

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN KOTA BARU DI INDONESIA: Antara Fasilitasi Bisnis dan Pelayanan Publik.

M. Jehansyah Siregar

*Kelompok Keahlian Perumahan dan Permukiman (KKPP),
Sekolah Arsitektur, Perencanaan dan Pengembangan Kebijakan (SAPPK),
Institut Teknologi Bandung (ITB).
Gedung Labtek IX-B, Jalan Ganesha 10, Bandung 40132.
jehansiregar@yahoo.com*

ABSTRACT. *The development of new-town in Indonesia have been initiated since 1950s through the development of Kebayoran Baru newtown as a satellite city in Southern Jakarta. Subsequently, a number of new-town were then built in Klender and Depok and in urban fringe area of other metropolitan like Surabaya and Medan. Hitherto, new-town development are then dominated by private developers, including industrial new-town development. In other side, various problems were occured in those new-town related to spatial planning, infrastructure and social and public facilities management issues. Through policy analysis on various documents, policy dialog notes and media analysis, it were found that there is an obscure policy direction in new-town development, both in national and local government levels, whether it is focused in business facilitation or it is focused in public service initiatives. As recommendations for next study and research, an obscure of policy direction is led to the need of strengthened legal framework, capacity building and institutional development on new-town development in Indonesia.*

Keywords: new town, policy direction, Indonesia

ABSTRAK. *Pembangunan kota-kota baru di Indonesia pada dasarnya sudah dimulai sejak masa awal kemerdekaan, yaitu dengan dibangunnya Kota Kebayoran Baru sebagai kota satelit di sebelah Selatan dari Kota Jakarta. Selanjutnya, beberapa kota baru berupa permukiman terpadu skala besar dibangun oleh Perumnas seperti di Klender dan Depok. Pada perkembangannya hingga kini, pembangunan kota-kota baru lebih didominasi oleh usaha bisnis properti yang dilakukan oleh para pengembang swasta. Di sisi lain, beragam permasalahan bermunculan yang terkait dengan isu-isu penataan ruang dan pengelolaan pelayanan prasarana dasar dan fasilitas sosial dan umum di kota-kota baru tersebut. Berdasarkan analisis perkembangan kebijakan yang bersumber dari dokumen-dokumen rencana, catatan dari beberapa diskusi publik dan analisis media, dijumpai bahwa ada*

ketidakjelasan arah kebijakan pembangunan kota-kota baru, apakah lebih difokuskan kepada pelayanan bisnis properti atau perlu kembali ditekankan pada aspek pelayanan publik. Sebagai rekomendasi, adanya ketidakjelasan arah kebijakan ini menghantarkan pada perlunya dilakukan penguatan-penguatan pada aspek kerangka peraturan, peningkatan kapasitas dan pengembangan konsep dan sistem kelembagaan pembangunan kota-kota baru di Indonesia.

Kata-kata kunci: kota baru, arah kebijakan, Indonesia.

PENDAHULUAN

Jumlah penduduk kota di Indonesia sudah melampaui jumlah penduduk desa pada tahun 2008 dan diperkirakan akan terus meningkat hingga mencapai sekitar 68 persen pada tahun 2025. Kondisi ini merupakan indikasi dari fenomena urbanisasi yang semakin meningkat di tanah air. Dalam menghadapi fenomena urbanisasi, secara umum ada dua pandangan yang berbeda. Pertama, pandangan yang memahami urbanisasi sebagai fenomena yang negatif dan akar masalah dari semua persoalan kota, sehingga urbanisasi harus terus ditekan. Kedua, pandangan yang melihat urbanisasi sebagai fenomena global dan fenomena alamiah yang tidak terhindarkan, namun di sisi lain membutuhkan penanganan dan dukungan kapasitas manajemen kota yang mampu mengimbangi laju urbanisasi tersebut. Jika pandangan pertama melihat berbagai persoalan kota seperti permukiman kumuh dan liar, pedagang informal, kemacetan, banjir, dan sebagainya, sebagai konsekuensi logis dari urbanisasi, maka pandangan kedua melihat bahwa berbagai persoalan tersebut bisa diselesaikan melalui pengelolaan urbanisasi dan peningkatan kapasitas pelayanan dasar kota. Tulisan ini memilih pandangan kedua dalam melihat fenomena urbanisasi, sehingga berpandangan bahwa peningkatan kapasitas manajemen kota merupakan tantangan yang besar dalam mengelola pemanfaatan sumber-sumberdaya dan memberi pelayanan dasar kota yang memadai.

Salah satu aspek yang terkait dengan proses urbanisasi dan pengelolaannya adalah mengenai pembangunan kota-kota baru. Pembangunan kota-kota baru adalah salah satu strategi dalam manajemen urbanisasi yang tinggi di kawasan kota-kota metropolitan. Praktek pembangunan kota-kota baru bukanlah sesuatu yang baru di Indonesia. Kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi (Jabodetabek) adalah magnet utama kawasan urbanisasi di Indonesia dan telah menjadi pilihan pembangunan kota-kota baru. Fenomena pembangunan di Jabodetabek telah menjadi perhatian banyak pihak termasuk sebagai subjek penelitian, baik dalam hal dampak-dampak pembangunan maupun

instrumen-instrumen kebijakan dalam manajemen lahan, meskipun masih sedikit perhatian diberikan pada cara-cara bagaimana berbagai kelompok pelaku dan lembaga-lembaga terlibat di dalam pembangunan kota (Winarso dan Firman, 2002).

Hingga kini pembangunan kota baru di Jabodetabek lebih didominasi oleh para pengembang swasta, sebagai sebuah bisnis dan industri properti yang cukup berkembang. Sebagian besar kota-kota baru swasta merupakan bisnis properti hunian maupun kawasan industri. Selama 10 tahun sudah ada 20 kota baru yang dibangun pengembang swasta, dan hingga tahun 1997, sektor swasta di Jabodetabek secara luar biasa telah merubah 16,6 ribu hektar lahan tidak terbangun di area pedesaan menjadi kawasan permukiman selama 20 tahun dan telah menjual sekitar 25 ribu unit rumah setiap tahun (Winarso, 2001, dalam Winarso dan Firman, 2002).

