
KEPEMERINTAHAN KAWASAN METROPOLITAN: SUMBANGAN PEMIKIRAN UNTUK REVISI UU 34/1999

Teguh Kurniawan)*

Abstract ; Naturally, urban areas are areas that could become country's important engine of growth especially if the areas are managed adequately and properly. Therefore, it is a big challenge for many countries in managing their urban areas in order to give optimum positive contributions for their development and in creating cities that are livable, comfortable and competitive with other cities in the world. In order to be able to find the best way in managing city, it is undeniable for city's government to have deeper and better understanding on how other countries manage their cities, especially by implementing governance principles that involve many actors across sectors and regions. This paper tries to describe several literatures on how to manage urban areas especially in Metropolitan areas. The paper also intended to give contribution in revising Law 34/1999 about Governance of Jakarta as Special Province of Indonesian Capital City.

Key word: *Metropolitan Governance, Jakarta, JABODETABEKJUR*

Pendahuluan

Kawasan perkotaan secara alami merupakan sebuah kawasan yang dapat menjadi penggerak pertumbuhan penting bagi sebuah Negara, terlebih lagi apabila dikelola dengan baik dan memadai. Sebaliknya, kota tidak akan dapat menjalankan fungsinya sebagai penggerak pertumbuhan dan bahkan justru menciptakan disinsentif bagi pertumbuhan apabila pengelolaannya dilakukan dengan cara-cara yang tidak tepat dan tidak memadai. Karenanya, merupakan sebuah tantangan besar bagi Pemerintahan di banyak Negara untuk mengelola kawasan perkotaan yang ada di Negeranya sehingga mampu memberikan kontribusi positif yang optimal dalam pelaksanaan pembangunannya. Tujuan akhir yang ingin dicapai

adalah bagaimana menciptakan kota yang layak huni, nyaman dan mampu mendukung dalam berkompetisi dengan kota-kota lainnya di dunia.

Kelayakhunian dan kemampuan berkompetisi dari sebuah kota salah satunya akan ditentukan oleh bagaimana sebuah pemerintahan kota mampu membuat strategi dan kebijakan yang berorientasi kepada penggunaan segenap sumber daya hebat potensial baik manusia maupun modal yang dimiliki oleh kota itu. Untuk itu, sebuah pemerintahan kota harus mampu membuat setiap aktor yang berbeda yang ada di kota untuk dapat ikut memainkan peranan aktif dalam pengelolaan kota-nya, sehingga memungkinkan bagi penggunaan sumber daya potensial yang ada. Dengan kata lain, sebuah Pemerintahan Kota harus mempertimbangkan penyelenggaraan pemerintahannya dengan melibatkan

*) Dosen FISIP
Universitas Indonesia

banyak pihak yang memiliki kepentingan akan kota tersebut.

Dalam upaya untuk menemukan cara yang terbaik dalam mengelola kota, perlulah bagi kita untuk mempelajari praktek-praktek yang pernah dilakukan oleh kota-kota lain di dunia. Untuk itu, diperlukan sebuah pemahaman yang mendalam mengenai bagaimana kota-kota lain di dunia melakukan pengelolaan kotanya, khususnya dengan mengedepankan prinsip-prinsip pemerintahan yang melibatkan berbagai aktor secara lintas sektoral dan regional.

Untuk maksud tersebut, tulisan ini berupaya untuk menyajikan sejumlah tinjauan literatur mengenai bagaimana sebuah kawasan kota, khususnya kawasan Metropolitan dikelola. Tulisan ini juga dibuat sebagai salah satu sumbangan pemikiran bagi Pemerintah yang saat ini berupaya merevisi UU Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Karenanya, dalam tulisan ini juga memaparkan literatur mengenai kawasan Megapolitan yang menjadi salah satu isu yang diperdebatkan dalam proses pembahasan revisi UU 34/1999 tersebut, serta gambaran permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam mengelola Jakarta selama ini.

Tinjauan Literatur mengenai Kawasan Megapolitan, Metropolitan dan Metropolitan Governance

Kawasan Megapolitan dan Metropolitan

Istilah Megapolitan pada awalnya dikemukakan oleh Jean Gottmann seorang

Geografer di Tahun 1961 melalui bukunya berjudul "*Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*" yang berisikan hasil kajian geografis Gottmann mengenai kawasan metropolitan di Timur Laut Amerika (Lang, 2005). Kawasan tersebut menurut Gottmann memiliki sejumlah keunikan termasuk didalamnya luasan dari wilayah metropolitan yang ada serta perkembangan dan inovasi komersil di kawasan tersebut yang menunjukkan adanya keterhubungan ekonomi secara regional diantara mereka (Lang, 2005). Lebih dari dua dekade kemudian (1987), Gottmann memperbaiki konsep megapolitannya dan menyatakan bahwa konsep megapolitan telah mempopulerkan ide bahwa kota-kota modern lebih baik apabila dilihat tidak secara sempit atau terisolasi hanya sebagai pusat dari sebuah wilayah tertentu, tetapi harus dilihat sebagai bagian dari sebuah "sistem kota" yakni sebagai anggota dari jejaring kota-kota yang mengitari dalam orbit yang lebih luas (Lang, 2005). Mengacu kepada pendapat Gottmann tersebut, para ahli regional melihat bahwa telah terjadi pergeseran yang radikal di dalam struktur metropolitan dari sebuah metropolis yang monosentrik menjadi jejaring yang lebih menyebar dari kota-kota dan desa-desa yang berada di sekitarnya secara cepat dan terintegrasi. Ruang ini yang kemudian disebut oleh ahli regional sebagai "kawasan perkotaan (*urban regions*)". (Lang, 2005)

Pandangan mengenai metropolitan tersebut sejalan dengan pandangan dari Castells (2000), di mana menurut Castells yang dimaksud dengan kota-kota di abad ke-21 ini adalah wilayah-wilayah metropolitan yang berkembang lebih

sebagai aliran daripada tempat. Wilayah metropolitan ini dicirikan dengan adanya: (1) perluasan kota (*urban sprawl*) yang merusak batas-batas historis dari sebuah kota yang meluas meliputi wilayah-wilayah perdesaan disekitarnya melalui gelombang suburbanisasi; (2) spesialisasi fungsional dari ruang yang menyebabkan semakin intensifnya segregasi sosial seperti perkembangan secara simultan dari homogenitas wilayah-wilayah pemukiman mewah, kehidupan bertetangga yang lebih menekan, adanya pembuatan zona untuk tujuan tunggal, dan lain sebagainya; (3) mobilitas spasial dari orang dan barang yang menjadi aliran darah produksi ekonomi dan reproduksi sosial dari sistem perkotaan; serta (4) lokalisme kosmopolitan yang menjadi kerangka referensi utama bagi politik dan budaya kota, di mana pengaruh global dianggap sesuatu yang penting untuk dapat berkompetisi secara internasional tetapi harus mengakar dengan budaya lokal agar dapat diterima secara sosial dan politik. (Kubler, 2005)

Merujuk kepada pendapat-pendapat di atas, Lang (2005) mendefinisikan Wilayah Megapolitan sebagai wilayah yang memenuhi persyaratan berikut:

- Kombinasi dari minimal dua dan dapat memasukkan sebanyak selusin (dua belas) dari wilayah-wilayah metropolitan yang ada
 - Proyeksi jumlah penduduk total pada tahun 2040 harus lebih dari 10.000.000 penduduk
 - Diturunkan dari metropolitan-metropolitan yang berdampingan dan wilayah-wilayah mikropolitan
 - Memiliki budaya regional “organik” dengan identitas dan sejarah yang jelas
- Menempati sebuah lingkungan fisik yang hampir sama
 - Menghubungkan pusat-pusat kota besar melalui infrastruktur utama transportasi
 - Membentuk sebuah jejaring fungsional kota melalui aliran barang dan jasa
 - Menciptakan sebuah kawasan geografis yang cocok untuk perencanaan regional skala besar
 - Berada dalam satu wilayah negara yang terdiri atas daerah-daerah sebagai unit dasarnya

Berdasarkan pada pandangan-pandangan di atas, terlihat bahwa tidaklah tepat apabila Kawasan yang meliputi Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, dan Cianjur (JABODETABEKJUR) disebut sebagai Kawasan Megapolitan, karena tidak memenuhi sejumlah prasyarat yang disyaratkan untuk dapat disebut sebagai sebuah Kawasan Megapolitan. Kecuali Provinsi DKI Jakarta, Wilayah lainnya belum dapat dikategorikan sebagai Kawasan Metropolitan. Untuk itu istilah yang disarankan tetap dipakai adalah Kawasan JABODETABEKJUR untuk dapat mewadahi keterkaitan hubungan antara Provinsi DKI Jakarta dengan wilayah-wilayah penunjang disekitarnya yang dalam hal ini adalah Kabupaten dan Kota Bogor; Kota Depok, Kabupaten dan Kota Tangerang; Kabupaten dan Kota Bekasi serta Kabupaten Cianjur.

