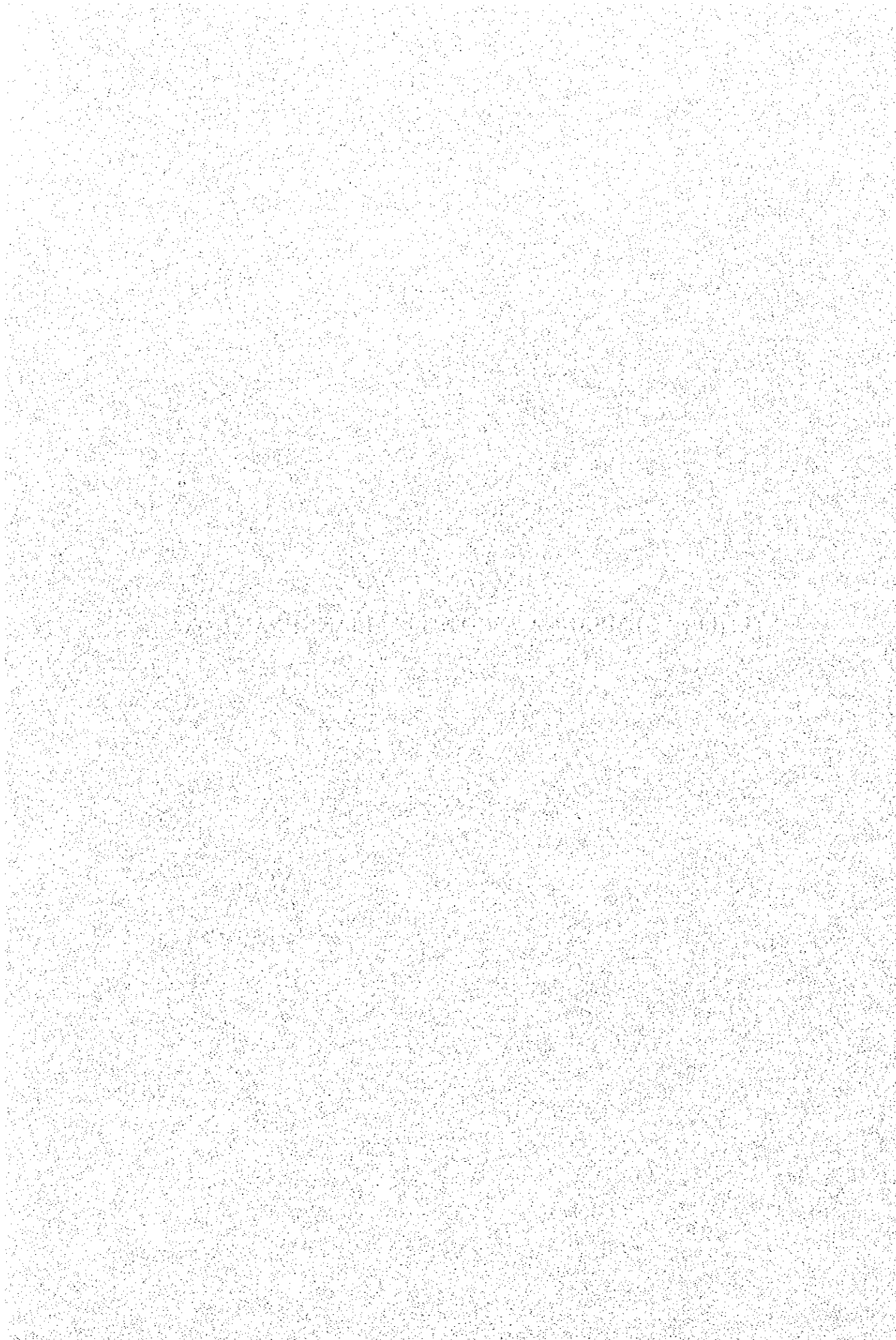


BAGIAN I
STUDI PENGEMBANGAN SISTEM PEMBANGUNAN KOTA



BAB 1 : Pengantar

1-1 Latar Belakang

Pemerintah Indonesia telah memberlakukan UU No. 4/1992 tentang Perumahan dan Permukiman. UU ini mengajukan suatu pendekatan dalam pembangunan perumahan dan kota baru yang disebut dengan KASIBA untuk mengontrol pembangunan Metropolitan Jakarta yang semrawut pada tahun 1990-an. Kantor Menteri Negara Perumahan dan Permukiman telah merumuskan Rancangan Peraturan Pemerintah untuk implementasi (sekarang telah disahkan pada 30 september 1999 yang lalu, PP No. 80/1999 tentang KASIBA dan LISIBA berdiri sendiri). Dipihak lain, kantor Menteri Negara Urusan Agraria / Badan Pertanahan Nasional (BPN) sedang melaksanakan proyek Konsolidasi Tanah (K/T) diluar daerah berlandaskan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 dan beberapa Peraturan Pemerintah yang terkait melalui perjalanan (pengalaman) yang panjang, BPN telah menemukan banyak persoalan pada pelaksanaan K/T selama ini. Dalam kondisi ini studi dilakukan dengan maksud untuk memperbaiki sistem KASIBA dan K/T. KASIBA dan K/T yang memang termasuk dalam lingkup tugas studi adalah sebagaimana berikut:

KASIBA : KASIBA atau Kawasan Siap Bangun, adalah sebidang tanah yang disiapkan untuk pembangunan perumahan dan permukiman skala besar dan terdiri atas satu atau lebih LISIBA, atau Lingkungan Siap Bangun. Pelaksanaannya dilakukan secara bertahap dengan lebih dahulu dilengkapi dengan jaringan primer dan sekunder prasarana lingkungan sesuai dengan rencana tata ruang yang ditetapkan oleh PEMDA dan memenuhi persyaratan pembakuan pelayanan prasarana dan sarana lingkungan.

Konsolidasi Tanah : Konsolidasi Tanah, atau konsolidasi tanah di beberapa negara, adalah satu langkah kebijaksanaan pertanahan yang berkaitan dengan pengaturan dan pengaturan kembali penguasaan tanah dan penggunaan tanah untuk pembangunan prasarana sesuai dengan rencana pembangunan melalui keterlibatan aktif masyarakat.

1-2 Tujuan

Tujuan dari studi ini adalah mempromosikan pembangunan perumahan dan permukiman di Kawasan Jakarta Metropolitan dengan mengusulkan langkah-langkah untuk melaksanakan dan meningkatkan KASIBA dan skim Konsolidasi Tanah melalui pengadaan dua studi kasus.

1-3 Kawasan Studi

Kawasan studi meliputi Kawasan Jakarta Metropolitan dan studi kasus harus dilaksanakan di Parung Panjang untuk KASIBA dan di Jatiasih untuk Konsolidasi Tanah.

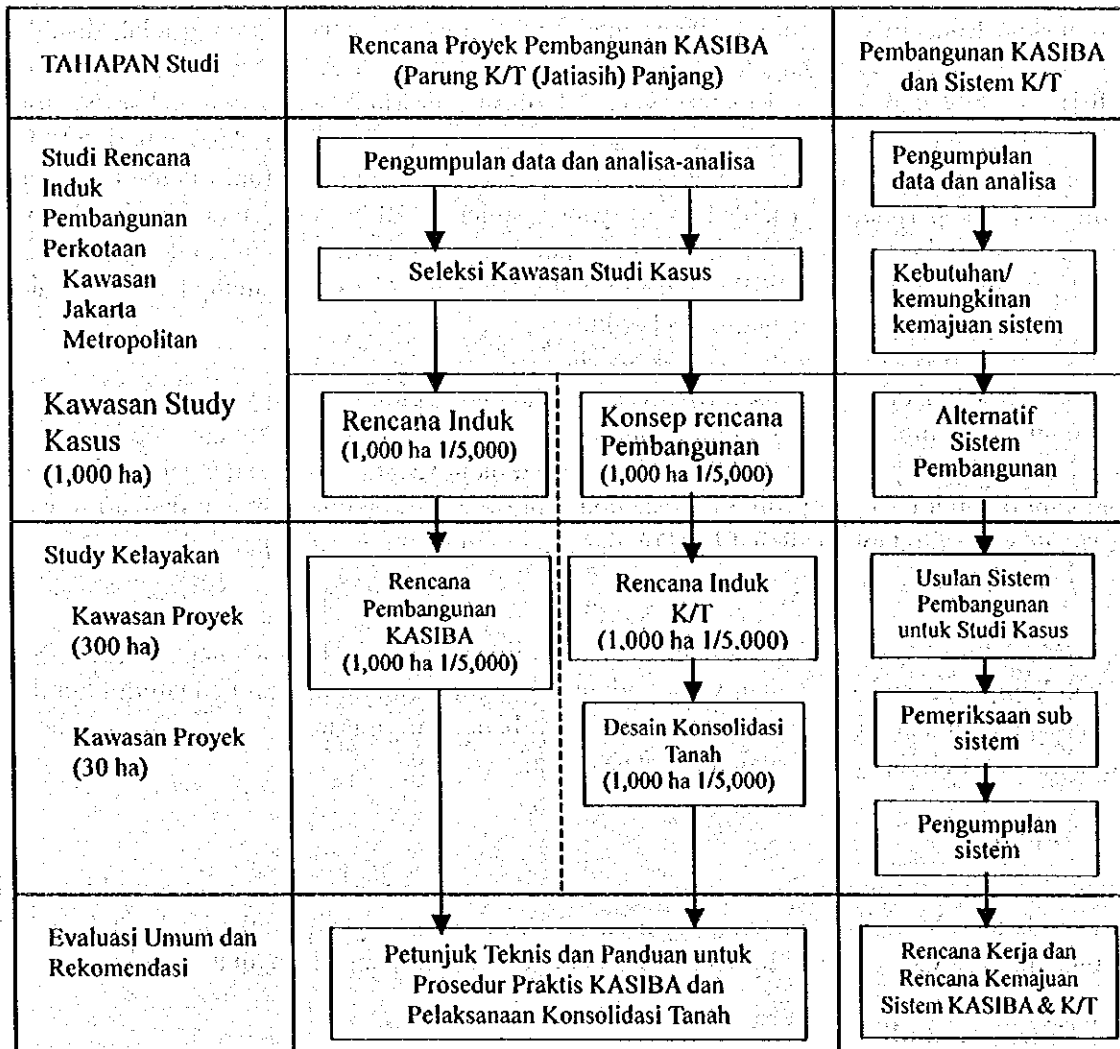
1-4 Proses Studi

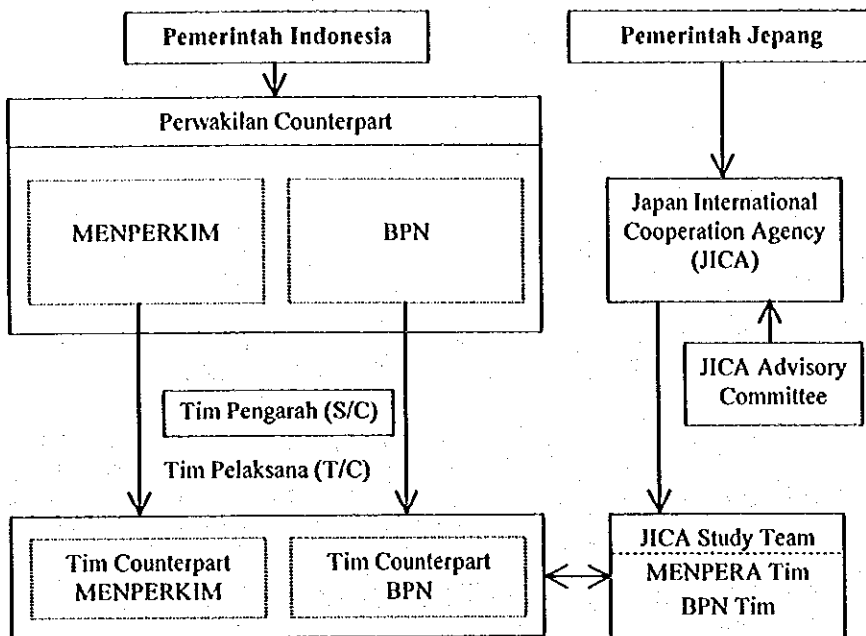
Studi ini dibagi dalam (3) tiga tahap, Tahap Pertama : Studi Rencana Induk Pembangunan Kota : kawasan seluas 1,000 ha untuk Rencana Induk Pembangunan Kota harus di siapkan untuk persiapan pembangunan rencana kerja Proyek KASIBA dan Konsolidasi Tanah, Tahap kedua : Study Kelayakan : Rencana Pembangunan Proyek KASIBA dan Konsolidasi Tanah yang terletak dalam Kawasan Rencana Induk seharusnya disiapkan untuk Study Kelayakan, Tahap Ketiga : Evaluasi dan Rekomendasi umum dari dua tahap studi yaitu Rencana Pembangunan dan Sistem Pembangunan sebagaimana disebut diatas seharusnya bersangkutan dan berkoordinasi satu sama lain karena keduanya tergantung satu sama lain.

