

PENTINGNYA PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN PENGELOLAAN PRASARANA PERKOTAAN LINTAS BATAS ADMINISTRASI DI KAWASAN METROPOLITAN BANDUNG

Oleh : Krismiyati Tasrin, ST¹

Bandung Metropolitan Area is growing up quickly as result of conurbation process and sub urbanization phenomenon. A large urban area created when neighboring towns spread into and merge with each other. Bandung City and some municipalities around it have a correlation between one and others. This is characterized by a regional cohesion in many aspects such as economy, social, cultural, etc. Today, public infrastructure is managed by each regional government who has authority in their own home and has no authority to others region whereas public infrastructure is not restricted by administration border. By increasing the need of public services quality, each municipality has to have an integrated infrastructure management with others.

A. PENDAHULUAN

Kawasan Metropolitan adalah suatu kawasan yang dibentuk oleh suatu sistem kota besar dan wilayah sekitarnya dengan jumlah penduduk secara keseluruhan melebihi satu juta jiwa, yang juga dihasilkan dari proses konurbasi (*urban sprawl*) dari suatu kota atau gejala sub-urbanisasi. Identifikasi kota-kota yang memiliki kecenderungan beraglomerasi dengan suatu kota besar (yang berperan sebagai inti), yang dicirikan dengan kuatnya keterkaitan antar kota-kota tersebut dalam kegiatan ekonomi, transportasi, budaya, dan telekomunikasi. Metropolitan Bandung yang meliputi Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kota Cimahi, dan Kota Sumedang

tumbuh semakin pesat baik dalam bidang perekonomian, sosial budaya dan lain sebagainya. Sebagai suatu sistem perkotaan metropolitan, kota/kabupaten yang membentuknya memiliki suatu ketergantungan satu sama lain (*regional cohesion*) atau memiliki keterkaitan secara regional dan masing-masing kota/kabupaten yang tercakup tidak berdiri sendiri-sendiri tetapi merupakan suatu kesatuan sistem pelayanan. Sebagai suatu sistem, antara kota satu dengan kota lainnya saling berhubungan dan tergantung atau memiliki jaringan (*network*) yang terintegrasi baik dalam hal ekonomi, sosial, infrastruktur dan lain sebagainya.

¹ CPNS di Lingkungan PKP2A I Bandung, Lembaga Administrasi Negara.

Hubungan yang terjalin dalam suatu sistem perkotaan adalah hubungan fungsional (*functional relationship*) yaitu hubungan dalam rangka memenuhi fungsi melayani masyarakat (*public services*). Selama ini yang terjadi adalah Pemerintah Daerah Tingkat II (kota/kabupaten) dalam merencanakan ruang wilayahnya hanya terbatas pada daerah yang terletak di dalam batas administrasi pemerintahan kota/kabupaten tersebut. Sementara untuk daerah yang terletak di luar batas administrasi perkotaan menjadi wewenang pemerintah daerah lain. Oleh karena adanya pemahaman mengenai batas administrasi dalam pengelolaan prasarana perkotaan, maka pemerintahan kota/kabupaten dan pemerintah propinsi mempunyai penekanan prioritas pengembangan yang berbeda, sehingga dimungkinkan sekali akan timbulnya "goal conflicts" dalam pembangunan perkotaan khususnya kawasan metropolitan yang merupakan satuan sistem perkotaan. Oleh karenanya diperlukan suatu kajian mengenai sistem kelembagaan pengelolaan prasarana perkotaan lintas batas administrasi di kawasan metropolitan, dalam hal ini Kawasan Metropolitan Bandung. Hal ini penting dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan prasarana perkotaan sebagai bagian dari pelayanan publik.