Kepemerintahan Kawasan Metropolitan (*Metropolitan Governance*)

Perkotaan merupakan kawasan yang sangat strategis bagi sebuah Negara. Dari berbagai literatur dikemukakan

mengenai peranan strategis dari kawasan perkotaan, di mana kawasan perkotaan merupakan pemain kunci dalam perekonomian baik untuk skala nasional maupun dunia. Kawasan perkotaan khususnya yang memiliki wilayah yang luas dimanapun di dunia ini merupakan unsur pembangkit penting dalam penyediaan lapangan kerja, peningkatan dan pertumbuhan kesejahteraan serta produktivitas disebuah negara (Bird and Slack, 2004). Kawasan perkotaan merupakan tempat yang menarik baik bagi masyarakat maupun pelaku usaha untuk tinggal dan berusaha karena sejumlah hal yang dimilikinya seperti adanya keuntungan yang ditawarkan dari terkumpulnya sumberdaya-sumberdaya perekonomian dalam satu tempat yang memiliki kedekatan jarak sehingga memungkinkan bagi adanya interaksi tatap muka secara intensif; ketersediaan akan pelayanan bisnis yang lebih baik dan berlimpah; serta akses yang besar terhadap tenaga kerja yang memiliki kualifikasi sebagaimana akses terhadap jaringan transportasi dan komunikasi. (Bird and Slack, 2004)

Untuk dapat menarik minat pelaku bisnis, sebuah Kota tidak hanya mampu menjamin adanya akses terhadap tenaga kerja yang memiliki kualifikasi serta infrastruktur transportasi dan komunikasi tetapi juga kemampuan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan yang akan dapat menarik minat dari modal manusia terlatih yang memiliki kualifikasi tinggi untuk bekerja di Kota tersebut (Bird and Slack, 2004). Karenanya, untuk dapat memiliki keunggulan kompetitif secara global, Kota harus dapat menyediakan pelayanan tambahan seperti transportasi, air minum,

pengolahan limbah cair, pengumpulan dan pembuangan sampah, polisi dan pemadam kebakaran, taman kota, pusat kebudayaan dan rekreasi, pemukiman yang layak serta pertolongan sosial untuk masyarakat. (Bird and Slack, 2004)

Kemampuan berkompetisi dan kelayakhunian dari sebuah kota menurut OECD (2000, 2001) merupakan dua sisi dari mata koin. Untuk menjadi tempat yang layak huni, kota harus kompetitif, sementara pada saat yang sama kualitas kehidupan dari sebuah kota adalah faktor kunci bagi kompetitif atau tidaknya sebuah kota (OECD, 2000, 2001). Karenanya, merupakan tantangan bagi pemerintahan kota untuk dapat memposisikan kotanya sehingga mampu berkompetisi secara global dengan tetap menghormati tujuan dan kepentingan dari para *stakeholders* utamanya (OECD, 2000, 2001). Kemampuan untuk memenuhi tantangan ini akan bergantung pada penguatan kapasitas dari Pemerintahan Kota (OECD 2000, 2001). Pandangan ini sejalan dengan pendapat Bird and Slack (2004) yang menyatakan bahwa jenis dari struktur pemerintahan metropolitan dapat mempengaruhi kuantitas dan kualitas dari pelayanan perkotaan terkait efisiensinya dalam penyediaan pelayanan tersebut serta sejauhmana biaya dibagi secara lebih adil dan efisien dalam keseluruhan wilayah perkotaan. Selain itu, struktur pemerintahan dari sebuah kawasan perkotaan juga memberikan dampak kepada akses masyarakat terhadap pemerintah serta akuntabilitas pemerintah kepada masyarakat. (Bird and Slack, 2004)

Struktur pemerintahan kota harus dapat menyelesaikan permasalahan utama dari wilayah perkotaan yang luas

seperti perluasan kota, kepadatan, pembangunan kembali kawasan industri tua, dan polusi lingkungan yang dapat mempengaruhi kualitas kehidupan dan kesempatan ekonomi dari keseluruhan wilayah (OECD, 2000, 2001). Menyangkut masalah struktur pemerintahan kota ini, Bird dan Slack (2004) mengamati bahwa terdapat setidaknya 4 (empat) model struktur pemerintahan yang biasa digunakan di seluruh dunia, yakni: (1) pemerintahan satu tingkatan; (2) pemerintahan dua tingkatan; (3) kerjasama sukarela (termasuk didalamnya perjanjian antara pemerintah kota); serta (4) distrik untuk tujuan khusus.

Pemerintahan Satu Tingkatan.

Dalam model ini, sebuah pemerintah daerah tunggal bertanggung jawab secara penuh dalam menyediakan pelayanan-pelayanan lokal. Model satu tingkatan ini dapat diaplikasikan dalam 2 (dua) konteks kasus yang berbeda, yakni: sejumlah kota-kota kecil yang terfragmentasi dalam sebuah wilayah metropolitan atau kota-kota kecil yang terkonsolidasi menjadi satu kota besar dalam satu wilayah. Di Amerika, model yang biasa digunakan adalah pemerintahan satu tingkatan yang terfragmentasi. Houston Texas misalnya, terdiri dari 790 pemerintah dan distrik khusus. Pemerintah-pemerintah yang ada tersebut seringkali tumpang tindih dan bersaing untuk industri. Negara Bagian Texas mengizinkan kota-kota di wilayahnya untuk menguasai wilayah-wilayah yang tidak terkelola dan Houston memanfaatkan aturan ini untuk berkompetisi, sehingga saat ini Houston meliputi wilayah dengan luas lebih dari

600 mil persegi. Institusi Metropolitan di Amerika umumnya merupakan jejaring spasial terbatas yang meliputi pemerintahan dengan tujuan umum, badan-badan dengan tujuan khusus dan struktur institusi sektoral. Atau dengan kata lain: terfragmentasi, terdesentralisasi dan terpolarisasi pendapatannya. (Bird and Slack, 2004)

Bentuk yang kedua, yakni pemerintahan tunggal dari sebuah Kota besar yang terkonsolidasi biasanya terbentuk baik oleh amalgamasi (penggabungan dari dua atau lebih kota dalam wilayah tersebut) maupun aneksasi (pengambilan sebagian dari wilayah kota oleh kota yang lebih besar). Dalam struktur satu tingkatan yang demikian, hanya satu badan/institusi politik yang berwenang membuat kebijakan perpajakan dan pengeluaran. Ada sejumlah keunggulan dan kelemahan dari bentuk pemerintahan tunggal yang terkonsolidasi ini. Keunggulannya diantaranya dapat menyediakan koordinasi pelayanan yang lebih baik; akuntabilitas yang lebih jelas; pembuatan kebijakan yang lebih sederhana; dan efisiensi yang lebih besar. Sementara itu, kelemahan dari bentuk pemerintahan tunggal yang terkonsolidasi ini terkait dengan kenyataan bahwa wilayah yang terlalu luas dan birokratis seringkali justru mengurangi akses dan akuntabilitasnya terhadap masyarakat. (Bird and Slack, 2004)

Pemerintahan Dua Tingkatan.

