

INDIKASI FAKTOR-FAKTOR PENGARUH KEBERHASILAN *TRANSFER OF DEVELOPMENT RIGHTS (TDR)* DI KAWASAN PECINAN KEMBANG JEPUN, SURABAYA DAN KETANDAN, YOGYAKARTA

Jurnal Pengembangan Kota (2021)

Volume 9 No. 2 (180–191)

Tersedia online di:

<http://ejournal2.undip.ac.id/index.php/jpk>

DOI: 10.14710/jpk.9.2.180-191

Gusti Aditya Rahadyan*, Doddy Aditya Iskandar

Universitas Gadjah Mada, Indonesia

Bulaksumur, Caturtunggal, Depok, Sleman, Indonesia

Abstrak. Kawasan Pecinan Kembang Jepun di Kota Surabaya dan Ketandan di Kota Yogyakarta merupakan bagian dari kawasan permukiman etnis Tionghoa dan ditetapkan sebagai kawasan cagar budaya. Akibatnya, timbul kesulitan bagaimana menyetarakan hak memiliki dan hak membangun bagi pemilik lahan di kawasan tersebut. Untuk mengatasi hal tersebut, Pemerintah Kota Surabaya dan Yogyakarta telah merumuskan instrumen pengendalian pemanfaatan ruang salah satunya melalui pengalihan hak membangun (*transfer of development rights/TDR*). Agar dapat berfungsi sebagai kebijakan yang optimal, maka perlu diidentifikasi faktor-faktor penentu keberhasilan pelaksanaan instrumen tersebut. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan alat analisis delphi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat 17 (tujuh belas) indikasi faktor-faktor yang secara signifikan dapat mempengaruhi keberhasilan penerapan *TDR*, yang terbagi pada beberapa aspek: pemerintah dan kebijakan, karakteristik program, kondisi pasar, kondisi sosial dan dukungan masyarakat.

Kata Kunci: Analisis Delphi; Cagar Budaya; Kawasan Pecinan; Model Konseptual; *Transfer of Development Rights*

[Title: Indication of Factors Affecting the Success of Chinatown's Transfer of Development Rights (TDR) at Kembang Jepun, Surabaya and Ketandan, Yogyakarta City]. *Chinatown's Kembang Jepun at Surabaya and Ketandan at Yogyakarta City are part of the Chinese ethnic residential areas and designated as the cultural heritage area. As the result, difficulties on how to equalize property rights and development rights for landowners emerge. To overcome this issue, the City Government of Surabaya and Yogyakarta have formulated an instrument for controlling the use of land use through a Transfer of Development Rights (TDR) instrument. To optimally function as a policy, it is necessary to identify the factors that determine the success of implementing that instrument. The research approach used was descriptive qualitative with Delphi as the prominent analytical tool. The results of this research showed that there are 17 (seventeen) indications of factors affecting the success of the implementation of TDR, which were divided into several aspects: government and policy, program characteristics, market condition, social condition, and community support.*

Keywords: Conceptual Model; Delphi Analysis; Heritage; the Chinatown; *Transfer of Development Rights*

Cara Mengutip: Rahadyan, Gusti Aditya., & Iskandar, Doddy Aditya. (2021). Indikasi Faktor-Faktor Pengaruh Keberhasilan *Transfer of Development Rights (TDR)* di Kawasan Pecinan Kembang Jepun, Surabaya dan Ketandan, Yogyakarta. *Jurnal Pengembangan Kota*. Vol 9 (2): 180-191. DOI: 10.14710/jpk.9.2.180-191

1. PENDAHULUAN

Kawasan Pecinan Kembang Jepun dan Ketandan merupakan bagian dari kawasan permukiman tua etnis Tionghoa, serta merupakan bagian dari sejarah dan keberagaman pada perkembangan Kota Surabaya dan Kota Yogyakarta. Kedua kawasan tersebut identik dengan kegiatan perdagangan dan peribadatan. Sebagian besar

daerah Pecinan saat ini telah berkembang menjadi

ISSN 2337-7062 © 2021

This is an open access article under the CC-BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>). – lihat halaman depan © 2021

*Email gustiaditya@mail.ugm.ac.id

Diterima 30 Juni 2021, disetujui 30 November 2021

pusat perdagangan dan grosir, bahkan tidak sedikit juga yang berkembang menjadi pusat kuliner serta memiliki daya tarik tersendiri bagi wisatawan (Iskandar & Topan, 2018), begitu pula yang terjadi pada kedua kawasan tersebut. Kawasan Pecinan memiliki peran dan kedudukan yang cukup penting dalam sebuah kota, memiliki pola permukiman dan karakter bangunan Pecinan yang khas, memiliki konsep jalur pejalan kaki terbuka, terdapat *landmark* berupa patung, klenteng, pintu gerbang, kuil dan bangunan arsitektural lainnya, dan adanya akulturasi budaya seperti Arab, India dan kaum pribumi (Apriyani, 2013). Selain posisinya yang strategis, kedua kawasan tersebut memiliki potensi dan direncanakan sebagai salah satu pusat perekonomian kota (Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2018 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Surabaya Tahun 2018-2038; Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035).

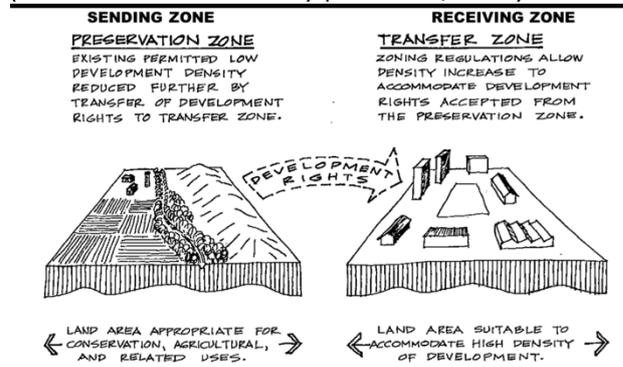
Hasil pengamatan yang dilakukan oleh (Nugraha and Febrianty (2015); Sari and Kurniawan (2011)) serta pengamatan lapangan (2021) menunjukkan bahwa kedua kawasan tersebut tidak sedikit yang bangunannya telah berubah menjadi bangunan modern mengikuti dinamika pembangunan kawasan yang terjadi. Kondisi demikian berlawanan dengan fungsi perlindungan yang dimiliki oleh cagar budaya sebagaimana termuat pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Apabila diabaikan, maka kondisi tersebut dapat mendorong terjadinya kerusakan bangunan pada cagar budaya tersebut, sehingga dapat menghilangkan nilai asli dari kawasan tersebut.