Data pada tahun 2011 menunjukkan perkembangan yang semakin luar biasa, yaitu lebih kurang 60 ribu hektar lahan sudah dikuasai para pengembang swasta di Jabodetabek. Berarti selama 14 tahun bertambah sebanyak 300%! Di Kabupaten Tangerang sejak tahun 1984 telah dimulai pengembangan permukiman skala besar yang diawali dengan dikeluarkannya ijin lokasi terhadap PT. BSD (Grup *Sinarmas Land*) seluas 6 ribu hektar oleh Gubernur Jawa Barat. Berturut-turut setelah itu pengembang lainnya mendapatkan ijin lokasi kawasan-kawasan skala besar pula, yaitu: PT. JRP Bintaro (0,8 ribu hektar), PT. Alfa Goldland - Alam Sutera (0,7 ribu hektar), PT. Citra Raya (1,5 ribu hektar), PT. JBC (1 ribu hektar), PT. Tunggal Reksa Kencana - Lippo Karawaci (0,5 ribu hektar), PT. PWS (1 ribu hektar), dan PT. Mikasa seluas 0,3 ribu hektar (Pemkab Tangerang, 2011). Sedangkan di Kabupaten Bekasi kota-kota baru dibangun oleh Grup *Sinarmas Land* yaitu di Grand Wisata (1,1 ribu hektar), Kota Wisata (0,75 ribu hektar), Delta Mas (3 ribu hektar), dan oleh Lippo Group di Lippo Cikarang (3 ribu hektar). Berdasarkan data Kompas (2 Agustus 2011), di Kabupaten Bogor terdapat kota baru Bukit Sentul City (3,1 ribu hektar), Bogor Nirwana Residence (1,2 ribu hektar), Lido Lake Resort (30 ribu hektar), Bukit Jonggol (1,7 ribu hektar) yang tergabung dalam Bakrieland Development dan Citra Indah (0,6 ribu hektar) dari Ciputra Grup (Pemkab Bekasi, 2011).

Dalam prakteknya, setelah melengkapi berbagai persyaratan perijinan (Ijin Pemanfaatan Ruang, Ijin Lokasi dan Ijin Mendirikan Bangunan) maka para pengembang swasta segera melakukan pembebasan tanah secara intensif sesuai dengan target waktu yang diberikan Pemerintah Daerah. Selanjutnya para pengembang melakukan persiapan infrastruktur dan melaksanakan pembangunan secara bertahap.

RELASI PERAN DALAM PEMBANGUNAN KOTA BARU

Di berbagai negara yang telah maju, pembangunan kota-kota baru adalah salah satu strategi dalam mengelola urbanisasi. Dari sebuah telaah mengenai pembangunan kota-kota baru di sekitar Kairo, Mesir, Peterson menyebutkan: *the construction of new towns has been deemed the only way to accommodate Cairo's continued rapid growth, while establishing formal sector development standards and preserving agricultural land* (Salheen, 2006, di dalam Peterson, 2009). Artinya, pembangunan kota-kota baru diyakini dan dipandang sebagai *the only way* untuk mengatasi masalah urbanisasi yang cepat, sembari, dan tanpa perlu mempertentangkannya dengan, pembangunan dan konservasi lahan pedesaan dan pertanian. Salah satu jenis pembangunan kota-kota baru adalah kota-kota satelit (*satellite city*), yang terutama berfungsi sebagai kota-kota hunian (*residential city*). Tujuannya adalah untuk mengatasi berbagai masalah persediaan dan kebutuhan perumahan (*housing stock to meet housing need*), penataan permukiman dan transportasi kota tersebut. Dalam konteks ini, jelas sekali tujuan dan pertimbangan yang dikemukakan adalah dari sisi kepentingan publik dan dipimpin oleh lembaga pemerintah dan institusi negara.

Pengalaman Amerika Serikat (AS) dalam pembangunan kota-kota baru menunjukkan perkembangan kebijakan yang sangat dinamis, jika tidak bisa disebut sebagai tidak menentu. Pada akhir tahun 1960-an Kongres AS mengajukan rancangan undang-undang untuk mengatasi masalah penataan kota dengan mengembangkan program pemukiman kembali (*resettlement*) yang sejalan dengan rencana kota-kota baru satelit (*greenbelt new-towns*), yang meskipun mendapat tentangan dari kalangan para pengembang real estate, namun atas dukungan para pengacara dan pembela program perumahan umum dan para walikota dari kota-kota metropolitan, akhirnya *new town legislation* lolos pada tahun 1970 (Biles, 1998). Sebagai konsekwensinya, sebagaimana ditulis Biles, pemerintah federal menyediakan bantuan pembiayaan dalam pembangunan tiga belas kota-kota baru di beberapa lokasi di AS di bawah *Great Society Programme*, dimana para pengembang swasta juga ikut berpartisipasi di dalamnya.

Dalam perjalanannya, program *Great Society* dan pembangunan 13 kota-kota baru di AS ini banyak mendapatkan kritik dikarenakan kinerjanya yang kurang memuaskan. Perencanaan komprehensif yang berkembang di Inggris dan negara-negara Skandinavia menemui banyak benturan ketika akan diterapkan di AS dan dinilai kurang berhasil. Namun demikian, sebagaimana ditulis oleh Biles (1998) di akhir kesimpulannya, "*critics saw the new towns story not in the light of the political and economic conditions that*

undermined the reform effort, but rather as proof that government planning remained less efficacious than housing development by private interests". Artinya, bukan kondisi politik dan ekonomi yang menggagalkan program tersebut. Biles mengatakan bahwa perencanaan dari pemerintahlah yang kalah efektif dibanding kinerja para pengembang swasta.

Dari kajian literatur di atas, ada beberapa hal yang dapat kita simpulkan. Pembangunan kota-kota baru adalah salah satu strategi dalam mengelola urbanisasi melalui pengendalian pertumbuhan pinggiran kota (*suburbanisation planning*) dan menjadi kepentingan publik. Ada beberapa kelompok pelaku yang secara potensial akan bersinggungan dan bahkan berkonflik di dalam ragam kepentingan dan peran-peran dalam pembangunan kota-kota baru, terutama antara kelompok kepentingan publik dan kelompok pengusaha properti swasta.