Model 2 (dua) tingkatan terdiri dari Badan Pemerintahan Tingkat Atas (biasanya sebuah daerah, distrik atau wilayah metropolitan) yang meliputi wilayah geografis yang cukup luas dan

Pemerintahan Wilayah Kota Tingkat Bawah (seperti kota atau kota kecil, desa). Pemerintahan Tingkat Atas menyediakan pelayanan untuk lingkup wilayah yang luas yang dapat memberikan keuntungan kepada wilayah secara keseluruhan, menghasilkan eksternalitas, memerlukan redistribusi serta menunjukkan skala ekonomi yang luas. Sementara itu, Pemerintahan Tingkat Bawah bertanggung jawab untuk pelayanan dengan karakteristik lokal atau yang memberikan keuntungan secara lokal. (Bird and Slack, 2004)

Struktur pemerintahan dua tingkatan ini akan memberikan keuntungan bagi adanya tingkatan redistribusi, serta menawarkan keunggulan penting dari pemerintahan satu tingkatan dalam hal akuntabilitas, efisiensi dan kedayatanggapan lokal. Sementara itu kelemahan dari struktur pemerintahan dua tingkatan ini terkait dengan adanya duplikasi dari pemberian pelayanan sehingga ditakutkan akan menghabiskan biaya lebih tinggi akibat pemborosan serta dianggap kurang transparan dan membingungkan pembayar pajak mengenai pihak mana yang paling bertanggungjawab dalam pemberian layanan kepada mereka. (Bird and Slack, 2004)

Kerjasama Sukarela.

Kerjasama sukarela merupakan bentuk “minimal” dari restrukturisasi pemerintahan di mana terdapat sebuah “badan dengan status institusi yang independen dan tidak permanen dalam sebuah wilayah yang luas yang dibentuk berdasarkan kerjasama sukarela diantara unit-unit pemerintah daerah yang ada di wilayah-wilayah tersebut”. Model ini

cukup populer karena mudah dibentuk secara politik dan dapat dibubarkan dengan mudahnya. Kerjasama tersebut dapat dilakukan dalam bentuk yang berbeda-beda disetiap negara. Bologna Italia misalnya, merupakan contoh model antar kota dari pemerintahan metropolitan atas dasar sukarela. Di tahun 1994, 48 (empat puluh delapan) kota dan propinsi Bologna menandatangani *Accordo per la Citta Metropolitana* (ACM). Konferensi metropolitan tersebut meliputi seluruh walikota dan diketuai oleh kepala provinsi. Setiap kota bebas untuk mengundurkan diri kapan saja dan dapat berpartisipasi dalam sejumlah aktivitas dari konferensi metropolitan sesuai dengan keinginannya. Bentuk lainnya dari kerjasama adalah berupa konsorsium, komunitas komunal dan komunitas kota (Perancis); Otoritas bersama antar-kota (Spanyol dan Belgia); serta badan publik, badan bersama dan kota inti (Belanda). Bentuk-bentuk kerjasama semacam ini biasanya berimplikasi terhadap integrasi administratif pada tingkatan tertentu sebagaimana adanya hubungan politik di mana pemerintahan kota yang menjadi anggota kerjasama memiliki perwakilan di dalam kepengurusan badan tersebut. (Bird and Slack, 2004)

Kerjasama sukarela merupakan sebuah cara dalam penyediaan pelayanan lintas wilayah tanpa perlu melakukan amalgamasi. Kota-kota tetap melaksanakan otonominya masing-masing dalam membuat kebijakan pengeluaran dan perpajakan tetapi pada saat yang bersamaan mencapai skala ekonomi dan mengatasi eksternalitas dalam pemberian pelayanan tersebut.

Model sukarela ini dapat berjalan dengan baik apabila para pembuat kebijakan di kota-kota yang berbeda tersebut memiliki kesamaan sasaran dan tidak dapat berjalan dengan baik apabila pemerintahan yang tergabung memiliki sasaran yang berbeda-beda. Selain itu, bentuk kerjasama seperti ini biasanya melibatkan tawar menawar antar pemerintah kota, sehingga sangat mungkin terjadi ada kota-kota yang memiliki posisi tawar kurang dibandingkan dengan kota-kota lainnya. (Bird and Slack, 2004)

Terdapat sejumlah keunggulan lainnya dari model kerjasama sukarela ini, seperti pengurangan biaya dalam pemberian pelayanan, pencapaian koordinasi dan efisiensi untuk pelayanan tertentu, serta melibatkan kerjasama kota dalam menyelesaikan permasalahan bersama. Sementara itu, kelemahannya terkait dengan ketidakjelasan akuntabilitas selain dari apa yang tercantum dalam kontrak atau perjanjian yang pada akhirnya dapat menimbulkan konflik antar pemerintahan, serta tidak mampu mencapai keberlanjutan koordinasi wilayah secara keseluruhan. (Bird and Slack, 2004)

Distrik untuk Tujuan Khusus.

Distrik untuk tujuan khusus dapat dibentuk di wilayah metropolitan dalam rangka penyediaan pelayanan yang melewati batas-batas kota. Distrik untuk tujuan khusus tunggal (Otoritas bersama antar-kota satu-sektor) dapat menyediakan pelayanan bagi sejumlah kota atau mengelola pelayanan regional yang memiliki eksternalitas signifikan. Model semacam ini biasanya digunakan oleh negara-negara yang memiliki sejarah

pemerintahan daerah yang otonom dan kuat. Amerika misalnya, sepertiga dari pemerintahan daerahnya adalah distrik khusus atau distrik sekolah. Badan dari distrik khusus tersebut biasanya diawasi secara tidak langsung oleh konstituen dewan kota dan bertanggungjawab dalam mengelola sejumlah pelayanan seperti transportasi, pengelolaan air, pengelolaan sampah dan pembangunan ekonomi serta dalam membuat kebijakan perpajakan, penetapan harga dan pembuatan kebijakan lainnya. Namun demikian, badan sekolah yang bertanggung jawab terhadap pendidikan biasanya dipilih secara langsung. (Bird and Slack, 2004)

Keunggulan yang ditawarkan dari model seperti ini diantaranya adalah pelayanan yang dilakukan dapat ditujukan secara individual serta penyediaan pelayanan dilakukan oleh kalangan profesional yang dapat membuat kebijakan lepas dari pengaruh politik. Sementara itu, kelemahan yang ada terkait masalah koordinasi dan bentuk akuntabilitasnya. (Bird and Slack, 2004)

Selain 4 (empat) model struktur pemerintahan di atas, OECD (2001) mengklasifikasikan Pemerintahan Metropolitan ke dalam 3 (tiga) tipe, yakni: (1) Badan yang bertugas menjamin koordinasi tanpa memiliki sumberdaya sendiri. Badan ini memiliki anggaran yang kecil dan kebutuhan finansial yang rendah. Mereka bertugas mengkoordinasikan pemerintahan-pemerintahan daerah yang membiayai keberadaan mereka. Badan ini lebih merupakan sebuah badan koordinasi, sementara pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan yurisdiksi; (2) Pemerintahan Metropolitan (dalam sebuah sistem

dua tingkatan), yang mengelola pelayanan-pelayanan (jasa-jasa) kolektif dasar seperti transportasi umum dan perencanaan kota. Anggaran yang digunakan dalam pengelolaan pelayanan tersebut berasal dari retribusi dan kontribusi dari Pemerintahan-pemerintahan Daerah yang bergabung didalamnya. Pengalihan sejumlah kewenangan dari Pemerintahan-pemerintahan Daerah kepada Pemerintahan Metropolitan dilakukan secara sukarela dan sesuai dengan kebutuhan; (3) Badan yang terintegrasi atau tersentralisasi (baik satu maupun dua tingkatan) terdiri dari perwakilan-perwakilan yang dipilih secara langsung atau ditugaskan oleh pemerintahan-pemerintahan daerah yang bergabung didalamnya. Badan ini memiliki sumber pajak sendiri dan menerima hibah khusus dari Negara termasuk didalamnya hibah yang ditujukan sebagai perimbangan keuangan diantara pemerintahan-pemerintahan daerah yang ada. Badan ini bertanggungjawab bagi penyediaan pelayanan umum serta fungsi perencanaan dan pembangunan ekonomi.

