

BAB IV

**ANALISIS PENGEMBANGAN KAWASAN TERPADU PACUAN KUDA
PULOMAS DALAM ISTILAH KAWASAN KHUSUS DAN
*SPECIAL DISTRICT***

A. Pengertian Kawasan Khusus dengan *Special District*

Dalam era otonomi daerah saat ini, cukup banyak terminologi yang seringkali mengundang permasalahan. Di dalam peraturan perundang-undangan dikenal penyebutan istilah yang berkaitan dengan konsep dari otonomi daerah, misalnya ada istilah otonomi khusus dan ada otonomi yang tidak khusus; ada istilah daerah khusus dan ada daerah istimewa; dan ada istilah kawasan khusus. Istilah-istilah tersebut bisa dilihat pada sebutan beberapa daerah seperti Otonomi Khusus bagi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua, Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), dan Kawasan Khusus. Istilah-istilah semacam ini yang seringkali membuat bingung pada saat dihadapkan pada kenyataan di lapangan dan pada saat munculnya tuntutan-tuntutan dari masyarakat yang seringkali membuat terperangah bagaimana cara mengatasinya.

Beberapa istilah tersebut mengindikasikan adanya kerancuan dari sisi konsep. Saat ini adalah era otonomi, akan tetapi masih dikenal adanya istilah otonomi khusus dan istilah-istilah lainnya seperti daerah khusus dan daerah istimewa. Sebenarnya istilah otonomi itu sudah mengandung kekhususan-kekhususan bagi daerah. Otonomi itu sendiri sudah spesifik, yang menjelaskan hak dan kewenangan daerah yang sesuai dengan kebutuhan, potensi, dan

aspirasi dari masyarakat dari daerah yang bersangkutan. Akan tetapi yang terjadi di Indonesia adalah masih dibutuhkan penambahan istilah khusus bagi otonomi, sehingga banyak daerah yang menginginkan kekhususan-kekhususan lagi. Penambahan istilah khusus tersebut apakah memang dari segi konsep masih dimungkinkan dan apakah memang demikian keadaan idealnya di Indonesia.

Penggunaan konsep otonomi daerah di Indonesia memiliki alasan tersendiri. Selama ini pendekatan yang digunakan adalah dari pemerintah untuk rakyat. Sebenarnya di dalam kajian teoritis istilah otonomi khusus, daerah khusus, daerah istimewa, dan lain-lain yang dipakai sebenarnya sudah *include* di dalam pengertian otonomi daerah itu sendiri.⁹⁸ Ada suatu penyerahan urusan dari pusat ke daerah. Hanya saja yang berbeda adalah seberapa banyak dari seberapa tinggi tingkat gradasi identitas suatu daerah. Hemat kata, seberapa jauhkah derajat otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah.

Ketika negara kesatuan menggunakan istilah otonomi daerah, persoalannya adalah seberapa jauh pemerintah pusat ingin berbagi kekuasaannya kepada daerah, jadi daerah otonom adalah bentukan pemerintah pusat. Secara teoritis sebenarnya ketika otonomi daerah diberikan, ada dua kelompok pertimbangan yang besar. *Pertama* adalah pertimbangan dari pemerintah pusat dan *kedua* adalah pertimbangan dari hakikat kenyataan lokalitas sebagai suatu daerah. Dengan kata lain, terdapat dua hal yang dipertemukan antara perspektif kepentingan nasional dengan pengakuan keunikan lokalitas. Agar dengan desentralisasi dan otonomi daerah itu penyelenggaraan pemerintahan nasional dapat berjalan secara efektif, efisien, dan

⁹⁸ Mukhlis Hamdi, pemaparan mengenai hakikat otonomi daerah dalam Pemaparan Riset Disain dan Instrumen Survey Penelitian Aspek-Aspek yang Mempengaruhi Daerah Membentuk Otonomi Khusus, bertempat di Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri, 28 April 2008.

berkesinambungan. Selain itu pemerintah pusat dapat semakin mudah untuk saling mengontrol wilayah-wilayah negaranya, karena pusat telah membagi tugas atau pekerjaan, dan semakin mudah pula untuk memanfaatkan semua sumber daya yang ada di wilayah negara.

Pemerintah Pusat juga harus meyakini betul bahwa daerah itu sangat beraneka ragam indahnnya otonomi daerah. Dalam bahasa pantun dapat dikatakan bahwa *lain lubuk lain ikannya, lain ladang lain belalangnya*. Keistimewaan Yogyakarta, Aceh, dan Papua, itu adalah kenyataan lokalitas. Keunikan lokalitas itu bisa dilihat dari segi bahasa, agama, sejarah, budaya, ini yang kemudian, seringkali secara umum belum dimengerti makna dari pembentukan daerah otonom tersebut. Dalam rangka menjamin eksistensi keunikan daerah tersebut, sesuatu dalam tanda kutip ada berbau minoritas turunan, daerah diberikan kesempatan untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri.

Gabungan dari kedua hal pertimbangan tersebut itulah yang sebenarnya menjadi pertimbangan mengapa sebuah daerah otonom dibentuk. Ketika berbicara tentang keistimewaan Yogyakarta, keistimewaan tersebut apakah keistimewaan budaya, atau bahasa, atau sejarah, atau lainnya. Seberapa jauhkah ini di dalam sistem kemasyarakatan ini otonomi daerah diterapkan, apakah demokratis atau tidak demokratis itu tergantung dari bagaimana cara menetapkannya.

1. Kawasan Khusus Menurut Pandangan Pemerintah

Pada hakikatnya, pemakaian kata khusus (*special*) dalam istilah internasional adalah dikhususkan pada pemakaian istilah Kawasan Khusus atau

yang dapat disebut sebagai *special district*. Namun demikian, terdapat perbedaan makna dari terminologi '*special district*' dengan 'kawasan khusus' seperti yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Di dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Kawasan Khusus adalah bagian wilayah dalam provinsi dan/atau kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional. Di dalam penjelasan Pasal 9 ayat 1, Kawasan Khusus didefinisikan sebagai kawasan strategis yang secara nasional menyangkut hajat hidup orang banyak dari sudut politik, sosial, budaya, lingkungan dan pertahanan dan keamanan. Dalam kawasan khusus diselenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu sesuai kepentingan nasional. Kawasan khusus dapat berupa kawasan otorita, kawasan perdagangan bebas, dan kegiatan industri dan sebagainya.

Di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pembentukan kawasan khusus, dijelaskan bahwa Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus di daerah otonom untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus dan untuk kepentingan nasional/berskala nasional, misalnya dalam bentuk kawasan cagar budaya, taman nasional, pengembangan industri strategis, pengembangan teknologi tinggi seperti pengembangan tenaga nuklir, peluncuran peluru kendali, pengembangan prasarana komunikasi, telekomunikasi, transportasi, pelabuhan dan daerah perdagangan bebas, pangkalan militer, serta wilayah eksploitasi, konservasi bahan galian strategis, penelitian dan pengembangan sumber daya nasional, laboratorium sosial, lembaga pemasyarakatan spesifik. Pemerintah

wajib mengikutsertakan pemerintah daerah dalam pembentukan kawasan khusus tersebut.

Menurut informan dari Departemen Dalam Negeri (Depdagri), Kawasan Khusus seperti yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan kawasan yang berskala nasional, memiliki kepentingan nasional atau bisa saja memiliki kepentingan lintas provinsi, dan terdapat beberapa hal yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, misalnya pajak, bea dan cukai. Contoh dari kawasan khusus tersebut seperti kawasan yang dibentuk di Batam dan Sabang.

Lebih lanjut dijelaskan bahwasanya ketika Pemerintah Pusat mengajukan pembentukan kawasan khusus ke daerah, Pemerintah Pusat wajib mengikutsertakan daerah yang bersangkutan. Usul pembentukan kawasan khusus bisa juga datang dari daerah yang bersangkutan kepada Pemerintah Pusat, dan penetapan kawasan khusus tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Selanjutnya, dalam hal pembentukan kawasan khusus, seharusnya dipertimbangkan tujuan pembentukan kawasan khusus tersebut, menyangkut kewenangan siapa, dan bagaimana peran pemangku kepentingan (*stakeholders*) masing-masing. Tujuan dari pembentukan kawasan khusus harus jelas terlihat dan bisa diidentifikasi siapa saja yang menjadi *stakeholders*. Misalnya kawasan khusus yang dibentuk memiliki tujuan sebagai kawasan berikat, pelabuhan bebas, dan lain-lain, serta urusan yang timbul seperti dalam hal urusan pajak, imigrasi, infrastruktur, dan lain-lain. Ketika ada titik temu (*interface*) di antara kewenangan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, baru bisa diidentifikasi bagaimana bentuk pengelolaan yang sesuai.

Informan dari Depdagri juga menjelaskan lebih lanjut bahwa ketika pemerintah daerah mengusulkan pembentukan Kawasan Khusus, daerah harus mengusulkan kepada pemerintah pusat, adakah kepentingan nasional yang terkait di sini, karena urusan dalam pembentukan dan pengelolaan kawasan khusus beberapa diantaranya menjadi kewenangan pemerintah pusat, misalnya dalam hal pajak, bea dan cukai. Urusan-urusan tersebut diserahkan kepada badan pengelola yang mengelola kawasan khusus tersebut. Penyerahan urusan pemerintah pusat tersebut disebut dengan delegasi kewenangan. Kepada siapa delegasi kewenangan tersebut diserahkan, bisa saja kepada otorita. Delegasi kewenangan tersebut tergantung dari *Memory of Understanding* (MOU) yang dibuat, yang bisa diidentifikasi bagaimana *power gamenya*, kewenangan siapa yang terkait di sini, dan *stakeholdersnya* siapa saja.

Lebih lanjut informan tersebut menjelaskan bahwa ketika suatu kawasan diajukan sebagai kawasan khusus, beberapa urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat maupun daerah bisa saja didelegasikan ke organ pengelola kawasan khusus ini, misalnya organ tersebut dapat berupa otorita. Urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yang terkait dengan pembentukan kawasan khusus misalnya dalam hal urusan pajak, imigrasi, infrastruktur, dan lain-lain. Sedangkan urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah misalnya menyiapkan tanah, urusan birokrasi, sumberdaya air, jalan, tata ruang, dan lain-lain. Karena Kawasan Khusus memiliki kepentingan nasional atau lintas provinsi dan berskala nasional, tidak dimungkinkan bagi daerah secara sendirian mengelola kawasan khusus tersebut.

Hal senada juga diungkapkan oleh informan dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas). Lebih lanjut dijelaskan bahwa Kawasan

Khusus memerlukan *special policy*, misalnya dalam hal pengurusan bebas pajak, bea dan cukai, imigrasi, moneter, dan lain-lain. Kriteria pembentukan Kawasan Khusus harus untuk kepentingan nasional karena tidak mungkin dikerjakan oleh daerah secara sendirian karena aspek-aspek pengembangan kawasan ini berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Pusat.

Hal yang tidak jauh berbeda juga diungkapkan oleh informan dari Badan Perencanaan Daerah (Bapeda) DKI Jakarta. Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk menetapkan suatu kawasan di dalam wilayah suatu daerah sebagai Kawasan Khusus (yang dengan demikian melepaskan kawasan tersebut dari kewenangan Pemerintah Daerah). Menurutnya, jiwa yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai kawasan khusus adalah bahwa terdapat campur tangan pemerintah pusat dalam pembentukan Kawasan Khusus. Campur tangan tersebut bentuknya bisa bermacam-macam, dari yang sedikit sampai yang banyak. Pihaknya menyesalkan bahwa bentuk hubungan Pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah dalam pengelolaan Kawasan Khusus tersebut tidak disebutkan secara eksplisit dan rinci, yang hanya dinyatakan bahwa daerah “diikutsertakan” dalam pembentukannya. Penyesalan tersebut terkait dengan polemik mengenai hak dan kewenangan pengelolaan beberapa kawasan di wilayah DKI Jakarta, seperti Komplek Kemayoran, Kawasan Komplek Gelanggang Olah Raga (GOR) Bung Karno, dan Kawasan Pelabuhan.

Lebih lanjut, Biro Hukum Pemerintah Provinsi DKI Jakarta merinci definisi mengenai Kawasan Khusus yang diistilahkan dengan Kawasan Otorita. Secara umum terdapat beberapa ciri yang dapat diidentifikasi, yaitu:

- a. memiliki luas tertentu dan berada dalam suatu daerah otonom;

- b. pembentukannya didasarkan pada aturan atau dasar hukum tertentu, dan difungsikan atau digunakan secara tertentu pula; dan
- c. pengelolaannya dilakukan oleh institusi atau badan hukum tertentu.