B. Tinjauan Teoritis Mengenai Kelembagaan dan Prasarana Perkotaan

Kelembagaan, atau institusi, umumnya pandangan orang lebih diarahkan kepada organisasi, wadah atau pranata. Organisasi hanyalah wadahnya saja, sedangkan pengertian lembaga mencakup juga aturan main, etika, kode etik, sikap dan tingkah laku seseorang

atau suatu organisasi atau suatu sistem. Kelembagaan biasanya dibahas dalam ilmu sosiologi, antropologi, hukum dan politik, organisasi dan manajemen, psikologi maupun ilmu lingkungan yang kemudian berkembang kedalam ilmu ekonomi karena kini mulai banyak ekonom berkesimpulan bahwa kegagalan pembangunan ekonomi umumnya karena kegagalan kelembagaan. Berikut ini beberapa pengertian kelembagaan menurut berbagai bidang keilmuan:

- Dalam bidang sosiologi dan antropologi, kelembagaan banyak ditekankan pada *norma, tingkah laku* dan *adat istiadat*.
- Dalam bidang ilmu politik, kelembagaan banyak ditekankan pada aturan main (*the rules*) dan kegiatan kolektif (*collective action*) untuk kepentingan bersama atau umum (*public*).
- Ilmu psikologi melihat kelembagaan dari sudut tingkah laku manusia (*behaviour*).
- Ilmu hukum menegaskan pentingnya kelembagaan dari sudut pandang hukum, aturan dan penegakan hukum serta instrumen dan proses litigasinya.
- Pendekatan ilmu biologi, ekologi atau lingkungan melihat institusi dari sudut analisis sistem lingkungan (*ecosystem*) atau sistem produksi dengan menekankan struktur dan fungsi sistem produksi atau sistem lingkungan kemudian dapat dianalisis keluaran serta kinerja dari sistem tersebut dalam beberapa karakteristik atau kinerja (sistem *performance* atau sistem *properties*) seperti produktivitas, stabilitas, sustainabilitas, penyebaran dan kemerataannya.

Selanjutnya, juga terdapat berbagai definisi kelembagaan yang disampaikan

oleh para ahli dari berbagai bidang, sebagai berikut:

Menurut Ruttan dan Hayami, 1994, Lembaga adalah "aturan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan dimana setiap orang dapat bekerjasama atau berhubungan satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan". Sementara menurut Ostrom, 1985:1986, Lembaga didefinisikan sebagai "aturan dan rambu-rambu sebagai panduan yang dipakai oleh para anggota suatu kelompok masyarakat untuk mengatur hubungan yang saling mengikat atau saling tergantung satu sama lain. Penataan institusi (institutional arrangements) dapat ditentukan oleh beberapa unsur: aturan operasional untuk pengaturan pemanfaatan sumber daya, aturan kolektif untuk menentukan, menegakkan hukum atau aturan itu sendiri dan untuk merubah aturan operasional serta mengatur hubungan kewenangan organisasi". Definisi senada juga diberikan oleh Uphoff, 1986, bahwa Lembaga adalah suatu himpunan atau tatanan norma-norma dan tingkah laku yang bisa berlaku dalam suatu periode tertentu untuk melayani tujuan kolektif yang akan menjadi nilai bersama. *Institusi ditekankan pada norma-norma perilaku, nilai budaya dan adat istiadat.* Nabli dan Nugent, 1989 mendefinisikan Lembaga sebagai sekumpulan batasan atau faktor pengendali yang mengatur hubungan perilaku antar anggota atau antar kelompok. Dengan definisi ini kebanyakan organisasi umumnya adalah institusi karena organisasi umumnya mempunyai aturan yang mengatur hubungan antar anggota maupun dengan orang lain di luar organisasi (Nabli dan

Nugent, 1989. Sedangkan North dan Williamson menjelaskan definisi Lembaga masing-masing sebagai berikut:

... aturan main di dalam suatu kelompok sosial dan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor ekonomi, sosial dan politik. Institusi dapat berupa aturan formal atau dalam bentuk kode etik informal yang disepakati bersama. North membedakan antara institusi dan organisasi dan mengatakan bahwa institusi adalah aturan main sedangkan organisasi adalah pemainnya (North, 1990).

... mencakup penataan institusi (institutional arrangement) untuk memadukan organisasi dan institusi. Penataan institusi adalah suatu penataan hubungan antara unit-unit ekonomi yang mengatur cara unit-unit ini apakah dapat bekerjasama dan atau berkompetisi. Dalam pendekatan ini organisasi adalah suatu pertanyaan mengenai aktor atau pelaku ekonomi di mana ada kontrak atau transaksi yang dilakukan dan tujuan utama kontak adalah mengurangi biaya transaksi (Williamson, 1985).