Pemilihan mengenai bentuk struktur pemerintahan kota mana yang akan digunakan harus didasarkan pada sejumlah pertimbangan sebagaimana diungkapkan oleh OECD (2001) bahwa pemerintahan kota harus dapat memenuhi kebutuhan dan permintaan dari masyarakatnya yang biasanya berbeda secara sosial dan budaya sebagai akibat dari adanya perubahan cepat dari struktur sosial dan keluarga berupa disintegrasi keluarga tradisional, meningkatnya tingkat perceraian dan orang tua tunggal, serta meningkatnya

jumlah penduduk usia tua dan mereka yang hidup sendiri; berbeda akibat meningkatnya kesenjangan sosial dan ekonomi dengan semakin banyaknya masyarakat yang terpinggirkan dalam *mainstream* sosial dan ekonomi; serta berbeda akibat arus migran yang masuk memiliki variasi secara sosial, keluarga, budaya, perilaku dan kebutuhan (OECD, 2001). Karenanya menurut OECD (2001), struktur pemerintahan kota harus disesuaikan dengan situasi spesifik dan konteks nasional dari kota-kota tersebut sehingga dapat mengoptimalkan segenap potensi yang ada di dalamnya.

OECD (2001) juga mencatat 3 (tiga) hambatan utama yang harus diperhatikan dalam mewujudkan pemerintahan kota yang lebih baik, yakni: (1) fragmentasi yurisdiksi administratif yang menyebabkan kesenjangan hubungan korespondensi antara wilayah fungsional dan administratif; (2) kemampuan fiskal dan finansial yang tidak memadai dari Pemerintah Kota; serta (3) kesenjangan transparansi dan akuntabilitas dalam proses pembuatan kebijakan. Untuk mengatasi hambatan tersebut, OECD (2001) menengarai perlunya adopsi pengaturan institusi yang spesifik dengan mengedepankan: (1) konsep pemerintahan yang lebih demokratis, tidak terlalu “*top down*”, tidak terlalu birokratis dan menempatkan masyarakat sebagai aktor utama; (2) pendekatan strategik yang lebih fleksibel dan “berorientasi hasil” yang mengintegrasikan kebijakan sektoral dari berbagai tingkatan pemerintahan yang terlibat di kawasan metropolitan serta menyediakan kerangka dalam mengelola perubahan diseluruh kawasan perkotaan menjadi lebih berhasil; dan (3) melalui

pengembangan keahlian dan kapasitas yang dibutuhkan untuk mewujudkan kemitraan melalui kerjasama antara sektor swasta dan masyarakat madani serta mampu menyediakan kriteria kinerja untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pembuatan kebijakan.

Sependapat dengan OECD, Metrex (2005) mengemukakan mengenai pentingnya pemerintahan metropolitan yang efektif dalam artian: (1) memiliki kompetensi untuk mengambil kebijakan strategik terintegrasi yang dibutuhkan untuk menjamin masa depan pembangunan wilayah dan penyediaan pelayanan kawasan metropolitan yang memiliki nilai ekonomis dan sosial jangka panjang; serta (2) memiliki kompetensi untuk menjamin implementasi dan keberlanjutan dari strategi tersebut. Karenanya menurut Metrex (2005), dalam mempersiapkan Strategi Metropolitan yang terintegrasi tersebut harus mempertimbangkan hubungan horisontal dan vertikal antara tingkatan pemerintahan yang terlibat dan antar fungsi-fungsi sektoral yang ada dalam tingkatan pemerintahan tersebut.

Sejalan dengan pendapat OECD dan Metrex tersebut, Kubler (2005) mengidentifikasi 3 (tiga) elemen yang dapat dipertimbangkan sebagai faktor kunci dalam membangun kapasitas pemerintahan metropolitan, yakni: (1) adanya perilaku yang positif dan tindakan yang kooperatif dalam proses negosiasi diantara para *stakeholders* yang terlibat; (2) adanya struktur insentif yang memadai yang dibuat oleh institusi yang lebih tinggi agar para aktor mau terlibat dalam upaya peningkatan kualitas pemerintahan metropolitan; serta (3)

adanya dukungan kepemimpinan politik yang kuat guna memotivasi para *stakeholders* untuk menyediakan waktu dan tenaga dalam meningkatkan pemerintahan metropolitan.

Intinya, dalam menjalankan Pemerintahan Metropolitan hendaknya mengacu kepada 11 (sebelas) prinsip dari Pemerintahan Metropolitan, yakni (OECD, 2001): (1) kota untuk masyarakat, di mana kota harus dikembangkan tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan ekonomi tetapi juga dalam membantu memenuhi aspirasi masyarakat akan kualitas yang tinggi dari kehidupan yang dapat dicapai melalui pengukuran, pemeliharaan dan peningkatan daya tarik serta kelayakhunian kota; (2) kebijakan yang saling berhubungan (koheren), di mana sasaran dan kerangka institusi dari pemerintahan metropolitan harus diadaptasi dan memfokuskan pada permasalahan kunci di tingkat lokal serta dilakukan secara simultan dan mempertimbangkan keterkaitan dan pertukaran satu sama lain; (3) koordinasi, di mana pemerintahan metropolitan harus merefleksikan potensi dan kebutuhan dari keseluruhan wilayah kota. Peran dan tanggungjawab dari setiap tingkatan pemerintahan harus didefinisikan dengan jelas dalam upaya memfasilitasi kebijakan yang koheren dan terintegrasi secara lintas sektor; (4) pembangunan yang endogen, di mana pembangunan harus ditekankan pada investasi infrastruktur dan pengembangan manusia agar dapat mengambil keuntungan dari sumber daya lokal yang tersedia. Pembangunan harus didasarkan atas kekuatan dan kesempatan yang ada di wilayah tersebut; (5) manajemen

keuangan yang efisien, di mana biaya yang dikeluarkan harus sebanding dengan keuntungan yang diperoleh serta mampu menjamin transparansi, akuntabilitas dan pengawasannya; (6) fleksibel, di mana institusi harus terbuka untuk perubahan sehingga mampu beradaptasi dengan cepat terhadap kecenderungan ekonomi dan sosial, inovasi teknologi serta pembangunan spasial; (7) partisipatif, di mana pemerintahan metropolitan memungkinkan bagi adanya partisipasi dari masyarakat madani, mitra sosial dan semua tingkatan pemerintahan yang terlibat dalam kawasan metropolitan; (8) khusus, di mana kebijakan dan institusi harus disesuaikan dengan keunikan situasi dari wilayah yang ada serta dapat mencapai efisiensi biaya yang terbaik; (9) kepaduan (kohesi) sosial, di mana pemerintahan metropolitan harus mampu menarik berbagai macam populasi untuk tinggal, wilayah yang tidak dipisahkan, aksesibilitas dan keamanan, serta pembangunan kesempatan dan fasilitasi terhadap integrasi kawasan kota yang menderita; (10) *subsidiarity*, dimana pelayanan harus diberikan oleh tingkatan lokal kecuali melewati batas-batas wilayah; (11) berkelanjutan, di mana sasaran ekonomi, sosial dan lingkungan harus diintegrasikan dalam pembuatan kebijakan kota, karenanya membutuhkan kerjasama antara pemerintah kota dan desa.

Bentuk Pengelolaan Kawasan Metropolitan di Sejumlah Negara

Gambaran mengenai bentuk pengelolaan kawasan metropolitan di sejumlah Negara diantaranya didapatkan dari hasil pengamatan yang dilakukan

oleh Bird and Slack (2004) serta Williams (1999) yang meliputi pengelolaan di 3 (tiga) metropolitan, yakni Toronto, London, dan Vancouver.

Toronto

Toronto menurut Bird and Slack (2004) merupakan salah satu contoh model pengelolaan Pemerintahan Satu Tingkatan. Kota baru Toronto dibentuk pada 1 Januari 1998. Kota baru ini menggantikan model Kota yang lama (Kota Toronto) dengan struktur Dua Tingkatan yang terdiri atas sebuah Pemerintahan Tingkat Metropolitan dan 6 (enam) Kota Tingkat Kedua yang menjadi konstituennya. Restrukturisasi yang menjadikan Kota baru Toronto merupakan hasil dari perubahan legislasi yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi meskipun terdapat banyak pihak yang menentang proses amalgamasi ini dengan alasan akan menghilangkan identitas lokal dan mengurangi akses penduduk kepada Pemerintah Daerah. (Bird and Slack, 2004). Proses amalgamasi ini dilakukan dengan alasan akan menghemat uang, menghilangkan hambatan bagi pertumbuhan dan investasi serta akan membantu dalam menghasilkan lapangan pekerjaan baru (Williams, 1999).

