

2. GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN

2. 1. Sekilas Tentang Jakarta

Jakarta merupakan ibukota negara Republik Indonesia, sebagai ibukota, Jakarta mempunyai banyak peran lain yaitu sebagai pusat perekonomian, pusat pemerintahan, pusat perdagangan, pusat pendidikan bahkan pusat industri. Berbagai predikat ini merupakan hasil dari evolusi kota Jakarta itu sendiri dan juga hasil dari kebijakan pembangunan sejak zaman kolonial hingga hari ini.

Sebagian besar wilayah Jakarta adalah dataran rendah dengan ketinggian rata-rata sekitar 7m diatas permukaan laut. Jakarta terletak dalam 6°12' Lintang Selatan dan 106°48' Bujur Timur. Berdasar SK Gubernur DKI Jakarta No. 1227 tahun 1989 luas daratan Jakarta sebesar 661,52 km² dan luas lautan sebesar 6977,5 km². Kepulauan Seribu yang terdiri atas 110 pulau termasuk dalam wilayah DKI Jakarta, begitu pula dengan 27 buah saluran/sungai/kanal yang melintasi Jakarta.

Jakarta terdiri atas 5 Kotamadya dan 1 Kabupaten Administratif. Jakarta Selatan seluas 145,73 km² , Jakarta Timur seluas 187,75 km² , Jakarta Pusat seluas 48,20 km² , Jakarta Barat seluas 126,15 km² dan Jakarta Utara seluas 141,88 km² , serta Kepulauan Seribu dengan luas 11,81 km² yang terdiri atas 110 pulau.

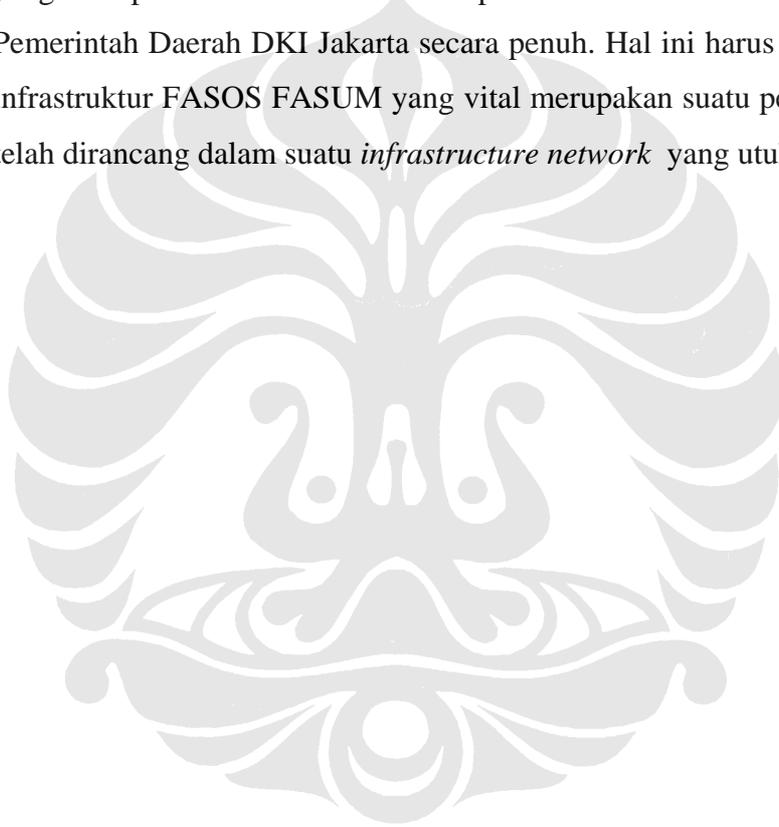
Sedangkan batas wilayah Jakarta sebelah Selatan berbatasan dengan Kota Depok, sebelah Timur dengan Propinsi Jawa Barat, sebelah Barat dengan Propinsi Banten dan sebelah Utara dengan Laut Jawa.

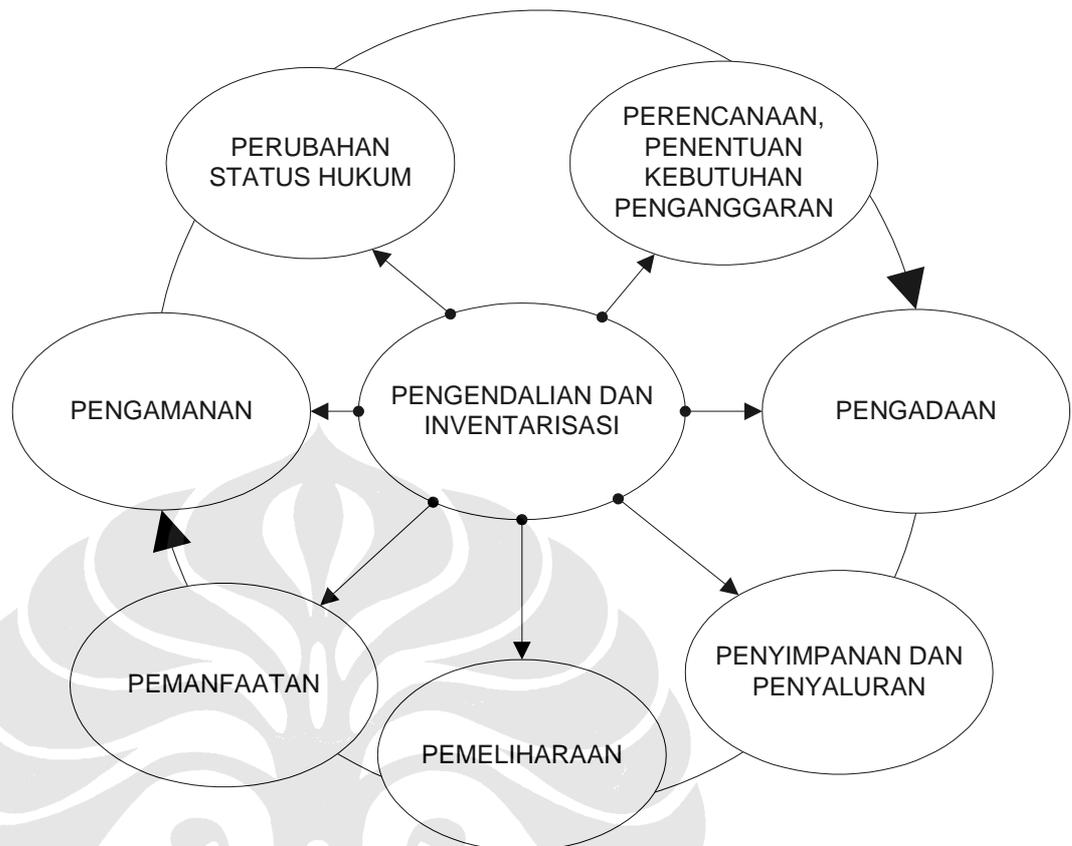
2. 2. Perkembangan Geografi Jakarta

Saat ini luas Jakarta mencapai 661,52 km², luasan tersebut merupakan hasil akhir dari perkembangan kota Jakarta sebelumnya. Pada gambar dan tabel dibawah ini terlihat pola perkembangan luas kota Jakarta. Berawal dari Pelabuhan Sunda Kelapa kemudian berkembang menuju daerah disekitarnya.

umum, kata “menyediakan” memiliki arti bahwa Pemegang SIPPT hanya mengalokasikan tempat sesuai dengan ketentuan, sedangkan kata “menyerahkan” berarti Pemegang SIPPT harus menyerahkan infrastruktur FASOS FASUM yang dimilikinya kepada Pemerintah Daerah DKI Jakarta.

Pada masa yang akan datang seharusnya infrastruktur FASOS FASUM tidak lagi menjadi pos pengeluaran bagi Pemerintah Daerah DKI Jakarta, sehingga harus dirumuskan kebijakan yang sifatnya *win-win solution* antara pemda dan swasta. Tentu saja dengan catatan tambahan bahwa infrastruktur FASOS FASUM yang merupakan infrastruktur utama/primer harus diserahkan dan dipelihara oleh Pemerintah Daerah DKI Jakarta secara penuh. Hal ini harus dilakukan mengingat infrastruktur FASOS FASUM yang vital merupakan suatu perencanaan kota yang telah dirancang dalam suatu *infrastructure network* yang utuh.





Gambar 3. 10. Siklus Pengelolaan Barang Daerah

Kaitan antara siklus barang daerah dengan kebijakan SIPPT saat ini baru terbatas pada tahap perencanaan, pengadaan dan pencatatan (bagi yang sudah menyerahkan) namun tahap pemeliharaan dan pemanfaatan relatif belum banyak disentuh.

Agar dapat memberikan hasil yang optimal dimasa yang akan datang, seharusnya siklus ini harus dipandang sebagai satu kesatuan yang utuh. Sebagai contoh : tahap pemeliharaan, aset berupa jalan, jembatan, saluran air setelah selesai dibangun harus diserahkan menjadi milik Pemerintah Daerah DKI Jakarta. Sepintas hal ini terlihat “benar”, namun jika dicermati secara lebih jauh, implikasi dari hal ini, adalah pemda akan menerima beban pemeliharaan yang sangat banyak dari aset yang pada awalnya milik swasta.

Saat ini hal yang paling penting untuk dianalisis pada substansi kebijakan SIPPT adalah terminologi kata “menyediakan” atau “menyerahkan”. Secara

1. Barang daerah adalah semua kekayaan yang berwujud, yang dimiliki dan atau dikuasai Daerah, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali uang dan surat berharga lainnya,
2. Pengelolaan barang daerah adalah, rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap barang Daerah yang meliputi perencanaan, penentuan kebutuhan, penganggaran, standarisasi barang dan harga, pengadaan, penyimpanan, penyaluran, inventarisasi, pengendalian, pemeliharaan, pengamanan, pemanfaatan, perubahan status hukum serta penatausahaannya,
3. Perencanaan adalah, kegiatan dan tindakan untuk menghubungkan kegiatan yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan sebagai dasar dalam melakukan tindakan yang akan datang,
4. Pengadaan adalah kegiatan untuk melakukan pemenuhan kebutuhan barang Daerah dan Jasa,
5. Pemanfaatan adalah pendayagunaan barang Daerah oleh instansi dan atau Pihak Ketiga dalam bentuk pinjam pakai, penyewaan dan pengunausahaan tanpa merubah status kepemilikan.

Selanjutnya Pemerintah Daerah DKI Jakarta menetapkan Perda No. 17 tahun 2004 tentang Pengelolaan Barang Daerah. Dalam mengelola Barang Daerah, Pemerintah Daerah DKI Jakarta membuat siklus pengelolaan sebagaimana tercantum dalam gambar 3. 10 dihalaman berikut.

mendapatkan aset infrastruktur FASOS FASUM juga masih memiliki banyak titik lemah, baik yang bersifat filosofi, peraturan perundangan maupun jenis, besaran serta standar.

Untuk menganalisa permasalahan pengadaan aset infrastruktur FASOS FASUM melalui kebijakan SIPPT, perlu dianalisa secara sistematis, Doli Siregar (2002 : p.185) menyatakan perlu adanya semacam *set-up* bagi manajemen aset pemerintah, berikut langkah-langkah yang disarankan oleh Doli :

- a. Evaluasi Peraturan dan Prosedur Pengelolaan Aset
 - Evaluasi peraturan dan prosedur pengelolaan,
 - Identifikasi aset,
 - Kajian SWOT sistem pengelolaan,
 - Kajian tren pengelolaan aset
- b. Pengembangan strategi Pengelolaan Aset
 - Strategi optimalisasi aset non-operasional,
 - Strategi efisiensi pemanfaatan aset operasional,
 - Strategi pengembangan institusi pengelola aset,
 - Strategi pengembangan sistem informasi manajemen aset.

Kedua tahapan dengan sub faktor dibawahnya merupakan dasar yang dapat digunakan sebagai pedoman pengembangan kerangka pikir manajemen aset infrastruktur FASOS FASUM Pemerintah Daerah DKI Jakarta.

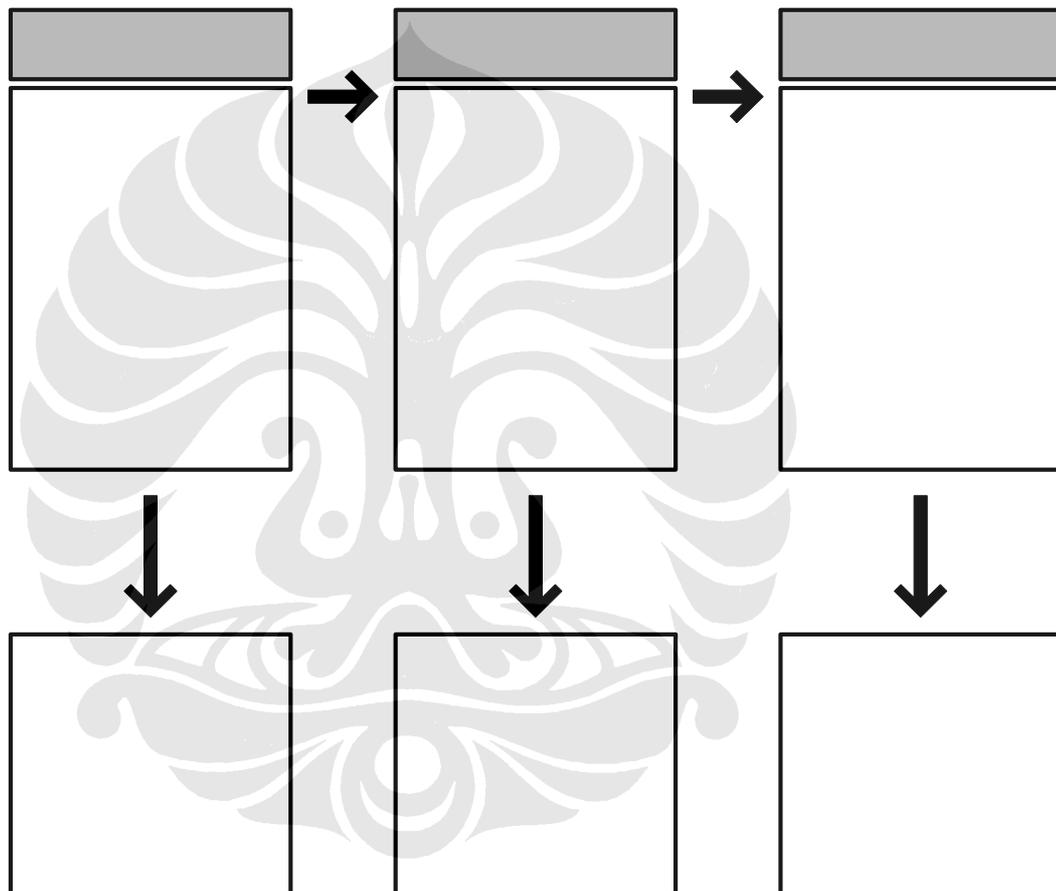
3. 8. Pengadaan Barang Daerah

Kerangka pikir manajemen aset yang diusulkan oleh Doli Siregar, sebenarnya tinggal digabungkan dengan sistem manajemen aset Pemerintah Daerah DKI Jakarta yang sudah berjalan saat ini, tentu saja harus dilakukan banyak revisi.

Pemerintah Daerah sebagai suatu organisasi seharusnya memiliki kerangka aset manajemen yang lengkap, sehingga dapat memberdayagunakannya demi kepentingan bersama. Dari sisi peraturan perundangan, Pemerintah Daerah DKI Jakarta telah memiliki seperangkat peraturan hukum yang mendukung, diantaranya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 152 tahun 2004, beberapa terminologi yang penting adalah sebagai berikut :

Manajemen aset juga memiliki proses pengambilan keputusan yang sama dengan cabang ilmu manajemen lainnya, sehingga proses pada halaman sebelumnya dapat digunakan sebagai kerangka berpikir.

Secara lebih khusus, proses yang seharusnya terjadi dalam pengelolaan manajemen aset milik pemerintah mencakup 3 kegiatan utama yaitu ; inventarisasi, pengelolaan dan pengawasan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar berikut.