Kelompok pengusaha properti swasta adalah kelompok kepentingan yang secara logis akan selalu berupaya mempengaruhi kebijakan pembangunan kota-kota baru dan tidak menginginkan keterlibatan yang lebih jauh dari negara dan pemerintah sebagai representatif sektor publik. Faktor tata kelola, kelembagaan, dan perencanaan yang dijalankan oleh sektor publik, yaitu oleh jejaring lembaga-lembaga pemerintah dan didukung oleh berbagai kerangka kebijakan dan peraturannya, itulah yang memegang peran yang sangat penting, di atas pengaruh-pengaruh sosial politik dan ekonomi, dalam tujuan menjamin penyediaan pembangunan kota-kota baru yang efisien dan efektif sebagai bentuk pelayanan publik, di atas tujuan sebagai fasilitasi bisnis properti. Ada perbedaan-perbedaan minor terkait situasi sosial politik dan ekonomi di setiap negara, dalam hal ini antara AS, Inggris dan Skandinavia, maupun antara negara-negara lainnya dalam mempengaruhi program kota-kota baru. Meskipun demikian, kesemuanya memiliki tujuan-tujuan jangka panjang yang sama, yaitu untuk mencapai Tatanan Masyarakat Unggul (*Great Society Order*) melalui pengelolaan urbanisasi yang efektif.

ISU-ISU TERKAIT PEMBANGUNAN KOTA BARU DI INDONESIA

Di dalam pelaksanaan dan pengelolaan kota-kota baru oleh pengembang swasta di Indonesia, dapat diidentifikasi beragam masalah dalam kaitannya dengan pengelolaan oleh Pemerintah Daerah, dalam hal ini dengan mengambil kasus di Tangerang dan Bekasi. Meskipun telah diupayakan adanya konsistensi perencanaan dan pengawasannya, dimana pemerintah daerah berperan melakukan pengawasan dan pengendalian perencanaan, dan

pengembang swasta melaksanakan pembangunan sesuai dengan rencana dan ijin yang dimiliki, beberapa permasalahan yang semula belum bisa diantisipasi muncul kemudian.

Dari sebuah acara dialog kebijakan pada tanggal 27 September 2011 di Jakarta yang diadakan oleh Kementerian Perumahan Rakyat dan Universitas Tarumanegara yang diikuti oleh beberapa Pemerintah Daerah di Jabodetabek dan beberapa pengembang kota baru swasta (Pekab Bekasi, 2011, Pekab Tangerang, 2011, Jababeka, 2011 dan Summarecon, 2011), dapat diidentifikasi beberapa isu-isu dan permasalahan sebagai berikut:

1. **Disintegrasi sistem infrastruktur kota.** Perencanaan dan pembangunan jaringan PSU yang terpisah-pisah untuk masing-masing kawasan menyebabkan terjadinya fragmentasi dan *missing link* jaringan PSU yang berdampak pula pada fragmentasi struktur ruang. Peran Pekab dinilai belum memadai untuk memperhalus (*smoothing*) jaringan PSU antar kawasan skala besar, melalui perencanaan yang matang dan pelaksanaannya secara terpadu. Menurut pengembang Jababeka (Jababeka, 2011), ada kendala penting bagi pengembang dalam mengelola kota baru, yaitu tidak terintegrasinya sistem transportasi antara Kota Jababeka dengan kawasan di luar Cikarang, sehingga mengakibatkan tersendatnya arus kendaraan berat dan bis-bis umum termasuk bis karyawan, baik menuju maupun keluar dari kota industri.
2. **Lahan tidur.** Lahan-lahan tidur yang terus berkembang tidak terencana dan tidak terkendali akhirnya kemudian berubah menjadi ruang-ruang marginal kota. Setelah mendapatkan Ijin Lokasi, beberapa pengembang tidak dapat membebaskan tanah dan menyelesaikan pembangunannya sesuai masterplan dan sesuai jangka waktu yang disepakati bersama dengan Pekab. Sedangkan ijin yang diberikan kepada sebuah pengembang tidak dapat dialihkan kepada pengembang lainnya. Akibatnya adalah munculnya lahan-lahan yang bisa dinilai sebagai lahan-lahan tidur. Pada gilirannya, tidak sedikit pula dari lahan-lahan tidur ini yang diokupasi dan berkembang permukiman informal di atasnya. Lahan-lahan tidur ini berubah menjadi ruang-ruang marginal kota dan pinggiran kota yang tidak terawasi dan terkelola dengan baik.
3. **Konflik peran antara pengembang swasta dan pemerintah daerah.** Adanya permasalahan dalam serah terima Prasarana dan Sarana Utilitas Umum (PSU), terutama jalan, drainase dan taman. Di satu sisi, meskipun ada tanggung jawab dari Pekab yang dibiayai oleh dana APBD, namun Pekab menilai belum siap menerima dan mengelola PSU dari pengembang. Sedangkan di sisi lain pengembang menilai bahwa pengelolaan PSU membebani pengembang dan seharusnya Pekab dapat mengelolanya. Namun ada juga pengembang yang khawatir dengan kurang mampunya Pekab mengelola PSU, sehingga bisa berdampak pada menurunnya nilai properti

yang ditawarkan ke masyarakat. Akhirnya pengembang tidak menyerahkannya kepada Pemkab. Ada pula masalah yang timbul akibat pengembang merubah fungsi PSU dengan fungsi tertentu yang biasanya komersial. Konflik mulai muncul akibat pengembang berusaha untuk mengkomersialisasikan PSU sehingga tidak diserahkan kepada Pemkab. Sedangkan Pemkab berpendapat bahwa serah terima PSU harus memberi manfaat berupa kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) kepada Pemkab.