Seperti halnya Kota besar lainnya, Toronto menyediakan sejumlah besar pelayanan kepada penduduknya seperti bantuan kesejahteraan, kesehatan umum dan perumahan (menghabiskan 34 persen dari biaya operasional keseluruhan); jalan dan angkutan (menghabiskan 19 persen anggaran); pelayanan kegawatdaruratan seperti pemadam kebakaran dan ambulans (menghabiskan 16 persen anggaran);

serta pertamanan, kebudayaan dan rekreasi (menghabiskan 5 persen anggaran). Untuk membiayai penyelenggaraan pelayanan tersebut, Toronto sangat bergantung kepada pajak properti (45 persen dari pendapatan); hibah Pemerintah Provinsi (23 persen dari pendapatan); retribusi (16 persen dari pendapatan); dan pendapatan lain-lain (16 persen dari pendapatan). Setelah proses amalgamasi, penetapan tarif pajak properti untuk penduduk, komersil dan industri diperlakukan sama di seluruh wilayah. Namun demikian, dibekas wilayah Kota-kota yang memiliki basis pajak kecil dan tarif pajak tinggi diberikan pengurangan pajak sementara untuk bekas Kota-kota yang memiliki basis pajak besar dan tarif pajak rendah diberikan penambahan pajak. (Bird and Slack, 2004)

Pembentukan Kota baru Toronto yang ada sekarang tidak didahului sebuah kajian yang memberikan gambaran permasalahan yang ada di Tingkat Metropolitan maupun kebutuhan akan sebuah “*megacity*”. Namun demikian, sebuah kajian yang dilakukan sebelum proses amalgamasi tersebut mengidentifikasi sejumlah permasalahan serius dalam pengkoordinasian transportasi, perencanaan, penyediaan air, dan pengelolaan sampah. Setelah proses amalgamasi, Pemerintah Provinsi Ontario membentuk Badan Pelayanan Toronto Besar (*Greater Toronto Services Board/GTSB*) untuk mengatasi permasalahan tersebut. Namun demikian, badan tersebut tidak diberikan kewenangan legislasi kecuali untuk mengatur angkutan regional serta kewenangan untuk memungut pajak. Selain itu, badan ini memiliki staf inti yang

terbatas. GTSB terdiri atas pejabat-pejabat yang dipilih secara tidak langsung dari setiap Kota dalam *Greater Toronto Area* (GTA). Badan ini kemudian dibubarkan dan fungsinya termasuk angkutan regional diambil alih oleh Pemerintah Propinsi. (Bird and Slack, 2004; Williams, 1999)

Hal yang dapat diambil pelajaran dari kasus Toronto menurut Bird and Slack (2004) adalah pembentukan Kota baru Toronto dan GTSB belum mampu mengatasi secara memadai permasalahan fundamental yang dihadapi di wilayah GTA. *Megacity* Toronto menurut mereka, pada satu sisi dianggap terlalu kecil untuk mengatasi permasalahan transportasi dan perencanaan regional, sementara pada sisi lainnya dianggap terlalu besar untuk dapat responsif dan dapat diakses secara lokal. Namun demikian, hal positif yang didapatkan dari pembentukan Kota baru Toronto adalah adanya perimbangan basis pajak yang lebih adil serta penyetaraan pelayanan lokal sehingga semua orang menerima pelayanan yang sama di seluruh wilayah Kota. (Bird and Slack, 2004)

London

London merupakan salah satu contoh model pengelolaan Pemerintahan Dua Tingkatan. Otoritas London Besar (*Greater London Authority/GLA*) yang baru, dibentuk pada tahun 1999 dan dipimpin oleh Walikota yang dipilih secara langsung pada 3 Juli 2002. London Besar terdiri atas 32 (tiga puluh dua) Kota Kecil (*boroughs*) dan Korporasi London. Berdasarkan Undang-undang pembentukannya, London Besar memiliki 25 (dua puluh lima) anggota majelis yang dipilih dari 2 (dua) tipe pemilihan, yakni

14 (empat belas) orang berdasarkan konstitusi dan 11 (sebelas) orang berdasarkan Luas London. Kedua puluh lima anggota majelis beserta Walikota yang dipilih secara langsung dan bukan anggota dari Majelis tersebut yang mengatur London. Walikota berwenang untuk menunjuk Kepala Eksekutif yang bertugas membuat anggaran administratif serta menjamin pengelolaan yang layak terhadap dana yang berasal dari Pemerintah Pusat. Kekuasaan Majelis dibatasi untuk mengawasi apa yang dikerjakan oleh Walikota. Majelis tidak memiliki tanggungjawab terhadap pelayanan. (Bird and Slack, 2004)

Otoritas London Besar memiliki peranan strategis pada sejumlah wilayah seperti kualitas udara, keanekaragaman hayati, pariwisata dan budaya, pembangunan ekonomi, transportasi, penanganan sampah, serta perencanaan dan penggunaan tanah. Tujuan utama dari Otoritas London Besar adalah dalam rangka mempromosikan pembangunan ekonomi dan penciptaan kesejahteraan, pembangunan sosial, serta lingkungan. Otoritas London Besar tidak diperkenankan untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang ditugaskan kepada Pemerintahan Kota yang lebih rendah (Kota Kecil/*boroughs* dan Korporasi London) seperti pendidikan, perumahan, pelayanan sosial, kebersihan jalan, pembuangan sampah, jalan, perencanaan lokal, serta sejumlah pelayanan seni dan waktu luang. (Bird and Slack, 2004)

Pada dasarnya, Otoritas London Besar memiliki 4 (empat) fungsi penting berikut yang harus dipertanggungjawabkan kepada Majelis melalui Walikota. Fungsi-fungsi tersebut dijalankan oleh otoritas yang terpisah, yakni (Bird and Slack, 2004):

- Transportasi untuk London (*Transport for London/TFL*), bertanggungjawab atas jalan, bus, kereta, *subways*, lampu lalu lintas serta pengaturan taksi (menggunakan argometer) dan *mini-cabs* (taksi yang tidak menggunakan argometer). Walikota menunjuk seorang Komisaris serta mengetuai badan ini dan memilih 15 (lima belas) orang anggota non eksekutif.
- Badan Pembangunan London (*The London Development Agency/LDA*) yang bertugas mengkoordinasikan pembangunan dan pembaharuan. LDA berupaya dapat mempromosikan kalangan bisnis dan bekerja bersama-sama dengan kalangan industri, masyarakat dan sektor sukarela. Walikota menunjuk 17 (tujuh belas) anggota badan dan seorang Kepala Eksekutif.
- Otoritas Polisi Metropolitan (*The Metropolitan Police Authority/MPA*) yang memiliki 23 (dua puluh tiga) orang anggota, 12 (dua belas) orang diantaranya berasal dari Majelis. Dari 11 (sebelas) orang anggota yang tidak berasal dari Majelis, 1 (satu) orang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri, 4 (empat) orang hakim, dan 6 (enam) orang independen. Seorang Komisaris Polisi diangkat oleh Ratu atas saran dari Menteri Dalam Negeri yang harus menghormati rekomendasi yang diberikan oleh Otoritas Polisi Metropolitan, Majelis dan Walikota.
- Otoritas Perencanaan Kegawatdaruratan dan Kebakaran (*The London Fire and Emergency Planning Authority/LFEPA*) yang bertanggungjawab terhadap pelayan-

an kebakaran dan kegawatdaruratan. Walikota menunjuk seorang Ketua dan 17 (tujuh belas) anggotanya yang 9 (sembilan) diantaranya berasal dari Majelis termasuk Ketua LFEPA. 9 (sembilan) anggota lainnya ditunjuk oleh Walikota atas nominasi dari Kota Kecil (*boroughs*).