1-5 Organisasi Studi

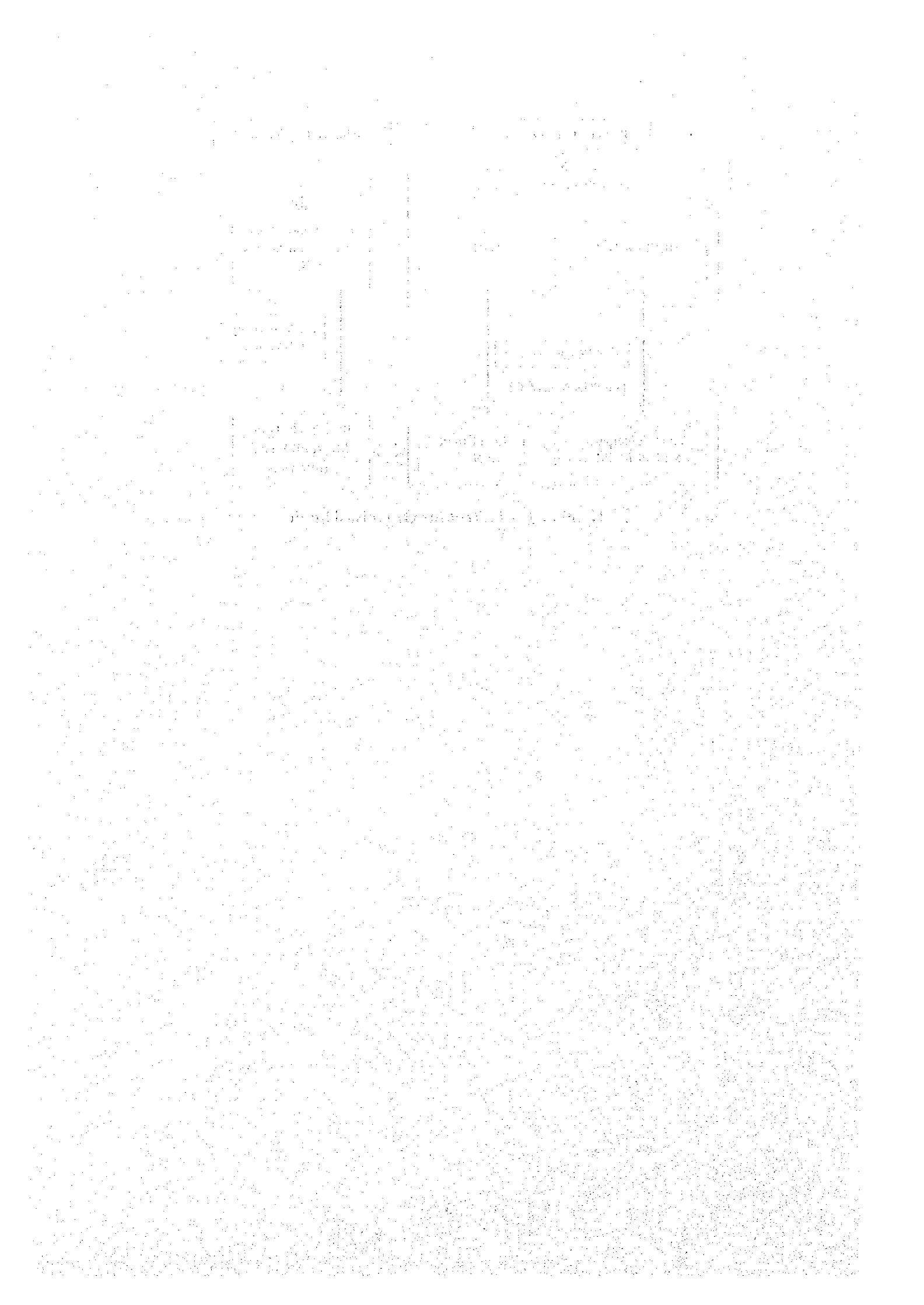
Tim Pengarah di bentuk untuk administrasi secara keseluruhan dan koordinasi kemajuan studi ini. Studi ini dilaksanakan oleh JICA Study Team bekerjasama dengan MENPERKIM dan BPN sebagai counterpart.

Tabel 1-5-1 Proses Rencana Proyek Pembangunan dan Peningkatan Sistem





Gambar 1-5-1 Struktur Organisasi Studi



BAB 2 : Sistem Pengelolaan Tanah dan Kota di Indonesia

2-1 Konteks Sejarah Pembangunan Kota

Isu-isu utama yang menyangkut peraturan dan perundangan yang telah disahkan oleh Pemerintah, perencanaan dan program-program yang terkait dengan perencanaan dan pembangunan kota, dapat digambarkan secara ringkas pada Tabel 2-1-1 dan 2-1-2. Tabel-tabel tersebut menjelaskan konteks sejarah dan perspektif bagaimana cara penanganan aspek pertanahan dan pembangunan kota yang secara umum dapat disimak pada Gambar 2-1-1 berikut.

Tahun	1960	1970 REPELITA I (1969/1970-1973/1974) REPELITA II (1974/1975-1978/1979)	1980 REPELITA III (1979/1980-1983/1984) REPELITA IV (1984/1985-1988/1989)	1990 REPELITA V (1989/1990-1993/1994) REPELITA VI (1994/1995-1998/1999)	1998 ERA REFORMASI
Isu Sosial Ekonomi		Peningkatan pendapatan nasional dari minyak	1983 harga minyak jatuh akibat terpuruknya ekonomi dunia Mobilisasi potensi lokal (Desentralisasi)	Pertumbuhan ekonomi industri yang cepat Pertumbuhan kota yang cepat	Krisis ekonomi dan ketidakstabilan sosial Perubahan Politik
Isu utama dalam Perencanaan Kota	Pemantapan Sistem Pertanahan	Prasarana Dasar dan Penyediaan Tanah	Perluasan Pembangunan Prasarana	Manajemen dan pengawasan pertumbuhan kota	Desentralisasi sesuai dengan Reformasi
Program Utama	UU Pokok Agraria	Program KIP Perumnas (rumah murah)	PJKT sebagai langkah pemberdayaan Pemerintahan Daerah	UU tentang Penataan Ruang dan UU tentang Perumahan dan Permukiman	Undang-undang Pemerintahan Daerah

Gambar 2-1-1 Sejarah Perkembangan Kota di Indonesia

Periode 1960 / 1970 (sebelum Repelita) – Sistem Penguasaan Tanah dalam Pengelolaan / Pengembangan Kawasan dan Pembangunan Kota

Periode ini diwarnai oleh mantapnya sistem penguasaan tanah di Indonesia berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 yang selanjutnya dilengkapi oleh Peraturan-peraturan Pemerintah (PP) sebagai peraturan pelaksanaannya. Jelaslah bahwa landasan administrasi pertanahan di Indonesia dan sistem pengelolaannya dijalankan secara baik pada periode ini. Secara khusus UUPA/1960 tidak hanya menyangkut bidang penguasaan tanah, tetapi juga mengemukakan konsep dan filosofi pertanahan di Indonesia.

Periode 1970/1980 (Repelita I & II) – Pengadaan Prasarana Dasar dan Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Sejak Repelita dimulai, kondisi prasarana kota sangat parah dan pada awal 70 an mulai diadakan pembenahan berdasarkan kebutuhan dasar pembangunan kota. Manfaat-manfaat yang diperoleh ini bersamaan dengan adanya peningkatan kinerja keuangan Pemerintah yang berasal dari ekspor minyak yang pada waktu itu pasarannya sedang tinggi. Program-program Perbaikan Kampung dan pendirian Perum Perumnas untuk menyediakan rumah murah merupakan hal-hal penting yang patut dicatat pada periode ini.

Tabel 2-1-1 Perundangan dan Peraturan dalam Perencanaan dan Pembangunan Kota

Periode	Perencanaan dan Pembangunan Kota	Pemerintahan/Organisasi	Manajemen Tanah	Pembangunan Perumahan
1945-1970	<ul style="list-style-type: none"> - UU No. 169/1948 Bina Kota (Staatsvormings Ordonantie) yang selanjutnya diubah menjadi UU No. 24/1992 - UU No. 6/1962 : Pokok-Pokok Perumahan dan diperbaharui No. 1/1964 yang selanjutnya diubah menjadi UU No. 24/1992 	<ul style="list-style-type: none"> - UUD 1945 	<ul style="list-style-type: none"> - UU No. 8/1953: Pengawasan Tanah Negara - UU No. 5/1960: Pokok-pokok Agraria - UU No. 51/1960: Pelarangan Penggunaan tanah tanpa seijin Pemilik tanah - UU No. 56/1960: Luas tanah Pertanian - UU No. 20/1961: Pencabutan hak atas tanah berikut bangunan di atasnya 	<ul style="list-style-type: none"> - PP No. 20/1968: Pembentukan Bank Tabungan Negara
1969/1970-1973/1974 REPELITA I	<ul style="list-style-type: none"> - UU No. 11/1974: Pengembangan Sumber Daya Air 	<ul style="list-style-type: none"> - UU No. 5/1974: Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah 		<ul style="list-style-type: none"> - PP No. 29/1974: Perum. Perumnas (diubah No. 12/1988) - Kepmen, pembentukan BTN, instruksi penyiapan dana bagi pembangunan proyek perumahan No. B-94/MK/IV/1/1974
1974/1975-1978/1979 REPELITA II		<ul style="list-style-type: none"> - UU No. 5/1974: Pemerintahan Desa 		
1979/1980-1983/1984 REPELITA III	<ul style="list-style-type: none"> - UU No. 4/1982: Pengelolaan Lingkungan (diubah No. 23/1997) 			<ul style="list-style-type: none"> - Kepmen 1980 : pendirian Bank Papan Sejahtera
1984/1985-1988/1989 REPELITA IV	<ul style="list-style-type: none"> - PP No. 29/1986: Analisis Dampak Lingkungan (diubah No. 5/1993) - Kepmen No. 59/1988: Panduan Perencanaan Tata Ruang 	<ul style="list-style-type: none"> - PP No. 12/1985: Alokasi PBB untuk Pemda TKII - PP No. 14/1987: Penyerahan urusan Pekerjaan Umum kepada Daerah - PP No. 6/1988: Koordinasi Program Pembangunan atau Daerah 	<ul style="list-style-type: none"> - Peraturan Kepala BPN No. 2 dan No. 4/1984 : Pendaftaran Tanah untuk Rumah susun flat 	<ul style="list-style-type: none"> - Keppres No. 25/1983: Pembentukan Menteri Negara Perumahan Rakyat - UU No. 16/1985: Rumah Susun - PP No. 4/1988 : Rumah susun - Kepmen 3/1992: Pendanaan Penyusunan peraturan Daerah tentang Rumah susun - PP No. 12/1988: Perum Perumnas
1989/1990-1993/1994 REPELITA V	<ul style="list-style-type: none"> - UU No. 24/1992 : Penataan Ruang (menggantikan UU No. 168/1948) - UU No. 4/1992: Perumahan dan Permukiman (menggantikan No. 6/1992, No. 1/1964) - UU No. 13/1990 : Jalan - PP No. 51/1993: Analisis mengenai Dampak Lingkungan 		<ul style="list-style-type: none"> - Keppres No. 55/1993 : Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum - Kepmen No. 21/1994: Pelaksanaan Keppres No. 55/1993 	<ul style="list-style-type: none"> - Inpres No. 5/1990: Peremajaan Permukiman Kumuh yang Berada diatas tanah Negara - SKB3 menteri/1992: Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman dengan Lingkungan Humian yang berimbang - PP No. 24/1995: Bank Tabungan Negara
1994/1995-1998/1999 REPELITA VI	<ul style="list-style-type: none"> - RPP tentang KASIBA dan LISIBA Berdiri sendiri - UU No. 23/1997: Pengelolaan Lingkungan Hidup (menggantikan UU No. 4/1982) 		<ul style="list-style-type: none"> - PP No. 24/1997 : Pendaftaran Tanah (menggantikan PP No. 10/1961) 	

Tabel 2-1-2 Rencana / Program / Proyek Pembangunan Rumah/Kawasan / Kota

Repetita	Rencana Pembangunan Kota dan Daerah	Pembangunan Kota dan Prasarana	Pembangunan Perumahan	Proyek Pengembangan Kawasan
1945-1970	Rencana induk DKI Jakarta 1965-1985			
1969/1970-1973/1974		KIP Urban I (1975)WB		
REPILITA I				
1974/1975-1978/1979	Rencana Pengembangan Metropolitan Jabotabek 2010 (1980)	KIP Urban II (1975)WB KIP Urban III(1978)WB		
REPILITA II				
1979/1980-1983/1984	Rencana Struktur / Umum DKI Jakarta 1985-2000 (1984)	KIP Urban IV (1981)WB KIP Urban V(1984)WB	Program Rumah Murah (Perumnas:120.000 unit, swasta 30.000 unit)	
REPILITA III				
1984/1985-1988/1989		Program Pembangunan Prasarana Kota terpadu (P3KT)/1985 - Urban Sector Loan WB(1987) - Regional Cities Urban Transport WB(1987) - Jabotabek Urban Development WB (1988)	- KPR-WB (1986) - Program Rumah Murah (Perumnas:140.000 unit, swasta:170.000 unit)	
REPILITA IV				
1989/1990-1993/1994	Jabotabek Metropolitan Development Plan Review (1993) - Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional - Rencana Tata Ruang Wilayah Jabotabek - Rencana Tata Ruang Kabupaten Bogor - Rencana Tata Ruang Kabupaten Bekasi - Rencana Tata Ruang Kecamatan Jatiasih Panjang	- Second Jabotabek Urban Dev. WB (1990) - Third Jabotabek Urban Dev. WB (1991) - East Java -Bali Urban Dev. WB (1991) - Surawesi -Irian Jaya Urban Dev. WB (1991) - Bandar Lampung Urban Dev't Project ADB(1991) - Bogor & Palembang Urban Dev't ADB (1991) - Central Java, DI Yogyakarta Urban Dev. ADB (1992) - Metro Botabek Urban Dev't ADB (1996) - Cap. Bldg in Urban Infrastructure Mgmt ADB (1997) - Metro Medan Urban Dev't ADB (1997)	- Program Rumah Murah (Perumnas:120.000 unit, swasta:330.000 unit)	-Bekasi 2000 (2,000 ha) -Bekasi Terpadu (1,500 ha) -Cikarang Baru (2,00 ha) -Lippo City (2,000 ha) -Cariu (18,000 ha) -Jonggol (12,000) -Bumi Serpong Damai (6,000) -Tigaraksa (3,000 ha) -Modern Land (500 ha) -Lippo Village (500 ha)
REPILITA V				
1994/1995-1998/1999		- Surabaya Urban Dev. WB (1994) - Semarang-Surakarta Urban Dev. WB (1994) - Second East Java UDP WB (1996) - Sulawesi II WB (1996) - Water and Sanitary Sector WB(1997) - Bali Urban Environment WB (1997) - Jabotabek IV WB (1998)	- Program Rumah Murah (RS/RSS) (Perumnas:250.000 unit, swasta:250.000 unit)	
REPILITA VI				

Periode 1980/1990 (Repelita III & IV) – Perluasan Pembangunan Prasarana Dasar

Perbaikan prasarana dasar yang telah dilakukan pada periode sebelumnya kemudian dilanjutkan dan diperluas dengan Program Pembangunan Prasarana Kota terpadu (P3KT/UIIDP : Integrated Urban Infrastructure Development Program) yang meliputi : penyediaan air bersih, fasilitas sanitasi, Perbaikan Kampung (KIP), Perbaikan Prasarana Pasar (MIIP), drainase kota, dan jalan kota. Mobilisasi sumber-sumber untuk melaksanakan program tersebut diutamakan dari Pemerintah Daerah (Pemda) sendiri karena bersamaan dengan itu Pemerintah Pusat sendiri sedang kesulitan keuangan sebagai akibat jatuhnya harga minyak di pasaran dunia pada tahun 1983. Desentralisasi kemudian menjadi kebijaksanaan yang terus dikembangkan sesuai dengan kebutuhan. Pada akhirnya, peran dan tanggung jawab Pemda akan sangat vital dalam pelaksanaan pembangunan kota.