4. **Masalah Ketimpangan Fiskal.** Ada permasalahan ketimpangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah. Berdasarkan penuturan Kepala Bappeda Pemkab Bekasi (Pemkab Bekasi, 2011) bahwa sebagian besar pendapatan yang diperoleh dari kegiatan industri di kota-kota baru industri di Kabupaten Bekasi dipungut oleh pemerintah pusat. Diperkirakan ada sekitar USD 54 Miliar transaksi di kawasan industri Kabupaten Bekasi. Jika dihitung pendapatan dari Pajak Pertambahan Nilai saja sebesar sepuluh persen maka diperoleh USD 5,4 Miliar atau setara 49 Triliun rupiah. Sedangkan alokasi anggaran untuk Pemkab Bekasi dalam urusan pengelolaan prasarana dan sarana umum sebatas 18 Miliar rupiah. Disamping kapasitas kelembagaan dan sumberdaya manusia yang tidak memadai, maka ketiadaan anggaran menyebabkan peran Pemkab Bekasi tidak kuniung berkembang untuk mampu mengambil alih dan mengelola Kota-kota Baru di dalam wilayah Kabupaten Bekasi.
5. **Kota-kota yang berkembang menjalar-jalar (*sprawl*) dan berserakan (*scattered*).** Semua kota-kota baru di kawasan Jabodetabek berkembang di sepanjang jalan-jalan tol antar wilayah, yaitu Jalan Tol Merak di Tangerang, Jalan Tol Jagorawi di Bogor dan Jalan Tol Cikampek di Bekasi. Permasalahannya adalah tidak adanya perencanaan dan penataan kawasan-kawasan skala besar di sepanjang sisi-sisi jalan tol tersebut. Sedangkan rencana tata ruang pada awalnya tidak ada memberi indikasi peruntukan kota-kota baru. Baru setelah pengembang mengantongi ijin dan membebaskan tanah baru kemudian ada pembenaran rencana tata ruang di atasnya, itupun bersifat reaktif belaka tanpa diiringi kemampuan mengarahkan perkembangan kota-kota baru tersebut. Hasilnya adalah kota-kota baru tersebut menjalar-jalar (*sprawl*) dan tersebar-sebar (*scattered*) secara tidak terencana. Ada keengganan antara satu kota baru untuk membuka akses jalan ke kota baru tetangganya karena mereka khawatir adanya penggunaan prasarana dan sarana umum oleh pihak-pihak yang bukan pengguna kota baru mereka. Sedangkan prasarana dan sarana umum tersebut dibangun dan dirawat oleh pengembang swasta tersebut. Kota baru yang tidak diberi akses jalan tersebut akhirnya terpaksa melobi kepada pemerintah untuk dibukakan pintu tol sebagai akses ke kawasan kota baru mereka. Dampaknya adalah jalan tol yang semakin banyak

diakses oleh pintu-pintu tol kota-kota baru dalam jarak-jarak yang pendek, sehingga menyebabkan kemacetan dan membebani jalan tol yang seharusnya berfungsi sebagai jalan arteri antar wilayah jarak jauh.

6. **Menurunnya kualitas lingkungan kota**, yang berdampak pada menurunnya nilai properti dan nilai prestise kawasan sebagai dampak proses alam yang tidak dapat dikelola dengan baik. Kejadian banjir besar yang menimpa kawasan Kelapa Gading pada tahun 2007 dimana Kota Jakarta mengalami banjir besar akibat air laut pasang terjadi pada saat yang sama dengan meluapnya Kali Sunter, dinilai grup Summarecon memberikan kerugian besar bagi investasi properti mereka di Kelapa Gading (Summarecon, 2011).
7. **Segregasi Sosial**. Pembangunan kota-kota baru yang tidak direncanakan dengan baik pada gilirannya menimbulkan masalah segregasi sosial. Adanya perbedaan kelas sosial dan ekonomi antara masyarakat asli dan masyarakat pendatang menimbulkan permasalahan sosial yang berpotensi menimbulkan berbagai bentuk konflik sosial (Jababeka, 2011). Jika diamati segregasi sosial ini tidak terlepas dari adanya segregasi spasial antara kota baru Jababeka dan kawasan di sekitarnya yang masih dihuni oleh penduduk asli yang sebelumnya memiliki hubungan jejaring sosial dengan penduduk semula yang kemudian berubah menjadi kota baru tersebut. Hilangnya rasa keadilan dan rasa kebersamaan yang menjamin keberlanjutan sosial dalam pembangunan kota (Siregar, 2010) akhirnya menimbulkan rasa tidak aman bagi warga kota baru dari golongan kelas menengah atas, dan di sisi lain menimbulkan kecemburuan sosial pada masyarakat di permukiman sekitarnya.

Sejalan dengan berkembangnya isu-isu perkotaan dan permukiman yang ditandai oleh beragam masalah pengelolaan dan pemilikan, maka permasalahan Kota-kota Baru menjadi isu pembangunan yang cukup penting pula dibicarakan di berbagai kesempatan pada pertengahan tahun 2011. Secara berturut-turut Harian Kompas (Kompas 1 dan 2 Agustus 2011) menampilkan ulasan mengenai permasalahan kota baru. Ada beberapa isu-isu yang berkembang dari berbagai sumber media tersebut, yaitu:

- (1) Kota-kota mandiri terutama di sekitar kawasan metropolitan Jakarta atau Jabodetabek dinilai tumbuh secara semrawut dan tidak ada sinkronisasi antara satu kawasan dengan kawasan lainnya,
- (2) Para pengembang swasta dinilai terlalu dominan dalam menguasai lahan dalam jumlah besar di sekitar Jabodetabek, hingga mencapai sekitar 60 ribu hektar lahan yang dikuasai lima pengembang besar yang tersebar di Bogor, Tangerang dan Bekasi,

- (3) Penguasaan lahan skala besar oleh pengembang swasta ini menyebabkan pengembang swasta menguasai penuh penggunaan lahan miliknya, dengan membuat sendiri rencana tata ruang detail di kawasan tersebut dan seperti tidak mengalami masalah jika belum memenuhi kewajibannya dalam membangun hunian berimbang,
- (4) Ada kekosongan hukum dalam penguasaan lahan oleh swasta, sehingga pengembang swasta dapat menguasai lahan seluas-luasnya dalam jumlah yang tak terbatas, dan
- (5) Adanya kelemahan pemerintah dalam mengawasi pelaksanaan tata ruang, terutama di tingkat daerah, yang dinilai kurang tegas dalam menindak penyimpangan penataan ruang.