Pemerintah Kota Surabaya dan Kota Yogyakarta telah mengeluarkan kebijakan dalam rangka melindungi dan menjaga kelestarian bangunan cagar budaya yang terdapat di Kawasan Kembang Jepun dan Ketandan, meskipun pada kenyataannya masih dinilai kurang efektif. Adanya upaya perlindungan tersebut tentu memberikan konsekuensi tersendiri terhadap pemenuhan hak memiliki dan hak membangun masyarakat di kawasan tersebut. Akibatnya, dalam mekanisme pasar transaksi kepemilikan lahan berdasarkan fungsi lahannya menjadi tidak sempurna

dikarenakan ketidakseimbangan antara fungsi lahan dengan intensitas lahan yang ditetapkan (Hou dkk., 2018), sehingga berpotensi menimbulkan dampak sosial maupun ekonomi pembangunan.

Transfer of Development Rights (TDR) sebagai kebijakan simbolik dari gerakan pertumbuhan cerdas kontemporer (Klaus, 2020) merupakan salah satu perangkat pengendalian pemanfaatan lahan yang dapat dijadikan sebagai alternatif dalam menanggulangi permasalahan tersebut. Prinsip *TDR* adalah mengizinkan hak pengembangan yang tidak terpakai dari suatu situs untuk dipindahkan dari daerah yang oleh pemerintah dianggap kurang berkembang ke daerah yang diupayakan untuk berkembang (Güzle dkk., 2020). Dari sudut pandang otoritas publik, *TDR* akan mengurangi risiko *downzoning* yang dipandang sebagai perampasan material dan karenanya ditentang oleh pemilik tanah (Walls & McConnell, 2007).

TDR merupakan upaya untuk mentransfer hak membangun dari area pengirim menuju ke area penerima (Nelson dkk., 2013). Area pengirim merupakan area yang ingin dilindungi dari kegiatan penambahan intensitas bangunan, sedangkan area penerima adalah area yang akan menerima penambahan intensitas bangunan dari area pengirim yang tidak terpakai tersebut (Menghini, 2013). *TDR* adalah cara untuk merebut kembali keuntungan nilai properti dan mentransfernya, sehingga mendapatkan hasil yang lebih positif dalam hal ekuitas (Klaus, 2020) (Gambar 1). Bentuk perlindungan yang permanen membutuhkan penguasaan lahan dan/atau pembatasan hak membangun salah satunya pada lahan konservasi (*conservation easements*) (Sulaiman, 2020).



Gambar 1. Ilustrasi Proses Transfer antar Properti TDR
 Sumber: Moskowitz and Lindbloom (2004)

Klausul *TDR* telah diatur masing-masing di dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya dan Kota Yogyakarta tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Perkotaan. Namun, di dalam klausul tersebut belum mampu didetailkan secara rinci terhadap muatan *TDR* secara utuh dan komprehensif. Agar kebijakan *TDR* dapat berjalan optimal, maka perlu dilakukan identifikasi indikasi faktor-faktor yang dianggap berpengaruh dalam keberhasilan penerapan *TDR* di Kawasan Pecinan Kembang Jepun dan Ketandan, sebagai langkah optimalisasi menyeimbangkan antara hak memiliki dan hak membangun.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan paradigma *post positivisme*, dengan memilih pendekatan campuran deduktif kualitatif. Lokasi penelitian ditentukan secara sengaja (*purposive*) berdasarkan kesesuaian kondisi wilayah dengan topik penelitian. Teknik pengumpulan data adalah melalui pengamatan langsung di lapangan dan survei instansional maupun literatur. Sedangkan teknik pengambilan sampel penelitian menggunakan teknik sampling non probabilitas yaitu *purposive sampling* dengan memilih pakar-pakar dari pihak yang memahami topik penelitian. Selanjutnya dilakukan analisis *stakeholders* dan didapatkan 14 (empat belas) narasumber terpilih untuk dilakukan wawancara *in depth interview*. Rumusan faktor-faktor pengaruh keberhasilan *TDR* didapatkan melalui hasil *systematic review* dan hasil pernyataan konsensus terhadap analisis delphi dari para narasumber. Tahapan yang dilakukan untuk mendapatkan faktor-faktor berpengaruh tersebut dijelaskan melalui 4 tahap dengan uraian sebagai berikut:

A. Kajian Pustaka

Untuk mendapatkan variabel penelitian, maka dilakukan kajian terhadap faktor-faktor pengaruh keberhasilan *TDR* menurut hasil penelitian terkait yang telah dilakukan sebelumnya. Faktor-faktor yang berpengaruh dalam penerapan *TDR*, menurut beberapa sumber (Carroll dkk., 2005; Chan & Hou, 2015; Fulton dkk., 2004; Güzle dkk., 2020; Pruetz & Standridge, 2008; Sulaiman, 2020) dapat ditarik sintesa seperti pada Tabel 1:

Tabel 1. Sintesa Teori Mengenai Faktor-Faktor Pengaruh Keberhasilan *TDR*

Aspek	Variabel yang Diteliti
Landasan Kebijakan	1. Penerimaan politik
	2. Peraturan khusus
	3. Kesesuaian rencana tata ruang
	4. Tim pelaksana
	5. Kerjasama antar wilayah
Karakteristik Program	6. Sederhana
	7. Area penerima yang sesuai
	8. Bank <i>TDR</i>
	9. Dukungan pembiayaan
Karakteristik Pasar	10. Ketentuan intensitas bangunan
	11. Permintaan
Karakteristik Lokasi	12. Fungsi preservasi
	13. Status kepemilikan aset
	14. Kondisi sosial
Karakteristik Masyarakat	15. Budaya setempat
	16. Dukungan masyarakat
	17. Penerimaan publik

Sumber: Hasil Kajian Pustaka, 2021

B. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah narasumber yang memiliki pengaruh dan kepentingan dalam perumusan kebijakan *TDR* di wilayah penelitian, agar mampu memperoleh data dan informasi secara mendetail dan akurat. Berdasarkan populasi tersebut, maka metode penentuan sampel ditentukan melalui teknik pengambilan sampel yang tidak didasarkan oleh peluang dikarenakan populasi tidak diketahui atau teknik sampling *non probabilitas* yaitu *purposive sampling*. Untuk menemukan *purposive sampling* telah dilakukan analisis *stakeholders* sebagai alat bantu guna menemukan narasumber yang dijadikan sebagai subjek penelitian.

C. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data terdiri atas data primer dan sekunder. Pengumpulan data primer bertujuan untuk mendapatkan gambaran kondisi lingkungan dan perubahan-perubahan yang terjadi dengan menggunakan panca indra terhadap fakta yang ada tanpa disertai pengambilan sampel terlebih dahulu. Pengumpulan data primer didapatkan melalui pengamatan langsung dan wawancara mendalam (*in-depth interview*). Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan teknik survei sekunder,

baik survei literatur maupun instansional untuk mendapatkan dokumen formal. Pengumpulan data sekunder didapatkan melalui survei instansional dan survei media.

D. Teknik Analisis Delphi

Teknik analisis delphi dipilih karena bertujuan untuk mengeksplorasi pendapat dari para *stakeholders* terkait indikasi faktor-faktor pengaruh penerapan *TDR* berdasarkan hasil kajian pustaka. Teknik analisis delphi merupakan pengolahan data secara kualitatif yang diperoleh melalui kuesioner dan wawancara kepada para *stakeholders* terpilih yang mempunyai tingkat validasi tinggi karena disampaikan oleh para ahli di bidangnya serta melalui iterasi minimal dua kali. Secara definisi, delphi merupakan proses dalam kelompok yang melibatkan interaksi antara peneliti dan sekelompok ahli terkait topik tertentu untuk mendapatkan konsensus melalui proses yang sistematis (Adiyatma & Heliati, 2018).

Teknik analisis delphi menggunakan pendekatan kualitatif karena dinilai lebih tepat dalam menggali pemahaman yang lebih mendalam dan menyeluruh tentang apa yang sebenarnya terjadi dari perilaku yang terlibat langsung. Mengikuti proses analisis delphi menurut Adiyatma and Heliati (2018), maka pelaksanaan analisis delphi yang dilakukan pada penelitian ini terdiri atas:

1. Fase pertama, pengajuan kuesioner bertujuan untuk menggali indikasi faktor-faktor pengaruh keberhasilan *TDR* dengan melakukan proses pengumpulan informasi yang cukup dari narasumber.
2. Fase kedua bertujuan untuk mengetahui gagasan atau opini dari narasumber terkait indikasi faktor-faktor pengaruh keberhasilan penerapan *TDR*. Pada fase ini, hasil yang diperoleh akan dianalisis jika terdapat perbedaan pendapat yang signifikan antar narasumber terkait topik yang diangkat.
3. Fase ketiga, apabila ada perbedaan pendapat, maka akan digunakan sebagai alasan utama untuk mengetahui penyebab perbedaan pendapat tersebut melalui pelaksanaan kuesioner tahap berikutnya.
4. Fase keempat, hasil yang telah didapat pada tahap-tahap sebelumnya akan dijelaskan kepada narasumber sebelumnya. Tahapan ini

akan dilakukan beberapa kali hingga didapatkan konsensus keseluruhan narasumber.

5. Fase kelima, perumusan terhadap hasil konsensus narasumber melalui kesimpulan yang dirangkum dalam bentuk poin penting maupun kesimpulan. Hasil kesimpulan harus menggambarkan representasi pendapat narasumber sebagai rata-rata.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Narasumber Terpilih

Stakeholder adalah orang ataupun kelompok yang mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi secara langsung masa depan suatu organisasi (John, 2004). Hasil analisis narasumber terpilih antara lain (Tabel 2):

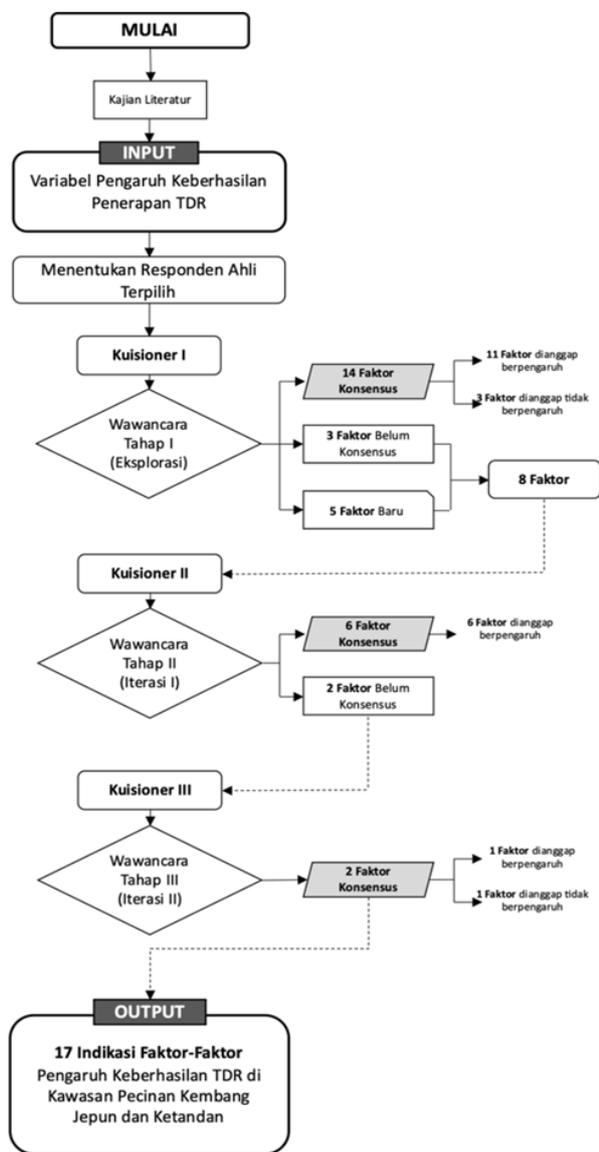
Tabel 2. *Stakeholder* Penelitian yang Terpilih