Merangkum dari berbagai pengertian yang dikemukakan di atas dan dikaitkan dengan konteks kelembagaan pengelolaan prasarana perkotaan, maka yang dimaksudkan **kelembagaan** dalam makalah ini adalah :

Suatu sistem, tatanan dan pola hubungan antara anggota atau organisasi yang terkait dalam hal pengelolaan prasarana perkotaan, baik antar sektor dalam satu wilayah kabupaten/kota maupun antar wilayah/lintas batas administrasi kota/kabupaten yang menekankan

pada struktur dan fungsi sistem untuk memfasilitasi anggotanya melakukan koordinasi dalam rangka melakukan kegiatan kolektif (collective action) yang diikat atau dibatasi oleh berbagai norma, kode etik, aturan formal maupun informal dalam rangka mewujudkan kerjasama

mencapai tujuan bersama yaitu meningkatnya kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Secara umum konsep kelembagaan khususnya dalam isu pembangunan digambarkan pada gambar berikut :



Gambar 1 : Konsep kelembagaan dalam isu pembangunan.

Sementara itu, yang dimaksud dengan prasarana perkotaan dalam kajian ini adalah prasarana ke-PU an yang meliputi prasarana jalan, drainase, air bersih, air kotor dan persampahan. Lebih sempit, prasarana yang dimaksud adalah prasarana ke-PU an yang jangkauan pelayanannya melintasi batas administrasi kota/kabupaten, dalam hal ini kabupaten/kota yang merupakan wilayah Metropolitan Bandung (*Bandung Metropolitan Area*).

C. KONSEP KELEMBAGAAN PENGELOLAAN PRASARANA PERKOTAAN LINTAS BATAS ADMINISTRASI DI KAWASAN METROPOLITAN BANDUNG

Terkait dengan pengelolaan prasarana perkotaan di Kawasan Metropolitan Bandung, maka prasarana perkotaan yang tingkat/jangkauan pelayanannya tidak terbatas pada satu kota/kabupaten atau merupakan prasarana yang pelayanannya melintasi batas administrasi adalah prasarana Air Bersih,

Air Kotor, Jalan, dan Persampahan. Sebagai contoh, Kabupaten Bandung merupakan satu kesatuan pelayanan air bersih, air kotor dan persampahan dengan Kota Bandung, dimana untuk pelayanan air bersih dan air kotor di Kabupaten Bandung dilayani oleh PDAM Kota Bandung. Demikian pula dengan pelayanan persampahannya juga dilayani oleh PD Kebersihan Kota Bandung. Sementara untuk prasarana jalan, pembangunan dari prasarana ini haruslah terpadu antara kabupaten/kota yang satu dengan yang lain, karena prasarana jalan merupakan suatu sistem jaringan (*integrated network system*). Hal ini menggambarkan bahwa Kawasan Metropolitan Bandung merupakan satu kesatuan fungsional (*functional relationship*) yaitu satu kesatuan dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai penyedia pelayanan publik. Oleh karenanya seharusnya terdapat suatu kelembagaan yang mengatur dan berwenang untuk melakukan pengontrolan dan koordinasi pengelolaan prasarana perkotaan di Kawasan Bandung Metropolitan. Adapun tujuan pembentukan kelembagaan ini adalah untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Belajar dari pengalaman beberapa kawasan metropolitan di negara-negara lain, seperti di Filipina dimana 13 kota otonom membentuk Manila Metropolitan, Vancouver (Kanada) terdapat 6 kota otonom yang membentuk Vancouver Metropolitan dan di Montreal terdapat 11 daerah otonom yang membentuk Montreal Metropolitan. Kawasan-kawasan metropolitan ini disebut *regional municipality* yang merupakan suatu bentuk kawasan yang terdiri dari

beberapa daerah otonom, tapi badan pengelolanya ada di bawah koordinasi provinsi. (*Pikiran Rakyat*, 25 September 2005).

Adapun kelemahan di Negara kita, kelembagaan seperti itu tidak disebutkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kelembagaan yang ada selama ini adalah lembaga-lembaga pengelola di bawah kota/kabupaten. (*Denny Zulkaidi*, *Pikiran Rakyat*, 25 September 2005). Padahal kelembagaan semacam itu tidak memiliki kewenangan yang cukup karena pengontrolan dan pengkoordinasiannya akan dibatasi oleh batas-batas administrasi, sehingga yang sering terjadi adalah tumpang tindih dalam pengelolaan prasarana perkotaan, baik dalam pembangunan maupun pemeliharannya. Tentu saja hal tersebut menyebabkan ketidakefektifan dan ketidakefisienan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya.

