas, yang kami harap akan membantu pekerjaan sehari-hari para pembuat kebijakan di Asia dalam usaha meningkatkan perumahan bagi kaum miskin kota.

Daftar Isi

KONDISI

Pentingnya memiliki akses terhadap lahan	2
Pilihan lahan yang tinggal sedikit untuk kaum miskin kota	3
Lahan: Kunci untuk memperbaiki permukiman kumuh yang ada saat ini dan mencegah permukiman kumuh baru di masa datang	4
Perempuan dan hak atas lahan	5

KONSEP

Apakah jaminan kepemilikan?	6
Bagaimana hak atas lahan seperti "seikat sapu lidi"	7
Pilihan kepemilikan lahan macam apa yang tersedia untuk kaum miskin?	8
Hak atas lahan: individu atau kolektif?	10
Bagaimana pasar lahan bekerja	12
Pasar lahan informal	14
Bagaimana kota dapat membuat lahan tersedia untuk perumahan	16
Kepemerintahan lahan	17

PENDEKATAN

10 strategi untuk membuat lahan lebih mudah diakses oleh kaum miskin	18
Strategi 1: Merencanakan secara lebih efisien	19
Strategi 2: Informasi yang lebih baik mengenai lahan	22
Strategi 3: Sistem pajak lahan yang lebih baik	24
Strategi 4: Pembagian lahan	26
Strategi 5: Penyesuaian lahan	28
Strategi 6: Skema subsidi silang	30
Strategi 7: Mengatur permukiman kumuh yang telah ada	32
Strategi 8: Menggunakan lahan umum untuk perumahan	34
Strategi 9: Belajar dari pengembangan lahan informal	37
Strategi 10: Mendukung inisiatif masyarakat	38

ALAT & PANDUAN

Keuntungan dan keterbatasan dari berbagai kebijakan kepemilikan	40
7 ukuran kebijakan yang membuat lahan lebih tersedia untuk kaum miskin	42

SUMBER

Buku, artikel, publikasi dan situs web	44
--	----



Lahan adalah pusat penyelesaian perumahan:

"Lebih dari hal lain, akses kepada lahan yang terjamin adalah hal yang membedakan kaum miskin dari kaum yang tidak miskin di kota-kota di Asia."

Somsook Boonyabancha, ACHR

Lahan: Elemen penting dalam perumahan kaum miskin kota

PANDUAN RINGKAS UNTUK PEMBUAT KEBIJAKAN NO. 3

Tanpa lahan, tidak mungkin ada perumahan. Dan tanpa melihat permasalahan lahan, tidak ada diskusi yang berarti mengenai penyelesaian persoalan perumahan untuk kaum miskin di kota-kota kita. Tidak adanya akses terhadap lahan yang layak, terjamin dan terjangkau adalah alasan utama mengapa banyak permukiman kumuh di kota-kota di Asia dan merupakan faktor penyumbang kemiskinan kota.

Panduan ini melihat berbagai bentuk kepemilikan lahan yang berlaku di kota-kota di Asia dan mengkaji beberapa permasalahan dan keuntungan dari sistem kepemilikan lahan yang berbeda-beda ini. Panduan ini kemudian melihat bagaimana lahan disediakan, dihargai, dibiayai dan dijual di pasar formal, bagaimana pasar formal ini gagal untuk menjamin ketersediaan lahan yang layak untuk warga berpendapatan rendah di kota tersebut dan mengapa mayoritas kaum miskin kota terpaksa mendapatkan lahan untuk perumahan mereka melalui pasar lahan informal.

Mungkin sulit untuk menghentikan urbanisasi maupun kekuatan pasar yang menentukan harga lahan di perkotaan dan membuatnya di luar jangkauan warga kota – terutama kaum miskin. Namun ada hal-hal dimana pemerintah, organisasi masyarakat kaum miskin dan LSM yang mendukung mereka dapat membantu membuat lahan tersedia bagi kaum miskin. Panduan ini mengenalkan beberapa strategi konvensional dan inovatif yang telah digunakan dengan sukses.

Panduan ini tidak ditujukan untuk para ahli, namun dimaksudkan untuk membantu mengembangkan kemampuan pemerintah lokal dan nasional dan pembuat kebijakan yang perlu dengan cepat memperluas pemahaman mereka mengenai isu-isu perumahan bagi MBR.

Pentingnya memiliki akses terhadap lahan

Bagi kaum miskin kota, tidak ada masalah yang lebih mendasar dari ketidakmampuan mereka untuk mengakses lahan yang layak dan terjamin bagi kebutuhan perumahan mereka. Akses terhadap lahan tidak terpisahkan dari kemampuan mereka untuk bertahan hidup, berpenghasilan dan melepaskan diri dari kemiskinan. Di samping sebagai jaminan bertempat tinggal dan akses terhadap pelayanan, hak atas lahan juga berfungsi sebagai jaring pengaman finansial di saat krisis. Terjaminnya hak atas lahan juga mendorong orang memperbaiki rumah dan lingkungannya

Sementara itu, hanya sedikit isu perkotaan yang lebih kompleks atau ber-konflik dari isu lahan dan penggunaannya. Seiring dengan perkembangan luas, penduduk dan kesejahteraan kota, permintaan akan lahan perkotaan yang sangat terbatas terus meningkat dan nilai komersialnya terus bertambah.

Dewasa ini, semakin jarang kita mendengar aset-aset publik seperti lahan negara digunakan untuk kepentingan sosial. Kita lebih sering mendengar upaya maksimalisasi keuntungan ekonomi dari aset itu. Hal ini terjadi karena lahan telah menjadi komoditas untuk dijual kepada penawar tertinggi di pasar

Kebutuhan lahan perkotaan yang terus meningkat dihadapi dengan berbagai cara yang berbeda-beda dan dengan tingkatan yang berlainan di kota-kota di Asia. Pemerintah nasional dan kota di Asia umumnya telah membuat hukum dan kebijakan yang mengatur guna lahan dan kepemilikannya untuk menghadapi kebutuhan yang bertentangan untuk lahan dan tujuan yang berbeda-beda. Di saat yang sama, keagamaan yang mengakar dan praktek budaya serta tradisi juga menentukan bagaimana lahan digunakan dan diturunkan oleh masing-masing individu dan masyarakat.

Guna lahan itu politis

Seringkali kaum miskin di perkotaan terus diperlakukan bagaikan objek dalam sebuah peta kota yang dapat dipindah-pindahkan begitu saja, bukan sebagai manusia yang memiliki keinginan, keluarga, aspirasi, serta merupakan bagian dari komunitas.

Rencana pembangunan yang memutuskan apa yang akan terjadi di sebuah bagian kota serta kebijakan tata guna lahan yang terkait sering dianggap sebagai dokumen teknis yang hanya dimengerti oleh insiyur dan yang proses penyusunannya sangat teknis seperti menarik garis jalan, zona, drainase dan akses yang paling efisien.

Tentu saja perkembangan kota memiliki dimensi teknis, namun faktanya adalah rencana pembangunan dan kebijakan guna lahan bersifat sangat politis. Rencana bukanlah sesuatu yang kaku, namun harus fleksibel dan terbuka terhadap negosiasi dari segala aspek. Jika kota dapat menemukan cara agar masyarakat miskin diperhitungkan ke dalam proses perencanaan, hal ini akan membuat kota berkembang menjadi kota yang tidak menyebabkan penderitaan dan kemiskinan bagi warga kotanya.

Sumber: ACHR, 2005



FOTO: UN-HABITAT

Pengusuran dapat berlangsung penuh keributan ataupun diam-diam:

Pengusuran dapat terjadi dengan berbagai cara. Pemilik lahan atau lembaga pemerintah memiliki cara mereka sendiri untuk mendorong keluar kaum miskin yang tidak memiliki hak hukum atas lahan yang mereka tempati. Namun ada juga bentuk pengusuran yang lebih tenang dan efisien, dimana kaum miskin secara bertahap tergusur dari kota dengan kekuatan pasar, satu per satu, sehingga tidak ada yang menyadari hingga satu hari, semua kaum miskin telah pergi.

Pilihan lahan yang tinggal sedikit untuk kaum miskin kota

Diperkirakan antara 30% hingga 50% warga kota di Asia tidak memiliki dokumen legal atas lahan yang mereka tinggal. Di kota-kota seperti Mumbai, Karachi, Manila dan Dhaka, orang yang tinggal tanpa kepastian hukum di permukiman informal jauh lebih banyak mereka yang tinggal di lahan yang didapat secara formal.

Di saat yang sama, kesempatan bagi kaum miskin untuk membangun permukiman dan tinggal di lahan publik yang tidak digunakan pun menurun seiring dengan semakin terbangunnya lahan-lahan tersisa di kota-kota Asia. Pemilik lahan swasta maupun pemerintah terus saja menggusur kaum miskin guna memberi ruang untuk pembangunan komersial atau proyek infrastruktur kota. Di beberapa kasus, orang ditawarkan sedikit kompensasi tunai atau alternatif perumahan di lokasi pemindahan permukiman yang terpencil, namun mayoritas dari mereka yang tergusur tidak mendapat apa-apa.

Menggusur mungkin cara paling efektif dalam membersihkan lahan untuk keperluan lain, namun di pengusuran mana pun, kaum miskin adalah pihak yang paling dirugikan:

mereka kehilangan rumah dan investasi yang telah ditanamkan, terkadang juga kehilangan pekerjaan, barang-barang dan sistem pendukung sosial mereka. Ditambah lagi, menggusur permukiman informal mengurangi persediaan perumahan terjangkau kota dan tidak menyelesaikan masalah dengan memindahkannya ke tempat lain, dengan biaya sosial, ekonomi dan politik yang mahal.

Kemiskinan yang bertambah hampir tidak dapat dihindari sebagai dampak dari pengusuran. Ini merupakan permasalahan yang serius bagi pemerintah yang berusaha mengembangkan ekonomi dan mengurangi kemiskinan. Mengabaikan kebutuhan sejumlah besar rumah tangga akan tempat tinggal yang legal mengurangi kemungkinan pengembangan ekonomi kota. Masyarakat yang tinggal dalam ketakutan akan pengusuran tidak akan berinvestasi dalam memperbaiki rumah dan lingkungan mereka. Ketidakjelasan akan status lahan juga akan menghalangi investasi eksternal dan perbaikan dari pelayanan lain seperti air dan sanitasi. (*Lihat Panduan Ringkas No. 4 mengenai Pengusuran*).

Lahan: kunci untuk memperbaiki permukiman kumuh yang ada sekarang dan mencegah timbulnya permukiman kumuh baru

Ketika membicarakan lahan untuk perumahan MBR, kita harus memikirkan tidak hanya kebutuhan lahan saat ini namun juga yang akan datang, ketika populasi permukiman kumuh yang ada tumbuh. Meningkatkan kepastian hukum akan tempat tinggal di permukiman informal saat ini saja tidak akan memadai tanpa diimbangi dengan upaya mengurangi kemungkinan tumbuhnya permukiman kumuh baru di masa depan.

Merencanakan kebutuhan lahan perkotaan di masa datang sangat penting bagi kota-kota Asia yang mengalami ledakan urbanisasi. PBB memperkirakan bahwa tingkat urbanisasi di Asia bertambah 2.5% per tahun antara 2005

dan 2010 (*Lihat Panduan Ringkas 1 mengenai Urbanisasi*). Hal ini menuntut upaya serius untuk meningkatkan persediaan lahan yang terencana, legal dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan yang akan datang.

Lahan pribadi di kota-kota biasanya digunakan secara lebih ekonomis daripada lahan publik, namun hal ini sering meminggirkan kaum miskin dan membatasi kemampuan negara untuk mengelola lahan kota secara seimbang antara kegunaan komersial dan sosial. Lahan publik potensial digunakan untuk perumahan bagi kaum miskin – baik saat ini maupun di masa datang – namun masih ada beberapa persoalan pelik dengan lahan publik.

Mengapa kaum miskin sulit mengakses lahan publik?

- 1 Kebijakan yang sentralistis** mempertahankan kewenangan atas manajemen pertanahan pada pemerintah nasional, sementara pemerintah daerah yang harus berhadapan dengan masalah ketiadaan lahan perkotaan justru memiliki peran wewenang yang terbatas.
- 2 Penggunaan ruang kota yang tidak efisien** menunjukkan perhatian yang kurang memadai dalam merencanakan dan mengembangkan lahan perkotaan, dimana guna lahan yang satu sangat terkait dengan yang lainnya termasuk dalam hal transportasi dan infrastruktur. Hal ini berdampak pada banyaknya lahan perkotaan dan pendapatan kota yang tersia-sia.
- 3 Pendekatan yang didorong oleh pemerintah** bergantung pada negara dalam membuat lahan tersedia untuk perumahan serta dalam menentukan standar dan prosedur untuk mengembangkan lahan tersebut. Di banyak kasus, monopoli publik atas kepemilikan lahan membatasi kemampuan kaum miskin dalam mengakses lahan kota.
- 4 Peraturan yang kaku dan mahal** dalam menentukan bagaimana lahan harus dikembangkan sering membatasi pemenuhan kebutuhan kaum miskin, yang biasanya membutuhkan aturan yang lebih luwes dan terjangkau.
- 5 Sistem pencatatan lahan yang buruk** dan sangat sentralistis membuat hambatan besar bagi rumah tangga miskin dalam mengakses lahan.

Sumber: Diadaptasi dari UN-HABITAT, 2004(b)



PHOTO: ACHR

Semakin banyak perempuan yang tanda tangan:

Dalam proyek-proyek perumahan yang dikelola masyarakat —yang jumlahnya semakin banyak— semakin banyak sertifikat lahan atau kontrak sewa yang ditanda tangani oleh perempuan dalam rumah tangga terkait

Perempuan dan hak atas lahan

Di sebagian besar negara Asia, budaya sosial atau sistem kepemilikan yang patriarkal membatasi peluang perempuan miskin untuk menjadi pemegang hak atas lahan.

Walau hukum terkini melarang diskriminasi hak perempuan atas properti, namun hal ini masih sering terjadi dalam pembelian, penjualan, pewarisan, penyewaan atau pembagian lahan, sehingga mereka harus tergantung pada ayah, suami atau anak laki-laki. Ketika hak atas lahan berada atas nama suami atau anak laki-laki, perempuan berada dalam posisi yang lemah ketika terjadi pertengkaran domestik atau saat pasangan berhutang.

Selain melanggar hak dasar perempuan, diskriminasi ini tidak baik bagi pengelolaan kota dan ekonomi. Perempuan umumnya dianggap lebih tidak beresiko dalam hal pinjaman. Di samping itu banyak rumah tangga miskin yang dikepalai perempuan.

Rumah tangga yang dikepalai perempuan dapat memperoleh manfaat besar dari adanya kepastian hukum dan peluang penghasilan yang didapat dari secuil lahan. Terdapat pula keterkaitan antara kejelasan hak perempuan atas lahan dan pengurangan kemiskinan. Dengan kendali atas lahan di tangan perempuan,

kesejahteraan rumah tangga terperbaiki melalui uang yang dibelanjakan untuk makanan, kesehatan dan pendidikan anak.

Seringkali perempuan tidak memiliki kesempatan untuk menyuarakan keprihatinan dan pilihannya dalam kebijakan pertanahan yang cenderung 'top-down'. Partisipasi yang dilakukan oleh organisasi lokal merupakan hal yang baik, namun tidak otomatis merefleksikan kebutuhan perempuan karena organisasi lokal pun sering didominasi oleh laki-laki. Perlu lebih banyak upaya agar kebutuhan perempuan tercermin di semua intervensi lahan.

Secara bertahap, pemerintah, LSM dan organisasi lokal bekerja sama dalam memperjuangkan aktualisasi hak perempuan atas lahan. Salah satu contoh adalah ketika pemerintah mengkaji ulang hak atas lahan (yang sering diasumsikan bahwa laki-laki adalah kepala rumah tangga) dan membuat prosedur yang lebih mudah untuk hak atas lahan bagi perempuan. Hal ini dapat melindungi perempuan dalam pertengkaran atas lahan. Meningkatkan pemahaman hukum serta adanya bantuan hukum juga penting untuk memastikan bahwa perempuan mengetahui hak-hak nya atas lahan.

Apakah jaminan kepemilikan?

Hak atas lahan datang dalam berbagai bentuk dan derajat keformalan. Beberapa hak dipegang oleh individu sementara yang lain dipegang oleh kelompok. Beberapa hak atas lahan disertai dengan pembatasan waktu atau dengan peraturan mengenai bagaimana lahan dapat digunakan, dijual, dan dialihkan. Banyak pula pemerintah yang mempertahankan hak agar sewaktu-waktu dapat mengambil hak individu atau kelompok ketika lahan tersebut dibutuhkan untuk kepentingan umum.

Rasa aman dalam penggunaan lahan juga bisa tergantung persepsi. Sertifikat lahan formal bukanlah satu-satunya cara untuk membuat orang merasa terjamin untuk berinvestasi di rumah dan lingkungannya. Jaminan juga bisa didapat melalui kontrak sewa jangka panjang, atau pengakuan formal atas hak-hak tradisional atau adat maupun permukiman informal.

Ketika mereka yang tinggal di permukiman informal menerima pengakuan dari pemerintah, hal ini mengurangi perasaan terancam dari pengurusan.

