

PENGEMBANGAN TATA RUANG PASAR PERKOTAAN UNTUK PENINGKATAN NILAI DAN PRODUKTIVITAS LAHAN

¹Christiono Utomo, ²Yani Rahmawati, ¹Cahyono Bintang N, ¹Soedarso, ¹Rintih P A Kasih, ¹Marsha S Mustika, dan ¹Mifta Afiata

¹Institut Teknologi Sepuluh Nopember

²Department of Civil and Environmental Engineering, Universiti Teknologi PETRONAS
E-mail: christiono@ce.its.ac.id

Abstrak. Tidak kurang 40% dari sekitar 70 pasar ritel tradisional di Surabaya berada di kawasan pusat kota. Meskipun pasar tersebut berada di lokasi dengan nilai lahan yang tinggi namun keberadaannya belum dimanfaatkan secara optimal. Konsep keberlanjutan perencanaan suatu kawasan dapat tercapai apabila kawasan tersebut tidak hanya mampu berdiri dan tumbuh dengan sendirinya tetapi juga berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi kawasan dan sektor perdagangan di sekitarnya. Berdasarkan potensinya, maka dalam perencanaan pengembangan tata ruang dan kawasan pasar di perkotaan, diperlukan analisa penggunaan lahan yang paling memungkinkan untuk menghasilkan nilai properti tertinggi pada kawasan tersebut dan sekitarnya. Penelitian ini mengembangkan konsep adaptif dan kolaboratif pada desain konfigurasi spasial dan nilai ekonomi pasar di perkotaan, sehingga didapatkan konsep perencanaan kawasan terbaik yang mendukung pencapaian nilai ekonomi berkelanjutan. Tujuan tersebut dapat meminimalisir kegagalan pengembangan pasar di perkotaan dalam mendukung keberhasilan proses penataan kota. Metode triangulasi diterapkan melalui pendekatan kualitatif dan kuantitatif, serta menggunakan teknik analisa Highest and Best Use (HBU). Proses analisa diawali dengan studi eksploratif penentuan jenis-jenis alternatif penggunaan lahan. Empat tahap analisa yang dilakukan menghasilkan model produktifitas lahan untuk memenuhi kriteria terbaik penggunaan lahan yang meliputi pemenuhan peraturan dan ijin, kemungkinan dan keterjangkauan pelaksanaan konstruksi, kelayakan finansial, dan produktivitas maksimum lahan.

Kata kunci: pasar perkotaan, produktifitas lahan, tata ruang,

I. PENDAHULUAN

Sebagai ibukota Jawa Timur, Surabaya menjadi pusat layanan perekonomian untuk Indonesia bagian timur. Seperti halnya Jakarta, perdagangan menjadi kegiatan perekonomian utama bagi Surabaya. Wilayah layanan kegiatan ekonomi dari Surabaya tidak lagi hanya untuk wilayah Surabaya dan sekitarnya serta nasional untuk bagian timur Indonesia, namun juga layan internasional. Beragam bentuk perekonomian terutama perdagangan berbagai komoditas. Jasa belum bisa mengalahkan perdagangan barang. Dengan demikian sarana prasarana dan infrastruktur bagi perdagangan barang menjadi sangat penting. Salah satu satunya adalah pasar dalam bentuk bangunan bagi transaksi barang terutama barang kebutuhan sehari hari.

Meluas dan berkembangnya skala layanan pasar akan menyebabkan beberapa hal yang tidak diinginkan yaitu penurunan daya dukung lingkungan di sekitarnya dan kualitas ruang. Penyebab dampak tersebut adalah

akibat dari bertambah banyaknya pedagang, jenis komoditas, dan kebutuhan bongkar muat yang memunculkan kemacetan. Pemerintah Kota Surabaya sejak tahun 1980-an telah berusaha mengatasi dan melakukan standarisasi dan modernisasi desain pasar dengan menambah penyediaan jumlah lapak. Namun pencapaian tujuan kurang mempertimbangkan karakter perilaku konsumen di lokasi pasar yang memiliki kecenderungan mencari jarak jangkau terdekat akibatnya jumlah lapak pedagang yang kosong bertambah, dan para pedagang memenuhi perilaku pembeli dengan membuka lapak yang melimpah ke sempadan dan badan jalan.