Periode 1990/1998 (Repelita V & VI) – Pengawasan dan Pengelolaan Pertumbuhan Kota

Kebijaksanaan ekonomi makro dan langkah-langkah yang diambil Pemerintah adalah untuk memacu perkembangan industri; khususnya industri non-migas. Cepatnya pertumbuhan industri kemudian diikuti oleh tingginya urbanisasi khususnya ke Jakarta atau Jabotabek. Meningkatnya pertumbuhan penduduk juga dipercepat oleh banyaknya penduduk pedesaan yang pindah ke kota secara terus menerus. Cepatnya pertumbuhan kota, bersamaan dengan pertumbuhan industri, berdampak pada persoalan lain yang serius antara lain: pencemaran air dan udara, kemacetan lalu lintas, banjir dan sebagainya. Perencanaan Kota di Indonesia sudah harus mencapai tahap horison baru berupa langkah-langkah dan sistem yang efektif untuk mengawasi dan mengelola pembangunan kota skala besar sebagai suatu kebutuhan untuk menahan atau mengurangi berbagai persoalan kota dan lingkungan agar tercapai suatu kondisi ekonomi dan sosial yang kondusif dan berlanjut.

Undang-undang Penataan Ruang yang diundangkan pada tahun 1992 adalah bukti perbaikan sistem perencanaan dan pembangunan kota dan landasan bagi langkah-langkah untuk memerangi berbagai persoalan kota. Pemerintah tengah dalam posisi untuk segera menyiapkan panduan dan peraturan dalam rangka pelaksanaan UU tersebut. Di pihak lain UU tentang Perumahan dan Permukiman yang disahkan tahun 1992 mencerminkan perhatian Pemerintah untuk mengawasi secara efektif dalam rangka mengelola pertumbuhan kawasan di kota yang semrawut dan parah di seputar Jakarta dan kota-kota lain. Untuk hal ini JICA Study bermaksud untuk mengkaji sistem pembangunan KASIBA sebagai pasal utama UU tersebut.

Periode Terakhir (Era Reformasi) – Penguatan Pemda dalam rangka Desentralisasi

Sebagaimana telah diuraikan diatas, Pemerintah sedang dalam proses bagaimana mendorong sistem perencanaan dan pembangunan kota melalui cara-cara inovatif berdasarkan UU yang ada. Dapat dikatakan bahwa Indonesia berada dalam era baru tahun pertama memasuki perencanaan kota yang inovatif. Oleh karena itu, JICA Study Team diminta untuk melakukan tugas yang dapat memberi sumbangan terhadap sistem pembangunan kota yang lebih maju melalui perekayasa dan piranti yang efektif dan pengalaman praktis tentang KASIBA dan Konsolidasi Tanah di Indonesia. Inilah kesepakatan yang dibuat antara Pemerintah Jepang dan Indonesia selama periode studi pada tahun 1998.

Krisis ekonomi yang terjadi belakangan dan ketidakstabilan sosial yang dipicu oleh perubahan besar sosial dan politik telah mendorong Indonesia memasuki masyarakat reformasi.

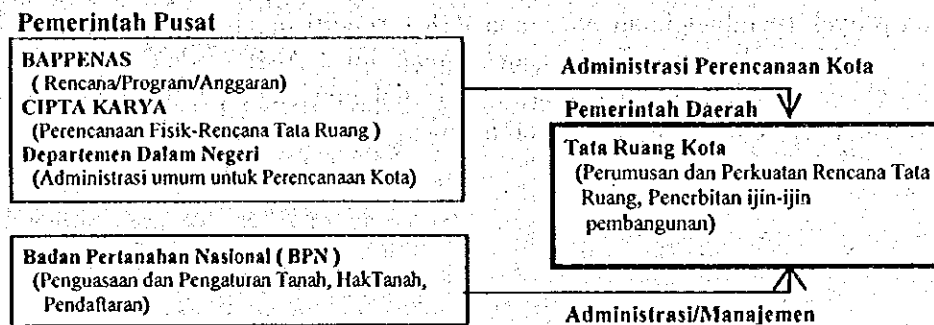
Gambaran perubahan yang terjadi dari reformasi di pemerintahan secara lebih detil dikaji pada bagian 2-6 tentang kebijaksanaan desentralisasi yang akan berpengaruh pada sistem pembangunan Indonesia pada masa mendatang.

2-2 Pola Pikir (yang berpengaruh) dalam Perencanaan Kota di Pemerintahan

Sistem organisasi pemerintah Indonesia di bidang perencanaan kota dipikirkan sebagai berikut. Organisasi pemerintah antara lain Pemda sebagai lembaga pelaksanaan perencanaan kota, Pemerintah Pusat sebagai pemandu, pendukung, dan pembina pemerintahan daerah dalam kaitan kebijaksanaan pemerintah untuk desentralisasi/dekonsentrasi. Sementara itu pemerintahan gubernur, bupati dan walikota yang dipilih oleh DPRD dan diresmikan, selain diberi wewenang dapat melaksanakan otonomi untuk beberapa hal, mereka juga diberi wewenang oleh Presiden untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Kelembagaan pemerintah pusat yang terlibat dalam perencanaan kota adalah sebagai berikut :

- Departemen Dalam Negeri (Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah) berurusan tentang perencanaan, program, dan penganggaran perencanaan pembangunan kota dan daerah.
- Departemen Pekerjaan Umum (Direktorat Jenderal Cipta Karya) berurusan tentang aspek teknis perencanaan kota, khususnya tata ruang dan P3KT.
- Kementerian Negara Urusan Agraria / Badan Pertanahan Nasional (BPN) berurusan mengenai pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan.
- Kementerian Negara Perumahan dan Permukiman berurusan tentang perumahan dan permukiman.

Fungsi kota dan pengelolaan di Indonesia terdiri atas dua arus kegiatan yaitu kegiatan pemerintah pusat dan daerah sebagaimana ditunjukkan pada gambar berikut :



Gambar 2-2-1 Aspek Utama Perencanaan Kota dalam Organisasi Pemerintahan

Salah satu pemikiran penting (kurang lebih juga terjadi di beberapa negara di dunia) bahwa secara administratif kegiatan pembangunan kota dan daerah dilaksanakan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal ini digambarkan sebagai berikut : Bappenas bertanggung jawab soal perencanaan dan program, Cipta Karya bertanggung jawab soal perencanaan fisik, khususnya tata ruang dan rencana pembangunan prasarana (P3KT); dan Dalam Negeri bertanggung

jawab soal pemerintahan umum menyangkut pembangunan kota dan daerah (sifatnya lebih administratif) dan di daerah selanjutnya ditangani oleh Bappeda.

Pemikiran lain menyangkut pengelolaan tanah adalah dari BPN. Koordinasi dan kerjasama 2 pola pikir tersebut menjadi fungsi utama dalam kegiatan perencanaan kota di daerah.

Selain itu pemahaman khusus mengenai tanah dan pengelolaannya juga penting dalam masyarakat Indonesia.

Pengelolaan tanah yang ditangani Pemerintah Pusat melalui BPN termasuk reformasi pengaturan penguasaan tanah, pengelolaan hak atas tanah, sertifikasi tanah, termasuk penggunaan tanah. Pada takaran perundangan, BPN terlibat dalam proses perencanaan di daerah. BPN memaksa pengaruhnya kepada Pemda melalui kantor daerah BPN.

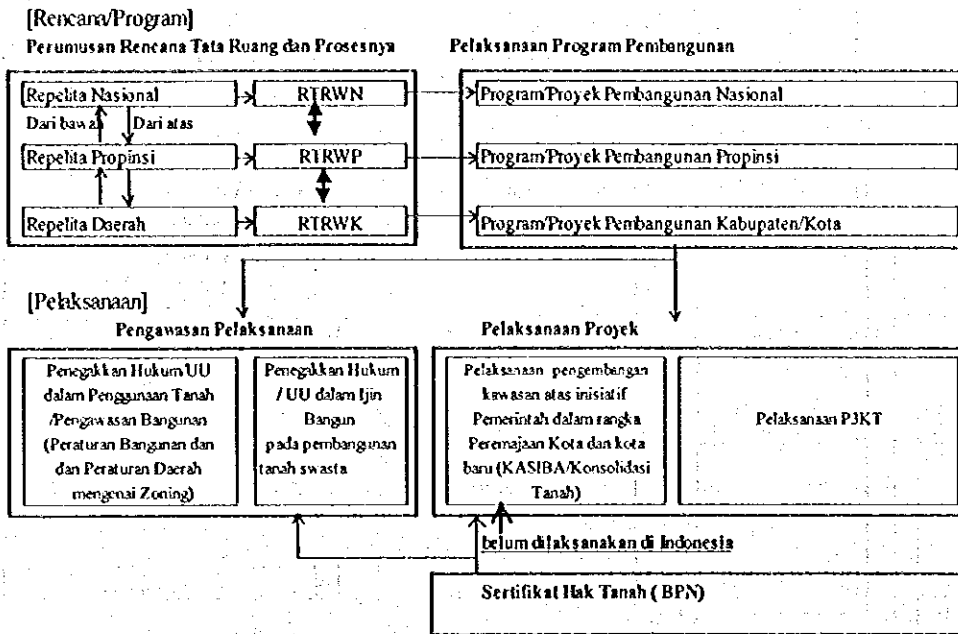
Perencanaan kota dan pembangunan prasarana seyogyanya didesentralisasi sebagaimana dikemukakan pada 2-2 daripada pengelolaan tanah. Yang terakhir ini lebih sentralisasi. Inilah yang dapat dimengerti sebab pengelolaan tanah sangat vital bagi kesatuan bangsa, terlebih bagi Indonesia yang terdiri atas pulau-pulau dan suku bangsa, sekaligus sebagai sumber pendapatan belanja negara. Struktur pemerintah Indonesia merupakan kombinasi antara desentralisasi dan sentralisasi. Sifat ini mencerminkan sistem administrasi perencanaan dan pembangunan kota seperti yang dibahas pada 2-3.

Perubahan-perubahan yang terjadi di pemerintahan belakangan ini terus berubah dan telah terjadi penyerahan ijin lokasi dari BPN kepada Pemda.

2-3 Perencanaan Kota dan Administrasi Pembangunan

Faktor kunci yang sangat menentukan dalam perencanaan kota adalah rumusan dan landasan hukum tata ruang. Rencana Pembangunan Tingkat Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota dirumuskan dan diberlakukan sebagai rencana pembangunan 5 tahun sebagaimana digambarkan pada gambar 2-3-1.

Umumnya perencanaan kota dilaksanakan sebagai kombinasi antara langkah-langkah pengawasan (penggunaan tanah dan ijin pembangunan bagi pembangunan individual) dan pelaksanaan proyek (pembangunan prasarana P3KT seperti peremajaan kota dan kota baru, yang sekarang tidak ada lagi). Berkenaan dengan ini KASIBA dan Konsolidasi Tanah diharapkan sebagai langkah praktis yang efektif dalam sistem pembangunan kota sesuai dengan perkuatan kapasitas pelaksanaan perencanaan kota di daerah.



Gambar 2-3-1 Perencanaan Kota/Administrasi Pembangunan di Indonesia

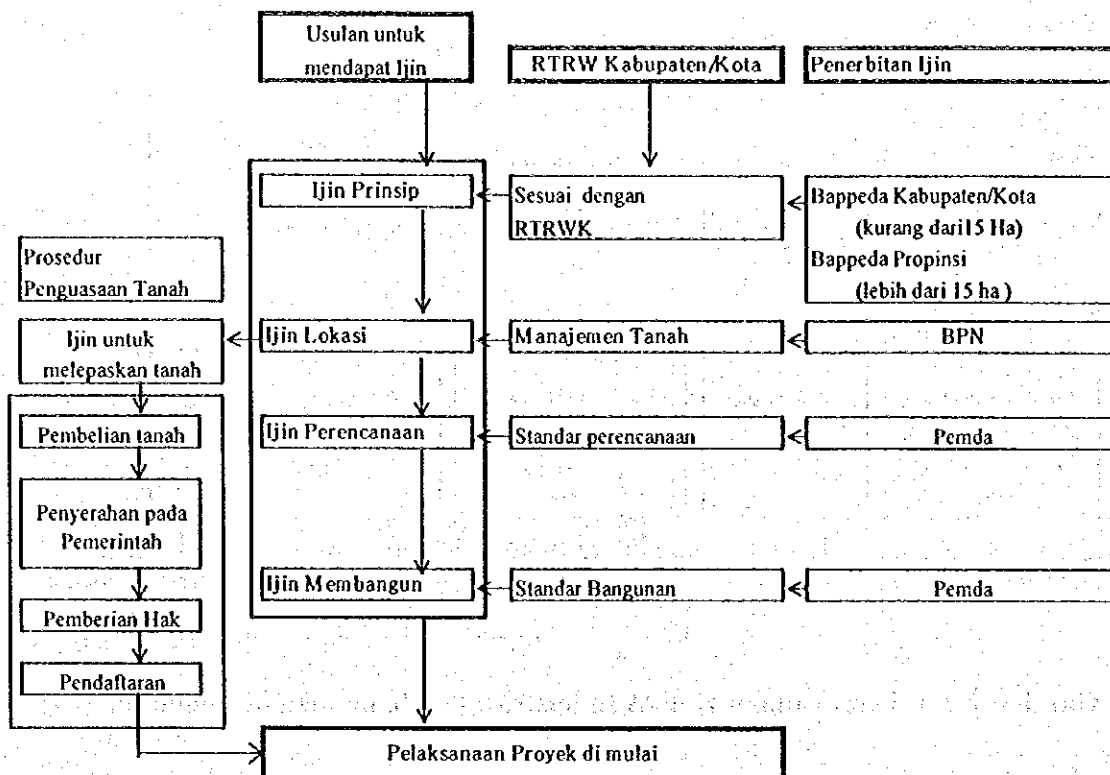
Sistem perijinan di Indonesia dan prosedurnya digambarkan pada gambar 2-3-2 adalah sangat unik dan aneh.