Dari perspektif anggaran, 54 persen anggaran Otoritas London Besar ditahun 2003-2004 dialokasikan untuk transportasi, 36 persen untuk Polisi, 5 persen untuk Perencanaan Kegawatdaruratan dan Kebakaran serta 4,5 persen untuk Pembangunan Ekonomi. Sumber pendapatan Otoritas London Besar sendiri berasal dari Hibah Pemerintah Pusat (63 persen), retribusi (20 persen), pajak properti (11 persen), serta lain-lain pendapatan (6 persen). (Bird and Slack, 2004)

Vancouver

Distrik Wilayah Vancouver Besar (*The Greater Vancouver Regional District/GVRD*) merupakan salah satu contoh model pengelolaan Kerjasama Sukarela didalam struktur dua tingkatan. Distrik Wilayah Vancouver Besar terdiri atas 18 Kota sebagai anggota penuh dan 3 (tiga) wilayah disekitar Kota-Kota tersebut. Distrik Wilayah Vancouver Besar dibentuk oleh Pemerintah Provinsi British Columbia sebagai bagian dari Sistem Pemerintahan Regional pada tahun 1967 dalam rangka meningkatkan kerjasama Kota-Kota di dalam wilayah Vancouver dengan tidak membentuk Tingkatan Pemerintahan yang baru. Distrik Wilayah Vancouver Besar mengambil alih sejumlah fungsi yang

sebelumnya dijalankan oleh badan-badan khusus. Pada awalnya, Distrik Wilayah Vancouver Besar hanya bertanggung jawab terhadap rumah sakit dan perencanaan, tetapi kemudian berkembang sehingga bertanggung jawab juga terhadap Pinjaman untuk Kota-Kota, pengawasan polusi udara, taman, pembuangan limbah padat, perumahan umum, hubungan kolektif tenaga kerja serta angkutan umum. Perwakilan Kota-Kota dalam struktur Dewan Direktur Distrik Wilayah Vancouver Besar dipilih oleh Dewan Kota masing-masing. Kota yang menjadi anggota dapat memilih fungsi-fungsi Kota yang ingin dijalankannya, sementara Distrik menyediakan fungsi-fungsi yang berbeda untuk wilayah yang berbeda-beda khususnya di wilayah yang berada di luar wilayah Kota-Kota tersebut. (Bird and Slack, 2004)

Distrik Wilayah Vancouver Besar merupakan bentuk dari partisipasi sukarela Pemerintah Kota-Kota secara individual dalam membangun pendekatan yang berorientasi konsensus. Distrik Wilayah Vancouver Besar hanya melaksanakan pada tingkatan tertentu karakteristik dari sebuah pemerintahan regional yang sepenuhnya didasarkan atas keinginan dari Pemerintah Kota yang menjadi konstituennya. (Bird and Slack, 2004)

Dari perspektif keuangan, pengeluaran terbesar dari Distrik Wilayah Vancouver Besar ditahun 2002 adalah untuk air dan pembuangan (42 persen), pengeluaran modal (23 persen) dan manajemen pengelolaan sampah (16 persen). Sementara itu, 80 persen pendapatannya berasal dari retribusi, 8 persen dari pajak properti, dan 5 persen

dari pendapatan investasi. (Bird and Slack, 2004)

Terdapat sejumlah keunggulan dari Model pengelolaan Metropolitan seperti yang dilakukan di wilayah Vancouver ini seperti tetap menjaga Otonomi Daerah, keberagaman, serta identitas yang berbeda dari setiap Kota. Namun demikian, terdapat juga sejumlah permasalahan yang muncul seperti kesenjangan dari otoritas untuk melaksanakan kebijakan. Sebagai contoh, ditahun 1994 sebuah rencana induk yang dibuat menjanjikan akan adanya pengurangan jumlah lahan pertanian yang berubah fungsi, fokus terhadap perumahan, serta pembangunan angkutan cepat. Yang terjadi kemudian adalah tidak satupun Kota yang merasa memiliki kewajiban untuk menghormati rencana ini. Kelemahan lainnya adalah ketidak efektifan dari sistem semacam ini untuk menjamin bahwa perhatian mengenai permasalahan wilayah secara keseluruhan dapat dijadikan pertimbangan dalam pembuatan keputusan ditingkat lokal. Distrik Wilayah Vancouver Besar hanya bisa melakukan hal-hal yang didelegasikan oleh Pemerintah Kota-Kota yang menjadi anggotanya. Permasalahan lainnya yang dihadapi adalah perimbangan yang tidak adil akan pembiayaan dan keuntungan yang diperoleh meskipun Distrik Wilayah Vancouver Besar telah mengembangkan sebuah sistem yang adil dalam membiayai pelayanan-pelayanan yang dilakukannya. (Bird and Slack, 2004)

Profil Pemerintahan Saat Ini di DKI Jakarta

Struktur Pemerintahan di DKI Jakarta Menurut UU 34/1999

Struktur pemerintahan yang ada saat ini di DKI Jakarta diatur oleh UU No.34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Berdasarkan Pasal 4 UU ini, DKI Jakarta merupakan Daerah Otonom yang hanya melaksanakan otonomi tunggal di tingkat Provinsi. Karenanya Kota dan Kabupaten yang ada di Provinsi DKI Jakarta merupakan wilayah administratif semata yang tidak memiliki otonomi atau dalam UU 34/1999 disebut sebagai Kotamadya/Kabupaten Administrasi. Pemberian kedudukan khusus yang demikian dalam penyelenggaraan pemerintahan di Jakarta menurut UU ini dilandaskan pada sebuah pemikiran bahwa Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia memiliki peranan yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia, membangun masyarakat Jakarta yang sejahtera, dan mewujudkan citra bangsa Indonesia. Karenanya, sangat dirasakan pentingnya pemberian otonomi hanya pada lingkup Provinsi agar dapat membina dan menumbuh kembangkan Jakarta dalam satu kesatuan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian. Dengan demikian, diharapkan Jakarta akan mampu memberikan pelayanan yang cepat, tepat, dan terpadu kepada masyarakat.

Dari sisi wilayah, Provinsi DKI Jakarta terdiri atas sejumlah Kotamadya dan satu Kabupaten Administrasi. Kotamadya yang ada di Provinsi DKI

Jakarta berjumlah 5 (lima) yang dibentuk berdasarkan PP No. 25 Tahun 1978 yakni Jakarta Pusat, Jakarta Utara, Jakarta Barat, Jakarta Selatan, dan Jakarta Timur. Sementara Kabupaten yang ada adalah Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu yang dibentuk berdasarkan PP No. 55 Tahun 2001. Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu ini sebelumnya adalah merupakan bagian dari Kotamadya Jakarta Utara. Kotamadya dan Kabupaten Administrasi ini selanjutnya dibagi kedalam sejumlah Kecamatan dan Kecamatan dibagi kedalam sejumlah Kelurahan.

Karena Provinsi DKI Jakarta melaksanakan otonomi tunggal, maka Kewenangan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam UU 22/1999 dan PP 25/2000 sepenuhnya dilaksanakan oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta yakni dalam menetapkan seluruh kebijakan pemerintah Daerah, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Namun demikian, dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat, UU 34/1999 mengamanatkan pelimpahan kewenangan yang luas tersebut kepada Kotamadya dan Kabupaten Administrasi yang ada. Berdasarkan ketentuan ini, maka seharusnya Kotamadya dan Kabupaten Administrasi tidak hanya melaksanakan penetapan kebijakan operasional dan pelaksanaan pelayanan masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 10, tetapi juga dapat turut melaksanakan dalam tingkatan tertentu kewenangan Pemerintahan Daerah yang dimiliki oleh Propinsi DKI Jakarta.

Sebagai sebuah Daerah Otonom, Provinsi DKI Jakarta memiliki Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertugas dalam melaksanakan fungsi legislatif Daerah. Selain itu, Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi DKI Jakarta juga berwenang dalam memberikan persetujuan terhadap calon Walikota/Bupati yang diajukan oleh Gubernur.

Seperti halnya Daerah lain, Pemerintah Propinsi DKI Jakarta terdiri atas Gubernur dan perangkat Daerah. Perangkat Propinsi DKI Jakarta terdiri atas Sekretariat Propinsi, Dinas Propinsi, Kotamadya, Kabupaten Administrasi, dan lembaga teknis lain. Sekretariat Daerah Propinsi dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Dinas Propinsi adalah unsur pelaksana Pemerintah provinsi.