Konsep kelembagaan tersebut seharusnya juga mencakup pembagian hak, tanggung-jawab, dan kewenangan yang dapat diimplikasikan dalam bentuk-bentuk kelembagaan pengelolaan dan juga kerjasama pembiayaan pengelolaan prasarana. Bentuk dan karakteristik pola koordinasi antar lembaga dan instansi pengelola prasarana perkotaan di Metropolitan Bandung ini harus jelas, supaya lembaga dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan. Konsep kelembagaan pengelolaan prasarana perkotaan harus mencakup antara lain :

1. Mekanisme dan Prosedur pengelolaan prasarana perkotaan
2. Struktur relasi antara aktor dengan sumber daya yang akan dimanfaatkan

3. Peran dan partisipasi aktor untuk mencapai tujuan pengelolaan prasarana.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa permasalahan kelembagaan itu sendiri mencakup aspek pembagian kewenangan dan sumber pembiayaan dimana cukupan dari masing-masing aspek adalah sebagai berikut :

- **Aspek Kewenangan;** mencakup peran, tugas, serta kewajiban yang harus dipenuhi oleh masing-masing *stakeholder* yang terkait dengan masalah pengelolaan prasarana perkotaan di Kawasan Metropolitan Bandung.
- **Aspek Pembiayaan,** mencakup hal-hal terkait dengan sumber dan potensi dalam pembiayaan pembangunan dan pengelolaan prasarana perkotaan di Kawasan Metropolitan Bandung, serta proses berlangsungnya aliran dana dari masing-masing pihak.

Oleh karena itu, sejalan dengan makin berkembangnya kawasan Metropolitan Bandung dan makin meningkatnya tuntutan perbaikan kualitas pelayanan publik dari masyarakat maka aspek-aspek tersebut di atas harus diperhatikan. Dan dengan mempertimbangkan aspek-aspek tersebut di atas maka kelembagaan pengelolaan prasarana perkotaan lintas batas administrasi sebagaimana dimaksudkan harus antara lain memiliki ciri-ciri kelembagaan pemerintahan secara umum sebagai berikut :

1. **Adanya visi dan misi kelembagaan yang jelas.** Hal tersebut penting mengingat dengan adanya visi dan misi yang jelas akan dihasilkan kelembagaan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan. Visi dan misi yang dimaksudkan tentunya berkaitan dengan upaya peningkatan pemberian pelayanan kepada masyarakat.
2. **Bentuk organisasi flat atau datar.** Yang dimaksudkan adalah struktur organisasi yang tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hirarki.
3. **Struktur organisasi ramping atau tidak banyak pembedangan,** yaitu organisasi yang memiliki jumlah pembedangan horizontal seminimal mungkin sesuai dengan beban tugasnya.
4. **Merupakan organisasi jejaring,** karena organisasi seperti inilah yang mampu melakukan aktivitas organisasi secara cepat dan efisien. Organisasi yang tidak memanfaatkan *networking*, cepat atau lambat akan ditinggalkan pelanggan atau tertinggal karena kalah bersaing. Untuk itu berbagai kalangan menilai bahwa organisasi yang sukses adalah '*small organization but large networking*'.
5. **Merupakan organisasi pembelajaran (*strategic learning organization*).** Dalam suasana perubahan yang sangat cepat ini diperlukan organisasi yang mampu mentransformasikan dirinya/organisasinya untuk menjawab tantangan-tantangan dan kesempatan yang terjadi akibat perubahan tersebut.

Proses transformasi atau belajar dari setiap unsur dalam organisasi tersebut kita kenal sebagai "organisasi pembelajaran". Pada akhirnya organisasi yang cepat belajar akan mampu beradaptasi dengan cepat terhadap perubahan yang terjadi.

