



POSIBILITAS LAND VALUE CAPTURE SEBAGAI ALTERNATIF PENDANAAN INFRASTRUKTUR DI PALEMBANG

Mabrurotunnisa^{1*}

¹Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Penelitian dan Pengembangan Kota Lubuklinggau

*mabrurotunnisa89@gmail.com

Naskah diterima : 07 Januari 2021. Disetujui: 11 Januari 2021. Diterbitkan : 30 Maret 2021

ABSTRAK

Skema *land value capture* (LVC) dapat menjadi alternatif pendanaan infrastruktur. Namun, belum ada kebijakan yang secara eksplisit mengatur pelaksanaannya di Indonesia. Penelitian ini merupakan bagian dari penelitian yang dilakukan penulis terdahulu saat menyelesaikan studinya. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui peluang dan tantangan dalam penerapan LVC di Palembang dari faktor kesiapan regulasi dan kelembagaan serta dukungan stakeholder. Penelitian ini dilakukan dengan metode *in-depth interview* pada narasumber dari instansi pemerintah dan swasta. Hasil penelitian menunjukkan adanya kesiapan regulasi dan kelembagaan serta dukungan stakeholder untuk pelaksanaan LVC. Namun, beberapa tantangan seperti minimnya pengetahuan dan kemampuan pegawai pemerintah, serta kesenjangan informasi harus diatasi untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan LVC di Kota Palembang.

Kata kunci : land value capture, pendanaan infrastruktur, Palembang

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk di area perkotaan, yang salah satunya diakibatkan oleh urbanisasi, mendorong pemerintah untuk meningkatkan penyediaan infrastruktur yang berkualitas. Namun, tidak bisa dipungkiri bahwa pembangunan infrastruktur membutuhkan dana yang tidak sedikit, sehingga pemerintah daerah, khususnya di negara berkembang seperti Indonesia, masih harus bergantung pada transfer dana pemerintah provinsi dan/atau pemerintah pusat [1]. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut untuk mencari alternatif untuk membiayai pembangunan infrastruktur [2], salah satunya melalui skema *land value capture* (LVC) yang

diyakini sebagai alternatif pembiayaan infrastruktur yang berkelanjutan [3][4][5].

Prinsip penerapan LVC sebagai alternatif pembiayaan infrastruktur didasarkan pada pemanfaatan kenaikan nilai properti yang didapatkan oleh pemilik properti sebagai dampak dari pembangunan infrastruktur, biasanya pada area di sekitar titik transit [2][3]. Suzuki et al. [3] membagi instrumen LVC menjadi 2 kategori berdasarkan prinsip beban penerima manfaat: 1) Instrumen berbasis pajak atau dikenal dengan istilah *tax-based instruments*, yang terdiri dari pajak properti, biaya perbaikan dan penilaian khusus (*betterment charges and special assessment*), dan pembiayaan selisih pajak atau yang lebih populer dengan nama *tax increment financing*; dan 2) Instrumen berbasis pengembangan atau dikenal dengan istilah *development-based*

instruments, yang terdiri dari penjualan hak atas udara atau *air right sales* dalam istilah LVC, penjualan tanah, sewa hak pengembangan atau *lease of development rights*, pembangunan bersama, penyesuaian lahan kembali atau *land readjustment*, dan skema pembangunan kembali perkotaan atau dalam LVC dikenal dengan istilah *urban redevelopment*.

Di Indonesia, sebenarnya praktek LVC sudah banyak dilakukan melalui beberapa instrument berbasis pajak, seperti pajak properti, keuntungan perencanaan atau *planning gain*, retribusi perbaikan atau *betterment levy*, dan biaya dampak pembangunan atau *development impact fee* [6]. Namun, Wisnu [6] menambahkan bahwa dalam pelaksanaan instrument LVC tersebut belum ada kebijakan yang secara eksplisit mengatur tentang penerapan LVC di Indonesia. Oleh karena itu perlu dilakukan penelitian untuk menentukan skema LVC yang tepat untuk diterapkan di Indonesia.