Kotamadya/Kabupaten Administrasi dipimpin oleh Walikota/Bupati, dibantu oleh seseorang Wakil Walikota/Wakil Bupati. Adapun Perangkat Kotamadya/Kabupaten Administrasi terdiri atas Sekretariat Kotamadya/Kabupaten Administrasi, suku dinas, Kecamatan, Kelurahan, dan lembaga teknis lainnya. Sekretariat Kota madya/Kabupaten Administrasi dipimpin oleh Sekretaris Kotamadya/Kabupaten Administrasi.

Di wilayah Kotamadya dan Kabupaten Administrasi juga dibentuk Dewan Kotamadya (Kota)/Kabupaten, sementara di Kelurahan dibentuk Dewan Kelurahan. Dewan Kota/Kabupaten Administrasi adalah merupakan mitra kerja Pemerintah Kotamadya/Kabupaten Administrasi dalam merumuskan kebijakan-kebijakan operasional pemerintahan, sementara

Dewan Kelurahan adalah mitra kerja Pemerintah Kelurahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat.

Dewan Kota/Kabupaten mempunyai tugas untuk menampung aspirasi masyarakat, memberi masukan kepada Pemerintah Kotamadya/Kabupaten Administrasi, menjelaskan kebijakan Pemerintah kepada masyarakat, dan ikut mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Kotamadya/Kabupaten Administrasi. Dalam melaksanakan tugasnya Dewan Kota/Kabupaten mempunyai hak untuk mengajukan pertanyaan dan pernyataan pendapat. Anggota Dewan Kota/Kabupaten dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari tokoh masyarakat yang diusulkan oleh Dewan Kelurahan. Jumlah Anggota Dewan Kota/Kabupaten sama dengan jumlah Kecamatan yang ada di Kotamadya/Kabupaten Administrasi.

Dewan Kelurahan mempunyai tugas untuk menampung aspirasi warga Kelurahan, memberikan usul dan saran kepada lurah tentang penyelenggaraan pemerintahan Kelurahan, menjelaskan kebijakan Pemerintah Kelurahan kepada warga Kelurahan, membantu Lurah dalam melaksanakan kegiatan pemberdayaan masyarakat, dan mengajukan calon anggota Dewan Kota/Kabupaten kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Kecamatan masing-masing. Anggota Dewan Kelurahan dipilih oleh Ketua Rukun Warga dari tokoh masyarakat Kelurahan yang jumlah anggotanya sama dengan jumlah Rukun Warga yang terdapat di Kelurahan.

Permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta dalam Pengelolaan Kota

Apa yang diharapkan melalui pemberian otonomi tunggal kepada DKI Jakarta, yakni tersedianya pelayanan yang cepat, tepat, dan terpadu kepada masyarakat ternyata belum dapat tercapai. Sampai saat ini, kita bisa melihat dan merasakan begitu banyaknya permasalahan yang dihadapi di Jakarta dalam berbagai bidang seperti permasalahan akan kebutuhan lahan; pengangguran; lingkungan hidup; sarana dan prasarana; pembiayaan pembangunan; perumahan kumuh; kriminalitas; rasa aman; kemiskinan; banjir; pengelolaan sampah; serta kemacetan. Permasalahan tersebut, kian lama semakin terasa kompleks dan berat baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya.

Permasalahan-permasalahan yang terjadi tersebut mencerminkan kegagalan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta dalam memberikan pelayanan yang cepat, tepat dan terpadu. Pada akhirnya, apabila kondisi tersebut tidak diupayakan untuk diselesaikan secara baik akan berpengaruh terhadap kemampuan Jakarta dalam berkompetisi dengan kota-kota besar lainnya di dunia serta dalam menjadikan Jakarta sebagai sebuah kota yang layakhuni. Upaya yang dapat dilakukan guna mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut diantaranya melalui pengelolaan kota yang holistik dan terintegrasi dengan mempertimbangkan banyak aspek diantaranya aspek kependudukan, ketersediaan ruang muka bumi, serta infrastruktur kota. Ketiga aspek tersebut merupakan aspek yang perlu dipertimbangkan dalam pengelolaan sebuah kota metropolitan

seperti Jakarta. Besarnya jumlah penduduk apabila dibandingkan dengan ketersediaan ruang muka bumi untuk mengakomodasi kebutuhan mereka dan juga ketersediaan infrastruktur dalam mendukung aktivitas kehidupan sehari-hari perlu dikelola dengan baik, melalui suatu perencanaan yang komprehensif dan hati-hati. Kegiatan perencanaan ini haruslah juga melibatkan semua *stakeholders* kota atau setidaknya pihak yang berwenang dalam perencanaan kota haruslah memiliki informasi dan pengetahuan yang cukup mengenai kondisi terkini dan sebenarnya yang ada di masyarakat. Lebih jauh lagi, perencanaan tersebut harus dapat diintegrasikan dengan perencanaan dan kondisi yang ada di wilayah-wilayah lain di sekitar kota. Hal ini perlu dilakukan mengingat dalam banyak hal sebuah kota seperti Jakarta akan membutuhkan bantuan dari Daerah lain dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan kotanya. Sebut saja misalnya permasalahan penanganan sampah, di mana Jakarta akan membutuhkan bantuan dari Daerah lain dalam menyediakan lahan yang akan digunakan Jakarta dalam mengelola sampahnya tersebut. Karena cukup sulit bagi Jakarta apabila harus mengelola sampah didalam wilayahnya sendiri yang hanya memiliki luas sekitar 740,28 kilometer persegi.

Berangkat dari gambaran di atas, terlihat bahwa dalam mengupayakan Jakarta menjadi sebuah kota yang layakhuni dan mampu berkompetisi di tingkat Internasional diperlukan adanya sejumlah paradigma dalam pengelolaan Jakarta. Paradigma yang harus dianut dalam pengelolaan Jakarta adalah

paradigma yang mengedepankan partisipasi dari segenap *stakeholders* yang ada ditingkat lokal serta paradigma yang menekankan keterhubungan kebijakan dengan wilayah yang lebih luas yang ada di sekitarnya. Dengan kata lain, kebijakan yang dibuat dalam mengelola Jakarta harus dapat mengakomodir kepentingan masyarakat lokal di satu sisi, sementara pada sisi lainnya kebijakan tersebut harus terintegrasi dengan kebijakan Daerah lain yang ada di sekitar kota Jakarta.

Kebutuhan dan Kondisi Kerjasama dengan Daerah lain di sekitar Jakarta

Upaya pengintegrasian kebijakan antara Jakarta dengan Daerah-Daerah disekitarnya melalui kerjasama antar Daerah sangat mungkin untuk dilaksanakan dan diperkenankan oleh sejumlah peraturan yang ada dan sedang disiapkan, baik peraturan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah maupun Penataan Ruang. Peraturan-peraturan tersebut memberikan kemungkinan bagi Pemerintah Propinsi DKI Jakarta untuk dapat membentuk lembaga bersama dengan Pemerintah Kota/Kabupaten yang wilayahnya berbatasan langsung untuk mengelola kawasan tertentu yang memiliki nilai strategis nasional secara terpadu. Dalam konteks ini, kawasan tersebut adalah kawasan yang dikenal sebagai "JABODETABEKJUR" yang terdiri atas Jakarta; Kabupaten dan Kota Bogor; Kota Depok; Kabupaten dan Kota Tangerang; Kabupaten dan Kota Bekasi; serta Kabupaten Cianjur.