Peran penting keberadaan pasar tradisional di perkotaan dalam hal sebagai jaringan distribusi logistik di kota Surabaya dan sekitarnya harus diperhatikan. Hal ini mendorong munculnya berbagai permasalahan dan manfaat. Semakin tinggi kapasitas pasar akan mendorong semakin tingginya permasalahan baik dalam pengelolaan lahan maupun kondisi sekitarnya.

Posisi pasar tradisional di perkotaan memberika kontradiksi lingkungan yang cukup kuat, terutama apabila lingkungan sekitarnya telah tumbuh menjadi pusat komersil.

Penataan pasar tradisional perkotaan di Surabaya telah dilakukan beberapa kali, salah satu alternatif yang pernah dijalankan adalah relokasi, meskipun hasilnya tidak sebagaimana yang diharapkan. Penataan, perbaikan dan pengembangan pasar tradisional harus bersamaan dengan perkembangan pada kondisi lingkungan sekitarnya, baik bentuk perekonomiannya maupun bentuk fisik bangunannya.

Karena pada umumnya tidak ada keseimbangan antara usia bangunan, kondisi fisik dan tidak maksimalnya fungsi bangunan dengan lokasi yang strategis (Miles, dkk, 2007; Utami dan Utomo, 2017) maka menemukan bentuk pendekatan peningkatan lahan bagi pasar tradisional diperkotaan adalah tujuan dari penelitian ini. Peningkatan nilai lahan yang diperoleh akan mendorong penggunaan lahan dengan optimal.

Pasar memiliki status kepemilikan lahan dengan kepemilikan dan pengelolaan oleh PD Pasar. Pasar tradisional adalah sarana dan prasarana publik yang harus disediakan sebagai fasilitas bagi kegiatan perdagangan dan pemenuhan kebutuhan barang. Meskipun demikian, sebagai sebuah properti komersial ritel, pasar juga memiliki potensi pendapatan tinggi dari usaha properti. Perkembangan nilai lahan akan mendorong pemanfaatan dan pengembalian usaha yang beragam. Dengan masih memenuhi fasilitas pasar, meningkatkan nilai penggunaan lahan pasar di perkotaan sangat diperlukan dengan pgunaan yang beragam (Carroll, 2017)

Beberapa alternatif penggunaan properti sebagai pendamping bagi pengelolaan properti pasar tradisional sangatlah banyak. Semuanya akan membentuk sebuah pola pengembangan campuran.

HBU (Highest and Best Use) oleh banyak peneliti (Kevin & Utomo, 2017; Utami dan Utomo, 2015; Aziz & Utomo, 2015, dan Faradiany & Utomo, 2014) didefinisikan sebagai penggunaan properti yang tertinggi dan terbaik. Ini adalah konsep penilaian tanah atau bangunan. Mendefinisikan penggunaan tertinggi dan terbaik dari sebuah lahan dengan alternatif kemungkinan penggunaan yang memenuhi penerimaan legal, fisik, finansial dan memberikan produktifitas maksimum. Objek bagi HBU bisa dalam bentuk tanah kosong, tanah dianggap kosong atau tanah dalam pengembangan.

Studi terdahulu yang pernah dilakukan mengenai peningkatan nilai penggunaan lahan, pemanfaatan aset pemerintah, serta pengambilan keputusan investasi properti, diantaranya Krause dan Bitter (2012) tentang strategi investasi yang menentukan pertimbangan keputusan investasi dengan atau tanpa memunculkan nilai properti pasar dengan mempergunakan model investasi yang dinamis yang memungkinkan waktu pengembalian investasi lebih mempengaruhi optimasi pengambilan keputusan. Pertimbangan dan keputusan politik diteliti di China oleh Chen (2011) dimana

keputusan politik yang menyebabkan suatu perusahaan real estate di China menurunkan potensi keuntungan yang mungkin dapat diraih selama masa pengendalian ekonomi oleh pemerintah di China. Sementara itu Reed dan Kleynhans (2011) menjelaskan tentang penerapan hukum publik pada suatu negara yang cenderung berorientasi pada pasar, sedangkan negara dengan penerapan hukum perdata lebih didominasi oleh bank. Penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan hukum memiliki dampak yang signifikan terhadap penentuan sistem keuangan suatu negara.