1.2. Tinjauan Pustaka

Penelitian terdahulu beranggapan bahwa strategi implementasi kebijakan LVC pada setiap daerah berbeda-beda [3]. Sehingga banyak peneliti melakukan riset di berbagai negara dengan mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan LVC pada masing-masing negara [2][7][8][9]. Faktor penentu keberhasilan pelaksanaan kebijakan LVC tersebut secara garis besar dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu kesiapan regulasi dan kelembagaan, dukungan pemangku kepentingan (selanjutnya disebut stakeholder), dan faktor eksternal.

Kesiapan regulasi dan kelembagaan dapat ditunjukkan dengan adanya mekanisme yang jelas dalam suatu yurisdiksi [3][7][10][11], institusi pemerintah yang kuat baik di tingkat pusat maupun daerah [12] termasuk institusi pembiayaan yang berfungsi dengan baik [4], data kadastral yang update dan akurat [8][12][13], kepala daerah yang memiliki kepemimpinan yang kuat serta pejabat pemerintah yang memiliki pengetahuan dan keahlian berkaitan dengan LVC [3][14].

Dukungan stakeholder ditunjukkan dengan adanya koordinasi yang baik antar stakeholder serta dukungan dari pemilik properti [8][12]. Sementara itu, faktor eksternal ditunjukkan dengan pasar real estat yang kuat [4][7][8][10][11][13][14].

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peluang dan tantangan dalam penerapan LVC di Palembang dari faktor kesiapan regulasi dan kelembagaan serta dukungan stakeholder.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan di Kota Palembang mengingat prinsip dasar LVC yaitu memanfaatkan kenaikan nilai properti di sekitar titik transit. Kenaikan nilai properti di sekitar stasiun *light rail transit* (LRT) Palembang menunjukkan adanya peluang pelaksanaan LVC di Kota Palembang. Oleh karena itu, Kota Palembang dipilih sebagai unit analisis penelitian ini.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mendapatkan pemahaman mengenai pelaksanaan LVC jika dikaitkan dengan kondisi Kota Palembang, dari sudut pandang stakeholder sebagai aktor penting dalam pelaksanaan kebijakan LVC. Dengan metode in-depth interview, penelitian ini melibatkan enam sample mewakili stakeholder dengan latar belakang organisasi yang berbeda di Kota Palembang.

Narasumber tersebut terdiri dari: 1) Pegawai Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Penelitian dan Pengembangan (selanjutnya disingkat Bappeda Litbang); 2) Pegawai Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (selanjutnya disingkat DPUPR), 3) Pegawai Badan Pegelolaan Pajak Daerah (selanjutnya disingkat BPPD); 4) Anggota Asosiasi Pengembangan Perumahan dan Permukiman Seluruh Indonesia (selanjutnya disingkat APERSI); 5) pemilik hunian; 6) pemilik ruko.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Regulasi dan Kelembagaan LVC

Sebagian narasumber, yaitu mereka yang mewakili kelompok pegawai pemerintah, sepakat bahwa untuk mendukung pelaksanaan LVC di Kota Palembang, diperlukan regulasi dan kelembagaan yang jelas dan kuat dalam mengatur pelaksanaan LVC. Seorang pegawai pemerintah dari DPUPR, misalnya, meyakini bahwa pemerintah perlu memastikan beberapa hal seperti “yang pasti regulasinya dulu sebagai aspek legalitas penerapannya. Kemudian kelembagaannya. Terus biar transparan disosialisasikan regulasi tersebut.” Pernyataan ini didukung oleh temuan peneliti-peneliti sebelumnya, seperti Mathur [12] yang menyatakan pentingnya institusi pemerintahan yang baik dan kuat, dan Suzuki, et al., [3] yang mengungkapkan bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan LVC sangat bergantung pada dukungan regulasi yang jelas.

Di Kota Palembang, regulasi yang terkait dengan pelaksanaan LVC diantaranya adalah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) 2012-2032 yang di dalamnya mengatur tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang Kota Palembang. Namun, RTRW Kota Palembang [15] perlu ditinjau kembali, seperti yang disampaikan oleh pegawai DPUPR bahwa:

“Secara umum dapat dikatakan bahwa tata ruang itu dinamis. Sehingga rencana tata ruang wilayah setiap 5 (lima) tahun dilakukan Peninjauan Kembali (PK) sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 1 tahun 2018”.