Kota-kota di Asia memiliki berbagai macam kategori hak atas lahan, baik yang legal, semi-legal, dan informal. Kadang terdapat lebih dari satu sistem legal di mana sistem formal tumpang tindih dengan sistem tradisional atau adat. Keragaman ini membentuk semacam spektrum – dari yang paling informal ke yang paling formal. Di antaranya masih ada pilihan-pilihan lain, dengan derajat jaminan dan kekuatan yang berbeda-beda (lihat halaman 8-9). Seseorang mungkin mempunyai hak milik legal atas sebuah lahan yang ditempatinya, sementara orang lain mungkin hanya menyewa lahan, rumah, kamar atau sekedar tempat tidur, dengan atau tanpa kontrak tertulis. Bahkan penghuni kaki-lima di Mumbai, India, menikmati se bentuk hak yang

sah. Ada pula yang hidup dengan beberapa hak berbeda dalam saat yang sama.

Dengan adanya bermacam bentuk dan tingkatan hak atas lahan, masuk akal bila pendekatan bertahap digunakan dalam meningkatkan rasa aman bagi sebagian warga yang rentan penggusuran. Daripada langsung mengarah ke perubahan total (seperti dengan mengeluarkan sertifikat hak milik lahan yang bersifat individual), terdapat pilihan-pilihan lain yang dapat disesuaikan dengan kondisi dan situasi setempat, bergantung pada sumber daya teknis, administratif, dan finansial yang ada.

Jaminan kepemilikan adalah hak manusia

UN-HABITAT melihat kepastian hak atas lahan sebagai “hak semua individu dan kelompok akan perlindungan yang efektif oleh negara dari penggusuran paksa”. Dalam hukum internasional, penggusuran paksa didefinisikan sebagai “pemindahan permanen atau sementara di luar keinginan individu, keluarga atau masyarakat dari rumah dan/atau lahan yang mereka tempati, tanpa ada perlindungan hukum yang memadai”.

Dalam hukum internasional tentang hak asasi manusia, kepastian hak adalah satu dari tujuh komponen hak terhadap perumahan yang layak. Enam komponen lainnya adalah: ketersediaan pelayanan, bahan, sarana dan prasarana, keterjangkauan, kelayakan untuk ditempati, akses, lokasi dan kesesuaian budaya. Semua hak asasi manusia ini berlaku sama untuk laki-laki dan perempuan. Kesamaan hak ini dilindungi oleh hukum internasional.

Sumber: UN-HABITAT, 2004(a)

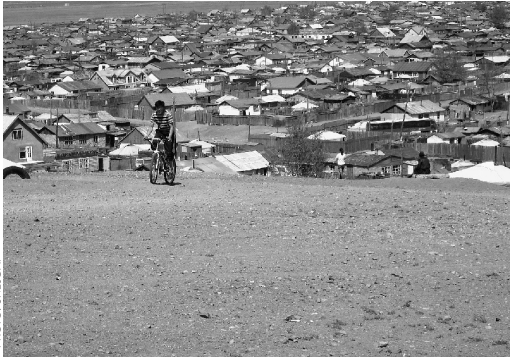


PHOTO: UNESCAP

Kepemilikan lahan sangatlah sulit:

Terkadang, di dalam sebuah permukiman miskin yang sama, rumah tangga yang bersebelahan mungkin hidup dibawah peraturan kepemilikan dan derajat jaminan yang berbeda – beberapa mungkin memiliki kontrak sewa, beberapa mungkin memiliki lahannya, yang lain mungkin memiliki hak guna, dan yang lainnya mungkin masih ilegal – atau penyewa dari permukiman ilegal – tanpa hak kepemilikan yang sah sama sekali terhadap lahan

Bagaimana hak atas lahan bagaikan “seikat sapu lidi”

Hak untuk menggunakan, memiliki dan menguasai sejenkal lahan bukan berarti harus dipunyai oleh satu orang dalam satu waktu. Kenyataannya terdapat beberapa dimensi fisik pada hak atas lahan (termasuk hak atas tanah, air dan mineral di bawah lahan dan atas udara di atas lahan tersebut) serta dimensi sosial (termasuk hak untuk menentukan bagaimana lahan terkait diakses, digunakan, dijual, disewa dan diturunkan sebagai warisan atau hibah).

Salah satu cara untuk melihat hak yang berbeda-beda dan saling tumpang tindih ini adalah dengan mengandaikannya sebagai “seikat sapu lidi”. Setiap lidi dalam ikatan mewakili hak untuk menentukan satu cara dimana lahan tersebut digunakan, diuntungkan dari atau dipindah-tangankan kepada pihak lain.

Dalam prakteknya, setiap lidi dapat dipisahkan dari ikatan dan dipegang oleh pihak-pihak yang berbeda. Sebagai contohnya, satu lidi mungkin dipegang oleh pemilik lahan, yang memegang sertifikat atas lahan tersebut dan karenanya berhak atas penggunaan dan penjualan lahan tersebut. Lidi lain dipegang oleh sesama anggota keluarga pemilik lahan tersebut, dimana hukum dan tradisi lokal — termasuk yang terkait dengan gender — memberikan hak

yang berbeda kepada masing-masing anggota keluarga. Lidi lain lagi mungkin dipegang oleh pihak berwenang lokal yang berhak untuk memasang jaringan air tanah di bawah lahan tersebut atau mendirikan kabel listrik di udara melewati lahan tersebut. Jika lahan ditempati oleh pemukim informal, mereka mungkin juga memegang lidi lain jika ada hukum anti penggusuran yang melindungi mereka dan memberi hak kepada mereka untuk terus menggunakan lahan tersebut.

Dengan cara-cara ini, beberapa orang dan lembaga dapat memegang hak yang berbeda-beda atas satu lahan yang sama. Beberapa dari hak-hak tersebut mungkin lebih kuat dari yang lainnya, tergantung seberapa jauh hukum ditegakkan, seberapa lama lahan telah dihuni serta seberapa besar tekanan ekonomi-politik apa yang ada pada lahan tersebut.

Biasanya, terdapat individu, kelompok dan lembaga tertentu yang memiliki hak atas lahan yang lebih kuat – dan terkadang pada area yang luas dan lokasi yang prima. Hal ini meletakkan mereka pada posisi yang dapat mengendalikan pengalokasian hak-hak lain atas lahan tersebut kepada pihak-pihak lainnya.

Pilihan hak atas lahan macam apa saja yang tersedia bagi kaum miskin?

Di kota manapun, bisa saja terdapat berbagai jenis sistem hak atas lahan. Mulai dari sertifikat formal hingga kepemilikan kolektif atau tradisional dan adat. Masing-masing memiliki keuntungan dan kerugiannya.

Sistem hak tradisional atas lahan, misalnya, baik dalam memelihara kohesi sosial namun seringkali tidak terdokumentasi dengan baik dan tidak bisa bertahan di tengah tekanan ekonomi. Sementara itu, lahan dengan kepemilikan pribadi cenderung digunakan secara efisien, namun juga sering meminggirkan kaum miskin dan membatasi kemampuan negara untuk membangun strategi pembangunan kota secara

menyeluruh. Kepemilikan lahan oleh lembaga publik atau keagamaan seringkali memberi kesempatan masyarakat berpendapatan rendah untuk mengakses lahan di lokasi prima, namun administrasi lahan seperti itu sering dipersulit oleh birokrasi yang abai dan koruptif.

Pilihan terbaik bagi kaum miskin adalah membangun sistem yang membolehkan mereka untuk tetap tinggal di tempat yang sama, tanpa relokasi atau gangguan terhadap tata-kehidupan serta jaringan pendukung sosial mereka yang sangat rentan. Berikut ini beberapa pola atau pengaturan yang memungkinkan kaum miskin tetap tinggal di kota-kota Asia:

1 PENGHUNIAN LIAR DAN PERSEPSI ADANYA IZIN: Ketika kaum miskin menempati sepetak lahan milik swasta atau publik, tanpa ada ijin legal namun dapat tinggal di lahan tersebut untuk kurun waktu yang lama tanpa digusur, maka akan terjadi peningkatan perasaan terjamin atas pemakaian lahan tersebut. Persepsi ini – oleh penghuni dan oleh kota secara keseluruhan – semakin kuat bila pihak otoritas lokal juga menyediakan layanan dasar untuk permukiman tersebut. Penghunan lahan semacam ini sering menjadi langkah awal yang dilakukan oleh kaum miskin untuk memastikan adanya semacam hak atas lahan, meskipun masih terdapat resiko tergusur karena tidak ada pengakuan kepemilikan secara legal.



PHOTO: UNESCAP

2 PERLINDUNGAN HUKUM DARI PENGUSURAN: Beberapa negara seperti Filipina dan India memiliki hukum yang memberi perlindungan dari pengusuran terhadap kaum miskin yang telah lama tinggal di permukiman kumuh di atas lahan pribadi dan publik. Namun dalam kenyataannya, pengusuran terus terjadi dan masyarakat miskin yang tidak memiliki organisasi atau bantuan hukum yang memadai akhirnya tidak mampu menahan penghancuran hunian mereka.



PHOTO: ACHIR

3 KEPEMILIKAN YANG DIPEROLEH MELALUI PENGHUNIAN TERUS-MENERUS (“ADVERSE POSSESSION”): Beberapa negara Asia memiliki hukum yang menetapkan bahwa siapa pun yang tinggal di sebuah lahan untuk beberapa waktu (biasanya lima hingga sepuluh tahun) tanpa digusur atau diminta membayar sewa atau digugat oleh pemilik lahan tersebut dan selalu membayar pajak selama periode waktu tersebut, dapat secara “de facto” menjadi pemilik lahan tersebut dengan cara “adverse possession”. Namun pada kenyataannya, keluarga miskin di perkotaan jarang dapat menggunakan hak mereka atas lahan dengan cara ini, meskipun mereka telah memenuhi persyaratan untuk ini. Masyarakat yang terorganisir dan didukung dengan baik umumnya lebih sukses dalam menggunakan klausul ini.

4 HAK ATAS LAHAN SECARA ADAT: Di banyak negara di Asia, banyak lahan yang masih dikuasai dan digunakan berdasarkan sistem kepemilikan tradisional atau adat, baik oleh individu, keluarga, masyarakat, kaum elit feodal, desa, dan kelompok. Banyak dari sistem ini berlaku sejak jaman feodal, ketika desa lebih independen daripada sekarang dan lebih memiliki kebebasan dalam menentukan bagaimana lahan digunakan. Di kota-kota, semakin sedikit kasus dimana rumah-tangga dan masyarakat menempati lahan dengan sistem kepemilikan semacam ini, yang tidak selalu diakui oleh pemerintah dan oleh karenanya agak kurang memberi jaminan rasa aman.

5 HAK BERSAMA ATAS LAHAN: Terdapat pula bentuk kepemilikan yang mengizinkan orang untuk memiliki atau menyewa properti berkelompok. Kepemilikan atau penyewaan bersama menawarkan banyak keuntungan bagi kaum miskin, misalnya mengurangi biaya pendaftaran per rumah-tangga dan mendorong terpeliharanya kohesi sosial. Hal ini juga merupakan cara terbaik menghadapi kekuatan pasar yang cenderung meminggirkan kaum miskin. Masalah utama adalah keragu-raguan pemerintah dalam mengakui hak bersama ini dan terdapat perbedaan kedudukan individual dalam kelompok, termasuk antara laki-laki dan perempuan. Keputusan juga terkadang diambil oleh segelintir orang saja.

6 HAK SEWA: Penyewaan lahan berbagai bentuknya, termasuk kontrak antara penyewa dengan pemilik lahan individu, swasta, pemerintah dan lembaga keagamaan. Kontrak sewa dapat melibatkan rumah tangga individu atau seluruh masyarakat, dan biasanya mencakup periode waktu terbatas antara satu hingga tiga puluh tahun. Beberapa kontrak sewa adalah informal dan disetujui secara verbal, sementara yang lain membuat dokumen hukum yang sesuai dan membutuhkan bantuan notaris dan pengacara. Menyewa memberikan keleluasaan dan kemerdekaan lebih besar dari kepemilikan, sementara bagi pemilik lahan publik, menyewa berarti adanya pengelolaan guna lahan publik dalam periode waktu yang terencana.

7 SERTIFIKAT LAHAN SEMENTARA: Bentuk kepemilikan ini hampir sama kuatnya dengan kepemilikan lahan penuh, namun dengan beberapa aturan. Sertifikat lahan sementara biasanya diberikan dimana masyarakat miskin berada dalam proses transisi dari penghuni ilegal menjadi pemilik lahan yang mereka tempati. Biasanya, sertifikat lahan sementara diubah menjadi sertifikat lahan penuh ketika rumah tangga telah membayar biaya pembangunan lahan atau membayar kembali pinjamannya. Karena melibatkan tahap tambahan birokratis untuk kota-kota, diperlukan sistem administrasi lahan yang baik dan berfungsi.

Sumber: Diadaptasi dari UN-HABITAT, 2004(b)



PHOTO: ACHR

Berpikir jangka panjang:

Ketika mempertimbangkan pilihan antara hak atas lahan individu atau kolektif, tujuan pertama kebijakan seharusnya adalah memastikan bahwa rumah tangga dan masyarakat miskin dilindungi dari penggusuran – dalam jangka pendek dan panjang.

Hak atas lahan: individu atau kolektif?

Banyak lembaga pembangunan internasional, pemerintah dan badan pendanaan yang mempromosikan sertifikat lahan sementara untuk individu, baik dalam permukiman informal ataupun yang terencana. Tujuannya adalah menyediakan jaminan kepemilikan dan hak atas lahan sehingga mereka dapat mengakses pelayanan dan mengangkat diri dari kemiskinan. Sertifikat lahan individu juga memungkinkan penggunaan lahan sebagai aset dan jaminan untuk mengambil pinjaman bank untuk perumahan atau untuk tujuan kehidupan.

Namun mengatur kepemilikan dengan memberikan sertifikat individu kepada penghuni permukiman kumuh memakan waktu, biaya dan rentan korupsi. Selain itu ada bukti yang berkembang bahwa keuntungan sertifikat lahan untuk individu terlalu dilebih-lebihkan. Banyak rumah tangga yang tidak mau mendapatkan sertifikat karena biaya dan resiko kehilangan lahan yang digunakan sebagai jaminan jika tidak mampu membayar pinjaman bank. Sertifikat lahan individu juga dapat menambah ketidakjelasan apabila diberikan di atas lahan yang sudah bersertifikat.

Pada saat krisis, hak lahan individu juga lebih rentan untuk dijual. Gentrifikasi dari permukiman miskin dan proyek perumahan MBR di daerah-daerah pusat kota yang banyak diminati, sangatlah berbahaya.

Sertifikat lahan individu bukan satu-satunya cara untuk memastikan jaminan kepemilikan lahan bagi kaum miskin. Cara alternatif adalah pendekatan bertahap dimana hak kepemilikan diformalkan secara bertahap atau diperbaiki seiring waktu.

Salah satu cara untuk memastikan permukiman MBR berkelanjutan adalah melalui kepemilikan kolektif atau bersama, melalui sewa kolektif jangka panjang atau melalui sertifikat lahan kepada koperasi masyarakat, dengan syarat bahwa masyarakat tersebut terorganisir. (Lihat Panduan Ringkas No. 6 mengenai Organisasi berbasis Komunitas). Hak kepemilikan kolektif dapat berfungsi sebagai pembatas yang kuat melawan kekuatan pasar, menyatukan masyarakat bersama dan menyediakan alasan struktural untuk tetap bersatu, dimana kebersamaan hidup masyarakat dapat menjadi mekanisme bertahan hidup yang penting.



FOTO: ACHIR

Hidup bermasyarakat:

Pembangunan sistem yang menggerakkan sokongan yang tidak memberikan harapan lagi (activated reedbed) memastikan bahwa pemeliharaan air kotor yang terdesentralisasi dikelola secara kolektif melalui koperasi perumahan. Kepemilikan bersama dari lahan, memberikan pengelolaan bersama dari permukiman tersebut.

Perumahan dan kepemilikan lahan bersama di Nepal

Berikut ini merupakan contoh yang bagus mengenai bagaimana sebuah proyek perumahan dapat menyelesaikan kebutuhan perumahan individu dari korban gusuran yang paling miskin dan paling rentan ketika diorganisir oleh masyarakat sendiri melalui tabungan, pengelolaan, pembangunan rumah dan kepemilikan lahan bersama.

Setelah permukiman ilegal di pinggir sungai besar di Katmandu digusur untuk membuat proyek pembangunan jalan, penghuninya tersebar ke berbagai arah. Beberapa mengambil tawaran kompensasi kecil dan pindah bersama keluarga atau bermukim secara ilegal di lahan lain. Namun sekelompok 44 rumah tangga terus bersama. Dengan bantuan Lumanti, sebuah LSM lokal, mereka memulai kelompok simpan pinjam. Mereka mengidentifikasi lahan untuk permukiman baru di kota sebelah, Kirteepur dan meyakinkan Dana Pendukung Masyarakat Kota (Urban Community Support Fund), yang dibentuk oleh Kota Katmandu, Lumanti dan beberapa organisasi donor, untuk membeli lahan untuk mereka sebagai kompensasi. Daripada mendapatkan sertifikat individu, mereka memutuskan untuk memiliki lahan secara bersama dan untuk itu mereka mendirikan koperasi perumahan.

Rumah-rumah kecil, namun cantik, bertingkat dua diatur mengelilingi dua lapangan. Pinjaman perumahan dikeluarkan melalui koperasi masyarakat dan dibayar secara bersama. Koperasi mengenakan tambahan biaya dari setiap pinjaman. Tambahan biaya ini berdasarkan dua tujuan. Membuat koperasi dapat memenuhi biaya administrasi dan membuat masyarakat dapat membayar penuh atas pinjaman awal, meski satu atau dua anggota dalam bulan tertentu tidak dapat membayar pengembalian pinjaman awal tepat waktu.