Beberapa penelitian tentang HBU pasar tradisional di perkotaan di Surabaya telah dilakukan diantaranya pasar Gubeng Masjid (Mustika dan Utomo, 2016), pasar Turi (Herradiyanti, Utomo, dan Putri, 2016), pasar Genteng Baru (Kasih dan Utomo, 2016), dan pasar Blauran (Afiata dan Utomo, 2016). Berdasarkan penelitian sebelumnya terdapat beberapa persamaan yaitu untuk mendapatkan keputusan investasi properti terbaik, penelitian ini juga mempertimbangkan resiko politik yang dimungkinkan terjadi pada proyek properti pemerintah dan merupakan fasilitas pelayanan dasar bagi masyarakat dan di sisi lain proyek properti ini juga dituntut untuk memberikan produktifitas maksimal dengan mempertimbangkan ketentuan yang berlaku. HBU adalah suatu paradigma yang terus berkembang berdasarkan kondisi lokasi tertentu yang berkaitan dengan faktor ekonomi, finansial, dan property (Munizzo dan Musial, 2010).

II. METODOLOGI

Penelitian ini menerapkan metode HBU dan prosesnya sebagai metodologi. Untuk menentukan penggunaan tertinggi dan terbaik ada empat langkah yang dapat dilakukan, diawali dengan penetapan alternatif penggunaan. Namun demikian penetapan tersebut bisa juga dilakukan setelah analisa penerimaan legal selesai dilakukan. Jika demikian artinya tidak melibatkan alternatif penggunaan yang ilegal. Semua alternatif adalah legal. Empat langkah tersebut adalah diijinkan menurut analisa legal, memungkinkan untuk digunakan secara fisik menurut hasil analisa tersebut, kemudian layak secara finansial, hingga yang keempat adalah produktifitas maksimum sebagai perbandingan antara nilai lahan sebelum dan sesudah penggunaan.

Proses HBU tersebut biasanya dilakukan secara berurutan. Hanya langkah penetapan alternatif bisa sebelum atau pada saat selesainya penerimaan legal yang sangat tergantung dari keputusan apakah penggunaan ilegal turut dipertimbangkan.

Produktifitas maksimum sebuah lahan adalah penggunaan yang menghasilkan nilai tertinggi dari selisih antara nilai sebelum penggunaan dengan setelah penggunaan, atau nilai residual yang tertinggi dan konsisten. Nilai tanah diperoleh dengan tingkat kapitalisasi yang ditentukan oleh pasar. Pendapatan yang diperoleh dari pengembangan kemudian dikurangi dari pendapatan bersih dari total properti. Pendapatan yang tersisa adalah pendapatan atas tanah (*land residual technique*). Dengan metode ini, nilai pasar

tanah dapat diketahui jika nilai pasar bangunan yang relatif baru bisa diketahui dengan pasti. Beberapa metode mengukur nilai bangunan adalah dengan pendekatan biaya dan pendekatan data pasar dalam konteks estimasi biaya. Nilai properti bisa diperoleh dari NOI (Net Operating Income) atau pendapatan bersih operasional dibagi dengan tingkat kapitalisasi yang diperoleh dari agregasi harapan terhadap tingkat pengembalian (Stickney dkk, 2009). Akhirnya nilai lahan bisa diperoleh dengan mengurangi nilai properti dengan nilai bangunan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dengan prinsip HBU (Reed & Kleynhans, 2011). Penetapan alternatif fungsi bangunan melalui analisa stakeholder yang diawali dengan penetapan stakeholder utama (Mitchell dkk, 1997) antara lain perwakilan perusahaan daerah, pemerintah kota, pakar perkotaan serta 20 pedagang pasar yang ditetapkan secara random sebagai sampel penelitian.