Pernyataan ini selaras dengan pendapat Mathur [8], Mathur [12], dan Abelson [13] bahwa dalam pelaksanaan LVC perlu dilakukan pembaruan data kadastral. Karena di dalam RTRW, diatur pula pola ruang yang dijadikan sebagai acuan penetapan zona nilai tanah (ZNT) yang menjadi dasar penetapan pajak properti.

Sementara itu, dari sisi kelembagaan, pembagian tugas dan kewenangan telah diatur dalam Peraturan Walikota, misalnya Peraturan Walikota Nomor 50 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan

Fungsi, serta Tata Kerja DPUPR [16]. Berdasarkan peraturan tersebut, tugas dan wewenang terhadap RTRW menjadi “pekerjaan” baru bagi DPUPR. Karena sebelumnya, menurut salah seorang pegawai Bappeda Litbang “kewenangan tersebut [RTRW] beralih ke Dinas PUPR. Tapi sekarang Bappeda sifatnya tetap sebagai koordinator, misalnya pada tahap revisi RTRW ini.”

Adanya peralihan tugas dan wewenang ini, perlu diikuti dengan peningkatan kualitas pegawai pemerintah yang harus menjalankan tugas baru baik berupa pengetahuan terkait RTRW maupun kemampuan terkait pemetaan dan pemutakhiran data kadaster. Kesiapan pengetahuan dan kemampuan pegawai pemerintah tentunya diperlukan mengingat stakeholder dari pihak swasta belum memiliki pemahaman yang cukup mengenai LVC. Misalnya, seperti yang diungkapkan oleh pemilik properti yang mengharapkan dapat “mengetahui saluran [organisasi perangkat daerah] yang dapat dihubungkan mengenai instrument.”

3.2. Dukungan Stakeholder

Para narasumber memandang pentingnya LVC sebagai alternatif skema pendanaan pembangunan infrastruktur, seperti yang dinyatakan oleh pemilik hunian bahwa “Instrumen ini dapat memberikan pembiayaan infrastruktur terbaik apabila ada keseimbangan di setiap elemennya, baik di system, instrument, maupun manusia/ masyarakatnya.” Narasumber mengungkapkan bahwa dukungan masyarakat sangat penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan LVC di Kota Palembang. Hal ini selaras dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Mathur [8] yang menyatakan bahwa salah satu faktor keberhasilan pelaksanaan LVC adalah dukungan dari pemilik properti.

Namun, pada kenyataannya dukungan dari pemilik properti sulit untuk didapatkan. Hal ini dapat kita lihat dari capaian kinerja BPPD terkait dengan pendapatan pajak bumi dan bangunan (PBB) di Kota Palembang. Berdasarkan Laporan Kerja Instansi Pemerintah (LKjIP) BPPD [17], target pendapatan PBB tahun 2019 tidak dapat tercapai dikarenakan

adanya penolakan dari masyarakat terkait penyesuaian perhitungan nilai jual objek pajak (NJOP). Hal ini menunjukkan adanya indikasi kesenjangan informasi yang diterima masyarakat, terutama pemilik properti, sehingga mereka kurang memahami kebijakan zona penentuan pajak properti.

Selain itu, keterlibatan pengembang dan pemilik properti dalam setiap tahap implementasi (perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan) dinilai memegang peranan penting dalam pelaksanaan kebijakan LVC. Seperti yang disampaikan oleh seorang pengembang yang juga merupakan anggota APERSI bahwa “pelibatan dalam penyusunan ketentuan dan peraturan sangatlah penting melibatkan para pihak sehingga hasil yang dikeluarkan bisa diterima dan berjalan dengan baik.” Hal ini didukung oleh temuan Mathur [12] yang menyatakan bahwa adanya koordinasi yang baik antar stakeholder dapat meningkatkan tingkat keberhasilan pelaksanaan LVC.