Karena kepemilikan lahan, simpanan dan pembayaran pinjaman dilakukan secara bersama-sama, isu-isu lain yang berkaitan dengan permukiman dan pembangunan masyarakat, pengelolaan dan kesejahteraan, seperti air, pemeliharaan air kotor, pengelolaan sampah dan bantuan darurat juga dikerjakan bersama-sama, melalui koperasi perumahan dan kelompok simpan pinjam. Kebersamaan masyarakat ini sangat terasa dan masyarakat tersebut kini bergabung dengan baik di dalam kota Kirteepur, yang menyediakan bantuan kepada masyarakat dalam hal pengelolaan sampah dan air minum.

Sumber: www.lumanti.com.np/projects.php

Bagaimana pasar lahan bekerja

Lahan seringkali dilihat sebagai komoditas dan bukan sebagai benda bersama yang kegunaannya harus diatur demi kebaikan semua warga. Perubahan ini memberikan implikasi besar pada bagaimana lahan publik dan pribadi digunakan, dan bagaimana kegunaannya diatur oleh pemerintah.

Lahan manapun yang cocok untuk perumahan dapat dibeli atau dijual, baik dimiliki secara publik maupun pribadi, dan dalam sistem pasar formal maupun informal. Kekuatan pasar pada akhirnya menentukan siapa yang menggunakan sebuah petak lahan dan berapa harga lahan tersebut, kecuali ketika pemerintah memberikan lahan publik kepada masyarakat dalam proyek perumahan tersubsidi. Terkadang, walaupun dialokasikan dan dibangun untuk MBR, perumahan tersebut dapat memasuki pasar dan dapat dibeli dan dijual secara formal maupun

informal. Harga ditentukan oleh permintaan untuk perumahan di lokasi tersebut, dengan kualitas dan fasilitas tertentu.

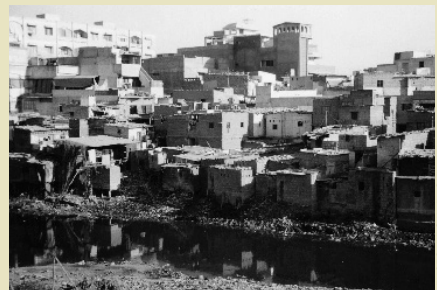
Kekuatan pasar, tekanan demografik dan pertumbuhan kota terus mendorong permintaan untuk lahan, namun persediaan di sebagian besar kota terus menurun dan jauh dari permintaan ini. Beberapa pemerintah telah berupaya untuk mengatur pasar lahan kota, dan di saat yang bersamaan, berbagai sistem persediaan lahan informal muncul memenuhi kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi oleh pasar lahan formal. Segala upaya yang dilakukan oleh kaum miskin atau oleh pemerintah untuk mendapatkan lahan untuk perumahan yang terjangkau harus mengenali kekuatan-kekuatan ini. Karena itu sangat logis untuk mengerti prinsip dasar dari pasar yang mempengaruhi akses terhadap lahan kota untuk perumahan.

Komersialisasi lahan di Karachi, Pakistan

Di Karachi, permintaan telah berkembang pesat, didorong oleh perdagangan, perusahaan asing dan permintaan rumah tangga masyarakat berpendapatan menengah atas untuk perumahan dan lahan. Di beberapa lokasi, harga lahan telah meningkat sebanyak 500% dalam waktu lima tahun. Lahan di lokasi yang baik dibeli oleh sektor swasta dan dibangun atau secara spekulatif ditahan hingga harga lahan terus meningkat.

Hampir semua lahan ini merupakan lahan pemerintah, namun disewakan karena tekanan dari ikatan kekuasaan dari politisi, birokrat dan pengembang lokal dan

internasional. Hal ini berarti akan sangat sulit, jika tidak memungkinkan, untuk membeli lahan di lokasi pusat untuk perumahan masyarakat berpendapatan rendah. Ada juga tekanan kuat untuk menggusur kaum miskin dari permukiman kumuh di pusat kota.



Sumber: Pusat Sumber daya Kota (Urban Resource Centre), Karachi

PHOTO: IIRC KARACHI

Persediaan atas lahan

Kecuali bila lahan baru dapat dibuat di atas gunung, dan menimbun air atau memperluas batasan kota hingga ke daerah pertanian, persediaan lahan di kota tidak dapat ditambah lagi. Namun, rencana pembangunan dapat mempengaruhi jumlah lahan tersedia. Lahan yang tidak digunakan tidak termasuk pada persediaan pasar hingga dijual atau disewakan, namun bila penghuni ilegal menempatnya, atau bila kebijakan pemerintah mendukung agar lahan tersebut dibangun atau dilepaskan untuk perumahan sosial, lahan tersebut kemudian termasuk menjadi lahan persediaan.

Tidak seperti komoditas lain, sifat lahan lebih unik. Setiap petak berada di suatu lokasi yang jelas dan bersamanya ada kelebihan dan kekurangan tertentu seperti akses, topografi dan jarak terhadap transport dan fasilitas. Lokasi dan atribut lainnya inilah yang menentukan nilainya, kegunaannya dan harga jualnya. Semua atribut ini dipengaruhi dengan berubah permintaan di sebuah kota. Ketika persediaan lahan berkurang dan permintaan bertambah, harga lahan naik – dengan cepat. Ini adalah formula ekonomi dasar untuk lahan. Dengan demikian, mereka yang memiliki uang terbanyak dapat membeli lahan di dalam kota, bukan mereka yang paling membutuhkannya.

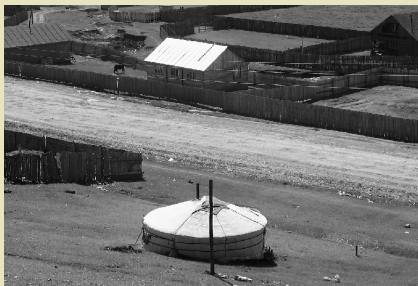


PHOTO: IURDC MONGOLIA

Permintaan atas lahan

Pertumbuhan populasi secara otomatis menambah permintaan akan lahan – lahan dengan berbagai luasan dan lokasi, untuk semua kelompok pendapatan dan dibawah segala bentuk kepemilikan dan untuk segala jenis kegunaan: komersial, hunian, industri, rekreasi dan umum. Ketika penyediaan lahan oleh pemerintah dan pasar lahan tidak dapat mengimbangi, harga lahan dapat menembus langit.

Terdapat juga permintaan akan kegunaan tertentu dari sebuah lahan. Permintaan untuk lahan komersial di dekat pusat kota, misalnya, akan lebih tinggi dari permintaan untuk kegunaan hunian.

Permintaan juga mempengaruhi pilihan yang dibuat oleh pemilik lahan. Seorang pemilik lahan mungkin memutuskan untuk menjual lahan untuk kegunaan komersial daripada untuk perumahan, bila pembeli komersial siap membayar dengan harga yang lebih tinggi. Ketika pengembang ingin mendapatkan keuntungan besar dengan mengembangkan sebuah lahan, hal ini juga dapat membuat harga lahan ini lebih tinggi dari biasanya. Pemilik juga mempunyai pilihan untuk menahan lahan dan menunggu untuk menjualnya di lain hari, bila harga lebih tinggi. Spekulasi macam ini hanya memperburuk situasi dengan membuat harga lahan menjadi tinggi di atas nilai produktifnya. Untuk spekulator yang menjual lahan yang dibeli enam bulan yang lalu untuk harga tiga kali lipat daripada saat mereka membelinya, situasi ini sangat menyenangkan. Namun untuk rumah tangga masyarakat berpendapatan rendah yang mencari tempat tinggal, hal ini membuat segala sesuatu menjadi semakin sulit.

Pasar lahan informal

Ketika pasar lahan formal tidak dapat menyediakan lahan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan kota, harga lahan akan naik dan semakin tidak terjangkau sehingga kaum miskin pergi ke pasar informal.

Sebagian kota-kota di Asia memiliki pasar lahan informal yang cukup untuk memenuhi kebutuhan lahan dan perumahan bagi warga miskin kota, termasuk penghuni ilegal dan para migran. Pasar informal ini sangat efektif.

Kota-kota seperti Ulaanbaatar atau Katmandu, masih terdapat lahan formal yang terjangkau untuk rumah tangga miskin. Namun di kota seperti Mumbai atau Manila, hampir tidak mungkin menemukan lahan formal yang terjangkau oleh kaum miskin, di Kuala Lumpur, sistem pelayanan pasar formal sangat dipenuhi birokrasi, keterlambatan dan biaya tinggi, di Karachi dan Manila, penyerobot lahan informal dan sindikatnya terus menyediakan lahan informal kepada rumah tangga miskin dengan harga terjangkau dan dengan aturan pembayaran yang disesuaikan dengan realitas ekonomi mereka, meskipun lahan tersebut

mungkin tidak ada pelayanan dasarnya.

Tidak adanya jaminan dan kekurangan fisik di lahan informal, tidak menjadi masalah karena memang tidak ada pilihan lain. Petak yang tersedia di pasar lahan informal mungkin kecil, pelayanan dan lokasinya buruk, dan tidak legal, namun terjangkau dan tersedia saat ini. Pasar lahan informal juga menawarkan kemudahan, kecepatan, dan sedikit birokrasi. Tanah dapat tersedia sehari, dibandingkan dengan upaya mendapatkan lahan dari pemerintah atau dari proyek perumahan yang memakan waktu bertahun-tahun dalam daftar tunggu dan berbulan-bulan administrasi dan membayar biaya, belum lagi pengeluaran untuk suap.

Ada harapan bahwa seiring dengan waktu, lahan akan diatur. Dengan sedikit keberuntungan, kegigihan, organisasi dan sedikit bantuan dari LSM atau dari program pendukung tata pemerintahan yang baik, banyak masyarakat informal yang perlahan mulai memperbaiki perumahan mereka, pelayanan dasar dan kondisi lingkungan. Dan dengan perbaikan-perbaikan ini, akan datang semacam pengakuan legal atau hak lahan masyarakat.

Bagaimana orang mendapat lahan di pasar informal?

Orang membeli atau menyewa di pasar informal dari seseorang yang memiliki hak sesungguhnya atau hak yang diterima atas lahan tersebut, misalnya:

- Lahan yang dihuni tanpa ijin siapa pun dijual atau disewakan kepada orang lain, atau dipecah-pecah, dijual atau disewakan sebagai petak-petak, dengan atau tanpa rumah di atasnya.
- Lahan didapatkan melalui sistem tradisional atau adat istiadat (tidak diakui oleh pemerintah) ditempati, dipecah-pecah, disewakan atau dijual, dengan atau tanpa rumah/kamar di atasnya.
- Lahan di sebuah permukiman kumuh yang diakui pemerintah, atau dalam proyek perumahan formal, dibeli, dijual disewakan atau dipecah.
- Lahan dimiliki secara legal, namun berada dalam zona yang melarang untuk digunakan sebagai hunian, dijual atau disewa secara informal.
- Lahan dimiliki secara legal, dipecah-pecah secara informal menjadi petak-petak yang lebih kecil dari yang diijinkan oleh peraturan bangunan dan dijual atau disewakan secara informal, sebagai petak, dan dengan atau tanpa rumah/kamar.



PHOTO: SABHAN

Tenaga Ahli informal:

Penyerobot lahan di Karachi menempati lahan pemerintah yang tidak digunakan dan dipecah-pecah berdasarkan peraturan perencanaan kota, sering bekerja sama dengan pegawai perencana kota.

Pasar lahan informal di Karachi, Pakistan

Karachi memiliki sektor informal yang sangat terorganisir, yang sistem penyediaan lahan, rumah, kredit, bahan bangunan dan akses terhadap pelayanan infrastruktur untuk kaum miskin tidak dapat dibandingkan dengan keterjangkauan atau ketersediaan yang dapat ditawarkan oleh sektor formal.

Penyerobot lahan biasanya mengambil sejumlah besar lahan publik yang kosong di pinggiran kota, dengan cepat membaginya menjadi kotak-kotak petak lahan (yang mereka tandai dengan batu dan cat putih) dan jalur dan menjual petak langsung kepada rumah tangga individu. Meskipun sebagian besar *katchi abadis*-nya Karachi (permukiman ilegal atau informal) berada di lahan publik, lahan pribadi juga kadang dipecah-pecah dan dijual dengan sistem yang sama, oleh pemilik itu sendiri atau oleh penyerobot lahan yang telah memiliki perjanjian khusus dengan pemilik.

Ketersediaan petak di *katchi abadi* yang baru biasanya menyebar dengan cepat dari mulut ke mulut, namun banyak juga yang diiklankan melalui pengumuman publik. Penghuni baru kemudian membangun rumah mereka sendiri, berdasarkan pada tujuannya, dengan bantuan

dari thallawalas setempat (wirausahawan yang hampir langsung membangun lapangan bangunan di *katchi abadis* yang baru dan menyediakan bahan bangunan dengan kredit).

Transaksi lahan ini berada di luar kerangka formal atau legal. Mereka tidak mengikuti pembagian lahan atau peraturan perencanaan, namun dijalankan dengan persetujuan tak tertulis dengan pegawai pemerintah, polisi dan politikus, yang kerjasamanya dijamin dengan suap dan bantuan politik dari penyerobot lahan. Sistem ini populer hingga penjualan lahan di *katchi abadis* sering "diformalkan" dengan tanda terima yang ditanda tangai dan disaksikan.

Secara perlahan, masyarakat berkembang, sebagian dapat bernegosiasi dengan politikus lokal dan pegawai lokal untuk menjamin pelayanan infrastruktur dasar seperti air pipa dan listrik dengan meteran di permukiman tersebut. Sebagian juga membangun sistem saluran air bawah tanahnya, dengan bantuan teknis dari LSM seperti Proyek Uji Coba Orangi (*Orangi Pilot Project*).

Sumber: Pusat Sumber daya Kota (Urban Resource Centre), Karachi



PHOTO: ACHER

Pemerintah seringkali mengeluhkan terbatasnya lahan untuk perumahan kaum miskin di kota. Akan tetapi, kaum miskin selalu berhasil menemukan sebidang lahan kosong – baik yang milik negara ataupun pribadi- untuk dapat digunakan sebagai tempat tinggal. Berikut adalah beberapa cara yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk memastikan adanya lahan untuk perumahan dan fasilitas sosial lainnya, diantaranya melalui perubahan guna lahan.

Upaya kota memastikan ketersediaan lahan untuk perumahan

Menyediakan lahan perumahan bagi kaum miskin seringkali tergantung dari ada atau tidaknya kemauan politis dari pemerintah. Pada saat kemauan tersebut ada, terdapat beberapa bentuk manajemen pertanahan yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk memastikan ketersediaan lahan untuk perumahan:

- Rencana guna lahan yang menentukan lahan dimana saja yang bisa dan tidak bisa digunakan untuk perumahan.
- Pemberian pajak atas lahan yang tidak digunakan oleh pemiliknya namun mendapat fasilitas pelayanan dasar atau penggunaan dalam bentuk lain.
- Sistem administrasi pertanahan yang dapat digunakan pemerintah kota untuk mendapat informasi mutakhir mengenai kepemilikan tanah, tata guna lahan, dan hak kepemilikan tanah.
- Peraturan mengenai kepemilikan tanah yang menentukan bukti kepemilikan yang seperti apa yang memberikan hak bagi pemilik, pengguna dan penghuninya untuk mendapatkan tanah tersebut.
- Rencana pembangunan yang mengatur mengenai penggunaan lahan.
- Standar pembangunan yang terdiri dari

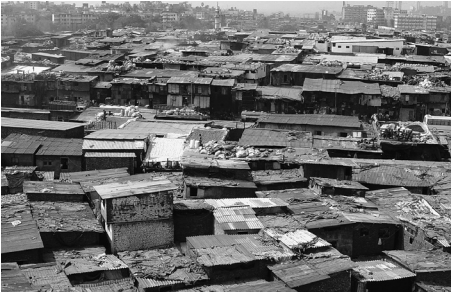
seperangkat peraturan dan spesifikasi detil mengenai sistem infrastruktur dan pelayanan jasa yang seperti apa yang harus ada untuk sepetak lahan dan untuk berbagai macam guna tanah.

Agar alat manajemen pertanahan ini efektif dalam memastikan adanya ketersediaan tanah untuk rumah untuk masyarakat berpendapatan rendah, maka sebuah kota juga membutuhkan sistem manajemen pertanahan yang efisien, transparan dalam pembuatan keputusannya, dan memiliki informasi dan teknologi yang dibutuhkan untuk mengumpulkan, memproses, menyimpan dan menyebarkan informasi mengenai lahan.

Apa yang dimaksud dengan manajemen pertanahan?

Pemerintah kota yang memiliki sistem manajemen pertanahan yang baik adalah apabila pemerintah kota memiliki sistem yang dapat memastikan bahwa setiap kebijakan alokasi, penggunaan dan pembangunan tanah milik negara harus informatif, pantas dan efektif.

Bagian penting dari manajemen pertanahan adalah sistem administrasinya, yang memastikan adanya identifikasi, penyimpanan dan penyebaran informasi mengenai hak, nilai dan guna tanah di dalam kebijakan manajemen pertanahan sebuah kota.