Berbagai isu dan permasalahan yang diperoleh dari dialog kebijakan dan ulasan media massa tersebut sedikit banyak memberikan gambaran pemetaan masalah pembangunan kota-kota baru. Bagaimana telaah berbagai masalah tersebut dan terkait dengan aspek-aspek apa saja, akan diuraikan pada bagian diskusi dan rekomendasi berikut ini.

DISKUSI MENGENAI PEMBAGIAN PERAN DAN KELEMBAGAAN

Dari uraian di atas mengenai pemetaan isu-isu dan ragam masalah yang terkait dengan pembangunan kota-kota baru di Indonesia, dengan mengambil kasus di Pemkab Bekasi dan Pemkab Tangerang, maka bisa dilihat bahwa masalah tata kelola (*governance*) menduduki masalah utama. Masalah tata kelola ini tentunya terkait pula dengan masalah sistem kelembagaan seperti apa yang perlu dikembangkan.

Terkait dengan judul tulisan ini, ada pertanyaan yang seharusnya mendapatkan jawaban yang jelas dan tegas, menyangkut tujuan pembangunan kota-kota baru di tanah air, yaitu, apakah tujuan pembangunan kota-kota baru lebih diutamakan untuk memfasilitasi bisnis properti ataukah utamanya bertujuan untuk memberikan pelayanan publik sebagai konsekwensi adanya tanggung-jawab pengelolaan urbanisasi yang berkelanjutan? Jawaban terhadap pertanyaan inilah yang dapat memberikan arahan tata kelola berikutnya, yaitu mengenai pembagian peran antara sektor publik dan swasta, mengenai perlunya pengembangan kapasitas, koordinasi, dan berbagai masalah kelembagaan lainnya.

Pembangunan Kota Baru sebagai Fasilitas Bisnis Properti

Meskipun masih ada kekosongan landasan peraturan perundang-undangan dalam pembangunan kota baru, namun prakarsa swasta membangun kota-kota baru tetap dijalankan sejak pertengahan dan akhir tahun 1980-an. Jika Kota BSD mendapat ijin lokasi dari Gubernur Jawa Barat pada tahun 1984 untuk membangun kota baru permukiman, maka kota baru Jababeka memulai pembangunan kota industri pada tahun 1989 dengan berlandaskan Keputusan Presiden Nomor 54 Tahun 1989 (Keppres 54/1989) yang membolehkan perusahaan swasta untuk membangun kawasan industri (Jababeka, 2011).

Adanya paket deregulasi dan debirokratisasi pada tahun 1988 dalam hal mempermudah investasi, dapat dinilai sebagai pendorong diterbitkannya Keppres 54/1989 tersebut. Beberapa industri besar dunia sudah menyatakan minatnya untuk berinvestasi di Indonesia pada saat itu. Adanya infrastruktur pelabuhan Tanjung Priok dan Jalan Tol Jakarta – Cikampek merupakan kondisi yang memungkinkan pengembangan kawasan-kawasan industri berskala besar atau kota baru industri di sepanjang koridor Jakarta-Cikampek. Maka dengan berlandaskan Keppres 54/1989 tersebut beberapa pengembang setelah Jababeka berturut-turut mendapatkan ijin lokasi untuk membangun kota-kota baru di Kabupaten Bekasi.

Bisa dipahami bahwa adanya pengaruh globalisasi dimana industri-industri besar selalu mencari lokasi yang strategis dan atraktif memberi pengaruh eksternal bagi tumbuhnya kota-kota baru industri. Sedangkan di sisi lain, pemerintah berupaya terus mendorong tumbuhnya industri-industri untuk membuka lapangan kerja dan memacu pertumbuhan ekonomi. Meskipun belum ada kesiapan peraturan dan kelembagaan di tanah air, sedangkan di sisi lain para pengembang swasta dengan menggandeng industri-industri besar dunia segera mengambil prakarsa untuk menyediakan kawasan industri skala besar. Maka tidak dapat dielakkan diterbitkanlah Keppres 54/1989 tersebut. Permasalahannya kemudian, 20 tahun lebih berselang hingga kini, pemerintah tidak kunjung mempersiapkan landasan peraturan dan sistem kelembagaan pembangunan kota-kota baru, baik sebagai kota industri maupun kota permukiman untuk mendukung kota induk metropolitan.

Keadaan inilah yang menyebabkan arah kebijakan yang tidak jelas dalam pembangunan kota-kota baru, apakah tetap diteruskan sebagai bentuk fasilitas bisnis properti dari pengembang swasta ataukah sebagai bentuk pelayanan publik yang dapat menjamin terpenuhinya berbagai kebutuhan sosial, kebutuhan publik dan pelestarian lingkungan selain terfasilitasinya kebutuhan bisnis pihak swasta? Akhirnya, berbagai masalah dan

bahkan konflik yang muncul kemudian, yang selalu terkait dengan masalah pelayanan kebutuhan dasar seperti air bersih, sanitasi, pemenuhan kebutuhan perumahan golongan berpendapatan menengah bawah, akses jalan, sistem transportasi, penyediaan ruang terbuka hijau, pelestarian lingkungan terutama di kawasan pesisir, alih fungsi lahan subur pertanian di kawasan pantura, dan beragam masalah lainnya, semuanya bisa mendapatkan penjelasannya, yaitu masih adanya kekosongan landasan hukum dan masih absennya peran dan kapasitas sektor publik untuk memimpin pembangunan kota-kota baru.

Kekosongan landasan hukum dan absennya kepemimpinan sektor publik dapat dinilai sebagai sebuah bentuk ketidaksiapan awal dalam pembangunan kota-kota baru di tanah air. Ketidaksiapan ini tentunya harus segera dibenahi dengan berbagai bentuk langkah perbaikan dan penyiapan.