A. Penentuan Alternatif Penggunaan

Tahap analisa penentuan alternatif jenis pemanfaatan lahan ini dilakukan melalui wawancara dan kuesioner terhadap para *stakeholder* (Hemmati, 2002) yang terlibat langsung dalam pemanfaatan lahan pasar. Dari hasil analisa *stakeholder* tersebut didapatkan hasil bahwa *stakeholder* (Freeman, & Moutchnik, 2013) yang memiliki pengaruh dan kepentingan terhadap rencana pengembangan serta stakeholder yang berkegiatan langsung dan aktif memilih alternatif pengembangan pasar dengan gedung parkir, pasar dengan diversifikasi pasar atau pasar dengan rumah susun sewa sebagai alternatif pengembangan.

B. Analisa Penerimaan Legal

Uji penerimaan legal (Banakar, 2014) berbarti bahwa secara legal diijinkan dan proses seleksi terhadap semua alternatif penggunaan yang mungkin, dilakukan terhadap persyaratan-persyaratan yang pada prinsipnya merupakan peraturan yang berlaku di daerah tersebut baik yang telah dan masih berlaku ataupun peraturan yang sementara direncanakan (Nobles & Schiff, 2013).

Tabel 1. Hasil penerimaan kriteria legal

Kriteria	Alternatif pengembangan pasar		
	Dengan diversifikasi	Dengan rumah susun sewa	Dengan gedung parkir
Pembatasan secara pribadi	Dijinkan	Dijinkan	Dijinkan
Peraturan zoning	Dijinkan	Dijinkan	Dijinkan
Peraturan bangunan	Dijinkan	Dijinkan	Dijinkan
Peraturan lingkungan	Dijinkan	Dijinkan	Dijinkan

Hasil uji kelayakan legal disajikan pada Tabel 1, sedangkan kriteria ujinya antara lain pembatasan pribadi (*private restriction*), penetapan wilayah (*zoning*), peraturan bangunan (*building codes*), dan peraturan lingkungan (*environmental regulation*).

C. Analisa Penerimaan Fisik

Analisa ini merupakan proses yang bertujuan untuk memperoleh kapasitas maksimum penggunaan lahan dengan melibatkan persyaratan-persyaratan yang terkait dengan kondisi fisik lahan tersebut. Karakteristik fisik ini akan sangat mempengaruhi penggunaan tertinggi dan terbaik sebidang tanah. Sebidang tanah mungkin akan mencapai penggunaan tertinggi dan terbaiknya pada satu alternatif penggunaan tertentu namun tidak sesuai untuk alternatif penggunaan lainnya. Cakupan karakteristik fisik yang harus dipertimbangkan antara lain ukuran (*size*), bentuk (*shape*), kelapangan/tingkat kedataran (*terrain*), dan ketersediaan dan kapasitas fasilitas umum (*capacity & availability of public utilities*).

Dengan KDB 60% dan KLB 300% atau setara dengan 5 lantai, sehingga luas keseluruhan lantai efektif bangunan (KLB) yang diijinkan adalah sebesar 19.770,39 m², selanjutnya dikurangi rencana pengembangan kegiatan utama pada ruang dalam lantai efektif rencana pasar yaitu seluas 9.478,23m² (tanpa perhitungan ruang luar lantai efektif bangunan) maka luas lantai efektif bangunan yang dapat digunakan untuk pengembangan alternatif fasilitas untuk dipadukan dengan pasar (fasilitas diversifikasi pasar, rumah susun sewa, gedung parkir) adalah 10.292,16m²

Berdasarkan hasil uji fisik maka dengan luasan lahan ±7537,9 m² dan dengan KLB / luasan lantai efektif bangunan ±19.770,39 m², maka ketiga alternatif rencana pengembangan lahan tersebut secara fisik dimungkinkan untuk dikembangkan. Tabel 2 menyajikan penerimaan fisik terhadap seluruh alternatif.