Ciri-ciri dasar Kawasan Otorita ini dalam implementasinya memiliki beberapa variasi di beberapa negara. Penyesuaian dilakukan mengingat kebutuhan dan kondisi masing-masing negara yang berbeda. Variasi-variasi itu misalnya terdapat pada kedudukan Kawasan Otorita, fungsi dari kawasan, atau bentuk hubungan dengan institusi lain.

Dari sejumlah variasi tersebut, Kawasan Otorita seringkali diposisikan sebagai institusi yang menjadi perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di suatu daerah. Sehingga meskipun beroperasi di daerah, Kawasan Otorita memiliki hubungan langsung dengan Pemerintah, dan melaksanakan fungsi tertentu sebagaimana yang diamanatkan oleh Pemerintah. Beberapa fungsi Kawasan Otorita di sejumlah negara saat ini antara lain:

- a. sebagai institusi yang menyediakan pelayanan untuk tujuan tertentu;
- b. sebagai badan promosi dan pemberi bantuan teknis; dan
- c. sebagai agen pembangunan dan organ strategis.

Penggunaan konsep Kawasan Otorita di Indonesia merujuk pada beberapa prinsip dasar hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Prinsip-prinsip itu adalah:

- a. Prinsip desentralisasi, yaitu **penyerahan** wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah dalam kerangka Negara Kesatuan RI. Sesuai prinsip ini, daerah menyelenggarakan sepenuhnya urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepadanya. Sehingga penentuan kebijaksanaan,

perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan, maupun perangkat pelaksanaannya merupakan tanggung jawab dan wewenang daerah sepenuhnya.

- b. Prinsip dekonsentrasi, yaitu **pelimpahan** wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada gubernur dalam kapasitasnya sebagai wakil atau perangkat Pemerintah di daerah dan/atau instansi vertikal di wilayah tersebut. Di sini, kebijakan atas pelaksanaan, perencanaan, dan pembiayaan tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah, namun wewenang pelaksanaan diberikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah.
- c. Prinsip tugas pembantuan yaitu **penugasan** hirarkis dari struktur pemerintahan yang berada di atas kepada struktur pemerintahan yang berada di bawahnya, seperti penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, penugasan dari Pemerintah Provinsi kepada kabupaten/kota atau desa, serta penugasan dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa. Wewenang urusan pemerintahan dalam hal ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab struktur pemerintahan yang memberi penugasan. Struktur pemerintahan yang menjalankan tugas hanya berperan sebagai pelaksana. Penugasan ini disertai dengan pembiayaan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Struktur pemerintahan yang melaksanakan tugas berkewajiban melaporkan pelaksanaan dan bertanggung jawab kepada struktur pemerintahan yang menugaskan. Pertimbangan penugasan di sini adalah semata-mata teknis untuk memudahkan pelaksanaan kerja.

Menurut informan dari Depdagri pembentukan Kawasan Khusus memang diatur dalam peraturan pemerintah, akan tetapi hingga saat ini peraturan pemerintah tersebut masih berupa rancangan, belum final untuk disahkan. Di dalam rancangan tersebut juga tidak dirincikan secara spesifik bagaimana organ yang akan mengelola kawasan khusus tersebut. Menurutnya, bentuk organ memang tidak diatur dalam undang-undang agar menjadi fleksibel sesuai peruntukannya, begitu pula dengan apa yang ada di rancangan peraturan pemerintah tersebut. Hal yang senada juga diungkapkan oleh informan dari Bapeda DKI Jakarta, menurutnya

Tidak adanya pengaturan mengenai organ yang akan mengelola kawasan khusus, baik di dalam Undang-Undang 32 maupun pada RPPnya, lebih dimaksudkan agar lebih fleksibel format kelembagaannya yang disesuaikan dengan ciri khas kawasan yang akan dijadikan sebagai kawasan khusus.⁹⁹

Informan dari Bappenas juga menuturkan bahwa rancangan peraturan pemerintah tersebut ditujukan sebagai penetapan kawasan mana yang bisa dikategorikan sebagai Kawasan Khusus. Menurutnya,

RPP itu bukan yang mengatur kelembagaan, tetapi RPP itu yang menetapkan mana kawasan yang bisa dikategorikan sebagai kawasan khusus. Di dalamnya ada kisi-kisi kelembagaannya. Jadi RPPnya untuk spesifik lokasi, bukan pengaturan umum.¹⁰⁰

Memang peraturan pemerintah seperti yang diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 9 ayat 6 tersebut mengatur mengenai tata cara penetapan Kawasan Khusus, tetapi tidak bagi pelabuhan bebas. Menurut informan dari Depdagri hal tersebut dikarenakan pelabuhan di Sabang semenjak dahulu sudah diatur dengan undang-undang, maka fungsi pemerintahan dalam hal pembentukan perdagangan dan pelabuhan bebas diatur

⁹⁹ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari Badan Perencanaan Daerah Provinsi DKI Jakarta pada tanggal 7 April 2008.

¹⁰⁰ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional pada tanggal 28 April 2008.

dengan undang-undang, dan fungsi pemerintahan tertentu lainnya cukup dengan peraturan pemerintah. Hal tersebut dijelaskan juga oleh informan dari pakar Hukum Administrasi Negara (HAN), bahwa tujuan yang dimaksud dari pengaturan tersebut lebih kepada pertimbangan pembentukan kawasan yang sifatnya internasional. Dalam membentuk kawasan pelabuhan internasional berlaku regulasi internasional, yang dikenal dengan nama *International Standard of Porth and Facilities* (ISPF), yang berlaku bagi semua pelabuhan internasional. Kawasan pelabuhan internasional akan tidak diakui apabila tidak mengikuti standard internasional tersebut. Hal yang demikian memerlukan pengaturan tersendiri dalam undang-undang. Menurutnya,

Ya memang kalau Kawasan Pelabuhan Internasional itu ada regulasi internasionalnya, namanya ISPF, international standard of porth and facilities. Itu berlaku buat semua pelabuhan, ga bisa pmda buat aturan sendiri mengenai pelabuhan internasional itu, pusat pun ga bisa, itu sudah berlaku internasional. Kalau you ga ikut di black list. Ya jadi ada undang-undang sendiri, yang mengacu pada konvensi internasional.¹⁰¹

2. Kawasan yang dapat Dikategorikan Kawasan Khusus Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Informan dari Depdagri menjelaskan bahwa salah satu contoh dari pengembangan kawasan khusus adalah Batam. Kawasan perdagangan bebas Batam sebenarnya adalah kawasan khusus yang dikelola oleh sebuah otorita. Pengembangan kawasan di Batam memiliki implikasi yang cukup banyak. *Free Trade Zone* yang akan dikembangkan di sana bisa berupa *enclave* atau bisa secara keseluruhan. Salah satu hal yang menjadi pertimbangan, akan terdapat

¹⁰¹ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari pakar Hukum Administrasi Negara pada tanggal 21 Mei 2008.

banyak penyelundupan jika pengembangan kawasan menjadi kawasan perdagangan bebas ditujukan pada keseluruhan Pulau Batam.

Pada awalnya, Batam merupakan suatu Pulau yang kosong. Batam dibentuk untuk menampung limbah dari Singapura. Seharusnya penduduk yang masuk ke sana adalah penduduk yang profesional. Namun yang terjadi sebaliknya, akhirnya banyak penduduk yang bertempat tinggal di sana. Muncullah masalah-masalah sosial kependudukan, seperti masalah sampah, saluran-saluran air yang kotor, prostitusi, dan lain-lain. Sedangkan Otorita Batam tidak dibentuk untuk mengatasi masalah sosial kependudukan seperti itu. Karena itulah dibentuk Kota Administrasi Batam. Kota administrasi tersebut dibentuk untuk menampung aspek-aspek sosial kependudukan Batam. Selain itu, informan dari Depdagri menegaskan bahwa dalam pembentukan Kawasan Khusus jangan sampai ada penduduk yang bertempat tinggal di dalam Kawasan Khusus tersebut. Menurutnya,

Tujuan pengembangan enclave ini harus jelas untuk apa. Kawasan khusus yang berbentuk enclave di Batam seharusnya tidak terdapat adanya penduduk yang bertempat tinggal di enclave tersebut. Begitu ada tempat tinggal di sana, dibutuhkan pelayanan dasar yang menjadi urusan pemerintah daerah, seperti pelayanan KTP, KK, dan lain-lain.¹⁰²

Setelah era reformasi datang, muncul daerah otonom. Daerah otonom merasa berkuasa atas otorita yang ada di daerahnya, dan menginginkan otorita tersebut menjadi bagian dari Pemerintah Daerah Batam. Pengembangan kawasan Batam ini merupakan kasus yang bersifat anomali. Pada era orde baru, Pemerintah Daerah Batam pada awalnya dibentuk untuk mengakomodasi aspek administrasi kependudukan yang menjadi wilayahnya, yang memang dibentuk untuk membantu Otorita Batam. Akan tetapi, seiring menguatnya semangat

¹⁰² Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari Departemen Dalam Negeri pada tanggal 15 April 2008.

reformasi, otonomi yang ada dititikberatkan pada daerah kabupaten/kota. Semenjak digulirkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah Kota Batam merasa berhak untuk mengambil Otorita Batam menjadi bagian dari Pemerintah Kota Batam. Informan dari Depdagri sangat menyesalkan adanya kerancuan hubungan antara pihak Pemerintah Kota Batam dengan Otorita Batam, menurutnya pengembangan kawasan di Batam merupakan contoh yang salah dan tidak perlu terulang lagi.

Menurut informan dari Bapeda DKI Jakarta, contoh lain dari Kawasan Khusus yang berada di dalam wilayah suatu daerah adalah kawasan Gelanggang Olah Raga (GOR) Bung Karno. Kawasan GOR Bung Karno merupakan kawasan khusus karena kawasan tersebut memiliki urusan yang berskala nasional yang dikembangkan khusus untuk sarana dan prasarana olah raga, yang juga berfungsi sebagai paru-paru Ibukota Negara. Urusan yang berskala nasional dapat terlihat dari *event* olah raga yang dilaksanakan di kawasan tersebut. Kegiatan-kegiatan olah raga berskala baik nasional maupun internasional terkonsentrasi di kawasan tersebut. Dengan fungsi yang demikian, Kawasan GOR Bung Karno menjadi representasi dari Negara Indonesia. Jadi dapat dikatakan bahwa Kawasan GOR Bung Karno memiliki kepentingan nasional.

Lebih lanjut informan dari Bapeda DKI Jakarta menuturkan bahwa hingga saat ini, pengelolaan Kawasan GOR Bung Karno masih dikelola oleh Sekretariat Negara (Sekneg) RI. Menurut Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) DKI Jakarta, kawasan GOR Bung Karno didominasi oleh ruang terbuka hijau. Namun demikian, yang terjadi saat ini adalah di kawasan tersebut sudah terdapat Plaza Senayan, Hotel, dan lain-lain, yang tidak sesuai peruntukannya dengan RTRW

tersebut. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak bisa berbuat banyak karena kewenangan pengelolaan ada di Sekretariat Negara.

Lebih lanjut informan dari Bapeda DKI Jakarta menjelaskan bahwa seandainya Pemprov DKI Jakarta diberi kewenangan untuk mengelola Kawasan GOR Bung Karno, Pemprov DKI bisa membuat badan pengelola yang berbentuk badan otorita untuk mengelola kawasan tersebut, bukan badan usaha, karena sifatnya nonprofit. Alternatif lain bisa saja Pemprov DKI menyerahkan urusan pengelolaan Kawasan Bung Karno kepada salah satu dinas untuk menjadi pengelola, misalnya Dinas Olah Raga. Dengan demikian, seluruh area Kawasan GOR Bung Karno di bawah kendali Dinas Olah Raga.

Mengenai kerja sama pengelolaan, Informan dari Bapeda DKI Jakarta menjelaskan bahwa dapat dikatakan sebagai kerja sama pengelolaan apabila terdapat *sharing* modal. Jikalau Pemerintah Pusat tidak ingin ada *sharing modal*, berarti pengelolaannya bisa penuh dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Jadi, makna kawasan khusus dalam hal ini adalah bahwa Pemerintah Pusat memiliki kewenangan dan menyerahkan kewenangan pengelolaannya kepada daerah.