Prospek ke Depan: Pembangunan Kota Baru sebagai Wujud Pelayanan Publik

Sebagai kesimpulan awal, diperlukan adanya **landasan hukum dan sistem kelembagaan** yang dapat menjamin adanya kepemimpinan dan prakarsa sektor publik untuk menata pertumbuhan wilayah dan pembangunan kota-kota baru. Dari beberapa pemberitaan di media massa, muncul perdebatan, apakah pengembangan kota baru seharusnya dipimpin dan diinisiasi oleh pemerintah atau pengembang swasta (Bisnis Indonesia, 14 September 2011). Di sinilah letak masalah kelembagaan kota-baru perlu menjadi perhatian penting.

Dalam perkembangannya hingga kini, masalah kelembagaan pembangunan kota-kota baru di Indonesia memang tidak memiliki landasan pengaturan yang jelas. Belum ada pengaturan yang secara tegas menyebutkan apakah pengelolaan kota baru merupakan pelayanan publik yang dijalankan oleh lembaga publik, ataukah merupakan fasilitasi bisnis properti. Namun menurut Djoko Sujarto (2005), disebutkan bahwa sistem kelembagaan yang mengelola Kota Baru di Indonesia saat ini pada dasarnya adalah oleh Pemerintah Daerah, yang didasarkan kepada kenyataan bahwa kota baru merupakan suatu perwujudan dari suatu wilayah wewenang pemerintahan, sebagaimana diatur dalam Undang Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan di Daerah.

Pertanyaannya kemudian adalah, ketika pemerintah daerah belum memiliki kapasitas yang memadai untuk mulai merencanakan dan mengkoordinasikan pembangunannya, sedangkan kapasitas itu ada pada pemerintah pusat maupun pihak swasta, bagaimana aransemen kelembagaannya pada tahap persiapan dan pematangan ini? Sebelum

menjawab pertanyaan ini, meskipun tidak secara eksplisit menyebutkan kepemimpinan sektor publik, ada beberapa alternatif sistem kelembagaan pengelolaan kota baru (Djoko Sujarto, 2005, hal. 366), yaitu: **Pertama**, Pengelolaan Kota Baru oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk Kota untuk suatu ibukota dari suatu Daerah Kabupaten. **Kedua**, Pengelolaan oleh suatu otorita untuk suatu kota baru yang berkaitan dengan suatu kegiatan usaha yang dikelola oleh pemerintah. **Ketiga**, Badan Pemerintah yang mengkoordinasikan suatu Konsorsium Perusahaan Swasta sampai suatu masa tertentu untuk kemudian mengalihkan kepada Pemerintah Daerah, misalnya seperti suatu permukiman berskala besar. **Keempat**, Pengelolaan oleh suatu departemen atau instansi sektoral tertentu sampai suatu masa tertentu kemudian mengalihkan kepada Pemerintah Daerah, misalnya permukiman transmigrasi atau PIR berskala besar. **Kelima**, Pemerintah Daerah mengkoordinasikan suatu badan gabungan untuk pengelolaan pembangunan kotabaru yang dilaksanakan dengan pembagian wewenang yang meliputi bidang pemerintahan, perencanaan dan kesejahteraan masyarakat oleh pemerintah daerah dan bidang operasional, serta pemeliharaan teknis oleh pengembang swasta.

Pada dasarnya, kesemua alternatif pengelolaan pembangunan kota-kota baru tersebut menuntut adanya peran dan kapasitas dari sektor publik untuk memulai merencanakan, mengkoordinir dan mengembangkan pembangunan kota-kota baru di tanah air. Pihak manapun yang akan menjalankannya, namun pada kawasan skala besar, tetap merupakan tanggung jawab pemerintah untuk mengkoordinir pengelolaannya.

Dengan demikian, pembangunan kota-kota baru dalam skala besar merupakan prakarsa yang harus dijalankan oleh sektor publik. Sedangkan pada skala lebih kecil dengan peruntukan tertentu, sektor swasta memberi dukungan untuk mengembangkan kawasan-kawasan tertentu, seperti kawasan industri, kawasan pusat perdagangan, kawasan permukiman kelas atas, kawasan permukiman warga asing, dan sebagainya. Pada skala besar, pengembang milik pemerintah (*public corporate body*) membuat masterplan kawasan kota baru yang sesuai dengan rencana tata ruang, dan berdasarkan strategi-strategi tertentu menguasai tanah, dan membangun prasarana, sarana dan utilitas primer secara terpadu dan efektif. Pemerintah juga menentukan luasan lokasi yang mana untuk pengembang kelas atas, kelas menengah maupun kelas menengah bawah.

Keadaan dengan beragam permasalahan yang ada pada saat ini dapat disimpulkan sebagai akibat absennya peran kepemimpinan sektor publik dalam pembangunan kota-kota baru. Berbagai proses pembinaan lembaga otorita, perusahaan pemerintah di sektor tertentu (seperti pertambangan, perkebunan dan industri), maupun pembinaan pemerintah

daerah, dirasakan sangat tidak memadai sebagai landasan pentingnya peran sektor publik untuk mengelola pembangunan kota-kota baru.

Apa saja argumen pentingnya peran kepemimpinan dan prakarsa sektor publik?

Secara keseluruhan, kepemimpinan sektor publik dalam pembangunan kota dan khususnya kota baru adalah ditujukan untuk menjamin keberlanjutan proses urbanisasi (*sustainable urbanisation*). Lebih jauh, apabila prakarsa dan kepemimpinan pengembangan kota baru dipegang oleh pemerintah. Ada beberapa dampak yang timbul seperti dibawah ini.

Pertama, melaksanakan pembangunan kota baru sebagai suatu perwujudan dari suatu wilayah wewenang pemerintahan, khususnya adalah Pemerintah Daerah, berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, sebagai pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 mengenai penguasaan negara atas sumber-sumberdaya yang menguasai hajat hidup orang banyak. *Kedua*, pembangunan kota baru dapat dijalankan secara berkeadilan bagi semua golongan masyarakat. Pemerintah sebagai pemimpin pengadaan kota baru bisa mendapatkan tanah dalam bentuk Hak Pengelolaan Lahan (HPL) tanpa mengeluarkan biaya pembebasan tanah.

