

## Analisis Kebijakan dan Kelembagaan Dalam Pengembangan Kawasan Andalan Bogor- Depok dan Bekasi

Oleh: Nugraha LN., Drs. SE.MSi.<sup>1)</sup>

Kawasan Bodebek telah ditetapkan oleh PP No. 47/1997 tentang Tata Ruang Wilayah Nasional sebagai kawasan khusus, dan oleh Propinsi Jawa Barat melalui Perda No. 2 tahun 2003 tentang RTRW Propinsi juga telah ditetapkan sebagai salah satu dari delapan kawasan andalan di Jawa Barat. Untuk mendukung pengembangan kawasan Bodebek tersebut dibutuhkan satu bentuk kelembagaan yang memungkinkan kelembagaan tersebut memiliki otoritas yang kuat, khususnya dalam aspek perencanaan dan pengendalian alih fungsi lahan serta daya dukung lainnya. Tulisan ini mengajukan empat alternatif bentuk kelembagaan, yaitu: (1) Forum Koordinasi; (2) Sekretariat Bersama dalam bentuk Badan Kerjasama Pembangunan (BKSP); (3) Penyatuan Perencanaan dan Pengendalian dalam satu Kawasan Jakarta Metropolitan Raya (JMR) dan, (4) Integrasi Pemerintahan dalam bentuk Satu Dewan Jakarta Metropolitan Raya.

### 1. Pendahuluan

Kawasan Bogor, Depok dan Bekasi (yang selanjutnya disingkat Bodebek), termasuk juga kawasan DKI Jakarta, Tangerang serta Puncak dan Cianjur dalam Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, dimasukan dalam satu kawasan tertentu yang memerlukan penanganan khusus. Penetapan ini didasarkan kepada kenyataan geografis, bahwa kawasan tersebut sebagai suatu kesatuan ekosistem, dalam perkembangannya saling berhubungan dan tidak bisa saling dipisahkan. Artinya dengan kondisi

tersebut, ada satu kebutuhan akan perlunya satu kebijakan baik itu dalam bentuk regulasi maupun kelembagaan yang memungkinkan pengelolaan kawasan Bodebek ini

menjadi terintegrasi dalam satu pola pembangunan yang utuh. Suatu kenisnya pada saat pola pembangunan yang dikembangkan oleh daerah yang satu dengan yang lainnya tidak memiliki keterkaitan yang sinergis, untuk menjadikan kawasan ini sebagai kawasan pembangunan yang ideal, sebagaimana yang diharapkan oleh seluruh stakeholders di kawasan tersebut.

Dalam tahapan berikutnya, penetapan kawasan tertentu ini direncanakan (masih dalam tahapan Rakepres) untuk tidak hanya meliputi kawasan Bopuncur saja, dalam dalam kepentingan yang lebih luas yaitu kawasan Jabodetabekpuncur (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Puncak serta Cianjur) dalam satu penanganan yang utuh. Hal ini didasari oleh kenyataan bahwa

1) Dosen pada STIA LAN Bandung dan UPI Bandung

kawasan ini sebagai suatu kesatuan ekosistem kawasan dalam penangannya saling mempengaruhi, sehingga harus dikelola dalam satu kesatuan yang utuh.

Tuntutan di atas semakin mengemuka pada saat Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah ditetapkan<sup>1</sup>. Dalam semangat otonomi yang lebih besar diberikan kepada Daerah Kabupaten/Kota telah memunculkan persoalan baru dalam aspek integrasi pola pembangunan ini. Otonomi yang seharusnya memungkinkan setiap daerah mampu memberikan ruang yang lebih luas pada usaha-usaha pembangunan yang terbaik bagi setiap daerahnya, seringkali justru mengarah ke arah sebaliknya. Pola pembangunan baik dalam skala lokal daerah tersebut, maupun dalam skala regional atau nasional berjalan secara sendiri-sendiri, dan pola ini selain tidak memiliki sinergi untuk mencapai tujuan pembangunan yang diharapkan akan tetapi juga ongkos yang ditanggung untuk itu akan menjadi sangat mahal. Bahkan tidak jarang akibatnya pembangunan antar daerah justru menjadi saling menihilkan.

Otonomi yang sebelumnya diharapkan memberikan kesejahteraan bagi masing-masing daerah, dalam perjalannya menjadi tidak optimal manakala masih banyak peraturan lanjutan dari undang-undang ini masih banyak yang belum dirumuskan dan ditetapkan. Adanya keterlambatan dalam penetapan peraturan ini pada satu sisi dan

semangat daerah dalam membuat kebijakan sendiri melalui Perda, pada gilirannya telah menambah semakin terkotak-kotaknya pembangunan di masing-masing daerah. Pada tahap-tahap awal pelaksanaan otonomi yang secara bersamaan dengan menguatnya fungsi DPRD di daerah telah menimbulkan suatu kenyataan pembangunan yang kurang menguntungkan. Otonomi dengan tuntutan PAD-nya seolah menjadi suatu pemberian bagi eksplorasi sumber daya alam di masing-masing daerah.

Ditengah pelaksanaan otonomi daerah yang masih belum optimal tersebut, pada tahun 2003 Jawa Barat telah mengeluarkan Perda No 2/2003 tentang RTRW Propinsi Jabar, yang pada dasarnya berisi tentang (1) Kebijakan perencanaan, yang meliputi rencana struktur tata ruang dan rencana pola ruang, (2) Kebijakan pemanfaatan ruang, yang meliputi program, kegiatan, tahapan dan pembiayaan pembangunan; (3) Kebijakan pengendalian pemanfaatan, meliputi kegiatan pengawasan dan peneriban terhadap pemanfaatan ruang, dan (4) Secara lebih spesifik pokok-pokok kebijakan dari Perda ini adalah menetapkan sejumlah kawasan andalan, dan Kawasan Bodebek termasuk yang ditetapkan sebagai kawasan andalan dengan sektor unggulan dalam bidang industri, pariwisata, perdagangan dan jasa serta pendidikan dan pengetahuan. Sementara bagi kawasan Bopunjur sebagai kawasan hulu Bodebek telah ditetapkan sebagai kawasan andalan agrobisnis dan pariwisata.