Menurut keterangan informan dari Bapeda DKI Jakarta, saat ini konsentrasi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta adalah untuk menarik Kawasan Khusus yang sudah ada yang dikelola oleh Pemerintah Pusat untuk dikelola oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Jika terdapat pengertian untuk mengelola bersama, berarti baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memiliki kewenangan bersama. Menurutnya, Kawasan khusus yang ada di wilayah DKI Jakarta ibarat wilayah kedutaan, yang tidak diperkenankan campur tangan dari pihak lain. Dalam hal ini informan dari Bapeda DKI Jakarta menjelaskan,

Dalam kasus di wilayah DKI Jakarta, jangankan untuk mengusulkan kawasan khusus yang baru, pihak Pemerintah Provinsi DKI Jakarta ingin mengambil kawasan khusus yang sudah ada. Beberapa kawasan yang bisa dikategorikan sebagai kawasan khusus yang seharusnya dikelola oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta justru dikelola oleh Pemerintah Pusat, seperti Kawasan Kemayoran bekas bandara, Gelanggang Olah Raga (GOR) Bung Karno, dan Kawasan Pelabuhan di Pelindo.¹⁰³

Penuturan lebih lanjut dijelaskan bahwa jikalau memang DKI Jakarta ingin mengusulkan Kawasan Khusus adalah kawasan yang ada di daerah Marunda yang ingin dijadikan sebagai Kawasan Berikat Nusantara (KBN) Marunda. Pembangunan kawasan semacam ini memang perlu diusulkan kepada Pemerintah Pusat karena kewenangan pelabuhan internasional adalah kewenangan Pemerintah Pusat, yang juga terkait dengan urusan ekspor impor, ijin imigrasi, bea dan cukai, dan lain-lain yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Marunda merupakan area yang berada di wilayah DKI Jakarta yang direncanakan untuk dijadikan kawasan berikat. Menanggapi rencana Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk membangun KBN Marunda, informan dari Depdagri menjelaskan bahwa terdapat tiga hal yang harus diperhatikan dalam hal mencari format yang ideal dalam mengembangkan kawasan khusus, dalam hal ini adalah Marunda. Menurutnya, *pertama Marunda mau dijadikan apa; kedua menyangkut kewenangan siapa; dan ketiga bagaimana peran pemangku kewenangan masing-masing.*¹⁰⁴

Pengembangan kawasan Marunda menjadi Kawasan Berikat Nusantara (KBN) tersebut membutuhkan perlakuan khusus (*special treatment*) dalam hal pengurusannya. Dalam hal pengembangan kawasan di Marunda ini, Pemerintah

¹⁰³ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari Badan Perencanaan Daerah Provinsi DKI Jakarta pada tanggal 7 April 2008.

¹⁰⁴ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari Departemen Dalam Negeri pada tanggal 15 April 2008.

Pusat harus mengikutsertakan pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Menurut keterangan informan dari Depdagri, pengembangan kawasan semacam itu tidak terlalu memiliki masalah yang cukup signifikan sepanjang penduduk tidak bertempat tinggal di area yang direncanakan sebagai kawasan yang memiliki fungsi khusus atau tertentu tersebut.

Menurut penjelasan informan dari Depdagri, ketika pengembangan kawasan sifatnya *cross* kewenangan, harus terdapat kerja sama antara pusat dan daerah, dan kerja sama itu diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007. Kewenangan pelabuhan internasional, ekspor impor, pajak, bea dan cukai, imigrasi, investasi, moneter, dan lain-lain, merupakan kewenangan pemerintah pusat. Akan tetapi setelah berbicara mengenai ijin lokasi, tata ruang, jalan, air bersih, sampah, interkoneksi antar infrastruktur, dan lain-lain, merupakan kewenangan pemerintah daerah. Beberapa urusan tersebut harus dianalisis dari sisi kewenangan.

Menurut keterangan informan dari Bapeda DKI Jakarta, mengenai urusan kelembagaan di Marunda, badan pengelolanya bisa *joint venture*. Kelembagaan di kawasan yang akan dijadikan kawasan berikat ini tidak bisa dikelola oleh swasta murni karena dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah, yang pengelolaannya bisa melibatkan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan swasta. Menanggapi hal tersebut, informan dari Depdagri menuturkan,

*Lalu pengelolaannya apakah profesional, kita mau cari manajemen yang profesional, dan manajemen itu menyangkut masalah pajak dan bea cukai, bagaimana delegasi ke manajemen itu. Kalau dikasih delegasi itu ke pengelola itu dari sektor publik, birokrasi lamban, tidak reformis, gawat juga, bisa jadi sarang korupsi.*¹⁰⁵

¹⁰⁵ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari Departemen Dalam Negeri pada tanggal 15 April 2008.

Dalam hal pengelolaan kawasan tersebut, informan dari Depdagri tidak menginginkan pengelolaan yang dikelola oleh pecundang dan manajemen yang buruk. Informan tersebut menginginkan pengelola kawasan yang profesional dan memiliki manajemen yang baik. Pihak pengelola seharusnya menerima delegasi kewenangan, misalnya mengenai urusan pajak, bea dan cukai. Jikalau delegasi kewenangan diberikan kepada pengelola dari sektor publik, pengalaman yang ada menunjukkan bahwa birokrasi biasanya berjalan lamban, tidak reformis, dan bisa jadi sarang korupsi. Jikalau delegasi kewenangan diberikan kepada pengelola yang profesional, *source of powemya* dari mana. Berarti pengelola di sana harus mendapat delegasi kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada badan otorita di sana. Otorita itu bisa saja terdapat wakil dari pemerintah daerah dan ada wakil Pemerintah Pusat yang disesuaikan dengan MOU yang disepakati. Dari MOU tersebut dapat dilihat apa yang menjadi kewajiban pemerintah daerah dan apa yang menjadi kewajiban Pemerintah Pusat. Kekuatan desentralisasi dalam pembentukan kawasan khusus tergantung dari *arrangementnya*. *Arrangement* bisa berbeda-beda, sesuai tujuan peruntukannya. Implikasi dari hal tersebut bisa bermacam-macam skenarionya. Bentuk delegasi bisa saja berbentuk Surat Keputusan (SK). Hal yang demikian menunjukkan terdapat kompleksitas kewenangan, kelembagaan, profesionalisme, pendanaan, dan hasilnya. Mengenai sumber kewenangan pengelolaan Kawasan Khusus, informan dari Bappenas menuturkan bahwa kelembagaan dari Kawasan Khusus bisa saja ditetapkan melalui keputusan presiden.

3. *Special District*

Secara umum, *special district* merupakan agen pemerintah lokal yang terpisah yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu pada daerah tertentu. Karakteristik umum dari *special district* biasanya merupakan bentukan dari pemerintah; dijalankan oleh sebuah lembaga; memiliki kewenangan untuk menyediakan pelayanan dan fasilitas; dan memiliki batasan area tertentu berdasarkan fungsi pelayanannya. Variasi dari ciri-ciri yang ada dalam *special district* terdiri dari fungsi tunggal dan multi fungsi; bersifat badan usaha dan non badan usaha; dan independen dan dependen. Ketiga jenis dari ciri-ciri *special district* yang ada pastinya tidak terpisah antara yang satu dengan yang lain. Adalah mungkin untuk mendapatkan *special district* yang independen, memiliki multi fungsi, dan bersifat badan usaha. Selain itu, mungkin juga terdapat *special district* yang dependen, memiliki fungsi tunggal, dan bersifat non badan usaha.

Kekhususan fungsi dari *special district* adalah fokusnya pada pelayanan yang diberikan. *Special district* hanya melayani pada area yang telah didefinisikan secara spesifik, yang tentunya berbeda dengan kabupaten/kota yang menyediakan pelayanan berdasarkan batasan administratifnya. Fokus di sini juga diartikan bahwa kebanyakan *special district* menyediakan pelayanan tunggal (*single service*), yang mengkonsentrasikan pada satu aktivitas pelayanan ini. *Cities* dan *counties* harus menyediakan sejumlah pelayanan, dan beberapa diantaranya dimandatkan oleh pemerintah pusat. Jadi, *special district* menyediakan pelayanan publik seperti yang diinginkan oleh masyarakat. Beberapa contoh pelayanan yang disediakan melalui *special district* diantaranya adalah pelayanan bandara, pemakaman, pengairan, konservasi air, perlindungan

kebakaran, rumah sakit, pelabuhan, irigasi, perpustakaan, keamanan, rekreasi dan taman, konservasi sumberdaya, sanitasi, persampahan, dan lain-lain.

Apabila merujuk pada konsep *special district* tersebut di atas mengenai pengertian Kawasan Khusus, maka *special district* juga mencakupi pengembangan kawasan yang menjadi kewenangan internal pemerintah daerah. Misalnya saja Kawasan Industri Pulogadung yang berfungsi sebagai tempat pemusatan kegiatan industri di Jakarta; dan Kawasan Perkampungan Industri Kecil yang berfungsi sebagai pemusatan kegiatan usaha kecil dan menengah di Jakarta. Namun demikian kawasan seperti itu tidak dikategorikan sebagai kawasan khusus seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, karena kawasan tersebut tidak memiliki skala nasional dan kepentingan nasional. Beberapa kawasan yang dapat dikategorikan sebagai kawasan khusus menurut undang-undang tersebut adalah kawasan perdagangan bebas (*free trade zone*), kawasan kerja sama ekonomi sub regional (KESR), kawasan pertumbuhan ekonomi terpadu (KAPET), dan lain-lain.

Hal tersebut seperti yang diutarakan oleh informan dari Depdagri yang menjelaskan bahwasanya tidaklah menjadi masalah ketika daerah membentuk suatu kawasan untuk kepentingan daerah dan menjadi domain pemerintah daerah. Daerah berhak untuk membentuk suatu kawasan, seperti Kawasan Industri Pulogadung, Perkampungan Industri Kecil, Kawasan Industri Makassar, dan lain-lain. Organ pengelola kawasan tersebut dapat disesuaikan dengan kepentingan daerah yang wujudnya dapat bervariasi, seperti berbentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), dan lain-lain. Kawasan yang dibentuk tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai kawasan

husus seperti yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa terminologi Kawasan Khusus dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 memang dapat dianalogikan dengan *special district*. Namun pengertian Kawasan Khusus tersebut tidak mengakomodir pembentukan kawasan yang menjadi kewenangan internal pemerintah daerah. Kawasan Khusus merupakan kawasan strategis yang secara nasional menyangkut hajat hidup orang banyak, dari sudut politik, sosial, budaya, lingkungan dan pertahanan dan keamanan. Dalam Kawasan Khusus diselenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu sesuai kepentingan nasional. Kawasan Khusus dapat berupa kawasan otorita, kawasan perdagangan bebas, dan kegiatan industri dan sebagainya. Pembentukan kawasan yang menjadi kewenangan internal pemerintah daerah juga bisa dianalogikan dengan *special district*, yang memiliki cakupan yang kecil dan bisa juga terdapat kewenangan pemerintah daerah yang terpadu di sana.

Makna yang berbeda dari apa yang dimaksud dengan *special district* dengan apa yang dimaksud dengan Kawasan Khusus dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan oleh informan dari Depdagri. Penjelasan nya adalah bahwa secara umum kewenangan daerah pada negara-negara di luar negeri adalah kecil. Hampir semua kewenangan yang ada adalah kewenangan *basic services*, seperti pendidikan, kependudukan, kesehatan, lingkungan, jalan raya, dan sebagainya. Menurutnya,

Akan tetapi otonomi di Indonesia luas sekali. Kalau anda perhatikan, what is local government? Local government is government in local level, doing local affairs. Akan tetapi yang terjadi di Indonesia, local government is government in local level,

doing national affairs. *Itu yang menjadi penyakit. Tidak ada local government mengurus laut.*¹⁰⁶

Perbedaan makna tersebut juga dikomentari oleh informan dari Bapeda Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Menurutnya,

*Peraturan perundang-undangan kita seringkali sulit untuk diperkawinkan dengan teori-teori yang ada. Ketika Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berbicara tentang kawasan khusus, tiap daerah bisa menangkapnya dengan arti yang berbeda-beda.*¹⁰⁷

Pandangan yang cukup berbeda diutarakan oleh informan dari pakar HAN. Informan tersebut menjelaskan bahwa pada hakikatnya semua negara memerlukan Kawasan Khusus karena terdapat fungsi-fungsi tertentu yang tidak bisa dilaksanakan oleh pemerintah sendiri. Kawasan Khusus merupakan turunan dari desentralisasi fungsional. Desentralisasi fungsional merupakan pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut disesuaikan dengan fungsinya. Desentralisasi fungsional menciptakan “*doelcorporatios*”, yakni korporasi yang didasarkan atas tujuan atau fungsi tertentu.¹⁰⁸ Kawasan Khusus berkaitan dengan fungsi dan teritori yang dimiliki. Di dalam kawasan tersebut berlaku peraturan-peraturan yang dibuat oleh pengelola Kawasan Khusus itu, misalnya mengenai keamanan, manajemen, pelayanan, dan lain-lain. Di dalam kawasan tersebut tidak berlaku ketentuan mengenai pemerintahan umum. Hal tersebut seperti apa yang dijelaskan oleh informan dari pakar HAN. Menurutnya,

Kawasan khusus itu berkaitan dengan fungsinya, dan itu kan turunan dari desentralisasi fungsional, misalnya Kampus UI ini sebenarnya Kawasan Khusus, khusus untuk pendidikan. Misalnya juga pangkalan militer angkatan darat, itu juga Kawasan Khusus, di

¹⁰⁶ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari Departemen Dalam Negeri pada tanggal 15 April 2008.