Ketiga, kota baru tersebut dapat dengan mudah direncanakan untuk memiliki ruang terbuka hijau secara memadai sebesar 50% (mengacu kota-kota baru global seperti Sejong di Korea Selatan). Jika pihak swasta yang diberikan tanggung jawab, maka akan sulit menuntut adanya alokasi ruang terbuka hijau dalam jumlah yang memadai, karena akan tergantikan untuk fungsi-fungsi yang lebih komersial. *Keempat*, komprehensif, terpadu dan sesuai standar. Dengan kepemimpinan sektor publik maka dapat dijamin adanya peluang agar kelengkapan fasilitas dan sarana di dalam kota baru tersebut seperti jalan, sekolah, rumah sakit dan pasar, dapat diadakan secara terintegrasi dan sesuai standar.

REKOMENDASI

Untuk itu, sebagai rekomendasi agar pemerintah dapat menyerahkan tanggung jawab *public developer* tersebut kepada pengembang publik dengan memberi peran yang penting sebagai *national housing and urban development corporation*. Namun pemberian peran kelembagaan tersebut harus pula diikuti dengan pembinaan dan peningkatan kapasitas yang memadai, profesional dan tetap menjalankan amanat sektor publik untuk menjaga asas keadilan, kepentingan umum dan keberlanjutan lingkungan alam dan lingkungan binaan.

Kepemimpinan dan prakarsa sektor publik dalam pembangunan kota-kota baru memerlukan pula landasan hukum dan peraturan yang jelas. Untuk itu, sebagaimana pengalaman di negara-negara lain, diperlukan Undang-undang tersendiri untuk mengatur pembangunan Kota Baru

Berbagai perdebatan dan beragam karut marut permasalahan pengelolaan kota baru pada dasarnya dapat ditelusuri jejaknya yang berujung pada absennya Undang-undang yang khusus mengatur pembangunan Kota Baru. Bukan hanya menjadi bagian dari pengaturan pembangunan dan pengelolaan kota yang juga absen dari landasan hukum undang-undang, sebuah Undang-undang Kota Baru diperlukan secara tersendiri.

Ada beberapa pertimbangan penting diperlukannya Undang-undang khusus untuk Kota Baru. *Pertama*, adanya kaitan pemanfaatan sumber-sumberdaya vital seperti tanah dan air yang menjadi amanat UUD 1945 agar dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. *Kedua*, adanya kompleksitas permasalahan yang melibatkan banyak pihak meliputi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Pengembang Swasta dan masyarakat. *Ketiga*, pembangunan kota baru membutuhkan proses yang panjang, dimulai dari perencanaan, pembangunan, pengelolaan dan perkembangannya dalam kurun waktu yang lama dan memungkinkan munculnya berbagai masalah dan konflik.

Di beberapa negara maju, seperti di Inggris, disusun sebuah Undang-undang khusus yang mengatur Pembangunan Kota Baru yang dinamai *The New Towns Act UK*. Undang-undang ini pertamakali diundangkan pada tahun 1946 dan telah mengalami revisi beberapa kali hingga kini, diantaranya adalah revisi tahun 1981. Sedangkan untuk mengelola kota-kota atau bagian kota di Singapura, disusun sebuah landasan legal yang disebut sebagai *Town Councils Act Singapore*.

Berdasarkan komparasi regulasi dari negara lain dan ragam isu dan masalah yang muncul di dalam praktek pembangunan kota-kota baru di Indonesia, maka beberapa hal pokok yang perlu segera diatur di dalam sebuah Undang-undang Kota Baru adalah:

1. **Penetapan lokasi dan batasan lahan.**

Lokasi dan luas dan batasan lahan yang ditetapkan untuk pembangunan kota-kota baru (*new town development designated area*) harus benar-benar didasarkan pada kepentingan nasional dan kepentingan publik dalam hal pembangunan perkotaan. Praktek-praktek penetapan lokasi kota baru yang didasarkan pada usulan dan kepemilikan lahan oleh pihak swasta adalah keputusan yang sulit dipertanggungjawabkan sebagai keputusan publik. Posisi pemerintah yang hanya menunggu saja usulan dari pengembang swasta menunjukkan tidak adanya prakarsa dan kepemimpinan oleh sektor publik untuk menjaga kepentingan nasional dalam pembangunan kota dan mengendalikan urbanisasi yang berkelanjutan.

Untuk itu, senantiasa diperlukan adanya ketersediaan lahan yang pemanfaatannya bisa diatur oleh pemerintah dan sesuai dengan rencana tata ruang. Selain itu diperlukan pula adanya pembinaan untuk terus menerus melalui berbagai pendekatan untuk meningkatkan kapasitas dan sistem kelembagaan di Pemerintah Daerah, terutama Pemda-pemda yang mengalami tekanan urbanisasi dan kebutuhan akan kota-kota baru, dalam merencanakan dan mengusulkan pembangunan kota-kota baru.

2. **Lembaga Pembangunan Kota Baru.**

Untuk menjalankan pembangunan kota-kota baru, pemerintah mendirikan Lembaga Pembangunan Kota Baru yang berbentuk perusahaan negara yang disertai tanggung jawab untuk merencanakan, membangun dan mengelola kota-kota baru, dengan melibatkan pula instansi pemerintah lainnya, pihak swasta dan masyarakat luas di dalam suatu aransemen yang terencana dan terpadu. Seiring pula dengan pembangunan dan pengelolaan kota baru oleh perusahaan negara, diperlukan pula adanya pembinaan untuk meningkatkan kapasitas dan sistem kelembagaan di Pemerintah Daerah untuk suatu ketika, setelah dilakukan pembinaan pada kurun waktu tertentu, menerima tanggung jawab mengelola kota-kota baru tersebut. Peran, fungsi, tugas dan tanggung-jawab serta mekanisme mekanisme kegiatan lembaga tersebut, baik lembaga di pusat maupun di daerah, mesti diatur secara jelas di dalam undang-undang.