Khusus dalam keterkaitan pengembangan Kawasan Bodebek, kondisi regulasi yang ada saat ini sesungguhnya tidak sepenuhnya memberikan dukungan yang

<sup>1</sup> UU No. 22 tahun 1999 ini saat ini sudah diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun dalam kepentingan tulisan ini, UU No. 22/1999 dianggap sebagai titik tolak awal bagi berjalannya otonomi daerah.

positif bagi terbentuknya suatu kawasan andalan sebagaimana yang dicanangkan oleh Perda No. 2 Tahun 2003 tentang RTRW Jawa Barat. Dalam Perda tersebut berkaitan dengan pengembangan kawasan Bodebek telah ditetapkan sebagai kawasan andalan yang meliputi sejumlah pengembangan, yaitu:

- Pengembangan Agribisnis
- Pengembangan Industri
- Pengembangan Pariwisata
- Pengembangan Usaha Bisnis kelautan
- Pengembangan Jasa
- Pengembangan Sumber Daya Manusia

Untuk mendukung kawasan tersebut, selanjutnya ditetapkan kriteria kesiapan kawasan tersebut dalam mendukung perkembangan kawasan yang ditentukan di atas. Adapun kriteria yang direncanakan di kawasan Bodebek tersebut adalah sebagai berikut:

1. Tersedianya lahan untuk kawasan industri
2. Termianfaatkannya bahan baku lokal
3. Meningkatnya aksesibilitas di zona dan kawasan industri
4. Meningkatnya SDM bidang industri dan jasa
5. Meningkatkan permanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mendukung industri jasa
6. Berkembangnya industri kecil dan rumah tangga
7. Meningkatnya volume ekspor
8. Terkendali pencemaran industri

## 2. Permasalahan Dalam Aspek Regulasi dan Kelembagaan

Beberapa persoalan yang terkait dengan persoalan regulasi dalam pengembangan kawasan Bodebek ini diantaranya adalah:

1. Rencana pengembangan kawasan Bodebek sebagai suatu kawasan andalan belum sepenuhnya didukung oleh kebijakan baik di tingkat pusat maupun daerah. Hal ini terbukti sampai dengan saat ini Kepres tentang hal ini masih dalam pembahasan. Begitu juga dengan peraturan daerah tentang tata ruang di seluruh Kabupaten/Kota yang ada di kawasan Bodebek masih ada yang belum menyesuaikan dengan RTRW Propinsi Jawa Barat. Artinya rencana tata ruang yang ada dan dipakai masih mengacu kepada rencana tata ruang yang lama.
2. Dari empat Daerah hanya Daerah Kabupaten Bekasi yang sudah memperbarui Perda RTRW, yaitu pada tahun 2003. Itupun jika melihat kepada isinya Perda RTRW ini secara yuridis tidak menyebutkan Perda No. 2 /2003 Tentang RTRW Propinsi Jawa Barat sebagai salah satu rujukan hukumnya. Bahkan untuk Pengakuan terhadap Dan ini berarti dalam konteks hukum Perda RTRW Kabupaten Bekasi tidak dibuat sebagai turunan atau kelanjutan dalam pengaturan tata ruang yang dikehendaki oleh Perda RTRW Propinsi Jawa Barat. Salah satunya dapat dilihat dari RTRW Kota Depok ditetapkan oleh Perda

No. 12 Tahun 2001 dan diundangkan dalam Lembaran Daerah No. 45 tahun 2001. Perda ini menetapkan bahwa RTRW Kota Depok Berlaku mulai tahun 2000 sampai dengan tahun 2010. Mengingat perda ini dibuat pada tahun 2000, maka perda RTRW Propinsi yang di acu masih kepada Perda RTRW Propinsi Tahun 1994, yang artinya bisa diyakini perencanaan tata ruang yang direncanakan di Daerah Depok sudah tidak sesuai lagi dengan RTRW Propinsi Jawa Barat.

3. Selanjutnya, kalaupun regulasi di tingkat pusat sudah ada, biasanya isinya lebih kepada norma, standar dan pedoman seringkali tidak memberikan pijakan yang kuat bagi perumusan regulasi di pemerintah daerah propinsi dan kabupaten/kota. Sehingga keterkaitan antara isi kebijakan pada level yang lebih strategis (nasional) dengan kebijakan di bawahnya tidak muncul sebagai suatu pola kebijakan, rencana atau programnya. Yang muncul justru seluruh regulasi yang ada bersisi tentang kriteria-kriteria umum yang sebelumnya sudah di atur dengan jelas pada kebijakan yang lebih tinggi.
4. Selain itu, regulasi yang dikembangkan pada tataran kebijakan umumnya lebih bersifat spasial (keruangan), sementara itu pada tataran rencana dan atau program bahkan pada proyek atau kegiatan, bahkan dalam penganggaran yang secara empiris

terjadi di lapangan lebih bersifat sektoral. Perbedaan pendekatan ini telah menyebabkan pula terputusnya pola keterkaitan antara kebijakan dengan rencana dan program (KRP) dalam pengembangan sebuah kawasan termasuk kawasan Bodebek.

5. Muatan atau isi dari regulasi yang mengatur tentang pengembangan sebuah kawasan dan tata ruang seringkali memiliki tingkat "ketidak pastian" yang cukup tinggi, sehingga isi atau muatan regulasi ini sangat fleksibel dalam memenuhi tuntutan lain yang seringkali mengikuti penggunaan tata ruang ini. Disatu sisi fleksibilitas ini sangat baik dalam mengantisipasi hal-hal yang secara tak terduga harus disesuaikan, namun disisi lain justru semakin membuat pengendalian dan pengawasan atas pengaturan ini menjadi semakin sulit dilaksanakan.
6. Persoalan lain yang sangat penting berkaitan dengan aspek regulasi ini adalah dalam implementasinya. Kelemahan utama dari hal ini adalah dalam pengendalian dan penegakan hukum. Sehingga pada akhirnya seringkali pengaturan yang ditetapkan dalam sistem regulasi yang ada hanya ada dalam tataran konseptual. Bahkan tidak jarang dalam praktiknya justru aturan yang ada disesuaikan dengan tuntutan di lapangan. Praktek yang seperti ini telah semakin menempatkan output yang dihasilkan oleh sistem regulasi menjadi kurang berarti.