¹⁰⁷ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari Badan Perencanaan Daerah Provinsi DKI Jakarta pada tanggal 7 April 2008.

¹⁰⁸ Bhenyamin Hoessein, “Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II”, *Disertasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia*, 1993, 65, tidak diterbitkan.

*mana pemda ga bisa masuk ke situ kan, walaupun area ini ada di dalam wilayah pemda. Misalnya areal UI ini, Pemkot Depok ga bisa masuk ke sini. Ini karena regulasi areal ini dari UI.*¹⁰⁹

Spesifikasi/kekhususan dari Kawasan Khusus pada hakikatnya tergantung daripada fungsi yang dimiliki oleh Kawasan Khusus. Misalnya kampus fungsinya untuk pendidikan, kawasan otorita untuk perdagangan dan pembangunan, taman nasional untuk konservasi, dan lain-lain. Fungsi dari Kawasan Khusus pada umumnya hanya terdiri dari satu fungsi, namun tidak menutup kemungkinan Kawasan Khusus memiliki beberapa fungsi. Namun pemahaman dari pemerintah akan hakikat pengertian dari Kawasan Khusus masih normatif, tidak melihat praktik-praktik yang sudah terjadi di lapangan. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh informan dari pakar HAN, menurutnya

*Iya fungsinya apa. Kalau kampus ya fungsinya untuk pendidikan, otorita untuk perdagangan dan pembangunan, taman nasional untuk konservasi. Menurut saya konsep dari Depdagri masih normative mengenai Kawasan Khusus ini. Ya itu harus diatur dengan baik, misalnya mau ga kawasan yang punya TNI dicampur urusannya dengan pemda. Kan pemda boleh mengelola Kawasan Khusus kan, tapi ga pernah jalan tuh. Dalam peraturannya pemda punya kewenangan, tapi ga pernah jalan. Misalnya Batam ada undang-undangnya sendiri, kampus ada undang-undang sendiri.*¹¹⁰

Pengelola Kawasan Khusus merupakan organ yang terpisah dari pemerintah, yang konsekuensinya memiliki struktur pembiayaan dan manajemen sumber daya manusia yang mandiri. Dengan keadaan yang demikian membuat hubungan antara pemerintah pusat maupun daerah dengan Kawasan Khusus hanya sebatas koordinasi. Namun demikian, pengaturan organ pengelola Kawasan Khusus tidak diatur secara rinci di dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 maupun di dalam RPP mengenai pembentukan Kawasan Khusus. Hal

¹⁰⁹ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari pakar Hukum Administrasi Negara pada tanggal 21 Mei 2008.

¹¹⁰ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari pakar Hukum Administrasi Negara pada tanggal 21 Mei 2008.

tersebut lebih kepada fleksibilitas pembentukan organ pengelola dari kawasan tersebut. Hal tersebut seperti apa yang diutarakan oleh informan dari pakar HAN, menurutnya,

Ya bisa macam-macam. Tapi biasanya satu ya. kalau bicara kawasan pengembangan nuklir, otorita batam, itu kawasan khusus ya. Ya khusus untuk satu fungsi di mana pemerintahan umum tidak berlaku di situ. Misalnya tipologinya sendiri di luar pemda, kemudian keuangannya sendiri, kalau pegawainya bisa dari pegawai negeri tapi dia punya aturan sendiri.¹¹¹

Lebih lanjut informan dari pakar HAN menjelaskan bahwa pengelola dari Kawasan Khusus bisa dari sektor publik dan tidak menutup kemungkinan dikelola oleh badan hukum privat, misalnya PT Angkasa Pura, PT Pelindo, dan lain-lain. Saat ini terdapat kecenderungan bahwa kawasan yang dikelola oleh sektor privat lebih baik daripada kawasan yang dikelola dari sektor publik. Menurut informan tersebut,

Kawasan Ancol itu Kawasan Khusus, dikelola secara corporate kan. Biasanya kalau dikelola oleh lembaga khusus itu berjalan lebih baik daripada dikelola oleh sektor publik. Dulu kan Ancol itu hutan dan semak-semak, tapi karena dikelola oleh PT Jaya Ancol jadi lebih bagus. Itu kan PT. Ada lagi misalnya Kawasan Jalan Tol, itu Kawasan Khusus. Aturannya yang mengeluarkan kan Jasa Marga.¹¹²

Jika ditinjau dari sisi Hukum Administrasi Negara, pertama harus dilihat hukum mana yang mendasari pembentukan Kawasan Khusus, apakah dari Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, atau Peraturan Pemerintah. Pada jaman penjajahan Belanda, perkumpulan petani pemakai air di Bali yang dikenal dengan nama Subak merupakan suatu kawasan yang diatur oleh Undang-Undang Dasar dari Pemerintahan Belanda pada saat itu yang dikenal dengan

¹¹¹ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari pakar Hukum Administrasi Negara pada tanggal 21 Mei 2008.

¹¹² Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari pakar Hukum Administrasi Negara pada tanggal 21 Mei 2008.

waterschapen body. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh informan dari pakar HAN. Menurutnya,

Kawasan Khusus itu berkaitan dengan teritorial, di mana peraturan pemerintahan umum tidak berlaku di situ. Kawasan Khusus itu memang kalau dilihat dari sisi HAN pertama hukum mana yang membuat, apa dari Undang-Undang Dasar, apakah undang-undang, atau apakah PP. Misalnya Subak di Bali, itu Kawasan Khusus. Dulu jaman Belanda diatur yang namanya waterschapen body, jadi komposisinya dipilih oleh anggota-anggotanya, istilahnya pemakai air kalau sekarang, punya keuangan sendiri. Teritorial ga ada tapi sepanjang menyangkut pengairan itu jadi di Belanda diatur dalam Undang-Undang Dasar. Dulu pasal 18 mengakui yang dulu, tapi yang sekarang tidak.¹¹³

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa Kawasan Khusus merupakan kawasan yang memiliki kepentingan nasional, namun dalam praktiknya sebenarnya sudah banyak kawasan-kawasan yang dimiliki oleh daerah yang sifatnya lokal, dan jika dilihat dari fungsinya bisa dikategorikan sebagai Kawasan Khusus. Pandangan secara hukum dalam kasus ini tidak bisa hanya dilihat dari sisi normatifnya saja, tetapi juga harus dilihat dari sisi praktik-praktik yang sudah terjadi di lapangan. Dalam hal ini, sebenarnya pengertian Kawasan Khusus lebih fleksibel, yang tidak bisa hanya dilihat dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 semata. Perspektif pemerintah hingga saat ini masih normatif, tidak melihat dengan teliti praktik yang terjadi di lapangan. Jikalau memang ingin menuruti apa yang dikehendaki oleh undang-undang tersebut, berarti Kawasan Pangkalan Militer Angkatan Darat memperkenankan daerah untuk turut campur dalam kawasan tersebut, akan tetapi yang terjadi tidaklah demikian. Hal tersebut seperti yang diutarakan oleh informan dari pakar HAN. Menurutnya,

Ya itu Kawasan Khusus. Tapi kan sekarang masih dikelola oleh pusat. Jadi memang pengertiannya fleksibel, tidak bisa hanya dilihat

¹¹³ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari pakar Hukum Administrasi Negara pada tanggal 21 Mei 2008.

*dari undang-undang 32 semata. Makanya PPnya sampai sekarang belum selesai kan. Mereka saya bilang tidak melihat praktek yang ada di lapangan. Contohnya mau ga Pangkalan TNI wilayahnya ada campur tangan pemda, kan ga mau kan.*¹¹⁴

Untuk masalah ini, pemerintah perlu membuat regulasi yang tegas mengenai Kawasan Khusus agar tidak menimbulkan polemik baru dan tidak memperparah masalah yang sudah ada mengenai pengelolaan Kawasan Khusus, seperti yang terjadi di Batam, GOR Bung Karno, Komplek Kemayoran, dan lain-lain.

Pengaturan mengenai Kawasan Khusus di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah tidak sesuai lagi dengan kenyataan yang terjadi di lapangan. Seharusnya terdapat pembedaan, kawasan mana saja yang sifatnya internasional dan nasional, dan kawasan mana saja yang sifatnya lokal. Kawasan Khusus mana yang menjadi kewenangan pemerintah dan Kawasan Khusus mana yang menjadi kewenangan daerah.

Menurut informan dari pakar HAN, dasar hukum pembentukan Kawasan Khusus sebaiknya terdapat pada Undang-Undang Dasar sehingga tidak menimbulkan kesan negara dalam negara, karena berbicara Kawasan Khusus terkait dengan kedaulatan teritori (*territorial sovereignty*) tertentu dalam suatu negara. Dalam memandang Kawasan Khusus dari negara kesatuan, maka hubungan yang ada, antara pemerintah, pemerintah daerah, dan organ pengelola sebaiknya bersifat kerja sama (*cooperation*), jangan memandangnya secara sektoral, yang memang dasar hukumnya berasal dari Undang-Undang Dasar. Menurutnya,

Menurut saya ya memang harus dari Undang-Undang Dasar, karena bicara soal territorial sovereignty ya. Tetap misalnya Kawasan Khusus UI ini, Walikota Depok ga bisa apa-apa di sini. Padahal kan UI ada di Depok. Nah itu yang musti diatur dasarnya. Yang kedua kita itu memandang itu dalam negara kesatuan sifatnya

¹¹⁴ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari pakar Hukum Administrasi Negara pada tanggal 21 Mei 2008.

ya kerja sama lah, cooperation, jangan sektoral. Kalau menurut saya ya harus diatur dari Undang-Undang Dasar.¹¹⁵

Lebih lanjut dijelaskan bahwa dasar hukum Kawasan Khusus yang seharusnya ada di dalam Undang-Undang Dasar tidak sampai pada istilah daerah otonom baru, karena Kawasan Khusus hanya melaksanakan fungsi tertentu saja, sedangkan daerah otonom memiliki fungsi pemerintahan yang fungsinya tidak hanya satu. Menurutnya,

Menurut saya tidak, karena dia hanya fungsi tertentu saja. Kalau daerah otonom itu kan fungsinya pemerintahan, banyak fungsinya. Bahkan dampaknya seolah-olah terdapat daerah otonom baru mungkin iya.¹¹⁶

Perlu diperhatikan bahwa Kawasan Khusus merupakan turunan dari desentralisasi fungsional. Apabila pengaturan mengenai desentralisasi fungsional sudah termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka pengaturan mengenai Kawasan Khusus cukup diatur dalam peraturan perundang-undangan saja. Penetapan Kawasan Khusus pada nantinya sebenarnya bisa ditetapkan oleh pemerintah maupun oleh pemerintah daerah, tergantung dari sifat dan dampak dari kawasan tersebut. Penetapan Kawasan Khusus oleh pemerintah adalah kawasan yang sifat dan dampaknya nasional, sedangkan penetapan Kawasan Khusus oleh pemerintah daerah adalah kawasan yang sifat dan dampaknya lokal. Dalam hal penetapan oleh pemerintah daerah, pemerintah daerah harus melaporkan kepada pemerintah mengenai pembentukan Kawasan Khusus yang telah ditetapkan tersebut. Hal tersebut seperti apa yang diutarakan oleh informan dari pakar HAN yang menurutnya,

Bisa. Asal Undang-Undang Dasar mengaturnya saja. Misalnya kalau penetapan dari pemerintah pusat saja, daerah nanti ga mau

¹¹⁵ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari pakar Hukum Administrasi Negara pada tanggal 21 Mei 2008.