Berdasar gambar 3. 9 diatas maka harus diakui problematika masalah aset milik Pemerintah Daerah DKI Jakarta masih banyak yang harus diperbaiki, mulai dari tahap inventarisasi, pengelolaan dan pengawasan, semuanya masih memiliki titik lemah yang fundamental. SIPPT sebagai suatu kebijakan perkotaan yang dalam skenarionya merupakan salah satu sarana Pemerintah Daerah DKI Jakarta



“ upaya memobilisasi berbagai sumber daya, dan memanfaatkannya sehingga saling mendukung dalam perencanaan, penyusunan program, pelaksanaan pendanaan, pengoperasian dan pemeliharaan suatu pemukiman agar dapat mencapai tujuan pembangunan (kota)”.

Untuk mewujudkan suatu rencana diperlukan langkah-langkah strategis yang terencana dalam suatu kerangka yang utuh. Selanjutnya rencana tersebut harus dapat dipecah menjadi beberapa bagian kecil yang dapat diraih. Setelah rencana ditetapkan, selanjutnya adalah melaksanakan dan mengevaluasi, hasil evaluasi dipergunakan untuk memperbaiki kinerja ataupun mereview rencana awal jika diperlukan.

Proses manajemen diatas berlaku secara umum pada hampir semua bidang ataupun jenis manajemen, hanya saja pada beberapa jenis manajemen mempunyai varian yang agak berbeda, namun secara prinsip sama. Pada dasarnya langkah proses pengambilan keputusan terdiri atas 3 bagian utama yaitu :

1. Tahap penyusunan formula atau strategi global,
2. Tahap pelaksanaan dilapangan,
3. Tahap evaluasi.

Ketiga tahapan diatas berlaku pada hampir seluruh kegiatan organisasi, baik yang berlatar belakang profit ataupun non profit Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada gambar dihalaman berikut.

Pemerintah Daerah DKI Jakarta sebagai suatu organisasi tentu memiliki tujuan, pelaksana dan aset yang dapat digunakan untuk mencapai manfaat bersama. Untuk melaksanakan hal tersebut perlu bagi Pemerintah Daerah DKI Jakarta memiliki kerangka pikir manajemen khususnya perencanaan dan pengelolaan aset.

Manajemen aset menurut Britton, Connellan, Crofts (1989) dalam buku karangan Doli D. Siregar (2004 : p. 517) adalah, “ *asset management in terms of measuring the value of properties (assets) in monetary terms and employing the minimum amount of expenditure on its management* “. Sedangkan definisi manajemen aset menurut DJ. Vanier (2001) adalah,

“ *asset management is a business process and a decision making framework that covers an extended time horizon, draws from economics as well as engineering, and considers a broad range of assets. The asset management approach incorporates the economic assesment of trade-offs among alternative investment options and uses this information to help make cost-effective investment decisions*”.

Definisi manajemen aset tentu akan sangat banyak, menurut penulis, definisi dari DJ. Vanier adalah yang paling komprehensif, karena mencakup proses, pertimbangan ekonomi dan teknis, pengambilan keputusan dengan mengutamakan pilihan yang paling efektif.

Kota tentu merupakan gabungan dari banyak aset, ada yang dimiliki oleh perseorangan ataupun badan usaha, dan ada juga yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pusat. Cara pandang pengelolaan aset yang efektif tentu berdasarkan kepemilikan aset tersebut. Swasta tentu akan memandang aset yang efektif adalah aset yang memberikan keuntungan sebesar-besarnya. Sedangkan aset yang efektif dari sisi pemerintah adalah aset yang memberi manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat tentu dengan kerangka ekonomi yang logis.

Kota yang baik adalah kota yang dapat mengelola asetnya dengan baik. Hal ini pasti membutuhkan perangkat manajemen agar dapat memberikan output yang maksimal, adalah tugas pokok dan fungsi Pemerintah Daerah DKI Jakarta sebagai manajer kota mengelola segenap aset yang dimilikinya. Menurut Davidson dalam Nana Rukmana (1993 : p. 12), manajemen perkotaan berarti,

Tabel.3. 6. Rata-rata Nilai *Impact Fee* di Amerika th 1997

	Single Family House (unit)	Multifamily Housing (unit)	General Industry (1000 sq ft)	General Office (1000 sq ft)	General Retail (1000 sq ft)
Roads	\$ 1288	\$ 825	\$ 727	\$ 1594	\$ 2423
Parks	966	797	209	209	209
Utilities	829	849	200	306	391
Water & Sewer	5063	4113	Varies	Varies	Varies
Schools	2179	1078	270	270	280
Public Facility	251	151	48	118	158
Solid Waste	781	923	256	192	385
Public Safety	259	235	58	81	161
Libraries	240	147	115	268	161
TOTAL	\$ 11856	\$ 9118	\$ 1883 +	\$ 3038 +	\$ 4207 +

Catatan : Nilai *fee* sangat bervariasi, sebagai contoh : nilai total *fee* untuk rumah tinggal (*single family home*) berkisar mulai dari US \$ 1192 sampai US \$ 39216

Sumber : Urban Land Institute (2000 : p.261)

3. 7. Manajemen Aset

Setelah membahas berbagai peraturan perundangan, filosofi pelaksanaan kebijakan SIPPT dan praktek penerapan FASOS FASUM di negara lain yang berbeda dengan Jakarta, secara umum dapat dikatakan bahwa rangkaian kegiatan tersebut adalah bentuk pelaksanaan dari suatu strategi pokok dengan bagian-bagian yang terangkai menjadi satu. Penilaian perlu dilakukan mulai dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan, hal ini dimaksudkan untuk selalu melakukan perbaikan. Manajemen adalah suatu perangkat yang dapat digunakan untuk melakukan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan.

Definisi manajemen menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah, proses penggunaan sumber daya secara efektif untuk mencapai sasaran; sedangkan aset adalah, modal atau kekayaan.. Sehingga jika dirangkum secara keseluruhan maka definisi manajemen aset berdasar Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah, suatu proses penggunaan sumber daya berupa modal atau kekayaan secara efektif.

dapat mempergunakan *development impact fee* tidak hanya untuk membangun baru tapi juga untuk merawat infrastruktur yang sudah rusak.

Mike E. Miles (2000 : p. 263) mengatakan bahwa walaupun nilai *fee* berbeda-beda antar negara bagian, namun dalam pengenaannya menganut 3 prinsip pokok yaitu :

1. *Peraturan perundangan, meski pemerintah negara bagian mempunyai kewenangan dalam menentukan besaran fee, namun harus mengacu pada peraturan perundangan yang lebih tinggi, serta pengenaan development impact fee harus dilakukan untuk kepentingan publik. Artinya kewenangan pemerintah negara bagian dibatasi dalam suatu konsep hukum dan ekonomi.*
2. *Kesamaan perlakuan, pada awal kebijakan development impact fee menimbulkan pertentangan konsep mengenai, siapa yang harus menanggung pembiayaan infrastruktur ? pada awalnya, semua sepakat bahwa tanggung jawab tersebut dipikul secara bersama, developer hanya bertanggung jawab terhadap infrastruktur yang terletak dalam kawasan. Namun pendekatan ini tidak cocok lagi jika mempertimbangkan faktor bahwa, pembangunan suatu proyek akan berdampak pada lingkungan awal, sehingga sudah sepantasnya dampak tersebut menjadi beban developer. Selain itu berlaku prinsip, pihak yang mendapat keuntungan berlebih harus membayar lebih.*
3. *Administrasi, salah satu kesulitan dalam pelaksanaan development impact fee adalah mekanisme administrasi yang adil, mengingat penentuan jenis infrastruktur yang harus dibangun meliputi berbagai aspek yang rumit.*

Berikut adalah contoh perhitungan untuk mengkalkulasi *fee* yang harus dibayar oleh developer akibat pembangunan perbelanjaan retail seluas 135.000 square foot diwajibkan untuk membayar *fee* sebesar US\$ 3120.

2.9 Example of Calculating Impact Fees

The example presented below is based on an entirely hypothetical development proposal, and is meant to promote an understanding of how impact fees are calculated for specific development proposals. The example below applies to how impact fees are calculated for Libraries. Other fee categories may have different calculation methods or may vary according to densities.

Retail center calculation for libraries.

Assumption: the Master Developer proposes a 135,000 square foot retail center.

Step 1. Calculate gross impact fee

If gross fee per residence for Libraries = \$380 and the EDU factor for retail uses is 0.18/1000sf.

The number of EDUs = $(135,000 / 1,000) \times 0.18 = 24$ EDUs.

Gross fee for Libraries is $\$380 \times 24$ EDUs = \$9,120.

(A 1% administrative fee would be added to this amount, but is not shown in this calculation.)

Step 2. Calculate offset value

If offset value per EDU = \$250.

The offset value = $\$250 \times 24$ EDUs = \$6,000.

Step 3. Allocate credits

Since the developer will not dedicate land or facilities for the nearby library, we assume no credits will be generated.

Step 4. Subtract offsets and credits to arrive at a net impact fee figure

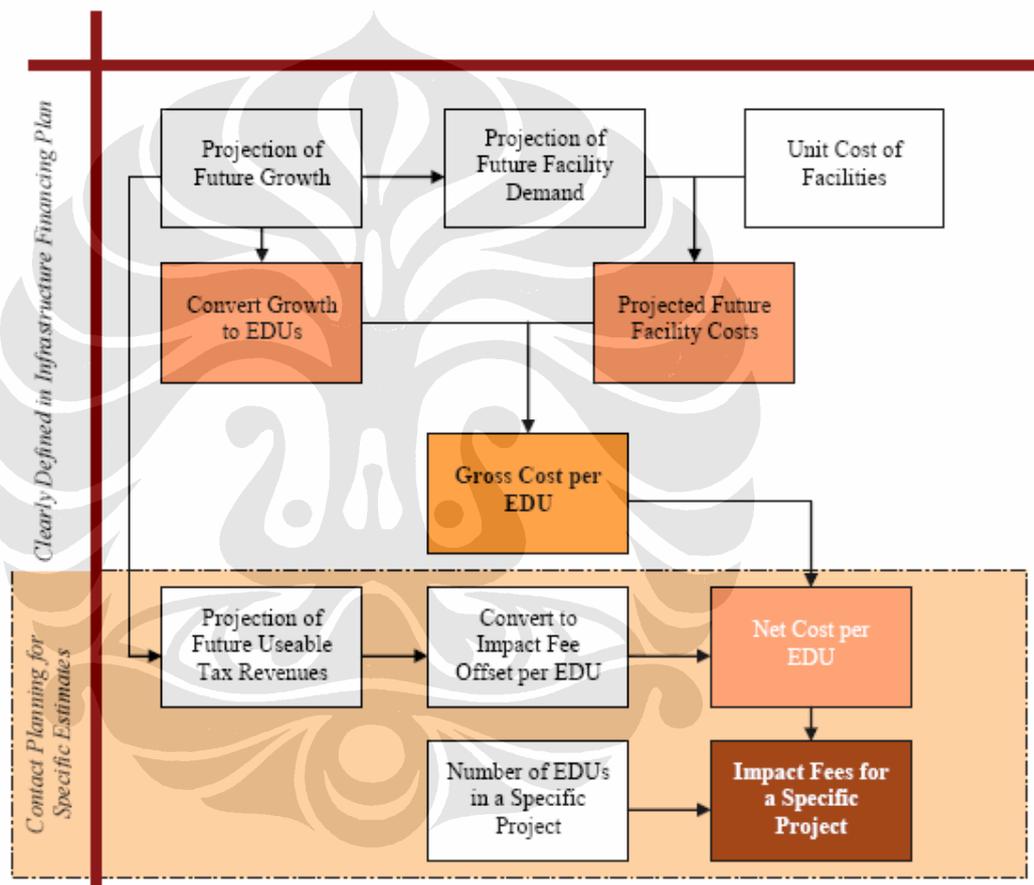
Gross Fee	\$9,120
Minus Offset Value	\$6,000
Minus Credits	\$0
Remaining Fee	\$3,120

The amount of \$3,120 represents the amount due in impact fees for Libraries.

3. 6. 5. Resume Kebijakan Umum *Development Impact Fee* di Amerika

Setelah membahas beberapa negara bagian di Amerika, pada prinsipnya negara-negara bagian tersebut mempunyai prinsip yang sama dengan perbedaan sedikit yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang ada. Misalnya ada negara bagian yang menggunakan *development impact fee* hanya untuk pembangunan infrastruktur FASOS FASUM baru, sedangkan negara bagian lain

Phoenix menerapkan *development impact fee* dengan prinsip bahwa pengembangan proyek baru akan berakibat pada kebutuhan infrastruktur. Untuk menghitung besar *fee*, Phoenix menerapkan perhitungan yang agak rumit dengan mempertimbangkan proyeksi masa depan yang dikonversi menjadi *Equivalent Dwelling Units* (EDU). Diagram berikut menjelaskan alur pikir perhitungan *development impact fee*.



Gambar 3. 7. Digram Alir Perhitungan *Development Impact Fee* Phoenix
 Sumber : www.phoenix.gov

DEVELOPMENT IMPACT FEES

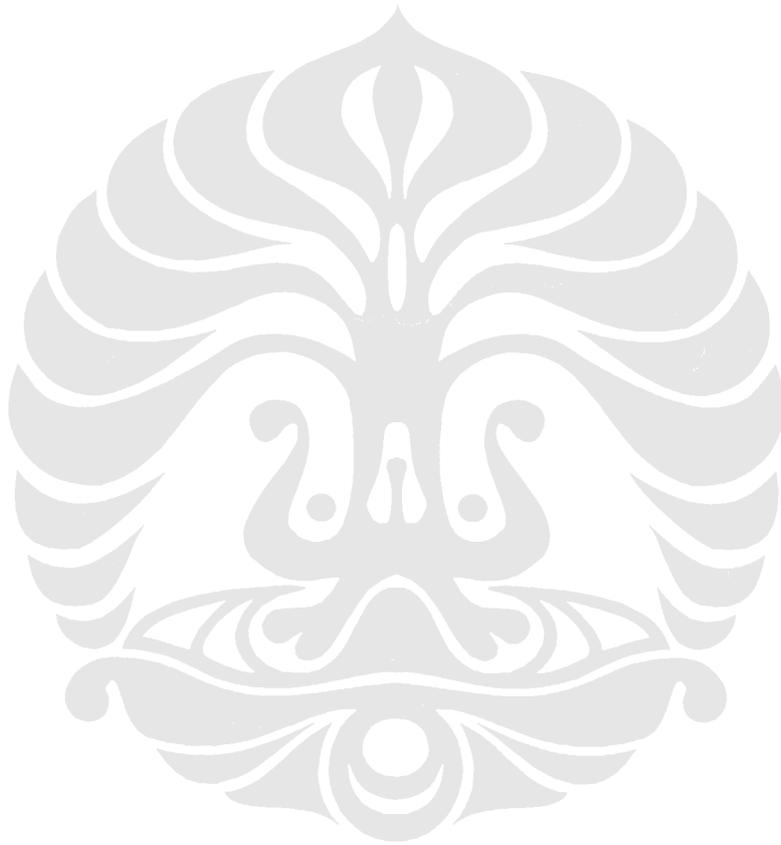
(New fees are effective September 11, 2006.)