Isu pertanahan adalah isu politis:

Isu pertanahan yang buruk biasanya ditemukan di kota yang pemerintahannya lemah. Pada situasi semacam ini, dominasi pihak swasta yang bahkan mampu mempengaruhi kebijakan pemerintah, sangatlah mudah untuk ditemukan—terutama terkait dengan aset dan sumber daya yang terdapat di kota. Korupsi juga merupakan salah satu faktor penyebab. Pada akhirnya, rumah tangga miskin lah yang menderita.

Tata Pengaturan Tanah

Isu kepemilikan tanah tidak bisa dipisahkan dari aspek tata pemerintahan sebuah kota dan bagaimana sistem pemerintahan mampu menyeimbangkan benturan kepentingan atas lahan di kota, dan pada saat yang bersamaan, tetap mampu memenuhi kebutuhan dasar warganya yang miskin. Walaupun isu pertanahan seringkali bersifat teknis, namun pada dasarnya, isu tersebut terkait dengan aspek politik dan pemerintahan juga.

Terdapat kompetisi yang kuat antara tujuan sosial, ekonomi dan lingkungan atas minimnya lahan kota yang tersedia. Pembuat kebijakan menghadapi pilihan yang sulit setiap harinya antara penggunaan lahan untuk perumahan, industri, taman atau untuk melindungi warisan budaya dari tempat tersebut. Kualitas tata pemerintahan sebuah kota seringkali menentukan cara mereka mengatur benturan kepentingan tersebut, dan juga

cara menyelesaikan konflik pertanahan yang terjadi. Tata pemerintahan itu juga lah yang menentukan kemampuan warga kota untuk mengakses informasi administrasi pertanahan (ataukah harus memberikan suap terlebih dahulu), atau tingkat transparansi pembuatan kebijakan pertanahan. Mengingat kaum miskin adalah kelompok yang paling lemah dalam kompetisi untuk mendapatkan lahan kota, maka pemerintah harus aktif membela kepentingan kaum miskin di dalam kebijakan pertanahannya.

Pertanyaan berkisar tata kelola pertanahan yang baik adalah: “siapa yang diuntungkan dari peraturan dan kebijakan pertanahan di kota sekarang ini? Siapa yang membuat keputusan tersebut dan bagaimana bentuk penerapannya? Bagaimana keputusan ini terkait dengan institusi tradisional? Dan bagaimana keputusan ini mempengaruhi rumah tangga miskin di kota?”

Apa yang dimaksud dengan Tata Pengaturan Tanah

UN-HABITAT menggunakan istilah tata pengaturan tanah sebagai ‘sebuah proses pengambilan keputusan dimana keputusan diambil berdasarkan aksesibilitas, dan penggunaan atas tanah, pelaksanaan keputusan serta penyelesaian atas konflik yang terkait dengan lahan tersebut’. Lain kata, pemerintahan tanah terkait erat dengan kekuasaan dan aspek ekonomi dan politik pertanahan.



10 strategi untuk memastikan aksesibilitas tanah bagi kaum miskin

Solusi terbaik untuk masalah pertanahan dan perumahan adalah solusi yang melibatkan berbagai kelompok dan menggunakan berbagai pendekatan.

Pemerintah dan pelaku pembangunan seringkali keliru dalam berpikir bahwa hanya ada satu bentuk solusi untuk masalah pertanahan. Adanya satu solusi jitu yang dapat digunakan untuk memecahkan berbagai masalah hanyalah sebuah mitos karena dua alasan berikut ini:

1 Konteks politik, kerangka hukum, kepemilikan tanah, sejarah perkotaan, sumber pekerjaan, dan organisasi komunitas berbeda-beda di tiap tempat, dan tidak ada sebuah kebijakan atau program yang mampu mencakup hal tersebut secara bersamaan. Sebuah solusi yang berhasil di satu tempat, belum tentu akan berhasil di tempat lain. Begitu juga sebuah solusi yang menguntungkan bagi 20% dari jumlah kaum miskin di kota, belum tentu menguntungkan untuk 80% lainnya.

2 Seseorang yang terpaku pada satu bentuk solusi, akan kehilangan kesempatan untuk menemukan berbagai solusi yang lain. Solusi yang baik seringkali merupakan hasil dari eksperimen dan inovasi yang melibatkan berbagai pendekatan dan kelompok. Solusi yang telah terbukti gagal dapat dilupakan, namun solusi yang memiliki tingkat kesuksesannya sendiri dapat didukung, diperbaiki, ditingkatkan dan direplikasi atau diadaptasi di tempat lain.

Tanah dan segala potensinya harus dilihat sebagai sebuah bagian dari pendekatan yang luas dalam upaya memastikan ketersediaan rumah bagi kaum miskin kota. Isu seputar pertanahan harus dilihat melalui konteks pemerintahan kota, perencanaan kota dan penyediaan infrastruktur dan juga pemberdayaan ekonomi dan sosial bagi kaum miskin.

10 strategi ini harus dipertimbangkan bersamaan dengan strategi yang sudah dijelaskan di Panduan Ringkas lain di seri ini, termasuk situs dan pelayanan dan alternatif selain pengurusan (Panduan Ringkas 2 dan 4), pembiayaan perumahan (Panduan Ringkas 5), Rumah Sewa (Panduan Ringkas 7) dan peran utama organisasi berbasis komunitas (Panduan Ringkas 6).

Pembuat kebijakan sebaiknya menyadari bahwa menyediakan lahan untuk membangun perumahan untuk masyarakat berpendapatan rendah merupakan isu politis. 10 strategi ini dapat meningkatkan, atau mengurangi akses kaum miskin ke lahan, tergantung dari kemauan dan keinginan politik mereka.



PHOTO: USAID FIRE PROJECT

Strategi 1: Perencanaan yang Efektif

Pembangunan, pertumbuhan, kompetisi dan spekulasi mengakibatkan naiknya harga lahan di kota Asia, sehingga lahan untuk perumahan – terutama kaum miskin – semakin sulit untuk dijangkau. Salah satu cara untuk menurunkan harga lahan untuk mendirikan perumahan bagi masyarakat berpendapatan rendah adalah meminimalisir lahan yang dibutuhkan per unit melalui perencanaan yang efisien. Pada

saat mendirikan perumahan baru atau proyek pembangunan masyarakat, perencanaan yang baik dapat menurunkan harga jual per unit, memastikan adanya pelayanan dasar yang efisien dan terjangkau, serta menciptakan kondisi lingkungan yang lebih baik, sehingga memungkinkan penghuni untuk mendapatkan taraf hidup yang lebih baik. Ada beberapa cara untuk melakukan hal tersebut, yaitu:

1

PERENCANAAN UNTUK KEPADATAN TINGGI: Salah satu cara untuk mengurangi harga rumah per unit adalah dengan membangun rumah dengan ukuran kecil, memiliki gang yang sempit dan berkepadatan tinggi agar dapat menampung rumah tangga sebanyak-banyaknya. Tentunya, dibutuhkan peraturan bangunan yang lebih fleksibel dan tidak lagi memaksakan standar bangunan yang tidak realistis, ataupun membuat kebijakan pengontrolan guna lahan yang mendorong pembangunan permukiman berkepadatan tinggi. Terdapat banyak contoh proyek rumah untuk masyarakat berpendapatan rendah yang memiliki rancangan rumah yang padat dan luas lahan yang di bawah rata-rata, namun tetap mampu memastikan agar permukiman tersebut layak huni, sehat dan nyaman bagi penghuninya.

Rumah Deret

Salah satu cara untuk mendapatkan permukiman dengan kepadatan tinggi, lahan kecil yang tetap layak huni, adalah melalui pendirian rumah deret, dengan dinding dan area terbuka di bagian depan dan belakang, untuk sirkulasi udara. Apabila rumahnya dua sampai tiga tingkat, maka terdapat ruang huni yang tetap luas bagi rumah tangga dalam jumlah besar, dan tetap memiliki ruangan yang cukup untuk satu kamar di tiap tingkat. Adanya ruang sebesar 1-2 meter di bagian depan dan belakang, bisa digunakan untuk tempat mesin cuci, bersosialisasi, menjemur pakaian, memasak, menaruh gerobak jualan mereka atau bengkel motor ataupun mendirikan warung kecil. Terdapat beberapa program pembangunan rumah deret yang terkenal dan berhasil di Mumbai dan Bangkok, dengan luas rata-rata sebesar 15-20 m²

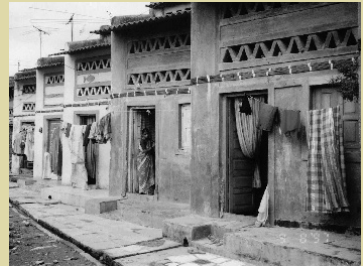


PHOTO: ACHR



PHOTO: ACHR

Perencanaan dengan masyarakat

Banyak yang berpendapat bahwa proses perencanaan adalah kegiatan teknis yang hanya bisa dilakukan oleh arsitek dan insinyur profesional. Namun, harus disadari bahwa perencana yang paling baik adalah mereka yang tinggal di permukiman yang sesak dan memiliki pelayanan infrastruktur yang buruk, serta berdasarkan pengalaman mereka sendiri, mengetahui mana hal yang bisa diterapkan di lapangan, dan mana yang tidak bisa. Pada saat kaum miskin dan pemangku kepentingan lainnya terlibat di setiap tahap dalam proses perencanaan, hasil akhirnya akan lebih baik dan lebih sesuai bagi calon



FOTO: AGHR

penghuninya. Peran arsitek komunitas yang sensitif, mau mendengarkan aspirasi masyarakat, dan mampu menerjemahkan keinginan mereka ke dalam bentuk rancangan, model dan proposal, sangatlah dibutuhkan.

2 PERENCANAAN UNTUK BANGUNAN BERTINGKAT: Cara lain untuk mengurangi harga lahan adalah dengan membangun lebih dari satu unit rumah per kapling. Semakin banyak unit rumah dibangun di sebuah kapling, maka lebih murah biaya per unitnya. Akan tetapi, metode tersebut tidak menjamin perumahan lebih terjangkau bagi kaum miskin, karena semakin tinggi bangunan berarti semakin besar biaya konstruksinya. Apabila lokasinya strategis (dekat dengan tempat kerja, pasar, sistem transportasi, dan fasilitas publik), maka yang tertarik bukan hanya kaum miskin saja. Sebagaimana yang terjadi di Eropa, bangunan perumahan kepadatan tinggi di lokasi strategis tidak dihuni oleh kaum miskin karena memiliki luas lahan yang sangat terbatas untuk melakukan industri rumah tangga yang biasanya menjadi pilihan sumber pencaharian mereka.

3 PERENCANAAN YANG EFISIEN: Ada yang berpendapat bahwa cara yang paling efisien untuk memanfaatkan lahan perkotaan adalah membangun rumah berjejer dalam barisan panjang yg saling berhadapan, seperti kamp pengungsian. Akan tetapi model desain seperti ini tidak memberikan kesan 'guyub' bagi penghuninya, karena tidak ada ruang publik yang memungkinkan untuk tempat bermain anak-anak, berjualan keliling, mendirikan pasar terbuka atau menanam pohon. Bahkan sebetulnya, perumahan dapat dibangun di mana saja, asal tetap dapat memanfaatkan lahan secara efisien serta memungkinkan terbangunnya sistem infrastruktur yang terjangkau.

4 MENYEDIAKAN JALAN UNTUK PEJALAN KAKI, BUKAN KENDARAAN BERMOTOR: Peraturan tata bangunan seringkali mensyaratkan adanya jalan untuk kendaraan bermotor. Apabila standar ini diterapkan di daerah yang penghuninya MBR, maka terlalu banyak jumlah lahan yang terbuang untuk jalan, dan bukan untuk perumahan, sehingga pada akhirnya mengakibatkan jumlah rumah yang lebih sedikit dan harga rumah per unit yang jauh lebih tinggi. Oleh karena itu, perlu adanya perencanaan permukiman yang efisien, layak huni dan terjangkau bagi MBR melalui pengurangan lebar jalan dan penyediaan trotoar untuk pejalan kaki (asalkan lebar jalan dipastikan tetap dapat dilewati oleh ambulans dan truk pemadam kebakaran ke dalam permukiman). Harus dipastikan juga bahwa proyek perumahan yang memiliki akses baik ke perumahan seringkali akhirnya dihuni oleh masyarakat menengah.



FOTO: ACHR

Hanya dalam teori. . .

Di dalam Rencana Induk kota Mumbai, terdapat banyak area yang diperuntukkan untuk perumahan bagi masyarakat berpendapatan rendah, akan tetapi pada saat kaum miskin perempuan tuna wisma diorganisasikan untuk mencari lahan-lahan tersebut di lapangan, yang ditemukan adalah tempat perbelanjaan, perumahan mewah, pabrik dan bioskop.

Rencana Tata Guna Lahan

Berbagai kota di Asia Tenggara telah menggunakan rencana tata guna lahan sebagai strategi untuk mengalokasikan lahan perumahan untuk masyarakat berpendapatan rendah. Walaupun tujuan dibalik kegiatan ini baik, akan tetapi belum ada sistem kontrol yang memastikan bahwa rencana tersebut dapat dilaksanakan. Selain itu, lembaga swadaya masyarakat, kelompok komunitas dan agen perumahan pemerintah yang ingin memanfaatkan lahan tersebut untuk perumahan, seringkali harus berhadapan dengan kekuatan pasar yang lebih kuat, yang menentukan bentuk pemanfaatan dari lahan tersebut, tanpa mengindahkan rencana yang sudah dibuat.

Dalam rencana tersebut, sudah diatur bagaimana lahan akan dibagi, serta kepadatan dengan tinggi bangunan yang diperbolehkan, serta berbagai pelayanan infrastruktur yang harus disediakan. Akan tetapi aturan tersebut justru membuat biaya per unit semakin mahal karena membatasi jumlah perumahan formal yang akan dibangun, terutama pada kasus perumahan

untuk masyarakat berpendapatan rendah. Hal ini membuat masyarakat cenderung memilih untuk tinggal di permukiman informal.

Rencana tata guna lahan untuk memastikan adanya lahan perumahan bagi kaum miskin

Tata guna lahan dan peraturan bangunan harus disesuaikan agar dapat memenuhi kebutuhan kaum miskin. Segala aturan ini dapat meningkatkan jumlah perumahan formal yang terjangkau. Ditambah lagi, rencana tata guna lahan dapat membantu mengorganisasikan kaum miskin untuk mencari lahan yang tersedia dan sudah dialokasikan untuk perumahan dalam sebuah inisiatif pembangunan perumahan yang benar-benar menguntungkan bagi kaum miskin.

Strategi 2: Informasi Pertanahan yang lebih Baik

Adanya informasi pertanahan yang baik adalah salah satu syarat utama dalam menyediakan rumah bagi kaum miskin. Apabila data pertanahan tidak jelas, maka terbuka kesempatan untuk penyalahgunaan lahan dan situasi ini selalu menjadikan kaum miskin sebagai pihak yang terdesak karena tidak memiliki kekuatan modal. Ditambah lagi, secara hukum, izin sewa tanah juga tidak dapat diberikan ke kaum miskin (individual, maupun secara kolektif) apabila status tanah tersebut tidak jelas, sehingga ancaman pengusuran sangatlah besar.

Informasi pertanahan yang baik dibutuhkan dalam mengatur guna tanah kota agar tetap efisien dan adil serta membawa manfaat bagi seluruh penghuninya, ekonominya dan lingkungannya. Tanpa adanya informasi pertanahan yang jelas, perencanaan untuk membangun jalan kota, jaringan infrastruktur, fasilitas sosial dan umum, serta perumahan, menjadi sangatlah sulit.

Keterbatasan atas data yang terpercaya dan memiliki informasi status dan transaksi pertanahan terbaru, merupakan hambatan bagi upaya membangun pasar pertanahan yang efektif dan transparan. Hal ini akan mendorong

pasar tanah informal, dimana sejumlah besar transaksi pertanahan tidak terdata, dan kota pun akhirnya merugi karena tidak adanya penghasilan dari pajak kepemilikan lahan. Selain itu, dapat juga meningkatkan pemalsuan status dan penipuan jual beli tanah, serta menyulitkan upaya pemberian kompensasi yang memadai di kasus pemukiman kembali atau penataan kawasan. Kondisi ini juga akhirnya menghasilkan ketidakamanan dalam kepemilikan lahan dan meningkatnya jumlah kasus konflik tanah.

Serahkan pada masyarakat..

Apabila masyarakat miskin memiliki akses ke informasi pertanahan yang baik, misalnya lokasi lahan yang tersedia, pemiliknnya, harga jual dan nilai belinya, maka ketersediaan lahan dan proses negosiasi akan lebih mudah. Penggunaan foto udara, data pertanahan dan sistem GIS bukan lagi milik masyarakat kaya di kota. Organisasi masyarakat miskin dan jaringannya di seluruh Asia dapat belajar menggunakan sistem canggih ini untuk mencari lahan kosong milik pribadi, ataupun milik negara, serta menggunakan lahan tersebut untuk program pembangunan perumahan mereka.

Tidak ada Jurus Pamungkas:

Sistem informasi pertanahan yang baik bukanlah sebuah jurus pamungkas. Bahkan sistem dan peta kadastre digital yang sudah baik pun dapat dimanipulasi oleh kelompok kepentingan yang kuat dengan dukungan dari pusat, sehingga kaum miskin akan tetap termarginalisasikan dari kota. Transparansi yang meningkat membantu mengurangi hal tersebut.