Empat Langkah Mendapatkan ijin

Para pengembang swasta sudah kenal adanya 4 perijinan yaitu : Ijin Prinsip, Ijin Lokasi, Ijin Perencanaan, dan Ijin Mendirikan Bangunan. Ijin ini harus dimiliki sebelum memulai membangun.

Ijin Prinsip diberikan pada proyek bila dianggap sesuai dan menunjang rencana pembangunan dan tata ruang sebagai bagian dari wewenang Pemda. Sesudah Ijin Prinsip, Ijin lokasi akan diterima dari BPN setelah di cek sesuai dengan sudut pandang administrasi dan pengelolaan tanah. Ijin lokasi ini akan dibahas dan dikaitkan dengan prosedur penguasaan tanah yang akan dibahas nanti. Ijin lokasi berfungsi sebagai ijin untuk memperoleh / membeli tanah di kawasan proyek.

Dalam rangka pengamanan pembangunan (misalnya prasarana dan layanan) dan standar bangunan, ijin perencanaan dan ijin mendirikan bangunan harus jelas dan tegas oleh Peraturan Daerah (PERDA).



Gambar 2-3-2 Prosedur Perijinan Pembangunan dan Administrasi Penguasaan Tanah

Perbedaan atas ijin pembangunan dan ijin perolehan tanah antara Indonesia dan Jepang di tunjukkan pada gambar 2-3-3. Di Jepang, pembelian tanah harus mendapatkan persetujuan pemilik tanah untuk menjual tanahnya kepada pengembang sebagai jaminan dari ijin membangun (Planning Permit), sedangkan di Indonesia harus mendapatkan ijin membangun (Ijin Prinsip dan Lokasi) terlebih dahulu dan itu adalah satu prasyarat untuk membeli tanah.

Ijin lokasi di Jepang adalah memberikan keistimewaan kepada pengembang dan memberi batasan-batasan kepada pemilik tanah dengan cara sebagai berikut:

- **Keistimewaan diberikan kepada Pengembang**

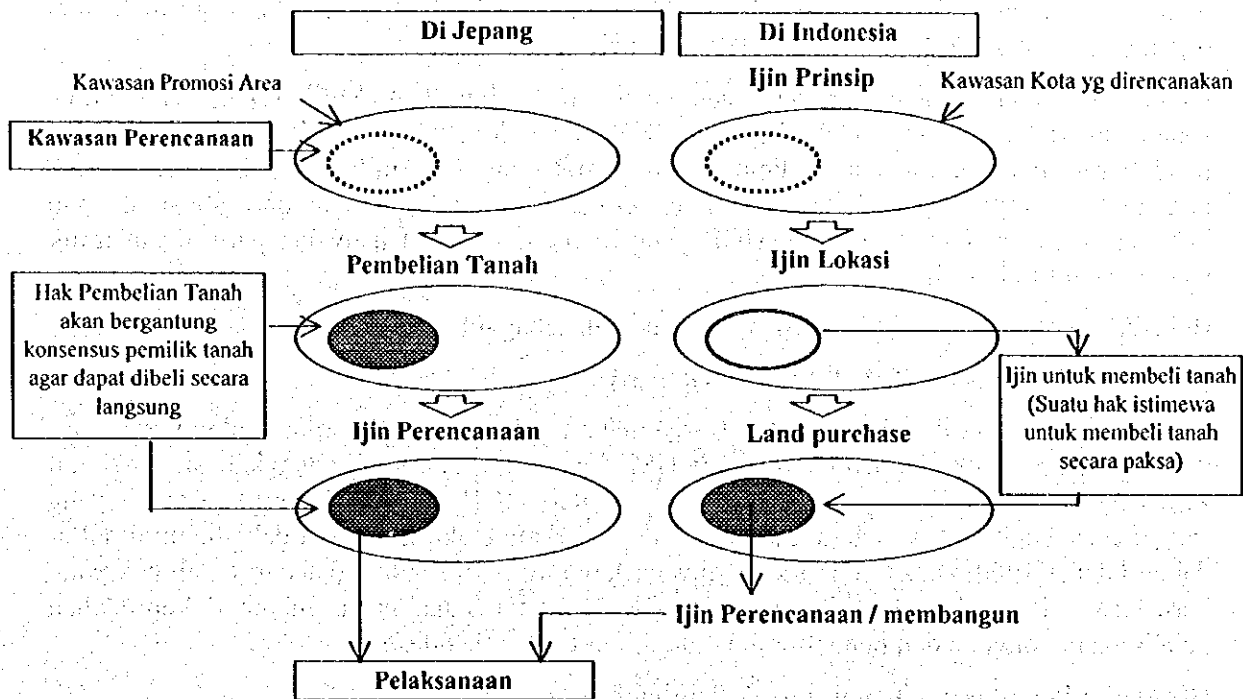
Pengembang diberikan hak khusus untuk bernegosiasi dan membeli tanah dari pemilik. Kendati demikian hak pemilik tanah tetap dijamin dan sementara hak yang diberikan kepada pengembang akan tidak berlaku jika tidak berhasil membebaskan pada periode tertentu (sehingga pelaksanaan proyek tidak jelas karena tergantung pada pemilik tanah dalam menjual tanahnya).

- **Pembatasan Pemilik Tanah**

Pemilik tanah tidak boleh menjual tanahnya kepada pengembang lain kecuali yang telah mendapatkan ijin perolehan / membeli tanah atau bahkan tidak akan diberikan sertifikat ataupun tidak boleh membangun rumah diatas tanahnya.

Keadaan / sistem tersebut dipertimbangkan agar dihindarkan adanya persaingan diantara banyak pengembang dan spekulan tanah yang menyebabkan kenaikan harga yang tinggi dan kesemrawutan pembangunan kota oleh banyak pengembang. Banyak kritik diarahkan pada sistem ini karena para pengembang menikmati terlalu banyak keistimewaan sementara pihak pemilik tanah dibatasi berbagai macam. Dalam rangka melindungi hak properti pemilik tanah dan adanya kepastian proyek, akhirnya hanya melalui

konsensus/persetujuan pemilik tanah untuk menjual adalah syarat utama memperoleh ijin membangun.



Gambar 2-3-3 Perbandingan Ijin Pembangunan dan Pembelian Tanah

Pengalihan Hak Pemberian Ijin Lokasi dan Redefinisi Ijin Lokasi

Menteri Negara Agraria telah meredefinisi ijin lokasi melalui Keputusan Menteri Negara Agraria No. 2/1999 yang selanjutnya diperkuat dengan Surat Edaran (Februari 1999) yang dialamatkan kepada Gubernur Bupati, dan Walikota yang isinya antara lain sebagai berikut:

1. Ijin lokasi hanya diberikan kepada kegiatan investasi (Industri, Pariwisata, Perkebunan dan sebagainya).
2. Ijin lokasi tidak lagi memberi hak kepada pemegangnya. Ijin lokasi hanyalah kepastian sesuai dengan rencana tata ruang.
3. Ijin lokasi tidak lagi diberikan oleh BPN, tetapi oleh Pemda.

Keterangan tersebut dapat diartikan secara sederhana bahwa hak-hak istimewa kepada pengembang dan batasan-batasan bagi pemilik tanah sudah tidak ada lagi.

2-4 Administrasi dan Pengelolaan Tanah dalam Perencanaan dan Pembangunan Kota

UUD 1945 (Pasal 33) menyatakan bahwa tanah, air, udara dan kekayaan alam dikuasai negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat. Dengan prinsip UUD ini, UUPA/1960 menyatakan bahwa negara mempunyai hak untuk mengawasi semua aspek kepemilikan pribadi dan berguna bagi manfaat masyarakat. UUPA/1960 ini juga membahas sistem penguasaan tanah yang didasarkan atas hukum adat yang menggambarkan filosofi

masyarakat Indonesia sebagaimana digambarkan diatas setelah Undang-undang pertanahan ala cropa dinyatakan tidak berlaku. Melalui pengurusan sistem ini, BPN sebagai lembaga negara yang mengurus tanah di seluruh Indonesia menggunakan wewenang untuk mengontrol, mengalokasi dan membatasi kemilikan tanah secara individu, kelompok atau organisasi untuk memiliki, menggunakan dan melimpahkannya.

UUPA/1960 mendefinisikan penguasaan tanah antara lain Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP) dan Hak Pengelolaan (HPL) dalam konversi dan pendaftaran penguasaan tanah. Pemenuhan syarat atas hak milik adalah hanya untuk penduduk / warga negara Indonesia, tidak termasuk orang asing dan perusahaan dengan beberapa pengecualian. Pemegang HGB yang memenuhi syarat hanyalah perusahaan milik warga negara Indonesia.

Beberapa contoh konversi penguasaan tanah adalah sebagai berikut :

[Konversi Penguasaan Tanah berdasarkan UUPA]

Sementara hak kemilikan hanya untuk warga negara Indonesia, berdasarkan hukum adat, bisa dimungkinkan untuk dikonversi menjadi HM sesuai UUPA/1960, sedangkan sistem barat zaman kolonial dulu, hak milik bisa dikonversi dari HGB dan HP. Kemilikan tanah yang sangat luas bagi warga negara Indonesia, berdasarkan Hukum Adat, tidak diakui/didaftar dalam UUPA/1960. Dapat dilaporkan bahwa selama ini baru sekitar 25% dari tanah hak yang baru bisa didaftar di Indonesia. Wewenang BPN adalah bagaimana memberi kemudahan pelaksanaan konversi dan pendaftaran berdasarkan UUPA/1960.

[Konversi Penguasaan Tanah untuk Pembangunan Kota]

Dalam pembangunan realestat, sebuah perusahaan akan mengadakan kontrak untuk membeli tanah dengan pemilik tanah yang memiliki HM, kemudian pemilik tanah melepaskan haknya kepada Pemerintah untuk mendapatkan status tanah negara. Bersamaan dengan itu, Pemerintah memberikan HGB kepada pengembang sebagai suatu perusahaan yang memang tidak diperbolehkan memiliki HM. Pengembang selanjutnya memecah luasan tanah dalam bentuk kavling-kavling kepada pembeli dengan status HGB yang berlaku selama 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun dan diperbaharui selama 30 tahun. Banyak kasus HGB ini dikonversi menjadi HM. Dalam kasus transaksi antar individu, tanah HM langsung dapat dialihkan (kecuali bagi orang asing atau perusahaan).

Dari berbagai situasi, Jabotabek Metropolitan Development Plan Review (JMDPR-PU Cipta Karya) mencatat bahwa "Perumus UUPA memperkenalkan HGB sebagai dasar penguasaan dalam pembangunan kawasan. Tetapi tidaklah jelas mengapa seseorang membeli rumah jadi dari pengembang dibatasi memiliki HGB, padahal tanah dan bangunan itu juga berasal dari konversi HM".

[Konversi Penguasaan Tanah dalam Sistem Perijinan Pembangunan]

Sebagaimana yang telah dibahas pada bagian 2-3 mengenai administrasi perencanaan Kota, sekali ijin lokasi diterbitkan, pengembang akan dapat ijin untuk membeli/memperoleh tanah. Hampir sama dengan prosedur diatas.

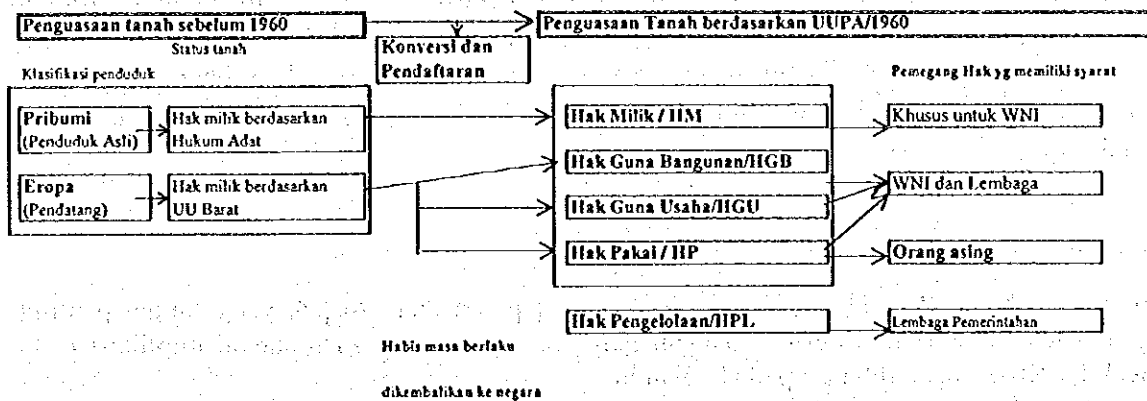
Pembelian Tanah ⇔ Pelepasan Hak kepada Pemerintah ⇔ Penguasaan diberikan ⇔ Pendaftaran.