Nama <i>Stakeholder</i>	Kode
Government	
1. Bappeda Kota Surabaya	R1
2. Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya	R2
3. Tim Ahli Cagar Budaya Kota Surabaya	R3
4. Bappeda Kota Yogyakarta	R4
5. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kota Yogyakarta	R5
Private Sector	
6. Ikatan Ahli Perencana (IAP) Jawa Timur	R6
7. Asosiasi <i>Real Estate Indonesia (REI)</i> Jawa Timur	R7
8. Ikatan Ahli Perencana (IAP) DIY	R8
9. Asosiasi <i>Real Estate Indonesia (REI)</i> DIY	R9
Civil Society	
10. Akademisi Ahli <i>Land Management</i>	R10
11. Komunitas Masyarakat Kawasan Pecinan Kembang Jepun	R11
12. Komunitas terkait di Kota Yogyakarta	R12
13. Akademisi Ahli Cagar Budaya	R13
14. Komunitas Masyarakat Kawasan Pecinan Ketandan	R14

B. Proses Analisis Delphi

Input yang digunakan dalam analisis delphi adalah variabel-variabel pengaruh keberhasilan *TDR* berdasarkan hasil kajian pustaka. Pada praktiknya, kuesioner delphi telah diajukan kepada narasumber yang terpilih sebanyak 3 kali, dimana telah melalui proses analisis dengan 2 kali iterasi

hingga akhirnya mencapai konsensus atau kesepakatan terhadap faktor-faktor yang dimaksud. Adapun proses analisis delphi di wilayah penelitian disajikan pada Gambar 2.



Gambar 2. Alur Analisis Delphi Faktor Pengaruh TDR

C. Hasil Delphi Putaran I

Pada tahap ini penulis melakukan konfirmasi terhadap variabel-variabel yang berpengaruh hasil kajian pustaka. Selain itu, penulis juga melakukan eksplorasi kepada narasumber dengan menanyakan kemungkinan faktor-faktor lain di luar variabel dimaksud. Pada tahapan ini didapatkan 14 (empat belas) faktor-faktor yang mencapai konsensus, dimana terdiri dari 11 (sebelas) faktor dianggap berpengaruh, 3 (tiga) faktor dianggap tidak berpengaruh serta 3 (tiga) faktor yang belum mencapai konsensus atas jawaban narasumber ahli. Pada faktor-faktor yang tidak berpengaruh dikeluarkan di dalam tahap selanjutnya karena dianggap tidak memiliki keterkaitan dalam mempengaruhi keberhasilan penerapan TDR khususnya di wilayah penelitian. Selain itu, pada tahap ini juga dihasilkan 5 (lima) faktor baru yang dinyatakan oleh narasumber ahli tertentu. Hasil dari tahap ini akan menjadi masukan untuk tahap selanjutnya. Hasil eksplorasi pendapat dari masing-masing narasumber disajikan pada Tabel 3.

Pada faktor yang belum mencapai konsensus, selanjutnya ditentukan alternatif faktor sebagai akomodasi terhadap eksplorasi narasumber. Sedangkan faktor baru yang ditemukan mempengaruhi keberhasilan TDR, antara lain adanya mekanisme pasar; mekanisme izin TDR; kesiapan infrastruktur di area penerima; nilai lahan; dan termasuk ke dalam program prioritas pembangunan.

Tabel 3. Rekapitulasi Jawaban Kuisisioner Delphi Tahap I dan Eksplorasi

Variabel	Kelompok Ahli														Alternatif Faktor
	Government					Private Sector				Civil Society					
	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	
1. Penerimaan politik	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
2. Peraturan khusus	P	P	TP	P	TP	P	TP	P	P	P	P	P	P	P	Peraturan Walikota tentang TDR
3. Kesesuaian rencana tata ruang	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
4. Tim pelaksana	P	P	P	P	TP	TP	P	P	P	P	P	P	P	P	Optimasi

Variabel	Kelompok Ahli														Alternatif Faktor
	Government					Private Sector				Civil Society					
	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	
															Peran Stakeholder
5. Kerjasama antar wilayah	T P	TP	TP	T P	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	-
6. Sederhana	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	Sederhana dan Fleksibel
7. Area penerima yang sesuai	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
8. Bank TDR	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
9. Dukungan pembiayaan	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
10. Ketentuan intensitas bangunan	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	-
11. Permintaan	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	-
12. Fungsi preservasi	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
13. Status kepemilikan aset	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
14. Kondisi sosial	P	TP	TP	P	TP	P	TP	P	P	TP	P	P	TP	P	Tingkat Pemahaman Pelaku
15. Budaya setempat	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
16. Dukungan masyarakat	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	Keinginan dari Pelaku
17. Penerimaan publik	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	Keinginan dari Pelaku

Keterangan:

P : Pengaruh

TP : Tidak Pengaruh

: Belum Konsensus

D. Hasil Delphi Putaran II

Tahapan ini bertujuan untuk menanyakan kembali 3 faktor yang belum mencapai konsensus dan 5 faktor baru yang dicetuskan oleh beberapa narasumber tertentu dalam mempengaruhi keberhasilan program TDR. Berdasarkan hasil

eksplorasi jawaban narasumber pada kuesioner Delphi Tahap II ini, dihasilkan 6 faktor (dianggap berpengaruh) telah mencapai konsensus, sedangkan 2 faktor lainnya belum mencapai konsensus. Hasil eksplorasi pendapat dari masing-masing narasumber disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4. Rekapitulasi Jawaban Kuisoner Delphi Tahap II

Faktor	Kelompok Ahli														Alternatif Faktor
	Government					Private Sector				Civil Society					
	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	
1. Peraturan Walikota tentang TDR	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-

Faktor	Kelompok Ahli														Alternatif Faktor
	Government					Private Sector				Civil Society					
	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	
2. Optimasi Peran Stakeholder	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
3. Tingkat Pemahaman Pelaku	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
4. Mekanisme Pasar	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
5. Mekanisme Izin	P	P	P	P	P	TP	TP	TP	TP	P	P	P	P	P	Permohonan TDR
6. Kesiapan Infrastruktur di Area Penerima	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
7. Nilai Lahan	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
8. Termasuk kedalam Program Prioritas Pembangunan	P	P	P	P	TP	P	TP	P	TP	TP	P	P	P	P	Termasuk kedalam RPJMD Kota

Keterangan:

- P : Pengaruh
- TP : Tidak Pengaruh
- : Belum Konsensus

E. Hasil Delphi Putaran III

Tahapan ini bertujuan untuk menanyakan kembali terhadap 2 faktor yang belum mencapai konsensus, termasuk 2 alternatif faktor yang dihasilkan pada tahap sebelumnya. Berdasarkan hasil eksplorasi terhadap narasumber yang sama didapatkan hasil 2 (dua) faktor telah mencapai

konsensus yang terdiri dari 1 (satu) variabel dianggap berpengaruh dan yang lainnya tidak berpengaruh. Adapun faktor yang tidak berpengaruh dikeluarkan pada tahap selanjutnya karena tidak memiliki keterkaitan dengan wilayah penelitian. Hasil eksplorasi pendapat dari masing-masing narasumber disajikan pada Tabel 5.

Tabel 5. Rekapitulasi Jawaban Kuisiner Delphi Tahap III

Faktor	Kelompok Ahli														Alternatif Faktor
	Government					Private Sector				Civil Society					
	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	
1. Permohonan TDR	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	-
2. Termasuk kedalam RPJMD Kota	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	TP	-

Keterangan:

- P : Pengaruh
- TP : Tidak Pengaruh

F. Hasil Konsensus Analisis Delphi

Hasil rekapitulasi diskusi jawaban narasumber pada kuisiner delphi tahap I, II dan III didapatkan berdasarkan pemahaman yang dimiliki narasumber sekaligus terhadap kesesuaian kondisi pada

wilayah penelitian. Selain itu, pada tahap eksplorasi juga telah didapatkan 5 faktor baru yang dinyatakan oleh narasumber tertentu dalam memperkuat hasil penelitian. Proses analisis dilakukan melalui 3 tahap dengan 2 kali iterasi, dimana dihasilkan 17 (tujuh belas) indikasi faktor-

faktor pengaruh keberhasilan penerapan *TDR* di antara lain (lihat Tabel 6).
Kawasan Pecinan Kembang Jepun dan Ketandan,

Tabel 6. Faktor-Faktor Pengaruh Keberhasilan *TDR* di Kawasan Pecinan Kembang Jepun dan Ketandan

Faktor	Definisi	Penekanan Keberhasilan	Aspek
1. Penerimaan Politik	Dukungan dan dinamika politik di kota yang sedang berlangsung saat ini.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Semakin kuat dukung politik akan membuat <i>TDR</i> semakin stabil dan konsisten. 	Pemerintahan dan Kebijakan
2. Kesesuaian Rencana Tata Ruang	Pelaksanaan program <i>TDR</i> harus memiliki kesesuaian dengan rencana tata ruang yang berlaku di kota.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Insentif dan disinsentif di area penerima sesuai dengan rencana tata ruang. ○ Penambahan intensitas penambahan ruang di area penerima harus sesuai dengan rencana tata ruang. 	
3. Peraturan Walikota tentang <i>TDR</i>	Peraturan legal hukum yang ditetapkan oleh Walikota yang mengatur mengenai mekanisme dan tata cara penerapan <i>TDR</i> di Kawasan Cagar Budaya.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mengaktifkan undang-undang dan kebijakan pendukung <i>TDR</i>. ○ Integrasi penyusunan kebijakan. ○ Sosialisasi. 	
4. Optimasi Peran <i>Stakeholder</i>	Pembagian kewenangan dan peran masing-masing <i>stakeholder</i> yang jelas dalam implementasi <i>TDR</i> .	<ul style="list-style-type: none"> ○ Adanya pembagian kewenangan dan peran masing-masing pihak pemerintah, swasta dan masyarakat. ○ Dukungan pemerintah. ○ Menyusun mekanisme peninjauan dan evaluasi <i>TDR</i>. 	
5. Permohonan <i>TDR</i>	Pengajuan permohonan <i>TDR</i> dari pelaku kepada pemerintah sebagai tahap awal pelaksanaan prosedur <i>TDR</i> .	<ul style="list-style-type: none"> ○ Adanya kebutuhan pelaksanaan <i>TDR</i>. ○ Adanya Surat Izin permohonan pelaksanaan <i>TDR</i> dari dinas perizinan kota. 	
6. Sederhana dan Fleksibel	Cara dan prosedur implementasi <i>TDR</i> yang sederhana dan dapat mengikuti perubahan kondisi yang berkembang di kota.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Adanya prosedur administratif yang sederhana. ○ Mudah dikelola oleh Pokja Administrasi. ○ Adanya dukungan dari berbagai kelompok kepentingan. ○ Pemilik tanah dari area pengirim dan pengembang dari area penerima memahami program <i>TDR</i> secara utuh. 	Karakteristik Program
7. Area Penerima yang Sesuai	Kesesuaian lokasi penerima terhadap kebijakan <i>TDR</i> .	<ul style="list-style-type: none"> ○ Memenuhi syarat dan ketentuan area penerima <i>TDR</i>. ○ Adanya mekanisme analisis kesesuaian lokasi penerima. ○ Kompatibel dengan pengembangan wilayah yang ada. 	
8. Kesiapan Infrastruktur di Area Penerima	Kondisi kesiapan infrastruktur yang matang dan mumpuni di area penerima.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Adanya mekanisme analisis kesiapan infrastruktur area penerima <i>TDR</i>. ○ Semakin siap infrastruktur di area penerima, semakin tinggi keberhasilan <i>TDR</i>. 	
9. Dukungan Pembiayaan	Ketersediaan pembiayaan baik dari pengembang maupun pemerintah setempat.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Optimalitas sumber pendanaan. ○ Sumber pembiayaan utama dari pengembang dan sekunder dari pemerintah. ○ Adanya mekanisme pengalokasian dana yang jelas. 	
10. Adanya	Mekanisme dalam	<ul style="list-style-type: none"> ○ Adanya kompensasi yang jelas kepada 	Karakteristik