¹¹⁶ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari pakar Hukum Administrasi Negara pada tanggal 21 Mei 2008.

kan, tapi yang sifatnya lokal ya harus diatur ulang. Tapi memang semua negara berkembang dan negara maju memerlukan Kawasan Khusus, karena ada fungsi-fungsi tertentu yang tidak bisa dilaksanakan oleh pemerintah sendiri, misalnya bisa dilaksanakan oleh swasta, kawasan jalan tol itu kan swasta. Kaya stasiun-stasiun itu kan Kawasan Khusus. Terminal-terminal juga Kawasan Khusus. Tapi kalau terminal bus itu kan dikelola oleh pemda DKI kan, kalau kereta api kan oleh PT Kereta Api.¹¹⁷

Apa yang terjadi sekarang adalah semua penetapan mengenai Kawasan Khusus adalah berasal dari pemerintah, yang terkesan terlalu birokratis. Fungsi pemerintah hanya sebatas mengesahkan saja mengenai pembentukan Kawasan Khusus yang dampak dan sifatnya lokal. hal yang demikian seperti apa yang diungkapkan oleh informan dari pakar HAN. Menurutnya,

Itu terlalu birokratis menurut saya. Jadi fungsi pusat sebenarnya hanya mengesahkan saja, jangan pas pada penentuan. Jadi kalau sekarang kan musti minta dulu, setuju atau tidak. Kalau nanti tidak, daerah hanya cukup memberitahukan atau melaporkan saja ke pusat mengenai Kawasan Khusus yang dibentuk.¹¹⁸

Dengan memperhatikan perbedaan makna tersebut, dapat dikatakan bahwasanya terminologi *special district* mengakomodir apa yang diistilahkan Kawasan Khusus pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan juga kawasan yang menjadi kewenangan internal pemerintahan daerah. Akan tetapi, apa yang dikatakan sebagai Kawasan Khusus di dalam undang-undang tersebut tidak mengakomodir Kawasan Khusus bagi kepentingan daerah. Kawasan Khusus tersebut hanya mengakomodir pembentukan suatu kawasan yang bersifat strategis, memiliki skala nasional dan kepentingan nasional, bukan bagi pembentukan suatu kawasan untuk kepentingan daerah. Padahal pembentukan suatu kawasan bagi kepentingan daerah yang memiliki fungsi tertentu/khusus juga merupakan kepentingan nasional. Spesifikasi/kekhususan dari Kawasan

¹¹⁷ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari pakar Hukum Administrasi Negara pada tanggal 21 Mei 2008.

¹¹⁸ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari pakar Hukum Administrasi Negara pada tanggal 21 Mei 2008.

Khusus pada hakikatnya terletak pada fungsi tertentu yang dimiliki oleh Kawasan Khusus. Sehingga kawasan yang memiliki fungsi tertentu atau spesifik, meski kawasan tersebut bersifat dan berdampak lokal, dapat dikategorikan sebagai Kawasan Khusus. Beberapa contoh kawasan yang dapat dikategorikan sebagai Kawasan Khusus diantaranya adalah Kampus UI, Pangkalan Militer Angkatan Darat, Kawasan Perumnas, Subak di Bali, Kawasan Jalan Tol, Kawasan Diklat, Taman Nasional Banyuwangi, Taman Wisata Milik Daerah, Taman Safari, Kawasan Kebun Binatang, Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo, Kawasan Kedutaan Besar, Stasiun Kereta Api, Terminal Bus, dan lain-lain.

B. Pengembangan Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas

1. Aspek Fisik

Apabila berbicara mengenai kekhususan dari *special district*, maka kekhususan tersebut diperoleh dari fokus pelayanan yang diselenggarakan oleh *special district* tersebut. Pelayanan yang diberikan pada umumnya tunggal (*single service*), yang berarti memiliki konsentrasi pada satu aktivitas pelayanan tertentu. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan *special district* itu memiliki beberapa fungsi pelayanan yang dimilikinya.

Aset lahan yang masih menjadi milik PT Pulo Mas Jaya seluas 86 Ha termasuk area pacuan kuda. Luas area ini yang menjadikan batasan area bagi pengembangan Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulo Mas. Dari Panduan Rancang Kota Dinas Tata Kota Provinsi DKI Jakarta terlihat bahwa luas area yang tersisa 62,3 hektar dari Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas difungsikan sebagai fungsi komersial, hunian, umum, dan sebagai ruang terbuka

hijau. Sedangkan lahan lain yang berada di waduk ria-rio difungsikan sebagai kawasan komersial.

Menurut penjelasan informan dari PT Pulo Mas Jaya, pengembangan kawasan terpadu tersebut pada prinsipnya PT Pulo Mas Jaya tidak menjual aset tanahnya yang seluas 86 Ha tersebut. Aset tanah yang dimiliki tersebut diberikan status berupa Hak Penggunaan Lahan (HPL). Pembangunan di atas lahan tersebut dikerjasamakan kepada pihak yang ingin mengembangkan kawasan tersebut. Kepada bangunan yang berdiri di atas lahan tersebut diberi status Hak Guna Bangunan (HGB) kepada pihak yang mengantongi ijin status tersebut. Informan dari PT Pulo Mas Jaya menuturkan,

Pada prinsipnya kita tidak menjual aset, karena di HPLkan. Tidak ada area di kawasan pacuan kuda itu kita lepas, walaupun kita lepas, hanya Hak Guna Bangunan saja. Tanahnya hak pengelolanya dari kita, misalnya Pulomas Residence, karena hak pengelolanya dari kita. Kalau sudah habis masa HGBnya, dia mau perpanjang, dia harus membayar kontribusi dahulu. HGB itu 30 tahun. Batam juga gitu. Itu bukan sewa, tapi kerja sama, lahan disediakan, pengusaha mau bangun, bangunannya dijual tapi lahannya tidak dijual. Keuntungan itu untuk membiayai pacuan kuda agar bisa dipertahankan.¹¹⁹

Kawasan pulomas merupakan suatu wilayah yang strategis. Kawasan pulomas terletak di persimpangan akses Jalan A. Yani (Tol Cawang-Tanjung Priok) dan ke arah Bekasi (Jalan Perintis Kemerdekaan dan Jalan Pemuda). Jaraknya dengan Kawasan Industri di Pulo Gadung hanya sekitar enam kilometer, dengan permukiman di Kelapa Gading satu sampai empat kilometer, dan dengan Sunter Utara sekitar tiga kilometer. Letak yang strategis tersebut merupakan salah satu faktor yang mendorong PT Pulo Mas Jaya untuk mengembangkan konsep kawasan terpadu. Pengembangan konsep kawasan terpadu tersebut lebih kepada pembangunan kawasan yang tidak hanya

¹¹⁹ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari PT Pulo Mas Jaya pada tanggal 31 Maret 2008.

merevitalisasi kawasan di area pacuan kuda, namun juga mengembangkan kawasan komersial di sekitarnya yang bertemakan rekreasi dan olah raga, dengan pemanfaatan ruang terbuka hijau.

Keberadaan pacuan kuda dengan segala kelengkapannya dijadikan sebagai simbol kawasan (*icon*) bagi PT Pulo Mas Jaya yang perlu dimanfaatkan karena telah menentukan pola pembangunan kawasan. Pembentukan PT ini membawa misi yayasan, sehingga pihak PT Pulo Mas Jaya bertekad untuk tetap mempertahankan eksistensi pacuan kuda ini yang telah berdiri sejak tahun 1978. Pacuan kuda ini akan ditingkatkan kualitasnya dan ditata ulang menjadi pacuan kuda dengan fasilitas terlengkap di Indonesia.

Tekad untuk mempertahankan eksistensi dan meningkatkan kualitas Pacuan Kuda Pulomas ini menjadi faktor lain yang menentukan PT Pulo Mas Jaya mengembangkan konsep kawasan terpadu. Hasil yang diperoleh dari pengelolaan Pacuan Kuda Pulomas tidak sepadan dengan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk mengelola dan memelihara pacuan kuda tersebut. Karena itu, pengembangan kawasan komersial di sekitar pacuan kuda lebih dimanfaatkan untuk menutupi biaya-biaya operasional dari pengelolaan pacuan kuda tersebut. Menurut keterangan informan dari PT Pulo Mas Jaya,

Kalau kita hanya mengembangkan kawasan pacuan kuda saja tidak ada hasilnya. Terakhir, biaya untuk PBB adalah 800 juta per tahun, sekarang jadi 3 milyar per tahun. Sementara hasil dari pacuan kuda hanya 300 juta per tahun, yang tanggung jawab tetap Pulo Mas Jaya, karena dia yang punya aset dan pengelola. Kita berpikir bagaimana cara kita untuk menutupi biaya-biaya itu. Karena itu kita kembangkan konsep kawasan terpadu sehingga bisa mensubsidi pacuan kuda. Kalau pacuan kuda di Singapura bisa menyumbang ke PAD.¹²⁰

¹²⁰ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari PT Pulo Mas Jaya pada tanggal 31 Maret 2008.

Pengembangan konsep kawasan terpadu salah satunya adalah dengan mengembangkan fasilitas komersial. Salah satu pengembangan fasilitas komersial tersebut adalah pembangunan proyek Korea Town, yang pada awalnya bernama Korea World Centre. Pengembangan Korea Town ini bertujuan untuk menjadikan area ini sebagai pusat bisnis yang menjembatani kebudayaan antara Korea dengan Indonesia. Konsep pengembangan tersebut adalah “*One Stop Business, Shopping, Pleasure and Sports*”, yang mewujudkan tempat perpaduan bagi penduduk asing terutama Korea, pusat keterampilan, pusat informasi bisnis dan kebudayaan serta pusat informasi umum untuk memperkenalkan sejarah Korea. Lokasinya memang cukup strategis yang terletak pada pertemuan pada pertemuan antara sentra hunian dan bisnis kawasan Kelapa Gading, didukung oleh akses yang mudah dari pelabuhan laut Tanjung Priok, Bandara Internasional Soekarno Hatta serta pusat kota.

Fasilitas komersial lain yang dibangun adalah kompleks bisnis dan budaya (*Business and Culture Complex*) yang terletak di sekitar area Danau Ria Rio yang juga meliputi danau tersebut. Saat ini, danau tersebut masih menjadi danau yang kotor dengan kesan yang kumuh. Di sekitar danau tersebut masih berdiri bangunan-bangunan liar milik warga pendatang yang tidak memiliki sertifikat tanah yang sah. Daerah tersebut terkenal dengan nama Pedongkelan. Dengan adanya konsep pengembangan, area ini menjadi kompleks bisnis dan budaya. Danau yang kotor dan kumuh ini akan segera dikembangkan konsep peruntukan campuran (*mix use*) antara sentra bisnis dan kebudayaan yang berkualitas, perhotelan, perkantoran, ruang pertemuan/*convention center*, dan sarana hiburan seperti *theater/concert house* dilengkapi restoran. Di sini juga akan disediakan fasilitas hunian di antara danau yang bebas pencemaran.

Konsep pengembangan kawasan terpadu Pacuan Kuda Pulomas juga turut mengorbankan keberadaan Rumah Susun (rusun) Pulomas yang didirikan pada tahun 1982. Rusun tersebut berada dalam area seluas 5,5 Ha. Bangunan rusun tersebut terdiri dari 4 lantai dan terdiri atas hunian tipe 45 (17 blok) dan tipe 54 (20 blok). Setiap blok terdiri atas 16 unit hunian sehingga seluruhnya berjumlah 592 unit hunian dengan penghuni sekitar 2.500 orang. Bangunan tersebut sudah dianggap tidak aman pada gempa dan sudah tidak seirama dengan pembangunan fasilitas-fasilitas lain di sekitarnya. Bangunan rusun tersebut diubah menjadi Pulomas Park Centre. Pembangunan fasilitas ini merupakan perpaduan antara hunian yang didukung berbagai fasilitas seperti ruang komersil, sarana pendidikan dan olah raga. Lokasinya cukup strategis, yang terletak di Jalan Perintis Kemerdekaan dan cukup memiliki aksesibilitas yang tinggi terhadap transportasi umum seperti busway. Pulomas Park Centre terdiri dari empat apartemen berlantai 38 sampai 40, yang terdiri dari 1.254 unit. Sebanyak 592 unit dari apartemen itu akan disewakan. Apartemen ini direncanakan selesai tahun 2009.

Selain itu, pembangunan fasilitas komersial juga dilakukan dengan membangun Pulomas Place. Pulomas Place merupakan sarana hiburan yang terletak di pinggir *track* Pacuan Kuda Pulomas. Pulomas Place menyediakan fasilitas olah raga dalam ruangan antara lain *fitness center*, *bowling*, arena ketangkasan serta dilengkapi dengan *café* dan *restaurant*.

Pengembangan konsep kawasan terpadu tidak hanya ditujukan untuk membangun fasilitas-fasilitas komersial, melainkan juga turut membangun fasilitas hunian dan pendidikan. Pembangunan fasilitas hunian yang sedang digarap adalah Pulomas Residence dan Kayu Putih Residence. Selain itu,

pembangunan fasilitas pendidikan yang sedang digarap adalah John Calvin International School, dan fasilitas pendidikan lainnya yang telah selesai pembangunannya adalah Sekolah Tugasku dan Sevilla School.