Tabel 2. Hasil penerimaan kriteria fisik

Kriteria	Alternatif pengembangan pasar		
	Dengan diversifikasi	Dengan rumah susun sewa	Dengan gedung parkir
Ukuran, bentuk, kontur lahan tapak	dimungkinkan	dimungkinkan	dimungkinkan
Aksesibilitas dan sarana publik	dimungkinkan	dimungkinkan	dimungkinkan

D. Analisa Penerimaan Finansial

Analisa investasi dengan memperhitungkan biaya penyiapan lahan, biaya konstruksi (biaya bangunan dan biaya peralatan tetap), biaya jasa profesi, biaya administrasi, serta biaya lain-lain. Dua variabel utama diestimasi yaitu penyiapan lahan dan konstruksi. Lahan diestimasi berdasarkan pendekatan appraisal, kemudian konstruksi melalui estimasi biaya. Untuk variabel lain sangat tergantung pada proporsi yang telah ditetapkan. Hasil analisa penerimaan finansial berdasarkan dua

kriteria penganggaran modal (Mesly, 2017) disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Hasil penerimaan kriteria finansial

Fungsi bangunan mixeduse	BCR	IRR	Kelayakan
Rencana pasar dan Diversifikasi usaha pasar	2,41	28%	Layak
Rencana pasar dan Rumah Susun Sewa	1,87	22%	Layak
Rencana pasar dan Gedung Parkir	1,59	19%	Layak

E. Analisa Produktifitas Maksimum

Analisa produktifitas maksimal dilakukan untuk mengetahui nilai lahan yang tertinggi diantara alternatif rencana pengembangan lahan (William & Williams, 2015). Nilai pasar lahan akan diperhitungkan dengan mengurangkan nilai properti dengan nilai bangunan. Nilai properti diperoleh dari penjumlahan pendapatan ekonomi. Sedangkan nilai bangunan baru dapat diasumsikan sebesar nilai investasi bangunan. Pengurangan keduanya dibagi dengan total luas lahan menghasilkan nilai pasar lahan per meter persegi. Alternatif yang memiliki nilai pasar tertinggi merupakan alternatif yang memiliki produktifitas maksimal. Tabel 4 menyajikan hasil produktifitas maksimum.

Tabel 4. Hasil kriteria produktifitas maksimum

Komponen	Alternatif pengembangan pasar		
	Dengan diversifikasi	Dengan rumah susun sewa	Dengan gedung parkir
Nilai pasar bangunan (Rp)	130.385.490.050	125.261.695.987	122.685.262.862
Pendapatan bersih bangunan (Rp)	14.342.403.905	13.778.786.559	13.495.378.915
Luas lantai terbangun (m ²)	29.837,83	26.663,14	31.215,17
Luas lahan efektif (m ²)	6.590,13	6.590,13	6.590,13
Nilai pasar lahan/m ² (Rp)	20.463.185,36	12.274.688,16	6.236.536,46

IV. KESIMPULAN

Pengembangkan penerapan konsep adaptif dan kolaboratif pada desain konfigurasi spasial dan nilai ekonomi pasar di perkotaan bisa diterapkan dengan menggunakan analisa HBU, sehingga didapatkan konsep perencanaan dan pengembangan kawasan terbaik yang mendukung pencapaian nilai ekonomi pembangunan kota berkelanjutan. Tujuan tersebut dapat meminimalisir kegagalan dalam melestarikan dan mengembangkan pasar di perkotaan. Penelitian ini dilandasi oleh kebutuhan pengembangan pendekatan yang dapat diaplikasikan dalam mendukung

keberhasilan proses perencanaan, pengembangan, dan penataan kota.

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan atas gran riset dari "Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi (PUPT) 2017 berdasarkan Kontrak nomer 563/PKS/ITS/2017".