Fee and Land Use Categories		New Fee			
PARK FACILITIES					
1	Single Family Detached.....	\$7,970	Per Unit		
2	Single Family Attached.....	6,255	Per Unit		
3	Multifamily.....	5,304	Per Unit		
4	Mobile Home or Trailer.....	5,019	Per Unit		
5	Secondary Unit.....	5,019	Per Unit		
PARK DEDICATION-IN-LIEU¹					
1	Single Family Detached.....	\$15,666	Per Unit		
2	Single Family Attached.....	12,297	Per Unit		
3	Multifamily.....	10,428	Per Unit		
4	Mobile Home or Trailer.....	9,865	Per Unit		
5	Secondary Unit.....	9,865	Per Unit		
CAPITAL FACILITIES²					
				Tier 2 ³	Tier 1 ³
1	Single Family Detached.....	\$ 3,187	Per Unit	\$ 2,942	Per Unit
2	Single Family Attached.....	2,503	Per Unit	2,310	Per Unit
3	Multifamily.....	2,122	Per Unit	1,959	Per Unit
4	Mobile Home or Trailer.....	2,008	Per Unit	1,853	Per Unit
5	Secondary Unit.....	2,008	Per Unit	1,853	Per Unit
6	Office.....	1,353	Per TSF	N/A	Per TSF
7	Retail.....	847	Per TSF	N/A	Per TSF
8	Warehouse.....	339	Per TSF	N/A	Per TSF
9	Light Industrial.....	677	Per TSF	N/A	Per TSF
10	Manufacturing.....	564	Per TSF	N/A	Per TSF
11	Research & Development.....	967	Per TSF	N/A	Per TSF
12	Convalescent Home.....	848	Per Bed	N/A	Per Bed
13	Public/Institutional.....	847	Per TSF	N/A	Per TSF
TRAFFIC					
1	Single Family Attached or Detached.....	\$ 3,878	Per Unit		
2	Multifamily.....	3,007	Per Unit		
3	Mobile Home.....	1,994	Per Unit		
4	Secondary Unit.....	1,994	Per Unit		
5	Office.....	9.82	Per Sq. Ft.		
6	Government Office.....	Exempt	Exempt		
7	Retail >100 TSF (except Fast Food/Convenience Markets/Gas Stations) ⁴	7.72	Per Sq. Ft.		
8	Fast Food/Convenience Markets/Gas Stations ⁴	13.66	Per Sq. Ft.		
9	Retail >100 TSF ⁴	7.72	Per Sq. Ft.		
10	Warehouse.....	2.21	Per Sq. Ft.		
11	Light Industrial.....	3.55	Per Sq. Ft.		
12	Research & Development.....	3.91	Per Sq. Ft.		
13	Manufacturing.....	2.68	Per Sq. Ft.		
14	Auto Mall.....	8.15	Per Sq. Ft.		
15	Hotel/Motel.....	2,210	Per Room		
16	Private School (for profit).....	724	Per Student		
17	School (nonprofit & public).....	Exempt	Exempt		
18	Vocational/Trade School.....	6.01	Per Sq. Ft.		
19	Hospital.....	5,107	Per Bed		
20	Convalescent Home.....	1,302	Per Bed		
FIRE					
1	Single Family Detached.....	\$ 349	Per Unit		
2	Single Family Attached.....	272	Per Unit		
3	Multifamily.....	231	Per Unit		
4	Mobile Home or Trailer.....	218	Per Unit		
5	Secondary Unit.....	218	Per Unit		
6	Office.....	207	Per TSF		

Sumber : www.agecon.ag.ohio-state.edu

3. 6. 4. Phoenix

Tabel.3. 5. *Development Impact Fee* di Freemont



3. 6. 3. Freemont

Freemont menetapkan *development impact fee* untuk pelaku pembangunan yang melakukan aktifitas :

1. Pembangunan perumahan baru,
2. Pembangunan bangunan baru selain perumahan, termasuk penambahan lantai,
3. Peningkatan pemanfaatan bangunan yang berbeda dengan peruntukan yang telah ditetapkan.

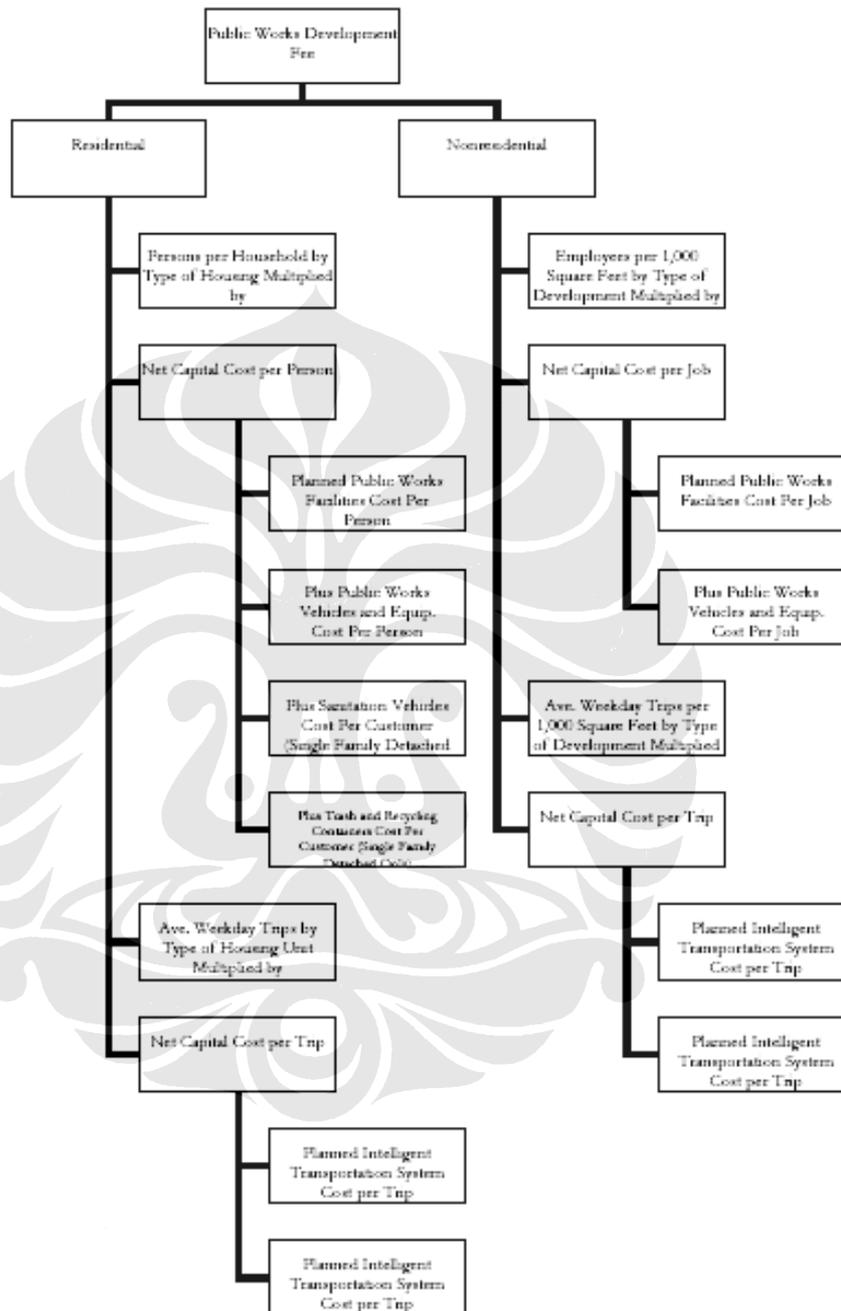
Kategori wilayah untuk penentuan *development impact fee* berbeda dengan zonasi perencanaan peruntukan. Alasan pemerintah Freemont menetapkan *development impact fee* adalah, pembangunan suatu proyek akan meningkatkan kebutuhan infrastruktur publik, sehingga kepada pelaku pembangunan dikenakan *fee* . Secara garis besar, penentuan *fee* dapat dilihat pada tabel berikut.

Penentuan *fee* berdasar pengaruh yang ditimbulkan terhadap lingkungan, Freemont menetapkan 4 jenis fasilitas umum yaitu :

1. Pengembangan taman,
2. Pengadaan taman atau ruang terbuka hijau,
3. Penataan lalu lintas,
4. Pengadaan fasilitas pemadam kebakaran.

Penting untuk menjadi catatan, di Freemont pengenaan *fee* diperuntukan bagi pengadaan atau pengembangan tidak untuk merawat fasilitas yang sudah ada.

dampak pada masa yang akan datang, namun secara prinsip dasar mirip dengan Singapura.



Gambar 3. 6. Diagram Penentuan *Fee* Fasilitas Umum Terhadap Jenis Bangunan
 Sumber : www.surpriseaz.com

Pada tabel 3. 4. dibawah ini, merupakan matrik yang menunjukkan hubungan antara jenis peruntukan bangunan dengan numerasi klasifikasi wilayah. Kedua hal tersebut akan menunjukkan besar tarif *development charge* yang dikenakan.

Tabel.3. 4. Tarif *Development Charge* Berdasar Klasifikasi Wilayah dan Jenis Bangunan

DEVELOPMENT CONTROL

Development Charge Sector Map & Rates

Table For Development Charge Rates Per Square Metre W.E.F 1 Sep 2007

Geographical Sectors	Use Groups									
	A	B1	B2	C	D	E	F	G	H	I
1	\$8,400	\$2,240	\$8,400	\$3,640	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$11,814
2	\$7,700	\$2,240	\$7,700	\$3,640	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$10,814
3	\$6,300	\$2,240	\$6,300	\$4,060	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$8,814
4	\$4,900	\$2,240	\$4,900	\$3,850	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$6,814
5	\$8,400	\$2,240	\$8,400	\$4,340	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$11,814
6	\$8,400	\$2,240	\$8,400	\$4,340	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$11,814
7	\$7,000	\$2,240	\$7,000	\$3,640	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$9,814
8	\$6,300	\$2,240	\$6,300	\$3,500	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$8,814
9	\$6,300	\$2,240	\$6,300	\$3,500	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$8,814
10	\$4,900	\$2,240	\$4,900	\$3,500	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$6,814
11	\$8,400	\$2,240	\$8,400	\$4,340	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$11,814
12	\$8,400	\$2,240	\$8,400	\$4,340	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$11,814
13	\$6,300	\$2,240	\$6,300	\$3,500	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$8,814
14	\$6,300	\$2,240	\$6,300	\$3,500	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$8,814
15	\$4,900	\$2,240	\$4,900	\$3,500	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$6,814
16	\$4,900	\$2,240	\$4,900	\$3,500	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$6,814
17	\$4,900	\$2,240	\$4,900	\$3,500	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$6,814
18	\$4,200	\$2,240	\$4,900	\$3,500	\$434	\$840	\$10	-	\$1	\$5,814

Sumber : www.ura.gov

3. 6. 2. Arizona

Arizona menerapkan kebijakan *Development Impact Fee*, pada prinsipnya kebijakan ini mirip *development charge* dimana suatu pembangunan akan menimbulkan dampak bagi lingkungannya, untuk itu perlu diterapkan suatu *fee* bukan *tax*, yang besarnya berdasar pada jenis bangunan.

Penentuan *fee* di Arizona lebih rumit dibandingkan dengan Singapura karena mempertimbangkan banyak faktor dan mempertimbangkan prakiraan

Tabel. 3. 3. Golongan Peruntukan Bangunan

Development Charge Sector Map & Rates

Purposes and Master Plan Zones Within Use Groups (W.E.F. 1st Mar 2007)

Use Group	Purposes for which development is permitted or to be authorised	Purposes for which Land is zoned in Master Plan
A	Shop, office, association office, cinema, place of entertainment, clinic, medical suite, restaurant, petrol station, auto-service centre, commercial garage, market	Main Shopping, Commercial, Mixed Use, Local Shopping (commercial quantum), Recreation
B1	Residential (landed dwelling-house ¹)	Residential (with a prescribed density not exceeding 185 persons per hectare or 75 persons per acre ²), Rural Centre and Settlement
B2	Residential (non-landed residential building)	Residential (with a prescribed density exceeding 185 persons per hectare or 75 persons per acre ³), Local Shopping (residential quantum)
C	Hospital and health centre, hotel room and hotel-related uses	Hospital and Health Centre, Hotel
D	Industrial, warehousing, science park, business park, transport depot, airport, dock, port uses, utility installation, telecommunication infrastructure, Mass Rapid Transit Station, Light Rail Transit Station	Industry, Warehouse, Mineral Workings, Major Utility Installation, Car park, Airport/Airfield, Dock/Port Area, Special Use, HM Forces Land
E	Place of worship, community building, educational and institutional uses, government building	Place of Worship, Community Building, Educational Institution, Other Institutions, Amusement Park, Administrative Area, Government Building
F	Open space, nature reserve	Green Belt, Public Open Space, Private Open Space, Nature Reserve, Reserved Site
G	Agriculture	Agriculture, Rural, Unscheduled Area, Resettlement Area
H	Drain, road, railway, cemetery, Mass Rapid Transit Route, Light Rail Transit Route	Drainage, Water Area, Catchment Area, Major Traffic Routes, Other Road Provision, Service Road, Expressway, Railway/Railway Land, Cemetery
I	Business zone commercial use	-

¹ Can be land-titled or strata-titled dwelling house

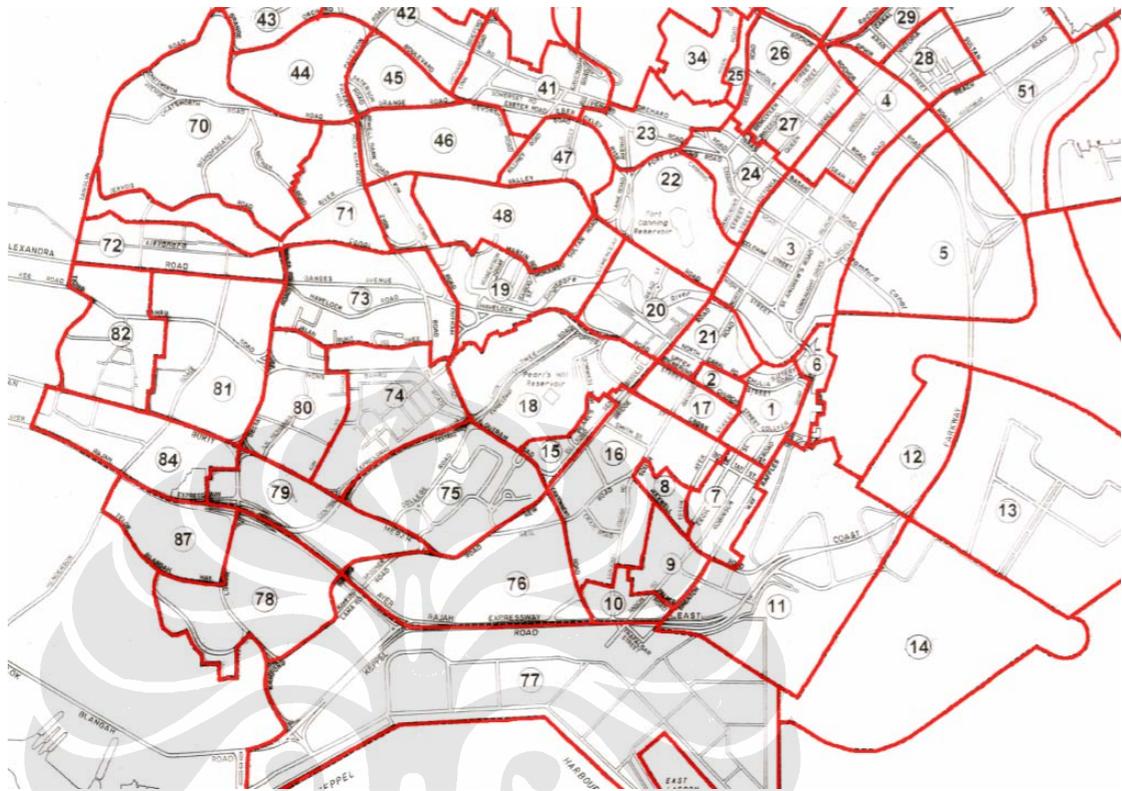
² Refer to residential density at 185 persons per hectare or less, or at 75 persons per acre or less

³ Refer to residential density more than 185 persons per hectare or 75 persons acre

Sumber : www.ura.gov

Dari Tabel 3. 3 kolom kedua menjelaskan tentang peruntukan penggunaan yang diperkenankan, sedangkan kolom ketiga merupakan peruntukan yang telah diizinkan pada *master plan* sebelumnya.

Pada gambar dihalaman berikut terlihat klasifikasi wilayah yang telah ditentukan oleh pemerintah Singapura (URA) sebagai salah satu dasar penentuan tarif.



Gambar 3. 5. Contoh Peta Pembagian Klasifikasi Wilayah di Singapura
Sumber : www.ura.gov.sg

Setelah pemohon/developer mengetahui lokasi yang akan dibangunnya terletak dalam suatu daerah dengan klasifikasi numerasi tertentu selanjutnya untuk melakukan perhitungan *development charge* mengacu pada tabel berikut yang menunjukkan kelompok jenis bangunan, terdapat 9 golongan. Penting untuk dicatat bahwa Singapura menetapkan 2 golongan perumahan, yaitu ; *landed* dan *non-landed* , dalam tabel terlihat dikelompok B1 dan B2.

pelaksanaannya, mengingat dampak pembangunan seharusnya menjadi tanggung jawab bersama, dengan porsi terbesar adalah pengembang.