Pulomas Residence merupakan hunian permanen/*landed housing* yang semakin langka di Jakarta, dengan memberikan sentuhan nuansa modern ke lingkungan Pulomas. Dengan mengusung konsep modern minimalis, Pulomas Residence mengunggulkan konsep rumah yang lengkap bagi penghuninya di atas lahan terbatas. Pulomas Residence dilengkapi pula dengan fasilitas bersama berupa *club house*, ruang serbaguna, kolam renang dan fasilitas taman bermain anak. Selain itu, pembangunan fasilitas hunian lainnya adalah Kayu Putih Residence. Kayu Putih Residence merupakan hunian eksklusif yang berlokasi di Jalan Kayu Putih. Hunian eksklusif ini dibangun pada tanah seluas 9.747 m². Rencananya, konsep pengembangan fasilitas hunian ini juga akan dikembangkan di lokasi sekitar Danau Ria Rio.

Pembangunan fasilitas pendidikan salah satunya adalah pembangunan Sevilla School yang sudah selesai pembangunannya dan sudah dioperasikan. Dengan konsep *Nurturing Global Students with character*, Sevilla menyediakan sarana pendidikan bagi siswanya dengan mengkombinasikan kurikulum nasional dan internasional. Konsep seperti ini juga dipakai pada Sekolah Tugasku yang juga telah rampung dibangun dan sudah digunakan seperti halnya pada Sevilla School tersebut di atas. Saat ini juga sedang dibangun John Calvin International School, yang lebih kepada sekolah dengan taraf internasional. Pihak yang bisa bersekolah di sana adalah dari kalangan keluarga kelas atas, karena biaya pendidikan cukup mahal di sekolah-sekolah tersebut.

Pengembangan konsep kawasan terpadu meliputi pembangunan fasilitas komersial, hunian, dan pendidikan. Pembangunan tiga fasilitas ini yang memberikan pemasukan finansial secara signifikan kepada pihak PT Pulo Mas Jaya. Pemasukan tersebut utamanya digunakan untuk membiayai Pacuan Kuda agar tetap bisa dipertahankan. Informan dari PT Pulo Mas Jaya menjelaskan bahwa,

Kemauan kita agar tetap mempertahankan pacuan kuda, kalau berpikir secara PT, mungkin pacuan kuda lebih baik dijual. Misi untuk mempertahankan pacuan kuda adalah bagaimana cara menghidupkan pacuan kuda, sehingga dibuat konsep untuk mendukung agar pacuan kuda tetap berjalan. Misi Pulo Mas Jaya adalah agar pacuan kuda tetap berjalan, tetap eksis. Kawasan terpadu ada konsep-konsep kerja sama di dalamnya, untuk menutupi agar pacuan kuda tetap berjalan.¹²¹

Akan tetapi, pembangunan kawasan terpadu ini seolah-olah terlena dengan kurang begitu menghiraukan salah satu fungsi Kawasan Pulomas ini sebagai ruang terbuka hijau. Sejumlah fasilitas komersial dan hunian yang dibangun berdasarkan konsep pengembangan kawasan terpadu sebagian besar berdiri di atas lahan yang sebelumnya difungsikan sebagai ruang terbuka hijau.

¹²¹ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari PT Pulo Mas Jaya pada tanggal 31 Maret 2008.

Tabel IV.1
Distribusi Pemanfaatan Lahan

NO BLOK	PERUNTUKAN LAHAN	LUAS LAHAN M ²	PERATURAN			LUAS LANTAI (M ²)	
			KDB	KLB	KETINGGIAN	DASAR	TOTAL
1	SUKA REKREASI & OLAH RAGA	64.005,89	30%	1,2	4	19.201,77	76.807,07
2	KARYA PERKANTORAN PERDAGANGAN	31.288,19	20%	0,8	4	6.257,64	25.030,55
3	SUKA PELAYANAN UMUM	4.442,03	20%	0,8	4	888,41	3.553,62
4	KARYA PERKANTORAN PERDAGANGAN	11.096,06	40%	1,6	4	4.438,43	17.753,70
5	WISMA SUSUN	16.848,13	45%	3,0	16	7.581,66	50.544,39
6	SUKA PENDIDIKAN	20.223,74	40%	1,6	4	8.089,50	32.357,98
7	KARYA PERKANTORAN PERDAGANGAN	23.713,77	40%	1,6	4	9.485,51	37.942,03
8	KARYA PERKANTORAN PERDAGANGAN	4.647,32	40%	1,6	4	1.858,93	7.435,71
9	WISMA FLAT	60.530,48	50%	1,8	4	30.265,24	108.954,86
10	KARYA PERKANTORAN PERDAGANGAN	3.863,19	40%	3,0	10	1.545,28	11.589,57
11	SARANA PARKIR	25.723,04	0%		-	-	-
12	WISMA SUSUN	39.435,31	40%	3,5	16	15.774,12	138.023,59
13	WISMA SUSUN	35.004,78	40%	2,5	8	14.001,91	87.511,95
14	SARANA PENDIDIKAN	3.604,65	45%	1,6	4	1.622,09	5.767,44
TOTAL LUAS SUB BLOK / RATA-RATA NETTO		344.426,58	35%	1,8		121.010,49	603.272,46
16	PENYEMPURNA HIJAU REKREASI & OLAH RAGA	243.495,97					
15	PENYEMPURNA HIJAU TAMAN	4.310,00					
TOTAL LUAS PENYEMPURNA HIJAU		247.805,97					
MARGA JALAN DRAINASE & TATA AIR		31.015,72					
TOTAL LUAS LAHAN / RATA-RATA BRUTO		623.248,27	19%	1,0		119.430,69	590.319,24

Sumber : Dinas Tata Kota Provinsi DKI Jakarta, Panduan Rancang Kota Kawasan Pembangunan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas, Tahun 2004.

Dari tabel tersebut di atas dapat diperhatikan bahwa peruntukan lahan sebelumnya difungsikan sebagai ruang terbuka hijau. Akan tetapi, dengan adanya pembangunan kawasan terpadu, lahan yang sebelumnya difungsikan sebagai ruang terbuka hijau dialihfungsikan penggunaannya yang luas areanya bisa mencapai sekitar 60 persen dari total luas lahan.

Pada awalnya, area sekitar Pacuan Kuda Pulomas didominasi oleh ruang terbuka hijau, dan sebagian lahan tersebut difungsikan juga sebagai sarana olah raga lain selain olah raga berkuda, seperti lapangan sepak bola dan area panahan. Sarana-sarana tersebut juga sarat dengan ruang terbuka hijau. Namun demikian, sarana olah raga memanah sudah dialihfungsikan menjadi fasilitas pendidikan yang bernama Sevilla School. Sekolah Tugasku juga pada awalnya merupakan ruang terbuka hijau. Lapangan sepak bola juga telah dialihfungsikan menjadi Pulomas Place yang saat ini sedang digarap. Pembangunan fasilitas komersial lain seperti Pulomas Residence, Kayu Putih Residence, dan Korea Town pada awalnya juga merupakan area yang difungsikan sebagai ruang terbuka hijau.

Penguatan mengenai ruang terbuka hijau di Kawasan Pulomas diatur pula di dalam Peraturan Daerah (Perda) DKI Jakarta Nomor 6 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah DKI Jakarta. Berikut adalah beberapa pasal yang terkait dengan pemanfaatan ruang terbuka hijau di Kawasan Pulomas. Pada pasal 10 dijelaskan mengenai misi pengembangan tata ruang Kotamadya Jakarta Timur untuk mengembangkan kawasan pemukiman dan mempertahankan kawasan hijau sebagai resapan air. Lebih rinci mengenai misi Kotamadya Jakarta Timur sebagai berikut:

Kotamadya Jakarta Timur:

- (1) Mengembangkan kawasan permukiman dan mempertahankan kawasan hijau sebagai resapan air;
- (2) Mengembangkan kawasan industri selektif dan melanjutkan pengembangan Sentra Primer Baru Timur di Pulo Gebang sebagai pusat kegiatan wilayah.

Pada pasal 11 dijelaskan bahwa salah satu Strategi Pengembangan Tata Ruang yang ditempuh di Kotamadya Jakarta Timur adalah mengembangkan kawasan hijau pada daerah aliran 13 sungai dan melestarikan kawasan hijau, situ dan

rawa untuk pengendalian banjir. Lebih rinci mengenai Strategi Pengembangan Tata Ruang Kotamadya Jakarta Timur sebagai berikut:

Kotamadya Jakarta Timur:

- (1) Mendorong pembangunan Sentra Primer Baru Timur dengan menyelesaikan pembangunan jalan arteri dan pendukungnya;
- (2) Mengoptimalkan pengembangan kawasan industri selektif di Pulo Gadung, Ciracas, Pekayon dan membatasi perkembangan baru kegiatan industri pada jalan-jalan arteri;
- (3) Mendukung pembangunan jalan lingkaran luar dan sistem jaringan jalan Timur-Barat serta pembangunan terminal penumpang dan barang sebagai titik simpul bagian timur yang menunjang pengembangan pelabuhan dan industri;
- (4) Mengembangkan kawasan hijau pada daerah aliran 13 sungai dan melestarikan kawasan hijau, situ dan rawa untuk pengendalian banjir.

Selain itu, pada Pasal 60 diatur mengenai pemanfaatan Ruang Kawasan Hijau Binaan yang dilakukan dengan peningkatan hutan kota di Pacuan Kuda Pulomas. Lebih rinci mengenai pemanfaatan Ruang Kawasan Hijau Binaan sebagai berikut:

Kotamadya Jakarta Timur meliputi:

- (1) Pengembangan program pertanian pada wilayah bagian selatan jalan lingkaran luar di Kecamatan Pasar Rebo, Ciracas dan Cipayung;
- (2) Peningkatan budidaya tanaman hias di kawasan TMII, taman bunga Cibubur dan tanaman buah-buahan di Condet;
- (3) Penanaman pohon pelindung di areal pemakaman yang berfungsi sebagai peneduh;
- (4) Peningkatan hutan kota di Rawa Dongkel, Kopasus Cijantung, Pacuan Kuda Pulomas, Kawasan Industri Pulo Gadung, Mabes TNI Cilangkap, Kompleks Halim Perdana Kusuma;
- (5) Pengembangan Taman Kota untuk rekreasi alam di sekitar situ Kelapa Dua Wetan, Rawa Dongkel, Dongkelan Baru, Rorotan, Tipar, Waduk Pulomas, Bujana Tirta, Penggilingan dan Rawa Bening;
- (6) Pembangunan taman kota antara lain di kawasan Sentra Primer Baru Timur dan kawasan pemukiman baru;
- (7) Peningkatan penghijauan pada jalur jalan antara lain di jalan Tol Jagorawi, Tol Cikampek & jalan Arteri serta di sepanjang daerah aliran sungai yang menjorok ke dalam kota (Ciliwung, Cipinang, Sunter, Cakung, Cakung Drain, Buaran & Jati Kramat);
- (8) Melaksanakan refungsionalisasi taman pada 16 lokasi seluas $\pm 2,26$ Ha; Pengadaan lahan untuk ruang terbuka hijau di kawasan pemukiman padat penduduk.

Pada pasal 33 juga dijelaskan bahwa dalam mengembangkan kawasan bangunan umum Koefisiensi Dasar Bangunan (KDB) rendah terbatas pada kawasan Pulo Mas, Halim Perdana Kusuma, Taman Mini Indonesia Indah, Mabes TNI Cilangkap dan Cibubur. Lebih rinci mengenai Pengembangan Kawasan Bangunan Umum KDB sebagai berikut:

Pengembangan kawasan bangunan umum KDB rendah:

- (1) Mengembangkan bangunan umum KDB rendah terbatas pada kawasan Pulomas, Halim Perdana Kusuma, Taman Mini Indonesia Indah, Mabes TNI Cilangkap dan Cibubur;
- (2) Prosentase luas kawasan bangunan umum KDB rendah ditargetkan sebesar 1,72% dari luas Kota Jakarta.

Pembangunan secara fisik ini tentunya tidak lepas dari efek negatif yang menderanya. Salah satu efek yang cukup merugikan adalah banjir. Banjir hampir terjadi setiap tahunnya. Sebelum pembangunan fisik dilakukan, banjir sudah sering terjadi di kawasan pulomas ini. Setelah pembangunan fisik mulai gencar dilakukan, banjir yang terjadi semakin parah. Banjir terparah terjadi pada tahun 2002. Setelah tahun 2002, banjir tidak pernah absen pada tahun-tahun berikutnya. Banjir tersebut diperparah dengan saluran drainase yang kurang bagus, sehingga banjir yang terjadi akan lama surut. Hal ini menjadi suatu keadaan yang ironi, di mana kawasan ini sedang dikembangkan menjadi kawasan elit, sedangkan banjir yang menderanya tidak kunjung dapat diatasi.