FOTO: ACHR

Daftar Pemeriksaan **Sistem informasi pertanahan** di kota anda..

Biaya untuk menyediakan sistem informasi pertanahan perkotaan sangat tinggi, dan melibatkan berbagai aspek seperti manajemen, kapasitas, teknologi dan pelaksanaan. Karena itulah, kurang dari 30% lahan perkotaan terdata di pemerintah di berbagai negara berkembang. Sistem informasi yang efektif dan berguna bagi masyarakat, terutama bagi kaum miskin, adalah sistem yang aksesibel, transparan dan terjangkau. Jadi apa sajakah yang harus ada di dalam sistem informasi pertanahan yang baik?



1 SISTEM INFORMASI PERTANAHAN (LIS) adalah sistem komputer yang mengorganisasikan informasi pertanahan, termasuk lokasinya, luasnya, batasnya, kepemilikannya, serta sejarah pemanfaatannya. Terdapat berbagai macam sistem pertanahan dengan level ketepatan yang berbeda, tergantung dari tujuannya, seperti untuk rencana kota, atau untuk kepentingan hukum atau perpajakan.

2 DATA PERTANAHAN adalah informasi tertulis mengenai lahan tertentu beserta dengan dokumen hukum atas kepemilikan dan kegunaannya. Data ini memberi informasi mengenai pemilik hak atas tanah tersebut. Prosedur pendaftaran tanah haruslah sederhana, dan merupakan langkah awal dalam membangun sistem informasi dan manajemen pertanahan yang baik. Prosedur ini dapat ditingkatkan dari waktu ke waktu, mengatasi hambatan teknis yang ada serta membangun kapasitas institusi dan sumber daya manusia di kota.

3 SISTEM KADASTER TANAH adalah data umum yang meliputi survey atau peta yang menginformasikan nilai, batasan dan kepemilikan lahan di sebuah kota. Data ini tidak hanya memiliki informasi mengenai pemilik-pemilik tanah, tapi juga lokasi lahan yang dimiliki tersebut. Sistem ini harus sering diperbaharui seiring dengan perubahan tata guna dan kepemilikan lahan yang berubah di lapangan, serta berkaitan dengan sistem pendaftaran tanah dan data mengenai hak atas tanah.

4 SISTEM PENDAFTARAN TANAH berisikan informasi mengenai hak atas tanah dan menyimpan bukti kepemilikan secara hukum. Agar efektif bagi berbagai rumah tangga, sistem informasi tanah harus mampu menangkap berbagai bentuk kepemilikan tanah yang telah disebutkan di dalam panduan ringkas ini.



Apakah Pajak Pertanahan Membantu?

Adakah kota di Asia yang sistem perpajakan tanahnya membantu meningkatkan kemampuan kaum miskin mendapat lahan? Sulit untuk dikatakan, tapi yang pasti, apabila terdapat pajak untuk lahan tidur (biasanya digunakan oleh para spekulasi), maka hal tersebut akan mendorong penggunaan lahan tersebut, sehingga jumlahnya akan meningkat, dan harganya akan menurun. Kondisi semacam ini membantu setiap warga kota yang memerlukan lahan, termasuk kaum miskin kota.

Strategi 3: Sistem Perpajakan Tanah yang lebih Baik

Selama ribuan tahun, pajak atas tanah telah menjadi sumber pendapatan utama bagi setiap kota di dunia untuk membiayai berbagai kepentingan umum. Akan tetapi, perpajakan atas tanah – terutama lahan tidur- juga merupakan alat fiskal yang kuat untuk menghambat spekulasi tanah dan memastikan adanya jumlah lahan siap bangun untuk berbagai kepentingan. Jumlah lahan tersedia yang memadai akan mengakibatkan harga lahan secara keseluruhan menurun, dan meningkatkan aksesibilitas kaum miskin ke perumahan. Pajak tanah juga dapat dilakukan dalam berbagai cara, tergantung dari variasi sistem perpajakannya, akan tetapi di Asia, terdapat tiga kategori sebagai berikut:

1 Pajak keuntungan dibebankan ke tanah yang telah terjual, berdasarkan ketentuan bahwa keuntungan yang didapat seseorang dari penjualan tanah harus dikenai pajak, dan dilihat sebagai bentuk penghasilan

2 Pajak lahan tidur diberikan ke pemilik lahan yang tidak digunakan agar seseorang tidak memperoleh

keuntungan dari membiarkan lahan miliknya tidak terpakai.

3 Pajak guna lahan: Di berbagai negara, pajak atas tanah berbeda dengan pajak bangunan, sehingga seseorang harus membayar dua tipe pajak atau terdapat dua pembayar pajak yang berbeda untuk sebuah lahan: mereka yang memiliki lahan, dan mereka yang memiliki bangunannya. Beberapa negara menggunakan sistem pajak ini untuk meningkatkan pendapatan daerah, untuk membiayai penyediaan fasilitas umum di kota.

Akan tetapi, di berbagai negara di Asia, kebijakan perpajakan ini tidak mendapatkan dukungan dari para elit politik, yang umumnya terdiri dari pembeli dan spekulasi tanah, sehingga pelaksanaan kebijakan ini seringkali dihalangi dengan manipulasi nilai properti, suap dan penggelapan pajak. Terkadang, pajak tinggi atas tanah mengakibatkan transaksi gelap dan menghasilkan pembagian tanah informal dan data penjualan palsu.

Apakah manfaat dari pajak atas tanah?

- 1** **Sebagai sumber pendapatan kota.** Pajak pertanahan tidak mengganggu mekanisme pasar atau membebani ekonomi lokal seperti pajak-pajak yang lain. Jumlahnya cenderung murah dan efisien karena tidak membutuhkan banyak kerja untuk memantau kepemilikan lahan dan nilainya, daripada memantau penghasilan individu atau perjanjian jual beli. Penggelapan pajak tanah juga sulit dilakukan karena asset tersebut tidak bisa disembunyikan atau ditutupi di dalam sistem data elektronik. Bahkan di negara miskin, alat ini berguna untuk melaksanakan kebijakan perpajakan tanah, selama beberapa upaya tetap dilakukan untuk membangun administrasi dan pendataan tanah yang baik.
- 2** **Pajak ini juga meningkatkan jumlah lahan yang tersedia.** Pemilik lahan tidur harus membayar pajak yang mahal sehingga mendorongnya untuk menjual lahan tersebut ke pasar. Di berbagai negara, pemerintah daerah menggunakan pajak progresif untuk mengatasi spekulasi tanah dan memastikan pemanfaatan lahan secara maksimal. Jika diatur dengan baik, pajak ini dapat mendorong jumlah lahan di kota dan mendorong pemilik lahan untuk membangun lahannya atau menegosiasikan pembangunannya dengan agen pemerintah ataupun swasta. Pada akhirnya, sistem ini memastikan agar lebih banyak lahan yang aksesibel bagi masyarakat.
- 3** **Pajak mendistribusikan manfaat pembangunan lebih adil.** Tanpa harus berinvestasi, pemilik tanah dapat memperoleh keuntungan yang berakumulasi melalui harga tanah yang meningkat. Apabila pemerintah membuat rencana untuk meningkatkan jumlah jalan dan aksesibilitas, memperluas jaringan infrastruktur dan transportasi umum dan meningkatkan kelayakan huni warga kota dan fasilitas sosial di berbagai area di kota, maka harga lahan di area tersebut pun meningkat dan kekayaan pemiliknya akan terus meningkat, sebagai hasil langsung dari investasi umum. Perdebatan moral yang terjadi adalah antara keuntungan ini hanya berhak dinikmati oleh pemiliknya, atau harus dibagi dengan masyarakat lainnya? Di berbagai negara, terdapat pajak atas nilai tanah sebagai strategi untuk memastikan adanya pajak ke penerima manfaat di area sekitar kegiatan pembangunan tersebut. Sistem ini juga menghambat adanya lahan tidur di lokasi yang strategis.

Bagaimanakah kerja sistem perpajakan tanah?

Pajak yang dikenakan atas sebuah lahan (atau bangunan di atas lahan) biasanya dihitung berdasarkan berbagai aspek, termasuk nilainya di pasaran, luasnya, lokasinya, aksesibilitasnya ke pelayanan transportasi dan umum, serta peruntukannya, sebagaimana ditentukan oleh peraturan guna lahan dan rencana induk. Sebuah proses pemantauan nilai tanah juga dilakukan secara berkala dan didata di sebuah peta berisi

gradiasi nilai-nilai tanah (*land price gradient map*) atau di kadaster kota. Seluruh perhitungan ini memerlukan partisipasi pemerintah untuk memastikan adanya informasi mengenai aspek-aspek tersebut secara mutakhir, dan juga bahwa pajak juga ditentukan, dibebankan dan dikumpulkan secara baik. Upaya penyelesaian konflik dan jasa pelayanan pembayaran pajak juga harus diperhatikan dalam sebuah sistem perpajakan tanah.



FOTO: CODI

Pentingnya berkompromi:

Dalam konsep berbagi lahan, setiap rumah tangga akan mendapat lahan yang lebih kecil, namun timbal baliknya adalah kepastian secara hukum sebagai pemilik atau penyewa di tempat tersebut. Si pemilik juga akan mendapat luas lahan yang lebih sedikit, tapi mereka mendapatkan keuntungan untuk resiko kerugian finansial dan waktu yang akan dialami apabila harus menggusur sekelompok kaum miskin yang tidak memiliki tempat lain untuk pergi

Strategi 4: Berbagi Lahan

Berbagi lahan sebagai salah satu solusi konflik antara masyarakat miskin (yang membutuhkan lahan perumahan) dengan pemilik tanah swasta ataupun pemerintah (yang ingin membangun lahan tersebut) di Asia.

Proses: Setelah beberapa waktu merencanakan dan bernegosiasi, sebuah perjanjian akan disepakati untuk berbagi lahan. Masyarakat diberikan, dijual atau disewakan sebagian dari lahannya untuk merekonstruksi rumahnya (biasanya area yang paling tidak komersil dari lahan tersebut), dan sisanya dikembalikan ke pemiliknya. Berapa luas lahan yang didapat dan dikembalikan ke pemiliknya, biasanya ditentukan setelah bernegosiasi. Namun pada akhirnya, setiap pihak diuntungkan.

Berbagi lahan merupakan proses yang panjang dan rumit, dan seringkali tidak berhasil di beberapa situasi. Namun semakin banyak metode ini dilakukan di negara seperti Thailand, India, Kamboja dan Indonesia, semakin besar penerimaan atas strategi ini oleh masyarakat, pemerintah, ahli perumahan, dan agensi perumahan, serta proses dan waktu negosiasi dan pembangunan pun semakin cepat.

Di balik skema berbagi lahan yang sukses, harus terdapat adanya organisasi masyarakat yang kuat, adanya perantara yang terlatih untuk mendampingi di saat negosiasi, dan bantuan teknis untuk merancang rencana pembagian lahan sesuai isi negosiasi. Akan tetapi, kunci utama dari berbagi lahan adalah adanya kemampuan untuk menerjemahkan benturan kepentingan dan kebutuhan ke dalam sebuah kompromi dalam bentuk konkret, yang dapat diterima oleh setiap pihak yang terlibat.

Berbagi lahan membagi pundi kekayaan di kota dengan lebih adil

- **pemilik lahan** dapat melakukan pembangunan di lahannya, tanpa harus melalui proses hukum untuk penggusuran yang berbiaya besar dan memakan waktu lama.
- **penghuni ilegal** dapat tetap tinggal di lingkungannya, mendapatkan jaminan kepemilikan lahan dan tetap dekat dengan komunitasnya
- **pemerintah** mendapatkan lahan untuk perumahan bagi kaum miskin kota, tanpa harus membeli lahan tersebut

Berbagi lahan di Klong Lumnoon, Bangkok

Permukiman kecil di pinggir kanal di Klong Lumnoon sangat terpencil dan jauh dari segala aktivitas perkotaan pada saat pendatang pertama membangun rumah di area itu pada tahun 1984. Namun tahun 1997, area tersebut meningkat harga jualnya, dan pemilik lahan memutuskan untuk mengembangkan lahan tersebut secara komersil. Beberapa penduduk bersedia menerima ganti rugi yang ditawarkan dan pindah, tapi sekitar 49 rumah tangga yang bekerja di area tersebut tidak mempunyai alternatif tempat tinggal lainnya sehingga menghasilkan pertikaian yang panjang dan pahit dengan pemilik lahannya.

Akhirnya, penduduk tersebut bekerja sama dengan organisasi komunitas pinggiran kanal di tingkat kota (Bangkok) yang mengajarkan cara untuk berorganisasi, dan bernegosiasi dengan pengurus kanal dan membentuk kelompok tabungan masyarakat. Beberapa tokoh masyarakat senior dari jaringan komunitas tersebut juga membantu menegosiasikan mekanisme pembagian lahan, yang akhirnya disetujui oleh pemilik lahan dan menjual sebagian kecil lahannya untuk permukiman. Dengan menggunakan pemerintah tingkat lokal sebagai mediator, masyarakat bahkan berhasil menjual lahan dengan harga US\$ 21 per meter persegi untuk permukiman mereka.

Setelah mendaftarkan koperasi mereka secara resmi, masyarakat meminjam ke Community Organizations Development Institute (CODI), sebuah lembaga pemerintahan Thai, untuk membeli tanah secara kolektif. Lalu mereka bekerja sama dengan arsitek muda dari CODI untuk mendesain rencana



FOTO: ACHIR

permukiman untuk 49 rumah tangga dan 4 model rumah untuk masyarakat berpendapatan rendah untuk rumah tangga yang harus membangun mulai dari awal. Tiga model pertama didesain sedemikian rupa sehingga pembangunannya bisa dilakukan secara bertahap, setelah rumah tangga membayar pinjamannya dan memiliki uang dan bahan bangunan sisa.

Masyarakat juga mereservasi empat plot tanah untuk balai warga, yang didesain bersama dengan para arsitek muda. Balai warga tersebut juga memiliki tempat penitipan anak. Seluruh proses perencanaan dan pembangunan dilakukan oleh masyarakat, dengan dukungan dari Program Baan Mankong Community Upgrading Programme, CODI.



FOTO: ACHIR

Sumber : CODI, 2008

Strategi 5: Konsolidasi Lahan

Konsolidasi lahan adalah penggabungan beberapa parsel tanah (yang dimiliki oleh pemilik yang berbeda) dan menghapus batasan kepemilikan menjadi sebuah situs besar yang dapat digunakan untuk proyek pembangunan yang terencana. Skema ini biasanya dilakukan di permukiman tua dengan kepadatan rendah di tengah kota, dan merubahnya menjadi bagian dari kota yang berkepadatan tinggi, baru, memiliki jumlah unit rumah dengan luas yang lebih kecil, rancangan yang lebih efisien, serta fasilitas umum dan infrastruktur yang lebih baik. Apabila proyek tersebut dalam skala besar, maka dapat juga dibangun taman, taman bermain, sekolah ataupun pertokoan di rencana induknya.

Sebagai kompensasinya, pemilik tanah mendapatkan satu atau dua unit di bagian baru tersebut, untuk dijual ataupun untuk dibangun rumah di atasnya, biasanya dengan harapan bahwa lahan terbangun tersebut akan memiliki harga tanah di pasaran yang lebih tinggi.

Proses penyesuaian ini terdiri dari berbagai tahap. Pertama, tanah harus dilihat nilainya dan berbagai rencana penyesuaian pun dibuat. Lalu, pilihan-pilihan tersebut didiskusikan dengan pemilik dan penghuni yang turut menentukan bentuk rencana akhirnya. Lalu lahan tersebut dialokasikan ke pemiliknya sesuai dengan rencana yang baru, dan biasanya berdasarkan nilai lahannya, dan bukan luasnya.

Konsolidasi lahan memang tidak bisa menghasilkan ribuan unit rumah per tahun, tapi dapat digunakan untuk menyediakan lahan dan rumah bagi kaum miskin, terutama dimana terdapat permukiman informal di area tersebut.

Karena konsolidasi tanah adalah proses rumit dan membutuhkan keputusan dengan konsensus, biasanya kegiatan ini memerlukan fasilitasi yang baik dan dukungan perancangan yang sensitif terhadap aspirasi masyarakat.

1 Pengumpulan Lahan oleh Pemerintah (Land Pooling)

Ada beberapa tempat dimana agen pemerintah berinisiatif dan mengimplementasikan skema konsolidasi lahan di area tengah kota dengan mengalokasikan area untuk kaum miskin. Pemerintah dapat memastikan ada beberapa plot, atau porsi lahan di skema baru yang khusus untuk masyarakat berpendapatan rendah, sebagai bentuk subsidi silang

Pengumpulan Lahan adalah teknik penyesuaian tanah dimana seluruh proses pembangunan kembali wajib dilakukan oleh agen pemerintah khusus dan partisipasi dari pemegang

hak atas tanah (pemilik ataupun penyewa) di area tersebut. Penyatuan tanah telah dilakukan di berbagai area di tengah kota di kota Asia yang tergolong makmur, seperti Taiwan, Jepang dan Korea.

Di beberapa kasus, pembangunan kembali telah mengakibatkan peningkatan harga lahan secara drastis dan memacu proses gentrifikasi, dimana ketidakpastian dalam kepemilikan lahan bagi kaum miskin juga meningkat dan mengakibatkan mereka terusir dari permukimannya. Apabila hal tersebut terjadi, maka hal tersebut harus segera diatasi.