3. 6. 1. Singapura

Berbeda dengan Jakarta yang mewajibkan Pemegang SIPPT untuk membangun infrastruktur FASOS FASUM secara fisik dan selanjutnya diserahkan menjadi milik pemerintah. Singapura menetapkan suatu tarif terhadap developer yang mengembangkan atau membangun suatu proyek, hal ini dilakukan dengan filosofi bahwa developer tersebut akan menikmati suatu nilai tambah. Sementara disisi lain, pembangunan tersebut akan menimbulkan dampak bagi lingkungan sekitarnya. Sehubungan dengan hal tersebut Pemerintah Singapura mengenakan suatu pajak yang disebut dengan *development charge*.

Rumus umum : $Developments\ Charge = Dev.\ Ceiling - Dev.\ Baseline$

Dimana :

- $Dev.\ Ceiling = Gross\ Building\ Area \times Dev.\ Charge\ Rates$
Dev. Charge Rates depends on geographical sector and use group
- $Dev.\ Baseline = (the\ highest\ from\ list\ below)$
 - *Value derived from the use and intensity prescribed for the site in the Master Plan 1958, or*
 - *Value derived from the use and intensity prescribed for the site infrastruktur the Master Plan 1980, or*
 - *Value derived from the use and intensity of the approved development on the land, for which development charge was paid, exempted, remitted or not required to be paid.*

Berdasar rumus penentuan pengenaan *development charge* di Singapura dapat ditarik kesimpulan bahwa pengenaan tarif dipengaruhi oleh :

1. luas bangunan atau luas lahan,
2. peruntukan,
3. lokasi lahan
4. nilai akibat pembangunan sebelumnya.

3. 6. Kebijakan FASOS FASUM di Singapura dan Amerika

Di Jakarta kebutuhan FASOS FASUM dalam suatu kawasan –diupayakan- dipenuhi dengan mewajibkan developer untuk membangun dan menyerahkannya kepada Pemerintah Daerah DKI Jakarta. Sedangkan di beberapa negara lain seperti Singapura dan Amerika kebijakan yang diterapkan adalah pengenaan suatu tarif tertentu.

Kebijakan pengenaan tarif akibat dampak suatu pembangunan proyek, umum dilaksanakan mengingat bahwa suatu proyek akan berdampak tidak hanya bagi calon warga yang akan tinggal atau beraktifitas disuatu lokasi, namun juga berdampak pada lingkungan sekitarnya. Makin besar skala proyek maka makin besar dampak yang ditimbulkannya. Alangkah tidak adil jika dampak ini hanya ditanggung oleh pemerintah dan masyarakat sekitar.

Diluar negeri pengenaan tarif akibat pembangunan yang dilakukan mempunyai berbagai sebutan, misalnya ; *development charge*, *development impact fee* atau ada pengenaan jenis lain misalnya *valorization*. Menurut Roy W. Bahl dan Johannes F. Linn (1992 : p. 374) kesemua bentuk ini pada dasarnya memiliki filosofi yaitu :

1. Hasil dari suatu pembangunan akan diperoleh suatu manfaat atau keuntungan, akibat dari manfaat atau keuntungan ini sudah selayaknya dikenakan suatu tarif,
2. Pembangunan proyek akan berdampak pada lingkungan dan fasilitas umum yang telah terbangun sebelumnya,
3. Akibat naiknya nilai suatu kawasan setelah dibangun, maka sudah selayaknya pemilik tanah dikenakan tarif. Pengenaan tarif berdasarkan mekanisme pembiayaan proyek.

Sebenarnya Indonesia pernah mengkaji kebijakan ini. Pada tahun 1993-1995 Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah-Bina Perkotaan telah mengajukan konsep *development impact fee*, namun lebih banyak yang menentang dengan alasan, dana yang terkumpul akan tidak jelas penggunaannya. Dengan makin tertibnya administrasi negara, seharusnya hal ini dapat dikaji ulang



1. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 152 tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah,
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 153 tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah yang dipisahkan,
3. Peraturan Daerah Nomor 17 tahun 2004 tentang Pengelolaan Barang Daerah.

Ketiga produk hukum tersebut menjadi landasan hukum yang lebih jelas bagi pendayagunaan aset milik pemerintah daerah. Konsep lebih luas dari pendayagunaan termasuk didalamnya jenis kerjasama yang dapat dilakukan dengan masyarakat untuk mengelola aset milik Pemerintah Daerah DKI Jakarta.

Pada tahun 2005 ditetapkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dalam ketentuan ini diatur jenis infrastruktur yang dikategorikan sebagai “kepentingan umum”. Uniknya, pada tahun 2006 Perpres ini direvisi menjadi Perpres No. 65 tahun 2006. Pengertian “kepentingan umum” berkurang dari 21 menjadi 7, 14 jenis yang dihilangkan adalah ; (1) rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat (2) peribadatan (3) pendidikan atau sekolah (4) pasar umum (5) fasilitas pemakaman umum (6) pos dan telekomunikasi (7) sarana olah raga (8) stasiun penyiaran radio televisi (9) kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa dan atau lembaga internasional dibawah naungan PBB (10) fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (11) lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan (12) rumah susun sederhana (13) pertamanan (14) panti sosial. Pokok utama dalam ketentuan ini adalah Pemerintah tidak memiliki kemampuan untuk menyediakan infrastruktur tersebut serta meminta masyarakat untuk ikut membangun infrastruktur FASOS FASUM tersebut.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan SIPPT meliputi banyak aspek mulai dari pertanahan sampai dengan infrastruktur FASOS FASUM yang merupakan barang daerah. Luasnya cakupan permasalahan dan perkembangan pembangunan yang berjalan sesuai dengan kondisi masyarakat, mengakibatkan SIPPT banyak memiliki petunjuk teknis pelaksanaan, namun kebijakan SIPPT tetap berlandaskan pada Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. Da.11/3/11/1972 yang berfilosofi sebagai alat pengendalian pembebasan tanah yang tidak tertib. Untuk memperjelas latar belakang peraturan perundangan yang berkaitan dengan kebijakan SIPPT, pada halaman berikut dirangkum keterkaitan dan kronologis antara peraturan yang mendasari pelaksanaan kebijakan SIPPT saat ini.

Negeri menetapkan Permendagri No. 3, tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan. Produk hukum ini memperkokoh keberadaan kebijakan SIPPT.

Kaitannya dengan Permendagri No. 3 tahun 1987, maka Gubernur DKI Jakarta menetapkan peraturan dibawahnya dengan menetapkan beberapa kebijakan pokok antara lain :

- a. SK Gubernur No. 540 tahun 1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lokasi/Lahan Atas Bidang Tanah untuk Pembangunan Fisik Kota Daerah Khusus Ibukota Jakarta,
- b. SK Gubernur No. 640 tahun 1992 tentang Ketentuan Terhadap Pembebasan Lokasi/Lahan Tanpa Izin Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta,
- c. SK Gubernur No. 1515 tahun 1997 tentang Penyempurnaan Susunan Keanggotaan dan Tugas Badan Pertimbangan Urusan Tanah (BPUT) DKI Jakarta,
- d. Perda No. 6 tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah,
- e. Instruksi Gubernur No. 197 tahun 2001 tentang Penyerahan FASOS FASUM sebagai Kewajiban Para Pemegang SIPPT Kepada Pemerintah Daerah DKI Jakarta
- f. Perda No. 2 tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta,
- g. SK Gubernur No. 1934 tahun 2002 tentang Ketentuan Perhitungan Kewajiban Penyediaan Bangunan Rumah Susun Murah/Sederhana yang Dikonversi dengan Dana oleh Para Pengembang Pemegang SIPPT,
- h. SK Gubernur No. 44 tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perpasaran Swasta di DKI Jakarta.

Semua peraturan diatas dimaksudkan agar Pemerintah Daerah DKI Jakarta mempunyai landasan hukum yang lebih jelas dalam mendapatkan aset infrastruktur FASOS FASUM dari masyarakat.

Pada tahun 2004 ditetapkan 3 produk hukum yang berhubungan erat dengan pengelolaan barang daerah, yaitu :

bisa saling mengikat antara Pemerintah Daerah DKI Jakarta dengan Pemegang SIPPT.

Perubahan paradigma filosofis saat ini sangat penting untuk dilakukan mengingat peran yang dapat diakibatkan oleh SIPPT baik yang bersifat makro seperti peraturan perundangan, maupun yang bersifat mikro seperti penentuan jenis, besaran dan standar yang harus dipenuhi oleh Pemegang SIPPT.

3. 5. 3. Peraturan Perundangan Kebijakan SIPPT

SIPPT sebagai suatu kebijakan publik yang mengatur tentunya memiliki riwayat historis, filosofis dan substansi. Sejak awal kebijakan ini diterapkan tentunya telah mengalami perubahan substansi materi, baik disebabkan oleh perubahan peraturan perundangan yang berlaku maupun tuntutan yang berkembang dimasyarakat. Secara garis besar peraturan perundangan yang berkaitan dengan kebijakan SIPPT terdiri atas beberapa kelompok yaitu :

- a. Peraturan tentang pertanahan,
- b. Peraturan tentang tata ruang,
- c. Peraturan tentang pengelolaan barang daerah,
- d. Peraturan tentang RTRW Jakarta,
- e. Peraturan tentang FASOS FASUM,
- f. Peraturan tentang kebijakan SIPPT.

Banyaknya peraturan yang berhubungan dengan kebijakan SIPPT menunjukkan tentang luasnya implikasi penerapan kebijakan ini terhadap masalah perkotaan. Kaitan antara peraturan yang satu dengan lainnya dapat dilihat pada diagram dihalaman berikut.

Setelah Indonesia memiliki Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Agraria maka menjadi landasan hukum yang kuat bagi pernyataan tentang kepemilikan tanah dan hak atas tanah tersebut. Peraturan ini mendorong ditetapkannya Instruksi Mendagri No. 21 tahun 1966 dengan maksud memberi dasar bagi pembangunan yang lebih kondusif. Ali Sadikin menindaklanjuti dengan menetapkan SK Gubernur No. Da. 11/11/12 tahun 1971 tentang landasan bagi penetapan SIPPT, peraturan ini direvisi pada tahun 1972 dengan ditetapkannya SK Gubernur No. Da. 11/3/11. Pada tahun 1987 Menteri Dalam

- c. bahwa sebagai akibat kurang tertibnya pembebasan/pembelian tanah tersebut, seringkali menimbulkan kesulitan/hambatan atau sengketa, hal mana berakibat juga menghambat jalannya pembangunan, oleh karenanya dipandang perlu untuk menyempurnakan peraturan yang mengatur hal tersebut.

Dari kutipan diatas jelas tersurat makna filosofis penetapan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. Da.11/3/11/1972. Sampai dengan hari ini kebijakan SIPPT tetap diberlakukan dengan landasan hukum yang sama yaitu Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. Da.11/3/11/1972. Padahal saat ini telah mengalami beberapa perubahan yang mendasar, antara lain :

1. Masalah penyerobotan tanah tidak sebanyak dan seekstrim era tahun 70-an karena saat ini, umumnya tanah telah memiliki kepastian kepemilikan yang jauh lebih tertib,
2. Saat ini Jakarta telah memiliki Rencana Tata Ruang dan Wilayah yang detil, dimana hal tersebut tidak dimungkinkan pada saat era awal kebijakan SIPPT,
3. Tuntutan pembangunan saat ini telah jauh berubah dibandingkan era tahun 70-an.

Berlandaskan pada ketiga hal diatas, maka sudah seharusnya SIPPT mereposisi diri mengikuti perkembangan pembangunan yang terjadi saat ini. Jika tidak, maka kebijakan SIPPT akan selalu tertinggal dibandingkan pembangunan yang terjadi.

Posisi SIPPT sangat strategis sebagai unsur pengendali pembangunan, tinggal menyesuaikan dengan tuntutan perkembangan pembangunan saat ini, beberapa diantaranya adalah :

1. Kebutuhan infrastruktur FASOS FASUM,
2. Pengaturan hak dan kewajiban yang harus dipenuhi dalam SIPPT sehingga kedua hal tersebut menjadi kondisi yang saling menguntungkan kedua belah pihak,
3. Revisi peraturan perundangan yang menjadi dasar kebijakan SIPPT, sehingga SIPPT mempunyai kedudukan hukum yang lebih kuat dan

Gubernur DKI Jakarta menerbitkan Surat Ijin Penunjukkan Penggunaan Tanah (SIPPT) bagi setiap pembangunan di DKI Jakarta.

Keputusan Gubernur tahun 1971 disempurnakan dengan ditetapkannya Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. Da.11/3/11/1972 tentang Penyempurnaan Prosedur Permohonan Izin Membebaskan dan Penunjukan/Penggunaan Tanah serta Prosedur Pembebasan Tanah dan Benda-benda yang Ada Diatasnya untuk Kepentingan Dinas/Swasta di Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Keputusan Gubernur ini terus dipergunakan sampai dengan hari ini sebagai dasar utama penejaan SIPPT bagi tanah dengan luas lebih dari 5000 m² atau tanah milik instansi Pemerintah meskipun luasnya kurang dari 5000m².

3. 5. 2. Sisi Filosofis

Secara filosofis, era awal kebijakan SIPPT ditetapkan sebenarnya adalah suatu bentuk pengendalian pembebasan tanah yang dilakukan pada saat itu. Iklim kondusif berupa stabilnya politik dan arah pembangunan Indonesia yang mulai jelas (dengan ditetapkannya PELITA) membuat dunia usaha termasuk sektor konstruksi mulai melakukan pembangunan di Jakarta. Namun hal ini belum diimbangi dengan perangkat hukum yang memadai, sehingga banyak terjadi klaim hak atas tanah, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun instansi pemerintah daerah dan pusat. Hal ini jelas terlihat dalam bagian “menimbang” pada Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. Da.11/3/11/1972, untuk lebih lengkapnya, bagian tersebut akan dikutip sebagaimana berikut :

- a. bahwa dengan meningkatnya pembangunan, terutama pembangunan fisik dalam rangka merealisasikan Rencana Induk dan Pelita, mengakibatkan banyaknya dilakukan pembebasan/pembelian tanah dan benda-benda yang ada diatasnya baik untuk kepentingan dinas maupun swasta ;
- b. bahwa dalam pembebasan/pembelian tersebut seringkali dilakukan tidak melalui prosedur yang telah ditetapkan menurut peraturan yang berlaku ;

perlu melibatkan berbagai aspek sebelum merencanakan atau mereview suatu kebijakan publik.

3. 5. SIPPT Sebagai Kebijakan Publik

3. 5. 1. Sisi Historis

Setelah Indonesia memperoleh kemerdekaan, maka bangsa Indonesia memasuki era baru yaitu memiliki dan mengelola aset sepenuhnya. Pada sisi lain, terminologi aset bagi Pemerintah Indonesia relatif merupakan hal yang baru, karena sebelum kemerdekaan Indonesia, praktis seluruh aset berada dalam pengelolaan Belanda. Setelah Belanda meninggalkan Indonesia pada tahun 1945, banyak aset milik Belanda menjadi tidak bertuan, masyarakat, Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat dan TNI sering melakukan peng-klaim-an tanah kosong sebagai "tak bertuan" dan merasa berhak atas tanah tersebut. Baru pada tahun 1958 dibentuk Undang-Undang Nomor 86 tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Milik Belanda, selanjutnya Pemerintah membentuk Badan Nasionalisasi Perusahaan Belanda (BANAS). Jumlah perusahaan/ pertanian/ perkebunan yang terkena nasionalisasi sebanyak 205 perusahaan dengan peruntukan pabrik gula, perkebunan karet, kelapa sawit dan lain-lain tersebar diseluruh Indonesia (Sihombing BF, 2004 : p. 95). Pada saat itu dapat dikatakan bahwa aset milik pemerintah Indonesia hanya berjumlah 205, jadi jumlah aset milik Pemerintah Daerah DKI Jakarta pada saat itu tentu kecil sekali.