Efek lain yang kemungkinan memiliki dampak yang cukup signifikan adalah jalur transportasi jalan yang ada di Kawasan Pulomas tersebut. Pembangunan fisik ini akan menambah jumlah penduduk di Kawasan Pulomas ini. Pembangunan fisik ini juga akan menimbulkan tingkat intensitas lalu lintas di kawasan ini semakin meningkat. Saat ini saja, setiap waktu siswa akan masuk sekolah dan pulang sekolah, jalan yang menjadi fasilitas pendidikan menjadi

padat karena banyak mobil yang parkir di jalan tersebut untuk menjemput siswa-siswa yang sekolah di sekolah tersebut.

Dengan keadaan yang demikian, dapat dikatakan bahwa fungsi Kawasan Pulomas sebagai ruang terbuka hijau semakin menurun, sedangkan fungsi kawasan sebagai fasilitas komersial dan hunian semakin meningkat. Sehingga, motif pembangunan kawasan ini lebih kepada motif ekonomi, bukan kepada motif konservasi. Disinyalir bahwa terdapat kecenderungan untuk memaksimalkan potensi kawasan secara komersial.

2. Aspek Kelembagaan

Sebelum menjadi badan hukum berupa Perseroan Terbatas, pengelolaan Kawasan Pulomas ditugaskan kepada Jajasan Perumahan Pulo Mas melalui Surat Keputusan (SK) Gubernur Nomor IX/3/14/64 tanggal 24 Agustus 1964. Isinya adalah menugaskan Jajasan Perumahan Pulo Mas

- a. melaksanakan proyek perumahan Pulo Mas; bertanggung jawab atas terlaksananya pembangunan proyek tersebut;
- b. bekerja sama dengan Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Djakarta untuk membebaskan tanah dan menampung penduduk yang terkena pembebasan;
- c. menerima kelonggaran menyimpang dari peraturan pembangunan di Jakarta dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan proyek tersebut;
- d. menerima wewenang mengatur dan menentukan penggunaan bangunan-bangunan serta perumahan yang dibangun; dan

- e. segala biaya atas terselenggaranya pelaksanaan pembangunan proyek perumahan Pulo Mas diusahakan oleh Jajasan Perumahan Pulo Mas.

Yayasan ini bertugas untuk menjadikan lahan seluas 350 ha di Pulomas tersebut sebagai daerah perumahan khusus untuk kegiatan huni saja, bukannya kawasan pemukiman, yang dilengkapi dengan sarana pendukung kehidupan warga sehari-hari. Yayasan ini dahulu disebut sebagai otorita karena yayasan ini diberi kewenangan oleh gubernur untuk melakukan pembebasan dan penguasaan lahan serta membangun kawasan tersebut. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh informan dari PT Pulo Mas Jaya. Menurutny,

SK itu berasal dari gubernur. SK penguasaan kawasan yang luasnya 350 hektar. Makanya dulu disebut sebagai otorita, karena yayasan ini diberi kewenangan oleh gubernur untuk melakukan pembebasan penguasaan lahan.¹²²

Karena masalah finansial yang mendera yayasan tersebut, sejumlah lahan yang ada di Kawasan Pulomas dijual kepada pihak swasta. Pengembang yang membeli lahan tersebut mengubah fungsi lahan tersebut menjadi lahan hunian bagi warga Jakarta yang mempunya. Karena yayasan sifatnya nirlaba, maka dibentuklah sebuah perseroan terbatas (PT) pada tahun 1996 yang bernama PT Pulo Mas Jaya untuk membangun kawasan pulomas ini yang lebih bersifat *profit oriented*. Aset tanah yang dimiliki oleh yayasan tersebut dialihkan kepemilikannya kepada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai aset yang dipisahkan dan dijadikan sebagai penyertaan modal dalam kepemilikan saham PT Pulo Mas Jaya. Karena aset tersebut berasal dari yayasan, aset tersebut tidak tercatat dalam Biro Perlengkapan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Karena statusnya sudah berubah menjadi perseroan PT, maka berlaku ketentuan-ketentuan operasionalisasi perseroan terbatas pada badan hukum

¹²² Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari PT Pulo Mas Jaya pada tanggal 31 Maret 2008.

tersebut. Sesuai dengan akta pendiriannya pada tanggal 19 Mei 1997, berdasarkan nama dan tempat kedudukan, perseroan terbatas ini bernama PT. Pulo Mas Jaya yang berkedudukan di Jakarta. Status perseroan tertutup dengan jenis perseroan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Perseroan dapat membuka cabang atau perwakilan di tempat lain, baik di dalam maupun di luar wilayah Republik Indonesia sebagaimana yang ditetapkan oleh Direksi. Berdasarkan jangka waktu berdirinya perseroan, perseroan ini dimulai pada tanggal anggaran dasar ini disahkan (5-12-1996) oleh yang berwenang dan didirikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan lamanya terlebih dahulu.

Maksud dan tujuan perseroan ialah berusaha dalam bidang usaha-usaha sebagai pengembang dan pengelola. Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut di atas, perseroan dapat melaksanakan kegiatan usaha sebagai berikut:

- a. mengembangkan kawasan pemukiman, perkantoran, perdagangan, pengembangan pusat rekreasi dan kegiatan pengembangan properti lainnya;
- b. mengelola rumah susun, perkantoran, pusat perdagangan dan fasilitas kepariwisataan/rekreasi.

Perseroan ini memiliki modal berupa aset tanah dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang dipisahkan dan dijadikan sebagai penyertaan modal dalam kepemilikan saham PT Pulo Mas Jaya. Modal yang berasal dari kekayaan daerah tersebut dipisahkan untuk dikelola secara terpisah dari pengelolaan lainnya dalam Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan pengelolaannya bersifat komersial. Dapat dikatakan bahwa kelembagaan PT Pulo Mas Jaya ini bersifat otonom (terpisah) dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Kepemilikan perseroan ini terdiri dari dua pihak yang memiliki saham. Pihak pertama adalah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan pihak kedua adalah Yayasan Pulo Mas Jaya. Proses pengambilan keputusan tetap berada pada rapat umum pemegang saham yang diselenggarakan. Kriteria pengukuran prestasi kerja pada aspek sumber daya manusia didasarkan pada uraian tugas dan hasil pada deskripsi jabatan. Sedangkan kriteria pengukuran kinerja organisasi berdasarkan pencapaian tujuan ekonomi, sosial, dan bisa saja politik. Susunan organ ditentukan berdasarkan mekanisme PT; pengisian jabatannya ditentukan berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS); sumber daya manusianya dikelola secara swasta; struktur pembiayaannya dikelola secara mandiri; pengawasan kelembagaan berdasarkan komisaris; hubungannya dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai pemegang saham; dan hubungannya dengan instansi pemerintah terkait sebatas koordinasi.

Menurut informan dari Bapeda DKI Jakarta, pengaturan kelembagaan Kawasan Pulomas bisa dilihat dari ruang lingkup pengembangan Kawasan Pulomas yang mencakup mengembangkan kawasan pemukiman, perkantoran, perdagangan, pengembangan pusat rekreasi dan kegiatan pengembangan properti lainnya; mengelola rumah susun, perkantoran, pusat perdagangan dan fasilitas kepariwisataan/rekreasi. Ruang lingkup tersebut lebih mengarah kepada *economy oriented* yang kesesuaian kompetensinya dimiliki oleh swasta. Siapapun swasta yang akan menanamkan investasinya di kawasan ini harus melalui ijin dari pemerintah daerah seperti biasa. Menurutnya,

Kalau kita bicara kelembagaan, kita bicara scopenya dia. kalau misalnya di pulomas, scopenya campuran antara perumahan, perdagangan, perkantoran, dan lain-lain, itu lebih ke arah economy oriented tapi ekonominya swasta, siapapun swasta mau investasi di

*sini, yang ijin-ijinnya tetap melalui pemerintah daerah seperti biasa.*¹²³

Pengelolaan Kawasan Pulomas saat ini dikelola oleh BUMD yang berbentuk PT. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta hanya melakukan penyertaan modal, yang berarti semakin besar modal tersebut semakin besar pula Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengendalikan badan usaha tersebut. PT adalah aset yang dipisahkan, sehingga ketika berbicara mengenai kewenangan di sini adalah berbeda dengan kewenangan pemerintah. Urusan-urusan yang ada dilaksanakan dengan prinsip layaknya mengelola PT. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh informan dari Bapeda DKI Jakarta. Menurutnya,

*Pulomas itu BUMD. BUMD adalah aset yang dipisahkan, dan DKI hanya penyertaan modal, semakin besar modal kita, semakin besar kita menyetir dia. Begitu pula sebaliknya. Bicara kewenangan adalah beda dengan kewenangan pemerintah.*¹²⁴

Badan hukum seperti itu persis seperti apa yang dikatakan oleh Rondinelli sebagai bentuk desentralisasi kepada badan hukum semi otonom (*delegation to semi-autonomous*).¹²⁵ Badan hukum ini menerima pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus yang secara tidak langsung berada di bawah pengawasan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Badan hukum ini diberikan kewenangan semi independen untuk melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya. Badan hukum ini bersifat lebih komersial dan mengutamakan efisiensi daripada prosedur birokratis dan politis. Sekalipun dalam proses manajerial dilakukan pengelolaan berdasarkan prinsip semangat kewirausahaan, secara politis, pengawasan dan pengendalian oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak bisa sepenuhnya dipisahkan.

¹²³ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari Badan Perencanaan Daerah Provinsi DKI Jakarta pada tanggal 7 April 2008.

¹²⁴ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari Badan Perencanaan Daerah Provinsi DKI Jakarta pada tanggal 7 April 2008.

¹²⁵ E. Koswara, *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, (Jakarta: PARIBA, 2001), 53.

Menurut penjelasan informan dari PT Pulo Mas Jaya, secara definitif masih belum jelas bahwa PT Pulo Mas Jaya dapat dikatakan sebagai pengelola Kawasan Pulomas, kecuali untuk Pacuan Kuda Pulomas. Hal tersebut dikarenakan sejumlah aset tanah yang ada seluas 350 Ha dijual dan saat ini sisa 86 Ha. Aset lahan yang masih dimiliki oleh PT Pulo Mas Jaya beberapa diantaranya juga sudah dikerjasamakan, kemudian dibangun, setelah selesai diserahkan, kemudian dikelola sendiri. Selanjutnya PT Pulo Mas Jaya sudah tidak berkepentingan lagi untuk mengelola kawasan yang sudah dibangun oleh orang lain. Masing-masing kawasan sudah menjadi tanggung jawab lingkungan sendiri-sendiri. Hal tersebut seperti penuturan informan tersebut yang menurutnya,

*Secara definitif masih belum jelas pulo mas jaya sebagai pengelola kawasan pulomas. PT pulomas mengelola kawasan itu sudah tidak tepat lagi, karena pulomas sudah dimiliki pihak ketiga. Suatu daerah sudah dibebaskan, kemudian dikerjasamakan, kemudian dibangun, selesai diserahkan, kemudian dikelola sendiri. Pulomas sudah tidak berkepentingan lagi untuk mengelola kawasan yang sudah dibangun oleh orang lain. Masing-masing kawasan sudah menjadi tanggung jawab lingkungan sendiri-sendiri.*¹²⁶

Kawasan Pulomas bisa saja dijadikan sebagai Kawasan Khusus karena sebelumnya status kawasan ini dikelola oleh otorita, meski yang menjalankan adalah yayasan. Hal tersebut seperti apa yang diungkapkan oleh informan dari PT Pulo Mas Jaya. Menurutnya,

*Seharusnya pulomas bisa disebut sebagai kawasan khusus, karena asal-usulnya seperti itu, memang dahulu kita sebagai otorita. Cuma bagaimana supaya pulo mas sebagai pengelola kawasan, karena pulo mas tanpa mengelola kawasan tidak ada artinya.*¹²⁷

¹²⁶ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari PT Pulo Mas Jaya pada tanggal 31 Maret 2008.

¹²⁷ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari PT Pulo Mas Jaya pada tanggal 31 Maret 2008.