[Konversi Penguasaan Tanah dalam Konsolidasi Tanah]

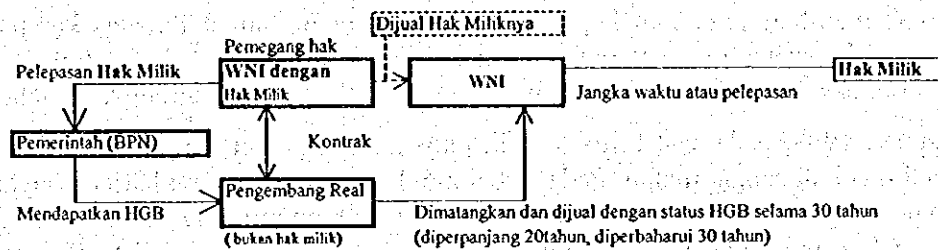
Akan dibahas pada Bab 3 bahwa konversi penguasaan tanah dalam sistem konsolidasi tanah di Indonesia sangat unik jika dibandingkan dengan pelaksanaan di negara lain. Walaupun sistem ini juga menggambarkan adanya "pelepasan hak kepada Pemerintah dan selanjutnya memberikannya kepada pemegang hak "sebagaimana yang dipraktekkan dalam pembangunan

realestat, hak asli dilepaskan melalui pemerintah yang kemudian pemegang hak baru diberikan dan didaftar oleh BPN.

Konversi Penguasaan Tanah berdasarkan UUPA / 1960



Konversi Penguasaan Tanah untuk Pembangunan Kota (Pengembang Realstate)



Gambar 2-4-1 Penguasaan Tanah dan Sistem Konversi untuk Pembangunan Kota

2-5 Sistem Pembiayaan untuk Pembangunan Perumahan dan Kota

2-5-1 Tinjauan Pembiayaan Pembangunan Perumahan dan Kota di Indonesia

Pembangunan perumahan di Indonesia sangat tergantung pada sumber pembiayaan komersial, pasak modal dan pinjaman dari bank komersial merupakan sebagian besar sumber pembiayaan pembangunan perumahan, termasuk Perum Perumnas.

Sumber pembiayaan dari bank komersial (kecuali BTN -- Bank Tabungan Negara) umumnya berasal dari deposito uang masyarakat yang hanya berjangka 1 tahun sementara pembangunan perumahan merupakan investasi jangka menengah. Jadi kondisinya sekarang bahwa pengembang harus tergantung kepada bank-bank komersial melalui pinjaman jangka pendek.

Lebih dari itu, sementara kredit dari bank-bank komersial untuk pembebasan tanah hanya terbatas untuk pembangunan rumah-rumah murah saja, pengembang sering menerbitkan surat berharga yang berjangka pendek untuk membangun rumah-rumah menengah atas. Ketidakselarasan antara pembiayaan dan periode pelunasannya tidak merupakan persoalan serius pada saat mana Indonesia mengalami boming dan kelebihan permintaan daripada pasokannya. Namun demikian, meningkatnya suku bunga dan rendahnya permintaan akan rumah akibat krisis ekonomi menyebabkan terpuruknya bisnis pembangunan perumahan, sebagai akibat sistem pembiayaan konvensional selama ini.

Selama ini BTN bermain secara leluasa untuk pembiayaan pembangunan rumah-rumah murah, dan telah mencapai target pemerintah sampai dengan Februari 1999. Dengan tidak adanya subsidi (KPR), sekarang Perumnas mengalami kelebihan stok rumah sebesar 26,000 unit.

Kendala dalam pembiayaan dalam pengembangan kawasan dan pembangunan rumah sekarang ini memerlukan kajian untuk mempersiapkan pelaksanaan KASIBA dan Konsolidasi Tanah. Pada bagian ini, sistem pembiayaan pembangunan perumahan bagi masyarakat maupun individu, termasuk anggaran Pemerintah, akan dikaji kembali terutama kendala-kendalanya.

2-5-2 Pembangunan Perumahan oleh Perumnas

Perumnas, sebagai Perusahaan Umum, mempunyai peran dan prospek yang sangat penting dalam sistem KASIBA. Kinerja keuangan Perumnas, yang akan mempunyai implikasi pada proyek KASIBA, akan dibahas pada bagian ini.

[Pembiayaan Komersial]

Pemerintah memberi pinjaman kepada Perumnas dengan sangat terbatas karena Perumnas masih punya kapasitas mencari pinjaman dari Bank Komersial. Pada 30 Juni 1998, tercatat modal Perumnas dari ekuitas sebesar Rp. 421 milyar sebagaimana ditunjukkan tabel 2-5-1.

Pada Januari 1998, pada saat kritis terjadi, pinjaman-pinjaman yang berasal dari bank-bank komersial menjadi sangat mahal. Pada Tabel 2-5-1, nilai bunga yang harus dibayar Perumnas mencapai 20.6%. Oleh karena itu kenaikan bunga pinjaman yang harus dibayar Perumnas selama 3 tahun mencapai Rp. 13,1 milyar pada tahun 1995 (48% dari total penjualan); Rp. 36.0 milyar (12.3%) dan Rp. 52.8 milyar pada tahun 1997 (14.2%).

Tabel 2-5-1 Sumber-sumber Pembiayaan sampai dengan 30 Juni, 1998

Kreditor	Jumlah Kredit (Rp. Million)	Tingkat Bunga	Periode Pelunasan	Jatuh Tempo	
World Bank	3,182	9.6%	24 years	Jun. 2006	
	887	0.0%	18 years	Sep. 2006	
ADB	2,407	7.4%	29 years	Jan. 2008	
	3,736	10.1%	24 years	Sep. 2006	
	10,521	11.0%	24 years	Sep. 2008	
Taperum ¹	40,000	7.0%	4 years	Dec. 1998	
	100,000	8.0%	5 years	2001	
Departemen Keuangan	6,540	8.0%	10 years	Oct. 1998	
Bank EXIM ²	100,000	17.0%	4 years	Mar. 1999	
	50,000	18.0%	2 years	Dec. 1998	
BTN (Bank Tabungan Negara) ³	MTN	50,000	37.5%	1 year	Aug. 1996
	MTN	30,000	37.5%	1 year	Mar. 1997
	MTN	25,000	37.5%	1 year	Dec. 1996
	MTN	50,000	37.5%	1 year	Jun. 1997
	C/P	12,000	18.6%	2 years	Sep. 1998
Total	484,273	20.59%			

MTN: Medium-Term Note C/P: Commercial Paper (surat berharga)

Sumber: Perum Perumnas

¹ Pinjaman dengan bunga 7% dijadwalkan kembali. Seharusnya jatuh tempo pada Desember 1997

² Bank Eksim menawarkan tingkat bunga yang menarik.

³ Semua MTN dijadwalkan kembali.

Berikut ini adalah kondisi keuangan Perumnas :

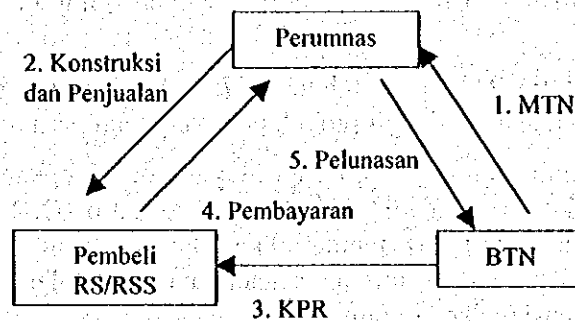
- Taperum (Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil)

Taperum adalah tabungan wajib untuk memfasilitasi pegawai negeri membayar uang muka. Sejak didirikan pada Januari 1993, Taperum telah berhasil menghimpun Rp. 1,293 triliun dan sekitar Rp. 555 milyar telah dibayarkan sebagai uang muka. Sisanya didepositokan di BTN dan beberapa bank swasta. Taperum juga menyediakan Rp. 60 milyar pada tahun 1994 sebagai pinjaman selama 4 tahun kepada Perumnas dengan bunga 7% dan Rp. 100 milyar dengan bunga 8% pada tahun 1996 untuk jangka waktu 6 tahun. Sesudah jatuh tempo, sekitar Rp. 40 milyar dari Rp. 60 milyar dijadwalkan kembali dengan bunga 8% sementara pihak Taperum sendiri mengusulkan 17% sesuai dengan bunga di pasar uang.

- BTN (Bank Tabungan Negara)

Perumnas mempunyai pinjaman dari BTN dalam 2 tipe yaitu Rp. 155 milyar dalam tipe Medium Term Notes (MTN) dan Rp. 12 milyar dalam tipe surat berharga yang diterbitkan pada 30 Juni 1998. MTN diterbitkan berdasarkan persetujuan bahwa 60% disediakan BTN untuk pembeli rumah sederhana dan pembayarannya sebagai pelunasan MTN.

Perputaran uang muka antara BTN, pembeli rumah dan Perumnas adalah sebagai berikut:



MTN diterbitkan dengan bunga sebesar 16% sampai 18% sistem "discounted". Pada Juni 1998, BTN telah berhasil memberi KPR sebesar target Pemerintah yaitu 600,000 unit dari Maret 1994 sampai dengan Februari 1999. Dengan tidak adanya bantuan subsidi dari pemerintah, BTN juga memberhentikan pembiayaan KPR untuk rumah-rumah sederhana. Karena Perumnas juga tidak dapat menjual rumah-rumah sederhananya karena pembeli tergantung pada KPR-BTN, maka Perumnas kelebihan stok rumah sederhana 26,000 unit. Pada gilirannya, Perumnas juga tidak mampu melunasi MTN dan akhirnya kedua belah pihak menyetujui untuk memperpanjang dengan bunga pasar ketika itu (37.5% pada Juni 1998). Termasuk juga surat berharga untuk KASIBA Driyorejo (dengan bunga discounted 18%), Perumnas dan BTN juga setuju untuk memperpanjang pinjamannya.

- Bank Exim

Bank Exim adalah bank kepercayaan Perumnas dan selama ini Perumnas mendepositokan kekayaannya pada bank ini. Pada tahun 1995 dan 1996, Bank Exim menyediakan Rp. 150 milyar dengan bunga yang berlaku di pasar selama 3 bulan pertama. Walaupun Bank Exim biasa mematok bunga sebesar 37,5% pada Juni 1998, tetapi pelunasan untuk pinjaman Perumnas hanya dikenai 17% dan 18%.

Implikasi untuk Proyek KASIBA

Tambahan pinjaman lunak kepada BTN sangat diperlukan untuk kelanjutan KPR. Mengingat bunga pinjaman sedang sangat tinggi akibat iklim ekonomi saat itu, juga diperlukan untuk memberikan pinjaman lunak kepada Badan Pengelola KASIBA (BPK) untuk mengurangi biaya bunga yang ada. Badan Pengelolaan akan dapat mengurangi harga rumah dengan cara mengkombinasikan pinjaman lunak dan komersial.

[Kekeringan Likuiditas dalam Pengelola Pembiayaan]

Perumnas sangat tergantung pada pinjaman jangka pendek dan menengah, dan rata-rata tingkat bunga 20.59% pada juni 1998. Perumnas tergantung pada pembiayaan jangka pendek padahal investasi dalam pengembangan kawasan berdurasi jangka panjang. Pada September 1996, untuk Proyek KASIBA di Driyorejo, Perumnas meminjam Rp. 16 milyar melalui penerbitan surat berharga dengan bunga 18.6%. Walaupun pinjaman ini jatuh tempo pada September 1998, pembebasan tanah yang dilakukan belum selesai dan pembangunan rumah juga belum bisa dimulai. BTN menawarkan bunga 50% untuk perpanjangan masa surat berharga, namun Perumnas akan bernegosiasi mengenai masalah ini.

Semakin tergantungnya Perumnas pada dana jangka pendek secara langsung akan mengurangi likuiditas. Berikut adalah beberapa indikator keuangan yang berkaitan dengan likuiditas dalam 3 tahun terakhir.

Inventory Turn Over Ratio (ITR) pada tahun 1997 adalah 0.43 yang mengindikasikan bahwa Perumnas telah melaksanakan berbagai proyek pembangunan perumahan lebih dalam 2 tahun.

Rasio Likuiditas (Liquidity Ratio / LR), termasuk yang dicadangkan adalah bentuk tanah dan rumah, berkurang dari 50% menjadi 38% dan Quick Ratio (QR) juga menurun dari 29% menjadi 13%. Indikator likuiditas menunjukkan bahwa telah terjadi kelambatan dalam pembangunan perumahan dan/atau terjadi bencana atas kestabilan keuangan Perumnas yang bisa meningkatkan potensi resiko "default".

Tabel 2-5-2 Indikator Likuiditas Perumnas: 1995, 1996 and 1997

		31 Dec 97	31 Dec 96	31 Dec 95
Kas dan Deposito (Rp. Juta)	A	71,649	110,024	107,786
Aset jangka pendek tidak termasuk inventori (Rp. Juta)	B	211,016	238,141	205,384
Inventori (Rp. Juta)	C	915,762	745,734	510,710
Beban Langsung (Rp. Juta)	D	559,542	456,007	368,790
Penjualan (Rp. Juta)	E	396,356	311,828	302,775
Ratio Likuiditas (1)	(B+C)/D	201%	216%	194%
Ratio Likuiditas (2)	B/D	38%	52%	56%
Quick Ratio	A/D	13%	24%	29%
Inventory Turnover Ratio	E/C	0.43	0.42	0.59

Sumber: Laporan Keuangan Perumnas 1996, 1997

Berkenaan dengan Perumnas, Pemerintah telah memasukkan dana ke Perumnas sebagai penyertaan modal, sambil mempertimbangkan suntikan berikutnya untuk proyek pembangunan perumahan dan menunggu keputusan kenaikan harga rumah.

Implikasi untuk Proyek KASIBA

Badan Pengelola KASIBA tidak boleh bergantung pada pinjaman jangka pendek. Investasi jangka panjang, seperti kesertaan menanamkan modal bagi para pengembang atau pemilik tanah semacam pinjaman lunak dari Pemerintah, patut dipertimbangkan / dicari.

[Beban Pembebasan Tanah]

Pembangunan perumahan yang dilakukan Perumnas mulai dari pembelian tanah yang diminati sampai dengan penjualan rumah. Perumnas secara normal memerlukan waktu 1 tahun untuk menjual sesudah pembebasan tanah. Pembebasan tanah, yang kadang-kadang memerlukan waktu beberapa tahun, adalah hambatan terbesar dalam proses pembangunan perumahan. Semakin lama waktu yang diperlukan bagi Perumnas untuk pembebasan tanah, semakin banyak biaya yang dibutuhkan. Akhirnya semakin tinggi bunga bank, semakin besar biaya yang harus ditanggung.