2

Konsolidasi lahan/ reblocking di dalam permukiman kumuh

Pada saat penghuni ilegal bernegosiasi untuk mendapatkan jaminan kepemilikan tanah (melalui pembelian ataupun penyewaan) dan membangun kembali di tanah yang sama, seringkali mereka memilih teknis konsolidasi lahan dimana seluruhnya diratakan dengan tanah, dan membangun dari awal sebuah permukiman yang lebih padat dan efisien dalam

pemanfaatan ruangnya, sehingga lebih banyak rumah tangga yang dapat tinggal ditata dan memperkecil harga per unit dibanding dengan membeli seluruh lahan dan membangun permukiman dari awal. Ada beberapa yang mungkin tidak puas dengan luas kepemilikan tanahnya yang lebih kecil, namun timbal baliknya adalah mereka mendapatkan jaminan kepemilikan lahan.



FOTO: ACHR

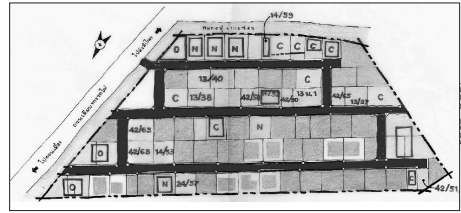


FOTO: CODI



FOTO: CODI



PHOTO: CODI

SEBELUM: setelah terancam pengusuran, kampung kumuh di Chalemchai Nimitmai, di Bangkok, Thailand, bernegosiasi untuk membeli tanah yang mereka tinggali dengan harga murah dan membangun rumah baru dengan menggunakan strategi konsolidasi lahan.

SESUDAH: Untuk mengurangi harga rumah per unit, masyarakat memutuskan untuk memilih rancangan hunian yang lebih padat dan membangun kembali rumah sebanyak 89 unit, dan bukan sejumlah 41 unit seperti pada kondisi awalnya.

3

Konsolidasi lahan yang melibatkan permukiman sekitar

Konsolidasi lahan di permukiman kumuh dan informal dapat juga dilakukan dengan skala besar, dimana beberapa permukiman (di lahan yang menyatu atau di lahan sekitar) bergabung dan membangun permukiman kembali dalam sebuah proyek bersama. Konsolidasi semacam ini memungkinkan permukiman yang terlalu pa-

dat untuk memindahkan beberapa penghuninya ke permukiman lain yang masih memiliki ruang, sehingga luas kapling per unit, rancangan kepadatan, fasilitas dan infrastruktur yang seragam dapat tetap dilakukan di beberapa permukiman tersebut.

Strategi 6: Skema subsidi silang

Beberapa pemerintah di Asia memiliki kebijakan yang mensyaratkan pengembang sektor swasta menyisihkan sebagian dari proyek formal perumahan harga pasar mereka untuk perumahan bagi kalangan berpenghasilan rendah. Gagasannya sederhana: bila pengembang kelak meraih laba besar dengan menciptakan perumahan mewah bagi kalangan berada, tidakkah akan lebih baik bila sebagian kecil laba tersebut (atau hasil penjualan unit) disisihkan untuk mensubsidi perumahan bagi rumah tangga yang kurang beruntung yang tak mampu menjangkau perumahan harga pasar? Kebijakan ini dapat diterapkan dengan berbagai cara, namun kebanyakan menyatakan bahwa sejumlah tertentu dari

jumlah total unit yang dibangun, atau persentase tertentu dari total luas lahan yang diperuntukkan bagi pembangunan baru harus disisihkan untuk perumahan bagi kalangan berpenghasilan rendah. Biasanya ukuran terkecil unit dan harga jual atau sewa maksimum ditetapkan dalam kebijakan, untuk meyakinkan bahwa perumahan tersebut benar-benar terjangkau kaum miskin.

Subsidi silang sektor swasta semacam ini untuk perumahan merupakan gagasan progresif. Akan tetapi pada prakteknya, pengembang selalu mencari jalan untuk menghindari dari tanggung jawab mereka. Akibatnya skema ini hanya menghasilkan sejumlah kecil unit perumahan yang terjangkau bagi kaum miskin. Berikut gambaran tiga contoh:

1 Kebijakan perumahan sosial “pemerintah-swasta” di Malaysia

Sejak 1982, kebijakan pemerintah Malaysia adalah swastanisasi perumahan untuk MBR, dengan mensyaratkan pengembang menyisihkan 30% proyek pembangunan mereka, sebagai kewajiban sosial. Gagasannya: laba dari penjualan ruang komersil dan perumahan mewah akan memberikan subsidi silang bagi pembangunan unit untuk MBR, yang dijual dengan harga tetap bagi rumah tangga yang digusur pada tahun 1980-an dari kampung tradisional mereka, dan direlokasi ke perumahan sementara milik pemerintah di luar kota.

Harga jual unit perumahan bersubsidi ini semula ditetapkan pemerintah sekitar 7.000 USD untuk unit 60 meter persegi, namun saat pengembang mengeluh, harga dinaikkan hingga 11.000 USD – jauh lebih tinggi dari yang terjangkau oleh rumah tangga miskin. Sejak peluncuran

skema ini, tak lebih dari seperempat jumlah unit sasaran yang terbangun, dan kebanyakan disikat habis oleh kalangan politisi atau dijual dengan harga lebih tinggi dengan melibatkan permainan orang dalam pemerintah. Tanpa partisipasi komunitas dalam memutuskan lokasi, pembiayaan, ataupun alokasi, hanya sejumlah kecil kelompok miskin yang dapat menjangkau perumahan melalui skema ini.

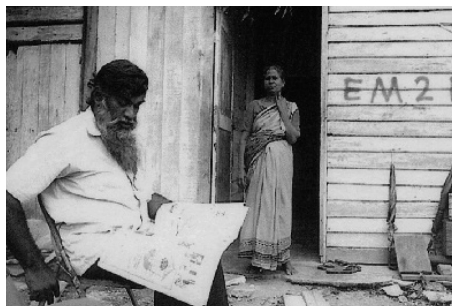


PHOTO: PERMAS MALAYSIA

2

Pengalihan hak pembangunan (Transfer of development rights, TDR) di India

TDR merupakan alat pengelolaan lahan yang memungkinkan pemerintah menggalang dana dengan mengizinkan pemilik lahan atau pengembang membangun melebihi batas rencana peruntukan lahan (misalnya membuat bangunan lebih tinggi). Dana yang dihasilkan dapat digunakan pemerintah untuk perbaikan atau pembangunan perumahan kaum miskin perkotaan. Strategi TDR hanya berhasil pada situasi harga lahan yang sungguh tinggi, seperti di Mumbai, yang saat ini memiliki beberapa tempat dengan harga lahan tertinggi di dunia.

Di kebanyakan proyek pembangunan kembali permukiman kumuh Mumbai yang dilakukan SPARC/ Mahila Milan/ National Slum-dwellers Federation Alliance, mereka menggunakan TDR tidak hanya untuk membayar konstruksi



blok apartemen bertingkat tinggi untuk pemukiman penghuni permukiman kumuh secara cuma-cuma, melainkan juga untuk menggalang dana untuk proyek perumahan lainnya, dan bernegosiasi dengan negara untuk mendapatkan lahan dan sumber daya bagi perumahan.

Sumber: Sunder Burra

3

Peraturan “Perumahan Berimbang” di Filipina

Ketetapan Pengembangan Perumahan dan Perkotaan Filipina menyatakan, pengembang harus mengalokasikan 20% lahan mereka untuk perumahan MBR. Inilah aturan “Perumahan Berimbang.” Walau tercantum dalam kebijakan nasional, nyatanya hampir selalu dilanggar oleh pengembang.

Proyek 350 unit perumahan Buena Vista di Cebu merupakan salah satu skema pertama yang menerapkan peraturan ini dan menunjukkan bahwa perumahan MBR bisa juga menguntungkan. Dalam kasus ini, 20% lahan dialihkan pengembang lewat sub-kontrak dengan Eco-Builders, perusahaan konstruksi yang dijalankan LSM di Cebu, dan mempromosikan teknologi bangunan alternatif dan cara alternatif pembangunan kembali permukiman kumuh. Untuk menjaga harga jual di bawah 180.000 Peso (4.300 USD), sesuai skema pendanaan perumahan pemerintah,



rumah baris kompak ini sengaja dibiarkan tanpa polesan, memungkinkan penambahan lantai dua dan tangga di kemudian hari. Dengan bahan bangunan lokal yang memaksimalkan penggunaan tenaga kerja lokal sekaligus meminimalkan penggunaan bahan impor (seperti baja dan semen), Eco-Builders mampu menurunkan biaya sekaligus mempekerjakan masyarakat lokal dalam proses konstruksi.



Baik untuk kota secara keseluruhan:

Menata permukiman permukiman informal yang ada merupakan cara yang baik untuk menjaga dan meningkatkan persediaan perumahan kota bagi kaum miskin. Hal ini secara tak langsung juga meningkatkan pasokan perumahan terjangkau dengan memungkinkan pemukim membangun dan menyewakan kamar dalam petak atau rumah mereka secara legal.

Strategi 7: Mengatur permukiman kumuh yang ada

Mengakui dan memberikan permilikan legal bagi penghuni permukiman kumuh atau lahan yang ditempati secara informal merupakan cara terbaik menjamin akses kaum miskin terhadap lahan dan perumahan (*Lihat Panduan Ringkas 2 mengenai Perumahan bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah*).

Mengatur permukiman informal pada **lahan swasta** biasanya melibatkan negosiasi dengan pemilik lahan untuk menjual atau menyewakan

lahan (atau sebagian darinya) kepada anggota komunitas, koperasi komunitas, atau organisasi penengah dari pemerintah, yang kemudian mengelola pembayaran kembali dari masing-masing rumah tangga untuk tiap petak. Permukiman informal pada **lahan pemerintah** biasanya diatur dengan kontrak sewa jangka panjang atau hak guna bagi rumah tangga atau koperasi komunitas – secara cuma-cuma, atau senilai sejumlah uang, atau terkadang sejumlah biaya yang harus dikembalikan penuh.

Mengatur hak permilikan masyarakat di permukiman informal yang telah terbentuk dalam kota merupakan hal baik bagi kaum miskin maupun kota secara keseluruhan:

- 1** Ini merupakan cara yang paling ekonomis untuk menjaga investasi yang telah ditempatkan orang dalam bentuk perumahan, dan memelihara persediaan perumahan terjangkau dalam kota yang sangat diperlukan.
- 2** Akan timbul sejumlah investasi tambahan bagi perbaikan perumahan, infrastruktur, dan lingkungan permukiman, oleh penghuni sendiri maupun dengan bantuan agen pendamping.
- 3** Masyarakat dapat memperoleh sarana dasar dengan harga legal dan terukur, juga status legal terdaftar bagi rumah mereka, yang seringkali dipertanyakan saat mendaftarkan anak sekolah, mengakses hak memilih, mengakses rumah sakit pemerintah, dan berbagai fasilitas sosial lain.
- 4** Bisa menjadi pegangan bagi masyarakat dan komunitas untuk mendapatkan pinjaman dari lembaga keuangan untuk perbaikan rumah, investasi bisnis skala kecil maupun usaha komunitas.
- 5** Memungkinkan pemerintah memperluas sarana dasar dan infrastruktur bagi populasi belum terlayani karena kurangnya dana atau insentif legal, dan memungut biaya layak bagi layanan tersebut. Ini juga memungkinkan pemerintah mengenakan pungutan bagi yang berada di luar sistem.

Pengaturan lahan di Karachi, Pakistan

Salah satu program besar pemerintah Pakistan dalam bidang perumahan adalah pengaturan dan perbaikan katchi abadis (permukiman informal atau ilegal). Beberapa program telah dijalankan dalam satu bentuk atau lainnya sejak 1973. Ketetapan Sindh Katchi Abadi 1987 membahas pengaturan dan penyediaan infrastruktur bagi semua permukiman ilegal pada lahan pemerintah yang dibangun sebelum 23 Maret 1985 dan terdiri atas lebih dari 40 rumah. Proses pengalihan lahan dari badan pemerintah yang memilikinya kepada badan penerapan program merupakan langkah awal. Mekanisme program tersebut adalah:

- Partisipasi komunitas dalam pengambilan keputusan terkait perbaikan yang akan dilakukan, dan biaya sewa maupun pembangunan;
- Perbaikan permukiman dengan menyediakan sarana, dan menghancurkan rumah atau sebagian dari rumah yang menghalangi penerapan rencana perbaikan;
- Hibah sewa selama 99 tahun bagi pemukim dan penggantian biaya lahan dan pembangunan bagi penerima bantuan;

- Penyediaan perumahan bagi masyarakat yang tergesur karena proses perbaikan, atau mereka yang membangun rumah setelah batas waktu.

Lewat ketetapan ini Badan Otoritas Sindh Katchi Abadi (Sindh Katchi Abadi Authority – SKAA) didirikan. Selain mengatur dan mengembangkan permukiman informal, fungsi SKAA (sebagai badan di bawah pemerintah propinsi) juga mencakup, di bawah pasal 5(x): bila diperlukan, mengadakan perumahan murah dan skema pemukiman kembali bila pengaturan tak dapat dilakukan pada permukiman yang ada.

Di Karachi 539 katchi abadi yang teridentifikasi untuk pengaturan dan pengembangan memiliki populasi sebesar 2,67 juta dan 420.000 unit perumahan.

Dari 539 katchi abadi, 191 tercatat dan yang lain masih berada pada yurisdiksi Pemerintah Distrik Kota Karachi. Maret 2004 tercatat sejumlah 120.000 hibah sewa selama sembilan puluh sembilan tahun disampaikan.

Sumber: Younus, M., 2004



PHOTO: URC, KARACHI

Pentingnya kerangka kebijakan:

Ketetapan Sindh Katchi Abadi memfasilitasi pengaturan permukiman ilegal di Karachi dengan menyediakan kerangka kebijakan yang jelas untuk perbaikan permukiman yang ada oleh kaum miskin sendiri.



PHOTO: CODI

Melihat kemungkinan baru:

Beberapa badan pemerintah di Asia yang memiliki tanah kini mulai melihat bahwa dengan memberikan sewa jangka panjang bagi rumah tangga miskin yang hidup di lahan publik, mereka membantu menyediakan perumahan bagi kelompok masyarakat yang dapat mengubah kondisi kehidupan mereka yang rentan dan bobrok menjadi permukiman yang layak dan pantas. Ini bisa membanggakan bagi tuan tanah publik.

Strategi 8: Menggunakan lahan publik untuk perumahan

Salah satu cara jitu mengurangi biaya lahan untuk perumahan bagi kalangan berpenghasilan rendah adalah menggunakan lahan publik, yang dapat disewakan oleh badan pemerintah yang memilikinya, atau ditetapkan sebagai lahan berhak guna bagi perumahan komunitas berpenghasilan rendah. Ini dapat direncanakan dan dibangun dengan berbagai strategi maupun bentuk kemitraan.

Secara teori, lahan publik merupakan aset yang dimiliki oleh populasi kota dan hendaknya dimanfaatkan untuk kepentingan bersama populasi tersebut. Sayangnya saat ini lahan yang dimiliki pemerintah cenderung dilihat sebagai komoditas yang dapat dipasarkan daripada sebagai lahan untuk kepentingan bersama, sehingga penjualan atau penyewaan seringkali diberikan kepada penawar tertinggi, untuk pusat perbelanjaan, lahan parkir, hotel mewah dan lapangan golf, alih-alih taman kota, sekolah, taman bermain, pasar rakyat, dan perumahan murah yang sangat diperlukan oleh kota-kota kita.

Akan tetapi di banyak kota Asia, kantung-kantung lahan publik dibuat di sana-sini untuk menciptakan perumahan terjangkau, dan dalam kebanyakan kasus, komunitas yang hidup di lahan tersebut akan lebih mudah bernegosiasi tentang harga sewa yang terjangkau dan kepemilikan yang aman, dibandingkan dengan penghuni lahan swasta.

Saat komunitas miskin bernegosiasi dengan badan pemerintah pemilik lahan dan mampu membangun proyek perumahan atau memperbaiki permukiman yang ada, badan pemerintah mulai melihat bahwa eksploitasi komersial bukanlah satu-satunya cara penggunaan lahan publik yang masuk akal. Perumahan layak bagi kaum miskin, yang memungkinkan mereka membangun sendiri dan memperbaiki kehidupan mereka dalam berbagai cara, merupakan cara yang masuk akal dan berkeadilan sosial dalam penggunaan sumber daya lahan publik.

Lahan publik untuk perumahan di Thailand

Salah satu contoh paling menarik dan berskala besar tentang penggunaan lahan publik untuk perumahan MBR ada di Thailand. Di tahun ke tiga dan empat Program Perbaikan Komunitas Baan Mankong, terjadi peningkatan kerja sama dengan departemen pemerintah yang memiliki lahan, untuk membantu komunitas miskin pada lahan publik, mengatur hak lahan mereka, di bawah kontrak sewa lahan jangka panjang dengan koperasi komunitas, sebagai bagian dari proyek untuk memperbaiki rumah, infrastruktur, dan lingkungan mereka.



PHOTO: AGHR

Melalui program perbaikan nasional yang diterapkan oleh Community Organizations Development Institute (CODI), lahan publik yang ditempati oleh ratusan permukiman informal diubah menjadi “lahan matang” yang menghasilkan sejumlah kecil pendapatan sewa, tanpa modal sepeserpun dari badan negara pemilik lahan publik (misalnya Departemen Keuangan, Biro Properti Kerajaan (Crown Property Bureau), Perusahaan Kereta Api Negara (State Railways of) Thailand, ataupun Departemen Bantaran Kanal (Waterways Banks Department)).