Lemahnya kondisi regulasi sebagaimana diuraikan di atas, semakin kurang menguntungkan pada saat bentuk dan mekanisme kelembagaan yang mendukung proses perencanaan, pelaksanaan atau implementasi serta dan pengawasan dan pengendalian kebijakan tersebut masih belum memiliki kapasitas yang memadai.

Menurut UNDP (1999) ada tiga level kapasitas kelembagaan yang harus memadai agar proses pengelolaan pembangunan yang dijalankan organisasi itu sangat kuat. Ketiga kapasitas tersebut yaitu: (1) level sistem; (2) level organisasi; dan (3) level individu. Dan untuk saat ini, dari ketiga level kapasitas kelembagaan ini seluruhnya dapat dikatakan masih belum memadai.

*Pertama*, level pertama dari ukuran kapasitas kelembagaan adalah level sistem, yaitu level yang menyangkut aspek tata aturan yang baik (*good governance*) dari kelembagaan yang ada dengan seluruh stakeholdernya, baik itu secara vertikal dengan instansi pemerintah yang lain maupun horizontal dengan kelompok masyarakat dan dunia usaha. Dapat dikatakan bahwa kapasitas kelembagaan yang ada saat ini masih belum memadai. Proses otonomi daerah yang tidak diikuti dengan peraturan yang memadai telah menyebabkan banyak "kekosongan" dalam sistem tata aturan antara kelembagaan publik yang ada.

Pengaturan kewenangan yang ada telah menyebabkan ketidak jelasan atas fungsi-fungsi yang seharusnya di jalankan oleh sebuah kelembagaan publik. Misalnya, sampai dengan saat ini pemerintah pusat masih dibingungkan dengan kewenangan pengaturan yang seperti apa yang bisa

dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah, apakah dengan dalam bentuk norma standar atau pedoman. Dan bagaimana mekanismenya jika aturan tersebut tidak diikuti, mungkinkan pusat mencabut kembali kewenangan yang telah didelegasikannya melalui UU No. 22/1999, kalau mungkin bagaimana mekanismenya. Persoalan tersebut merupakan sebagian kecil dari persoalan tata aturan antara pemerintah pusat dengan daerah dalam pengaturan kewenangan, sementara itu masih banyak persoalan lainnya yang juga belum secara jelas diatur dalam sistem tata aturan ini. Sebab aturan yang dipakai selama ini hanya terpaku kepada UU No. 22 /1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah serta PP No. 25 /2000 tentang Rincian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Propinsi.

Persoalan lain dalam level sistem ini adalah berhubungan dengan akuntabilitas dan keterbukaan bagi masuknya akses publik (partisipasi publik) dalam proses-proses pengambilan kebijakan. Sampai dengan saat ini proses akuntabilitas dan partisipasi masih terbatas pada rekayasa sebagai jawaban atas kepentingan tertentu (Abdul Wahab, 1998). Sebab diyakini sampai dengan saat ini kedua hal ini masih merupakan agenda besar yang harus dibangun dalam sistem pengambilan kebijakan dalam proses politik negara kita.

Dengan demikian persoalan yang sama akan muncul pada saat memetakan kelembagaan dalam kaitannya dengan Kawasan Bodebek, persoalan-persoalan di atas sesungguhnya menjadi persoalan juga dalam kelembagaan kawasan Bodebek.

*Kedua*, level kedua dari kapasitas kelembagaan adalah level organisasi, yaitu menyangkut bentuk dan struktur kelembagaan. Pertanyaannya, sudahkan bentuk kelembagaan yang ada saat ini, baik itu bentuk Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota dengan masing-masing struktur yang dimilikinya mampu menjawab kebutuhan pengembangan kawasan Bodebek sebagaimana yang direncanakan? Dengan hasil temuan yang menunjukkan bahwa tata ruang yang direncanakan dengan yang terjadi mengalami penyimpangan (deviasi) hampir 70% (Kimpraswil, 2004) menunjukkan bahwa kapasitas kelembagaan yang ada masih belum memadai. Artinya bagaimana bentuk-bentuk dan struktur kelembagaan yang memungkinkan dikembangkan dalam mendukung pengembangan kawasan Bodebek menjadi salah satu hasil kajian dari studi ini.

*Ketiga*, level ketiga dari pengukuran kapasitas kelembagaan ini adalah level individu, yaitu menyangkut kualitas dan kompetensi aparatur dalam kelembagaan yang berhubungan dengan pengembangan kawasan Bodebek ini. Persoalan pertama dan utama yang berkaitan dengan birokrasi adalah menyangkut kualitas aparatur ini. Namun dalam kepentingan kajian ini aspek kelembagaan pada level inividu ini tidak akan banyak di analisis, sebab persoalan yang dihadapi adalah memiliki kesamaan dengan persoalan individu pada kajian birokrasi lainnya, sehingga rekomendasi yang diajukan oleh kajian lain tentang peningkatan kualitas individu bisa diadopsi oleh kajian ini.

### 3. Analisis dan Evaluasi Kebijakan dan Kelembagaan

Kajian kelembagaan pada dasarnya adalah menyangkut kajian tentang sistem kelembagaan. Dikarenakan kajian sistem kelembagaan ini sangat luas, maka dalam tataran yang paling mudah diidentifikasi, sistem kelembagaan dapat dilihat dari aspek bentuk dan mekanisme kelembagaannya itu sendiri, yang berfungsi untuk menjalankan sistem tersebut. Untuk itu dalam kajian kelembagaan yang berkaitan dengan Studi KLS pengembangan kawasan Andalan Bodebek ini akan memfokuskan analisinya pada *bentuk dan mekanisme kelembagaan* yang berkaitan dengan kebijakan, rencana dan program (KRP) dalam Pengembangan Kawasan Andalan Bodebek (untuk selanjutnya kebijakan, rencana dan program (KRP) ini akan diwakili dengan kata kebijakan saja).

- 1) Perumusan Kebijakan;
- 2) Implementasi Kebijakan; dan
- 3) Evaluasi dan Pengendalian Kebijakan.