Pengambil alihan tanah memang dapat dilakukan dalam pembangunan perumahan melalui lembaga resmi semacam Panitia Pembebasan Tanah seperti yang terdapat dalam Keputusan Presiden No. 55/1993 tentang Pembebasan Tanah untuk Melaksanakan Pembangunan bagi Kepentingan Umum. Sejak pembangunan perumahan tidak lagi dianggap sebagai "kepentingan Umum", Ketetapan Pasal 5 dari Keppres tersebut, pembebasan tanah menjadi sulit bila pemilik tanah tidak menyetujuinya dengan harga tanahnya. Dengan kata lain Keppres No. 55/1993 memberikan kebebasan (daya tawar) bagi pemilik tanah dalam kasus pembangunan perumahan. Pemilik Tanah bisa saja menaikkan harga tanahnya seperti yang mereka inginkan, dan sampai pada akhirnya Perumnas menerima harga yang ditawarkan. Dalam kasus yang sedang berjalan seperti di Pembangunan Perumahan Perumnas di Parung Panjang, yang dimulai pada tahun 1995, harga tanah (masih berupa lahan pertanian) dalam pembelian pertama dan kedua (22.8 ha dan 84.5 ha) naik dari Rp. 4.000,00/m² menjadi Rp. 6.000,00/m². Pada pembelian yang ketiga (118 ha) yang dimulai 1996, Perumnas harus membeli dengan harga Rp. 8.000,00/m² sampai dengan Rp. 10.000,00/m² dan akhirnya pada akhir 1996 harga kembali naik menjadi Rp. 10.000,00/m² sampai dengan Rp. 12.000,00/m². Akhirnya sesudah 3 tahun dalam fase ketiga, Perumnas hanya membeli 30ha.

Implikasi untuk Proyek KASIBA

Langkah-langkah untuk mempersingkat proses pembebasan tanah, termasuk konsolidasi tanah, harus diterapkan dalam pembangunan perumahan. Kerjasama dengan pemilik tanah, semacam "Pembangunan Bertumpu pada Kelompok", akan bisa mengurangi kebutuhan pembebasan tanah.

[Dukungan Pemerintah untuk Pembangunan Prasarana]

Dukungan Pemerintah dalam pembangunan perumahan Perumnas melalui prasarana utama seperti jalan, penyediaan fasilitas air bersih, saluran drainase, diberikan tanpa ada aturan yang cukup jelas. Prinsipnya Pemerintah membayar Rp. 700.000,00 setiap pembangunan RSS atau sama dengan 30% biaya pembangunan prasarana keseluruhan di proyek perumahan Parung Panjang. Di pihak lain, dukungan Pemerintah sangat terbatas. Untuk Pilot Proyek KASIBA Driyorejo dimana Pemerintah hanya membantu peningkatan lingkungan antara jalan negara dengan jalan yang ada di kawasan proyek.

[Kerjasama dengan Pengembang Swasta]

Dalam beberapa kasus, Perumnas mengadakan Kerja Sama Operasi (KSO) dengan pengembang swasta melalui pembagian biaya dan keuntungan.

Dukungan Pemerintah sebagaimana dikemukakan diatas, yang hanya boleh untuk Perumnas dalam proyek pembangunan perumahan, menarik bagi pengembang swasta untuk bekerja sama. Disatu pihak, pengembang swasta terlibat dalam pembiayaan konstruksi akan membantu Perumnas dalam pencapaian target pembangunan rumah-rumah murah lebih cepat.

Implikasi untuk Proyek KASIBA

LISIBA-LISIBA, sebagai pecahan KASIBA, tidak akan menarik bagi pengembang swasta tanpa bantuan Pemerintah karena keuntungan dari pengembangan lahan akan dibagi antara Badan Pengelola KASIBA dan Pengembang Swasta.

Pengembang Swasta lebih menyukai mencari lokasi dan melaksanakan sendiri pembangunannya, kecuali bila ada pelarangan pembangunan di luar dari KASIBA yang telah ditetapkan.

[Subsidi Silang antara Rumah Murah/Sederhana dan Rumah Sedang]

Harga RSS ditetapkan oleh pemerintah dengan harga Rp. 4,9 juta perunit untuk tipe 21/54 (lantai 21m², kavling 54m²) dan Rp. 6.9 juta perunit untuk tipe 36/60. Namun demikian, akan menjadi sulit bagi Perumnas untuk menjaga agar biaya konstruksi lebih rendah dari standard di Metropolitan Jakarta. Di Parung Panjang, pada tahun 1996, sebagai contoh, biaya konstruksi rata-rata Rp. 5.2 juta untuk tipe 21/54 (Rp. 300.000 lebih tinggi diatas harga yang ditetapkan) dari Rp. 7.4 juta. Untuk Tipe 36/60 (Rp. 500.000 lebih tinggi diatas harga yang ditetapkan), termasuk tanah, layanan umum, bunga bank dan "overhead". Dipihak lain, Perumnas bebas untuk menentukan harga RS, pada tahun 1996, rata-rata harga RS di Perung Panjang dinaikkan 16.6%. Proyek Parung Panjang diharapkan mampu memperoleh keuntungan 9%.

Implikasi untuk Proyek KASIBA

Subsidi silang tidak akan diterapkan seperti diatas jika KASIBA ditetapkan untuk suatu area yang jauh dari Jakarta. Di pihak lain, jika KASIBA dekat Jakarta, harga tanah yang tinggi akan menyebabkan kesulitan dalam pembangunan rumah-rumah murah. KASIBA pada masa datang harus dipilih secara hati-hati, dengan memperhatikan kemungkinan mendapatkan subsidi silang antara rumah-rumah murah dengan rumah-rumah yang harganya mahal.

2-5-3 Subsidi KPR-BTN

BTN adalah 100% milik Pemerintah yang memberi subsidi sekitar 60% untuk pemilikan rumah di Indonesia.

(1) Sumber pembiayaan dan Bunga Pinjaman

BTN menawarkan bunga yang rendah untuk rumah-rumah murah karena adanya campuran dari berbagai sumber dana : Bank Indonesia /KLB (dengan bunga 3%), Departemen Keuangan (2%), dan BTN sendiri (14% sampai 16% tahun 1997). Berikut ini adalah bunga

pinjaman BTN yang diterapkan untuk KPR-BTN / RSS dan RS dengan komposisi masing-masing sumber pembiayaan sampai Juni 1998.

Tabel 2-5-3 Subsidi Bunga BTN sampai dengan Juni 1998

Tipe Rumah	Subsidi Bunga	Komposisi Sumber Pembiayaan
RSS (Rp.4.9 juta to Rp.6.9 juta)	8.5%	RDI 25%, KLBI 60%, BTN 15%
RS type 18 s/d 21 (luas lantai m ²)	11.0%	RDI 25%, KLBI 35%, BTN 45%
RS type 27 s/d 36	14.0%	RDI 12.5%, KLBI 20%, BTN 67.5%

RDI: Menteri Keuangan, KLBI: Bank Indonesia

Sumber: BTN

Dalam keadaan dibawah normal, BTN dapat membuat keuntungan pasti dalam subsidi KPR. Namun demikian, sejak Januari 1998, dalam masa krisis, kenaikan biaya dana BTN ini kemudian mempersulit BTN untuk dapat melanjutkan pinjaman dengan bunga yang sama. Jadi Pemerintah memutuskan untuk mengubah komposisi sumber-sumber pembiayaan sebagaimana ditunjukkan tabel dibawah. Walaupun tingkat bunga yang baru tidak dapat menutup biaya, BTN setuju dengan Pemerintah untuk memodifikasi tingkat bunga yang ada.

Tabel 2-5-4 Subsidi Bunga BTN dari July 1998

Tipe Rumah	Subsidi Bunga	Komposisi Sumber Pembiayaan
RSS (Rp.4.9 juta s/d Rp.6.9 juta)	8.5%	RDI 25%, KLBI 67.5%, BTN 7.5%
RS type 18 s/d 21 (luas lantai m ²)	11.0%	RDI 20%, KLBI 60%, BTN 20%
RS type 27 s/d 36	14.0%	RDI 12.5%, KLBI 62.5%, BTN 25%

Sumber: Laporan tahunan BTN

Berikut adalah tabel yang menunjukkan besarnya subsidi dari Bank Indonesia dan Departemen Keuangan.

Tabel 2-5-5 Besarnya Subsidi untuk BTN tahun 1995, 1996 dan 1997

(Rp. Milliar)

	31 Desember 1997	31 Desember 1996	31 Desember 1995
Pinjaman dari Bank Indonesia	2,000	1,402	1,144
Pinjaman dari Departemen Keuangan	196	149	78

Sumber : Laporan tahunan BTN

(2) Portofolio Kredit BTN

Pada tahun 1997, BTN mampu tumbuh 40% dari total kredit dibandingkan dengan tahun sebelumnya. KPR tumbuh 20% pada periode yang sama, total Rp. 7.4 milyar pada 31 Desember 1997. Berikut adalah tabel yang menunjukkan portofolio kredit BTN pada tahun 1995, 1996 dan 1997.

Subsidi KPR-BTN untuk RS/RSS mencapai 85% sampai 90%. Pada Juni 1998, BTN telah memenuhi target Pemerintah untuk memfasilitasi penjualan rumah-rumah sederhana 600.000 unit (500.000 unit target repelita VI dan tambahan 100.000 unit). Jadi, tidak ada lagi subsidi yang diberikan untuk KPR.

Tabel 2-5-6 Komposisi Kredit Portfolio BTN pada 1995, 1996 and 1997
(Rp. miliar)

	Dec. 31, 1997		Dec. 31, 1996		Dec. 31, 1995	
	Jumlah	Porsi	Jumlah	Porsi	Jumlah	Porsi
KPR	7,376	58%	6,149	68%	5,075	82%
RS/RSS	5,143	41%	4,142	46%	3,316	53%
Rumah sedang	1,303	10%	1,073	12%	855	14%
Rumah besar	929	7%	934	10%	905	15%
Kredit korporasi	5,277	42%	2,946	32%	1,147	18%
Total Kredit	12,654	100%	9,095	100%	6,222	100%
Kredit bermasalah	156	-	107	-	57	-
Total Kredit lancar	12,498	-	8,988	-	6,165	-
Total Asset	15,363	-	11,361	-	9,523	-

Sumber : Laporan Tahunan BTN :1996, 1997

(3) Kondisi aplikasi untuk Rumah Sangat Sederhana

Kondisi/sistem pengajuan untuk membeli rumah murah KPR dengan subsidi bunga yang rendah diberikan hanya untuk peminjam yang berpenghasilan rendah. Calon pembeli harus mempunyai pendapatan tidak kurang dari Rp. 275,000 untuk membeli RSS dan Rp. 1,000,000 untuk membeli RS. Besarnya angsuran sekitar sepertiga dari pendapatan bulanan dan lamanya pelunasan adalah 20 tahun. BTN menggunakan penilai-penilai dari BTN sendiri untuk menentukan nilai jaminan rumah dan tanah dan seberapa jauh kemampuan untuk membayar sisanya 80% dari total jaminan. Batas maksimum Rp. 15 Juta untuk KPR rumah murah, sementara itu kredit untuk bangunan komersial maksimum Rp. 200 Juta. BTN juga memberikan kredit komersial kepada Perumnas maupun pengembang-pengembang lainnya, tetapi kemudian mengadakan prioritas sebagai akibat keterbatasan subsidi yang ada.

2-5-4 Lembaga Keuangan Swasta

Bank Swasta telah memberikan peran penting dalam dunia perbankan di Indonesia. Bank-bank swasta di Indonesia pada tahun 1997 ada 222 bank, 7 diantaranya adalah bank milik pemerintah, 144 bank swasta biasa, 34 bank campuran, 10 bank asing dan 27 Bank Pembangunan Daerah (data ini sebelum ada likuiditas dan pembekuan bank-bank swasta dan merger bank-bank pemerintah). BTN adalah salah satu bank milik Pemerintah.

Mobilisasi dana murah dan berjangka panjang adalah sangat penting bagi setiap proyek untuk mencapai hasil yang optimal. Sebelum krisis moneter, investor asing terlibat dalam penyediaan pembiayaan untuk merangsang pembangunan ekonomi nasional termasuk pengembangan kawasan. Dengan adanya krisis, pada akhirnya, tak ada investasi asing yang beroperasi seperti sebelumnya, bahkan bank-bank swasta yang diharapkan mampu menunjang fungsi pembiayaan malahan justru dalam keadaan tak berdaya karena rasio kecukupan kapasitas modalnya (Capital Adequency Ratio / CAR) tidak mencukupi.

CAR adalah rasio ekuitas dibandingkan dengan aset tertimbang. Untuk dapat beroperasi dengan baik, bank memerlukan CAR sedikitnya 4%. Pemerintah membuat kategori bank berdasarkan CAR :

- Kategori A : CAR diatas 4%
- Kategori B : CAR antara kurang dari 4% sampai dengan minus 25%
- Kategori C : CAR kurang dari 25%

Dilaporkan ada 62 bank kategori A, 66 bank kategori B dan 38 bank termasuk tujuh bank pemerintah termasuk kategori C.

Sejak krisis ekonomi, CAR secara tajam menurun sebagai akibat dari semakin banyaknya kredit macet. Pada tingkat CAR yang rendah, bank akan segan memberikan kredit dan lebih baik melakukan pengurangan resiko terhadap aset tertimbang.

Sumber-sumber keuangan bank, kecuali BTN, sebagian besar dari deposito yang berjangka 1 tahun. Munculnya sumber dana jangka panjang dari bank komersial bagi pengembang lahan menjadi sangat tidak mungkin, atau seandainya ada, seperti ditunjukkan pada Tabel 2-5-7, tingkat bunganya sangat tinggi sebagai kompensasi dari sifat dana jangka pendek yang dimiliki. Jadi, beberapa rencana bisnis dapat mengelola pembiayaan dengan baik berlandaskan kondisi yang ada.