Ditetapkannya Pelita I pada tahun 1969 menandai era pembangunan yang lebih terarah, meski menitikberatkan pada sektor pertanian, namun dunia luar mulai tertarik menanamkan modalnya di Indonesia ditandai dengan mulainya PMA berinvestasi. Pada saat itu jumlah aset prasarana masih minim dan Pemerintah Daerah DKI tidak memiliki anggaran besar untuk membangunnya. Segala kekurangan ini dihadapi secara tangan dingin oleh Ali Sadikin, seluruh komponen masyarakat diajak untuk membangun Jakarta, pada saat yang bersamaan Ali Sadikin meminta semua pelaku pembangunan untuk turut serta membangun prasarana fisik di Jakarta dengan ditetapkannya Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. Da 11/11/12/1971 tentang Prosedur Permohonan Penunjukkan Bidang Tanah untuk Pembangunan. Berdasar keputusan hukum ini maka

Riant Nugroho (2007 : p.19) menyatakan bahwa untuk menuju analisis kebijakan, sejak perumusan masalah sudah harus dikenali model-model kebijakan yaitu :

1. Model deskriptif, yang bertujuan menjelaskan dan atau memprediksi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi pilihan kebijakan,
2. Model normatif, selain bertujuan sama dengan model deskriptif, juga memberikan rekomendasi untuk meningkatkan pencapaian nilai atau kemanfaatan.

Selanjutnya kedua model diatas dapat disampaikan dengan :

1. Model verbal, yaitu disampaikan dengan bahasa sehari-hari,
2. Model simbolis, yaitu dengan menggunakan simbol matematis,
3. Model prosedural, yaitu dengan menampilkan hubungan dinamis antar variabel kebijakan.

Dalam kerangka kebijakan publik, setelah didapat suatu model maka dilanjutkan dengan tahap peramalan, ada tiga bentuk peramalan, Riant Nugroho (2007 : p.20) :

1. Peramalan ekstrapolasi, ramalan yang didasarkan atas ekstrapolasi hari ini ke masa depan, produknya disebut proyeksi,
2. Peramalan teoritis, ramalan yang didasarkan pada suatu teori, produknya disebut prediksi,
3. Peramalan penilaian pendapat, ramalan yang didasarkan pada penilaian para ahli, produknya disebut perkiraan.

Metode statistik sering digunakan untuk melakukan peramalan kondisi yang akan datang, namun yang unik, Edwards S. Quade seorang ilmuwan dan konsultan senior analis kebijakan mengatakan pendapatnya :

“ in policy analysis forecasting based on statistical techniques and explicit quantitative model is limited usefulness. Predicting changes infrastruktur social and political attitudes or technology due to interventions may best done through human judgement and intuition “ dikutip dari Riant Nugroho (2007 : p.102).

Kompleksnya unsur yang membentuk suatu kebijakan publik membuat penilaian atas suatu kebijakan tidak dapat dilakukan hanya dari satu dimensi keilmuan,

kedua konsep ini saling membuktikan diri sebagai paham yang paling benar. Saat ini konsep negara dengan persaingan bebas lebih diterima dan banyak dipraktekkan pada negara-negara di dunia. Sistem sosialis lebih sedikit pengikutnya. Sebenarnya masing-masing sistem memiliki kelemahan dan keunggulan, tidak mudah bagi suatu negara untuk memilih salah satu diantaranya karena hal ini berkaitan dengan sejarah, budaya, demografi, tidak semata dari sisi finansial.

Pada kedua sistem kenegaraan perbedaan paling nyata adalah peran serta pemerintah, peran pemerintah pada negara sosialis lebih tinggi dibandingkan pada negara kapitalis. Terlepas dari tinggi atau rendahnya, peran pemerintah pada suatu negara adalah sebagai regulator yang mengatur *stake holder* suatu negara atau kota dengan seperangkat peraturan.

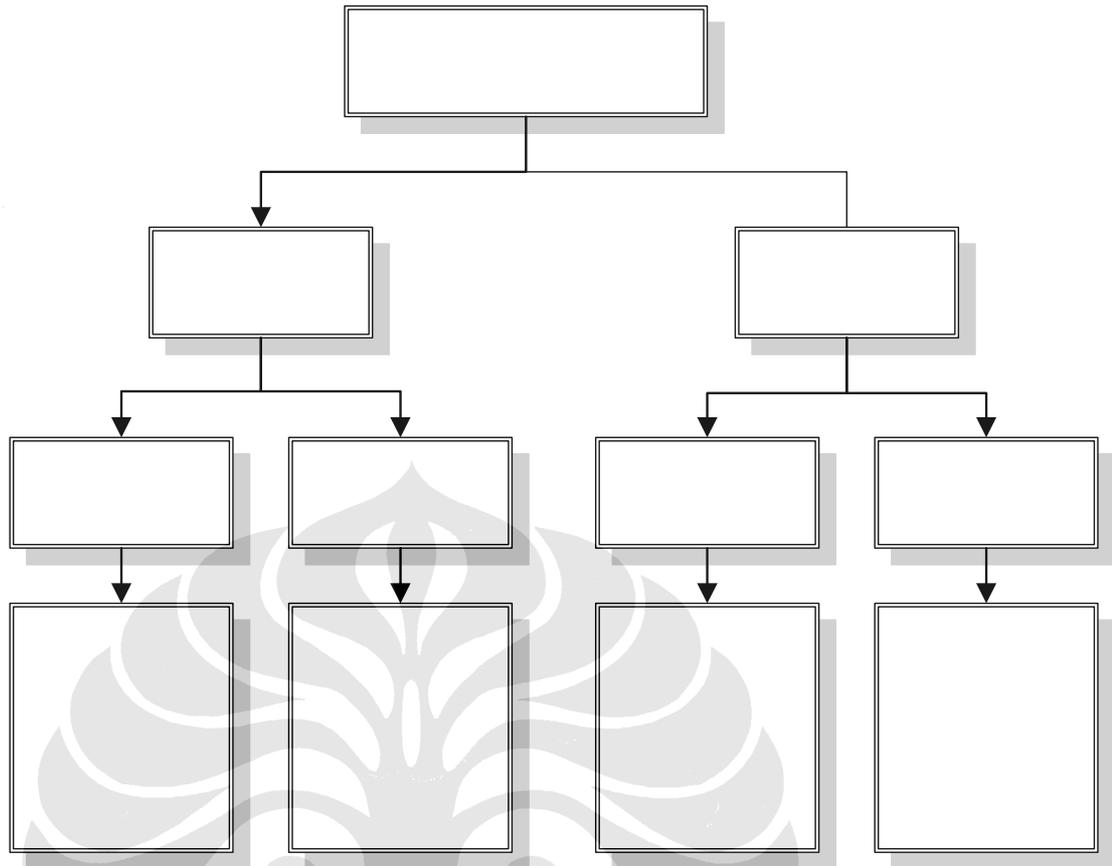
Pada negara yang berlandaskan persaingan bebas, peran pemerintah adalah menciptakan suasana yang kondusif bagi iklim persaingan yang sehat, pemerintah membuat peraturan yang adil bagi segenap pelaku usaha dan pada saat yang bersamaan membuat peraturan yang melindungi hak konsumen. Pada negara sosialis, peran pemerintah tidak hanya sebatas regulator dunia usaha namun juga mengatur lebih dalam tentang sendi-sendi politik, budaya, tata niaga perdagangan dan sebagainya.

Sampai dengan hari ini, meski sistem kapitalis lebih banyak diterapkan namun sebenarnya kedua sistem belum mencapai keberhasilan sesuai dengan harapan para penggagas ide tentang kapitalis atau sosialis.

3. 4. 2. Kerangka Konsep Kebijakan Publik

Tesis ini berawal dari konsep manajemen perkotaan yang membahas SIPPT sebagai kebijakan publik yang menyangkut persoalan perkotaan, bukan berawal dari magister kebijakan publik yang tentunya sarat dengan pakem tertentu untuk mengkaji suatu kebijakan publik.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa hasil akhir dari suatu kajian kebijakan publik adalah saran (David L. Weimer dan Aidan R. Vining, 1992 : p.1). Saran yang dikemukakan merupakan hasil dari suatu kerangka penelitian yang sistematis.



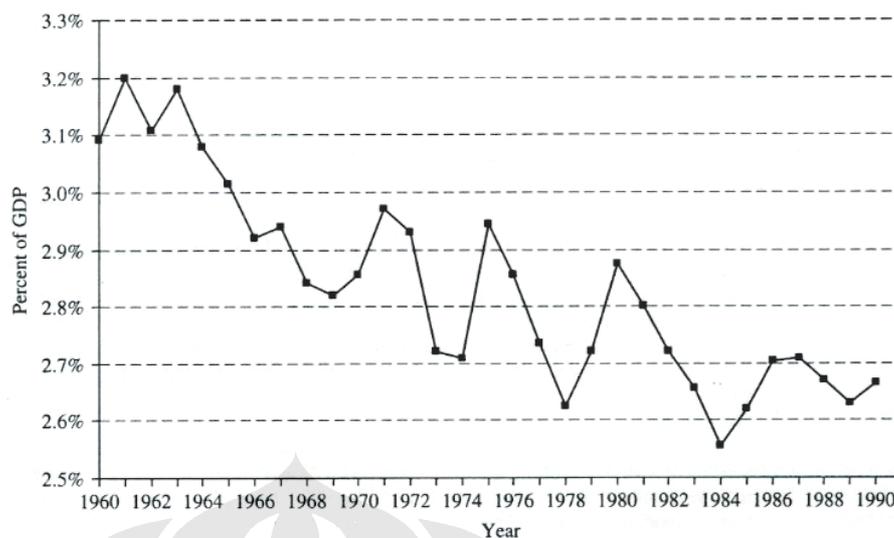
Gambar 3. 3. Pembagian Infrastruktur dari Sisi Pandang Ekonomi

Berdasar diagram diatas terlihat bahwa FASOS umumnya berupa bangunan yang dapat menghasilkan keuntungan secara langsung. Artinya proses pengadaan dan pemeliharannya dapat diserahkan kepada pihak non pemerintah. Sedangkan infrastruktur FASUM tidak menghasilkan pendapatan finansial secara langsung, sehingga diperlukan inovasi ide agar pengembang dapat ikut mengadakan dan memelihara infrastruktur FASUM yang berada diwilayahnya.

3. 4. Kebijakan Publik

3. 4. 1. Pendahuluan

Persaingan usaha yang dibiarkan lepas sepenuhnya mengikuti mekanisme dan hubungan antara pembeli dan pedagang murni, menjadi filosofi dasar bagi sistem persaingan bebas. Sebaliknya, pada negara-negara yang menganut paham sosialis, persaingan usaha ditentukan oleh Pemerintah. Dalam perjalanan waktu



Gambar 3. 2. Belanja Infrastruktur Amerika
Sumber : US Congressional Budget Office 1991 dalam “ *Infrastructure Planning Handbook* “ p.1.11

Dari penurunan grafik pembelanjaan biaya Amerika Serikat, jelas menunjukkan bahwa pengadaan infrastruktur FASOS FASUM membutuhkan dukungan dari segenap lapisan masyarakat. Hal ini umumnya dikenal dengan istilah *public private partnership* , bentuknya dapat beraneka ragam. Beberapa negara menetapkan kebijakan pengenaan retribusi yang dikenal dengan istilah *development impact fee* atau retribusi akibat dampak dari suatu kegiatan. Ada juga negara yang menarik langsung setengah dari kenaikan pajak bumi dan bangunan akibat pengembangan suatu kawasan.

Secara ringkas, pemerintah menerima “sesuatu” akibat dari pembangunan suatu gedung atau kawasan, bentuknya dapat uang atau barang. Penerimaan ini selanjutnya dicatat sebagai pemasukan atau barang milik daerah.

Di Indonesia infrastruktur FASOS FASUM ada yang berskala nasional dan ada yang berskala lokal. Untuk yang berskala nasional umumnya pengadaannya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, karena membutuhkan dana yang tidak mungkin dipikul pemda apalagi masyarakat. Sedangkan yang berskala lokal pengadaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah DKI Jakarta dan masyarakat.

2. Infrastruktur juga merupakan input produksi, seperti halnya penggunaan listrik dan telepon yang merupakan kebutuhan dasar,
3. Akses terhadap infrastruktur juga menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat, seperti akses terhadap sanitasi air bersih, transportasi, sampah dan sebagainya.

3.3.4. Pembiayaan Infrastruktur

Fungsi dan peran infrastruktur telah banyak diulas pada bagian awal, dan telah menjadi kesepakatan umum bahwa keberadaan infrastruktur merupakan hal mendasar yang dapat mempengaruhi kualitas suatu kota dan dapat mempengaruhi perekonomian suatu kota.

Dari sisi pandang ekonomi, saat ini infrastruktur dapat dibagi menjadi 2 golongan yaitu :

1. Infrastruktur yang dapat menghasilkan keuntungan atau dikenal dengan istilah *cost recovery*,
2. Infrastruktur yang tidak menghasilkan keuntungan atau *non cost recovery*

Lebih lanjut, Suyono Dikun (2005) menyatakan bahwa, “tidak diperlukan anggaran pemerintah dalam investasi infrastruktur yang pasarnya kompetitif dan sudah berfungsi sebagai *private goods*, so let the private sector do the job, pemerintah hanya berkewajiban menyediakan iklim dan deregulasi yang kondusif, kepastian hukum bagi investasi swasta nasional dan asing, serta kontrol terhadap fungsi sosial infrastruktur bagi rakyat tidak mampu”.

Persoalan pengadaan dan pemeliharaan infrastruktur FASOS FASUM yang membutuhkan dana besar tidak hanya monopoli negara berkembang, Amerika sebagai salah satu negara dengan perekonomian terkuat di dunia juga terus mengurangi belanja infrastruktur, lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar dihalaman berikut. Untuk mengurangi beban pengeluaran biaya infrastruktur, maka Amerika menerapkan kebijakan *development impact fee* , hal ini akan dibahas lebih lanjut dalam bab 4.

mekanisme pasar, penyediaan fasilitas dan pelayanan infrastruktur dapat dilakukan secara efisien oleh karena adanya kompetisi yang sehat dan transparan, khususnya untuk infrastruktur yang bersifat *cost recovery* dan secara finansial layak bagi investasi pihak swasta. Namun mekanisme pasar tersebut harus memenuhi beberapa kondisi antara lain, adanya hak milik yang jelas, tidak adanya eksternalitas yang besar, hadirnya kompetisi yang memberikan opsi transaksi yang menjamin penciptaan harga sesuai prinsip *supply and demand*, absennya sifat *public goods*, serta adanya *rules of the game* yang kuat dan ditegakkan termasuk kepastian hukum, keamanan dan ketertiban sipil. Tanpa hadirnya kondisi tersebut, pasar tidak akan mampu mengalokasikan sumberdaya secara efisien. Ketiadaan pasar yang baik mendorong eksploitasi yang berlebihan, serta *mis-management* sumber daya alam dan lingkungan. Harga komoditas tidak menggambarkan biaya dan keuntungan sosial ekonomi yang sesungguhnya dari penggunaan sumber daya Nasional. Akibatnya, harga komoditi yang dihasilkan dari kondisi pasar seperti ini menyesatkan tentang kelangkaan sumber daya dan memberikan disinsentif bagi penggunaan aset dan sumber daya yang efisien dan berlangsungnya pembangunan berkelanjutan”.

Berdasar uraian diatas, maka adalah tugas pemerintah untuk memberi aturan main yang jelas dan transparan sehingga tidak tercipta distorsi harga. Hal ini sangat penting untuk dijalankan mengingat pembiayaan infrastruktur akan menyebabkan harga komoditas lainnya menjadi efisien atau tidak.