Sesuai dengan itu, maka analisis sebagai prakiraan dampak dan evaluasi kelembagaan yang dibahas dalam konteks Pengembangan Kawasan Andalan Bodebek akan diuraikan dengan menggunakan tahapan kebijakan tersebut.

#### A. Kelembagaan Perumusan Kebijakan

Salah satu dampak yang paling nyata dari adanya otonomi daerah yang di bawa oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, semakin membuat sistem perencanaan pembangunan yang kurang terkoordinasi. Semangat desentralisasi yang diimple-

mentasikan melalui penempatan kewenangan yang besar di Daerah Kabupaten/Kota telah mendorong satu proses perumusan kebijakan pembangunan yang lebih banyak bersifat lokalitas (*locality*). Artinya ada satu transfer yang tidak sempurna pada saat konsep otonomi sampai di tingkat bawah. Apalagi situasi ini semakin diperburuk oleh munculnya semangat pemekaran wilayah kabupaten dan ditopang oleh tidak adanya hirarki antara Daerah Kabupaten/Kota dengan Propinsi. Maka dengan demikian semangat lokalitas ini semakin mengemuka dan seringkali justru menjadi semangat utama bagi Daerah dalam merumuskan kebijakannya.

Kesemua itu berdampak kepada perencanaan dan perumusan kebijakan ditingkat Daerah Kabupaten/Kota yang sangat terbatas pada kondisi lokal. Hal ini tidak menjadi permasalahan pada saat kewenangan atau urusan yang ditangani betul-betul persoalan yang bersifat lokal di Daerah tersebut. Tapi harus difahami bahwa bagian kewenangan atau urusan yang bersifat lokal ini sifatnya sangat kecil. Justru sebagian besar kewenangan atau urusan justru secara tidak langsung ataupun tidak memiliki konesitas dengan sistem yang lebih luas di luar lokal Dearahnya.

Posisi Daerah Propinsi Jawa Barat dalam perumusan kebijakan ini sesungguhnya sangat dilematis. Sebab dengan mekanisme yang ada saat ini posisinya sangat lemah. Termasuk dalam konteks perumusan kebijakan penetapan Kawasan Bodebek sebagai suatu

Kawasan Andalan sesuai dengan Perda No. 2 tahun 2003 tentang RTRW Propinsi. Kekuatan hukum yang dimiliki oleh penetapan ini sangat tidak kuat manakala berhadapan dengan produk hukum (peraturan daerah ataupun yang lainnya) yang diputuskan oleh Daerah Kabupaten/Kota. Dalam kata lain penetapan Kawasan Andalan dapat tidak memiliki makna apapun manakala tidak sejalan atau ditunjang oleh kebijakan di tingkat Daerah dalam hal ini Kabupaten Bogor, Kota Bogor, Kota Depok dan Bekasi. Walaupun secara kewilayahan empat Daerah ini berada di Jawa Barat.

Persoalan lain juga bisa mengemuka, manakala secara geografis kewilayahan maupun dalam sistem sosial, ekonomi dan budaya ternyata kawasan Bodebek ini lebih banyak dipengaruhi oleh perkembangan Daerah Khusus Istimewa Jakarta. Sebab dapat ditunjukkan dalam analisis bagian bagian lain laporan ini, mulai dari analisis tata ruang dan yang lainnya, menunjukkan bahwa perkembangan kawasan Bodebek ini hampir sebagian besar dipengaruhi oleh pengembangan kawasan DKI Jakarta.

Dalam menjembati kelemahan dalam perumusan kebijakan tersebut telah dilakukan berbagai upaya, diantaranya:

- 1) Sinkronisasi kebijakan pada tingkat Propinsi. Walaupun tidak secara langsung Propinsi Jawa Barat memiliki hubungan hirarkis dengan Daerah Kabupaten/Kota yang ada di Kawasan Bodebek Namun dengan fungsi Dekonsentrasi Propinsi masih bisa melakukan forum

- fasilitasi dan konsultasi kebijakan, sebagai upaya melakukan sinkronisasi kebijakan. Forum ini selama ini sudah berjalan, sehingga diupayakan setiap perumusan kebijakan di tingkat Propinsi dan Daerah berada pada jalur yang sejalan, atau paling tidak tidak terjadi kontrapunktif.
- 2) Keberadaan forum konsultatif yang diprakarsai oleh Propinsi Jawa Barat melalui seluruh perangkat daerahnya ini sangat baik, namun dilihat sisi yuridis, kedudukan forum konsultatif ini didalam tahapan proses pengambilan keputusan yang bersifat mengikat sangatlah lemah. Sehingga banyaknya ketidak sejalan antara perencanaan kebijakan (KRP) di empat daerah studi KLS ini dengan kebijakan Propinsi maupun antara keempat daerah tersebut itu sendiri bisa menjadi indikasi awal dari ketidak efektifan keberadaan kelembagaan forum konsultasi dalam membimbing perjalanan perumusan kebijakan di keempat Daerah studi KLS ini. Hal ini dapat terjadi sebab kelembagaan perumusan kebijakan di tingkat Daerah Kabupaten/Kota tidak memiliki keterkaitan secara yuridis dengan kelembagaan di tingkat Daerah Propinsi. Apalagi forum konsultasi ini hanya terbatas pada jalur eksekutif saja (pemerintah daerah), sementara jalur masyarakat dan DPRD sebagai legislatif di masing-masing Daerah hampir tidak tersentuh oleh kelembagaan forum konsultatif ini.
- 3) Sinkronisasi dengan DKI Jakarta melalui kelembagaan Badan Kerjasama Pembangunan (BKSP). Badan ini lahir jauh sebelum UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan. Sifat kelembagaan ini adalah koordinasi permanen melalui sekertariat bersama. Tujuan utamanya adalah untuk melakukan korrdinasi pembangunan di Kawasan DKI dengan daerah sekitarnya.
- 4) Melalui forum BKSP ini semua kebijakan yang memiliki dampak lintas daerah dikonsultasikan, yang tujuannya dengan forum koordinasi yang relatif permanen dan bersifat rutin ini sinkronisasi kebijakan di masing-masing daerah akan terjaga.
- 5) Pada tingkat tertentu kelembagaan ini, telah mampu menjembati sejumlah persoalan yang berkaitan dengan hubungan antar Pemerintah Daerah DKI Jakarta dengan Daerah di sekitarnya, khususnya hubungan psikologis kelembagaan bahwa setiap perencanaan pembangunan yang ada di DKI Jakarta dan Daerah sekitarnya selalu disampaikan (dikonsultasikan) dalam kelembagaan ini. Sehingga setiap Daerah akan tahu apa kebijakan yang akan di ambil oleh masing-masing Daerah.
- 6) Namun secara yuridis hubungan ini tidak memiliki kekuatan yang kokoh, sebab kelembagaan ini tidak