Tabel 2-5-7 Tingkat Suku Bunga Pembiayaan / Dana Jangka Pendek

	1994	1995	1996	1997	1998
Tingkat Suku bunga *	21	22	22	33	55

* Pada akhir tahun

Sistem perbankan merupakan faktor utama dalam kegiatan bisnis di suatu negara. Untuk memperbaiki kembali sistem ini harus ditangani sebagai prioritas program ekonomi.

Pemerintah akan mengalokasikan sekitar Rp. 18 triliun (sama dengan 8% dari anggaran nasional) kepada bank dalam program rekapitalisasi, menyuntikkan dana kepada bank kategori B untuk mencapai tingkat minimum CAR 4%. Dipihak lain bank kategori C (diperkirakan 40 bank swasta) akan ditutup kecuali bank-bank milik Pemerintah dan bank-bank pembangunan daerah.

Lembaga-lembaga keuangan yang besar seperti perusahaan asuransi dan dana pensiun mempunyai dana abadi jangka panjang. Sayangnya untuk menangani kebutuhan dana jangka panjang, mereka tidak mau memberikan pinjaman jangka panjang. Sebagian besar dana mereka ditempatkan di bank sebagai deposito jangka pendek (deposito dianggap aman bagi mereka).

2-5-5 Pengembang-Pengembang Swasta

Solusi pembiayaan bagi sebagian besar pengembang swasta sebelum krisis adalah melibatkan penanam modal kedalam rencana bisnis melalui pendirian perusahaan "Joint Venture".

Penanam modal ini umumnya pemilik tanah dan/atau perusahaan yang memiliki akses yang kuat dengan pihak bank. Keterlibatan pemilik tanah dalam kerjasama modal sering dipraktekkan dalam bentuk penyertaan modal berupa tanah, sementara yang lain menyediakan dana (cash). Bumi Serpong Damai (6,000 ha), Telaga Kahuripan (750 ha) dan Kota legenda (2,000 ha) contoh sukses sebagai tipe kerjasama dalam pengembangan kawasan.

Bank yang mempunyai akses kuat dengan pengembang akan memberikan prioritas kepada pembeli rumah dari pengembang bersangkutan. Dengan cara ini, bank menikmati "dua keuntungan" yaitu kredit untuk pengembang dan kredit untuk pembeli rumah. Oleh karena banyak bank yang menarik dana dari pasar valuta asing untuk sistem ini, maka ketika terjadi depresiasi rupiah, mereka dalam kesulitan keuangan yang sangat kritis.

2-5-6 Anggaran Negara

Tahun anggaran baru 1999/2000 telah disetujui oleh DPR pada akhir Februari. Dalam kondisi krisis ekonomi, pendapatan negara diperkirakan akan menurun tajam.

(1) Pendapatan dan Belanja Negara

Pendapatan rutin terdiri atas pendapatan dari migas, pajak/tarif, sementara sumber pendapatan untuk pembangunan berasal dari bantuan asing.

Bagian dari pendapatan rutin dari total pendapatan menurun dari 85 % pada 1997/1998 menjadi 56% pada 1998/1999. Hal ini sangat berkaitan dengan kenyataan bahwa pajak pendapatan dan yang serupa, dimana pada tahun 1996/1997 naik secara tetap, juga turun secara tajam pada 1997/1998 ketika masih berlangsung krisis ekonomi. Hasilnya, Pemerintah berkewajiban untuk memperbesar ketergantungan pada sumbangan luar negeri. Pada Tabel 2-5-8, pendapatan tahun 1999/2000 yang direncanakan sulit diharapkan dapat menutupinya.

Tabel 2-5-8 APBN dari 94/95 s/d 99/2000 (dalam Rp. triliun)

	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Pendapatan						
Total	76	83	96	101	264	218
Rutin	10	11	11	13	114	77
Belanja						
Total	75	83	95	101	264	218
Rutin	44	53	62	62	171	135
Pembangunan	31	30	33	39	93	83
- Pembiayaan Rupiah	21	19	22	26	52	53
- Bantuan Proyek	10	11	11	13	40	30

Catatan : Realisasi pendapatan dan belanja – 94/95, 95/96 dan 96/97
Pendapatan dan Belanja yang dianggarkan – 97/98 dan 98/99
Rencana Pendapatan dan Belanja – 99/2000

Sumber: Statistik Indonesia 1997 dan Departemen Keuangan

Dalam kondisi krisis ekonomi, rupiah mengalami depresiasi terhadap dolar. Pendapatan negara dan pengeluaran dalam US\$ ditunjukkan pada Tabel 2-5-9. Jumlah Total pendapatan dan belanja memuncak pada tahun 1996/1997 dan menurun tajam pada tahun kemudian.

Tabel 2-5-9 Anggaran Negara dalam US\$ (US\$ miliar)

	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Pendapatan						
Total	34.5	36.1	40.0	23.0	33.0	27.3
Rutin	30.0	31.3	35.4	20.0	18.7	17.7
Pembangunan	4.5	4.8	4.6	3.0	14.3	9.6
Pendapatan						
Total	34.1	36.1	39.6	23.0	33.0	27.3
Rutin	20.0	23.0	25.8	14.1	21.4	16.9
Pembangunan	14.1	13.0	13.8	8.9	11.6	10.4
-Pembiayaan Rupiah	9.6	8.2	9.2	5.9	6.6	6.6
-Bantuan Proyek	4.5	4.8	4.6	3.0	5.0	3.8
Rp/US\$ *	2,200	2,300	2,400	4,400	8,000	8,000

* Perkiraan akhir tahun

Departemen Keuangan menentukan alokasi anggaran belanja rutin sementara anggaran belanja pembangunan dialokasikan melalui BAPPENAS.

Ada 2 tipe pinjaman Pemerintah : Pembiayaan Rupiah dan Bantuan Proyek. Sumber pembiayaan rupiah, yang disebut dengan RDA (Regional Development Account/Rekening Pembangunan Daerah / RPD), adalah hasil pembayaran kembali dari pinjaman yang dilakukan BUMD dan Pemerintah Daerah. Pembiayaan Rupiah pada dasarnya digunakan untuk proyek yang menghasilkan pendapatan seperti sistem air bersih, terminal bus, pasar, pembuangan sampah, dan rumah sakit. Sedangkan sumber pembiayaan bantuan Proyek berasal dari pinjaman bantuan luar negeri. Pinjaman Bantuan Luar Negeri sudah dimasukkan dalam anggaran negara beberapa tahun yang lalu dibawah instruksi IMF agar jelas menunjukkan neraca jumlah pendapatan dan pengeluaran.

Kedua Dana tersebut digunakan untuk membiayai proyek yang dilakukan oleh BUMN-BUMN, lembaga Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah. Dana ini tidak boleh diperuntukkan untuk proyek swasta.

(2) Anggaran untuk sektor Perumahan dan Permukiman.

Anggaran belanja negara yang direncanakan BAPPENAS dialokasikan dalam 20 sektor. Salah satu sektor adalah Perumahan dan Permukiman yang dikelola oleh Departemen Pekerjaan Umum. Pengeluaran anggaran yang dialokasikan di sektor ini diperkirakan menurun tajam pada 1999/2000 sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 2-5-10.

Tabel 2-5-10 Anggaran Sektor Perumahan dan Permukiman (dalam milyar)

	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Alokasi Anggaran	888	1,102	1,326	1,534	5,615	3,218
(% dari anggaran nasional)	(3.2)	(3.6)	(3.8)	(3.9)	(6.1)	(3.8)

Sumber : Statistik Indonesia 1997 dan Departemen Keuangan

Ketika sektor ini diprioritaskan oleh kebijaksanaan nasional, porsi sektor ini bertambah setiap tahun sampai tahun anggaran 1998/1999. Selanjutnya porsi tersebut diperkirakan turun secara tajam pada tahun 1999/2000 karena Pemerintah lebih memprioritaskan perbaikan kembali sistem perbankan dan karena penurunan pendapatan nasional.

Pada tahun 1999/2000, sejumlah Rp. 2,100 milyar akan digunakan untuk menanggapi kebutuhan perumahan dan permukiman dalam bentuk penyiapan prasarana dasar untuk 100,000 unit RS/RSS. Menurut pejabat Pemerintah, sejumlah Rp. 620 milyar akan digunakan untuk subsidi KPR. Jumlah ini lebih kecil dibandingkan tahun 1997 yang mana ketika itu diperkirakan Rp. 620 milyar telah disediakan untuk BTN sebagai subsidi KPR dari Pemerintah dan ternyata tetap tidak cukup untuk memenuhi target Pemerintah (diperkirakan 700,000 unit tahun 1999).

Pengeluaran untuk KASIBA dan LISIBA dari anggaran sub sektor perumahan dan permukiman akan dialokasikan pada tahap pertama untuk 3 lokasi. Menurut pejabat Pemerintah, Parung Panjang adalah salah satu lokasi dari 3 lokasi dimaksud. Jumlah yang dialokasikan sekitar Rp. 1 milyar untuk setiap lokasi. Dana ini jauh dari cukup untuk kebutuhan karena JICA Study Team memperkirakan kebutuhan Parung Panjang untuk luas 300 ha adalah Rp. 76 milyar.

2-6 Reformasi Pemerintah yang sedang berlangsung

2-6-1 Garis Besar Reformasi

Reformasi tengah berlangsung di Indonesia sejak adanya perubahan politik pada medio 1998 sebagaimana digambarkan pada tabel 2-6-1. Hal ini ditengarai banyaknya undang-undang dan peraturan yang akan mempercepat reformasi disahkan dan masoh banyak undang-undang dan peraturan yang sedang disiapkan. Seperti yang ada pada Tabel 2-6-1, reformasi pemerintahan mencakup berbagai sektor.

Tabel 2-6-1 Garis Besar reformasi Pemerintahan yang sedang berlangsung

Demokratisasi / Hak Asasi Manusia Revisi UU Pemilu, Perlindungan Hak Kemilikan Tanah dari Pemilik Modal Besar dan Kekuasaan, dan Pemahaman Kembali Ijin Lokasi.
Desentralisasi UU. No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
Reformasi Organisasi Pemberdayaan BUMN-Swastanisasi Persero dan perampingan Perum, restrukturisasi kedalam Perusahaan Induk.
Reformasi Kebijaksanaan Kebijaksanaan ekonomi/instruksi (prioritas koperasi dan pengusaha kecil – menengah), UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
Reformasi Keuangan Sistem restrukturisasi keuangan (termasuk BTN, BPPN).
Reformasi Pertanahan Kemungkinan amandemen UUPA / 1960
Reformasi Peradilan Amandemen UU Peradilan / 1970.

Sedikit atau banyak, reformasi pemerintahan tersebut mempengaruhi sistem pembangunan kota termasuk KASIBA dan Konsolidasi Tanah. Walaupun hasil akhir reformasi pemerintah yang sedang berjalan belum terasa pada saat ini, bahkan sampai pada akhir studi ini (November 1999). Yang penting menjadi perhatian adalah kenyataan bahwa pelaksanaan reformasi akan tergantung pada pemerintahan baru mendatang. Biasanya reformasi akan berlangsung secara bertahap dan berlangsung tidak mulus oleh pemegang kekuasaan dalam jangka panjang.

Berdasarkan kondisi diatas, pembangunan kota terkait dengan semua lingkup kemasyarakatan seperti : politik, ekonomi, hukum, keuangan, hak sipil dan kekuatan rakyat, dan lainnya. Kendati demikian kebijaksanaan dasar pemerintah dalam menegakkan arah dan lingkup

reformasi berbagai sektor adalah kebijaksanaan desentralisasi pada berbagai struktur kemasyarakatan yang pada akhirnya bentuknya berupa politik.

Sebagai tambahan, diantara langkah-langkah reformasi, desentralisasi sangat relevan dalam pengembangan KASIBA dan Konsolidasi Tanah karena dalam perencanaan kota memang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Dalam hal ini, UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pada dasarnya adalah kebijaksanaan desentralisasi pemerintahan di Indonesia yang dapat disarikan sebagai berikut :

2-6-2 Perundangan Baru Reformasi Pemerintahan

(1) UU No. 22 / 1999 tentang Pemerintahan Daerah

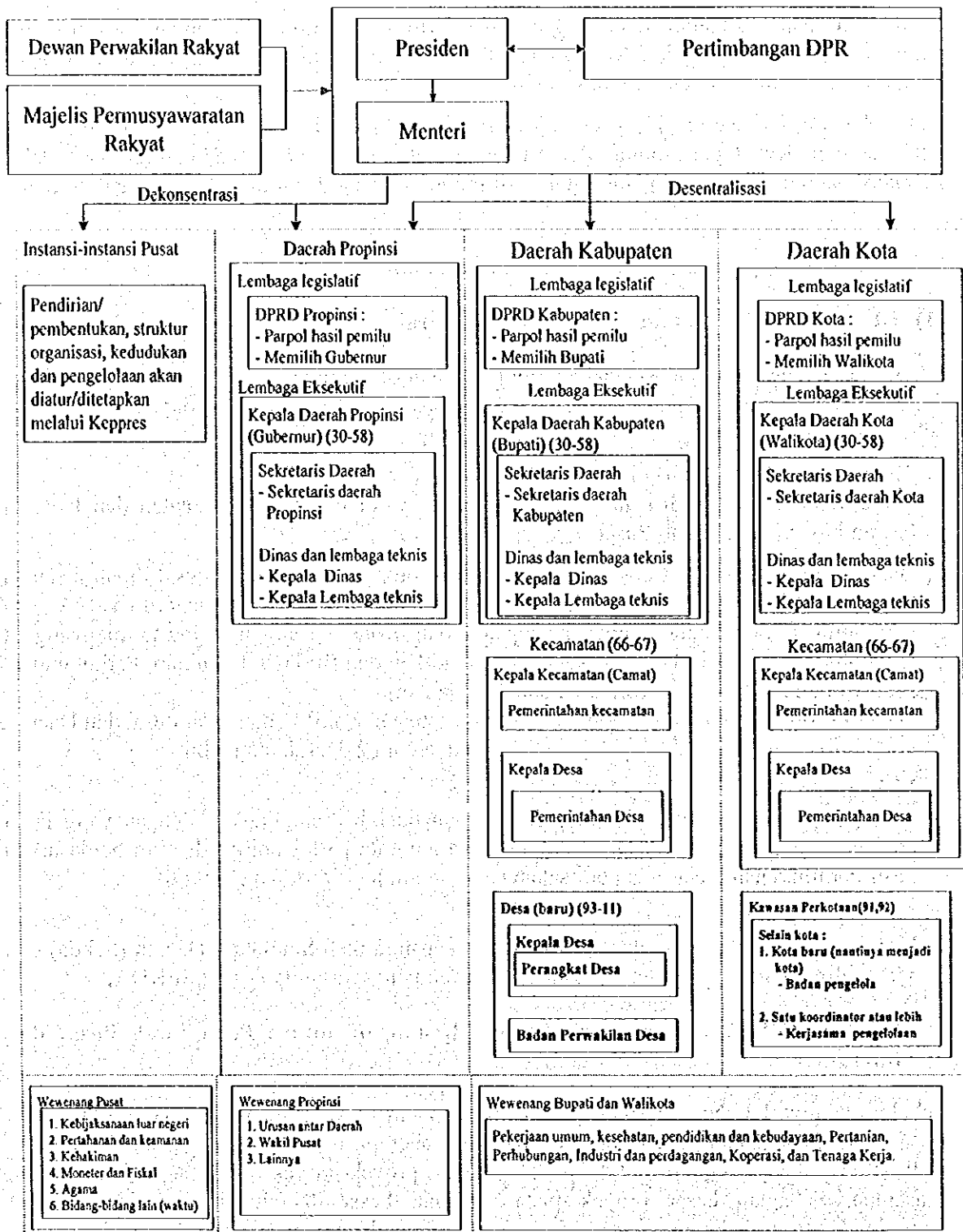
UU ini dirancang untuk melaksanakan kebijaksanaan desentralisasi/dekonsentrasi pemerintah dengan tekanan otonomi pada Pemerintah Daerah. Bagan Dasar UU ini dapat digambarkan sebagai berikut :