Para tuan tanah publik di Thailand ini, yang

melalui negosiasi memberikan hak sewa jangka panjang (kebanyakan untuk 30 tahun, dapat diperbaharui, dan dengan harga sewa ditekan), tidaklah selalu mau bekerja sama dengan kaum miskin. Seperti kebanyakan negara Asia lainnya, Thailand memiliki masalah “kekakuan” badan pemerintah mengenai lahan publik, dan sangat enggan bila lahannya digunakan untuk perumahan kaum miskin. Di masa lalu, perilaku ini menyulitkan untuk negosiasi perbaikan dan pengaturan pemilikan yang aman dalam skala signifikan.

Para tuan tanah publik ini harus diyakinkan melalui upaya panjang diplomasi kreatif dan negosiasi oleh komunitas, CODI, pemerintah lokal, dan LSM. Yang diperlukan untuk sebuah perubahan adalah: proses perbaikan skala yang besar (di 250 kota seluruh negeri), dan akses pendanaan yang fleksibel dan terjangkau di komunitas (dalam bentuk subsidi pembangunan infrastruktur dan pinjaman lunak perumahan melalui CODI) untuk mencapai skala ini.

Sumber: CODI

Program Baan Mankong merupakan contoh penting bagi pemerintah Asia lainnya, yang menunjukkan bahwa penggunaan aset publik bagi perumahan publik sebetulnya bisa terjadi. Dari 957 proyek perumahan komunitas yang diterapkan mulai September 2007 (di 226 kota Thailand, dan memberi manfaat bagi 52.776 rumah tangga), lebih dari setengahnya berada pada lahan publik yang dimiliki oleh badan pemerintah.

Lahan yang dimiliki oleh kelompok agama

Kebanyakan orang berpikir bahwa pemerintah, perusahaan, dan orang-orang kaya merupakan pemilik lahan terbesar dalam suatu kota, namun lembaga agama juga bisa jadi memegang sejumlah cukup besar pemilikan lahan, dan seringkali lebih besar dari yang mereka perlukan, baik lahan kosong maupun terpakai. Lahan ini menjadi sumber daya yang penting bagi proyek-proyek perumahan kaum miskin perkotaan.

Di seluruh Asia, ribuan komunitas miskin perkotaan menghuni lahan yang dimiliki oleh kuil Buddha dan Hindu, mesjid, lembaga Islam, dan gereja Kristiani. Kebanyakan masyarakat Asia memiliki tradisi panjang tentang pewarisan tanah kepada lembaga agama saat seseorang meninggal. Melalui wakaf tanah ini, berbagai organisasi agama kemudian menjadi pemilik banyak lahan. Secara tradisional, kebanyakan lahan ini digunakan untuk tujuan sosial dan agama bagi komunitas lokal: disewakan sangat murah bagi kalangan lanjut usia, sakit, tuna wisma, dan miskin.

Beberapa tahun terakhir, saat lahan publik semakin berkurang fungsi publik dan sosialnya

dan lebih banyak dikembangkan untuk kepentingan komersial, lembaga seperti kuil dan mesjid maupun gereja mulai ikut mengurangi sifat murah hatinya dan bertingkah laku layaknya spekulasi lahan, setelah menyadari potensi komersial yang luar biasa dari aset lahan mereka yang berlokasi di tengah kota. Dalam banyak kasus, komunitas miskin kemudian digusur dari lahan lembaga agama yang mereka tempati, demi penyewa komersial yang membayar lebih besar untuk membangun pusat perbelanjaan atau perumahan kalangan atas.

Dengan cara ini, hubungan lama antara lembaga agama lokal seperti kuil, mesjid, dan gereja, dengan masyarakat lokal yang mereka layani, saat ini tengah benar-benar terancam.

Walaupun demikian, banyak komunitas yang berhasil bernegosiasi dengan lembaga agama yang memiliki komitmen untuk mengembalikan tradisi sosial dan non komersial dengan cara inovatif menggunakan lahan lembaga agama untuk merumahkan kaum miskin perkotaan – bermitra dengan pemerintah kota, organisasi komunitas, LSM, dan pengembang swasta.



PHOTO: ACHER

Lahan kuil di Thailand:

Ratusan komunitas miskin di kota-kota Thailand menempati lahan milik kuil Buddha. Beberapa menghadapi pengusuran pada tahun-tahun terakhir, namun banyak lainnya, seperti komunitas di Wat Po Tee Wararam di Kota Udorn Thani, berhasil melakukan negosiasi kontrak sewa jangka panjang yang aman dengan tuan tanah kuil mereka, kemudian melakukan perbaikan terhadap perumahan dan kondisi kehidupan mereka, dengan dukungan pemerintah kota dan bantuan dana dari Program Perbaikan Baan Mankong.

Strategi 9:

Belajar dari pengembang lahan informal

Kaum miskin mudah mengakses pasar lahan informal karena sistem penyediaan lahannya cepat, sederhana, dan mudah dimengerti. Semua orang tahu resiko tinggal di pemukiman informal, namun semua juga tahu aturan untuk mendapatkannya.

Karena kurangnya pilihan yang efisien, kaum miskin seringkali terpaksa tinggal di pasar informal ini. Proyek lahan dan perumahan sektor formal milik pemerintah umumnya tak sampai ke konsumen. Sistem terpusat yang merencanakan dan menerapkan proyek ini menciptakan birokrasi tersendiri, melibatkan terlalu banyak langkah, biaya dan prosedur, terlalu lama, terlalu rentan terhadap korupsi, dan terlalu mahal untuk

kebanyakan pembeli potensial. Saat sistem ini tak mencapai kelompok sasaran, akhirnya lahan dan perumahan bersubsidi ini jatuh ke kelompok yang sama sekali tidak miskin.

Tak mengherankan bahwa banyak rumah tangga miskin memiliki tingkat kepercayaan sangat rendah terhadap solusi *top-down*, dan tak perlu repot-repot mengajukan permintaan lahan dan perumahan berdasarkan skema pemerintah. Ini seharusnya tidak terjadi. Banyak contoh pemerintah yang menyediakan lahan publik untuk perumahan dengan cara transparan, sederhana, cepat, dan efektif dalam mencapai kelompok sasaran. Rahasiannya adalah kemitraan.

Meminjam strategi informal untuk menyediakan lahan secara mudah dan sederhana di **Hyderabad, Pakistan**

Tahun 1987 Badan Otoritas Pembangunan Hyderabad (Hyderabad Development Authority, HDA) meluncurkan uji coba penyediaan hak legal tanah yang murah bagi kaum miskin, terinspirasi dari penyediaan lahan dan perumahan kaum miskin informal. *Skema Pembangunan Bertahap* HDA menunjukkan kewenangan pembangunan dapat mengambil alih peran "sektor informal". Bagaimana mereka melakukannya?

- Pejabat mendatangi masyarakat dan mendirikan kemah penerimaan pada lahan yang tersedia. Semua pembagian dilakukan di tempat, dengan bantuan anggota komunitas.
- Langkah pengajuan, penyewaan, dan pembagian diminimalkan, untuk menjaga prosedur tetap sederhana.
- Penerima lahan harus mulai membangun rumah segera setelah menerima pemilikan, untuk menghindari spekulasi.
- Hanya susunan petak yang tetap. Semua hal lain tentang bangunan rumah diserahkan pada masyarakat.
- Awalnya hanya air yang disediakan. Infrastruktur dari perencanaan swakarsa dan swadana tersedia kemudian, yang ditangani sendiri oleh masyarakat seperti Proyek Pilot Orangi.

Sumber: Aliani & Yap, 1990

Strategi 10: Mendukung inisiatif komunitas

Tingginya harga lahan dan kekuatan pasar menyulitkan pengembang maupun pemerintah membangun perumahan terjangkau bagi kaum miskin. Akhirnya, kaum miskin perkotaan harus melakukan sendiri penyediaan perumahan – melalui permukiman, lahan, sistem bangunan, didanai pendapatan dan pinjaman yang serba informal.

Salah satu cara terbaik untuk meningkatkan pasokan lahan dan perumahan terjangkau di kota-kota Asia adalah mendukung kaum miskin ini. Perumahan mereka mungkin belum ideal, namun sistem informal yang dikembangkan ternyata paling efektif, berskala besar, dan berjangkauan luas dalam sistem penyediaan perumahan di kota-kota Asia. Sistem ini – seringkali berkembang setahap demi setahap – telah disesuaikan dengan kenyataan pahit kondisi kehidupan kaum miskin, dan kenyataan ekonomi maupun pasar lahan yang lebih pahit di kota tempat mereka tinggal.

Komunitas miskin bisa jauh lebih kreatif daripada pemerintah maupun pengembang saat bicara tentang mencari lahan perumahan. Saat komunitas yang telah tertata baik memiliki akses terhadap pinjaman murah dan fleksibel, mereka sendiri dapat mencari dan melakukan negosiasi untuk membeli lahan yang cocok.

Banyak cara bagi pemerintah, LSM, dan lembaga pendukung untuk mendukung hal yang dilakukan oleh komunitas miskin dan jaringan maupun federasi mereka secara *bottom-up*. Saat badan pemerintah maupun lembaga pendukung progresif dan mampu melihat, mendengar, dan belajar dari kaum miskin, mereka mampu mencari cara kreatif mendukung dan menambah nilai terhadap

upaya masyarakat miskin untuk menciptakan perumahan, alih-alih sekedar meremehkan upaya tersebut. Beberapa strategi yang dibangun dalam kemitraan dengan komunitas miskin telah menghasilkan dobrakan paling mengejutkan dalam penyediaan lahan dan perumahan bagi kaum miskin di Asia.



PHOTO: ACHR

Solusi lahan *bottom-up* di Filipina

Asosiasi Pemilik-rumah Kabalaka (Kabalaka Homeowners Association) adalah jaringan organisasi berbasis komunitas di Iloilo, Filipina, yang menggerakkan 1.000 rumah tangga miskin melawan ancaman penggusuran dan kondisi permukiman yang buruk. Sejak 1997 mereka mengumpulkan 2,5 juta Peso (sekitar 50.000 USD) untuk membeli lahan 4,4 hektar yang dekat dengan tempat tinggal mereka. Kelompok ini mencari sendiri lahan, pemiliknnya dan tata guna lahannya, sebelum membeli. Organisasi ini mendapatkan dukungan dari Badan Otoritas Perumahan Nasional (National Housing Authority, NHA) untuk membangun 3 tapak baru di bawah Program Bantuan Pemilikan Lahan.

Saat pembelian lahan telah dilakukan, NHA akan mengembangkan lahan sesuai susunan yang disepakati komunitas. Masyarakat kemudian dapat mulai membangun perumahan mereka sendiri.

Sumber: *Vincentian Missionaries Social Development Foundation*



Lahan dengan keberpihakan pada masyarakat:

Negosiasi untuk mendapatkan lahan yang dilakukan komunitas miskin merupakan suatu jenis baru pengubahan lahan perkotaan, yang sangat tak terpusat dan informal, bagi perumahan kaum miskin perkotaan. Dalam pengubahan lahan ini, masyarakat melakukan segala sesuatu sendiri, memberdayakan diri mereka, dan percaya mereka mampu karena melihat kalangan sebaya mereka melakukannya. Dengan ini, komunitas mengubah aturan permainan lebih berpihak pada mereka.

Komunitas miskin mencari lahan di Thailand

Di bawah program perbaikan komunitas Baan Mankong pemerintah Thailand, yang diterapkan oleh Community Organizations Development Institute (CODI), tiap komunitas bertanggung jawab melakukan negosiasi bagi lahan yang aman, dengan membeli atau menyewa lahan yang mereka tempati kini, atau membeli dan menyewa lahan alternatif di tempat lain, dan mengembangkan perumahan dan rencana komunitas pada lahan tersebut. Bila diperlukan, program menawarkan akses terhadap pendanaan fleksibel untuk membeli lahan.

Hasilnya, sejumlah besar pencarian lahan dilakukan di 250 kota di seluruh negeri dan ratusan komunitas melakukan negosiasi sewa maupun beli lahan dengan sejumlah tuan tanah publik, swasta, maupun lembaga agama. Bahkan di kota yang menyatakan tak memiliki ruang lagi bagi kaum miskin, komunitas bisa menemukan sejengkal lahan untuk dibeli atau disewa dengan murah.

Karena masyarakat tak memiliki banyak uang, dan karena program Baan Mankong menetapkan pagu rendah untuk pinjaman

lahan maupun perumahan, masyarakat haruslah sangat-sangat kreatif. Akan tetapi saat mereka berjalan bersama sebagai komunitas dan sebagai jaringan komunitas dalam suatu kota, kemungkinan menemukan lahan alternatif berlipat ganda dengan cepat, dan kreativitas maupun energi mulai mengucur deras.

Beberapa staf CODI menggambarkan proses ini seperti tentara semut yang dilepaskan di seluruh penjuru negeri. Ribuan semut sibuk mencari wilayah lokal mereka, mencari lahan yang tersedia, dan datang dengan potongan lahan kosong milik swasta maupun publik yang “tersembunyi” di balik lipatan 250 kota kecil dan besar – lahan yang tak mungkin ditemukan atau terpikirkan oleh badan pemerintah, LSM, atau peneliti sekalipun.

Saat komunitas miskin terhubung dengan baik di berbagai kota dan propinsi, sumber gagasan dan pengetahuan mengenai lahan yang terus menerus dibagi dan dialihkan bisa menjadi berbagai kemungkinan yang meningkat secara eksponensial.

Sumber: www.codi.or.th

Keuntungan dan keterbatasan berbagai kebijakan kepemilikan

Sebelum membuat keputusan kebijakan apapun mengenai pemilikan lahan, pemerintah perlu melakukan kajian terhadap situasi pertanahan, kapasitas dan sumber daya lembaga, untuk mengerti betul implikasi berbagai pilihan kebijakan pemilikan. Hal ini dilakukan dengan mengajak semua pemangku-kepentingan kunci, dan memfasilitasi diskusi mengenai kisaran kategori pemilikan lahan kota dan jenis hak tanah yang tersedia bagi masyarakat penghuni lahan tertentu. Cukup mudah membicarakan kategori pemilikan formal, yang lebih sulit adalah menilai sistem pemilikan lahan yang tak diakui atau non-formal dalam kota. Tingkat keamanan

pemilikan mungkin akan sangat berbeda dan hak legal mungkin tak sama dengan persepsi rumah tangga akan hak pemilikan mereka. Maka mungkin yang terbaik adalah mengidentifikasi kategori pemilikan yang berbeda secara langsung dengan anggota masyarakat, tuan tanah, dan pengembang lahan informal. Ini akan mempermudah tercapainya pengertian akan situasi nyata dan keputusan kebijakan yang lebih baik. Saat melakukan penilaian, penting juga dilakukan pembedaan antara pihak yang menyatakan memiliki properti dan pihak yang menyewa, karena kebijakan akan memengaruhi mereka secara berbeda.

Mengusur pemukim ilegal

- **Keuntungan:** Membebaskan lahan untuk kegunaan lain
- **Keterbatasan:** Pengusuran paksa merupakan pelanggaran hak asasi manusia dan kontraproduktif. Pengusuran mengganggu dan memiskinkan komunitas miskin yang situasinya telah sulit, mengurangi persediaan perumahan terjangkau, dan hanya memindahkan masalah ke tempat baru. *(Lihat Panduan Ringkas 4 mengenai Pengusuran)*

Pilihan pemilikan sementara

- **Keuntungan:** Pemilikan sementara bisa mencakup izin tinggal sementara, sewa lahan swasta, sertifikasi hak lahan, atau pendaftaran asosiasi pemilik rumah, mendorong penghuni untuk memperbaiki rumah dan lingkungan, mengurangi distorsi pasar lahan dan perumahan. Mencegah pengembangan ilegal lainnya. Mengurangi beban administrasi. Meningkatkan kohesi sosial dan kesetiakawanan komunitas. Mengurangi kebutuhan kelompok miskin untuk menjual lahan kepada kelompok berpenghasilan lebih tinggi. Memfasilitasi akses perumahan untuk MBR yang akan datang.
- **Keterbatasan:** Perlu waktu lama untuk diperkenalkan lewat perubahan legal. Sulit direplikasi bila diterapkan di luar kerangka legal dan mungkin perlu penyesuaian. Perlu pembangunan kapasitas komunitas dan petugas administratif lokal untuk penerapan. Tak banyak diterima oleh lembaga keuangan sebagai agunan pinjaman.



PHOTO: PACSI

Memberikan Jaminan Kepemilikan Lahan

- **Keuntungan:** Tingkat keamanan tinggi. Mendorong penghuni untuk memperbaiki rumah dan lingkungan. Memberi rumah tangga miskin aset penting yang dapat meningkatkan akses terhadap pinjaman. Dapat meningkatkan pendapatan pemerintah dari pajak properti.
- **Keterbatasan:** Adalah beban besar dan mahal bagi pemerintah untuk menyediakan jaminan tersebut, dan juga rentan penyalahgunaan dan nepotisme serta tidak selalu meningkatkan akses ke pinjaman bank formal. Dapat juga mendorong pembangunan ilegal oleh kelompok lain, membuat penghuni miskin terkena pajak dan biaya lain, mengakibatkan sewa lebih tinggi, pengurusan penyewa, atau “pengurusan diam-diam” saat rumah tangga miskin tak memiliki pilihan selain menjual hak milik dan berpindah ke permukiman informal baru.