- dibeñtuk melalui kelembagaan formal Daerah yang dikuatkan oleh Peraturan Daerah masing-masing. Akibat dari itu dampak yuridis kelembagaan ini dalam perencanaan dan perumusan kebijakan di keempat Dearah Studi KLS ini tidak kentara. Salah satunya dapat dirujuk dalam aspek legalitas dari dokumen peraturan daerah baik Perda RTRW dan Rencana Strategis Daerah yang merujuk keputusan kelembagaan BKSP ini.
- 7) Dengan posisi kelembagaan BKSP yang seperti di atas, maka dapat ditunjukkan bahwa perencanaan dan perumusan kebijakan yang dilakukan oleh masing-masing daerah tidak ada satu keharusan (secara yuridis) untuk saling mengoreksi. Padahal sangat dimungkinkan perencanaan pembangunan yang dikembangkan satu Daerah, khususnya DKI Jakarta dalam posisi sangat menentukan. Dan sementara itu Daerah lainnya dalam posisi menerima apa yang telah menjadi kebijakan DKI Jakarta.
- 8) Posisi ini jelas tidak seimbang, sebab pada kenyataannya hampir sebagian besar bahan baku yang dibutuhkan oleh DKI Jakarta harus ditanggung oleh Daerah sekitarnya. Dan itu akan berimplikasi pada tereduksinya sumber daya alam dan lingkungan di kawasan tersebut. Sementara itu DKI Jakarta sebagai kawasan hilir yang ikut menerima keuntungan dari hal tersebut tidak menerima resiko kerugianpun termasuk pembiayaan atas semua itu.
- 9) Dan pada kenyataannya sampai dengan saat ini kelembagaan BKSP belum mampu menjembatani hal-hal yang menyangkut persoalan sharing pembiayaan atas keuntungan yang diterima secara bersama ini.
- 10) Kelembagaan lain yang muncul dalam upaya sinkronisasi perencanaan dan perumusan kebijakan ini adalah dalam bentuk hubungan langsung antara Daerah dengan Daerah (D to D). Hubungan jenis ini banyak yang diprakarsai oleh DKI Jakarta terutama dalam kepentingan DKI Jakarta atas Daerah di sekitarnya. Jenis hubungan ini dapat dilihat dalam kasus Tempat Pembuangan Sampah Akhir (TPA) Bantar Gebang antara Bekasi dengan DKI Jakarta, dan dengan Bogor dalam kasus TPA Bojong. Selain itu pola hubungan langsung ini muncul dalam perencanaan pengembangan pantai utara Kabupaten Bekasi dengan DKI Jakarta, yang secara geografis wilayah Pantai Utara (pantura) kedua Daerah ini berada dalam satu kesatuan kawasan. Dibandingkan dengan bentuk kelembagaan sebelumnya, justru kelembagaan ini dari sisi kekuatan yuridis sangat baik. Kesemua kerjasama ini teruang dalam bentuk nota kesepakatan formal antar Daerah. Posisi masing-masing dalam konteks hubungan ini sangatlah jelas. Termasuk sangat jelas mekanisme sharing dalam keuntungan dan pembiayaan atas seluruh aktivitas dalam kerjasama ini.

## B. Kelembagaan Dalam Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan berkaitan dengan bagaimana pelaksanaan dari kebijakan yang telah direncanakan atau dirumuskan sebelumnya. Implementasi kebijakan ini akan berhubungan dengan manajemen dan operasionalisasi kebijakan itu sendiri.

Dalam analisis implementasi ini, dapat disimpulkan bahwa sejumlah persoalan kelembagaan yang terjadi dalam perumusan kebijakan juga sebagian besar terjadi di dalam implementasi kebijakan. Walaupun dalam konteks implementasi fokusnya akan lebih banyak kepada analisis internal pelaksanaan kebijakan tersebut oleh Daerah.

Implementasi kebijakan yang saat ini terjadi di semua Daerah mengikuti pola yang sama, yaitu memiliki kecenderungan mengedepankan pendekatan sektoral. Pola ini sangat dipengaruhi oleh struktur organisasi dan tata kerja dalam pembagian kewenangan yang dialokasikan oleh Bupati/Walikota yang juga cenderung sektoral pula. Sehingga implementasi kebijakan yang berhubungan dengan pengembangan sebuah kawasan seringkali tereduksi oleh cara masing-masing kelembagaan perangkat Daerah dalam mencapai sasaran kelembagaannya.

Pola yang cenderung sektoral ini pada gilirannya akan menyebabkan sejumlah persoalan yang berkaitan dengan pengembangan kawasan. Salah satu persoalan yang muncul adalah pengembangan sebuah kawasan regional

menjadi kehilangan fokus. Akibat dari pendekatan pembangunan yang disebar di beberapa unit kerja maka arah pembangunan yang berkaitan dengan pengembangan sebuah kawasan menjadi tidak fokus. Salah satu penyebabnya adalah cara pandang masing-masing unit kerja yang semuanya serba meluas dan ingin meraih keberhasilan pembangunan sektor tersebut secara keseluruhan di Daerah tersebut. Dengan pola ini diyakini masing-masing sektor menjadi kehilangan fokus dalam melakukan prioritas atas pengembangan sebuah kawasan tertentu. Karena sangat tidak memungkinkan dengan jumlah sumber daya yang ada, mulai dari dana, sumber daya manusia dan sarana prasarana yang ada dapat mendukung seluruh kawasan yang ada di Daerah tersebut. Kalaupun ada beberapa sektor yang melakukan prioritas pembangunan, justru seringkali penempatan prioritas ini tidak didukung secara penuh oleh sektor yang lain.