1. Tidak ada struktur Hierarki Pemerintah Daerah.
Pemerintah Daerah terdiri atas 3 daerah sejajar yaitu Propinsi, Kabupaten dan Kota di bawah binaan Pemerintah Pusat.
2. Batas yang jelas antara fungsi dan kewenangan otoritas Pemerintah Pusat dibatasi hanya bidang politik Luar Negeri, Pertahanan dan Keamanan, Peradilan, Moneter/Fiskal, Agama dan lainnya. Sementara daerah Kabupaten dan Kota bertanggung jawab menyangkut kebutuhan daerah, ke-PU-an, Kesehatan, Pendidikan dan Budaya, Pertanian, Perhubungan, Industri dan Perdagangan, Koperasi dan Tenaga Kerja.
Daerah Propinsi mempunyai double tugas yaitu sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan Daerah, untuk urusan menyangkut aspek yang berkaitan antara 2 daerah atau lebih.
3. Mekanisme Politik
Satu perbedaan mencolok dalam pemerintahan daerah dibandingkan dengan yang lama adalah mantapnya peranan DPRD yang mana anggota partai politik di pilih berdasarkan hasil Pemilu. Disini jelas ada pemisahan tegas antara legislatif dan eksekutif.
4. Struktur Administrasi yang jelas
Urusan pemerintahan daerah akan ditangani langsung oleh Sekretaris Daerah (Sekda) dan semua dinas dan lembaga teknis lainnya dibawah pengawasan langsung SEKDA.

(2) UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Sebelum adanya UU No. 25/1999, sumber pendapatan PEMDA disubsidi dari Propinsi dan Pusat serta Pendapatan Asli Daerah (PAD). Di beberapa daerah, Pemanfaatan Pendapatan Asli (PAD) hanya cukup untuk melaksanakan proyek-proyek kecil seperti perbaikan prasarana. Sebagian besar proyek pada sebagian besar daerah dibiayai dan dikelola pemerintah propinsi dimana sumber biayanya dari pembagian pajak daerah dan dari pusat. Khusus untuk proyek-proyek strategis, langsung dibiayai dan dikelola oleh Pusat.

UU No. 22/99 Tentang Pemerintahan Daerah

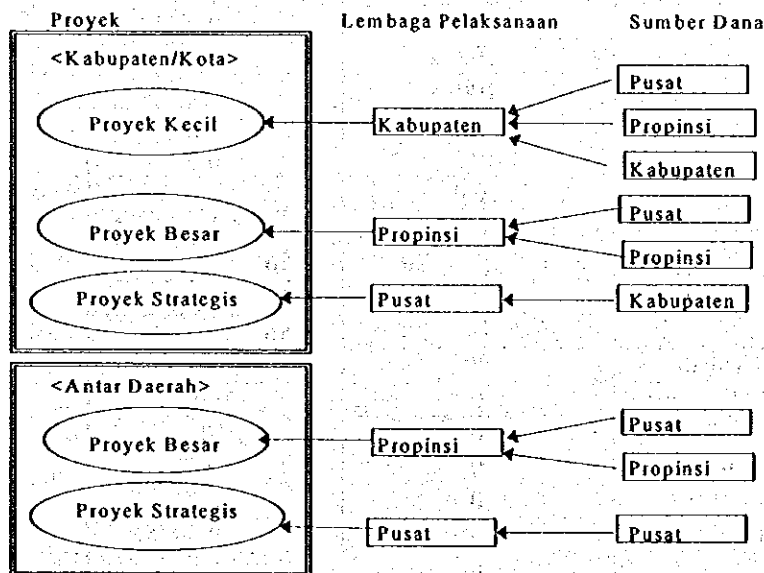


Gambar 2-6-1 Sistem Administrasi Pemerintahan Baru

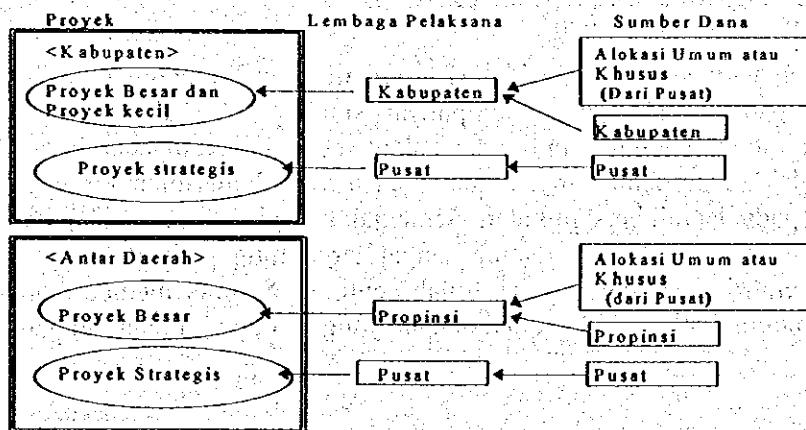
Dalam skema keuangan daerah, anggaran diusulkan oleh Pemda dan kemudian diuji setiap proyek oleh Propinsi dan Pusat. Pada tingkat ini, koordinasi antara Menteri diperlukan, sehingga keputusan akhir dalam alokasi oleh Pusat tidak selalu mencerminkan kebutuhan daerah.

UU No. 25/1999 dalam praktek menyangkut 2 hal utama. Pertama adalah peningkatan otonomi ditingkat daerah. Pusat tidak lagi berkepentingan dengan proyek daerah, subsidi (sekarang disebut "Alokasi Umum" dan "Alokasi Khusus") diberikan daerah tanpa rincian penggunaan.

Gambar 2-6-2 dan 2-6-3 menunjukkan perbedaan sumbangan pemerintah pusat sebelum dan sesudah UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999.



Gambar 2-6-2 Alokasi subsidi sebelum UU No. 25 dan 22/1999



Gambar 2-6-3 Alokasi Subsidi sesudah UU No. 22 dan 5/1999

Diharapkan dalam sistem anggaran baru pelaksanaan KASIBA dan Konsolidasi Tanah menjadi lebih mudah untuk dilaksanakan oleh Pemda secara lebih efektif, dan mencerminkan kebutuhan setempat.

Perbedaan besar lainnya, UU baru ini adalah diperbesarnya PAD yang berasal dari sumber daya alam yang terdapat di daerah. Tabel berikut ini menunjukkan disposisi pendapatan dari pajak sebelum dan sesudah UU No. 25/1999.

Tabel 2-6-2 Disposisi Penerimaan (Pendapatan) sebelum dan sesudah UU No.25/1999(%)

Penerimaan	Pusat		Propinsi		Kabupaten / Kota	
	Sebelum	Sesudah	Sebelum	Sesudah	Sebelum	Sesudah
Migas	100	80.0	0	4.5	0	15.5
Pajak Pendapatan	100		0		0	
Pajak PN	100		0		0	
Bea Masuk	100		0		0	
Cukai	100		0		0	
Pajak Ekspor	100		0		0	
PBB	19.0		16.2		64.8	
Royalti Kehutanan	55	20	30	16	15	64
Kontrak Kehutanan	30	20	56	16	14	64
Sewa Tanah Pertambangan	65	20	19	16	16	64
Royalti Pertambangan	30	20	56	16	14	64
Pajak Pendaftaran Tanah	20		16		64	
Pajak Kendaraan	0		100		0	
Pajak BBM	0		10		90	
Pajak Hotel & Restoran	0		0		100	
Pajak Hiburan	0		0		100	
Pajak Penerangan Jalan	0		0		100	
Pajak Reklame	0		0		100	
Pajak Pendaftaran Bus	0		0		100	
Pajak Mineral	0		0		100	
Pajak Sumur Dalam	0		0		100	
Pajak Daerah lainnya	0		0		100	

Sumber : Departemen Keuangan

Perubahan disposisi pendapatan tidaklah (barangkali) efektif menunjang desentralisasi karena hanya terjadi pada daerah yang mempunyai sumber daya alam. Apalagi, jika daerah pendapatannya meningkat dari sumber daya alam sebagaimana disebut diatas, boleh jadi total pendapatan tidaklah berubah banyak karena bisa saja Pemerintah Pusat akan mengurangi bantuannya kepada daerah bersangkutan. Semenjak sebagian besar pendapatan daerah dibantu Pusat berupa alokasi di daerah, daerah sangat tergantung pada Pusat (rata-rata 70% dari pendapatan daerah berasal dari Pusat). Itulah pentingnya untuk memberikan kebebasan bagi daerah untuk meningkatkan PAD sesuai dengan yang ada untuk melaksanakan desentralisasi.

2-6-3 Implikasi Reformasi Pemerintahan dalam Pembangunan Perumahan dan Kota

Implikasi fungsi dan pembiayaan desentralisasi atau otonomi pemerintahan daerah dalam pembangunan perumahan dan kota disarikan sebagai berikut :

- 1) Pemda akan lebih berperan sebagai pelaku utama, sedangkan Pusat hanya sebagai pendukung. Ini artinya Pemda penanggung jawab utama dalam pembangunan KASIBA dan Konsolidasi Tanah (pemerakarsa dan lembaga penyelenggara).
- 2) Secara administrasi politik proses pengambilan keputusan lebih bersifat partisipatif, demokrasi dan transparan daripada sebelumnya. Dengan kata lain, adanya perubahan dari sebelumnya "Top-Down" menjadi "Bottom-up" atau lebih menghargai hak dan kepentingan masyarakat setempat. Pengambilan keputusan akan dilaksanakan lebih membela lingkungan dan masyarakat (at the grass-root). Kegiatan administrasi akan terus dipantau masyarakat.
- 3) Tanggung jawab lebih berat diletakkan pada Pemda dalam bentuk kebijaksanaan perluasan tanggung jawab dan otonomi. Kebijaksanaan desentralisasi tidak akan pernah terwujud tanpa peningkatan kemampuan Pemda dan masyarakat setempat untuk melaksanakannya. Dengan demikian KASIBA dan Konsolidasi Tanah tidak dapat diselenggarakan tanpa peningkatan kemampuan Pemda dan pemberdayaan masyarakat.
- 4) Prioritas lebih tinggi diberikan pada pembangunan perumahan dan kota karena terkait dengan kepentingan masyarakat bagi kehidupan sehari-harinya.

Semua desentralisasi di atas tidak serta merta dapat dilaksanakan tanpa penguatan tanggung jawab serta kemandirian masyarakat termasuk para politisi, pegawai negeri, dan penduduk lokal sendiri.

Namun demikian yang lebih penting adalah tanggung jawab serius dari Pusat yang memiliki kemampuan lebih dan pengalaman dalam pemerintahan, teknis, pembiayaan, dan dukungan pelaksanaan kepada Pemda untuk melaksanakan desentralisasi dan kemampuan otonomi nyata.

1. The first step in the process of identifying a problem is to define the problem clearly and precisely. This involves identifying the specific symptoms and signs of the problem, and determining the scope and extent of the problem.

2. The second step is to gather information about the problem. This involves conducting a thorough search of the literature, consulting with experts, and gathering data from the field.

3. The third step is to analyze the information that has been gathered. This involves identifying the key factors that are contributing to the problem, and determining the relationships between these factors.

4. The fourth step is to develop a plan of action. This involves identifying the specific steps that need to be taken to address the problem, and determining the resources that will be needed to implement the plan.

5. The fifth step is to implement the plan. This involves carrying out the specific steps that have been identified in the plan, and monitoring the progress of the implementation.

6. The sixth step is to evaluate the results of the implementation. This involves comparing the actual results with the expected results, and determining the extent to which the problem has been solved.

7. The seventh step is to disseminate the findings of the study. This involves sharing the results of the study with other researchers, practitioners, and the general public.

8. The eighth step is to reflect on the process of the study. This involves identifying the strengths and weaknesses of the study, and determining the lessons that can be learned from the experience.

9. The ninth step is to apply the findings of the study to other situations. This involves using the knowledge gained from the study to identify and address other problems that are similar to the one that was studied.

10. The tenth step is to continue to monitor the problem. This involves keeping track of the progress of the problem-solving process, and being prepared to make adjustments as needed.