6. **Organisasi banyak diisi jabatan profesional/fungsional.** Sejalan dengan bentuk organisasi yang flat, maka jabatan struktural hanya terdiri dari dua atau tiga level (*layers*), selebihnya diisi oleh pejabat-pejabat profesional/fungsional.
7. **Organisasi bervariasi.** Organisasi terbuka kemungkinan untuk memiliki struktur yang berbeda antara yang satu dengan lainnya, sesuai dengan kondisi dan prioritas misi organisasi yang bersangkutan (*Kelembagaan Wilayah Khusus (Special District), LAN; 2002*).

Selain itu perlu juga diperhatikan mengenai aktor-aktor yang dinilai memiliki kepentingan terkait dengan pengelolaan prasarana perkotaan, untuk itu perlu dilakukan *stakeholder mapping*. Sebagai contoh, terkait dengan pengelolaan air bersih maka salah satu stakeholder yang berkompeten adalah PDAM di masing-masing kota/kabupaten di wilayah Metropolitan Bandung, sedangkan untuk pengelolaan persampahan stakeholder yang berkompeten salah satunya adalah PD Kebersihan. Hal-hal tersebut penting dalam rangka mengurangi konflik kepentingan yang kemungkinan besar bisa terjadi mengingat hal ini menyangkut pengelolaan prasarana yang jangkauan pelayanannya lintas batas administrasi.

Selain itu, hal *stakeholder mapping* tersebut penting dalam merumuskan struktur relasi antara aktor dengan sumber daya yang akan dimanfaatkan dan penetapan peran dan partisipasi aktor untuk mencapai tujuan pengelolaan prasarana.

Mengenai model kelembagaannya sendiri sebenarnya terdapat beberapa alternatif sebagaimana dijelaskan sebagai berikut (*Kelembagaan Wilayah Khusus (Special District), LAN; 2002*) :

1. Optimalisasi peran instansi atau kelembagaan yang sudah ada di wilayah Bandung Metropolitan melalui proses kerjasama internal (antar instansi/dinas) yang ada dalam suatu wilayah. Dalam hal ini hanya beberapa instansi atau dinas yang terkena peningkatan atau inovasi fungsi, dimana instansi/dinas tersebut bekerjasama untuk mengelola prasarana perkotaan yang menjadi kewenangannya. Bentuk kelembagaan yang dapat dikembangkan pada dasarnya tidak merubah struktur yang sudah ada.
2. Pembentukan kelembagaan pengelolaan prasarana perkotaan yang baru, baik dengan *mereduksi* maupun *tidak mereduksi* fungsi kelembagaan yang sudah ada. Lembaga baru ini memiliki kewenangan pengelolaan prasarana perkotaan yang mencakup seluruh wilayah Bandung Metropolitan.

Terdapat kelebihan dan kelemahan dari masing-masing alternatif model kelembagaan tersebut dan hal tersebut memerlukan pengkajian lebih mendalam.

D. PENUTUP

Mengingat pentingnya pembentukan kelembagaan yang memiliki wewenang untuk mengatur dan mengontrol pengelolaan prasarana perkotaan yang lintas batas administrasi ini maka hal-hal tersebut haruslah diperhatikan dan ditindaklanjuti dalam rangka upaya peningkatan pelayanan prima kepada masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- 1 Kelembagaan dan Kebijakan Dalam Pengembangan Agroforestri, www.worldagroforestry.org.
- 2 Bandung Metropolitan, Konsepsi dan Implementasi, www.pikiran-rakyat.com, Minggu, 25 September 2005
- 3 Prof. Dr. H.M. Didi Turmidzi, M.Si, Kewenangan Gubernur Dalam Pembangunan Wilayah, www.pikiran-rakyat.com, Senin, 14 Februari 2006
- 4 Lang, Robert E, Dawn Dhavale, America's Megapolitan Areas, July, 2005, Lincoln Institute of Land Policy.
- 5 Firman, Tommy, Keterkaitan Antarkota dan Implikasinya, 5 November, 2003, Buletin Tata Ruang.
- 6 Revilla Dies, Javier, Metropolitan Innovation Systems: A Comparison Between Barcelona, Stockholm, and Vienna, Januari, 2002, International Regional Science Review 25, 1:63-85
- 7 Tim Peneliti PKP2A I Bandung, Kelembagaan Wilayah Khusus (*Special district*), Lembaga Administrasi Bandung, 2002