3. 3. 3. Peran Infrastruktur

Adanya prasarana infrastruktur yang memadai baik yang bersifat umum dan sosial merupakan hal pokok yang tidak dapat ditawar lagi. Bahkan salah satu parameter penilaian kualitas kota adalah infrastruktur. Lebih lanjut Suyono Dikun (2005) menyatakan bahwa, secara garis besar peran infrastruktur terbagi dalam 3 kelompok :

1. Infrastruktur sebagai *enablers*, artinya bahwa keberadaan suatu prasarana infrastruktur memungkinkan terjadinya berbagai kegiatan ekonomi, seperti halnya keberadaan jembatan, jalan dan sebagainya,

3.3.2. Karakter Infrastruktur

Karakter utama dari infrastruktur/barang publik/*public goods* dari sisi ekonomi adalah bahwa konsumsi satu pihak terhadap infrastruktur tidak mengurangi konsumsi pihak lainnya. Pada prinsipnya infrastruktur terbagi atas 2 jenis yaitu prasarana umum dan prasarana sosial. Contoh bangunan infrastruktur umum adalah ; jalan, taman, jembatan, saluran air, waduk, saluran irigasi dan lain sebagainya, sedangkan bangunan infrastruktur sosial diantaranya ; sekolah, sarana kesehatan, rumah ibadah.

Masalah kronis dalam penyediaan infrastruktur adalah pembangunannya membutuhkan dana besar. Komponen pembiayaan infrastruktur terbagi atas bangunan fisik dan pembebasan lahan. Komponen bangunan fisik adalah komponen yang dapat dikatakan “harga mati”, artinya unsur-unsur dalam komponen ini tidak dapat terlalu bervariasi, misalnya harga ; semen, batu kali, aspal, kabel listrik, lampu dan lain sebagainya. Komponen lainnya adalah tanah, pada daerah perkotaan komponen tanah dapat menjadi komponen dengan nilai yang sangat besar bahkan pada beberapa kasus masalah tanah menjadi batu sandungan pelaksanaan proyek.

Alternatif lain dalam hal pengadaan infrastruktur adalah dengan melibatkan pihak swasta untuk ikut membangun infrastruktur. Pengembang yang membangun infrastruktur FASOS FASUM dengan baik dapat meningkatkan nilai jual kawasannya, sehingga pembangunan infrastruktur sangat mungkin dengan melibatkan pihak pengembang secara langsung.

Beberapa jenis infrastruktur bahkan dapat menghasilkan pendapatan, misalnya pembangunan jalan tol. Dalam skala yang lebih kecil, di Jakarta telah banyak infrastruktur yang dibangun oleh pihak swasta dengan kompensasi tertentu, misalnya pembangunan jembatan penyeberangan orang dengan kompensasi pemasangan reklame dibadan jembatan tersebut dalam suatu jangka waktu tertentu. Ini adalah salah satu bentuk dimana swasta dapat ikut berperan dalam pembangunan infrastruktur. Suyono Dikun (2005) dalam makalahnya yang berjudul “ *Pengembangan dan Pengelolaan Infrastruktur* “ mengatakan :

“Di sisi lain, teori ekonomi juga menyimpulkan bahwa pasar merupakan mekanisme yang efisien untuk melakukan alokasi sumber daya. Di dalam

Infrastruktur mulai dibangun pada tahap subdivisi tanah, jika pembangunan dilakukan pada saat telah menjadi tanah perkotaan maka harga yang harus dibayar menjadi sangat tinggi. Dalam RTRW tercantum besaran infrastruktur FASOS FASUM yang harus diadakan guna terwujudnya kualitas kota yang dicita-citakan. Idealnya pengadaan tanah untuk keperluan infrastruktur FASOS FASUM dilakukan oleh pemerintah. Namun harus diakui bahwa untuk merawat infrastruktur FASOS FASUM yang terbangun saja sudah merupakan beban bagi Pemerintah Daerah DKI Jakarta apalagi jika harus membebaskan tanah dan membangun infrastruktur FASOS FASUM.

3. 3. Infrastruktur

3. 3. 1. Definisi Umum

Sebelum membahas lebih jauh tentang infrastruktur, pada bagian awal perlu dipahami pengertian tentang infrastruktur atau dalam istilah asing dikenal dengan sebutan *public works*. Menurut Alvin S. Goodman dan Makarand Hastak (2006 : ch.1) dalam bukunya "*Infrastructure Planning Handbook*" menyatakan bahwa definisi *public works* adalah sebagai berikut :

“applied to facilities that usually require substansial capital investments, provide public services or solve problems perceived to be the public’s responsibility; and are planned, designed, constructed, and operated by or under the auspices of government agencies. Private company may also construct and/or operate public works, to serve their own manufacturing or other needs, or for profit”.

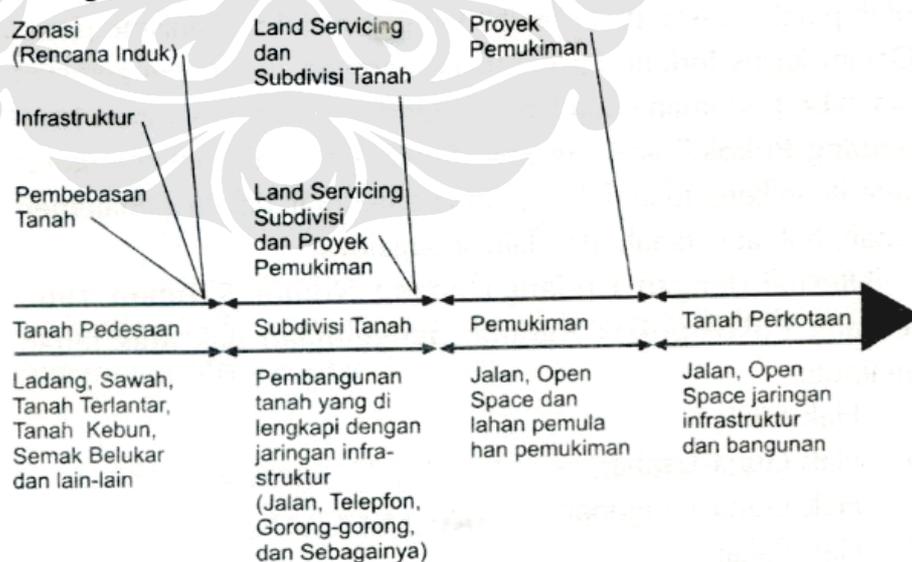
Pengertian infrastruktur yang umum dipahami oleh masyarakat adalah suatu prasarana fisik yang dibangun oleh pemerintah untuk menunjang unsur kehidupan dasar yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Peran pembangunan infrastruktur terutama yang dapat menghasilkan keuntungan, saat ini telah banyak dilakukan oleh pihak swasta, misalnya masalah telekomunikasi dan pembangunan jalan tol.

2. Peran distribusi, pengaturan pemilikan dan penguasaan sumber daya tanah dalam upaya meratakan kesempatan dan akses terhadap sumber daya tanah secara berkeadilan, bentuknya seperti : *landreform*, *land redistributioni* dan sebagainya.
3. Peran stabilisasi, pengendalian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang dilaksanakan melalui perizinan, perpajakan dan lainnya.

Jika pemerintah tidak menjalankan fungsinya maka dapat dipastikan tanah menjadi komoditi liar yang ditentukan oleh mekanisme pasar bebas, dimana segelintir orang akan menguasai lahan dalam jumlah yang besar dan dalam jangka waktu yang panjang sehingga bukan tidak mungkin mereka akan menentukan arah pembangunan dan pengendalian modal.

Perangkat penataan tanah juga dilakukan dinegara lain seperti ; *land pooling* (Australia), *baulandumlegung* (Jerman), *kukaku seiri* (Jepang) dan *remembrement du sol* (Perancis). Di Indonesia kebijakan yang mengatur masalah konsolidasi tanah secara khusus belum ada, Yuswanda Temenggung (2005).

R. W. Archer menyatakan urutan pengembangan kota yang ideal. Dimulai dari tanah pedesaan sampai dengan menjadi tanah perkotaan.



Gambar. 3. 1. Tahapan pembangunan tanah pedesaan menjadi perkotaan
Sumber : R. W. Archer, *An Outline Urban Land Policy for the Developing Countries of Asia*, HSD Research Paper N0. 20, 1990

2. Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah,
3. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah,
4. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

3. 2.3. Pengadaan Tanah

Harga tanah diperkotaan jelas lebih mahal karena permintaan yang tinggi. Adam Smith dalam teorinya yang terkenal tentang *invisible hands* mengatakan bahwa jika mekanisme pasar dibiarkan bekerja dengan sempurna maka akan terjadi keseimbangan yang berakibat pada keuntungan yang proporsional antara pembeli dan pedagang. Namun teori ini tidak berlaku bagi harga tanah diperkotaan, Yuswanda Tumenggung (2005) mengatakan bahwa tidak ada pasar tanah yang sempurna, akibatnya akan selalu terjadi harga tanah yang semu (*shadow price*) sehingga masyarakat atau kelompok lainnya berusaha menguasai tanah dalam jumlah luas melebihi kebutuhannya.

Prasarana kota yang berbentuk FASOS FASUM jelas membutuhkan tanah. Persoalan timbul jika pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membebaskan tanah dari masyarakat.

Selanjutnya Yuswanda Temenggung (2005) juga mengatakan bahwa agar tanah tidak menjadi komoditas bebas maka pemerintah perlu melaksanakan kebijakan dalam rangka menyeimbangkan dan mengoptimalkan penawaran dan permintaan tanah. Sehubungan dengan hal ini, pemerintah memiliki 3 peran yaitu :

1. Peran alokasi, penataan ruang wilayah yang mengakomodasikan segala kepentingan masyarakat dalam waktu tertentu, bentuknya seperti ; *land use planning, spatial planning, schema directeur* dan sebagainya.

Mila Freire (2001 : p.xxxi) mengatakan tentang perlunya tata guna tanah oleh Pemerintah dengan alasan sebagai berikut :

1. Tata guna tanah adalah fungsi dasar dari suatu pemerintahan,
2. Tata guna tanah yang baik dapat memicu pertumbuhan kota dan efisiensinya.

Selanjutnya Mila Freire juga mengemukakan bahwa merencanakan tata guna tanah yang baik bukanlah pekerjaan yang mudah. Pada kenyataannya banyak ketentuan dalam tata guna tanah yang tidak efisien lagi, seperti; peraturan yang berbelit-belit, peruntukan yang terlalu kaku dan peraturan bangunan yang tidak tepat dengan perkembangan yang terjadi.

3. 2. 2. Kebijakan Penggunaan Tanah

Kompleksnya kebutuhan dan tuntutan warga kota harus diupayakan untuk dijawab oleh perencana kota. Sebagaimana yang dikatakan oleh Paul Davidoff (1996 : p.318) bahwa kota adalah kumpulan warga kota yang didasari oleh kehidupan keseharian, politik, sosial, budaya dan institusi-institusi ekonomi serta hal-hal lain yang membentuk suatu keunikan kota.

Tantangan diatas bukanlah hal yang mudah, menurut Jerome L. Kaufman dan Harvey M. Jacobs (1996 : p.326) pada era 1960-1980 perencana yang bekerja untuk pihak swasta dan perencana yang bekerja untuk pihak pemerintah, masing-masing terpisah dalam 2 ruang kerja yang berbeda. Keduanya tidak saling berkoordinasi, baru pada era tahun 1980an kedua sekat ruang tersebut mulai terbuka dan terjadilah koordinasi diantara kedua perencana tersebut.

Di Indonesia permasalahan perencanaan kota dituangkan dalam Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW). Penyusunan RTRW dilakukan dengan melibatkan para *stake holder*. Hal ini dengan jelas diamanatkan dalam peraturan perundangan sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah yang bertujuan untuk :

1. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah,

Tabel. 3. 2. Perbandingan kualitas beberapa kota besar di Asia

Kota-Kota Besar Asia	Kebutuhan Infrastruktur										Pengawasan				Dampak Pencemaran									
	Persediaan Air	Penyaluran Kotoran	Pembuangan Limbah	Pembuangan Air	Jalan Raya	Terminal	Pelabuhan	Perkampungan Miskin	Lahan Hijau	Lahan Konservasi	Pengaturan Polusi Udara	Taksiran Dampak Lingkungan	Pengendalian Limbah Padat	Perencanaan Tata Kota	Standard Kelayakan Lingkungan	Kualitas Udara	Kualitas Air	Kesehatan Masyarakat	Lalulintas Umum	Kualitas Lingkungan	Rekreasi	Perekonomian Masyarakat	Ekonomi Jangka Panjang	Ekonomi Jangka Pendek
Bangkok	3/2	3/1.5	3/1.5	3/1	3/1	3/1	NA	3/1	3/1	NA	2	3	1	1	2	3	3	3	3	3	2	3	3	1
Jakarta	3/2	3/1.5	3/1.5	3/2	3/2	-	3/2	3/3	3/1	NA	1	2	1.5	2	1.5	3	3	3	2	2	2	2	2	1
Surabaya	3/2	3/1	3/1	2/1.5	3/2	-	3/2	3/3	3/1	3/1	1	2	1.5	1.5	1	2	3	3	2	2	2	2	2	1
Dhaka	3/2	3/1	3/1	3/1	2/2	-	-	3/1	3/1	-	1	1	1	1.5	1	1	3	3	1	3	3	3	3	1
Kuala Lumpur	3/3	3/1	3/1	2/1	3/1	-	-	3/1	3/1	3/1	1	2	1	1.5	1	2	3	2	2	2	2	2	2	1
Manila	3/2	3/2	3/1.5	3/1	3/1	-	3/2	3/1	3/1	3/1	1	2	1.5	1.5	1	3	3	3	3	3	3	3	3	1
Kolombo	3/2	3/1	3/1	3/1	3/1	-	3/2	3/1	3/1	3/1	1	2	1	1.5	1	1	3	3	2	3	3	3	3	1
Karachi	3/2	3/1	3/1	3/1	3/1	-	3/3	3/1	3/1	3/1	1	1	1	1	1	1	3	3	2	3	3	3	3	3
Seoul	3/3	3/2.5	3/2.5	-	3/2	-	-	1/1	3/2	3/2	2	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1
HCMC	3/2	3/1	3/1	3/1	3/1	-	-	3/1	3/1	3/1	1	1	1	1.5	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Taiyuan	3/2	3/1	3/1	3/1	2/1	-	-	2/1	3/1	3/1	1	2	1	1	1	3	3	1	3	3	3	3	3	3
Shanghai	3/2	3/1	3/1	3/2	3/2	-	3/2	3/1	3/1	3/1	1	2	1	2	1.5	2	3	3	2	2	2	2	2	1
Beijing	3/3	3/3	3/3	3/3	3/2	3/2	3/3	3/3	3/2	3/2	3	3	3	2	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1

Keterangan:
A/B : Tingkat masalah
3 : Besar
2 : Sedang
1 : Relatif kecil
B : Tindakan
3 : Lebih dari cukup
2 : Sedang-sedang saja
1 : Tidak ada
3 : Lebih dari cukup
2 : Sedang saja
1 : relatif kecil
1 : Pemulaan
3 : Berdampak besar
2 : Sedang saja
1 : relatif kecil

Sumber : Bindhu N. Lohani dan Whittington, “*Environmental Management an Intersectoral Approach* “ dalam Asian Development Bank Report (1996)

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa Surabaya 1 tingkat lebih baik dari Jakarta, namun juga perlu disadari bahwa jumlah penduduk dan tingkat kerumitan yang dihadapi Surabaya tentu berbeda dengan Jakarta.

Terlepas dari banyaknya perbedaan antara kota dalam tabel diatas, yang perlu digarisbawahi adalah setelah sekian lama Jakarta melakukan pembangunan infrastruktur FASOS FASUM dengan berbagai cara dan peraturan, belum menunjukkan hasil yang baik.

3. 2. Tanah Diperkotaan

3. 2. 1. Tata Guna Tanah

Peran Pemerintah yang utama dalam masalah pertanahan adalah (selain proses sertifikasi) merencanakan tata guna tanah yang baik dan adil. Hal ini diwujudkan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW). RTRW yang baik akan berdampak pada produktifitas kota yang berkelanjutan.

3. 1. 2. Kualitas Infrastruktur Jakarta

Salah satu parameter penilaian kota yang baik adalah tersedianya infrastruktur FASOS FASUM yang memadai, terlebih Jakarta sebagai ibukota negara yang seharusnya memiliki tatanan *world class standard* jika tidak mau ketinggalan dengan kota lain di dunia. Hal ini menjadi sangat penting mengingat pada era globalisasi yang mengagungkan persaingan, dimana pihak yang tidak dapat memenuhi suatu standar maka akan tertinggal dalam persaingan menarik investor. Minimnya investor akan berakibat pada rendahnya tingkat perekonomian suatu negara dan akhirnya berujung pada rendahnya tingkat kesejahteraan. Jadi jelas bahwa pengadaan infrastruktur FASOS FASUM bukanlah hal yang dapat dianggap sederhana.