Faktor	Definisi	Penekanan Keberhasilan	Aspek
Mekanisme Pasar	menentukan luasan dan harga <i>TDR</i> berdasarkan kondisi dan dinamika yang berlaku di pasar saat ini.	pemilik lahan di area pengirim. <ul style="list-style-type: none"> ○ Biaya transaksi dan administrasi rendah. ○ Adanya ketetapan tabel standar pemerintah tentang nilai <i>TDR</i> hasil analisis. 	Pasar
11. Bank <i>TDR</i>	Lembaga resmi yang diberi otoritas khusus dalam mengatur mekanisme membeli, menahan dan menjual kembali <i>TDR</i> .	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bank <i>TDR</i> sebagai fasilitator. ○ Adanya dana bergulir pengelolaan nilai <i>TDR</i>. ○ Adanya stabilitas, kredibilitas dan kepercayaan program. 	
12. Fungsi Preservasi	Upaya mempertahankan Kawasan Pecinan sebagai cagar budaya agar tetap dapat mempertahankan fungsi asli sampai batas waktu selama mungkin.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pemilik lahan di area pengirim memahami dan melakukan kewajiban akibat pelaksanaan <i>TDR</i>. ○ <i>TDR</i> harus dimasukkan dalam mekanisme preservasi cagar budaya kota. ○ Sosialisasi. 	Karakteristik Lokasi
13. Status Kepemilikan Aset	Bukti kepemilikan bangunan yang sah dalam memanfaatkan tanah.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Adanya status kepemilikan tanah yang dapat dikelola dan dimanfaatkan. 	
14. Budaya dan Tradisi Pecinan	Tatanan yang berlaku, berkembang dan melekat pada masyarakat khas Pecinan.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Adanya kriteria evaluasi kesesuaian kawasan di area pengirim. ○ Semakin kuat budaya pecinan, semakin tinggi nilai <i>TDR</i> di area pengirim. 	
15. Nilai Lahan	Nilai yang didasarkan kepada kemampuan lahan secara ekonomis hubungannya dengan produktivitas pelaksanaan <i>TDR</i> yang dikhususkan pada area penerima.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Adanya perhitungan daya dukung lahan. ○ Adanya kesesuaian dengan rencana zonasi dan standar desain. ○ Gangguan minimal di kondisi lingkungan eksisting. ○ Kemampuan fisik dalam menangani peningkatan kepadatan. 	
16. Keinginan dari Pelaku	Keinginan dari pelaku untuk melaksanakan <i>TDR</i> .	<ul style="list-style-type: none"> ○ Keinginan atas dasar sadar dan tanggung jawab dalam melaksanakan <i>TDR</i>. ○ Adanya persetujuan melakukan <i>TDR</i> antara pemilik lahan di area pengirim dan pengembang di area penerima. ○ Adanya surat permohonan <i>TDR</i>. 	Dukungan Masyarakat
17. Tingkat Pemahaman Pelaku	Pemahaman pelaku tentang konsep, prosedur, konsekuensi dan berbagai indikator lainnya mengenai <i>TDR</i> .	<ul style="list-style-type: none"> ○ Semakin tinggi pemahaman, semakin tinggi keberhasilan <i>TDR</i> terutama dalam meminimalkan terjadinya konflik. ○ Informasi <i>TDR</i> melalui buletin, pelepasan, rapat, komunitas setempat, sosial media, dan sebagainya. ○ Sosialisasi. 	

G. Diskusi Teoritik

Hasil rumusan faktor-faktor di atas menjadi indikasi dalam mempengaruhi keberhasilan apabila kebijakan *TDR* diterapkan di Kawasan Kembang Jepun dan Ketandan nantinya. Pada prosesnya, hasil eksplorasi terhadap kuesioner delphi telah menghasilkan pengembangan yang tidak dijumpai pada faktor-faktor keberhasilan *TDR* hasil tinjauan

literatur, yaitu faktor adanya peraturan walikota, faktor budaya dan tradisi Pecinan serta faktor tingkat pemahaman pelaku terhadap *TDR*.