DAFTAR PUSTAKA

- Afiata, M. & Utomo, C., 2016, "Alternatif Penggunaan Tertinggi dan Terbaik pada Lahan Pasar Blauran Surabaya", *Jurnal Teknik ITS*, Vol. 5 No. 2, hlm. D128-D131
- Aziz, C.N. & Utomo, C., 2015, "Analisa Highest and Best Use Pada Lahan Gedung Serbaguna Purnama di Jl RA Kartini Bangkalan", *Jurnal Teknik ITS* Vol. 4 No. 1, hlm. D51-D53.
- Banakar, R., 2014, *Normativity in Legal Sociology: Methodological Reflections on Law and Regulation in Late modernity*, Heidelberg: Springer.
- Bevan, A. & Wengrow, D., 2016, *Cultures of Commodity Branding*, Routledge,
- Carroll, A., 2017, *Business & Society Ethics, Sustainability & Stakeholder Management*. Mason, OH: Cengage Learning
- Chen. D., 2011, "Macroeconomic Control, Political Costs and Earnings Management: Evidence From Chinese Listed Real Estate Companies", *China Journal of Accounting Research*, Vol. 4 No. 3, hlm. 91-106.
- Fanning, F., 2014, "Market Analysis for Real Estate, Second Edition, Hardcover, 671 pages Appraisal Institute.
- Faradiany, F.V., & Utomo, C., 2014, "Analisa Highest and Best Use Pada Lahan Kosong Di Jemur Gayungan II Surabaya", *Jurnal Teknik ITS* Vol.3 No.2, hlm. C61-C63.
- Freeman, R. E. & Moutchnik, A., 2013, "Stakeholder management and CSR: questions and answers.". *Umwelt Wirtschafts Forum* Vol 21 Vol.1: hlm. 5-9.
- Hemmati, M., Dodds F., Enayti, J., & McHarry J., 2002, *Multistakeholder Processes on Governance and Sustainability*, London: Earthscan
- Herradiyanti, M., Utomo C, & Putri, Y.E., 2016, "Analisa Penggunaan Tertinggi dan Terbaik (Highest and Best Use Analysis) pada Lahan Pasar Turi Lama Surabaya", *Jurnal Teknik ITS*, Vol. 5 No. 2, hlm. D172-D175.
- Kasih, R.P.A. & Utomo, C., 2016, "Analisa Produktivitas Tertinggi dan Terbaik pada Penggunaan Lahan Pasar Genteng Baru Surabaya", *Jurnal Teknik ITS*, Vol. 5 No. 2, hlm. D237-D240.
- Kevin, K. & Utomo, C., 2017, "Analisa Highest and Best Use pada Lahan di Jalan Tenggilis Timur 7 Surabaya" *Jurnal Teknik ITS*, Vol.6 No.1, hlm. 30-34.
- Krause, A.L. & Bitter, C., 2012, "Spatial Economics, Land Values and Sustainability: Trends in Real Estate

Valuation Research”, *Cities*, Vol.29 No.2, hlm.19-25.

- Mesly, O., 2017, "*Project Feasibility – Tools for Uncovering Points of Vulnerability*", New York, NY: Taylor and Francis, CRC Press
- Miles, M. E., Laurence, M.N. and Adrienne, S., 2007, *Real Estate Development: Principles and Process*. Wahington DC: Urban Land Institute.
- Munizzo, M.A. & Musial, L.V., 2010, *General Market Analysis and Highest and Best Use*, Mason, OH USA: Cengage Learning.
- Mustika, M.S., & Utomo, C., 2016, "Analisa Alternatif Revitalisasi Pasar Gubeng Masjid Surabaya dengan Metode Highest And Best Use", *Jurnal Teknik ITS* Vol. 5 No. 2, hlm. C75-C77.
- Nobles, R. & Schiff, D., 2013, *Observing Law through Systems Theory*. Oxford: Hart.
- Reed, L. & Kleynhans, T., 2011. "The Highest and Best Use of Agricultural Land in a Multifunctional Land Market - Evidence From South Africa", *Journal of Modern Accounting and Auditing*, Vol.7 No.3, hlm. 276-288.
- Utami, N.P.K & Utomo, C., 2015, "Analisa Highest and Best Use Pada Lahan Kosong di Kawasan Wisata Ubud", *Jurnal Teknik ITS* Vol. 4 No.1, hlm. C41-C44.
- William, L. V., & Martha, R.W., 2015, *Fundamentals of Real Estate Appraisal*, 12th Edition, Dearborn: Real Estate Education