Saat ini, PT Pulo Mas Jaya adalah pemilik terbesar dari lahan-lahan yang ada di kawasan ini. Sejumlah lahan yang sebelumnya milik yayasan sudah dilepas dan tinggal yang tersisa seluas 86 Ha. Kondisi yang demikian membuat sulit untuk mengatakan bahwa PT Pulo Mas Jaya sebagai pengelola kawasan ini. Secara legal, yayasan dulu adalah sebagai pengelola. Sekarang ini PT Pulo Mas Jaya hanya sekedar sebagai pengawas. Arah PT Pulo Mas Jaya menjadi badan pengelola cukup sulit karena beberapa asetnya sudah dimiliki oleh pihak lain, khususnya aset tanah. Misalnya jika ada jalan kotor, PT Pulo Mas Jaya masih memiliki kepentingan untuk membersihkannya. Selain itu, jika ada banjir Pemprov DKI pasti menyalahkan PT Pulo Mas Jaya. Menurutnya,

*Pulo mas yang terbesar, artinya pemilik terbesar dari lahan-lahan yang ada di kawasan ini. Asal mulanya lahan itu dari pulo mas, setelah dilepas dan tinggal yang tersisa itu, apakah pulo mas masih bisa mengendalikan kawasan itu, dan dasarnya apa. Jadi harusnya pulo mas sebagai pengelola, tidak sekedar pengawas, kalau sekarang ini pulo mas jadi pengawas. Kalau ada jalan kotor, kita masih ada kepentingan di situ untuk membersihkan.*¹²⁸

PT Pulo Mas Jaya adalah sebagai pengembang kawasan. Akan tetapi karena statusnya yang dapat dikatakan sebagai pengawas dalam Kawasan Pulomas ini (kecuali untuk Pacuan Kuda Pulomas), beberapa urusan menjadi pengelolaan pihak Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Misalnya dalam hal pengurusan jalan dan waduk yang dikelola oleh Dinas Pekerjaan Umum; taman yang dikelola oleh Dinas Pertamanan. Peran PT Pulo Mas Jaya hanya sekedar membantu bukan mengelola, yang dianggap sebagai bentuk tanggung jawab sosial dari perusahaan (*corporate social responsibility*). Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh informan dari PT Pulo Mas Jaya. Menurutnya,

Kita adalah pengembang kawasan adalah bagaimana mengembangkan kawasan, pengelolaannya diserahkan kepada

¹²⁸ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari PT Pulo Mas Jaya pada tanggal 31 Maret 2008.

*pemda, misalnya jalan pada PU, taman pada dinas pertamanan, kalau pacuan kuda kita masih mengelola. Pengelola kawasan pacuan kuda dan lahan di wilayah ria-rio 25 hektar boleh, tapi sebagai pengelola kawasan pulomas sedikit sulit, karena sebagian urusan sudah diserahkan kepada pemda, waduk juga sudah diserahkan ke PU. Di perumahan-perumahan, lingkungan sudah diurus masing-masing, jalan oleh pemda, kita hanya membantu kalau ada taman atau jalan rusak, bukan mengelola, kita anggap itu sebagai CSR.*¹²⁹

Hubungan PT Pulo Mas Jaya dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta adalah sebagai pemegang saham yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Hubungannya dengan Pemerintah Pusat tidak ada secara langsung. Hubungannya hanya sebatas koordinasi, misalnya dalam hal penentuan kalender kegiatan berkuda di tingkat nasional. Dalam setiap melakukan pembangunan, PT Pulo Mas Jaya selalu ijin dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, yang dalam hal ini adalah Dinas Tata Kota, yang dimasukkan dalam *Urban Design Guide Lines* (UDGL). Pembangunan yang dilakukan oleh PT Pulo Mas Jaya harus sesuai dengan UDGL tersebut. Pembangunan yang dikerjasamakan juga harus sesuai dengan konsep pembangunan PT Pulo Mas Jaya. Hal tersebut seperti penuturan informan dari PT Pulo Mas Jaya. Menurutnya,

*Dalam setiap pembangunan kita selalu ijin dengan DKI dalam hal ini adalah dinas tata kota DKI yang dimasukkan dalam Urban Design Guidelines (UDGL). Pembangunan di pulomas harus sesuai dengan itu, jadi tidak asal main bangun sendiri saja.*¹³⁰

C. Kategori Bagi Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas

Menurut penjelasan informan dari Bapeda DKI Jakarta, Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas bukanlah kawasan khusus seperti yang dinyatakan dalam

¹²⁹ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari PT Pulo Mas Jaya pada tanggal 31 Maret 2008.

¹³⁰ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari PT Pulo Mas Jaya pada tanggal 31 Maret 2008.

Undang-Undang 32 Tahun 2004. Akan tetapi, jika dibandingkan dengan apa yang ada di California, Kawasan Pulomas bisa dikategorikan sebagai *special district*. Menurutnya, jika diistilahkan dengan Bahasa Indonesia lebih tepat pada istilah kawasan strategik. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh informan dari Bapeda DKI Jakarta yang menurutnya,

Pulomas ini pengertian kawasan khusus tidak sama dengan yang ada di undang-undang 32, itu seperti yang saya bilang tadi bahwa antara teori dan undang-undang tidak nyambung. Kita harus milih, apa kita bicara dari teori atau bicara dari undang-undang. Kalau bicara teori, mungkin pulomas lebih masuk akal, tapi bahasanya mungkin bukan kawasan khusus ya, mungkin kawasan strategik.¹³¹

Menurut penjelasan informan dari Bapeda DKI Jakarta, Kawasan Pulomas memiliki *scope* yang kecil karena hampir semua daerah di DKI Jakarta adalah daerah urban. Begitu pula seperti yang diungkapkan oleh informan dari Depdagri. Pengelolaannya bisa dibiayai oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sendiri atau dibiayai oleh swasta. Meskipun demikian, Pacuan Kuda Pulomas merupakan sesuatu yang harus dipertahankan dan bisa menggalakkan olah raga berkuda di Indonesia. Pacuan Kuda Pulomas mungkin bisa dikembangkan ke arah *event* internasional. Akan tetapi untuk sekarang ini Pacuan Kuda Pulomas tidak terlalu memiliki representasi yang besar seperti yang ada di Kawasan GOR Bung Karno.

Menurut penjelasan informan dari Depdagri, pengembangan Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas lebih memiliki kewenangan terpadu internal pemerintah daerah. Artinya urusan-urusan dari kawasan terpadu tersebut sudah terdapat *cross* kewenangan internal pemerintah daerah. Pengelolaan kawasan tersebut bisa saja dikelola oleh otorita lokal dan tidak menutup kemungkinan bentuk pengelolaan yang lainnya.

¹³¹ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari Badan Perencanaan Daerah Provinsi DKI Jakarta pada tanggal 7 April 2008.

Dalam hal dukungan politis, sekalipun Kawasan Pulomas dapat dijadikan sebagai Kawasan Khusus seperti yang diistilahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak akan mengusulkan kawasan tersebut menjadi Kawasan Khusus kepada Pemerintah Pusat. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak memerlukan dana bantuan dari APBN untuk mengembangkan Kawasan Khusus karena APBD dari DKI sudah cukup kuat. Kalaupun ingin mengusulkan Kawasan Khusus di wilayah DKI, kawasan yang diusulkan adalah Kawasan Marunda yang bisa dijadikan sebagai KBN Marunda. Hal tersebut seperti apa yang diungkapkan oleh informan dari Bapeda DKI Jakarta. Menurut informan dari Bapeda DKI Jakarta,

Kalaupun kawasan khusus ada di pulomas, kita tidak akan usulkan kawasan tersebut sebagai kawasan khusus ke pemerintah pusat, karena kita tidak perlu dana dari APBN, karena kita APBDnya cukup kuat. Kalau kita mau mengusulkan kawasan khusus, itu adalah yang ada di KBN Marunda. Karena dia mau bangun pelabuhan segala macam, sampai saat ini, pelabuhan itu adalah wewenangannya pemerintah pusat.¹³²

Beda halnya dengan yang dijelaskan oleh informan dari pakar HAN. Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas juga termasuk Kawasan Khusus karena peraturan yang berlaku di lahan yang masih dimiliki oleh PT Pulo Mas Jaya adalah peraturan yang berasal dari badan hukum tersebut. Kawasan terpadu tersebut juga memiliki spesifikasi/kekhususan yang berasal dari fungsi yang dimilikinya. Fungsi inti dari PT Pulo Mas Jaya adalah fungsi pembangunan wilayah, layaknya sebuah otorita. Fungsi pembangunan tersebut meliputi banyak kegiatan, seperti kegiatan komersial, pendidikan, olah raga, dan lain-lain. Menurut informan dari pakar HAN,

Katakanlah kalau PT Pulo Mas sekarang adalah fungsi komersial, itu bisa bermacam-macam. Komersial itu kan ada yang

¹³² Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari Badan Perencanaan Daerah Provinsi DKI Jakarta pada tanggal 7 April 2008.

menguntungkan dan ada yang merugikan, jadi itu ya subsidi silang itu kan. Fungsi intinya dari pulomas itu pembangunan. Satu fungsi tapi banyak kegiatan. Menurut saya itu bisa dikatakan sebagai Kawasan Khusus.¹³³

Fungsi yang dimiliki oleh Kawasan Khusus dalam hal ini bukan kepada area yang dijadikan sebagai Kawasan Khusus, melainkan fungsi yang melekat pada organ pengelola dari Kawasan Khusus. Adalah logis untuk menentukan fungsi yang dimiliki oleh Kawasan Khusus berasal dari organ pengelola Kawasan Khusus tersebut. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa bagian wilayah dalam Hukum Administrasi Negara tidak bisa ditujukan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan karena yang dapat melakukan fungsi demikian adalah "organ". Namun demikian, pembentukan Kawasan Khusus juga mempertimbangkan kekhasan area, baik yang didasarkan pada sifat teritori maupun substansi potensi yang ada.

¹³³ Kutipan wawancara mendalam dengan informan dari pakar Hukum Administrasi Negara pada tanggal 21 Mei 2008.

Tabel IV.2
Aspek-Aspek Pengembangan Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas

Aspek-Aspek	Sub Aspek	Keterangan
Aspek Fisik	Spesifikasi/kekhususan	Fungsi pembangunan wilayah
	Batasan area	Aset tanah yang masih dimiliki seluas 86 Ha
	Peruntukan/penggunaan lahan	Fasilitas Olah Raga Berkuda, Komersial, Pendidikan, Hunian, Umum, dan Ruang Terbuka Hijau
Aspek Kelembagaan	Dasar hukum	SK Penguasaan Lahan
	Organisasi	Status perseroan tertutup dengan jenis perseroan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)
	Wewenang/fungsi	Mengelola Pacuan Kuda Pulomas, rumah susun, perkantoran, pusat perdagangan, dan fasilitas kepariwisataan/rekreasi; mengembangkan kawasan pemukiman, perkantoran, perdagangan, pengembangan pusat rekreasi, dan kegiatan pengembangan propersi lainnya.
	Sumber kewenangan	Gubernur DKI Jakarta
	Hubungan dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta	Pemegang saham, koordinasi
	Hubungan dengan Pemerintah Pusat	Koordinasi

Sumber: diolah oleh peneliti.

Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas dapat dikatakan sebagai *special district*. Namun demikian, kawasan terpadu ini tidak dapat dikatakan sebagai Kawasan Khusus seperti yang diistilahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, karena kriterianya tidak memadai, seperti suatu kawasan yang strategis secara nasional, memiliki kepentingan nasional, dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Hal tersebut seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa terdapat perbedaan makna dari apa yang disebut sebagai *special district* dengan istilah Kawasan Khusus dalam undang-undang tersebut. Akan tetapi, pada hakikatnya Kawasan Khusus merupakan suatu kawasan yang memiliki spesifikasi/kekhususan dari fungsi tertentu yang dimilikinya, sehingga Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas

dapat dikategorikan sebagai Kawasan Khusus dengan fungsi pembangunan wilayah yang dimilikinya.

Pengelolaan Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas lebih kepada bentuk pengelolaan melalui kawasan khusus. Desentralisasi kewenangan pada kawasan khusus dilakukan melalui delegasi. Akan tetapi, bentuk desentralisasi kewenangan yang ada di Pulomas adalah melalui privatisasi. Hal yang demikian itu menjadi kecenderungan pengelolaan kawasan untuk kepentingan daerah dengan alasan untuk memperoleh manajemen yang profesional. Hal tersebut menandakan kecenderungan manajemen yang kurang profesional dari sektor publik. Sampai kapankah sektor publik dapat dipercaya untuk mengelola urusan yang menjadi kewenangannya dengan manajemen yang profesional.

Dengan melihat posisinya yang strategis, Kawasan Pulomas memiliki potensi kegiatan ekonomi dengan tingkat pertumbuhan yang relatif tinggi terhadap daerah sekitarnya. Perencanaan kawasan yang baik di kawasan terpadu ini dapat mengendalikan tekanan arus manusia ke pusat-pusat bisnis dan perbelanjaan di Jakarta dengan tetap memperhatikan daya dukung lingkungan. Kawasan ini memerlukan penataan kembali lingkungan kumuh dan padat pada area sekitar Danau Ria Rio untuk memperoleh lingkungan yang teratur, sehat dan serasi.