Posisi Pemerintah Daerah dalam proses pembangunan Daerah bukanlah satu-satunya pelaku pembangunan, disamping itu ada sektor dunia usaha dan masyarakat yang juga ikut terlibat. Pendekatan dunia usaha yang lebih berorientasi keuntungan serta kepentingan individu masyarakat dalam praktiknya seringkali tidak sejalan dengan perencanaan sebuah Daerah. Benturan kepentingan antara pelaku pembangunan ini seharusnya dimenangkan oleh kepentingan publik sebagaimana tertuang dalam perencanaan pembangunan sebuah kawasan. Tapi dalam praktiknya dengan bentuk perencanaan yang kurang jelas

serta memiliki tingkat penyesuaian yang tinggi, telah menyebabkan kepentingan publik teralineasi oleh kepentingan dunia usaha dan individu masyarakat.

Gagalnya perencanaan sebuah kawasan salah satunya banyak yang disebabkan oleh pergesekan kepentingan ini. Dan oleh karena sistem perencanaan kebijakan dan berikutnya pengendaliannya yang rendah maka dalam praktiknya tidak jarang justru kepentingan ekonomis yang diusulkan oleh dunia usaha dan individu masyarakat serta disetujui oleh aparat birokrasi menjadi pemenang dibandingkan kepentingan lainnya.

Kurang baiknya proses implementasi kebijakan selain itu juga disebabkan oleh kurangnya ruang publik dalam seluruh tahapan perumusan dan implementasi kebijakan. Publik yang seharusnya menjadi bagian penting, karena sesungguhnya kepentingan yang dijaga oleh Pemerintahan itu adalah kepentingan publik seringkali dengan bentuk dan mekanisme kelembagaan saat ini justru menjadi bagian yang tidak diperhitungkan sama sekali. Lemahnya posisi publik ini selain memang kesalahan bentuk dan mekanisme kelembagaan yang ada saat ini, juga berasal dari publiknya sendiri yang kurang memiliki kepedulian.

Dengan bentuk kelembagaan serta mekanisme yang kurang mementingkan publik atau dalam kata lain menempatkan faktor penguasa dan pengusaha dalam posisi kuat, ditambah fungsi akses publik yang lemah pada gilirannya telah menyebabkan seluruh

sistem yang ada menjadi tidak menentu. Dampak lanjutan dari semua itu maka munculah perijinan yang menyimpang dari ketentuan yang ada, pelanggaran yang seolah-olah dibenarkan, pelanggaran yang tidak dikenakan sanksi, termasuk jual beli perijinan oleh oknum aparat dan sejumlah praktik lainnya yang justru saat ini telah menggejala dan akan semakin tidak terkendali jika saja kelembagaan yang ada tidak melakukan perbaikan.

Dengan demikian masalah utama dalam implementasi kebijakan adalah peningkatan kapasitas kelembagaan; walaupun ini bukan salah satu bagian dari studi KLS secara keseluruhan, namun persoalan kapasitas kelembagaan ini, mulai dari kapasitas individu, kapasitas organisasi dan kapasitas sistem menjadi bagian yang harus mendapat perhatian jika permasalahan yang berkaitan dengan pembangunan yang berkelanjutan sebagai tujuan sasaran dari studi KLS ini diharapkan akan mampu terealisasi. Sebab diyakini jika saja hal ini dibiarkan seperti saat ini, maka kecenderungan sebagaimana diuraikan di atas akan terus berlangsung. Artinya implementasi kebijakan akan memposisikan kepentingan publik secara umum sebagaimana dituangkan dalam perencanaan kebijakan sebagai fikih yang selalu kalah.

#### C. Kelembagaan Evaluasi dan Pengendalian Kebijakan

Bagian penting dalam aspek kelembagaan evaluasi dan pengendalian adalah menyangkut penegakan hukum. Penegakan hukum ini mulai dari yang

paling ringan sampai dengan yang paling berat berupa penerapan sanksi kurungan atau pidana.

Dengan mengacu kepada peraturan daerah yang dimiliki oleh kelima Daerah yang dijadikan studi KLS ini dapat ditelusuri jika perangkat hukumnya sudah lebih baik. Dalam masing-masing perda tersebut secara tegas disebutkan bahwa beberapa fungsi pengendalian ini dipegang oleh beberapa kelembagaan.

*Pertama*, untuk pengendalian yang bersifat koordinasi, pengawasan serta pengendalian secara umum telah menempatkan Pemerintah Daerah dengan seluruh unit kerja, mulai dari Dinas dan instansi terkait lainnya sebagai ujung tombaknya.

*Kedua*, semua perda telah memuat dengan jelas penyebutan jenis sanksi yang dapat dikenakan kepada pelanggaran perda tersebut, baik itu denda maupun ancaman pidana yang bisa dijatuhkan.

*Ketiga*, beberapa perda bahkan menyebutkan dengan jelas bahwa fungsi penyidikan dalam kasus pelanggaran Perda ini selain dapat dilakukan oleh aparat Kepolisian juga dapat dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang secara struktural ada di bawah koordinasi Kepala Daerah. Dengan posisi ini seharusnya PPNS memiliki kekuatan yang penuh untuk melakukan penyidikan atas pelanggaran Perda.

*Keempat*, dari seluruh perda yang berhubungan dengan perencanaan tata ruang dari kelima daerah tersebut tidak ada yang secara tegas memberikan hak

dan kedudukan yang kuat atas hak masyarakat dalam melakukan pengaduan, perlindungan sampai dengan hak pergantian secara individu maupun kolektif atas pelanggaran haknya.

Keberadaan aspek hukum dalam sistem kebijakan publik sesungguhnya sangat positif, bahkan bisa menjadi titik awal yang sangat penting dalam upaya evaluasi dan pengendalian kebijakan. Kalaupun jika dibandingkan dengan kenyataannya saat ini semua itu masih belum bermakna banyak. Tapi mestinya sejalan dengan kepedulian bersama akan pentingnya pengendalian yang cukup ketat dalam menjaga keberlanjutan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di Indonesia, seharusnya pandangan terhadap pentingnya penerapan hukum sudah harus mengemuka. Jika saja sampai dengan beberapa periode yang akan datang kesadaran ini masih belum muncul, maka bukan mustahil kerusakan akan sumber daya alam dan lingkungan di Indonesia mencapai titik paling kritis. Dan saat itulah kesadaran akan pentingnya menjaga sumber daya alam dan lingkungan akan muncul, walaupun tentu itu sudah sangat terlambat.