Sebagai contoh, setiap lembaga berbentuk korporasi dan berjangka panjang ("*...every such corporation shall be a body corporate by such name as may be prescribed by the*

order, with perpetual succession and a common seal and power to hold land without licence in mortmain...”, New Town Act, UK)

3. **Kewenangan untuk menguasai lahan.** Sejalan dengan tanggungjawab untuk menjalankan usulan kota baru yang telah disetujui dan ditetapkan, dan untuk menjamin kesesuaian tujuan semula, maka Lembaga Pembangunan Kota Baru diberi kewenangan untuk memperoleh, menguasai, melepaskan, mengelola dan memanfaatkan tanah dan lahan serta properti lainnya untuk pembangunan kota baru, termasuk bertanggung-jawab untuk mengelola pembangunan fasilitas sosial dan umum, penyediaan ruang terbuka hijau seluas 50 persen area kota baru, penyediaan air bersih, listrik, gas, saluran pembuangan limbah, dan pelayanan dasar lainnya.
4. **Perencanaan dan Pengendalian Kota Baru.** Salah satu tujuan pendirian Lembaga Pembangunan Kota Baru adalah untuk merencanakan pemanfaatan ruang dan mengendalikan pembangunan kota baru. Lembaga Pembangunan Kota, bersama-sama dengan lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah secara berkala mengevaluasi perencanaan dan praktek pemanfaatan ruang Kota Baru.
5. **Penyediaan Pelayanan Dasar secara Terpadu.** Penyediaan berbagai prasarana dasar seperti jalan, saluran drainase, saluran limbah, air bersih, lingkungan permukiman dan berbagai utilitas seperti listrik, telepon dan gas serta fasilitas sosial dan fasilitas umum merupakan tanggung jawab pemerintah untuk disediakan secara terpadu. Adanya prakarsa pembangunan kota baru yang diprakarsai oleh pemerintah merupakan momentum dan wadah dari keterpaduan ini.

Para pengembang swasta dan masyarakat tidak seharusnya diminta untuk menyediakan prasarana dasar dan fasos-fasum. Mereka seharusnya hanya dilibatkan sebagai pendukung pengembangan kota baru tersebut. Dengan tanggung jawab menyediakan prasarana dasar dan bertanggung jawab pula dalam hal keterpaduannya, maka Pemerintahlah yang seharusnya memimpin pembangunan kota baru secara langsung di lapangan. Pemerintah juga menentukan luasan dan membuat masterplan kota baru, serta menentukan alokasi lahan untuk para pengembang dari berbagai kelas.

Aspek-aspek lainnya yang terkait seperti pengaturan: Kelengkapan tapak dan lingkungan, Koordinasi penyediaan jalan, fasilitas kesehatan dan pendidikan, Pembuatan pakta integritas lembaga, Pusat pengaduan spekulasi tanah, Pengelolaan sumberdaya manusia Lembaga Pembangunan, Pengelolaan keuangan Lembaga Pembangunan, Serah terima pembangunan dan pengelolaan, dan sebagainya.

Referensi

- Bappenas. (2011). **Kebijakan dan Strategi Nasional Perkotaan** (KSNP).
- Biles, Roger. (1998). **New towns for the Great Society: a case study in politics and planning**. Planning Perspectives 13:2, 113-132
- Bisnis Indonesia, 14 September 2011, *Kota Baru Mandiri Bergantung Pemerintah, Pelibatan Pengembang Hanya Sebagai Pendukung*, Rubrik Metropolitan
- Government of UK 1946. (1981). **New Town Act UK**.
- HDB. (1985). **Housing A Nation, 25 Years Public Housing in Singapore**, Housing Development Board. Singapore. Published by Maruzen Asia.
- Jababeka. (2011). **Pengelolaan Permukiman Berbasis Kawasan Industri, Pengalaman Jababeka**. materi paparan pada Policy Dialogue and Roundtable Discussion oleh Kemenpera dan Universitas Tarumanegara, di Sahid Hotel, Jakarta.
- KOMPAS.1 Agustus 2011. **Kota Tanpa Masa Depan**. Headline Harian Nasional KOMPAS.
- KOMPAS. 2 Agustus 2011. **Swasta Kuasai Lahan**. Headline Harian Nasional KOMPAS.
- Pemkab Tangerang. (2011). **Kebijakan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Permukiman Skala Besar di Kabupaten Tangerang**. materi paparan pada Policy Dialogue and Roundtable Discussion oleh Kemenpera dan Universitas Tarumanegara, di Sahid Hotel, Jakarta.
- Pemkab Bekasi. (2011). **Kerjasama Pengelolaan Permukiman Skala Besar (Kota Baru)**. materi paparan pada Policy Dialogue and Roundtable Discussion oleh Kemenpera dan Universitas Tarumanegara, di Sahid Hotel, Jakarta.
- Peterson, George E. (2009). **Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure**. The World Bank.
- Poh, Tay Kim. (2010). **Phases and Faces of Singapore's Public Housing**. Presentation at International Housing Conference, Singapore, Housing Development Board (HDB).
- Silver, Christopher. (2008). **Planning the Megacity: Jakarta in the Twentieth Century**. Routledge, London and New York.
- Siregar, M. Jehansyah. (2010). **Keberlanjutan Sosial dan Pembangunan Kota**. Makalah pada Workshop Pembangunan Kota Berkelanjutan, dalam rangka peringatan World Town Planning Day di Banjarmasin, 25 September 2010 oleh Kementerian Pekerjaan Umum.
- Sujarto, Djoko. (2005). **Pengembangan Kota Baru di Indonesia**. Bab dalam buku Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21, diterbitkan oleh Urban and Regional Development Institute (URDI) dan Yayasan Sugijanto Soegijoko, hal. 351-374.

- Summarecon. (2011). **Pengalaman Summarecon dalam Mengembangkan Kawasan Berskala Kota**. materi paparan pada Policy Dialogue and Roundtable Discussion oleh Kemenpera dan Universitas Tarumanegara, di Sahid Hotel, Jakarta.
- Winarso, Haryo, Tommy Firman. (2002). **Residential Land Development in Jabotabek, Indonesia: Triggering Economic Crisis?** Habitat International 26 (2002) 487–506.

copyright