Kerjasama yang dilakukan oleh Jakarta dengan Daerah-Daerah tersebut sebenarnya bukan merupakan hal yang baru bahkan telah berlangsung sejak

lama, yakni semenjak tahun 1976 dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden tentang penanganan kawasan Jabotabek. Untuk melaksanakan Inpres tersebut dibentuklah sebuah Badan Kerja Sama Pembangunan (BKSP) Jabotabek yang sampai kini masih ada dan bahkan diperluas dengan menyertakan Kota Depok dan Kabupaten Cianjur di dalamnya. BKSP ini merupakan sebuah badan yang dibentuk dalam menangani pembangunan dan pengelolaan Kawasan Jakarta Metropolitan secara keseluruhan. Pada prinsipnya, BKSP adalah satu-satunya badan yang bertanggung jawab atas koordinasi inter-regional dan inter-sektoral baik antara pemerintah pusat dan instansi-instansi lain yang terlibat dalam pembangunan Jabodetabekjur. Namun demikian, terdapat sejumlah kendala yang dihadapi oleh BKSP semenjak dari pembentukannya (Suara Publik, 2002). Kendala tersebut diantaranya adalah kendala struktural, di mana Kepala BKSP merupakan jabatan setingkat eselon tiga sehingga tidak bisa diharapkan efektif mengkoordinasikan berbagai instansi terkait di wilayah Jabodetabekjur (Suara Publik, 2002). Permasalahan lain yang dihadapi oleh BKSP adalah terkait dengan ketiadaan dana khusus yang diperuntukkan bagi kegiatan BKSP; kegiatan yang bertumpang tindih dengan beberapa lembaga pemerintah lainnya, terutama Badan Perencanaan Daerah; peran yang tidak begitu jelas dalam perencanaan, pelaksanaan, pengelolaan dan penyusunan anggaran pembangunan Jabodetabekjur; serta ketiadaan petunjuk pelaksanaan pembangunan di Jabodetabekjur (Nur, 1999). Singkatnya BKSP tidak memiliki alat untuk

mengkoordinasikan dan mengintegrasikan program pembangunan di Jabodetabekjur (Nur, 1999). Selain itu, ketidakmampuan BKSP dalam mengkoordinasikan daerah-daerah yang terlibat menurut Marco Wijaya disebabkan karena BKSP tidak memiliki wewenang implementasi kebijakan serta tidak bisa memaksa anggota-anggota yang ada.

Belajar dari pengalaman tersebut, terdapat sejumlah hal yang perlu diperhatikan dalam membangun dan mengembangkan pola kerjasama antara Jakarta dengan wilayah-wilayah disekitarnya di masa depan, yakni: struktur pemerintahan dan identitas budaya yang ada di masing-masing daerah serta pelajaran kegagalan kerjasama di masa lalu. Permasalahan struktur pemerintahan dan identitas budaya misalnya, terdapat keinginan dari banyak pihak yang ada di Daerah bahwa kerjasama yang dilakukan tidak boleh menghilangkan otonomi yang saat ini dimiliki oleh Daerah-Daerah tersebut serta menghancurkan identitas budaya yang ada di masing-masing Daerah. Karenanya, bentuk kerjasama yang dapat dilakukan adalah kerjasama yang tidak mengakibatkan hilangnya otonomi dari Daerah-Daerah yang ada serta menghargai keragaman budaya di masing-masing Daerah tersebut. Sementara itu, dengan belajar dari pengalaman BKSP sebelumnya, maka badan yang akan menaungi kerjasama tersebut haruslah badan yang diberi dan memiliki kewenangan dan kemampuan yang memadai dalam mengkoordinasikan serta mengimplementasikan program. Untuk itu, perlu dipertimbangkan struktur badan yang lebih kuat serta mekanisme

hubungan antara badan tersebut dengan anggota-anggotanya secara lebih memadai dan seimbang.

Penutup: Usulan Pemerintahan DKI Jakarta di Masa Datang

Berdasarkan paparan-paparan di atas, guna mewujudkan Jakarta yang layakhuni dan mampu berkompetisi di tingkat internasional, diusulkan sejumlah arahan pengaturan mengenai Pemerintahan Propinsi DKI Jakarta sebagai berikut:

1. Pemerintahan yang ada di Wilayah Provinsi DKI Jakarta dapat merujuk kepada pola pemerintahan dua tingkatan seperti yang dilaksanakan di London. Melalui model ini, kepada Kotamadya dan Kabupaten Administratif yang ada di Jakarta diberikan status otonomi dengan kewenangan yang terbatas. Karenanya, perlu diadakan pengaturan kewenangan yang jelas, memadai dan tidak tumpang tindih antara kewenangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Pemerintah Kota/Kabupaten yang ada di dalam wilayah Provinsi DKI Jakarta. Pemerintah Kota/Kabupaten melaksanakan kewenangan-kewenangan yang bersifat lokalitas, sementara Pemerintah Provinsi melaksanakan kewenangan-kewenangan yang bersifat regional.
2. Dalam hubungan antara Provinsi DKI Jakarta dengan Daerah sekitar dalam kawasan JABODETABEK-JUR, maka model pemerintahan yang diusulkan adalah mengarah kepada model kerjasama sukarela

seperti yang dilakukan di Vancouver. Namun demikian, merujuk kepada kegagalan BKSP dimasa lalu, maka Badan yang dibentuk untuk menangani kerjasama ini harus diberikan kewenangan dan kemampuan yang memadai dalam merencanakan dan mengimplementasikan program dan atau kebijakannya. Untuk itu, Daerah-Daerah yang tergabung dalam Kawasan JABODETABEKJUR tersebut harus rela dan menyatakan secara tertulis penyerahan sejumlah kewenangan tertentu yang bersifat lintas batas serta alokasi anggarannya kepada Badan tersebut. Mekanisme yang dapat dilakukan adalah dengan membuat Peraturan Daerah (Perda) tersendiri di masing-masing Daerah mengenai keikutsertaan dan komitmennya dalam Badan Kerjasama tersebut. Selain itu, secara struktural, Badan Kerjasama ini harus memiliki struktur jabatan yang memadai untuk mengkoordinasikan segala aktivitasnya. Untuk itu sangat memungkinkan apabila Badan Kerjasama ini di Pimpin secara exofficio oleh Pejabat Pusat setingkat Direktur Jenderal (eselon 1) dari Departemen Dalam Negeri atau Institusi lainnya yang dianggap paling berwenang. Namun demikian, dalam operasional hariannya harus dilakukan oleh Pelaksana Harian yang diangkat dari Pejabat Daerah yang memenuhi persyaratan (eselon 1) dari Provinsi-Provinsi yang terlibat secara bergiliran.

Daftar Kepustakaan

- Aguilar, Adrian G and Peter M Ward, 2003, "Globalization, regional development, and mega-city expansion in Latin America: Analyzing Mexico City's peri-urban hinterland", *Cities*, Volume 20, No. 1, 3-21
- Bird, Richard M and Enid Slack, 2004, "Fiscal Aspects of Metropolitan Governance", *ITP paper 0401*, Toronto: International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L Rotman School of management, University of Toronto
- Cybriwsky, Roman and Larry R. Ford, 2001, "City profile: Jakarta", *Cities*, Volume 18, No. 3, 199-210
- Firman, Tommy, 1998, "The Restructuring of Jakarta Metropolitan Area: A 'global city' in Asia", *Cities*, Volume 15, No. 4, 229-243
- Kubler, Daniel, 2005, "Problems and prospects of metropolitan governance in Sydney: towards 'old' or 'new' regionalism?", *Research paper No.2*, Kensington: City Futures Research Centre, Faculty of the Built Environment, University of New South Wales
- Kurniawan, Teguh, 2003a, "Jakarta Kota Partisipatif", Opini dalam Harian *Warta Kota* edisi Kamis 22 Mei 2003
- _____, 2003b, "Populasi, Ruang Muka Bumi, dan Infrastruktur Kota", Opini dalam Harian *Sore Sinar Harapan* edisi Sabtu 28 Juni 2003 <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0306/28/opi02.html>
- Lang, Robert E and Dawn Dhavale, 2005, "Beyond Megalopolis: Exploring America's New 'Megapolitan' Geography", *Metropolitan Institute Census Report Series*, 05:01, Metropolitan Institute at Virginia Tech
- Metrex, 2005, "Integrated Metropolitan Strategies", *Exploratory Discussion Note*, Glasgow: METREX, Expert Group on Metropolitan Governance
- Nur, Yoslan, 1999, "Pendekatan Regional dalam Pengelolaan Mutu Lingkungan Hidup/Teluk Jakarta-Indonesia", <http://www.csiwisepactices.org/?read=73>
- OECD, 2000, "The reform of metropolitan governance", *Policy Brief*, October 2000, Paris: OECD
- _____, 2001, *Cities for Citizens: Improving Metropolitan Governance*, Paris: OECD
- Suara Publik, Edisi Kedua, Februari 2002, http://lp3es.or.id/program/SP21/SP2_p3.htm
- Williams, Gwyndaf, 1999, "Institutional capacity and metropolitan governance: the Greater Toronto Area", *Cities*, Volume 16, No. 3, 171-180
- <http://www.sarwono.net/berita.php?id=310>