Kepemilikan kolektif

- **Keuntungan:** Kepemilikan kolektif dapat dilakukan dengan koperasi, asosiasi perumahan, perusahaan perumahan atau kondominium. Tingkat keamanan tinggi, meningkatkan akses terhadap pinjaman, mendorong penghuni untuk memperbaiki rumah dan lingkungan, meningkatkan pendapatan pajak, mengurangi distorsi pasar lahan, mencegah pengembangan ilegal lainnya, mengurangi beban administrasi, meningkatkan kohesi sosial dan memungkinkan komunitas membagi sisa hasil usaha yang didapatkan dari penjualan rumah.
- **Keterbatasan:** Tak dapat dilakukan di bawah payung hukum di berbagai negara, membatasi hak milik individu karena memperkenalkan prinsip pemilikan bersama dan memberikan hak beli pertama-tama bagi koperasi sehingga perlu adanya kapasitas pengelolaan yang tinggi dan bisa jadi sangat memakan waktu.

Meningkatkan hak guna

- **Keuntungan:** Meningkatkan keamanan de-fakto, biaya administratif sangat kecil karena hanya perlu pengumuman, mengurangi godaan untuk menjual rumah kepada kelompok berpenghasilan lebih tinggi, dan memfasilitasi akses perumahan untuk kelompok MBR
- **Keterbatasan:** Bila dimiliki secara individu, akan menciptakan “area abu-abu” dalam pasar properti. Tak banyak diterima oleh lembaga keuangan sebagai agunan pinjaman.

Memersatukan kebijakan pemilikan dan infrastruktur

- **Keuntungan:** “Perencanaan strategis pembangunan perkotaan” dapat menciptakan masyarakat perkotaan yang beragam dan dinamis, dengan masyarakat miskin berperan penuh. Meningkatkan rasa aman dan kualitas hidup kelompok berpenghasilan rendah. Memperkecil kebutuhan akan subsidi.
- **Keterbatasan:** Perlu struktur administratif yang terbuka untuk keikutsertaan aktif. Dapat memakan waktu. Perlu koordinasi efektif antar badan pemerintah yang terkait dan dengan pemangku-kepentingan lainnya.

Adaptasi dari UN-HABITAT, 2008

7 upaya kebijakan yang dapat membantu membuat lahan lebih banyak tersedia bagi kaum miskin

Sediakan rasa aman dasar jangka pendek bagi semua rumah tangga di permukiman kumuh yang ada.

1 Sejenis pemilikan sementara dapat diberikan kepada permukiman kumuh dan informal di suatu kota melalui perubahan kebijakan, atau pernyataan oleh departemen perumahan dan pertanahan yang terkait, atau oleh menteri. Pernyataan semacam ini seringkali cukup untuk mengurangi sebagian ketidakpastian pemilikan bagi rumah tangga miskin, sementara pilihan lain dijelajahi.

Identifikasi kondisi permukiman informal di kota.

2 Identifikasi semua permukiman kumuh dan informal kota dan lakukan kerja sama dengan komunitas untuk menentukan permukiman yang rentan bahaya lingkungan (banjir atau longsor) atau diperlukan untuk tujuan publik. Agar penilaian sah, harus dilakukan terbuka melibatkan semua pemangku-kepentingan – terutama komunitas miskin.

Tawarkan relokasi bagi penghuni di permukiman yang tak mendapatkan prioritas.

3 Saat tersusun daftar permukiman yang sama sekali tak bisa diterima keberadaannya di tempat tertentu, para penghuni harus mendapatkan prioritas relokasi ke tapak yang letaknya berdekatan dengan kesempatan kerja yang ada dan struktur sosial pendukung. Izin tinggal sementara dapat disediakan bagi para penghuni untuk masa tertentu, sepanjang waktu yang dibutuhkan komunitas lokal untuk menyetujui tapak relokasi yang sesuai.

Berikan pemilikan yang aman bagi permukiman kumuh & informal.

4 Permukiman yang tak menghalangi proyek infrastruktur publik dan tak berada pada daerah berbahaya sebaiknya mendapatkan peningkatan hak pemilikan. Bila memungkinkan, bentuk pemilikan harus didasarkan pada pilihan yang telah ada dan dimengerti oleh komunitas. Sangatlah penting bahwa pengaturan pemilikan ini memungkinkan komunitas secara legal menerima sarana dan perbaikan lingkungan. Persyaratan pemilikan juga harus memberikan rasa aman, tanpa merangsang kenaikan cepat pada harga lahan yang mungkin akan menggusur rumah tangga sangat miskin yang seharusnya menerima hak pemilikan baru ini. Bagi permukiman kumuh pada lahan swasta, pemilikan lahan bisa meliputi berbagi lahan, sewa koperasi jangka panjang, atau negosiasi penjualan lahan kepada koperasi komunitas.

Perbaiki aturan untuk meningkatkan pasokan lahan/perumahan.

5 Salah satu cara terbaik untuk menyediakan lahan bagi kaum miskin adalah merevisi aturan perencanaan, standar bangunan, dan prosedur administratif untuk mengurangi biaya awal, melonggarkan larangan, dan mempercepat pemasokan perumahan legal baru dan lahan matang dalam kota. Pilihan ini meliputi pengurangan proporsi lahan untuk alokasi jalan dan ruang terbuka, melonggarkan pembatasan ukuran minimal petak, penggunaan dan pengembangan petak, dan menyederhanakan prosedur administratif. (*Lihat Panduan Ringkas 2 mengenai Perumahan bagi MBR*)

Pungut pajak bagi semua lahan terbangun maupun tidak.

6 Penerapan pajak pada berbagai jenis lahan – terutama pada lahan tidur – merupakan salah satu alat fiskal terpenting yang dapat digunakan pemerintah kota untuk mengurangi spekulasi lahan dan menjamin tetapnya pasokan lahan yang sangat diperlukan untuk perumahan berbagai sektor masyarakat. Tetapnya pasokan lahan suatu kota akan berdampak menjaga harga lahan keseluruhan tetap rendah, dan membuat lebih banyak kaum miskin perkotaan mampu mengakses lahan dan perumahan yang terjangkau.

Terapkan pengembangan bertahap untuk bangunan dan layanan.

7 Salah satu cara membuat lahan dan perumahan lebih terjangkau dan fleksibel adalah pembangunan bertahap, mulai dengan petak dasar dan infrastruktur yang dapat diperbaiki seiring waktu. Selama infrastruktur minimal yang terpasang mencukupi kesehatan, keamanan, dan kesejahteraan masyarakat, sarana lain dapat ditingkatkan atau diperluas bertahap. Pendekatan bertahap ini sangat berguna khususnya pada skema *site-and-services* yang menasar pendatang baru kota.

Adaptasi dari UN-HABITAT, 2008

Menciptakan lingkungan yang mendukung

Baik permukiman yang telah ada maupun baru harus dikembangkan dengan cara yang dapat meningkatkan akses terhadap pekerjaan, sarana, dan fasilitas komunitas, dengan harga terjangkau oleh rumah tangga miskin. Serangkaian upaya kebijakan terkait perlu diadaptasi untuk mendukung pilihan kebijakan yang digambarkan di atas, meliputi: desentralisasi sumber daya dan tanggung jawab kepada tingkat administratif terendah, penguatan keikutsertaan komunitas, mendorong pengembangan guna lahan campuran, mendorong lembaga keuangan untuk menyediakan pinjaman tanpa memerlukan hak milik sebagai agunan,

memperkuat kapasitas administrasi lahan dan badan pencatatan tanah, dan memperbaiki hubungan transportasi antara daerah perumahan, komersial, dan industri.

Sumber: UN-HABITAT, 2008



PHOTO: IACIR

Daftar pustaka

PUBLIKASI

- Aliani, A.H and Yap, K.S, 1990, *The Incremental Development Sceheme in Hyderabad: An innovative approach to Low-income housing*, CITIES, May 1990.
- Asian Coalition for Housing Rights, 2005, *Understanding Asian Cities: A synthesis of the findings from eight case study cities*, Bangkok.
- Angel, Shlomo, Archer, Raymond W., Tanphiphat, Sidhijai & Wegelin, Emiel A. (eds.), 1983, *Land for Housing the Poor*, Select Books, Singapore.
- Ansari, J. H., Von Einsiedel, N., 1998, *Urban Land Management: Improving Policies and Practices in Developing Countries of Asia*, Oxford & IBH Publishing Company.
- Anzorena, Eduardo Jorge S.J., 1996 (2nd edition), *Housing the poor: The Asian Experience*, Pagtambayayong Foundation, Cebu, Philippines.
- Anzorena, Eduardo Jorge S.J. & Fernandez, Francisco L. 2004, *Housing the Poor in the New Millennium*, Pagtambayayong Foundation, Cebu, Philippines.
- Bombay First, 2003, *The City: Land use and Housing in Mumbai*, Volume 1, Series 4.
- Burra, S. *Towards a pro-poor framework for slum upgrading in Mumbai, India*, Environment & Urbanization, Vol 17. No 1, IIED, April 2005.
- Community Organization Development Institute (CODI), 2008, *50 Community Upgrading Projects*, Bangkok.
- D'Cruz, Celine & Satterthwaite, David, 2005, *Building homes, changing official approaches: The work of urban poor organizations and their federations and their contributions to meeting the Millennium Development Goals in urban areas*, IIED Poverty Reduction in Urban Areas Series, Working Paper No. 16, 2005.
- DFID, 2001, *Meeting the Challenge of Poverty in Urban areas*, DFID, April 2001.
- Durrand-Lasserve, Alain, 2005, *Dealing with Market Eviction Processes in the Context of Developing Cities*, Paper presented at the Third World Bank Urban Research Symposium on Land Development, Poverty Reduction Urban Policy, Brasilia, 2005.
- FAO and UN-HABITAT, *Towards good land governance*, FAO Land Tenure Policy Series, Rome and Nairobi 2008, forthcoming.
- Farvacque, C. & McAuslan, P., May 1992/June 1995, *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries*, Urban Management Programme Publication, World Bank.
- Hardoy, Jorge E., Cairncross, Sandy & Satterthwaite, David (ed.), 1990, *The Poor Die Young: Housing and Health in Third World Cities*, Earthscan Publications, London.
- IIED, 2003, *Rural-Urban Transformations*, A special issue of *Environment and Urbanization*, the Journal of the International Institute for Environment and Development (IIED) in London, UK. Vol. 15, No. 1, April 2003.
- Kunnay, Chris, 2005, *Land Administration in the Asian Region — Challenges and Opportunities*, Tulisan dipresentasikan di Pertemuan Kelompok Ahli mengenai Kepemilikan Lahan: 'Alat dan Kerangka Hukum Baru di Asia & Pasifik' (*Expert Group Meeting on Secure Land Tenure: New Legal Frameworks and Tools in Asia & Pacific*), Bangkok, 2005.
- Payne, Geoffrey & Tehrani Evelyn, 2005, *Between a rock and a hard place: Negotiating space for the poor in expanding cities*, Tulisan dipresentasikan di Pertemuan Kelompok Ahli mengenai Kepemilikan Lahan: 'Alat dan Kerangka Hukum Baru di Asia & Pasifik' (*Expert Group Meeting on Secure Land Tenure: New Legal Frameworks and Tools in Asia & Pacific*), Bangkok, 2005.
- Payne, Geoffrey (ed.), 2002, *Land, Rights and Innovation*, ITDG Publishing, London.
- UNESCAP, 1996, *Living in Asian Cities: The impending crisis, causes, consequences and alternatives*

for the future, Laporan dari Forum Kota Asia-Pasifik Kedua (*Second Asia-Pacific Urban Forum*), United Nations, New York.

UN-HABITAT and GLTN, 2008, *Secure Land Rights for All*, Nairobi.

UN-HABITAT, 2007, *How to Develop a Pro-Poor Land Policy*, Nairobi.

UN-HABITAT, 2007, *Policy Makers Guide to Women's Land, Property and Housing Rights Across the World*, Nairobi.

UN-HABITAT, 2006, *State of the World's Cities Report: 2006–2007*, Earthscan, London and Sterling, VA.

UN-HABITAT, 2004(a), *Urban Land for All*, Nairobi.

UN-HABITAT, 2004(b), *Pro-Poor Land Management: Integrating Slums into City Planning Approaches*, Nairobi.

UN-HABITAT, 2003, *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan, London and Sterling, VA.

UN-HABITAT, 2003, *Handbook on Best Practices, Security of Tenure and Access to Land, Implementation of the Habitat Agenda*, Nairobi.

UN-HABITAT, 2003, *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?*

UN-HABITAT & UNESCAP, 1997, *Urban Land Policies for the Uninitiated*.

Vliet, W. V. (ed.), 1998, *Encyclopedia of Housing*, Sage Publications, London.

Younus, M, 2004, *Creating Synergy in the Implementation of Housing Rights Actions by Government and Civil Society-- A case study of Karachi*, dipresentasikan di Dialog Regional UNESCAP dan UN-HABITAT mengenai Hak Perumahan. Bangkok, June 2004.

SITUS WEB

Asian Coalition for Housing Rights (ACHR). www.achr.net

Community Organizations Development Institute (CODI), Thailand. www.codi.or.th

Environment and Urbanization, the journal of the International Institute for Environment and Development (IIED), London. All issues of this journal can be downloadd from the Sage Publications website. <http://sagepub.com/>

The Global Land Tool Network (GLTN). www.gltn.net

ID21 Communicating Development Research, *Safe as Houses? Securing urban land tenure and property rights*. <http://www.id21.org/id21ext/insights48art1.html>

Sevanatha NGO, Colombo, Sri Lanka. www.sevanatha.org

Society for Promotion of Area Resource Centres (SPARC), India. www.sparcindia.org

Slum-dwellers International (SDI). www.sdinet.org

Toolkit Citizen Participation. www.toolkitparticipation.nl

Urban Resource Centre Karachi. www.urckarachi.org

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP)
<http://www.unescap.org>

Housing the Urban Poor: A project of the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). www.housing-the-urban-poor.net

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). www.un-habitat.org

Daftar situs web yang disarankan: Untuk daftar situs web yang dapat memberikan lebih banyak informasi mengenai isu utama dalam seri Panduan Ringkas ini, mohon kunjungi situs web Perumahan bagi Kaum Miskin Kota (*Housing the Urban Poor*), dan ikuti link menuju "Organizations database".

www.housing-the-urban-poor.net



PHOTO: UNESCAP

Tingkat urbanisasi dan pertumbuhan ekonomi di Asia-Pasifik yang makin pesat telah menghasilkan jumlah pengurusan kaum miskin kota yang terus meningkat. Seringkali mereka direalokasikan ke daerah pinggir yang jauh dari pusat pekerjaan dan peluang ekonomi. Pada saat yang bersamaan, terdapat lebih dari 500 juta orang yang tinggal di permukiman kumuh dan liar di Asia-Pasifik dan angka ini terus meningkat.

Untuk mencapai Tujuan Pembangunan Milenium, pemerintah daerah membutuhkan instrumen kebijakan untuk mengamankan hak kaum miskin kota akan perumahan sehingga menghasilkan perbaikan kualitas hidup penduduk permukiman kumuh yang signifikan di tahun 2020. Tujuan dari Panduan Ringkas ini adalah untuk meningkatkan pemahaman pembuat kebijakan di tingkat nasional dan lokal akan bentuk kebijakan perumahan dan pembangunan kota yang berpihak pada kaum miskin dan mampu mengurangi kemiskinan kota.

Panduan Ringkas ini disiapkan dalam format yang mudah dibaca, dan disusun agar bisa mencakup rangkuman, tren dan kondisi, konsep, kebijakan, alat dan rekomendasi dalam menghadapi isu-isu yang terkait dengan perumahan berikut ini:

(1) **Urbanisasi**: Peran kaum miskin di dalam pembangunan kota (2) **Perumahan bagi MBR**: Memberi tempat yang layak bagi kaum miskin kota (3) **Ketersediaan Lahan**: Elemen penting dalam perumahan bagi kaum miskin kota (4) **Pengusuran**: Perlunya alternatif yang lebih berpihak pada kaum miskin (5) **Pembiayaan perumahan**: Cara untuk menolong kaum miskin untuk membayar perumahan (6) **Organisasi berbasis masyarakat**: Kaum miskin sebagai agen pembangunan (7) **Rumah Sewa**: Pilihan perumahan bagi kaum miskin yang sering terabaikan.

Panduan Ringkas No. 3 ini meneliti bagaimana pasar lahan formal dan informal di kota-kota Asia bekerja, bagaimana mereka berhasil atau gagal dalam menciptakan akses lahan yang layak, terjamin dan terjangkau bagi kaum miskin kota, dan bagaimana organisasi masyarakat, lembaga pendukung dan badan pemerintah menemukan cara-cara inovatif untuk memperbaiki akses kaum miskin terhadap lahan untuk perumaha

Informasi lebih lanjut dapat ditemukan di situs www.housing-the-urban-poor.net

United Nations Human Settlements
Programme (UN-HABITAT)
P.O.Box 30030 GPO 00100
Nairobi, Kenya
Fax: (254-20) 7623092 (TCBB Office)
E-mail: tcbb@unhabitat.org
Web site: www.unhabitat.org

United Nations Economic and Social Commission
for Asia and the Pacific (UNESCAP)
Rajdamnern Nok Avenue
Bangkok 10200, Thailand
Fax: (66-2) 288 1056/1097
Email: escap-esdd-oc@un.org
Web site: www.unescap.org