1. Pemerintahan dan Kebijakan

Aspek pemerintahan dan kebijakan merupakan aspek paling utama mengingat *TDR* merupakan kebijakan yang belum banyak diimplementasikan di Indonesia, sehingga diperlukan *tools* yang

mampu memberikan intervensi bagi pelakunya. Kondisi demikian diperkuat oleh penelitian Machemer and Kaplowitz (2002), bahwa struktur dan kekuatan politik mempengaruhi pelaksanaan program TDR. Semakin kuat dukungan yang diberikan, maka akan membuat TDR semakin cepat diterima masyarakat. Di satu sisi, Kota Surabaya saat ini telah memiliki Peraturan Walikota (2020) mengenai pemanfaatan koefisien lantai bangunan melalui penyerahan kontribusi, sehingga perlu dilakukan sinkronisasi lebih lanjut. Kota Yogyakarta sebagai bagian dari Daerah Istimewa Yogyakarta (D.I.Y.) memiliki Sultan yang merangkap sekaligus sebagai Gubernur yaitu pemegang kekuasaan tertinggi (Rifayani dkk., 2013).

2. Karakteristik Program

Aspek karakteristik program merupakan faktor mendasar terhadap konsep kebijakan TDR itu sendiri. Kesederhanaan menyiratkan bahwa kebijakan tersebut terstruktur dengan jelas dan relatif sederhana, sehingga memudahkan staf kota untuk mengelola dan masyarakat luas dalam memahami (Machemer & Kaplowitz, 2002). Seluruh *stakeholder* sepakat dan menekankan kepada perumusan kebijakan yang sederhana dan fleksibel. Tidak hanya itu, melainkan kepada kesesuaian dan kesiapan (infrastruktur) dari area penerima.

3. Karakteristik Pasar

Keberhasilan TDR pada bangunan cagar budaya sangat ditentukan oleh adanya tingkat permintaan (*demand*) pembangunan pada kota khususnya pada kawasan yang ditunjuk. Studi pasar dan penyeimbangan baik antara penyediaan *supply* maupun *demand* (Fulton dkk., 2004). Pasar TDR harus dapat berfungsi baik, dimana mampu menampung transaksi TDR meliputi bonus kepadatan, insentif bagi pengembangan yang berpartisipasi, rasio pengalihan (*transfer of ratio*) dan nilai pengalihan (*transfer rate*) (Chan & Hou, 2015). Hak pengembangan dapat dipasarkan secara bebas dengan cara yang sama seperti hak atas aset tidak bergerak lainnya (misalnya tanah), sehingga pasar TDR secara intrinsik terhubung ke pasar yang lebih luas (Falco & Chiodelli, 2018). Apabila kebijakan TDR diterapkan, maka Pemerintah Kota Surabaya dan Yogyakarta perlu memperhatikan pengaturan interaksi permintaan dan penawaran pasar, sehingga ditekankan untuk

membuat tabel nilai TDR hasil analisa yang telah distandarisasi (sebagai rujukan). Sangat penting bagi setiap orang dan perusahaan untuk dipertemukan dalam suatu pasar untuk memperoleh informasi yang cukup, salah satunya berupa Bank TDR (Carroll dkk., 2005). Bank TDR akan memfasilitasi segala bentuk transaksi, termasuk analisis (kesesuaian kebijakan) dan penilaian terhadap nilai TDR yang akan dikirimkan.

4. Karakteristik Lokasi

Hampir seluruh faktor di dalam aspek ini (kecuali fungsi preservasi) tidak dijumpai pada tinjauan literatur melainkan dari masukan narasumber saat wawancara. Fungsi preservasi kawasan cagar budaya merupakan tujuan utama terhadap tercapainya program TDR (Carroll dkk., 2005; Chan & Hou, 2015; Fulton dkk., 2004; Güzle dkk., 2020; Pruetz & Standridge, 2008). Cagar budaya di wilayah penelitian memiliki karakteristik Kawasan Pecinan yang khas, sehingga semakin kuat budaya yang melekat maka akan semakin tinggi nilai TDR-nya. Sebagai konsekuensi, pemilik lahan di area pengirim dan penerima harus memahami dan menerapkan aturan-aturan sesuai ketentuan yang mengaturnya. Status kepemilikan aset yang jelas akan mempermudah dalam pemanfaatan dan pengelolaan bangunan. Pasokan dan permintaan TDR yang tidak seimbang akan menghasilkan TDR yang berbeda nilainya, sehingga dalam perlu memperhatikan nilai lahan yang melekat di kawasan tersebut. Semakin tinggi nilai lahan dimaksud, maka semakin optimal nilai TDR yang diperjualbelikan (Chen dkk., 2020).

5. Dukungan Masyarakat

Agar seluruh pemangku kepentingan memiliki akses yang merata terhadap TDR, maka perlu diwujudkan dukungan masyarakat melalui adanya keinginan dari pelaku dan tingkat pemahaman pelaku. Hal ini penting karena dapat memastikan bahwa para pemangku kepentingan memiliki akses dan penggunaan TDR yang sama dan merata (Chan & Hou, 2015). Keinginan merupakan hal paling dasar dari pemilik lahan di kawasan cagar budaya dan pengembang di area penerima terhadap pelaksanaan TDR yang diwujudkan melalui persetujuan. Upaya yang dapat dilakukan antara lain melalui sosialisasi dan penyebaran informasi TDR melalui berbagai media yang relevan. Pada akhirnya pemahaman pelaku yang merata akan

menghasilkan konflik dan kerugian yang semakin minim.

4. KESIMPULAN

Penelitian ini memberikan analisis sistematis hasil konsensus narasumber ahli terhadap perumusan indikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan penerapan *TDR* di Kawasan Pecinan Kembang Jepun, Kota Surabaya dan Kawasan Pecinan Ketandan, Kota Yogyakarta. Terdapat 17 (tujuh belas) faktor-faktor pengaruh keberhasilan *TDR* di kawasan tersebut yang terbagi ke dalam 5 (lima) aspek, antara lain aspek pemerintahan dan kebijakan, karakteristik program, karakteristik pasar, karakteristik lokasi dan dukungan masyarakat. Pada beberapa faktor yang terbentuk memiliki keterkaitan dengan faktor yang lain. Kebijakan *TDR* merupakan hal yang masih baru di Indonesia khususnya di wilayah penelitian, sehingga perlu dilakukan kajian lebih mendalam serta sinkronisasi terhadap kebijakan tata ruang yang berlaku agar mampu mencapai tujuan utama pengembangan, pelestarian serta perlindungan kawasan cagar budaya.

5. UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis ingin berterima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu dalam penyusunan materi dan penyempurnaan substansi dalam penelitian ini, terutama kepada pihak Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang telah mendukung dalam hal finansial selama penelitian berlangsung.

6. DAFTAR PUSTAKA

Adiyatma, I., & Heliati, R. R. (2018). *Modul Metode Delphi untuk Direktorat Jasa Keuangan dan BUMN*. Bandung: Universitas Padjadjaran.

Apriyani, A. (2013). *Surabaya di Atas Kampung-Kampung, Pusat Kya-Kya Kembang Jepun*. Surabaya: Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Surabaya.

Carroll, Taylor, Chen, C., Dunbar, J., Gore, R., & Greve, D. (2005). Evaluating the Potential of a Market-Based Transfer of Development Program to Preserve Open Space in Santa Barbara County: Donald Bren School of Environmental Science and

Management, University Of California, Santa Barbara

- Chan, E. H., & Hou, J. (2015). Developing a Framework to Appraise The Critical Success Factors of Transfer Development Rights (TDRs) for Built Heritage Conservation. *Habitat International*, 46, 35-43. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.10.018>
- Chen, C., Yu, L., & Choguill, C. L. (2020). "Dipiao", Chinese approach to transfer of land development rights: The experiences of Chongqing. *Land Use Policy*, 99, 104870. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104870>
- Falco, E., & Chiodelli, F. (2018). The Transfer of Development Rights in The Midst of The Economic Crisis: Potential, Innovation and Limits in Italy. *Land Use Policy*, 72, 381-388. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.12.069>
- Fulton, W., Mazurek, J., Pruetz, R., & Williamson, C. (2004). *TDRs and Other Market-Based Land Mechanisms: How They Work And Their Role In Shaping Metropolitan Growth*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Güzle, G., Akpınar, F., & Duvarcı, Y. (2020). Transfer of Development Rights for The Effectiveness of The Conservation Plans: A Case From Historic Kemeralti, Izmir. *Habitat International*, 103(2020), 102207. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2020.102207>
- Hou, J., Chan, E. H., & Li, L. (2018). Transfer of Development Rights as an Institutional Innovation to Address Issues of Property Rights. *Journal of Housing and the Built Environment*, 33(3), 465-479. Doi: <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9613-6>
- Iskandar, J., & Topan, M. A. (2018). Karakteristik Kawasan Pecinan Pantai Utara Pulau Jawa (Studi Kasus: Kawasan Pecinan Lasem, Jawa Tengah). *Jurnal Penelitian dan Karya Ilmiah Arsitektur Usakti*, 16(1), 25-31. Doi: <https://doi.org/10.25105/agora.v16i1.3208>
- John, M. B. (2004). What to do when Stakeholders Matter. *Public Management Review*, 6(1),

- 21-53. Doi: 10.1080/14719030410001675722
- Klaus, J. (2020). Sharing Property Value Losses: The Spatial Concentration of Development Rights as a Way to Limit Urban Sprawl. *Land Use Policy, 94*, 104540. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104540>
- Machemer, P. L., & Kaplowitz, M. D. (2002). A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programmes. *Journal of Environmental Planning and Management, 45*(6), 773-795. Doi: <https://doi.org/10.1080/0964056022000024334>
- Menghini, G. (2013). *Transferable Development Rights (TDR) in Switzerland: Simulating a TDR Market with Agent-Based Modeling*. Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Programme Doctoral En Génie Civil Et Environnement.
- Moskowitz, H. S., & Lindbloom, C. G. (2004). The latest illustrated book of development definitions: New expanded edition. *Center for Urban Policy Research. New Brunswick: Rutgers University*.
- Nelson, A. C., Pruetz, R., & Woodruff, D. (2013). *The TDR Handbook: Designing and Implementing Transfer of Development Rights Programs*: Island Press.
- Nugraha, D. H., & Febrianty, D. (2015). *Kawasan Permukiman Tionghoa dan Akulturasi di Kampung Ketandan Yogyakarta*. Paper presented at the Seminar Nasional Scan#6, 2015. Local Wisdom and Cultural Sustainability.
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2018 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Surabaya Tahun 2018-2038.
- Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035.
- Peraturan Walikota Surabaya Nomor 29 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pelaksanaan, Pengawasan dan Penyerahan Kontribusi Pembangunan Daerah dalam Rangka Pemanfaatan Koefisien Lantai Bangunan Maksimum untuk Bangunan Tinggi dan Penambahan Intensitas Pemanfaatan Ruang.
- Pruetz, R., & Standridge, N. (2008). What Makes Transfer of Development Rights Work?: Success Factors From Research and Practice. *Journal of the American planning association, 75*(1), 78-87. Doi: <https://doi.org/10.1080/01944360802565627>
- Rifayani, S. D., Harsasto, P., & Martini, R. (2013). Implikasi Kedudukan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Terhadap Demokratisasi dan Efektivitas Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. *Journal of Politic and Government Studies, 2*(3), 46-57.
- Sari, K. E., & Kurniawan, E. B. (2011). Pelestarian Kawasan Pecinan Kembang Jepun Kota Surabaya Berdasarkan Persepsi Masyarakat. *DIMENSI: Journal of Architecture and Built Environment, 38*(2), 89-100. Doi: <https://doi.org/10.9744/dimensi.38.2.89-100>
- Sulaiman, R. (2020). *Evaluasi Kelayakan Teknis Penerapan Transfer of Development Rights (TDR) pada Kawasan Kota Tua Jakarta*. (Magister), Sekolah Arsitektur, Perencanaan dan Pengembangan Kebijakan, Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, ITB.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.
- Walls, M., & McConnell, V. (2007). *Transfer Development Rights in U.S. Communities*. Washington, DC: Meadows Design Office.