Meski menilai kualitas infrastruktur bukan pekerjaan yang mudah, karena pada dasarnya setiap kota memiliki karakteristik yang unik, baik dari sisi geografis maupun demografis. Membandingkan sesuatu yang tidak *apple to apple* terlebih parameter-parameter yang memiliki unsur subyektifitas tentu akan menghasilkan kesimpulan yang tidak eksak. Namun perbandingan ini perlu dilakukan sebagai sarana untuk introspeksi diri. Berdasar hasil perbandingan ini pembangunan ataupun perencanaan pembangunan seharusnya bertitik tolak sekaligus dijadikan masukan bagi penyempurnaan visi dan misi kota Jakarta dimasa yang akan datang. Tanpa ada semangat berkompetisi, maka dapat dipastikan Jakarta akan tenggelam dengan problem-problem yang sifatnya tambal sulam. Perlu ada suatu rencana strategis jangka panjang yang dituangkan dalam rencana jangka pendek yang terukur dan dapat dicapai.

Pada tabel berikut dibandingkan kualitas kota Jakarta dibandingkan dengan kota-kota lain di Asia. Terlihat bahwa Jakarta berada pada peringkat 2 kota terburuk fasilitas kotanya di Asia. Sekali lagi perbandingan seperti ini bukanlah hasil eksak yang dapat diperdebatkan secara detil karena banyaknya perbedaan kondisi dan perbedaan penyebab. Sebagai contoh, membandingkan Jakarta dengan Kuala Lumpur, meski Kuala Lumpur berada beberapa tingkat diatas Jakarta, namun perlu dicatat bahwa jumlah penduduk Malaysia hanya sekitar 27 juta jiwa, hal ini hampir setara dengan jumlah penduduk Jabodetabek. Sehingga arus perjalanan di Jakarta jauh lebih besar dibandingkan dengan Kualalumpur.

geografis, perekonomian dan lain sebagainya membuat perkembangan kota menjadi sangat heterogen.

3. 1. 1. Pertumbuhan Penduduk Perkotaan

Pertumbuhan penduduk diperkotaan tidak hanya disebabkan oleh faktor alami saja, seperti tingkat kelahiran dikurangi tingkat kematian namun juga dipengaruhi oleh arus urbanisasi. Sudah menjadi permasalahan umum di dunia bahwa kota dengan segala kelengkapannya menarik orang untuk pindah, terlebih generasi muda yang membutuhkan tantangan baru untuk merubah nasibnya. Fenomena ini terjadi tidak hanya di Indonesia namun juga terjadi diseluruh dunia, hal ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel. 3. 1. Presentase penduduk yang tinggal didaerah perkotaan.

Daerah	1950	1975	1995	2015
Africa	14,6	25,2	34,9	46,4
Asia (diluar Jepang)	15,3	22,2	33,0	45,6
Amerika Latin	41,4	61,2	73,4	79,9
Negara industri (Eropa, Jepang, Australia, Selandia Baru, Amerika)	54,9	69,9	74,9	80,0
Dunia	29,7	37,8	45,3	54,4

Sumber : United Nations 1998

Dari tabel diatas terlihat bahwa persoalan urbanisasi merupakan hal yang harus ditangani dengan serius bagi perencana kota. Jumlah penduduk kota yang terus bertambah akan menimbulkan persoalan tersendiri, yang paling jelas adalah kebutuhan infrastruktur FASOS FASUM kota, meliputi kebutuhan pemukiman, air bersih, sarana kesehatan, sarana pendidikan, sarana ibadah, saluran air, jalan, ruang terbuka hijau dan banyak lagi.

Pemimpin daerah di negara berkembang menghadapi masalah yang lebih pelik lagi dengan terbatasnya anggaran pembangunan, sehingga masalah pengadaan infrastruktur FASOS FASUM harus mengajak peran serta masyarakat.

3. TINJAUAN PUSTAKA

3. 1. Lahir dan Berkembangnya Kota

Sejalan dengan perkembangan kebudayaan dan peradaban manusia, maka kota yang merupakan kumpulan dari berbagai lapisan masyarakat telah berdiri dan berkembang sejak ribuan tahun yang lalu. Menurut Kevin Lynch (1981 : p.7), tercatat beberapa kota kuno diantaranya ; Jericho (8000 SM), peradaban Mesir (3500 SM), Sumeria (4000 SM), Indus (2500 SM). Beragam sebab tentang alasan orang bermukim pada suatu daerah untuk kemudian mengembangkan suatu budaya perkotaan. Ada yang bermula dari pusat ibadah keagamaan, lahan yang subur, sumber mata air, maka tidak mengherankan kota-kota tua terletak dalam suatu lembah atau dipinggir sungai yang besar. Sungai selain sebagai pasokan kebutuhan fisik manusia juga sebagai sarana transportasi air mengangkut penduduk dan barang.

Gideon Sjoberg dalam bukunya *The Preindustrial City* (1960 : p.27) mengatakan bahwa tumbuhnya kota dapat diakibatkan oleh :

- a. Memungkinkan secara ekologis, dapat diartikan sebagai memenuhi kebutuhan dasar manusia,
- b. Perkembangan lebih lanjut dari kebudayaan pertanian ataupun bentuk kebudayaan lainnya,
- c. Bentuk lanjut dari hubungan yang kompleks antara banyak unsur dengan berbagai variabel sosial didalamnya.

Interaksi yang terjadi selama ratusan bahkan ribuan tahun antara suatu kota dengan dunia luar membuat wajah kota menjadi sangat beragam. Ada kota yang tetap berfungsi sebagai sarana ibadah seperti kota-kota di Timur Tengah dan Vatikan, adapula kota-kota yang menjadi pusat perdagangan dan ada kota dengan basis kehidupan pelabuhan yang kental.

Sejarah yang beragam membuat setiap kota mempunyai karakter unik sehingga tidak mudah untuk menilai suatu kota yang “baik” dengan membandingkannya dengan kota yang lain, banyaknya unsur yang tergabung dalam suatu kota seperti ; karakter warga kota, kebudayaan, suku bangsa, letak

melainkan oleh obyektif secara keseluruhan. Ini menunjukkan bahwa pola ketergantungan atau pengaruh dalam model adalah searah ke atas. Artinya perbandingan antara elemen dalam satu level dipengaruhi oleh level di atasnya,

4. *Expectations*, untuk tujuan pengambilan keputusan, struktur hierarki diasumsikan lengkap. Apabila asumsi ini tidak dipenuhi maka si pengambil keputusan tidak memakai seluruh kriteria atau obyektif yang tersedia atau diperlukan sehingga keputusan yang diambil tidak lengkap.

Pada metode AHP, pemilihan variabel dilakukan dengan memberi tanda pada suatu rentang yang memiliki angka 1-9. Berikut adalah skala banding yang digunakan pada metode AHP.

Tabel 4. 2. Skala Banding Secara Berpasang

INTENSITAS	DEFINISI	PENJELASAN
1	Kedua elemen sama pentingnya	Dua elemen menyumbang sama besar pada tujuan
3	Elemen yang satu sedikit lebih penting ketimbang lainnya	Pengalaman dan pertimbangan sedikit menyokong satu elemen atas elemen lainnya
5	Elemen yang satu esensial atau sangat penting dibandingkan dengan lainnya	Pengalaman dan pertimbangan dengan kuat menyokong satu elemen atas elemen lainnya
7	Satu elemen jelas lebih penting dari elemen lainnya	Satu elemen dengan kuat disokong dan dominan terlihat dalam praktek
9	Satu elemen mutlak lebih penting ketimbang elemen lainnya	Bukti bahwa sebuah elemen lebih penting daripada elemen lainnya adalah sangat jelas
2, 4, 6, 8	Nilai tengah antara dua pendapat yang berdampingan	Kompromi diperlukan antara dua pertimbangan

Sumber : Saaty, L. Thomas (1993 : p. 85)

Pada penelitian ini, metode penentuan peringkat AHP dilakukan dengan mewawancarai 3 pakar. Pada dasarnya AHP adalah metode untuk mengkuantitatifkan penilaian yang bersifat kualitatif, sehingga hasil akhir berupa kesepakatan. Tidak tertutup kemungkinan jika mewawancarai pakar dan waktu yang berbeda akan menghasilkan output yang berbeda.

4. 7. Metode AHP

Metode *Analitic Hierarchy Program* (AHP) diperkenalkan oleh Thomas L, Saaty. Prinsip dasar metode ini adalah melakukan pembobotan atau penilaian dengan skala 1-9 terhadap pilihan-pilihan dalam suatu organisasi. Syarat utama responden yang melakukan pilihan adalah pakar yang menguasai bidangnya. Pengertian pakar disini tidak terbatas pada mereka yang berpendidikan tinggi, namun orang yang menguasai permasalahan tersebut. Menurut Thomas L, Saaty, metode ini memiliki beberapa keunggulan, antara lain :

1. Secara naluriah, manusia memiliki kemampuan “menimbang” terhadap berbagai keputusan yang harus diambilnya,
2. Pemilihan angka juga lebih memudahkan pengambil keputusan untuk menetapkan suatu “nilai” ketimbang harus mendeskripsikannya dalam bentuk kata-kata,
3. Dari sisi pengolahan data, metode AHP akan lebih memudahkan memberi hasil dibandingkan dengan metode kualitatif.

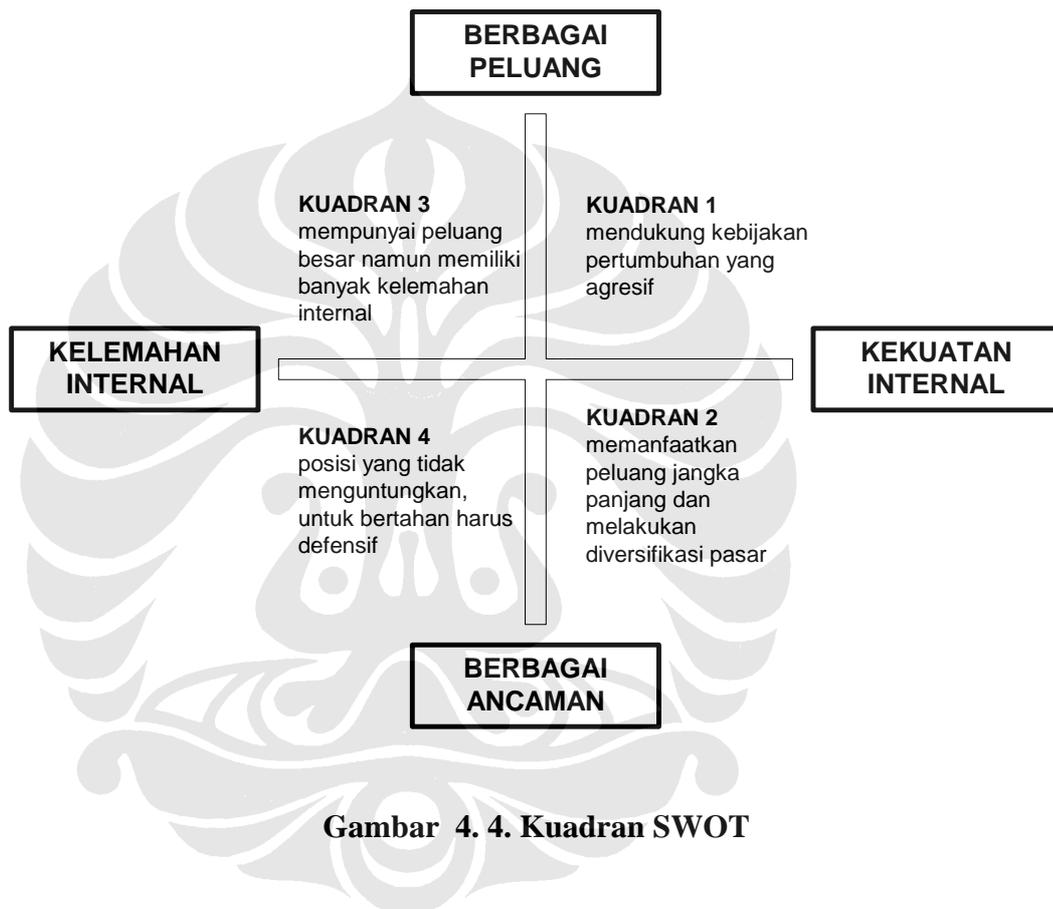
Namun tidak semua masalah perumusan strategi dapat menggunakan metode AHP. Metode AHP cocok digunakan pada permasalahan yang membutuhkan pengambilan keputusan pada level tinggi.

Dalam memecahkan persoalan dengan AHP terdapat empat aksioma yang harus digunakan, hal ini dinyatakan oleh Primadi, Bambang (1992 : p. 18), yaitu :

1. *Reciprocal comparison*, artinya si pengambil keputusan harus bisa membuat perbandingan dan menyatakan preferensinya. Preferensi itu sendiri harus memenuhi syarat resiprokal. Contohnya jika A lebih disukai dari B dengan skala x , maka B lebih disukai dari A dengan skala $1/x$,
2. *Homogeneity*, artinya preferensi seseorang harus dapat dinyatakan dalam skala terbatas atau dengan kata lain, elemen-elemennya dapat diperbandingkan satu sama lain. Jika aksioma ini tidak dipenuhi maka elemen-elemen yang dibandingkan tersebut tidak *homogeneous* dan harus dibentuk dalam suatu *cluster* (kelompok elemen) yang baru,
3. *Independence*, artinya preferensi dinyatakan dengan mengasumsikan bahwa kriteria tidak dipengaruhi oleh alternatif-alternatif yang ada

3. Kuadran 3, adanya peluang yang dapat dimanfaatkan untuk kemajuan organisasi terhambat oleh kelemahan internal
4. Kuadran 4, situasi yang sangat tidak menguntungkan, sisi internal memiliki kelemahan ditambah dengan adanya ancaman, maka posisi yang dapat diambil adalah bertahan (defensif).

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 4. 4 dibawah ini.



Gambar 4. 4. Kuadran SWOT

Pada penelitian ini, peneliti melakukan wawancara dengan *stake holders* SIPPT. Setelah hasil wawancara terkumpul kemudian dikelompokkan berdasar kesamaan substansi. Dari tema dengan substansi yang sama, selanjutnya peneliti dengan 1 orang pakar melakukan pembobotan dan rangking, hasilnya dapat dilihat pada bab 5. Dengan metode seperti ini, jika dilakukan pembobotan dengan pakar yang berbeda maka tidak tertutup kemungkinan menghasilkan hasil akhir yang berbeda, namun diperkirakan tetap dikuadran 3.

4. 6. Metode SWOT

Metode *Strength Weakness Opportunity Threat* (SWOT) sebagai salah satu alat penelitian kuantitatif telah dikenal dan dipakai secara luas, baik dalam bidang usaha yang bersifat profit maupun non profit. Penerapan SWOT yang luas disebabkan karena metode SWOT menerapkan prinsip-prinsip dasar pengambilan keputusan yang bersifat umum, sehingga metode SWOT sangat luas penerapannya.

SWOT mempunyai beberapa langkah atau tahapan dalam menganalisis permasalahan yang terjadi. Rangkuti (1997 : p. 15) menyatakan langkah atau tahapan penyusunan SWOT adalah sebagai berikut :

1. Memahami situasi dan informasi yang ada,
2. Memahami permasalahan yang terjadi. Baik masalah yang bersifat umum maupun spesifik,
3. Menciptakan dan memberikan berbagai alternatif pemecahan masalah,
4. Evaluasi pilihan alternatif yang terbaik. Caranya dengan membahas sisi pro maupun kontra dan memberikan bobot dan skor untuk masing-masing alternatif dan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi.