#### 4. Penutup : Rekomendasi Kebijakan dan Kelembagaan

Sejalan dengan analisis dan evaluasi kelembagaan di atas, maka dalam mendukung penetapan Kawasan Bodebek sebagai Kawasan Andalan sebagaimana dirancang oleh RTRW Propinsi Jawa Barat maka direkomendasikan bentuk dan mekanisme kelembagaan sebagai berikut:

*Pertama*, mesti ada kelembagaan baik dalam bentuk dan mekanismenya yang memiliki posisi yang kuat untuk mengkoordinasikan mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pengawasan dan pengendalian di Kawasan Bodebek ini. Kekuatan kelembagaan ini khususnya sekali dalam aspek yuridis, sehingga mampu memiliki kekuatan yang mengikat untuk seluruh *stakeholders* di kawasan Bodebek untuk mematuhiinya.

Perlu diberi catatan bahwa yang dimaksud dengan seluruh *stakeholders* di kawasan ini adalah seluruh Daerah yang memiliki kepentingan atas perkembangan kawasan ini. Untuk itu jika mengacu ke-pada struktur Pemerintahan Daerah yang ada saat ini, selain kelima Daerah yang menjadi fokus studi ini (Kabupaten Be-kasi, Kota Bekasi, Kota Depok, Kabupa-ten Bogor dan Kota Bogor) juga harus ditambah dengan Kabupaten Cianjur (untuk kawasan puncak) serta Kabupaten Tangerang dan Kota Tangerang di Wilayah Propinsi Banten. Dan untuk level Propinsi perlu ditambah dengan DKI Jakarta sebagai sentral pembangunan di Kawasan ini dan Propinsi Jawa Barat dan Propinsi Banten yang secara kewilayah memiliki kepentingan atas perkembangan kawasan ini dalam kaitnya dengan kawasan lainnya di wilayah masing-masing.

*Kedua*, kelembagaan yang dimaksud juga harus mampu mendukung upaya penciptaan pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan. Artinya kelembagaan yang ada, harus sesuai dan mendukung (*match*

*and support*) tuntutan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan sebagaimana diamanatkan oleh sejumlah perundangan-undangan. Salah satunya dalam UU No. 7/ 2004 tentang Sumber Daya Air yang mengamanatkan pembentukan Dewan Sumber Daya Air sebagai satu kelembagaan yang berbasis *one river one management* dalam bidang pengeolalaan sumber daya air. Begitu pula dengan tuntutan yang sama dalam sektor transportasi dan sektor lainnya. Untuk itu kelembagaan yang ada sebaiknya mampu mengakomodasi kepentingan dari kelembagaan-kelembagaan seperti itu termasuk dalam mendukung pengembangan daya dukung pengembangan kawasan Bodebek ini secara optimal .

*Ketiga*, kelembagaan tersebut juga harus mampu memberikan jaminan akan terselenggaranya sejumlah mekanisme pengelolaan daya dukung kawasan yang ramah lingkungan. Beberapa bentuk mekanisme yang harus diupayakan dalam kelembagaan ini diantaranya:

- Mampu mengembangkan mekanisme disintensif dan intensif dalam pengelolaan daya dukung kawasan; Mampu mengembangkan mekanisme *cost and benefit sharing* atau *responsibility sharing* dalam pengelolaan lingkungan di kawasan Bodebek.
- Mampu menjamin terlaksananya pengendalian terhadap sejumlah aktivitas pengelolaan lingkungan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, seperti penambangan di kawasan tertentu dan lain sebagaimanya

Untuk mendukung kelembagaan yang dimaksud tersebut, bentuk kelembagaan yang dapat dibangun ada beberapa pilihan. Pilihan ini artinya, model yang diajukan mengambil pendekatan model kelembagaan dari yang paling adaptif dan memungkinkan dilaksanakan dalam sistem pemerintahan saat ini sampai dengan bentuk kelembagaan yang paling radikal perubahannya dengan sistem pemerintahan yang ada saat ini, tapi kesemuanya jika mengacu kepada perundang-undangan yang ada harus masih memungkinkan untuk dikembangkan.

Berikutnya keempat bentuk kelembagaan ini bukan model yang statis, tapi model yang dinamis, yang dalam implementasinya sangat dimungkinkan untuk mendapat penyesuaian sesuai dengan tuntutan yang berkembang di lapangan. Atau dalam kata lain keempat model ini sekedar pola teoritis, yang nanti dalam implementasinya dapat dikembangkan atau disesuaikan dengan perkembangan yang terjadi di lapangan.

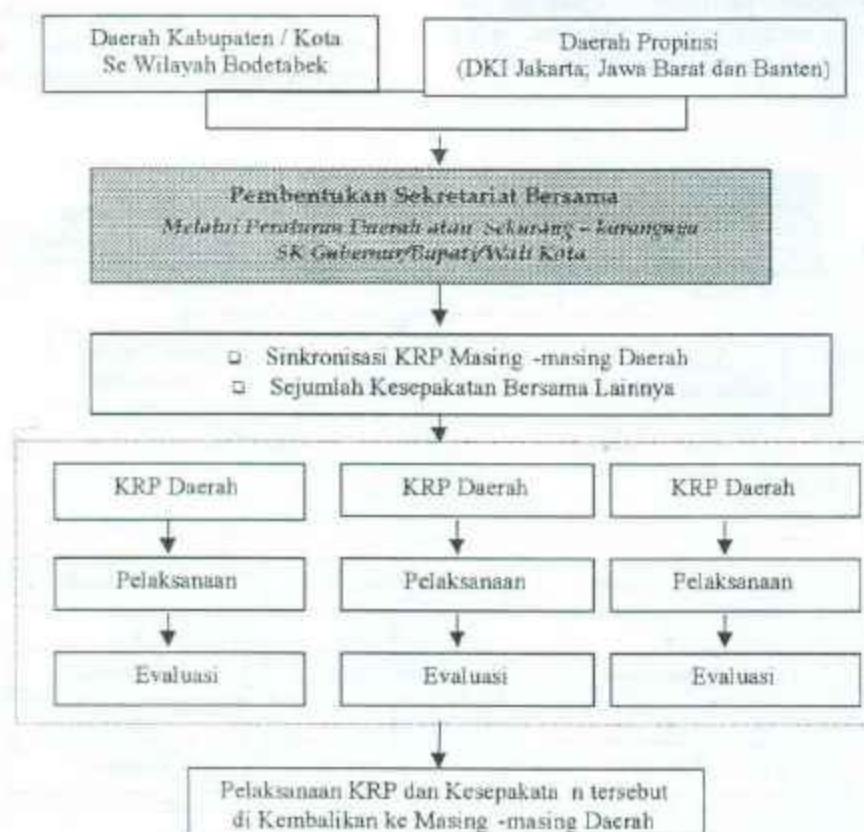
*Pilihan pertama*, dapat dalam bentuk forum koordinasi. Sehingga bentuk kelembagaan ini sangat cair, tidak