Oleh karena itu, untuk memwadahi koordinasi antar stakeholder perlu diselenggarakan forum publik yang secara khusus membahas detail pelaksanaan LVC di Kota Palembang. Forum ini juga dapat menjadi media sosialisai kebijakan-kebijakan yang terkait pelaksanaan LVC sehingga isu kesenjangan informasi antara stakeholder dapat teratasi.

4. KESIMPULAN

Mempertimbangkan faktor-faktor penentu keberhasilan pelaksanaan kebijakan LVC yang telah dikemukakan oleh penelitian-penelitian sebelumnya, Kota Palembang sangat berpeluang untuk menjadikan LVC sebagai alternatif pendanaan infrastruktur di Kota Palembang. Namun, untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan LVC, pemerintah Kota Palembang diharapkan mampu mengatasi berbagai tantangan yang telah dibahas pada penelitian ini.

Penelitian ini hanya melibatkan metode kualitatif saja karena keterbatasan waktu penelitian. Penelitian selanjutnya dapat menggabungkan data kualitatif dengan

kuantitatif, sehingga menghasilkan temuan yang lebih rinci.

Ucapan Terima Kasih

Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada para narasumber dan pihak yang terlibat dalam penelitian ini. Penulis juga menyampaikan rasa terima kasih kepada tim editor dan reviewer.

Daftar Pustaka

- [1] Kim, J. 2016. Handbook on Urban Infrastructure Finance. New Cities Foundation.
<http://bit.ly/NCFUrbanFinance>
- [2] Mathur, S. 2019. An evaluative framework for examining the use of land value capture to fund public transportation projects. *Land Use Policy*, 86, 357-364.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.05.021>
- [3] Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y.-H., & Tamayose, B. 2015. Financing transit-oriented development with land values: Adapting land value capture in developing countries [Adobe Digital Edition version].
<https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0149-5>
- [4] Kim, J. (2018). CePACs and their value capture viability in the U.S. for infrastructure funding.
https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/kim_wp18jk1_0.pdf
- [5] Sharma, R., & Newman, P. (2018). Does urban rail increase land value in emerging cities? Value uplift from Bangalore Metro. *Transportation Research Part A*, 117, 70-86.
<https://doi.org/10.1016/j.tra.2018.08.020>
- [6] Wisnu, L. (2019). Value capturing for regional road development: A responsive institutional design approach for Indonesia (PhD thesis,

- University of Groningen, Groningen, Netherland). Retrieved from https://www.rug.nl/research/portal/files/74461315/Complete_thesis.pdf
- [7] Mathur, S. (2015). Sale of development rights to fund public transportation projects: Insights from Rajkot, India, BRTS project. *Habitat International*, 50, 234-239. <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.08.041>
- [8] Mathur, S. (2017). Using tax increment financing to fund public transportation: enabling environment and equity impacts. *Public Works Management & Policy*, 22(3), 201–225. doi:10.1177/1087724X16683404
- [9] Kim, M. (2020). Upzoning and value capture: How U.S. local governments use land use regulation power to create and capture value from real estate developments. *Land Use Policy*, 95. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104624>
- [10] Mittal, J. (2014). Self-financing land and urban development via land readjustment and value capture. *Habitat International*, 44, 314-323. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.07.006>
- [11] Gielen, D., M., & Mualam, N. (2019). A framework for analyzing the effectiveness and efficiency of land readjustment regulations: Comparison of Germany, Spain and Israel. *Land Use Policy*, 87. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104077>
- [12] Mathur, S. (2014). Special assessment district's ability to fund transit lessons from project-level analysis. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2417, 103-110. doi:10.3141/2417-11
- [13] Abelson, P. (2018). Analysis of value capture instruments. *Economic Papers*, 37(4), 399-411. <https://doi.org/10.1111/1759-3441.12234>
- [14] Aveline-Dubach, N., & Blandeau, G. (2019). The political economy of transit value capture: The changing business model of the MTRC in Hong Kong. *Urban Studies*, 56(16), 1–17. <https://doi.org/10.1177%2F0042098018821519>
- [15] Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Palembang Tahun 2012-2032
- [16] Peraturan Walikota Nomor 50 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja DPUPR
- [17] Laporan Kerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Badan Pengelolaan Pajak Daerah. 2019.