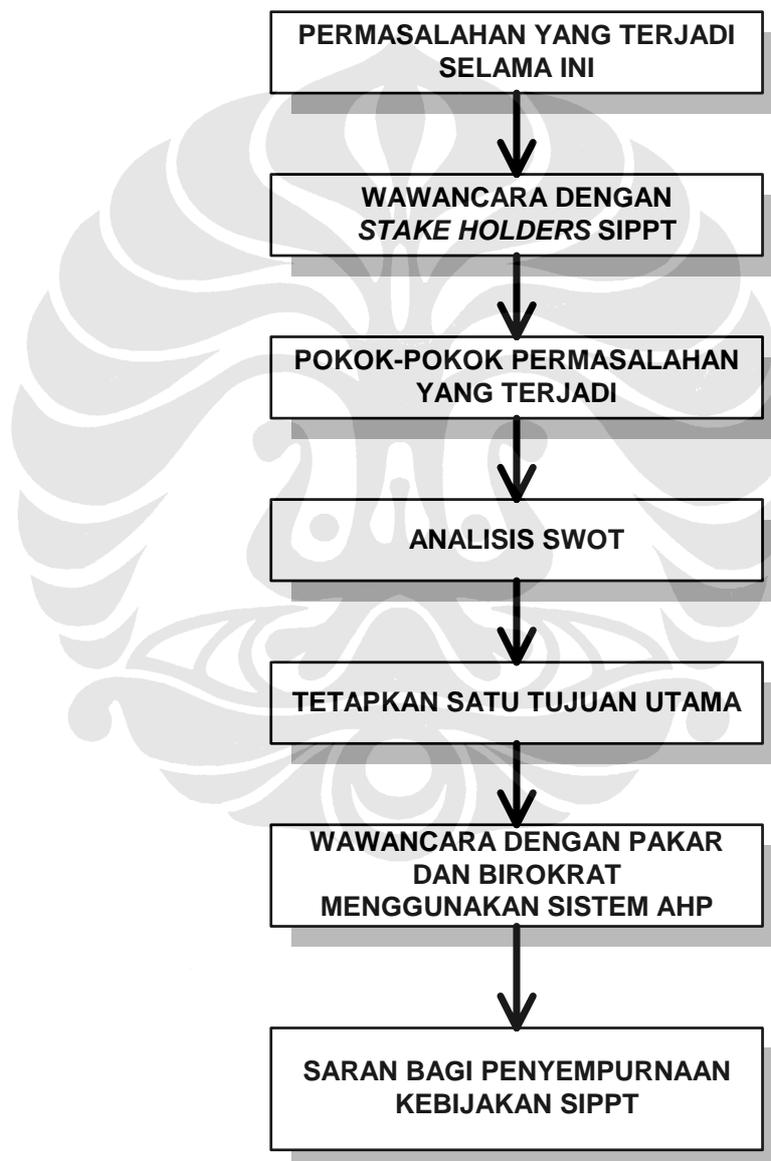
Setelah melakukan pemetaan terhadap masalah yang terjadi dan mempertimbangkan keempat unsur yaitu ; Kekuatan (*Strength*), Kelemahan (*Weakness*), Peluang (*Opportunity*) dan Ancaman (*Threat*). Masing-masing unsur selanjutnya diberi pembobotan sehingga akan diketahui posisi secara umum, letak posisi eksisting organisasi, di kuadran 1, 2, 3 atau 4. Letak titik akhir menentukan “posisi” organisasi, sehingga dapat diketahui strategi pengembangan selanjutnya.

Strategi ataupun langkah pada tiap kuadran berbeda karena merupakan gabungan antara keempat unsur, setiap kuadran hanya dipengaruhi oleh dua unsur, sehingga terdapat empat kombinasi yaitu :

1. Kuadran 1, merupakan situasi yang sangat menguntungkan, organisasi memiliki peluang sekaligus kekuatan untuk berkembang sehingga strategi yang dapat dilakukan adalah perkembangan yang agresif,
2. Kuadran 2, meski mempunyai berbagai ancaman namun organisasi memiliki kekuatan internal

4. 5. Analisis Data Primer

Setelah melakukan analisis data sekunder, maka didapat “potret” hasil kebijakan SIPPT selama ini. Agar dapat mengetahui alasan tentang tidak optimalnya kebijakan ini, maka dilakukan penelitian dengan metode wawancara dengan para Pemegang SIPPT, para birokrat dan para pakar. Metode penelitian data primer ini dilakukan sesuai dengan gambar 4. 3 dibawah ini. Penggunaan metode SWOT dan AHP dibahas pada sub bab lain.



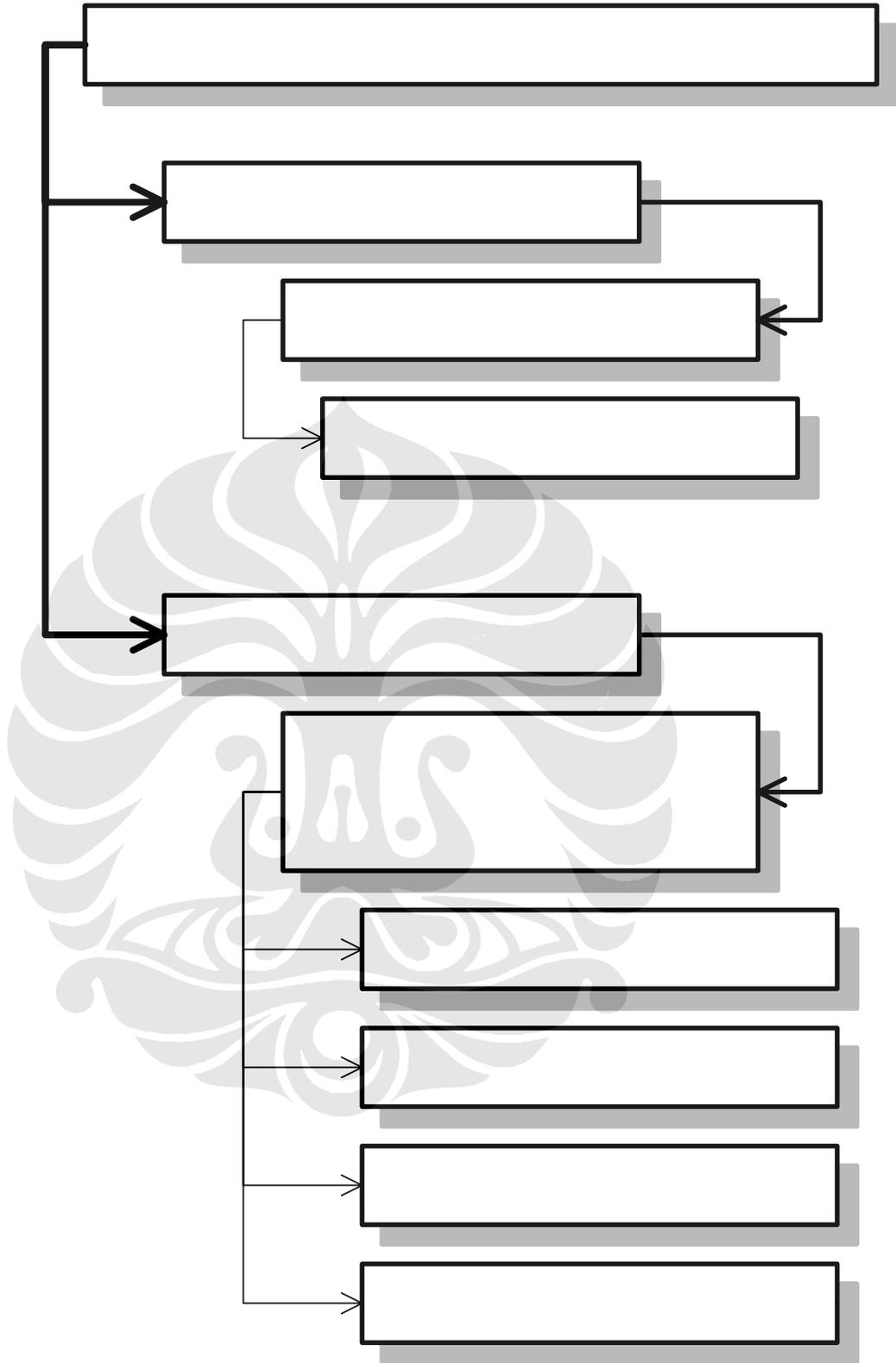
Gambar 4. 3. Proses Analisis Data Primer

Pengolahan data sekunder seperti tergambar dalam diagram diatas, dilakukan dengan maksud mendapat gambaran tentang hasil kebijakan SIPPT selama ini dalam hal pengadaan aset infrastruktur FASOS FASUM di DKI Jakarta.

Pada tabel 4. 1 dibawah, menjelaskan alasan pemilihan variabel dan konsep yang diukur dari variabel-variabel yang digunakan.

Tabel 4. 1. Variabel Data Sekunder

Variabel	Konsep yang Diukur
Kotamadya	Pengukuran dilakukan pada tingkat Kotamadya akan menunjukkan sebaran pembangunan secara garis besar
Kecamatan	Pembangunan di Kecamatan akan menunjukkan sebaran pembangunan secara lebih detil, sehingga tergambar potensi pengadaan infrastruktur FASOS FASUM pada tingkat Kecamatan
Periode terbit SIPPT	SIPPT terbagi dalam 3 periode. Dari tiap periode akan dapat terukur perolehan infrastruktur FASOS FASUM
Jumlah Pemohon	Jumlah Pemegang SIPPT akan menunjukkan banyaknya perizinan yang ditetapkan
Luas Areal yang dikuasai	Variabel ini menunjukkan penguasaan tanah yang dimiliki Pemegang SIPPT, sehingga akan didapat gambaran umum tentang luas lahan infrastruktur FASOS FASUM yang dapat diharapkan
Luas Kewajiban SIPPT	Luas kewajiban infrastruktur FASOS FASUM menunjukkan potensi yang dapat ditagih
Luas FASOS FASUM yang diserahkan	Variabel ini menunjukkan jumlah luas infrastruktur FASOS FASUM yang telah dimiliki Pemerintah Daerah DKI Jakarta



Gambar 4. 2. Proses Analisis Data Sekunder

4. 4. Analisis Data Sekunder

Analisis dilakukan dengan mengolah data sekunder berupa perolehan infrastruktur FASOS FASUM dari Pemegang SIPPT, data diperoleh dari Biro Perlengkapan Prop. DKI Jakarta. Selanjutnya data diklasifikasikan dalam kelompok yang berdasar atas :

1. Lokasi lahan Pemegang SIPPT,
2. Jumlah Pemohon,
3. Luas lahan yang dimiliki Pemegang SIPPT,
4. Luas kewajiban infrastruktur FASOS FASUM,
5. Jenis FASOS FASUM,

Klasifikasi dilakukan untuk mendapatkan gambaran atau potret kinerja kebijakan SIPPT selama ini. Hal ini perlu dilakukan karena selama ini perolehan infrastruktur FASOS FASUM dari Pemegang SIPPT belum pernah dianalisis secara detil. Dengan klasifikasi diharapkan tergambar permasalahan pengadaan secara gamblang dan dapat diketahui daerah/kotamadya yang menjadi primadona pembangunan. Hasil ini dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi penyempurnaan kebijakan SIPPT selanjutnya dan kebijakan pembangunan kota Jakarta secara lebih luas.

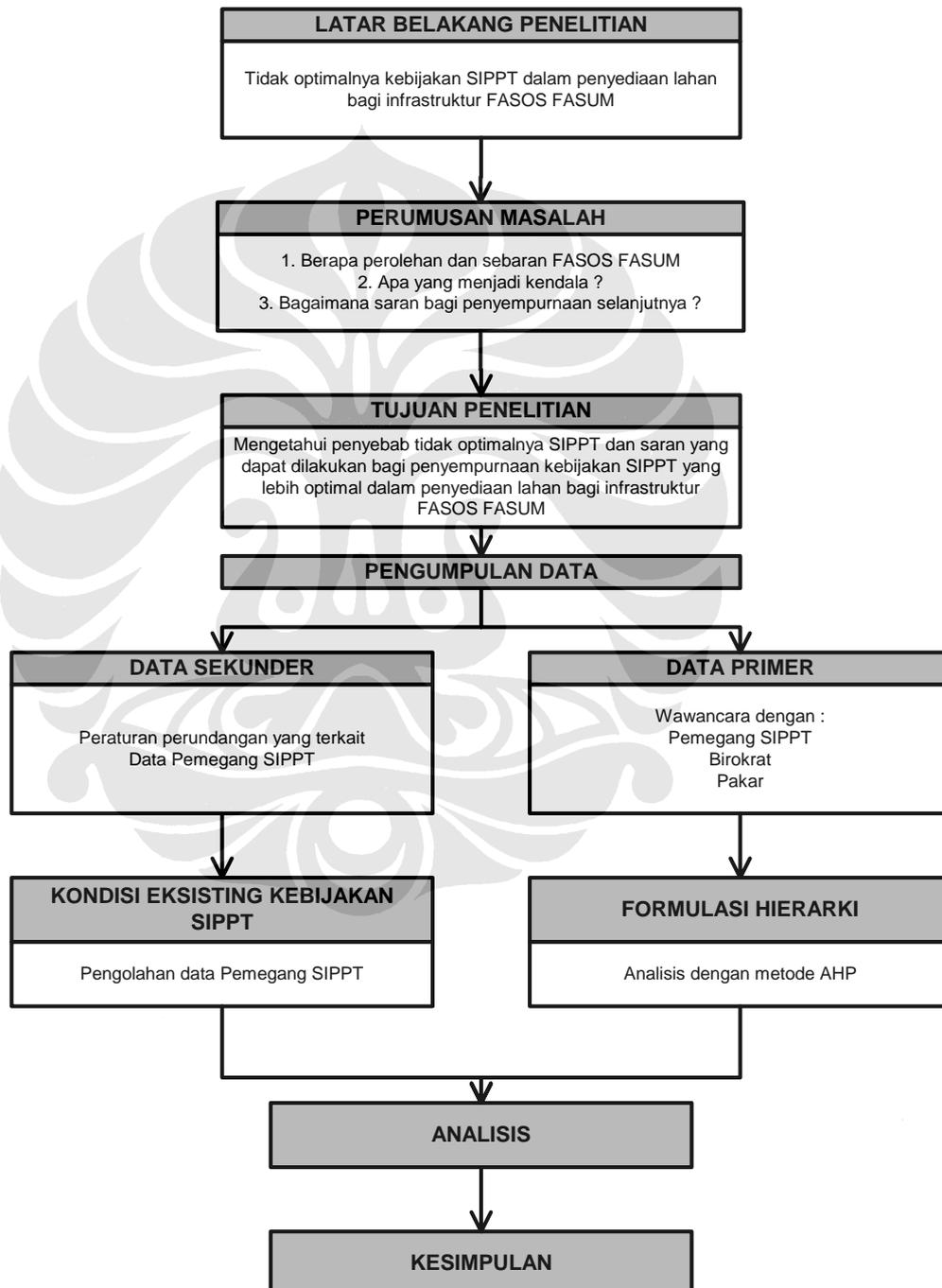
Penelitian membagi SIPPT dalam 3 periode, yaitu 1971-1989, 1990-1999, dan 2000-2007. Pembagian periode dilakukan karena sejak kebijakan SIPPT dilaksanakan telah dilakukan 3 kali penyempurnaan dengan perubahan pokok sebagai berikut :

1. Periode pertama (1971-1989), jenis dan luas kewajiban infrastruktur FASOS FASUM tidak tergambar dengan jelas,
2. Periode kedua (1990-1999), jenis dan luas kewajiban infrastruktur FASOS FASUM telah ditetapkan dalam blok plan kawasan,
3. Periode ketiga (2000-2007), kewajiban membangun infrastruktur FASOS FASUM telah ditindaklanjuti dengan Perjanjian Kerjasama.

Dengan mengamati perolehan penyerahan infrastruktur FASOS FASUM pada ketiga periode tersebut maka diperoleh gambaran tentang kinerja kebijakan SIPPT akibat penyempurnaan yang dilakukan.

4. 3. Alur Penelitian

Analisis dilakukan dengan serangkaian langkah berurutan. Data sekunder dianalisis untuk mendapat gambaran detail tentang kinerja kebijakan SIPPT selama ini. Sedangkan data primer dilakukan untuk mendapat masukan tentang kendala, harapan dan saran yang dapat dilakukan untuk menyempurnakan kebijakan SIPPT.



Gambar 4. 1. Alur Penelitian