Gambar 1. Mekanisme Kerja Forum Koordinasi

perlu ada sekretariat tetap. Namun dirancang seluruh mekanisme dalam forum ini selain harus mempertimbangkan kesetaraan dan keadilan antar anggota forum tapi juga hasil kesepakatannya memiliki dampak hukum yang mengikat. Formalnya dapat dituangkan dalam bentuk MoU (*memorandum of understanding*) antara seluruh Daerah di kawasan Bodebek tersebut.

*Pilihan kedua*, dapat dalam bentuk kelembagaan yang seperti saat ini sudah ada yaitu dalam bentuk Badan Kerjasama Pembangunan (BKSP) yang telah memiliki sekretariat bersama serta memiliki jadwal serta mekanisme kerja yang sudah tetap. Namun tentu, kedudukan kelembagaan BKSP ini tidak lagi seperti saat ini yang terbatas pada forum koordinasi dan konsultatif semata. Tapi harus ditingkatkan menjadi



Gambar 2. Pembentukan Sekretariat Bersama

suatu kelembagaan yang produk hukumnya memiliki kekuatan yang mengikat bagi seluruh stakeholders di kawasan tersebut. Se-hingga dengan demikian keanggotaan dari kelembagaan inipun menjadi lebih luas yaitu ditambah dengan Kabupaten Cianjur dan

Propinsi Jawa Barat dan Propinsi Banten. Salah satu produk hukum hukum yang bisa menjadi penguat kelembagaan ini adalah adanya pengakuan yang jelas kedudukan kelembagaan ini dalam bentuk Perda masing-masing Daerah, sehingga pada gilirannya nanti masing-masing Daerah memiliki dasar hukum untuk mematuhi apa yang menjadi kebijakan bersama dalam kelembagaan BKSP ini. Dan tentu dalam BKSP ini juga mesti mengatur dengan jelas tentang sharing masing-masing Daerah dalam menikmati keuntungan dan menanggung pembiayaan (*cost and benefit sharing*).

*Pilihan keempat*, adalah membentuk kawasan otoritas khusus untuk kawasan ini. Bentuk kelembagaan ini memang akan sangat kontroversial, sebab strukturnya akan sangat tidak lajim dengan pola yang ada saat ini. Namun sebagai saatu wacana gagasan ini bisa disampaikan. Kelembagaan ini adalah dengan menempatkan seluruh Daerah di kawasan ini dalam satu pemerintahan yang lebih ramping. Jadi kawasan ini disatukan dalam satu kawasan semacam Jakarta Metropolitan Raya (JMR) di atas. Namun strukturnya tidak lagi mengikuti lagi sistem yang ada saat ini. Bentuk dan mekanisme kerjanya adalah sebagai berikut:

- JMR merupakan gabungan dari DKI Jakarta dengan seluruh Daerah yang secara langsung berbatasan dengan DKI Jakarta
- Kelembagaan Pemerintahan di JMR adalah Dewan Legislatif yang merupakan representasi Dewan Legislatif untuk seluruh Daerah; jadi fungsi legislatif di Daerah diintegrasikan ke legislatif JMR.
- JMR akan di pimpin oleh Manajer Kota JMR sebagai pimpinan puncak eksukutif. Sementara untuk masing-masing kawasan di bawahnya akan dipimpin oleh manajer wilayah;
- Manajer Wilayah diangkat oleh Manajer Kota dengan persetujuan Dewan Legislatif dan bertanggung jawab kepada Manajer Kota.

#### Daftar Pustaka

- Fadilah Putra, 2003, *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, Jogjakarta, Averroes Press
- Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah". *Artikel*, Jurnal Bisnis dan Birokrasi, (No. 1/Vol. I, 1999).
- Bhenyamin Hoessein, "Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara". *Disertasi*, untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Administrasi Negara, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1993), hal 57-72.

Kementrian Lingkungan Hidup. 2003, *Pedoman Kerjasama Antar Daerah dalam Pengelolaan LH*, Jakarta

UNDP. 1999. *Capacity Assessment and Development*, <http://www.undp.org>

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan Propinsi

PP No. 47/1997 tentang Tata Ruang Wilayah Nasional

Perda Propinsi Jawa Barat No. 2 tahun 2003 tentang RTRW Propinsi

Keputusan Presiden RI No. 114 tahun 1999 tentang Pengelolaan Kawasan Bopuncur

Perda Kabupaten Cianjur Nomor 5 tahun 1994 tentang Review Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Puncak

Perda Kabupaten Cianjur Nomor 1 tahun 1997 tentang rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Cianjur

Perda Kabupaten Cianjur No. 8 Tahun 2002 tentang Rencana Strategis Kabupaten Cianjur tahun 2001 – 2005

Perda Kabupaten Bogor Nomor 3 tahun 1988 tentang Review Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Puncak

Perda Kabupaten Bogor Nomor 17 tahun 2000 tentang rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bogor

Perda Kabupaten Bogor No. 6 Tahun 2001 tentang Program Pembangunan Daerah (Propeda) Kabupaten Bogor tahun 2002 – 2006

Renstra Dinas Tata Ruang dan Lingkungan Hidup Kabupaten Bogor tahun 2002-2006

Perda Kota Depok Nomor 12 tahun 2001 tentang rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Depok

